



Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

57. vuosikerta

5. kesäkuuta 2014

Sisältö

I Päätöslauselmat, suositukset ja lausunnot

LAUSUNNOT

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea

ETSK:n 494. täysistunto 10.–11. joulukuuta 2013

2014/C 170/01	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "EU:n makroaluestrategian laatiminen Välimeren alueen taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden kehittämiseksi" (oma-aloitteinen lausunto).	1
2014/C 170/02	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Tilastollisten välineiden käyttö vapaaehtoistoiminnan mittaamiseksi" (oma-aloitteinen lausunto)	11
2014/C 170/03	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Sosiaalisten vaikutusten mittaaminen" (oma-aloitteinen lausunto)	18
2014/C 170/04	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Eurooppalainen vähimmäistulo ja köyhyyssindikaattorit" (oma-aloitteinen lausunto)	23
2014/C 170/05	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Euroopan koneteollisuusalan (koneenrakennus-, sähkötekniinen, elektroniikka- ja metalliteollisuus) haasteet muuttuvassa globaalissa taloudessa (oma-aloitteinen lausunto)	32
2014/C 170/06	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Euroopan laivanhuolto-, laivankorjaus- ja laivanmuuntamisala joustavana teollisuusalanana, joka on kilpailukykyinen maailmanmarkkinoilla, ja sitoutunut kestävää kasvua edistävään EU-politiikkaan" (oma-aloitteinen lausunto)	38

III Valmistelevat säädökset

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

ETSK:n 494. täysistunto 10.–11. joulukuuta 2013

2014/C 170/07	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan unionin solidaarisuusrahaston perustamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2012/2002 muuttamisesta" COM(2013) 522 final – 2013/0248 (COD).	45
---------------	--	----

2014/C 170/08	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rahamarkkinarahastoista" COM(2013) 615 final – 2013/0306 (COD)	50
2014/C 170/09	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Varjopankkitoiminta – Finanssialan uusien riskien torjuminen" COM(2013) 614 final .	55
2014/C 170/10	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Innovaatioinvestointeja koskeva paketti" COM (2013) 494 final COM(2013) 493 final – 2013/0232 (COD) COM(2013) 495 final – 2013/0240 (NLE) COM(2013) 496 final – 2013/0241 (NLE) COM(2013) 497 final – 2013/0242 (COD) COM(2013) 498 final – 2013/0243 (COD) COM(2013) 500 final – 2013/0233 (COD) COM(2013) 501 final – 2013/0234 (NLE) COM(2013) 503 final – 2013/0237 (NLE) COM(2013) 505 final – 2013/0244 (NLE) COM (2013) 506 final – 2013/0245 NLE	61
2014/C 170/11	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kohti kollektiivisia oikeussuojakeinoja koskevaa EU:n horisontaalista kehystä" COM(2013) 401 final	68
2014/C 170/12	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi matkapaketeista ja avustetuista matkajärjestelyistä sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 ja direktiivin 2011/83/EU muuttamisesta ja neuvoston direktiivin 90/314/ETY kumoamisesta" COM (2013) 512 final – 2013/0246 (COD)	73
2014/C 170/13	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi korttipohjaisista maksutapahtumista veloitettavista toimitusmaksuista" COM(2013) 550 lopullinen – 2013/0265 (COD) ja "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 2002/65/EY, 2013/36/EU ja 2009/110/EY muuttamisesta ja direktiivin 2007/64/EY kumoamisesta" COM(2013) 547 final – 2013/0264 (COD).	78
2014/C 170/14	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta" COM(2013) 534 final.	85
2014/C 170/15	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Euroopan terästeollisuutta koskeva toimintasuunnitelma" COM(2013) 407 final.	91
2014/C 170/16	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Kehitysyhteistyön eurooppalainen teemavuosi (2015)".	98
2014/C 170/17	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi eläinten terveydestä" COM(2013) 260 final – 2013/0136 (COD), "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kasvien lisäysaineiston tuottamisesta ja asettamisesta saataville markkinoilla (asetus kasvien lisäysaineistosta)" COM(2013) 262 final – 2013/0137 (COD) ja "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kasvintuhoojien vastaisista suojaustoimenpiteistä" COM (2013) 267 final – 2013/0141 (COD)	104
2014/C 170/18	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 muuttamisesta" COM(2013) 521 final – 2013/0247 (COD)	110
2014/C 170/19	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi jätteiden siirrosta annetun asetuksen (EY) N:o 1013/2006 muuttamisesta" COM(2013) 516 final – 2013/0239 (COD)	113
2014/C 170/20	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 216/2008 muuttamisesta lentopaikkojen, ilmaliikenteen hallinnan ja lennonvarmistuspalvelujen osalta", "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisesta (uudelleenlaadittu)" ja "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisen nopeuttamisesta" COM(2013) 408 final – COM(2013) 409 final – 2013/0187 (COD) ja COM(2013) 410 final – 2013/0186 (COD)	116

I

(Päätöslauselmat, suositukset ja lausunnot)

LAUSUNNOT

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

ETSK:N 494. TÄYSISTUNTO 10.–11. JOULUKUUTA 2013

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”EU:n makroaluestrategian laatiminen Välimeren alueen taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden kehittämiseksi” (omaaloitteinen lausunto)

(2014/C 170/01)

Esittelijä: **Stefano MALLIA**Toinen esittelijä: **Stefano PALMIERI**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 14. helmikuuta 2013 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

EU:n makroaluestrategian laatiminen Välimeren alueen taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden kehittämiseksi.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 14. marraskuuta 2013.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10.–11. joulukuuta 2013 pitämässään 494. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 121 ääntä puolesta ja 2 vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

Sanasto

Lyhenne	
MMR	Mediterranean Macro Region (Välimeren makroalue)
MMRS	Mediterranean Macro Regional Strategy (Välimeren makroaluestrategia)
MCR	Mediterranean Coastal Region (Välimeren rannikkoalue)
EMMRF	Mediterranean Macro Regional Forum (Välimeren makroaluefoorumi)

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK katsoo, että Välimeren alueella tarvitaan makroaluestrategiaa (EU:n Välimeren makroaluestrategia, EU MMRS) niihin haasteisiin vastaamiseksi, joita yksittäiset alueet tai maat eivät kykene ratkaisemaan tyydyttävästi tavanomaisin keinoin. Tällainen strategia auttaisi asianomaisia maita puuttumaan Välimeren aluetta hallitsevan epävarmuuden syihin lisäämällä jo käynnistettyjen aloitteiden myönteisten saavutusten ja Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden lisäarvoa. Välimeren makroaluestrategian (MMRS) menestys vaikuttaa myös myönteisesti EU:hun kokonaisuudessaan.

1.2 EU:n Välimeren rannikkoalueet (EU MCR) soveltuvat erinomaisesti yhteistyöfoorumin muodostamiseen. Siitä voi tulla strategisesti merkittävä vahvistettaessa taloudellisia, sosiaalisia ja poliittisia yhteyksiä Välimeren rannikkoalueiden kesken sekä EU:n ulkopuolisten Välimeren maiden kanssa erityisaloilla (maahanmuutto, meriliikenne, meriturvallisuus, ympäristönsuojelu jne.). Välimeren rannikkoalueilla (MCR) on potentiaalia vauhdittaa talouskasvua ja muutosta aivan uudenslaisilla tavoilla.

1.3 Kun otetaan huomioon alueen laajuus, ETSK ehdottaa myös, että EU:n Välimeren makroaluestrategia jaetaan maantieteellisiin perusteisiin (alueellinen läheisyys) kolmeen alamakroalueeseen ja että niiden toiminta käynnistetään toiminnalliseen lähestymistapaan pohjautuvien toimintasuunnitelmien avulla yhteisten haasteiden käsittelemiseksi.

1.4 ETSK kannattaa EU:n Välimeren makroaluestrategiaa, joka perustuu kolmen kyllä-vastauksen sääntöön (kyllä täydentävän rahoituksen, institutionaalisten välineiden koordinoiminen ja uusien hankkeiden lisäämiselle). Näin vahvistetaan EU:n eri politiikanalojen yhteisvaikutuksia ja koordinoidaan EU:n Välimeren rannikkoalueilla toimivien mitä erilaisimpien sidosryhmien toimia.

1.5 ETSK suhtautuu myönteisesti EU:n Välimeren makroaluestrategian kehittämiseen. Strategiaan sisältyvät kaikki Eurooppa 2020 -strategian tavoitteet, etenkin seuraavat painopisteet: *älykäs kasvu* (innovointia ja uusia teknologioita tukevan osaamistalouden edistäminen), *kestävä kasvu* (kestäväpohjaisen, ympäristöystävällisemmän ja kilpailukyysisemmän talouden edistäminen) ja *osallistava kasvu* (työpaikkojen luomiseen ja köyhyyden vähentämiseen tähtäävän talouden edistäminen sosiaalisen ja alueellisen koheesion tukemiseksi).

1.6 ETSK määrittelee viisi *muutoksen vauhdittajaa*, jotka voivat osaltaan edistää Euroopan koheesipolitiikkojen onnistunutta toteuttamista Välimeren alueella ajanjaksolla 2014–2020:

- monenkeskisen, tasapainoisen ja integroidun kehityksen edistäminen
- alueyhteistyön tukeminen EU:n Välimeren rannikkoalueilla
- vahvoihin paikallistalouksiin perustuvan globaalin kilpailukyvyyn varmistaminen Välimeren rannikkoalueilla
- alueiden yhteyksien parantaminen yksilöiden, yhteisöjen ja yritysten kannalta
- ympäristö-, maisema- ja kulttuuriarvojen hallinnointi ja yhdistäminen.

1.7 ETSK kiinnittää huomiota siihen, että on erittäin tärkeää tukea "sinisen kasvun" strategiaa, jonka avulla voidaan edistää Välimeren alueen kilpailukykyä, helpottaa ympäristöystävällisempien politiikkojen toteuttamista ja siirtyä kohti vähähiilistä taloutta kaikilla aloilla. Komitea kannattaa myös sellaisen EU:n Välimeren makroaluestrategian periaatetta, jossa otetaan huomioon *Euroopan vammaisstrategia* ⁽¹⁾ sekä *Naisten ja miesten tasa-arvostrategia* ⁽²⁾. Näitä kolmea strategiaa olisi vahvistettava vastavuoroisesti toteutusprosessin aikana.

1.8 ETSK on tyytyväinen Välimerta käsittelevään Euroopan komission ehdotukseen yhdenmetyt meripolitiikan yhteydessä. Komitea haluaa kuitenkin ehdottaa kunnianhimoisempaa mallia eli makroaluestrategiaa, johon sisältyy alueellinen ja merellinen pilari ja jossa otetaan huomioon Itämeren ja Tonavan alueilla saadut kokemukset, Euroopan parlamentin kertomus EU:n makroaluestrategioiden kehityksestä Välimerellä sekä Euroopan komission kertomus makroaluestrategioiden lisäarvosta.

1.9 ETSK panee merkille, että EU:n Välimeren makroaluestrategian hallintorakenteen olisi perustuttava monitasoiseen lähestymistapaan, joka kattaa alueelliset, kansalliset ja EU:n instituutiot ja jota ei tulisi nähdä kyseisten instituutioiden lisätoimintana tai -työnä.

⁽¹⁾ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Euroopan vammaisstrategia 2010–2020: Uudistettu sitoutuminen esteettömään Eurooppaan, COM(2010) 636 final.

⁽²⁾ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Naisten ja miesten tasa-arvostrategia vuosiksi 2010–2015, COM(2010) 491 final.

1.10 ETSK katsoo, että EU:n makroaluestrategian toteuttamisen peruseräpäätteenä on integroitu lähestymistapa, joka olisi aluksi määriteltävä asettamalla pyöreän pöydän ryhmiä ja sen jälkeen vahvistettava perustamalla EU:n ja Välimeren makroaluefoorumi (EMMRF), jotta edistettäisiin kaikkien institutionaalisten toimijoiden ja kansalaisyhteiskunnan (sidosryhmät) täysimääräistä osallistumista ja yhdistettäisiin nykyiset politiikat toiminnallisiin tavoitteisiin yhteisen ja jaetun politiikan muodostamiseksi. Ehdotetussa Välimeren makroaluefoorumissa (EMMRF) hyödynnetään saatua kokemusta laadittaessa, seurattaessa ja arvioitaessa Välimeren alueellisia ja merellisiä kysymyksiä. Välimeren makroaluefoorumista on määrä tulla makroalueellinen väline, jonka avulla laaditaan yhteiset strategiset toimintalinjat ja jolla on aktiivinen rooli määriteltäessä alueellisen koheesion ensisijaisia hankkeita Välimeren alueilla.

1.11 Kun otetaan huomioon ETSK:n ja alueiden komitean tuki koheesiota edistävälle strategialle Välimeren alueella, ETSK katsoo, että on strategisesti asianmukaista, että komiteat isännöivät ja johtavat Välimeren makroaluefoorumia. Tämä toteutetaan perustamalla johtoryhmä, jossa ovat edustettuina Euroopan parlamentti, komissio, ETSK ja alueiden komitea. Johtoryhmä antaa järjestelmällistä tukea strategian suunnittelussa ja sen tulevassa koordinoinnissa.

1.12 ETSK kannattaa näkemystä, ettei strategia saa olla olemassa vain paperilla. Ennen kaikkea sen on oltava prosessi. Tämä tarkoittaa, että strategiaa pannaan toimeen ajan mittaan. ETSK toivoo, että Itämeren ja Tonavan makroaluestrategioiden toteuttamisesta saatuja myönteisiä opetuksia sovelletaan Välimeren alueella ja että näin annetaan panos uuden Välimeren makroaluestrategian tehokkaaseen ja oikea-aikaiseen täytäntöönpanoon. Tavoitteena on luoda konkreettisia etuja näiden alueiden ihmisille kohtalaisessa aikataulussa.

2. EU:n makroaluestrategia Välimeren alueelle

2.1 On tärkeää laatia makroalueen yhteinen määritelmä. Yleensä makroalue määritellään alueeksi, "joka koostuu monista eri valtioista tai alueista, joille on yhteistä yksi tai useampi ominaisuus taikka haaste – joka on luonteeltaan maantieteellinen, kulttuurinen, taloudellinen tai muunlainen" ⁽³⁾.

2.1.1 Komissio on laatinut makroaluestrategian (MRS) kehysten, johon kuuluvat seuraavat kolme tekijää:

- 1) integroitu kehys samalla maantieteellisellä alueella sijaitseville jäsenvaltioille ja unionin ulkopuolisille maille
- 2) yhteisten haasteiden käsittely
- 3) taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta edistävän vahvistetun yhteistyön edut.

2.2 EU on tähän mennessä hyväksynyt kaksi makroaluestrategiaa, yhden Itämeren aluetta varten (vuonna 2009) ja toisen Tonavan aluetta varten (vuonna 2011). Alueiden komitean vuonna 2011 alun perin ehdottama Adrian- ja Joonianmeren makroaluestrategia ⁽⁴⁾ on hyväksymisprosessissa, ja merialueeseen perustuva Atlantin strategia on jo hyväksytty.

2.2.1 Makroaluestrategiasta käytävä keskustelu olisi ymmärrettävä EU:n poliittisen kehysten erilaisten kehityskulkujen pohjalta: Lissabonin sopimuksen myötä alueellisesta koheesiosta on tullut EU:n keskeinen poliittinen tavoite ja Eurooppa 2020 -strategian myötä alueellinen hallintomalli on keskeinen tekijä, jolla tuetaan EU:n koheesiopoliittisten tavoitteiden saavuttamista tulevilla ohjelmasuunnittelukaudella (monivuotinen rahoituskehys 2014–2020).

2.2.2 Komissio julkaisi vuonna 2012 tiedonannon, jossa se arvioi mereen liittyvien toimintojen tarvetta ja potentiaalia Adrian- ja Joonianmerellä ja hahmotteli puitteet "yhtenäistä meristrategiaa ja siihen liittyvää toimintasuunnitelmaa pohjustaville toimenpiteille toteutettavaksi vuoteen 2013 mennessä". Komissio lisäsi, että "jos EU:n jäsenvaltiot päättävät pyytää komissiota laatimaan EU:n strategian Adrian- ja Joonianmeren alueelle, tämä meristrategia voisi olla ensimmäinen rakenneosia kyseisessä aluestrategiassa, joka kattaisi muitakin aloja". ⁽⁵⁾

⁽³⁾ *Macro-regional strategies in the EU*, komission jäsenen Pawel Sameckin Tukholmassa (16.9.2009) esittämä keskusteluasiakirja: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/cooperation/baltic/pdf/macrorregional_strategies_2009.pdf

⁽⁴⁾ Alueiden komitean omaaloitteinen lausunto "Alueellinen yhteistyö Välimerellä – Adrian- ja Joonianmeren makroalue", EUVL C 9, 11.1.2012, s. 8.

⁽⁵⁾ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Meristrategia Adrianmerta ja Joonianmerta varten, COM(2012) 713 final, Bryssel, 30.11.2012.

2.3 Koska makroalueellinen lähestymistapa on yhä tärkeämpi EU:n politiikassa, ETSK katsoo, että käsite ”makroalue” on määriteltävä selkeämmin. Lisäksi ETSK kannattaa – aiempien lausuntojensa mukaisesti ⁽⁶⁾ – tätä tärkeää poliittista strategiaa sekä Euroopan parlamentin päätöslauselmaa makroalueiden näkymistä Välimeren alueella ⁽⁷⁾.

2.3.1 Makroaluestrategioilla on kaksi päätavoitetta: ensimmäinen koskee ongelmia, joita alueet tai valtiot eivät kykene yksinään käsittelemään tyydyttävästi (esimerkkinä ympäristöhaasteet), toinen koskee yhteistyötä, josta on etua asianomaisille alueille ja maille. Tämä luokittelu heijastaa ylikansallisten seikkojen ja yhteisten seikkojen välistä eroa (käsitteitä on käytetty keskustelussa EU:n rahoituksen ylikansallisuudesta ja toissijaisuudesta). Välimeren alueen maantieteelliset, sosioekonomiset ja hallinnolliset ominaispiirteet viittaavat vahvasti siihen, että makroaluestrategialle tavoitteiden ensimmäinen luokka on tärkein.

2.4 Välimeren alueella on samanlaisia ympäristöön liittyviä, historiallisia ja kulttuurisia ominaispiirteitä, ja näistä syistä sitä voidaan pitää yhtenä makroalueena. ⁽⁸⁾ ETSK on sitä mieltä, että Välimeren alueella on sovellettava yhtä makroaluestrategiaa 149 EU:n Välimeren rannikkoalueen kesken (mukaan luettuina seitsemän Kroatian rannikkoaluetta). Rannikkoalueet, jotka sijaitsevat Espanjassa, Ranskassa, Kroatiassa, Italiassa, Maltassa, Sloveniassa, Kreikassa ja Kyproksessa, on luokiteltu NUTS 3 -tasolle. ⁽⁹⁾

2.5 Vuonna 2009 EU:n Välimeren rannikkoalueilla asuvan aktiiviväestön määrä oli 32,4 miljoonaa, josta noin 41 prosenttia oli naisia. Tämä väestö on keskimääräistä alttiimpi työttömyydelle, ja EU:n Välimeren rannikkoalueilla keskimääräinen työttömyysaste oli vuonna 2009 noin 12,9 prosenttia (EU:ssa 8,9 prosenttia). Vuonna 2007 EU:n Välimeren rannikkoalueiden bruttokansantuote (bkt) oli 1 715 miljardia ostovoimastandardilla (ovs) mitattuna tai 13,9 prosenttia EU:n bkt:stä. Keskimääräinen bkt henkeä kohti kyseisillä alueilla oli 23 000 mitattuna ostovoimastandardilla henkeä kohti, alhaisempi kuin EU:ssa (24 000 mitattuna ostovoimastandardilla henkeä kohti). ⁽¹⁰⁾

2.5.1 Kun otetaan huomioon alueen laajuus, ETSK on sitä mieltä, että EU:n Välimeren makroalue olisi jaettava vähintään kolmeen alamakroalueeseen. Euroopan parlamentin äskettäin järjestämät kuulemiset makroalueiden kehityksestä ovat osoittaneet, että suuntauksena on säilyttää kolmen eri alamakroalueen vaihtoehto: (i) yksi läntisellä Välimerellä, (ii) toinen keskeisellä Välimerellä – Adrian- ja Joonianmeren makroalueen toteuttaminen – ja (iii) kolmas itäisellä Välimerellä. Tässä yhteydessä on tarkoitus laatia erityisiä ja keskenään koordinoituja toimintasuunnitelmia.

2.5.2 Keskisen Välimeren alamakroalueen osalta ETSK katsoo Euroopan parlamentin näkökantojen sekä Eurostatin laatiman maantieteellisen jaon mukaisesti, että on tärkeää sisällyttää Sisilia ja Malta Adrian- ja Joonianmeren makroalueeseen. Vieläkin tärkeämpää on, että näiden makroalueiden kuvitteellisilla rajoilla sijaitsevat maat ja alueet voisivat olla mukana useammassa kuin yhdessä makroalueessa, jotta voidaan varmistaa parempi koordinointi ja poistaa tarpeettomat päällekkäisyydet ja konfliktit.

⁽⁶⁾ Puheenjohtajavaltio Kyproksen pyynnöstä laadittu ETSK:n valmisteleva lausunto ”Välimeren alueen makroaluestrategia”, EUVL C 44, 15.2.2013, s. 1, ETSK:n lausunto ”Meristrategian laadinta Atlantin valtameren alueelle”, EUVL C 229, 31.7.2012, s. 24.

⁽⁷⁾ Euroopan parlamentin päätöslauselmaesitys EU:n makroaluestrategioiden kehityksestä: nykyiset käytännöt ja tulevaisuudennäkymät erityisesti Välimeren alueella, 2011/2179 (INI), 27.6.2012.

⁽⁸⁾ ”Välimeren alueeseen kuuluvat kaikki vedet, jotka rajoittuvat lännessä Gibraltarin salmeen ja idässä Marmaran mereen, Marmaran meri poisluettuna. EU:n 142 rannikkoaluetta rajoittuvat Välimereen (NUTS 3).” Eurostat, 2011, Statistics in focus, *The Mediterranean and Black Sea basins*.

⁽⁹⁾ EU:n rannikkoalue on tilastollinen alue, joka on määritelty NUTS 3 -tasolle, ja se vastaa yhtä seuraavista kriteereistä:

— alue rajoittuu mereen (372 vastaa tätä kriteeriä)

— yli puolet alueen väestöstä asuu 50 km säteellä merestä (73 aluetta vastaa tätä kriteeriä)

— Saksan alue Hampuri, joka ei vastaa määritelmän kriteereitä, on lisätty EU:n rannikkoalueiden luetteloon, koska on otettu huomioon sen vahva merellinen vaikutus.

Lähde: Eurostat, 2011, ks. ed. viite.

⁽¹⁰⁾ Kroatia on liittynyt unioniin, ja Kroatian seitsemällä makroalueella aktiiviväestöön kuuluu 527 700 henkeä (naisia 44,7 prosenttia), työttömyysaste on 17,8 prosenttia ja keskimääräinen bkt 20,785 ostovoimastandardilla mitattuna (Eurostat 2013). Muiden maiden osalta: Eurostat, 2011, ks. ed. viite.

3. Mitkä ovat nykyiset ennakoedellytykset?

3.1 Välimeren alue on kokonaisuudessaan kärsinyt Euroopan unionin epäjohtonmukaisesta lähestymistavasta, jonka mukaisesti on vuosien mittaan käynnistetty erilaisia aloitteita ja välineitä. Kyseiset aloitteet ovat johtaneet joihinkin myönteisiin tuloksiin, mutta niillä ei ole kyetty täysin saavuttamaan alun alkaen asetettuja sosiaalisia, poliittisia ja taloudellisia kehitystavoitteita. Nyt on aika täydentää niitä EU:n toimia, joita se toteuttaa Välimeren unionin ja naapuruuspolitiikkansa kautta osana ulkoisia politiikkojaan, ja käynnistää integroidumpi politiikka EU:n Välimeren alueita varten.

3.1.1 Selkeät ja yhteiset strategiat koko aluetta ja ala-alueita varten sekä asianomainen toimintasuunnitelma voisivat auttaa ratkaisemaan eräitä aluepoliittisia epävarmuustekijöitä, jotka ovat syntyneet EU:n ulkoiseen politiikkaan, kuten Välimeren unioniin ja EU:n naapuruuspolitiikkaan, liittyvistä poliittisista epäonnistumisista alueella. Tällaiset selkeät strategiat voivat myös auttaa ottamaan huomioon ja turvaamaan eräitä myönteisiä saavutuksia ja EU:n nykyisen ulkoisen politiikan puitteissa toteutettavia nykyisiä hankkeita.

3.2 ETSK kannattaa makroalueellista lähestymistapaa, jolla vahvistetaan EU:n eri politiikkojen yhteisvaikutuksia ja koordinoidaan EU:n Välimeren rannikkoalueilla sijaitsevien laaja-alaisten sidosryhmien toimia. Yleisesti ottaen makroaluestrategialla olisi pyrittävä luomaan lisäarvoa makroalueella jo toteutettaviin toimiin, jotta koordinoidaan unionin, jäsenvaltioiden ja alueiden varoja pyrkimyksenä saavuttaa yhteisiä tavoitteita ja päämääriä, luodaan yhteisten saavutusten tunnetta asianomaisten toimijoiden keskuudessa ja tuodaan yhteen eri tasojen organisaatioita ja viranomaisia tiettyjen keskeisten mahdollisuuksien ja haasteiden yhteydessä. Konkreettisemmin käsillä on hyvin erityinen määrärahojen huomattavan niukkuuden leimaama ajanjakso. Niukkuus vaikuttaa voimakkaasti yksityissektorin kykyyn elvyttää taloutta, joten on tärkeää saavuttaa mahdollisimman pitkälle paretolainen tehokkuus hyödynnettäessä käytettävissä olevia resursseja.

3.3 Vuoden 2008 globaalista rahoituskriisistä juontuva nykyinen taloustilanne edellyttää jatkuvia toimia, joilla pyritään kannustamaan sellaisia uusia kasvualoja, jotka voisivat auttaa maita voittamaan talouskriisit ja luomaan kipeästi tarvittavia työpaikkoja. EU:n rannikkoalueilla Etelä-Euroopassa on potentiaalia muodostua dynaamisen kasvun innovointikeskuksiksi, jos ne hyödyntävät ainutlaatuisia ominaispiirteitään.

3.3.1 Tämä edellyttää kuitenkin ennennäkemättömiä ponnistuksia, jotta voidaan koordinoida kaikkia alueen keskeisten sidosryhmien parhaillaan toteuttamia toimia ja pyrkiä näin kyseisten alueiden tiiviimpään lähentymiseen. Työmarkkinaosapuolilla ja kansalaisyhteiskunnalla on tässä yhteydessä keskeinen rooli.

3.3.2 Komitea katsoo, että on jo olemassa lukuisia välineitä ja politiikkoja, jotka voisivat osaltaan edistää merkittävästi makroaluestrategian toteuttamista. Tässä yhteydessä tarkoitetaan hankkeita, joissa rahoittajina on Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto (ESR), niin sanotut rakennerahastot ja rahastot, joilla edistetään lähentymistävoitetta, alueellisen kilpailukyvyyn ja työllisyyden tavoitetta ja alueellista yhteistyötä Euroopassa koskevaa tavoitetta, sekä liikenteen ja alueellisen koheesion kehittämissohjelmat (suunnattu Eurooppa 2020 -strategian toteuttamiseen), etenkin erityisen merellisen suuntauksen omaavat ohjelmat, kuten Euroopan meri- ja kalatalousrahasto, Verkkojen Eurooppa -väline sekä Euroopan investointipankki (EIP) ja kansallinen rahoitus.

3.3.2.1 Tässä yhteydessä on korostettava, että kaikki EU:n jäsenvaltiot (ja etenkin Välimerellä sijaitsevat 163 aluetta) laativat parhaillaan omia kumppanuussopimuksiaan, joissa määritellään, miten kukin jäsenvaltio käyttää yhteisen strategiakehyksen varoja. Vaikka kyseisiin sopimuksiin sisältyykin alueyhteistyön elementtejä, ETSK katsoo, että näin ollaan menettämässä mahdollisuus lisätä maiden ja alueiden välistä koordinointia Välimerellä.

3.3.2.2 ETSK kehottaa kuitenkin ottamaan käyttöön väliaikaisia, makroaluestrategian täytäntöönpanoa tukevia järjestelyjä. Niiden olisi oltava kokonaisuudessaan käytössä EU:n jäsenvaltioiden kanssa tehtyjen kumppanuussopimusten puolivälivaiheisiin mennessä.

3.3.3 Sen varmistamiseksi, että kyseiset välineet kohdennetaan ja optimoidaan, tarvitaan asianomaisten instituutioiden monentasoisista koordinoitua, jotta voidaan ohjata prosessia ja varmistaa, että resursseja hyödynnetään optimaalisesti ja että vältetään päällekkäisyyksiä. Alueiden välisestä koordinoinnista on nyt tullut erittäin tärkeää ja välttämätöntä etenkin sen vuoksi, että samalla (tai vähemmällä) rahoituksella on saavutettava enemmän. Tämän vuoksi on varmistettava koordinointi ja tehokkuus ottamalla käyttöön asianmukaisia ja tehokkaita välineitä.

3.3.3.1 Globaalin kilpailun maailmassa 163 alueen on kyettävä kilpailemaan lähellä ja kaukana sijaitsevien kilpailijoiden kanssa, ja näin ollen tarvitaan ehdottomasti johtajuutta ja oikea-aikaisia päätöksiä.

3.3.4 Syrjäiset ja merelliset alueet, jotka ovat Euroopan perifeeristen merellisten alueiden liiton (CPMR) ja alueiden komitean jäseniä, ovat toistuvasti kehottaneet Euroopan komissiota ottamaan käyttöön alueellisen sopimuksen, jotta kaikki Euroopan alueiden taloudelliset ryhmät voivat ottaa entistä paremmin huomioon Eurooppa 2020 -strategian. ⁽¹¹⁾

3.4 Tarvitaan perusluonteisten politiikkojen ja päätöksentekoprosessien hajauttamisen yhdistelmää, jonka avulla voidaan varmistaa resurssien koordinoiminen siten, että niitä käytetään siellä, missä ne todennäköisimmin vaikuttavat eniten kasvuun ja työpaikkojen luomiseen.

3.4.1 Vain hyvin mietitty strategia, joka pidetään yksinkertaisena ja joka perustuu laajimpaan mahdolliseen yhteisymmärrykseen, voi auttaa selvittämään keinoja ja mahdollisuuksia, joita EU:n Välimeren rannikkoalueiden kunnille, kaupungeille ja satamille on tarjolla.

3.4.2 On myös tärkeää laatia menetelmä politiikan tehokkuuden mittaamiseksi Välimeren makroalueella, jotta voidaan toteuttaa oikea-aikaisia korjaustoimia. Aiemmin sellaisen parametrin puute, jolla voitaisiin mitata tarkasti politiikan onnistumista tai epäonnistumista, yhdistettynä koordinoimisen puutteeseen, toimien päällekkäisyyteen ja hyödyttömyyteen sekä vastuullisuuden puutteeseen, on estänyt oikea-aikaiset korjaustoimet, mikä on viime kädessä moninkertaistanut poliittiset epäonnistumiset.

3.4.3 Strategiaan on liitettävä toimintasuunnitelma, jossa määritetään yksiselitteisesti, millaisia hankkeita pääasiassa valitaan niiden rajatylittävän vaikutuksen ja talouskasvuun kohdistuvan merkityksen vuoksi, sekä rahoituslähteet hankkeiden toteuttamista varten. Nämä toimet ovat keskeisiä ja ne olisi mieluiten toteutettava ensimmäisten kahden vuoden kuluessa monivuotisen rahoituskehysten 2014–2020 käynnistymisen jälkeen.

3.4.4 On erittäin tärkeää vähentää raportoinnista ja lomakkeiden täyttämistä johtuvaa sidosryhmien ja toimijoiden byrokraattista taakkaa. Valtiosta riippumattomat organisaatiot, pk-yritykset ja etenkin pienempien alueiden alueviranomaiset eivät usein halua osallistua, koska niillä on puutteelliset valmiudet ja niiden on vaikea noudattaa haasteellisia byrokraattisia menettelyjä. Vaikka tarkistusten ja tasapainon tarve tunnustetaan, on tärkeää, että hankkeiden edunsaajat voivat käyttää aikaansa ja resurssejaan tosiasiallisesti yhteiskuntaa ja taloutta laajassa mielessä hyödyttävään toimintaan.

3.4.5 ETSK katsoo, että jos toimintasuunnitelmia ei toteuteta, alueet eivät voi hyödyntää mahdollisuutta luoda kasvu. Tällaisen mahdollisuuden käyttämättä jättämisen kustannukset olisivat erittäin korkeat etenkin nykyisinä kriisiaikoina. ETSK uskoo vakaasti, että innovatiivisella yhteistyöllä tehokkuutta voidaan parantaa huomattavasti hyödynnettäessä resursseja entistä vahvemman kasvun saavuttamiseksi. Epäonnistumisen riski on uhka myös alueellisille poliittisille johtajille ja kansalaisille. Kasvunäkymät eivät ole tulevana kahtena vuotena erityisen hyvät useimmilla asianomaisilla alueilla, ja tämä tilanne uhkaa heiketä, jos alueet käyttävät keinoja, joissa ei oteta huomioon makroaluestrategian tarjoamia mahdollisuuksia ja jos ne eivät hyödynnä tehokkaasti ja kestäväpohjaisesti alueen inhimillisiä resursseja ja luonnonvaroja. ⁽¹²⁾

3.4.6 Strategian lähtökohtana olisi määriteltävä päätavoitteet sekä kartoitettava EU:n, jäsenvaltioiden ja alueiden nykyiset ohjelmat samoin kuin ne alue- ja paikallisviranomaiset ja kansalaisyhteiskunnan järjestöt, jotka voivat huolehtia tarvittavasta koordinoinnista. EU:n makroaluestrategiaan sisältyy useita EU-rahoitteisia hankkeita, jotka asianmukaisesti koordinoituna voisivat moninkertaistaa tuottamansa lisäarvon. Tällaiset hankkeet, jotka ovat jo olemassa ainakin paperilla, sekä uudet hankkeet, jotka epäilemättä käynnistetään tulevaisuudessa, voivat olla hyödyllisiä pyrittäessä saavuttamaan eräitä EU:n makroaluestrategian tavoitteita.

4. Minkälainen toiminta-ala olisi oltava?

4.1 Päätavoitteena on määritellä monitasoinen Välimeren makroalue ja nivoa siihen makroaluestrategia, jossa toimet toteutetaan sellaisten erityisten toimintasuunnitelmien avulla, jotka perustuvat kolmen kyllä-vastauksen sääntöön: täydentävän rahoituksen, institutionaalisten välineiden koordinoimisen ja uusien hankkeiden lisääminen.

⁽¹¹⁾ Marseille, 27. marraskuuta 2009, CPMR:n seminaari "Euroopan auttaminen ulos kriisistä: alueiden ensimmäiset ehdotukset EU:n talousarvion ja politiikkojen tulevaisuudesta". Alueiden komitea kehottaa ensimmäisessä päätöslauselmassa (CdR 199/2010) tukemaan voimakkaasti Euroopan parlamentin esittämää ehdotusta laatia "Eurooppa 2020 -strategiaa koskeva alue- ja paikallisviranomaisten alueellinen sopimus".

⁽¹²⁾ *Scenarios for the Mediterranean* – Maailman talousfoorumi, 2011.

4.2 Välimeren alueet tarvitsevat yhteistä sitoumusta, jotta strategiaa hyödynnetään kaikilla toimintatasoilla. Näin sitä voidaan käyttää Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseen ja edistää samalla EU:n politiikkojen ja rahastojen integrointia (alueyhteistyö). Makroaluestrategiaa tulee soveltaa alueiden auttamiseksi kohtaamaan haasteita, joita ei voida ratkaista pelkästään kansallisin keinoin.

4.3 ETSK on sitä mieltä, että Välimeren makroaluestrategian kehittämisen olisi perustuttava kolmen kasvupilariin:

— älykäs kasvu (erityispaino ”sinisellä kasvulla”)

innovointia ja uusia teknologioita tukevan osaamistalouden edistäminen

— kestävä kasvu

kestäväpohjaisen, ympäristöystävällisemmän ja kilpailukykyisemmän talouden edistäminen

— osallistava kasvu

työpaikkojen luomista ja köyhyyden vähentämistä vahvasti korostavan talouden edistäminen sosiaalisen ja alueellisen koheesion tukemiseksi.

4.3.1 *Älykästä kasvua* tuetaan ottamalla huomioon *sinisen kasvun* käsite. Euroopan komissio antoi 13. syyskuuta 2012 tiedonannon sinisestä kasvusta, jossa sen mainitsi viisi ”arvoketjua”, joiden avulla voidaan luoda kestävä kasvua ja työpaikkoja sinisessä taloudessa. Ne ovat sininen energia, vesiviljely, meri-, rannikko- ja risteilymatkailu, meren mineraaliresurssit ja sininen bioteknologia.⁽¹³⁾

4.3.1.1 *Sininen kasvu* heijastaa valintoja, joita merelliset alueet ovat tehneet parantaakseen kilpailukykyään ja talouskasvuun hyödyntämällä maantieteellistä asemaansa ja ominaispiirteitään, eli meritalouden ja merenkulkualan toimia, lyhyesti sanottuna keskittymällä siihen, mitä ne osaavat tehdä parhaiten.

4.3.1.2 *Älykkään kasvun* haaste EU:n Välimeren makroalueen rannikkoalueilla on kaksitahoinen:

— on luotava tarpeeksi taloudellista toimintaa, joka viime kädessä auttaa Eurooppaa voittamaan nykyiset taloudelliset ja sosiaaliset kriisit

— on toteutettava tarvittavat investoinnit keskeiseen infrastruktuuriin, etenkin satamiin, lentoasemiin, rautateihin, liikenteen solmukohtiin ja muihin perusrakenteisiin sen varmistamiseksi, että EU:n Välimeren makroalue voi osallistua täysimääräisesti elpymiseen, kun se alkaa.

4.3.1.3 Välimeren alueen resurssien kestäväpohjainen käyttö tarjoaa mahdollisuuksia hyvinvoinnin ja työpaikkojen luomiseen. Olisi kehitettävä tutkimusta edistyneistä ympäristöjärjestelmistä ja -teknologioista, jotta tuetaan perinteistä, heikkenemässä olevaa Välimeren alueen toimintaa, ja avataan näin uusia mahdollisuuksia.

4.3.1.4 Haasteet edellyttävät tiede-, teknologia- ja talousyhteisön sekä työmarkkinaosapuolten osallistumista. Olisi otettava huomioon tukitoimet seuraavanlaisilla aloilla: infrastruktuuri, teollisuus, koulutus, T&K-investoinnit, korkeakoulujen yhteistyö ja klusterien perustaminen.

4.3.1.5 Meriala on erittäin vahva ala, joka tukee kehitysstrategioita. Merimatkailu luo taloudellista toimintaa ja työpaikkoja sekä edistää EU:n ja Välimeren identiteetin kehittymistä.

4.3.2 Kestävän kasvun ja siihen nivoutuvien alojen päänäkökohdat ovat kaikki monin tavoin yhteydessä toisiinsa. Kestävyyden saavuttaminen ja ympäristöystävällisempien politiikkojen toteuttaminen sekä siirtyminen kohti vähähiilistä taloutta kaikilla aloilla edistävät osaltaan ilmastonmuutostavoitteiden saavuttamista ja ilmastonmuutokseen sopeutumista. Resursseja on käytettävä tehokkaasti, yhteisvaikutuksia on vahvistettava, hyödyttömät toimet ja toimien päällekkäisyys on tunnistettava ja niistä on päästävä eroon. Keskeisiä infrastruktuureja, mukaan luettuina maa- ja merikuljetukset, energian siirto ja tietotekniikkaverkot, on jatkuvasti parannettava sen varmistamiseksi, ettei tukahduttavia pullonkauloja pääse kehittymään.

⁽¹³⁾ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Sininen kasvu – Meritalouden ja merenkulkualan kestävä kasvun mahdollisuudet, COM(2012) 494 final, Bryssel, 30. syyskuuta 2012.

4.3.2.1 Rannikko- ja merialueiden kestävyys liittyvät toisiinsa, ja molempia rasittaa ihmisen toiminta, mukaan luettuna maaperän saastuminen, sillä saasteet kulkeutuvat lopulta Välimeren. Lisäksi on muistettava alusten hiilidioksidipäästöt. ⁽¹⁴⁾ Rannikkoalueiden integroitua hallintaa ei tulisi rajoittaa vain rannikkoalueiden taloudelliseen toimintaan ja saastumiseen. On tarjottava kaikki kannustimet, joiden avulla merenkulkua ja aluksia Välimerellä kannustetaan siirtymään uuden-aikaisimpiin vihreän teknologian muotoihin.

4.3.2.2 Euroopan unioni ja kahdeksan sen jäsenvaltiosta ovat vuonna 1975 Välimeren merellisen ympäristön ja rannikkoalueiden suojelemisesta YK:n ympäristöohjelman johdolla laaditun yleissopimuksen ja sen pöytäkirjojen osapuolia. Vuoden 2012 lopulla hyväksytyn neuvoston säädöksen hyväksymisellä EU:sta tuli kyseisen yleissopimuksen offshore-toimintaa koskevan pöytäkirjan osapuoli. Pöytäkirjan tarkoituksena on suojella Välimeren rannikkoalueita offshore-toiminnan aiheuttamalta saastumiselta. EU:n Välimeren alueet odottavat hyötyvänsä huomattavasti yleissopimuksesta, ja niiden olisi kiinnitettävä siihen paljon huomiota myös pyrkiessään saavuttamaan ”sinisen kasvun” tavoitteensa.

4.3.2.3 Välimeren alueen uusiutuvan energian potentiaali tarjoaa huomattavan puhtaan energian lähteen, jota ei vielä hyödynnetä. Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden mukaisesti ilmastonmuutokseen sopeutumisen ja sen ehkäisemisen olisi sisällyttävä EU:n makroalustrategiaan.

4.3.2.4 EU:n makroalustrategiassa tarvitaan toimia, joilla edistetään kestäväpohjaista liikennettä hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi. Maantiekuljetuksia olisi siirrettävä meriliikenteeseen. ⁽¹⁵⁾ Toisaalta meriliikenteessä on edelleen pyrittävä puhtaamman polttoaineen käyttöön. Meriturvallisuus sekä katastrofitilanteiden ehkäisyyn ja hallintaan liittyvän yhteistyön olisi niin ikään kuuluttava strategiaan.

4.3.3 EU:n makroalustrategiassa olisi oltava vahva sosiaalinen ulottuvuus, jotta tuetaan *osallistavaa kasvua* EU:n Välimeren rannikkoalueilla. Taloudellisen kehityksen ja uusien työpaikkojen luomisen olisi autettava alueen väestöä parantamaan elämänlaatuaan. Alueviranomaisten olisi edistettävä työmarkkinaosapuolten keskustelua sekä työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan kumppanien osallistumista. Alueelliseen koheesioon sovellettavan integroidun lähestymistavan mukaisesti olisi otettava huomioon kaupunkien ja suurkaupunkialueiden, maaseutualueiden, pienten rannikkokaupunkien ja saarten tilanne osallistavasta näkökulmasta. Vammaisten mahdollisuudet hyödyntää infrastruktuuria, teknologiaa ja palveluja olisi nivottava kestäväan kehitykseen osallistavan kasvun perusedellytyksenä.

4.3.3.1 Tietotekniikkaa on kehitettävä etenkin syrjäisillä alueilla parantamalla liitettävyyttä, jotta monialaisen lähestymistavan avulla tuetaan yleisesti Välimeren alueiden alueellista ja sosiaalista koheesiota. Tieto- ja viestintätekniikan kehittämistä olisi edistettävä.

4.3.3.2 On myös tärkeää korostaa tarvetta kehittää edelleen lentoasemia ja lentoliikennettä Välimeren makroalueella, jotta vahvistetaan alueen taloudellista yhdentymistä. Lentoliikenteessä ja lentoliikenteen infrastruktuurissa on vielä paljon hyödyntämätöntä potentiaalia, ja ne tarvitsevat lisää investointeja.

4.3.3.3 Perus- ja ammattikoulutuslaitoksilla on keskeinen asema tuettaessa *osallistavaa kasvua* Välimeren alueella. EU:n Välimeren makroalueella on määriteltävä yhteiset koulutustavoitteet.

4.3.3.4 ETSK katsoo, että on vahvistettava työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan kumppanien sekä perus- ja ammattikoulutuslaitosten vuoropuhelua. Etusijalle on asetettava mereen ja merenkulkuun liittyvä koulutus sekä korkeakoulujen ja koulutuskeskusten yhteistyö.

4.3.3.5 EU:n Välimeren rannikkoalueiden työttömiä on myös kuultava muotoiltaessa tulevaa strategiaa, jolla pyritään luomaan heille mahdollisuuksia palata työmarkkinoille. On myös erittäin tärkeää toteuttaa todellisia ja konkreettisia toimia, jotta ”ulkopuolisten” yhteiskuntaryhmien, kuten maahanmuuttajien, vammaisten ja naisjärjestöjen, johtajat otetaan mukaan toimiin. ETSK kannattaa varauksetta EU:n poliitikkoja, joilla pyritään estämään rotuun tai etniseen alkuperään, vammaan, ikään, seksuaaliseen suuntautumiseen tai sukupuoleen perustuvaa syrjintää.

⁽¹⁴⁾ COM(2013) 480 final – 2013/0224 (COD).

⁽¹⁵⁾ Ks. edellinen alaviite.

4.3.3.6 Kun otetaan huomioon väestön ikääntymisen näkymät Euroopassa, EU:n Välimeren rannikkoalueilla olisi toteutettava erityistoimia terveenä ja aktiivisena ikääntymisen tukemiseksi. Välimeren alueiden on myös käynnistettävä hallittua maahanmuuttoa ja kausityöntekijöitä käsittelevä toteutuskelpoinen pitkäjänteinen suunnitelma, jotta täytetään ikääntyvän väestön jättämät aukot ja puututaan kasvavaan huoltosuhteeseen. ETSK kannattaa EU:n voimakkaampia toimia, jotta autetaan Välimeren alueita selviytymään maahanmuuton haasteesta ja integroimaan maahanmuuttajat yhteiskuntaan.

4.3.3.7 ETSK katsoo, että on tärkeää kehittää EU:n Välimeren makroaluestrategiaa siten, että otetaan huomioon EU:n painopisteet, joilla pyritään parantamaan vammaisten sosiaalista osallisuutta ja hyvinvointia sekä heidän oikeuksiensa täysimääräistä kunnioittamista sekä edistämään sukupuolten tasa-arvoa Välimeren alueella. Tämän vuoksi on ensisijaisen tärkeää varmistaa vammaisten itsenäisyys, arvokkuus ja vapaus sekä vahvistaa naisten roolia työmarkkinoilla, yhteiskunnassa ja päättävissä asemissa Välimeren alueella.

5. Minkälaisia hyötyjä voidaan odottaa?

5.1 Välimeren makroaluestrategian toteuttaminen tuo mukanaan monia mahdollisuuksia, ja se tarjoaa etenkin asianmukaisen viitekehysten koheesiopolitiikalle ja kannustaa alojen väliseen yhteistyöhön palvelujen tarjonnan ja työvoiman yhteisellä alueella. Tämä kehys voi ohjata investointeja kohti entistä parempaa täydentävyyttä, vaikuttaa eurooppalaista makroaluetta palvelevien kulloistenkin alueellisten kehityssuunnitelmien painopisteisiin ja varmistaa kokonaiskuvan ja aidon yhteisvaikutuksen integroidussa lähestymistavassa.

5.2 EU:n makroaluestrategialla varmistettaisiin EU:n erilaisten interventiomekanismien entistä laajempi osallistuminen ja niiden välisen koordinoinnin parantaminen siten, että mentäisiin koheesiopolitiikkaan kohdennettuja määrärahoja pidemmälle ja yhdistettäisiin alueiden ja jäsenvaltioiden resurssit monitasoisen hallinnon avulla. Tämä on kaikkia paikallisia sidosryhmiä hyödyttävä strategia.

5.3 Välimeren makroaluestrategian hyödyt johtuvat pitkälti sen erittäin kattavasta ja monitasoisesta integroivasta lähestymistavasta, jonka avulla kyetään edistämään EU:n politiikkojen ja ohjelmien yhteisvaikutusta sekä rahoittamaan täydentävyyttä.

5.4 Välimeren makroaluestrategian täytäntöönpano edistää strategisten toimien toteuttamista rannikkoalueilla ja saarilla sekä lisää hallintoelinten, alueiden, kaupunkien, satamien ja tarvittaessa kansallisten viranomaisten yhteistyötä Välimeren alueella.

5.5 Yhdennettyyn meripolitiikkaan ja siniseen kasvuun liittyviä toimia jatketaan painottamalla vuorovaikutussuhteita ja yhteisvaikutuksia, jotka ovat olemassa näennäisesti merialan ulkopuolisten toimien välillä.

5.6 Ehdotetut toimet koskevat kolmea aiemmin määriteltyä kasvupilaria. Valittavien toimien on oltava seuraavien kriteerien mukaisia:

- Toimien on vaikutettava makroalueeseen ja niistä on oltava konkreettista hyötyä EU:n Välimeren makroalueen kansalaisille kohtuullisessa aikataulussa.
- Toimien on oltava yhdenmukaisia kestävä kehityksen periaatteen kanssa ja niillä on pyrittävä luomaan talouskasvua ja minimoimaan ympäristöhaittoja.
- Toimet voidaan toteuttaa lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä (enintään seitsemän vuotta).
- Toimet todennäköisesti houkuttelevat yksityissektorin rahoitusta, jolla täydennettäisiin julkista (EU:n ja valtion) rahoitusta.

6. Muutoksen vauhdittajat

6.1 ETSK katsoo, että sosiaaliset ja taloudelliset muutokset Välimeren alueella edellyttävät yleisiä ja yhteisiä toimia alueellisen potentiaalin käsittelemiseksi ja hyödyntämiseksi. ETSK yksilöi viisi *muutoksen vauhdittajaa*, jotka voivat osaltaan edistää Euroopan koheesiopolitiikkojen onnistunutta toteuttamista Välimeren alueella ajanjaksolla 2014–2020:

6.1.1 Monenkeskisen, tasapainoisen ja integroidun kehityksen edistäminen

Tasapainoisella aluekehityksellä on strateginen merkitys tuettaessa sosiaalista ja taloudellista koheesiota EU:n Välimeren rannikkoalueilla. Niiden on tehtävä yhteistyötä innovatiivisten verkostojen luomiseksi, jotta voidaan vähentää taloudellisen suorituskyvyn alueellista polarisoitumista ja alueellisia eroja sekä ohjata taloudellista hyvinvointia kohti Välimeren alueen kestävä kehitystä.

6.1.2 Alueyhteistyön tukeminen EU:n Välimeren rannikkoalueilla

Alueyhteistyö on merkittävä tekijä vahvistettaessa Välimeren alueen kilpailukykyä ja minimoitaessa samalla taloudellista, sosiaalista ja ekologista pirstaloitumista. On tärkeää vahvistaa rajatylittäviä hankkeita ja ylikansallisia ohjelmia hallinnoivien viranomaisten välistä koordinaatiota integroimalla valtio-, alue- ja paikallistason strategioissa määritellyt painopisteet, jotta tuetaan toimien kehittämistä Eurooppa 2020 -strategian sekä vuosien 2014–2020 koheesiopolitiikan mukaisesti.

6.1.3 Vahvoihin paikallistalouksiin perustuvan globaalin kilpailukykyyn varmistaminen EU:n Välimeren rannikkoalueilla

EU:n Välimeren rannikkoalueiden globaali kilpailukyky ja koheesio voidaan saavuttaa kannustamalla ihmisiä oppimaan, opiskelemaan ja päivittämään taitojaan, hyödyntämällä markkinapohjaista innovointia työpaikkoja luovien uusien tuotteiden tai palvelujen kehittämiseksi sekä auttamalla samalla paikallisyhteisöjä kohtaamaan sosiaalisia haasteita. Tieto- ja viestintäteknologioiden käytön vahvistaminen ja nopeaan tai ultranopeaan internetiin ja yhteentoimiviin sovelluksiin perustuvien digitaalisten sisämarkkinoiden luominen on strategisen tärkeää vahvojen paikallistalouksien kehittämiseksi.

6.1.4 Alueiden yhteyksien parantaminen yksilöiden, yhteisöjen ja yritysten kannalta

Mahdollisuus käyttää kohtuuhintaan yleishyödyllisiä palveluja, kuten tietoa, osaamista ja liikkuvuutta, sekä tehokkaita intermodaalisia liikennetarkoituksia ja ympäristöystävällisiä tuotantojärjestelmiä on keskeinen painopiste Välimeren koheesio vahvistamisessa. Välimeren alueen kilpailukykyyn ja koheesio vahvistamiseksi on strategisesti tärkeää parantaa EU:n Välimeren rannikkoalueiden tärkeimpien keskusten ja mannertenvälisen liikenteen solmukohtien välisiä yhteyksiä kehittämällä merten valtateitä, vahvistamalla Euroopan laajuisia verkkoja ja kehittämällä verkkojen sivujärjestelmiä paikallis- ja aluetasolla. Näin voidaan ylittää alueelliset, kuten Välimeren alueen saarten, esteet.

6.1.5 Ympäristö-, maisema- ja kulttuuriarvojen hallinnointi ja nivominen yhteen

Kulttuuri- ja luonnonperinnön suojeleminen ja vahvistaminen on EU:n Välimeren rannikkoalueiden kehittämisen keskeinen edellytys. On tärkeää tukea suojeltujen alueiden täysimääräistä yhdentämistä paikallisyhteisöjen ja -talouksien kanssa. Välimeren maisemien huomattavaa arvoa olisi kehitettävä laadullisesti, ja luonnonvaroiltaan ja kulttuuriltaan rikkaille alueille on annettava niille kuuluva arvo, jotta näitä resursseja voidaan hyödyntää parhaalla mahdollisella tavalla. Näin ollen on tärkeää kehittää alueellista ja paikallista identiteettiä ja vahvistaa samalla kyseisten Välimeren alueen yhteisöjen tietoisuutta ja vastuuta ympäristöstään, maisemistaan, kulttuureistaan ja muista ainutlaatuisista arvoista.

Bryssel 10. joulukuuta 2013

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Tilastollisten välineiden käyttö vapaaehtoistoiminnan mittaamiseksi” (oma-aloitteinen lausunto)

(2014/C 170/02)

Esittelijä: **Krzysztof PATER**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 14. helmikuuta 2013 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

Tilastollisten välineiden käyttö vapaaehtoistoiminnan mittaamiseksi

(oma-aloitteinen lausunto).

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 14. marraskuuta 2013.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10.–11. joulukuuta 2013 pitämässään 494. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 109 ääntä puolesta ja 1 vastaan 5:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Kun otetaan huomioon, että vapaaehtoistoiminta on

1.1.1 tärkeä osallistavan kasvun liikkeelle paneva voima, joka vahvistaa sekä sosiaalista että inhimillistä pääomaa ja edistää sukupolvien välistä solidaarisuutta sekä luo samalla merkittävää taloudellista arvoa,

1.1.2 monien sosiaalipolitiikkojen keskeinen tekijä ja julkisten politiikkojen vaikutusten indikaattori, jota tulee arvioida tehokkaasti ja seurata, jotta päätöksentekijöille voidaan tarjota asianmukaista tietoa,

1.1.3 tutkimuskohde, jota ei nykyään arvioida tarpeeksi, koska tutkimukset ovat epä johdonmukaisia ja liian rajoittavia sekä jättävät syrjään sellaisia kysymyksiä kuin suoraan vapaaehtoistyönä ihmisille tarjottava apu ilman organisatorisia rakenteita ja jättävät huomiotta vapaaehtoistyön taloudellisen arvon.

1.2 Komitea kehottaa Euroopan komissiota

1.2.1 luomaan edellytykset sellaisen menetelmien kehittämistyön ja sellaisten pilottitutkimusten käynnistämiseksi, joiden avulla jäsenvaltioiden tilastolaitokset voivat määrittää vapaaehtoistyön tutkimusta koskevat periaatteet. Työssä tulisi hyödyntää Kansainvälisen työjärjestön ILO:n opasta *Manual on the Measurement of Volunteer Work* ja niiden maiden kokemuksia, jotka ovat jo tehneet tutkimusta oppaassa suositeltujen ratkaisujen pohjalta.

1.2.2 luomaan lähivuosina yhtenäisen menettelytavan vapaaehtoistyötä koskevaa tutkimusta varten ja huolehtimaan sen sisällyttämisestä asianmukaiseen Euroopan komission asetukseen jäsenvaltioiden säännöllisesti tekemää tutkimusta varten.

1.2.3 ryhtymään toimiin, joilla kannustetaan jäsenvaltioiden tilastolaitoksia osallistumaan vapaaehtoistyötä koskevaan tutkimukseen ennen asetuksen antamista.

1.2.4 keräämään ja asettamaan saataville johdonmukaista tietoa, joka perustuu eri jäsenvaltioissa tai EU-tasolla tehtävään vapaaehtoistyötä koskevaan tutkimukseen.

1.2.5 ottamaan EU- ja jäsenvaltiotasolla käyttöön sitovia oikeudellisia toimia, joiden avulla annettaisiin voittoa tavoittelemattomalle sektorille mahdollisuus yhteisrahoittaa julkisia avustuksia vapaaehtoistoiminnan taloudellisen arvon avulla. Se arvioitaisiin sellaisten luotettavien tilastotietojen perusteella, jotka olisi kerätty tämän lausunnon mukaisesti kehitettyjen tilastollisten välineiden avulla.

1.3 Lisäksi ETSK toistaa olevan tarpeen tukea vapaaehtoistoimintaa ja luoda sille suotuisa ympäristö. Euroopan vapaaehtoistoiminnan teemavuotena 2011 tehtiin vapaaehtoistyölle suotuisaa ympäristöä koskevia konkreettisia ehdotuksia. Niihin sisältyy kestävä tuki vapaaehtoistoiminnalle, joka antaa merkittävän panoksen yhteiseen etuun. ⁽¹⁾

⁽¹⁾ EUVL C 181, 21.6.2012, s. 150.

2. Taustaa

2.1 (EU:n toimielimissä) yleisesti käytetyn määritelmän mukaan ”vapaaehtoistoiminta” tarkoittaa kaikenlaista, joko virallista tai epävirallista, vapaaehtoista toimintaa. Vapaaehtoistyöntekijät toimivat omasta vapaasta tahdostaan, oman valintansa ja motivaationsa pohjalta eivätkä tavoittele taloudellista etua.

2.2 Kansainvälisen työjärjestön ILO:n oppaassa *Manual on the Measurement of Volunteer Work* on vapaaehtoistoiminnan mainitun luonnehdinnan mukainen mutta täsmällisempi määritelmä. Sitä käytetään virallisen ja epävirallisen vapaaehtoistoiminnan mittaamisen käsitteellisenä kehyksenä eri kulttuurisissa ja oikeudellisissa ympäristöissä. Tämän määritelmän mukaan vapaaehtoistyö tarkoittaa palkatonta ja vapaaehtoisesti tehtävää työtä eli aikaa, jonka yksilöt antavat palkatta tietylle toiminnalle oman kotitaloutensa ulkopuolella joko organisaation puitteissa tai suoraan muille ihmisille.⁽²⁾ Tätä määritelmää, joka ilmentää täsmällisesti vapaaehtoistoiminnan piirteitä, tulisi käyttää kansainvälisessä vertailevassa tutkimuksessa, koska on tarpeen ottaa huomioon vapaaehtoistoiminnan kaikki tärkeät piirteet eri maissa käytetyissä määritelmissä ja varmistaa näin, että tutkimuksen ala määritellään yhtenäisesti paikallisista olosuhteista riippumatta.

2.3 Viime vuosina ja erityisesti eurooppalaisen vapaaehtoistyön teemavuoden (2011) yhteydessä monissa Euroopan komission, Euroopan parlamentin ja neuvoston, ETSK:n, alueiden komitean sekä eurooppalaisten kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden asiakirjoissa on todettu, että vapaaehtoistoiminta liittyy sellaisiin EU:n ydinarvoihin kuin kansalaisten osallistuminen ja solidaarisuus avun tarpeessa olevia ihmisiä kohtaan. On korostettu, että vapaaehtoistoiminta edistää huomattavasti hyvinvoinnin sitä osaa, jota ei mitata BKT:n avulla, ja se vaikuttaa merkittävästi ihmisten elämänlaatuun. Koko järjestelmän näkökulmasta katsottuna vapaaehtoistoiminta auttaa synnyttämään sosiaalista pääomaa ja rakentamaan ja lujittamaan luottamuksen ja yhteistyön siteitä sekä luomaan laajasti hyväksytyjä sosiaalisia normeja ja arvoja. Epävirallinen vapaaehtoistoiminta on inhimilliseen pääomaan investoimisen tärkeä muoto, josta esimerkkinä mainittakoon lasten ja nuorten epävirallinen hoito ja koulutus. Virallisella vapaaehtoistoiminnalla puolestaan on keskeinen rooli muun muassa uusien monialaisten ja ammatillisten taitojen hankkimisessa. Myös ikääntyneille tarjottavalla vapaaehtoisella hoivalla samoin kuin ikääntyneiden itse tarjoamalla hoivalla on erittäin suuri merkitys ikääntyvässä eurooppalaisissa yhteiskunnissa. Kaikki nämä piirteet, jotka viittaavat vapaaehtoistoiminnan rooliin sosiaalisen yhteenkuuluvuuden luomisessa ja työllisyyden edistämiseksi, merkitsevät, että sitä pidetään tärkeänä tekijänä osallistavassa kasvussa, joka on yksi EU:n kehitysstrategian eli Eurooppa 2020 -strategian kolmesta pilarista.

2.4 Yksi käydyin keskustelun keskeisistä tekijöistä olivat suositukset, joissa korostetaan tarvetta koota vertailukelpoisia tietoja, jotka kuvaavat vapaaehtoistoiminnan sekä sosiaalista että taloudellista merkitystä. Tässä yhteydessä todettiin, että ILO:n oppaassa ehdotettu metodologia on asianmukainen malli tilastollisen tutkimuksen tekemiselle aiheesta.⁽³⁾

2.5 Nämä suositukset liittyivät selkeästi havaintoon, että vapaaehtoistoiminnasta ei ollut saatavilla tarpeeksi tietoa; tämä pätee edelleen.

2.6 Eri maissa on tehty vapaaehtoistoiminnasta tutkimuksia, jotka ovat kattaneet monia vapaaehtoistoiminnan keskeisiä seikkoja (eikä vain siihen osallistumisastetta ja siihen osallistuvien ihmisten ikärakennetta vaan esimerkiksi myös heidän motiivinsa). Yksi este tällaisen tutkimuksen käyttämiselle EU:n laajuisissa analyysissä on johdonmukaisuuden puute vapaaehtoistoiminnan alan määritelmän ja määrittelykeinojen osalta sekä muut metodologiset erot (esimerkiksi tutkimuksen kattama ajanjakso, tutkittujen väestönsien ikäryhmittelyä koskevat epäjohdonmukaisuudet, erilaiset tutkimusmenetelmät, tulosten tarkkuus) yhdessä tutkimusajankohtia koskevien erojen kanssa. Kuten konsulttiyhtiö GHK:n Euroopan komission pyynnöstä tekemässä kertomuksessa korostetaan, erot tuloksissa voivat olla usein jopa 30–40 prosenttiyksikköä.⁽⁴⁾

⁽²⁾ *Manual on the Measurement of Volunteer Work*, Kansainvälinen työjärjestö, Geneve, 2011.

⁽³⁾ 1) Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – EU:n politiikasta ja vapaaehtoistyöstä: valtioiden rajat ylittävän vapaaehtoistoiminnan tunnustaminen ja edistäminen EU:ssa (COM (2011) 568 final); 2) Vapaaehtoistoiminnan asema sosiaalipolitiikassa – neuvoston päätelmät – Euroopan unionin neuvosto, 2011; 3) EUVL C 181, 21.6.2012, s.150.

⁽⁴⁾ GHK:n kertomus *Volunteering in the European Union*, GHK 2010.

2.7 Säännöllisesti kerättävät ja kansainvälisesti vertailukelpoiset tiedot vapaaehtoistoinnasta ovat melko kapea-alaisia, ja ne koskevat pääasiassa organisaatioiden kautta tehtävän (virallisen) vapaaehtoistyöhön osallistumisen yleisyyttä (eri määritelmien mukaisesti) ja tällaiseen toimintaan osallistuvien demografista profiilia. Joskus tutkimuksessa käsitellään muita kysymyksiä kuten sitä, miten usein vapaaehtoistyötä tehdään.⁽⁵⁾ Osa tutkimuksista ei rajoitu yleisiin vapaaehtoistointia koskeviin kysymyksiin, jotka määritellään jollakin tavalla, vaan keskittyy pikemminkin moniin (aina noin tusinaan asti) erityyppisiin organisaatioihin tai toiminnan muotoihin, joihin ihmiset käyttävät vapaa-aikaansa.⁽⁶⁾ Vertailut osoittavat, että harvimminkin tarkasteltu kysymys on vapaaehtoistyöntekijöiden tekemien työtuntien määrä.⁽⁷⁾

2.8 Huolimatta suurista eroista yksittäisten kansainvälisten tutkimusten tuloksissa sekä maakohtaisissa ja kansainvälisissä tuloksissa on mahdollista todeta, että vapaaehtoistointi – vaikka vain virallinen vapaaehtoistointi otettaisiin lukuun – on hyvin yleistä. Arviot vapaaehtoistointiin osallistuvien yli 15-vuotiaiden määrästä EU:ssa vaihtelevat 92 ja 150 miljoonan välillä, mikä merkitsisi, että 22–36 prosenttia koko EU:n aikuisista osallistuu vapaaehtoiseen ja palkattomaan toimintaan erityyppisissä organisaatioissa.⁽⁸⁾ EU:n suurimpien toimielinten vapaaehtoistointiaan omaksumat kannat perustuvat melko alhaisiin arvioihin vapaaehtoistyöntekijöiden määrästä: alle 100 miljoonaan.⁽⁹⁾

2.9 Tällä hetkellä saatavilla olevien, vapaaehtoistointia koskevien tietojen perusteella ei ole mahdollista tehdä komission, Euroopan parlamentin, Eurooppa-neuvoston eikä ETSK:n asiakirjoissa toivottua analyysia. Nykyisin on mahdotonta seurata luotettavasti vapaaehtoistoinnin taloudellista merkitystä tai sen panosta EU-tason politiikkoihin. Ei ole mahdollista määrittää vapaaehtoistointiin käytettävää kokonaisaikaa tai sen rahallista arvoa eikä näin ollen arvioida, miten yleistä se on yleisluonteisilla taloudellisilla indikaattoreilla mitattuna; näistä mainittakoon kansallinen työllisyystilanne (kansallisessa taloudessa työskentelevien ihmisten määrä) ja BKT. Ainoat saatavilla olevat tiedot, jotka kuitenkin rajoittuvat voittoa tavoittelemattomissa organisaatioissa tehtyyn viralliseen vapaaehtoistyöhön ja joita arvioidaan sellaisilla menetelmillä, jotka eivät ole täysin johdonmukaisia, tulevat kansainvälisestä vertailevasta voittoa tavoittelemattoman sektorin hankkeesta, jota John Hopkinsin yliopisto koordinoi. Nämä tiedot määrittävät voittoa tavoittelemattomissa elimissä tehdyn vapaaehtoistyön osuuden BKT:stä ja taloudellisesti aktiivisen väestön työvoimapotentialin vain kolmessa EU-maassa: Tšekissä (0,2 prosenttia BKT:stä ja 0,5 prosenttia taloudellisesti aktiivisesta väestöstä), Ranskassa (1,4 prosenttia ja 3,2 prosenttia) sekä Belgiassa (0,7 prosenttia, osuus taloudellisesti aktiivisesta väestöstä ei tiedossa).⁽¹⁰⁾

⁽⁵⁾ Esimerkiksi eurooppalaisen sosiaalitutkimuksen (ESS 2002–2010) puitteissa kerätään joka toinen vuosi tietoa poliittisten puolueiden tai muiden organisaatioiden tai yhdistysten toimintaan osallistumisen yleisyydestä, kun motiivina on halua tehdä hyvää tai estää kielteisiä asioita. Vuosia 2006 ja 2012 koskevassa tutkimuksessa ihmisiltä kysyttiin myös, miten usein he olivat viimeisten 12 kuukauden aikana osallistuneet jonkin yhteisön hyväksi tehtävään työhön tai hyväntekeväisyysjärjestön toimintaan.

⁽⁶⁾ Eurooppalaisia arvoja koskeva tutkimus (EVS) ja erät Eurobarometri-tutkimuksen puitteissa tehdyt kyselytutkimukset – joita viestinnän pääosasto koordinoi (Eurobarometri 66.3/2006, 73.4/2010, 75.2/2011).

⁽⁷⁾ Eurooppalainen elämänlaatu tutkimus (EQLS 2003, 2007), Eurobarometri 60.3 (2003/2004). Kattavimmat tiedot organisaation puitteissa tehtävään työhön, muille kotitalouksille tarjottuun epäviralliseen apuun tai organisaatioiden, ryhmien tai yhteisöjen kokouksiin osallistumiseen käytetystä ajasta – ottaen huomioon myös kausiluonteiset erot – kerätään ajankäyttötutkimuksen puitteissa.

⁽⁸⁾ Mainitut arviot ovat GHK:n kertomuksesta *Volunteering in the European Union*, 2010.

⁽⁹⁾ Arvio 100 miljoonasta vapaaehtoistyöntekijästä esitettiin Euroopan parlamentin aluekehitysvaliokunnan mietinnössä vapaaehtoistyön roolista taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edistämiseksi (2008) (2007/2149 (INI) asiakirja A6-0070/2008).

⁽¹⁰⁾ Nämä tulokset perustuvat voittoa tavoittelemattomista organisaatioista tehtyihin tutkimuksiin. Niiden perusteella on arvioitu voittoa tavoittelemattomalla sektorilla tehdyn vapaaehtoistyön tuntimäärä, joka on muunnettu kokoaikatyön tunneiksi, jotta sitä voidaan sitten verrata kyseissä maassa työelämässä olevien henkilöiden määrään. Sen jälkeen on määritetty vapaaehtoistoinnin arvo kertomalla näin laskettujen työpaikkojen määrä voittoa tavoittelemattomalla sektorilla saadulla keskimääräisellä korvauksella. Tämä menetelmä voi antaa alhaisempia arvioita vapaaehtoistoinnin määrästä ja arvosta kuin ILO:n oppaaseen kirjattu menetelmä, koska organisaatiot eivät useimmiten pidä kirjaa vapaaehtoistyöntekijöiden tekemästä työajasta ja ovat taipuvaisia jättämään huomiotta vain satunnaisesti tehtävän työn. Lisäksi saadut tulokset koskevat vain voittoa tavoittelemattomaa sektoria, kun taas ILO:n menetelmän avulla voidaan mitata koko virallista vapaaehtoistointia kaikilla institutionaalisilla sektoreilla. Tässä kohdassa mainitut tulokset ovat peräisin julkaisusta: Salamon, L. M., Sokolowski, S. W., Haddock, M. A., Tice, H.S., *The State of Global Civil Society and Volunteering. Latest findings from the implementation of the UN Nonprofit Handbook*, Center for Civil Society Studies – Johns Hopkins University, 2013.

2.10 ILO:n käsikirjassa määritettyjen metodologisten periaatteiden pohjalta valtioiden tilastolaitokset ovat jo tehneet kolmessa EU-maassa (Puolassa, Unkarissa ja Italiassa) kyselytutkimuksia vapaaehtoistoiminnan laajuudesta ja arvosta, ja eräät muut maat valmistelevat sellaisia.⁽¹¹⁾ Vuotta 2011 koskevat tiedot Puolasta ovat nyt saatavilla. Ne osoittavat, että virallinen ja epävirallinen vapaaehtoistoiminta kokonaisuudessaan muodostaa 9,6 prosenttia laajasti määritellyssä kansallisessa taloudessa (vapaaehtoistyö mukaan luettuna) työskentelevien tekemästä työstä ja 2,8 prosenttia BKT:stä, joka niin ikään on määritelty laajasti. Puolassa, jossa sukusiteet ovat erityisen vahvat, vapaaehtoistoiminta on pääasiassa epävirallista toimintaa – sen osuus kansallisessa taloudessa työskentelevistä, kun luku sisältää myös vapaaehtoistoiminnan, on 8 prosenttia, ja sen panos laajasti määriteltyyn BKT:hen on 2,2 prosenttia. Virallinen vapaaehtoistoiminta kattaa 1,6 prosenttia kansallisessa taloudessa työskentelevistä ja muodostaa 0,6 prosenttia BKT:stä.⁽¹²⁾

3. ILO:n oppaan kattava ja yleispätevä lähestymistapa vapaaehtoistoimintaa koskevaan tutkimukseen

3.1 Kuten edellä mainittiin, lähes kaikissa EU:n asiakirjoissa, joissa käsitellään vapaaehtoistoimintaa, ILO:n julkaisema opas vapaaehtoistoiminnan mittaamisesta mainitaan sopivana mallina tilastotutkimuksen tekemiselle alalla. Myös kansainvälinen työvoimatilastokonferenssi on korostanut, että tähän oppaaseen sisältyvät metodologiset ratkaisut ovat tarkoituksenmukainen perusta tutkittaessa vapaaehtoistoimintaa; se ehdotetaan sisällytettäväksi virallisiin työtilastoihin.⁽¹³⁾ Oppaassa ehdotetut ratkaisut ovat myös saaneet tukea kolmannen sektorin eturyhmiltä. Monet valtiollasta riippumattomat organisaatiot tukevat sen mallia vapaaehtoistoimintaa koskevan tutkimuksen tekemisessä.⁽¹⁴⁾

3.2 ILO:n oppaassa ehdotettu metodologinen lähestymistapa on myös vastaus kolmannella sektorilla tehtävää vapaaehtoistyötä koskevien tietojen puutteeseen tai hajanaisuuteen. Tähän ongelmaan on kiinnitetty huomiota vertailevassa voittoa tavoittelemattoman sektorin hankkeessa, ja myöhemmin on korostettu sen olevan vakava este täsmällisten tilastotietojen keräämiselle valtiotasolla ja voittoa tavoittelemattoman sektorin satelliittitilinpidoissa⁽¹⁵⁾.

3.3 Metodologinen lähestymistapa perustuu toiminnalliseen määritelmään tutkittavasta ilmiöstä, joka on nimetty oppaassa vapaaehtoistoiminnaksi. Se ei perustu erityiseen termiin tai erityisiin termeihin, joita käytettäisiin yhdenmukaisesti asianomaisissa maissa, vaan se on pikemminkin kuvaileva määritelmä, jossa korostetaan kolmea perustavaa piirrettä. Vapaaehtoistoiminta määritellään toiminnaksi, joka

- a) on tuottavaa työtä
- b) on palkatonta
- c) on vapaaehtoista
- d) ei hyödytä omaa kotitaloutta.

ILO:n oppaaseen sisältyy monia lisäselityksiä, jotka auttavat hälventämään mahdollisia epäilyksiä kriteerien tulkinnasta.⁽¹⁶⁾

⁽¹¹⁾ Portugalin tilastokeskus on jo toteuttanut kokeiluhankkeena ILO:n oppaan mukaisen työvoimatutkimuksen; myös Irlannin ja Espanjan tilastokeskukset ovat ilmaisseet halukkuutensa käynnistää samanlaisia tutkimuksia.

⁽¹²⁾ Nałecz, S., Goś-Wójcicka, K., (toim.) *Volunteering through organizations and other forms of volunteer work outside own household* – 2011. Puolan keskustilastotoimisto, Varsova, 2012.

⁽¹³⁾ Yhdeksännessätoista kansainvälisessä työvoimatilastokonferenssissa 11. marraskuuta 2013 hyväksytyyn päätöslauselman mukaan työn tilastollinen määritelmä kattaa vapaaehtoistyön yhtenä työn muotona, minkä vuoksi ehdotetaan sen säännöllistä tilastollista seuranta.

⁽¹⁴⁾ Esimerkiksi EYV 2011 Alliance, European Volunteer Centre (CEV), Johns Hopkins Center for Civil Society Studies (CCSS) ja Associazione Promozione e Solidarietà (SPES).

⁽¹⁵⁾ Voittoa tavoittelemattomia yhteisöjä kansallisissa kansantalouden tilinpidossa koskeva käsikirja, YK:n tilastotoimisto (UN Statistics Division), New York, 2003.

⁽¹⁶⁾ Oppaasta on viralliset käännökset ranskaksi, espanjaksi, italiaksi ja montenegroksi, ja ne voidaan ladata osoitteista www.ilo.org ja www.evmp.eu

3.4 Oppaassa määritetyn tutkimuksen laaja-alaisuus antaa mahdollisuuden täyttää monien sidosryhmien tiedonsaanti-tarpeet. Oppaan keskeinen vapaaehtoistoiminnan määritelmä avaa laajan tutkimuskentän, johon sisältyy sekä virallinen vapaaehtoistoiminta (jota ILO nimittää epäsuoraksi vapaaehtoistyöksi) ja epävirallinen vapaaehtoistoiminta (jota ILO nimittää suoraksi vapaaehtoistyöksi). Lisäksi painopistettä ei ole rajoitettu vain yhteen sektoriin, vaan se kattaa vapaaehtoistoiminnan sekä kolmannella sektorilla että julkissektorin toimielimissä. Siinä kehoitetaan tarkastelemaan tietoja erikseen esimerkiksi eri alojen ja institutionaalisten sektorien osalta. Kerätyt tiedot ovat sekä selkeästi määriteltyjä että käyttäjien kannalta joustavia.

3.5 ILO:n oppaassa ehdotettu tutkimusmalli perustuu joukkoon yleisperiaatteita, joilla varmistetaan johdonmukaisuus riippumatta siitä, minkä tyyppiseen kyselyyn tutkimus perustuu:

- a) tutkimuksen mahdollisimman laaja kohdeväestö, jotta se kattaa kaikki merkitykselliset väestönosat
- b) oppaassa omaksutun ”vapaaehtoistoiminnan” määritelmän ja sen kuvailemiseen käytettävän terminologian käyttäminen
- c) vapaaehtoistoiminnan kaikkien muotojen kattaminen (eli organisaation hyväksi tai sen kautta tehty vapaaehtoistyö ja suoraan oman kotitalouden ulkopuolella tehty vapaaehtoistyö tai yhteisöjen hyväksi tehty työ)
- d) suositeltuun tutkimusmalliin sisältyvien muuttujien kattaminen: vapaaehtoistoimintaan käytettävä aika (tosiasialliset työtunnit), työn luonne (vastaava ammatti), kyseessä oleva ala (sektori tai institutionaalinen ala)
- e) kyky luokitella vapaaehtoistoiminta ammattiluokituksen (ISCO) ja toimialaluokituksen (NACE-standardiluokituksen tai voittoa tavoittelemattoman sektorin toimintaa koskevan ICNPO-luokituksen) mukaisesti, jotta mahdollistetaan työmarkkinoiden lisäanalyysi; siihen sisältyy vapaaehtoistoiminnan taloudellisen arvon määrittäminen. ⁽¹⁷⁾

3.6 Ehdotetun metodologian avulla tutkimustoiminta voidaan keskittää pääasiassa sellaisten tietojen hankkimiseen, joiden avulla arvioidaan määrällisesti vapaaehtoistoiminnan laajuutta ja arvoa talouden perusyksiköissä. Näin voidaan vertailla niitä kansalliseen työllisyystilanteeseen tai BKT:hen. Kerätyt tietoja voidaan käyttää erityyppisen, institutionaalisen ja taloudellisen sektorilla tehdyn vapaaehtoistyön määrän ja arvon sekä toiminnan muodon, alueen, kaupungistumisen asteen jne. määrittämiseen.

3.7 Vapaaehtoistoiminnan mallia käyttämällä kerättyjen tietojen perusteella voidaan niin ikään tehdä useita sosiaalisia seikkoja koskevia analyyseja. On mahdollista analysoida vapaaehtoistyön laajuutta ja intensiteettiä sekä sen muotoja (ihmisten tai organisaatioiden kannalta – virallisten rakenteiden tapauksessa on mahdollista määrittää toiminnan tai sektorin kattama ala). Analyysissä voidaan ottaa huomioon vapaaehtoistyöntekijöiden erilaiset piirteet: demografiset piirteet (esimerkiksi ikä, sukupuoli, perhetilanne), sijainti (esimerkiksi alue, paikkakunnan koko) sekä ammatti, koulutus ja materiaallinen hyvinvointi. Lisäämällä kysymyksiä vapaaehtoistoiminnan malliin on myös mahdollista analysoida vapaaehtoistyöntekijöiden motiiveja, syitä siihen osallistumatta jättämiseen jne.

3.8 Kun otetaan huomioon, että vastaajat voivat yleensä antaa yksityiskohtaisia ja uskottavia tietoja vain lähimenneisyydestä, oppaassa on otettu käyttöön neljäviikkoinen viitejakso vapaaehtoistoimintaa koskeviin kysymyksiin. Tämä johtuu tarpeesta määrittää vapaaehtoistoimintaan käytettyjen tuntien määrä mahdollisimman tarkasti. Toisaalta neliviikkoinen jakso on merkittävästi lyhyempi kuin tavanomainen 12 kuukauden jakso, jota käytetään useimmissa vapaaehtoistoimintaa koskevissa tutkimuksissa. Lyhyempi viitejakso pienentää vapaaehtoistyön laajuutta ilmaisevia lukuja (vapaaehtoistyöntekijöiden määrä) ja aiheuttaa vaaran, että kausiluonteinen vaihtelu vääristää tuloksia. Sen vuoksi suositetaan, että pysytään vertailtavuuden vuoksi neljän viikon ajanjaksossa ja etsitään samalla myös menetelmiä kausivaihtelun tasapainottamiseksi. Niin ikään on syytä varmistaa otoksen sopiva koko, jotta kyselytutkimukseen saadaan tarpeeksi vapaaehtoistyöntekijöitä lisäarvioiden tekemiseksi tehdyistä työtunneista eri ryhmissä.

⁽¹⁷⁾ Vapaaehtoistyön mittaamista koskevaan oppaaseen sisältyvien sääntöjen lyhennetty ja muutettu toisinto (s. 10). ISCO – kansainvälinen ammattiluokitus, *International Standard Classification of Occupations*; NACE – Euroopan unionin tilastollinen toimialaluokitus; ICNPO – voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden kansainvälinen luokitus, *International Classification of Nonprofit Organizations*.

3.9 Oppaassa suositetaan vapaaehtoistoimintaa koskevan tutkimuksen tekemistä työvoimatutkimuksen (*Labour Force Survey, LFS*) tai muun kotitaloustutkimuksen muodossa. LFS:n käyttäminen foorumina tarjoaa useita hyötyjä:

- a) tulosten täysimittainen vertailukelpoisuus ja luotettavuus, koska tutkimuksessa on käytetty laajalti edustavaa otosta ja yleispätevää menetelmää (LFS)
- b) viralliselle tilastojärjestelmälle ja vastaajille koituvan taakan minimoiminen
- c) mahdollisuus analysoida vapaaehtoistyötä koskevia tietoja yhdessä LFS:n puitteissa saatujen demografisen, sosiaalisen ja ammatillisen tilanteen määrittävien tietojen kanssa
- d) vastaajien tavoittamisen alhaiset kustannukset
- e) mahdollisuus hyödyntää haastattelijoita, joilla on kokemusta erimuotoisen työn koodaamisesta virallisissa tilastoissa käytettyjen luokittelujen avulla; erityisesti mainittakoon ammattiluokitus (ISCO)
- f) asianmukainen kognitiivinen konteksti tutkimukselle (palkatonta työtä koskevat kysymykset luonnollisesti täydentävät palkallista työtä koskevia kysymyksiä).

3.10 LFS-mallin mukaisesti tehtävään, vapaaehtoistoimintaa koskevaan tutkimukseen liittyy myös tiettyjä rajoituksia ja ongelmia, jotka ratkaistaan paikallisolosuhteiden mukaisesti tai yleislähestymistavan perusteella:

- a) Puhelinhaastattelun tekeminen suorien haastattelujen sijasta, mikä on yhä yleisempää LFS-menetelmässä, lisää painetta rajoittaa haastattelu-aikaa ja saattaa sen vuoksi laskea osallistumisastetta erityisesti maissa, joissa vapaaehtoistoimintaa ei tunneta kovin hyvin eikä se ole erottamaton osa päivittäistä kielenkäyttöä. Sen vuoksi haastatteluissa tarvitaan aikaa lisäselvityksille tai -esimerkeille. ⁽¹⁸⁾
- b) Mainittu ongelma voidaan ratkaista sisällyttämällä vapaaehtoistoiminnan mittaamista koskevan tutkimuksen malliin sisältyviä kysymyksiä haastattelijan ja vastaajan suoraan (henkilökohtaiseen) kontaktiin perustuviin laaja-alaisiin tutkimuksiin. ⁽¹⁹⁾
- c) ILO:n oppaan laatijat suosittavat yleisratkaisuja eräisiin edellä mainittuihin ongelmiin, jotka liittyvät vapaaehtoistoimintaa koskevan tutkimuksen mallin hyödyntämiseen. Esimerkiksi kun tiedetään, että välikäden kautta saadut tiedot ovat heikompilaatuisia, suositetaan, että haastatellaan vain kyselytutkimuksen alaan suoraan kuuluvia henkilöitä sen sijaan, että käytettäisiin jonkun muun, puolison tai kotitalouteen kuuluvan muun henkilön antamia tietoja. Mikäli NACE:n kaltaisten monimutkaisten yleisluokittelujen käyttö on vaikeaa, laatijat tarjoavat mahdollisuuden käyttää ICNPO:n kaltaisia yksinkertaisempia luokitteluja. ⁽²⁰⁾

3.11 Vapaaehtoistoiminnan mittaamista koskeva opas on kattava, sillä se sisältää sekä suuntaviivoja tutkimuksen järjestämiseksi ja toteuttamiseksi että suosituksia tulosten muotoilemiseksi ja esittämiseksi. Oppaassa suositetaan, että arvioitaessa vapaaehtoistoiminnan arvoa omaksutaan kustannusten täyden korvaamisen lähestymistapa. Siinä käytetään tietyn tyyppisen (tiettyä ammattia vastaavan) toiminnan keskimääräistä palkkaa kyseisen valtion taloudessa sillä taloudellisella ja institutionaalisella sektorilla, johon vapaaehtoistyön panoksen vastaanottanut toimija kuuluu.

3.12 Riippumatta ehdotettujen ratkaisujen yleislähestymistavasta ja niiden vahvoista perusteista ILO:n oppaassa annetaan huomattavasti joustovaraa useissa kysymyksissä, joita eri jäsenvaltiot voivat käsitellä paikallisten olosuhteidensa pohjalta. Tämä pätee sellaisiin kysymyksiin kuin sanamuodon mukauttaminen paikallisolosuhteisiin sekä enemmän tai vähemmän yksityiskohtainen tapa laskea vapaaehtoistyön arvoa (muuta esimerkkejä esitetään kohdassa 3.10). Toisaalta tietojen kansainvälisen vertailtavuuden varmistamiseksi tulisi käyttää vapaaehtoistoiminnan määritelmien keskeisiä tekijöitä.

⁽¹⁸⁾ Nałęcz, S., *Sharing the Experience of Volunteer Work Measurement. Lessons from pioneer implementation of the ILO methodology by the Central Statistical Office of Poland*, <http://evmp.eu/wp-content/uploads/Lessons-Podgorica-GUSISP.pdf>.

⁽¹⁹⁾ Cappadozzi, T., *Sharing the Italian experience on the project of measurement of unpaid volunteer work*. http://evmp.eu/wp-content/uploads/Cappadozzi_Presentation_EVMP-Conference_Madrid_3.28.2012.pdf.

⁽²⁰⁾ Yksinkertaistettuja luokitteluja käytettiin kaikissa kolmessa maassa, joissa on tähän mennessä mitattu vapaaehtoistyötä ILO:n oppaan mukaisesti.

3.13 Oppaan joustavuus johtuu halusta tehdä siitä yleispätevä ja varmistaa sen laaja-alainen soveltaminen riippumatta merkittävistä kulttuurisista ja yhteiskunnallisista eroista globaalilla tasolla. EU:ssa nämä erot ovat melko pieniä, minkä ansiosta voidaan kehittää yhtenäisemmät menetelmät ja näin ollen saada paremmin vertailukelpoisia tietoja.

4. Mitä tulisi tehdä?

4.1 Kun otetaan huomioon huomattava tarve saada tietoa vapaaehtoistoiminnasta, mikä johtuu sen keskeisestä roolista osallistavan kasvun tuottamisessa ja sosiaalisen koheesion, sosiaalisen ja inhimillisen pääoman, epävirallisen oppimisen, työmarkkinoille pääsyn ja sukupolvien välisen solidaarisuuden vahvistamisessa, EU-tasolla tulee varmistaa jäsenvaltioissa tehtävän vapaaehtoistyön järjestelmällistä ja vertailukelpoista tutkimusta tukevat olosuhteet. ETSK ymmärtää, että kaikki EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden toteuttamat uudet toimet tarvitsevat vakaan rahoituksen ja ilmoittaa sen vuoksi tutkivansa kaikkia mahdollisia keinoja tukea ja rahoittaa vapaaehtoistoiminnan mittaamista käsittelevää tutkimusta, kohdassa 4.2. esitettävä ehdotus mukaan luettuna.

4.2 Koska EU:n asiakirjojen suosituksissa kehoitetaan jäsenvaltioita kehittämään vapaaehtoistoimintaa koskevaa tutkimusta ILO:n oppaan pohjalta, ETSK kehottaa Euroopan komissiota työskentelemään lähivuosina vapaaehtoistyötä koskevan tutkimuksen yhtenäisen menettelytavan aikaansaamiseksi ja huolehtimaan sen sisällyttämisestä asianmukaiseen Euroopan komission asetukseen jäsenvaltioiden säännöllisesti tekemää tutkimusta varten.

4.3 Ennen asetuksen hyväksymistä komission tulisi ryhtyä toimiin tukeakseen menetelmien kehittämistyötä ja pilottitutkimuksia, jotta kansalliset tilastolaitokset voivat määrittää vapaaehtoistoiminnan tutkimusta koskevat johdonmukaiset periaatteet. Tällöin tulee noudattaa ILO:n oppaan pääperiaatteita ja hyödyntää niiden maiden kokemuksia, jotka ovat jo tehneet tutkimusta oppaassa kuvattujen ratkaisujen pohjalta. Asetuksen yksityiskohtaista sisältöä laadittaessa tulee pyrkiä minimoimaan kustannukset ja hallinnolliset rasitteet. Sen vuoksi paras ratkaisu on yhdistää vapaaehtoistoimintaa koskeva tutkimus jäsenvaltioiden kansallisten tilastolaitosten tietyllä alalla jo tekemään tutkimukseen.

4.4 Kun otetaan huomioon suuri tarve saada tietoa virallisen ja epävirallisen vapaaehtoistoiminnan yleisyydestä ja sen vaikutuksista hyvinvoinnin yleistasoon ja julkisen elämän tiettyihin aloihin EU:n eri jäsenvaltioissa, tulisi luoda suotuisat edellytykset sille, että voidaan varmistaa, että Euroopan komissio kerää ja asettaa saataville sopivasti yhtenäistettyjä tietoja, joita on saatu jäsenvaltio- ja EU-tasolla tehdyistä tutkimuksista. Esimerkki vapaaehtoistoiminnan vaikutuksia koskevasta tutkimuksesta voisi olla aikuiskoulutusta koskeva tutkimus, jonka puitteissa voitaisiin koota ja analysoida tietoja vapaaehtoistoiminnan vaikutuksista pyrittäessä hankkimaan halutun työpaikan edellyttämiä taitoja.

4.5 Viranomaisten tulee tunnustaa vapaaehtoistoiminnan taloudellinen arvo ja arvostaa sitä. Euroopan komission ja jäsenvaltioiden tulee laatia säännöt, joiden mukaan vapaaehtoistoiminnan taloudellista arvoa voidaan pitää yhtenä tapana yhteisrahoittaa hankkeita, joita tuetaan julkisista varoista. Vapaaehtoistoiminnan taloudellista arvoa koskevista tutkimuksista, joissa on käytetty koko Euroopan unionissa yhtenäistä menetelmää, saadut kokemukset ja tiedot ovat suureksi hyödyksi etsittäessä käytännön ratkaisuja.

Bryssel 10. joulukuuta 2013

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Sosiaalisten vaikutusten mittaaminen” (omaaloitteinen lausunto)

(2014/C 170/03)

Esittelijä: **Ariane Rodert**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 19. syyskuuta 2013 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa omaaloitteisen lausunnon aiheesta

Sosiaalisten vaikutusten mittaaminen

(omaaloitteinen lausunto)

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 13. marraskuuta 2013.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10.–11. joulukuuta 2013 pitämässään 494. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 146 ääntä puolesta ja 5 vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK on tyytyväinen sosiaalisten yritysten sosiaalisten vaikutusten mittaamisesta käytävään keskusteluun, mutta painottaa, että monimutkaisen aiheen käsittelyyn tarvitaan enemmän aikaa. Ensimmäiseksi komission tulisi käynnistää tietojen kerääminen sosiaalisten vaikutusten mittaamista jäsenvaltioissa käsittelevää vertailevaa analyysia varten sekä myös tutkia aihetta laajemmin Euroopan sosiaalisen ulottuvuuden puutteissa.

1.2 ETSK katsoo, että epäasianmukainen tai liian hätäinen lähestymistapa voi olla vastoin EU:n toimielinten tavoitetta tukea sosiaalisen yritystoiminnan kehitystä ja kasvua. Monissa jäsenvaltioissa alaa ei tunneta hyvin, minkä vuoksi ETSK kehottaa komissiota asettamaan etusijalle tiedotustoimet sekä sosiaalisen yrittäjyyden aloitteen täysimääräisen täytäntöönpanon.

1.3 Sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa pyritään mittaamaan sosiaalisen yrityksen tiettyjen toimintojen – ei yritysten itsensä – sosiaalisia tuloksia ja vaikutuksia, vaikka yhteisötalouden yritysten rakenne tukeekin sosiaalisen arvon luomista. Kyseessä on jatkuva prosessi, joka on keskeinen osa yrityksen toimintaa ja tärkeä strateginen suunnitteluväline.

1.4 Koska mitään tiettyä menetelmää on vaikea asettaa etusijalle, ETSK suosittaa, että uuden menetelmän kehittämisen sijaan komissio lisäisi tietoutta yleisimmin sovelletuista periaatteista. Yhteistä niille on, että ne ovat alhaalta ylöspäin suuntautuvia aloitteita, joilla pyritään kuvaamaan sosiaalisia muutoksia todellisten tarpeiden ja todellisten toimintojen perusteella.

1.5 Sosiaalisen yrityksen keskeisten päämäärien on oltava lähtökohtana kaikkien mittausten kehittämisen, ja niiden on tuettava yrityksen toimia ja oltava oikeasuhtaisia eivätkä ne saa haitata sosiaalista innovointia. Menetelmissä on pyrittävä löytämään tasapaino määrällisten ja laadullisten tietojen välillä siten, että ymmärretään ”tarinan” keskeinen merkitys onnistumisen mittaamisessa. Lisäksi olisi edelleen selvitettävä, mitä vaikeuksia on sosiaalisten vaikutusten mittaustulosten siirtämisessä mikrotasolta makrotasolle (paikallistasolta EU:n tasolle).

1.6 ETSK toteaa erityisesti EuSEF⁽¹⁾- ja PESI⁽²⁾-asetuksia varten tarkoitettujen sosiaalisten vaikutusten mittausten olevan tarpeellisia sekä suosittaa, että näitä asetuksia varten kehitettyjä menetelmiä kokeillaan, seurataan tarkasti sekä tarkistetaan tarvittaessa. Näin taataan, että ne eivät rajoita sosiaalisten yritysten rahoituksensaantia näiden välineiden kautta. Tällöin komissio voisi laatia yhteiset ohjeet ja periaatteet siitä, mitä tulee mitata (ennemmin kuin siitä, miten mitataan).

1.7 ETSK aikoo edelleen tutkia aihetta ja seurata tarkasti komission työtä menetelmän täytäntöönpanossa taatakseen, että se ei haittaa sosiaalisten yritysten kehitystä Euroopassa. Lisäksi komitea aikoo osallistua laajempaan keskusteluun siitä, millä tavoin sosiaaliset vaikutukset voitaisiin vähitellen ottaa huomioon muillakin aloilla.

⁽¹⁾ Eurooppalaiset yhteiskunnalliseen yrittäjyyteen erikoistuneet rahastot, COM(2011) 862 final.

⁽²⁾ Sosiaalisia muutoksia ja innovaatioita koskeva Euroopan unionin ohjelma, COM(2011) 609 final.

2. Johdanto

2.1 Komission tiedonannossa ”Toinen sisämarkkinoiden toimenpidepaketti – Yhdessä uuteen kasvuun”⁽³⁾ korostetaan tarvetta kehittää menetelmiä sosiaalisten yritysten sosiaalisten ja taloudellisten hyötyjen mittaamiseksi EuSEFin ja PESI:n täytäntöönpanossa.

2.2 Tämän vuoksi sosiaalista yrittäjyyttä käsittelevän monenvälisen neuvoo-antavan työryhmän (GECES) alaryhmä⁽⁴⁾ on saanut tehtäväkseen antaa komissiolle tietoa siitä, millä tavoin sosiaalinen yritys voi mitata omia sosiaalisia vaikutuksiaan.

2.3 Käsillä olevassa lausunnossa kuvaillaan sosiaalisten vaikutusten unioninlaajuisen mittaamenetelmän kehitystä sosiaalisten yritysten näkökulmasta ensisijaisesti EuSEFin ja PESI:n puitteissa. Aiheen merkittävyyden vuoksi ETSK kuitenkin korostaa, että sosiaalisten vaikutusten mittaamista tulisi vähitellen pohtia myös muilla aloilla hajanaisen lähestymistavan välttämiseksi.

2.4 Sosiaalista yrittäjyyttä on käsitelty useissa viimeaikaisissa EU:n aloitteissa. Myös ETSK on työskennellyt paljon aiheen parissa⁽⁵⁾ ja käsitellyt muun muassa EuSEFiin ja sosiaalisiin yrityksiin liittyviä haasteita⁽⁶⁾. Keskeisellä sijalla on Euroopan komission käynnistämä sosiaalisen yrittäjyyden aloite⁽⁷⁾, jonka tavoitteena on edistää sosiaalisen yrittäjyyden ja sosiaalisen yritystoiminnan kehitystä ja kasvua EU:ssa.

2.5 Sosiaaliset yritykset on perustettu sosiaalisia tarkoituksia varten ja ne toimivat osana yhteisötaloutta. Tämän mallin turvaamiseksi ETSK painottaa, että sosiaalisen yrittäjyyden aloitteen määritelmä sosiaalisista yrityksistä tulisi ottaa lähtökohdaksi kaikkiin alaa koskeviin asetuksiin, standardeihin tai ohjelmiin, sillä se kattaa sosiaaliset yritykset laajapohjaisesti sisältäen jäsenvaltioissa esiintyvät erilaiset mallit.

2.6 On tärkeää korostaa, että käsillä olevan lausunnon tarkoituksena ei ole luoda perusteita yritysten sosiaalisen arvon mittaamiselle yleisellä tasolla. Aihetta ei myöskään pidä sekoittaa yritysten yhteiskuntavastuuseen liittyviin aloitteisiin eikä siihen, että kaikkien työnantajien on tarjottava asianmukaiset työolot sekä noudatettava mahdollisesti olemassa olevia työehtosopimuksia. Lisäksi on todettava, että sosiaalisten toimintojen ja infrastruktuurin tehokkuus kuuluu edelleen jäsenvaltioiden toimivaltaan.

2.7 Vaikka käsillä olevassa lausunnossa tarkastellaan ainoastaan sosiaalisten yritysten toiminnan vaikutuksia eikä sosiaalista yrittäjyyttä itsessään, niiden rakenne ja toimintamallit ovat keskeisiä tekijöitä sosiaalisten vaikutusten synnyttämiseksi, koska ne sisällyttävät toimintaansa sosiaaliset kustannukset ja luovat positiivisia ulkoisvaikutuksia.

3. Sosiaaliset vaikutukset yhteiskunnallisessa kontekstissa

3.1 Taloudelliset tulokset ovat olleet pitkään tärkein indikaattori, jolla mitataan organisaatioiden ja valtioiden kehitystä riippumatta siitä, onko niiden tärkeimpänä päämääränä ollut taloudellinen vai yhteiskunnallinen kehitys. Maapallon kestävä kehityksen kannalta etusijalle on asetettava kokonaisvaltaisempi lähestymistapa, jossa otetaan huomioon sosiaaliset, ympäristöön liittyvät ja taloudelliset seuraukset.

3.2 Tietoisuus aiheesta on parantunut viime vuosina. ETSK antoi vuonna 2008 oma-aloitteisen lausunnon aiheesta ”BKT:tä enemmän – kestävä kehityksen mittaaminen”⁽⁸⁾. Siinä korostettiin uudenlaisten menetelmien tarvetta kestäväpohjaisuuden ja hyvinvoinnin mittaamista varten yhteiskunnallisiin haasteisiin vastaamiseksi. Komission vastaus oli vuonna 2009 julkaistu tiedonanto ”BKT ja muut indikaattorit: edistyksen mittaaminen muuttuvassa maailmassa”⁽⁹⁾. Siinä tuotiin esille tarve uusille seuranta- ja mittaussvälineille yhteiskunnallisen kehityksen kuvaamiseksi. Myös muut toimijat ovat tehneet aloitteita uusien välineiden käyttöön ottamiseksi. Tällainen on esimerkiksi OECD:n *Better Life Index*⁽¹⁰⁾.

3.3 Nyt kriisiaikana Euroopassa, jonka hyvinvointimallit ovat muuttumassa, on sitäkin tärkeämpää painottaa aidon lisäarvon luomista. Viime aikoina tätä on korostettu talous- ja rahaliiton sosiaalista ulottuvuutta tukevilla aloitteilla⁽¹¹⁾, joissa on ehdotettu sosiaalisia indikaattoreita ja toimia täydentämään taloudellista raportointia. Tällaisia argumentteja esitetään nykyisin useissa EU:n asiakirjoissa, joissa sosiaalisen lisäarvon, muutoksen ja vaikutuksen mittaamista ja seurantaa pidetään direktiivien, ohjelmien tai toimintojen tehokkaan täytäntöönpanon edellytyksenä.

⁽³⁾ COM(2012) 573 final.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/expert-group/social_impact/index_en.htm

⁽⁵⁾ EUVL C 318, 23.12.2009, s. 22; EUVL C 24, 28.1.2012, s. 1; EUVL C 229, 31.7.2012, s. 44.

⁽⁶⁾ EUVL C 229, 31.7.2012, s. 55.

⁽⁷⁾ COM(2011) 682 final.

⁽⁸⁾ EUVL C 100, 30.4.2009, s. 53.

⁽⁹⁾ COM(2009) 433 final.

⁽¹⁰⁾ <http://www.betterlifeindex.org/>

⁽¹¹⁾ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2013/10/pdf/20131002_1-emu_en.pdf

3.4 Sosiaalisten vaikutusten mittaaminen on tärkeä aihe, ja se on keskeinen eurooppalaisen sosiaalisen ulottuvuuden uudelleenrakentamisen kannalta. ETSK kyseenalaistaakin komission hätäisen lähestymistavan tällä alalla ja kehottaa käyttämään enemmän aikaa aiheen laajempaan ja perusteellisempaan käsittelyyn, jotta löydetään parhaiten sopivimmat menettelytavat. Tähän liittyen on todettava, että koska johtavana tavoitteena on auttaa sosiaalisia yrityksiä täyttämään tehtävänsä, komission on varottava kehittämästä menetelmiä, joilla voi olla päinvastaisia tuloksia.

3.5 Tätä puoltaa myös se, että monissa jäsenvaltioissa sosiaalista yrittäjyyttä ja yhteisötaloutta koskeva tietämys ja niiden saama tunnustus on hyvin vähäistä. Alan kehityksen kannalta voi olla haitallista aloittaa keskustelu sosiaalisten vaikutusten näkökulmasta sen sijaan, että pyrittäisiin luomaan sosiaalisten yritysten kehitystä tukeva ympäristö. ETSK kehottaakin komissiota asettamaan etusijalle sosiaalisen yrittäjyyden aloitteen täysimääräisen täytäntöönpanon sekä sosiaalisten yritysten avoimet toimintaedellytykset kaikissa jäsenvaltioissa, ennen kuin sosiaalisten vaikutusten mittaamista koskeva aloite käynnistetään.

4. Sosiaalisten vaikutusten kuvaaminen

4.1 Sosiaalisten vaikutusten mittaaminen hyödyttää kaikkia yhteiskunnan aloja. Positiivisten sosiaalisten vaikutusten aikaansaaminen on sosiaalisen yrityksen perimmäinen tarkoitus ja usein jatkuva ja olennainen osa yrityksen toimintaa. On tärkeää erottaa sosiaaliset tulokset yrityksen tuloksista: mitataan sosiaalisia vaikutuksia, ei organisaatiota.

4.2 Sidosryhmien tavassa kuvailla sosiaalisia vaikutuksia on yhtäläisyyksiä mutta myös eroja. ETSK painottaa yhteisen käsityksen merkitystä ja ehdottaa, että niillä tulisi tarkoittaa sosiaalisen yrityksen tiettyjen toimien sosiaalisia tuloksia ja vaikutusta.

4.3 On myös tärkeä korostaa, että vaikutusten mittaamisen tarkoituksena ei ole ainoastaan mitata toivottuja tuloksia vaan myös kokonaistuloksia (tavoiteltuja ja tavoittelemattomia) ja niiden vaikutuksia.

4.4 Sosiaalisten vaikutusten arviointi on haastavaa, sillä toiminnan ja tulosten välisen yhteyden osoittaminen voi olla vaikeaa. Positiiviset vaikutukset ovat usein laadullisia ja ilmenevät joskus vasta pidemmällä aikavälillä. Toiminnan tiivistämiseen luvuiksi liittyy huomattava riski siitä, että saadut tiedot eivät mittaa sitä, mitä halutaan, tai eivät mittaa sitä oikealla tavalla. Sosiaalisille yrityksille ei siksi pidä asettaa paineita rinnastaa mittaamista kvantifiointiin siten, että keskitytään ainoastaan helposti mitattaviin, kvantifioitaviin tai ulkoisesti havaittaviin toimintoihin.

4.5 Sen sijaan kvantifiointia on pidettävä yhtenä mittaustapana laadullisesti suuntautuneiden lähestymistapojen, kuten kuvaavien menetelmien, rinnalla. Tällainen vaihtoehtoinen tai täydentävä lähestymistapa, jossa kerätään edunsaajien näkökulmasta arvokasta tietoa sisältäviä kertomuksia, on ratkaisevan tärkeä sosiaalisen yrityksen toimintojen lisäarvon arvioimiseksi. Lisäksi on tähdennettävä, että luotavan arvon mittaamisessa ei välttämättä tarvitse päästä lopulliseen lukemaan, vaan lopputulos voi pikemminkin olla lukujen ja tekstin yhdistelmä.

4.6 Näiden monimuotoisten seikkojen selvittämiseksi ETSK suosittaa, että komissio ryhtyisi keräämään tietoa olemassa olevista menetelmistä lähtökohdaksi jäsenvaltioiden väliselle vertailevalle analyysille.

5. Keskeisiä toimijoita ja käsitteitä

5.1 Sosiaalisten vaikutusten mittaamiseen tarkoitettu EU:n menetelmä edellyttää nykyisessä EU:n tilanteessa (EuSEF ja PESI) sidosryhmien osallistumista. Niitä ovat ensisijaisesti sosiaaliset yritykset, käyttäjät, poliittiset päättäjät ja rahoituksen tarjoajat sekä sosiaalipalveluiden tarjoajat, viranomaiset ja työmarkkinaosapuolet silloin, kun se on asianmukaista. Tällainen sidosryhmälähtöinen lähestymistapa mahdollistaa luottamuksen rakentamisen ja tukee siten yhteisen näkemyksen muodostamista toivotuista vaikutuksista.

5.2 Sidosryhmälähtöisen lähestymistavan edellytyksenä on yhteinen käsitys sosiaalisten vaikutusten mittaamisessa käytettävistä peruskäsitteistä. Termit, kuten panos, tuotto, tulos ja vaikutus, määritellään usein eri tavoin eri yhteyksissä. On tärkeää, että sidosryhmillä on sama näkemys näistä termeistä.

5.3 Jos tarkastellaan ainoastaan tuottoa (esim. koulutukseen osallistuvien henkilöiden lukumäärää), jää toiminnon todellinen vaikutus mittaamatta. Onkin tärkeää varmistaa, että sosiaalisten vaikutusten mittaamisessa siirrytään tuoton mittaamisesta vaikutuksen mittaamiseen. Tällä tavoin voidaan selvittää todellinen lisäarvo siten, että samalla otetaan huomioon sosiaalisten vaikutusten mittaamisen monimutkaisuus ja monialainen luonne.

5.4 Lisäksi olisi erityisesti selvitettävä, miksi sosiaalisten vaikutusten mittaustulosten siirtäminen mikrotasolta makrotasolle (paikallistasolta EU:n tasolle) on vaikeaa, sekä tutkittava, millä tavoin mittausmenetelmät kunnioittavat yksilöiden ja yritysten oikeuksia ja tarpeita.

6. Menetelmiä ja välineitä

6.1 Sosiaalisia vaikutuksia mitataan monella eri tavalla, joten on vaikea puoltaa tiettyä menetelmää tai edes vertailla niitä⁽¹²⁾. On kehitetty lukuisia menetelmiä, joista monet on käynnistetty erilaisten Equal-hankkeiden⁽¹³⁾ kautta. Yhteistä niille on, että ne ovat alhaalta ylöspäin suuntautuvia aloitteita, joilla pyritään aikaansaamaan sosiaalisia muutoksia ja jotka perustuvat todellisiin tarpeisiin ja todellisiin toimintoihin.

6.2 Tunnetuimpia menetelmiä ovat *investointien yhteiskunnallinen tuotto* (*social return on investment, SROI*), joka on tuloslähtöinen konsepti organisaation sosiaalisen, ympäristöllisen ja taloudellisen arvonmuodostuksen selvittämiseksi, sekä *yhteiskuntavastuun raportointi* (*social accounting*), joka on menetelmä organisaation sosiaalisten tavoitteiden suunnittelua, mittaamista ja arviointia varten⁽¹⁴⁾. Yleisemmällä tasolla sosiaalisen lisäarvon selvittämiseen käytettävistä menetelmistä mainittakoon *Global Reporting Index (GRI)*, joka on kestäväpohjaisuuden raportointiin tarkoitettu järjestelmä, jolla luodaan puitteet sosiaalisista, ympäristöön liittyvistä ja taloudellisista seikoista raportointia varten. Monia muitakin menetelmiä on kuitenkin olemassa⁽¹⁵⁾.

6.3 Näille menetelmille yhteistä on, että niiden lähtökohtana on sosiaalisen yrityksen toiminnan päämäärä eivätkä muiden sektoreiden liiketoimintamallit. Sen sijaan, että mitataan pelkästään tuloksia kahden ajankohdan välillä, nämä lähestymistavat kattavat usein laajemman ei-lineaarisen prosessin, kuten *Theory of Change*⁽¹⁶⁾, joka tiivistettynä sisältää määrittelyn, mittaamisen ja seurannan. Tällaisten lähestymistapojen soveltaminen integroi mittausprosessin yrityksen liiketoimintasuunnitteluun, ja siitä tulee tärkeä väline sisäisen toiminnan kehittämiseen.

6.4 Sosiaalisten vaikutusten mittausmenetelmät on suunniteltava siten, että ne pysyvät oikeasuhtaisina ja tukevat sosiaalista yrittäjyyttä. Monet sosiaaliset yritykset ovat pieniä ja uusia, ja niillä on rajalliset resurssit monimutkaisten menetelmien soveltamiseen. ETSK suosittaakin, että byrokraattisen taakan pitämiseksi rajallisena ja oikeasuhtaisena sosiaalisten yritysten sijasta muiden sidosryhmien (EU, rahastonhoitajat) tulisi vastata vaikutusten mittaamisen kustannuksista.

6.5 Mikäli harkitaan indikaattoreita, ETSK ehdottaa, että sosiaaliset yritykset valitsevat ne kuultuaan käyttäjiä ja sidosryhmiä. Indikaattoreita voisivat esimerkiksi olla ”yhteiskunnan välttämät kustannukset” tai sosiaalisen yrityksen ”aikaansaama vaikutus”, mutta niissä voitaisiin myös ottaa huomioon yrityksen kampanjointityö sekä niiden rakenne ja toimintamallit.

6.6 Olemassa olevien menetelmien pohjalta komission olisi harkittava sellaisen EU:n kehyksen laatimista, joka on ETSK:n suositusten mukainen ja soveltuu eräiden jäsenvaltioiden erityisiin sääntöihin ja niiden hyväntekeväisyysorganisaatioiden malleihin sekä sosiaalisille yrityksille itselleen.

7. Muita huomioita

7.1 Koska mitään tiettyä menetelmää tai vakioituja indikaattoreita on vaikea asettaa etusijalle sosiaalisten vaikutusten mittaamiseksi, komission olisi aluksi lisättävä tietoutta nykyisin yleisimmin sovelletuista periaateista ja menetelmistä sekä kannustettava yrityksiä käyttämään niitä. Näiden kokemusten pohjalta komissio voi laatia yhteiset ohjeet sosiaalisten tulosten mittaamisesta pelkän tuoton sijaan ja pyrkiä näin määrittelemään periaatekehityksen siitä, mitä mitataan, sen sijaan että pyrittäisiin määrittelemään, kuinka sosiaalisia vaikutuksia mitataan.

7.2 Aiheen kompleksisuuden vuoksi ETSK suosittaa, että EuSEFia ja PESI:tä varten kehitettyjä menetelmiä kokeillaan ensimmäiseksi. Tämä antaisi komissiolle mahdollisuuden seurata tiiviisti näiden menetelmien soveltamisen vaikutusta ja tarkistaa niitä tarvittaessa. Kaikki kerätyt tiedot tulisi eritellä sukupuolen mukaan, jotta naisten rooli sosiaalisessa yrittäjyydessä tunnustetaan ja siten taataan avoimuus määrärahojen jaossa. Tämä auttaa varmistamaan, että käytetyt menetelmät eivät rajoita sellaisen rahoituksen saatavuutta, jolla edistetään asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

⁽¹²⁾ Bouchard, M (ed). (2009), *The worth of social economy. An international perspective*, Peter Lang: , Bruxelles ym.

⁽¹³⁾ http://ec.europa.eu/employment_social/equal_consolidated

⁽¹⁴⁾ <http://www.thesroinetwork.org/what-is-sroi>, <http://www.socialauditnetwork.org.uk/getting-started/what-is-social-accounting-and-audit>

⁽¹⁵⁾ Esim. PQASSO – Practical Quality Assurance Systems for Small Organisations, SIMPLE – Simple Impact Measurement for Local Economies, Volunteering Impact Assessment Toolkit, The Big Picture, Impact Framework, Logic Model Builder, Measuring Impact Framework, Outcome Mapping, Outcome-Based Evaluation, Social Impact Assessment (SIA), The Shujog Impact Framework and Assessment.

⁽¹⁶⁾ <http://www.theoryofchange.org/>

7.3 Näiden pilottihankkeiden muotoilussa komission on otettava huomioon muitakin seikkoja, kuten ”tarkastustoiminnan”/sidosryhmän toimivaltuudet ja tavoite. Tämä liittyy läheisesti kustannusten lisääntymiseen ja näiden toimijoiden motiiveihin. ETSK kehottaa komissiota myös pyrkimään minimoimaan kustannukset mittaamista koskevia vaatimuksia suunniteltaessa sekä välttämään tarpeettoman byrokratian luomista tai sosiaalisen kehityksen vinoutumista.

7.4 Vaarana on, että nimenomaan Eusefia ja PESI:tä varten laadittu mittausmenetelmä asetetaan etusijalle sovellettaessa muita sosiaaliseen yrittäjyyteen liittyviä välineitä ja sääntöjä valtiollisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Sosiaalisten vaikutusten puutteellinen tai virheellinen mittaaminen saattaa haitata sosiaalista innovointia ja kokeiluja. Riskin pienentämiseksi komission olisi toteutettava valistus- ja koulutusohjelmia jäsenvaltioissa.

7.5 Käsillä oleva lausunto on ensimmäinen vaihe ETSK:n työskentelyssä, joka liittyy sosiaalisten vaikutusten mittaamiseen. Sillä reagoidaan komission parhaillaan tekemään työhön aiheen parissa. ETSK pitää kuitenkin ratkaisevan tärkeänä keskustelun jatkamista ja laajentamista. Siksi komitea aikookin seurata komission työtä sekä jatkaa aiheen käsittelyä toimintapolitiikkaa koskevan työskentelynsä muilla osa-alueilla.

Bryssel 10. joulukuuta 2013

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Eurooppalainen vähimmäistulo ja köyhyysindikaattorit” (oma-aloitteinen lausunto)

(2014/C 170/04)

Esittelijä: **Georgios Dassis**

Toinen esittelijä: **Seamus Boland**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 14. helmikuuta 2013 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

Eurooppalainen vähimmäistulo ja köyhyysindikaattorit

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 20. marraskuuta 2013.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10.–11. joulukuuta 2013 pitämässään 494. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 155 ääntä puolesta ja 93 vastaan 12:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Rakenteellisten uudistusten puute ja kriisin sosiaaliset ja taloudelliset haittavaikutukset ruokkivat köyhyyttä ja syrjäytymistä Euroopassa, missä väestö ikääntyy, muuttovirrat lisääntyvät ja euroskeptisyys valtaa alaa. Tämän vuoksi tarvitaan erittäin kiireellisesti poliittista ohjausta, jolla pystytään vahvistamaan solidaarisuutta ja EU:n sosiaalisia perusarvoja.

Tässä tilanteessa ETSK

1.2 katsoo, että nykyisenkaltaisessa kriittisessä suhdanteessa eurooppalaisen vähimmäistulon käyttöönotto auttaisi osaltaan lujittamaan taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta, turvaamaan ihmisoikeudet, takaamaan taloudellisten ja sosiaalisten tavoitteiden välisen tasapainon ja varmistamaan resurssien ja tulojen tasapuolisen jakautumisen.

1.3 toteaa, että ETSK:n elimissä käytiin laajaa keskustelua, ja korostaa kiireellistä tarvetta taata Euroopan unionissa riittävä vähimmäistulo puitedirektiivillä, jonka tavoitteena on torjua köyhyyttä tehokkaasti helpottamalla työmarkkinoille pääsyä, kuten alueiden komitea⁽¹⁾ ja monet köyhyyden vastaista työtä tekevät organisaatiot⁽²⁾ ovat vaatineet, ja kehottaa Euroopan komissiota panemaan alulle yhteisen toiminnan vastaukseksi Euroopan parlamentin vuonna 2011 antamaan päätöslauselmaan⁽³⁾.

1.4 kehottaa komissiota tutkimaan eurooppalaisen vähimmäistulon rahoittamisen vaihtoehtoja ja erityisesti mahdollisuutta perustaa erityinen eurooppalainen rahasto tähän tarkoitukseen.

1.5 pyytää toteuttamaan lisää toimenpiteitä Eurooppa 2020 -strategiaan sisältyvien työllisyyttä, köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi. Tässä yhteydessä pitäisi 1) jatkaa horisontaalisten työllisyystavoitteiden toteuttamista, 2) asettaa tavoitteet köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vähentämisestä yhdistelmäindikaattoriin sisältyvien kolmen indikaattorin perusteella, 3) asettaa unionin ja jäsenvaltioiden tasolla alatavoitteita, jotka koskevat ryhmiä, joihin kohdistuu koko väestöä suurempi köyhyysriski – esimerkiksi lapset tai yksinhuoltajaperheet –, sekä köyhiä työntekijöitä, 4) tarkastella köyhyystasojen laskemiseen ja kansallisten tavoitteiden asettamiseen jäsenvaltioissa käytettyjä menetelmiä ja 5) pyytää jäsenvaltioita vahvistamaan sitoutumisensa siihen, että kaikkien osapuolten toimenpiteiden ansiosta Euroopan unionin kokonaistavoitteen saavuttaminen on mahdollista.

1.6 vaatii, että kansallisiin uudistusohjelmiin ja kansallisiin sosiaalialan raportteihin sisältyvien toimenpiteiden sekä rahoitusjärjestelmän tervehdyttämistoimien sosiaaliset vaikutukset arvioidaan asianmukaisesti sen varmistamiseksi, että ne eivät pahenna köyhyyttä tai sosiaalista syrjäytymistä. Samalla on huolehdittava siitä, että kansalaisyhteiskunta osallistuu nykyistä enemmän kansallisten uudistusohjelmien ja kansallisten sosiaalialan raporttien laatimiseen.

⁽¹⁾ Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan eurooppalainen foorumi”, EUVL C 166, 7.6.2011, s. 18. Ks. s. 19, kohta 7.

⁽²⁾ ATD Fourth World, Euroopan köyhyyden ja syrjäytymisen vastainen verkosto (EAPN), yleiseurooppalainen asunnottomuusjärjestöjen liitto (FEANTSA), Emmaus-liikkeen Euroopan-osasto jne.

⁽³⁾ Euroopan parlamentin päätöslauselma 15. marraskuuta 2011 köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan eurooppalaisesta foorumista (2011/2052/INI) EUVL C 153E, 31.5.2013, s. 57–78.

1.7 vaatii, että köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen kärjistymistä seurataan nykyistä tarkemmin, ja kehottaa komissiota aina tarvittaessa julkaisemaan sosiaalista osallisuutta koskevia suosituksia maittain kansallisten uudistusohjelmien ja kansallisten sosiaalialan raporttien arvioinnin yhteydessä. Suosituksia tulisi voida soveltaa myös maissa, joissa toteutetaan erityistä Euroopan komission, Euroopan keskuspankin tai Kansainvälisen valuuttarahaston tukiohjelmaa.

1.8 korostaa, että kunnollinen työpaikka on paras tae köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen välttämiseksi, ja kehottaa komissiota toteuttamaan kasvu- ja työllisyyspöytäkirjan mukaiset toimenpiteet yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, jotta voidaan edistää kasvua, kilpailukykyä ja uusien työpaikkojen luomista. Komitea on tyytyväinen komission jäsenen Antonio Tajanin pyrkimykseen saada aikaan teollisuuspoliittinen sopimus (*industrial compact*) EU:n teollisuuden ja sen työllistämismahdollisuuksien vahvistamiseksi.

1.9 tähdentää erityisesti olevan tärkeää lisätä työntekijöiden, työttömien ja kaikkien heikommassa asemassa olevien sosiaaliryhmien osallistumista elinikäiseen oppimiseen sekä parantaa ammattipätevyyden ja uusien taitojen hankkimisen tasoa, mikä saattaa nopeuttaa työmarkkinoille pääsyä, parantaa tuottavuutta ja auttaa ihmisiä löytämään paremman työpaikan.

2. Taustaa

2.1 Vähimmäistuloturva on tulotuki, joka ei perustu sosiaaliturvamaksujen maksamiseen ja joka toimii turvaverkkona niille, jotka eivät ole oikeutettuja sosiaaliturvaetuuksiin.⁽⁴⁾ Se on viimeinen suojamuuri köyhyyttä vastaan, ja se liittyy erottamattomasti velvollisuuteen turvata oikeus ihmisarvoiseen elämään niille, joilla ei ole muuta keinoa hankkia toimeentuloaan, ja heistä riippuvaisille henkilöille.⁽⁵⁾ Vähimmäistuloturvaa ei pidä sekoittaa työehtosopimuksissa tai lainsäädännössä vahvistettuun vähimmäispalkkaan.

2.2 Työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevan yhteisön peruskirjan (1989)⁽⁶⁾ 10 artiklan toisessa alakohdassa vahvistetaan oikeus ”riittäviin etuuksiin ja tuloihin” henkilöille, jotka ovat työmarkkinoiden ulkopuolella ja joilla ei ole riittäviä toimeentulokeinoja.

2.3 Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (2000), joka on sisällytetty osaksi uutta uudistusopimusta ja joka on siten oikeudellisesti sitova, todetaan seuraava: ”Ihmisarvo on loukkaamaton. Sitä on kunnioitettava ja suojeltava.” (1 artikla) ”Yhteiskunnallisen syrjäytymisen ja köyhyyden torjumiseksi unioni tunnustaa oikeuden toimeentuloturvaan ja asumisen tukeen tarkoituksena turvata ihmisarvoinen elämä jokaiselle, jolla ei ole riittävästi varoja – –.” (34 artiklan 3 kohta)

2.4 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (153 artiklan 1 kohdan h alakohdan) mukaan unionilla on jäsenvaltioiden toiminnan tukemiseksi ja täydentämiseksi valtuudet säätää lakeja työmarkkinoilta syrjäytyneiden henkilöiden integroimiseksi alalla. Asioita, jotka unionin on otettava huomioon politiikkansa ja toimintansa toteuttamisessa, ovat horisontaalisen lausekkeen (9 artiklan) mukaan muun muassa korkean työllisyystason edistäminen, riittävän sosiaalisen suojelun takaaminen ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunta.

2.5 Suosituksessa 92/441/ETY⁽⁷⁾ kehoitetaan jäsenvaltioita tunnustamaan kaikille kuuluva perusoikeus riittäviin ja turvattuihin varoihin ja etuuksiin, mukauttamaan sosiaalisen suojelun järjestelmiään ja asettamaan yhteiset täytäntöönpanokriteerit, mutta siinä ei kuitenkaan määritellä EU:n laajuista vähimmäistasoa.

2.6 Komission vuonna 2008 antamassa suosituksessa⁽⁸⁾ tunnustetaan, että riittävä tulotuki on yksi aktiivisen osallisuuden kolmesta edellytyksestä, mutta korostetaan, että tulotuen saajilla tulee olla valmius työntekoon tai ammattikoulutukseen tai muihin sosiaalisiin integrointitoimiin osallistumiseen.

⁽⁴⁾ Muita tähän ryhmään kuuluvia poliittisia malleja ovat a) perustulo tai osallistumistulo eli pysyvä, ennalta määrätyn suuruinen etuus, joka maksetaan säännöllisesti jokaiselle aikuisikäiselle kansalaiselle riippumatta taloudellisesta tai sosiaalisesta tilanteesta ja kyvystä käydä työssä ja b) negatiivinen tulovero, joka pohjautuu marginaaliveroasteen käsitteeseen.

⁽⁵⁾ Hugh Frazer & Eric Marlier, *Minimum Income Schemes Across EU Member States*, (”Vähimmäistulojärjestelmät EU:n jäsenvaltioissa”), tiivistelmä, sosiaalista osallistamista käsittelevä riippumaton EU:n asiantuntijaverkosto, Euroopan komissio, työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden pääosasto, lokakuu 2009.

⁽⁶⁾ Euroopan yhteisöjen komissio, ”Työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskeva yhteisön peruskirja”, Luxemburg, Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, 1990.

⁽⁷⁾ Neuvoston suositus 92/441/ETY, annettu 24. kesäkuuta 1992 (*on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection*) EYVL L 245, 26.8.1992, s. 46–48.

⁽⁸⁾ Komission suositus, annettu 3 päivänä lokakuuta 2008, työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämisestä (tiedoksiannettu numerolla K(2008) 5737), EUVL L 307, 18.11.2008, s. 11–14.

2.7 Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunta on ensisijainen tavoite Eurooppa 2020 -strategiassa⁽⁹⁾, jonka yhteydessä perustettiin ”köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan eurooppalainen foorumi”. Strategiassa vahvistetaan ensimmäistä kertaa köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vähentämistavoite: köyhien määrää vähennetään ainakin 20 miljoonalla vuoteen 2020 mennessä. Tämä perustuu kolmeen indikaattoriin: köyhyysriskiin (se prosenttiosuus väestöstä, jonka tulot ovat alle 60 prosenttia kansallisesta keskitulosta), vakavaan aineelliseen puutteeseen (varojen puute, joka todetaan ennalta määritellyn hyödykeluettelon pohjalta) ja alhainen työssäkäyntiaste (eläminen kotitaloudessa, jonka jäsenet ovat työttömiä).⁽¹⁰⁾ ETSK kannattaa tätä sitoumusta ja korostaa, että EU:n politiikan ei pidä kasvattaa köyhyysriskiä.⁽¹¹⁾

2.8 Eurooppa 2020 -strategiassa asetettu köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vähentämistä koskeva päätavoite on tarkkana henkilömääränä ilmaistu vähentämistavoite ja poikkeaa siten muista päätavoitteista⁽¹²⁾: ne on ilmaistu prosenttiosuksina, jolloin jäsenvaltioille on helpompaa saavuttaa sama prosenttimääräinen tavoite.

2.9 Jäsenvaltiot päättävät itse kansallisten tavoitteidensa määrittelystä ja keinoista, joita käytetään tavoitteisiin pääsemiseksi. Kansallisten tavoitteiden yhteenlaskettu määrä jää kuitenkin selvästi alle Eurooppa 2020 -strategiassa asetetun 20 miljoonan ihmisen tavoitteen: ero Eurooppa 2020 -strategian päätavoitteen ja yhteenlaskettujen kansallisten tavoitteiden välillä on arviolta 5–8 miljoonaa.⁽¹³⁾ Monissa kansallisissa uudistusohjelmissa ei myöskään selitetä riittävän tarkasti, miten köyhyyden vähentämistavoite aiotaan saavuttaa, eikä niihin sisälly tarkoituksenmukaisia toimenpiteitä sosiaalisen osallisuuden edistämiseksi.⁽¹⁴⁾ Maiden, jotka saavat erityistä tukea Euroopan komissiolta, Euroopan keskuspankilta tai Kansainväliseltä valuuttarahastolta, ei tarvitse esittää erityisiä kansallisia uudistusohjelmia⁽¹⁵⁾, vaan niiden tulee ainoastaan toimittaa selonteko kussakin yhteisymmärryspöytäkirjassa asetettujen ehtojen mukaisesti, eikä näissä edellytetä toimenpiteitä köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi.

2.10 Euroopan parlamentti kehotti vuonna 2010 antamassaan päätöslauselmassa⁽¹⁶⁾ jäsenvaltioita ottamaan käyttöön järjestelmiä, joissa vähimmäistuloksi taataan vähintään 60 prosenttia asianomaisen valtion mediaanitulosta, ja pyysi EU:ta antamaan tehokkaampia suosituksia. Vuoden 2011 päätöslauselmassa⁽¹⁷⁾ parlamentti kehotti komissiota käynnistämään kuulemismenettelyn mahdollisesta vähimmäistulosta koskevasta asianmukaisesta lainsäädäntöaloitteesta.

3. Köyhyys, sosiaalinen syrjäytyminen ja työttömyys EU:ssa

3.1 ETSK toteaa, että köyhyys on ihmisoikeusloukkaus, ja tästä syystä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklan 3 kohdassa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi on tehtävä sitäkin enemmän työtä. ETSK katsoo, että köyhyyden torjuminen on koko Euroopan laajuinen haaste.

⁽⁹⁾ Eurooppa 2020 – Älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun strategia, COM(2010) 2020 final, Bryssel 3.3.2010.

⁽¹⁰⁾ Näiden kolmen indikaattorin perusteella määritellään se väestöosa, joka on köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa. Henkilö, joka täyttää yhden näistä kriteereistä, kuuluu tähän ryhmään, ja hänet lasketaan siihen kuuluvaksi vain kerran.

⁽¹¹⁾ Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan eurooppalainen foorumi: Eurooppalaiset puitteet sosiaaliselle ja alueelliselle yhteenkuuluvuudelle”, COM(2010) 758 final, EUVL C 248, 25.8.2011, s. 130–134.

⁽¹²⁾ Tavoitteet on työllisyyden, koulutuksen, ilmastonmuutoksen sekä tutkimus- ja kehitystyön alalla ilmaistu prosentteina, jolloin jäsenvaltiot voivat asettaa vastaavia, prosenttiosuksina ilmaistuja tavoitteita.

⁽¹³⁾ Työllisyyttä ja yhteiskunnallista kehitystä käsittelevä Euroopan komission katsaus *Employment and Social Developments in Europe*, 2012.

⁽¹⁴⁾ Frazer, Hugh & Marlier, Eric, 2011. *Assessment of Progress towards the Europe 2020 social inclusion objectives: Main Findings and Suggestions on the Way Forward* (”Sosiaalista osallisuutta koskevien Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden lähentymisen arviointi: tärkeimmät päätelmät ja jatkoehdotukset”), sosiaalista osallistamista käsittelevä riippumaton EU:n asiantuntijaverkosto, Bryssel, Euroopan komissio.

⁽¹⁵⁾ Euroopan komissio, *Guidance for the National Reform Programmes* (”Ohjeita kansallisia uudistusohjelmia varten”), 18. tammikuuta 2012.

⁽¹⁶⁾ Euroopan parlamentin päätöslauselma 20. lokakuuta 2010 vähimmäistulon asemasta köyhyyden torjunnassa ja osallistavan yhteiskunnan edistämiseksi Euroopassa (2010/2039(INI), EUVL C 70E, 8.3.2012, s. 8–18.

⁽¹⁷⁾ Ks. alaviite 3.

3.2 Monissa maissa rakenteellisten uudistusten puute ja kriisi ovat vuodesta 2008 lisänneet köyhyyden sekä sosiaalisen ja ammatillisen syrjäytymisen riskiä.⁽¹⁸⁾ Uusimmat Eurostatin luvut⁽¹⁹⁾ vahvistavat, että köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen uhkaavat Euroopan unionin väestöstä 24,2:ta prosenttia eli 119,7:ää miljoonaa ihmistä.⁽²⁰⁾ Osuus kasvoi 19 jäsenvaltiossa vuonna 2011, ja köyhien tai sosiaalisesti syrjäytyneiden määrä kasvoi vuosien 2008 ja 2011 välillä 4 miljoonaa. Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen riskiä osoittavat kolme indikaattoria ovat myös heikentyneet vuodesta 2008, ja lukemat ovat nykyisin niinkin korkeat kuin 17 prosenttia köyhyysriskin osalta, 9 prosenttia vakavan aineellisen puutteen osalta ja 10 prosenttia alhaisen työssäkäyntiasteen osalta. Useissa maissa köyhien köyhtyminen vain jatkuu.⁽²¹⁾

3.3 Lapset (alle 18-vuotiaat) ovat yksi ryhmistä, missä köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen riski on koko väestöä suurempi: prosenttiosuus on 27,1.⁽²²⁾ Eräissä maissa köyhyys uhkaa suhteellisen suurta osuutta yli 65-vuotiaista.⁽²³⁾

3.4 Tuloerot ja sosiaalinen epätasa-arvo kasvavat jokaisen jäsenvaltion sisällä ja valtioiden ja alueiden välillä, ja ne ovat kärjistyneet voimakkaasti kriisin seurauksena.⁽²⁴⁾ Lisäksi väestönosat, jotka olivat muita heikommassa asemassa jo ennen kriisiä, ovat nyt sitä yhä enemmän.⁽²⁵⁾

3.5 Kriisi on nostanut etualalle uudenlaisia köyhyyden muotoja, kuten kodittomuuden, energiaköyhyyden, taloudellisen syrjäytymisen (peruspankkipalvelujen ja luoton saannin vaikeus) ja kotitalouksien ylivelkaantumisen. Sosiaalisille riskeille altistuvat useammin naiset kuin miehet. Samaan aikaan heikoimmassa asemassa olevat väestönosat, kuten iäkkäät (erityisesti hyvin vanhat ihmiset ja iäkkäät naiset), vammaiset, vakavasti kroonisesti sairaat, yksinhuoltajaperheet, pienituloiset, maahanmuuttajat ja tietyt etniset vähemmistöt, kuten romanit, kärsivät suhteettomasti erilaisista puutteista.

3.6 Työllisyys ja sosiaalinen tilanne ovat Euroopan unionissa kriittisellä tasolla. Työttömyys jatkaa kasvuaan: tammikuussa 2013 työttömiä oli 26,2 miljoonaa eli 10,8 prosenttia unionin työikäisestä väestöstä (euroalueella 19 miljoonaa eli 11,9 prosenttia työikäisestä väestöstä), ja kotitalouksien taloudellinen tilanne on huolestuttava.⁽²⁶⁾ Nuorisotyöttömyys on ennätysmäisen korkealla kaikkialla Euroopan unionissa: 23,6 prosenttia työikäisistä nuorista on työttömänä, ja työttömyysjaksot ovat yhä pidempiä.

3.7 ETSK on erittäin huolissaan köyhien työntekijöiden määrän lisääntymisestä, joka johtuu etenkin lyhytaikaisten työsuhteiden yleistymisestä ja palkkojen alhaisuudesta. Vuonna 2011 köyhyysrajan alapuolella oli 8,9 prosenttia työntekijöistä. He muodostivat kolmanneksen köyhyysriskille alttiista työikäisestä aikuisväestöstä.⁽²⁷⁾

4. Yleistä

4.1 ETSK on ottanut monissa lausunnoissa⁽²⁸⁾ kantaa kysymyksiin, jotka liittyvät suoraan tai epäsuorasti vähimmäistuloon ja köyhyyteen, ja on esittänyt asiaa käsitteleviä suosituksia. Vuonna 1989 esitetyt huomiot ja suositukset⁽²⁹⁾ ovat nyt entistäkin ajankohtaisempia kriisin tuhoisien vaikutusten vuoksi. Komitea tukee erityisesti ”köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan eurooppalaista foorumia” ja katsoo, että avoin koordinoitimenetelmä ja horisontaalinen lauseke voisivat edistää merkittävästi pyrkimyksiä turvata vähimmäistulo ja torjua köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä.

⁽¹⁸⁾ Komission työasiakirja, *Evidence on Demographic and Social Trends. Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy*, SWD(2013) 38 final, ensimmäinen osa.

⁽¹⁹⁾ Eurostat, 2013. Pääindikaattorit t2020_50, t2020_51, t2020_52, t2020_53, päivitetty 3. lokakuuta 2013.

⁽²⁰⁾ Prosenttiluvut ovat korkeimpia Bulgariassa (49 %), Romaniassa ja Latviassa (40 % molemmissa), Liettuaissa (33 %), Kreikassa ja Unkarissa (31 % molemmissa) sekä Italiassa (28,2 %).

⁽²¹⁾ Euroopan komissio, *Social Europe: Current Challenges and the Way Forward, Annual Report of the Social Protection Committee* (2012).

⁽²²⁾ Ks. alaviite 18.

⁽²³⁾ Ks. edellinen alaviite.

⁽²⁴⁾ Euroopan ammatillinen yhteisjärjestö EAY, Euroopan ammattiyhdistysinstituutti, *Benchmarking Working Europe*, 2013.

⁽²⁵⁾ Eurofound, *Quality of Life in Europe: Impacts of the Crisis, 3rd European Quality of Life Survey*, Luxemburg, 2012.

⁽²⁶⁾ Euroopan komissio, *EU Employment and Social Situation Quarterly Review*, maaliskuu 2013.

⁽²⁷⁾ Ks. alaviite 21.

⁽²⁸⁾ Ks. EUVL C 44, 11.2.2011, s. 23–27; EUVL C 166, 7.6.2011, s. 18–22; EUVL C 24, 28.1.2012, s. 35–39; EUVL C 318, 23.12.2009, s. 52–56; EUVL C 48, 15.2.2011, s. 57–64; EUVL C 44, 11.2.2011, s. 90–98; EUVL C 44, 11.2.2011, s. 34–39; EUVL C 318, 29.10.2011, s. 43–49; EUVL C 132, 3.5.2011, s. 26–38; EUVL C 128, 18.5.2010, s. 10–17.

⁽²⁹⁾ EYVL C 221, 28.8.1989, s. 10–15.

4.2 Vähimmäistulojärjestelmän kiireellistä tarvetta korostettiin julkisessa kuulemistilaisuudessa⁽³⁰⁾, jonka ETSK järjesti lausuntonsa laatimisen yhteydessä ja johon osallistui asiantuntijoita ja muita köyhyyden mittaamisen kehittämisen ja eurooppalaisen vähimmäistulojärjestelmän käyttöönoton esteiden poistamisen parissa työskenteleviä henkilöitä.

4.3 Köyhyys⁽³¹⁾ ja sosiaalinen syrjäytyminen ovat moniulotteisia ilmiöitä, jotka edellyttävät Euroopan unionin sosiaalisen osa-alueen vahvistamista. Jotta kriisi saataisiin voitettua ja yhteiskunnan koheesio turvattua, makrotalouspolitiikan on oltava sosiaalisesti kestäväpohjaista. Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen pitkittyminen on haitallista taloudelle, sillä se vähentää käytettävissä olevia tuloja ja kysyntää, heikentää kilpailukykyä ja rasittaa julkistaloutta.

4.4 ETSK onkin vakuuttunut, että painopisteitä ja toimintalinjauksia olisi arvioitava uudelleen erityisesti rahapolitiikassa – vakaus- ja kasvusopimus mukaan luettuna –, kilpailupolitiikassa ja ulkomaankauppapolitiikassa sekä budjetti- ja veropolitiikassa.

4.5 ETSK suhtautuu myönteisesti 20. helmikuuta 2013 annettuun sosiaalisia investointeja koskevien toimenpiteiden ajantasaistukseen⁽³²⁾. Siinä jäsenvaltioita kehoitetaan suunnittelemaan tehokasta ja riittävää tulotukea, jossa otetaan huomioon paikallis-, alue- ja keskustasolla yksilöidyt sosiaaliset tarpeet, ja laatimaan viitebudjetit, joihin sisältyy luettelo tavaroista ja palveluista, joita tietyin kokoinen ja tietyistä jäsenistä koostuva perhe tarvitsee voidakseen elää määritellyllä hyvinvointitasolla, sekä arvioidut kuukausi- tai vuosikohtaiset kustannukset.

4.6 ETSK kehottaa painokkaasti komissiota vauhdittamaan lupauksensa⁽³³⁾ täyttämistä ja tukemaan sen mukaisesti jäsenvaltioiden toimintaa seuraamalla uudistuksia, joilla tähdätään aktiivisen osallisuuden edistämiseen, kehittämällä menetelmän viitebudjetit varten ja seuraamalla tulotuen riittävyttä käyttämällä edellä mainittuja viitebudjetit, kunhan ne on laadittu yhdessä jäsenvaltioiden kanssa.

4.7 ETSK on erittäin vakuuttunut siitä, että paras keino vähentää köyhyyttä ja välttää sosiaalista syrjäytymistä on elvyttää talouskasvua, edistää kilpailukykyä ja luoda eurooppalaisille yrityksille suotuisat toimintaedellytykset (mm. välttää liiallisia hallintorasitteita ja taata mahdollisuudet saada rahoitusta), jotta yritykset voivat laajentua ja luoda työpaikkoja asianmukaisen ammattitaidon omaaville työntekijöille.

4.8 Komitea korostaa, että elinikäisen oppimisen ohjelmiin on kiinnitettävä erityistä huomiota, sillä ne ovat perusväline köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi sekä työllistettävyyden, tiedonsaannin ja työmarkkinoille pääsyn parantamiseksi. On tärkeää vahvistaa työntekijöiden, työttömien ja kaikkien heikossa asemassa olevien yhteiskuntaryhmien osallistumista elinikäiseen oppimiseen ja edistää ammattipätevyyttä ja uuden ammattitaidon hankkimista, sillä näin voidaan nopeuttaa integrointia työmarkkinoille, lisätä tuottavuutta ja auttaa ihmisiä löytämään parempi työpaikka.

4.9 ETSK kannattaa yhdenmisen lähestymistavan soveltamista yhteiskunnalliseen yrittäjyyteen siten, että osoitetaan enemmän varoja eurooppalaiseen yhteiskunnalliseen yrittäjyyteen erikoistuneeseen rahastoon ja parannetaan alan lainsäädännöllistä ja hallinnollista ympäristöä. Näin tuetaan yhteisötalouden yrityksiä, jotka ovat kasvun, innovoinnin ja työllisyyden keskuksia ja jotka voivat näin torjua syrjäytymistä.

4.10 ETSK suhtautuu myönteisesti lasten köyhyyttä käsittelevään hiljattaiseen suositukseen⁽³⁴⁾, mutta pitää valitettavana, että lapset ovat edelleen niin suuressa määrin alttiita köyhyysriskille, joka periytyy sukupolvelta toiselle. Tämä paljastaa nykyisen politiikan puutteet.

⁽³⁰⁾ 28. toukokuuta 2013, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-european-minimum-income>.

⁽³¹⁾ Köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen indikaattori muodostuu kolmesta muuttujasta, jotka ovat köyhyysriski, vakava aineellinen puute ja erittäin alhainen työssäkäyntiaste.

⁽³²⁾ Komission tiedonanto COM(2013) 83, annettu 20. helmikuuta 2013, "Kasvua ja yhteenkuuluvuutta tukevat sosiaaliset investoinnit, mukaan luettuna Euroopan sosiaalirahaston täytäntöönpano vuosina 2014–2020". Sosiaalisia investointeja koskevaan pakettiin sisältyy myös suositus "Investoidaan lapsiin", (C(2013) 778 final) sekä työasiakirjat aiheista *Long-term care in ageing societies – Challenges and policy options*, *Investing in Health*, *Follow-up on the implementation by the Member States of the 2008 European Commission recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market* ja *3rd Biennial Report on Social Services of General Interest*.

⁽³³⁾ Tiedonanto COM(2013) 83 final/2, kohta 2.2.

⁽³⁴⁾ Komission suositus, annettu 20. helmikuuta 2013, "Investoidaan lapsiin – murretaan huono-osaisuuden kierre", EUVL L 59, 2.3.2013, s. 5–16.

4.11 ETSK toteaa huolestuneena, että Eurooppa 2020 -strategian tavoitetta köyhyydestä ja sosiaalisesta syrjäytymisestä (20 miljoonaa köyhää vähemmän Euroopan unionissa vuonna 2020) ei saavuteta.

4.12 ETSK on jo huomauttanut, että kansalaisyhteiskunnan osallistuminen kansallisten uudistusohjelmien laatimiseen vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioittain eikä kaikissa jäsenvaltioissa tehdä juuri mitään osallistumisen edistämiseksi.⁽³⁵⁾

4.13 Ajan tasalla olevien, tuloja ja elinoloja koskevien tietojen puuttuminen on este Eurooppa 2020 -strategian täytäntöönpanolle.

5. Vähimmäistulon rooli köyhyyden torjumisessa ja sosiaalisen osallisuuden edistämässä

5.1 ETSK tiedostaa, että keskeisen roolin antaminen Euroopan unionille vähimmäistuloturvan alalla olisi poliittisesti erittäin monimutkainen hanke jäsenvaltioiden välisten taloudellisten erojen, vähimmäistulojärjestelmissä⁽³⁶⁾ ja sosiaalisen suojelun rakenteissa olevien erojen, toissijaisuusperiaatteen, vähimmäistuloturvaan liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien sekä toisaalta nykyisten poliittisten linjausten ja niiden tulosten ja toisaalta unionin solidaarisuudentunteen välisten monitahoisten vuorovaikutussuhteiden takia.

5.2 ETSK katsoo siitä huolimatta, että vähimmäistulojärjestelmät on otettava käyttöön ja olemassa olevia järjestelmiä on vahvistettava, ottaen huomioon, että 22 vuotta suosituksen 92/441/ETY antamisen jälkeen niitä ei vielä ole kaikissa jäsenvaltioissa, niiden saatavuudesta ja toimivuudesta ei voida antaa kaikkialla takeita ja jäsenvaltioiden yhteenlasketut tavoitteet köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vähentämiseksi jäävät selvästi Eurooppa 2020 -strategian tavoitteesta.⁽³⁷⁾

5.3 Kun otetaan huomioon köyhyyden ja talouden väliset kytkökset, ETSK korostaa, että vähimmäistulojärjestelmät ovat potentiaalinen vakauttava tekijä, joka voi yhtä aikaa lieventää kriisin sosiaalisia seurauksia ja tasoittaa suhdanteita lisäämällä varoja ja sitä kautta piristämällä kysyntää sisämarkkinoilla.

5.4 ETSK pelkää, että vähimmäistulojärjestelmät, joiden kattavuus, yleinen saatavuus ja tehokkuus vaihtelevat suuresti useimmissa eri jäsenvaltioissa, eivät riitä lieventämään köyhyyttä riittävästi, ja on huolissaan siitä, että niiden käyttämättä jättäminen heikentää entisestään järjestelmän tehoa.⁽³⁸⁾

5.5 ETSK on tyytyväinen siihen, että avoimella koordinoitimenetelmällä on saatu myönteisiä tuloksia sosiaalialalla, mutta pahoittelee, ettei nykyisiä välineitä ja rakenteita ole kartoitettu kokonaan ja että edistys köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa on ollut vähäistä.

5.6 ETSK kannattaa sitä, että sosiaalialan avoimen koordinoitimenetelmän täydennykseksi annetaan EU-direktiivi, jolla laajennetaan vähimmäistulojärjestelmät kaikkiin jäsenvaltioihin, tehostetaan jo olemassa olevia järjestelmiä ottaen huomioon erilaiset kansalliset tilanteet ja välitetään näin vahva viesti Euroopan sosiaalisesta pilarista.

5.7 Ehdotettavassa direktiivissä on asetettava yhteiset vaatimukset ja indikaattorit sekä esitettävä menetelmät täytäntöönpanon seuraamiseksi ja työmarkkinaosapuolten, vähimmäistuloon oikeutettujen ja muiden kansallisten vähimmäistulojärjestelmien käyttöönottoon tai uudistamiseen liittyvien osapuolten osallistamiseksi.

5.8 ETSK:n mielestä solidaarisuuden ja sosiaalisen koheesion vahvistaminen **jäsenvaltioissa mutta myös niiden välillä** edellyttää välttämättä sitä, että myös budjetti- ja makrotalouspolitiikkaa täytäntöön pantaessa ja nykyisiä välineitä ja rakenteita käytettäessä edistetään sosiaalisia investointeja koskevia Eurooppa 2020 -strategian tavoitteita.

5.9 ETSK on vakuuttunut siitä, että Euroopan unionin pyrkimyksiin parantaa suojelua vähimmäistulon avulla on sisällyttävä se, että jäsenvaltioille – ja etenkin niille, joissa tarve on kiireellisin – annetaan apua markkinoiden avaamiseen ja tehokkaan makrotalouspolitiikan toteuttamiseen, ja lisäksi on tehostettava ja kohdennettava paremmin jo saatavilla olevien varojen käyttöä ja tutkittava viipymättä mahdollisuuksia lisätä tarvittavia varoja.

⁽³⁵⁾ ETSK, Civil Society Involvement in the National Reform Programmes, summary report ("Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen kansallisiin uudistusohjelmiin: kokoava katsaus"), Bryssel, 28. helmikuuta 2011.

⁽³⁶⁾ Kattavan käsityksen saamiseksi ks. Frazer ja Marlier, mainittu edellä, 2009.

⁽³⁷⁾ Sosiaalisen suojelun komitea, mainittu edellä.

⁽³⁸⁾ SWD(2013) 39 final.

5.10 ETSK muistuttaa, että vaikka vähimmäistulojärjestelmät liittyvät suoraan sosiaaliturva- ja sosiaalietuusjärjestelmiin, niiden ei tulisi aiheuttaa riippuvuutta viimeksi mainituista, ja toistaa jo vuonna 1989⁽³⁹⁾ esittämänsä vaatimukset. Vähimmäistulojärjestelmien rinnalla on tätä varten toteutettava yleisiä poliittisia linjauksia ja kohdennettuja toimenpiteitä, kuten aktiivista työmarkkinapolitiikkaa, jolla pyritään edistämään työttömien työhönpaluuta, työnvälityspalveluja, etuuksien hallinnointia ja työmarkkinaohjelmia (esimerkiksi koulutus ja tarkoituksenmukaisilla aktivointistrategioilla tuettujen työpaikkojen luominen), jotta työnhakijoilla olisi paremmat mahdollisuudet löytää työtä. Olennaisen tärkeitä ovat myös tehokkaat työmarkkinainstituutiot, terveydenhoitopalvelut ja asuntopolitiikka sekä kohtuulliset, ulottuvilla olevat ja laadukkaat julkiset palvelut.

Bryssel 10. joulukuuta 2013

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

⁽³⁹⁾ Ks. alaviitteessä 29 mainittu lausunto.

LIITE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon

Lausuntoa käsiteltäessä hylättiin seuraavat muutosehdotukset, jotka saivat tuekseen vähintään neljänneksen annetuista äänistä:

Kohta 1.4

Muutetaan seuraavasti:

"kehottaa komissiota tutkimaan olemassa olevia parhaita käytänteitä, jotta voidaan auttaa jäsenvaltioita kehittämään aktiivista osallisuutta edistäviä strategioita, joihin sisältyy riittävä ja asianmukainen tulotuki sekä aktivointitoimia ja köyhyyden torjuntatoimia. Tällöin tulee ottaa huomioon jäsenvaltioiden ensisijainen vastuu toissijaisuusperiaatteen ja kansallisten käytänteiden valossa, samalla kun tulee tutkia rahoitusmahdollisuuksia ja rahoituksen tehokasta ja kohdennettua käyttöä eurooppalaisen vähimmäistulon rahoittamisen vaihtoehtoja ja erityisesti mahdollisuutta perustaa erityinen eurooppalainen rahasto tähän tarkoitukseen."

Äänestystulos

Puolesta:	112
Vastaaan:	134
Pidättyi äänestämästä:	10

Kohta 4.2

Muutetaan seuraavasti:

"Vähimmäistulojärjestelmän kiireellistä käsittelyn tarvetta korostettiin julkisessa kuulemisessa³⁰, jonka ETSK järjesti lausuntonsa laatimisen yhteydessä ja johon osallistui asiantuntijoita ja muita köyhyyden mittaamisen kehittämisen ja eurooppalaisen kansallisen tason vähimmäistulojärjestelmän käyttöönoton esteiden poistamisen parissa työskenteleviä henkilöitä."

Äänestystulos

Puolesta:	110
Vastaaan:	132
Pidättyi äänestämästä:	13

Kohta 5.3

Muutetaan seuraavasti:

"Kun otetaan huomioon köyhyyden ja talouden väliset kytkökset, ETSK toteaa korostaa, että vähimmäistulojärjestelmät ovat potentiaalinen vakauttava tekijä, joka voisi yhtä aikaa lieventää kriisin sosiaalisia seurauksia ja tasoittaa suhdanteita lisäämällä varoja ja sitä kautta priistämällä kysyntää sisämarkkinoilla."

Äänestystulos

Puolesta:	110
Vastaaan:	139
Pidättyi äänestämästä:	8

Kohta 5.6

Muutetaan seuraavasti:

"ETSK kehottaa vaihtamaan tietoja kansallisia vähimmäistulojärjestelmiä ja suuntaviivoja koskevista parhaista käytänteistä, jotta jäsenvaltioita voidaan tukea vähimmäistulojärjestelmien luomisessa ja niiden asianmukaisessa kohdentamisessa ja tehostamisessa kannattaa sitä, että sosiaalialan avoimen koordinoitimenetelmän täydennykseksi annetaan EU-direktiivi, jolla laajennetaan vähimmäistulojärjestelmät kaikkiin jäsenvaltioihin, tehostetaan jo olemassa olevia järjestelmiä ottaen huomioon erilaiset kansalliset tilanteet ja välitetään näin vahva viesti Euroopan sosiaalisesta pilarista. Lisäksi vasta käyttöön otettu sosiaalinen tulostaulu voi auttaa estämään mahdollisten erojen syntyä."

Äänestystulos

Puolesta: 115

Vastaa: 138

Pidättyi äänestämästä: 9

Kohta 5.7

Muutetaan seuraavasti:

"Ehdotettavien ~~assa~~ direktiivissä toimenpiteiden avulla on asetettava määriteltävä ohjeelliset yhteiset vaatimukset ja indikaattorit sekä esitettävä menetelmät täytäntöönpanon seuraamiseksi ja työmarkkinaosapuolten, vähimmäistuloon oikeutettujen ja muiden kansallisten vähimmäistulojärjestelmien käyttöönottoon tai uudistamiseen liittyvien osapuolten osallistamiseksi."

Äänestystulos

Puolesta: 115

Vastaa: 139

Pidättyi äänestämästä: 5

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Euroopan koneteollisuusalan (koneenrakennus-, sähkötekniinen, elektroniikka- ja metalliteollisuus) haasteet muuttuvassa globaalissa taloudessa (oma-aloitteinen lausunto)

(2014/C 170/05)

Esittelijä: **Lucie STUDNIČNÁ**

Toinen esittelijä: **Rumen ATANASOV**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 14. helmikuuta 2013 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

Euroopan koneteollisuuden (koneenrakennus-, sähkö-, elektroniikka- ja metalliteollisuus) haasteet muuttuvassa globaalissa taloudessa

(oma-aloitteinen lausunto).

Asian valmistelusta vastannut neuvoo-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset” (CCMI) antoi lausuntonsa 21. marraskuuta 2013.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10.–11. joulukuuta 2013 pitämässään 494. täysistunnossa (joulukuun 11. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 167 ääntä puolesta ja 1 vastaan 4:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan koneteollisuudella ⁽¹⁾ on keskeisen tärkeä rooli Euroopan talouden elpymisessä ja jotta voidaan saavuttaa kunnianhimoinen tavoite, jonka mukaan teollisuustuotannon osuuden BKT:stä tulisi nousta yli 20 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Tällaisen kasvun luominen, nykyisen suuntauksen kääntäminen ja työttömyyden vähentäminen edellyttävät kuitenkin lisää investointeja yrityksiltä.

1.2 Tavoitteen saavuttamiseksi Euroopan unionin on luotava selkeä visio ja tavoite teollisuutta varten. Tämän on johdettava koordinoituun politiikkaan, jonka selkeänä painopisteenä on eurooppalaisen teollisuuden kilpailukyky ja joka kattaa muut politiikan alat siten, että Euroopasta pyritään tekemään houkuttelevampi paikka yritystoiminnan aloittamiseen.

1.3 Euroopan on kehitettävä positiivisempi lähestymistapa teollisuuden muutoksiin erityisesti Keski- ja Itä-Euroopan maiden siirtymän onnistumisen varmistamiseksi.

1.4 Euroopan olisi tiedostettava paremmin vahvuutensa sekä kehitettävä ja vahvistettava niitä: koulutetut ja motivoituneet työntekijät, monipuolinen koulutusympäristö, valtava tieteellinen tietämys, useat maailmanlaajuisesti johtavat alueelliset klusterit, hyvin integroidut toimitus- ja palveluketjut, kehittynyt liikenneinfrastruktuuri sekä erittäin suuret yli 500 miljoonan kuluttajan sisämarkkinat, missä työmarkkinaosapuolten yhteistyö on vahvaa.

1.5 Luodakseen uusia investointeja Euroopan on noudatettava strategiaa, joka pitää sen teollisuuden teknologisen innovoinnin eturintamassa ja on samalla nykyistä houkuttelevampi massatuotantotuotteita valmistaville yrityksille sekä korkean että matalan ja keskikorkean teknologian aloilla, sillä tarvittavan tuotantomäärän ja työllisyydystason saavuttaminen on tärkein väline kilpailukykyyn vahvistamiseksi. ETSK pyytää Euroopan komissiota laatimaan strategian, kuinka Eurooppa voi houkuttaa enemmän investointeja korkean teknologian yrityksiin – mukaan lukien modernit tehtaot, jotka syntyvät neljänneen teollisen vallankumouksen seurauksena – sekä korkeaa ammattitaitoa, joka edistää innovointia koko arvoketjussa.

1.6 Eurooppalaisen tutkimuksen rahoituksen tulisi olla vahvemmin sidoksissa teollisuuden tarpeisiin siten, että yritykset otetaan mukaan innovaatioprosessin varhaisessa vaiheessa ja pk-yritysten luovaa suunnittelua tuetaan, jotta uudet ideat siirtyvät helpommin ja nopeammin uusiin tuotteisiin. Olisi edistettävä ja tuettava klustereita, jotka yhdistävät tuotantoteollisuuden yritykset ja tutkimusrakenteet.

1.7 Komission olisi yhä enemmän pyrittävä helpottamaan eurooppalaisten yritysten, erityisesti pk-yritysten, toimintaa. Uutta teknistä ja hallinnollista lainsäädäntöä olisi harkittava ainoastaan, mikäli tavoitteita ei voida saavuttaa muulla tavoin. Komission olisi nykyistä enemmän painotettava olemassa olevien sääntöjen johdonmukaista soveltamista kaikissa jäsenvaltioissa sekä markkinavalvonnan yhdenmukaistamista ja vahvistamista. Komission olisi myös edistettävä tällaisen lähestymistavan tasapainoista soveltamista globaalisti muilla maapallon alueilla.

⁽¹⁾ Ks. tekstijakso 2, **Johdanto**.

1.8 Hyväksymällä nykyistä johdonmukaisempi ja paremmin ennakoitava lainsäädäntökehys voitaisiin vähentää haittoja, kuten rahoituksen saannin vaikeutta, korkeita energiakustannuksia tai hallinnollisista rasitteista ja lainsäädännöstä aiheutuvia kustannuksia.

1.9 Hyvän työllisyystilanteen säilyttäminen Euroopassa on mahdollista ainoastaan, jos työntekijät ovat paremmin koulutettuja ja kokeneempia kuin kilpailevissa talouksissa. Tarvitaan toimenpiteitä, joilla nuoria – sekä miehiä että naisia – houkutteellaan teknologian alan ammatteihin laitteistojen ja palveluiden ollessa yhä pidemmälle kehittyneitä. On edistettävä yritysten yhteistyötä korkeakoulujen ja muiden oppilaitosten kanssa sekä ammatillista koulutusta ja elinikäistä oppimista.

2. Johdanto

2.1 Euroopan koneteollisuus on hyvin laaja ja monimuotoinen ala, joka kattaa NACE-koodit 25, 26, 27, 28, 29.3, 32.11 ja 33 lukuun ottamatta koodeja 33.15–33.17. Perinteisiä koneteollisuuden aloja ovat koneenrakennus, sähkötekniikka ja mekaaniset laitteet, elektroniikka sekä metallituotteet ja metallintyöstö.

2.2 Kokonaisuudessaan Euroopan koneteollisuus koostuu noin 130 000 yrityksestä, jotka työllistävät noin 10,3 miljoonaa korkeasti koulutettua ja ammattitaitoista ihmistä ja joiden vuosituotanto on noin 1 840 miljardia euroa, noin kolmasosa EU:n kokonaisviennistä.

2.3 Koska ala tuottaa monenlaisia lopputuotteita sekä tarjoaa muille aloille komponentteja, osia, välineitä, koneita, laitteita, järjestelmiä, teknologioita jne., sillä on keskeinen rooli useiden muiden alojen teknologiatason kannalta ja se ohjaa yhteiskunnan kehitystä energiatehokkuuteen, terveyteen, liikkuvuuteen, viestintään ja turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä.

2.4 Mittavuutensa, merkittävän suuren työllistävyytensä sekä vahvan vientisuuntautuneisuutensa vuoksi Euroopan koneteollisuudella on keskeisen tärkeä rooli Euroopan talouden elpymisessä, nykyisen suuntauksen kääntämisessä ja pyrittäessä saavuttamaan Euroopan komission tiedonannossa ”Vahvempi eurooppalainen teollisuus talouden kasvua ja elpymistä varten” asetettu kunnianhimoinen tavoite: teollisuustuotannon osuuden BKT:stä tulisi nousta yli 20 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä.

2.5 Euroopan koneteollisuutta on tarkasteltava ja analysoitava EU:n taloudellisen kehityksen valossa, ja koneteollisuuden eri alat ovat erottamaton ja keskeinen osa kulloistakin arvoketjua. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna ne kärsivät pohjimmiltaan samoista ongelmista kuin arvoketjun muutkin vastaavanlaiset osat (terästeollisuus, energia-ala jne.).

3. Euroopan koneteollisuusalan haasteita

3.1 Kansainvälinen kilpailu

3.1.1 Euroopan koneteollisuuden yritysten tuotannosta huomattava osa menee vientiin. Viime vuosina investoinnit ovat jääneet jälkeen muista maailman alueista. Tämä on vaarassa johtaa arvoketjujen siirtymiseen pois Euroopasta. Eurooppalaisen koneteollisuuden yrityksillä on vastassaan yhä kovempi maailmanlaajuinen kilpailu.

3.1.2 Pohjois-Amerikka on valinnut uudelleenteollistamiseen tähtäävän strategian, joka perustuu etenkin mataliin energiakustannuksiin ja alhaisempiin työvoimakustannuksiin NAFTA-alueella. Kiina ja useat Kaakkois-Aasian maat ovat vetäneet puoleensa huomattavia määriä investointeja etenkin sähkö- ja elektroniikka-aloilla mutta viime aikoina myös konealalla. Näillä teollisuudenaloilla on valtion tukemat kehityssuunnitelmat, eivätkä ne kilpaile pelkästään alhaisemmillä palkoilla vaan tuottavat lähitulevaisuudessa hyödykkeitä, joilla on yhä enemmän lisäarvoa. Japanin kilpailukyky on parantunut jenin devalvoituttua viime aikoina noin 30 prosenttia. Myös Afrikka ja Lähi-itä ovat viime vuosina onnistuneet vetämään puoleensa konealan investointeja.

3.1.3 Tavoite teollisuuden osuuden nostamisesta 20 prosenttiin BKT:stä edellyttää vähintään 400 000 uuden työpaikan luomista vuosittain. Vain jos Eurooppa kykenee houkuttelemaan enemmän investointeja, syntyy riittävästi työpaikkoja ja hyvinvointia Euroopan korkealaatuisten sosiaalinenormien ylläpitämiseksi ja Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseksi. Investointeja tehdään Euroopassa ainoastaan, mikäli EU on kilpailukykyinen.

3.1.4 On selvää, ettei näin suurta määrää (yli 10 miljoonaa) pääasiassa hyväpalkkaisia työpaikkoja voida säilyttää, mikäli EU keskittyy ainoastaan markkinoiden ylätasoon tekniikkaan. Vaikka korkean teknologian yrityksillä on ratkaiseva rooli teknologisen johtoaseman kannalta ja innovoinnin edistämiseksi läpi koko arvoketjun, on ratkaisevan tärkeää, että Euroopassa tuotetaan edelleen kaikenlaisia teknisiä tuotteita ja hyödykkeitä myös matalan ja keskikorkean teknologian aloilla. Työpaikkojen luomisen lisäksi tämä on merkittävää yhdenmukaiselle toimitusverkostolle, joka on yksi tuottajien suurimmista eduista Euroopassa ja mahdollistaa nopean tiedonvaihdon, tuotannon nopean mukauttamisen sekä hyötyamisen alueklustereista.

3.2 Teknologiset haasteet

3.2.1 Juuri tekniikka-ala on eturintamassa vihreään ja vähähiiliseen talouteen siirtymisessä, kun tarkastellaan tuotteita, järjestelmiä ja teknologioita, joita alan yritykset valmistavat. Ala etenee vauhdilla kohti neljättä teollista vallankumousta ⁽²⁾, mikä tarkoittaa siirtymistä massaräätälöintiin, jonka myötä teollisuus voi vastata yhteiskunnallisiin haasteisiin mittatyönä laadituilla ratkaisuilla.

3.2.2 Euroopalla on vihreään talouteen siirtymisessä tarvittava tieteellinen tietämys ja tutkimusosaaminen, mutta innovatiivisten tuotteiden kehittämiseen tarvitaan muutakin. Monilla teknologian aloilla Euroopalla on selkeä tieteellinen etumatka, mutta tästä tutkimuksesta hyötyvät teollisuuden toiminnot ovat sijoittuneet unionin ulkopuolelle, eli Eurooppa ei ole riittävän houkutteleva tuotantopaikka tällaisten innovaatioiden tuomiseen markkinoille. Vaarana on, että osaaminen karkaa kilpaileviin talouksiin.

4. Mitä EU voi tehdä?

4.1 Strategiset näkökohdat

4.1.1 Arvioitaessa EU:n mahdollisuuksia toteuttaa sellaista teollisuuspolitiikkaa, jota oikeasti tarvitaan, on havaittavissa vakavia sisäänrakennettuja ongelmia, jotka vaikeuttavat tarvittavaa siirtymää. Ensinnäkin EU:lta puuttuu valitettavasti näkemystä ja johtajuutta, mikä johtaa liian moniin epäjohtonmukaisiin aloitteisiin ja sääntelypuutteiden huomattavaan epäyhtenäisyyteen. Toiseksi kestävyyskäsitteessä, joka voisi toimia eräänlaisena integrointistrategiana, olisi painotettava yhtä lailla kaikkia kolmea osa-alueita: ympäristöön liittyvää, sosiaalista ja taloudellista kestävyttä.

4.1.2 Sijoittajien luottamus ⁽³⁾ EU:n talouteen on heikentynyt viime aikoina hälyttävästi, ja luottamuksen palauttaminen on ratkaisevan tärkeää. Eurooppa 2020 -strategian todellinen toteuttaminen sekä kannustava ja motivoiva liiketoimintaympäristö voisivat auttaa korjaamaan tilanteen.

4.1.3 Euroopan teollisuuden jatkuvan laskusuuntauksen kääntäminen edellyttää paljon nykyistä enemmän investointeja ja kasvua. Asetettu 20 prosentin tavoite ei toteudu eikä uusia työpaikkoja synny, ellei EU luo selkeää visiota ja toimintasuunnitelmaa teollisuutta varten. Tämän olisi johdettava koordinoituun politiikkaan, jonka selkeänä painopisteenä on eurooppalaisen teollisuuden kilpailukyky ja joka kattaa muut politiikan alat siten, että Euroopasta pyritään tekemään houkutteleva paikka yritystoiminnan aloittamiseen.

4.1.4 Koneteollisuuden yritykset kärsivät liian sääntelystä, joka ei aina ole asianmukaista, sekä monista kansallisista laeista, jotka ovat päällekkäisiä EU:n lainsäädännön kanssa. Ne aiheuttavat vaikeuksia etenkin pk-yrityksille. Koneteollisuuden yritysten päämääränä tulisi olla teknisten ratkaisujen löytäminen ilman, että ne joutuvat käyttämään huomattavan osan resursseistaan tuoreimpien säännösten kanssa pähkäilemiseen. Suoraviivainen lähestymistapa ongelman helpottamiseksi on vähentää uuden lainsäädännön määrää.

4.1.5 Esimerkkinä tarpeettomasta uudesta lainsäädännöstä nykyisin on tullut lähes tavaksi, että asetusten ja direktiivien uudelleenlaatumista koskeviin ehdotuksiin tehdään myöhemmin muutoksia. Usein olemassa olevien sääntöjen parempi soveltaminen ratkaisisi ongelman paremmin kuin uusien säännösten antaminen. Uusiin sääntöihin tulisi siksi turvautua vasta viimeisenä keinona.

4.1.6 EU:n lainsäätäjät pyrkii usein säätelemään tiettyä alaa liian yksityiskohtaisesti. Vaikka tämä on perusteltua tiettyjen teknisten sääntöjen kohdalla, se voi olla epäasianmukaista toisilla aloilla: esimerkiksi elektromagneettisia kenttiä koskevien sääntöjen noudattaminen on liian vaikeaa pk-yrityksille. Komission työterveys- ja työturvallisuusstrategian 2013–2014 tulisi varmistaa riittävä työsuojelun taso ja olla samaan aikaan johdonmukainen, ytimekäs ja helposti sovellettava.

⁽²⁾ Ensimmäinen (1700-luvun loppu): mekaaniset tuotantojärjestelmät; toinen (1900-luvun alku): massatuotanto, työnjako; kolmas (1970-luvun puolivälistä alkaen): automaatio, elektroniikka ja IT; neljäs: internetin integrointi tuotantoprosesseihin ja näiden prosessien verkostointi.

⁽³⁾ Ks. liitteenä oleva Eurostatin asiakirja.

4.1.7 EU:n lainsäädännön ennakoitavuutta on parannettava. Tämä tarkoittaa – yritysten investointisyklit huomioon ottaen –, että menettelytapoja ei pidä muuttaa sen jälkeen, kun ne on määritelty, ja että tavoitteiden tiukentamisen tulee tapahtua ennakoitavalla tavalla ja pitkällä aikavälillä. Ekologista suunnittelua koskeva direktiivi on esimerkki tapauksesta, jossa komission alkujaan kokonaisvaltaista lähestymistapaa ollaan kadottamassa. Alkuperäinen painopiste on ollut energiassa, ja käytetty, vakaaksi osoittautunut menetelmä (energiaan liittyvien tuotteiden ekologista suunnittelua koskeva menetelmä, MEERP) pitäisi säilyttää. Erityisenä ongelmana ovat tiuhaan uudelleenlaaditut säädökset. Joidenkin tuotteiden osalta lainsäädäntöä muutetaan noin viiden vuoden välein, mikä on erityisen haitallista koneteollisuusosalalle, missä investointisuunnitelmien aikaväli ulottuu 10:stä 30 vuoteen.

4.1.8 Valitettavasti komission vaikutustenarvioinneissa ei oteta riittävällä tavalla huomioon uuden lainsäädännön aiheuttamia kustannuksia yrityksille, erityisesti pk-yrityksille. Ylimääräisestä lainsäädännöstä aiheutuvat suurimmat kustannukset, joita ei oteta huomioon, liittyvät Euroopan menettämiin investointeihin ja siihen, että uusia yrityksiä perustetaan EU:n sijasta sen ulkopuolelle.

4.1.9 Vastaavasti myös julkisia hankintoja koskevien sääntöjen tulisi olla helposti ymmärrettäviä. Muussa tapauksessa pk-yritykset eivät enää kykene tekemään tarjouksia, kilpailu vähenee, hankintaprosessissa tehtävien päätösten varmistaminen vaikeutuu ja petosten riski lisääntyy julkisissa hankinnoissa. Siksi painopisteen tulisi olla yksinkertaistamisessa ja avoimuudessa.

4.1.10 Energiakustannukset ovat Euroopassa paljon korkeampia kuin kilpailevissa talouksissa. Todellisten Euroopan energiemarkkinoiden luominen on kiireellisin toimenpide energian hintojen laskemiseksi. Lisäksi on tärkeä välttää antamasta lainsäädäntöä, jonka seurauksena hinnat nousevat edelleen. Hiilidioksidipäästöjen vähentämisen on tapahduttava kohtuuhintaisesti, teknologianeutraalisti ja markkinalähtöisesti.

4.2 Sisämarkkinat ja markkinavalvonta

4.2.1 Reilun kilpailun edellytyksenä on suojautuminen vaatimusten vastaisilta vaarallisilta tuotteilta ja väärennöksiltä. Tällä hetkellä alle 1 prosentti Euroopan suurten satamien kautta tuotavista teollisuustuotteista käy läpi tarkastuksen, jossa varmistetaan niiden yhdenmukaisuus EU:n määräysten kanssa, joten sisämarkkinoille pääsee monia vaarallisia tai väärennettyjä tuotteita, erityisesti sähkötuotteita.

4.2.2 EU:n eri jäsenvaltioiden tarkastus- ja valvontaelimissä on suuria eroja. Eräissä jäsenvaltioissa järjestelmä tarjoaa mekanismin yritysten tarvitsemää suojelua varten, mutta tietyissä toisissa valtioissa tällaiset elimet ovat vähälukuisia, puutteellisia ja riittämättömiä, tai lainsäädäntöä sovelletaan eri tavoin. EU:n olisi parannettava ja vahvistettava näiden elinten välistä koordinoitua asianmukaisen ja yhdenmukaisen eurooppalaisen järjestelmän luomiseksi.

4.3 Standardit

4.3.1 Euroopassa standardoinnista on tullut sisämarkkinoiden menestyksen kannalta ratkaisevan tärkeä tekijä. Standardointi auttaa tekemään tuotteista yhteensopivia siten, että niillä voidaan käydä kauppaa kaikkialla maailmassa ja pitkien arvoketjujen puitteissa. Viime vuosina monet pk-yritykset ovat kuitenkin valitelleet komission standardointitoimikantojen määrää sekä sitä, että standardointi on mennyt teknisiä vaatimuksia pidemmälle. Pk-yritysten osallistumista standardointiprosessiin tulisi kannustaa ja tukea.

4.3.2 Koska pk-yritykset ovat yhä enemmän mukana arvoketjuissa, niille tulisi antaa mahdollisuus osallistua asianmukaisesti standardien laatimiseen. On toteutettava käytännön toimenpiteitä sidosryhmien välisen tasa-arvon takaamiseksi, eli pienemmillä taloudellisilla resursseilla operoivien pk-yritysten osallistumista on tuettava enemmän kansallisella tasolla.

4.4 Teknologia ja tutkimus

4.4.1 Koneteollisuuden yrityksillä on keskeinen asema innovoinnin eturintamassa, sillä ne valmistavat laitteistoja, joita tarvitaan vihreän vallankumouksen toteuttamiseen. Energiatehokkuus, hiilidioksidipäästöjen vähentäminen ja ympäristöystävällisyys vaikuttavat positiivisesti kestäväan kehitykseen alalla. Koneteollisuuden yritysten innovaatioiden seurauksena syntyy paitsi uusia tuotteita usein myös uudenlaisia tuotantotapoja sekä ympäristön kannalta vielä edistyskellisempiä hyödykkeitä ja järjestelmiä, jotka samalla ovat sekä tuottavampia että edullisempia kuluttajille.

4.4.2 Euroopassa tutkimustyö ja tutkimustulokset ovat korkeatasoisia. Vuonna 2012 Euroopassa jätettiin yli 250 000 patenttihakemusta. Tutkimustulosten matka innovatiiviseksi tuotteiksi edellyttää kuitenkin muutakin kuin tietoa ja tutkimusosaamista. Euroopalla oli pitkään selkeä tieteellinen etumatka monilla teknologian aloilla, mutta tutkimuksesta hyötyvät teollisuudenalat ovat usein sijoittuneet Euroopan ulkopuolelle. Euroopassa saatavilla olevan tiedon hyödyntäminen teollisuudessa on siis ollut heikkoa, ja tilanne on korjattavissa ainoastaan, mikäli teollisuus pääsee osallistumaan tutkimusohjelmiin jo varhaisessa vaiheessa ja luodaan asianmukainen kehys, joka antaa niille mahdollisuuden hyödyntää saatua tietoa oikea-aikaisesti. Julkisista varoista olisi tuettava uusia rakenteita, jotka yhdistävät teollisuuden ja tutkimuksen: klustereita, teknologiapuistoja, teknologianvaihtokeskuksia.

4.4.3 Jotta uusia tieteellisiä tutkimustuloksia hyödynnettäisiin tehokkaammin teollisuudessa, tutkimus- ja innovointirahoitus olisi kohdistettava paremmin teollisuuden tarpeisiin ja toteutettava julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden kautta, josta esimerkkinä tulevaisuuden tehtaät -ohjelma. Yritysten ja erityisesti pk-yritysten mukanaolon vahvistamiseksi osallistumista ja hankkeiden hyväksyntää koskevia suuntaviivoja ja määräyksiä olisi yksinkertaistettava. Tarvittaisiin toimenpiteitä, joilla tuetaan nykyaikaisten tehtaiden perustamista neljännen teollisen vallankumouksen jälkeen.

4.5 Työmarkkinavälineet

4.5.1 Jo pelkkä työpaikkojen määrä alalla osoittaa, että sillä on keskeinen rooli torjuttaessa tämänhetkistä korkeaa työttömyyttä EU:ssa sekä suuri potentiaali uusien työpaikkojen luomiseen, mikäli Eurooppa kykenee luomaan investointeja seuraavassa talouden noususuhdanteessa. Sietämättömän korkealla tasolla oleva nuorisotyöttömyys voitaisiin taltuttaa näiden työmahdollisuuksien avulla. EU:n tämänhetkinen pyrkimys nuorisotakuun luomiseksi vaikuttaa hyvältä toimenpiteeltä nykyisen kriisin aikana. Pitkällä aikavälillä kestäväpohjaisia työpaikkoja voivat kuitenkin luoda ainoastaan elinkelpoiset yritykset, jotka investoivat Eurooppaan.

4.5.2 Monilla teollisuudenaloilla on pula nuorista osaajista. Yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen järjestelmien on mukauduttava paljon paremmin yritysten tämänhetkisiin ja tuleviin tarpeisiin. Sekä viranomaisten että teollisuuden itse olisi ryhdyttävä toimenpiteisiin, joilla houkutelaaan nuoria alalle sekä samalla parannetaan sektorin julkisuuskuva. Erityisesti on ratkaistava ongelma luonnontieteen, teknologian, insinööritieteiden ja matematiikan ammattilaisten puuttumisesta eräillä Euroopan alueilla. Olisi muun muassa tuettava näiden alojen ammattilaisten liikkuvuutta Euroopassa.

4.5.3 Edelleen liian harvat nuoret naiset pyrkivät tekniikan alan ammatteihin. Monissa Euroopan maissa koneteollisuus on jo käynnistänyt kampanjoita nuorten naisten houkuttelemiseksi oppisopimuskoulutukseen, ja Euroopan sosiaalirahasto on tukenut hankkeita, joilla pyritään madaltamaan nuorten naisten henkistä kynnystä ryhtyä tekniselle alalle. Tehtävää on kuitenkin vielä paljon. Kouluissa tekniikan ja insinööritaidon opetuksen olisi oltava nykyistä inspiroivampaa.

4.5.4 Laadukas työvoima on yksi ratkaisevista syistä siihen, miksi monet eurooppalaiset yritykset ovat selvinneet hyvin tämänhetkisestä kriisistä. Oppisopimuskoulutusjärjestelmän ansiosta niiden työntekijöillä on kattava tietämys teoreettisesta pohjasta ja varsinaisesta tuotantoprosessista. Ne kykenevät integroimaan innovoinnin nopeasti arvoketjun eri vaiheisiin. EU:n työllisyyspolitiikassa tulisi kannustaa valtioita ottamaan käyttöön tällaisia oppisopimuskoulutusjärjestelmiä yritystasolla. Olisi edistettävä yritysten yhteistyötä koulujen ja yliopistojen kanssa, työelämän aloittamista helpottavia aloitteita sekä työharjoittelua.

4.5.5 Toimialajärjestöt ja ammattiliitot voivat valtiotalon tuella käynnistää aloitteita, joilla arvioidaan teollisuutta koskevaa koulutusta ja kehitetään koulutusväyliä, jotta voitaisiin täyttää pätevän työvoiman tarve alalla, jolla käytettävä laitteisto ja tekniset palvelut ovat yhä pidemmälle kehitettyjä ja edellyttävät uusia taitoja.

4.5.6 Elinikäisen oppimisen tulisi olla työnantajien ja työntekijöiden yhteinen velvollisuus. Työpaikkansa menettäneillä työntekijöillä on oltava mahdollisuus ajantasaistaa nopeasti ammattitaitonsa. On tehostettava aktiivista työmarkkinapolitiikkaa sekä hyvien käytäntöjen vaihtoa, kuten ESR:n ja EAKR:n osarahoittamia aloitteita.

4.5.7 Teollisuuden aloilla tapahtuu koko ajan muutoksia. Uusia työpaikkoja ja tuotteita syntyy jatkuvasti, kun taas toiset menettävät merkityksensä. Tarvittava uudelleenorganisointi on tehtävä ennakoivasti. Kaikki työmarkkinaosapuolet – ammattijärjestöt ja työnantajat – sekä jäsenvaltioiden hallitukset ja EU:n toimielimet on otettava mukaan vuoropuheluun, jonka tarkoituksena on kehittää joustavampi ja positiivisempi lähestymistapa teollisuuden muutoksiin. Ensisijaisesti on vältettävä irtisanomiset koulutetun ja ammattitaitoisen työvoiman pitämiseksi yrityksissä. Silloin, kun työpaikkojen menetykset ovat väistämättömiä, olisi löydettävä vaikutuksia pehmentäviä ja sosiaalisesti hyväksyttäviä ratkaisuja. Eräistä Keski- ja Itä-Euroopan maista on löydettävissä esimerkkejä siitä, millä tavoin talous voidaan nykyaikaistaa tuottavammaksi, vähemmän ympäristöä pilaavaksi ja sellaiseksi, että se luo uusia hyväpalkkaisia työpaikkoja.

4.5.8 Valtiovallan, toimialajärjestöjen ja ammattiliittojen on löydettävä ratkaisuja, joilla vastataan liiketoiminnan jaksolliseen vaihteluun. Ammattitaitoisen henkilökunnan nopea ja tehokas hyödyntäminen on tärkeää, jotta Euroopan teollisuusyritykset kykenevät vastaamaan maailmanlaajuisen kilpailun aiheuttamiin kasvaviin paineisiin. Työlainsäädännön on helpotettava sekä ulkoisia että sisäisiä työjärjestelyjä, joissa otetaan huomioon tuotantoprosessissa tarvittava tehokkuus sekä terveys- ja turvallisuuskysymykset ja työ- ja yksityiselämän tasapaino. Tarvittavia joustavoittamisvälineitä ei saa käyttää Euroopassa olemassa olevien sosiaalisten normien madaltamiseen.

4.5.9 Jäsenvaltioiden työmarkkinaosapuolilla on suuri vastuu työehtosopimusneuvotteluissa. Kilpailukyvyyn säilyttäminen nykyisillä työvoimakustannuksilla on haastavaa. Työntekijöiden ostovoimaa on ylläpidettävä. Eurooppalaisten yritysten kilpailukykyä ei tule parantaa laskemalla palkkoja. Työllisyyden säilyttämiseksi ja parantamiseksi kilpailukyvyssä on keskityttävä muihin tekijöihin kuin hintaan ja on hillittävä tuotantokustannuksia. Tuottavuusedut tulisi jakaa palkankorotusten, investointien ja osakkeenomistajille maksettavien palkkioiden välillä.

4.6 Pk-yritysten kansainvälistyminen

4.6.1 Viime vuosina komissio on myöntänyt, että pk-yritysten viennin edistäminen on avain tehokkaampaan talouteen. Monille pk-yrityksille ensimmäinen askel on vienti toiseen EU-maahan. Tämän vuoksi kilpailu sisämarkkinoilla on niin tärkeää, sillä sieltä saadut kokemukset voivat kannustaa yrityksiä viemään tuotteitaan Euroopan ulkopuolelle. Koska tämä on vaikeaa pk-yrityksille, on tärkeää, ettei niitä jätetä yksin näille markkinoille. Lisäksi vientirahoitusvälineiden saatavuutta pk-yrityksille on parannettava.

4.7 Energiapolitiikka ja tulevaisuuden investoinnit

4.7.1 Vaikka julkisen talouden tilanne on edelleen tiukka, energiainfrastruktuuriin tarvittavia investointeja ei saisi lykätä, sillä se haittaisi Euroopan kilpailukykyä.

4.7.2 Nykyisin useimmat investoinnit energiaan ja energiatehokkuuteen tehdään ainoastaan, jos kannattavuuskynnys saavutetaan kolmen vuoden sisällä, jolloin monet mahdollisista hyödyistä jäävät toteutumatta. Monia yksityisiä investointeja ei tehdä, vaikka ne olisivat hyödyllisiä, koska yleensä kannattavuuskynnyksen saavuttamiseen tarvitaan 3–5 vuoden ajanjaksoa. Ongelma voitaisiin ratkaista, jos näistä investoinneista tulevaisuudessa saatavat tuotot loisivat kassavirtaa jo silloin, kun investointi on tehtävä. Niinpä Euroopan investointipankkiin tai maakohtaisiin rahoittajapankkeihin voitaisiin perustaa rahastoja, jotka myöntäisivät tällaisiin investointeihin lainoja, jotka maksettaisiin myöhemmin takaisin säästöistä johtuvista tuotoista. Tämä malli mahdollistaisi tällaiset investoinnit ilman julkisia tukia.

4.8 Raaka-aineiden saatavuus

4.8.1 Raaka-aineiden hintojen ollessa tällä hetkellä korkeita eurooppalaiset valmistajat ovat hyötynet aiemmista toimista, joilla on tehostettu jätteiden kierrätystä. Tällä hetkellä useimmissa tuotteissa käytettävistä metalleista suurin osa kierrätetään. EU:n ulkopuolelta tuotavien raaka-aineiden saatavuus on kuitenkin ratkaisevan tärkeää koneteollisuusalan kilpailukyvyyn kannalta. Tämän vuoksi EU:n on pidettävä huolta siitä, että WTO:n sääntöjen vastaiset rajoitukset eivät haittaa raaka-aineiden, erityisesti harvinaisten maametallien, kauppaa. Täten on pidettävä huolta siitä, että eettisiä, sosiaalisia ja ekologisia normeja noudatetaan.

4.9 Uusien/tulevien EU:n jäsenvaltioiden potentiaalin hyödyntäminen

4.9.1 Eurooppalaisten yritysten olisi tutkittava ja hyödynnettävä paljon paremmin uusien EU:n jäsenmaiden tarjoamia mahdollisuuksia. Tällaisen lähestymistavan avulla ongelmat, jotka liittyvät Euroopan alueiden välisiin suuriin taloudellisiin eroihin, voitaisiin kääntää Euroopan eduksi.

4.9.2 ETSK kehottaa Euroopan komissiota seuraamaan kriittisten raaka-aineiden kansainvälisen kaupan tilannetta. ETSK suosittaa, että uhkien ja mahdollisten ratkaisujen havainnollistamiseksi laaditaan erilaisia uskottavia skenaarioita, myös pahimmasta mahdollisesta tilanteesta. Yhteistyötä muiden samankaltaisessa tilanteessa olevien maiden (Yhdysvaltojen, Japanin ja Etelä-Korean) kanssa olisi tiivistettävä.

Bryssel 11. joulukuuta 2013

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Euroopan laivanhuolto-, laivankorjaus- ja laivanmuuntamisala joustavana teollisuusalanana, joka on kilpailukykyinen maailmanmarkkinoilla, ja sitoutunut kestävä kasvua edistävään EU-politiikkaan” (oma-aloitteinen lausunto)

(2014/C 170/06)

Esittelijä: **Marian KRZAKLEWSKI**

Toinen esittelijä: **Enrique CALVET CHAMBÓN**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 14. helmikuuta 2013 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

”Euroopan laivanhuolto-, laivankorjaus- ja laivanmuuntamisala joustavana teollisuusalanana, joka on kilpailukykyinen maailmanmarkkinoilla ja sitoutunut kestävä kasvua edistävään EU-politiikkaan”.

Asian valmistelusta vastannut neuvoo-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset” (CCMI) antoi lausuntonsa 21. marraskuuta 2013. Esittelijä oli Marian Krzaklewski ja toinen esittelijä Enrique Calvet Chambón.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10.–11. joulukuuta 2013 pitämässään 494. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 163 ääntä puolesta ja 3 vastaan 4:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan laivanhuolto-, laivankorjaus- ja laivanmuuntamisalalla (*ship maintenance, repair and conversion* – SMRC-sektori) on strateginen merkitys Euroopalle ja sen kestävälle kehitykselle, koska sillä on keskeinen rooli sellaisilla aloilla kuin ympäristönsuojelu, liikenne, energiaturvallisuus ja energiankäytön optimointi.

1.2 ETSK katsoo, että nykyinen SMRC-sektorin telakkaverkosto EU:ssa on edistyneen teknisen taitotiedon ansiosta hyvin valmistautunut ja kykenevä vastaamaan kestävä kehityksen, teknologian, innovaatioiden, ammattitaitoisten työntekijöiden ja alusten varustelun kasvavaan kysyntään.

1.3 Komitea uskoo, että huonosta taloustilanteesta huolimatta sektorille tarjoutuu tilaisuuksia, jotka liittyvät maailman aluskannan kasvuun ja vanhojen alusten suhteellisen osuuden kasvuun ja erityisesti muuntamisen ja uudenaikaistamisen lisääntyvään kysyntään ekologisten, energiataloudellisten ja ilmastollisten vaatimusten vuoksi. Aivan lähitulevaisuudessa on kyse siitä, että tarvitaan enemmän energiatehokkaita aluksia, meritulivoimalaitteiden hyödyntämistä ja kehittämistä sekä luonnonvarojen etsintää meristä.

1.4 Keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä Pohjoisen jäämeren merireittien avaaminen ja avomerien kaivannaistoiminta tarjoavat sektorille uusia mahdollisuuksia.

1.5 Komitea huomauttaa, että jatkuvan kriisin vuoksi alusten ja SMRC-sektorin telakoiden omistajat kohtaavat yhä lupaavista mahdollisuuksista huolimatta rahoituksen pullonkauloja esimerkiksi luotonsaannissa, minkä vuoksi yrityksillä on vaikeuksia liiketoiminnan harjoittamisessa. Lisähaasteena on sektorin kriittisen massa säilyttäminen.

1.6 Tilanteesta selviämiseksi SMRC-sektorin tulisi tehdä tiivistä yhteistyötä merialan arvoketjun kanssa sektorin profiilin kohottamiseksi sekä EU:n, jäsenvaltioiden ja alueiden tuen saamiseksi tilanteessa, jossa kilpailu EU:n ulkopuolisten maiden kanssa kiihtyy koko ajan.

1.6.1 Komitea katsoo, että seuraavanlaisten toimien toteuttaminen on sektorille hyödyllistä ja tarpeellista:

— Annetaan Euroopan investointipankille (EIP) laajempi ja aktiivisempi rooli tällä sektorilla EIP:n Euroopan teollisuuspolitiikan tukemistehtävän puitteissa; tämä pätee myös SMRC-sektorin pk-yrityksiin, joiden osalta EIP:llä ja Euroopan investointirahastolla (EIR) on merkittävät epäsuorat toimintamahdollisuudet.

- Järjestetään työpajoja, joihin osallistuvat EIP, Euroopan komissio ja sektorin toimijoita, (tällaisia työpajoja ehdotetaan LeaderSHIP 2020 -aloitteessa) ja tutkitaan EIP:n kautta saatavia rahoitusmahdollisuuksia.
- Hyödynnetään mahdollisesti Eurooppa 2020 -hankejoukkolainoja koskevaa aloitetta liikennettä ja energiaa koskevilla aloilla; suunnataan (muun muassa ”älykästä erikoistumista” koskevaa) alueellista rahoitusta merenkulkuteollisuuteen. Komissio tekee – ehdottomasti ennen vuoden 2013 loppua – päätöksen (sallittuja valtiontukia telakkateollisuudelle koskevien) ”puitteiden” noudattamisen jatkamisesta siihen asti, kunnes ehdotetaan ja saatetaan voimaan uudet säännökset; ne koskevat sekä tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan (TKI) yleisiä puitteita että aluetukia, joiden yhdessä tulisi tulevaisuudessa täyttää nykyisten ”puitteiden” tehtävä. Lisäksi tulee ryhtyä sellaisiin toimiin, että ”puitteiden” voimassaolon päättyessä ja korvattaessa ne uusilla säännöksillä ei syntyisi uusia rahoituksen pullonkauloja, sekä pyrkii kaikin tavoin korvaamaan SMRC-sektorille tästä mahdollisesti aiheutuvat taloudelliset vahingot.
- Myönnetään ensisijainen kohtelu – myönnettäessä unionin varoja TKI-toimintaan Horisontti 2020 -puiteohjelmasta (jonka on määrä olla Waterborn-teknologiafoorumien seuraaja) – kohdennetuille merialan hankkeille, joihin sisältyy esittelyn ja innovatiivisen potentiaalin osoittamisen elementtejä (mukaan luettuna julkisen ja yksityisen sektorin tutkimuskumppanuudet).

1.7 ETSK huomauttaa, että vaikka EU:n SMRC-sektorin työntekijöiden nykyinen ammattitaito on riittävä, sitä tulisi jatkuvasti arvioida ja ajantasaistaa, ja tällaista toimintaa tulisi tukea ensisijaisesti esimerkiksi LeaderSHIP 2020-aloitteen puitteissa. Tällä sektorilla vallitsee todellinen kriittisen massan menettämisvaara ammattitaitoisen työvoiman ikääntymisen vuoksi.

1.8 ETSK:n näkemyksen mukaan painopisteenä tulisi olla uusien ja nuorten työntekijöiden saaminen alalle, ja se tulisi yhdistää toimiin, joilla kohotetaan alan profiilia. Se tulee yhdistää taloudelliseen tukeen, jota myönnetään SMRC-sektorin alaan kuuluvaa erikoisosaamista tarjoaville kouluille ja oppilaitoksille.

1.9 Komitea katsoo, että komission tulee yhdessä työmarkkinaosapuolten ja muiden sidosryhmien kanssa (esimerkiksi osaamisneuvostojen kaltaisissa puitteissa) laatia suunnitelma ammattipätevyden jatkuvaksi mukauttamiseksi SMRC-sektorin uusiin tehtäviin. Ne kattavat muun muassa offshore-laitteet (alustat, tuulivoimalat jne.), satamalaiturit, uudet tekniset kelluvat yksiköt, nestemäisen maakaasun tankkialukset ja tankkauslaitteet. Se edellyttää pätevyyksien valvontaa, koulutuksen jatkuvaa kehittämistä ja Euroopan sisäisen liikkuvuuden lisäämistä.

1.10 Periaatteiden ja säännösten (ympäristönsuojelu, turvallisuus, satamat, kuljetussäännöt, asennus, kierrätys) laaja kokonaisuus vaikuttaa ratkaisevasti alan toimintaan ja sen tarjoamien palvelujen kysyntään. Sen vuoksi ETSK katsoo, että SMRC-sektorin ja laivanrakennusalan tulee yhdessä konsultoida usein ja järjestelmällisesti Euroopan meriturvallisuusvirasto alusten ekologisuuden ja turvallisuuden parantamiseksi ja niiden tehokkaan valvonnan varmistamiseksi.

1.11 ETSK toteaa, että edistynyttä teknologiaa koskevien uusien periaatteiden ja vaatimusten sarjaa ei tulisi pitää alalle haitallisena tai ongelmallisena seikkana, vaan mahdollisuutena. Tässä kysymyksessä SMRC-sektorin ja laivanrakennusalan ja teräksen tuotantoalan tulisi tiivistää yhteistyötään parempien vaikutusten aikaansaamiseksi. Komitea kehottaa liikenteen ja liikkumisen pääosastoa kiinnittämään strategisia politiikkoja koskevassa työskentelyssään huomiota SMRC-sektoriin (muun muassa lähimerenkulun osalta).

ETSK katsoo, että keskipitkän aikavälin (3-vuotisten) ennusteiden mukaan Euroopassa vallitsee voimakas alusten kierrätystarve ja että SMRC-sektorilla on valmiudet toteuttaa tällaisia hankkeita. Sillä on myös inhimillistä pääomaa, jonka avulla se voi täyttää alusten ihmis- ja ympäristöystävällisen kierrätyksen vaatimukset. Samanaikaisesti sektorilla kiinnitetään huomiota siihen, että tämä on uutta ja erityyppistä toimintaa, jossa yhdistyy arkaluontoisia ja hienovaraisia lähestymistapoja edellyttäviä näkökohtia. Komitean mielestä alusten kierrätyksestä tulee koko ajan strategisempaa toimintaa Euroopan teollisuudelle.

1.12 Komitean mielestä lyhyen aikavälin keskeiset tavoitteet, jotka edellyttävät julkista rahoitustukea EU:n SMRC-sektorilla toteutettavalle muuntamiselle, ovat seuraavat: puhdistajien ja painolastivesien käsittelyjärjestelmien asentaminen (se voi koskea alusten kulkua koskevan Lloydsin rekisterin mukaan jopa 65 000 alusta eri puolilla maailmaa), energiatehokkuuteen liittyvät muuntamistyöt (muun muassa nestemäisellä maakaasulla käyvien moottorien, nestemäisen maakaasun tankkaamisen merellä mahdollistavien laitteiden ja lämmön talteenottojärjestelmien asentaminen sekä kulkunopeuden vähentämistä [slow steaming] nykyaikaistavien kokonaisuuksien asentaminen).

1.13 Komitea on vakuuttunut, että SMRC-teollisuudella on suuri merkitys EU:n eri jäsenvaltioiden merivoimien aluskalustolle ja että kysymys tulee kytkeä muihin puolustusteollisuutta käsitteleviin ETSK:n lausuntoihin.

1.14 ETSK katsoo, että Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) säännösten ja erityisesti painolastivesiä koskevan yleissopimuksen tosiasiallisella täytäntöönpanolla on keskeinen merkitys sektorille. Yleissopimus tulee siis panna asianmukaisesti ja tehokkaasti täytäntöön, ja siihen liittyvät odotukset tulee määrittää selkeästi.

2. Johdanto

Eurooppalainen laivanhuolto-, laivankorjaus- ja laivanmuuntamisteollisuus (SMRC)

2.1 Telakkateollisuus kattaa kaikki yritykset, jotka rakentavat, huoltavat, muuntavat ja korjaavat kaikenlaisia aluksia ja muita vastaavia merialan rakenteita. Englanninkielinen lyhenne SMRC tarkoittaa telakoita, joiden alaan kuuluu alusten huolto, korjaus ja muuntaminen. Tähän toiminta-alaan kuuluvat myös luokituskatsaukset. EU:ssa toimii tällaisia telakoita kuudessatoista maassa, ja ne työllistävät noin 50 000 – 55 000 työntekijää (vuosien 2007–2011 keskiarvo).

2.2 SMRC-sektori on telakkateollisuuden erityinen osa-alue. Sen merkitys kasvaa yhdessä maailman aluskannan kasvun ja meriliikenteen (ja sisävesiliikenteen) lisääntymisen kanssa sekä yhdessä alusteknologian kehityksen ja vesiliikenteeseen kohdistuvien kestävästi kehityksen vaatimusten lisääntymisen kanssa.

2.3 EU:lla on nykyään vahva asema tällä sektorilla. Sen osuus maailmanmarkkinoilla on noin 35 prosenttia, mikä osoittaa sektorilla olevan strategista merkitystä Euroopalle. Tämä asema tulee säilyttää ja jopa vahvistaa sitä, jotta varmistetaan meriturvallisuuden korkea taso sekä ympäristönsuojelua ja energiatehokkuutta koskevat tiukat normit.

SMRC-sektorin erityispiirteitä

2.4 SMRC-sektori eroaa monessa mielessä laivanrakennusalasta. Siihen kuuluvat seuraavat alasektorit: alusten korjaus, huolto ja muuntaminen.

2.5 Huolto ja korjaus ovat yleensä lyhytaikaista toimintaa. Suurimman osan ajasta alus on kuivatelakalla ja keskimäärin noin 10–12 vuorokautta.

2.6 Korjaustoimien suunnittelu on melko yksinkertaista, ja telakat voivat vaikuttaa telakan valintaa koskeviin alusten omistajien päätöksiin. Kun kyseessä ovat suunnittelemattomat korjaukset, joita tehdään järjestelmävirheiden tai mekaanisten ongelmien tai rakenteellisten vikojen tapauksissa, ne täytyy tehdä lähimmällä telakalla. Näissä tapauksissa on vaikeaa vaikuttaa laivanvarustajan päätökseen.

2.7 OECD:n vuonna 2008 antaman kertomuksen ⁽¹⁾ mukaan korjauksen tekevän telakan valinnasta on tullut erittäin tärkeää alusten omistajille, joiden täytyy usein valita taloudellisesti houkuttelevan, edullisen vaihtoehdon ja luotettavuuden ja teknisen edistyksen takaavan vaihtoehdon välillä. Tärkeimmät aluksen korjauspaikkaa määrittävät tekijät ovat yleensä kustannukset, korjausaika (johon sisältyy reitin muuttamiskustannukset) ja – vähemmässä määrin – se, millaista teknologiaa käytetään.

⁽¹⁾ *The interaction between the ship repair, ship conversion and shipbuilding industries report*, C/WP6(2008)6c.

2.8 Eri puolilla maailmaa kytketään alusten rakentaminen ja korjaaminen yhteen mittakaavaetujen saamiseksi. Telakkateollisuuden johtavat maat pitävät yleensä erillään laivanrakennuksen ja SMRC-sektorin toiminnan, jotta ne voivat keskittää paremmin työvoimaa ja parantaa tuottavuutta.

Eräissä EU-maissa (kuten Puolassa, Saksassa ja Alankomaissa) sekä Intiassa laivanrakennustelakoiden ja SMRC-sektorin telakoiden välillä on toiminnallisia ja yhtiöoikeudellisia yhteyksiä. Tämä malli on osoittautunut tehokkaaksi näissä maissa, sillä ne hyödyntävät kummankintyyppisille telakoille yhteisiä osastoja ja laitteita (ja muita organisatorisia yksiköitä⁽²⁾), samalla kun ne hyödyntävät tuotteiden ja tilausten monipuolista valikoimaa sekä taloudellisesta taantumasta johtuvan riskin minimointia.

2.9 Sektorin markkinatilanne

2.10 Viime vuosikymmeninä SMRC-sektorin kehitystä on kuvannut kirjallisuudessa käytetty ”ikinuoren” teollisuudenealan määritelmä. Maailman aluskannan voimakas kasvu 660 miljoonasta kuolleesta painotonnista (vuonna 1990) 1 468 miljoonaan kuolleeseen painotoniin (vuonna 2011) lisää samanaikaisesti SMRC-sektorin teollisuuden mahdollisuuksia. Sektorin maailmanlaajuisen vuotuisen liikevaihdon arvioidaan olleen noin 12 miljardia USA:n dollaria vuoden 2010 lopussa.⁽³⁾

2.11 Eurooppalaisen alusten korjaussektorin liikevaihto oli 3,16 miljardia euroa vuonna 2010 (ennätystulos oli noin 4 miljardia euroa vuonna 2008). Liitteessä 1 esitetään alusten korjauksia tekevien telakoiden liikevaihdot Euroopan eri maissa vuosina 2006–2010.

2.12 Euroopan SMRC-sektorin tilanne oli erittäin hyvä ennen kriisiä. Vuodesta 2010 lähtien laivanvarustajat yrittivät laskea kustannuksia ja leikkasivat sen vuoksi menoja ja lykkäsivät tilausten tekemistä. Vuoden 2010 jälkipuoliskolla ne onnistuivat kompensoimaan tappiot, mistä on osoituksena, että korjausten odotusajat pidentyivät jälleen (viikosta kolmeen viikkoon).

2.13 SMRC-sektorin telakoita on eri puolilla maailmaa. Vaikka Aasiassa sijaitsevat telakat korjaavat aluksia alhaisemmin kustannuksin (alhaisempien työvoimakustannusten vuoksi), monet laivanvarustajat valitsevat kalliimpia telakoita, sillä ne pystyvät tarjoamaan lyhyempiä odotusaikoja (ja auttavat myös välttämään reitin muutoksen) ja edistyneempää taitotietoa.

Alusten muuntaminen ja nykyaikaistaminen SMRC-telakoilla

2.14 Alusten muuntaminen ja nykyaikaistaminen muistuttaa monesta näkökulmasta enemmän alusten rakentamista kuin korjaus- ja huoltotoimia. Alusten muuntaminen kestää yleensä kauemmin kuin normaali korjaus. Muuntamistoimet voidaan luokitella tuotantoprosessiksi.

2.15 Sea Europe -järjestön⁽⁴⁾ mukaan alusten muuntaminen on keston näkökulmasta lähempänä alusten rakentamista, mutta muuntaminen edellyttää täysin erilaista lähestymistapaa. Siihen sisältyy joustavuus, joka mahdollistaa työn suunnittelun muutokset asiakkaan vaatimusten ja muunnettavan aluksen erityispiirteiden mukaisesti.

2.16 Alusten muuntamistöitä tekevillä telakoilla oli juuri ennen kriisiä erittäin hyvä markkinatilanne. Vuonna 2009 tilaukset alkoivat vähetä, ja suurin pudotus tapahtui vuoden 2010 alussa. Tällöin valtaosa muuntamistöiden tilauskirjoista oli tyhjiä. Tilanne parani jonkin verran vuoden 2010 jälkipuoliskolla, mutta nykyään monet laivanvarustajat rajoittavat muuntamistilauksia rahoitusvaikeuksien takia.

2.17 Viime aikoina offshore-tyyppisten apualusten ja kelluvien laitteiden (mm. porauslauttojen) korjausten, muuntamistöiden ja nykyaikaistamisen roolista on tullut yhä tärkeämpi. Kun otetaan huomioon tämän tyyppisten uusien alusten (ja offshore-tyyppisten kelluvien laitteiden) korkeat kustannukset sekä niiden pitkät toimitusajat (jopa neljä vuotta), laivanvarustajat päätyvät muuntamaan olemassa olevia offshore-tyyppisiä yksiköitä ja kelluvia laitteita. Euroopassa houkutus on kuitenkin suuri käyttää ulkomaisia telakoita muuntamistöiden tekemiseen.

⁽²⁾ Ks. alaviite 1.

⁽³⁾ CESA:n vuosikertomus vuosilta 2010–2011.

⁽⁴⁾ Vuonna 2012 EU:n laivanrakentajien yhteisjärjestö (CESA) ja Euroopan laivanvarustusteneuvosto yhdistyivät Sea Europe -nimiseksi järjestöksi (*European Ships and Maritime Equipment Association*).

3. Eurooppalaisen SMRC-sektorin kilpailukyvyyn analyysi

3.1 Hiljattain ECO-REFITEC- tutkimusohjelmassa⁽⁵⁾ on tehty EU:n SMRC-sektorin kilpailukyvyyn tutkimus ja analyysi, joka toteutettiin osana tutkimuksen seitsemättä puiteohjelmaa. Tutkimustulokset esitetään liitteessä 2.

4. SMRC-sektoriin vaikuttava eurooppalainen ja kansainvälinen lainsäädäntö (lähdemateriaalia⁽⁶⁾,⁽⁷⁾,⁽⁸⁾)

4.1 Kansainvälisellä tasolla ei ole keskusteltu kilpailukykyä koskevista (esimerkiksi WTO:n puitteissa) tehtävistä monenvälisistä sopimuksista, jotka voisivat vaikuttaa SMRC-sektoriin, ja mahdollisuudet päästä tällaiseen sopimukseen ovat melko pienet.

4.2 Kahdenvälisesti EU on neuvotellut epäsuorasti kilpailukykyyn vaikuttavat kauppasopimukset USA:n, Kanadan, Japanin ja Etelä-Korean kanssa, mutta niiden vaikutukset SMRC-sektoriin ovat hyvin vähäisiä.

Unionin lainsäädäntöön puolestaan sisältyy telakkateollisuuden valtiontukia koskevat ”puitteet”. Niiden perusteella komissio voi sallia telakoille tarkoitettua innovointi- tai aluetuet sekä vientiluottojen tapauksessa laivanvarustajille myönnettävän tuen. SMRC-sektoriin osalta nämä puitteet koskevat tukia alusten korjaukseen ja muuntamiseen aluetuen ja innovointituen tapauksessa sekä muuntamiseen myönnettävät tuet yksinomaan vientiluottojen tapauksessa.

4.2.1 Nykyiset puitteet sitovat kahden vuoden ajan 1. tammikuuta 2012 alkaen. Komissio ennustaa, että tämän jälkeen on mahdollista yhdistää telakoita koskevat puitteet tutkimus- ja innovaatiotoimintaan myönnettäviä valtiotukia sekä aluetukia koskevien EU:n suuntaviivojen tulevaan versioon, koska tällä hetkellä tarkistetaan sekä unionin yleisiä puitteita että yksityiskohtaisempia laivanrakennusta koskevia puitteita.

4.3 Voimassa olevat, IMO:n jäsenten ratifioimat säännöt, jotka avaavat SMRC-sektorille uusia mahdollisuuksia

4.4 Painolastivesiä koskeva yleissopimus

4.4.1 Painolastivesiä koskevalla yleissopimuksella ratkaistaan ongelma, joka johtuu meriympäristön haitallisten vieraslajien siirtymisestä eri merialueilla, kun alusten kuljettamia painolastivesiä päästetään mereen. Yleissopimuksen on määrä tulla voimaan vuoden 2014 alussa.

4.4.2 Yleissopimuksen vaikutuksista SMRC-sektoriin tulee erittäin suuria, sillä monet alukset tarvitsevat tulevaisuudessa nykyaikaistamista ja/tai muuntamista, mikä voi alusten kulkua koskevan Lloydsin rekisterin mukaan tarkoittaa jopa 65 000 alusta koko maailmassa.

4.4.3 Yleissopimuksen muita mahdollisia vaikutuksia ovat pääasiassa uusien kemikaalien käytöstä ja varastoinnista johtuvat vaarat sekä niiden käyttöä koskevien oikeudellisten vaatimusten lisääntyminen.

4.5 Marpol-yleissopimus (liite VI) – Aluksista aiheutuvan meren pilaantumisen ehkäiseminen

4.5.1 Vuonna 2013 voimaan tulleen yleissopimuksen tavoite on vähentää aluksista peräisin olevia ilmansaasteita ja erityisesti rikin ja typen oksidien päästöjä.

⁽⁵⁾ *Eco innovative refitting technologies and processes for shipbuilding industry promoted by European Repair Shipyards* – Euroopan komission yhteisrahoittama hanke tutkimuksen seitsemännen puiteohjelman (2007–2013) puitteissa.

⁽⁶⁾ Ks. alaviite 5.

⁽⁷⁾ Ks. alaviite 3.

⁽⁸⁾ Ks. alaviite 1.

4.5.2 Jotta voidaan välttää merenkulkuteollisuudelle koituvat turhat rajoitukset, yleissopimuksen liitteessä VI todetaan, että päästövähennykset voidaan toteuttaa käyttämällä vaihtoehtoisia polttoaineita tai ottamalla käyttöön kaasunpuhdistusteknologiaa.

4.5.3 Yleissopimus luo SMRC-sektorille mahdollisuuksia, sillä päästöjä rajoittavaa teknologiaa täytyy asentaa laivoihin, jotka kuuluvat olemassa olevaan aluskantaan. Mahdollisia haittavaikutuksia ympäristöystävällisten laitteiden asennusta suorittaville telakoille ovat lisääntyvä riippuvuus laitteiden toimittajista ja tiettyjen investointien tarve telakoilla.

4.6 Alusten kierrätystä koskeva yleissopimus

4.6.1 Yleissopimuksen tavoitteena on varmistaa sellaiset edellytykset, että alusten kierrätyksen aikana ympäristölle, terveydelle ja turvallisuudelle aiheutuvat vaarat pidetään hyväksyttävällä tasolla.

4.6.2 Yleissopimuksen määräysten mukaan alusten omistajien on oltava täysin tietoisia kaikista materiaaleista, joita käytetään alusten huollossa, korjauksessa ja muuntamisessa, ja varmistettava siitä, ettei telakoilla käytetä koskaan haitallisia aineita. Se voi luoda lisämahdollisuuksia saada uusia erikoispalvelujen tilauksia EU:n telakoille, joilla on taitotiedon korkea taso.

4.7 Alusten kierrätyksestä tulee koko ajan strategisempaa toimintaa, sillä sen tavoitteena on turvata esimerkiksi romun ja muiden raaka-aineiden toimittaminen EU:n valmistusteollisuuden eri aloille (teräs, alumiini, kupari) sekä vähentää suoria ja epäsuoria ympäristövaikutuksia ja kohtuuttomia työehtoja ja sosiaalisia olosuhteita.

5. LeaderSHIP 2020 -aloitteeseen ja telakkateollisuuden alakohtaisen neuvottelukomitean työn alla oleviin asiakirjoihin sisältyviä toimintaehdotuksia ja suuntaviivoja SMRC-sektorille

5.1 SMRC-sektorin ja siihen liittyvien teollisuudenalojen tulee ottaa huomioon EIP:n tarjoamat rahoitusmahdollisuudet sen laajennettujen luottomahdollisuuksien ansiosta. EIP:n toimintaa tulee edistää ja tutkia, pääasiassa ympäristöystävällisen merenkulun, uusiutuvien offshore-energiälähteiden ja alusten muuntamista koskevien hankkeiden näkökulmasta. Kiireellisenä toimenpiteenä ehdotetaan, että yritys- ja teollisuustoiminnan pääosasto järjestää "työpajoja" EIP:ltä saatavan tuen konkreettisten muotojen löytämiseksi.

5.2 Jäsenvaltioiden ja rannikkoalueiden tulee tutkia mahdollisuuksia myöntää rakennerahastovaroja meriteollisuuden teknologian monipuolistamiseen uusilla markkinasektoreilla. Erityisesti tämä koskee älykkään erikoistumisen alueellisia strategioita.

5.3 Tarkasteltaessa EU:n mahdollisia pitkän aikavälin rahoitustoimia Euroopan komission tulisi tutkia mahdollisuuksia myöntää tällaista rahoitusta alusten rakentamiseen ja nykyaikaistamiseen. Jäsenvaltioiden sekä rahoitusalan ja meriteollisuuden teknologian toimijoiden sekä muiden sidosryhmien tulisi tarkistaa markkinatakuiden saatavuus.

5.4 Telakkateollisuuden (SMRC-sektori mukaan luettuna) tulisi harjoittaa yhteistyössä Euroopan komission, jäsenvaltioiden ja alueiden kanssa tutkimustoimintaa muun muassa julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyökumppanuuksien avulla; tällöin tulee ottaa täysimittaisesti huomioon merialan sektorien rakenne ja valtiontukia koskevat periaatteet.

5.4.1 ETSK yhtyy LeaderSHIP2020 -aloitteen perusajatukseen, että julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyökumppanuuksien yleistavoitteiden saavuttamiseen tarvitaan tutkimusohjelmien sitoutunutta tukemista. Lyhyen aikavälin tavoitteiden osalta SMRC-sektorin kestäväällä pohjalla olevan kilpailukyvyyn tulisi epäilemättä perustua tarkoituksenmukaisiin toimiin innovoinnin edistämiseksi yrityksissä.

5.5 ETSK kannattaa telakkateollisuuden alakohtaisen neuvottelukomitean sisällyttämistä politiikkojen määrittelyyn ja toteuttamiseen LeaderSHIP 2020 -aloitteen puitteissa. Tällä hetkellä komitean erityisroolin tulisi perustua aloitteen sen osan täytäntöönpanoon, joka koskee ammattipätevyysien ja -taidon yksilöimisen ja vertailtavuuden parantamista sektorin pitkän aikavälin menestyksen varmistamiseksi.

5.6 ETSK on tyytyväinen neuvottelukomitean työskentelyn edistymiseen sosiaalisten normien laatimisessa eurooppalaisella laivanrakennusalalla ja SMRC-sektorilla.

Bryssel 10. joulukuuta 2013

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE

III

(Valmistavat säädökset)

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

ETSK:N 494. TÄYSISTUNTO 10.–11. JOULUKUUTA 2013

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan unionin solidaarisuusrahaston perustamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2012/2002 muuttamisesta”

COM(2013) 522 final – 2013/0248 (COD)

(2014/C 170/07)

Esittelijä: **Dimitris Dimitriadis**

Euroopan komissio päätti 5. syyskuuta 2013 ja Euroopan parlamentti 10. syyskuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 175 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Euroopan unionin solidaarisuusrahaston perustamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2012/2002 muuttamisesta

COM(2013) 522 final – 2013/0248 (COD).

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 14. marraskuuta 2013.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10.–11. joulukuuta 2013 pitämässään 494. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 153 ääntä puolesta ja 3 vastaan 4:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät

1.1 ETSK:n yleinen arvio EU:n solidaarisuusrahaston⁽¹⁾ tähänastisesta toiminnasta on myönteinen. ETSK kannatti alusta alkaen rahaston perustamista.⁽²⁾

1.2 ETSK katsoo, että asetukseen (EY) N:o 2012/2002 on tehtävä Euroopan unionin solidaarisuusrahaston toiminnan osalta välittömästi muutoksia, joita on jo odotettu liiankin kauan⁽³⁾, ja tukee komission tämänsuuntaista aloitetta, vaikka uusi ehdotus onkin varsin konservatiivinen, kuten myös Euroopan parlamentti on todennut⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 2012/2002, annettu 11. marraskuuta 2002, EYVL L 311, 14.11.2002.

⁽²⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Ehdotus – Neuvoston asetus annettu Euroopan unionin solidaarisuusrahaston perustamisesta”, EUVL C 61, 14.3.2003, s. 187-188.

⁽³⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Euroopan unionin solidaarisuusrahastosta”, EUVL C 28, 3.2.2006, s. 69.

⁽⁴⁾ Euroopan parlamentin mietintö Euroopan unionin solidaarisuusrahastosta, sen täytäntöönpanosta ja soveltamisesta, C2012/2075 – A7-0398/2012, 20. joulukuuta 2012.

- 1.3 ETSK katsoo, että hylätessään komission ehdotuksen ⁽⁵⁾ vuonna 2005 neuvosto menetti tilaisuuden asettaa rahaston toiminta uudelle pohjalle.
- 1.4 ETSK katsoo, että on tehtävä kaikki tarvittava byrokratian vähentämiseksi solidaarisuusrahaston toiminnassa ja sen menettelyjen nopeuttamiseksi. ⁽⁶⁾
- 1.5 ETSK kannattaa uudessa asetusehdotuksessa ⁽⁷⁾ esitettyjä muutoksia, jotka koskevat ennakkomaksujen määrittämistä, "suurkatastrofin" ja "poikkeuksellisten alueellisten katastrofien" käsitteiden täsmentämistä ja niihin jäsenvaltioihin kohdistuvia toimenpiteitä, jotka eivät huolehdi riittävästi katastrofien ennaltaehkäisystä.
- 1.6 ETSK katsoo, että EU:n tulee erityisen vaikeasta taloudellisesta vaiheesta huolimatta osoittaa enemmän varoja solidaarisuusrahaston toimintaan siihen varautumiseksi, että tapahtuisi erityisen laaja suurkatastrofi.
- 1.7 Solidaarisuusrahaston tuen edellytykset olisi ETSK:n mielestä vahvistettava niin täsmällisesti, ettei rahasto herättäisi perusteettomia odotuksia, ettei sitä käytettäisi poliittisiin tarkoituksiin ja ettei kovalle koetukselle joutuneille kansalaisille aiheutettaisi pettymyksiä.
- 1.8 ETSK on samaa mieltä siitä, että solidaarisuusrahaston kaltaiset välineet tarjoavat EU:lle ainutlaatuisen tilaisuuden osoittaa yhtenäisyytään ja solidaarisuuttaan, edellyttäen että niitä käytetään tarkoituksenmukaisesti ja unioni tiedottaa kansalaisille toiminnastaan ja tuestaan.
- 1.9 ETSK katsoo, että suunniteltujen toimien olisi katettava myös äkilliset katastrofit, jotka aiheutuvat kasvihuoneilmiön ja yleensä ilmastonmuutoksen sekä terrori-iskujen seurauksena.
- 1.10 ETSK ihmettelee, miksi "suurkatastrofin" määrittelemisessä käytettävät raja-arvot on pidetty niin korkeina, sillä tämän seurauksena solidaarisuusrahaston varoja voidaan käyttää vain poikkeuksellisesti ja yksinomaan poikkeuksen mahdollistavien lausekkeiden nojalla. ETSK:n mielestä todettujen vahinkojen laajuutta koskeville summille asetetut vähimmäisarvot ovat erityisen korkeita ja niitä tulisi laskea.
- 1.11 Toissijaisuuslauseke, jota neuvosto soveltaa tiukasti, on hankaloittava tekijä ja vaikeuttaa merkittävästi komission työtä. ETSK kehottaa soveltamaan sitä joustavammin.
- 1.12 ETSK on vakuuttunut siitä, että suurkatastrofeilta olisi tietyissä tapauksissa voitu välttyä hyödyntämällä käytettävissä olevia eurooppalaisia mekanismeja ja varoja sekä olemassa olevaa osaamista.
- 1.13 ETSK kannattaa "aiheuttaja maksaa" -periaatetta.
- 1.14 ETSK panee merkille, että suurkatastrofien määrä on valitettavasti kasvanut huomattavasti Euroopassa viime vuosina.
- 1.15 ETSK kehottaa jäsenvaltioita kehittämään sisäisiä menettelyjään ja mekanismejaan komission työn helpottamiseksi siten, että komissio saa riittävän ajoissa luotettavaa, pätevää ja perusteltua tietoa.
- 1.16 ETSK katsoo, että tuen maksamiseen tarvittava 9–12 kuukauden aika on erittäin pitkä eikä palvele tavoitetta, jonka mukaan tarkoitus on antaa välitöntä hätäapua.
- 1.17 ETSK pitää tarpeellisena, että vahvistetaan säännöt solidaarisuusrahaston toiminnan esillä pitämisestä ja siihen liittyvistä tiedotustoimista, jotta kansalaiset saisivat siitä tietoa.

⁽⁵⁾ Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta Euroopan unionin solidaarisuusrahastosta, COM(2005) 108 final, 6. huhtikuuta 2005.

⁽⁶⁾ ETSK:n lausunto komission tiedonannosta Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle "Euroopan unionin solidaarisuusrahaston tulevaisuus", EUVL C 181, 21.6.2012, s. 52.

⁽⁷⁾ Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta Euroopan unionin solidaarisuusrahaston perustamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2012/2002 muuttamisesta, COM(2013) 522 final, 25. heinäkuuta 2013.

2. Johdanto

2.1 EU:n solidaarisuusrahasto perustettiin vuonna 2002 Keski- ja Pohjois-Euroopan katastrofaalisten tulvien seurauksena. Sen tavoitteena on antaa suurien luonnonkatastrofien koettelemille jäsenvaltioille ja ehdokasmaille täydentävää tukea, jonka avulla palautetaan ennalleen tuhoalueiden taloudellinen ja sosiaalinen elämä.

2.2 Solidaarisuusrahasto perustettiin kiireellisellä menettelyllä, kun havaittiin, että vaikka EU:lla oli mittavat varat luonnonkatastrofeihin reagoimiseksi maailmanlaajuisesti, sillä ei ollut tarvittavia välineitä sen omalla alueella tai liittymisprosessissa mukana olevien ehdokasmaiden alueella tapahtuvien vastaavien suuronnettomuuksien varalta.

2.3 Solidaarisuusrahaston perustamisesta lähtien on toteutettu tyydyttävällä tavalla toimia monenlaisissa eri tilanteissa, mutta rahastoon liittyy myös rakenteellisia tai byrokraatiasta johtuvia heikkouksia. Komissio yritti korjata niitä vuonna 2005 annetulla asetusehdotuksella, jonka neuvosto kuitenkin hylkäsi Euroopan parlamentin puoltavasta kannasta huolimatta.

2.4 Solidaarisuusrahaston vuosibudjetti on enintään 1 miljardi euroa, mikä on tähän mennessä osoittautunut riittäväksi.

3. Voimassa oleva asetus rahaston toiminnasta

3.1 Solidaarisuusrahaston perustamisesta annetun tällä hetkellä voimassa olevan asetuksen tärkeimmät säännökset ovat seuraavat:

3.1.1 Solidaarisuusrahasto perustettiin auttamaan jäsenvaltioita ja liittymisprosessissa mukana olevia valtioita suurten luonnonkatastrofien sattuessa ja jotta EU:lla olisi keinot kiireelliseen ja tehokkaaseen toimintaan.

3.1.2 Rahasto kattaa jäsenvaltiot ja liittymisneuvotteluja käyvät valtiot.

3.1.3 Se on täydentävä väline, jota käytetään toissijaisena tukikeinona kiireellisen toiminnan rahoittamiseen.

3.1.4 Rahaston kohteena ovat suurkatastrofien seuraukset, jotka kohdistuvat etupäässä kansalaisten elinoloihin, luonnonympäristöön tai talouselämään.

3.1.5 "Suurkatastrofilla" tarkoitetaan tekstissä katastrofeja, jotka aiheuttavat taloudellisesti mittavia tuhoja tai tuhoja, jotka edustavat tietynsuuruista prosenttiosuutta valtion bruttokansantulosta (BKTL).⁽⁸⁾

3.1.6 Asetuksessa säädetään, että solidaarisuusrahaston tulee noudattaa erityisen ripeitä menettelyjä ja tehdä nopeita päätöksiä.

3.1.7 Tuen täytäntöönpanosta vastaa kuitenkin aina edunsaajavaltio.

3.2 Asetuksen mukaan on tarpeen varmistaa mahdollisimman suuri avoimuus ja moitteeton varainhoito.

3.3 Koska "suurkatastrofiksi" luokittelun edellyttämät summat ovat niin suuria, asetukseen sisältyy myös poikkeuslausekkeita, joita sovelletaan "poikkeuksellisiin alueellisiin katastrofeihin" ja naapurivaltioita koetteleviin katastrofeihin, mutta niihin sovelletaan erityisen tiukkoja kriteereitä ja tukisumma on rajattu enintään 75 miljoonaan euroon. On osoittautunut, että rahaston tukitoimia toteutetaan useimmiten näiden poikkeuslausekkeiden nojalla, koska suurkatastrofiluokittelun edellyttämät summat asetettiin alun perin niin suuriksi.

3.4 Asetuksen mukaan solidaarisuusrahaston ensisijaisia tavoitteita suurkatastrofitilanteessa ovat seuraavat:

3.4.1 perusrakenteiden ja palvelujen toiminnan välitön uudelleenkäynnistäminen energia-, vesi- ja jätevesihuollon, televiestinnän, liikenteen ja opetuksen alalla;

3.4.2 tilapäisistä majoitusjärjestelyistä ja pelastuspalveluiden rahoituksesta huolehtiminen;

3.4.3 kulttuuriperinnön suojelutoimenpiteet;

3.4.4 tuhoja kärsineiden alueiden välitön puhdistaminen.

⁽⁸⁾ "Suurkatastrofiksi" luokittelu edellyttää, että katastrofi aiheuttaa tuhoja, joiden arvioitu laajuus on joko yli 3 miljardia euroa vuoden 2002 hintatason mukaan tai yli 0,6 prosenttia kyseisen valtion bruttokansantulosta.

3.5 Tuhoja kärsineen valtion on toimitettava komissiolle mahdollisimman pian ja viimeistään kymmenen viikon kuluessa katastrofin alkamisesta tukihakemus, jossa mainitaan myös pyydetyn tuen määrä.

4. Asetuksen muutosehdotus

4.1 Tarkasteltavana olevassa ehdotuksessa, joka koskee rahaston toiminnasta annetun asetuksen (EY) N:o 2012/2002 muuttamista, esitetään seuraavia muutoksia:

4.1.1 Rahaston toiminta sisällytetään osaksi uutta monivuotista rahoituskehystä 2014–2020.

4.1.2 Solidaarisuusrahaston soveltamisala määritellään selvästi niin, että se rajoitetaan koskemaan luonnonkatastrofeja, mukaan luettuna ihmisen aiheuttamat katastrofit.

4.1.3 Otetaan käyttöön uusi kynnyсарvo, 1,5 prosenttia BKT:stä NUTS 2 -tasolla (väkiluku 800 000 – 3 miljoonaa asukasta), jota sovelletaan ”alueellisiin katastrofeihin”.

4.1.4 Otetaan käyttöön mahdollisuus suorittaa rahastosta katastrofin kohteena olevan jäsenvaltion pyynnöstä nopeita ennakkomaksuja, jotka voivat olla 10 prosenttia rahoitustuen odotetusta määrästä ja enintään 30 miljoonaa euroa.

4.1.5 Ensimmäistä kertaa otetaan huomioon hitaasti kehittyvät katastrofit, kuten kuivuus.

4.1.6 Asetetaan säännöksiä, joilla kannustetaan tehokkaampaan katastrofien ennaltaehkäisyyn ja hyödyntämään tähän liittyvää unionin lainsäädäntöä, ja annetaan komissiolle oikeus hylätä tukihakemus, jos jäsenvaltio on syyllistynyt vakavaan laiminlyöntiin tai jos samanluonteinen katastrofi toistuu.

4.1.7 Annetaan uusia säännöksiä arvonlisäveron tukikelpoisuudesta ja teknisen avun sulkemisesta rahaston tuen ulkopuolelle.

4.1.8 Mahdollistetaan poikkeuksellisissa olosuhteissa tietyistä varainhoitoasetuksen säännöksistä poikkeaminen.

4.1.9 Suurkatastrofiksi luokittelun edellytykseksi vahvistetaan 3 miljardia euroa tai 0,6 prosenttia bruttokansantulosta.

5. ETSK:n kanta

5.1 ETSK on todennut, että asetusta (EY) N:o 2012/2002 tulee muuttaa solidaarisuusrahaston toiminnan osalta, jotta

5.1.1 rahastosta tulee tehokkaampi EU:n jäsenvaltioiden, liittymisprosessissa mukana olevien valtioiden ja naapurivaltioiden tukiväline luonnonkatastrofien varalta;

5.1.2 rahasto saa valtuudet tuen antamiseen teollisuus- ja teknologiaonnettomuuksista seuraavien katastrofien yhteydessä.

5.2 ETSK pitää tarkoitukseen varattuja summia pieninä, jos ajatellaan massiivisen laajoja katastrofeja, jotka vaikuttaisivat suureen osaan unionia (ydinonnettomuus, epidemiat jne.), ja kehottaa komissiota pohtimaan erityisesti tätä näkökohtaa.

5.3 ETSK kannattaa varauksetta komission pyrkimyksiä nopeuttaa rahaston toimintamenettelyjä ottaen huomioon, että niissä tulee aina käyttää luotettavia mekanismeja ja selkeitä, yksinkertaisia toimintasääntöjä.

5.4 ETSK kehottaa jäsenvaltioita käyttämään rahaston mekanismeja harkiten, jotta ei herätettäisi perusteettomia kielteisiä reaktioita EU:ta kohtaan.

5.5 ETSK kannattaa ennakkomaksumenettelyä ja ”hitaasti kehittyvien tuhojen” luokan käyttöönottoa esimerkiksi kuivuuden yhteydessä. Komitean on lisäksi sitä mieltä, että metsänistutuksen tulisi olla yksi mahdollisista luonnonkatastrofin jälkeisistä kunnostustöistä.

5.6 ETSK katsoo, että komission on suhtauduttava erityisen tiukasti niihin jäsenvaltioihin, jotka EU:n lainsäädännöstä ja erityisestä EU-rahoituksesta huolimatta syyllistyvät laiminlyönteihin, joista seuraa suurkatastrofeja.

5.7 ETSK toteaa, että ilmastonmuutos aiheuttaa tulevaisuudessa yhä enemmän luonnonkatastrofeja, ja kehottaa komissiota ottamaan myös tämän huomioon tarkistuksen kohteena olevassa asetuksessa.

5.8 ETSK katsoo, että kansalaisyhteiskunnalla on aina erityisen merkittävä rooli suurkatastrofin sattuessa, ja pyytää komissiota lisäämään muutettavaan asetukseen mahdollisuuden rahoittaa myös erikoistuneita, hyväksytyjä kansalaisyhteiskunnan organisaatioita, joilla on palvelujen tarjoamisen edellyttämät rakenteet ja tarvittava asiantuntemus.

5.9 ETSK katsoo, että tehokkaasti käytettyinä solidaarisuusrahaston kaltaiset välineet antavat EU:lle mahdollisuuden osoittaa konkreettisesti ja tehokkaasti solidaarisuuttaan, ja kehottaa komissiota toteuttamaan kaikki tarvittavat toimenpiteet, jotta EU:n kansalaiset saisivat tietää unionin roolista.

5.10 ETSK on vakuuttunut siitä, että rahaston määrärahojen sisällyttäminen EU:n varsinaiseen talousarvioon riittää vähentämään nykyisten hitaiden ja byrokraattisten menettelyjen aiheuttamia viivästyksiä, sillä nykyiset menettelyt edellyttävät toimia neuvostolta, parlamentilta ja komissiolta. Lisäksi olisi otettava käyttöön mekanismi, jonka avulla määrärahoja lisätään, jos sattuu poikkeuksellisen suuri, mittavaa apua edellyttävä katastrofi.

5.11 ETSK on Euroopan parlamentin kanssa samaa mieltä siitä, että tukikynnys, joka on 1,5 prosenttia alueellisesta BKT:stä NUTS 2 -tasolla, on erityisen korkea ja sulkee rahaston toimialan ulkopuolelle monia vakavia katastrofeja kansalaisten pettymykseksi. ETSK ehdottaakin kynnyksen alentamista yhteen prosenttiin, jotta se kattaisi suurelta osin ne maat, joiden väestömuuttajat ovat alhaisia.

Bryssel 10. joulukuuta 2013

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rahamarkkinarahastoista”

COM(2013) 615 final – 2013/0306 (COD)

(2014/C 170/08)

Esittelijä: **Edgardo Maria IOZIA**

Euroopan parlamentti päätti 12. syyskuuta 2013 ja neuvosto 19. syyskuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 ja 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset rahamarkkinarahastoista

COM(2013) 615 final – 2013/0306 (COD).

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 13. marraskuuta 2013.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10.–11. joulukuuta 2013 pitämässään 494. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 149 ääntä puolesta ja 2 vastaan 5:n pidettyessä äänestämistä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) on tyytyväinen siihen, että Euroopan komissio on vihdoin esitellyt odotetun ja jo monta kertaa lupaamansa ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rahamarkkinarahastoista.

1.2 Varjopankkitoimintojen markkinat ovat hyvin merkittävät: finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmä (FSB) arvioi niiden suuruuden olevan maailmanlaajuisesti 51 biljoonaa euroa, eli 25–30 prosenttia koko rahoitusjärjestelmästä. Euroopassa suurin osa rahamarkkinarahastoista – noin 80 prosenttia niiden hoitamien varojen perusteella ja 60 prosenttia niiden lukumäärän perusteella – toimii direktiivin 2009/65/EY (UCITS-rahastot) puitteissa. Muut rahamarkkinarahastot ovat heinäkuusta 2013 alkaen toimineet vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajista annetun direktiivin 2011/61/EU sääntöjen mukaisesti.

1.3 Niin sanottujen ”varjopankkien” toiminnan sääntelyä edellytetään kahdesta merkittävästä syystä: ensinnäkin varjopankkijärjestelmää saatetaan käyttää sääntöjen, erityisesti pääomavaatimusten, kiertämiseksi tai sellaisiin toimintoihin, joita voitaisiin hallinnoida perinteisen säännellyn järjestelmän puitteissa, mikä lisää koko järjestelmään vaikuttavien (systeemisten) tapahtumien mahdollisuutta. Toinen pääasiallinen syy on se, että varjopankkien rahoitustoiminnalla on merkittäviä vipuvaikutuksia; kuten perinteiset pankit, ne voivat siis asettaa rahoitusalan alttiiksi paniikille ja systeemille tapahtumille.

1.4 ETSK on yhtä mieltä komission valinnasta huolehtia alan sääntelystä asetuksella direktiivin sijaan. Koska rahamarkkinarahastot toimivat maailmanlaajuisesti mutta sijaitsevat pääasiassa kolmessa valtiossa, Ranskassa, Irlannissa ja Luxemburgissa, yhdenmukainen ja välittömästi sovellettava säännös on välttämätön. Valinta noudattaa täysin toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita.

1.5 Finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmän (FSB) pyynnöstä kansainvälinen arvopaperimarkkinavalvojien yhteisö (IOSCO) laati lokakuussa 2012 ensimmäiset suositukset, joilla pyrittiin suuntaamaan sääntelyviranomaisten toimia rahamarkkinarahastojen markkinoille. Marraskuussa 2012 vuorostaan FSB esitteli sääntelyä koskevat suuntaviivat, joilla pyrittiin vähentämään rahamarkkinarahastojen alttiutta investointien joukkopölylle, ja 20. marraskuuta 2012 Euroopan parlamentti esitti omat huomionsa asiasta. Euroopan järjestelmäriskikomitea (EJRK) antoi suosituksensa joulukuussa 2012.⁽¹⁾

⁽¹⁾ EUVL C 146, 25.5.2013, s. 1.

1.6 Yhdysvaltojen arvopaperi- ja pörssikomitea (SEC) on hyväksynyt säännön 2-a7, jota on sovellettu alaan vuodesta 2010 lähtien, ja 19. marraskuuta 2012⁽²⁾ alan sääntelystä vastaava viranomainen (*Financial Stability Oversight Council*, FSO) käynnisti voimassa olevan lainsäädännön tarkistuksen ja antoi hyvin samankaltaisia suosituksia, joita komissio on esittänyt: velvoite pääomapuskurin toteuttamisesta, siirtyminen nettoarvoltaan kelluviin rahamarkkinarahastoihin sekä velvoitteet, jotka koskevat lyhyen aikavälin investointeja ja tiedottamista investointien koostumuksesta markkinoille nykyistä useammin. Markkinoiden suuren integroituneisuuden vuoksi ETSK suosittaa, että EU:lla ja Pohjois-Amerikan viranomaisilla olisi tehokkaat ja yhdenmukaiset yhteiset säännöt.

1.7 ETSK on samaa mieltä EJRK:n asiakirjassa esitetystä toteamuksesta: ”Vaikka rahamarkkinarahastot eivät aiheuttaneet vuosien 2007–2008 finanssikriisiä, niiden toiminta rahoitusmarkkinahäiriöiden aikana osoitti, että ne voivat pidentää tai jopa laajentaa kriisiä. Vuosien 2007–2008 kriisistä saadut kokemukset ovat osoittaneet, että rahamarkkinarahastot saattavat olla alttiina sijoituspaolle ja että ne saattavat tarvita tukea taustayhtiöiltään varsinkin säilyttääkseen rahasto-osuutensa kiinteähintaisina.”

1.8 Komitea toteaa jälleen, että ”vaikka rahoitusjärjestelmä kiistämättä tarvitsee likviditeettiä, joka oli jo ennen finanssikriisiä muuttunut suuressa määrin riippuvaiseksi varjopankkitoiminnasta, kriisistä saatujen kokemusten perusteella sääntelyprosessissa on syytä asettaa etusijalle rahoitusjärjestelmän välttämätön vakaus”. Näin ollen ”varjotoimintaa” ei saisi esiintyä ollenkaan, ja sen vuoksi varjopankkitoimintaan tulisi soveltaa samoja sääntely- ja vakavaraisuusvaatimuksia kuin koko rahoitusjärjestelmään. Uuden sääntelyn tavoitteeksi on lisäksi otettava kuluttajansuojan korkea taso Euroopassa.”

1.9 Komitea on jo aikaisemmin kehottanut FSB:n suositusten mukaisesti laatimaan asetuksen mahdollisimman nopeasti.⁽³⁾ Parlamentin ja neuvoston olisi mitä pikimmin löydettävä tarkasteltavana olevan asetuksen hyväksymiseen tarvittava yhteisymmärrys ottaen huomioon ETSK:n esittämät muutosehdotukset. Vaarana on, että asetuksen hyväksyminen viivästyy useilla kuukausilla parlamentin ja komission toimikausien päättymisen vuoksi.

1.10 ETSK pitää parempana ja tavoitteiden kannalta asianmukaisempana FSB:n ja EJRK:n antamaa suositusta⁽⁴⁾, joka liittyy kiinteän nettoarvon rahastojen riskeihin ja jonka mukaan tällaiset rahastot olisi muutettava nettoarvoltaan kelluviksi. Kolmen prosentin nettoarvopuskuri vaikuttaa riittämättömältä vastaamaan likviditeettivaatimuksiin sellaisessa mahdollisessa tilanteessa, jossa kaikki toimijat odottaisivat vakavia häiriöitä markkinoilla ja kiirehtisivät vetämään pois investointinsa, sillä tähän mennessä suurin havaittu riski on ollut yli 6 prosenttia.

2. Asetusehdotuksen keskeiset kohdat

2.1 Komission ehdottama asetusta on jatkoa viime vuonna julkaistulle varjopankkitoimintaa (*shadow banking*) koskevalle vihreälle kirjalle (ks. IP/12/253 ja MEMO/12/191). Sinä kootaan yhteen tähän asti tehty työ ja esitetään etenemissuunnitelma tulevia sääntelytoimia varten tällä tärkeällä sektorilla.

2.2 Finanssikriisin aikaiset tapahtumat ovat tuoneet rahamarkkinarahastoissa esiin piirteitä, jotka altistavat ne häiriöille, kun finanssimarkkinoilla esiintyy ongelmia, ja jotka voivat sen vuoksi levittää tai kasvattaa riskejä markkinoilla.

2.3 Euroopan arvopaperimarkkinavalvojien komitean (CESR) antamat ohjeet vähimmäisedellytysten luomiseksi on pantu vuoden sisällä täytäntöön ainoastaan 12 jäsenvaltiossa, mikä osoittaa, että toisistaan poikkeavista kansallisista säännöistä pidetään yhä kiinni. Tämä edellyttää ripeitä ja päättäväisiä toimia.

2.4 Rahamarkkinarahastot eivät saa käydä kauppaa johdannaisilla, mikäli kyse ei ole normaaleista toimista, joilla suojaudutaan korko- ja valuuttariskeiltä.

2.5 Rahamarkkinarahastojen on myös pienennettävä vastapuoliriskiä monipuolistamalla investointeja: yhteen takaisinmyyntisopimuksen vastapuoleen liittyvä vastuu saa olla enintään 20 prosenttia rahamarkkinarahaston varoista.

⁽²⁾ Federal Register, Vol. 77, No. 223, November 19, 2012, Notices 69455.

⁽³⁾ EUVL C 146, 25.5.2013, s. 39

⁽⁴⁾ Suositus A, EUVL C 146, 25.5.2013, s. 1.

2.6 Rahastojen hoitajat eivät saa pyytää arvioita ulkopuolisilta erikoistuneilta laitoksilta. Niiden on myös tehtävä säännöllisesti stressitestejä rahastojen häiriönsietokyvyn varmistamiseksi.

2.7 Ehdotetussa asetuksessa pyritään lisäämään avoimuutta

— keräämällä yksityiskohtaisia tietoja

— säädöksellä arvopapereista ja arvopapereilla toteutettaviin rahoitustransaktioihin liittyvistä riskeistä

— määrittelemällä kehys, joka koskee varjopankkien ja tavanomaisten pankkien välisiä kytköksiä.

2.8 Ehdotetussa asetuksessa kiristetään myös rahamarkkinarahastoja koskevia sääntöjä tiukentamalla niiden likviditeettiedellytyksiä. Komission mukaan näin taataan, että sijoittajien vetäessä pois pääomaansa rahastot kykenevät maksamaan ne heille takaisin ilman, että tämä vaikuttaa järjestelmään.

2.9 Rahaston sijoitussalkusta vähintään 10 prosenttia on oltava päivän kuluessa erääntyviä omaisuuseriä ja vähintään 20 prosenttia viikon kuluessa erääntyviä omaisuuseriä, ja enintään 5 prosentilla saa olla sama liikkeeseenlaskija. Lisäksi kiinteän nettoarvon rahastoilla on oltava kolmen prosentin suuruinen pääomapuskuri.

3. Yleistä

3.1 Varjopankkitoiminnalla on merkittävä rooli reaalitalouden rahoituksessa. "Varjopankkitoiminta edisti osaltaan talouden rahoitustoiminnan korostumista ja kiinteistökuplaa, joka oli havaittavissa vuodesta 2007 alkaen monissa kehittyneissä maissa ja joka saattoi niiden taloudet romahduksen partaalle. Yhdysvaltojen ja monien EU-maiden kokemana vakava taantuma voidaan näin ollen lukea merkittävältä osin, joskaan ei yksinomaisesti, varjopankkitoiminnan syyksi. Koko rahoitusjärjestelmän tulee palvella reaalitaloutta." ⁽⁵⁾ Erityisesti pk-yrityksillä on tällä hetkellä vaikeita ongelmia luotonsaannin heikentymisen vuoksi. Näyttää siltä, että tällä hetkellä pankkijärjestelmä ei kykene täyttämään reaalitaloutta tukevaa ensisijaista rooliaan.

3.2 Rahamarkkinarahastot yhdistävät lyhyen aikavälin käteisvarojen kysynnän ja tarjonnan.

3.3 Finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmä (FSB) ja muut merkittävät elimet, kuten kansainvälinen arvopaperimarkkinavalvojen yhteisö (IOSCO) ja Euroopan järjestelmäriskikomitea, ovat todenneet, että vaikka rahamarkkinarahastojen systeeminen merkitys tunnustetaan, niihin kohdistuva sääntely ei ole ollut riittävää. Komitea on tästä asiasta samaa mieltä.

3.4 Toisaalta Euroopan pankkiyhdistysten liitto on ilmaissut huolensa rahamarkkinarahastoja koskevien ehdotusten seurauksista. Ehdotuksia pidetään rajoittavina ja vaikeina toteuttaa rahastoille, joiden resursseja "pankit voivat käyttää reaalitaloudelle myönnettävien lainojen tukemiseen".

3.5 Myös G20-ryhmä on käsitellyt aihetta. Painopiste on sektorin toiminnoissa (eikä toimijoissa). Useat G20-maiden kommentit viittaavat siihen, että sektoria tulisi säädellä "pehmeästi", jotta vältetään liialliset haittavaikutukset maailman rahaliikenteeseen ottaen huomioon, että varjopankkitoiminnalla on merkittävä rooli likviditeetin tarjoajana pankkisektorille.

3.6 Jos tarkastellaan sektorin elimiä ja toimintoja, FSB:n vuonna 2011 tekemän arvion mukaan varjopankkitoiminnan suuruus on maailmanlaajuisesti 51 biljoonaa euroa, eli 25–30 prosenttia koko rahoitusjärjestelmästä ja puolet pankkitoiminnasta (euroalueella lähes 17 biljoonaa euroa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa lähes 7 biljoonaa euroa ja Yhdysvalloissa 17,5 biljoonaa euroa) ⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ EUVL C 11, 15.1.2013, s. 39.

⁽⁶⁾ Vertailun vuoksi todettakoon, että euroalueen koko pankkijärjestelmä hoitaa yhteensä lähes 27 biljoonan euron varoja.

3.7 Järjestelmään kuuluvien rahoituksen välittäjien joukossa rahamarkkinarahastoilla on systeminen merkitys, ja ne ovat tärkeä lyhytaikaisen rahoituksen lähde finanssilaitoksille, yrityksille ja valtioille. Tämän vuoksi rahamarkkinarahastojen toiminta on keskeisellä sijalla keskusteltaessa kansainvälisistä sääntelytoimista.

3.8 Euroopan unionissa noin 22 prosenttia joko valtioiden tai yrityssektorin liikkeeseen laskemista lyhytaikaisista velkainstrumenteista on rahamarkkinarahastojen hallussa, ja rahamarkkinarahastot ovat merkinneet 38 prosenttia pankkisektorin liikkeeseen laskemasta lyhytaikaisesta velasta, mikä vastaa noin 1 biljoonaa euroa.

3.9 Maantieteellisesti Euroopan unionin rahamarkkinarahastot sijaitsevat pääasiassa Ranskassa, Irlannissa ja Luxemburgissa, ja niitä hyödyntävät etenkin saksalaiset ja britannialaiset yritykset. Tämä koskee kiinteän nettoarvon rahastoja.

4. Erityistä

4.1 Rahamarkkinarahastojen ala on tiiviisti yhteydessä pankkeihin, jotka usein hallinnoivat näitä rahastoja ja jopa rahoittavat toimintaansa näiden rahastojen avulla. Komission mukaan pankit tukevat suurinta osaa rahamarkkinarahastoista: yhdeksän kymmenestä suurimmasta rahamarkkinarahastojen hoitajasta saa rahoitusta liikepankeilta. Tämä osoittaa tiiviit keskinäiset kytkökset paitsi näiden kahden sektorin välillä myös rahamarkkinarahastojen, yritysten rahoituksen ja valtioiden välillä.

4.2 Rahamarkkinarahastot tarjoavat yrityksille vaihtoehdoisen tavan saada lyhytaikaista rahoitusta. Näiden välineiden avulla yritykset pystyvät hyödyntämään varantojaan tehokkaammin kuin jos ne talletettaisiin pankkeihin. ETSK myöntää tällaisten investointien mahdollisen potentiaalin mutta kiinnittää huomiota niiden vaarallisuuteen. Ongelmatilanteissa rahastot, toisin kuin pankit, eivät saa minkäänlaista tukea keskuspankeilta.

4.3 Rahamarkkinarahastojen alalla ei siis ole talletussuojajärjestelmiä. Varjopankit (hedgerahastot, rahamarkkinarahastot tai strukturoidut sijoitusinstrumentit) tarjoavat luottoa.

4.4 Tämänhetkinen toimintamekanismi mahdollistaa sen, että rahamarkkinarahasto voi antaa lainaksi kaikki yksityishenkilöiltä tai yrityksiltä saamansa varat. ETSK huomauttaa, että jos lainaa pyytänyt taho tai tahot eivät kykene maksamaan velkaa takaisin, rahamarkkinarahasto voi kaatua, sillä mikäli samanaikaisesti osa tallettajista/investoijista haluaa rahansa takaisin, rahasto ei kykene palauttamaan niitä. Mikäli asiaan ei puututa vakavaraisuussäännöillä, tämä mekanismi voi laukaista uuden kriisin.

4.5 Näiden seikkojen perusteella ja ottaen huomioon, että kuten edellä todettiin, rahamarkkinarahastojen suurimpia rahoittajia/tukijoita ovat juuri pankit, ETSK on vankasti sitä mieltä, että rahamarkkinarahastojen alalle olisi pitänyt asettaa samanlaiset säännöt ja valvonta, joita sovelletaan jo pankkijärjestelmään.

4.6 ETSK katsoo, että komission suunnitelma tämän riskin lieventämiseksi kolmen prosentin pääomapuskurin avulla ei riitä kattamaan kiinteän nettoarvon rahamarkkinarahastoista aiheutuvia riskejä, sillä tähän mennessä suurimmat havaitut riskit ovat olleet yli 6 prosenttia.

4.7 Komission suunnitelmien riittämättömyys ilmenee myös verrattaessa niitä FSB:n ja EJRK:n suosituksiin. Sekä FSB että EJRK ovat järjestelmän vakauden turvaamiseksi suosittaneet, että komissio ottaisi käyttöön rahastojen arviointimekanismin, joka perustuu kelluvaan nettoarvoon siten, että rahaston arvo mukautuisi hintojen vaihteluun. Asetuksessa on sen sijaan säilytetty alkuperäinen kiinteän nettoarvon mekanismi, ja mahdollisia arvon haitallisia vaihteluita pyritään torjumaan ainoastaan pääomapuskurin avulla. ETSK katsoo, että näiden kahden markkinoita säätelevän tahon suositukset vastaavat paremmin periaatetta, jonka mukaan on turvattava rahoitusjärjestelmän vakaus, kuten oheisesta taulukosta ilmenee.

Kiinteän nettoarvon rahamarkkinarahasto (CNAV – Constant Net Asset Value) (25 artikla)

Komission ehdotus (4. syyskuuta 2013)	Euroopan järjestelmäriskikomitean (EJRK) suositukset	Finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmän (FSB) suositukset
30 artikla: Kunkin kiinteän nettoarvon rahamarkkinarahaston on otettava käyttöön nettoarvopuskuri, jonka on aina oltava vähintään 3 prosenttia kiinteän nettoarvon rahamarkkinarahaston omaisuuserien kokonaisarvosta, sekä pidettävä sitä yllä.	Rahamarkkinarahastot veloitetaan omaksumaan vaihtuvahintaisten rahasto-osuuksien arvon malli sekä käyttämään arvostuksessa pääsääntöisesti käypää arvoa (suositus A, kohta 2, s. 3).	Vakaan tai kiinteän nettoarvon rahamarkkinarahastoilta tulisi edellyttää siirtymistä vaihtelevaan nettoarvoon silloin, kun se on mahdollista (suositus, kohta 2.2, s. 3).
31 artikla: Nettoarvopuskuria saa käyttää ainoastaan merkintöjen ja lunastusten yhteydessä tasoittamaan kiinteän osuus- tai osakekohtaisen nettoarvon ja osuus- tai osakekohtaisen nettoarvon välinen erotus.	Jaksotettuun hankintamenoon perustuvaa arvostusmenetelmää tulisi käyttää ainoastaan tietyissä tapauksissa. (suositus A, kohta 2, s. 3).	

Vertailutaulukko (7)

ETSK kehottaa kiinnittämään huomiota siihen, että tähän rinnakkaiseen pankkijärjestelmään on päätyntä sellaisia tuotteita, joita on jo laskettu liikkeeseen perinteisessä pankkijärjestelmässä ja siten säädelty. Näin vältetään pankkivalvonnan piiriin kuuluva tiukempi valvonta.

4.8 ETSK pelkää, että tällaiset riskit siirtyvät nyt varjojärjestelmään valvonnan välttämiseksi. Komitean mielestä olisi tukeuduttava periaatteeseen ”samanlainen toiminta = samat säännöt”.

4.9 ETSK toistaa jälleen kannattavansa periaatetta, jonka mukaan avoimuus ja asianmukainen valvonta takaavat sen, että rahoitusjärjestelmän toiminta tukee taloutta siten, että luottamus, toimivuus ja tehokkuus lisääntyvät.

Lisäksi lainsäädäntöehdotuksessa kielletään ulkopuolisten tekemät luottoluokitukset rahamarkkinarahastoista. Säännöksen tarkoituksena on estää se, että mahdolliset luokituksen laskut aiheuttavat paniikkia markkinoilla. Vaikka tämä säännös on vastoin avoimuuden ja tehokkuuden periaatteita ja saattaa haitata tietojen yhdenmukaisuutta, ETSK toteaa, että toimijat rahamarkkinarahastojen markkinoilla ovat alan ammattilaisia ja että luokituslaitokset saattavat aiheuttaa paniikkia sijoittajien keskuudessa pelkästään muuttamalla yhtä arviota. Sisäistä luokitusta koskevat toimenpiteet, riskinhallintamekaniikkien ja -valmiuksien parantaminen sekä tiukempi ja tarkempi valvonta saattavat auttaa turvaamaan tehokkaasti viitearvojen sekä rahastojen vakuuksien laadun.

Bryssel 10. joulukuuta 2013

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

(7) Laatinut Euroopan parlamentin jäsen Sven Giegold.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Varjopankkitoiminta – Finanssialan uusien riskien torjuminen”

COM(2013) 614 final

(2014/C 170/09)

Esittelijä: **Christos POLYZOGOPOULOS**

Komissio päätti 18. huhtikuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Varjopankkitoiminta – Finanssialan uusien riskien torjuminen

COM(2013) 614 final.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 13. marraskuuta 2013.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10.–11. joulukuuta 2013 pitämässään 494. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 153 ääntä puolesta ja 2 vastaan 5:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) pitää tiedonantoa tervetulleena johdonmukaisena panoksena meneillään oleviin pyrkimyksiin finanssipalvelujen uudistamiseksi, tavoitteena palauttaa sopusuhtaisuus ja vakaus tälle ratkaisevan tärkeälle alalle sekä minimoida järjestelmäriskit.

1.2 ETSK uskoo, että uudet rahoitusmarkkinasäännökset edistävät talouden vakautta. Komitea on syvästi vakuuttunut siitä, että vakaa finanssiala ja uudistusten onnistuminen ovat ennakoedellytyksiä talouden ja työllisyyden kestäväpohjaiselle kehitykselle sekä EU:n sisämarkkinoiden loppuunsaattamiselle.

1.3 ETSK pitää jo käynnistettyjä sekä suunniteltuja tulevia toimia koskevaa etenemissuunnitelmaa askeleena oikeaan suuntaan. Komitea antaa tunnustusta jo tapahtuneesta kehityksestä, mutta huomauttaa, että työtä on nopeutettava monilla aloilla ja vireillä olevat säädösaloitteet on vietävä päätökseen. Arvioituaan viittä tulevien toimien painopistealaa⁽¹⁾ ETSK huomauttaa seuraavaa:

1.4 Komitea katsoo, että sääntelyn katvealueiden hyväksikäyttöön puuttuminen on ratkaisevan tärkeää finanssipalvelualan uudistusten⁽²⁾ kannalta. Tämän vuoksi komitea pitää tervetulleena yksityiskohtaista toimenpidepakettia⁽³⁾ ja erityisesti pankkien vakavaraisuuskehysten lujittamista ongelmien leviämiseen ja sääntelyn katvealueiden hyväksikäyttöön liittyvien riskien hillitsemiseksi.

1.5 Komitea pitää tervetulleena pyrkimyksiä edistää avoimuutta sekä etenkin erityistoimia, joilla pyritään luomaan puitteet varjopankkitoiminnan riskien valvonnalle EU:ssa, samoin kuin keskusrekistereiden kehittämistä johdannaisia varten Euroopan markkinarakenneasetuksen (EMIR)⁽⁴⁾ mukaisesti, rahoitusmarkkinadirektiivin⁽⁵⁾ tarkistamista, oikeushenkilötunnuksen (LEI) täytäntöönpanoa sekä arvopapereilla toteutettavien rahoitustransaktioiden avoimuuden lisäämistä.

1.6 Komitea myöntää, että on edistytty pyrkimyksissä tiukentaa tiettyjä sijoitusrahastoja koskevia lainsäädännöllisiä vaatimuksia. Erityisesti on keskitytty likviditeetin ja vakauden parantamiseen etenkin sellaisten rahamarkkinarahastojen (*money market funds*, MMF) osalta, jotka ovat sijoittautuneet Eurooppaan tai joita myydään Euroopassa.

⁽¹⁾ Ks. käsillä olevan lausunnon kohta 3.2.

⁽²⁾ EUVL C 11, 15.1.2013, s. 39.

⁽³⁾ COM(2013) 614 final, kohta 3.4.

⁽⁴⁾ Asetus OTC-johdannaisista, keskusvastapuolista ja kauppatietorekistereistä.

⁽⁵⁾ Ks. http://ec.europa.eu/internal_market/securities/isd/mifid_en.htm.

1.7 Painopistealan ”arvopapereilla toteutettaviin rahoitustransaktioihin liittyvien riskien hillitseminen” osalta komitea katsoo, että tiedonannossa rajoitetaan yleisluonteisiin huomioihin, jotka saattavat tietystä määrin kuvata todellisuutta, mutta jättävät huomiotta joukon ratkaisevan tärkeitä seikkoja. ETSK kehottaa nopeuttamaan tahtia ja keskittämään työn vaihtokelpoisia arvopapereita koskevaan lainsäädäntöön, sillä arvopapereilla toteutettavat rahoitustransaktiot – erityisesti takaisinostosopimukset ja arvopaperilainastransaktiot – ovat keskeisessä roolissa rahoitusalan ylivelkaantumisessa.

1.8 Samalla tavoin komitea panee merkille viivästymisen ja suosittaa, että tiivistetään ja nopeutetaan toimia, joilla pyritään selkeyttämään ratkaisevan tärkeää kysymystä varjopankkitoiminnan valvonnan tehostamisesta. Komission asiakirjassa mainitaan tämän osalta vain muutama kysymys, ja ainoa tuleva toimenpide, johon viitataan, on Euroopan finanssivalvojen järjestelmän (EFVJ) uudelleentarkastelu, joka komission on määrä suorittaa vuoden 2013 aikana.

1.9 Kun otetaan huomioon, että talous- ja rahoituskriisin tahattomia uhreja ovat kansalaiset veronmaksajina, työntekijöinä, tallettajina ja kuluttajina, ETSK suosittaa lainsäädäntöaloitteiden vahvistamista säännöksillä, joilla pyritään suojaamaan kansalaisia avoimuuden, asianmukaisen tiedottamisen sekä rahoitusalan yhteiskuntavastuun keinoin, sekä suojelemaan kuluttajia ja pieninvestoijia. Komitea muistuttaa myös tehneensä itse tärkeitä huomautuksia kansalaisyhteiskunnan osallistumisesta rahoitusmarkkinoiden sääntelyyn.⁽⁶⁾

1.10 Komitea pitää tärkeänä komission tiedonannossaan esittämää toteamusta, jonka mukaan varjopankkialaa ei pitäisi tarkastella pelkästään siihen liittyvien riskien näkökulmasta. Varjopankkiala muodostaa myös vaihtoehdoisen toisen rahoituskanavan, joka voi olla hyödyllinen reaalityaloudelle.

2. Määritelmät, soveltamisala ja tausta

2.1 Varjopankkijärjestelmä määritellään ”luotonvälitysjärjestelmäksi, jossa on mukana tavanomaisen pankkijärjestelmän ulkopuolisia yhteisöjä ja toimintoja”⁽⁷⁾. Se koostuu kahdesta toisiinsa sidoksissa olevasta pilarista. Nk. ”yhteisöt” osallistuvat pääasiassa talletusten kaltaisen rahoituksen hankkimiseen, maturiteetti- ja/tai likviditeettitransformaatioihin, luottoriskin siirtoon sekä suoran tai epäsuoran vivutuksen käyttämiseen. ”Toimintoihin”, jotka muodostavat tärkeän rahoituslähteen finanssialan yhteisöille, lukeutuvat arvopaperistaminen, arvopaperilainaus ja repo-operaatiot.

2.2 Erityisvälineisiin kuuluvat arvopaperistamisvälineet, kuten lyhytaikainen omaisuusvakuudellinen rahamarkkinavelkakirja (ABCP-instrumentti), strukturoidut sijoitusinstrumentit (*structured investment vehicle*, SIV) ja muut erillisyyhtiöt (erityisrahoitusyhtiöt) (*special purpose vehicle*, SPV), rahamarkkinarahastot (MMF) sekä muun tyyppiset investointirahastot tai -tuotteet, joilla on talletusten kaltaisia piirteitä ja jotka ovat alttiita massiivisille lunastuksille (”talletuspaot”), investointirahastot, mukaan lukien pörssilistatut rahastot (ETF), jotka tarjoavat luottoa tai jotka käyttävät vivutusta, rahoitusyhtiöt ja arvopaperiyhteisöt, jotka antavat luottoa tai luottotakuita tai tekevät likviditeetti- ja/tai maturiteettitransformaatioita ilman, että niitä säännellään pankkien tavoin, sekä vakuutus- ja jälleenvakuutusyritykset, jotka laskevat liikkeeseen tai takaavat luottotuotteita.

2.3 Varjopankkitoiminta juontaa juurensa Yhdistyneessä kuningaskunnassa 1980-luvulla aloitettuun rahoitusjärjestelmän sääntelyn purkamiseen, joka laajeni Yhdysvaltoihin ja muualle 1990-luvulla.⁽⁸⁾ Varhaisilla Baselin sopimuksilla oli tässä tärkeä rooli, sillä spekulatiivisia toimia kohdeltiin taseen ulkopuolisina, kun taas pankkitaseita säänneltiin tiukasti.⁽⁹⁾

2.4 Säännösten ja määräysten kumoaminen tai löyhentäminen⁽¹⁰⁾ mahdollisti sen, että rahoituslaitokset pystyivät laajentamaan toimintaansa uusille aloille ja monimutkaisiin malleihin, samalla kun korkeiden tuottojen lupaus vaikutti kaikkialla maailmassa miljooniin ihmisiin, joiden tietämys varjopankkitoiminnan tuotteista ja toimintatavoista oli hyvin vähäinen.

⁽⁶⁾ EUVL C 143, 22.5.2012, s. 3.

⁽⁷⁾ COM(2013) 614 final, s. 3.

⁽⁸⁾ Nicholas Gregory Mankiw & Mark Taylor, *Economics: Special Edition with Global Economic Watch* (UK: Cengage Learning EMEA, 2010).

⁽⁹⁾ EUVL C 11, 15.1.2013, s. 39 – Vihreä kirja varjopankkitoiminnasta.

⁽¹⁰⁾ Yhdysvalloissa kumottiin Gramm-Leach-Blileyin lailla (vuonna 1999) kaupallisten pankkien ja kiinnitysluottopankkien sekä vakuutusyhtiöiden ja pörssivälittäjäyritysten välinen erottelu.

2.5 Vuonna 2007 G20-maat päättivät hyväksyä joukon lainsäädännöllisiä toimenpiteitä rahoitusjärjestelmän turvallisuuden ja kestävyuden parantamiseksi, kun taas vuonna 2008 alkaneen kriisin vakavat yhteiskunnalliset ja taloudelliset vaikutukset paljastivat varjopankkitoimintaan liittyvät riskit ja puutteet, lainsäädännön porsaanreiät, puutteellisen valvonnan, markkinoiden avoimuuden puutteen sekä tuotteiden liiallisen monimutkaisuuden korostaen finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmän (FSB) roolia.

2.6 Euroopan unionilla on johtava rooli G20-maiden ja FSB:n kansainvälisissä pyrkimyksissä, ja rahoitusmarkkinoiden uudistuksia ja uusien valvontamekanismien luomista koskevaan etenemissuunnitelmaan sisältyvien sitoumusten täytäntöönpanossa on edistytty merkittävästi. Monia uudistuksia on jo sisällytetty lainsäädäntöön: yhtenä esimerkkinä OTC-johdannaisia koskevat säännökset.

2.7 FSB:n lokakuussa 2011 julkaisema raportti on ensimmäinen kattava kansainvälinen yritys tiukentaa varjopankkitoiminnan valvontaa. Siinä keskitytään a) varjopankkitoiminnan valvonnan ja sääntelyn periaatteiden määrittelyyn, b) siihen sisältyvien järjestelmäriskien yksilöintiin ja arviointiin sekä c) lainsäädännöllisten toimenpiteiden soveltamisalan rajoittamiseen viiden toimintalinjan⁽¹¹⁾ avulla. Euroopan komissio on julkaissut aihetta koskevan vihreän kirjansa, jossa keskitytään varjopankkitoiminnan mahdollisiin vaaroihin EU:ssa sekä lainsäädännöllisiin keinoihin niihin puuttumiseksi.

3. Komission tiedonannon pääsisältö

3.1 Komission tiedonannossa tarkastellaan kahdella osa-alueella jo käynnistettyjä toimenpiteitä. Finanssialan yhteisöihin kohdistetuissa toimenpiteissä keskitytään niiden vaatimusten tehostamiseen, joita pankkien ja vakuutusyhtiöiden on noudatettava suhteissaan varjopankkijärjestelmään, sekä vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajia koskevan yhdenmukaistetun kehyksen suunnitteluun. Markkinoiden eheyttämiseksi toteutetuissa toimenpiteissä keskitytään riskinsiirtovälineitä koskeviin vaatimuksiin, arvopaperistamisjärjestelyiden lujittamiseen sekä luottoluokituskäytäntöä koskevien vaatimusten tiukentamiseen.

3.2 Tiedonannossa määritellään lisäksi viisi painopisteannekti, missä komissio aikoo ryhtyä lisätoimenpiteisiin:

- 1) avoimuuden lisääminen varjopankkitoiminnassa
- 2) rahastoja, erityisesti rahamarkkinarahastoja, koskevien vaatimusten tiukentaminen
- 3) arvopaperilainsäädännön kehittäminen arvopapereilla toteutettaviin rahoitustransaktioihin liittyvien riskien hillitsemiseksi
- 4) pankkialan vakavaraisuusjärjestelyjen lujittaminen
- 5) varjopankkitoiminnan valvonnan parantaminen.

Tarkemmin voidaan todeta seuraavaa:

3.2.1 Varjopankkitoiminnan avoimuuden osalta pyrkimyksiä kerätä ja vaihtaa luotettavaa ja kattavaa tietoa täydennetään aloitteilla, joilla pyritään luomaan puitteet varjopankkitoiminnan riskien valvonnalle, kehittämään johdannaistietoja rekisteröiviä kauppätietorekistereitä Euroopan markkinarakenneasetuksen (EMIR)⁽¹²⁾ mukaisesti, tarkistamaan rahoitusmarkkinadirektiivi⁽¹³⁾, panemaan täytäntöön oikeushenkilötunnus (LEI) sekä lisäämään arvopapereilla toteutettavien rahoitustransaktioiden avoimuutta.

3.2.2 Maksuvalmiuden ja vakauden parantamiseksi on ehdotettu uusia säännöksiä, jotka koskevat tiettyjä investointirahastoja ja erityisesti rahamarkkinarahastoja, jotka ovat sijoittautuneet Eurooppaan tai joita myydään Euroopassa. Lisäksi ehdotetaan arvopapereihin kohdistuvaa yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavia yrityksiä (yhteissijoitusyrityksiä) koskevien sääntöjen uudistamista.

⁽¹¹⁾ Pankkien ja varjopankkitoimintaa harjoittavien yhteisöjen vuorovaikutus (Baselin pankkivalvontakomitea BCBS), rahamarkkinarahastojen järjestelmäriskit (kansainvälinen arvopaperimarkkinavalvojien yhteisö IOSCO), arvopaperistamiselle asetetut vaatimukset (IOSCO ja BCBS), muut varjopankkitoimintaa harjoittavat yhteisöt (FSB) sekä arvopapereiden lainaksianto ja repo-operaatiot (FSB).

⁽¹²⁾ Asetus OTC-johdannaisista, keskusvastapuolista ja kauppätietorekistereistä.

⁽¹³⁾ Ks. http://ec.europa.eu/internal_market/securities/isd/mifid_en.htm.

3.2.3 Arvopapereilla toteutettaviin rahoitustransaktioihin liittyvien riskien hillitsemisen osalta tiedonannossa viitataan perusteelliseen työhön, jota on tehty, jotta ongelmat ymmärrettäisiin paremmin ja kokemuksista opittaisiin. Tiedonannon mukaan komissio pyrkii ratkaisemaan näitä pulmia laatimalla arvopapereita koskevan lainsäädäntöehdotuksen.

3.2.4 Ongelmien leviämiseen ja sääntelyn katvealueiden hyväksikäyttöön liittyvien riskien hillitsemiseksi pankkialan vakavaraisuusvalvontaa on määrä vahvistaa tiukentamalla pankkien pääomavaatimuksia, kun ne ovat tekemisissä sääntelämättömien rahoitusyhteisöjen kanssa, sekä ottamalla käyttöön tiukemmat vakavaraisuussäännöt ja uudet likvideettisäännöt 1. tammikuuta 2014 alkaen sovellettavalla vakavaraisuusasetuksella⁽¹⁴⁾ ja vakavaraisuusdirektiivillä⁽¹⁵⁾. Suunnitteilla on myös tutkia mahdollisuutta laajentaa vakavaraisuussääntöjen soveltamisalaa sääntelyn katvealueiden hyväksikäyttöön liittyvien riskien hillitsemiseksi.

3.2.5 Valvonnan parantamisen osalta tiedonannossa korostetaan varjopankkitoiminnan hajanaista, monitahoista ja dynaamista luonnetta ja vakavaraisuusvalvonnan haasteita (esim. säännösten kiertäminen rajatylittävän toiminnan yhteydessä). Euroopan tasolla on meneillään valmistelutyö, jota ovat tehneet Euroopan järjestelmäriskikomitea (EJRK) ja EU:n valvontaviranomaiset. Näitä osa-alueita sekä tarvetta puuttua sääntelyn katvealueiden hyväksikäyttöön ja mahdollista tarvetta selkiyttää kunkin viranomaistahon institutionaalista asemaa arvioidaan Euroopan finanssivalvojen järjestelmän (EFVJ) uudelleentarkastelun yhteydessä, joka on määrä suorittaa vuoden 2013 aikana.

4. Huomiot

4.1 Finanssikriisin alusta lähtien ETSK on useissa lausunnoissaan⁽¹⁶⁾ tuonut esiin kansalaisyhteiskunnan näkemyksiä monista rahoitusjärjestelmän toimintaan liittyvistä kysymyksistä ja esittänyt sekä yleisempiä että yksityiskohtaisempia huomioita ja suosituksia erityisesti luottolaitosten elvyttämisestä ja uudistamisesta⁽¹⁷⁾.

4.1.1 ETSK piti tervetulleena vihreää kirjaa varjopankkitoiminnasta⁽¹⁸⁾ ja katsoi sen olevan tärkeä askel nykyisiin ongelmiin puuttumiseksi. Komitea korosti mm., että "varjo"toiminnot tulisi poistaa ja että varjopankkitoiminnan tulisi olla saman lainsäädännön ja vakavaraisuusvaatimusten alaista kuin rahoitusjärjestelmä kokonaisuudessaan.

4.2 ETSK kannattaa maailmanlaajuisia lähestymistapaa vakavaraisuusvalvontaan nähden. Tavoitteena tulee olla sääntöjen ja valvonnan laajentaminen koskemaan kaikkia järjestelmän kannalta tärkeitä rahoituslaitoksia, -välineitä ja -markkinoita.⁽¹⁹⁾ Komitea pitää tervetulleena sitä, että finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmän FSB:n antamat suositukset hyväksyttiin hiljattain pidetyssä G20-maiden huippukokouksessa⁽²⁰⁾. Komission tiedonanto vastaa täysin kyseisiä suosituksia.

4.3 Komitea kehottaa komissiota konkretisoimaan sisällön ja asettamaan aikataulun varjopankkitoiminnan valvonnan vahvistamiselle yhden johdonmukaisen valvontamekanismin käyttöönoton kautta sekä nopeuttamaan valvontaviranomaisten institutionaalisen roolin selkeyttämistä Euroopan finanssivalvojen järjestelmän (EFVJ) uudelleentarkastelun yhteydessä.

⁽¹⁴⁾ Luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta 26 päivänä kesäkuuta 2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 575/2013 (EUVL L 176, 27.6.2013, s. 1).

⁽¹⁵⁾ Oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta 26 päivänä kesäkuuta 2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/36/EU (EUVL L 176, 27.6.2013, s. 338).

⁽¹⁶⁾ Esimerkiksi seuraavat lausunnot: EUVL C 11, 15.1.2013, s. 59; EUVL C 299, 4.10.2012, s. 76; EUVL C 191, 29.6.2012, s. 80; EUVL C 181, 21.6.2012, s. 64; EUVL C 181, 21.6.2012, s. 68. (Kyseiset lausunnot löytyvät ETSK:n internetsivuilta osoitteesta <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.financial-markets-opinions>).

⁽¹⁷⁾ EUVL C 44, 15.2.2013, s. 68.

⁽¹⁸⁾ EUVL C 11, 15.1.2013, s. 39.

⁽¹⁹⁾ Lontoon G20-huippukokouksen julkilausuma, 2. huhtikuuta 2009.

⁽²⁰⁾ 5.–6. syyskuuta 2013, Pietari.

4.4 Kun otetaan huomioon, että valtiosta riippuen tietyt varjopankkitoiminnot tai -yhteisöt joko kuuluvat tai eivät kuulu sääntelyjärjestelmän piiriin, on erityisen tärkeää taata valtioiden välisten sekä pankkialan ja varjopankkitoimintaa harjoittavien yhteisöjen välisten kilpailuedellytysten tasapuolisuus asianmukaisten järjestelmien avulla, jotta vältetään sääntelyn katvealueiden hyväksikäyttö, joka johtaisi vääristäviin sääntelykannustimiin.

4.5 ETSK huomauttaa erityisesti, että sääntelyviranomaisten on tietoja analysoidessaan omaksuttava yhteinen maailmanlaajuinen lähestymistapa, joka perustuu yhteisiin viitekehyksiin ja avoimiin alan standardeihin, jotta ne voivat vaihtaa tietoa nopeasti ja toimia tehokkaasti ja ajoissa järjestelmäriskien ehkäisemiseksi ja rahoitusmarkkinoiden vakauden varmistamiseksi.

4.6 ETSK katsoo, että varjopankkitoiminnan laajuus ja alan kasvunopeus ovat tärkeitä tekijöitä järjestelmäriskin kannalta. Komitea huomauttaa, että FSB:n vuonna 2012 julkaisemien tietojen ⁽²¹⁾ mukaan varjopankkijärjestelmän varojen kokonaismäärä oli 67 000 miljardia Yhdysvaltain dollaria vuonna 2011 (kun ne vuonna 2002 olivat 26 000 miljardia). Summa on 111 % FSB:n tarkastelemien maiden yhteenlasketusta BKT:stä.

4.7 ETSK katsoo, että kysymyksen analysointia olisi hyödyllistä tarkastella pikemminkin varjopankkitoiminnan toimintojen kuin yhteisöjen näkökulmasta, sillä kyseisten toimintojen valvonta ja kontrollointi ovat ratkaiseva haaste toimenpiteiden onnistumisen kannalta.

4.8 ETSK katsoo, että mittasuhteisiin ja vinoutuneisiin käytäntöihin liittyvät kysymykset eivät koske pelkästään varjopankkijärjestelmää. Ylisuurten pankkien malli yhdistettynä avoimuuden puutteeseen tuo todistetusti mukanaan talouden epävakauden vaaran. Tämä johtaa siihen, että kustannukset siirtyvät yhteiskunnan maksettavaksi, kun joudutaan pelastamaan instituutioita, jotka ovat ”liian suuria ja joilla on liikaa keskinäisiä yhteyksiä, jotta niiden voitaisiin antaa kaatua”.

4.9 ETSK katsoo, että jotta voitaisiin edistää Euroopan finanssialan kilpailukykyä ja vakautta samalla kun uudistetaan varjopankkijärjestelmää, on tartuttava kysymykseen pankeista, joiden ei voi antaa kaatua kokonsa vuoksi. Tämä on tehtävä lisäämällä avoimuutta, järjeistämällä suurten ryhmittymien toiminnan laajuutta ja vähentämällä ryhmittymien keskinäisiä riippuvuussuhteita.

4.10 ETSK pitää siksi valvontatoimien ja rakenneuudistuksen lisäksi tärkeänä, että ryhdytään tehokkaihin toimiin rahoitussektorin kaikkien vääristymien korjaamiseksi. Komitea kehottaa komissiota nopeuttamaan menettelyitä yhteisen kriisiratkaisumekanismin käyttöönottamiseksi ja ottamaan huomioon Liikasan raportissa sekä Euroopan parlamentin talous- ja raha-asioiden valiokunnan hiljattain antamassa, EU:n pankkialan rakenteiden uudistamista käsittelevässä mietinnössä ⁽²²⁾ esitetyt suositukset.

4.11 Koska varjopankkijärjestelmän hajanainen, monitahoinen ja mukautuva luonne tekee tehokkaasta valvonnasta monimutkaista ja hankalaa, ETSK kehottaa komissiota toimimaan nopeasti selkeyttääkseen kysymystä siitä, onko jäsenvaltioiden ja EU:n asianomaisilla valvontaviranomaisilla – yhteinen valvontamekanismi mukaan lukien – käytettävissään riittävät resurssit, valvontavälineet ja toimivalta.

4.12 ETSK katsoo, että menestyksekkään valvonnan on käytävä käsi kädessä sellaisten tehokkaiden, varoittavien ja oikeasuhtaisten järjestelyjen kanssa, joilla sanktiot pannaan täytäntöön. On myös julkistettava tiedot sanktioiden tasosta ja sääntöjen rikkojista. Tässä yhteydessä komitea painottaa ongelmaa, joka aiheutuu siitä, että EU:n ulkopuolisten maiden luonnolliset tai oikeushenkilöt eivät noudata eurooppalaisia säännöksiä.

4.13 ETSK korostaa tarvetta suojella rahoitustuotteiden kuluttajia hyvän kauppatavan vastaisiin käytäntöihin perustuvilta, harhauttavilta ja katteettomilta tuotteilta ja palveluilta sekä epäreiluilta sopimusehdoilta. Komitea muistuttaa ehdottaneensa Euroopan finanssipalveluiden kuluttajansuojaviraston perustamista, jotta voitaisiin vahvistaa kuluttajansuojaa ja avoimuutta sekä varmistaa tehokkaampi riitojenratkaisu.

4.14 Kuluttajaystävälliset internetsivut ja muut nykyaikaiset informaatiövälineet voivat mahdollistaa sen, että kuluttajat pystyvät vertailemaan ja valitsemaan tuotteita ja palveluita samalla kun edistetään kilpailua ja itsesääntelyä rahoitusmarkkinoilla.

⁽²¹⁾ Financial Stability Board, Global Shadow Banking Monitoring Report 2012 (FSB, 2012).

⁽²²⁾ 2013/2021(INI).

4.15 ETSK kehottaa komissiota nopeuttamaan vaikutustenarviointinsa loppuunsaattamista, jotta uudet likviditeettisäännöt voidaan viimeistellä sekä toteuttaa kustannus-hyötyanalyysi finanssikriisin jälkeen hyväksytyjen monien lainsäädäntötoimien tehokkuudesta ja oikeasuhtaisuudesta. Tarkoituksena on tehdä kokonaisarviointi lainsäädännön vaikutuksista EU:n finanssimarkkinoihin.

4.16 ETSK katsoo myös, että lainsäädäntötoimien tueksi tarvitaan asiantuntemusta ja tieteellistä tutkimusta kysymyksistä, jotka koskevat tiedon keräämistä ja tietojen vaihtoa. On myös tarpeen valvoa laajemmin ja yksityiskohtaisemmin varjopankkijärjestelmän kehitystä sekä yksilöidä osatekijät, jotka hyödyttävät reaalitaloutta, ja toisaalta seikat, jotka saattavat luoda uusia haavoittuvuuden ja järjestelmäriskin lähteitä.

Bryssel 10. joulukuuta 2013

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Innovaatioinvestointeja koskeva paketti”

COM(2013) 494 final

COM(2013) 493 final – 2013/0232 (COD)

COM(2013) 495 final – 2013/0240 (NLE)

COM(2013) 496 final – 2013/0241 (NLE)

COM(2013) 497 final – 2013/0242 (COD)

COM(2013) 498 final – 2013/0243 (COD)

COM(2013) 500 final – 2013/0233 (COD)

COM(2013) 501 final – 2013/0234 (NLE)

COM(2013) 503 final – 2013/0237 (NLE)

COM(2013) 505 final – 2013/0244 (NLE)

COM(2013) 506 final – 2013/0245 NLE

(2014/C 170/10)

Esittelijä: **Antonello PEZZINI**Toinen esittelijä: **Laure BATUT**

Euroopan komissio päätti 29. heinäkuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet Horisontti 2020 -puiteohjelmassa: tehokas keino innovointiin ja kasvuun Euroopassa

COM(2013) 494 final.

Euroopan parlamentti päätti 10. syyskuuta 2013 ja neuvosto 3. syyskuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 185 artiklan ja 188 artiklan toisen kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheista

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös unionin osallistumisesta useiden jäsenvaltioiden yhteiseen, tutkimus- ja kehitystyötä tekevien pk-yritysten tukemiseen tähtäävään tutkimus- ja kehitysohjelmaan

COM(2013) 493 final – 2013/0232 (COD)

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös unionin osallistumisesta useiden jäsenvaltioiden yhdessä käynnistämään eurooppalaiseen metrologian innovointi- ja tutkimusohjelmaan

COM(2013) 497 final – 2013/0242 (COD)

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös unionin osallistumisesta useiden jäsenvaltioiden käynnistämään toiseen Euroopan maiden ja kehitysmaiden väliseen kliinisiä tutkimuksia koskevaan yhteistyökumppanuusohjelmaan

COM(2013) 498 final – 2013/0243 (COD)

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös unionin osallistumisesta useiden jäsenvaltioiden käynnistämään aktiivista ja avustettua asumista koskevaan tutkimus- ja kehitysohjelmaan

COM(2013) 500 final – 2013/0233 (COD).

Neuvosto päätti 2. syyskuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 187 artiklan ja 188 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheista

Ehdotus – Neuvoston asetus yhteisyrityksen perustamisesta Innovatiiviset lääkkeet 2 -aloitetta varten

COM(2013) 495 final – 2013/0240 (NLE)

Ehdotus – Neuvoston asetus biopohjaisten teollisuudenalojen yhteisyrityksestä

COM(2013) 496 final – 2013/0241 (NLE)

Ehdotus – Neuvoston asetus ECSEL-yhteisyrityksestä

COM(2013) 501 final – 2013/0234 (NLE)

Ehdotus – Neuvoston asetus Clean Sky 2 -yhteisyrityksestä

COM(2013) 505 final – 2013/0244 (NLE)

Ehdotus – Neuvoston asetus polttonno- ja vetyteknologian alalla toimivasta toisesta yhteisyrityksestä

COM(2013) 506 final – 2013/0245 (NLE).

Neuvosto päätti 2. syyskuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 187 ja 188 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Neuvoston asetus yhteisyrityksen perustamisesta uuden sukupolven eurooppalaisen ilmaliikenteen hallintajärjestelmän (SESAR) kehittämiseksi annetun asetuksen (EY) N:o 219/2007 muuttamisesta yhteisyrityksen voimassaolon jatkamiseksi vuoteen 2024

COM(2013) 503 final – 2013/0237 (NLE).

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 13. marraskuuta 2013.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10.–11. joulukuuta 2013 pitämässään 494. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 105 ääntä puolesta yhden pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) on samaa mieltä siitä, että kumppanuudet tarjoavat monenlaisia etuja innovoinnin kehittämiseksi ja että niiden mahdollisuuksia voitaisiin hyödyntää enemmän.

1.2 ETSK:n mielestä on tärkeää määritellä kymmenen ehdotettua aloitetta ja varmistaa niiden yhteisvaikutukset Horisontti 2020 -ohjelman rahoitustuen avulla, sikäli kun ne eroavat muista kumppanuusmuodoista välineiden, muodon ja sisällön osalta.

1.3 ETSK kehottaa varmistamaan aloitteille pitkän aikavälin rahoituksen sekä vakaan sääntelykehiksen, jotta vähennetään niille ominaisia korkean riskin tekijöitä ja edistetään EU:n yleisten tavoitteiden saavuttamista: kestävä kehitys, työllisyys ja uudet korkealaatuista osaamista edellyttävät ammatit.

1.4 ETSK katsoo, että tällaiset välineet ovat merkittäviä tekijöitä, jotta voidaan varmistaa nykyistä suuremmat varat tutkimukseen ja innovointiin tehtäviin investointeihin edellyttäen, että ne ovat joustavia, yksinkertaisia, epäbyrokraattisia, avoimia ja läpinäkyviä ja että ne edistävät lisärahoitusta ja pienten yritysten osallistumista etenkin heikommassa asemassa olevilla alueilla.

1.5 ETSK katsoo, että tavoitteiden on oltava mitattavia ja että ne on kohdennettava innovointiin ja sen muuntamiseen teollisiksi tavoitteiksi ja uusiksi työpaikoiksi. Tavoitteet on nivottava yhteiseen keskipitkän ja pitkän aikavälin visioon tasapainoisessa ja avoimessa hallintojärjestelmässä, johon sisältyy selkeitä teknis-tieteellisiä ja sosioekonomisia tulosindikaattoreita.

1.6 ETSK kehottaa institutionaalisten julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien yhteydessä kiinnittämään nykyistä enemmän huomiota sisäpiirikaupat estäviin mekanismeihin, hyödyntämään nykyistä enemmän vipuvaikutusta ja antamaan ohjelmissa ja hankkeissa enemmän tilaa kaikenmuotoisille pienyrityksille, mukaan luettuina yhteisötalouden yritykset, sekä noudattamaan tehokasta viestintäpolitiikkaa, jossa sidosryhmien foorumilla on ennakoiva rooli kaikissa yhteisyrityksissä.

1.7 Julkisen sektorin kumppanuuksien osalta komitea katsoo, että unionin tutkimus- ja innovointibudjetti edistää EU:n varojen tasapainoisempaa jakoa ja että on kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota teknologiapainotteisiin pk-yrityksiin sekä kliinisiin, lääketieteellisiin ja teknologisiin innovaatioihin, jotka edistävät kaikkien ihmisten hyvinvointia ja etenkin aktiivisena ikääntymistä ja auttavat ikääntyneiden hoidossa.

1.8 ETSK kehottaa noudattamaan ennakoivaa viestintäpolitiikkaa käsiteltäessä kymmenen esitetyn aloitteen kehitystä. Komitea suosittaa, että vuosittain järjestetään konferensseja, joihin kaikki järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan intressitahot osallistuvat ja joissa esitetään vuosikertomukset saavutetuista tuloksista ja tulevista strategioista sekä monikieliset käytännön oppaat, joissa esitellään älykästä osallistumista EU:n tasolla käynnissä oleviin erilaisiin kumppanuusmuotoihin.

1.9 ETSK suosittaa komissiolle, että se kehittää ennakoivaa politiikkaa myös taloudellista ja sosiaalista innovointia koskevien ETSK:n palkintojen luomisen kautta. Tässä yhteydessä kohteena tulisi olla kolme pääaluetta: asianomainen tiede- ja yritysmaailma, innovatiivisten markkinatulosten käyttäjät ja kaikki EU:n kansalaiset. Näin otetaan huomioon yhteiskunnan tarpeet etenkin työllisyyden ja koulutuksen kannalta. ETSK ehdottaa eurooppalaisen innovaatiopalkinnon perustamista, jotta voitaisiin palkita teollisuuteen, talouteen tai sosiaalialaan liittyviä innovatiivisia sovelluksia ja tuoda eurooppalainen lisäarvo näkyvästi esiin.

2. Kumppanuuksien tausta

2.1 Horisontti 2020 -ohjelmassa säädetään julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien muodostamisesta avainaloilla, joilla tutkimus ja innovointi voisivat osaltaan auttaa

- saavuttamaan unionin kilpailukykytavoitteet
- vastaamaan yhteiskunnallisiin haasteisiin
- yhdenmukaistamaan nykyistä paremmin tutkimukseen ja innovointiin kohdennettu EU:n tuki
- houkuttelemaan nykyistä enemmän tutkimukseen ja innovointiin kohdennettavia teollisia investointeja.

2.2 On tarkennettava, että tutkimuksen ja innovoinnin aloilla on olemassa useita kumppanuuden muotoja:

- **Institutionaaliset julkiset ja yksityisen sektorin kumppanuudet** Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 187 artiklan (aiempi EY-sopimuksen 171 artikla) perusteella itsenäisiä yhteisyrityksiä varten: innovatiiviset lääkkeet, polttokenno- ja vetyteknologia, Clean Sky, bioteknologia, elektroniset komponentit ja järjestelmät, ilmailukenttien hallinta.
- **Sopimusperusteiset julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet**, jotka on perustettu sopimuksella (*Memorandum of Understanding*), jossa määritellään strategiset tavoitteet, alustavat talousarviot ja kuulemismekanismit: tulevaisuuden tehdas, energiatehokkaat rakennukset, vihreät ajoneuvot, tulevaisuuden internet, kestäväpohjaiset teollisuusprosessit, robotiikka, fotonikka, suurtehotietokoneet.
- **Eurooppalaiset teknologiayhteisöt**, jotka auttavat osaltaan määrittelemään eurooppalaisia innovaatiokumppanuuksia, eurooppalaisia teknologia-aloitteita, julkisen ja yksityisten sektorin kumppanuuksia sekä julkisen sektorin kumppanuuksia, Eranet-hankkeita sekä osaamis- ja innovointiyhteisöjä.
- **Julkisen sektorin kumppanuudet (P2P)** 185 artiklan perusteella. Näissä kumppanuuksissa osallistutaan jäsenvaltioiden ja EU:n yhteisiin ohjelmiin, ja EU rahoittaa osuutensa Horisontti 2020 -ohjelmasta: terveysalan kehitysyhteistyö, metrologia, pk-yritykset, avustettu asuminen.
- **Eurooppalainen innovaatiokumppanuus**, joka otettiin käyttöön Eurooppa 2020 -strategian lippulaivahankkeen ”innovaatiounioni” yhteydessä: yhteistyöfoorumi, jota ohjailee asianomaisista aloista vastaavan yhden tai useamman Euroopan komission jäsenen johtama ohjausryhmä. Kumppanuuksia on kolme: raaka-aineet; maatalouden kestävyys ja tuotanto; aktiivisena ja terveenä ikääntyminen.
- **Osaamis- ja innovointiyhteisöt**, jotka on perustettu Euroopan teknologiainstituutin yhteydessä, huippuosaamisverkostot, jotka on perustettu eri alojen – akateeminen maailma, teknologia, tutkimus, teollisuus ja yritysmaailma – välisten integroitujen kumppanuuksien yhteyteen. Osaamis- ja innovointiyhteisöjä on perustettu kolme: ilmastonmuutoksen osaamis- ja innovointiyhteisö *Climate-KIC*, kestävä energian osaamis- ja innovointiyhteisö *KIC InnoEnergy* ja tulevaisuuden tieto- ja viestintäyhteiskunnan osaamis- ja innovointiyhteisö *EIT ICT Labs*. Muita määriteltyjä temaattisia aloja ovat tuotantoteollisuus, tulevaisuuden ravinto, tervettä elämää ja aktiivisena ikääntymistä edistävät innovoinnit, raaka-aineet, turvalliset ja älykkäät yhteiskunnat, kaupunkiliikenne.
- **Älykkään erikoistumisen kumppanuudet (RIS3)** EU:n aluepolitiikan ja rakennerahastojen ja etenkin alueellisen innovaatiostrategian yhteydessä tutkimuksen, innovoinnin (mukaan luettuina sosiaalinen ja teknologinen innovointi), teknologiansiirron ja tietotekniikan kehittämisen aloilla ajanjaksoa 2014–2020 koskevien uusien koheesipolitiikan suuntaviivojen mukaisesti.

2.3 Institutionaalista julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksista, kuten asetuksen (EY, Euratom N:o 1605/2002) 185 artiklan mukaisista EU:n elimistä, saatu kokemus on osoittanut, että olisi lisättävä kategorioita, jotta voidaan parantaa sellaisten välineiden valikoimaa, jotka ovat yksityisten kumppanien kannalta joustavampia ja nykyistä paremmin ulottuvilla EU:n instituutioiden käytettävissä oleviin välineisiin verrattuna.

2.4 Horisontti 2020 -ohjelmaan kuuluvat julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet voidaan määrittellä innovatiivisiksi rahoitusvälineiksi, jotka on määritelty ja toteutettu avoimesti ja läpinäkyvästi riippumattomien asiantuntijoiden toteuttaman arvioinnin perusteella. Näillä hankkeilla on seuraavat ominaispiirteet:

- sisäinen ja eurooppalainen lisäarvo
- vaikutus teolliseen kilpailukykyyn ja kestäväan kasvuun
- asetettujen sosioekonomisten tavoitteiden laatu etenkin työpaikkojen luomisen ja koulutuksen osalta
- kaikkien kumppanien tasapuolinen panos yhteisen vision pohjalta
- kaikkien kumppanien roolin selkeä määrittely
- keskeiset suoritusindikaattorit
- yhdenmukaisuus tutkimusta ja innovointia käsittelevän unionin strategisen toimintaohjelman kanssa
- moitteeton varainhoitojärjestelmä
- kyky hyödyntää uusien investointien vipuvaikutusta
- avoin, läpinäkyvä ja osallistava hallintomalli myös pienemmille yrityksille.

2.5 Yhteiset teknologia-aloitteet ovat julkisen ja yksityisen tahon yhteistyön testattu muoto tutkimuksen ja kehittämisen alalla.

2.6 Yhteiset teknologia-aloitteet ovat yleensä lähtöisin eurooppalaisista teknologiayhteisöistä, joista ETSK on jo laatinut lausunnon⁽¹⁾, etenkin niistä eurooppalaisista teknologiayhteisöistä, joissa tavanomaiset tutkimus- ja kehittämistoimia tukevat välineet eivät riittäisi strategisissa toimintaohjelmissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen.

2.7 Komitea on samaa mieltä siitä, että kumppanuudet tarjoavat useita etuja ja että niiden potentiaalia voitaisiin hyödyntää nykyistä enemmän. Tätä varten se on kannattanut ”komission aloitetta perustaa ja edistää lippulaivahankkeen ’innovaatiounioni’ puitteissa eurooppalaisia innovaatiokumppanuuksia”.

2.8 ETSK on myös painottanut ”innovoinnin ratkaisevaa merkitystä Eurooppa 2020 -strategian kannalta” ja vahvistanut, ”etteivät innovaatiot ole välttämättä suoraviivaisen tapahtumasarjan tulos – – vaan ne syntyvät monimutkaisessa prosessissa”.⁽²⁾

2.9 Vaikka tutkimus ja innovointi ovat huomattavan riippuvaisia toisistaan, ”innovointia ei pidä alistaa tutkimukselle, eikä tutkimusta pidä alistaa innovoinnille. Se merkitsisi eurooppalaisten perusarvojen kulttuurista köyhtymistä”.⁽³⁾

2.10 ETSK vahvistaa tukensa sosiaalisen innovoinnin edistämiseksi etenkin unionin rahoitusohjelmien, kuten rakennerahastojen tai sosiaalisia muutoksia ja innovaatioita koskevan ohjelman, yhteydessä välineenä helpottaa yhteiskunnallisten yritysten rahoituskapasiteetin kehittämiseen kohdennettavaa lisätukea.⁽⁴⁾

2.11 ETSK on korostanut kumppanuuksien merkitystä pyrittäessä lisäämään Euroopan houkuttavuutta maailmanlaajuisena toimijana tutkimuksen ja innovoinnin alalla.

⁽¹⁾ EUVL C 299, 4.10.2012, s. 12.

⁽²⁾ EUVL C 318, 29.10.2011, s. 121.

⁽³⁾ Ks. alaviite 2.

⁽⁴⁾ EUVL C 143, 22.5.2012, s. 17.

2.12 ETSK on vahvistanut kannattavansa kumppanuutta, sillä sen avulla unionin ja jäsenvaltioiden toimijat tuodaan yhteen julkisen sektorin sisäisissä sekä julkisen ja yksityisen sektorin välisissä kumppanuuksissa. ⁽⁵⁾ Tavoitteena on vastata merkittäviin yhteiskunnallisiin haasteisiin ja vahvistaa EU:n kilpailuasemaa. Kun on analysoitu

- seitsemännen puiteohjelman yhteydessä käytettyjä kumppanuusmalleja
- kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmaa (CIP)
- eurooppalaista tutkimusalueetta
- innovaatiunionin poliittista kehystä
- aktiivisena ja terveenä ikääntymistä koskevaa pilottikumppanuutta (AHA),

asiasta on tullut esille monia myönteisiä seikkoja. ⁽⁶⁾

2.13 ETSK on tyytyväinen menetelmään, jonka mukaisesti komissio on julkisissa kuulemisissa saatujen tulosten, vaikutusanalyysien ja erilaisten etenemissuunnitelmien pohjalta laatinut innovaatioalan investointipaketin kymmenen ehdotusta.

2.14 ETSK järjesti puolestaan 31. lokakuuta 2013 kuulemistilaisuuden ehdotetusta aloitepaketista. Kuulemiseen osallistui suuri joukko asiaan liittyviä kansalaisyhteiskunnan, useiden nykyisten yhteisyritysten johdon ja komission edustajia.

3. Yleistä

3.1 ETSK kannattaa painokkaasti komission aloitepakettia ja katsoo, että sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 187 artiklan mukaiset julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 185 artiklan mukaiset julkisen sektorin kumppanuudet ovat vahvoja välineitä sellaisten suurten haasteiden käsittelemiseksi, jotka vaikuttavat Euroopan kilpailukykyyn sekä sen kestäväpohjaiseen taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen.

3.2 ETSK:n mielestä on tärkeää määritellä **kymmenen aloitetta, jotka saavat rahoitusta Horisontti 2020 -ohjelmasta**, sikäli kun ne eroavat muista kumppanusuudoista välineiden, muodon ja sisällön osalta. Vaikka niiden tavoitteet ovat toisinaan samankaltaisia ja/tai osittain samanlaisia muiden kanssa, on vältettävä toistoa, päällekkäisyyksiä ja mahdollisia konflikteja ja korostettava sen sijaan yhteisvaikutuksia ja täydentävyyttä muiden aloitteiden kanssa. Joka tapauksessa jäsenvaltiot eivät vapaudu vastuustaan kumppanuuksialoitteisiin kuuluvilla aloilla.

3.3 Komitea korostaa, että EU:n on tärkeää varmistaa tutkimus- ja innovointitoimille vakaat talousarvionäkymät ja yksinkertaistettu vakaa sääntelykehys ja että yritysten on varmistettava aloitteet, joilla vähennetään niille ominaisia korkean riskin tekijöitä. Komitea katsoo myös, että rahoitustuen jakamista olisi tasapainotettava nykyistä paremmin aloitteiden kesken kiinnittäen enemmän huomiota tietotekniikka-avusteiseen asumiseen, jonka avulla pyritään edistämään aktiivista asumista, sekä pk-yrityksille suunnattuun huipputeknologiaohjelmaan.

3.4 Välineet sinällään ovat tärkeitä tekijöitä, jotta varmistetaan nykyistä suuremmat varat tutkimukseen ja innovointiin kohdennettaviin investointeihin edellyttäen, että ne ovat joustavia, yksinkertaisia ja epäbyrokraattisia, avoimia ja läpinäkyviä ja että ratkaistaan ongelmat, jotka liittyvät tasapainoon ja/tai mahdolliseen konfliktiin kilpailusääntöjen, innovoinnin edistämisen, teollis- ja tekijänoikeuksien suojelun sekä tulosten levittämisen ja avoimen saatavuuden välillä. Tavoitteena on kansalaisille/veronmaksajille sekä kuluttajille tarjottavan lopullisen palvelun parantaminen.

3.5 ETSK muistuttaa etenkin olevan tärkeää, että ”tutkijan ja tämän organisaation tekijänoikeudet varmistetaan edelleen”, ja että ”ennen kaikkea maailmanlaajuisen Euroopan ja Euroopan ulkopuolisten valtioiden välisen symmetrian tapauksessa sellaisten tietojen asianmukaisen valikoiman vapaa saatavuus, joihin vapaasti saatavilla olevat julkaisut perustuvat, voisi olla hyödyllistä – –.” ⁽⁷⁾

3.6 ETSK katsoo, että tavoitteiden on oltava mitattavia ja yhteydessä paitsi alakohtaiseen teolliseen strategiaan myös ja ennen kaikkea yhteiskunnallisten ongelmien ja kestäväpohjaisen taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen kysymysten ratkaisuun etenkin työllisyyden osalta. Ne on myös nivottava yhteiseen keskipitkän aikavälin visioon sellaisen tasapainoisen ja läpinäkyvän hallintomallin yhteydessä, johon liittyy selkeitä ja täsmällisiä teknis-tieteellisiä ja sosioekonomisia tulosindikaattoreita.

⁽⁵⁾ Julkisen sektorin kumppanuuksia ovat esimerkiksi ERA-NET ja ERA-NET Plus, 185 artiklaan perustuvat aloitteet sekä yhteinen ohjelmasuunnittelu. Esimerkkejä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksista tutkimuksen ja innovoinnin alalla ovat yhteiset teknologia-aloitteet ja tulevaisuuden internet.

⁽⁶⁾ EUVL C 229, 31.7.2012, s. 39.

⁽⁷⁾ EUVL C 76, 14.3.2013, s. 48.

3.7 ETSK arvioi myönteisesti julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudesta saatuja kokemuksia ja pitää kumppanuutta keinona yhdistää eri lähteistä saatavaa rahoitusta. Komitea kannattaa erittäin yksinkertaisia kustannusrahoitusmalleja luotettavuuden parantamiseksi, sääntöjenvastaisuusrisikin alentamiseksi edunsaajien menoilmoituksissa, hankkeen kirjanpidon yksinkertaistamiseksi sekä tarkastusvaiheiden minimoimiseksi välttämättömään, jotta näin helpotettaisiin ja nopeutettaisiin soveltamisprosessia.

3.8 Kaikkien sisämarkkinoilla toimivien yritysten tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamiseksi ETSK:n mielestä on näin ollen tarpeen, että Horisontti 2020 -ohjelmasta julkisen ja yksityisen sektorin välisille sekä julkisen sektorin sisäisille kumppanuuksille saatavan rahoituksen yhteydessä noudatetaan valtioneuvoston sääntöjä, jotta varmistetaan julkisten menojen tehokkuus, vältetään markkinavääristymiä ja kunnioitetaan kaikkia eettisiä sääntöjä.

3.9 ETSK on etenkin sitä mieltä, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia perustettaessa on täytettävä edellytykset, joilla varmistetaan tehokkaan kilpailuympäristön säilyminen ja taataan uusille toimijoille mahdollisuus päästä mukaan milloin tahansa sekä mahdollistetaan loppukäyttäjryhmien järjestelmällinen osallistuminen ohjelmiin ja hankkeisiin.

3.10 ETSK:n mielestä on tarpeen tunnustaa teollis- ja tekijänoikeuksien merkitys. Etenkin on edistettävä patenttipoolien perustamista, jotta mahdollistetaan tieteellisen tiedon jakaminen ja lisätään yhteisiä toimia ja tutkimusyhteistyötä erityisillä teknologian aloilla ja vältetään patenttitiheikköjä. ⁽⁸⁾

3.11 ETSK suosittaa, että laaditaan opas innovointiin tarkoitettujen erilaisten yhteisön välineiden sekä kumppanuusmuotojen, yhteisten aloitteiden, lippulaivahankkeiden, osaamisyhteisöjen, foorumien ja muiden vastaavien tutkimuksen ja innovoinnin yhteisaloitteiden loppukäyttäjää varten. Monialaisuus lisäisi myös investointeja (esimerkkeinä nanoteknologiat ja vanhustenhuolto) ja mahdollistaisi kaikkien erilaisten yritysmuotojen entistä vahvemman osallistumisen.

3.12 ETSK:n mielestä on tärkeää tehdä tutkimus- ja innovointipolitiikasta alue- ja koheesiopolitiikkaan sekä teollisuuspolitiikkaan ulottuvien EU:n toimenpiteiden, yhteisvaikutusten ja asianomaisten politiikkojen monimutkaisesta järjestelmästä nykyistä käyttäjäystävällisempi ja avoimempi etenkin pk-yritysten ja pienten organisaatioiden kannalta.

3.13 ETSK:n mielestä on myös tärkeää varmistaa koko paketin ja siihen liittyvien tai liittymiskelpoisten aloitteiden ja välineiden näkyvyys, myös kielellinen näkyvyys, ja avoimuus noudattamalla ennakoivaa viestintäpolitiikkaa ja järjestämällä vuosittain konferensseja, joihin osallistuvat kaikki järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan intressitahot ja joissa esitetään säännöllisiä raportteja saavutetuista tuloksista ja tulevista strategioista.

3.14 Kun otetaan huomioon jaettujen varojen määrä sekä erilaiset tilanteet ja todelliset tarpeet jäsenvaltioissa, ETSK suosittaa, että laaditaan viestintäpolitiikka, joka suunnataan neljälle vastaanottajaryhmälle:

- tiedemaailma ja erimuotoiset ja -kokoiset yritykset
- pienet ja keskisuuret yritykset sekä yhteisötalous
- loppukäyttäjät edustajiensa kanssa eri aloilla käytävällä järjestelmällisellä vuoropuhelulla, johon ETSK:n olisi hyödyllistä osallistua
- kaikki kansalaiset/veronmaksajat, jotta heille tiedotetaan unionin tutkimus- ja innovointitoimien tuloksista ja mahdollisista innovatiivisista sovelluksista.

3.15 ETSK:n mielestä voitaisiin ottaa käyttöön taloudellista ja sosiaalista innovointia koskeva ETSK:n palkinto, jotta voidaan antaa tunnustusta kymmenen eri aloilla ehdotetun kumppanuuden tuloksille 28 jäsenvaltioissa ja osallistaa samalla sidosryhmien foorumit, joista on säädetty yhteisyritysten säännöissä. Komitea kehottaa komissiota puolestaan toteuttamaan laajoja tiedotus- ja koulutustoimia, joiden aiheena ovat julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet.

4. Erityistä

4.1 ETSK on tyytyväinen siihen selkeään suuntaukseen, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien käyttö on lisääntymässä kansanterveyden alalla ja Clean Sky -aloitteessa sekä ilmatilan hallinnan, elektroniikan ja tietotekniikan ja polttokenno- ja vetyteknologian aloilla. Komitea muistuttaa kuitenkin, että tarvitaan yhteisvaikutusta muiden olemassa olevien erilaisten kumppanuuksien ja aloitteiden kanssa muilla EU:n politiikan aloilla.

⁽⁸⁾ EUVL C 68, 6.3.2012, s. 28.

4.2 Innovatiivisia lääkkeitä käsittelevän aloitteen osalta ETSK suosittaa, että annetaan enemmän tilaa köyhimpien väestöryhmien ulottuvilla olevien lääkkeiden kehittämiseen pitkäaikaista käyttöä ja harvinaisia sairauksia varten. Lisäksi ETSK suosittaa, että etusijalle asetetaan eurooppalaisen tutkimuksen tuotteiden markkinointi ja että laaditaan tehoaineen grammakohtaiset hintasäännöt, joissa otetaan huomioon jäsenvaltioiden julkisen talouden ja sosiaaliturvajärjestelmien vaikeudet.

4.3 Poltto- ja vetyteknologiaa käsittelevän FCH2-aloitteen osalta ETSK pitää tärkeänä, että tavoitteisiin lisätään etenkin hiilidioksidipäästöttömien teknologioiden kehittäminen vedyntuotantoa varten.

4.4 Clean Sky -aloitteessa on kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota esittelyhankkeiden tulosten vaikutukseen myös toimien aikana sekä yhtenäistä ilmatilaa koskevan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden turvallisuus- ja ympäristöriskien hallinnan vaikutukseen.

4.5 Biologiin materiaaleihin, luonnonmukaisen maatalouden materiaaleihin ja biomateriaaleihin perustuvan bioteollisuuden kehittämisaloitteen osalta on valvottava, että kyseisten teknologioiden yhteydessä kunnioitetaan täysimääräisesti luonnon- ja elinympäristöä sekä kestäväpohjaista maatalous- ja elintarviketuotantoa ennalta varautumisen periaatteen mukaisesti. ETSK odottaa tältä aloitteelta myönteisiä, konkreettisia ja näkyviä tuloksia.

4.6 Vahvat, myös rahoitusta koskevat, toimet digitaalitekologioita ja nanoelektroniikkaa käsittelevässä ECSEL-aloitteessa, joka on mainittu jo Horisontti 2020 -ohjelman aihealoissa, on sovittava yhteen kansalaisille ja veronmaksajille syntyvien konkreettisten etujen kanssa siten, että parannetaan kyseisten teknologioiden käyttäjäystävällistä ja ilmaista hyödyntämistä.⁽⁹⁾

4.7 ETSK kannattaa painokkaasti myös neljää julkisen sektorin kumppanuutta mutta korostaa niistä kahden merkitystä. Niitä olisi vahvistettava myös resurssien osalta:

- Eurostar-aloite, sillä siitä on saatu myönteisiä tuloksia tuettaessa pk-yritysten osallistumista tutkimukseen, kehittämiseen ja innovointiin eurooppalaisella tutkimusalueella
- aktiivista asumista (AAL) tukeva tietotekniikka-avusteisen asumisen eurooppalainen ohjelma, joka vastaa tarpeeseen huolehtia terveestä kehityksestä yksilön ja koko eurooppalaisen yhteiskunnan tasolla.

4.8 Komitea suosittaa etenkin aktiivisen asumisen osalta, että otetaan huomioon jäsenvaltioiden erilaiset tilanteet, kun ajatellaan ongelmien kärjistymistä väestökehityksen johdosta vuoteen 2024 ja siitä eteenpäin. EU:n tarjoamaa rahoitusta olisi lisättävä voimakkaasti seitsemänteen puiteohjelmaan verrattuna ottaen huomioon kansalaisyhteiskuntaa edustavien eri ryhmien näkökannat perustamalla tilapäinen komitea.

4.9 ETSK suosittaa, että kehittämisen nopeuttamiseksi sekä työpaikkojen ja korkealaatuista osaamista edellyttävien ammattien luomismahdollisuuksien lisäämiseksi kyseisiä institutionaalisia kumppanuuksia kehitetään tiiviissä yhteisvaikutuksessa ja koordinoiden muiden vastaavien aloitteiden kanssa, joita toteutetaan teollisuuspolitiikan ja älykkään erikoistumisen lippulaivahankkeissa, koheesipolitiikassa ja alueellisissa innovaatiostrategioissa.

4.10 Euroopan metrologiaohjelman osalta ETSK viittaa asiaa koskevaan lausuntoonsa⁽¹⁰⁾ ja suosittaa, että lisätään myös rahoitustukea pienyritysten ja käyttäjäryhmien osallistumista varten. Euroopan ja kehitysmaiden kumppanuuden osalta komitea viittaa EU:ta ja Afrikkaa käsittelevään lausuntoonsa⁽¹¹⁾, jossa suositellaan erityisesti, ettei pidä laiminlyödä Euroopassa jälleen esiintyviä ja tutkimuksen kohteena olevia sairauksia ja että on valvottava eettisiä periaatteita sisältävien pöytäkirjojen täysimääräistä noudattamista.

Bryssel 10. joulukuuta 2013

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

⁽⁹⁾ Ks. ETSK:n lausunto CESE 4345/2013, annettu 24.10.2013.

⁽¹⁰⁾ EUVL C 228, 22.9.2009, s. 69.

⁽¹¹⁾ EUVL C 77, 31.3.2009, s. 148.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kohti kollektiivisiä oikeussuojakeinoja koskevaa EU:n horisontaalista kehystä”

COM(2013) 401 final

(2014/C 170/11)

Esittelijä: **Jörg FRANK VON FÜRSTENWERTH**

Komissio päätti 11. kesäkuuta 2013 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 – ”Kohti kollektiivisiä oikeussuojakeinoja koskevaa EU:n horisontaalista kehystä”

COM(2013) 401 final.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 13. marraskuuta 2013.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10.–11. joulukuuta 2013 pitämässään 494. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 161 ääntä puolesta ja 2 vastaan 7:n pidettyssä äänestämässä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on jo yli kahden vuosikymmenen ajan kehottanut ottamaan käyttöön unionitason kollektiivisiä oikeussuojakeinoja, jotka tarjoavat tehokasta oikeussuojaa silloin, kun kollektiivisiä oikeuksia on rikottu. Kollektiivisten oikeussuojatoimenpiteiden olisi katettava kaikki ne alat, joilla EU:n lainsäädäntö tarjoaa kansalaisille oikeussuojaa, ja lisäksi niissä olisi otettava huomioon jäsenvaltioiden erilaiset oikeusperinteet.

1.2 ETSK on tyytyväinen siihen, että komissio on vihdoin tehnyt asiassa aloitteen ja kehottaa jäsenvaltioita ottamaan käyttöön yhteisiin eurooppalaisiin periaatteisiin perustuvat kollektiivisiä oikeussuojakeinoja koskevat kansalliset järjestelmät. Aloite olisi pitänyt tehdä jo kauan sitten. Kollektiiviset oikeussuojakeinot palvelevat sekä unionin kansalaisten että rehdisti ja lainmukaisesti toimivien yritysten etua. Ne suojaavat taloutta vilpilliseltä kilpailulta ja vahvistavat unionin kansalaisten luottamusta talouteen.

1.3 ETSK pahoittelee, ettei komissio ole tehnyt asiasta direktiiviehdotusta. Pelkkä tiedonanto ja suositus eivät riitä takaamaan tarvittavaa yhtenäistä täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa, ja komitea kehottaakin komissiota esittämään direktiiviehdotuksen. Ryhmäkanne on ainoa menettely, jolla voidaan taata, että Euroopan unionissa on käytettävissä kattavan tehokas oikeussuojakeino.

1.4 ETSK arvostaa komission pyrkimystä tasapainoiseen lähestymistapaan, jolla on tarkoitus turvata osapuolten prosessuaaliset perusoikeudet ja estää väärinkäytökset. Lisäksi komitea tukee komission aikomusta mahdollistaa sekä kollektiiviset kielto- että vahingonkorvauskanteet. Olisi kuitenkin tutkittava vielä useampien erityyppisten kanteiden mahdollisuutta.

1.5 ETSK on tyytyväinen komission torjuvaan suhtautumiseen Yhdysvaltojen mallin mukaisiin joukkokanteisiin (*class action*). EU:n lainsäädäntöön perustuva ryhmäkanne ei nimenomaan saa olla amerikkalaistyylinen joukkokanne. Komission kaavailemat toimenpiteet asian varmistamiseksi ovat aiheellisia ja asianmukaisia. Rankaisuvia vahingonkorvauksia ja oikeudenkäynnin lopputuloksesta riippuvia ehdollisia asianajajapalkkioita, jotka kannustavat panemaan riita-asioita vireille, ei hyväksytä, mikä on aivan perusteltua. Kantajien hyväksymistä ja kustannusvastuuta koskevia sääntöjä on kuitenkin tarkistettava oikeussuojan saatavuuden näkökulmasta.

1.6 ETSK yhtyy komission näkemykseen, jonka mukaan yksittäisille henkilöille olisi taattava oikeus liittyä kollektiivisen riita-asian kantajaryhmän jäseniksi opt-in-menettelyn mukaisesti. Komitean mielestä on kuitenkin myös sellaisia tapauksia, joissa opt-out-menettelystä on hyötyä. Erityisesti silloin, kun vahingonkärsijöitä on paljon ja kunkin vahingot ovat erittäin pieniä, voi olla paikallaan ulottaa riita-asia koskemaan kaikkia mahdollisia vahingonkärsijöitä. Se, pitääkö komissio opt-out-menettelyä tällaisissa tapauksissa oikeudellisesti mahdollisena, jää epäselväksi, ja ETSK kehottaakin komissiota täsmentämään ehdotustaan. Lisäksi komitea suosittaa keskitetyn eurooppalaisen kannerekisterin luomista potentiaalisten kantajien tiedonsaannin mahdollistamiseksi.

1.7 ETSK on aina korostanut tuomioistuimen ulkopuolisten riidanratkaisumenettelyjen tarjoamia mahdollisuuksia. Siksi komitea on tyytyväinen komission valitsemaan lähestymistapaan, jonka mukaan tällaisten menettelyjen on tarkoitus olla täydentävä ja osapuolille vapaaehtoinen väline ja tuomareiden kuuluu edistää tuomioistuimen ulkopuolella tapahtuvaa riidanratkaisua.

1.8 ETSK suosittaa, että otetaan käyttöön erilliset kollektiivisia kanteita koskevat lainvalintasäännöt. Säännöksiä kollektiivisten oikeudenkäyntimenettelyjen rahoituksesta on syytä täydentää. Voittoa tavoittelemattomille yhteisöille aiheutuvan taloudellisen riskin on oltava hallittavissa. Jäsenvaltioissa on jo asiaa koskevia säännöksiä.

2. Tiivistelmä komission tiedonannosta ja suosituksesta

2.1 Komissio esittää tiedonannossaan tiivistelmän vuonna 2011 aiheesta "Kollektiivisia oikeussuojakeinoja koskeva johdonmukainen eurooppalainen lähestymistapa"⁽¹⁾ järjestämänsä kuulemismenettelyn tuloksista ja ottaa kantaa kollektiivisia oikeussuojakeinoja koskeviin keskeisiin kysymyksiin. Tiedonannon ohella julkaistussa suosituksessa⁽²⁾ komissio suosittaa, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön yhteisiin eurooppalaisiin periaatteisiin perustuvat kollektiivisia oikeussuojakeinoja koskevat kansalliset järjestelmät. Jäsenvaltioiden on määrä panna esitetyt periaatteet täytäntöön kansallisissa järjestelmissään kahden vuoden kuluessa. Komissio aikoo neljän vuoden kuluttua arvioida, onko tarpeen ehdottaa uutta lainsäädäntöä.

2.2 Kansallisia oikeussuojamenettelyjä olisi oltava käytettävissä niillä aloilla, joilla kansalaisilla ja yrityksillä on EU:n lainsäädäntöön perustuvia oikeuksia. Komissio haluaa parantaa oikeussuojan saatavuutta mutta pyrkii samalla asianmukaisin toimenpitein estämään kanteiden vireillepanomahdollisuuden väärinkäytön.

3. Yleistä

3.1 Vaikka asiaa pohdittaessa on käyty myös hyvinkin kiivasta keskustelua, ETSK on jo yli kahdenkymmenen vuoden ajan puhunut unionitason kollektiivisten oikeussuojakeinojen puolesta, sillä vain ne mahdollistavat tehokkaan oikeussuojan tapauksissa, joissa kollektiivisia oikeuksia on loukattu.⁽³⁾ Tehokkaat oikeussuojakeinot ovat perus- ja kansalaisoikeus, josta määrätään Euroopan unionin perusoikeuskirjassa. Kollektiiviset oikeussuojakeinot ovat välttämättömiä paitsi unionin kansalaisille myös pk-yrityksille, kun on kyse joukko- tai satunnaisvahingoista, joiden yhteydessä kustannusriski saattaa olla suhteettoman suuri kärsittyihin vahinkoihin nähden. Kollektiiviset oikeussuojakeinot kattavat esimerkiksi sellaisia laajoja aloja kuin kuluttajansuoja, kilpailuoikeus, ympäristönsuojelu ja henkilötietojen suoja. Vain niiden avulla voidaan huolehtia siitä, että perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäiseen kohtaan kirjattu oikeus toteutuu.

3.2 Tätä taustaa vasten ETSK pitää komission nyt tekemää aloitetta tervetulleena, vaikka olisikin toivonut, että toimiin olisi ryhdytty huomattavasti ripeämmin ja aikaisemmin ja että oikeudelliset välineet olisi valittu tarkoituksenmukaisemmin. Mahdollisuudesta ajaa kollektiivisia oikeuksia tuomioistuinteitse on keskusteltu Euroopan tasolla vuodesta 1985, ja siksi päätöksiä olisi pitänyt tehdä jo aikaisemmin.⁽⁴⁾

3.3 ETSK pahoittelee, että komissio on valinnut oikeudelliseksi välineeksi direktiivin ainoastaan kilpailuoikeuden⁽⁵⁾ alalla. Komitea on jatkuvasti korostanut, ettei suositus riitä takaamaan tarvittavaa tehokasta ja yhtenäistä täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa.⁽⁶⁾ Koska jäsenvaltioissa sovellettavat menettelyt ovat hyvin epäyhtenäisiä, vain direktiivi takaisi yhdenmukaisuuden perustason ja jättäisi jäsenvaltioille kuitenkin samalla riittävästi joustovaraa ottaa oman oikeusjärjestyksensä erityispiirteet huomioon. ETSK kehottaakin komissiota esittämään direktiiviehdotuksen mahdollisimman pian.

3.4 On myönteistä, että komissio on omaksunut horisontaalisen lähestymistavan. ETSK on jo aiemmin todennut, että sellaiset politiikanalat kuin kuluttajansuoja, sisämarkkina-asiat ja kilpailupolitiikka liittyvät tiiviisti toisiinsa.⁽⁷⁾ Aloitteet oikeussuojakeinojen käytön helpottamiseksi on sovitettava kattavasti yhteen, jotta vältetään säännösten tarpeeton päällekkäisyys. ETSK onkin tyytyväinen siihen, että komissio katsoo suosituksen ja kilpailuoikeuteen liittyvän direktiiviehdotuksen kuuluvan samaan pakettiin⁽⁸⁾.

⁽¹⁾ COM (2010) 135 final, 31.3.2010.

⁽²⁾ Komission suositus unionin lainsäädäntöön perustuvien oikeuksien loukkauksiin perustuvia kieltokeinoja ja vahingonkorvausvaatimuksia koskeviin jäsenvaltioiden kollektiivisiin oikeussuojakeinoihin sovellettavista yhteisistä periaatteista EUVL L 201, 26.7.2013, s. 60

⁽³⁾ Ks. EUVL C 162, 25.6.2008, s. 1, EUVL C 128, 18.5.2010, s. 97 ja EUVL C 181, 21.6.2012, s. 89 kohta 3.30.

⁽⁴⁾ Ks. EUVL C 162, 25.6.2008, s. 1, kohdat 3.6 ja 7 ja niitä seuraavat kohdat, ja EUVL C 128, 18.5.2010, s. 97

⁽⁵⁾ COM(2013) 404 final, 11.6.2013.

⁽⁶⁾ EUVL C 162, 25.6.2008, s. 1, kohta 8.1.

⁽⁷⁾ EUVL C 228, 22.9.2009, s. 40 kohta 4.2.1.

⁽⁸⁾ Ks. COM(2013) 401 final, 11.6.2013, alaviite 10.

3.5 ETSK antaa arvoa komission omaksumalle tasapainoiselle lähestymistavalle, jolla on – erilaiset oikeusperinteet huomioon ottaen – tarkoitus turvata osapuolten prosessuaaliset perusoikeudet ja toisaalta estää kanteiden vireillepanomahdollisuuden väärinkäyttö.

3.6 ETSK on aina kehottanut huolehtimaan tehokkaasta suojasta väärinkäytöksiä vastaan ja onkin erittäin tyytyväinen komission torjuvaan suhtautumiseen Yhdysvaltojen mallin mukaisiin joukkokanteisiin (*class action*). Komitea on jatkuvasti korostanut, että EU:n lainsäädäntöön perustuva ryhmäkanne ei saa olla amerikkalaistyylinen joukkokanne.⁽⁹⁾ Siksi komitea on myös kerta toisensa jälkeen kehottanut estämään oikeudenkäynnin lopputuloksesta riippuvat ehdolliset palkkiot ja järjestelyt, jotka herättävät taloudellista kiinnostusta kolmansissa osapuolissa.⁽¹⁰⁾ Nämä kehotukset on otettu suosituksissa huomioon.

3.7 Komissio toteaa lisäksi aivan oikein, että kollektiivisten vahingonkorvauskanteiden avulla olisi pyrittävä varmistamaan korvauksen saanti sellaisista vahingoista, jotka ovat todistettavasti aiheutuneet unionin lainsäädännön rikkomisesta. Rankaisemisen pelotevaikutuksineen tulee kuulua julkisoikeudellisen täytäntöönpanon alaan.

3.8 ETSK pahoittelee kuitenkin, ettei komissio ole tehnyt erillisiä ehdotuksia toimivaltaisen tuomioistuimen määrääntymisestä ja sovellettavasta lainsäädännöstä. On nimittäin mahdollista, että tuomioistuimen on rajatylittävissä riita-asioissa sovellettava erilaisia vahingonkorvaussäännöksiä. Myöskään tuomioistuimen päällekkäisen toimivallan mahdollisuutta ja siitä johtuvan oikeuspaikkakeinottelun vaaraa ei ole suljettu pois.

4. Erityistä

4.1 Kielto- ja vahingonkorvauskanteet

4.1.1 ETSK on tyytyväinen siihen, että ehdotukset koskevat sekä kielto- että vahingonkorvauskanteita joukkovahinkotilanteissa. Tässä yhteydessä on myönteistä myös se, että komission pohtimien toimien on ilmeisesti määrä kattaa sekä vähäisiä että suuria vaatimuksia koskevat riita-asiat.

4.1.2 Kuluttajansuojanäkökulmasta on kuitenkin aiheellista kysyä, miksi ehdotukset on rajattu koskemaan vain kielto- ja vahingonkorvauskanteita. Kenties olisi mielekästä säätää myös muista kollektiivisista oikeussuojaelementeistä sellaisten tilanteiden varalta, joissa vähintään kaksi henkilöä on kärsinyt samasta EU-lainsäädännön vastaisesta toiminnasta. Tätä voitaisiin harkita esimerkiksi vahvistuskanteiden, erehdykseen perustuvien oikeustoimien riitauttamisen tai takuuvaatimusten osalta. Komission olisi kiinnitettävä tähän huomiota.

4.2 Tuomioistuimen rooli

4.2.1 ETSK on jo aiemmissa lausunnoissaan korostanut tuomareiden keskeistä roolia kollektiivisissa oikeudenkäyntimenettelyissä.⁽¹¹⁾ On ilahduttavaa, että komissio on ottanut lausunnoissa esitetyt vaatimukset huomioon. Se, että tuomari tarkistaa varhaisessa vaiheessa, ettei kanne ole ilmeisen perusteeton, on tärkeä keino suojautua kollektiivisten vahingonkorvauskanteiden väärinkäytöltä.

4.2.2 Tapauksissa, joissa viranomaisilla on toimivalta todeta unionin lainsäädäntöä rikotun, yksityisoikeudellinen kanne olisi voitava nostaa jo ennen kuin viranomaismenettely on saatettu päätökseen. Menettelyn pitkä kesto saattaa nimittäin johtaa oikeussuojan saamatta jäämiseen. Tuomarin roolia voidaan tältä osin vahvistaa. Esimerkkinä mainittakoon asian käsittelyn lykkääminen.

4.3 **Kanneoikeus.** Kanteiden vireillepanomahdollisuuden väärinkäytön estämiseksi kantajaryhmien edustajina toimivien yhteisöjen kanneoikeudelle olisi asetettava yksitulkintaiset ja selvät kriteerit. ETSK onkin tyytyväinen siihen, että komissio määrittelee vähimmäisvaatimukset, jotka vahingonkärsijöitä edustavien yhteisöjen olisi täytettävä. On aivan oikein, että tällaisten yhteisöjen tulee olla voittoa tavoittelemattomia ja että asiaan ei saa liittyä eturistiriitoja. Riittävien talous- ja henkilöstöresurssien ja oikeudellisen asiantuntemuksen sisällyttäminen vähimmäisvaatimuksiin menee kuitenkin liian pitkälle eikä ole hyväksyttävää. Herää nimittäin kysymys, minkälaisin kriteerein yksittäistapauksissa on oikeasti määrä päättää, täytyvätkö vaatimukset. Asiaa on pohdittava perusteellisemmin, ja jäsenvaltioiden viimeaikaiset lainsäädäntömenettelyt voivat antaa tähän hyviä virikkeitä.

⁽⁹⁾ EUVL C 162, 25.6.2008, s. 1, kohta 7.1.2, ja EUVL C 128, 18.5.2010, s. 97, kohta 5.2.3.

⁽¹⁰⁾ EUVL C 162, 25.6.2008, s. 1, kohta 7.1.2, ja EUVL C 128, 18.5.2010, s. 97, kohta 5.2.3.

⁽¹¹⁾ EUVL C 162, 25.6.2008, s. 1, kohta 7.3 ja sitä seuraavat kohdat, ja EUVL C 128, 18.5.2010, s. 97, kohta 5.2.3.

4.4 Vahinkojen tosiasiallinen korvaaminen. On erittäin tärkeää, että vahingonkärsijät saavat aiheutuneiden vahinkojen todellista arvoa vastaavan täysimääräisen korvauksen.⁽¹²⁾ Tämä periaate on otettu komission suosituksissa huomioon. Tässä yhteydessä on myönteistä myös se, että oikeudenkäynnin lopputuloksesta riippuvia ehdollisia asianajajapalkkioita, jotka käytännössä pienentävät kantajan saamaa korvausta, ei tule hyväksyä.⁽¹³⁾

4.5 Opt-in- vai opt-out-menettely

4.5.1 ETSK esittelee 14. helmikuuta 2008 antamassaan lausunnossa seikkaperäisesti opt-in- ja opt-out-menettelyyn perustuvien ryhmäkanteiden etuja ja haittoja.⁽¹⁴⁾ Komitea asettuu kyseisessä ja myöhemmissä lausunnoissaan tukemaan sekajärjestelmää, jossa yhdistyvät molempien menettelyjen edut.⁽¹⁵⁾

4.5.2 Yksittäisille henkilöille olisi taattava oikeus osallistua kollektiiviseen kanteeseen omaehtoisien ilmoittautumisen perusteella (opt-in) sen sijaan, että heidän vain oletetaan olevan kantajaryhmän jäseniä, mikäli he eivät ilmoita irrottautuvansa jäsenyydestä (opt-out).⁽¹⁶⁾ ETSK:n mielestä on kuitenkin myös sellaisia tapauksia, joissa opt-out-menettelystä on hyötyä. Erityisesti silloin, kun vahingonkärsijöitä on paljon ja kunkin vahingot ovat erittäin pieniä, voi olla paikallaan ulottaa riita-asia koskemaan kaikkia mahdollisia vahingonkärsijöitä.⁽¹⁷⁾

4.5.3 Kantajana tulisi tällöin olla komission suosituksen mukainen edustajaksi hyväksytty yhteisö.

4.5.4 Jää epäselväksi, pitääkö komissio opt-out-menettelyä tällaisissa tapauksissa oikeudellisesti mahdollisena. Sen sijaan komissio tyytyy vain toteamaan yleisluonteisesti, että opt-in-periaatteesta voidaan poiketa (ainoastaan) moitteettomaan oikeudenkäyttöön liittyvistä syistä. Tällaisten syiden olemassaolon edellytyksiä ei valitettavasti kuitenkaan selitetä tarkemmin. ETSK kehottaakin komissiota täsmentämään ehdotustaan.⁽¹⁸⁾

4.6 Kollektiivisista oikeudenkäyntimenettelyistä tiedottaminen. ETSK pahoittelee, ettei suosituksen ole kirjattu unionitasoista sähköistä kannerekisteriä, joka mahdollistaisi potentiaalisten kantajien tiedonsaannin ja kartoittamisen. Tällainen rekisteri, johon vahingonkärsijät kaikkialla Euroopan unionissa pääsisivät tutustumaan, voitaisiin toteuttaa tehokkaasti ja edullisesti⁽¹⁹⁾, ja se auttaisi unionin kansalaisia ja yrityksiä käyttämään oikeuksiaan.

4.7 Vaihtoehtoiset kollektiiviset riidanratkaisumenettelyt. Tuomioistuimen ulkopuoliset kollektiiviset riidanratkaisumenekanismit voivat olla hyödyllinen täydentävä keino riitojen ratkaisemiseksi.⁽²⁰⁾ ETSK on aina korostanut vaihtoehtoisten menettelyjen tarjoamia mahdollisuuksia⁽²¹⁾ ja on siksi tyytyväinen komission valitsemaan lähestymistapaan, jonka mukaan näiden menettelyjen on tarkoitus olla täydentävä ja osapuolille vapaaehtoinen väline. Lisäksi on ehdottomasti estettävä se, että vanhentumis- tai määräajat kuluvat umpeen tuomioistuimen ulkopuolisten riidanratkaisumenettelyjen aikana. Komission olisi tehtävä tämä selväksi samaan tapaan kuin kollektiivisten jatkokanteiden yhteydessä.

4.8 Kollektiiviset jatkokanteet. Kilpailuoikeuden kaltaisilla julkisoikeudellisen täytäntöönpanon aloilla on varmistettava tehokas viranomaisten toimesta tapahtuva täytäntöönpano ja helpotettava lisäksi unionin lainsäädännön rikkomisesta kärsineiden mahdollisuutta ajaa vahingonkorvausvaatimuksiaan.⁽²²⁾ Komission ehdotus on tältä osin tasapainoinen, sillä vahingonkärsijöille aiheutuvan haitan välttämiseksi vanhentumis- tai määräajat eivät saa kuluu umpeen ennen viranomaismenettelyn päättymistä.

4.9 Kollektiivisten oikeudenkäyntimenettelyjen rahoitus

4.9.1 Perusteltujen vahingonkorvauskanteiden nostamisen on oltava mahdollista, eivätkä oikeudenkäyntikulut saa rajoittaa tätä mahdollisuutta. ETSK onkin tyytyväinen siihen, että komissio kehottaa jäsenvaltioita huolehtimaan, etteivät kollektiiviset oikeussuojamenettelyt ole niin kalliita, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle.

⁽¹²⁾ EUVL C 128, 18.5.2010, s. 97, kohta 5.2.3.

⁽¹³⁾ EUVL C 228, 22.9.2009, s. 40, kohta 4.8.4.

⁽¹⁴⁾ EUVL C 162, 25.6.2008, s. 1, kohta 7.2 ja sitä seuraavat kohdat.

⁽¹⁵⁾ EUVL C 162, 25.6.2008, s. 1, kohta 7.2.3.1, EUVL C 128, 18.5.2010, s. 97, kohta 5.2.3, ja EUVL C 228, 22.9.2009, s. 40, kohdat 4.4.1 ja 4.4.2.

⁽¹⁶⁾ EUVL C 128, 18.5.2010, s. 97, kohta 5.2.3.

⁽¹⁷⁾ EUVL C 162, 25.6.2008, s. 1, kohta 7.2.3.1, EUVL C 128, 18.5.2010, s. 97, kohta 5.2.3, ja EUVL C 228, 22.9.2009, s. 40, kohdat 4.4.1 ja 4.4.2.

⁽¹⁸⁾ Komission olisi tässä yhteydessä tehtävä vielä selväksi myös se, milloin ja minkälaisin edellytyksin opt-out-menettelyt eivät loukkaa Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohtaan ja 47 artiklan toiseen kohtaan kirjattua oikeutta tulla kuulluksi. Tämä on tärkeää myös erityisesti niiden jäsenvaltioiden kannalta, joissa oikeus tulla kuulluksi on turvattu perustuslailla, kuten Saksassa.

⁽¹⁹⁾ EUVL C 228, 22.9.2009, s. 40, kohta 4.8.5.

⁽²⁰⁾ EUVL C 128, 18.5.2010, s. 97, kohta 5.3.5.

⁽²¹⁾ EUVL C 181, 21.6.2012, s. 93.

⁽²²⁾ EUVL C 228, 22.9.2009, s. 40, kohta 3.6.1.

4.9.2 Komission olisi kuitenkin vielä täsmennettävä kantaansa asiassa. Oikeudenkäynti- ja asianajajakulut voivat olla ylivoimainen este kantajaryhmiä edustaville voittoa tavoittelemattomille yhteisöille. Näin on erityisesti silloin, jos ne asian hävittyään saattaisivat joutua vastaamaan esimerkiksi niin suurista asiantuntijapalkkioista, että niiden olemassaolo olisi uhattuna. Olisikin harkittava tällaisille voittoa tavoittelemattomille yhteisöille koituvien oikeudenkäyntikulujen rajoittamista yksittäisten jäsenvaltioiden työ- ja sosiaali oikeudellisten järjestelyjen mallin mukaisesti. On painavia syitä pohtia järjestelmää, joka mahdollistaisi hyötymistapauksessa hyödyn menettämisen voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen hyväksi.

4.9.3 ETSK tukee myös päätöstä sallia kolmannen osapuolen tarjoama rahoitus tiettyjen edellytysten täytyessä. Komission mainitsemat ehdot, kuten varojen alkuperän ilmoittaminen, ovat asianmukaisia ja aiheellisia kanteiden vireillepanomahdollisuuden väärinkäytön estämiseksi.

Bryssel 10. joulukuuta 2013

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi matkapaketeista ja avustetuista matkajärjestelyistä sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 ja direktiivin 2011/83/EU muuttamisesta ja neuvoston direktiivin 90/314/ETY kumoamisesta”

COM(2013) 512 final – 2013/0246 (COD)

(2014/C 170/12)

Yleisesittelijä: **Anna Maria DARMANIN**

Neuvosto päätti 6. syyskuuta 2013 ja Euroopan parlamentti 10. syyskuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi matkapaketeista ja avustetuista matkajärjestelyistä sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 ja direktiivin 2011/83/EU muuttamisesta ja neuvoston direktiivin 90/314/ETY kumoamisesta

COM(2013) 512 final – 2013/0246 (COD).

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean työvaliokunta päätti 12. marraskuuta 2013 antaa asian valmistelun ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaoston tehtäväksi.

Asian kiireellisyydestä johtuen Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 10. ja 11. joulukuuta 2013 pitämässään 494. täysistunnossa (joulukuun 11. päivän kokouksessa) Anna Maria Darmaninin yleisesittelijäksi ja hyväksyi seuraavan lausunnon äänin 96 puolesta ja 1 vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. Suositukset

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti direktiiviehdotukseen matkapaketeista ja avustetuista matkajärjestelyistä. Komitea katsoo, että direktiivissä vahvistettu soveltamisala ja määritelmät ovat ehdotuksen keskeinen osa, ja suosittaa siksi seuraavaa:

- Liikematka tai yhdistetty liike- ja vapaa-ajanmatka, jota ei ole ostettu puitesopimuksen osana ja joka on matkapaketin tai avustetun matkajärjestelyn muodossa, kuuluu selkeästi ehdotuksen soveltamisalaan.
- Satunnaisten matkanjärjestäjien tulisi myös kuulua direktiivin soveltamisalaan tasapuolisten toimintaedellytysten ja myös riittävän kuluttajansuojan varmistamiseksi. Ehdotuksen 19 kohdasta olisi näin ollen poistettava ”satunnaisesti järjestettävät matkat”.
- Alle 24 tuntia kestävät matkapaketit ja avustetut matkajärjestelyt tulisi sisällyttää ehdotuksen soveltamisalaan. Koska kesto on lyhyempi, elinkeinonharjoittajalle aiheutuva riski on pienempi, ja kuluttajille voi aiheutua yhtä paljon ongelmia kuin minkä tahansa muun paketin yhteydessä. Lisäksi tätä rajaa ei ole kaikissa maissa.
- Avustettujen matkajärjestelyjen määritelmän yhteydessä mainituilla varaustiedoilla (3 artiklan 2 kohdan v alakohta) tulisi tarkoittaa kaikkia siirrettäviä matkustajien tietoja eikä ainoastaan luottokorttitietoja, kuten ehdotuksen johdanto-osan 18 kappaleessa todetaan.
- Ehdotuksen 3 artiklan 2 kohdan b alakohdan v luetelmakohdan viimeisestä virkkeestä olisi poistettava ”viimeistään ensimmäisen palvelun varausta vahvistettaessa”, koska viittaus täsmälliseen aikarajaan on ongelmallinen ja sekaannusta aiheuttava.
- Ehdotuksen 3 artiklan 2 kohdan b alakohdan i luetelmakohdasta ja 3 artiklan 5 kohdan a alakohdasta olisi poistettava viittaukset ”samaa” ja ”erillisiin”.

1.2 ETSK kannattaa avoimuuden lisäämistä. Avoimuuden toteutumiseen käytettävien menetelmien tulisi kuitenkin olla selviä ja käytännössä mahdollisia yhtenäisyyden varmistamiseksi, eikä niitä tulisi jättää kokonaan matkanvälittäjien harkinnan varaan.

1.3 ETSK kannattaa digitaalista tiedonlevitystä, mutta korostaa, että on edelleen eurooppalaisia kuluttajia, joilla ei ole käytettävissään siihen tarvittavia välineitä joko oman valinnan tai niiden heikon saatavuuden vuoksi ja että heitä ei tule syrjiä jaettaessa tietoa heidän tilaamistaan matkapaketeista tai päivitetessä tietoa.

1.4 ETSK suosittaa, että ”kohtuullinen” peruutusmaksu määriteltäisiin täsmällisemmin, ja korostaa painokkaasti, että 100 euron korvaus on riittämätön ja heikentää kuluttajien oikeuksia nykyisestä.

1.5 ETSK uskoo, että direktiivin 90/314/ETY muuttaminen uusien tekniikoiden huomioon ottamiseksi on mahdollista heikentämättä kuluttajansuojaa.

2. Taustaa

2.1 Matkapaketeista ja avustetuista matkajärjestelyistä annettava direktiivi on kauan odotettu vuoden 1990 matkapakettidirektiivin ajantasaistus. Ajan tasalle saatettu direktiivi kattaa uudet digitaaliset välineet, joita kuluttajat voivat käyttää lomien varaamiseen, ja siitä on poistettu joitakin vanhentuneita kohtia.

2.2 Komissio aloitti direktiivin tarkistustyön vuonna 2007 ja on sen jälkeen toteuttanut vaikutustenarviointeja, kuulemismenettelyn ja erityisiä sidosryhmätapaamisia.

3. Määritelmä

3.1 Ajan tasalle saatetun direktiivin keskeinen osa ovat direktiivin soveltamisala ja vahvistetut määritelmät. Soveltamisala kattaa monenlaisia matkoja, muun muassa seuraavat:

- etukäteen järjestetyt, matkanvälittäjältä tai verkossa toimivalta palveluntarjoajalta hankitut matkapaketit
- uutena ryhmänä mittatilausmatkat, jotka on hankittu verkossa toimivalta palveluntarjoajalta tai matkatoimistosta
- muut räätälöidyt matkajärjestelyt (avustetut matkajärjestelyt), joissa matkanvälittäjä tai verkossa toimiva matkapalvelujen tarjoaja toimii välikätenä.

3.2 Direktiivin soveltamisala ei kata itsenäisesti hoidettuja matkajärjestelyjä eikä liikematkajärjestelyjä, ja 2 artiklassa määritellään muitakin soveltamisalan ulkopuolisia aloja. ETSK korostaa, että 2 artiklan 2 kohdan c alakohdan ei tulisi vaikuttaa yrittäjään tai yrityksen työntekijään, joka hankkii sellaisen avustetun matkajärjestelyn tai matkapaketin työmatkaa tai yhdistettyä työ- ja vapaa-ajanmatkaa varten, joka ei kuulu puitesopimuksen piiriin. Näin ollen tällainen matka, olipa sen tarkoitus mikä tahansa, sisältyy matkapaketin ja/tai avustetun matkajärjestelyn määritelmään.

3.3 Uudella määritelmällä varmistetaan, että matkapaketin soveltamisala on laajempi kuin vain perinteinen pakettiloma: siihen kuuluvat myös modernimmat lomajärjestelyt ja se kattaa näin 23 prosenttia enemmän lomamatkailijoita kuin ennen. Odotettavissa on, että lähes puolet lomamatkailijoista (46 %) kuului uuden direktiivin soveltamisalaan. ⁽¹⁾ Seitsemän kymmenestä perinteisestä matkapaketista ostetaan fyysisestä matkatoimistosta, mutta osa kuluttajista ostaa perinteisiä matkapaketteja verkon kautta, ja internetiä käytetään yhä useammin myös mittatilausmatkoja hankittaessa. ⁽²⁾

3.4 ETSK kannattaa tätä laajempaa matkapaketin määritelmää: siinä puututaan selkeästi niihin räätälöityjen matkapakettien ongelmiin, joita vuoden 1990 direktiivi ei kattanut huolimatta siitä, että kuluttajat yleisesti luulivat suojan koskevan myös niitä. ETSK:n näkemyksen mukaan matkapaketissa ei välttämättä yhdistetä kuljetusta ja majoitusta, vaan se on vähintään kahden eri osatekijän yhdistelmä, jossa osatekijöinä voivat olla autonvuokraus, tutustumisretki, kuljetus, majoitus, urheilutapahtuma tai muu loman kannalta merkittävä osatekijä.

3.5 Paketin määritelmä 3 artiklan 2 kohdassa kattaa monia matkapakettiin liittyviä näkökohtia. ETSK on tyytyväinen määritelmään, mutta katsoo, että artiklan 2 kohdan b alakohdan v luetelmakohdassa mainittujen tietojen tulisi merkitä kaikkia siirrettyjä asiakkaan varaustietoja eikä pelkästään luottokorttitietoja, kuten direktiivin perusteluissa (18 kappale) todetaan. ETSK suosittaa, että johdanto-osan 18 kappaleesta poistetaan kaksi viimeistä virkettä. Lisäksi ETSK korostaa, että tietojensiirron ei tulisi olla sidottu mihinkään tiettyyn hetkeen, ja suosittaa siksi, että johdanto-osan 18 kappaleen ja 3 artiklan 2 kohdan b alakohdan v luetelmakohdasta poistetaan sanat ”viimeistään ensimmäisen palvelun varausta vahvistettaessa”.

⁽¹⁾ Tiedot peräisin komission vaikutusarviointiasiakirjasta SWD(2013) 263 final.

⁽²⁾ Euroopan kuluttajaliiton (BEUC) ja sen jäsenjärjestöjen kyselytutkimus aiheesta ”loma ja matkailu”.

3.6 ETSK katsoo, että direktiiviä tulisi soveltaa myös satunnaisiin matkanjärjestäjiin, jotta katettaisiin myös näiden vastuut ja velvollisuudet. Näin varmistettaisiin, että kuluttajaa suojellaan riippumatta siitä, mikä taho matkan järjestää, ja että matkapakettien järjestäjillä on tasapuoliset toimintaedellytykset. ETSK suosittaakin, että direktiivin perusteluosan 19 kappaleesta poistetaan sanat ”satunnaisesti järjestettävät matkapaketit”.

3.7 Kestoltaan alle 24 tunnin matkapaketit ja avustetut matkajärjestelyt tulisi sisällyttää ehdotuksen soveltamisalaan. Koska kesto on lyhyempi, elinkeinonharjoittajalle aiheutuva riski on pienempi, ja kuluttajille voi aiheutua yhtä paljon ongelmia kuin minkä tahansa muun paketin yhteydessä. Lisäksi tätä rajaa ei ole kaikissa maissa. ⁽³⁾

4. Avoimuus

4.1 Ehdotuksen tarkoituksena on lisätä avoimuutta kuluttajia kohtaan eli varmistaa, että kuluttajat tietävät, millaista sopimusta he ovat tekemässä ja mitkä ovat kunkin osapuolen oikeudet. Tavoitteena on välttyä aiemmilta tapauksilta, joissa kuluttajat ovat saattaneet virheellisesti luulla nauttivansa suojaa.

4.2 ETSK kannattaa selkeää, nykyistä kattavampaa tiedotusta kuluttajille siitä, mihin he ovat sitoutumassa. Avoimuuden toteuttaminen ei ehkä kuitenkaan ole niin suoraviivaista kuin miltä vaikuttaa, sillä toteutusmenetelmät on jätetty matkanvälittäjien päätettäväksi.

4.3 Vastuuta tulisi olla sekä matkanjärjestäjällä että -välittäjällä eikä vain järjestäjällä. Kuluttajat eivät useinkaan tiedä, kuka on kukin sopimusketjussa, ja pitävät usein matkanvälittäjää sopimuskumppanina. Kuluttajia ei myöskään saisi jättää sen varaan, että matkanvälittäjä oma-aloitteisesti välittää valitukset eteenpäin. Tästä syystä 13 artiklan asianmukainen täytäntöönpano on keskeisen tärkeää.

5. Ilmoittamista koskevat erityiset säännöt

5.1 Vuoden 1990 direktiiviin sisältynyt esitteiden painatusvaatimus on kumottu, sillä internet on aloittanut uuden aikakauden kuluttajille suunnatun tiedotuksen alalla. Elinkeinoala säästää vaatimuksen poistamisen ansiosta 390 miljoonaa euroa vuodessa. ⁽⁴⁾ Uudessa ehdotuksessa kuitenkin edelleen vaaditaan, että kuluttajalle annetaan kaikki tiedot sopimuksentekovaiheessa ja että hänelle ilmoitetaan muutoksista kirjallisesti.

5.2 ETSK on tyytyväinen elinkeinoalan säästöihin ja on vahvasti sen kannalla, että säästetty summa voidaan ohjata innovointiin, työllisyyteen ja kasvuun. ETSK katsoo kuitenkin, että kuluttajia, jotka eivät käytä internetiä omasta valinnastaan tai välineiden puuttuessa, ei tule saattaa muita epäedullisempaan asemaan eli tilanteeseen, jossa paikkansapitävän tiedon saanti olisi muita vaikeampaa.

6. Ennen sopimuksen tekemistä annettavat tiedot ja sopimuksen muuttaminen

6.1 ETSK pitää tärkeänä, että ennen sopimuksen tekemistä annettavat tiedot annetaan pysyvässä muodossa siten, että ne ovat kuluttajan luettavissa milloin vain.

6.2 ETSK hyväksyy lisäksi sen, että matkustajalle annettuja sopimusta edeltäviä tai sopimukseen sisältyviä tietoja voidaan muuttaa, mutta palveluntarjoajan nimi ja osoite ovat liian tärkeitä tietoja muutettavaksi, joten muutosten ei tulisi voida koskea niitä.

6.3 Merkittävät sopimusmuutokset tulisi sallia vain, mikäli ne eivät aiheuta haittaa matkustajalle. Kuluttajan tulisi myös hyväksyä muutokset erikseen, eikä niitä tulisi voida katsoa hyväksytyiksi, kuten 9 artiklan 2 kohdan b alakohdassa ehdotetaan.

6.4 Matkanjärjestäjän oikeus perua paketti, jos vaadittua vähimmäishenkilömäärää ei saavuteta, tulisi poistaa. Vaikka tämä mahdollisuus on jo olemassa nykyisessä direktiivissä, se ei ole enää perusteltu, sillä matkanvälittäjät voivat nykyteknologian ansiosta helposti ennakoita ja hallinnoida tarjouksiinsa ja toimintaansa liittyviä riskejä.

⁽³⁾ Esimerkiksi Unkarissa ja Itävallassa alle 24 tunnin matkat kuuluvat soveltamisalaan. Eräissä maissa (esim. Espanjassa) tarjotaan jo yhä yleisemmin yhdistelmiä, joihin sisältyy kuljetus, illallinen ja lippu näytökseen tai urheilutapahtumaan, ja koko palvelu tapahtuu alle 24 tunnissa ilman majoitusta.

⁽⁴⁾ Tiedot peräisin komission vaikutusarviointiasiakirjasta SWD(2013) 263 final.

6.5 Sopimusten tulisi olla laadittu kuluttajan kielellä.

7. Peruutusoikeudet

7.1 Kuluttajalla on uusien sääntöjen mukaan paitsi oikeus siirtää sopimus toiselle henkilölle myös oikeus purkaa sopimus. Tällöin kuluttaja on velvollinen maksamaan järjestäjälle kohtuullisen summan aiheutuneiden kulujen kattamiseksi.

7.2 ETSK kannattaa kuluttajan oikeuksien laajentamista oikeuteen perua matka ennen lähtöä. Komitea kuitenkin pohtii, mikä on ”kohtuullisen” maksun todellinen arvo, jos kuluttaja purkaa sopimuksen. Direktiivissä tulisi vahvistaa yleiset periaatteet siitä, miten kuluttajalta perittävä korvaus lasketaan. Maksu ei saisi olla kohtuuton tai liioiteltu.

7.3 Kuluttajan tulisi lisäksi voida purkaa sopimus ilman korvauksen maksamista ennakoimattomista syistä ja syistä, joihin hän ei voi vaikuttaa, kuten sairauden tai perheenjäsenen kuolintapauksen vuoksi. Tämä olisi vastine matkanjärjestäjille ehdotetulle oikeudelle purkaa sopimus ilman korvausta *force majeure* -tapauksissa.

8. Vastuu sopimusvelvoitteen laiminlyönnistä

8.1 ETSK ei voi mitenkään hyväksyä korvausta, joka on enintään 100 euroa yötä kohti enintään kolmelta yöltä yhtä matkustajaa kohti. Se on ristiriidassa sen kanssa, että matkanjärjestäjällä on yleinen vastuu toteuttaa paketti kuluttajan kanssa sovitulla tavalla. Se ei myöskään noudata aiheutuneiden vahinkojen täyden korvaamisen periaatetta, joka on yleinen oikeudellinen periaate kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Hintarajaa ei tulisi missään tapauksessa soveltaa liikuntarajoitteisiin henkilöihin.

8.2 ETSK on hyvillään siitä, että direktiiviehdotuksessa mainitaan erikseen vammaisten oikeudet, esimerkiksi luvussa 4.

8.3 ETSK kehottaa komissiota sisällyttämään ehdotetun direktiivin johdanto-osaan maininnat esteellisyydistuksesta ja sen standardoinnista, sillä matkatoimisto saisi siitä arvokasta tietoa.

8.4 ETSK on samaa mieltä siitä, että matkustajalle kuuluvaa vastuuta ilmoittaa matkanjärjestäjälle ”erityistarpeistaan viimeistään 48 tuntia ennen matkapaketin alkamista” tulee soveltaa myös vammaisiin. Komitea korostaa kuitenkin, että usein matkustaja haluaisi toimia näin muttei löydä keinoa tiedon välittämiseen matkanjärjestäjälle. Siksi onkin tärkeää, että matkustajalle ilmoitetaan selkeästi, millä keinoin tällainen tieto ilmoitetaan (verkossa olevassa tilauslomakkeessa voisi esimerkiksi olla erityinen kenttä tätä varten).

9. Paranneltu korvausjärjestelmä

9.1 Oikeus korvaukseen on olennainen osa kuluttajansuojaa. Kuluttajat ovat tähän asti saattaneet joutua tilanteeseen, jossa vastuuta on siirretty palveluntarjoajalta toiselle ja jossa kuluttajan keinot ovat käyneet vähiin. Ehdotuksessa mainitaan keskitetyn palvelupisteen tarve ongelmatapauksissa.

9.2 ETSK kannattaa keskitetyn palvelupisteen perustamista kuluttajien korvauksenhaun helpottamiseksi, kun räätälöidyssä matkapaketissa jokin menee vikaan. Keskitetyn palvelupisteen tulisi olla tiedossa siitä alkaen, kun pakettilomasopimuksesta aletaan neuvotella.

9.3 Olisi suotavaa, ettei valitusta tarvitse tehdä välittömästi, vaan kuluttajille jätettäisiin kohtuullinen aika sen tekemiseen, jotta oikeus korvauksenhakuun pätsi myös matkan jälkeen.

10. Ehdotuksen vaikutus

10.1 ETSK toteaa, että uudella ehdotuksella on merkittävä vaikutus niin kuluttajiin kuin yrityksiinkin. Kumpikin osapuoli hyötyy monin tavoin, kuten aiheita käsittelevissä komission lehdistötiedoissa painotetaan.

10.2 Tarkistetun ehdotuksen ansiosta kuluttajansuoja paranee tietyissä asioissa ja yritykset säästävät rahaa. Tästä huolimatta ETSK on vielä huolissaan kuluttajille suunnatun tiedotuksen ja yrityksille kuuluvien selkeiden vastuiden asianmukaisesta käytännön toteutuksesta.

10.3 Lisäksi vaikka yksilölliset matkajärjestelyt eivät kuulu tämän direktiivin soveltamisalaan, kuluttajansuojan tulisi olla niissäkin samantasoinen.

11. Oikeudellisten säännösten konsolidointi

11.1 ETSK panee merkille, että matka- ja loma-oikeuksien oikeudellinen hajauttaminen on ongelmallista, ja katsoo, että yhdenmukaisempi lähestymistapa olisi tarpeen. Matkat ja lomat eivät kuulu yleisen kuluttajansuojalainsäädännön, kuten kuluttajan oikeuksista annetun direktiivin 2011/83/EU, soveltamisalaan. Tästä seuraa, että eurooppalaisten kuluttajien suoja on hajanainen ja heikko heidän matkustaessaan. Lisäksi yksittäisiin matkoihin sovelletaan eri direktiivien säännöksiä, joiden mukaan niitä kohdellaan eri tavalla, joten kuluttajilla on vaikeuksia pysyä perillä kaikissa eri direktiiveissä vahvistetuista erilaisista oikeuksista.

12. Maksukyvyttömyys

12.1 Ehdotukseen sisältyvät säännökset kuluttajien suojelemisesta maksukyvyttömyystapauksissa ovat myönteisiä. Niiden ansiosta vältytään tilanteelta, jossa avuton kuluttaja yrittää ratkaista muiden maksukyvyttömyysongelmia lomallaan. Olisi kuitenkin huolehdittava hallinnollisesta yhteistyöstä, ja yhteyspisteiden palvelun tulisi olla nopeaa.

13. Uudelleentarkastelu

13.1 ETSK on tyytyväinen siihen, että komissio aikoo antaa viiden vuoden kuluessa neuvostolle ja parlamentille kertomuksen ehdotuksen soveltamisesta ja liittää siihen lainsäädäntöehdotuksia. ETSK korostaa, että tarkastelun tulisi alkaa välittömästi, kun direktiivi on tullut voimaan, jotta varmistettaisiin, että täytäntöönpanosta on selkeä käsitys jo varhaisessa vaiheessa eikä lainsäädäntöehdotusten hyväksymiseen kulu liian pitkää aikaa.

14. Yhdenmukaistaminen ja suhde yleiseen sopimusoikeuteen

14.1 Komission ehdottama täysi yhdenmukaistaminen ei saisi johtaa kuluttajansuojan tason laskemiseen nykyisestä. Jäsenvaltioilla tulisi olla vapaus täydentää direktiivin sääntöjä ja säilyttää kansallisella tasolla voimassa olevat säännöt.

14.2 ETSK korostaa, että erityisten oikeussuojakeinojen järjestelmä, jota sovelletaan, jos matkanvälittäjä ei suorita palvelua tai suorittaa sen virheellisesti, vaikuttaa jäsenvaltioiden yleiseen sopimusoikeuteen. Tästä syystä ehdotuksen ja yleisen sopimusoikeuden suhde tulisi määrittää selkeämmin.

15. Muuta

15.1 Olisi aiheellista tarkentaa komission ehdotuksen epäselviä ilmauksia, kuten ”merkittävä osa” (2 artiklan 2 kohdan d alakohta), ”kohtuullinen määräaika” (9 artiklan 2 kohdan b alakohta) ja ”epäsuhtainen” (11 artiklan 2 kohta).

15.2 Ehdotuksen 3 artiklan 2 kohdan b alakohdan i luetelmakohta ja 5 kohdan a alakohta ovat keskenään ristiriidassa, joten niitä on täsmennettävä.

15.3 Komission tulisi laatia alustava ohjeellinen luettelo muista matkailupalveluista (3 artiklan 1 kohdan d alakohta) sekä 10 artiklan 1 kohdassa mainituista maksuista ja aikarajoista ja 12 artiklan 3 kohdan iii alakohdassa tarkoitetuista poikkeuksellisista olosuhteista.

Bryssel 11. joulukuuta 2013

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi korttipohjaisista maksutapahtumista veloittavista toimitusmaksuista”

COM(2013) 550 lopullinen – 2013/0265 (COD) ja

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 2002/65/EY, 2013/36/EU ja 2009/110/EY muuttamisesta ja direktiivin 2007/64/EY kumoamisesta”

COM(2013) 547 final – 2013/0264 (COD)

(2014/C 170/13)

Esittelijä: **Vincent FARRUGIA**

Euroopan parlamentti päätti 8. lokakuuta ja neuvosto 31. lokakuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheista

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus korttipohjaisista maksutapahtumista veloittavista toimitusmaksuista

COM(2013) 550 final – 2013/0265 (COD)

ja

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 2002/65/EY, 2013/36/EU ja 2009/110/EY muuttamisesta ja direktiivin 2007/64/EY kumoamisesta

COM(2013) 547 final – 2013/0264 (COD).

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 13. marraskuuta 2013.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10.–11. joulukuuta 2013 pitämässään 494. täysistunnossa (joulukuun 11. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 176 ääntä puolesta ja 22 vastaan 12:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) suhtautuu myönteisesti komission 24. heinäkuuta 2013 julkaisemaan maksupakettiin sisältyviin kahteen lainsäädäntöehdotukseen eli ehdotukseen maksupalveluja koskevan direktiivin tarkistamisesta ja ehdotukseen toimitusmaksuja koskevaksi asetukseksi.

1.2 ETSK korostaa, että ehdotuksia on käsiteltävä sääntelyprosessissa kiireellisesti, jotta voidaan puuttua korttimaksujen todellisiin kustannuksiin liittyvään avoimuuden puutteeseen ja maksumarkkinoille pääsyn esteisiin, joihin kuuluu muun muassa monenvälinen toimitusmaksu. ETSK katsoo, että maksumarkkinoilta puuttuu edelleen kokemusperäiseen tietoon perustuva sääntelykehys, joka edistäisi yhtenäisen euromaksualueen (SEPA) täysipainoista toteutumista. Lisäksi oikeudellisen kehyksen on mahdollistettava vapaa ja avoin kilpailu kuluttajien hyvinvoinnin ja vapaiden markkinoiden joustavan toiminnan edistämiseksi. Eurooppalaisia maksumarkkinoita on kehitettävä siten, että otetaan huomioon uudet maksumallit ja teknologian kehitys.

1.3 ETSK kannattaa yleisesti enimmäistasoja, joita komissio ehdottaa toimitusmaksuja koskevassa asetuksessa, mutta suosittaa, että sähköisiä luotto- ja pankkikorttimaksuja koskevien ylärajojen tulisi olla ehdotettuja alhaisempia. Pankkikorttijärjestelmä, joka ei käytä toimitusmaksuja, tarjoaisi unionille aidosti edullisen, helpon ja tehokkaan sähköisen vaihtoehdon käteiselle ja antaisi enemmän mahdollisuuksia sähköiseen kaupankäyntiin sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Samalla nykyistä edullisempi luottokorttimaksuja koskeva järjestelmä toisi hyötyä kuluttajille ja taloudelle.

1.4 ETSK katsoo myös, että nämä toimet ovat niin tärkeitä, että ne tulisi toteuttaa mahdollisimman nopeasti. Mikäli mahdollista, enimmäistasot olisi määriteltävä kansallisella tasolla kuuden kuukauden kuluessa asetuksen hyväksymisestä, ja se olisi tehtävä viimeistään vuoden kuluessa.

1.5 ETSK suosittaa, että etsitään vaihtoehto myös kolmen osapuolen järjestelmiin liittyvien kulujen rajoittamiseen. Ehdotusten yhteydessä julkaistussa vaikutustenarvioinnissa komissio toteaa, että kolmen osapuolen järjestelmät voitaisiin vapauttaa ehdotetuista enimmäistasoista, koska niiden markkinaosuus on rajallinen ja koska niitä hyödyntävät useimmiten yritykset. Koska uusia liiketoimintamalleja ja pilvipalveluja kehittyi nopeasti, ETSK ei jaa täysin komission luottamusta siihen, että tilanne pysyisi samanlaisena.

1.6 ETSK katsoo, että yrityskorteilla suoritettavia maksuja koskevat enimmäistasot olisi asetettava samankorkuisiksi kuin kuluttajakortteja koskevat rajat. On annettava säännöksiä, joilla estetään korttijärjestelmiä kehittymästä yrityskorttien käyttöä lisäävään suuntaan.

1.7 ETSK suosittaa, että selvennetään ehdotusta maksupalveluja koskevan direktiivin tarkistamisesta niiden mahdollisten kulujen osalta, joita pankit velottavat kolmansilta maksupalveluntarjoajilta kuluttajien tilitietoihin pääsystä. ETSK:n käsityksen mukaan komissio ei katso pankkien voivan periä tällaisia maksuja, ja suosittaa, että tämä olisi tuotava selkeästi esiin direktiivissä.

1.8 Näiden ehdotusten ohella ETSK korostaa, että maksuille on luotava täysin yhteentoimivat standardit kaikilla Euroopan markkinoilla. Lisää työtä on tehtävä uusien teknologioiden kattamiseksi ja luotettavuuden varmistamiseksi. On myös keskeisen tärkeää, että kaikkia asianomaisia toimijoita kuullaan ja että kaikkia koskevat samat standardit. Tämä edellyttää keskitettyä johtajuutta ja tehokasta hallintorakennetta Euroopan tasolla.

2. Huomioita ja kommentteja

2.1 Vuonna 2011 Euroopan komissio julkaisi vihreän kirjan ”Yhdentyneet eurooppalaiset markkinat kortti-, verkko- ja mobiilimaksuille”⁽¹⁾, ja maksupaketti on sen jälkeen järjestetyn kuulemisen tulosta. ETSK viittaa lausuntoonsa⁽²⁾, jossa se totesi, että monenvälisiä toimitusmaksuja koskevia sääntöjä sekä korttimaksuihin liittyviä menettelytapasääntöjä on selvennettävä ja täsmennettävä. Monet kuulemiseen osallistuneet toivat esiin tämän tarpeen. ETSK suhtautuu myönteisesti toimitusmaksuja koskevaan asetusehdotukseen, jossa puututaan juuri mainittuihin kysymyksiin. Asetus, jota sovelletaan nykyisillä luotto- ja maksukorteilla tehtyihin maksutapahtumiin, koskisi myös verkko- ja mobiilimaksuja, jotka on tehty samaa liiketoimintamallia hyödyntävillä sovelluksilla.

2.2 ETSK panee merkille, että EKP:n tilastojen mukaan vähittäismaksuista yhteiskunnalle koituvat kustannukset ovat 130 miljardia euroa eli 1 prosentti bkt:stä ja että toimitusmaksut ovat 10 miljardia euroa.⁽³⁾ Vähittäispankkimarkkinat, niiden kehitysvauhti sekä verkko- ja korttimaksujen kehitystaso vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltioiden välillä. Suuressa osassa Eurooppaa ja etenkin eräissä jäsenvaltioissa niille on ominaista liian vähäinen kilpailu, joka pitää hinnat korkeina ja innovoinnin alhaisena.

2.3 ETSK toteaa, että pankkiautomaateista tehtäviä käteisnostoja ei ole sisällytetty ehdotettuun lainsäädäntöön. Käteisen käytön väheneminen voi lisätä sähköisiä maksuja ja hyödyttää kaikkia kauppiaita ja kuluttajia. EKP ja komissio tunnustavat, että käteisen käyttö aiheuttaa paljon kustannuksia yksityiselle sektorille sekä saattaa edistää harmaata taloutta ja veronkiertoa, koska käteismaksuja on vaikea jäljittää eivätkä ne ole läpinäkyviä.

2.4 Sekä verkko- että mobiilimaksujen muodossa tehtävät sähköiset maksut yleistyvät nopeasti. On tärkeää, että unionin lainsäädäntö on valmis kattamaan tällaiset muutokset. Vaarana on sekä ETSK:n että komission mukaan se, että toimitusmaksujärjestelmän haittapauelet ja muut kustannukset saattavat siirtyä uusiin mobiiliteknologioihin.

⁽¹⁾ COM(2011) 941 final.

⁽²⁾ EUVL C 351, 15.11.2012, s. 52.

⁽³⁾ EKP:n raportti *The Social and Private Costs of Retail Payments Instruments*, Occasional Paper 137, syyskuu 2012.

2.5 ETSK kannattaa komission ehdotusta direktiiviksi mahdollisuudesta käyttää perusmaksutilejä⁽⁴⁾. Se vauhdittanee alalla käytävää kilpailua. On myös toivottavaa, että direktiivi lisää avoimuutta ja tarjoaa tarpeellisia tietoja kaikista muista kuluttajien maksamista kustannuksista – tällainen tieto on nykyisin puutteellista – ja mahdollistaa kuluttajille pankin vaihtamisen nykyistä helpommin kustannustehokkaimman vaihtoehdon löytämiseksi. Tarkoituksena on antaa kaikille unionin kansalaisille oikeus avata vähimmäisvaatimukset täyttävä pankkitili ilmaiseksi tai kohtuullisin kustannuksin. Tämän ehdotuksen ja maksupaketin yleisenä tavoitteena on, että kaikilla EU:n kansalaisilla olisi mahdollisuus maksaa tavanomaisia sähköisiä maksuja verkossa sekä kotimaahan että ulkomaille edullisesti ja helposti.

2.6 ETSK toteaa edelleen, että sähköisten maksujärjestelmien todellisista kustannuksista ei ole saatavilla tietoa ja että avoimuutta näistä kysymyksistä on lisättävä. Tarvitaan lisää tietoa, jotta voidaan laatia kattava analyysi ongelmista ja selvittää kunkin osapuolen kustannukset. On myös varottava aiheuttamasta tahattomia seurauksia, kuten sitä, että kustannusten alentaminen yhdellä taholla voi johtaa niiden nousuun järjestelmän toisella osa-alueella.

2.7 ETSK panee merkille, että komissio on tilannut tutkimuksen arvioidakseen monenvälisten toimitusmaksujen vaikutusta vähittäiskauppiaisiin käteisen käyttöön verrattuna. Tutkimuksessa hyödynnetään ns. MIT-testiä (*merchant indifference test*).⁽⁵⁾ ETSK katsoo, että vastaavia tutkimuksia on tehtävä kuluttajien näkemyksistä ja asenteista eri maksuvälineisiin liittyviä kustannuksia kohtaan, koska nykyisin asiasta on olemassa vain vähän kokemuseräistä tietoa. Maksupalveludirektiivin ja rajatylittäviä maksuja koskevan asetuksen vaikutuksia käsittelevä London Economics -ryhmän tutkimus tarjoaa tästä jonkin verran tietoa.⁽⁶⁾ Myös äskettäinen tutkimus⁽⁷⁾ osoitti, että lisämaksuilla on suurin vaikutus kuluttajien käyttäytymiseen maksutapaa valittaessa. ETSK katsoo kuitenkin, että lisätutkimukset ovat tarpeen, jotta voidaan arvioida vaikutuksia kuluttajien käyttäytymiseen, kunhan eri maksujärjestelmien todelliset kustannukset on selvitetty.

2.8 Monenväliseen toimitusmaksuun perustuva korttimaksujärjestelmä suunniteltiin alun perin vauhdittamaan maksukorttien käyttöä, ja se toimi hyvin useita vuosia. Nykyisillä kylläisillä markkinoilla se on kuitenkin vanhentunut. Se estää innovointia ja kilpailua ja toimii siten koko Euroopan talouden vahingoksi.

2.9 Kortinhaltijan pankki (kortin myöntänyt pankki) veloittaa monenvälisen toimitusmaksun kauppiaan pankilta (vastaanottava pankki) jokaisesta maksukortilla suoritetusta myyntitapahtumasta. Vastaanottava pankki välittää maksun vähittäiskauppiaille liiketoimen hinnan vähennyksen muodossa. Toimitusmaksut ovat tärkeä tulonlähde kortteja myöntäville pankeille (muuta tulonlähteitä ovat vuosimaksut, luottojärjestelyn käytöstä maksettavat korot, myöhästymismaksut, valuutanvaihtomaksut jne.).

2.10 Euroopan nykyisiä sähköisiä maksumarkkinoita hallitsevat vain kahden suuren järjestelmän omistamat kortit ja monenvälisten toimitusmaksujen malli. Tämä liiketoimintamalli vääristää kilpailua monin tavoin. Korttijärjestelmien välinen kilpailu nostaa kortteja myöntävien pankkien maksut korkealle, ja kilpailu kortinhaltija-asiakkaista luo uusia tuotteita, joihin liittyy huomattavia ”ilmaisia etuja”. Onkin tarpeen lisätä maksupalvelujen tarjoajien välistä kilpailua.

2.11 Komissio teki vuonna 2007 päätöksen, jonka mukaan MasterCardin monenvälisten toimitusmaksujen järjestelmä oli EU:n perustamissopimuksen 101 jakson vastainen kilpailua rajoittava sopimus. MasterCard valitti päätöksestä, mutta toukokuussa 2012 EU:n yleinen tuomioistuin tuki täysin komission päätöstä ja vahvisti, että MasterCardin soveltama monenvälinen toimitusmaksu oli kilpailua rajoittava ja että se ei ollut tarpeellinen korttijärjestelmän asianmukaisen toiminnan kannalta. MasterCard on valittanut tuomiosta.

2.12 Toimitusmaksuja koskevassa asetuksessa pyritään puuttumaan tällaisiin ongelmiin asettamalla enimmäistasot tietyntyyppisiin kortteihin liittyville toimitusmaksuille. Enimmäistasot on määrä ottaa käyttöön määriteltyjen siirtymäaikaisten kuluttua. Tavoitteena on myös poistaa eräitä korttijärjestelmien käyttäjiä sitoneita sopimusehtoja, joiden on väitetty vaikuttaneen kilpailua rajoittavasti.

⁽⁴⁾ COM(2013) 266 final, ETSK:n lausunto, EUVL C 341, 21.11.2013, s. 40.

⁽⁵⁾ Komissio on valinnut Deloitten laatimaan tutkimuksen maksuvälineiden hyväksymiskustannuksista.

⁽⁶⁾ Ks. tutkimus direktiivin 2007/64/EY vaikutuksista ja asetuksen 924/2009 soveltamisesta: http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/framework/130724_study-impact-psd_en.pdf

⁽⁷⁾ Elke Himmelsbach ja Nico Siegel, Saksan TNS-tutkimuskeskus: *Hidden Fees for Card Payments: Will Transparency Change Consumer Behaviour?*

2.13 Asetuksessa on tarkoitus asettaa enimmäistasot kuluttajien laajalti käyttämiin neljän osapuolen maksujärjestelmiin kuuluville korttimaksuille. Niitä ei sovellettaisi yrityskortteihin tai kolmen osapuolen korttijärjestelmiin (esim. Amex, Diners). Silloin kun kolmen osapuolen järjestelmät käynnistävät tai vastaanottavat korttitapahtumia luvanhaltijapankin välityksellä – kuten Amex eräissä jäsenvaltioissa – niitä pidetään kuitenkin neljän osapuolen maksujärjestelminä.

2.14 Ehdotettuja enimmäistasoja sovellettaisiin vain kuluttajien korteillaan suorittamiin tapahtumiin ja ne olisivat pankkikorteilta enintään 0,2 prosenttia ja luottokorteilta enintään 0,3 prosenttia. ETSK:lla ei ole täsmällistä tietoa siitä, mihin nämä ylärajat perustuvat. Ne ovat samat enimmäistasot, jotka MasterCard otti käyttöön vuonna 2009 kilpailun vääristämistä koskevan kanteen jälkeen. Myös Visa Europe sitoutui vuonna 2010 pankkikortteille 0,2 prosentin enimmäismaksuun. Sen jälkeen se on sitoutunut 0,3 prosentin maksuun luottokortteille.

2.15 Näin ollen toimitusmaksujen enimmäistasot heijastavat komission hyväksymiä kilpailua koskevia sitoumuksia, jotka on laadittu MIT-testin perusteella. ETSK panee kuitenkin merkille, että komission on vielä saatettava päätökseen kohdassa 2.7 mainittu tutkimus. Alkuperäiset lukemat olivat itse korttijärjestelmien ehdottamia ja perustuivat useiden keskuspankkien tarjoamiin tietoihin.⁽⁸⁾ ETSK korostaa, että ehdotettuun lainsäädäntöön on sisällytettävä kaikki tarvittavat suojatoimenpiteet, jotta pankit eivät voi lisätä kuluttajilta perittäviä suoria kustannuksia (esim. välityspalkkioita, kortti- ja tilinhoitomaksuja) kiertääkseen monenvälisen toimitusmaksun alentamisen.

2.16 Itse asetukseen sisältyvissä perusteluissa todetaan, että tällä hetkellä kahdeksassa EU:n jäsenvaltiossa ei veloiteta lainkaan tai veloitetaan erittäin matalia toimitusmaksuja pankkikorttitapahtumista ilman, että tällä olisi merkittäviä kielteisiä vaikutuksia korttien myöntämiseen ja käyttöön. Lisäksi komission vaikutustenarvioinnissa esitetään merkittäviä perusteluja näkemykselle, jonka mukaan kuluttajien pankkikorttien käyttöön ei tulisi liittyä toimitusmaksuja.⁽⁹⁾ ETSK katsoo, että monenvälisen toimitusmaksujen todellisia kustannuksia kuluttajille olisi analysoitava aiempaa yksityiskohtaisemmin. Kyseessä voivat olla lisämaksut tai suora hinnankorotus.

2.17 ETSK katsoo, että toimitusmaksuja koskevassa asetusehdotuksessa esitettyjä enimmäistasoja olisi harkittava perusteellisemmin. Pankkikorttimarkkinat ovat hyvin kehittyneet lähes kaikissa Euroopan unionin maissa, eikä ole tarpeen edistää näiden korttien käyttöä rahoittamalla markkinointia toimitusmaksujen avulla. Lisäksi monenvälisen toimitusmaksujen alentaminen lisäisi korttimaksujen hyväksymistä ja siten myös korttien käyttöä, ja näin ollen pankkien tulojen menetys jäisi vähäiseksi tai olemattomaksi.

2.18 ETSK ehdottaa, että nykyistä ehdotusta muutettaisiin luomalla pankkikortteja varten toimitusmaksuton järjestelmä, joka perustuisi tehokkaimpiin olemassa oleviin kansallisiin järjestelmiin. Tässä yhteydessä luottokorttitapahtumista perittävää enimmäismaksutasoa (0,3 prosenttia) olisi tarkistettava siten, että se asetettaisiin alemmalle tasolle samassa suhteessa kuin pankkikorttitapahtumista perittävä maksu. Toimenpiteitä on tarkistettava, ja on arvioitava niiden vaikutusta yrityksiin ja kuluttajiin.

2.19 Toimitusmaksuja koskevassa asetuksessa enimmäistasot tulevat voimaan kahdessa vaiheessa: enimmäistasot koskisivat rajatylittäviä maksutapahtumia kaksi kuukautta asetuksen voimaantulon jälkeen ja kotimaisia maksutapahtumia vasta kaksi vuotta asetuksen voimaantulon jälkeen. ETSK pitää kyseenalaisena, tarvitaanko kotimaanmaksujen osalta näin pitkää siirtymäaika. Suurin osa maksuista on paikallisia, ja vastaavasti rajatylittävien maksujen markkinat ovat hyvin pienet. Toimitusmaksut ovat suurin rasite kauppiaille ja sen seurauksena myös kuluttajille juuri kotimaan markkinoilla. Ehdotetun kaltainen pitkä siirtymäkausi kotimaan markkinoilla voisi viivästyttää asetukseen liittyviä todellisia etuja huomattavasti.

2.20 ETSK suhtautuu myönteisesti myös rajatylittävää korttitapahtumien vastaanottoa koskevien sääntöjen muuttamiseen, mutta toteaa, että se ei saisi luoda uusia esteitä suurten ja pienten kauppiaiden välille. Ehdotuksessa sallittaisiin kuluttajien korttitapahtumien rajatylittävä vastaanotto asetettujen enimmäistasojen mukaisesti asetuksen voimaantulosta alkaen. Ellei asetusta panna täytäntöön jäsenvaltioissa mahdollisimman pian (kohdan 1.4 mukaisesti), se saattaisi johtaa siihen, että vain suuret vähittäiskauppiat voisivat hyötyä enimmäistasoista välittömästi siirtämällä vastaanottotoiminnot ulkomaille, kun taas pk-yritykset, joilla ei ole tätä mahdollisuutta, maksaisivat edelleen korkeita kotimaan maksuja. Ei voida olettaa, että kotimaiset pankit alentaisivat vapaaehtoisesti maksuja estääkseen toimintojen siirtämisen rajatylittävien korttitapahtumien vastaanottajille. Lisäksi komitea katsoo, että yrityskortit olisi sisällytettävä rajatylittävien korttitapahtumien vastaanottamista koskeviin sääntöihin säätämällä, että tapahtumiin sovelletaan vastaanottajan toimintamaan toimitusmaksuja.

⁽⁸⁾ Ks. Euroopan komission muistio 13/719, 24. heinäkuuta 2013.

⁽⁹⁾ Sivulla 193 todetaan seuraavaa: On syytä tutkia tarkemmin mahdollisuutta kieltää pankkikorttien toimitusmaksut, mikä saattaisi hyödyttää kauppiaita ja kuluttajia. Tämän tarkoituksena on varmistaa, että ETA:n markkinoiden kehittyneisyys on erityisesti pankkikorttien myöntämisen ja käytön osalta sillä tasolla, ettei ole tarpeen veloittaa toimitusmaksuja pankkikorteilla maksamisen edistämiseksi. Tätä koskeva tarkistus voitaisiin tehdä pian toimitusmaksuja koskevan säännöksen hyväksymisen jälkeen.

2.21 ETSK kannattaa kaikkien korttien hyväksymistä koskevien sääntöjen poistamista. Jos yrityskortteihin ei sovelleta enimmäistasoja koskevia sääntöjä, kauppiat voisivat kieltäytyä vastaanottamasta niitä. Maksupalveludirektiivin tarkistamista koskevan ehdotuksen perusteella ne voisivat myös periä lisämaksua yrityskorteista. Tämä antaisi kauppiaille mahdollisuuden kannustaa kuluttajia luopumaan kalliimpien korttien käytöstä.

2.22 ETSK ei ole kuitenkaan lainkaan vakuuttunut siitä, että kolmen osapuolen järjestelmien sulkeminen asetuksen ulkopuolelle olisi hyvä vaihtoehto. Se ei ole myöskään vakuuttunut komission näkemyksestä, että tällaiset korttijärjestelmät keskittyvät jatkossakin varakkaisiin kuluttajiin.⁽¹⁰⁾ On olemassa vaara, että pankit yrittävät siirtää asiakkaitaan kolmen osapuolen järjestelmiin tai käyttämään yrityskortteja, jotka eivät kuulu asetuksen soveltamisalaan.

2.23 ETSK panee myös merkille, että yrityskorttien myöntämistä koskevat säännöt eivät ole selvät. Monissa jäsenvaltioissa kaikille pienyrityksille myönnetään automaattisesti yrityskortti, jos ne avaavat yritystilin. Ei ole selvää, miten tällaisia sääntöjä sovelletaan ja voiko pienyritys vaatia muuta kuin yrityskorttia. Lisäksi monet yritykset myöntävät työntekijöilleen ”yrityskortteja”, joita voidaan käyttää myös muuhun kuin liiketoiminnan harjoittamiseen.

2.24 ETSK suhtautuu myönteisesti sääntöihin, jotka koskevat maksusovelluksen valintaa päätteellä. Asetuksessa vahvistetaan, että jos yhteen maksuvälineeseen tai korttiin sisältyy kaksi tai useampi maksujärjestelmä, pankki ei voi määrittää oletusvalintaa korttia myöntäessään. Kuluttajan on voitava valita järjestelmä myyntipisteessä. Tämä antaa kuluttajalle lisävapauden valita taloudelliseen profiliinsa parhaiten sopiva maksutapa. Asetuksessa poistetaan myös syrjimättömyyttä koskeva sääntö ja annetaan siten kauppiaille mahdollisuus antaa tietoja maksamistaan monenvälisistä toimitusmaksuista.

2.25 Asetuksen 5 artiklan tarkoituksena on estää järjestelmäkulujen nostaminen monenvälisten toimitusmaksujen alentamisen kompensoimiseksi. Sen mukaan kaikki kortteja myöntävän pankin maksukorttijärjestelmältä saamat nettokorvaukset, jotka liittyvät maksutapahtumiin tai niihin liittyvään toimintaan, katsotaan toimitusmaksuiksi. Ei ole kuitenkaan selvää, kiinnitetäänkö asetuksessa riittävästi huomiota kauppiaiden omien vastaanottavien pankkien heille asettamien maksujen tasoon, joka voi olla varsin korkea etenkin pienyrityksille, joiden neuvotteluvara on vähäinen.

2.26 ETSK suhtautuu myönteisesti säännökseen, jolla erotetaan maksukorttijärjestelmät käsittelystä vastaavista tahoista. Näin estetään korttijärjestelmän ja käsittelypalvelujen niputtamisen yhteen sopimustarjoukseen, ja kauppiat voivat näin ollen vapaasti valita haluamansa käsittelyvaihtoehdon. Tämä lisää kilpailua ja antaa uusille tulokkaille mahdollisuuden päästä markkinoille sekä sitä kautta myös alentaa hintoja.

2.27 ETSK suhtautuu myönteisesti myös maksupalveluja koskevan direktiivin tarkistamisen mukanaan tuomaan markkinoiden avautumiseen. Se auttaa yhdenmukaistamaan lainsäädäntöä ja poistamaan kansallisia eroja, jotka johtuivat voimassaolevan maksupalveludirektiivin eräiden säännösten vapaaehtoisuudesta. Se lisää uusien maksumallien oikeudellista selkeyttä saattamalla kaikki mallit saman sääntelyjärjestelmän piiriin. Näin ollen se lisää palveluntarjoajien välistä kilpailua, antaa uusille tulokkaille mahdollisuuden markkinoille pääsyyn sekä lisää tehokkuutta ja alentaa kustannuksia. Samalla se edistää sähköisen kaupankäynnin uusien maksumallien kehittämistä. Lisäksi se edistää turvallisuutta ja avoimuutta sekä lisää maksupalvelujen käyttäjien tietämystä.

2.28 Maksupalveluja koskevan direktiivin soveltamisalaan sisällytetään myös kolmannet maksupalveluntarjoajat ja maksupalvelujen määrittelyä muutetaan teknologianeutraaliuden varmistamiseksi. Siten edistetään uusien teknologioiden kehittämistä. Lisäksi direktiivi avaa tietä uusille maksumalleille sallimalla kolmansien maksupalveluntarjoajien pääsy kuluttajien tilitietoihin. Siten kolmannet palveluntarjoajat voivat tarkistaa, onko verkkomaksua suorittavalla kuluttajalla riittävästi varoja tilillään ja ilmoittaa kuluttajan suostumuksesta hänen omalle pankilleen maksun suorittamiseksi. Kuluttajille tarjotaan suojatoimia, jotta voidaan varmistaa heidän antaneen tietoisensa suostumuksen kolmannelle maksupalveluntarjoajalle.

2.29 Maksupalveludirektiivissä ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, voiko pankki periä maksun kolmannelta palveluntarjoajalta (ja näin ollen myös kuluttajalta) palvelun suorittamisesta. Jos tällaiset maksut yleistyvät ja jos ne ovat korkeita, se saattaa tehdä tyhjäksi kolmansia maksupalveluntarjoajia koskevalle liiketoimintamallille kertyvät edut. Sen vuoksi komitea kehottaa sääntelyviranomaisia säättämään, että tällaiset palvelut on tarjottava ilmaiseksi eli osana tilinomistajan sopimukseen kuuluvaa tavanomaista palvelua.

⁽¹⁰⁾ Ks. Euroopan komission muistio 13/719, 24. heinäkuuta 2013.

2.30 Maksupalveludirektiivin tarkistamisen yhteydessä on tarkoitus tehdä eräitä muutoksia selvitys- ja toimitusjärjestelmään. Maksu- ja selvitysjärjestelmiä koskevan direktiivin mukaan maksulaitokset eivät voi osallistua suoraan maksu- ja toimitusmekanismeihin. Niillä on pääsy maksu- ja toimitusmekanismeihin välillisesti suurten pankkien kautta. Maksupalveludirektiivin tarkistaminen ei muuttaisi tätä tilannetta olennaisesti. Siihen ei sisälly maksulaitosten suoraa pääsyä maksu- ja toimitusmekanismeihin. Maksupalveludirektiivin mukaan välillistä pääsyä koskevien sääntöjen on oltava samat kaikenlaisille maksulaitoksille (selvitysriskiltä suojautumisen tarpeen osalta).

2.31 Eräs lisäharkintaa vaativa asia on reaaliaikaisen tai lähes reaaliaikaisen maksu- ja selvitysjärjestelmän tarve Euroopassa. Eräillä oikeudenkäyttöalueilla on jo käytössä tällainen järjestelmä ja muut harkitsevat sen käyttöönottamista. Yhdysvaltojen keskuspankki julkaisi aiheesta tausta-asiakirjan syyskuussa 2013. Sääntelyviranomaisten olisi harkittava, pyritäänkö siirtymistä reaaliaikaiseen maksu- ja selvitysjärjestelmään vauhdittamaan tulevalla lainsäädäntöaloitteella.

2.32 ETSK toivoo, että maksupalveludirektiivin tarkistaminen edistää uusien tulokkaiden pääsyä maksuratkaisuille ja että nämä tarjoavat SEPA-tilisiirtojärjestelmää ja SEPA-suoraveloitustajärjestelmää hyödyntäviä maksuratkaisuja. Tällaiset innovatiiviset maksutuotteet vähentäisivät sähköisen kaupankäynnin maksujen kustannuksia huomattavasti ja avaisivat niille suuremmat markkinat. Ne olisivat todennäköisesti myös aiempaa turvallisempia, koska niiden yhteydessä siirretään vähemmän arkaluonteisia tietoja. Korteilla tehtävät verkkomaksut edellyttävät lukuisien arkaluonteisten tietojen ilmoittamista ja ne ovat sen vuoksi hyvin alttiita petoksille. Tällaisia ongelmia pyritään ratkaisemaan nykyisten turvallisuusmenetelmien (esim. 3-D Secure) avulla, mutta ne ovat raskaita ja riittämättömiä.

Bryssel 11. joulukuuta 2013

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

LIITE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon

Käsittelyssä hylättiin seuraavat muutosehdotukset, jotka saivat äänestyksessä tuekseen vähintään neljänneksen annetuista äänistä (työjärjestyksen 54 artiklan 3 kohta):

Kohta 2.18

Muutetaan seuraavasti:

"ETSK ehdottaa, että nykyistä ehdotusta muutettaisiin luomalla pankkikortteja varten toimitusmaksuton järjestelmä, joka perustuisi tehokkaimpiin olemassa oleviin kansallisiin järjestelmiin. Tässä yhteydessä luottokorttitapahtumista perittävää enimmäismaksutasoa (0,3 prosenttia) olisi tarkistettava siten, että se asetettaisiin alemmalle asianmukaiselle tasolle samassa suhteessa kuin pankkikorttitapahtumista perittävä maksu. Toimenpiteitä on tarkistettava, ja on arvioitava niiden vaikutusta yrityksiin ja kuluttajiin."

Äänestystulos

Puolesta	49
Vastaa	108
Pidättyi äänestämästä	20

Kohta 2.19

Muutetaan seuraavasti:

"Toimitusmaksuja koskevassa asetuksessa enimmäistasot tulevat voimaan kahdessa vaiheessa: enimmäistasot koskisivat rajatylittäviä maksutapahtumia kaksi kuukautta asetuksen voimaantulon jälkeen ja kotimaisia maksutapahtumia vasta kaksi vuotta asetuksen voimaantulon jälkeen. ETSK kehottaa komissiota analysoimaan perusteellisesti tämän ensimmäisen toimen vaikutukset sidosryhmiin (kuluttajiin, kauppiasiin, tämän maksujärjestelmän työnantajiin ja työntekijöihin jne.) ennen toisen vaiheen toteuttamista pitää kyseenalaisena, tarvitaanko kotimaanmaksujen osalta näin pitkää siirtymäaika. Suurin osa maksuista on paikallisia, ja vastaavasti rajatylittävien maksujen markkinat ovat hyvin pienet. Toimitusmaksut ovat suurin rasite kauppiaille ja sen seurauksena myös kuluttajille juuri kotimaan markkinoilla. Ehdotetun kaltainen pitkä siirtymäkausi kotimaan markkinoilla voisi viivästyttää asetukseen liittyviä todellisia etuja huomattavasti."

Äänestystulos

Puolesta	48
Vastaa	121
Pidättyi äänestämästä	22

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta”

COM(2013) 534 final

(2014/C 170/14)

Esittelijä: **Eugen LUCAN**

Euroopan komissio päätti 17. heinäkuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Neuvoston asetukset Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta

COM(2013) 534 final.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaalasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 20. marraskuuta 2013.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10.–11. joulukuuta 2013 pitämässään 494. täysistunnossa (joulukuun 11. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 176 ääntä puolesta ja 7 vastaan 13:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK katsoo, että komission aloite on aiheellinen. Euroopan syyttäjänviraston perustaminen on tärkeä merkkipaalu luotaessa uusia oikeudellisia mekanismeja, joilla suojataan samanaikaisesti unionin taloudellisia etuja ja EU:n kansalaisten unionin talousarvioon maksamia varoja.

1.2 ETSK katsoo, että unionin taloudellisia etuja tulee suojella, mutta EU:n rikosoikeudellinen järjestelmä olisi johdonmukaisempi, jos paitsi käytetty terminologia myös ennen kaikkea unionin taloudellisia etuja vahingoittavat rikokset⁽¹⁾, jotka tulee panna syytteeseen jäsenvaltioissa, määriteltäisiin asetuksessa täsmällisesti. Määritelmät olisi sisällytettävä asetukseen, tai ne voitaisiin vahvistaa liitteessä, joka noudattaisi Eurojust-asetuksen⁽²⁾ mallia. Asetuksen täydennykseksi annettaisiin mahdollisesti direktiivi. Määritelmien laatiminen voi tarjota puitteet myöhemmälle, unionin taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia koskevalle lainsäädännölle ja varmistaa laillisuusperiaatteen (*nullum crimen sine lege*) noudattamisen.

1.3 ETSK katsoo, että uuden Euroopan syyttäjänviraston toimivaltuudet on rajattava Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 86 artiklan 2 kohdan määräysten mukaisesti. Rajatylittävää rikollisuutta koskevan vaikutustenarvioinnin puuttuessa olisi ennen aikaista laajentaa syyttäjänviraston toimivaltuuksia 86 artiklan 4 kohdan nojalla.

1.4 ETSK suosittaa, että kun Euroopan syyttäjänvirasto on osapuolena menettelyissä ja oikeudenkäynneissä, epäiltyjen menettelytakeisiin sovelletaan kansallista lainsäädäntöä korkeammantasoista suojaa tarjoavia, asetuksen kannalta merkittäviä oikeudellisia normeja, kuten Euroopan unionin perusoikeuskirjaa. Erityisesti olisi taattava oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja puolustautumisoikeus. ETSK lukee ”puolustautumisoikeuteen” myös tarpeen noudattaa oikeuskeinojen tasapuolisuuden periaatetta syyttäjän ja puolustuksen välillä.

1.5 ETSK ehdottaa, että demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevan eurooppalaisen välineen (EIDHR) seurantakomitean tehtävänantoa laajennetaan antamalla sille uusia toimivaltuuksia, jotka liittyvät ihmisoikeuksien ja perusvapauksien toteutumisen valvontaan erityisesti Euroopan syyttäjänviraston perustamisen yhteydessä sekä henkilöoikeuksien kunnioittamiseen rikosoikeudenkäynnissä. Seurantakomitea tekisi yhteistyötä kaikkien ETSK:n erityisjaostojen ja muiden EU:n toimielinten ja alalla toimivaltaisten kansallisten elinten kanssa. Seurantakomitea⁽³⁾ valvoisi ja arvioisi ihmisoikeuksien kunnioittamista EU:n suhteissa jäsenvaltioihin ja kolmansiin maihin.

⁽¹⁾ Ks. asiakirjan COM(2013) 534 final 2 artiklan b kohta, 4 artiklan 1 kohta ja 12 artikla sekä tämän lausunnon 4.1 kohdassa ”Kohde, määritelmät, toimivalta” esitetyt selitykset.

⁽²⁾ COM(2013) 535 final, 3 artiklan 1 kohta: ”Eurojustin toimivalta kattaa liitteessä 1 luetellut rikollisuuden muodot.”

⁽³⁾ Seurantakomitea toimii REX-jaoston yhteydessä. Aktiivinen kansalaisuus ja perusihmisoikeuksien kunnioittaminen kuuluvat myös SOC-jaoston toimivaltuuksiin.

1.6 ETSK katsoo, että asiantuntijaryhmässä, jonka tehtävänä on yleisen syyttäjän valintamenettelyssä antaa etukäteen lausunto komissiolle, tulisi olla edustaja kaikista seuraavista elimistä: ETSK, alueiden komitea, Euroopan unionin perusoikeusvirasto, ja tilintarkastustuomioistuin ja Euroopan unionin asianajajaliittojen neuvosto (CCBE). Tässä neuvoantavassa asiantuntijaryhmässä olisi oltava vähintään yksitoista jäsentä.

1.7 ETSK katsoo, että Euroopan syyttäjänviraston toimintaa koskeviin peruseriaatteisiin olisi syytä lisätä laillisuusperiaate ja hierarkiaperiaate, joita ei erikseen mainita asetuksessa.

1.8 ETSK on sitä mieltä, että asetuksessa olisi myös vahvistettava paremmat takeet Euroopan syyttäjiä oikeuksien ja velvollisuuksien harjoittamisesta sekä vastuusta väärinkäytösten ja vakavien ammatillisten virheiden tapauksissa.

1.9 ETSK huomauttaa, että säännökset Euroopan syyttäjänviraston keräämien ja esittämien todisteiden hyväksymisestä asiaa käsittelevässä tuomioistuimessa saattavat johtaa eriarvoisiin tilanteisiin ja loukata oikeuskeinojen tasapuolisuuden periaatetta, mikäli todisteet hyväksytään ilman eri validointia. Kun asetuksen 32 artiklan 5 kohdassa säädetään, että henkilöillä on "kaikki heille sovellettavan kansallisen lainsäädännön nojalla kuuluvat prosessuaaliset oikeudet", joihin itsestään selvästi kuuluvat myös todisteiden hyväksyttävyyssmenettelyt, on todettava, että asetuksen säännökset ovat keskenään ristiriidassa ja että lainsäädäntö saattaa johtaa syytettyjen oikeuksien loukkaamiseen rikosoikeudenkäynnissä.

1.10 Henkilötietojen keruun ja käsittelyn tulisi kohdistua vain sellaisiin henkilöihin, joiden kohdalla on olemassa vahvaa näyttöä syyllistymisestä unionin taloudellisia etuja vahingoittavaan rikokseen. Muussa tapauksessa kyse saattaa olla vakavasta ja kohtuuttomasta yksityisyyden loukkaamisesta.

1.11 ETSK katsoo, että Euroopan syyttäjänviraston perustaminen on keino suojata EU:n kansalaisten unionin talousarvioon maksamia varoja. Unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten määritelmät on esitettävä ja yhdenmukaistettava yhtenäisellä tavalla sekä asetusehdotuksessa että direktiiviehdotuksessa.

2. Taustaa ja yleistä tietoa

2.1 Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta on keskusteltu yli kymmenen vuotta.⁽⁴⁾ Komissio antoi toukokuussa 2011 tiedonannon⁽⁵⁾ Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta rikosoikeuden ja hallinnollisten tutkimusten avulla, jossa se esitti ehdotuksia EU:n taloudellisten etujen suojan parantamiseksi.

2.2 Epäiltyjen petosten arvo on ollut kolmen viime vuoden aikana keskimäärin noin 500 miljoonaa euroa vuodessa, mutta arvioiden mukaan petosten todellinen kokonaisarvo on huomattavasti suurempi. Hyvin pieni osa eli alle 10 prosenttia petosten kokonaisarvosta, saadaan takaisin rikoksentehtäjiltä.⁽⁶⁾ Vuonna 2010 arviolta 46 prosenttia takavarikoineista, joita tehtiin unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten yhteydessä (jäsenvaltioissa), koski julkista sektoria ja 52 prosenttia yksityissektoria. Petostapauksia koskevat tiedot jakautuvat aloittain seuraavasti: maatalous 17 prosenttia, savukkeet 1 prosentti, tulli 6 prosenttia, kulut ja suorat ostot 11 prosenttia, EU:n toimielimet 27 prosenttia, ulkoinen apu 19 prosenttia ja rakennerahasot 19 prosenttia. OLAFin raporteista ilmenee, että tiedot pätevät yleisesti myös vuosina 2011 ja 2012. Tällainen lähestymistapa edellyttää unionilta erityisiä kriminaalipoliittisia ratkaisuja ja toimia.

2.3 Komissio antoi heinäkuussa 2012 ehdotuksen direktiiviksi unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin. Tekstissä säädettiin muun muassa EU:n talousarviota vahingoittavien rikosten yhteisistä määritelmistä, vähimmäis seuraamusten yhdenmukaistamisesta (mukaan luettuna vankeutta vakavista rikoksista) ja yhteisistä vanhentumisaajoista.

⁽⁴⁾ Vihreä kirja yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojaamisesta ja Euroopan syyttäjätoimen perustamisesta, COM (2001) 715 final, 11.12.2001.

⁽⁵⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0293:FI:NOT>

⁽⁶⁾ Tiivistelmä vaikutusarvioinnista SWD(2013) 275 final, s. 2, kohta 1.2.

2.4 EU:n tasolla keskusteltiin ja pidettiin kokouksia Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta koko vuoden 2012 ajan ja vuoden 2013 alkupuolella. ⁽⁷⁾ Puheenjohtaja Barroso vakuutti syyskuussa 2012 pitämässään unionin tilaa käsittelevässä puheessa komission olevan sitoutunut Euroopan syyttäjänviraston toteuttamiseen.

2.5 Komissio esitteli 17. heinäkuuta 2013 lainsäädäntökokonaisuuden, joka koostuu useista asetuksista Eurojust-järjestelmän uudistamiseksi, OLAFin hallinnon kehittämiseksi ja Euroopan syyttäjänviraston perustamiseksi.

2.6 Euroopan syyttäjänviraston tärkein tehtävä on torjua EU:n taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia. Sen toimivaltuuksiin kuuluu tapausten tutkinta ja syytteenpano sekä tarvittaessa rikoksista epäiltyjen saattaminen EU:n jäsenvaltioiden toimivaltaisten tuomioistuinten eteen.

3. Asetusehdotus Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta: esittely

3.1 Euroopan syyttäjänviraston perustaminen ei ole velvollisuus, vaan mahdollisuus. EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) mukaan neuvosto "voi perustaa" viraston yksimielisellä päätöksellä Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan. Euroopan unionin syyttäjänviraston perustamista koskeva oikeusperusta ja säännöt vahvistetaan SEUTin 86 artiklassa: "Unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten torjumiseksi neuvosto voi erityistä lainsäätämisympäristöstä noudattaen annetuilla asetuksilla perustaa Eurojustin pohjalta Euroopan syyttäjänviraston."

3.2 Eurooppa-neuvosto voi SEUTin 86 artiklan 4 kohdan nojalla laajentaa Euroopan syyttäjänviraston toimivaltuuksia siten, että ne koskevat myös vakavan rajatylittävän rikollisuuden torjuntaa.

3.3 Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta annettavassa asetuksessa käsitellään seuraavia aiheita: kohde ja määritelmät, yleiset säännöt (syyttäjänviraston asema ja organisaatio, jäsenten nimeäminen ja erottaminen, periaatteet), toimivalta, tutkinta- ja syytetoimia sekä oikeudenkäyntiä koskevat menettelysäännöt, menettelytakeita koskevat säännöt, laillisuusvalvonta, tietosuojat, Euroopan syyttäjänviraston suhteet EU:n toimielimiin ja talousarviovaikutukset.

3.4 Euroopan syyttäjänviraston toteuttamien menettelyllisten toimien laillisuusvalvonta kuuluu kansallisille tahoille.

3.5 Tanska ei unionin perussopimusten nojalla ⁽⁸⁾ osallistu Euroopan syyttäjänvirastoon.

3.6 Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja Irlantiin sovelletaan lauseketta, jonka mukaan ne eivät osallistu oikeus- ja sisäasiain politiikkaan, joten nämä kaksi maata jäävät viraston ulkopuolelle elleivät ne erikseen vapaaehtoisesti päättää osallistua siihen.

4. Erityistä

4.1 Kohde, määritelmät, toimivalta

4.1.1 Asetuksen 1 artiklassa "perustetaan" uusi Euroopan syyttäjänvirasto, mutta sen käytännöt ja toimintakyky riippuvat täysin siitä, miten unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta annettavaa direktiiviä ⁽⁹⁾ sovelletaan ajan mittaan, sillä siinä määritellään unionin taloudellisia etuja vahingoittavat rikokset ja laitton toiminta. Euroopan syyttäjänviraston perustaminen auttaa suojaamaan EU:n kansalaisten unionin talousarvioon maksamia varoja.

4.1.2 Unionin taloudellisia etuja vahingoittavat rikokset, jotka sisältyvät myös unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta annettavaan direktiiviin ⁽¹⁰⁾, ovat seuraavat:

i. unionin taloudellisiin etuihin vaikuttava petos (3 artikla)

ii. unionin taloudellisiin etuihin vaikuttaviin petoksiin liittyvät rikokset (4 artikla): tietojen antaminen tai antamatta jättäminen, rahanpesu, etujen lupaaminen tai antaminen EU-virkamiehille

⁽⁷⁾ COM(2013) 534 final, s. 3 ja 4.

⁽⁸⁾ SEUTin pöytäkirjan (N:o 22) 1 ja 2 artikla.

⁽⁹⁾ Asetuksen 2 artiklan b alakohdassa viitataan "direktiiviin 2013/xx/EU".

⁽¹⁰⁾ Ehdotuksen COM(2013) 534 final mukaan kyse on tässäkin "direktiivistä 2013/xx/UE".

iii. yllytys, avuanto ja yritys (direktiivin 5 artiklan mukaan näistä rikoksista on rangaistava, vaikka niitä ei edes määritellä).

4.1.3 ETSK:n mielestä näille rikoksille olisi erikseen ja selkeästi vahvistettava oikeudelliset määritelmät lisäämällä tekstiin kohta, jossa todetaan selkeästi, mitä rikoksia Euroopan syyttäjänvirasto tutkii. Lisäksi vähäiset rikokset (joiden aiheuttama vahinko on tiettyä viitearvoa, esimerkiksi 10 000:ta euroa, pienempi) olisi rajattava Euroopan syyttäjänviraston toimivallan ulkopuolelle. Komitea katsoo, että kaikkia direktiivissä olevia määritelmiä olisi täsmennettävä ja ne olisi esitettävä myös asetuksessa; tämä koskee myös ”virkamiehen”⁽¹¹⁾ määritelmää, joka on ulotettu koskemaan julkisen sektorin lisäksi myös yksityistä sektoria. Kaikkien asetusehdotuksen ja direktiiviehdotuksen määritelmien tulee olla täsmällisiä, yksityiskohtaisia, yhdenmukaisia ja yhtenäisiä.

4.1.4 ETSK katsoo, että kohde, määritelmät ja Euroopan syyttäjänviraston toimivalta voitaisiin vaihtoehtoisesti määritellä siten, että muutetaan eräitä syyttäjänviraston toimivaltaa koskevia artikloja⁽¹²⁾ viittaamalla niissä liitteeseen, joka laaditaan Eurojust-asetuksen⁽¹³⁾ mallin mukaan ja jota voitaisiin täydentää ja yhdenmukaistaa direktiiviehdotuksella.

4.1.5 Euroopan syyttäjänviraston toimivallan olisi oltava selkeä ja kiistaton. Vaikka syyttäjänviraston aineelliseen toimivaltaan kuuluvat rikokset täsmennettäisiin viittaamalla kansalliseen lainsäädäntöön, jolla unionin lainsäädäntö (direktiivi 2013/xx/EU) pannaan täytäntöön, eräillä asetuksessa vahvistetuilla rikosten kriteereillä – esimerkiksi rajatylittävä luonne, unionin etujen vahingoittaminen tai EU-virkamiesten osallisuus – voitaisiin luoda pohjaa johdonmukaiselle kriminaalipolitiikalle, jossa kaikkia unionin taloudellisia etuja vahingoittavia rikostyyppisiä kohdeltaisiin samalla tavalla.

4.1.6 Asetuksella ei kuitenkaan pidä laajentaa Euroopan syyttäjänviraston toimivaltaa rikoksiin, joiden tutkinta kuuluu kansallisille syyttäjänviranomaisille. Tapauksissa, joissa Euroopan syyttäjänvirasto käyttää liitännäistoimivaltaa, olisi myös lueteltava kriteerit, joiden perusteella voidaan ratkaista, kenelle asia kuuluu ”ensisijaisesti”, sillä muutoin tulkinnot ja oikeudelliset käytännöt saattavat vaihdella jäsenvaltioittain.

4.1.7 Rajatylittävissä tutkinnoissa voi esiintyä tilanteita, joissa jotkut jäsenvaltiot eivät ole mukana Euroopan syyttäjänviraston tutkintajärjestelmässä. Euroopan syyttäjän ja valtuutettujen Euroopan syyttäjien välisellä yhteydenpidolla varmistetaan, ettei samaa rikostutkintaa käynnistetä useissa jäsenvaltioissa. On syytä vahvistaa yksinkertainen sääntö, joka perustuu siihen, missä tuomioistuimessa asia on ensimmäiseksi saatettu vireille: sen mukaan syytetoimet käynnistetään siinä jäsenvaltiossa, jonka oikeusviranomaiset ovat ensimmäiseksi panneet asian vireille.

4.2 Säännöt Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta

4.2.1 Euroopan syyttäjän nimeää neuvosto Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan, mutta komissiolla on silti tärkeä rooli ehdokkaiden esivalinnassa, sillä se esittää ”alustavan ehdokasluettelon” ja pyytää lausuntoa ”perustamaltaan paneelilta”.⁽¹⁴⁾ ETSK suosittaa, että komissio muuttaa Euroopan syyttäjän valintamenettelyssä käytettävän asiantuntijapaneelin koon seitsemästä yhteentoista jäseneseen, täsmentää valittavien Euroopan unionin tuomioistuimen, kansallisten korkeimpien oikeuksien, kansallisten syyttäjänviranomaisien ja muiden erittäin pätevien ja kokeneiden oikeusoppineiden edustajien määrän ja lisää paneeliin yhden edustajan kaikista seuraavista elimistä: ETSK, alueiden komitea, Euroopan unionin perusoikeusvirasto, ja tilintarkastustuomioistuin ja Euroopan unionin asianajajaliittojen neuvosto (CCBE).

4.2.2 ETSK katsoo, että olisi järkevää säätää myös erityisistä tuomareita koskevista takeista, joilla varmistetaan tuomareiden riippumattomuus, tasapuolisuus ja puolueettomuus mutta myös suojele ja vakaus. ETSK huomauttaa, että syyttäjien erottamattomuuden takaaminen on ehdottoman välttämätöntä varsinkin tilanteissa, joissa heistä on tehty valituksia.

4.2.3 Euroopan syyttäjän tai varasyyttäjän voi erottaa Euroopan unionin tuomioistuin Euroopan parlamentin, neuvoston tai Euroopan komission pyynnöstä. EU:n tuomioistuin on toimivaltainen, kun on kyse valtuutettujen Euroopan syyttäjien, Euroopan syyttäjän tai varasyyttäjien toiminnasta kansalaisille aiheutuneesta vahingosta. Tuomioistuin tutkii ja käsittelee vahinkoja koskevat valitukset. ETSK katsoo tarpeelliseksi, että Euroopan unionin tuomioistuin tiedottaa vahinkojen korvaamista koskevissa riita-asioissa tekemistään päätöksistä Euroopan parlamentille, neuvostolle ja komissiolle.

⁽¹¹⁾ COM(2012) 363 final, 4 artiklan 5 kohta.

⁽¹²⁾ Ks. asiakirjan COM(2013) 534 final 1 artiklan b kohta, 4 artiklan 1 kohta ja 12 artikla.

⁽¹³⁾ COM(2013) 535 final, 3 artikla: ”Eurojustin toimivalta kattaa liitteessä 1 luetellut rikollisuuden muodot.”

⁽¹⁴⁾ COM(2013) 534 final, 8 artiklan 3 kohta.

4.2.4 Euroopan syyttäjänviraston toiminnan peruseriaatteisiin olisi syytä sisällyttää myös laillisuuseriaate ja hierarkiaperiaate, joita ei erikseen mainita asetuksessa. Euroopan syyttäjänvirastolla tulisi myös olla oikeus käynnistää tutkinta viran puolesta. Eurooppalaisesta rikostutkintajärjestelmästä tulisi johdonmukaisempi ja yhtenäisempi myös, jos Euroopan syyttäjänvirastolla olisi valtuudet antaa OLAFille sitovia suuntaviivoja ja ohjeita.

4.2.5 Olisi vahvistettava sisäistä toimintaa koskevilla päätöksillä tehokkaat viestintämekanismit, jotta varmistettaisiin, etteivät syyttäjänvirasto ja syyttäjä, varasyyttäjät ja henkilöstö altistu ulkopuolisille vaikutteille.

4.2.6 Rikokset ryhmitellään asetuksessa kahteen luokkaan: niihin, jotka kuuluvat automaattisesti Euroopan syyttäjänviraston toimivallan piiriin (12 artikla), ja niihin (13 artikla), joilla on yhteys ensimmäiseen ryhmään kuuluviin rikoksiin (toisiinsa liittyvät tosiseikat). ETSK:n mielestä Euroopan syyttäjänviraston toimivallan ei pitäisi kattaa lisäksi rikoksia, joita koskevasta rikostutkinnasta vastaa kansallinen syyttäjä (unionin taloudellisia etuja vahingoittaviin rikoksiin läheisesti liittyvät rikokset), ennen kuin varsinaiset rikokset ja samoihin tosiseikkoihin perustuvat rikokset on määritelty selkeästi. Tähän ryhmään kuulumisen kriteereitä ovat asetuksessa vain ilmaisut ”ensisijaiset” rikokset⁽¹⁵⁾ ja rikokset, jotka ”perustuvat samoihin tosiseikkoihin”. Koska rikoksia ei ole määritelty selkeästi, asetukseen liittyy epävarmuutta: Mistä näkökulmasta rikokset ovat ensisijaisia – osallisina olevien henkilöiden vai rikottujen säännösten näkökulmasta, vaiko taloudellisen vaikutuksen tai muusta näkökulmasta?

4.3 Tutkinta- ja syytetoimia sekä oikeudenkäyntiä koskevat menettelysäännöt

4.3.1 Asetuksessa säädetään, millaisia yksittäisiä tutkintatoimia Euroopan syyttäjänvirasto voi suorittaa ja millä edellytyksillä. Asetuksen mukaisia tutkintatoimia sovelletaan vain rikoksiin, jotka kuuluvat syyttäjänviraston aineelliseen toimivaltaan. Olisi aiheellista yhdenmukaistaa unionin tasolla erilaiset päätöstyypit, joita syyttäjänvirasto voi tehdä tutkinnan jälkeen, ja erityisesti eräät konkreettiset jatkotoimet, joita ovat muun muassa syytteen nostaminen tai asian käsittelyn lopettaminen.

4.3.2 Se, että Euroopan syyttäjänviraston hankkimat ja asiaa käsittelevälle tuomioistuimelle esittämät todisteet voidaan hyväksyä ilman eri validointia, saattaa johtaa eriarvoisiin tilanteisiin ja loukata oikeuskeinojen tasapuolisuuden periaatetta puolustuksen näkökulmasta. Syyttäjänvirasto voi hyödyntää institutionaalista yhteistyötä kaikkien unionin rakenteiden, organisaatioiden, virastojen ja toimistojen sekä jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa, eikä syytteesen asetetulla tai puolustuksella voi olla käytettävissään vastaavia resursseja syyttömyyden osoittamiseen, ja tällöin oikeuskeinojen tasapuolisuus ei toteudu.

4.3.3 Sovintoratkaisun mahdollisuus asianmukaisen oikeudenkäytön takaamiseksi saattaa olla ristiriidassa joidenkin kansallisten järjestelmien kanssa, eikä sitä tulisi sulkea oikeudellisen valvonnan ulkopuolelle. ETSK kehottaa, että komissio määrittelee asetuksessa ”sovintoratkaisun” käsitteen ja sen soveltamisen edellytykset, erityisesti tapauksissa, joissa Euroopan syyttäjänvirastolla on liitännäistoimivalta.

4.3.4 Menettelytakeista, jotka sovellettavien sääntöjen ja erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjan mukaisesti kuuluvat epäillyille ja muille Euroopan syyttäjänviraston menettelyiden kohteena oleville, voidaan suoraan johtaa eräitä oikeuksia (oikeus vaieta, oikeus saada oikeusapua), joita unioni ei ole vielä vahvistanut lainsäädännössä. Näiden oikeuksien tulisi kuulua myös todistajille eikä ainoastaan ”epäillyille”.

4.4 Laillisuusvalvonta

4.4.1 Kun Euroopan syyttäjänvirasto toteuttaa prosessitoimia tehtäviään hoitaessaan, sitä pidetään laillisuusvalvonnan kannalta kansallisena viranomaisena. ETSK:n mielestä olisi tarpeen mahdollistaa Euroopan syyttäjänviraston sisäisten toimien laillisuusvalvonta EU:n tasolla.

4.4.2 Euroopan syyttäjänviraston sisäiset säännöt (sisäinen työjärjestys) eivät voi koskea ainoastaan käsiteltävien tapausten jakamista, vaan niissä tulee käsitellä muita, erittäin tärkeitä asioita, kuten hierarkiaa, rakennetta, käytöstä, erityistehtäviä jne. Vaikka sisäiset säännöt eivät ole täytäntöönpanokelpoisia, vaan niillä on ainoastaan toimielintenvälinen arvo, niitä voidaan oikeusvarmuuden näkökulmasta pitää oikeuslähteinä, ja rikostutkinnan kohteena olevien unionin kansalaisten tulisi siksi voida vedota niihin. Tämä ratkaisu olisi myös SEUTin 86 artiklan 3 kohdan mukainen, sillä siinä määrätään, että unionin lainsäätäjät vahvistavat säännöt, joita sovelletaan Euroopan syyttäjänviraston tehtäviensä hoidossa toteuttamien, menettelyyn liittyvien toimien oikeudelliseen valvontaan.

⁽¹⁵⁾ COM(2013) 534 final, 13 artikla, liitännäistoimivalta, 1 kohta.

4.5 Henkilötietojen suoja

4.5.1 Erityisesti Euroopan syyttäjänviraston yhteydessä sovellettavat tietosuojajärjestelmää koskevat säännökset täsmentävät ja täydentävät unionin lainsäädäntöä, jota sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn EU:n elimissä⁽¹⁶⁾. Tietoja ei voida siirtää kolmansille maille, ellei tästä ole olemassa sopimusta. Henkilötietoja voidaan siirtää kolmansille maille vain silloin, kun se on ehdottoman välttämätöntä konkreettisten syytetoimien toteuttamiseksi ja asianomainen maa sitoutuu sopimuksella takaamaan samantasoisien tietosuojan kuin EU:ssa ja noudattaa sitoumustaan. Kaikkien Euroopan syyttäjänviraston toiminnassa käytettyjen tietojen käsittelyn valvonta tulee antaa Euroopan tietosuojavaltuutetun ja toimivaltaisten kansallisten viranomaisten tehtäväksi.

4.5.2 Henkilötietojen käsittelyn tulisi kohdistua vain sellaisiin henkilöihin, joiden kohdalla on olemassa vahvaa näyttöä syyllistymisestä unionin taloudellisia etuja vahingoittavaan rikokseen. Muussa tapauksessa kyse saattaa olla vakavasta ja kohtuuttomasta yksityisyyden loukkaamisesta ja EU:n perusoikeuskirjan rikkomisesta.

4.5.3 ETSK katsoo, että 37 artiklan 4 kohdassa mainittujen tietojen keräämisen tulisi olla sallittua vain, jos se on ehdottoman välttämätöntä ja on olemassa vahva ja olennainen syy-seuraus-yhteys tutkittavan tosiseikaston kanssa. Samassa 37 artiklan 4 kohdassa mainittujen täydentävien henkilötietojen kerääminen on perusteltava sillä, että ne ovat ehdottoman välttämättömiä tutkintatoimille, ja sen yhteydessä on noudatettava EU:n perusoikeuskirjaa, Euroopan ihmisoikeussopimusta ja jäsenvaltioiden korkeatasoisimpia tietosuojasääntöjä.

4.5.4 ETSK katsoo, että henkilötiedot tulee poistaa aineistoista ja rekistereistä, jos ne eivät ole ehdottomaan välttämättömiä, sekä kaikista tapauksista, joissa kohteena olevia henkilöitä ei ole asetettu syytteeseen.

Bryssel 11. joulukuuta 2013

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Henri MALOSSE

⁽¹⁶⁾ Erityisesti asetus (EY) N:o 45/2001 yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Euroopan terästeollisuutta koskeva toimintasuunnitelma”

COM(2013) 407 final

(2014/C 170/15)

Esittelijä: **Claude ROLIN**Toinen esittelijä: **Zbigniew KOTOWSKI**

Euroopan komissio päätti 3. heinäkuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Euroopan terästeollisuutta koskeva toimintasuunnitelma.

COM(2013) 407 final.

Asian valmistelusta vastannut neuvoo-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset” (CCMI) antoi lausuntonsa 21. marraskuuta 2013.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10.–11. joulukuuta 2013 pitämässään 494. täysistunnossa (joulukuun 11. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 156 ääntä puolesta ja 5 vastaan 9:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti Euroopan komission 11. kesäkuuta julkistamaan Euroopan terästeollisuutta koskevaan toimintasuunnitelmaan. ETSK pitää terästeollisuutta koskevaa toimintasuunnitelmaa ensimmäisenä askeleena eteenpäin, sillä sen myötä terästeollisuus tunnustetaan strategisesti merkittäväksi alaksi Euroopalle ja kasvun moottoriksi. Suunnitelman menestys riippuu kuitenkin siitä, kuinka siinä esitetyt ajatukset toteutetaan käytännössä.

1.2 Toimintasuunnitelma on spesifinen ehdotus, mutta sen täytäntöönpano vie useita kuukausia tai jopa vuosia. Kun kuitenkin otetaan huomioon tuotannon ja tulojen nopea supistuminen kuluvana vuonna, tarvitaan oikea-aikaisia toimia kriisin koettelemien työntekijöiden auttamiseksi sekä myönteisen investointi-ilmapiirin palauttamiseksi alalla ja sen arvoketjun loppupään osissa. Epäonnistuminen tämänkaltaisten toimien toteuttamisessa saattaa johtaa uusiin sulkemisiin ja entistä useampien työpaikkojen häviämiseen. Tässä yhteydessä ETSK kehottaa Euroopan komissiota julkistamaan mahdollisimman pian etenemissuunnitelman, joka sisältää täsmällisen aikataulun toimintasuunnitelman täytäntöönpanemiseksi. Etenemissuunnitelmasta tulisi keskustella työmarkkinaosapuolten kanssa korkean tason ryhmän seuraavassa kokouksessa.

1.3 Toimintasuunnitelma on melko epämääräinen toteutettavien konkreettisten toimien osalta, eikä siinä oteta riittävästi huomioon kriisin suhdanneulottuvuutta. Jotta varmistetaan, että ala säilyttää strategisen merkityksensä Euroopan tuotantoteollisuuden ja työllisyyden kannalta, ja estetään alaa kutistumasta nykyistä enempää, ETSK kehottaa Euroopan komissiota ryhtymään muun muassa seuraaviin toimenpiteisiin:

- Toteutetaan seikkaperäinen arviointi nykykapasiteetista yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa.
- Ryhdytään toimenpiteisiin romumetallin hyödyntämisen ja kuljetuksen helpottamiseksi sekä laittoman viennin estämiseksi.
- Hyödynnetään EU:n rakennerahastoja laajamittaisesti ja varmistetaan, että varoja osoitettaessa sovelletaan riittävän alakohtaista lähestymistapaa.
- Luodaan väliaikaisia toimenpiteitä (kuten ”Kurzarbeit” Saksassa) viranomaisten tuella ja/tai vahvistetaan nykyisiä toimenpiteitä työpaikkojen säilymisen varmistamiseksi terästeollisuudessa.
- Edistetään kysyntää terästeollisuuden jalostusketjun loppupään aloilla muun muassa toteuttamalla välittömästi auto- ja rakennusteollisuutta koskevat ehdotetut toimenpiteet. Yleisesti ottaen on löydettävä oikea tasapaino julkisen talouden vakauttamisen – säästötoimien – sekä investointeja ja työpaikkoja luovien aktiivisten teollisuuspolitiikkojen välillä ⁽¹⁾. Tukeutuminen pelkästään auto- ja rakennusalaan ei riitä teräksen kysynnän lisäämiseksi.
- Annetaan huomattavasti nykyistä enemmän tukea, myös julkista tukea, investointeihin uusien teknologioiden ja prosessien kehittämiseksi, jotta tuotantolaitosten ja tehtaiden uudenaikaistamista viedään eteenpäin.

⁽¹⁾ CESE 1094/2013 – asiakokonaisuus CCMI/108.

- Otetaan käyttöön terästuotannon kestäväpohjainen malli eurooppalaisen terästeollisuuden tukemiseksi. Olisi kiireellisesti kehitettävä ja edistettävä kestävyysperiaatteiden mukaisten teräsrakennustuotteiden merkin ("SustSteel") kaltaisia eurooppalaisia kestävä kehityksen standardeja.
- Euroopan globalisaatiorahaston tulisi keskittyä ennakoimaan muutoksia esimerkiksi edistämällä uusien teknologioiden käyttöönottoa ja auttamalla työntekijöitä mukautumaan uusiin teknologioihin sen sijaan, että se ehdottaa jälkitoimenpiteitä.

1.4 On myös viipymättä keskityttävä kestävyysperiaatteiden mukaisten eurooppalaisten politiikkojen laatimiseen ilmasto-, energia- ja kauppakysymyksissä, mikä mahdollistaa alan siirtymisen vähähiiliseen ja energia- ja resurssitehokkaaseen talouteen ilman että EU:n terästeollisuus joutuu yksin kantamaan siitä aiheutuvan kustannustaakan. Tähän päästään myös edistämällä kunnianhimoisia tutkimus-, kehitys- ja innovointipolitiikkoja esimerkiksi Horisontti 2020 -ohjelman puitteissa sekä tukemalla aktiivisesti uusien puhtaampien, resurssi- ja energiatehokkaiden teknologioiden hyödyntämistä.

1.5 ETSK kannattaa ilmastonmuutoksen torjuntaa koskevaa yleistä tavoitetta ja antaa tukensa toimille, joita EU siihen liittyen toteuttaa. On kuitenkin tarkasteltava huolellisesti erityisesti teknisiin rajoitteisiin liittyviä alan erityispiirteitä sekä jo toteutettuja toimia. Terästeollisuudelle asetettavien tavoitteiden tulee olla teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoisia. Ne on asetettava siten, ettei ainakaan parhaimmille toimijoille EU:ssa koidu lisäkustannuksia EU:n ilmastopolitiikan – erityisesti EU:n päästökauppajärjestelmän (EU ETS) – johdosta, ainakaan ennen kuin on päästy kattavaan kansainväliseen ilmastonmuutossopimukseen terästeollisuutta maailmanlaajuisesti koskevine yhdenmukaisine tavoitteineen ja toimenpiteineen.

1.6 Väliaikaiset korvaustoimenpiteet päästökauppajärjestelmään liittyvän sähkön hinnannousun kompensoimiseksi EU:ssa olisi maksimoitava koko Euroopassa kolmannella päästökaupakaudella ja sen jälkeen. ETSK kehottaa Euroopan komissiota tarkastelemaan tätä kysymystä yksityiskohtaisemmin ja ryhtymään asianmukaisiin toimenpiteisiin viipymättä.

1.7 ETSK kannattaa ajatusta luoda eurooppalainen järjestelmä uusien ja innovatiivisten teknologioiden hyödyntämisen rahoittamiseksi energiaintensiivisessä teollisuudessa ja osoittaa päästöoikeuksien myynnistä saadut tulot järjestelmän rahoittamiseen.

1.8 Äärimmäisen vähän hiilidioksidia tuottavan terästuotannon (*Ultra Low CO₂ Steelmaking*, ULCOS) kaltaisten läpimurtoteknologioiden käyttöönottamista tulisi edistää jatkossakin. ETSK:n mielestä on erittäin tärkeää seurata tiiviisti tietoja terästehtaiden hiilidioksidipäästöistä ja energiatehokkuudesta.

1.9 Euroopan komission tulee asettaa etusijalle vastavuoroisuus sekä tasapuolisten toimintaedellytysten luominen maailmanlaajuisella tasolla. Tasapuolisten toimintaedellytysten puuttumisen ja kehittyvissä talouksissa leviävien protektionististen suuntausten johdosta ETSK kehottaa Euroopan komissiota ryhtymään kohdennetusti ja viipymättä nykyistä järeämpiin toimenpiteisiin eurooppalaisen terästeollisuuden puolustamiseksi muun muassa turvautumalla kaupan suojakeinoihin.

1.10 ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että muutosten ja rakenneuudistuksen ennakoimiseksi on otettu käyttöön laatu-puitteet, joissa vahvistetaan alan parhaimmat käytänteet. Komitea katsoo, että eri sidosryhmien tulisi soveltaa näitä puitteita eurooppalaisina vähimmäisvaatimuksina muutosten ennakoimiseksi ja hallinnoimiseksi sosiaalisesti vastuullisella tavalla niin, että edistetään ammatillista koulutusta ja osaamisen kehittämistä sekä tuetaan tarvittaessa uudelleen koulutusta. Nämä puitteet on myös nähtävä mahdollisuutena tehdä Euroopan terästeollisuudesta nykyistä houkuttelevampi nuoria ja erittäin päteviä osaajia ajatellen. Olisi myös kehitettävä pitkän aikavälin ratkaisuja sukupolvenvaihdokseen vastaamiseksi. Työmarkkinaosapuolilla voi kaikilla tasoilla olla tässä suhteessa aloitteellinen rooli.

1.11 Jotta siirtyminen kohti entistä kilpailukykyisempää terästeollisuutta EU:ssa onnistuu sosiaalisesti vastuullisella tavalla, ETSK katsoo, että teräsalalla tulisi olla samanlaiset mahdollisuudet käyttäjä saatavilla olevia unionin, jäsenvaltioiden ja alueiden varoja kuin muillakin aloilla.

2. Johdanto

2.1 Kuten Euroopan komissio painottaa kilpailukykyistä ja kestävä eurooppalaista terästeollisuutta koskevassa toimintasuunnitelmassaan, unioni on maailman toiseksi suurin teräksen tuottaja, sen vuosituotanto on yli 177 miljoonaa terästonnia ja osuus maailman teräksen tuotannosta 11 prosenttia. Tätä teollisuustoimintaa harjoitetaan laajasti kaikkialla Euroopassa, sillä 24 jäsenvaltiossa on yhteensä ainakin 500 tuotantolaitosta.

2.2 ETSK muistuttaa, että Euroopan terästeollisuus on Euroopan hyvinvoinnin selkäranka ja erottamaton osa eurooppalaista tuotantoketjua: se kehittää ja valmistaa tuhansia erilaisia innovatiivisia teräsratkaisuja Euroopassa ja näin ollen työllistää ja tarjoaa toimeentulon suoraan ja välillisesti miljoonille EU:n kansalaisille.

2.3 Valitettavasti nyt on ilmeistä, että tämä teollisuus kärsii äärimmäisen voimakkaasti talouskriisistä, joka koettelee nykyisin kaikkia Euroopan maita. Terästeollisuus on riippuvainen auto- ja rakennusteollisuuden kaltaisista aloista, joilla toiminta on supistunut jyrkästi vuodesta 2008 lähtien. Tämä on puolestaan johtanut teräksen kysynnän vähentymiseen Euroopassa.

2.4 Teräksen kysynnän vähentyminen Euroopassa on käynyt ilmeiseksi tuotantolaitosten väliaikaisen tai pysyvän sulkemisen ja alalta hävinneiden yli 60 000 työpaikan myötä.

2.5 EU:n kannalta on ratkaisevan tärkeää ryhtyä viipymättä toimiin terästeollisuutta koettelevan nykyisen kriisin taltuttamiseksi. Tästä syystä ETSK pitää tervetulleena Euroopan komission äskettäistä aloitetta ryhtyä toimiin Euroopan terästeollisuuden tukemiseksi.

2.6 Kyseessä on ensimmäinen kerta, kun komissio on tehnyt ehdotuksen teräsalaa koskevaksi kattavaksi toimintasuunnitelmaksi, yksitoista vuotta Euroopan hiili- ja teräsyhteisön (EHTY) perustamissopimuksen voimassaolon päättymisestä vuonna 2002. Toimintasuunnitelma on syntynyt komission ja työmarkkinaosapuolten yhteisten ponnistelujen tuloksena teollisuuspolitiikkaa koskevan kysymyksen eteenpäin viemiseksi sekä yleisesti että tuotantoteollisuuden pääalojen osalta. Kyseessä on myös ensimmäinen askel kohti todellista teollisuuspolitiikkaa, joka kattaa kaupan, t&k-toiminnan, ympäristön, ilmaston ja energian kaltaiset politiikanalat.

2.7 Toimintasuunnitelmassa esitetään joukko toimenpiteitä ja suosituksia, jotka koskevat kysyntää, energiaa ja energiatehokkuutta, ilmastopolitiikkaa, kilpailua, kauppaa, raaka-aineita, tutkimusta ja innovointia sekä sosiaalisia näkökohtia, kuten mahdollisuutta hyödyntää EU:n rakennerahastovaroja muutosten ennakkoinnin ja hallinnoinnin sosiaalisten kustannusten lievittämiseksi sekä nuorten työllisyyden edistämistä alan kilpailukyvyyn lisäämiseksi.

2.8 Työmarkkinaosapuolet ovat antaneet panoksensa tähän pitkän aikavälin strategiaan EU:n laajuisen työmarkkinaosapuolten neuvottelukomitean puitteissa tarjoamalla kokonaisvaltaisen näkemyksen Euroopan terästeollisuuden edessä olevista haasteista. Tämä yhteinen analyysi oli Euroopan komission käynnistämien korkean tason pyöreän pöydän neuvotteluiden lähtökohdana kilpailukykyistä ja kestävästä eurooppalaista terästeollisuutta koskevan toimintasuunnitelman laatimiseksi.

2.9 Teräs on Euroopan tuotantoteollisuuden strateginen selkäranka sekä edelleen sellaisen teknologisen innovoinnin vauhdittaja, joka on ratkaisevan tärkeää arvonmuodostuksen kannalta esimerkiksi auto-, rakennus-, avaruus- ja energiateollisuuden kaltaisilla jalostusketjun loppupään aloilla. On ensiarvoisen tärkeää, että EU:lla on suorituskykyinen terästeollisuus, mikäli se aikoo saavuttaa tavoitteensa nostaa teollisuuden bkt-osuus 20 prosenttiin nykyisestä 15,2 prosentista ⁽²⁾.

2.10 Eurooppalaisella terästeollisuudella on monia vahvuuksia: uudenaikaiset tuotantolaitokset, kehittyneet tuotteet, jatkuvaa tuoteinnovointia edellyttävät vaativat asiakkaat, merkittävät kotimarkkinat sekä ammattitaitoinen työvoima. Nykyisin se on kuitenkin huomattavien haasteiden edessä: alhainen kysyntä, kasvavat energiakustannukset, riippuvaisuus tuontiraaka-aineista sekä usein epäreilu kilpailu.

2.11 Toimintasuunnitelma on asiakirja, jossa esitetään tärkeimmät teräsalaa koskevat näkökohdat ja painotetaan erityisesti luetteloa mahdollisista toimista, jotka toteutetaan eri institutionaalisilla tasoilla ja keskeisten sidosryhmien toimesta.

2.12 Euroopan komission ehdotuksen mukaisesti virallinen korkean tason ryhmä valvoo toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa ja sen vaikutuksia alan kilpailukykyyn, ekologiseen kestävytyteen ja työllisyystilanteeseen.

3. Euroopan talous- ja sosiaalikomitean huomioita

3.1 ETSK panee tyytyväisenä merkille, että Euroopan terästeollisuuden hälyttävä tilanne on Euroopan komission asialistalla. Työmarkkinaosapuolten ja jäsenvaltioiden kuuleminen on tarjonnut niille mahdollisuuden tuoda esiin näkemyksiään alasta ja sen heikkouksista sekä ehdottaa mahdollisia ratkaisuja suorituskykyisen terästeollisuuden säilyttämiseksi EU:ssa. Näiden kuulemisten tuloksena on laadittu kilpailukykyistä ja kestävästä eurooppalaista terästeollisuutta koskeva toimintasuunnitelma.

⁽²⁾ COM(2012) 582 final.

3.2 Suunnitelma on ensimmäinen askel pyrittäessä auttamaan teräsalaa vastaamaan nykypäivän suurimpiin taloudellisiin, sosiaalisiin ja ympäristöä koskeviin haasteisiin luomalla "uudet" teollisuuspoliittiset puitteet kilpailukykyisen terästeollisuuden ja sen työpaikkojen säilyttämiseksi Euroopassa. Toimintasuunnitelmassa esitetyt näkemykset ovat optimistisia, mutta viime kädessä sen onnistuminen riippuu siitä, kuinka nämä näkemykset viedään käytäntöön. Toimintasuunnitelman mahdolliset vaikutukset toteutuvat ainoastaan, mikäli suunnitelma perustuu selkeään lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin strategiaan ja sille osoitetaan tarvittavat oikeudelliset, rahoituskelliset ja logistiset välineet.

3.3 ETSK katsoo, että toimintasuunnitelman täytäntöönpanon tulisi mahdollistaa seuraavat seikat:

- Luodaan perusedellytykset eurooppalaisen terästeollisuuden kansainvälisen kilpailukykyyn säilyttämiselle ja kestävyysajattelun mukaisen kehittämisen jatkamiselle lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Terästeollisuuden kykyyn vastata muuttuneisiin taloudellisiin olosuhteisiin vaikuttavat harjoitettavat politiikat tutkimuksen ja innovoinnin, ympäristön, energian, kaupan, kilpailun sekä kuluttajien tarpeiden alalla. Toimintasuunnitelmassa tulisi pyrkiä muokkaamaan näitä politiikanaloja niin, että niissä otetaan asianmukaisesti huomioon terästeollisuuden edessä olevat haasteet.
- Tuetaan terästeollisuutta, jota talouskriisi on koetellut ja koettelee edelleen vakavalla tavalla, taloudellisen laskusuhdanteen kääntämiseksi. Kriisin alusta lähtien terästeollisuus on reagoinut määrätietoisesti teräksen kysynnän laskuun vähentämällä tuotantokapasiteettia pysyvästi tai tilapäisesti. Vuoden 2008 jälkeen terästeollisuuden työpaikoista on hävinnyt 15,5 prosenttia (lähde: Eurofer).
- Varmistetaan, ettei terästeollisuuden tulevaisuus Euroopassa ole uhattuna. On hyvin mahdollista, ettei tuotantolaitoksia, joilla toiminta on keskeytetty, eikä käyttämättöminä seisovia masuuneja korvata toisilla tai oteta uudelleen käyttöön. ETSK pitää hyvin todellisena vaarana EU:n taloudelle sitä, että kysynnän jälleen piristytessä EU:sta tulee rakenteellinen teräksen tuojia.
- Parannetaan teräksentuotannon liiketoimintaympäristöä ja sääntelyllisiä edellytyksiä EU:ssa. Raaka-aineiden hinnat, energiakustannukset sekä sääntelystä johtuvat kustannukset ovat Euroopassa korkeimpia maailmassa. Kaasun hinta EU:ssa on kolmin- tai nelinkertainen ja sähkönhinta kaksinkertainen Yhdysvaltoihin verrattuna. Erojen ennustetaan kasvavan, ellei minkäänlaisiin toimenpiteisiin ryhdytä.
- Tuetaan kriisin niin ikään vakavasti koettelemia työntekijöitä ja alueita myös siltä osin, miten he voivat ennakoida ja hallinnoida muutosta entistä paremmin, edistämällä ammatillista koulutusta ja osaamisen kehittämistä sekä tukemalla tarvittaessa uudelleenkoulutusta. Tuhansia työpaikkoja on hävinnyt, ja monet työpaikat ovat vielä uhattuina. Tilapäisten työsuhteiden lukumäärä on lisäksi yleisesti kasvanut, mikä vaikeuttaa keskeisen osaamisen ja taitotiedon siirtoa. Joissakin tapauksissa tämä saattaa vaikuttaa tuotannon laatuun tai vaarantaa työntekijöiden turvallisuuden.

Yleistä

3.4 Yksi teollisuuspolitiikkaa käsittelevän komission tiedonannon tavoitteista on varmistaa, että teollisuussektorin osuus EU:n bkt:stä on 20 prosenttia vuoteen 2020 mennessä. ETSK kannattaa tätä tavoitetta, sillä se hyödyttää myös teräsalaa. Tavoitetta on kuitenkin todennäköisesti erittäin vaikea saavuttaa, mikäli ei paranneta mahdollisuuksia saada rahoitusta Euroopan investointipankin ja Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin kaltaisilta rahoituslaitoksilta.

3.5 Markkinatilanne pakottaa teräksentuottajat jatkamaan vaikeiden rakenteellisten muutosten toteuttamista (fuusiointumisten, yritysostojen ja konkurssien mahdollisuutta ei voida sulkea pois). On olennaisen tärkeää tehdä kalliita investointeja innovointiin, tarjota innovatiivisia teräslajeja, parantaa tarjottavien valmiiden tuotteiden valikoimaa, vähentää edelleen kustannuksia tuotetyypeittäin sekä ottaa käyttöön palveluita, joissa hyödynnetään omasta tuotannosta saatua terästä, mutta tämän rahoittaminen nykytilanteessa on monille teräksentuottajille hankalaa tai mahdotonta.

Asianmukainen sääntelykehys

3.6 Komission tilaaman, EU:n terästeollisuuden kumulatiivisia kustannuksia arvioivan tuoreen tutkimuksen mukaan sääntelystä aiheutuvat kustannukset eivät normaaliaikoina ole kustannuskilpailukyvyssä ilmenevän eron pääasiallinen aiheuttaja. EU:n sääntelystä aiheutuvilla kustannuksilla voi kuitenkin kriisiaikoina olla huomattava vaikutus terästeollisuuden kilpailukykyyn⁽³⁾. Sääntelykehystä tulisi arvioida sekä kustannusten että hyötyjen osalta.

3.7 Teräsalan työmarkkinaosapuolten on osallistuttava tiiviisti sääntelykehysten arviointiin.

Teräksen kysynnän lisääminen

3.8 Kuten Euroopan komissio painottaa, EU:ssa teräksen kysyntä riippuu muutaman keskeisen terästä käyttävän teollisuudenalan – esimerkiksi rakennusalan ja autoteollisuuden – talous- ja rahoitustilanteesta⁽⁴⁾. Valitettavasti nykyinen talouskriisi vaikuttaa todella heikentävästi näiden alojen kysyntään ja on siksi johtamassa teräksen kokonaiskysynnän vähenemiseen.

3.9 Euroopan komissio on ottanut lähtökohdakseen CARS 2020 -toimintasuunnitelmansa⁽⁵⁾ sekä kestävyysperiaatteiden mukaista rakentamista tukevan aloitteensa⁽⁶⁾ piristääkseen teräksen kysyntää Euroopassa. Terästeollisuuden nykytilanteen kiireellisyys huomioon ottaen nämä suunnitelmat eivät ole riittävän konkreettisia eivätkä ne riitä lyhytaikaisen vaikutuksen aikaansaamiseksi teräsalalla.

3.10 Teräksen kysyntää voidaan myös lisätä helpottamalla merkittävien tulevaisuuteen suuntautuneiden infrastruktuurihankkeiden käynnistämistä sekä parantamalla EU:n kansalaisten ostovoimaa kotimarkkinoiden elpymisen edistämiseksi.

Tasapuoliset toimintaedellytykset kansainvälisellä tasolla

3.11 Viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana EU:n terästeollisuus on kärsinyt yhä voimakkaammin sopimattomista kaupallisista menettelyistä, kolmansien maiden harjoittamasta protektionismista sekä raaka-ainetuottajien liiallisesta keskittymisestä. Onkin kiireellistä arvioida mahdollisuutta puuttua kohdennetusti ja viipymättä kaikenlaisiin sopimattomiin menettelyihin, joiden uhriksi Euroopan terästeollisuus on joutunut. Tähän ryhtyminen on sitäkin kiireellisempää, kun otetaan huomioon alan maailmanlaajuinen ylikapasiteetti, jonka johdosta jotkut kolmannet maat ovat ryhtyneet soveltamaan sopimattomia kaupallisia menettelyjä ylituotantonsa viemiseksi.

Kilpailukykyä edistävät energia-, ilmasto- sekä resurssi- ja energiatehokkuuspolitiikat

3.12 Euroopan terästeollisuudella on tulevaisuus ainoastaan, mikäli yritykset ovat maailmanlaajuisen teknologisen kehityksen eturintamassa, erityisesti kun kyse on hiilidioksidipäästöjen vähentämisen ja energiatehokkuuteen liittyvien uusimpien tuotantotekniikoiden soveltamisesta sillä edellytyksellä, että se on taloudellisesti kannattavaa.

3.13 Terästeollisuus on energiaintensiivinen ala, jolla on nykyisin vastassaan korkeammat energiahinnat kuin valtaosalla sen kansainvälisistä kilpailijoista. Koska ala on erittäin pääomaintensiivinen, energiahintoihin liittyvä vakaus, ennustettavuus ja maailmanlaajuinen kilpailukyky ovat avainasemassa alan pitkän aikavälin kehittymistä silmällä pitäen.

3.14 Toimintasuunnitelmassa keskitytään aivan oikein siihen, kuinka terästuotteiden ja -materiaalien avulla voidaan osaltaan vähentää hiilidioksidipäästöjä. Tuotantoprosessien osalta ala on nykyisin teknologioin lähellä rajojaan eikä siksi kykene saavuttamaan komission vuoteen 2050 saakka asettamia välitavoitteita. Merkittäviä parannuksia voidaan saavuttaa ainoastaan läpimurtoteknologioiden avulla. Tutkimuksella, kehityksellä ja innovoinnilla sekä t&k-toiminnan rahoittamiseen ohjattavilla resursseilla on näin ollen ensiarvoinen merkitys. Tässä yhteydessä ETSK ilmaisee tyytyväisyytensä komission ehdotukseen tukea Horisontti 2020 -ohjelman puitteissa t&k-toimintaa sekä esittely- ja kokeiluhankkeita, joissa tähdätään uusiin, entistä puhtaampiin sekä resurssi- ja energiatehokkaampiin teknologioihin.

3.15 Vaikka ala on nykyisin teknologioin lähellä rajojaan, kaikki tuotantolaitokset eivät ole hyödyntäneet täysin mahdollisuuksiaan parantaa energia- tai resurssitehokkuuttaan käytettävissä olevien teknologioiden avulla. Yrityksiä tulisi kannustaa investoimaan parhaisiin käytettävissä oleviin teknologioihin.

⁽³⁾ Euroopan politiikan tutkimuskeskus (Centre for European Policy Studies, CEPS), *Assessment of Cumulative Cost Impact for the Steel Industry*, 2013.

⁽⁴⁾ COM(2013) 407 final.

⁽⁵⁾ COM(2012) 636 final.

⁽⁶⁾ COM(2012) 433 final.

3.16 Raaka-aine- ja energiahinnat määräävät nykyisin suuntaukset innovoinnissa. Vaikka terästeollisuus itse on päävastuussa investoinneista tutkimukseen, kehitykseen ja innovointiin, tukea t&k-toimintaan, kokeilu- ja esittelyhankkeisiin sekä uusien teknologioiden hyödyntämiseen on lisättävä. Koska raaka-aineet ja energia aiheuttavat suurimman kustannustaakan, haasteena on supistaa kustannuseroja EU:n pääkilpailijoihin nähden.

3.17 Kriisi sekä tiukat budjettirajoitukset ovat vakavalla tavalla heikentäneet mahdollisuuksia maksaa korvauksia teräksentuottajille joissakin jäsenvaltioissa, mikä todennäköisesti johtaa epätasapuoliseen tilanteeseen EU:ssa.

Innovointi

3.18 Viime vuosikymmeninä Euroopan terästeollisuus on säilyttänyt kilpailuedun kilpailijoihinsa nähden tehokkuusparrannusten, tuoteinnovoinnin ja työvoiman tuottavuuden huomattavan parantamisen ansiosta. Nykyisessä tilanteessa lisäparannuksia tällä alalla on kuitenkin vaikea aikaansaada, mikäli markkinatilanne ja yritysten sääntely-ympäristö eivät parane.

3.19 Uusien taloudellisesti kannattavien teknologioiden kehittämisen yhteydessä on parannettava eurooppalaisten teräsyhtiöiden kilpailukykyä suhteessa niiden kansainvälisiin kilpailijoihin. Vähemmän intensiivinen tuotanto energian ja raaka-aineiden osalta johtaa kustannusten vähenemiseen, mikä lisää näin eurooppalaisen terästeollisuuden kilpailukykyä.

Sosiaalinen ulottuvuus: rakennemuutos ja osaamistarpeet

3.20 Toimintasuunnitelmassa tarkastellaan ammattitaitoisen työvoiman tulevan puutteen ongelmaa lähinnä ikäpyramidista johtavana, muttei kiinnitetä riittävästi huomiota osaamisen ja taitopääoman hukkaamiseen rakennemuutoksen seurauksena. Sukupolvenvaihdos edellyttää lisäksi järjestelmällisiä ratkaisuja erityisesti nuorisotyöttömyyden jyrkkää nousua silmällä pitäen.

3.21 On olennaisen tärkeää edistää työntekijöitä tukevia väliaikaisia toimenpiteitä taloudellisen laskusuhdanteen torjumiseksi sekä terästeollisuuden tulevaisuuden kannalta elintärkeän työvoiman ja taitopääoman säilyttämiseksi.

Korkean tason ryhmä

3.22 Kun otetaan huomioon Euroopan teräsalan edessä olevan tilanteen kiireellisyys, on pettymys panna merkille, että komission suunnitelmissa on pitää ainoastaan yksi korkean tason ryhmän kokous vuosittain. Alan nykyisen epävakauden johdosta tilannepäivityksiä tarvitaan jatkuvasti, jotta voidaan tehdä tosiseikkoihin perustuvia päätöksiä.

3.23 Toimintasuunnitelman hyväksymistä seuraavien 12 kuukauden kuluessa on lisäksi toteutettava arviointi toimintasuunnitelman vaikutuksista Euroopan terästeollisuuden kilpailukykyyn. Mahdollisimman täsmällisen ja objektiivisen arvioinnin varmistamiseksi on ratkaisevan tärkeää ottaa työmarkkinaosapuolet mukaan keskusteluihin. Työnantajien ja työntekijöiden edustajien on tiivistettävä yhteistyötään unioni-, jäsenvaltio-, paikallis- ja yritystasolla sitoutuakseen toimintasuunnitelman täytäntöönpanoon.

Bryssel 11. joulukuuta 2013

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

LIITE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon

Käsittelyssä hylättiin seuraava muutosehdotus, joka sai äänestyksessä tuekseen vähintään neljänneksen annetuista äänistä (työjärjestyksen 54 artiklan 3 kohta):

Kohta 1.11

Poistetaan varojen lähempi määrittely seuraavasti:

”Jotta siirtyminen kohti entistä kilpailukykyisempää terästeollisuutta EU:ssa onnistuu sosiaalisesti vastuullisella tavalla, ETSK katsoo, että teräsalalla tulisi olla samanlaiset mahdollisuudet käyttää saatavilla olevia unionin, jäsenvaltioiden ja alueiden varoja kuin muillakin aloilla.”

Perustelu

Poistolla vältetään varojen yksityiskohtainen määrittely ja annetaan toimijoille riittävä liikkumavara aiheuttamatta kuitenkaan mahdollisia markkinoiden vääristymisiä alalla.

Äänestystulos

Puolesta:	70
Vastaan:	77
Pidättyi äänestämästä:	12

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kehitysyhteistyön eurooppalainen teemavuosi (2015)”

(2014/C 170/16)

Ainoa esittelijä: **Andris GOBIŅŠ**

Euroopan parlamentti päätti 18. syyskuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Kehitysyhteistyön eurooppalainen teemavuosi (2015).

Asian valmistelusta vastannut ”ulkosuhteet”-erityisjaosto antoi lausuntonsa 5. marraskuuta 2013.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10.–11. joulukuuta 2013 pitämässään 494. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 144 ääntä puolesta ja 2 vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) pitää tervetulleena, että Euroopan komissio on vastannut kansalaisyhteiskunnan ja ETSK:n yhteiseen aloitteeseen nimetä vuosi 2015 kehitysyhteistyön eurooppalaiseksi teemavuodeksi.

1.2 Komitea kannattaa ponnekkaasti eurooppalaisen kehitysyhteistyöjärjestöjen yhteenliittymän (Concord) ⁽¹⁾ esittämiä muutoksia ja Euroopan parlamentin tarkistuksia ⁽²⁾ kehitysyhteistyön eurooppalaista teemavuotta koskevaan Euroopan komission ehdotukseen ⁽³⁾. Komitea huomauttaa, että useimmista muutoksista on keskusteltu teemavuoden epävirallisissa työryhmässä ja osa on mainittu ETSK:n muissa lausunnoissa ja teemavuotta käsittelevillä ETSK:n keskustelisivulla.

1.3 Kehitysyhteistyön eurooppalainen teemavuosi on ensimmäinen eurooppalainen teemavuosi, jolla on vahva maailmanlaajuinen ja oikeuksiin perustuva ulottuvuus. ETSK kehottaa EU:n toimielimiä pyrkimään kaikin keinoin Concordin seuraavien sanoin määrittämien tavoitteiden saavuttamiseen: Tämä teemavuosi tarjoaa ”sekä Euroopassa että muissa maanosissa ainutlaatuisen tilaisuuden laajaan julkiseen keskusteluun ja merkitykseltään painokkaaseen kansalaistoimintaan, joka koskee eurooppalaista näkemystä maailmanlaajuisesta kehitysyhteistyöstä, johon kuuluvat ihmisoikeuksien, ympäristön kannalta kestävä kehityksen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ulottuvuudet”. ⁽⁴⁾

1.4 Komitea kehottaa kumppaneitaan muualla maailman alueilla ajamaan vuoden 2015 nimeämistä kehitysyhteistyön maailmanlaajuisesti teemavuodeksi myös kyseisillä alueilla, mikäli valmisteluihin jää riittävästi aikaa.

1.5 Pääpaino on asetettava kaikkein pysyvimpiin ja oleellisimpiin kehitysyhteistyön näkökohtiin, kuten maailmanlaajuiseen yhteisvastuuseen ja oikeuteen, kehitysyhteistyöpolitiikan johdonmukaisuuteen, kestävyysperiaatteiden mukaisiin kehitysyhteistyötavoitteisiin, globaaleihin julkishyödykkeisiin ja haasteisiin sekä Euroopan unionin kansalaisten rooliin kuluttajina ja toimijoina globaalissa taloudessa. Etusijalle ei tulisi asettaa kapea-alaisia, avunantajan ja avunsaajan suhteeseen liittyviä kysymyksiä.

1.6 Tulee korostaa myös yksityissektorin roolia kehityskysymyksissä ⁽⁵⁾, koska kehitysmailla ei yleensä ole kehitystrategioita pieniä ja keskisuuria yrityksiä (pk-yrityksiä) – osuuskunnat mukaan luettuina – varten. Tällaisten kehitystrategioiden avulla pystytään kitkemään köyhyyttä ja edistämään osallistavaa kasvua. Euroopassa hankittua kokemusta pk-yritysten tukemiseksi tarkoitettua, yhdessä työmarkkinaosapuolten ja asiasta kiinnostuneiden kansalaisjärjestöjen kanssa toteutettavasta politiikasta pitää siirtää kohdennetusti ja järkevästi kehitysmaihin tarkoituksena aikaansaada kestävä kehityksen mukaista kasvua kestävyysajattelun kaikkien kolmen pilarin – taloudellisen, sosiaalisen ja ekologisen kestävyden – osalta.

⁽¹⁾ Concordin vastaus Euroopan komission ehdotukseen ”Kehitysyhteistyön eurooppalainen teemavuosi (2015)”.

⁽²⁾ Mietintöluonnos ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi kehitysyhteistyön eurooppalaisesta teemavuodesta (2015), esittelijä: Charles Goerens, 2013/0238 (COD).

⁽³⁾ Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös Kehitysyhteistyön eurooppalaisesta teemavuodesta (2015), COM(2013) 509 final.

⁽⁴⁾ Concordin vastaus Euroopan komission ehdotukseen ”Kehitysyhteistyön eurooppalainen teemavuosi (2015)”.

⁽⁵⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Yksityissektorin osallistuminen vuoden 2015 jälkeisiin kehitysyhteistyöpuitteisiin”, EUVL C 67, 6.3.2014, s. 1–5.

1.7 ETSK muistuttaa, että aiempien eurooppalaisten teemavuosien menestyksen avaimena on ollut EU:n toimielinten ja elinten sekä kansalaisyhteiskunnan tiivis yhteistyö niin kansallisella kuin EU:n tasolla. Näin ollen komitea perää välittömiä toimia: on perustettava useista eri osapuolista koostuvia työryhmiä, jotta yhteistyö on ripeää ja kyllin järjestelmällistä. Tämän vuoksi ETSK kannattaa voimakkaasti kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden allianssin perustamista.

1.8 Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden monitasoisilla (kansallisella, EU:n ja kumppanuusmaiden tasolla toteutetuilla) toimilla on avainrooli poliittisten prosessien muotoilussa. Siksi kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ja niiden toimet tulisi asettaa ehdottomasti etusijalle teemavuoden aikana, ja niille tulisi osoittaa valtaosa rahoituksesta. Kehitysyhteistyön eurooppalaisen teemavuoden lyhyen ja pitkän aikavälin tulosten parantamiseksi on välttämätöntä välttää rahan tuhlaamista PR-toimistojen toteuttamiin kalliisiin kampanjoihin, tai ainakin tällaisten palveluiden hankkiminen tulisi rajata vain välttämättömimpään (ks. käsillä olevan lausunnon kohta 3.6).

1.9 Komitea kehottaa EU:n toimielimiä hyödyntämään kolmen osapuolen välisiä keskusteluita siten, että kampanjoiden ja tiedotustoimien sijaan keskitytään pysyviin tuloksiin ja osallistamiseen. Tämän saavuttaminen edellyttää komission ehdotuksen eräiden artikloiden useiden kohtien muuttamista käsillä olevan lausunnon tekstijaksoissa 3 ja 4 esitetyn mukaisesti, ja lisäksi tarvitaan muutoksia johdanto-osaan ja liitteisiin, joita ei kuitenkaan voida asian laajuuden vuoksi tarkastella tässä lausunnossa.

1.10 Käsillä olevan lausunnon kohdassa 3.5 kuvattu hajauttamiseen perustuva lähestymistapa voisi tuottaa parhaimmat tulokset, sillä kehitysyhteistyön perinteet ja historia ovat hyvin monitahoiset, eikä terminologialle, toimille jne. ole pystytty löytämään yhtä, yleispätevää kaavaa. Käsillä olevan lausunnon tekstijaksoissa 3 ja 4 esitetään useita ehdotuksia lähtökohtaisesti ruohonjuuritasolla toteutettavaa teemavuotta varten, ja ne tulisi ottaa huomioon teemavuotta valmisteltaessa.

2. Yleistä

2.1 Eurooppalaisella teemavuodella on erityinen rooli kansalaisten viestinnässä ja aktiivisessa osallistumisessa, ja se mahdollistaa yhteisiä EU:n, valtakunnallisen ja alue-/paikallistason tapahtumia, joiden järjestäjinä ovat sekä institutionaaliset toimijat että yhä kasvava joukko kansalaisyhteiskunnan organisaatioita.

2.2 2015 on vuosi, mihin mennessä vuosituhanen kehitystavoitteet on tarkoitus saavuttaa. Vuoden on määrä huipentua saatujen tulosten arviointiin sekä uuden strategian tai paradigman hyväksymiseen tulevaa vuosikymmentä varten. EU:lla on ollut avainrooli kehitysyhteistyössä sekä vuosituhanen kehitystavoitteita asetettaessa. Vaikka kehitysyhteistyö on paljon enemmän kuin pelkkää kehitysapua, on muistettava, että suurin osa (60 prosenttia) virallisen kehitysavun kokonaismäärästä tulee EU:lta ja sen jäsenvaltioilta. EU:lla ja sen kansalaisilla tulisi yhdessä kehitysmaissa olevien kumppaneidensa kanssa olla johtava rooli vuoden 2015 jälkeen käytävissä keskusteluissa.

2.3 Eurobarometri-tietojen⁽⁶⁾ mukaan EU:ssa noin 20 miljoonaa ihmistä (vapaaehtoistyöntekijät mukaan luettuina) osallistuu henkilökohtaisesti kehitysyhteistyötä tekevien kansalaisjärjestöjen toimintaan, noin 130 miljoonaa EU:n kansalaista antaa lahjoituksia kehitysmaita avustaville järjestöille ja yhteensä 72 prosenttia EU:n kansalaisista kannattaa ajatusta sellaisten maiden auttamisesta, missä kehitysindikaattorien luvut ovat alhaalla.

2.4 Yhä useammat ihmiset ymmärtävät, että kehitys alkaa kunkin omasta maasta ja omasta elämästä reilun kaupan, ympäristönsuojelun, poliittisiin prosesseihin osallistumisen yms. muodossa.

2.5 Kehitysyhteistyökysymyksistä vastaavan Euroopan komission jäsenen Andris Piebalgin ja hänen alaistensa vahvalla tuella on kansallisen ja EU-tason kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden (Latvian Eurooppa-liike, latvialainen kehitysyhteistyöfoorumi LAPAS ja eurooppalainen kehitysyhteistyöjärjestöjen yhteenliittymä Concord) sekä ETSK:n johdolla perustettu nopeasti kasvava, laaja ja osallistava tukijoiden koalitio⁽⁷⁾, jossa ovat mukana keskeiset sidosryhmät, mukaan luettuina monet erilaiset kansalaisyhteiskunnan organisaatiot, alueiden komitea ja Euroopan parlamentti. Alusta alkaen kumppanit ovat pyrkineet suunnittelemaan menestyksekkään ja kunnianhimoisen teemavuoden, joka antaa konkreettisia tuloksia.

⁽⁶⁾ *Special Eurobarometer Nr 352*, kesäkuu 2010 http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_352_en.pdf

⁽⁷⁾ Aloitteen esittelivät Andris Gobiņš (Latvian Eurooppa-liike ja ETSK) ja Māra Šimane (latvialainen kehitysyhteistyöfoorumi LAPAS) ja siitä keskusteltiin ensimmäisen kerran Concordin yleiskokouksessa 22. kesäkuuta 2011. Perustettiin epävirallinen työryhmä, ja ETSK:n täysistunnossa 7. joulukuuta 2011 aiheesta "Kauppa, kasvu ja maailmanpolitiikka – Kauppapolitiikka Eurooppa 2020 -strategian kulmakivenä" annetun lausunnon hyväksymisen yhteydessä tehtiin esitys kehitysyhteistyön eurooppalaisesta teemavuodesta.

3. Erityistä

3.1 ETSK kehottaa EU:n toimielimiä hyödyntämään kolmen osapuolen välisiä keskusteluita siten, että teemavuotta voidaan **rikastuttaa sisällöllisesti ja lisätä toimenpiteitä parempien ja kestävämpien tulosten varmistamiseksi** (esimerkiksi poliittisten prosessien, sitoumusten, horisontaalisen ja rakenteellisen vuoropuhelun parantamisen avulla).

3.2 **ETSK muistuttaa alkuperäisestä ehdotuksestaan teemavuoden sisällöksi:** "ETSK kehottaa kiinnittämään yhä enemmän huomiota kehitysyhteistyökysymyksiin, maailmanlaajuiseen yhteisvastuuseen ja keskusteluun vuosituuhannen kehitystavoitteista. Se ehdottaa, että vuosi 2015 julistetaan kehityksen ja yhteistyön teemavuodeksi (alustava nimitys). Koska myös EU ja sen jäsenvaltiot ovat sitoutuneet saavuttamaan kehitystavoitteet vuoteen 2015 mennessä, komitea kehottaa hyödyntämään EU:n teemavuotta niin, että pyritään saamaan kaikki ihmiset, kansalaisyhteiskunta, valtiot ja EU ymmärtämään asetetut tavoitteet sekä vuoden 2015 jälkeiset uudet tavoitteet ja ottamaan kantaakseen vastuuta niiden saavuttamisesta." ⁽⁸⁾

3.3 **Euroopan kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja niiden globaalien kumppaneiden sitouttaminen ja osallistaminen** kehitysyhteistyöhön ja poliittiseen vuoropuheluun maailmanlaajuisesta kehityksestä ja maailmanlaajuisesta oikeudenmukaisuudesta on keskeinen tekijä teemavuoden menestyksen ja koko kehitysyhteistyön kannalta. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla on avainrooli paitsi varainkeruussa ja kehitysyhteistyötoimien toteuttamisessa myös poliittisissa prosesseissa. Tämä pitää paikkansa varsinkin nuoren sukupolven osalta. Heillä on varsin monissa tapauksissa enemmän kosketuspintaa muuhun maailmaan sosiaalisen median ja muiden kommunikaatiovälineiden ansiosta. He ovat lisäksi muita tietoisempia kiireellistä huomiota vaativista nykyhetken ongelmista, jotka heidän – tulevien johtohenkilöidemme – on aikanaan ratkaistava. Niinpä on ratkaisevan tärkeää saada lapset ja nuoret, eritoten tytöt, asianmukaisesti ja suoraan mukaan eurooppalaisen teemavuoden puitteissa käytäviin keskusteluihin. Lisäksi on saatava asiaan järkevällä tavalla ja suoraan osallisiksi kansalaisia, joiden kiinnostuksen kohteet, sosiaalinen tausta jne. ovat monipuoliset. Mainittujen seikkojen tule näkyä asianmukaisesti teemavuotta valmisteltaessa ja sitä toteutettaessa, vuoden sisällössä ja sen rahoituksellisissa näkökohdissa.

3.4 **Komitea kannattaa hajauttamiseen perustuvan lähestymistavan soveltamista eurooppalaisen teemavuoden.** Kansallisen tason työryhmien tulisi laatia teemavuotta varten kansallinen tunnuslause, iskulause tai kutsu, joka parhaiten kuvastaa kyseiselle jäsenvaltiolle ominaista tilannetta. EU:n ja kansallisen tason työryhmät tulisi perustaa viimeistään kaksi kuukautta ehdotuksen hyväksymisen jälkeen, ja niiden tulisi päästä hyödyntämään teemavuoden määrärahoja. Työryhmien työtä ja sen tukemista tulisi jatkaa myös teemavuoden jälkeen. Järjestäytyneellä kansalaisyhteiskunnalla tulisi olla avainrooli työryhmissä.

3.5 ETSK pitää tervetulleena komission aikomusta osoittaa **merkittävästi määrärahoja** teemavuoden menestyksen varmistamiseen. Toisaalta komitea on huolissaan siitä, että tässä vaiheessa vain hyvin pieni osa rahoituksesta on varattu kansalaisyhteiskunnan osallistumista ja toimia varten, vaikka se takaisi teemavuodelle parhaan jatkuvuuden ja tulokset. Varojen käyttöä olemassa oleviin tai uusiin PR-sopimuksiin tai -hankintoihin tulisi välttää, tai ainakin se tulisi rajoittaa vain välttämättömimpään, sillä joissain tapauksissa tällaiset toimet saattavat jopa vahingoittaa teemavuoden tavoitteita.

3.6 Aiempien eurooppalaisten teemavuosien parhaisiin käytänteisiin viitaten komitea kannattaa **kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden laajan ja osallistavan allianssin** perustamista. Aiempien vuosien tapaan allianssilla tulisi olla johtava rooli eurooppalaisen teemavuoden suunnittelussa ja täytäntöönpanossa. ETSK ehdottaa erityishuomion kiinnittämistä tiiviiseen yhteistyöhön ETSK:n jäsenten ja elinten ja muiden sidosryhmien sekä allianssin EU-tasolta ja kansalliselta tasolta olevien jäsenten välillä.

3.7 **Teemavuoden lähettiläiden nimeämistä**, hyvää käytäntöä, tulisi jatkaa myös vuonna 2015. Se tarjoaa erinomaisia mahdollisuuksia suuren yleisön tietoisuuden kasvattamiseksi ja sen tuen lisäämiseksi teemavuoden tavoitteille.

3.8 Komitea on sitoutunut **yhteistyömekanismien** kehittämiseen kaikilla asianomaisilla tasoilla, jotta voidaan varmistaa paras mahdollinen yhteistyö ja synergiat EU:n toimielinten ja elinten välillä. Teemavuoden aikana tulisi käynnistää yhteistyö Yhdistyneiden kansakuntien kanssa.

⁽⁸⁾ ETSK:n lausunto aiheesta "Kauppa, kasvu ja maailmanpolitiikka – Kauppapolitiikka Eurooppa 2020 -strategian kulmakivenä", EUVL C 43, 15.2.2012, s. 73–78

3.9 Komitea kannattaa ponnekaasti teemavuoden epävirallisessa työryhmässä ja ETSK:n verkkosivujen keskustelupalstoilla käsiteltyjä ehdotuksia. Concord on tuonut julki kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja niiden kumppanitahojen ilmaisemat ajatukset ⁽⁹⁾. **EU:n toimielinten tulisi kaikin keinoin varmistaa, että teemavuosi on**

- **innoittava:** Kyse tulisi olla prosessista, jossa kaikki toimijat keskustelevat ja kehittävät yhdessä uusia kehitysyhteistyön ajatustapoja ja käytänteitä ja rakentavat yhteisymmärryksen siitä, mitä maailmanlaajuinen oikeudenmukaisuus tarkoittaa Euroopan unionille ja sen kansalaisille.
- **osallistava:** Kansalaiset ja heidän näkemyksensä maailmanlaajuisesta oikeudenmukaisuudesta on asetettava asiassa keskipisteeseen ja heistä on tehtävä vuoropuhelun keskeiset toimijat. Tämä edellyttää, että heillä on tasapuoliset mahdollisuudet esittää omia ja järjestöjensä ideoita. Se tarkoittaa siirtymistä ”kansalaisten tietoisuuden lisäämiseen tähtäävästä tiedottamisesta” ”yhteiseen keskusteluun oikeudenmukaista maailmanlaajuisesta kehitystä koskevasta kansalaisten näkemyksestä”.
- **koherentti:** Kehityspolitiikan tulisi olla yhtenäistä, ja teemavuoden aikana muita Euroopan komissio politiikkoja kehitysyhteistyön ulkopuolella (kauppa, finanssiala, maatalous jne.) tulisi tarkastella tästä näkökulmasta.
- **prosessi, jolla lisätään kehitysyhteistyötä koskevaa tietoa ja tietoisuutta:** Teemavuosi tulisi kokea osallistavaksi prosessiksi, jolla lisätään kehitysyhteistyötä koskevaa tietoa ja tietoisuutta ”Kehitysyhteistyökasvatusta koskevan eurooppalaisen konsensuksen” pedagogisiin periaatteisiin ja arvoihin tukeutuen.
- **maailmanlaajuinen:** Kaikissa keskusteluissa on toimittava samanvertaisina osapuolina Euroopan ulkopuolisten kumppaneiden kanssa.

3.10 Komitea kannattaa myös vahvasti seuraavia Euroopan parlamentin esittelijän ilmaisemia ehdotuksia ⁽¹⁰⁾:

- **Teemavuoden nimen muuttaminen** – englanniksi: *European Year for of Development* [Ei vaikuta suomenkieliseen toisintoon.]
- Parlamentin esittelijän mielestä erityistä huomiota tulisi antaa kansalaisille niissä **jäsenvaltioissa, joissa kehitysyhteistyöllä ei ole pitkiä perinteitä** ⁽¹¹⁾. ETSK puolestaan katsoo, että näiden valtioiden kohdalla tulisi löytää erityisratkaisuja, jotta voidaan välttää laajalle ulottuvia osarahoitusongelmia.
- Unionin kansalaisten tietoisuutta heidän osuudestaan ja panoksestaan maailmanlaajuisessa kehityksessä ja heidän mahdollisuuksistaan vaikuttaa entistä tasa-arvoisemman maailmanlaajuisen kehityksen hyväksi tulisi lisätä, ja **kehitysyhteistyö tulisi sisällyttää kansallisiin opetussuunnitelmiin.** ⁽¹²⁾
- Tulisi varmistaa kehityksistä peräisin olevien kumppanitahojen osallistuminen. ⁽¹³⁾
- Tulisi lisätä tietoisuutta ja edistää keskustelua **yksilöiden tekemien sekä paikallisten, alueellisten, valtiollisten ja Euroopan unionin päätösten ja valintojen mahdollisista vaikutuksista** maailmanlaajuisen kehityksen ja kehitysmaiden väestöön, jotta voidaan saavuttaa laajempi yhteisymmärrys politiikoista. ⁽¹⁴⁾
- Komissio kutsuu koordinoitukokouksiin tarkkailijoiksi **kansalaisyhteiskunnan** ja Euroopan parlamentin edustajia. ⁽¹⁵⁾

4. Muita Euroopan komission ehdotukseen tehtäviä muutoksia koskevia suosituksia ⁽¹⁶⁾

4.1 1 artikla (virkkeen lisääminen) – Kansallinen alaotsikko mahdollistaisi sen, että jokaisen jäsenvaltion erilaiset perinteet, haasteet ja potentiaali voitaisiin tuoda tehokkaammin esiin: ”Nimetään vuosi 2015 kehitysyhteistyön eurooppalaiseksi teemavuodeksi – Jäsenvaltioiden tasolla tulisi laatia alaotsikko ja tunnuslause, iskulause tai kutsu teemavuodelle.”

⁽⁹⁾ Ks. Concordin vastaus Euroopan komission ehdotukseen ”Kehitysyhteistyön eurooppalainen teemavuosi (2015)”, syyskuu 2013.

⁽¹⁰⁾ Mietintöluonnos ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi kehitysyhteistyön eurooppalaisesta teemavuodesta (2015), esittelijä: Charles Goerens, 2013/0238 (COD).

⁽¹¹⁾ Mt., tarkistukset 14 ja 31.

⁽¹²⁾ Mt., tarkistuksen 17 mukauttaminen.

⁽¹³⁾ Mt., tarkistukset 18, 19, 21, 28 ja 30.

⁽¹⁴⁾ Mt., tarkistus 20.

⁽¹⁵⁾ Mt., tarkistus 27.

⁽¹⁶⁾ Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös Kehitysyhteistyön eurooppalaisesta teemavuodesta (2015), COM(2013) 509 final.

4.2 2 artiklan ensimmäinen luetelmakohta – Voisi olla hyödyllistä keskittyä enemmän sitouttamiseen, ja kaikki sidosryhmät tulisi mainita tasa-arvoisina toimijoina: ”– tiedottaa EU:n kansalaisille EU:n kehitysyhteistyöstä – ja ottaa nämä mukaan keskusteluihin siitä, mitä EU voi maailman suurimpana avunantajana maailmanlaajuisena kehitysyhteistyökumppanina saavuttaa jo nyt ja sopia siitä, miten se voisi päästä vieläkin parempiin tuloksiin yhdistämällä lisäämällä jäsenvaltioiden ja toimielinten sekä muiden toimijoiden välistä koherenssia ja parantamalla niiden välistä koordinoitua voimaa;”

4.3 2 artiklan toinen luetelmakohta – ETSK:n aiheesta ”Kauppa, kasvu ja maailmanpolitiikka – Kauppapolitiikka Eurooppa 2020 -strategian kulmakivenä” antaman lausunnon mukaisesti: ”– herättää lisätä EU:n kansalaisten aktiivista osallistumista kiinnostusta ja osallistumista kehitysyhteistyöhön ja edistää heidän vastuuntuntoaan sekä henkilökohtaisten valintojen että kansallisten ja kansainvälisten sitoumusten osalta (vuoden 2015 jälkeinen kehitysohjelma mukaan lukien) ja heidän mahdollisuuksiaan osallistua politiikan muotoiluun ja toteuttamiseen; ja”

4.4 2 artiklan kolmas luetelmakohta – Teksti pohjautuu likaa kehitysapu- ja lahjoittaja-ajatukseen ja edustaa erittäin kapeaa näkökulmaa: ”– lisätä tietoisuutta EU:n kehitysyhteistyöstä, josta avunsaajien lisäksi hyötyvät monin tavoin myös EU:n kansalaiset kaikki EU:n ja sen kumppanimaiden toimijat hyötyvät monin tavoin muuttuvassa maailmassa, jossa keskinäinen riippuvuus lisääntyy koko ajan.”

4.5 2 artiklan uusi luetelmakohta – Pysyvät tulokset EU:n ja kansallisen tason poliittisissa prosesseissa ovat ratkaisevan tärkeitä, ja ne puuttuvat komission ehdotuksesta: ”– saavuttaa pysyviä tuloksia ja toteuttaa tarvittaessa parannuksia (esimerkikohteita ovat sisäinen ja ulkoinen poliittinen ohjelma ja kehitysyhteistyöpolitiikat, koherenssi, tehokkuus, oikeuksiin perustuva lähestymistapa, naisten aseman vahvistaminen, kestävä kehitys, ihmiselämän edellytysten turvaaminen (securitability) / inhimillinen turvallisuus, osallistuminen ja vaihdanta, kansalaisyhteiskunnan – mukaan lukien elinkeinoelämän järjestöjen ja ammattiliittojen – välineet ja rakenteet jne.)”

4.6 3 artiklan 1 kohdan ensimmäinen luetelmakohta – Viestinnän on oltava kaksisuuntainen prosessi, viimeaikaisia eurooppalaisia teemavuusia koskevia kampanjoita on kritisoitu vahvasti usealta taholta: ”– tiedotuskampanjat tärkeimpien kysymysten käsittelemistä ja niistä sopimista koskevat tiedotustoimet viestien välittämiseksi suurelle yleisölle ja tarkemmin rajatuille kohderyhmille muun muassa sosiaalisessa mediassa;”

4.7 3 artiklan 1 kohdan toinen luetelmakohta – Toimivat kansallisen ja EU-tason työryhmät ovat osoittautuneet yhdeksi eurooppalaisen teemavuoden menestyksen avaintekijäksi. Avoimuuden takaamiseksi keskusteluissa on päästävä konkreettisiin ja mitattavissa oleviin tuloksiin: ”– avoimen ja osallistavan ja usean sidosryhmän edustajista muodostuvan työryhmän ohjaaman poliittisen prosessin järjestäminen (konferenssien, tapahtumien ja aloitteiden mukaan luettuina) järjestäminen yhdessä kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien kanssa aktiivisen osallistumisen ja keskustelun edistämiseksi ja tietoisuuden lisäämiseksi Euroopan tasolla sekä tulosten ja tarvittaessa parannusten aikaansaamiseksi;”

4.8 3 artiklan 1 kohdan uusi luetelmakohta – Ei ole mahdollista järjestää kehitysyhteistyötä käsittelevä teemavuosi ilman kehitysmaista tulevien ja siellä toimivien sidosryhmien osallistumista: ”– toimet EU:n sisällä sekä EU:n rajojen ulkopuolelle kumppanimaihin, niiden kansalaisiin ja järjestöihin ulottuvat toimet;”

4.9 3 artiklan 1 kohdan uusi luetelmakohta – ETSK toteaa – samoin kuin Euroopan komissio työasiakirjassaan – että riittävän ajoissa aloitetut valmistelut ja seurantatoimet sekä teemavuosien väliset yhteydet mahdollistavat teemavuoden paremman onnistumisen: ”– teemavuoden valmisteluun ja seurantaan kuuluvat toimet kansallisella ja EU:n tasolla;”

4.10 4 artiklan 2 kohta – ks. kohta 4.7: ”Kansalliset koordinaattorit perustavat komission kanssa tiiviisti koordinoitua kansallisen työryhmän / ohjausryhmän, joka koostuu kuulevat mitä erilaisimpien sidosryhmienä, kuten kansalaisyhteiskunnantaa, kansallisten parlamenttien, työmarkkinaosapuoltena ja tarvittaessa asiaankuuluvien unionin ohjelmien kansallisten toimistojen edustajista tai yhteyshenkilöistä ja tekevät niiden kanssa yhteistyötä komission kanssa tiiviisti koordinoitua.”

4.11 Liite, 3 artiklassa tarkoitettuja toimenpiteitä koskevat yksityiskohdat, A. Unionin suorat aloitteet (ensimmäinen kappale) – Tulisi kannattaa hajautettua lähestymistapaa, jotta jäsenvaltioiden erilaiset olosuhteet voidaan ottaa huomioon. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioita ei tulisi sulkea ehdotuksiansa toimenpanon ulkopuolelle: ”Rahoitus tapahtuu yleensä hankkimalla suoraan tavaroita ja palveluja kansalaisyhteiskunnan organisaatioille, yksityiselle sektorille ja muille avoimena olevien tarjouskilpailuiden kautta voimassa olevien puitesopimusten mukaisesti. – –”

4.12 Liite, 3 artiklassa tarkoitettuja toimenpiteitä koskevat yksityiskohdat, A. Unionin suorat aloitteet (uusi kappale) – Edellisten teemavuosien parhaisiin käytänteisiin perustuen: Vuonna 2013 yli 60 EU:n laajuisista kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden verkostoa osallistui teemavuoden ja sen EU- ja kansallisen tason toimien koordinointiin ja toimeenpanoon. Asianmukainen tuki allianssin työlle on ratkaisevan tärkeää: ”– kansalaisyhteiskunnan koordinoinnin tukeminen vakiintuneen konseptin, ‘Eurooppalaisen teemavuoden allianssin’, puitteissa.”

Bryssel 10. joulukuuta 2013

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi eläinten terveydestä”

COM(2013) 260 final – 2013/0136 (COD),

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kasvien lisäysaineiston tuottamisesta ja asettamisesta saataville markkinoilla (asetus kasvien lisäysaineistosta)”

COM(2013) 262 final – 2013/0137 (COD) ja

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kasvintuhoojien vastaisista suojatoimenpiteistä”

COM(2013) 267 final – 2013/0141 (COD)

(2014/C 170/17)

Esittelijä: **Armands KRAUZE**

Euroopan parlamentti päätti 23. toukokuuta 2013 ja neuvosto 31. toukokuuta ja 7. kesäkuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 43 artiklan 2 kohdan, 114 artiklan 3 kohdan, 168 artiklan 4 kohdan b alakohdan ja 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheista

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset eläinten terveydestä

COM(2013) 260 final – 2013/0136 (COD)

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset kasvien lisäysaineiston tuottamisesta ja asettamisesta saataville markkinoilla (asetus kasvien lisäysaineistosta)

COM(2013) 262 final – 2013/0137 (COD)

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset kasvintuhoojien vastaisista suojatoimenpiteistä

COM(2013) 267 final – 2013/0141 (COD).

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 6. marraskuuta 2013.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10.–11. joulukuuta 2013 pitämässään 494. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 146 ääntä puolesta ja 1 vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti komission ehdotuksiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi eläinten terveydestä, kasvien terveydestä ja kasvien lisäysaineiston laadusta ja kannattaa niitä kaiken kaikkiaan. Komitea katsoo, että yhtenäiset ja selkeät säännöt ja niiden asianmukainen täytäntöönpano kaikissa EU:n jäsenvaltioissa ovat olennaisia ennakoedellytyksiä tasapuolisten toimintaedellytysten takaamiseksi kaikille markkinatoimijoille Euroopassa.

1.2 ETSK suosittaa kuitenkin, että eläinten terveyttä koskevaan ehdotukseen tehtäisiin muutampia toimituksellisia täsmennyksiä, jotta asetuksesta tulisi helpotajuisempi.

1.3 ETSK kehottaa komissiota sisällyttämään lainsäädäntöön kaikki tarvittavat varotoimenpiteet ja osoittamaan riittävästi EU-rahoitusta unionin ulkopuolisista maista EU:n maailkorajojen yli kulkevista villieläimistä aiheutuvien riskien ennaltaehkäisemiseen. Kyseiset eläimet voivat levittää EU:n alueelle vaarallisia tarttuvia eläintauteja.

1.4 ETSK katsoo, että EU:n säädösten – etenkin kasvien terveyttä koskevien säädösten – tulee olla johdonmukaisia EU:n aiemmin kansainvälisellä tasolla esittämien kantojen kanssa, ja huomauttaa, ettei komission nyt kansainvälisen kasvinsuojelustandardin laadintaprosessista esittämä ehdotus vastaa unionin aikaisemmin ilmaisemaa näkemystä haitallisten lajien huomioon ottamisesta kasvinterveystoimissa.

1.5 ETSK suhtautuu myönteisesti uuteen mahdollisuuteen suorittaa toimijoille korvauksia niiden hävitettyjen kasvien, kasvituotteiden tai muiden tavaroiden arvosta, joihin sovelletaan uuden kasvinterveyslainsäädännön mukaisia hävittämiseen tai leviämisen estämiseen liittyviä toimenpiteitä.

1.6 ETSK on huolissaan siitä, että EU saattaa komission ehdottamien kasvinsuojelujärjestelmän muutosten johdosta menettää kasvinsuojelun hyvän tason ja että tämän johdosta jäsenvaltioiden vientimahdollisuudet heikkenevät ja tuottajille tautien ja tuholaisien torjunnasta aiheutuvat kustannukset lisääntyvät.

1.7 ETSK suhtautuu epäilevästi metsänviljelyaineistoa koskevien seikkojen sisällyttämiseen asetusluonnokseen, sillä komissio ei ole esittänyt vakuuttavia perusteluja mahdolliselle hyödyille, jota tämä voisi tuottaa metsätaloudelle.

2. Yleistietoa lainsäädäntöehdotuksista

2.1 Kaikilla kolmella alalla – eläinten terveys, kasvien terveys ja kasvien lisäysaineiston siirtäminen – on havaittu EU:n tasolla monenlaisia kompastuskiviä. Niistä aiheutuu ongelmia markkinatoimijoille, joten on erittäin tärkeää muokata lainsäädäntöä niin, että tuottajien, palveluntarjoajien, kuluttajien sekä palvelujen käyttäjien hallinnollinen taakka kevenisi ja liiketoimintaympäristö paranisi.

2.2 Voimassa oleviin eläinten terveyttä koskeviin säädöksiin liittyy useita ongelmia: eläinterveyspolitiikka on monimutkaista, siltä puuttuu valitettavasti kattava strategia, eikä tautien ennaltaehkäisyyn kiinnitetä riittävästi huomiota. Ennaltaehkäisyssä olisi painotettava erityisesti tarvetta määritellä ja ottaa käyttöön tiukemmat eläintenpitopaikkoja koskevat bioturvaamisvaatimukset.

2.3 Eläinten terveyttä koskevassa komission ehdotuksessa pääpaino on ennaltaehkäisevillä toimilla sekä tautien seurannalla, valvonnalla ja tutkimuksella, joiden tavoitteena on vähentää tautien esiintymistä ja tautien puhkeamisen vaikutuksia. Lisäksi säädetään maa- ja vesieläinten terveyttä koskevista toimista.

2.4 Kasvinterveys on tärkeää myös luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemipalvelujen suojelemiseksi. Erityisen vaarallisia ovat muilta mantereilta tulevat tuhoajat. EU:n ulkopuolelta unionin alueelle kulkeutuvat tuhoajat aiheuttavat merkittävää taloudellista vahinkoa. Uusien tuhoajien asettuminen unionin alueelle saattaa johtaa siihen, että EU:n ulkopuoliset maat asettavat kauppakieltoja, mikä haittaa vientiä.

2.5 Kasvien terveyttä koskevassa komission ehdotuksessa säädetään karanteenituhoojan käsitteen määrittelystä ja kyseisten tuhoajien luokittelusta. Esitettyjen kriteerien perusteella määritellään karanteenituhoojiksi luokiteltavat haitalliset organismit. Komissiolle siirretään valta vahvistaa täytäntöönpanosäädöksillä luetteloja kasveista, kasvituotteista ja muista tavaroista, joiden tuontiin unionin alueelle ja siirtoon unionin alueella sovelletaan kieltoja ja erityisvaatimuksia, sekä antaa säännöksiä suoja-alueille tuotavista ja suoja-alueilla siirrettävistä kasveista, kasvituotteista ja muista tavaroista.

2.6 Kasvien lisäysaineistoa koskevan komission ehdotuksen tavoitteena on täydentää siementen ja muun kasvien lisäysaineiston kaupan pitämistä koskevaa lainsäädäntöä ottaen huomioon kasvinjalostuksessa tapahtunut tekninen edistys, kansainvälisten markkinoiden nopea kehitys sekä tarve vahvistaa kasvien biologista monimuotoisuutta ja pienentää sekä toimivaltaisille viranomaisille että markkinatoimijoille koituvia kustannuksia ja hallinnollista taakkaa.

3. Komission ehdotuksen tausta ja pääsisältö

3.1 Euroopan komissio hyväksyi ja julkaisi 6. toukokuuta 2013 yleisesti tarkasteltavaksi uudistetut säädökset eläinten terveydestä, kasvien terveydestä ja kasvien lisäysaineiston laadusta.

Eläinten terveys

3.2 Euroopan unionissa tällä hetkellä voimassa oleva eläinten terveyttä koskeva oikeudellinen kehys koostuu noin 50 direktiivistä ja asetuksesta sekä 400:sta johdetun oikeuden säädöksestä. Komissio käynnisti vuonna 2004 eläinten terveyttä koskevan lainsäädännön arvioinnin. Sen johdosta laadittiin vuonna 2007 uusi eläinten terveyttä koskeva strategia. Komission 6. toukokuuta 2013 antamassa tiedonannossa määritellään oikeudellinen kehys vuonna 2007 julkaistun eläinten terveyttä koskevan EU:n strategian pohjalta.

3.3 Komissio ehdottaa lainsäädännön yksinkertaistamista niin, että se perustuu hyvään hallintotapaan ja on kansainvälisten standardien mukainen ja että siinä keskitytään pitkän aikavälin ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin ja kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien yhteistyöhön.

3.4 Komission ehdotuksessa esitetään tehokkaiden menettelyjen luomista, jotta voidaan reagoida nopeasti tautitapauksissa, ottaen huomioon myös uudet haasteet, kuten uudet taudit. Lisäksi siinä esitetään selkeää ja tasapainoista tehtävien ja vastualueiden jakamista toimivaltaisten viranomaisten, EU:n toimielinten, maatalousalan ja eläinten omistajien välillä sekä eri tahojen – toimijoiden, eläinlääkärien, lemmikkieläinten pitäjien ja eläinalan ammattilaisten – velvollisuuksien määrittämistä, sillä kaikki tämä on elintärkeää eläinten terveyden turvaamiseksi.

3.5 Merkittävää on, että komissio haluaa vähentää kaupan häiriöitä, ottaa huomioon pientilallisten ja mikroyritysten erityispiirteet ja luoda yksinkertaistetut menettelyt, jotta vältetään perusteettomat hallinnolliset rasitteet ja kohtuuttomat kustannukset varmistamalla kuitenkin tiukkojen eläinterveysvaatimusten tinkimätön noudattaminen.

3.6 Eläintautien vaikutusta eläinten terveyteen ja kansanterveyteen, eläinten hyvinvointiin, talouteen ja yhteiskuntaan tulee vähentää mahdollisimman paljon parantamalla jäsenvaltioiden ja unionin tasolla tautitietoisuutta, valmiutta reagoida tautien leviämiseen, seurantaan ja kriisivalmiusjärjestelmiä.

3.7 Yksi komission ehdotuksen tärkeimmistä tavoitteista on varmistaa eläinten ja eläintuotteiden sisämarkkinoiden sujuva toiminta niin, että eläinten terveyden ja kansanterveyden suojeleminen on korkeatasoista ja toimilla tuetaan Eurooppa 2020 -tavoitteita.

Kasvien terveys

3.8 Ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kasvintuhoojien vastaisista suojoitoimenpiteistä esitetään toimenpiteitä, jotka koskevat tuhoajien kasvinterveydelle aiheuttamien riskien määrittämistä ja vähentämistä hyväksyttävälle tasolle. Ehdotus pohjautuu komission vuonna 2008 tekemään ehdotukseen kasvien terveyttä koskevan neuvoston direktiivin 2000/29/EY tarkistamisesta. Ehdotetulla asetuksella kumotaan useita valvontadirektiivejä, jotka koskevat tiettyjen EU:n alueella esiintyvien karanteenituhoojien hallitsemista.

3.9 Komission ehdotuksessa luodaan kasvien tuonnille uusi kehys, jonka mukaan komissiolla on valtuudet antaa täytäntöönpanosäädöksiä EU:n ulkopuolisista maista peräisin olevista, varotoimenpiteitä edellyttävistä erilaisista kasvilajeista aiheutuvien riskien torjumiseksi. Lisäksi siinä säädetään uusista karanteeniasemavaatimuksista sekä siitä, että matkustajien matkatavaroissaan unioniin tuomat säännellyt kasvit eivät enää ole vapautettuja sääntelystä. Tämä tarkoittaa, että tällä tavoin tuotavista säännellyistä kasveista on vastaisuudesta oltava kasvinterveystodistus.

3.10 Mitä tulee kasvituotteiden siirtoon EU:n alueella, komission ehdotuksessa jaotellaan kaikki toimijat ryhmiin sen mukaan, ovatko ne ammattimaisia vai ei-ammattimaisia, ja säädetään kasvien, kasvituotteiden ja muiden säänneltyjen tavaroiden siirtoon liittyvistä toimijoiden vastuista ja velvoitteista. Ehdotuksessa säädetään, että ammattimaiset toimijat on kirjattava rekisteriin, joka sisältää myös ne ammattimaiset toimijat, joiden rekisteröitymistä edellytetään kasvien lisäysaineistoa koskevassa asetusehdotuksessa. Näin kevennettäisiin hallinnollista taakkaa.

3.11 Tarkoituksena on perustaa sähköinen ilmoitusjärjestelmä, jonka kautta jäsenvaltiot voivat raportoida ajantasaisesti ja yhtenäisesti tuhoajien ilmestymisestä jäsenvaltioiden alueelle. Suunnitteilla on myös lisätä yleisölle tiedottamista ja erilaisten raporttien, lausuntojen ja ohjelmien määrää sekä toteuttaa valmiustoimien simulaatioharjoituksia.

Kasvien lisäysaineisto

3.12 Komissio on hyväksynyt otsikon aiheeseen liittyen ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kasvien lisäysaineiston tuottamisesta ja asettamisesta saataville markkinoilla (asetus kasvien lisäysaineistosta). Ehdotuksella kodifoidaan kasvien lisäysaineiston kaupan pitämistä koskeva lainsäädäntö ja muutetaan sitä sekä korvataan ja kumotaan kaksitoista neuvoston direktiiviä.

3.13 Kasvien lisäysaineistoa koskevaa lainsäädäntöä tulee tarkistaa, sillä ehdotuksessa mainitut direktiivit ovat vanhentuneita, niitä on muutettu useaan otteeseen ja niissä sovellettavien lähestymistapojen perusteet eroavat toisistaan. Tämän johdosta direktiivit ovat sekavia ja jäsenvaltioilla on tavan takaa vaikeuksia ymmärtää, miten ne tulee saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä, mikä puolestaan vaikuttaa markkinatoimijoiden toimintaedellytyksiin ja tekee niistä epäyhtenäiset. Lisäksi koordinointi muiden kasvinterveyttä tai markkinavalvontaa koskevien säädösten kanssa on heikkoa, kun otetaan huomioon alaa sääntelevien direktiivien suuri määrä.

3.14 Kasvien lisäysaineistoa koskevan asetusehdotuksen soveltamisalaan kuuluvat viljelykasvilajikkeiden siemenet, viljelykasvien (vihannesten, hedelmäpuiden, marjapensaiden ja koristekasvien) lisäysaineisto ja metsänviljelyaineisto. Näin ollen on luotu yleisnimitys "kasvien lisäysaineisto", joka kattaa sekä siemenet että lisäysaineiston.

3.15 Ehdotetun asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät vain sellaiset kasvien lisäysaineistot, jotka on tarkoitettu yksinomaan testaukseen, tieteellisiin tarkoituksiin, jalostukseen (valikointiin) tai geenipankissa säilytettäväksi, sekä lisäysaineistot, joita vaihdetaan luontoissuorituksina muiden henkilöiden kuin ammattimaisten toimijoiden kesken.

3.16 Ehdotetussa asetuksessa säädetään metsänviljelyaineiston osalta, että jäsenvaltiot voivat asettaa tiukempia säännöksiä loppukäyttäjille saatavilla olevalle aineistolle. Ehdotettu uusi asetusta edellyttää viranomaisilta tällaisen metsänviljelyaineiston osalta kohtuuttomasti lisää hallinnollisia menettelyjä, jotka voivat myös lisätä toimijoille koituvaa hallinnollista taakkaa.

4. Yleiset ja erityiset huomiot

Eläinten terveys

4.1 ETSK suhtautuu varauksellisesti siihen, että komissiolle siirretään Lissabonin sopimuksen nojalla valtuudet antaa delegoituja ja täytäntöönpanosäädöksiä. Komitea on erityisen huolissaan jäsenvaltioille arkaluonteisista kysymyksistä, sillä jäsenvaltiot eivät delegoituja säädöksiä annettaessa pysty huolehtimaan siitä, että erityiset kansalliset tai alueelliset olosuhteet otetaan huomioon.

4.2 ETSK kiinnittää huomiota siihen, että villieläinten levittämien tarttuvien eläintautien riski on suurempi EU:n maaulkorajojen läheisyydessä sijaitsevilla jäsenvaltioissa. Ehdotuksella pyritään kuitenkin laajentamaan taudintorjuntatoimenpiteiden mahdollista toteuttamisalaa niin, että niitä voidaan vastedes soveltaa yhä johdonmukaisemmin villieläimiin. Lisäksi ehdotuksessa säädetään lukuisista bioturvaamistoimenpiteistä ja muista ennaltaehkäisevistä toimenpiteistä, joita EU:n rajoilla voidaan toteuttaa. ETSK kehottaa tähän liittyen komissiota säättämään kaikista tarvittavista varotoimenpiteistä ja osoittamaan riittävästi EU-rahoitusta tämän riskin torjuntaan.

4.3 Olisi täsmennettävä, keillä kaikilla on velvollisuus ilmoittaa eläintaudin puhkeamisepäilyistä. Eläinten omistajilla on velvollisuus seurata omistamiensa eläinten terveyttä.

4.4 ETSK on havainnut epä johdonmukaisuuksia termien "toimija" ja "eläinalan ammattilainen" käytössä ja kehottaa tekemään kyseisten termien yhteydessä selväksi, että omistusoikeus kuuluu "toimijalle". Komitea huomauttaa, ettei ehdotuksesta käy täysin ilmi, millainen rooli "eläinalan ammattilaisilla" on ehdotetussa asetuksessa.

4.5 ETSK kehottaa Euroopan komissiota julkaisemaan mahdollisimman pian jäsenvaltioiden eläintautiluettelon, jotta voidaan arvioida tautien ennaltaehkäisyyn ja valvontaan liittyviä toimia. Tässä yhteydessä tulee soveltaa joustavaa lähestymistapaa, jotta tautiluettelo voidaan tarvittaessa päivittää. Luettelo tulee laatia tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden ja asianomaisten sidosryhmien kanssa.

4.6 ETSK haluaa kiinnittää huomiota siihen, että lemmikkieläinten muista kuin kaupallisista siirroista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (jäljempänä "lemmikkieläinasetus") ja nyt puheena olevan komission ehdotuksen termistöissä on eroja. Tämä epäkohta tulee korjata. On epäselvää, millainen oikeudellinen yhteys luonnollisella henkilöllä (eläinten pitäjällä) on eläinten omistajaan. Lemmikkieläinasetuksessa tosin määritellään "valtuutettu henkilö" "luonnolliseksi henkilöksi, jolle omistaja on kirjallisesti antanut luvan lemmikkieläimen muuhun kuin kaupalliseen siirtoon omistajan puolesta".

4.7 Jotta ei tarvitsisi turvautua tulkintanormeihin, ETSK kehottaa mainitsemaan, että komissio laatii delegoitua säädöstä toimijoiden ja eläinalan ammattilaisten perustietojen hankinnasta.

4.8 Eräisiin aloihin, kuten vesiviljelyyn ja mehiläishoitoon, liittyvien terveystiestien osalta komitea suosittaa, että eläinlääkärien tehtäviä voivat hoitaa vain asianmukaisen koulutuksen saaneet ja valtuutetut asiantuntijat.

4.9 ETSK kehottaa komissiota varmistamaan, että lainsäädännössä määritellään selvästi ja ymmärrettävästi mekanismit, joita sovelletaan korvattaessa tuotantoeläinten omistajille erityisen vaarallisten tartuntatautien leviämisestä aiheutuneita vahinkoja.

4.10 ETSK suosittaa, että esimerkiksi siipikarja-ala otetaan huomioon maaseudun kehittämissuunnitelmissa, jotta voidaan saada rahoitusta tiloilta uusien eläinterveysnäytösten noudattamiseksi vaadittaviin investointeihin.

Kasvien terveys

4.11 Kasvien terveyttä koskeva säädösehdotus on karanteenitoimenpiteiden ja -menetelmien osalta virtaviivaistettu: siinä säädetään yksinkertaistetusta kasvinsuojelujärjestelmästä pienimuotoiselle kaupalle. Pienikin määrä tartunnan saaneita tai loisia kantavia kasveja ja kasvituotteita voi kuitenkin vaikuttaa merkittävästi EU:n kasvinterveystilanteeseen.

4.12 Ehdotuksessa käytetyt tuhoojien määrittelykriteerit eivät vastaa kansainvälisen kasvinsuojeluyleissopimuksen (*International Plant Protection Convention*, IPPC) periaatteita, ja myös käytetty termistö ja määritelmät eroavat huomattavasti kyseisen yleissopimuksen ja kansainvälisten kasvinsuojelutoimenpidestandardien termistöstä ja määritelmästä. Tämä voi olla hämmentävää unionin ulkopuolisille valtioille ja näin ollen haitata kasvien ja kasvituotteiden vientiä.

4.13 ETSK suhtautuu myönteisesti uuteen mahdollisuuteen suorittaa toimijoille korvauksia niiden hävitettyjen kasvien, kasvituotteiden tai muiden tavaroiden arvosta, joihin sovelletaan uuden kasvinterveyslainsäädännön mukaisia hävittämiseen tai leviämisen estämiseen liittyviä toimenpiteitä. Samanlaista lähestymistapaa sovelletaan jo eläimiin EU:n eläinlääkintärahan yhteydessä. Hävitettyjen kasvien jne. arvon korvaamista ryhdytään soveltamaan oikeudellisesti sen jälkeen, kun kasvinterveyslainsäädäntö on hyväksytty. Olisi suotavaa varmistaa, että tämä toteutuu heti vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehityksen alusta lähtien eikä enää viivästy.

4.14 Koska EU ja kaikki sen jäsenvaltiot ovat allekirjoittaneet IPPC-yleissopimuksen sekä sopimuksen terveys- ja kasvinsuojelutoimista (*Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures*), on ehkä odotettavissa, että määritelmiin tehdyt muutokset johtavat siihen, ettei kyseisen yleissopimuksen ja kansainvälisen sopimuksen periaatteita sovelleta.

4.15 ETSK suhtautuu varauksellisesti muutoksiin, jotka koskevat vaatimuksia kasvipassin soveltamisesta silloin, kun on kyse suojelualueilla tehtäviin istutuksiin tarkoitetuista kasveista ja kasvituotteista. Ehdotuksen mukaan soveltamista ei näet enää vaadittaisi loppukäyttäjien osalta, mikä kasvattaa karanteenituhoojiin lukeutuvien uusien kasvien leviämisen riskiä.

4.16 ETSK ei voi tukea ehdotusta siitä, että toimijat ja erityisesti viljelijät olisivat karanteenituhoojien havaitsemisen jälkeen velvollisia toteuttamaan nopeasti kaikki tarvittavat karanteenitoimenpiteet kyseisten tuhoojien hävittämiseksi, sillä kasvien terveyden varmistaminen pitkällä aikavälillä on toimivaltaisille viranomaisille kuuluva tehtävä ja taloudellinen investointi, ja lisäkustannukset heikentäisivät toimijoiden kilpailukykyä.

4.17 ETSK suhtautuu myönteisesti komission tapaan tarkastella vientiä EU:n ulkopuolisiin maihin ja mahdollisuutta saada vientiä edeltävä todistus. Komitea pelkää kuitenkin, ettei uusi lainsäädäntö ratkaise ongelmia, joita vientitavaroiden sertifiointissa nykyisin esiintyy, kun alkuperämaa on eri kuin sertifiointimaa. Se on niin ikään huolissaan siitä, että eurooppalaiset yritykset joutuvat vastaisuudessaakin teettämään omalla kustannuksellaan päällekkäisiä tutkimuksia ja tarkastuksia.

Kasvien lisäysaineisto

4.18 Käsiteltävänä olevan asetusehdotuksen mukaiseen "toimijan" määritelmään eivät sisälly yksityishenkilöt. "Ammattimainen toimija" määritellään luonnolliseksi henkilöksi tai oikeushenkilöksi, joka harjoittaa ammattimaisesti ainakin yhtä seuraavista kasvien lisäysaineistoon liittyvistä toiminnoista: tuotanto, jalostus, ylläpitäminen, palveluntarjonta, varastointi tai asettaminen saataville markkinoilla. Tarkastusten helpottamiseksi näiltä ammattimaisilta toimijoilta edellytetään rekisteröitymistä.

4.19 Ammattimaisia toimijoita koskevan uuden säännöksen sanamuotoa tulee selventää, sillä sen soveltamisala on epäselvä: koskeeko säännös ainoastaan kyseisiä tahoja vai myös ei-ammattimaisia toimijoita?

4.20 Komission esittämässä asetusehdotuksessa on paljon muitakin harmaita alueita, esimerkiksi siltä osin, miten asetuksen säännökset pätevät metsänviljelyaineiston tuotantoon ja myynnin valvontaan. Niitä koskevat säännökset eroavat viljelykasvien lisäysaineistoon sovellettavista säännöksistä luokitusjärjestelmän, määritelmien sekä tarkastuksen ja valvonnan peruseräiteiden osalta. Viimeksi mainittujen olisi kuitenkin suotavaa pysyä ennallaan. Kyseisenlaisen metsänviljelyaineiston tuotannossa ja sertifiointissa nykyisin sovellettavat toimenpiteet ovat sitä paitsi OECD:n vahvistaman kehityksen mukaiset.

4.21 ETSK ei voi hyväksyä sitä, että tuottaja veloitetaan kattamaan kaikki metsänviljelyaineiston tuotannossa käytettyihin raaka-aineisiin liittyvät kustannukset, koska tämä todennäköisesti vähentää kiinnostusta rekisteröidä uusia tämäläyppisiä, geneettisesti korkealaatuisia aineistoja ja saattaa vaikuttaa kielteisesti uusien viljelmien perustamiseen EU:n alueelle. Metsänviljelyaineiston tuotannossa tarvittavan raaka-aineen kehittäminen on pitkäjänteistä työtä, josta saadaan investointituottoja vasta vuosikymmenten kuluttua.

4.22 ETSK pitää myönteisenä, että kasvien lisäysaineiston vaihtaminen luontoissuorituksena kahden sellaisen henkilön kesken, jotka eivät ole ammattimaisia toimijoita, ei kuulu asetuksen soveltamisalaa. Asetus on laadittava niin, että keräilijät tai naapurukset voivat vaihtaa siemeniä tai kasveja ilman huolta siitä, että tämä rikkoisi lakia.

Bryssel 10. joulukuuta 2013

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 muuttamisesta”

COM(2013) 521 final – 2013/0247 (COD)

(2014/C 170/18)

Esittelijä: **Seamus BOLAND**

Euroopan parlamentti päätti 10. syyskuuta 2013 ja Euroopan unionin neuvosto 17. syyskuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 43 artiklan 2 kohdan ja 207 artiklan 2 kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun asetuksen (EY) N:o 1698/2005 muuttamisesta

COM(2013) 521 final – 2013/0247 (COD).

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 6. marraskuuta 2013.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10.–11. joulukuuta 2013 pitämässään 494. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 142 ääntä puolesta ja 2 vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK pitää erittäin tervetulleena Euroopan komission ehdotusta muuttaa asetuksen (EY) N:o 1698/2005 70 artiklan 4 c kohtaa jatkaakseen poikkeuksen voimassaoloa niiden jäsenvaltioiden osalta, joilla on vakavia rahoitusvakausergelmiä, jotta voidaan edelleen soveltaa korotettuja yhteisrahoitusosuuksia ja taata maaseudun kehittämisohjelmien täysimääräinen täytäntöönpano.

1.2 ETSK kannattaa ehdotusta ottaen huomioon, että se koskee sekä meneillään olevan ohjelmakauden 2007–2013 loppua että myös seuraavaa ohjelmaa.

1.3 ETSK suositaa, että jäsenvaltioiden, joihin kaudella 2013–2020 sovelletaan edelleen rahoitusvakausergelmiä, tulisi hyötyä näistä yhteisrahoitusjärjestelyistä.

1.4 ETSK panee merkille, että kokonaisbudjetti pysyy entisenä, mutta se pitää tervetulleena komission toteamusta, jonka mukaan maksimäärärahojen tarve saattaa lisääntyä vuoden 2014 talousarviossa 90 miljoonalla eurolla, jos jäsenvaltiot jatkavat korotettujen yhteisrahoitusosuuksien soveltamista.

1.5 ETSK suositaa rahoitusalan epävakaudesta kärsiville jäsenvaltioille annettavasta tuesta antamiensa aiempien lausuntojen mukaisesti, että oikeudenmukaista kohtelua jatkettaisiin.

2. Taustaa

2.1 Euroopan komissio on sitoutunut varmistamaan, että yhteisen maatalouspolitiikan alainen maaseudun kehitys-ohjelma pannaan täysimääräisesti täytäntöön ja että se tuo mahdollisimman suuren hyödyn kaikille maaseutualueille kaikissa jäsenvaltioissa ja erityisesti niissä, jotka kärsivät rahoitusalan kriisistä.

2.2 Rahoitusalan kriisin takia ja sen vuoksi, että useiden maiden on toteutettava tiukkoja julkisen talouden vakauttamistoimia, on selvää, että ohjelmien yhteisrahoituksessa tulee esiintymään ongelmia.

2.3 Joissain tapauksissa nämä ongelmat saattavat vähentää saatujen tukien kokonaistasoa, mikä taas voi asettaa maaseudun ihmiset heikompaan asemaan.

2.4 Komitea panee merkille, että asia koskee välittömästi seitsemää maata, eli Kyprosta, Kreikkaa, Unkaria, Irlantia, Latviaa, Portugalia ja Romaniaa, joita kutsutaan myös ohjelmamaiksi. Komitea panee myös merkille, että Unkari, Romania ja Latvia eivät enää ole mukana sopeutusohjelmassa.

2.5 Ehdotuksella pyritään mahdollistamaan se, että kyseiset ja muutkin jäsenvaltiot pystyvät panemaan täytäntöön täysimääräisesti maaseudun kehitysohjelman, jotta hankkeet voivat jatkua ilman tukien menettämistä.

3. Komission ehdotuksen pääkohdat

3.1 Komission ehdotukseen sisältyy säännöksiä, joiden nojalla kyseiset jäsenvaltiot voivat saada korotettuja yhteisrahoitusosuuksia, ilman että niille maaseudun kehittämissäntöpolitiikan mukaisesti kaudella 2007–2013 myönnettävä kokonaismäärä muuttuu. Nämä kriittisessä tilanteessa olevat jäsenvaltiot saavat siten lisää rahoitusresursseja ja ohjelmien konkreettisen toteutuksen jatkaminen helpottuu.

3.2 Ehdotuksella ei ole vaikutuksia maksusitoumusmäärärahoihin, koska maaseuturahastosta toimenpideohjelmille ohjelmakaudeksi 2007–2013 myönnettävän rahoituksen enimmäismääriin ei ehdoteta muutoksia. Se saattaa kuitenkin lisätä maksuumäärärahojen tarvetta vuoden 2014 talousarviossa 90 miljoonalla eurolla, jos jäsenvaltiot jatkavat korotettujen yhteisrahoitusosuuksien soveltamista.

3.3 Toimenpiteen käyttöä koskevien jäsenvaltioiden pyyntöjen ja esitettyjen välimaksupyyntöjen perusteella komissio tarkastelee tilannetta uudelleen ja päättää tarvittaessa asianmukaisista toimista.

3.4 ETSK on jo antanut vastaavanlaisia lausuntoja, joissa tunnustetaan rahoitusvakaushjelmiin osallistuvien jäsenvaltioiden yhteisrahoitusongelmat. Kyseiset lausunnot käsittelevät asiakokonaisuuksia NAT/613 ”Julkinen talouden vakauttaminen / Euroopan kalatalousrahasto” ja ECO/352 ”Varainhoito ja maksusitoumusten vapauttamissäännöt vakavissa vaikeuksissa olevissa jäsenvaltioissa”.

4. Yleistä

4.1 Maaseudun kehittämissäntöohjelman sosiaalinen ja taloudellinen arvo kaikkien jäsenvaltioiden kannalta on hyvin tiedossa. Ohjelma antaa maaseutualueille mahdollisuuden säilyttää väestönsä tarjoamalla niille elinkeinoelämässä mahdollisuuden kilpailla keskeisimmillä alueilla sijaitsevien yritysten kanssa ja yhteiskunnallisesti parantamalla syrjäisimmillä maaseutualueilla asuvien elämänlaatua.

4.2 Meneillään oleva rahoituskriisi on vahingoittanut tietyissä jäsenvaltioissa vakavasti talouskasvua ja rahoitusvakautta, ja se on myös ollut osatekijänä kasvun hidastumiseen EU:ssa yleensä.

4.3 On selvää, etteivät ankaraa finanssipolitiikan kurinalaisuutta noudattavat jäsenvaltiot, joille ulkopuoliset elimet, kuten IMF ja EKP, ovat asettaneet tiukat menotavoitteet, pysty takaamaan EU:n määräämien, maaseudun kehittämissäntöohjelmien yhteisrahoitusta koskevien velvoitteiden täyttämistä.

4.4 On tärkeää, että ETSK tunnistaa, että rahoituskriisi on vaikuttanut meneillään olevan ohjelman (2007–2013) yhteisrahoitukseen. Siitä on vakavia seurauksia hankkeille, jotka ovat päättymäisillään tai joiden on tarkoitus jatkua vuoden 2015 loppuun asti.

4.5 Tämä voi asettaa tietyt maaseutualueet muita heikompaan asemaan, ja ongelman korjaamiseksi on mahdollista varmistaa käytettävissä olevan maaseuturahaston rahoituksen mahdollisimman tehokas käyttö neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 70 artiklan 4 c kohdan mukaisesti jatkamalla kyseisen poikkeuksen voimassaoloa ohjelmakaudella 2007–2013 koskevien menojen viimeiseen tukikelpoisuuspäivään asti, joka on 31. joulukuuta 2015.

4.6 Väli- ja loppumaksuihin tullaan soveltamaan aikarajoja, jotka määräytyvät sen ajanjakson mukaan, jona jäsenvaltio saa rahoitustukea asetuksen (EU) N:o 407/2010, asetuksen (EY) N:o 332/2002 tai Euroopan vakaussäntömekanismin perustamisesta tehdyn sopimuksen mukaisesti. Valitettavasti jäsenvaltioilla on todennäköisesti vielä rahoitustuen päättämisen jälkeenkin rahoitusongelmia ja vaikeuksia hankkia kansallisia yhteisrahoitusosuuksia.

4.7 Rahoitusosuuden 10 prosenttiyksiköllä korotettua määrää sovelletaan 7.–8. helmikuuta 2013 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaan ja yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 22 artiklan mukaisesti ohjelmakaudella 2014–2020 kesäkuun 30. päivään 2016 saakka, jolloin korotusmahdollisuutta tarkastellaan uudelleen. Koska ohjelmakausilla 2007–2013 ja 2014–2020 on päällekkäisyyttä, lienee tarpeen varmistaa näinä kahtena kautena rahoitustukea saavien jäsenvaltioiden johdonmukainen ja yhdenmukainen kohtelu. Sen vuoksi rahoitustukea saavien jäsenvaltioiden olisi voitava hyödyntää korotettua yhteisrahoitusosuutta tukikelpoisuusaajan loppuun asti ja hakea sitä loppumaksupyynnöissään, vaikeivat enää saisi rahoitustukea.

4.8 Mahdollisuutta korottaa tavanomaisen yhteisrahoitusosuuden määrää väli- ja loppumaksuissa ei saisi rajoittaa ainoastaan ajanjaksoon, jona jäsenvaltio saa rahoitustukea asetuksen (EU) N:o 407/2010, asetuksen (EY) N:o 332/2002 tai Euroopan vakausmekanismin perustamisesta tehdyn sopimuksen mukaisesti, koska jäsenvaltioilla on vielä rahoitustuen päättymisen jälkeenkin suuria ongelmia saada kansallisia yhteisrahoitusosuuksia.

4.9 Komission mukaan asiaan liittyvän asetuksen 1698/2005 muuttamisella ei ole rahoitusvaikutuksia maksusitoumusmäärärahoihin, koska maaseudun kehittämisen kokonaisuusmäärärahoja tai niiden vuotuista jakoa ei muuteta. Komissio saattaa kuitenkin tarkistaa jäsenvaltioille tehtyjä maksuja kokonaisuohjelman loppua kohden.

Bryssel 10. joulukuuta 2013

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi jätteiden siirrosta annetun asetuksen (EY) N:o 1013/2006 muuttamisesta”

COM(2013) 516 final – 2013/0239 (COD)

(2014/C 170/19)

Yleisesittelijä: **Stéphane BUFFETAUT**

Neuvosto päätti 27. syyskuuta 2013 ja Euroopan parlamentti 8. lokakuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 192 ja 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset jätteiden siirrosta annetun asetuksen (EY) N:o 1013/2006 muuttamisesta

COM(2013) 516 final – 2013/0239 (COD).

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean työvaliokunta päätti 17. syyskuuta 2013 antaa asian valmistelun ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaoston tehtäväksi.

Asian kiireellisyys vuoksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 10.–11. joulukuuta 2013 pitämässään 494. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) yleisesittelijäksi Stéphane Buffetaut'n ja hyväksyi seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 121 puolesta 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät

1.1 Asetuksen muuttamista koskeva ehdotus on periaatteeltaan täysin aiheellinen ja sen avulla voitaneen puuttua aiempaa tehokkaammin jätteiden laittomiin siirtoihin ja sääntöjen vastaiseen käsittelyyn. Uudessa säädöksessä määritellään selvät ja yhdenmukaiset puitteet valvonnan toteuttamiselle, ja se tarjoaa näin ollen jäsenvaltiolle menetelmällistä tukea ja kannustanee niitä suorittamaan valvontaa aiempaa tehokkaammin, varsinkin kun suunnitelmia aiotaan tarkastella uudelleen vuosittain ja mukauttaa tarpeen mukaan.

1.2 Laitonta vientiä, josta – kuten tunnettua – on valitettavasti tullut mafiamaista toimintaa, voitaneen torjua aiempaa tehokkaammin sen ansiosta, että toimivaltaisilla viranomaisilla on valtuudet vaatia todiste siitä, että siirrot ovat säädösten mukaisia hyödyntämislaitosten kohdemaassa soveltamien menettelyjen, tekniikoiden sekä käsittelyvaatimusten osalta.

1.3 Tehokkaan ja yhdenmukaisen valvonnan käyttöönoton ansiosta pystyttäen myös torjumaan vilpillistä kilpailua, joka loppujen lopuksi asettaa sääntöjä noudattavat ja rehellisesti ja avoimesti toimivat yritykset epäedulliseen asemaan niihin yrityksiin nähden, jotka eivät piittaa oikeudellisista velvoitteista tai jotka kiertävät tai rikkovat niitä tarkoituksellisesti.

1.4 Valvontasuunnitelmien entistä parempi organisointi on toivottavaa sekä kansanterveyden ja ympäristön suojelun kannalta että terveen kilpailun säilyttämiseksi alalla ja mafiamaisten toimintatapojen torjumiseksi. On kuitenkin pidettävä mielessä, että käytännön lisätoimien toteuttamisesta syntyy väistämättä kuluja ja se edellyttää, että jäsenvaltiot määrittelevät julkisia menoja koskevia prioriteetteja.

2. Taustaa

2.1 Asetusta (EY) N:o 1013/2006 on sovellettu nyt kahdeksan vuotta, ja komissio haluaa tehdä päätelmät kertyneistä kokemuksista parantaakseen asetuksen säännöksiä tekemällä niihin muutoksia, joiden tarkoituksena on yhtäältä menettelyjen yksinkertaistaminen ja toisaalta valvonnan tehostaminen, jotta voidaan välttää etenkin vaarallisten jätteiden laittomat kuljetukset.

2.2 Muistettakoon, että kyseisen asetuksen tarkoituksena oli siirtää yhteisön lainsäädäntöön OECD:n antamia sekä jätteiden siirtoja koskevaan Baselin yleissopimukseen sisältyviä määräyksiä, ratkaista vuonna 1993 annetun asetuksen soveltamiseen liittyviä ongelmia, tukea rajatylittäviä jätteensiiroja koskevien sääntöjen yhdenmukaistamista kansainvälisellä tasolla sekä yksinkertaistaa ja selkeyttää säädöstekstiä.

2.3 Vaikka EU:n lainsäädäntö on saatettu yhdenmukaiseksi kansainvälisten sopimusten kanssa, parannuksia tarvitaan vielä tarkastuksiin liittyviin säännöksiin, joissa on kiinnitettävä huomiota ensisijaisesti vaarallisiin jätteisiin ja jätteisiin, jotka kuljetetaan laittomasti ja sen jälkeen hylätään tai käsitellään epäasianmukaisesti. Käytännössä valvonta on kohdistettava aiempaa tehokkaammin ongelmallisimpiin jätteisiin.

2.4 On syytä muistuttaa, että hyödynnettäväksi tarkoitettuja jätteitä voidaan siirtää vapaasti EU:n alueella. Muiden kuin vaarallisten jätteiden siirrot eivät edellytä ennakoilmoitusmenettelyä. Niihin sovelletaan ainoastaan yleisiä tietojen antamista koskevia vaatimuksia. Hyödynnettäväksi tarkoitettujen vaarallisten jätteiden siirrot ja huolehdittavaksi tarkoitettujen jätteiden siirrot edellyttävät puolestaan molemmat kirjallista ennakoilmoitus- ja -hyväksyntämenettelyä.

2.5 Lainsäädännön täytäntöönpano edellyttää, että sen noudattamista valvotaan. Jäsenvaltioiden on sen vuoksi säädettävä tarkastusten tekemisestä yrityksissä jätteitä koskevan puitedirektiivin mukaisesti sekä kuljetusten tarkistamisesta, tapahtuipa kuljetus maanteitse tai satamien kautta tai millä tahansa muulla kuljetusmuodolla. Tarkastuksia voidaan suorittaa myös siirtoketjun loppupäässä jätteiden hyödyntämis- tai huolehtimislaitoksissa.

2.6 Jäsenvaltioiden tulee suorittaa valvontaa sopivaksi katsomallaan tavalla. Jätteiden siirtämistä koskevassa asetuksessa ei itse asiassa säädetä mistään erityisestä valvonnan toteuttamistavasta. Käytännössä tämä jäsenvaltioille jätetty toimintavapaus on johtanut huomattaviin eroihin eri maiden välillä. Osa jäsenvaltioista on perustanut tehokkaita järjestelmiä, toiset paljon vähemmän etenkin siksi, että niillä ei ole tarkoitukseen riittäviä resursseja. Tilanne johtaa siihen, että laittomat jätteiden viejät toimittavat jätteensä sellaisten jäsenvaltioiden kautta, joiden valvontajärjestelmät ovat puutteellisia.

2.7 Laittomista jätteiden siirroista kaikkein ongelmallisimpia ovat tietysti vaarallisten jätteiden siirrot sekä siirrot, joissa jätettä kuljetetaan laittomasti ja sen jälkeen hylätään tai käsitellään riittämättömällä tavalla ja voimassa olevista säännöistä piittaamatta. Seuraukset sekä ihmisten terveydelle että ympäristölle voivat olla vakavia.

2.8 Yksi merkittävät mittasuhteet saaneiden laittomien siirtojen aiheuttamista haittavaikutuksista on myös se, että valvonnan hyvin erilainen täytäntöönpano eri jäsenvaltioissa aiheuttaa kilpailun vääristymiä. Niinpä lainsäädäntöä noudattavat yritykset joutuvat epäedulliseen asemaan niihin yrityksiin nähden, jotka voivat toimia maissa, joissa sääntelyn valvonta on vähäistä tai heikkoa.

2.9 Komissio ehdottaa asetuksen tarkistamista juuri tällaisen laittoman ja vaarallisen toiminnan estämiseksi. Tarkistuksella tuetaan ja ohjataan jäsenvaltioissa suoritettavia tarkastuksia, jotta ne voidaan kohdistaa riskialttiisiin jätevirtoihin.

3. Ehdotuksen sisältö

3.1 Sen lisäksi, että komission ehdotuksessa asetukseen lisätään uudelleenkäytön määritelmä sellaisille tuotteille, jotka eivät ole jätettä, ja kehoitetaan siirtämään komissiolle valta antaa delegoituja säädöksiä teknisistä vaatimuksista ja käytännön järjestelyistä asiakirjojen ja tietojen toimittamiseksi, sen pääasiallinen sisältö on asetuksen 50 artiklan muuttaminen.

3.2 Muutoksen tavoitteet ovat seuraavat:

3.2.1 Jäsenvaltioiden tulisi säätää tarkastusten tekemisestä yrityksissä ja jätteiden siirtojen sekä hyödyntämis- ja huolehtimisprosessien pistokokein tehtävistä tarkastuksista.

3.2.2 Jäsenvaltioiden olisi laadittava suunnitelmat siirtojen tarkastuksista, mukaan lukien laitosten ja yritysten sekä kuljetusten (maantie- ja rautatiekuljetukset, satamat) tarkastukset.

3.3 Komissio määrittelee osa-alueet, jotka näiden suunnitelmien on katettava, ja luettelee seitsemän kohtaa, joita jäsenvaltioiden on noudatettava ja joista niiden on raportoitava.

3.4 Kyseiset seitsemän kohtaa koskevat noudatettavaa strategiaa ja käytettäviä resursseja, laittomiin jätevirtoihin liittyvien riskien arviointia, prioriteettien määrittelyä, tietoja jätealueiden ja kuljetusten suunniteltuja tarkastuksia koskevista määristä ja tyypeistä, tehtävien jakoa kaikille tarkastuksiin osallistuville viranomaisille, koordinoitumuotoja näiden eri viranomaisten välillä sekä tarkastajien koulutustarpeiden arviointia. Suunnitelmia on tarkoitus arvioida uudelleen vuosittain.

3.5 Komissio on lisännyt asetukseen jätteiden siirtojen asianmukaista suojaamista koskevia säännöksiä sekä säännöksiä hyödyntämistoimien täytäntöönpanosta lainsäädännön mukaisesti.

4. Yleistä

4.1 Komission kuvaama tilanne, laittomien siirtojen saavuttamat mittasuhteet, eroavuudet valvonnan järjestämisessä ja lainsäädännön täytäntöönpanossa sekä myös sääntöjä asianmukaisesti soveltavien yritysten epäsuotuisa tilanne ovat peruste toimille näiden laittomien siirtojen estämiseksi ja niistä aiheutuvien terveys- ja ympäristöriskien vähentämiseksi.

4.2 Uuden lainsäädännön täytäntöönpanon ei pidä kuitenkaan johtaa siihen, että uusiin säädöksiin mukautumiseksi laaditaan muodollisia hallinnollisia toimenpiteitä ilman, että niihin liittyy käytännön täytäntöönpanotoimia. Käytännön toteuttaminen edellyttää uusien rahoitusvarojen käyttöönottoa, mikä on ongelmallista rahapulan vaivaamille jäsenvaltioille, joilla on tarve kohentaa julkista taloutta.

4.3 Suunniteltujen menettelyjen tulee sen vuoksi olla yksinkertaisia, jotta saataisiin myös ne jäsenvaltiot, jotka eivät nykyisin toteuta valvontaa asianmukaisesti, ottamaan käyttöön tarvittava valvonta tai parantamaan sitä. Pelko siitä, että jäsenvaltiota vastaan voidaan nostaa unionin tuomioistuimessa kanne perussopimuksista johtuvien velvollisuuksien noudattamatta jättämisestä, samoin kuin pelko tavallisten kansalaisten perustellusti nostamista kanteista saattaisi kannustaa velvoitteitaan laiminlyöviä jäsenvaltioita tehostamaan toimintaansa.

Bryssel 10. joulukuuta 2013

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 216/2008 muuttamisesta lentopaikkojen, ilmaliikenteen hallinnan ja lennonvarmistuspalvelujen osalta”, ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisesta (uudelleenlaadittu)” ja ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisen nopeuttamisesta”

COM(2013) 408 final – COM(2013) 409 final – 2013/0187 (COD) ja COM(2013) 410 final – 2013/0186 (COD)

(2014/C 170/20)

Esittelijä: **Thomas McDONOGH**

Euroopan parlamentti päätti 1. heinäkuuta 2013 ja Euroopan unionin neuvosto 17. heinäkuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 100 artiklan ja 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheista

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus asetuksen (EY) N:o 216/2008 muuttamisesta lentopaikkojen, ilmaliikenteen hallinnan ja lennonvarmistuspalvelujen osalta, Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisesta (uudelleenlaadittu) ja Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisen nopeuttamisesta

COM(2013) 408 final – COM(2013) 409 final – 2013/0187 (COD) ja COM(2013) 410 final – 2013/0186 (COD).

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 19. marraskuuta 2013.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10.–11. joulukuuta 2013 pitämässään 494. täysistunnossa (joulukuun 11. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 180 ääntä puolesta ja 1 vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan (*Single European Sky*, SES) toteuttaminen on edelleen EU:n ilmailupolitiikan avainprioriteetti. Siihen liittyy vielä toistaiseksi hyödyntämättä jäänyt potentiaali saavuttaa säästöjä ja parannuksia laadussa, turvallisuudessa, ympäristöystävällisyydessä ja kapasiteetissa, sekä ilmailualalla että Euroopan taloudessa kokonaisuudessaan. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) on jatkuvasti tuonut esiin kansalaisyhteiskunnan näkemyksiä yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa koskevassa keskustelussa viime vuosien aikana ja antanut monia aihekohtaisia lausuntoja ⁽¹⁾, joihin ilmailualan sidosryhmät ovat antaneet merkittävän panoksensa. ETSK on ilmaissut kaikissa näissä lausunnoissa vahvan tukensa yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa koskevalle hankkeelle.

1.2 Tarkasteltavina olevat lainsäädäntöehdotukset edustavat kehitystä, eivät vallankumousta, ja ne rakentuvat aiempien uudistusten varaan, eivät korvaa niitä. Ne edistävät kuitenkin merkittävästi eurooppalaisen ilmaliikenteen hallintajärjestelmän tehostamista edettäessä kohti entistä yhdennetympää toimivaa ilmatilaa tulevina vuosina, rakentuen jo vuodesta 2004 alkaen saavutettuihin tuloksiin.

1.3 ETSK kehottaa jäsenvaltioita osoittamaan rohkeutta ja poliittista tahtoa luoda yhtenäinen eurooppalainen ilmatila ripeästi. Euroopan komissiota komitea kehottaa ottamaan täytäntöönpanoprosessin täysipainoisesti johdettavakseen.

⁽¹⁾ EUVL C 182, 4.8.2009, s. 50-55; EUVL C 376, 22.12.2011, s. 38-43; EUVL C 198, 10.7.2013, s. 9-13.

1.4 Eurooppalaisen ilmatilan tärkeän ja jo kauan tarpeellisenä pidetyn uudistuksen olennaisena kannustimena on kattava suorituskyvyn kehittämisjärjestelmä. Ensimmäisen viitekauden (RP1) kustannustehokkuustavoitteiden saavuttamatta jääminen tekee entistäkin tärkeämmäksi sen, että RP2:ta varten asetettujen tavoitteiden avulla pystytään edistymään kohti todellisten, toimivien toiminnallisten ilmatilan lohkojen toteuttamista, saavuttamaan synergiaetuja sekä poistamaan päällekkäisyydet nykyisten 37 eri lennonvarmistuspalvelujen tarjoajan välillä.

1.5 Tosiasiallisesti yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttaminen, vaikka siihen liittyykin alkuhankaluuksia, edistää Euroopan ilmaliikenteen jatkuvaa kasvua ja luo merkittäviä uusia työllistymismahdollisuuksia sekä lennonjohtajille mahdollisuuden eurooppalaiseen työuraan.

1.6 On käynnistettävä viipymättä täysimittainen työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu. Vain kattava kumppanuus Euroopan ilmailuhenkilöstön alalla voi varmistaa välttämättömän kaikkien osapuolten yhtenäisen sitoutumisen ja yhdenmukaisen lähestymistavan yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan tosiasialliseen toteuttamiseen. Tämä hyödyttää työllisyyttä ilmailualan arvoketjun kaikissa osissa, samoin kuin ympäristöä ja eritoten eurooppalaisia kuluttajia.

1.7 Toiminnallisten ilmatilan lohkojen yhdistäminen ja vakauttaminen sekä niiden lukumäärän vähentäminen on tehtävä mahdollisimman nopeasti. Virtuaalisten keskustusten malli on tekninen ja SESARin kanssa yhteensopiva innovaatio ja mahdollistaa samanaikaisesti sekä jatkuvan että sosiaalisesti hyväksyttävän siirtymän. SESARin käyttöönotto edellyttää lisäksi ilmaliikenteen hallintajärjestelmän uudistamista. Ilmaliikenteen hallintajärjestelmän laitteiston standardointia kaikkialla EU:ssa tulisi jatkaa.

1.8 Toiminnallisten ilmatilan lohkojen rajoja tulisi tarkastella uudelleen sen varmistamiseksi, että ne ovat oikean muotoisia ja oikean kokoisia palvelukseen tarkoitusta, jota varten ne on perustettu. Toiminnallisten ilmatilan lohkojen koostumuksen määrääviä tekijöitä tulisi olla liikennevirtojen, palvelujen tarjonnan synergioiden ja suorituskyvyn mahdollinen parantuminen, ei pelkkä maantieteellinen tai poliittinen/kulttuurinen läheisyys.

1.9 Komitea pitää erittäin tervetulleena ehdotusta verkoston hallinnoijan tehtävän vahvistamisesta, sillä tämä asettaa eurooppalaisen verkoston edut etusijalle kapea-alaisempiin kansallisiin etuihin nähden.

1.10 Komitea panee merkille aloitteen täydentävien ilmaliikenteen hallintapalvelujen eriyttämiseksi ja niiden avaamiseksi vahvemmalle kilpailulle. Se korostaa, että ennen tällaisten toimenpiteiden toteuttamista komission tulee käynnistää ilman lisäviivytyksiä riippumattoman vaikutusarvioinnin valmistelemisen toimenpiteiden vaikutuksista etenkin sosiaalisten ja työllisyysnäkökohtien osalta. ⁽²⁾

1.11 On tärkeää määritellä tavoitteet, joilla pyritään parantamaan tehokkuutta säilyttäen kuitenkin laadukkaat työolot ja parantaen ilmailun turvallisuutta.

1.12 Ilmatilan käyttäjien on osallistuttava entistä enemmän toimintapolitiikan muotoiluun.

2. Johdanto

2.1 Euroopan ilmailuteollisuudella on keskeinen rooli Euroopan taloudessa kaupan ja matkailun edistäjänä ja työllisyyden kasvun välineenä. Lennonjohtopalvelut ovat avaintekijä ilmailualan arvoketjussa. Niiden tulisi varmistaa turvallinen, sujuva ja kustannustehokas ilmaliikennevirta ja minimoida siten polttoaineen käyttö, hiilidioksidipäästöt ja lentoajat.

2.2 Eurooppalaiset lennonvarmistuspalvelut ovat kuitenkin historiallisesti kehittyneet ensisijaisesti kansallisten rajojen sisällä. Kukin jäsenvaltio on luonut omat lennonvarmistuspalvelujärjestelmänsä, mikä on johtanut Euroopan ilmatilan kalliiseen ja tehotomaan rakenteelliseen pirstoutuneisuuteen sekä jatkuvaan piittaamattomuuteen käyttäjien – lentoyhtiöiden ja viime kädessä maksavien asiakkaiden – vaatimuksista.

⁽²⁾ Ks. EUVL C 198, 10.7.2013, s. 9–13 (kohta 4.7).

2.3 Yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan täytäntöönpanoa ja siihen liittyvää Euroopan ilmaliikenteen hallintajärjestelmän uudistusta on nopeutettava, jotta autetaan ilmatilamme käyttäjiä kovassa kansainvälisessä kilpailuympäristössä, johon sisältyvät nousevat ilmailuvallat kuten Ukraina ja Turkki EU:n välittömässä läheisyydessä⁽³⁾, sekä edistetään tulevaa taloudellista kasvua. SES I ja SES II -lainsäädäntöpakettien tulokset ovat tähän mennessä olleet pettymys. Siksi komissio tekee nyt huolellisesti kohdennettuja uusia lainsäädäntöehdotuksia⁽⁴⁾ yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan täytäntöönpanon helpottamiseksi. Tuorein lainsäädäntöpaketti SES 2+ koostuu niiden neljän asetuksen uudelleenlaatimisesta, joilla yhtenäinen eurooppalainen ilmatila luotiin⁽⁵⁾, sekä Euroopan lentoturvallisuusviraston (EASA) perustamista koskevan asetuksen muuttamisesta⁽⁶⁾.

3. Yleistä

3.1 Yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa koskevalla aloitteella pyritään parantamaan Euroopan ilmatilan organisoinnin ja hallinnoinnin kokonaistehokkuutta.

3.2 Nyt tarkasteltavana olevaan tiedonantoon⁽⁷⁾ sisältyvän analyysin ja siihen liittyvän vaikutustenarvioinnin⁽⁸⁾ pohjalta komissio ehdottaa lainsäädäntöpakettia (SES2+)⁽⁹⁾, jonka avulla on tarkoitus vahvistaa ja mahdollisuuksien mukaan nopeuttaa ilmaliikenteen hallinnan uudistamista Euroopassa tehostamalla edelleen lennonvarmistuspalvelujen tarjontaa laadun, tuloksekkuuden, turvallisuuden ja ympäristövaikutusten osalta ja pyrkimällä edelleen kohti Euroopan ilmaliikenteen hallintajärjestelmän vahvistamista. Eurocontrolin suorituskyvyn tarkastuselimen raportit osoittavat, että tehottomuus ja järjestelmän hajanaisuus aiheuttivat yli 4 miljardin euron tarpeettomat kustannukset yksistään vuonna 2010.

3.3 Ensimmäinen ongelma-alue, jota SES 2+ -lainsäädäntökehityksen vaikutusten arvioinnissa käsitellään, on Euroopan lennonvarmistuspalvelujen tarjonnan tehottomuus ja kustannustehokkuuden puute. Lennonvarmistuspalvelujen tarjonta on edelleen hyvin tehotonta kustannus- ja lentotoimintatehokkuuden sekä tarjotun kapasiteetin kannalta. Tämä on selvää verrattaessa esimerkiksi Yhdysvaltioihin, jonka ilmatila on samansuuruinen. Yhdysvalloissa ilmatilaa valvoo yksi ainoa palveluntarjoaja, kun taas Euroopassa reitinaikaisten palvelujen tarjoajia on 38. Yhdysvaltojen palveluntarjoaja käsittelee lähes 70 prosenttia enemmän lentoja 38 prosenttia pienemmällä henkilöstömäärällä. Tärkeimpiä syitä tähän tehokkuus- ja tuottavuuseroon ovat EU:n jäsenvaltioiden haluttomuus venyttää riittävästi kustannustehokkuustavoitteita suorituskyvyn kehittämisjärjestelmään kuuluvassa RP1:ssä, jopa kyseisten vaatimattomien tavoitteiden saavuttamatta jääminen, valvontaviranomaisten suorittamien tarkkailun ja noudattamisen varmistamisen tehottomuus sekä palveluntarjoajien suhteettoman suuri tukihenkilöstön määrä.

3.4 Viisi palvelun suorittajaa aiheuttaa 60 % Euroopan ilmaliikenteen hallintajärjestelmän maksuista⁽¹⁰⁾. Avainkysymys on tutkia, miksi näiden suurten toimijoiden, joilla on mittakaavaetuja, kustannukset ovat kaksinkertaiset tai joissain tapauksissa nelinkertaiset pienempiin vastaaviin kilpailijoihinsa verrattuna. Näin on siitä huolimatta, että kaikki talousteoriat väittävät päinvastaista. Eurocontrolin suorituskyvyn tarkastusyksikön mukaan suorien ja välillisten kustannusten arvioidaan viitejakson 2015–2019 aikana olevan yli 70 miljardia euroa.

Kun otetaan huomioon, että SES-suorituskykyjärjestelmässä asetetaan EU-tason tavoitteita RP2:ta varten, ja että EU:n jäsenvaltioiden on kansallisissa suunnitelmissaan annettava niihin oikeasuhtainen panoksensa, on selvää, että yleispätevien EU-tason kustannustehokkuusvaatimusten saavuttaminen riippuu ratkaisevasti siitä, että maat, jotka aiheuttavat eniten kustannuksia, tekevät osansa tarvittavista parannuksista. Tämä ei onnistunut niiltä RP1:ssä.

⁽³⁾ EUVL C 198, 10.7.2013, s. 51-55.

⁽⁴⁾ Ks. edellinen alaviite.

⁽⁵⁾ COM(2013) 410 final.

⁽⁶⁾ KOM(2013) 409 final.

⁽⁷⁾ COM(2013) 408 final.

⁽⁸⁾ SWD(2013) 206 final.

⁽⁹⁾ COM(2013) 409 ja 410 final.

⁽¹⁰⁾ Vrt. Overview table "Calculation of 2014 Unit Rates – Adjustments and revenues"; julkaisussa: Information Paper "Initial Estimates of the Route Charges Cost-Bases and Unit Rates", julkaisijana Eurocontrolin laajennettu reittimaksukomitea, 16. heinäkuuta 2013 (sivu 6); http://www.eurocontrol.int/sites/default/files/content/documents/route-charges/operation-reports/cer-99-2013-3452-fin_item_2-en.pdf.

3.5 Toinen toimenpiteitä vaativa keskeinen ongelma on ilmaliikenteen hallintajärjestelmän hajanaisuus. Euroopan ilmaliikenteen hallintajärjestelmä koostuu 28 kansallisesta viranomaistahosta, jotka valvovat yhteensä yli sataa lennonvarmistuspalvelujen tarjoajaa, joista jokaista valvoo erillinen kansallinen sääntelyviranomainen. Järjestelmät, säännöt ja menettelyt poikkeavat näin ollen luonnollisesti toisistaan. On monia lisäkustannuksia, mikä aiheutuu siitä, että Euroopassa on suuri joukko palveluntarjoajia, jotka kaikki päättävät omasta investointiohjelmastaan, hankkivat omat järjestelmänsä ja ylläpitävät niitä. Lisäksi useissa tapauksissa järjestelmät eivät ole yhteensopivia muiden lennonvarmistuspalvelujen tarjoajien järjestelmien kanssa.⁽¹¹⁾ Ongelmat kertautuvat, kun kukin kouluttaa oman henkilöstönsä, luo omat toimintamenettelynsä ja tarjoaa palveluja vain samassa pienessä ilmatilassa. Yhteensä 38 suurta kansallista lennonvarmistuspalvelujen tarjoajaa käyttää noin miljardi euroa joka vuosi investointihyödykehankintoihin, joista mitään ei koordinoita tai tarkastella sen kannalta, miten ne hyödyttäisivät koko verkostoa.

3.6 SES 2+ -aloitteen avulla pyritään nyt lisäämään tämän nykyisin irrallisen päätöksenteon koordinoitua ja edistämään verkostohyötyjä ja yhteistyötä.

4. Lennonvarmistuspalvelujen suorituskyvyn kehitys

4.1 1990-luvun lopulla Euroopassa oli merkittävää jälkeenjääneisyyttä ja tehottomuutta lennonjohtopalvelujen tarjonnassa. Nyt yli vuosikymmen myöhemmin, Euroopan ilmatila on edelleen hyvin hajanainen.

4.2 Vuonna 2011 lennonjohtopalvelujen suorat ja epäsuorat kustannukset olivat Euroopassa yhteensä noin 14 miljardia euroa. Yksistään suorat kustannukset (jotka peritään käyttäjämaksujen muodossa) ovat yli 20 % tehokkaimpien lentoyhtiöiden kokonaistoimintakustannuksista, polttoainekulut pois luettuina. Toisin kuin muissa liikennemuodoissa, kaikki nämä kustannukset peritään käyttäjiltä eli kuluttajilta.

4.3 Samalla kun tuottavuus (lennonjohtotunteina mitattuna) on kasvanut noin 18 % viime vuosikymmenen aikana, lennonjohtopalveluiden yleiset työvoimakustannukset ovat kasvaneet nopeammin (lähes 40 %). Lennonjohtajat ovat kuitenkin vain kolmannes lennonvarmistuspalveluissa työskentelevästä henkilöstöstä, mikä osoittaa tukihenkilöstön määrän olevan korkea (noin 30 000 vuonna 2011).

5. Yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan tehokkuuden parantaminen

5.1 Kokemus osoittaa, että jäsenvaltioilla, jotka ovat joko palveluntarjoajien ainoita tai enemmistöomistajia, on vahva taipumus keskittyä käyttäjien rahoittamista lennonjohtopalveluista karttuviin terveisiin tulovirtoihin. Ne voivat siksi olla haluttomia hyväksymään merkittäviä muutoksia kohti entistä integroidummin toimivaa ilmatilaa, missä saatettaisiin asettaa rajoituksia kansallisen ilmatilan kautta kulkeville nykyisille reiteille, joita jäsenvaltiot tai lennonvarmistuspalvelut pitävät parempina, mahdollisesti julkisen talouden tulojen kertymistä silmällä pitäen.

5.2 Entistä johdonmukaisempi verkostolähestymistapa reittisuunnittelussa voisi lyhentää Euroopan ilmatilassa tapahtuvien lentojen keskimääräistä pituutta noin kymmenellä minuutilla, mikä vähentäisi polttoaineen kulutusta ja siitä johtuvia hiilidioksidipäästöjä. Vaikka nykyisellä tehottomuudella ei ole todellisia haittapuolia lennonvarmistuspalvelujen tarjoajien tai valtioiden kannalta, kustannusten kantajina ovat lentoyhtiöiden asiakkaat, ja väistämättä ne siirretään kuluttajien maksettavaksi.

5.3 Nykyisessä järjestelmässä yhtenäisen ilmatilan komiteaan kuuluvilla jäsenvaltioilla on viimeinen sana tavoitteiden, suorituskyky suunnitelmien ja korjaavien toimenpiteiden suhteen, mikäli tavoitteita ei saavuteta. Kuten ETSK:n aiemmin antamassa lausunnossa⁽¹²⁾ ehdotetaan, käyttäjien ja lennonvarmistuspalvelujen edustajien tulisi voida osallistua yhtenäisen ilmatilan komitean kokouksiin tarvittaessa tarkkailijoina. Komitea myöntää, että komissio on pyrkinyt konsultoimaan entistä paremmin myös yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan muita sidosryhmiä kuin jäsenvaltioita perustamalla esimerkiksi toimialan erillisen neuvoo-antavan elimen⁽¹³⁾. Komitea katsoo kuitenkin, että yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan tehokas täytäntöönpano edellyttää kaikkien sidosryhmien ja jäsenvaltioiden välistä asianmukaista vuoropuhelua ja täysimääräistä osallistumista.

⁽¹¹⁾ Ks. Eurocontrolin raportti U.S./Europe Comparison of ATM-Related Operational Performance 2010.

⁽¹²⁾ EUVL C 198, 10.7.2013, s. 9.

⁽¹³⁾ Toimialan neuvoo-antava elin kokoontui ensimmäisen kerran vuonna 2004. Komission internetsivujen mukaan se tarjoaa toimialan kaikille osapuolille mahdollisuuden kertoa Euroopan komissiolle, mitä he odottavat yhtenäiseltä eurooppalaiselta ilmatilalta, sekä kertoa näkemyksensä vaihtoehdoista ja aikatauluista. Komissio aikoo käyttää toimialan neuvoo-antavan elimen suosituksia paitsi lainsäädäntöaloitteiden, myös standardointia, tutkimusta ja infrastruktuuri-investointeja koskevien komission aloitteiden ohjaamiseen. (http://ec.europa.eu/transport/modes/air/single_european_sky/consultation_body_en.htm)

5.4 Uudessa lainsäädäntöpaketissaan komissio ehdottaa valvonta- ja sanktiomekanismien tiukentamista. Koska komissio on suorituskyvyn kehittämisjärjestelmän hoitaja ja viime kädessä siitä vastuussa oleva taho, ETSK tukee voimakkaasti komission ehdotusta siitä, että riippumattomuuden turvaamiseksi suorituskyvyn tarkastuselimen jäsenet nimeää suoraan komissio.

6. Erityistä

6.1 Paras sääntelijä on kilpailu, mutta tällä hetkellä se puuttuu keskeisten ilmaliikenteen hallintapalveluiden tarjoamisesta täysin. Realistisesti ei olisi mahdollista avata kaikkia ilmaliikenteen hallintapalveluita kilpailulle lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä. Komission analyysi osoittaa, että keskeiset ilmaliikenteen hallintapalvelut ovat luonnollisia monopoleja ainakin nykyteknologian aikana. Kilpailun puuttuessa on sitäkin tärkeämpää, että tällaisia monopoliasemassa olevia palveluntarjoajia säännellään vahvasti ja tehokkaasti kilpailun korvikkeena. ETSK kannattaa siksi SES2+ -aloitteessa implisiittisesti esitettyä ehdotusta, että komissio olisi tosiasiallisesti ilmaliikenteen hallintapalveluiden taloudellisesta sääntelystä vastaava eurooppalainen viranomainen.

6.2 Ensimmäisen, vuonna 2004 julkaistun SES-paketin tavoitteena oli ottaa käyttöön markkinamekanismeja tukipalveluiden tarjoamiseksi, jotta niiden tehokkuutta voitaisiin parantaa. Käytännössä on savutettu hyvin vähän, vaikkakin kahdessa tapauksessa, joissa tällaisiin toimiin on ryhdytty – Ruotsissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa –, tulokset ovat olleet positiivisia (toinen kyseisistä lennonvarmistuspalveluista arvioi säästöjen olleen noin 50 % verrattuna sisäisten tukipalvelujen käyttöön).

6.3 Tukipalvelut, kuten meteorologia, ilmailutiedot, viestintä, navigointi- tai valvontapalvelut ovat konkreettisempia ehdotuksia. Ilmaliikenteen hallintapalveluidenalan sisällä ja sen ulkopuolella on monia yrityksiä, jotka voisivat tarjota tällaisia palveluita. Niiden tarjonta voitaisiin jakaa useamman tarjoajan kesken kilpailun maksimoimiseksi, tai – kuten Eurocontrol hiljattain ehdotti ”keskitettyjä palveluita” koskevassa analyysissään – ne voitaisiin antaa yhdelle palvelun tarjoajalle tai palveluntarjoajien ryhmittymälle, joka voisi tukea useita keskeisiä tarjoajia.

6.4 Komissio katsoo, että tukipalveluiden tarjonnan tehokkuuden parantamiseksi tulisi ottaa käyttöön markkinamekanismeja. Lainsäädäntöpaketissaan komissio ehdottaa tiettyjen edellä mainittujen tukipalveluiden osalta eriyttämisen ja markkinoiden avaamisen jatkamista. Useimpia aloista, jotka sisältyvät Eurocontrolin alkuperäiseen luetteloon ehdokkaista keskitetyiksi palveluiksi ja jotka yleensä liittyvät tiedon hallinointiin, voisivat tarjota ilmaliikenteen hallintapalvelujen alan ulkopuoliset tahot. Sen vuoksi tulisi harkita tarjosten pyytämistä myös muilta kuin nykyisiltä lennonvarmistuspalvelujen tarjoajilta tietynasteisen kilpailun ja erityisesti entistä kilpailuhenkemmän tarjouskilpailun aikaansaamiseksi.

6.5 Lukuisat ongelmat yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan täytäntöönpanossa johtuvat kansallisten valvontaviranomaisten kohtaamista ongelmista: riittämättömät resurssit, asiantuntemuksen puute ja riippumattomuuden puute sekä valtiovaltaan että lennonvarmistuspalvelujen tarjoajiin nähden. Ellei näitä puutteita pystytä ratkaisemaan, koko yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteutuminen vaarantuu merkittävästi. Kansallisten valvontaviranomaisten monilukuisuus poikkeaa voimakkaasti tilanteesta Yhdysvalloissa, missä sääntelyviranomaisia on vain yksi. Ilmaliikenteen hallintaa koskeva EU:n sääntely – mahdollisesti toiminnallisten ilmatilan lohkojen pohjalta – parantaisi yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan johdonmukaisuutta ja täytäntöönpanoa sekä auttaisi pienentämään käyttäjien ja viime kädessä kuluttajien maksettavaksi tulevia valvontakustannuksia.

7. Euroopan ilmaliikenteen hallintajärjestelmän hajanaisuuden poistaminen

7.1 Toiminnallisten ilmatilan lohkojen uudelleensuunnittelun tarkoituksena on torjua ilmatilan hajanaisuutta käynnistämällä lennonvarmistuspalvelujen tarjoajien yhteistyö sekä optimoimalla ilmatilan ja pitkänmatkan reittien organisointi ja käyttö, minkä avulla on tarkoitus saavuttaa yleistä synergiaa mittakaavaetujen kautta.

7.2 Vaikkakin jäsenvaltiot ja niiden lennonvarmistuspalvelujen tarjoajat ovat tehneet paljon työtä toiminnallisten ilmatilan lohkojen luomiseksi, merkittävää edistystä ei ole tapahtunut. On ilmoitettu yhdeksän toiminnallisen ilmatilan lohkon perustamisesta, mutta yksikään niistä ei toimi täysimittaisesti, ja niistä useimpien tarkoituksena näyttää olevan muodollisten vaatimusten täyttäminen pikemminkin kuin synergioiden tai mittakaavaetujen kehittäminen.

7.3 Todellinen kehitys – pelkän institutionaalisen vastakohtana – toiminnallisten ilmatilan lohkojen kehittämisessä on usein pysäytetty, koska pelätään, että lennonvarmistusmaksuista saatavat tulot putoaisivat, joissain tapauksissa yli 30 prosenttia, mikäli ajatellut uudistukset pantaisiin täytäntöön ja palveluja järjeitettäisiin esimerkiksi lyhentämällä reittejä. Lisäyys jäsenvaltioiden vastahakoisuuteen on ollut nykyisten henkilöstömäärien säilyttämistä vaativan henkilöstön vahva vastustus. Vaikka tämä epävarmuus onkin ymmärrettävää, sille ei ole perusteita. Entistä tehokkaampi ilmaliikenteen hallinta yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan luomisen avulla, yhdessä teknologian nopean edistymisen kanssa, varmistaa entistä paremmin ilmaliikenteen jatkuvan kasvun Euroopassa, turvaa työllisyyden ja antaa lennonjohtajille enemmän vastuuta entistä johtavamman valvontaroolinsa kautta.

7.4 Kansalliseen suvereniteettiin liittyviä ongelmia on käytetty syynä suojella nykyisiä monopoleja, tarkoituksena suojata sotilasinfrastruktuuria, sotilaallisia tavoitteita ja sotilaallisia operaatioita Euroopan ilmatilassa. Vaikka todellisia sotilaallisia tarpeita perustellusti suojataan yhtenäisessä eurooppalaisessa ilmatilassa, tarkka rajanveto oikeutettujen tarpeiden ja kohtuuttoman kansallisten etujen suojelun välillä hämärtyy usein. Esimerkkejä delegoidusta ilmatilasta on olemassa, eivätkä ne ole aiheuttaneet todellisia suvereniteettiin liittyviä ongelmia.

Ilmailualalla kansallisia avainlentoasemia on menestyksekkäästi yksityistetty ja siirretty myös rajatylittävään omistukseen. Ilmaliikenteen hallinta on perustaltaan infrastruktuuripalvelu. Euroopassa on monia esimerkkejä jo toteutetuista tai suunnitelluista keskeisten infrastruktuuripalveluiden rajatylittävistä yksityistämistä energia-alalla – ydinenergian tuotannon herkkä ala mukaan lukien –, samoin kuin televiestintäalalla, vesihuollossa jne. Erään osittain yksityistetyt eurooppalaisen lennonvarmistuspalvelun tarjoajan yhtenä omistajana on itse asiassa ulkomainen intressitaho.

7.5 ETSK panee merkille komission aikomuksen viedä eteenpäin toiminnallisiin ilmatilan lohkoihin liittyviä, jäsenvaltioita vastaan käynnistettyjä rikkomusmenettelyitä erityisesti niiden tapausten osalta, joissa uudistumiskehitystä ei selkeästi ilmene seuraavien kuukausien aikana. Kaikkein paras vaihtoehto on yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan koordinoitu täytäntöönpano kaikissa jäsenvaltioissa komission johdolla, mutta rikkomusmenettelyjä tulee käyttää määrätietoisesti viimeisenä keinona ojentaa sääntörikkomuksista. Komitea kannattaa komission sitoutumista toteuttamaan toiminnallisten ilmatilan lohkojen avulla organisaatiomalleja, jotka soveltuvat entistä yhdennetympään eurooppalaisen ilmatilan verkoston toimintaan.

7.6 ETSK kannattaa lainsäädäntöpaketissa esitettyä komission ehdotusta kehittää edelleen toiminnallisten ilmatilan lohkojen käsitettä niin, että niistä tulee entistä suorituspohjaisempia ja joustavampia, toimialan kumppanuuksiin perustuvia välineitä lennonvarmistuspalvelujen tarjoajien käyttöön, välineitä, jotka mahdollistavat yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan suorituskyvyn kehittämisjärjestelmässä asetettujen tavoitteiden saavuttamisen.

8. Eurocontrolin rooli

8.1 Eurocontrolilla on edelleen merkittävä rooli yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisessa. Eurocontrol perustettiin alun perin tarjoamaan yhteinen lennonjohtojärjestelmä kuudelle Euroopan maalle, mutta se on vuosien kuluessa maksanut myös koko joukon muita tehtäviä. Kun yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteutuksessa, Eurocontrolin tulisi jälleen keskittyä ydintehtäväänsä, eli palveluntarjonnan koordinointiin.

8.2 Toimintansa koordinoinnin parantamiseksi EU ja Eurocontrol allekirjoittivat vuonna 2012 korkean tason sopimuksen⁽¹⁴⁾, jossa tunnustetaan Eurocontrolin panos, jonka se voi antaa tehokkaan eurooppalaisen ilmaliikenteen hallintajärjestelmän luomiseen tukemalla ainoaa EU:n nimeämää ilmaliikenteen hallinnan eurooppalaista sääntelijää, toisin sanoen Euroopan komissiota. Tähän liittyen Eurocontrol jatkaa komission ja Euroopan lentoturvallisuusviraston (EASA) tukemista ja avustamista asiaan liittyvien määräysten laadinnassa.

8.3 Merkittäviä askeleita on jo otettu, ja Eurocontrolin uudistusprosessin viimeinen vaihe aloitettiin vuonna 2013. Se säilyy valtioidenvälisenä organisaationa, eivätkä sen kokoonpano ja päätöksentekuelimet (kuten väliaikainen neuvosto) vielä heijasta viimeisten uudistusten tuloksia. Komissio kannattaa meneillään olevaa Eurocontrolin uudistamista, jonka tarkoituksena on, että organisaatio keskittyy eurooppalaisen ilmaliikenteen hallintaverkoston hallintointiin ja toimintaan. EU on jo tunnustanut tämän roolin erityisen tärkeyden antamalla Eurocontrolille mandaatin suorittaa verkoston hallintointitehtävät, joista säädetään yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa koskevassa lainsäädännössä. Tätä kehityssuuntaa tulisi edistää täysin johdonmukaisesti yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa koskevan lainsäädäntökehityksen ja SESAR-ohjelman toteuttamisen kanssa. Tämä ei kuitenkaan voi onnistua, ellei kyseisen organisaation hallinnoinnissa siirrytä kohti entistä toimialavetoisempaa ympäristöä.

8.4 Koska suorituskyvyn kehittämisjärjestelmä on ensisijaisen tärkeä yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisen kannalta, vastuu jäsenvaltioiden liikenne- ja yksikköhintaennusteiden tarkastelusta tulisi siirtää Eurocontrolin laajennetulta komitealta suorituskyvyn tarkastuselimelle, jonka tulisi tarkkailla kyseisiä tietoja komission puolesta. Koska laajennettu komitea raportoi Eurocontrolin väliaikaiselle neuvostolle, toisin sanoen EU:n jäsenvaltioille, ehdotus siirtää liikennettä ja yksikköhintoja koskevien jäsenvaltioiden ennusteiden tarkastelu suorituskyvyn tarkastuselimelle on loogisempaa suorituskyvyn kehittämisjärjestelmän yhteydessä ja johdonmukaista sen kanssa, että komissiolle ehdotetaan roolia ilmaliikenteen hallintapalveluiden taloudellisesta sääntelystä vastaavana eurooppalaisena viranomaisena. EU:n ulkopuolisten Eurocontrolin jäsenmaiden liikenne- ja yksikköhintaennusteiden tarkastelun, jota myös tehdään yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan suorituskyvyn kehittämisjärjestelmän puitteissa, tulisi edelleen säilyä Eurocontrolin laajennetun komitean tehtävänä.

8.5 Komissio on nimennyt Eurocontrolin verkoston hallinnoijan tehtävän suorittajaksi verkoston hallintointijohtokunnan (*Network Manager Board*) alaisuudessa. Verkoston hallinnoijan tehtävä on jo alkanut todistaa tarpeellisuutensa.

⁽¹⁴⁾ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st13/st13792.en12.pdf>.

8.6 Toimialakumppanuuden käsite palveluiden tarjonnan parantamiseksi tulisi nähdä tavoitteena, joka sopii myös Eurocontrolin edelleenkehittämiseen. Tätä tarkoitusta varten lennonvarmistuspalvelujen tarjoajat ja ilmatilan käyttäjät osallistuisivat verkoston hallinnoijan toimintaan eräänlaisena yhteisyrityksenä. Tämä malli varmistaa erillisyyden sääntelyelimestä, sillä se vie verkoston hallinnoijan pois kansallisten ilmatilojen tilkkutäkkiä valvovan valtioidenvälisen elimen roolista, kohti järkevämpää lennonvarmistuspalvelujen koordinoitua, jossa keskitytään nimensä veroisen, entistä toimivamman ja kustannustehokkaamman eurooppalaisen ilmatilaverkoston – yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan – luomiseen.

8.7 ETSK suhtautuu myönteisesti komission lainsäädäntöpaketissa esitettyyn ehdotukseen vahvistaa verkoston hallinnoijan roolia, joka perustuu virtaviivaistettuun hallintointiin, missä toimialalle – lennonvarmistuspalvelujen tarjoajille, ilmatilan käyttäjille ja lentoasemille – annetaan entistä tärkeämpi asema.

9. Euroopan lentoturvallisuusviraston (EASA) rooli ilmaliikenteen hallinnassa

9.1 EASA:lla on vuodesta 2002 asti ollut keskeinen rooli lentoturvallisuutta koskevassa EU:n politiikassa. Tavoitteena on ollut korkean ja yhdenmukaisen turvallisuustason saavuttaminen edistämällä samalla EU:n perinteisiä tavoitteita, jotka koskevat tasapuolisia toimintaedellytyksiä, vapaata liikkuvuutta, ympäristönsuojelua, kaksinkertaisen sääntelyn välttämistä, ICAO:n⁽¹⁵⁾ sääntöjen edistämistä jne.

9.2 Lainsäädännössä kehoitetaan komissiota ehdottamaan muutoksia päällekkäisyyksien poistamiseksi sen jälkeen, kun vastaavat EASA:n toimeenpanomääräykset on vahvistettu.

9.3 Ilmaliikenteen hallinnan osalta tilanne oli toinen, sillä siinä tehtiin ero ”turvallisuussääntöjen” ja ”muuta kuin turvallisuutta” koskevien sääntöjen välillä, ottaen huomioon Eurocontrolille edelleen jäävä vahva rooli muissa kuin turvallisuuskysymyksissä.

9.4 Kun SESAR-hanke nyt alkaa olla lähellä toteuttamistaan, erilaisten teknisten sääntöjen yhteensovittamista koskeva ongelma uhkaa pahentua, sillä kaikki asiaan liittyvät teknologiat ja käsitteet on hyväksyttävä sääntelyjärjestelmässä. On siirryttävä yhtenäiseen sääntelystrategiaan, sääntelyrakenteeseen ja kuulemisprosessiin EASA:n alaisuudessa.

9.5 Komissio ehdottaa lainsäädäntöpaketissaan yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa ja EASAA koskevien säännösten päällekkäisyyksien poistamista ja työn jakamista eri instituutioiden kesken vastaavasti. Komission tulisi siksi keskittyä taloudellista sääntelyä koskeviin avainkysymyksiin, kun taas EASA varmistaa kaikkien teknisten sääntöjen laatimisen ja valvonnan koordinoimisen Eurocontrolin asiantuntemukseen nojautuen.

10. Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu

10.1 Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu on käynnistettävä viipymättä ilmailualan arvoketjun kaikkien sidosryhmien kesken, kuten ETSK toteaa hiljattain antamassaan valmistelevalle lausunnolle, jossa käsitellään SES2+-pakettia⁽¹⁶⁾. Tämä on ratkaisevan tärkeää yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisen kannalta.

10.2 Tässä yhteydessä olisikin pyrittävä EU:n laajuisiin standardeihin, jotta varmistetaan työllisyys ja laatu ilmailualalla. Yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan viidennellä pilarilla on tässä yhteydessä ratkaiseva merkitys sille, että otetaan asianmukaisesti huomioon työllisyyden, työntekijöiden liikkuvuuden, henkilöstöhallinnon muutosten ja täydennyskoulutuksen haasteet. Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua olisi tämän vuoksi vahvistettava, eikä siinä olisi käsiteltävä pelkästään ilmaliikenteen hallintaa vaan se olisi avattava muillekin työmarkkinaosapuolille lennonvarmistuspalvelujen ohella ja siinä olisi tarkasteltava lennonvarmistuspalvelujen, lentoliikenteen harjoittajien ja lentoasemien työntekijöihin kohdistuvia sosiaalisia vaikutuksia sekä kysymystä siitä, miten työpaikat voidaan kaiken kaikkiaan turvata ilmailualalla.

Bryssel 11. joulukuuta 2013

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

⁽¹⁵⁾ Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö.

⁽¹⁶⁾ EUVL C 198, 10.7.2013, s. 9.

ISSN 1977-1053 (sähköinen julkaisu)
ISSN 1725-2490 (painettu julkaisu)



Euroopan unionin julkaisutoimisto
2985 Luxembourg
LUXEMBURG

FI