



Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

57. vuosikerta

16. joulukuuta 2014

Sisältö

I Päätöslauselmat, suositukset ja lausunnot

LAUSUNNOT

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea

9. ja 10. heinäkuuta 2014 pidetty ETSK:n 500. täysistunto

2014/C 451/01	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "EU:n maahanmuuttopolitiikka ja suhteet kolmansiin maihin" — (valmistelevala lausunto)	1
2014/C 451/02	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Talous- ja rahaliiton toteuttaminen – Euroopan talous- ja sosiaalikomitean ehdotukset unionin uutta lainsäädäntökautta silmällä pitäen" — (omaaloitteinen lausunto)	10
2014/C 451/03	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Yritysten rahoittaminen: vaihtoehtoisten rahoitusmekanismien tutkiminen" — (omaaloitteinen lausunto)	20
2014/C 451/04	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Digitaaliyhteiskunta: saavutettavuus, koulutus, työllisyys, tasa-arvon edistämismittarit" — (omaaloitteinen lausunto)	25
2014/C 451/05	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Verkkohyökkäykset EU:ssa" — (omaaloitteinen lausunto)	31
2014/C 451/06	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Avoimuuden ja osallistavuuden edistäminen Euroopan unionin jäsenyyteen tähtäävässä liittymisprosessissa" — (omaaloitteinen lausunto)	39

III Valmistelevat säädökset

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

9. ja 10. heinäkuuta 2014 pidetty ETSK:n 500. täysistunto

2014/C 451/07	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi EU:n luottolaitosten häiriönsietoisuutta parantavista rakennetoimenpiteistä" — COM (2014) 43 final – 2014/0020 (COD)	45
---------------	--	----

2014/C 451/08	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto – Etenemissuunnitelma pakettitoimitusten sisämarkkinoiden toteuttamiseksi – Vahvempi luottamus toimituspalveluihin ja verkkomyynnin edistäminen" — COM(2013) 886 <i>final</i>	51
2014/C 451/09	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi arvopapereilla toteutettavien rahoitustoimien raportoinnista ja läpinäkyvyydestä" — COM (2014) 40 <i>final</i> – 2014/0017 (COD).	59
2014/C 451/10	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Eurooppalainen strategia rannikko- ja merimatkailun kasvua ja työpaikkoja varten" — COM(2014) 86 <i>final</i>	64
2014/C 451/11	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Joukkorahoituksen tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntäminen Euroopan unionissa" — COM(2014) 172 <i>final</i>	69
2014/C 451/12	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi henkilönsuojaimista" — COM(2014) 186 <i>final</i> – 2014/0108 (COD).	76
2014/C 451/13	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi köysiratalaitteistoista" — COM(2014) 187 <i>final</i> – 2014/0107 (COD).	81
2014/C 451/14	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2007/36/EY muuttamisesta osakkeenomistajien pitkäaikaiseen vaikuttamiseen kannustamisen osalta sekä direktiivin 2013/34/EU muuttamisesta hallinnointi- ja ohjausjärjestelmää koskevan selvityksen tiettyjen osien osalta" — COM(2014) 213 <i>final</i> – 2014/0121 (COD).	87
2014/C 451/15	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille Euroopan talouden pitkäaikaisesta rahoituksesta" — COM(2014) 168 <i>final</i>	91
2014/C 451/16	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Avoin ja turvallinen Eurooppa: suunnitelma käytäntöön" — COM(2014) 154 <i>final</i>	96
2014/C 451/17	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – EU:n oikeusasioden toimintasuunnitelma vuoteen 2020 – Luottamuksen, liikkuvuuden ja kasvun lujittaminen unionissa" — COM(2014) 144 <i>final</i>	104
2014/C 451/18	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten toiminnasta ja valvonnasta" — COM(2014) 167 <i>final</i> – 2014/0091 (COD).	109
2014/C 451/19	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Muutosten ennakointia ja rakenneuudistusta koskeva EU:n laatukehys" — COM(2013) 882 <i>final</i>	116
2014/C 451/20	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Lentoasemien rahoittamista ja alueellisilta lentoasemilta liikennöivien lentoyhtiöiden toiminnan aloittamiseen myönnettävää valtiontukea koskevien yhteisön suuntaviivojen uudelleentarkastelu" — C(2014) 963 <i>final</i>	123

2014/C 451/21	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Uusi EU:n metsästrategia: metsien ja metsäalan puolesta” — COM(2013) 659 <i>final</i>	127
2014/C 451/22	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Puhdasta ilmaa Euroopalle – ohjelma” — COM(2013) 918 <i>final</i> ja ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tiettyjen ilman epäpuhtauksien kansallisten päästöjen vähentämisestä sekä direktiivin 2003/35/EY muuttamisesta” — COM(2013) 920 <i>final</i> – 2013/0443 (COD) ja ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tiettyjen keskisuurista polttolaitoksista ilmaan joutuvien epäpuhtauspäästöjen rajoittamisesta” — COM(2013) 919 <i>final</i> – 2013/0442 (COD) ja ”Ehdotus neuvoston päätökseksi valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskevaan vuoden 1979 yleissopimukseen liittyvään happamoitumisen, rehevöitymisen ja alailmakehän otsonin vähentämistä koskevaan vuoden 1999 pöytäkirjaan tehdyn muutoksen hyväksymisestä” — COM(2013) 917 <i>final</i>	134
2014/C 451/23	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoluonnos aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 1308/2013 ja asetuksen (EU) N:o 1306/2013 muuttamisesta tukijärjestelmän osalta, joka koskee hedelmien, vihannesten, banaanien ja maidon toimittamista oppilaitoksiin” — COM(2014) 32 <i>final</i> – 2014/0014 (COD)	142
2014/C 451/24	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Internet-politiikka ja internetin hallinto – Euroopan rooli internetin hallinnon tulevaisuuden muokkaamisessa” — COM (2014) 72 <i>final</i>	145
2014/C 451/25	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Hyogon toimintaohjelman jatkaminen vuoden 2015 jälkeen: riskien hallinta selviytymiskyvyn saavuttamiseksi” — COM(2014) 216 <i>final</i>	152
2014/C 451/26	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden avusta komissiolle ja näiden yhteistyöstä elintarvikkeita koskevien kysymysten tieteellisessä tutkimisessa 25 päivänä helmikuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/5/ETY kumoamisesta” — COM(2014) 246 <i>final</i> – 2014/0132 COD.	157

I

(Päätöslauselmat, suositukset ja lausunnot)

LAUSUNNOT

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

9. JA 10. HEINÄKUUTA 2014 PIDETTY ETSK:N 500. TÄYSISTUNTO

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "EU:n maahanmuuttopolitiikka ja suhteet kolmansiin maihin"

(valmisteleva lausunto)

(2014/C 451/01)

Esittelijä: **Panagiotis GKOFAS**

Toinen esittelijä: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Euroopan parlamentti päätti 6. joulukuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa laatimaan valmistelevan lausunnon aiheesta

EU:n maahanmuuttopolitiikka ja suhteet kolmansiin maihin.

Asian valmistelusta vastannut "ulkosuhteet"-erityisjaosto antoi lausuntonsa 12. kesäkuuta 2014.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 9.–10. heinäkuuta 2014 pitämässään 500. täysistunnossa (heinäkuun 9. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin ääniä 64 puolesta ja 1 vastaan 4:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Tämän lausunnon tavoitteena on antaa panos puheenjohtajavaltio Kreikan työskentelyyn sekä varmistaa jatkuvuus Italian puheenjohtajuuskaudella, jotta EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikassa vahvistetaan ulkoista ulottuvuutta. Maahanmuutto on erityisen monisyinen kysymys, joka edellyttää monien sidosryhmien yhteistyötä sekä EU:n yhteistä ja kokonaisvaltaista hallinnointia sekä kansainvälisellä että Euroopan tasolla ⁽¹⁾.

1.2 EU ei saa enää pitää maahanmuuttopolitiikkaa melkein yksinomaan sisäpoliittisena asiana. Eräät unionin epäonnistumiset johtuvat tästä virheellisestä käsityksestä. ETSK katsoo, että unionin tulee hallinnoida maahanmuuttoa osana kokonaisvaltaista lähestymistapaa, joka kattaa sekä **sisäiset** että **ulkoiset** näkökohdat: maahanmuuton sisäinen hallinnointi ja yhteistyö kolmansien maiden kanssa ovat saman politiikan osatekijöitä pyrittäessä tehokkuuteen.

1.3 Unionin on omaksuttava kokonaisvaltainen lähestymistapa **ihmisten liikkuvuuden muodostamaan haasteeseen globaalissa** taloudessa. Maahanmuutto ja liikkuvuus ovat läheisessä yhteydessä toisiinsa. Kansainvälisen vuoropuhelun ihmisten liikkuvuudesta ja maahanmuutosta tulisi nivoutua unionin politiikkojen muihin näkökohtiin, kuten kauppaan, kehitysyhteistyöhön, ihmisoikeuksiin ja turvallisuuteen.

1.4 Koska mikään EU:n jäsenvaltio ei voi yksinään hallinnoida asianmukaisesti maahanmuuttoa ja turvapaikka-asioita, perustamissopimuksessa luodaan lähtökohdat yhteiselle politiikalle, joka tulee laatia yhtenäistetyn lainsäädännön perusteella. Toissijaisuuden ja oikeudenmukaisen vastuunjaon periaatteita on vahvistettava.

⁽¹⁾ Ks. asiakokonaisuudet REX/375 ja REX/351.

1.5 EU:n on otettava vastuu valvonnasta jäsenvaltioidensa ulkorajoilla, joihin kuuluvat koko Euroopan unionin rajat Schengen-alueella. Frontexista tulee kehittää Euroopan rajavartiolaitos. EU:n tulee vahvistaa jäsenvaltioiden välistä solidaarisuutta ja parantaa vastuunjakoa.

1.6 Eräillä Euroopan alueilla on maantieteellisen sijaintinsa vuoksi erityisvaikeuksia, sillä ne ovat sääntöjenvastaisen maahanmuuton kauttakulkupisteitä, ja toisinaan niihin saapuu enemmän maahanmuuttajia kuin ne pystyvät vastaanottamaan. Euroopan unionin on otettava käyttöön parempaan vastuunjakoon sekä taloudelliseen ja toiminnalliseen solidaarisuuteen perustuvia vastaanottomenettelyjä.

1.7 Globalisointineissa maailmassa Euroopan on tehtävä yhteistyötä kolmansien maiden ja kansainvälisten organisaatioiden kanssa luotaessa puitteita kansainvälistä maahanmuutto- ja liikkuvuuslainsäädäntöä varten.

1.8 ETSK katsoo näin ollen, että maahanmuuttokysymyksiä tulee käsitellä kolmella toisiinsa liittyvällä tasolla: maahanmuuttajien **lähtömaissa, kauttakulkumaissa ja kohdemaissa** eli tässä tapauksessa EU:ssa, **sillä tämä on ainoa keino puuttua tehokkaasti muuttovirtoihin.**

1.9 Maahanmuuttopolitiikkaa tulee koordinoida paremmin EU:n ulkopoliittikan kanssa. Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) tulee täyttää tehtävänsä ja sisällyttää maahanmuutto, rajavalvonta- ja turvapaikkapolitiikat toimintaansa niiden johdonmukaisuuden parantamiseksi. ETSK, joka on antanut oman panoksensa puheenjohtajavaltio Kreikan työskentelyyn, on tyytyväinen siihen, että Eurooppa-neuvoston 26.–27. kesäkuuta 2014 hyväksymiin strategiaan suuntaviivoihin on sisällytetty maahanmuutto-, turvapaikka- ja rajavalvontakysymysten ulkoinen ulottuvuus. Myös parlamentin roolia alalla olisi vahvistettava.

1.10 EU:n tulee tehdä maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevan kokonaisvaltaisen tarkistetun lähestymistavan puitteissa sopimuksia kolmansien maiden ja erityisesti naapurimaiden, maahanmuuttajien lähtömaiden ja kauttakulkumaiden kanssa.

1.11 Komitea ehdottaa tämän vuoksi, että tiivistetään vuoropuhelua näiden maiden kanssa tavoitteena tehdä uusia liikkuvuutta ja maahanmuuttoa koskevia sopimuksia, joiden sisältö on nykyistä laajempi, kuten kohdissa 1.3 ja 5.1.6 todetaan.

1.12 Liikkuvuuskumppanuuksissa on tiettyjä rajoituksia, jotka on poistettava lähivuosina, koska ne eivät ole osapuolia sitovia. Niiden joustavuus auttaa saamaan aikaan poliittisia sopimuksia asettamatta oikeudellisia velvoitteita, mutta niistä täytyy ETSK:n mielestä tehdä sitovia kansainvälisiä sopimuksia.

1.13 Liikkuvuuskumppanuuksien painopisteisiin tulee sisällyttää taloudellisista syistä tapahtuvaan maahanmuuttoon ja liikkuvuuteen liittyvät näkökohdat: turvallisuuden, kotiinpaluun ja rajavalvonnan lisäksi tulisi painottaa nykyistä enemmän laillisen maahanmuuton organisointia ja viisumipolitiikkaa, pätevyysien tunnustamista, oikeutta sosiaaliturvaan sekä maahanmuuton ja liikkuvuuden panosta kehitykseen.

1.14 Komitea ehdottaa, että lähtömaihin perustetaan EU:n maahanmuuttovirastoja, joita Euroopan komissio hallinnoi ulkosuhdehallinnon, sisäasioiden pääosaston ja työllisyysasioiden pääosaston virkamiesten avulla. EU:n maahanmuuttoportaali (internetissä) on myönteinen mutta riittämätön väline. Sitä tulisi voida käyttää useammilla kielillä ja sen tulisi olla vuorovaikutteisempi.

1.15 On tarpeen parantaa lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa tehtävää yhteistyötä sekä ehkäistä ja torjua sääntöjenvastaista maahanmuuttoa. Lisäksi on tarpeen järjestää tiedotuskampanjoita ja toimia tehokkaasti maahanmuuttajien laitonta tuontia tai salakuljetusta harjoittavia rikollisjärjestöjä vastaan. Poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö on perustavan tärkeää rikollisjärjestöjen torjumisessa. Ihmiskauppiat ja ihmisten salakuljettajat vaarantavat ihmisten hengen ja turvallisuuden taloudellisten etujen saamiseksi. Liikkuvuuskumppanuuksissa tulee kehittää uusia yhteistyömenettelyjä rajavalvonnan ja tuetun kotiinpaluun alalla.

1.16 Yhtä lailla ratkaisevan tärkeitä ovat taloudellinen tuki ja kehitysohjelmat, jotka perustuvat **myönteisen ehdollisuuden periaatteeseen (enemmällä enemmän)**, samalla kun puututaan maahanmuuttoon liittyviin eri tekijöihin, palauttamis- ja takaisinotto politiikat mukaan luettuina. Samoin on tärkeää vahvistaa kansalaisyhteiskunnan organisaatioita ja niiden osallistumista liikkuvuuskumppanuuksiin.

1.17 ETSK myös puoltaa Frontexin ja Europolin yhteistyötä järjestäytyneen rikollisuuden, erityisesti ihmiskaupan ja maahanmuuttajien salakuljetuksen, torjumiseksi sekä tiivistä yhteistyötä kansainvälisten organisaatioiden kanssa; näitä ovat esimerkiksi Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö, Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutettu (UNHCR) ja kansainvälinen siirtolaispolitiikan kehittämiskeskus. Lisäksi ETSK kannattaa asetuksia turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston ja sisäisen turvallisuuden rahaston joustavammasta hallinnoinnista vuodesta 2014 alkaen.

1.18 EU:n tasolla tulee muun muassa laatia tarkoituksenmukainen ja yhtenäinen unionin maahanmuuttopolitiikka, joka perustuu vastavuoroiseen tukeen ja kaikkien jäsenvaltioiden sitoumukseen. EU:n on omaksuttava tehokas palauttamispolitiikka, joka perustuu kansainvälisiin palauttamis- ja takaisinottopolitiikkaan liittyviin sopimuksiin. EU:n rajat – myös EU:n jäsenvaltioiden merirajat Välimerellä – ovat kaikkien EU:n jäsenvaltioiden rajoja, ja näin ollen vastuu niiden aktiivisesta suojelemisesta kuuluu kaikille jäsenvaltioille perussopimusten määräysten mukaisesti.

1.19 Luvattomien maahanmuuttajien ihmisoikeuksia on kunnioitettava kaikissa olosuhteissa: pelastustoimien ja vastaanoton aikana suojeluaseman myöntämiseen asti, kun he oleskelevat maassa säännösten vastaisesti ilman tarvittavia asiakirjoja tai kun heidät palautetaan kotimaahansa. Kaikkiin jäsenvaltioihin tulee perustaa koko Euroopan unionin tuella lisää ja parempia väliaikaisia majoitus- ja vastaanottokeskuksia maahanmuuttajille ottaen huomioon terveydenhuollon ja lääkintäavun tarjonnan sekä mahdollisuudet nopeuttaa turvapaikkahakemusten ja sosiaalitukihakemusten käsittelyä. ETSK toteaa jälleen kerran vastustavansa turvapaikanhakijoiden ja sääntöjen vastaisesti maahan tulleiden henkilöiden pitämistä säilönnötoikeskuksissa. Tämä koskee erityisesti lapsia, ilman huoltajaa olevia alaikäisiä, raskaana olevia naisia sekä vaikeasti sairaita henkilöitä.

1.20 Komitea toteaa huolestuneena, että suvaitsemattomuus, rasismi ja maahanmuuttajiin kohdistuvat muukalaisviha lisääntyvät Euroopassa; se pitää lisäksi hälyttävänä, että eräissä jäsenvaltioissa perusoikeuksien suoja on heikkenemässä.

1.21 Kaikki unionin toimielimet ovat painottaneet useaan otteeseen maahanmuuton tärkeyttä EU:lle sekä taloudellisista että demografisista syistä. Kysymys otetaan esiin myös Eurooppa 2020 -strategiassa. Kuten ETSK on korostanut, eurooppalaisen maahanmuuttopolitiikan tulee näin ollen olla ennakoivaa, suojella ihmisoikeuksia sekä torjua työelämän ja yhteiskunnallista syrjintää, ja on kehitettävä toimitasuunnitelmaa kotouttamista varten.

1.22 Euroopan unionilla tulee olla yhteinen turvapaikkajärjestelmä, joka perustuu yhdenmukaiseen lainsäädäntöön. Dublinin yleissopimus tulee korvata järjestelmällä, jossa on nykyistä enemmän EU:n sisäistä solidaarisuutta ja jossa otetaan huomioon turvapaikanhakijoiden oma tahto ja jolla varmistetaan vastuun nykyistä oikeasuhteisempi jakautuminen jäsenvaltioiden kesken.

1.23 Uudessa **turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoa** koskevassa asetuksessa kiinnitetään erityistä huomiota hätä- ja kriisitilanteisiin. ETSK yhtyy komission ehdotukseen varmistaa unionitasolla joustava toimintakapasiteetti ja osoittaa hätätilanteisiin riittävästi määrärahoja. Syyriasta ja muilta Afrikan sota-alueilta tulevien ihmisten suuret määrät edellyttävät EU:n toimia, koska ne ovat humanitaarisia hätätilanteita.

2. Johdanto

Yhteisen eurooppalaisen maahanmuuttopolitiikan puuttuminen, viimeaikaiset ja edelleen jatkuvat traagiset tapahtumat, joihin liittyy kuolemantapauksia Libyan, Maltan, Kreikan, Italian ja Espanjan merillä, Syyrian rajoille saapuvien pakolaisten määrän jatkuva kasvu, ongelman monisyisyys sekä pelkkä ihmismassojen suuruus ovat kaikki tekijöitä, jotka asettavat huomattavia paineita Välimeren maiden kyvylle ratkaista ongelma. Komitea onkin tyytyväinen, että EU:n edellisen puheenjohtajavaltion Kreikan tapaan myös tämänhetkinen puheenjohtajavaltio Italia on ottanut maahanmuuttokysymykset painopistekseen.

3. Eurooppa ja muuttoliikkeiden kansainvälinen hallinnointi

3.1 2000-luvulla ihmisten liikkuvuus lisääntyy ja myös muuttovirrat kasvavat. Nykyään vain kolme prosenttia maailman väestöstä asuu synnyinmaansa ulkopuolella, mutta suuntauksena on liikkumisen lisääntyminen tulevaisuudessa (vuotuinen kasvuvauhti on kolme prosenttia). Lisäksi on todettava, että maahanmuuttovirrat lisääntyvät eteläisten valtioiden välillä ja erityisesti nk. nousevan talouden maihin. Myös liikkuvuus EU-maiden välillä⁽²⁾ ja Euroopan talousalueella on lisääntymässä.

3.2 Köyhyys, työttömyys, väestökehitys, mahdollisuuksien puuttuminen, selkkaukset, luonnonkatastrofit ja ilmastonmuutos kuuluvat kansainvälisten muuttoliikkeiden aiheuttajiin.

3.3 ETSK on esittänyt, että EU:n olisi ryhdyttävä ajamaan ulkopoliitikassa kansainvälistä siirtolais- ja liikkuvuuslainsäädäntöä, joka lievittäisi jäsenvaltioihin kohdistuvia paineita. Tähän kansainväliseen lainsäädäntökehykseen tulee sisältyä ILO:n tärkeimmät yleissopimukset ja Yhdistyneiden kansakuntien kansainvälinen yleissopimus kaikkien siirtotyöntekijöiden ja heidän perheidensä oikeuksista, jota EU:n jäsenvaltiot eivät ole vielä ratifioineet⁽³⁾. ETSK kehottaa Euroopan komissiota laatimaan kertomuksen jäsenvaltioiden toteuttamista toimista, jotta voidaan luoda edellytykset yleissopimuksen ratifioimiselle aivan lähitulevaisuudessa.

3.4 Tämän lausunnon päätavoite on tarkastella ja korostaa maahanmuuttoon liittyviä kysymyksiä yleisesti, kuten todettu; näin voidaan etsiä kattavia ratkaisuja, joilla tähdätään tehokkaaseen maahanmuuttopolitiikkaan, jossa myös kunnioitetaan maahanmuuttajien oikeuksia.

4. Sisäinen ulottuvuus: EU:n yhteinen maahanmuutto-, turvapaikka- ja kotouttamispolitiikka

4.1 Yhteinen maahanmuuttopolitiikka

4.1.1 Viimeisten kymmenen vuoden aikana EU on hyväksynyt asteittain **yhteiset oikeudelliset puitteet** sellaisille kysymyksille kuin unionissa pitkään oleskelleiden henkilöiden asema ja oikeus perheen yhdistämiseen. Maahantuloedellytykset on yhtenäistetty opiskelijoiden ja tutkijoiden osalta, ja korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien osalta on otettu käyttöön sininen kortti. Lisäksi EU on antanut monialaista lainsäädäntöä, kuten yhdistelmäluvan myöntämistä kolmansista maista tuleville siirtotyöläisille koskeva direktiivi ja yrityksen sisällä siirrettävien työntekijöiden maahantulomenettelyä koskevasta direktiivi.

EU:n on annettava sysäys työperäistä maahanmuuttoa koskevalle yhteiselle politiikalle ja otettava käyttöön oikeudellinen kehys, joka on johdonmukainen, kokonaisvaltainen ja laaja-alainen ja jota ohjaavat työntekijöiden oikeuksien kunnioitus, yhdenvertainen kohtelu, yritysten tarpeet ja näiden työntekijöiden laillinen työhönotto. Tarvitaan lainsäädäntöä ja yhteistyötä lähtömaiden kanssa, jotta mahdollistetaan sekä erittäin ammattitaitoisten työntekijöiden että vähäistä koulutusta edellyttävillä aloilla työskentelevien henkilöiden maahanmuutto laillisia ja avoimia kanavia pitkin.

Tarvitaan yhtenäistä ja kokonaisvaltaista maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa sekä rajavalvontaa ja lainsäädännön yhdenmukaistamista siten, että siihen osallistuvat jäsenvaltiot, Euroopan komission yksiköt, Euroopan ulkosuhdehallinto ja toimivaltaiset eurooppalaiset elimet.

4.1.2 ETSK ja komissio tekevät tiivistä yhteistyötä **kotouttamispolitiikkojen** alalla. EU kehittää yhteisten perusperiaatteiden (*Common Basic Principles*, CBP) puitteissa kotouttamisohjelman, jonka käytössä on myös rahoitusväline. ETSK ja komissio aikovat jatkaa yhteistyötään Euroopan kotouttamisfoorumin toiminnan saralla.

4.2 Yhteinen turvapaikkajärjestelmä

4.2.1 EU on luomassa **yhteistä turvapaikkajärjestelmää** ja yhdenmukaistamassa lainsäädäntöä, mutta tilanne on yhä hyvin epätydyttävä, koska jäsenvaltioilla on edelleen erilaisia politiikkoja ja lakeja⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Asiakokonaisuus SOC/373.

⁽³⁾ EUVL C 191, 29.6.2012, s.134–141.

⁽⁴⁾ EU:lla on velvollisuuksia turvapaikkapolitiikan alalla Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, perusoikeuskirjan ja kansainvälisten yleissopimusten perusteella.

4.2.2 Komitea on kritisoinut EU:ta solidaarisuuden puutteesta turvapaikka-asioissa, sillä 90 prosenttia hakemuksista käsitellään vain kymmenessä jäsenvaltiossa. Pienimmät maat, kuten Malta, Kypros ja myös Kreikka, ovat suhteellisesti suurimpien paineiden alla.

4.2.3 **Dublinin yleissopimuksessa** määritetään, mikä jäsenvaltio on vastuussa kunkin turvapaikkahakemuksen käsittelystä, mutta ETSK:n mielestä järjestelmästä puuttuu EU:n jäsenvaltioiden välinen solidaarisuus. Turvapaikanhakijoiden tulisi voida jättää hakemuksensa missä tahansa jäsenvaltiossa. Keskipitkällä aikavälillä EU:lle tulee antaa uusia toimivaltuuksia varmistaa, että se, eivätkä kansalliset viranomaiset, hallinnoi hakemuksia. Näin hakemukset käsiteltäisiin nopeammin ja turvapaikan myöntämisedellytykset paranisivat. Dublinin yleissopimus tulisi siis korvata järjestelmällä, jossa on nykyistä enemmän EU:n sisäistä solidaarisuutta ja jossa otetaan huomioon turvapaikanhakijoiden oma tahto ja jolla varmistetaan vastuun nykyistä oikeasuhteisempi jakautuminen jäsenvaltioiden kesken.

4.2.4 **Euroopan turvapaikka-asioden tukivirasto** (EASO) on perustettu auttamaan jäsenvaltioita turvapaikkajärjestelmän kehittämisessä. Se tarjoaa myös teknistä ja operatiivista apua. EASO tulee valtuuttaa arvioimaan jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmiä ja niiden yhteensopivuutta unionin oikeudesta ja kansainvälisestä oikeudesta johtuvien velvollisuuksien sekä perusoikeuksien kanssa.

4.2.5 ETSK ehdottaa, että lisätään **uudelleensijoittamisohjelmia** pakolaisten siirtämiseksi unionin alueelle EU:n ulkopuolelta ja heidän sijoittamiseen unioniin yhteistyössä kolmansien maiden ja UNHCR:n kanssa.

4.2.6 Komitea ehdottaa myös, että lisätään EU:n sisäisiä **siirto-ohjelmia**, jossa ohjelmaan sitoutuneille jäsenvaltioille myönnetään taloudellisia kannustimia. Komitean mielestä jäsenvaltioiden välinen solidaarisuus on nykyään hyvin vähäistä suojelua saavien henkilöiden ja turvapaikanhakijoiden uudelleensijoittamisen ja siirtämisen osalta.

4.2.7 Uudelleensijoittamisessa olisi käytettävä pysyvää, vakiintunutta mekanismia. Komission tulisi antaa lainsäädäntöehdotus pysyvästä ja tehokkaasta EU:n sisäisestä uudelleensijoittamismekanismista, jonka lähtökohtana on turvapaikanhakijoiden uudelleensijoittamiseen sovellettava, EU:n sisäisen solidaarisuuden lisäämisestä turvapaikka-asioissa annetussa Euroopan parlamentin mietinnössä (2012/2032 INI) kuvattu EU:n jakoperuste. Jotta mekanismi olisi mahdollisimman tehokas, säädösehdotuksessa olisi myös otettava huomioon Maltassa toteutetusta EUREMA-pilottihankkeesta saadut käytännön kokemukset ⁽⁵⁾.

4.3 Sääntöjenvastaisen maahanmuuton ehkäiseminen

ETSK:n mielestä solidaarisuutta EU:ssa tulee vahvistaa. Eräillä Euroopan alueilla on maantieteellisen sijaintinsa vuoksi erityisvaikeuksia, sillä ne ovat usein sääntöjenvastaisen maahanmuuton kauttakulkupisteitä, ja toisinaan niihin saapuu enemmän maahanmuuttajia kuin ne pystyvät vastaanottamaan. Euroopan unionin on otettava käyttöön taloudelliseen ja toiminnalliseen solidaarisuuteen perustuvia vastaanottomenettelyjä ottaen huomioon muun muassa eri jäsenvaltioiden taloudellisen ja yhteiskunnallisen tilanteen.

4.3.1 Joissakin poliittisissa puheenvuoroissa maahanmuutto ja rikollisuus nivotaan yhteen, vaikka se ei vastaa todellisuutta ja lietsoo muukalaisvihamielisiä asenteita. Suurin osa sääntöjen vastaisesti maassa oleskelevista maahanmuuttajista on saapunut maahan laillisesti lyhytaikaisella viisumilla ja he pidentävät oleskeluaan tai heillä on lyhytaikainen oleskelulupa eivätkä he palaa sen voimassaolon päätyttyä.

4.3.2 Monet heistä työskentelevät epäoikeudenmukaisissa työoloissa, elleivät kokonaan työläinsäädännön soveltamisalan ulkopuolella, tai epävirallisessa taloudessa, ja ovat sosiaalisesti syrjäytyneitä. Tietyt tällaiset tilanteet huomioon ottaen kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ja ETSK ovat tukeneet ilman asianmukaisia asiakirjoja olevien maahanmuuttajien laillistamishankkeita ja ovat yleisemmällä tasolla ehdottaneet, että EU tekee ehdotuksia, antaa suosituksia ja toteuttaa toimia tällaisten tilanteiden estämiseksi.

4.3.3 Luvattomien maahanmuuttajien oikeuksia on puolustettava kaikissa olosuhteissa heidän pelastamisestaan tai säilöön ottamisestaan aina suojelun myöntämiseen tai kotimaahan palauttamiseen asti. Meritse tapahtuva sääntöjenvastainen maahanmuutto johtaa usein ihmishenkien menetyksiin. Tämän vuoksi ETSK korostaa, että perusihmisoikeuksia on suojeltava kaikissa tilanteissa.

⁽⁵⁾ EUREMA on kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden uudelleensijoittamista Maltalta toiseen EU-maahan koskeva EU:n pilottihanke, joka vahvistettiin 18.–19. kesäkuuta kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmissä (asiak. 11225/2/09 CONCL 2).

4.4 Ulkorajat ja viisumit

4.4.1 EU tarvitsee yhteistä **ulkorajapolitiikkaa**, joka on uskottavaa, tehokasta, legitiimiä ja demokraattisen valvonnan alaista. Schengen-alueen jäsenvaltiot eivät tee rajatarkastuksia yhteisillä rajoillaan. Niiden täytyy siis tehdä yhteistyötä ja jakaa vastuuta ulkorajojensa hallinnoinnista. **Schengenin rajasäännöstössä** säännellään rajojen ylitystä ja rajatarkastuksia ottaen huomioon vaatimukset, jotka muiden kuin EU-kansalaisten on täytettävä voidakseen tulla maahan ja oleskella enintään kolme kuukautta. EU laatii luetteloita maista, joiden kansalaiset tarvitsevat **viisumin**.

4.4.2 ETSK katsoo, että Frontexin roolia tulisi vahvistaa, jotta siitä voidaan keskipitkällä aikavälillä kehittää eurooppalaisesta rajavartiijajoukosta koostuva Euroopan rajavartioyksikkö. Sen päätehtävänä olisi soveltaa rajasäännöstössä mainittuja yhteisiä sääntöjä. ETSK:n mielestä **EU:n tulisi olla nykyistä solidaarisempi** jäsenvaltioita kohtaan ja ottaa huomioon niiden maantieteellinen sijainti.

4.4.3 Maahanmuuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa on taattava aina, että uhreja suojellaan kansainvälisen humanitaarisen oikeuden ja ihmisoikeuksien suojaamiseksi tehtyjen eurooppalaisten yleissopimusten mukaisesti. Schengenin rajasäännöstön 6 artiklan 2 kohdan mukaan rajatarkastuksia suorittaessaan rajavartiijat eivät saa syrjiä ketään sukupuolen, etnisen alkuperän, uskonnon, vakaumuksen, vammaisuuden, iän tai seksuaalisen suuntautumisen perusteella. 13 artiklan mukaan kolmansien maiden kansalaisilla, joiden pääsy on evätty, on oikeus hakea muutosta päätökseen.

4.4.4 Komitea kannattaa komission ehdotuksia viisumilainsäädännön muuttamiseksi. Yhteistyö kolmansien maiden kanssa on ratkaisevan tärkeää viisumipolitiikassa, joka usein edellyttää vastavuoroisuutta.

4.5 Paluu

4.5.1 Liikkuvuuskumppanuuksissa olisi sovittava palautusmenettelyistä, jotka perustuvat ensisijaisesti vapaaehtoiseen paluuseen ja joihin liittyy tukijärjestelmiä ⁽⁶⁾. Mikäli kuitenkin toteutetaan pakkokeinoihin perustuva palautusmenettely, kotimaahansa palautettavien henkilöiden ihmisoikeuksia on kunnioitettava täysimääräisesti Euroopan neuvoston suositusten mukaisesti ⁽⁷⁾.

4.5.2 Kaikkien kolmansien maiden kanssa tehtävien sopimusten on perustuttava myönteiseen ehdollisuuteen siten, että tarjotaan taloudellista tukea ja perustetaan kehitysohjelmia sääntöjenvastaisen maahanmuuton torjumiseksi.

4.5.3 EU:hun sääntöjen vastaisesti saapuneiden maahanmuuttajien palauttamisessa on noudatettava sovittuja sääntöjä. Palautussopimukset kolmansien maiden kanssa ovat siis keskeisen tärkeitä sen varmistamiseksi, että kotimaahan palaavien maahanmuuttajien oikeuksia kunnioitetaan täysimääräisesti.

4.5.4 Perusoikeuskirjassa kielletään nimenomaisesti joukkokarkotukset ja taataan, ettei ketään palauteta, karkoteta tai luovuteta sellaiseen maahan, jossa häntä uhkaa vakavasti kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu. Kyseessä on palauttamatta jättämisen periaate. Useat kansalaisjärjestöt ovat kuitenkin tuoneet julkii joukkokarkotuksia sekä luvattomien maahanmuuttajien ja turvapaikanhakijoiden karkotuksia maihin, joissa loukataan ihmisoikeuksia. ETSK muistuttaa, että Euroopan ihmisoikeussopimuksessa sekä perusoikeuskirjassa on määräyksiä, jotka ovat sovellettavissa sääntöjenvastaista maahanmuuttoa koskevaan EU:n politiikkaan erityisesti suojelun osalta palauttamisen, karkottamisen ja luovuttamisen ollessa kyseessä.

4.5.5 Vaikeasti sairaita henkilöitä eikä raskaana olevia naisia ei voida Euroopan ihmisoikeus-sopimuksen 3 artiklaa koskevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkinnan mukaisesti ottaa säilöön eikä poistaa maasta, sillä he tarvitsevat terveydenhoitoa. Myös alaikäisten asema edellyttää erityishuomiota ja -suojelua, erityisesti jos he ovat vailla huoltajaa.

⁽⁶⁾ Yhteistyössä Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön kanssa.

⁽⁷⁾ Palauttamista koskevat 20 suuntaviivaa, CM(2005) 40.

4.5.6 ETSK toteaa jälleen kerran vastustavansa turvapaikanhakijoiden ja sääntöjen vastaisesti maassa oleskelevien henkilöiden pitämistä säilöönotto-olosuhteissa, sillä **säilöönottokeskuksiin sulkemisen** on oltava kaikissa tapauksissa poikkeuksellinen toimenpide⁽⁸⁾. Komitea esittää, että EU:ssa ja sen ulkopuolella sijaitsevien säilöönottokeskusten avoimuutta lisätään ja että UNHCR:ä informoidaan säilöön otettujen henkilöiden tilanteesta.

5. EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan ulkoinen ulottuvuus

5.1 Kokonaisvaltainen lähestymistapa maahanmuuttoon ja liikkuvuuteen

5.1.1 Ensimmäisen askeleen otti Eurooppa-neuvosto, joka hyväksyi **maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan** vuoden 2005 lopulla. Eurooppalaisen maahanmuuttopolitiikan ulkoisen ulottuvuuden kehittämiseksi on käynnistetty useita komission aloitteita.

5.1.2 **Liikkuvuuskumppanuudet** on tärkein maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevan tarkistetun kokonaisvaltaisen lähestymistavan poliittinen väline. Niiden kokeiluvaihe on nyt päättynyt, ja komissio teki niiden toteuttamisesta poliittisen arvion vuonna 2009⁽⁹⁾.

5.1.3 Komissio suositti, että maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uusiin haasteisiin (joita ovat esimerkiksi sota ja väestöliikkeet Välimeren alueella) pyritäisiin vastaamaan käynnistämällä muuttoliikkeitä, liikkuvuutta ja turvallisuutta EU:ssa koskeva vuoropuhelu. Tämä ilmenee komission tiedonannosta ”Muuttoliikettä, liikkuvuutta ja turvallisuutta koskeva vuoropuhelu eteläisen Välimeren maiden kanssa”, COM(2011) 292. Sen jälkeen EU on käynnistänyt vuoropuhelut eräiden maiden kanssa.

5.1.4 Kuusi liikkuvuuskumppanuutta on solmittu seuraavien maiden kanssa: Kap Verde (toukokuu 2008)⁽¹⁰⁾, Moldova (toukokuu 2008)⁽¹¹⁾, Georgia (marraskuu 2009)⁽¹²⁾, Armenia (lokakuu 2011)⁽¹³⁾, Azerbaidžan (joulukuu 2013)⁽¹⁴⁾ ja Marokko (kesäkuu 2013)⁽¹⁵⁾. Tunisian kanssa käytävät liikkuvuuskumppanuutta koskevat neuvottelut on viety päätökseen, ja yhteinen julkilausuma allekirjoitettiin 3. maaliskuuta 2014. Jordanian kanssa on käynnistetty liikkuvuuskumppanuutta koskevat neuvottelut, ja ne on määrä saada päätökseen ennen Kreikan puheenjohtajakauden päättymistä. Lisäksi maahanmuuttoa, liikkuvuutta ja turvallisuutta koskevaa vuoropuhelua ollaan aloittamassa muiden eteläisen Välimeren maiden, kuten Egyptin, Libyan, Algerian ja Libanonin, kanssa. EU:n ja Afrikan huippukokouksen maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevassa julistuksessa⁽¹⁶⁾ on kokonaisvaltainen lähestymistapa, jota ETSK kannattaa.

5.1.5 Komissio julkaisi arvion maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevasta kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta vuonna 2011. Siinä se kehotti EU:ta vahvistamaan ulkoista muuttoliikepolitiikkaansa ja esitteli tarkistetun maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan⁽¹⁷⁾, joka perustuu neljään pilariin: 1) laillisen maahanmuuton ja liikkuvuuden organisointi ja helpottaminen 2) laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan estäminen ja vähentäminen 3) kansainvälisen suojelun parantaminen ja turvapaikkapolitiikan ulkoisen ulottuvuuden edistäminen ja 4) maahanmuuton ja liikkuvuuden kehitysvaikutuksen maksimointi.

⁽⁸⁾ Ks. ETSK:n 16. heinäkuuta 2009 antama lausunto aiheesta ”Turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevat vähimmäisvaatimukset”, esittelijä: An Le Nouail Marlière. Lausunto hyväksyttiin 15. ja 16. heinäkuuta 2009 pidetyssä täysistunnossa.

⁽⁹⁾ Euroopan komissio (2009), ”Liikkuvuuskumppanuudet muuttoliikettä koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan välineenä”, komission yksiköiden valmisteluasiakirja, SEC (2009) 1240, Bryssel, 18. syyskuuta.

⁽¹⁰⁾ Euroopan unionin neuvosto (2008), yhteinen julistus Euroopan unionin ja Kap Verden välisestä liikkuvuuskumppanuudesta, 9460/08 ADD2, Bryssel, 20. toukokuuta.

⁽¹¹⁾ Euroopan unionin neuvosto (2008), yhteinen julistus Euroopan unionin ja Moldovan välisestä liikkuvuuskumppanuudesta, 9460/08 ADD1, Bryssel, 21. toukokuuta.

⁽¹²⁾ Euroopan unionin neuvosto (2009), yhteinen julistus Euroopan unionin ja Georgian välisestä liikkuvuuskumppanuudesta, 16396/09, Bryssel, 20. marraskuuta.

⁽¹³⁾ Euroopan unionin neuvosto (2011), yhteinen julistus Euroopan unionin ja Armenian välisestä liikkuvuuskumppanuudesta, 14963/1/11, 11. lokakuuta 2011.

⁽¹⁴⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1215_en.htm, 5.12.2013.

⁽¹⁵⁾ Euroopan unionin neuvosto (2013), yhteinen julistus Euroopan unionin ja Marokon välisestä liikkuvuuskumppanuudesta, 6139/13, 3. kesäkuuta 2013.

⁽¹⁶⁾ EU-Afrikka -huippukokous Brysselissä 2.–3. huhtikuuta 2014.

⁽¹⁷⁾ Komission tiedonanto ”Maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskeva kokonaisvaltainen lähestymistapa”, COM(2011) 743 final, 18.11.2011.

5.1.6 Liikkuvuuskumppanuuksissa on joitakin rajoituksia, joista ETSK toivoisi päästävän eroon lähivuosina. Oikeudellisesta näkökulmasta ne ovat tietynlaista ei-sitovaa oikeutta. Ne ovat EU:n, asianosaisten jäsenvaltioiden ja EU:n ulkopuolisen maan yhteisiä julkilausumia, mutta ne eivät sido osapuolia. Niiden joustava luonne helpottaa poliittiseen sopimukseen pääsemistä, mutta se ei aseta oikeudellisia velvoitteita. Kuten ETSK on jo todennut ⁽¹⁸⁾, liikkuvuuskumppanuuksien tulisi olla osapuolia sitovia kansainvälisiä sopimuksia.

5.1.7 Liikkuvuuskumppanuuksissa tulisi kehittää liikkuvuuden ja maahanmuuton osioita nykyistä kokonaisvaltaisemmin ja tasapainoisemmin, ja tämän tulisi kuulua niiden painopistealoihin. Toistaiseksi painopistealat ovat painottuneet turvallisuuteen, paluuseen, luvattomien maahanmuuttajien takaisinottoon ja rajavalvontaan. Komission vuoropuhelua koskevassa tiedonannossa todetaan, että liikkuvuuden lisääminen edellyttää kolmansien maiden täyttävän erityisehtoja. ETSK:n näkemyksen mukaan EU:n tulisi tarjota näille maille maahanmuuttomahdollisuuksia laillisten ja avoimien menettelyjen avulla ⁽¹⁹⁾.

5.1.8 ETSK ehdottaa, että EU:n tulee avata kumppanimaille kanavia ihmisten liikkuvuudelle, viisumien saamiselle ja uusien maahanmuuttajien maahanpääsulle. Komitea ⁽²⁰⁾ kannattaa sitä, että uusiin sopimuksiin sisällytetään muita näkökohtia, kuten:

- valmiuksien parantaminen työvoiman tarjonnan ja kysynnän tasapainottamiseksi
- korkeakoulu- ja ammattitutkintojen ja -pätevyysien tunnustaminen
- sellaisten oikeudellisten puitteiden laatiminen ja noudattaminen, joiden avulla voidaan parantaa eläkeoikeuksien siirtämistä
- EU:ssa olevia vapaita työpaikkoja koskevan tiedonsaannin parantaminen
- toimia yhteistyön tiivistämiseksi ammattipätevyysien sekä työvoiman tarjonnan ja kysynnän tasapainon alalla Euroopan koulutussäätiön jo tekemän työn pohjalta.

5.1.9 EU:n maahanmuuttokeskusten perustaminen lähtömaihin vahvistaa EU:n läsnäoloa näissä maissa samalla kun se myös poistaa salakuljetusryhmien levittämää väärää tietoa ja kannustaa laillista maahanmuuttoa koskevien hakemusten tekoon. Erityishuomiota tulee kiinnittää paikallisen kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseen tai sellaisen puuttuessa sen luomiseen.

5.1.10 Suurista väestön liikkeistä johtuvissa humanitaarisen kriisin tilanteissa EU voisi rahoittaa maahanmuuttokeskusten ja tilapäisten majoituskeskusten perustamisen ottaen huomioon myönteisen mahdollisuuden periaatteen. Näissä keskuksissa tarjottaisiin apua tarvitseville ihmisille kansainvälisen turvapaikkajärjestelmän suoja yhteistyössä UNHCR:n ja Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön kanssa.

5.1.11 EU:n on tehtävä sopimuksia kauttakulkumaiden kanssa ja kiinnitettävä erityishuomiota ihmisoikeusperiaatteita ja kotimaahan kuljettamista koskeviin vaatimuksiin.

5.1.12 Sopimusten allekirjoittaminen voisi myös ulottua **Frontexin** ja **Europolin** kanssa tehtävään yhteistyöhön. Järjestäytyneiden salakuljetusverkostojen torjunta on keskeinen tekijä sääntöjenvastaisen maahanmuuton ehkäisemisessä ja vähentämisessä. Salakuljettajien hyväksikäytön kohteeksi joutuvia tulisi pitää viattomina uhreina.

5.1.13 Lampedusan katastrofin jälkeen oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa perustettiin Välimeren erityistyöryhmä 7.–8. lokakuuta 2013. Ryhmä julkaisi työnsä päätteeksi Välimeren erityistyöryhmän työtä koskevan tiedonannon COM(2013) 869, johon sisältyy lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin toimenpidepaketti viidelle pääasialliselle toiminta-alalle: yhteistyötoimet kolmansien maiden kanssa; alueellinen suojeleminen, uudelleensijoittaminen ja laillisten väylien kehittäminen EU:hun pääsemiseksi; ihmiskaupan, ihmisten salakuljetuksen ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta; rajavalvonnan tehostaminen; sekä siirtolaistulvan kohteeksi joutuvien jäsenvaltioiden auttaminen ja niiden taakan jakaminen.

⁽¹⁸⁾ Asiakokonaisuus REX/351.

⁽¹⁹⁾ Asiakokonaisuus REX/351.

⁽²⁰⁾ Asiakokonaisuudet SOC/268 ja REX/236.

5.1.14 ETSK:n mielestä on olennaisen tärkeää, että lyhyen aikavälin toimia täydennetään pitkän aikavälin toimilla, joiden tarkoituksena on puuttua omaan tahtoon perustumattoman maahanmuuton perimmäisiin syihin.

5.1.15 Vuoden 2013 joulukuussa kokoontunut Eurooppa-neuvosto kannatti ehdotettuja toimia ja toisti olevan tarpeen toimia määrätietoisesti kuolemantapausten ehkäisemiseksi merellä ja inhimillisten tragedioiden välttämiseksi tulevaisuudessa. Eurooppa-neuvosto vahvisti, että on ensisijaisen tärkeää tehdä yhteistyötä kolmansien maiden kanssa tällaisten tapahtumien estämiseksi.

Bryssel 9. heinäkuuta 2014

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Talous- ja rahaliiton toteuttaminen – Euroopan talous- ja sosiaalikomitean ehdotukset unionin uutta lainsäädäntökautta silmällä pitäen”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2014/C 451/02)

Esittelijät: **Joost VAN IERSEL** ja **Carmelo CEDRONE**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 19. syyskuuta 2013 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

Talous- ja rahaliiton toteuttaminen – Euroopan talous- ja sosiaalikomitean ehdotukset unionin uutta lainsäädäntökautta silmällä pitäen.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 19. toukokuuta 2014.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 9.–10. heinäkuuta 2014 pitämässään 500. täysistunnossa (heinäkuun 9. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 195 ääntä puolesta ja 8 vastaan 9:n pidättyessä äänestämästä.

1. Etenemissuunnitelma unionin uudelle lainsäädäntökaudelle

Ottaen huomioon EU:n talous- ja rahaliiton edessä olevat valtavat haasteet ETSK katsoo seuraavaa:

- Talous- ja rahaliitto (EMU) on EU:n jatkokehittämisen kulmakivi, ja sen tavoitteena on edistää elämänlaatua, hyvinvointia ja vakautta EU:n kansalaisten hyväksi. Luottamuksen rakentaminen ja reaali taloudelle suotuisat olosuhteet ovat kasvun, työllisyyden, kilpailukyvyyn ja investointien edistämisen ennakoedellytyksiä. Nämä seikat korostavat EMUn merkitystä euroalueelle ja myös euroalueen ulkopuolisille maille.
- Kehityskulkujen ennakoimattomuus pakottaa euroalueen luomaan asianmukaiset edellytykset pikaisesti, sillä nykypäivän globalisoituneessa toimintaympäristössä mikään Euroopan maa ei pysty takaamaan toimintavapauttaan yksin. Tällä on huomattavia vaikutuksia EMUn hallinnointiin ja sen harjoittamiin toimiin.
- Talous- ja rahaliitto ei selviä omin voimin. Se luotiin alun perin Euroopan sisäisen avoimen tilan ja sisämarkkinoiden valmiiksi saattamiseksi. Talouskurin lisäksi EU:n ja jäsenvaltioiden tulee laatia samanaikaisesti myös talous- ja sosiaalipolitiikkoja onnistuneen vakauttamisen keskeisiin tekijöihin kuuluvien kasvun ja työllisyyden edistämiseksi ⁽¹⁾.
- Jotta voidaan varmistaa jäsenvaltioiden lähentyminen useilla aloilla, tulevaisuudessa on toteutettava perusteellisia mukautuksia talous- ja rakennepolitiikoissa, joita on tähän mennessä pidetty laajalti jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvina aloina. Yhteisen luottamuksen rakentamisen tulee korvata epäluottamus ja jännitteet. Unionin yhtenäisyyden lisääntyminen vaikuttaa koko yhteiskuntaan. Tulee varmistaa, että työmarkkina- ja kansalaisvuoropuhelua käydään kaikilla tasoilla.

Edellä todetun valossa ETSK kehottaa laatimaan unionin uudella lainsäädäntökaudella viipymättä etenemissuunnitelman kiireellistä ratkaisua vaativiin ongelmiin puuttumiseksi.

Tätä varten ETSK ehdottaa seuraavaa:

- I. Tulee **toteuttaa talous- ja rahaliitto** niin, että se tukeutuu vankkaan euroalueen hallinnointiin ja hallintorakenteeseen ja perustuu
 - i. **raha- ja finanssipoliittiseen pilariin**, johon liittyy myös täysivaltaisen, EU-vetoisen pankkiunionin toteuttaminen Euroopan laajuisten pääomamarkkinoiden luomiseksi sekä veronmaksajien suojeleminen liialliselta riskinotolta ja hallitsemattomilta maksukyvyyttömyystilanteilta

⁽¹⁾ Ks. asiakokonaisuuteen ECO/336 kuuluva ETSK:n lausunto ”Euromaiden talouspolitiikat”, esittelijä: Thomas Delapina, kohta 1.6 (EUVL C 133, 9.5.2013).

- ii. **talouspilariin**, jossa kuvastuu jäsenvaltioiden yhä suurempi keskinäinen riippuvuus sekä makro- että mikrotasolla, jotta voidaan vahvistaa päätöksentekoprosessia talouspolitiikan alalla ja edistää siten kasvua, työllisyyttä, kilpailukykyä, lähentymistä ja Euroopan sisäistä solidaarisuutta
 - iii. **sosiaaliseen pilariin**, jotta talouden sopeutusten sosiaaliset vaikutukset voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon
 - iv. **poliittiseen pilariin**, johon kuuluu mm. suurempi vastuullisuus ja demokraattinen legitiimiyys uskottavuuden ja luottamuksen edistämiseksi.
- II. Tulee käynnistää mahdollisimman pian aito **eurooppalainen kasvu- ja työllisyysuunnitelma** sellaisen laajan investointiohjelman perusteella, joka pohjautuu finanssipoliittista elvytystä tukeviin julkisiin ja yksityisiin investointeihin. Lisäksi tulee varmistaa **olemassa olevien välineiden** – etenkin talouspolitiikan ohjauspaketin (*six-pack*), budjettikuripaketin (*two-pack*) ja EU-ohjausjakson – tasapainottaminen ja **asianmukainen täytäntöönpano**.
- III. Tulee laatia aikataulu ja järjestelyt kattavan **poliittisen EU:n luomiselle**. Tulee myös pohtia tällaisen unionin institutionaalista rakennetta uuden Eurooppa-valmistelukunnan puitteissa.
- IV. Tulee laatia talous- ja rahaliiton **viestintää ja yksinkertaistamista** koskeva strategia komission, Euroopan parlamentin, jäsenvaltioiden ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyönä.

2. Talous- ja rahaliitto kulmakivenä

2.1 ETSK korostaa, että kokonaan toteutetun ja toimivan talous- ja rahaliiton vaikutus ulottuu paljon talousarviota, rahamarkkinoita ja pankkeja koskevia järjestelyjä pidemmälle. Määrätietoisien johtamisen olisi valettava kansalaisiin ja talouden toimijoihin uskoa yhteiseen tehtävään ja yhteiseen EU:hun.

2.2 Seuraavat viisi vuotta ovat ratkaisevan tärkeitä talous- ja rahaliiton vielä haavoittuvaisen rakenteen valmiiksi saattamisessa. Tämä edellyttää ensisijaisesti vastuun kantamista, avoimuutta ja läpinäkyvyyttä, ja siksi euroalueen jäsenvaltioiden hallituksilta, neuvostolta ja kaikilta muilta EU:n elimiltä tarvitaan tehokkaita toimia ja selkeää ja selvää viestintää ilman ristiriitaisia puheita.

2.3 ETSK on yhtä mieltä eräiden merkittävien eurooppalaisten poliitikkojen esittämästä vaatimuksesta, jonka mukaan poliittinen unioni on suunta, johon tulevaisuudessa olisi pyrittävä⁽²⁾. ETSK katsoo vaatimuksen esittäjien tavoin, että poliittinen unioni ei ole ainoastaan talous- ja rahaliiton toteuttamisen viimeinen vaihe vaan siihen liittyen on otettava huomioon nykypäivän globalisoituneen maailman laajempi konteksti, joka haastaa merkittävällä tavalla westfalenilaisen järjestyksen ja yksittäisten valtioiden sääntelyvalmiudet.

2.4 Tämän päivän globalisoituneessa maailmassa mikään yksittäinen Euroopan valtio ei selviä yksin. Näin ollen valtioiden itsemääräämisoikeudelle saadaan paremmat takeet toimimalla yhteisissä poliittisissa ja taloudellisissa puitteissa.

2.5 Puheenjohtaja Van Rompuy antamassa selvityksessä ”Kohti todellista talous- ja rahaliittoa” ja marraskuussa ja joulukuussa 2012 annetuissa tähän selvitykseen liittyvissä komission tiedonannoissa esiteltiin alustava etenemissuunnitelma, joka sisältää samansuuntaisia konkreettisia toimenpiteitä. ETSK on ilmaissut suhtautuvansa tähän myönteisesti⁽³⁾. Suurimpana ongelmana on, että yhteisen valuutan hallinnoinnin ja hallitustenvälisesti toteutettavan talouden ohjauksen ja hallinnan erillisyyksien aiheuttaa ylipääsemättömiä jännitteitä, vaikka huomattavaa edistystä onkin tapahtunut. ETSK kehottaa säilyttämään Van Rompuy selvityksen tulevana kautena tehtävien lainsäädäntöaloitteiden poliittisena perustana.

2.6 Talous- ja finanssikriisi on kohdistunut erityisesti euroalueeseen ja paljastanut talous- ja rahaliiton nykyiset rajoitukset. Monet ovat mietäneet euron pikemminkin valtioita ja kansalaisyhteiskuntaa jakavaksi tekijäksi kuin Euroopan integraatiovälineeksi, mikä vaarantaa koko unionin tulevaisuuden. Tämän väärän mielikuvan mukaisesti ajateltaessa ei oteta huomioon, että kriisi – jonka syyt olivat pitkälti euroalueen ulkopuolisia – olisi ollut syvempi ilman yhteistä valuuttaa.

⁽²⁾ Ks. erityisesti Wolfgang Schäublen puhe Paulskirchessä 3. lokakuuta 2011 ja Kaarle Suuri -palkinnon luovuttamistilaisuudessa toukokuussa 2012 sekä Giorgio Napolitanon puhe Euroopan parlamentissa 3. helmikuuta 2014.

⁽³⁾ Ks. asiakokonaisuuteen ECO/340 kuuluva ETSK:n lausunto ”Tiivis ja aito talous- ja rahaliitto”, esittelijä: Carmelo Cedrone (EUVL C 271, 19.9.2013).

2.7 Maaryhmien välinen epätasapaino ja taloudelliset erot, jotka ovat olleet olemassa vuodesta 1991 lähtien ja joihin ei ole koskaan pureuduttu, jarruttavat nyt yhdentymisprosessin edistymistä. Myös vaarallisia jakolinjoja ja uudelleenkansallistamispyrkimyksiä on nousemassa esille.

2.8 Tätä menoa tulevaisuudesta tulee ennalta arvaamatonta. Merkit elpymisestä pitävät yllä optimismia ja hälventävät kriisitunnelman. Alhaisen tai maltillisen kasvun odotetaan kuitenkin jatkuvan vielä melko pitkään osittain siksi, että talous- ja rahaliittoa ei ole vielä saatettu valmiiksi ja että EU:n rahoitusmarkkinat ovat pirstaleiset. ETSK varoittaa suhtautumasta huolettomasti näihin ongelmiin, sillä talous heilahtelee ja takaiskut ovat mahdollisia tulevina vuosina.

2.9 Tätä taustaa vasten äskettäiset päätökset esimerkiksi talouspolitiikan ohjauspaketista, budjettikuripaketista ja – vaikkakin suppeamuotoisesta – pankkiunionista olivat erittäin tarpeellisia ja kiireellisiä. Näiden uusien ohjaus- ja hallintamekanismien taustalla ovat kuitenkin suurelta osin pikemminkin budjetti- ja vakaushuolet kuin huoli ihmisistä, minkä takia niihin ei ole sisällytetty kasvua tukevia ja sosiaalisia toimenpiteitä. Lisäksi pitkäkö päätöksentekoprosessi ja järjestelmän monimutkaisuus ovat johtaneet jäsenvaltioissa ja neuvostossa hiljaiseen tai avoimeen vastarintaan poliittisen epäluottamuksen sekä kansallisen itsemääräämisoikeuden painottamisen johdosta. Tilanne on jo aiheuttanut unionille taloudellisia ja sosiaalisia seuraamuksia, ja se heikentää unionin kansainvälistä asemaa, joten luottamuksen rakentaminen on perustavan tärkeää esteiden ylittämiseksi.

2.10 ETSK kehottaa siksi painokkaasti laatimaan Euroopan parlamentin seuraavaksi vaalikaudeksi vakuuttavan ja ajallisesti tarkkaan määritellyn etenemissuunnitelman seuraavista askelista, joissa on keskityttävä talous- ja rahaliiton toteuttamiseen tiiviissä yhteydessä Eurooppa 2020 -strategian tavoitteisiin ja lippulaivahankkeisiin. Tässä lausunnossa ehdotetaan joitakin keskeisiä osatekijöitä etenemissuunnitelmaa varten.

2.11 EU:n sisällä eriytettyä yhdentymistä on jo toteutettu menestyksekkäästi eri politiikanaloilla, ja sen olisi jatkossakin oltava keskeinen periaate. Monet talous- ja rahaliiton valmiiksi saattamiseksi tarvittavat päätökset voidaan toteuttaa voimassa olevan oikeuden nojalla ja/tai tiiviimmällä yhteistyöllä, mutta osa edellyttää uutta perussopimusta ja/tai muutoksia nykyisiin sopimuksiin. Tällaisten päätösten avulla voitaisiin kuroa umpeen viiveet EMUn toteuttamisessa ja ryhtyä nopeisiin toimiin unohtamatta pitkän aikavälin näkymiä ja sitä, että myös euroalueella tarvitaan todellisia institutionaalisia rakenneuudistuksia yksittäisissä valtioissa toteutettavien uudistusten rinnalla.

3. Ensimmäinen vaihe: aito kasvu- ja työllisyysuunnitelma nykyisen lainsäädännön nojalla

3.1 Unionin seuraavan lainsäädäntökauden etenemissuunnitelman ensimmäiseen välittömään vaiheeseen kuuluu aidon kasvu-, työllisyys- ja vakaussopimuksen allekirjoittaminen ja täytäntöönpano talouden elvyttämiseksi ja velkojen takaisinmaksuedellytysten luomiseksi (eurooppalainen New Deal). Suunnitelmaan on sisällyttävä ainakin seuraavat kohdat:

- EIP:n ja EIR:n liikkeeseen laskemat euroalueen yhteiset joukkolainat (jo osittain käynnistetty hankejoukkolainoja koskevan aloitteen yhteydessä): Näin voitaisiin rahoittaa pk-yrityksiä sekä infrastruktuurien, terveyden, koulutuksen, kaupunkiuudistamisen, ympäristön ja Euroopan laajuisten verkkojen aloilla toteutettavia hankkeita maiden velkaa lisäämättä. Tällaisilla EIP:n ja EIR:n kohdennetuilla toimilla osoitettaisiin, että Euroopan unioni on sitoutunut aktiivisesti parantamaan yksityisten investointien rahoitusympäristöä⁽⁴⁾.
- Jäsenvaltioiden julkiset investoinnit, sosiaaliala mukaan luettuna⁽⁵⁾: Nämä lisättäisiin EU:n julkisiin investointeihin yhteisesti sovittujen parametrien mukaisesti. Yhdistettynä asianmukaisiin rakenneuudistuksiin tämä myös edistäisi yksityisiä investointeja (kultainen sääntö).
- Säästötoimien lievittäminen tai väliaikainen keskeyttäminen kriisin vallitessa: Säästöpolitiikka on yksi taantuman, kysynnän vähentymisen ja työttömyyden lisääntymisen pääasiallisista syistä, ja se on hidastanut elpymistä. Olisikin siirryttävä pelkän säästöpolitiikan soveltamisesta yhteisesti sovittuihin uudistuksiin, jotka mahdollistavat kestävä kasvun, työpaikkojen luomisen ja tuottavuuden lisäämisen⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ Ks. seuraavat ETSK:n lausunnot: asiakokonaisuuteen ECO/307 kuuluva lausunto "Taloukasvun elvyttäminen" (EUVL C 143, 22.5.2012), asiakokonaisuuteen ECO/334 kuuluva lausunto euron tulevaisuudesta (EUVL C 271, 19.9.2013) ja asiakokonaisuuteen ECO/340 kuuluva lausunto "Tiivis ja aito talous- ja rahaliitto" (EUVL C 271, 19.9.2013), esittelijä: Carmelo Cedrone.

⁽⁵⁾ Ks. asiakokonaisuuteen SOC/496 kuuluva ETSK:n lausunto "Sosiaalisten investointien vaikutukset", esittelijä: Wolfgang Greif (ei vielä julkaistu EUVL:ssä).

⁽⁶⁾ Ks. asiakokonaisuuteen ECO/336 kuuluva ETSK:n lausunto "Euromaiden talouspolitiikat", esittelijä: Thomas Delapina (EUVL C 133, 9.5.2013).

- Yhteisesti sovitut tukitoimenpiteet kasvun, työllisyyden ja sosiaalisten näkökohtien edistämiseksi on nivottava budjettikuripaketin, talouspolitiikan ohjauspaketin ja finanssipoliittisen sopimuksen täytäntöönpanoon.
- *EU-ohjausjakson tehokkaampi täytäntöönpano*: Jo neljän vuoden ajan sovelletulla ohjausjaksolla on sekä lähentymisprosessissa että talouden sopeuttamisessa ehdottoman tärkeä rooli pyrittäessä talousunioniin. Vaikka se perustuu maltilliseen koordinoitimenetelmään, se voi tuottaa hyviä tuloksia. Sitä tulee kuitenkin soveltaa oikein, sen avoimuutta tulee lisätä, ja siitä tulee tiedottaa asianmukaisesti. Työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden osallistuminen ja sitoutuminen on varmistettava sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla.
- *Kansallisten uudistusohjelmien asianmukainen noudattaminen*: Hallintotapa on keskeinen kysymys. Kansallisten hallintotahojen toimintatavalla on tässä ratkaiseva merkitys, ja mahdollisesti edellytettävät parannukset olisi tuotava selvästi esille. Kaikkien sidosryhmien olisi voitava tarkastella ja komission olisi seurattava tiiviisti kansallisten uudistusohjelmien täytäntöönpanoa, mukaan lukien kansallisen hallinnon laatu.
- *Jäsenvaltioiden täysi sitoutuminen*: Ohjausjaksoprosessi on nykyisellään vieläkin liian teknokraattinen, mikä haittaa ohjausjakson toteuttamista. Kansalliset parlamentit sekä työmarkkinaosapuolet ja muut kansalaisyhteiskunnan organisaatiot olisi nivottava prosessiin niin, että ohjausjaksosta käydään perusteellinen keskustelu⁽⁷⁾.

4. Talous- ja rahaliiton syventäminen ja toteuttaminen seuraavan lainsäädäntökauden aikana

4.1 Raha- ja finanssipoliittinen pilari

4.1.1 Rahapolitiikkaan liittyen olisi euroalueen makrotalouden vahvistetun ohjausjärjestelmän mukaisesti täydennettävä EKP:n mandaattia ja asetettava se samalle viivalle Euroopan ulkopuolisten maiden sekä EU:hun ja euroalueeseen kuulumattomien Euroopan maiden keskuspankkien mandaattien kanssa, jolloin se voisi muun muassa toimia hätärahoittajana ja tasavertaisena kumppanina kansainvälisillä foorumeilla säilyttäen kuitenkin täyden riippumattomuuden. EKP:lle pitäisi antaa kaikki valmiudet ehkäistä maksuvalmiuskriisit investointeja (pk-yrityksiä) suosivalla tavalla.

4.1.2 Kaikkea vastuuta ei voida kuitenkaan säilyttää EKP:lle. Täysimittainen *pankkiunioni* on oleellisen tärkeä pyrittäessä kohti finanssi- ja talousunionia⁽⁸⁾. Jäsenvaltiot ovat valtioiden ja pankkien välillä yhä olevan kytköksen takia edelleen vastahakoisia luomaan tarvittavia poliittisia ja taloudellisia edellytyksiä, minkä seurauksena sopivimpien ja tehokkaiden päätösten teko on lykkäytynyt.⁽⁹⁾ Tämä heikentää myös mahdollisuuksia tehokkaaseen, EKP:n suorittamaan kaikkien pankkien valvontaan, jonka avulla pitäisi torjua finanssimarkkinoiden pirstaloitumista, katkaista ei-toivottavat yhteydet kansallisen politiikan ja pankkien väliltä ja luoda suotuisat edellytykset pankkien yhdistymiselle rajojen yli.

4.1.3 Euroopan parlamentti onnistui neuvoston kanssa pankkiunionista käymissään neuvotteluissa varmistamaan yhteisymmärryksen etenemisestä kohti yhteistä kriisinratkaisumekanismia ja yhteistä kriisinratkaisurahastoa⁽¹⁰⁾. ETSK yhtyy täysin EP:n kantaan. Päätökset edistänevät lähitulevaisuudessa Yhdysvaltojen markkinoihin verrattavissa olevien yhtenäisten eurooppalaisten pääomamarkkinoiden muodostumista.

4.1.4 Täysimittainen pankkiunioni edellyttää hyvin järjestettyä yhteistä kriisinratkaisumekanismia, yhdenmukaistettuja jäsenvaltioiden talletussuojarahastoja ja Euroopan vakausmekanismia (EVM), joka mahdollistaa pankkien suoran pääomittamisen⁽¹¹⁾. Tähän liittyvän päätöksentekomekanismin olisi oltava tehokas, ja sen puitteissa on voitava toimia nopeasti. Näiden osatekijöiden luomista ja toteuttamista on vauhditettava.

4.1.5 Pankkiunioni ei kuitenkaan yksinään riitä talouden ja investointien edistämiseen. Jotta *Euroopan finanssialan* häiriönsietokyky paranisi, lähivuosina on annettava tärkeä sija myös Basel III -sääntöjen kattavalle täytäntöönpanolle, finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmälle ja kansainvälisten sopimusten (G20) mukaisen ratkaisun etsimiselle sellaisia pankkeja varten, joita pidetään liian suurina kaatumaan.

⁽⁷⁾ Ks. asiakokonaisuuteen EUR/006 kuuluva ETSK:n lausunto ”Vuotuinen kasvuselvytys 2014”, esittelijä: Evelyne Pichenot (ei vielä julkaistu EUVL:ssä).

⁽⁸⁾ Ks. asiakokonaisuuteen ECO/339 kuuluva ETSK:n lausunto ”Pankkiunionia koskeva säädöspaketti”, esittelijä: Carlos Trias Pinto (EUVL C 11, 15.1.2013).

⁽⁹⁾ Ks. 19.–20. joulukuuta 2013 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmät.

⁽¹⁰⁾ Ks. neuvoston ja EP:n 20. maaliskuuta 2014 saavuttama yhteisymmärrys yhteisestä kriisinratkaisumekanismista.

⁽¹¹⁾ Ks. seuraavat ETSK:n lausunnot: asiakokonaisuuteen ECO/333 kuuluva lausunto ”Luottolaitosten elvytys ja kriisinratkaisu”, esittelijä: Lena Roussanova (EUVL C 44, 15.2.2013), ja asiakokonaisuuteen ECO/350 kuuluva lausunto ”Yhteinen kriisinratkaisumekanismi”, esittelijä: Daniel Mareels (EUVL C 67, 6.3.2014).

4.1.6 Komission jäsenen Michel Barnier'n hiljattain julkaisema laaja pankkeja ja finanssimarkkinoita koskeva lainsäädäntöpaketti voi edistää merkittäväällä tavalla finanssimarkkinoiden moitteetonta toimintaa Euroopassa, ja sen avulla voidaan luoda vakaa ja luotettava pankkisektori. Tämä on ensiarvoisen tärkeää reaalitalouden kannalta. Neuvoston viimeisimmät alaa koskevat päätökset menevät vain osittain toivottuun suuntaan.

4.1.7 Riittävä luotonsaanti on talouden elpymisen ja kasvun sekä kehityksen kannalta kaikkein tärkeintä. EU:n lainsäädännössä on tämän vuoksi tasapainotettava pankkialan tiukkojen reunaehtojen varmistaminen ja riittävien mahdollisuuksien luominen operatiivisille pankkitoiminnoille ajatellen erityisesti sitä, että edistetään investointeja, jotka ovat välttämättömiä kaikessa kasvupolitiikassa. On sanomattakin selvää, että riittävät järjestelyt aloittelevien yritysten ja pk-yritysten tukemiseksi ovat ratkaisevan tärkeitä ⁽¹²⁾.

4.2 Makrotalous- ja talousarviopilari

4.2.1 Eurooppa-neuvostossa näihin asioihin liittyen käyty työläs keskustelu sitovista talouden uudistamista koskevista sopimuksista on ollut paljonpuhuvaa ja aiheuttanut pettymyksiä ⁽¹³⁾. ETSK kehottaakin komissiota hiomaan ehdotustaan tällaisista sopimusjärjestelyistä. On käytävä lisäkeskusteluja järjestelyjen muodon, rahoituksen ja demokraattisen oikeutuksen osalta ⁽¹⁴⁾.

4.2.2 Yhteisesti sovitusta sopimusjärjestelyistä ja niihin liittyvistä solidaarisuusmekanismeista koostuvaan järjestelmään pohjautuvat kumppanuudet voisivat omalta osaltaan edistää ja tukea asianmukaisia sopeuttamistoimia. Tällaiset järjestelyt edistäisivät sekä jäsenvaltioiden vastuullisuutta yhteisessä kehityksessä että uudistuksia kaikilla kestävässä kasvun, kilpailukykyyn ja työllisyyteen liittyvillä aloilla. Kaikki nämä kolme tekijää vahvistavat EU:ta kokonaisuutena ⁽¹⁵⁾. Tällainen kehys voisi auttaa tarjoamaan maakohtaisiin epäsymmetrisiin šokkeihin EU:n vastauksen, joka olisi yksi EU:n solidaarisuuden muoto.

4.2.3 Tällaiset kumppanuudet voisivat edistää koheesiota ja ihmisten luottamusta, mikä on välttämätöntä kansallista itsemääräämisoikeutta koskevan huolen hälventämiseksi. Tämä puolestaan edistäisi EU:n yhteisöllisyyttä, joka on välttämätön perusta euroalueen talousarvion, Euroopan unionin solidaarisuusrahaston ja euroalueen yhteisten joukkolainojen kaltaisten EU:n välineiden kehittämistä varten.

4.2.4 Talousjärjestelmien – myös verotusjärjestelmien – lähentäminen niin, että lisäksi luodaan solidaarisuusväline, on keskeinen tekijä pyrittäessä vähitellen kaventamaan maiden välisiä makro- ja mikrotaloudellisia eroja ⁽¹⁶⁾. Keskipitkällä aikavälillä tästä välineestä kehittynee väijäämättä – vaikka se ehkä edellyttää perussopimusten muuttamista – taloudellinen korvausmekanismi, jolla voidaan tasapainottaa ja yhdentää euromaiden talouksia. Siitä voi loppujen lopuksi tulla osa euroalueen yhteistä talousarviota. Myös rakenne- ja koheesiorahastoja voitaisiin käyttää tässä tarkoituksessa.

4.2.5 Jotta neuvosto voisi käydä hedelmällisiä keskusteluja konkreettisten ehdotusten pohjalta, prosessissa tärkeimpänä toimijana olevan uuden komission on kannettava vastuunsa ja esitettävä lainsäädäntöehdotuksia aloilla, joilla keskustelua ovat tähän asti hallinneet jäsenvaltiot, kuten komission jäsen Michel Barnier toimi rahoitusjärjestelmän sääntelyyn liittyvissä yhteyksissä.

4.2.6 Tähän mennessä komissio ei ole hyödyntänyt tätä menetelmää riittävän tehokkaasti. Esimerkkejä tapauksista, joissa sitä voitaisiin käyttää, ovat merkittäviä talouspoliittisia uudistuksia koskevien suunnitelmien ennakkokoordinointi, talousuudistussuunnitelmat, joihin liittyy solidaarisuusmekanismi, sekä Euroopan velanlunastusrahaston perustaminen ja euroalueen velkakirjat. Sikäli kuin nämä ehdotukset edellyttävät muutoksia perussopimuksiin, komission olisi ilmoitettava tämä selvästi euroalueen jäsenille.

⁽¹²⁾ Ks. seuraavat ETSK:n lausunnot: asiakokonaisuuteen ECO/347 kuuluva lausunto "Pitkäaikainen rahoitus – rahoituspalvelusektori", esittelijä: Michael Smyth (EUVL C 327, 12.11.2013), ja asiakokonaisuuteen ECO/365 kuuluva lausunto "Pitkäaikainen rahoitus – seuranta", esittelijä: Michael Smyth, toinen esittelijä: Vincent Farrugia (ei vielä julkaistu EUVL:ssä).

⁽¹³⁾ Ks. 19.–20. joulukuuta 2013 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmät.

⁽¹⁴⁾ Ks. asiakokonaisuuteen ECO/348 kuuluva ETSK:n lausunto "Lähentymis- ja kilpailukykyväline / Merkittävät talouspolitiikan uudistussuunnitelmat", esittelijä: David Croughan (EUVL C 271, 19.9.2013), ja asiakokonaisuuteen EUR/006 kuuluva ETSK:n lausunto "Vuotuinen kasvuselitys 2014", esittelijä: Evelyne Pichenot (ei vielä julkaistu EUVL:ssä).

⁽¹⁵⁾ Ks. myös euroryhmän puheenjohtajan Jeroen Dijsselbloemin samanhenkinen puhe OECD:n seminaarissa "The Euro Area at the crossroads" Brysselissä 17. helmikuuta 2014.

⁽¹⁶⁾ Ks. asiakokonaisuuteen ECO/336 kuuluva ETSK:n lausunto "Euromaiden talouspolitiikat", esittelijä: Thomas Delapina (EUVL C 133, 9.5.2013). Myös muihin asiaankuuluviin verotuksen näkökohtiin olisi vähitellen kiinnitettävä huomiota.

4.2.7 Tällainen lähestymistapa pakottaa neuvoston ottamaan kantaa kyseisiin ehdotuksiin. Sen yhteydessä korostuu erilaisten poliittisten kantojen avoin ja selkeä esilletuonti, ja se on ainoa menetelmä, jonka avulla voidaan päästä eteenpäin nykyisen rakenteen hallitustenvälisestä umpikujasta. Komission on myös tiedotettava siitä asianmukaisesti eri sidosryhmille suurta yleisöä unohtamatta.

4.2.8 Keskipitkällä aikavälillä tarvitaan siis euroalueen mikro- ja makrotalouspolitiikkoja koskevaa *talouden ohjausta ja hallintaa* (jollaista on tarvittu jo Maastrichtin sopimuksesta lähtien), jossa siirrytään nykyisestä, toistaiseksi laihoja tuloksia tuottaneesta koordinoitimenetelmästä sellaiseen, joka perustuu yhteiseen päätösten tekoon kyseisten politiikkojen perusteista. Euroalueella ei ole varaa siihen, että talouspolitiikat olisivat jatkossakin erilliset, vaikka raha on yhteinen. Kyseiset politiikat on siis yhdenmukaistettava mm. EKP:n työn helpottamiseksi.

4.2.9 Epäsymmetristen šokkien tapauksessa käytettävä *uudelleenjakomekanismi*: Niin valtioita kuin kansalaisiakin koskevaa vastuullisuusperiaatetta ei voida erottaa solidaarisuusperiaatteesta. Olisikin toteutettava tietyn aikaa kestäviä konkreettisia toimenpiteitä heikoimmassa asemassa olevien väestöryhmien auttamiseksi. Tämä on kaikkien kansalaisten ja kaikkien maiden velvollisuus.

4.2.10 Samassa hengessä olisi siirryttävä kohti tarkoituksenmukaista, yhteisin säännöin toimivaa *euroalueen omaa talousarviota*. Ainoastaan siten voidaan edetä vähitellen kohti yhteistä finanssipolitiikkaa ja selviytyä mahdollisista tulevista šokeista. Rahoitus voidaan järjestää esimerkiksi kohdennetun veron, finanssitransaktioveron (mikäli se otetaan käyttöön koko euroalueella), hiiliveron tai esimerkiksi kuusi prosenttia ylittävistä maksutaseyliäämistä perittävän väliaikaisen maksun sekä yhteisten joukkolainojen liikkeeseenlaskun avulla.

4.2.11 *Valtionvelka*: Olisi otettava käyttöön mekanismi, jolla lopetetaan valtionvelalla keinottelu vapauttamatta kuitenkaan velkaantuneita maita vastuusta. Valtionvelka, josta enintään 60 prosentin osuus (ETSK:n ehdotuksen mukaisesti⁽¹⁷⁾) tai 60 prosentin osuuden ylittävä osa (velanlunastusrahasta koskevan komission ehdotuksen mukaisesti⁽¹⁸⁾) on asteittain muunnettu, voitaisiin pitää konsolidoidulla velkatilillä, jossa eri jäsenvaltiot hoitaisivat sitä osuutensa mukaisesti. Vaihtoehtoisesti voitaisiin perustaa hallitustenvälisellä sopimuksella tilapäinen euroalueen joukkovelkakirjarahasto, jonka avulla voitaisiin laskea liikkeeseen lyhytaikaisia euroalueen velkainstrumentteja ja torjua siten euroalueen maiden maksuvalmiuskriisin uhka. Komission olisi nyt tehtävä nimenomaan yhteisen velan liikkeeseenlaskun eri vaihtoehtojen hyvien puoltien ja riskien analysoimiseksi perustetun asiantuntijaryhmänsä antamien päätelmien perusteella konkreettinen ehdotus käytettävistä välineistä ja aikataulusta.

4.3 Mikrotalouspilari

4.3.1 Myös mikrotaloutta koskeviin politiikkoihin tulee kiinnittää paljon huomiota, erityisesti teollisuuspolitiikkaan ja alakohtaisiin politiikkoihin, jotka ovat elintärkeitä Euroopan talouden kasvulle. Näillä aloilla ei voida enää edetä hajanaisesti. Tämän vuoksi tulee yhdistää tiettyjä, valtioiden talousarvioihin välillisesti vaikuttavia politiikkoja (ja niitä koskevia päätöksentekomenettelyjä), jotta saavutetaan yhteinen näkemys ja saadaan käynnistettyä komission ja jäsenvaltioiden yhteisiä toimia erityisesti seuraavissa asioissa:

— sisämarkkinoiden valmiiksi saattaminen

— suotuisten edellytysten luominen yrityksille etenkin markkinoiden hajanaisuutta poistamalla, jotta yritykset voivat jatkaa toimintaansa Euroopassa tai sijoittautua Eurooppaan

— yhteinen teollisuuspolitiikka⁽¹⁹⁾, joka vahvistaa nykyisten, innovatiivisten ja kestävien taloudellisten saavutusten perustaa koko Euroopassa

⁽¹⁷⁾ Ks. asiakokonaisuuteen ECO/307 kuuluva ETSK:n lausunto "Taloukasvun elvyttäminen", esittelijä: Carmelo Cedrone (EUVL C 143, 22.5.2012).

⁽¹⁸⁾ Ks. COM(2012) 777 final/2.

⁽¹⁹⁾ Ks. asiakokonaisuuteen CCM/108 kuuluva ETSK:n lausunto "Teollisuuspolitiikka (tarkistus)", esittelijä: Joost van Iersel, toinen esittelijä: Enrico Gibellieri (EUVL C 327, 12.11.2013).

- yhteinen energiapolitiikka, jossa on tällä hetkellä suuria puutteita mutta joka on välttämätön yhtäläisten ja vakaiden taloudellisten olosuhteiden luomiseksi EU:ssa
- laajat yhteiset infrastruktuurihankkeet ja liikennepolitiikat yhteyksien parantamiseksi
- yritysverotuksen lähentäminen
- palvelut, mukaan luettuina yrityspalvelut
- työmarkkinat ja työntekijöiden liikkuvuus
- tutkimuspolitiikka.

4.4 Sosiaalinen pilari

4.4.1 ETSK kehottaa painokkaasti ryhtymään konkreettisiin toimenpiteisiin talous- ja rahaliiton sosiaalisen ulottuvuuden osalta ⁽²⁰⁾. Nuorisotyöttömyysaste on yhä vaarallisen korkea. Uuden komission on kannettava yhdessä jäsenvaltioiden kanssa vastuunsa elin- ja työolojen parantamisesta

- tukemalla työpaikkojen luomista ja aloittelevia yrityksiä
- ehdottamalla mukautuksia kaikkien tasojen koulutuspolitiikkoihin koko EU:n alueella ja tarvittaessa myös terveydenhuoltoa koskeviin politiikkoihin
- luomalla rajatylittävälle työvoiman liikkuvuudelle otolliset olosuhteet
- esittämällä veroihin liittyviä ehdotuksia, joilla edistetään työpaikkojen luomista
- esittämällä ehdotuksia kuluttajien oikeuksien vaalimiseksi
- varmistamalla sukupuolten tasa-arvon toteutuminen
- tekemällä sosiaalisia investointeja ⁽²¹⁾.

4.4.2 Tarvitsemme asianmukaista, kaikilla tasoilla käytävää sosiaalista vuoropuhelua. Tämä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltioiden sisäisten ja niiden välisten kuulemisten tehokkaan järjestämisen esteet on poistettava. EU:n olisi autettava merkittäväällä tavalla tuomaan yhteen eri maiden osapuolia, jotta voidaan keskustella onnistuneista käytännöistä ja kartoittaa työpaikkojen luomista koskevien olosuhteiden parantamiseen liittyviä suunnitelmia.

4.4.3 Unionia ja etenkin euroaluetta toteutettaessa ei voida jättää huomiotta nykyisten talouspolitiikkojen sosiaalisia seurauksia ja sysätä niitä täysin valtioiden vastuulle. Sekä taloudellisissa että sosiaalisissa toimenpiteissä tulee ottaa huomioon vakaussopimuksen muuttujien lisäksi laajemmat makrotaloudelliset muuttujat (esim. työttömyysaste, kasvuprosentti, maksutase, työllisyysaste, köyhyysaste, tulojen ja varallisuuden jakautuminen). Talous- ja rahaliiton vakautta on mahdotonta taata ilman euroalueen sosiaalisia mekanismeja, joiden avulla voidaan torjua vakavan taloudellisen taantumun ja/tai epätasapainon seurauksia. Osa näistä mekanismeista saattaa edellyttää muutoksia perussopimukseen. Keskipitkällä aikavälillä voitaisiin esimerkiksi

- luoda yhteinen kansallisia järjestelmiä täydentävä työttömyysvakuutusjärjestelmä, joka yhdistetään mahdollisesti euroalueen yhteisten työmarkkinasääntöjen luomiseen ja työvoiman liikkuvuuteen
- tarjota tietyille köyhyysrajan alapuolella eläville väestöryhmille asianmukainen vähimmäistulo ja laatia yhteiset sosiaalihuoltoa koskevat säännöt.

⁽²⁰⁾ Ks. asiakokonaisuuteen SOC/494 kuuluva ETSK:n oma-aloitteinen lausunto "Talous- ja rahaliiton sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen", yleisesittelijä: Georgios Dassis (EUVL C 67, 6.3.2014).

⁽²¹⁾ Tähän kuuluu myös ihmisten auttaminen pois köyhyydestä. Tähän liittyen ks. asiakokonaisuuteen SOC/496 kuuluva ETSK:n lausunto "Sosiaalisten investointien vaikutukset", esittelijä: Wolfgang Greif (ei vielä julkaistu EUVL:ssä).

4.4.4 Lisäksi tulee yhdistää muita politiikkoja, jotka vahvistavat kansalaisten yhteisöön kuulumisen tunnetta ja helpottavat kansalaisten vapaata liikkumista. Näitä ovat esimerkiksi

- pätevyyskysymysten ja tutkintotodistusten vastavuoroinen tunnustaminen
- laadukkaiden yhteisten julkishyödykkeiden ja -palvelujen tarjonta euroalueella, jotta varmistetaan niiden jatkuvuus erityisesti kriisiaikoina.

4.5 Poliittinen pilari

4.5.1 Näin laaja ohjelma voidaan toteuttaa ainoastaan sillä edellytyksellä, että päätöksentekoprosessilla on riittävä demokraattinen oikeutus. ETSK antaa täyden arvon viime vuosina saavutetulle huomattavalle edistykselle ja katsoo, että edistysaskelia voidaan jatkaa seuraavalla vaalikaudella ainoastaan siten, että kiinnitetään erityistä huomiota vastuullisuuteen, legitimeettiin, demokratiaan, avoimuuteen ja viestintään.

4.5.2 Eri puolilla EU:ta käydään entistä terävämpää poliittista keskustelua yhdentymisprosessista. Poliittisten puolueiden on määriteltävä EU:n tasolla selvästi valintansa, joilla on edistettävä Euroopan parlamentin eri poliittisten ryhmittymien näkökantoja ja autettava parantamaan eurooppalaisten poliittisten puolueiden näkyvyyttä. Ylikansalliset Euroopan parlamentin vaalit, joihin osallistuisi rajatylittäviä poliittisia ryhmittymiä, voimistaisivat ja edistäisivät huomattavasti eurooppalaista keskustelua.

4.5.3 Yhteisvastuu ja julkisen tuen tarve edellyttävät, että kansalliset parlamentit sitoutuvat nykyistä tiiviimmin eurooppalaiseen keskusteluun. EU:n lainsäädäntöehdotuksista ja kansallisista uudistusohjelmista olisi keskusteltava asianmukaisesti kansallisissa parlamenteissa. Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien välillä on järjestettävä vuorovaikutuksellisia kuulemisia strategisista kysymyksistä, minkä avulla voidaan parantaa myös kansallisten parlamenttien välistä yhteistyötä.

4.5.4 Komission olisi sovellettava yhteisömenetelmää mahdollisimman tehokkaasti esittämällä lainsäädäntöehdotuksia ja toimenpiteitä myös tilanteissa, joissa toimivalta on jaettu jäsenvaltioiden kanssa. Ennakoiva ja rohkea asenne toimii tässäkin asiassa.

4.5.5 Komissio olisi kutsuttava kansallisten parlamenttien ja/tai kansalaisyhteiskunnan pyynnöstä osallistumaan kansallisiin keskusteluihin EU-kysymyksistä.

4.5.6 Eurooppa-neuvosto ja neuvoston eri kokoonpanot, erityisesti Ecofin-neuvosto, ovat keskeisiä päätöksentekijöitä ja oleellisen tärkeitä vastuullisuuden ja legitimeetin kannalta. Tarvitaankin lisää avoimuutta, sillä niin voidaan vastata demokratian vaatimuksiin.

4.5.7 Kansallisia etuja edustavat neuvoston jäsenet ja muut EU-tason päätöksentekijät puhuvat usein eri tavoin kotimaassa ja Brysselissä, mistä aiheutuu tavallisesti suurta hämmennystä ja hankaluuksia sopimiseen. Ristiriitaiset puheet eivät ole hyväksyttäviä. Jäsenvaltioiden olisi sovittava yhteisistä poliittisista viesteistä ja ajettava niitä kaikilla päätöksentekotasolla.

4.5.8 Jäsenvaltiot ovat talous- ja rahaliiton rakenteessa sekä tekijöitä että kohteita. Lähtäminen eurooppalaiseen menettelytapoihin ja samanaikainen kansallisten hallinnollisten menettelyjen ja perinteiden säilyttäminen on mahdollista, mutta se edellyttää monissa maissa huomattavia muutoksia. Luotettavat poliittiset ja hallinnolliset käytännöt ovat välttämättömiä luottamuksen rakentamiseksi.

4.5.9 ETSK korostaa, että kansalaisyhteiskunnan on niin ikään hoidettava usein aliarvostettu tehtävänsä EU:n ja yhtenäisemmän euroalueen tulevassa rakenteessa. Edistyminen riippuu monilla aloilla osittain tai kokonaan toimijoista, jotka ovat valtiovallasta riippumattomia. Kansalaisyhteiskunnalle olisi annettava täydet osallistumismahdollisuudet. Liian monessa maassa kansalaisyhteiskunta jää yhä liian vähälle huomiolle, ja sille on annettava tarvittavat välineet yhteyden saamiseksi institutionaalisiin päätöksentekijöihin. Kansalaisyhteiskunnan on kannettava vastuunsa ja osallistuttava EU:n päätöksentekoprosessiin, jotta prosessin demokraattinen perusta laajenee. Ilman kansalaisyhteiskunnan aktiivista osallistumista talous- ja rahaliiton toteuttaminen ei voi koskaan onnistua.

4.5.10 Erityisesti työmarkkinaosapuolten olisi varsin hyödyllistä tarkastella konsensusmallin tuloksia jäsenvaltioissa. ETSK kannattaa tätä lämpimästi. Parhaiden käytänteiden jakaminen on suositeltavaa.

4.5.11 ETSK:n mielestä on ilmeistä, että nykyiset säännöt eivät ole asianmukaiset eivätkä ne ole toimineet odotetusti ja että hallitustenväliset toimet eivät tasoltaan vastaa talous- ja rahaliiton haasteita. Kriisin hellittäessä ei myöskään pidä kuvitella, että myrskyn silmässä kiireesti laaditut vakautusmekanismit ovat riittäviä kriisistä irtautumiseksi ja uusien kriisien estämiseksi.

4.5.12 Ainoa keino estää samanlaisten tilanteiden toistuminen on muuttaa euroalueen sääntöjä ja päätöksentekoprosessia läpinäkyvämmiksi ja demokraattisemmiksi seuraavilla tavoilla:

- Nimetään eurolle vastuutaho institutionalisoimalla euroryhmä, jolloin voidaan puhua yhtenäisellä äänellä. Jotta euroalueen hallinto paranisi, euroryhmän olisi pystyttävä tekemään nopeita päätöksiä ja puuttumaan kriisitilanteisiin. Näin päätöksenteosta tulisi demokraattisempaa ja avoimempaa, aloittaen veto-oikeuden poistamisesta.
- Luodaan asteittain uudelleenjakomekanismi ja/tai todellinen euroalueen talousarvio, kuten on esitetty kohdissa 4.2.9 ja 4.2.10. Tavoitteena olisi varmistaa julkishyödykkeiden saatavuus, uudistusprosessien tukemiseen tarvittavien varojen oikeudenmukaisempi jakautuminen, valtioiden välisten erojen kaventuminen ja mahdollisuus harjoittaa myös yhteistä veropolitiikkaa jne.
- Siirrytään yhtenäiseen edustukseen kansainvälisissä elimissä.
- Mahdollistetaan se, että euroalueeseen kuuluvista maista olevat Euroopan parlamentin jäsenet ("euro-parlamentti") tukevat tämän hallintoelimen toimia ja äänestävät niistä. Tämä parlamentti olisi avoin myös muille jäsenille, mutta heillä ei kuitenkaan olisi äänioikeutta.

5. Pitkän aikavälin tavoite: poliittisesti yhtenäinen Eurooppa

5.1 Sen lisäksi, että talous- ja rahaliitto toteutetaan edellä esitellyllä tavalla, olisi hyödyllistä käynnistää seuraavaan vaalikauteen mennessä perusteellinen pohdinta koko EU:n ja sen instituutioiden toiminnan syventämisestä sekä niiden alojen valinnasta, joilla olisi harjoitettava yhteistä politiikkaa. ETSK:n mielestä olisi pohdittava seuraavia näkökohtia.

5.2 Komission toiminta tulee alistaa Euroopan parlamentin hyväksyttäväksi, ja myös parlamentille voitaisiin antaa aloiteoikeus. Euroopan parlamentti voitaisiin valita eurooppalaisten puolueiden kokoamilta Euroopan laajuisilta listoilta.

5.3 Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan ja komission puheenjohtajan kaksinvalta olisi poistettava näkyvyyden, demokraattisen legitimiuden ja toimivaltuuksien jaon edistämiseksi. Komission puheenjohtajan valitsisi EP tai hänet valittaisiin suoraan kansanvaalilla, mikä edellyttäisi myös hänen roolinsa muuttamista. Nykyisestä neuvostosta voisi tulla "valtioiden senaatti", jolla olisi uudet toimintasäännöt.

5.4 Politiikkoihin, joissa EU:lla olisi päätösvaltaa ja joista EU:n tulisi päättää yksin tai yhdessä jäsenvaltioiden kanssa, voitaisiin sisällyttää ulkopoliittika ja unionin kansainvälinen rooli, mukaan luettuina yhtenäinen edustus kansainvälisissä organisaatioissa, puolustuspolitiikka (niiden osalta, jotka sitä haluavat), energiapolitiikka, tutkimuspolitiikka, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka sekä vaatimusten noudattaminen ja oikeuksien kunnioittaminen sekä valtuudet ryhtyä toimiin, mikäli valtiot loukkaavat niitä, kuten tällä hetkellä taloutta ja talousarviosääntöjä koskeissa asioissa.

5.5 Uudet institutionaaliset puitteet, joita ei voi toteuttaa pelkästään tiiviimmällä yhteistyöllä, sekä parlamentin, neuvoston, komission, ETSK:n ja AK:n roolit voitaisiin määritellä uudessa valmistelukunnassa, jonka tulisi saada työnsä päätökseen ennen vuotta 2019, jolloin pidetään vuoden 2014 vaaleja seuraavat Euroopan parlamentin vaalit.

6. Viestintä ja yksinkertaistaminen

6.1 Toimiva viestintä on välttämätöntä pyrittäessä voittamaan takaisin luottamus. ETSK on vakuuttunut siitä, että viestintä voidaan hoitaa parhaiten soveltamalla hyviä politiikkoja ja käytäntöjä, joihin liittyy pitkän aikavälin näkymä koko eurooppalaisen yhteiskunnan kannalta.

6.2 Yleisviestintää on lisättävä ja parannettava. Viestintä ruokkii kiinnostusta, joka puolestaan lisää ymmärrystä. Tätä seikkaa on ylenkatsottu, ja tästä puutteesta voidaan syyttää komissiota ja jäsenvaltioita. Olisi hyödynnettävä sosiaalisen median koko kirjoa.

6.3 Talous- ja rahaliitto ja kaikki siihen liittyvä on usein esitetty teknisinä asioina. Ne eivät kuitenkaan ole teknisiä vaan ensisijassa poliittisia asioita, joilla on suuri vaikutus kaikkien kansalaisten elämään. Keskustelua käydään tai viestintää järjestetään kuitenkin vain harvoin tästä näkökulmasta, mikä myös pitkälti selittää valtavan kuilun EU:n ja tavallisen kansalaisen välillä.

6.4 Erilaiset tavat ja tilanteet osoittavat päivittäin tuskallisesti "talous- ja rahaliiton yhteisen kielen" puuttumisen, joka aiheuttaa joskus paljon hämmennystä ja vaikuttaa heikentävästi yleisön tukeen. ETSK katsoo, että komissio on ainoa viranomainen, joka pystyy esittämään tähän asiaan ratkaisun, koska sillä on aloiteoikeus EU:n lainsäädäntöprosessissa. Asia on nähtävä aiempaa poliittisemmän komission ja Euroopan parlamentin näkökulmasta.

6.5 Kansalaisyhteiskunnan ja työmarkkinaosapuolten on yhteisvastuullisina toimijoina hoidettava oma tehtävänsä viestinnässä, joka on ollut tähän mennessä usein kehittymätöntä. Kansalaisyhteiskunnan ja työmarkkinaosapuolten olisi välitettävä kansalaisten ja yritysten ongelmallisina pitämiä asioita viranomaisille ja tehtävä yhteistyötä niihin puuttumiseksi. Näkemystenvaihdon tulee olla vastavuoroista.

6.6 EU:n ei pidä antaa enää itsestään kuvaa norsunluutornina, jollaisena suuri osa yleisöstä sitä pitää. Euroopan yhdentymisen hyvät puolet, konkreettiset edistysaskeleet sekä hyöty investointien, työpaikkojen luomisen ja kuluttajien kannalta on selitettävä kansalaisille selkeästi. Niin sanotun uuden eurooppalaisen kertomuksen lähtökohtana olisi oltava komission ja jäsenvaltioiden – jotka ovat tärkeimpiä toimijoita poliittisten puolueiden ja kansalaisyhteiskunnan lisäksi – yhteinen viestintä- ja yksinkertaistamisstrategia.

Bryssel 9. heinäkuuta 2014

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Yritysten rahoittaminen: vaihtoehtoisten rahoitusmekanismien tutkiminen”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2014/C 451/03)

Esittelijä: **Michael SMYTH**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 22. tammikuuta 2014 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

Yritysten rahoittaminen: vaihtoehtoisten rahoitusmekanismien tutkiminen

(oma-aloitteinen lausunto).

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 17. kesäkuuta 2014.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 9.–10. heinäkuuta 2014 pitämässään 500. täysistunnossa (heinäkuun 9. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 141 ääntä puolesta 4:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Nyt kun rahoitusmarkkina- ja talousmyllerrystä on jatkunut yli kuusi vuotta, yritysten normaalit rahoituskanavat ovat etenkin pk-yrityksille edelleen osittain tukossa. Pankit, mistä suurin osa pk-yritysten rahoituksesta on perinteisesti ollut lähtöisin, ovat yhä haluttomampia myöntämään lainoja. Siihen on lukuisia syitä, joista mainittakoon käynnissä oleva luotonannon vähentäminen, korkeammat pääoma- ja maksuvalmiusvaatimukset, luottotappiovaraukset sekä riskien karttaminen. Rahoitusmarkkinoiden ja -kanavien pilkkoutuminen on ollut yksi Euroopan finanssikriisin pysyvimmistä tunnusmerkeistä.

1.2 Pk-yritysten käyttöpääomaluotonuksen heikkeneminen on eräs markkinoiden toimimattomuuden kroonisista muodoista, ja se vaatii EU:n poliittisilta päättäjiltä asianmukaisia toimia. Toistaiseksi nämä toimet eivät ole olleet oikeassa suhteessa ongelmaan nähden.

1.3 Euroopan keskuspankin (EKP) aloite pidempiaikaisesta rahoitusoperaatiosta ⁽¹⁾ tuotti tulosta, ja pankkijärjestelmän romahtaminen vältettiin, mutta suurin osa sen myötä käyttöön tulleista varoista on jäänyt välittymättä reaalityöelouteen asti. Sen sijaan varoja on käytetty pankkien taseiden tervehdyttämiseen. Kyse oli siis menetetyistä mahdollisuuksista, koska yritysten käyttöpääoman puute on edelleen huutava.

1.4 Euroopan investointipankki (EIP) on toiminut erittäin aktiivisesti pk-yritysten tukena kaikkialla Euroopassa, ja sen pääomapohjaa on vahvistettu merkittävästi. EIP onkin lisännyt luotonantoaan pk-yrityksille. Pk-yritysten tukeminen on EIP-ryhmän suurin yksittäinen toimintapolitiittinen ensisijaistavoite, mikä tarkoittaa 20 % EIP:n vuotuisesta antolainausvolyyminä ja 100 % Euroopan investointirahaston (EIR) toiminnasta. Vaikka EIP on merkittävä pk-yritysten kehittämisrahoituksen järjestäjä, sen osuus euroalueen yritysten kokonaisluotonuksesta on edelleen pieni.

1.5 ETSK asettui kannattamaan vuonna 2013 julkistettua vihreää kirjaa talouden pitkäaikaisesta rahoituksesta ⁽²⁾, joka on saanut jatkokseen äskettäin julkistetun toimenpidepaketin ⁽³⁾ yleisesti pitkäaikaisrahoituksen ja erityisesti pk-yrityksille kohdennetun rahoituksen edistämiseksi. Pakettiin kuuluu toimenpiteitä, joilla on tarkoitus vauhdittaa arvopaperistamisen hyödyntämistä pk-yritysluotonuksessa. Komissio ehdottaa lisäksi uusia sääntöjä kannustaakseen eläkerahastoja investoimaan rahoitusomaisuuteen ja siten tukemaan reaalityöeloudessa tapahtuvan pitkäaikaisen kasvun rahoittamista ⁽⁴⁾. On tehty myös ehdotuksia läpinäkyvien ja likvidien jälkimarkkinoiden luomiseksi yritysten joukkolainoja ja muuntotyypisiä joukkovelkakirjoja varten. ETSK on mielissään näistä ehdotuksista ja katsoo, että ajan mittaan ne voivat myötävaikuttaa uudistuneiden ja paremmin toimivien markkinoiden kehkeytymiseen pk-yritysten rahoittamista silmällä pitäen.

⁽¹⁾ Pidempiaikainen rahoitusoperaatio (*Longer-term refinancing operation, LTRO*), jonka turvin euroalueen pankit saavat korkotasoltaan edullisia lainoja.

⁽²⁾ EUVL C 327, 12.11.2013, s. 11.

⁽³⁾ COM(2014) 168 final.

⁽⁴⁾ COM(2014) 167 final.

1.6 Meneillään on lukuisia muita hankkeita, joiden tarkoituksena on raivata esteitä, jotta luotonantajat kykenevät entistä tarkemmin arvioimaan luottokelpoisuutta ja riskejä. Niihin kuuluu digitaalisten arkistojen laajamittaisempi hyödyntäminen ja siihen liittyvä vakiomuotoinen tietojen toimittaminen kaupparekistereille, tilastolaitoksille, pankkien luottoluokituksen ja muille lainanantajille sekä mahdollisesti lopulta Euroopan luottorekisterikeskuksen perustaminen. Kun saadaan parempia, ajantasaisempia tietoja pk-yritysten taloudellisesta tuloksesta, luotonantajien pitäisi pystyä arvioimaan riskit tarkemmin ja hinnoittelemaan ne asianmukaisemmin.

1.7 Koko joukko muita, pk-yritysten rahoituksensaannin helpottamiseen tähtääviä ehdotuksia on joko toteutettavana tai harkittavana. ETSK tukee tätä poliittisten päättäjien aloitteellisempaa toimintamallia, vaikka toteutusvaihe tuleekin kysymään aikaa. Pk-yritysten rahoituksensaannin parantaminen säilyy kuitenkin haasteena nyt ja lähitulevaisuudessa.

1.8 Mikään yleisratkaisu ei välttämättä sovellu kaikissa jäsenvaltioissa. Eräät jäsenvaltioista ovat kehittäneet maakohtaisten rahoitusalan rakenteidensa ja alaa koskevien määräystensä mukaisia toimintamalleja. Eräs kiintoisimmista aloitteista on Yhdistyneessä kuningaskunnassa toteutettava luotonuksen rahoitusohjelma (*Funding for Lending Scheme*)⁽⁵⁾. Se saavutti tavatonta menestystä vauhdittamalla kiinnitysluottojen myöntämistä ja kotitalouksien luottotamista Yhdistyneessä kuningaskunnassa kahden viimeksi kuluneen vuoden aikana. Nykyään se on kohdennettu pelkästään pk-yritysten luottotamisen piristämiseen. Ohjelman puitteissa kannustetaan siihen osallistuvia pankkeja kasvattamaan nettoluotonantoaan pk-yrityksille supistamalla rahoituksen kustannuksia. Ohjelman kannattajat katsovat, että luotonanto pk-yrityksille olisi paljon matalammalla tasolla, mikäli ohjelmaa ei olisi käytössä.

1.9 ETSK:n näkemyksen mukaan luotonuksen rahoitusohjelma on esimerkki hyvästä käytänteestä, ja komitea suosittaa, että EKP harkitsee vakavasti vastaavanlaisen aloitteen toteuttamista euroalueella. EKP ilmoitti 5. kesäkuuta 2014 toteuttavansa joukon likviditeettitoimenpiteitä pk-yritysten pankkiluotonuksen edistämiseksi⁽⁶⁾. ETSK panee tyytyväisenä merkille, että EKP:n keskeinen ehdotus ns. kohdennettujen pidempiaikaisten rahoitusoperaatioiden (*Targeted Longer-Term Refinancing Operation*, TLTRO) toteuttamisesta muistuttaa käsillä olevassa lausunnossa esiteltyä luotonuksen rahoitusohjelmaa. On myös hyvä huomata, että ETSK:n pohdinnat tässä lausunnossa ovat ennakoineet poliittisten päättäjien kehittyvää ajattelutapaa.

2. Yritysluotonuksen kriisi Euroopassa

2.1 Yritysten luotonuksesta ja rahoittamisesta käytävässä keskustelussa on ollut taipumusta keskittyä kehittämis- tai investointipääoman tarjontaan ja kysyntään varsinkin pk-yritysten osalta. Lainanantajilla on tapana todeta, että uusista hankkeista on pulaa ja niin ollen kehittämisrahoitukselle on vähän kysyntää. Pk-yritysten ja markkina-arvoltaan keskusurien yritysten edustajat moittivat monesti sekä kehittämisrahoituksen tarjontaa että kyseisen luotonuksen hintaa ja väittävät pankkien soveltaneen ylihinnoittelua riskirahoituksessa. Molemmista näkemyksistä on oma osansa totta. Oli asia niin tai näin, sekä suurten että pienten yritysten kohdalla lainananto on parhaassa tapauksessa pysynyt entisellä tasolla tai pahimmassa tapauksessa vähentynyt jyrkästi kautta EU:n kaikkien jäsenvaltioiden.

2.2 Käsillä olevassa ETSK:n lausunnossa ei kuitenkaan keskitytä pääasiallisesti uusien yritysten tai toimintaansa aloittelevien yritysten tai innovaatioiden kehittämis- tai rahoitukseen. Siinä tarkastellaan pikemminkin käyttöpääoman saatavuuteen liittyviä kysymyksiä – tilinlytsoikeuksia ja jatkuvia luottosopimusjärjestelyjä –, jotka ovat useimpien yritysten elinehto. Käyttöpääomaksi tarkoitettua antolainauksessa vallitsevia suuntauksia on vaikea kartoittaa juuri tiedonpuutteen vuoksi, mutta yleinen linja käy ilmi EKP:n tiedoista, jotka koskevat muiden kuin rahoitusalan yritysten luotonusta. Tiedot ovat osoittaneet laskevaa suuntausta menneiden neljän viiden vuoden ajalta, ja vasta aivan viimeisimpinä kuukausina on ollut havaittavissa joitain merkkejä elpymisestä.

2.3 Yksi viimeisimpien kuuden vuoden rahoitus- ja talouskriisien pysyvimmistä piirteistä on yritysrahoituksessa tapahtunut raju supistuminen. Kun eurooppalaiset pankit ovat tehneet kaikkensa vähentääkseen riippuvuuttaan arvoltaan alentuneista lainoista ja arvottomista veloista, yrityksille ja etenkin pienille ja mikroyrityksille normaalisti suunnattu käyttöpääoman tarjonta on vähentynyt sekä nimellis- että reaali-määräisesti. Yritysten luottotamisen heikkenemistä voitaisiin kuvailla markkinoiden toimimattomuuden krooniseksi muodoksi. Tämän lisäksi Euroopan rahoitusmarkkinoiden pilkkoutuminen on johtanut lainakorkojen kaksitasoisen rakenteen muodostumiseen. Esimerkiksi italialaisilta ja espanjalaisilta pienyrityksiltä veloitetaan paljon suurempia lainakorkoja kuin vastaavanlaisilta yrityksiltä Saksassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Toistaiseksi EU:n poliittisten päättäjien toiminta asian korjaamiseksi ei ole ollut oikeasuhteista ongelmaan nähden, ja on tiettyjä viitteitä siitä, että EU:ssa ja kansainvälisesti harjoitetun pankkialan sääntelyn tehostamisen vaikutukset ovat saattaneet kärjistää yritysten luotonuksen ongelmaa saamalla pankit karttamaan riskejä aiempaa enemmän.

⁽⁵⁾ <http://www.bankofengland.co.uk/markets/Pages/FLS/default.aspx>

⁽⁶⁾ http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2014/html/pr140605_2.fi.html

3. Poliittisten päättäjien vastaus

3.1 EU:n politiikantekijät ovat ponnistelleet kovasti hoitaakseen rahoitusalan kriisin aiheuttamat ongelmat ja korjatakseen sen vaikutusta reaaliselouteen. EU:n pankkijärjestelmän hauraudesta on tullut merkittävä talouden elpymistä hidastava tekijä. Korjatakseen osaltaan tätä haurautta EKP ryhtyi vuosina 2012–2013 toteuttamaan ainutlaatuista aloitetta, jotta EU:n pankkien saataville tulisi yli biljoonan euron verran suhteellisen edullista rahaa. Aloitetta kutsuttiin pitkäaikaiseksi rahoitusoperaatioksi. Se oli toimi pankkitoiminnan hyytymisen tai pankkijärjestelmän romahtamisen uhkaa vastaan, kun pankit tekivät kaikkensa korjatakseen taseitaan ja kyetäkseen täyttämään ankarammat vakavaraisuussuhteita koskevat sääntömääräiset vaatimukset. Aloitte pidempiaikaisesta rahoitusoperaatiosta tuotti tulosta, ja romahtaminen vältettiin, mutta suurin osa sen myötä käyttöön tulleista varoista jäi välittymättä reaaliselouteen asti. Sen sijaan operaatiota on käytetty pankkien taseiden tervehtyttämiseen. Lopputulos oli tavallaan ennustettavissa ja ymmärrettävissä. Useimmille eurooppalaisille pankeille tärkein asia oli selviytyä, ja niin on edelleen. Toisaalta tämä tulos tarkoittaa myös menetettyä mahdollisuutta, koska yritysten käyttöpääoman puute on edelleen huutava.

3.2 Euroopan investointipankin pääomapohjaa vahvistettiin merkittävästi maaliskuussa 2013. Osakkaat kasvattivat sen maksettua pääomaa sijoittamalla käteispääomaa 10 miljardin euron arvosta. EIP odottaa pystyvänsä kasvattamaan jo nykyisellään mittavaa antolainaustaan pk-yrityksille jopa 40 miljardilla eurolla seuraavien 3–4 vuoden aikana. Pääomapohjansa vahvistamisen ansiosta EIP on pystynyt kehittämään lainantantoaan pk-yrityksille. Pk-yritysten tukeminen on EIP-ryhmän suurin yksittäinen toimintapolitiittinen ensisijaistavoite, mikä tarkoittaa 20 % EIP:n vuotuisesta antolainausvolyyymista ja 100 % Euroopan investointirahaston (EIR) toiminnasta. EIP:n antolainaus pk-yrityksille kohdistuu kuitenkin tavanomaisesti kehittämispääomaa, innovointiin ja uusiin hankkeisiin. Uskotaan, että EIP harkitsee luotonannon aloittamista käyttöpääomaa varten, ja tulee olemaan mielenkiintoista saada tietää näiden pohdintojen tulos. Vaikka EIP on merkittävä pk-yritysten kehittämisrahoituksen järjestäjä, sen osuus euroalueen yritysten kokonaisluototuksesta on edelleen pieni.

3.3 Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Yhdysvalloissa rahapolitiittiset viranomaiset ovat turvautuneet muutamisiin sellaisiin tavallisuudesta poikkeaviin keinoihin kuin määrälliseen keventämiseen parantaakseen pankkijärjestelmän maksuvalmiutta. Tämä toimenpide tarkoittaa sitä, että keskuspankit ostavat hyvin suuria määriä valtion ja yritysten joukkovelkakirjalainoja ja luovat uutta rahaa pankkijärjestelmään. Näillä keinoin on osaltaan pystytty välttämään rahamarkkinoiden ja rahapolitiikan välittymismekanismin hyytyminen sekä Yhdysvalloissa että Yhdistyneessä kuningaskunnassa. On eräitä viitteitä siitä, että määrällisen keventämisen ohjelma on Yhdysvalloissa auttanut lisäämään luototusta ja rahoitusta reaaliseloudessa. Yhdysvaltojen rahapolitiittiset viranomaiset harkitsevat parhaillaan ohjelman supistamista, koska talouden elpyminen on pääsemässä lujemmalle pohjalle. Yhdistyneessä kuningaskunnassa Englannin keskuspankin ennakkoivasta viestinnästä voi päätellä, että kunhan talouden elpyminen vakiintuu toden teolla, myös määrällisen keventämisen politiikasta luovutaan.

3.4 Komissio julkaisi vuoden 2013 maaliskuussa vihreän kirjan talouden pitkäaikaisesta rahoituksesta⁽⁷⁾, jonka jatkoksi se julkisti äskettäin toimenpidepaketin⁽⁸⁾ yleisesti pitkäaikaisrahoituksen ja erityisesti pk-yrityksille kohdennetun rahoituksen edistämiseksi. Paketin ytimen muodostavat toimenpiteet, joilla on tarkoitus edistää omaisuusvakuudellisten arvopaperien (*asset backed securities*, ABS) hyödyntämistä pk-yritysten luototuksessa. Omaisuusvakuudellisten arvopaperien käytön laajentaminen antaisi pankeille ja muille rahoituslaitoksille mahdollisuuden kasvattaa yrityksille myönnettävien lainojen volyyymia. Komissio ehdottaa lisäksi uusia sääntöjä, jotta eläkerahastoja kannustetaan investoimaan omaisuusvakuudellisten arvopaperien kaltaiseen rahoitusomaisuuteen ja siten tukemaan reaaliseloudessa tapahtuvan pitkäaikaisen kasvun rahoittamista⁽⁹⁾. On tehty myös ehdotuksia läpinäkyvien ja likvidien jälkimarkkinoiden luomiseksi yritysten joukkolainojen varten ja katettujen joukkovelkakirjalainojen sekä suunnattujen osakeantien houkuttavuuden lisäämiseksi. Komissio on julkaissut tiedonannon joukkorahoituksesta⁽¹⁰⁾; sen myötä pyritään tekemään hyviä käytänteitä tunnetuksi, tarkkailemaan joukkorahoitusmarkkinoiden kehittymistä ja edistämään joukkorahoituksen laatumerkinnän syntymistä.

3.5 Lukuisat muutkin aloitteet ovat maininnan arvoisia tässä yhteydessä. Kustannukset ja asiaankuuluvien taloudellisten tietojen puuttuminen ovat yleisimpiä esteitä, joiden vuoksi luotonantajat eivät kykene arvioimaan luottokelpoisuutta ja riskejä nykyistä tarkemmin. Kansainvälinen rahoitusinstituutti IIF on ehdottanut useita toimia näiden esteiden madaltamiseksi. Niihin kuuluu digitaalisten arkistojen laajamittaisempi hyödyntäminen ja siihen liittyvä vakiomuotoinen tietojen toimittaminen kaupparekistereille, tilastotoimistoille, pankkien luottoluokitukseen ja muille lainantantajille. Nämä luottoriskitietojen kansalliset tietokannat olisi määrä yhdistää Euroopan tietovarastoon (*European Data Warehouse*), mikä mahdollisesti lopulta johtaisi Euroopan luottorekisterikeskuksen perustamiseen. IIF kehottaa asettamaan koko EU:ssa sovellettavat normit tiedonkeruuta ja raportointia varten, jotta yritysten ja maiden rajat ylittävät analyysit käyvät mahdollisiksi. Kun saadaan parempia, ajantasaisempia tietoja pk-yritysten taloudellisesta tuloksesta, luotonantajien pitäisi pystyä arvioimaan riskit tarkemmin ja hinnoittelemaan ne asianmukaisemmin.

⁽⁷⁾ COM(2013) 150/2 final.

⁽⁸⁾ COM(2014) 168 final.

⁽⁹⁾ COM(2014) 167 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2014) 172 final.

3.6 Muista pk-yritysten rahoituksensaannin parantamiseen tähtäävistä ehdotuksista mainittakoon seuraavat:

- toimenpiteet, joilla mahdollistettaisiin keskinäisten yhtiöiden, osuuskuntien ja yhteisöjen luotonanto pk-yrityksille tukemalla ensiksi mainittuja julkisista varoista
- lainojen verotuskohtelun vinouman korjaaminen tekemällä uudesta oman pääoman ehtoista rahoituksesta verovähennyskelpoista
- aluekehitysvirastoille virallinen asema riskinarvioinnissa ja tarvittavien mukautusten tekeminen optimismiharhan (*optimism bias*) varalta
- kannustaminen luottovakuutusten laajempaan käyttämiseen silloin kun se on kustannustehokasta siten, että kyetään vakuuttamaan vakuudettomat pk-yrityslainasalkut, jotta pankit pystyvät sitten myymään niitä muille sijoittajille kuin pankeille
- kannustimien tarjoaminen yksityisille pääomasijoittajille ja riskipääomasijoittajille pk-yrityksiin kohdistuvan sijoitus-toiminnan lisäämiseksi ja rahoituksen katkosten paikkaamiseksi
- verokannustimien käyttäminen pk-yritysten ja pk-yritysrahastojen sijoittajakunnan pohjan laajentamiseksi
- pk-yritysten valistaminen vaihtoehtoista rahoitusmahdollisuuksista ja vaihtoehtoisten rahoitusmekanismien tarjoamista suhteellisista hyödyistä
- luottotakausjärjestelmien kehittäminen sekä tiedon ja parhaiden käytänteiden jakaminen olemassa olevien kansallisten luottotakausjärjestelmien parantamiseksi
- ulkomaankaupan rahoituksen, yritysten välisen lainanannon, factoring-rahoituksen ja rahoitusleasingin laajamittaisempi hyödyntäminen.

Monien edellä esiteltyjen ehdotusten osalta ollaan etenemässä toteutusvaiheeseen, mutta haasteena on yhä pk-yritysten rahoituksensaannin parantaminen välittömästi ja lyhyellä aikavälillä.

4. Vaihtoehtoinen yritysrahoituksen väylä

4.1 Ei ole yksikertainen tehtävä laatia malli, jolla pystytään edistämään laajempaa rahoituksensaantia koko unionissa. Eräät jäsenvaltioista ovat kehittäneet maakohtaisten rahoitusalan rakenteidensa ja alaa koskevien määräysten mukaisia toimintamalleja. Yleisratkaisuun perustuva toimintamalli ei ehkä sovellu kaikkiin jäsenvaltioihin. Eräs kiintoisimmista aloitteista on Yhdistyneessä kuningaskunnassa toteutettava luotonuksen rahoitusohjelma (*the Funding for Lending Scheme*), joka ansaitsee yksityiskohtaisempaa tarkastelua.

4.2 Yhdistyneen kuningaskunnan valtiovarainministeriö ja Englannin keskuspankki ottivat luotonuksen rahoitusohjelman käyttöön vuoden 2012 heinäkuussa tavoitteena vauhdittaa reaalitalouteen suuntautuvaa lainanantoa.⁽¹¹⁾ Valtiovarainministeriö, joka on Englannin keskuspankin osakkeenomistaja, valvoo luotonuksen rahoitusohjelman toteuttamista. Ohjelman puitteissa tarjotaan siihen osallistuville pankeille huokea rahoituslähde, ja pankkien on tämän rahoituskustannusten huojennuksen turvin määrä kasvattaa luotonantonsa leikkaamalla veloittamia lainakorkoja. Ohjelma kannustaa pankkeja lisäämään lainanantoaan ja tarjoaa niille siinä tapauksessa mahdollisuuden saada lisää varoja. Perustamisensa jälkeen luotonuksen rahoitusohjelma on myötävaikuttanut pankkien rahoituskustannusten merkittävään supistumiseen, minkä myötä luottoja on ryhdytty myöntämään paremmin ehdoin. On oikeutettua sanoa, että luotonuksen rahoitusohjelman suuri menestys on toistaiseksi ollut kotitalouksien luotonuksen edistäminen erityisesti kiinnelainojen osalta. Se ei ole ollut yhtä menestyksenkäs yrityksille suuntautuvan antolainauksen vauhdittamisessa, ja niin ollen viranomaiset mukauttivat ohjelmaa marraskuussa 2013 siten, että se keskittyy vastedes ainoastaan pk-yrityksiin suuntautuvan lainanannon edistämiseen.

4.3 Luotonuksen rahoitusohjelman tarkoituksena on antaa siihen osallistuville pankeille liiketoiminnallinen kannuste kasvattaa nettolainanantoaan (mikä tarkoittaa bruttolainauksen ja takaisinmaksujen erotusta). Ohjelmassa tarjotaan diskontattua rahoitusta kaikille pankeille, myös niille, jotka ovat vähentämässä luotonantoaan. Ohjelmassa ei ole ylärajaa pankkien käytettävissä olevalle rahamäärälle. Esimerkiksi jos ohjelmaan osallistuvan pankin yrityslainauksen lainakanta on arvoltaan 100 miljardia euroa ohjelman käynnistyessä, sillä olisi mahdollisuus saada rahoitusta vähintään 5 miljardin euron verran. Jos samainen pankki sittemmin kasvattaisi nettolainanantoaan pk-yrityksille vielä 1 miljardin euron verran, sillä olisi oikeus saada vielä toiset 5 miljardia euroa luotonuksen rahoitusohjelmasta. Tämä 5:1-saantosuhde pk-yrityksiin suuntautuvan uuden nettolainanannon osalta yhdessä rahoituskustannusten huojentumisen kanssa kannustaa pankkeja voimakkaasti laajentamaan lainanantoaan⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ <http://www.bankofengland.co.uk/markets/Pages/FLS/default.aspx>

⁽¹²⁾ Luotonuksen rahoitusohjelman toimintaa käsitellään kattavasti R. Churmin ja A. Radian artikkelissa "The Funding for Lending Scheme", *BoE Quarterly Bulletin*, 2012 Q4 <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/quarterlybulletin/qb120401.pdf>

4.4 Englannin keskuspankki tarkkailee luototuksen rahoituksenohjelman toimintaa muutetussa muodossa. Useimmat Yhdistyneen kuningaskunnan rahoituslaitoksista osallistuvat luototuksen rahoitusohjelmaan. Tarkistettu ohjelma, joka on tarkoitettu vauhdittamaan ainoastaan antolainausta yrityksille, on ollut käynnissä vasta vuoden 2013 marraskuusta, ja on varmaankin liian varhaista tehdä perusteltuja johtopäätöksiä sen tuloksekkuudesta. Eräät Yhdistyneen kuningaskunnan ja euroalueen suurimmista pankeista ovat jatkaneet edelleen luotonantonsa varsin nopeaa vähentämistä, mikä luultavasti paljolti selittää yrityksille suunnatun antolainauksen supistumista. Luototuksen rahoitusohjelman kannattajat ovat väittäneet, että luottotilanne Yhdistyneessä kuningaskunnassa olisi paljon nykyistä huonompi, mikäli ohjelmasta saatavaa rahoitusta ei olisi käytettävissä.

4.5 ETSK:n näkemyksen mukaan olisi vastaavanlainen aloite toteutettava koko euroalueella. Luototuksen rahoitusohjelman kaltainen järjestelmä euroalueella voisi lyhyessä, korkeintaan 2–3 vuoden ajassa myötävaikuttaa yritysten rahoituksen palautumiseen normaalimmille tasoille ja helpottaa samalla nyt meneillään olevaa luotonannon vähentämistä.

4.6 EKP ilmoitti 5. kesäkuuta 2014 toteuttavansa joukon likviditeettitoimenpiteitä pk-yritysten pankkiluototuksen edistämiseksi ⁽¹³⁾. ETSK panee tyytyväisenä merkille, että EKP:n keskeinen ehdotus ns. kohdennettujen pidempiaikaisten rahoitusoperaatioiden (TLTRO) toteuttamisesta muistuttaa käsillä olevassa lausunnossa esitellyä luototuksen rahoitusohjelmaa.

4.7 ETSK on ilmaissut tyytyväisyytensä valtaosaan komission esittämistä ehdotuksista pk-yritysten rahoituksensaannin parantamiseksi, mutta useimmissa tapauksissa niissä sovelletaan keskipitkää tai pidempää aikataulua ja ne voivat vaatia uusia lainsäädäntätoimia ja/tai uusien elinten perustamista. Kriisi yritysten käyttöpääoman rahoituksen alalla on kuitenkin välitön ja polttava, ja on perusteltua sanoa sen olevan pahenemassa. ETSK katsoo, että EU:n poliittisten päättäjien tulisi tehdä enemmän tarjotakseen lyhyellä aikavälillä ratkaisuja, joista edellä esiteltyt kannustinjärjestelmät (luototuksen rahoitusohjelma ja LTRO) käyvät esimerkiksi. Taloudellisten tai maineen säilymiseen kohdistuvien riskien mahdollisen kasvun vastapainoksia täytyy ottaa huomioon EU:n 26 miljoonaa työtöntä ihmistä (joista 5,6 miljoonaa on alle 25-vuotiaita).

Bryssel 9. heinäkuuta 2014

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

⁽¹³⁾ http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2014/html/pr140605_2.fi.html

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Digitaaliyhteiskunta: saavutettavuus, koulutus, työllisyys, tasa-arvon edistämism välineet”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2014/C 451/04)

Esittelijä: **Isabel CAÑO AGUILAR**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 22. tammikuuta 2014 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

Digitaaliyhteiskunta: saavutettavuus, koulutus, työllisyys, tasa-arvon edistämism välineet.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 18. kesäkuuta 2014.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 9.–10. heinäkuuta 2014 pitämässään 500. täysistunnossa (heinäkuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 128 puolesta yhdenkään äänestämättä vastaan.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan unioni ei saa enää olla vain digitaalipalvelujen käyttäjä vaan sen tulee ryhtyä niiden suunnittelijaksi ja tuottajaksi; tämän vuoksi sen tulee tukea kykyä. Näin ollen tiedottaminen, opastus ja kouluttaminen ovat painopistealoja.

1.2 ETSK katsoo, että koko eurooppalaisen yhteiskunnan ensisijaisena tavoitteena on oltava digitaaliyhteiskunnan saavutettavuus. Tällä alalla toteutetuilla toimenpiteillä ei ole pystytty kaventamaan digitaalista kuilua, joka jatkaa syvenemistään.

1.3 ETSK muistuttaa, että tulee ryhtyä tarkoituksenmukaisiin toimiin, jotta voidaan parantaa vammaisten pääsyä digitaaliyhteiskuntaan ja tarjota kaikille tasapuoliset toimintaedellytykset uuden teknologian hyödyntämisessä.

1.4 Digitaaliyhteiskunta ei saa olla syrjäytymistä lisäävä tekijä. ETSK tähdentää erityisesti asianmukaisten politiikkojen tarvetta, jotta estetään ikääntyneiden jääminen digitaaliyhteiskunnan ulkopuolelle ja taataan, että he pystyvät käyttämään täysimääräisesti teknologioita, jotka ovat osa ihmisten arkielämää.

1.5 Tarvitaan unionin ja kansallisten viranomaisten yhteisiä toimia, joilla taataan kohtuuhintaisempien tietokonelaitteiden ja -ohjelmien saatavuus monikielisuuden periaatetta noudattaen.

1.6 Eurooppalaisen koulutuspolitiikan tarkoituksena on valmistaa ihmisiä elämää varten. ETSK painottaa, että opetusalan ammattijärjestöjä on kuultava.

1.7 Yhdenvertaisuuden tavoitteen saavuttamiseksi on ETSK:n mielestä ratkaisevan tärkeää, että julkista opetusta tuetaan jäsenvaltioiden taloudellisten mahdollisuuksien rajoissa.

1.8 ETSK korostaa julkisten kirjastojen merkitystä digitaaliseen maailmaan kouluttautumisen kannalta.

1.9 ETSK suositaa, että edistetään avoimen innovoinnin ja avointen standardien malleja. On vältettävä sellaisia perusteettomia toimia immateriaalioikeuksien suojelemiseksi, jotka voisivat rajoittaa digitaalisen talouden innovointiprosesseja.

1.10 ETSK ehdottaa, että opetuksessa noudatetaan EFQUEL-säätiön (*European Foundation for Quality in e-Learning*) antamia suosituksia.

1.11 Komitea toistaa, että ammattikoulutuksella ja yleissivistävällä koulutuksella on tärkeä tehtävä talouskriisin torjumisessa ja elpymisen edistämässä, ja korostaa Cedefopin roolia alalla. ETSK ehdottaakin, että

— painotetaan opettajien perus- ja täydennyskoulutusta

— edistetään kieltenopetusta

— suunnataan avoimia oppimisresursseja ammatilliseen koulutukseen.

1.12 Horisontti 2020 -aloitteen tulee edelleenkin vahvistaa unionin asemaa digitaalitekniikan alalla, jolla yritykset investoivat vähemmän kuin alan aasialaiset ja yhdysvaltalaiset kilpailijat.

1.13 ETSK pitää perustavan tärkeänä eurooppalaisten tieto- ja viestintätekniikka-alan pienten ja keskisuurten yritysten tukemista, sillä ne voivat edistää innovatiivisia hankkeita, joita tarvitaan kipeästi jatkuvasti muuttuvalla alalla. Verotuksellisilla sekä pk-yritysten rahoituksen saantia helpottavilla toimenpiteillä voidaan lisäksi edistää merkittävästi talouskriisin torjumista.

1.14 Digitaalitekniikan alan start up -yritysten tukeminen voi osaltaan vahvistaa eurooppalaista laitteisto- ja ohjelmistoteollisuutta. ETSK arvostaa aloitetta, jolla tuetaan riskialttiita ohjelmia Euroopan digitaalistrategiasta, mutta esittää rahoitusjärjestelmältä saatavan tuen lisäämistä.

1.15 ETSK ehdottaa toimenpidekokonaisuutta, jolla lisätään naisten osallistumista digitaaliyhteiskuntaan.

2. Taustaa

2.1 Useissa EU:n poliittisissa päätöksissä, ohjelmissa ja aloitteissa viitataan tieto- ja viestintätekniikan sisällyttämiseen koulutukseen. Näitä ovat muun muassa

- eLearning-ohjelma (2004–2006)
- elinikäisen oppimisen toimintaohjelma (2007–2013), jonka monialaisena ensisijaisena tavoitteena on tieto- ja viestintätekniikan edistäminen koulutuksessa ja jonka alaohjelmia ovat Comenius, Erasmus, Grundtvig ja Leonardo
- Erasmus+-ohjelma (2014–2020), joka perustuu Eurooppa 2020 -strategiaan, eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategiseen kehykseen ”Koulutus 2020” ja Koulutuksen uudelleenajattelu -strategiaan
- uutta teknologiaa ja avoimia oppimisresursseja koskeva tiedonanto (Avoin koulutus: Innovatiivisia opetus- ja oppimismahdollisuuksia kaikille uuden teknologian ja avointen oppimisresurssien avulla, COM(2013) 654 final).

2.2 Euroopan digitaalistrategia 2010 on Horisontti 2020 -aloitteen tavoitteiden saavuttamisen kannalta keskeinen ja sisältää useita toimia, jotka liittyvät muun muassa

- yhteentoimivuuteen ja standardeihin
- ultranopeisiin internetyhteyksiin
- sähköiseen oppimiseen
- esteettömyyteen vammaisille
- digitaaliseen lukutaitoon, osaamiseen ja osallisuuden parantamiseen.

2.3 ETSK on käsitellyt näitä kysymyksiä useissa lausunnoissaan ⁽¹⁾.

2.4 Tässä oma-aloitteisessa lausunnossa käsitellään tiettyjä näkökohtia, jotka liittyvät digitaalisen yhteiskunnan saavutettavuuteen, opetuksen saatavuuteen sekä tasa-arvoon ja työllisyyteen.

3. Yleistä

3.1 Digitaaliyhteiskunnan saatavuus

3.1.1 Tieto- ja viestintätekniikan tarjoamia välineitä hyödynnetään koko ajan enemmän ihmisten elämässä. Digitaalisen yhteiskunnan saavutettavuus on sekä oikeus että mahdollisuus, jota on hyödynnettävä täysimääräisesti.

⁽¹⁾ EUVL C 271 19.9.2013, s. 127; EUVL C 318, 29.10.2011, s. 9; EUVL C 214, 8.7.2014, s. 31.

3.1.2 ETSK on toistuvasti tuonut esiin laajakaistan merkityksen Euroopan yhteiskunnalle ja taloudelle ⁽²⁾ ja on näin ollen tyytyväinen laajakaistan leviämiseen 28 jäsenvaltioon satelliitin välityksellä. Digitaalisen kuilun monet syyt ovat kuitenkin edelleen olemassa, ja niitä pahentaa köyhyyden lisääntyminen, jota puolestaan pahentaa taloudellinen ja yhteiskunnallinen kriisi.

3.1.3 Digitaalinen kuilu ei ole kapenemassa. Tähän vaikuttavat muun muassa seuraavat tekijät: koulutus (korkeasti koulutetut ovat mahdollisia internetin käyttäjiä kolme kertaa suuremmalla todennäköisyydellä kuin heikomman koulutuksen saanut 33 prosenttia väestöstä), ikä (internetin käyttö on hyvin yleistä nuorten keskuudessa, ja lähes kaikki opiskelijat käyttävät sitä, mutta iäkkäät henkilöt käyttävät internetiä hyvin vähän), tieto, jota on saatavilla pääasiassa englannin kielellä, sekä maaseutu-, kaupunki- ja saarialueiden väliset erot.

3.1.4 Viranomaisilla on koulutuksessa käytettävän tietotekniikan rahoittamisessa usein vakavia ongelmia budjettirajoitusten vuoksi, joita vakaussopimus näyttää pahentavan. Yksi mahdollisista rahoituskeinoista on maksujen periminen käyttäjiltä, mutta se voi heikentää koulutuksen saavutettavuutta ja yhdenvertaisuutta.

3.1.5 Esteettömyys on ihmisoikeus ⁽³⁾. On myös muistettava, että Lissabonin sopimukseen sisältyvän Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20, 21 ja 26 artiklassa kielletään kaikenlainen vammaisuuteen perustuva syrjintä ja tunnustetaan vammaisten oikeus päästä osallisiksi erityistoimenpiteistä. Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva YK:n yleissopimus puolestaan velvoittaa jäsenvaltiot toteuttamaan asianmukaiset toimet varmistaakseen vammaisille henkilöille muiden kanssa yhdenvertaisen pääsyn muun muassa tieto- ja viestintäteknologiaan, internet mukaan luettuna ⁽⁴⁾.

3.1.6 Vammaisilla on muihin verrattuna kaksinkertainen riski jäädä työttömäksi ja uusi teknologia (internet mukaan luettuna) on ovi harrastuksiin, koulutukseen, kulttuuriin ja moniin muihin julkisiin ja yksityisiin palveluihin. Lisäksi se edistää demokratiaan osallistumista. Tieto- ja viestintäteknikan esteettömyys onkin välttämätön edellytys, jotta vammaiset voivat kilpailla tasavertaisesti yhä kasvavilla digitaalisilla markkinoilla ja jotta he pääsevät mukaan digitaaliseen yhteiskuntaan.

3.1.7 Digitaalisyhteiskunta ei saa olla syrjäytymistä lisäävä tekijä. Päinvastoin muita heikommassa asemassa olevien ihmisten täytyy löytää sen avulla keino päästä eroon syrjäytymisestä.

3.2 Koulutus digitaalisyhteiskunnassa

3.2.1 Digitaalisyhteiskunta edellyttää tahtoa olla avoin muutoksille oppilaitoksissa. EU:n on tuettava sellaisia koulutusjärjestelmiä, jotka ovat kaikille avoimia ja joiden toiminta edistää ihmisten osaamisen, taitojen ja valmiuksien kehittämistä monilla aloilla sekä sosiaalisten taitojen, kansalais- ja kulttuuritaitojen, oppimisvalmiuksien sekä luovuuden, innovoinnin ja ryhmätyötaitojen kehittämistä.

3.2.2 Kaikkien koulutusjärjestelmästä vastuussa olevien on tuettava sellaista koulujen pedagogista ilmapiiriä, jossa suhtautuminen innovaatioon, laatuun ja yhteistyöhön opetustyössä on myönteistä. Lisäksi kaikkia opiskelijoita tulee kannustaa osallistumaan opetusprosessiin ja tulee levittää hyviä käytäntöjä, lisätä kansalaisten osallistumista ja kokemuksia sekä kehittää arviointikulttuuria.

3.2.3 EU:n koulutuspolitiikka ei ole onnistunut kannustamaan riittävästi kansallisia koulutusviranomaisia takaamaan, että opettajat heti peruskoulutuksestaan alkaen ja oppilaitoksissa käyttävät tieto- ja viestintäteknikkaa opetustyöhön etenkin alemman ja ylemmän perusasteen opetuksessa sekä ammatillisessa koulutuksessa. Jäsenvaltioita ei ole etenkin kannustettu riittävästi toteuttamaan investointeja, joita uuden aikainen ja laadukas tieto- ja viestintäteknikkaan perustuva innovatiivinen koulutus edellyttää.

3.2.4 Opetusministeriöiden tulee suunnitella erityiskoulutusta opettajille ja edistää oppimistapojen uudelleenajattelua.

3.2.5 ETSK korostaa julkisten kirjastojen merkitystä digitaaliseen maailmaan kouluttautumisen kannalta.

⁽²⁾ EUVL C 67, 6.3.2014, s. 137.

⁽³⁾ EUVL C 177, 11.6.2014, s. 15.

⁽⁴⁾ EUVL C 271, 19.9.2013, s. 116.

3.2.6 Jo aivan nuoria koululaisia voitaisiin perehdyttää tietokoneiden toimintaan ja ehkä myös ohjelmointiin leikin keinoin, jotta eurooppalaiset lakkaavat mahdollisimman pian olemasta vain tieto- ja viestintäteknikan käyttäjiä ja heistä tulee alan suunnittelijoita ja tuottajia. EU:ssa on huippuosaamisen keskittymiä (esimerkiksi elektronisia nanokomponentteja koskeva tutkimus), mutta sen täytyy päästä pidemmälle.

3.2.7 Eurooppalaisten koulutusjärjestelmien joukossa on esimerkkejä korkealaatuisesta koulutuksesta alkaen alemman perusasteen opetuksesta aina ammatillisiin oppilaitoksiin ja yliopistoihin. Tästä huolimatta opetusohjelmiin tarvitaan muutoksia, joilla niihin lisätään tieto- ja viestintäteknikan pedagoginen käyttö sekä sen arvioiminen.

3.2.8 ETSK suosittaa, että edistetään avoimen innovoinnin ja avointen standardien malleja ja vältetään sellaisia perusteettomia toimia immateriaalioikeuksien suojelemiseksi, jotka voisivat rajoittaa digitaalisen talouden innovointiprosesseja.

3.2.9 Euroopan standardointikomitean (CEN) kehittämän SPI-protokollan (*Simple Publishing Interface*) tavoitteena on helpottaa viestintää sisällön tuottamisessa käytettävien työkalujen ja sellaisten sovellusten välillä, joiden avulla oppimisresursseja ja metatietoja hallitaan jatkuvasti.

3.2.10 Yhteentoimivuus voi myös helpottaa niiden teknisten apuvälineiden käyttöä, joita vammaiset tarvitsevat voidakseen hyödyntää tieto- ja viestintäteknikkaa.

3.3 Koulutus – väline talouskriisin taltuttamiseen

3.3.1 Yleissivistävä ja ammatillinen koulutus antavat eväitä elämää varten sekä demokraattisessa yhteiskunnassa tarvittavia taitoja. Yhteiskunnan ja talouden kehitys nojautuu vahvasti ammatilliseen koulutukseen, koska se antaa mahdollisuuden kehittää osaamista ja avaa reittejä työmarkkinoille. Erityisesti muita heikommassa asemassa oleville ja syrjäytyneille ryhmille ammatillinen koulutus voi antaa mahdollisuuden parempaan elämään. Ammatillinen koulutus ei ole kuitenkaan vain silta koulutuksen ja työllisyyden välillä, vaan sillä on jo itsessään suuri merkitys. Unescon tilastoinstituutin mukaan talouskehityksen ja ammatillisen koulutuksen välillä on korrelaatio.

3.3.2 Erasmus+-ohjelma on unionin keskeinen strategia tällä alalla, ja kuten ETSK toteaa, sen ”tulisi olla keskeinen väline koulutuksen saaman tuen lisäämiseksi, jotta voidaan parantaa kansalaisten taitoja ja auttaa puuttumaan monissa jäsenvaltioissa vallitsevaan korkeaan nuorisotyöttömyyteen”. Tämä ala kuuluu kuitenkin jäsenvaltioiden toimivaltaan. Niiden on myönnettävä ammatilliseen koulutukseen tarvittavat resurssit ja annettava ammatilliselle koulutukselle se arvostus, joka sille kuuluu koulutusjärjestelmän osana.

3.3.3 ETSK muistuttaa, että Cedefop käsittelee elinikäistä oppimista ja ammattikoulutusta koskevassa työssään kysymyksiä – esimerkiksi aikuiskoulutusta, tutkintoja ja pätevyyskysymyksiä, validointia ja laadunvarmistukseen liittyviä prosesseja – joilla on keskeinen merkitys henkilöille, joiden on muita vaikeampi päästä työmarkkinoille. Cedefopille myönnettävää rahoitusta on syytä lisätä.

3.3.4 ETSK ehdottaa, että

- lisään ammatillisen koulutuksen arvostusta.
- painotetaan opettajien perus- ja täydennyskoulutusta.
- edistetään työntekijöiden liikkuvuuden kannalta tärkeää kieltenopetusta.
- suunnataan avoimia oppimisresursseja ammatilliseen koulutukseen.

3.4 Digitaalitalous ja työllisyys

3.4.1 Euroopan unionin työttömyysaste on korkea, ja samanaikaisesti se tarvitsee komission mukaan lyhyellä aikavälillä 900 000 ammattitaitoista henkilöä tieto- ja viestintäteknikan alan avoimiin työpaikkoihin.

3.4.2 Tieto- ja viestintäteknikka vaikuttaa merkittävällä tavalla työllisyyteen, ja Euroopan digitaalistrategian menestyminen liittyy huipputeknologiayritysten olemassaoloon: vuonna 2008 tieto- ja viestintäteknikan ala tuotti Euroopan unionille lisäarvoa 574 miljardia euroa ja työllisti 8,3 miljoonaa henkilöä. Eurooppalaisten yritysten – jotka kärsivät sellaisista ongelmista kuin pirstoutuneet markkinat tai riittämätön rahoitus – tulee vahvistaa asemaansa maailmanmarkkinoita hallitseviin enimmäkseen pohjoisamerikkalaisiin jättiyrityksiin nähden.

3.4.3 Tieto- ja viestintätekniikka aiheuttaa muun teknisen kehityksen tavoin mullistuksia työmarkkinoilla. Tätä seikkaa täytyy tarkastella uramahdollisuuksien, pätevyyksien, osaamisen ja todistusten luomisen näkökulmasta sekä niitä henkilöitä varten, jotka tieto- ja viestintätekniikka syrjäyttää työelämästä, että niitä varten, joita se auttaa pääsemään työmarkkinoille.

3.4.4 Komissio perusti maaliskuussa 2013 digitaalialan työllisyyttä edistävän suuren koalition, joka käsittelee tärkeimpiä kysymyksiä (koulutuksen mukauttaminen vastaamaan digitaalialan työpaikkoja, liikkuvuus, todistukset, tiedottaminen, innovatiivinen oppiminen ja opetus). Sille ei ole kuitenkaan myönnetty määrärahoja. Euroopan digitaalistrategiaan sisältyy myös muita aloitteita, esimerkiksi strategia tietoteknisten taitojen parantamiseksi, työllisyyttä edistävä toimenpidepaketti, Avoin koulutus -aloite, Koulutuksen uudelleenajattelu -strategia, Mahdollisuuksia nuorille -aloite ja EU:n osaamispanoraama.

3.4.5 Tähän koalitioon tulee sisällyttää teollisuus ja lisäksi koulutusala siten, että yrityksissä suoritettavien harjoitusjaksojen avulla saadaan luotua parempi yhteys tieto- ja viestintätekniikka-alaan.

3.4.6 On todettava, ettei näissä ohjelmissa oteta riittävällä tavalla huomioon vammaan vuoksi syrjäytyneiden erityistarpeita, etenkin tietoteknisten taitojen (*e-Skills*) ja digitaalisen lukutaidon hankkimisessa ja digitaalisille työmarkkinoille pääsemisessä.

3.4.7 Vaikka Euroopan suurimmat huipputeknologiayritykset investoivat tutkimukseen ja kehittämiseen, ne investoivat siihen suhteessa vähemmän kuin aasialaiset ja yhdysvaltalaiset yritykset. ETSK toivoo, että Horisontti 2020 -ohjelma, jonka määrärahat ovat 78,6 miljardia euroa, auttaa vahvistamaan unionin asemaa maailmanmarkkinoilla.

3.4.8 ETSK pitää perustavan tärkeänä eurooppalaisten tieto- ja viestintätekniikka-alan pk-yritysten tukemista, sillä ne voivat edistää innovatiivisia hankkeita, joita tarvitaan kipeästi jatkuvasti muuttuvalla alalla. Kriisin torjumisen edistämiseksi on tärkeää löytää ratkaisuja rahoitusongelmiin, joista kärsivät sekä pienet yritykset että teknologiseen innovointiin liittyvät (start up -yritysten) innovatiiviset hankkeet.

3.5 Digitaaliaikakauden on oltava osallistava

3.5.1 Tällä hetkellä tieto- ja viestintätekniikan alalla työskentelevistä noin seitsemästä miljoonasta henkilöstä vain 30 prosenttia on naisia. Naiset ovat aliedustettuina kaikilla tasoilla ja ennen kaikkea päätöksentekotehtävissä. Naisten osuus korkeasteen koulutuksessa on suurempi kuin miesten, mutta työpaikkojen, palkkojen, työehtojen ja vastuullisiin tehtäviin pääsyn osalta naiset ovat kuitenkin edelleen miehiä heikommassa asemassa.

3.5.2 Poliitiikkaa on muutettava erityisesti sen vuoksi, että tieto- ja viestintäalan loppututkinnon suorittaneiden naisten määrä on pienentynyt: nykyisin 1 000:sta ylemmän asteen korkeakoulututkinnon suorittaneesta naisesta vain 29 on suorittanut tutkintonsa tieto- ja viestintätekniikan alalla, ja myöhemmin vain neljä heistä työskentelee varsinaisesti tieto- ja viestintätekniikan alalla.

3.5.3 Vaikka naisten määrän lisääminen tieto- ja viestintätekniikka-alalla voisi nostaa euroalueen bkt:tä 9 miljardilla eurolla, monet syyt (mm. perinteet ja kulttuuriset stereotypit) selittävät heidän riittämätöntä osallistumistaan tämän alan toimintaan, mikä ei ole ainoastaan eurooppalainen vaan paljon laajempi ongelma.

3.5.4 Tästä syystä komitea ehdottaa seuraavaa:

- Tutkitaan tarkemmin, mitkä tekijät vaikuttavat naisten vähäiseen osuuteen tieto- ja viestintätekniikan alalla yleensä ja miksi naiset päättävät opiskella miehiä vähemmän tieteitä, matematiikkaa ja tekniikkaa.
- Harkitaan tasa-arvoa edistävien aktiivisten suunnitelmien ja toimenpiteiden toteuttamista ja rahoittamista.
- Otetaan huomioon vammaisten naisten ja tyttöjen tilanne, sillä koulutukseen ja työhön pääsyssä heitä syrjitään yleensä vammaisiin miehiin nähden, ja heidän on myös vaikeampi päästä työmarkkinoille, minkä vuoksi heidän on vaikea elää itsenäistä elämää.
- Innostetaan naisia ja tyttöjä määrittämällä heille ammatillisia malleja ja urapolkuja.
- Tarkistetaan naisia tieto- ja viestintätekniikan alalla koskevien käytännönsäätöjen tilanne.

- Toteutetaan onnistuneita kampanjoita sosiaalisessa mediassa.
- Jo aivan pienten lasten (alakoulusta lähtien) perehdyttäminen tietokoneiden toimintaan ja ohjelmointiin edistäisi tyttöjen osallistumista tieto- ja viestintätekniikka-alan toimintaan.

4. Erityistä

4.1 Saavutettavuuden on oltava paitsi viranomaisten myös koko yhteiskunnan ensisijainen tavoite, joka velvoittaa kaikkia talouden ja yhteiskunnan toimijoita. Unionin ja monien jäsenvaltioiden toimenpiteet ovat kuitenkin toistaiseksi olleet riittämättömiä.

4.2 ETSK ehdottaa, että unioni ja kansalliset viranomaiset toteuttavat yhteisiä toimia, joilla vähennetään selvästi tietotekniikkalaitteiden kustannuksia – tähän sisältyy myös esimerkiksi Linuxin kaltaisten avoimen lähdekoodin ohjelmistojen käytön lisääminen – ja tuetaan eurooppalaisen tieto- ja osaamissisällön tuottamista.

4.3 EU:n politiikassa tarvitaan 2000-luvulla avointa suhtautumista muutoksiin. Eurooppalaisten koulutusjärjestelmien päätavoitteena ei pidä olla vain työmarkkinoiden erityistarpeisiin vastaaminen (johon Euroopan komissio on pääasiassa keskittänyt koulutuspolitiikkansa) vaan kouluttaminen elämää varten. Eurooppalaisten opettajajärjestöjen ja oppilaitosten on osallistuttava EU:n koulutuspolitiikan laatimiseen, mitä ei nyt tapahdu.

4.4 Samalla kun otetaan huomioon, että jäsenvaltiot joutuvat toimimaan määrärahojensa puitteissa ja että ne tekevät demokraattisissa toimielimissään päätöksiä kansalaistensa parhaaksi, on korostettava julkiseen koulutukseen kohdistuvien investointien välttämättömyyttä, jotta saavutetaan tavoitteena olevat yhtäläiset mahdollisuudet koulutukseen oppilaiden sosiaalisesta taustasta ja varallisuudesta riippumatta.

4.5 Komission on korostettava, että koulutukseen liittyvien metatietojen on oltava vapaasti käytettävissä ja yleisen edun mukaisia ja etteivät yksityisyritykset omista niiden patenteja. Standardointiin liittyvän eurooppalaisen SPI-ohjelman lisäksi on tähdennettävä komission metatietoja koskevan eContentPlus-ohjelman merkitystä.

4.6 Koulutuksen laadun ja tarkoituksenmukaisuuden takaamiseksi opettajien ja oppilaitosten on valvottava opetuksen sisältöä. ETSK katsoo, että on kiinnitettävä huomiota EFQUEL-säätiön (*European Foundation for Quality in e-Learning*) suosituksiin, jotka koskevat mm. lainsäädäntötoimia, yhdenmukaistamista ja immateriaalioikeuksia.

4.7 ETSK on jo ilmaissut pettymyksensä digitaalisstrategian (2014–2020) huomattaviin määrärahareikkauksiin alun perin ehdotetuista 9,2 miljardista eurosta lopulta hyväksytyihin 1,14 miljardiin euroon.

4.8 ETSK suhtautuu myönteisesti pk-yritysten laatimien innovatiivisten riskialttiiden hankkeiden rahoitukseen, jota on myönnetty Horisontti 2020 -puiteohjelmasta. Toimenpiteillä, joilla pyritään lisäämään rahoitusta, jota pk-yritykset ja vastaperustetut yritykset saavat paitsi viranomaisilta myös markkinoilta ja rahoitusjärjestelmästä, on erittäin suuri merkitys.

4.9 ETSK suosittelee sisällyttämään esteettömyysulottuvuuden kaikkiin digitaaliaalaa koskeviin aloitteisiin ja varmistamaan, että vammaisilla ja kaikilla heikossa asemassa olevilla on mahdollisuus käyttää verkko-opetusohjelmia, tieto- ja viestintätekniikkaa sekä tietoteknisiä laitteita ja työkaluja (sekä verkkoon kytkettynä että ilman verkkoyhteyttä). On myös kiinnitettävä erityistä huomiota vammaisten pääsyyn niihin uusiin tieto- ja viestintätekniikan alan työpaikkoihin, jotka EU pyrkii täyttämään.

Bryssel 10. heinäkuuta 2014

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Verkkohyökkäykset EU:ssa”**(oma-aloitteinen lausunto)**

(2014/C 451/05)

Esittelijä: **Thomas McDONOGH**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 27. helmikuuta 2014 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

Verkkohyökkäykset EU:ssa.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 18. kesäkuuta 2014.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 9.–10. heinäkuuta 2014 pitämässään 500. täysistunnossa (heinäkuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 135 ääntä puolesta ja 1 vastaan.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Komitea toivoo, että perustetaan ilmailualan keskusviranomaisen eli Euroopan lentoturvallisuusviraston (EASA) kaltainen EU-tason verkkoturvallisuusviranomainen, jotta voidaan vahvistaa EU-tasolla tarvittavaa johtajuutta tehokkaan, Euroopan laajuisen verkkoturvallisuuspolitiikan täytäntöönpanoon liittyvien ongelmien käsittelemiseksi.

1.2 Asioihin perehtyneet kansalaiset, joilla on vaikutusmahdollisuuksia, ovat ratkaisevassa asemassa EU:n vahvan verkkoturvallisuuden kannalta. Kansalaisille henkilökohtaisesta tietoverkkoturvallisuudesta ja tietosuojasta annettavan koulutuksen tulisi olla keskeinen osa koulujen opetussuunnitelmia sekä työpaikkakoulutusohjelmia. EU:n tulisi myös edistää julkisia tiedotuskampanjoita ja -aloitteita näistä aiheista koko unionissa.

1.3 Yrityksillä tulisi olla lakisääteinen velvollisuus soveltaa ennakoivaa lähestymistapaa verkkohyökkäyksiltä suojautumiseen muun muassa turvallisen ja kestävästi tietojen ja viestintäteknologian avulla sekä verkkoturvallisuutta koskevista toiminnoista – samaan tapaan kuin terveys- ja työturvallisuuskysymyksistä – henkilöstölle annettavan koulutuksen keinoin.

1.4 Jokaisessa jäsenvaltiossa olisi oltava elin, jonka tehtävänä on informoida, valistaa ja tukea pk-sektoria verkkoturvallisuuden parhaimpiin käytänteisiin liittyvissä asioissa. Suuret yritykset voivat helposti hankkia tarvitsemansa osaamisen, mutta pk-yritykset tarvitsevat tukea.

1.5 Euroopan verkko- ja tietoturaviraston (ENISA) toimeksiantoa tulisi jatkaa. ENISAlle olisi myös osoitettava varoja, jotta se ottaisi suuremman vastuun verkkoturvallisuuskoulutuksesta ja valvuttamisohjelmista, jotka on suunnattu erityisesti kansalaisille sekä pienille ja keskisuurille yrityksille.

1.6 Yritysten ja muiden organisaatioiden on lisättävä tietoisuutta verkkoturvallisuuteen liittyvästä vastuusta johtokuntatasolla. Kaikkien organisaatioiden johtohenkilöille on nimenomaisesti viestittävä oikeushenkilön mahdollisesta vastuuvastuusta siinä tapauksessa, että politiikat ja toimet verkkoturvallisuuden alalla ovat riittämättömiä.

1.7 Kun otetaan huomioon internetpalveluntarjoajien ratkaisevan tärkeä rooli verkkopalvelujen tarjonnassa, niillä kaikilla tulisi olla EU:ssa erityinen vastuu asiakkaidensa suojelemisesta verkkohyökkäyksiltä. Tämä vastuu tulisi määritellä ja vahvistaa lainsäädännössä EU:n tasolla.

1.8 Jotta varmistetaan, että pilvipalveluiden dynaamiseen laajenemiseen liittyvät talouskasvun mahdollisuudet hyödynnetään nopeasti⁽¹⁾, tulisi myös määrätä EU:n tasolla pilvipalveluiden tarjoajia koskevista erityisistä turvallisuusvaatimuksista ja velvollisuuksista.

1.9 Komitea katsoo, että vapaaehtoiset toimet eivät ole riittäviä ja että tarvitaan jäsenvaltioihin kohdistuvia voimakkaita sääntelyllisiä velvoitteita, jotta varmistetaan verkkoturvallisuuden yhdenmukaistaminen, hallinta ja täytäntöönpano Euroopan tasolla. Lisäksi tarvitaan lainsäädäntöä, jossa säädetään, että kaikilla yrityksillä ja organisaatioilla, eikä ainoastaan elintärkeiden infrastruktuurien tarjoajilla, on velvollisuus ilmoittaa verkkoturvallisuutta koskevista merkittävistä turvapoikkeamista. Näin olisi mahdollista parantaa EU:n valmiuksia vastata uuhin sekä lisätä tietämystä ja ymmärrystä verkkohyökkäyksistä entistä parempien suojauskeinojen kehittämiseksi.

⁽¹⁾ EUVL C 24, 28.1.2012, s. 40; EUVL C 76, 14.3.2013, s. 59

1.10 Komitea suositaa painokkaasti, että EU omaksuu suunnittelujohtoisen lähestymistavan vastataksaan verkkohyökkäyksiä uhkaan varmistamalla, että kaikki EU:ssa käytettävät tekniikat ja palvelut internetyhteyksien ja verkkopalveluiden tarjoamiseksi on suunniteltu niin, että ne tarjoavat korkeimman mahdollisen turvallisuustason verkkohyökkäyksiä vastaan. Suunnitteluperiaatteissa tulisi erityisesti keskittyä ihmisen ja koneen väliseen rajapintaan.

1.11 ETSK toivoo, että eurooppalaiset standardointiorganisaatiot luovat merkittäviä verkkoturvallisuusstandardeja kaikkia tieto- ja viestintätekniikan alan verkkoteknologioita ja -palveluita varten ja tekevät niitä tunnetuiksi. Näihin standardeihin tulisi sisällyttää pakollinen käytännestännöstö sen varmistamiseksi, että kaikki EU:n kansalaisille myytävät tieto- ja viestintätekniiset laitteet ja internetpalvelut ovat tiukimpien standardien mukaisia.

1.12 EU:n on toimittava viipymättä varmistaakseen, että jokainen jäsenvaltio on perustanut täysipainoisesti toimivan tietotekniikan kriisiryhmän suojataksaan itseään ja EU:ta verkkohyökkäyksiltä.

1.13 Komitea esittää, että Europolin Euroopan verkkorikostorjuntakeskukselle (EC3) myönnetään lisärahoitusta, jota se tarvitsee torjuakseen verkkorikollisuutta ja vahvistaakseen yhteistyötä poliisivoimien välillä EU:ssa ja unionin ulkopuolisten poliisivoimien kanssa sekä parantaakseen EU:n valmiuksia saada tietoverkkorikolliset kiinni ja asettaa heidät syytteeseen.

1.14 ETSK katsoo, että EU:n verkkoturvallisuuspolitiikassa on otettava huomioon erityisesti seuraavat näkökohdat: EU:n vahva johtoasema; turvallisuutta lisäävät verkkoturvallisuuspolitiikat, joilla taataan samalla yksityisyys ja muut perusoikeudet; kansalaisten valvuttaminen sekä kannustaminen ennakoiviin suojaantumista helpottaviin toimintatapoihin; jäsenvaltioiden toteuttama kattava hallinnointi; tietoperusteinen ja vastuullinen yritysten toiminta; hallitusten, yksityisen sektorin ja kansalaisten tiivis kumppanuus; investointien riittävä taso; asianmukaiset tekniset standardit ja riittävät t&k&i-investoinnit; sitoutuminen kansainvälisellä tasolla. Komitea muistuttaaakin verkkoturvallisuutta koskevista suosituksistaan, jotka se on esittänyt monissa aiemmissa lausunnoissaan⁽²⁾, ja kehottaa komissiota harjoittamaan toimia, joihin niissä kehoitetaan.

2. Lausunnon aiheen rajaaminen

2.1 Internettalous luo yli viidenneksen bkt:n kasvusta EU:ssa, ja joka vuosi 200 miljoonaa eurooppalaista tekee verkko-ostoksia. Olemme riippuvaisia internetistä ja siihen liittyvästä digitaaliteknologiasta ylläpitääksemme elintärkeitä energia-, terveys-, viranomais- ja rahoituspalveluitamme. Kriittisen tärkeät digitaaliset infrastruktuurit ja palvelut, joilla on niin olennainen rooli talous- ja yhteiskuntaelämässä, ovat kuitenkin alttiita hyvinvointiamme ja elämänlaatuamme uhkaavien verkkohyökkäyksiä kasvavalle vaaralle.

2.2 Komitea katsoo, että unionin kasvavaan riippuvuuteen internetistä ja digitaaliteknologiasta ei ole vastattu riittävästi sellaisin käytännöin ja toimintapolitiikoin, jotka mahdollistavat verkkoturvallisuuden asianmukaisen tason koko Euroopassa nyt ja tulevaisuudessa. Käsillä olevan lausunnon tarkoituksena on tuoda esiin epäkohdat, jotka komitea havaitsee EU:n verkkoturvallisuuspolitiikassa, ja suositella parannuksia, joiden avulla voidaan paremmin lieventää verkkohyökkäyksiä koskevia riskejä.

2.3 Verkkohyökkäyksiä vaikuttavat vaihtelevat hyvin henkilökohtaisista syistä – esimerkiksi henkilöön tai yritykseen kohdistuvasta koston – valtioiden harjoittamaan verkkovakoiluun ja maiden väliseen verkkosotaan. Tätä lausuntoa laadittaessa aihealue päätettiin rajata koskemaan yksinomaan rikollisin perustein tehtyjä verkkohyökkäyksiä, jotta suositukset kohdistettaisiin ongelmiin, joita valtaosa komitean jäsenistä pitää ensisijaisina huolenaiheina. Monitahoinen poliittinen keskustelu jäsenvaltioiden toteuttamista verkkohyökkäyksistä kansalaisia ja muita valtioita vastaan voisi olla tulevaisuudessa oman lausuntonsa aiheena.

⁽²⁾ EUVL C 97, 28.4.2007, s. 21
EUVL C 175, 28.7.2009, s. 92
EUVL C 255, 22.9.2010, s. 98
EUVL C 54, 19.2.2011, s. 58
EUVL C 107, 6.4.2011, s. 58
EUVL C 229, 31.7.2012, s. 90
EUVL C 218, 23.7.2011, s. 130
EUVL C 24, 28.1.2012, s. 40
EUVL C 229, 31.7.2012, s. 1
EUVL C 351, 15.11.2012, s. 73
EUVL C 76, 14.3.2013, s. 59
EUVL C 271, 19.9.2013, s. 127
EUVL C 271, 19.9.2013, s. 133

2.4 Tämänkertaisessa lausunnossa käsitellään ainoastaan verkkorikollisten toteuttamia, rahansaantiin tähtääviä verkkohyökkäyksiä, joita valtaosa hyökkäyksistä on. Ottamalla käyttöön verkkoturvallisuuspolitiikkoja ja -käytänteitä, joilla pyritään torjumaan tehokkaasti rikollisin perustein toteutettavia verkkohyökkäyksiä, vähennetään myös poliittisiin tai henkilökohtaisempiin vaikuttimiin perustuvien verkkohyökkäyksien riskejä.

2.5 Vaikka EU on edistynyt hyvin digitaalistrategiaan sisältyvien, luottamuksen ja turvallisuuden hyväksi laadittujen toimenpiteiden toteuttamisessa ja vaikka se on kehittänyt laaja-alaisen verkkoturvallisuusstrategian, joka käsittää valtaosan edellä mainituista tavoitteista, lisätoimet ovat tarpeen.

3. Verkkohyökkäykset ja verkkoturvallisuus

3.1 Verkkohyökkäyksenä pidetään kaikentyyppistä aggressiivista toimintaa, jossa erilaiset haitalliset toimet kohdistuvat tietokoneiden tietojärjestelmiin, infrastruktuureihin, tietoteknisiin verkkoihin tai henkilökohtaisiin digitaalisiin laitteisiin tietyn kohteen varastamiseksi, muuttamiseksi tai tuhoamiseksi. Kohteena voi olla raha, tiedot tai tietoteknologia.

3.2 Verkkorikolliset käynnistävät verkkohyökkäyksiä varastaakseen rahaa tai tietoja ja harjoittaakseen petollista toimintaa, rikollista vakoilua tai kiristystä. Verkkohyökkäykset voivat vahingoittaa elintärkeitä verkkoja ja palveluita, joista olemme riippuvaisia terveyden, turvallisuuden ja taloudellisen hyvinvoinnin osalta, viranomais-, liikenne- ja energiaverkot mukaan luettuina.

3.3 Verkkohyökkäyksien uhka kasvaa sitä mukaa kuin riippuvuutemme internetistä ja digitaaliteknologiasta lisääntyy. Symantecin tuoreen raportin mukaan tietoturvaloukkausten kokonaismäärä maailmassa kasvoi 62 prosenttia vuonna 2013, mikä määrällisesti vastaa yli 552 miljoonaa ilmoitettua tapausta. Tietoturvaloukkaukset koskivat usein todellisia nimiä, syntymäaikoja, viranomaisen antamien henkilöasiakirjojen numeroita sekä potilas- tai taloudellisia tietoja. Lisäksi 38 prosenttia matkapuhelinten käyttäjistä on joutunut verkkorikollisten mobiililaitteisiin kohdistamien hyökkäysten uhriksi viimeisten 12 kuukauden aikana.

3.4 Verkkohyökkäyksillä voi olla merkittävä vaikutus yksittäisiin yrityksiin ja yleisesti EU:n talouteen:

- Vuonna 2011 julkistetun alan raportin mukaan verkkohyökkäysten uhrien tappiot koko maailmassa ovat vuosittain noin 290 miljardia euroa, mikä tarkoittaa, että tietoverkkorikollisuus on kannattavampaa kuin maailmanlaajuinen marijuanan, kokaiinin ja heroiinin yhteenlaskettu kauppa.
- Kansalaisiin kohdistuu jatkuva henkilöllisyysvarkauden uhka verkkohyökkäysten vuoksi. Toukokuussa 2014 varastettiin yhdessä ainoassa verkkohyökkäyksessä tietokanta, joka sisälsi 145 miljoonan eBay-palvelua käyttävän tilinhaltijan henkilötiedot. Kentin yliopiston vuonna 2013 verkkoturvallisuudesta tekemän tutkimuksen mukaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa tehtiin yhden ainoan vuoden aikana (2012–2013) yli yhdeksän miljoonan aikuisen verkkotileihin tietomurto, kahdeksan prosenttia väestöstä menetti rahaa verkkorikollisuuden takia ja 2,3 prosenttia Yhdistyneen kuningaskunnan väestöstä menetti yli 10 000 puntaa mainitusta syystä.
- Vuonna 2011 julkaistussa Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen selvityksessä arvioidaan, että verkkorikollisuuden hinta maan taloudelle oli 27 miljardia puntaa:
 - verkkopetokset 1,4 miljardia puntaa
 - identiteettivarkaudet 1,7 miljardia puntaa
 - teollis- ja tekijänoikeuksien varkaudet 9,2 miljardia puntaa
 - vakoilu 7,6 miljardia puntaa
 - asiakastietojen menetykset 1 miljardi puntaa
 - verkkovarkaudet (suoraan) yrityksiltä 1,3 miljardia puntaa
 - kiristys 2,2 miljardia puntaa
 - veropetokset 2,3 miljardia puntaa

- Verkkohyökkäykset aiheuttavat vuosittain valtavia taloudellisia tappioita Euroopassa. Kustannuksissa on otettava huomioon
 - teollis- ja tekijänoikeuksien sekä arkaluonteisten tietojen menettäminen
 - vaihtoehtokustannukset, mukaan lukien palveluhäiriöt ja työnteon keskeytyminen
 - merkki-imagolle ja yrityksen maineelle aiheutuvat vahingot
 - seuraamukset ja asiakkaille maksettavat korvaukset (haitan tai menetysten johdosta) tai sopimusperusteiset korvaukset (viivästymisestä jne.)
 - vastatoimien ja vakuutuksen kustannukset
 - riskienvähentämisstrategioiden ja verkkohyökkäyksistä elpymisen kustannukset
 - liiketoimintamahdollisuuksien ja kilpailukyvyn menettäminen
 - kaupan vääristyminen
 - työpaikkojen menettäminen.
- Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen vuonna 2014 julkaiseman tutkimuksen (*Information Security Breaches Survey*) mukaan 81 prosenttia suuryrityksistä ja 60 prosenttia pk-yrityksistä joutui tietoturvaloukkauksen uhriksi vuonna 2013.
- Samaisessa hallitusvallan selvityksessä arvioidaan, että pahimmasta mahdollisesta tietoturvaloukkauksesta aiheutuvat keskimääräiset kustannukset voisivat olla 1,4 miljardia euroa suurelle organisaatiolle ja 140 000 euroa pk-yritykselle.
- Vaikka verkkohyökkäykset eivät onnistuisikaan, niiden haittojen lievittämisen kustannukset ovat nopeasti nousemassa. Vuonna 2014 maailmanlaajuisten tietoturvamarkkinoiden kasvu kiihtyy 8,6 prosenttiin, ja markkinoiden arvo ylittää 73 miljardia Yhdysvaltain dollaria.

3.5 Verkkohyökkäystekniikat kehittyvät alituisesti:

- Verkkohyökkäyksessä käytetään tavallisesti hyökkäysvektoria, jonka avulla verkkorikollinen voi päästä käsiksi sähköisiin tunnistetietoihin, tietokoneeseen tai verkkopalvelimeen haittaa aiheuttavan teon toteuttamiseksi. Yleisiä hyökkäysvektoreita ovat USB-laitteet, sähköpostiviestien liitetiedostot, verkkosivut, ponnahdusikkunat, pikaviestipalvelut, verkkokeskusteluryhmät sekä verkkourkinnan (*phishing*) kaltaiset vilpilliset menettelyt.
- Yleisimmissä verkkohyökkäysten muodoissa hyödynnetään haittaohjelmia. Haittaohjelman avulla digitaalinen laite voidaan ottaa hallintaan rikollisen tarkoituksenaan saavuttamiseksi, esimerkiksi käyttäjätietojen tai rahan varastamiseksi tai haittaohjelman levittämiseksi muihin laitteisiin. Haittaohjelmia ovat tietokonevirukset (madot ja troijanhevoset) sekä kiristys-, urkinta-, mainos- ja pelotteluohjelmat ja muunlaiset haitalliset ohjelmat. Esimerkiksi kiristysohjelma on erityinen haittaohjelmatyyppe, joka lukitsee pääsyn saastuttamaansa tietokonejärjestelmään ja vaatii lukituksen poistamiseksi lunnasrahan maksamista.
- Haittaohjelma voi myös muuttaa tietokoneen verkkorikollisen botti- tai zombieverkkoon kytketyksi kaapatuksi tietokoneeksi, jota rikollinen pitää hallinnassaan hyökätäkseen uhriensa kimppuun.
- Roskapostituksen (*spamming*) avulla tapahtuvassa hyökkäyksessä on kyse siitä, että verkkorikollinen lähettää joukoittain ei-toivottuja sähköpostiviestejä, joiden tarkoituksena on monesti saada uhri käyttämään rahaa väärennetyihin tuotteisiin. Useimmiten roskapostilähetykset tapahtuvat bottiverkkojen välityksellä.
- Verkkourkintaa soveltavissa hyökkäyksissä pyritään varastamaan joltakulta käyttäjätunnus, salasana ja luottokorttitiedot, jotta verkkorikollinen voi saada hallintaansa uhrin sähköpostitilit, sosiaaliset verkot ja verkkopankkitilit. Verkkourkintaa soveltavat hyökkäykset ovat rikollisille erityisen kannattavia, sillä 70 prosenttia internetin käyttäjistä valitsee saman salasanan lähes kaikkiin käyttämiinsä verkkopalveluihin.

- Toisinaan verkkorikolliset käyttävät palvelunestohyökkäyksiä rahan kiristämiseksi yrityksiltä tai organisaatioilta. Palvelunestohyökkäyksessä pyritään estämään mahdollisia käyttäjiä käyttämästä konetta tai verkkoresurssia pommittamalla kohdetta ulkoapäin tulevilla yhteydenottopyynnöillä niin, ettei vastaaminen varsinaiseen tietoliikenteeseen ole mahdollista tai vastaaminen on niin hidasta, ettei palvelua voi tosiasiallisesti käyttää. Myös palveluksenestohyökkäyksiin rikolliset käyttävät yleisesti kaapatuista tietokoneista muodostettuja verkkoja.

3.6 Verkkoturvallisuusorganisaatioiden kesken vallitsee yhteisymmärrys ensisijaisista toimista, joihin kansalaisten ja yritysten tulisi ryhtyä suojautuakseen verkkohyökkäyksiltä. Näistä käytännöistä tulisi viestiä kaikissa verkkoturvallisuutta koskeissa valvuttamis- ja koulutusohjelmissa:

a. Kansalaiset

- Käytetään vahvoja, mieleen painuvia salasanoja.
- Asennetaan viruksentorjuntaohjelma uusiin laitteisiin.
- Tarkistetaan yksityisyysasetukset sosiaalisessa mediassa.
- Tehdään verkko-ostoksia turvallisesti varmistamalla aina verkkokauppasivustojen luotettavuus.
- Noudetaan kehotettaessa ohjelmat ja sovellusten korjaustiedostot verkosta.

b. Yritykset

- Luetteloidaan sallitut sovellukset.
- Käytetään turvallisia järjestelmien vakioasetuksia.
- Asennetaan sovellusten korjaustiedosto-ohjelmat 48 tunnin kuluessa.
- Asennetaan järjestelmien korjaustiedosto-ohjelmat 48 tunnin kuluessa.
- Supistetaan niiden käyttäjien lukumäärää, joilla on järjestelmän hallintaoikeudet.

3.7 Pieniltä yrityksiltä puuttuu usein riittävä tietotekniikkatuki, jotta ne voisivat pysyä mahdollisten tietoverkkouhkien tasalla, joten ne tarvitsevat erityistä tukea verkkohyökkäyksiltä suojautuakseen.

3.8 Verkkohyökkäyksistä ja järjestelmien haavoittuvuudesta ilmoittaminen on erittäin tärkeää verkkohyökkäysten torjumiseksi erityisesti torjuttaessa niin kutsuttuja nollapäivähyökkäyksiä (*zero-day attacks*), toisin sanoen uudenlaisia, verkkoturvaluusyhteisölle vielä tuntemattomia hyökkäyksiä. Usein yritykset eivät kuitenkaan ilmoita verkkohyökkäyksistä yritysten maineen kärsimiseen ja vastuuvollisuuteen liittyvien pelkojen johdosta. Tällainen avoimuuden puute heikentää Euroopan kykyä reagoida verkkouhkiiin nopeasti ja tehokkaasti. Se myös huventaa Euroopan valmiuksia parantaa yleistä verkkoturvaluutta vastavuoroisen oppimisen avulla.

3.9 Kansalaiset ja yritykset hankkivat internetyhteyden ja siihen liittyvät palvelut internetpalveluntarjoajilta. Koska internetpalveluntarjoajilla on keskeinen rooli sähköisten palveluiden tarjonnassa, on olennaisen tärkeää, että ne tarjoavat asiakkailleen mahdollisimman korkeatasoisen suojan verkkohyökkäyksiä vastaan. Sen lisäksi, että internetpalveluntarjoajien on varmistettava omien palveluidensa ja infrastruktuurinsa suunnittelussa ja ylläpidossa mahdollisimman korkea verkkoturvaluuden taso, niiden tulisi tarjota asiakkailleen erittäin korkeatasoista neuvontaa tällä alalla. Niiden tulisi myös ottaa käyttöön erityisiä käytäntöjä voidakseen auttaa havaitsemaan ja torjumaan omiin asiakkaisiinsa kohdistuvat verkkohyökkäykset. Tämä vastuu tulisi määritellä ja vahvistaa lainsäädännössä EU:n tasolla.

3.10 EU:n talouden kannalta on erittäin tärkeää kannustaa kansalaisia ja yrityksiä Euroopassa ottamaan pilvipalvelut mahdollisimman nopeasti käyttöön.⁽³⁾ Koska henkilökohtaisten sovellusten ja liiketoimintasovellusten yhteydessä turvaudutaan yhä useammin pilvipalveluihin, on tärkeää, että Euroopassa huolehditaan erityisesti pilvipalveluiden tarjoajia koskevasta verkkoturvaluudesta. Epävarmuus pilvipalveluiden turvaluudesta vaikuttaa kielteisesti tämän dynaamisen teknologian käyttöönottoasteeseen. Komitea toivoo, että EU asettaa pilvipalveluiden tarjoajille turvaluutta koskevia erityisiä vaatimuksia ja velvollisuuksia pilvipalveluiden kehittymisen tukemiseksi Euroopassa.

⁽³⁾ EUVL C 24, 28.1.2012, s. 40; EUVL C 76, 14.3.2013, s. 59

3.11 On ryhdyttävä erityisiin toimiin henkilöstön rekrytoimiseksi eurooppalaiselle verkkoturvallisuusosalalle. Korkea-koulututkinnon suorittaneiden tietoturva-alan työntekijöiden kysynnän kasvun odotetaan olevan yli kaksinkertainen koko tietotekniikka-alan kasvuvauhtiin nähden. Tässä yhteydessä komitea kiinnittää komission huomion ”hakkerikilpailujen” menestykseen Yhdysvalloissa ja eräissä jäsenvaltioissa sekä tarpeeseen lisätä tietoisuutta verkkoturvallisuudesta ja kouluttaa verkkoturvallisuuden ammattilaisten seuraava sukupolvi.

3.12 Yksi parhaista strategioista verkkohyökkäyksiltä suojautumiseksi on omaksua suunnitteluperiaatteisiin nojaava lähestymistapa varmistamalla, että kaikki EU:ssa käytettävät tekniikat ja palvelut internetyhteyksien ja verkkopalveluiden tarjoamiseksi on suunniteltu niin, että ne tarjoavat korkeimman mahdollisen turvallisuustason verkkohyökkäyksiä vastaan. Suunnittelunäkökohdissa tulisi erityisesti keskittyä ihmisen ja koneen väliseen rajapintaan. Tämä edellyttäisi yhteistyötä teknologian valmistajien, internetpalveluntarjoajien, verkkoturvallisuusalan, Europolin Euroopan verkkorikostorjuntakeskuksen, ENISAn, jäsenvaltioiden kansallisten puolustus- ja turvallisuusviranomaisten sekä kansalaisten välillä. Tämän verkkoturvallisuutta koskevan suunnitteluperusteisen lähestymistavan toteuttamisesta EU:n tasolla voisi vastata komissio, ja ENISA voisi mahdollisesti koordinoita sitä.

4. EU:n verkkoturvallisuuspolitiikka

4.1 EU kehittää parhaillaan laaja-alaista strategiaa ⁽⁴⁾ EU:n kansalaisten verkkoturvallisuuden parantamiseksi:

- Digitaalistrategian ”Luottamus ja turvallisuus” -pilari käsittää 14 toimenpidettä, joiden avulla pyritään lisäämään verkkoturvallisuutta ja tietosuojaa.
- Verkkohyökkäyksistä annetussa direktiivissä ⁽⁵⁾, joka on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä 4. syyskuuta 2015 mennessä, vahvistetaan ohjeet tällä alalla tehtyjen rikosten määritelmää varten sekä rikoksista syyllisiksi todetuille määrättävät seuraamukset.
- Verkkoturvallisuutta koskevan tietämyksen lisäämiseksi ja jäsenvaltioiden välisen rajatylittävän yhteistyön helpottamiseksi EU on vahvistanut Euroopan verkko- ja tietoturvaviraston (ENISA) toimeksiantoa.
- Euroopan verkkorikostorjuntakeskus (EC3) on perustettu Europolin yhteyteen torjumaan verkkorikollisuutta.
- Elintärkeiden tietoinfrastruktuureiden suojaamista koskevassa poliittisessa aloitteessa keskitytään Euroopan suojaamiseen tietoverkkohäiriöiltä, verkkohyökkäykset mukaan luettuina, parantamalla verkkoturvallisuutta ja tietoverkkojen kestävyä koko EU:ssa.
- Strategialla internetin parantamiseksi lasten näkökulmasta pyritään luomaan lapsille turvallinen internetympäristö sekä torjumaan lasten seksuaalista hyväksikäyttöä koskevaa materiaalia internetissä ja lasten seksuaalista riistoa.
- Ehdotettu direktiivi verkko- ja tietoturvasta edellyttää, että jäsenvaltiot kehittävät joukon verkko- ja tietoturvalmiuksia ja luovat esimerkiksi tietotekniikan kriisiryhmän, joka toimii asianmukaisesti. Ehdotuksessa myös täsmennetään verkkojen turvallisuutta ja raportointia koskevat vaatimukset, joita sovelletaan elintärkeiden infrastruktuurien tarjoajiin.

4.2 ETSK:n reaktio verkko- ja tietoturvaa koskevaan komission ehdotukseen ⁽⁶⁾ oli voimakas, sillä komitea katsoi, etteivät ehdotetut toimenpiteet olleet tarpeeksi jämeriä ja etteivät ne kannustaisi jäsenvaltioita riittävästi suojelemaan kansalaisiaan ja yrityksiään verkkohyökkäyksiltä. Ehdotetun direktiivin hyväksyessään parlamentti kuitenkin heikensi sen käyttökelpoisuutta edelleen rajaamalla direktiivin soveltamisalan tiukasti ”elintärkeiden infrastruktuurien” tarjoajiin ja poistamalla näin sen soveltamisalan piiristä hakukoneet, sosiaalisen median foorumit, internet-välitteiset maksupalvelut ja pilvipalveluiden tarjoajat.

4.3 Nykyinen ehdotus verkko- ja tietoturvadirektiiviksi ei ole riittävä tarvittavan lainsäädännön säätämiseksi, jotta unionissa voitaisiin lisätä tietoisuutta uhkista sekä valmiuksia reagoida verkkohyökkäyksiin. Komitea haluaisi annettavan uutta lainsäädäntöä, jossa säädetään kaikkia merkittäviä tietoturvapoikkeamia koskevasta ilmoitusvelvollisuudesta, joka ei koske ainoastaan elintärkeiden infrastruktuurien tarjoajia. Ilmoitusvelvollisuuden puuttumisen johdosta verkkorikolliset voivat hyödyntää tietämättömyyttä haavoittuvista kohteista.

⁽⁴⁾ JOIN(2013) 1 final

⁽⁵⁾ EUVL L 218, 14.8.2013, s. 8–14

⁽⁶⁾ EUVL C 271, 19.9.2013, s. 133

4.4 EU:n tulisi harkita ENISAn mandaatin laajentamista tietoisuuden lisäämiseksi verkkohyökkäyksien uhkasta ja reagointivalmiuksien vahvistamiseksi koko EU:ssa. ENISAn roolia voitaisiin mahdollisesti laajentaa niin, että se on aiempaa välittömämmin vastuussa erityisesti kansalaisille ja pk-yrityksille suunnatuista verkkoturvallisuusalan koulutus- ja valvuttamisohjelmista.

4.5 Euroopan verkkorikostorjuntakeskus (EC3) perustettiin vuonna 2013 Europolin yhteyteen verkkorikollisuuden torjuntavalmiuksien tehostamiseksi Euroopassa. Se on rikostiedustelun keskeinen foorumi Euroopassa ja tukee verkkohyökkäyksiin liittyviä jäsenvaltioiden toimia ja tutkimuksia. Ensimmäisessä vuosikertomuksessaan Euroopan verkkorikostorjuntakeskus kuitenkin varoittaa, että sen nykyiset resurssit rajoittavat jo tutkimusten etenemistä ja ettei se kykene selviytymään sille osoitettavista mittavista tutkimustehtävistä.

4.6 EU:n tulisi pyytää eurooppalaisia standardointiorganisaatioita (CEN, CENELEC ja ETSI) luomaan verkkoturvallisuusstandardit kaikille EU:ssa myytävänä oleville ohjelmistoille, tieto- ja viestintäteknisille laitteille sekä internetperustaisille palveluille. Näitä standardeja tulisi jatkuvasti ajantasaistaa, jotta ne pysyvät uusien uhkien tasalla.

4.7 Tarvitaan lainsäädäntöä, jossa säädetään, että kaikilla yrityksillä ja organisaatioilla, eikä ainoastaan elintärkeiden infrastruktuurien tarjoajilla, on velvollisuus ilmoittaa verkkoturvallisuutta koskevista merkittävistä turvapoikkeamista. Näin olisi mahdollista tehostaa toimia välittömien uhkien lievittämiseksi sekä lisätä tietämystä ja ymmärrystä kulloisistakin verkkohyökkäyksistä, mikä auttaisi viranomaisia, verkkoturvallisuusalan yrityksiä ja kansalaisia parantamaan verkkoturvallisuutta ja torjumaan uhkia. Jotta kannustettaisiin jakamaan tietoja verkkohyökkäyksistä, mahdollisessa uudessa lainsäädännössä tulisi säätää asianmukaisesta anonymiteetistä yrityksille ja organisaatioille, jotka tekevät ilmoituksen hyökkäyksestä. Olisi myös harkittava mahdollisuutta myöntää vastuusuoja tarvittaessa.

4.8 EU:n toteuttamista aloitteista huolimatta jäsenvaltioiden valmiudet ja varautumistaso vaihtelevat paljon, mikä johtaa siihen, että reaktiot verkkohyökkäyksiin ovat hajanaisia eri puolilla EU:ta. Koska verkot ja järjestelmät ovat kytköksissä toisiinsa, jäsenvaltiot, joiden lähestymistapa verkkoturvallisuuteen on hyvin epämääräinen, heikentävät EU:n yleistä valmiutta puuttua verkkohyökkäyksiin. Tarvitaan toimia, jotta verkkoturvallisuus saatetaan kaikissa jäsenvaltioissa hyväksyttävälle tasolle. Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, että kaikki jäsenvaltiot perustavat täysipainoisesti toimivan kriisirahaston tietotekniikkakysymyksiä varten.

4.9 ETSK katsoo, kuten se on tuonut esiin aiemmissa lausunnoissaan⁽⁷⁾, että EU:n suojautumisen parantamiseksi verkkohyökkäyksiltä vapaaehtoiset toimet eivät ole riittäviä ja että tarvitaan jäsenvaltioihin kohdistuvia voimakkaita sääntelyllisiä velvoitteita, jotta varmistetaan verkkoturvallisuuden yhdenmukaistaminen, hallinta ja täytäntöönpano Euroopan tasolla.

4.10 Jotta kansalaisille ja yrityksille kyetään tarjoamaan todellinen ja ajantasainen suoja verkkohyökkäyksiltä, EU:n verkkoturvallisuuspolitiikassa tulisi keskittyä tiivistäen seuraaviin näkökohtiin:

- EU:n vahva johtoasema, jonka pohjalta otetaan käyttöön politiikkoja ja säädöksiä ja perustetaan elimiä verkkoturvallisuuden korkean tason tukemiseksi koko EU:ssa
- yksilöiden ja yhteisöjen turvallisuutta lisäävät verkkoturvallisuuspolitiikat, joilla samalla taataan kansalaisten oikeus yksityisyyteen sekä muut perusarvot ja vapaudet
- kaikkien kansalaisten hyvä tietoisuus internetin käytön riskeistä ja ennakoivaan lähestymistapaan kannustaminen kansalaisten digitaalisten laitteiden, henkilöllisyyden, yksityisyyden ja verkkotoimintojen suojelemiseksi
- kaikkien jäsenvaltioiden harjoittama kattava hallinnointi sen varmistamiseksi, että elintärkeät tietoinfrastruktuurit ovat turvallisia ja kestoakykyisiä
- kaikkien yritysten tietoperustainen ja vastuullinen toiminta sen varmistamiseksi, että niiden tieto- ja viestintäjärjestelmät ovat turvallisia ja kestoakykyisiä yritysten toimien ja asiakkaiden etujen suojelemiseksi
- internetpalveluntarjoajien ennakoiva lähestymistapa asiakkaidensa suojelemiseksi verkkohyökkäyksiltä
- hallitusten, yksityisen sektorin ja kansalaisten väliseen tiiviiseen kumppanuuteen perustuva lähestymistapa verkkoturvallisuuteen koko EU:ssa strategisella ja toiminnallisella tasolla
- suunnitteluperiaatteisiin nojaava lähestymistapa verkkoturvallisuuden varmistamiseksi internetteknologioita ja -palveluita kehitettäessä

⁽⁷⁾ EUVL C 255, 22.9.2010, s. 98; EUVL C 218, 23.7.2011, s. 130; EUVL C 271, 19.9.2013, s. 133

- verkkoturvallisuusalan tietämykseen ja osaamisen kehittämiseen suunnattavien investointien riittävä taso erittäin ammattitaitoisen työntekijäkunnan luomiseksi alalle
- asianmukaiset verkkoturvallisuutta koskevat tekniset standardit ja riittävät investoinnit t&k&i-toimintaan vahvan verkkoturvallisuusalan ja maailmanluokan ratkaisujen kehittämisen tukemiseksi
- aktiivinen kansainvälinen sitoutuminen EU:n ulkopuolisten maiden kanssa koordinoitun maailmanlaajuisen toimintapolitiikan ja ratkaisujen kehittämiseksi tietoverkkoturvallisuuteen liittyviin uhkiin.

Bryssel 10. heinäkuuta 2014

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Avoimuuden ja osallistavuuden edistäminen Euroopan unionin jäsenyyteen tähtäävässä liittymisprosessissa”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2014/C 451/06)

Esittelijä: **Marina ŠKRABALO**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 22. tammikuuta 2014 pitämässään täysistunnossa työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

Avoimuuden ja osallistavuuden edistäminen Euroopan unionin jäsenyyteen tähtäävässä liittymisprosessissa.

Asian valmistelusta vastannut ”ulkosuhteet”-erityisjaosto antoi lausuntonsa 12. kesäkuuta 2014.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 9.–10. heinäkuuta 2014 pitämässään 500. täysistunnossa (heinäkuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 132 ääntä puolesta 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 EU:n laajentumispolitiikka ei ehkä ole kaikkein suosituin EU:n politiikanala, mutta se on yksi EU:n onnistuneimmista poliittisista hankkeista. EU:n jäsenyyteen tähtäävän liittymisprosessin avoimuutta ja osallistavuutta on parannettu viime vuosina monin tavoin, ja tämä on näkynyt parhaillaan käynnissä olevissa Serbian ja Montenegron liittymisprosesseissa. EU:n toimielinten strateginen suunnanmuutos kohti perusarvoja – oikeusvaltiota sekä talouden hallintaa ja ohjausta – tarjoaa tilaisuuden edistää osallistavaa demokratiaa osana laajentumispolitiikkaa kokonaisuudessaan eikä vain sen rinnalla.

1.2 Edessä on kuitenkin monia haasteita. Tarvitaan johdonmukaisempaa toimintaa sen varmistamiseksi, että sekä EU:n toimielimet että asianomaiset valtiot soveltavat avointa ja osallistavaa lähestymistapaa koko liittymisprosessin ajan kaikilla politiikan aloilla ja kaikissa ehdokasvaltioissa ja mahdollisissa ehdokasvaltioissa. Tarvitaan yhtenäisempää politiikkaa suhteessa 1) nykyisiin neuvotteluihin, 2) kansalaisyhteiskunnan kehittämisen ja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun tukemiseen ja 3) institutionaalisten valmiuksien vahvistamiseen. Nämä kaikki tulisi ottaa nykyistä paremmin huomioon liittymistä valmistelevan tuen rahoituksessa.

1.3 ETSK suositaa, että Euroopan komissio, Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan parlamentti

- lisäävät huomattavasti taloudellista tukea, joka on suunnattu institutionaalisten valmiuksien vahvistamiseen ja kansalaisten liittymisprosessiin osallistumisen edistämiseen sekä tiedotusvälineiden ammattitaidon ja riippumattomuuden lujittamiseen.
- tukevat sekä kansalaisyhteiskunnan että työmarkkinaosapuolten tiiviimpää vuoropuhelua laajentumismaissa ja kytkevät tämän nykyistä läheisemmin liittymisprosessiin.
- jakavat EU:n kansalaisille enemmän tietoa laajentumisen eduista ja haasteista yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa.
- julkistavat kaikki liittymisneuvottelujen keskeiset asiakirjat eli tarkastelukertomukset, EU:n säännösten käännökset ja avaamis- ja päättämisedellytykset ja julkaisevat ne EU:n edustustojen verkkosivuilla.
- velvoittavat laajentumismaat hyväksymään ja noudattamaan lainsäädäntöä, joka koskee yleisön tiedonsaantioikeutta ja julkista kuulemistä, ja varmistavat, että tämä on olennainen osa edistysprosessia.
- soveltavat laajentumisasioiden pääosaston laatimia ohjeita EU:n tuesta kansalaisyhteiskunnalle laajentumismaissa vuosina 2014–2020⁽¹⁾ samalla tavalla kaikissa laajentumismaissa ja tarkistavat ohjeita siten, että niissä käsitellään yksityiskohtaisemmin työmarkkinaosapuolten vuoropuheluun liittyviä erityisiä haasteita.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil_society/doc_guidelines_cs_support.pdf

- pyrkivät noudattamaan kaikilta osin laajentumisasioiden pääosaston ohjeita EU:n tuesta tiedotusvälineiden vapaudelle ja riippumattomuudelle laajentumismaissa vuosina 2014–2020 ⁽²⁾.

1.4 ETSK suosittaa, että neuvotteluja käyvien maiden hallitukset

- hyväksyvät ja julkaisevat kirjallisen sitoumuksen neuvotteluihin liittyvän tiedon saatavuudesta ja julkisuudesta ja takaavat, että
 - tieto neuvotteluelimistä, menettelyistä ja aikataulusta on avoimesti ja julkisesti saatavilla
 - parlamentin jäsenet voivat tutustua kansallisiin neuvottelukantoihin ja että ainakin niiden tiivistelmät ovat yleisön saatavilla.
- kutsuvat kansalaisyhteiskunnan edustajat ja myös työmarkkinaosapuolet mukaan kaikkiin asiantuntijaryhmiin, neuvottelulukuihin käsitteviin työryhmiin ja varsinaisen neuvotteluryhmän kokouksiin aina käsiteltäessä aiheita, jotka vaikuttavat niihin.
- määrittelevät kansalliset painopisteensä ennen neuvotteluprosessin aloittamista, jotta varsinainen neuvotteluryhmä voi puolustaa ensisijaisen tärkeitä aloja tehokkaammin ja päästä näin parempiin neuvottelutuloksiin.
- tekevät sääntelyn vaikutusten arviointeja valmistellessaan kansallisia neuvottelukantoja ja lainsäädännön yhdenmukaistamista muutoksiin liittyvien riskien havaitsemiseksi ja ottavat sääntelyn vaikutusten arviointeihin mukaan muita kuin julkisen sektorin tahoja, mm. elinkeinoelämän, ammattijärjestöjen ja asianomaisten sosiaaliryhmien edustajia.
- ottavat työmarkkinaosapuolet ja yrittäjäjärjestöt nykyistä tiiviimmin mukaan talouden hallintaa ja ohjausta ja työmarkkinointia koskeviin uudistushankkeisiin sekä yhdenmukaistamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja taloudellisten kustannusten laskentaan ja varmistavat näin, että sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen ja kilpailukykyyn liittyvät näkökohdat otetaan huomioon.
- ottavat talous- ja sosiaalineuvostot mukaan suunnittelemaan liittymistä valmistelevaa tukea, jolla on tarkoitus vastata työmarkkinaosapuolten tarpeisiin.
- sisällyttävät työmarkkinaosapuolet ja muut asianomaiset sidosryhmät, kuten yrittäjäjärjestöt, teknisen avun ja kansalaisyhteiskunnalle tarkoitettujen rahoitusjärjestelyjen piiriin.
- varmistavat, että kansallisilla parlamenteilla on aloitteellinen rooli ja että ne toimivat neuvottelijoina ja valvojina liittymisprosessissa oikea-aikaisesti ja strategisesti.
- eivät nimeä suoraan neuvoa-antavien sekakomiteoiden jäseniä vaan soveltavat osallistavia ja avoimia ehdokkaiden valintamenettelyjä, joissa ovat osallisina talous- ja sosiaalineuvostot ja kansalaisyhteiskunnan kansallisen tason neuvoa-antavat elimet.

1.5 Suositukset ETSK:lle:

- Neuvoa-antavien sekakomiteoiden tulisi pyrkiä täyttämään neuvotteluprosessin ”tyhjät aukot”, joita mikään muu elin ei kata, ja keskittyä tiettyihin aloihin, erityisesti tämänhetkisen laajentumisstrategian neljään yleistemaan, jotka ovat oikeusvaltio, talouden ohjaus ja hallinta, demokraattisten instituutioiden ja perusoikeuksien lujittaminen ja sekä kansalaisyhteiskunnan että työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun tehostaminen.
- Neuvoa-antavien sekakomiteoiden tulisi kaikin mahdollisin keinoin pyrkiä tavoittamaan kansalliset ja muiden tasojen sidosryhmät järjestämällä julkisia kuulemistilaisuuksia ja verkkokuulemisia ja tekemällä yhteistyötä kansallisten TACSO-neuvonantajien ⁽³⁾ ja keskeisten politiikan seurantahankkeiden kanssa.
- Neuvoa-antavien sekakomiteoiden ja komission, neuvoston ja Euroopan parlamentin asiaankuuluvien elinten välistä tiedonvaihtoa tulisi parantaa EU:n toimielinten ja kansalaisyhteiskunnan sidosryhmien välisen viestinnän helpottamiseksi laajentumismaissa.
- Tulee ryhtyä kiireellisiin toimiin sukupuolten tasa-arvoisen edustuksen edistämiseksi ja toteuttamiseksi neuvoa-antavissa sekakomiteoissa toimivien ETSK:n jäsenten kesken.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/elarg-guidelines-for-media-freedom-and-integrity_210214.pdf

⁽³⁾ TACSO on EU:n rahoittama teknisen avun hanke kansalaisyhteiskunnan kehittämiseksi laajentumismaissa, <http://www.tacso.org/>

2. EU:n laajentumispolitiikan keskeiset piirteet ja muutokset viiden viime vuoden aikana

2.1 Vaikka kaikki EU:n laajentumispolitiikan pitkän aikavälin yhteiskunnalliset ja poliittiset vaikutukset eivät ole vielä selvillä, laajentumispolitiikka on kiistatta nopeuttanut kansallisten hallintorakenteiden siirtymistä kohti markkinataloutta ja demokratiaa ja vilkastuttanut alueellista yhteistyötä sodanjälkeisissä Länsi-Balkanin maissa. EU:hun liittymistä koskeissa neuvotteluissa keskeisiä kysymyksiä ovat EU:n lainsäädännön täytäntöönpanon edellyttämä siirtymäaika ja niin EU:lle kuin ehdokasmaillekin siitä aiheutuvat taloudelliset kustannukset. Koska jokaisen neuvotteluluvun avaaminen ja päättäminen edellyttää neuvoston yksimielistä päätöstä, neuvottelujen etenemisvauhtia ja ajoitusta on hyvin vaikea ennakoida yhden tai useamman jäsenvaltion kansallisen politiikan mahdollisten vaikutusten vuoksi.

2.2 EU on osoittanut olevansa valmis parantamaan ja mukauttamaan neuvotteluprosessia muuttuvien poliittisten olosuhteiden mukaan. On tärkeää huomata, että nykyiset neuvottelumenetelmät ovat kehittyneet vuosien kuluessa huomattavasti "tekemällä oppimisen" ansiosta.

2.3 Kuten komissio toteaa tiedonannossaan "Laajentumisstrategia ja vuosien 2013 ja 2014 tärkeimmät haasteet" ⁽⁴⁾, "yksi tärkeimmistä opetuksista on se, miten tärkeää on tarttua ensin perusasioihin" eli ensinnäkin oikeusvaltioperiaatteeseen, joka on "nyttemmin laajentumisprosessin keskiössä". Tämä on merkittävä strateginen suunnanmuutos yksittäisistä poliittisista mukautuksista kohti laajaa demokraattisen hallintotavan käsitettä, jota on lopultakin alettu pitää ennakoedellytyksenä sille, että politiikan yhdenmukaistaminen EU:n säännösten kanssa on mielekästä ja pysyvää. Tämän mukaisesti komissio aikookin parhaillaan käytävissä liittymisneuvotteluissa (Montenegro, Serbia, Turkki) pitää luvut 23 (Oikeuslaitos ja perusoikeudet) ja 24 (Oikeus, vapaus ja turvallisuus) avoinna koko liittymisneuvottelujen ajan. Näin ollen on mahdollista, että neuvottelujen etenemisvauhti riippuu näissä keskeisissä luvuissa saavutetusta edistyksestä.

2.4 Laajentumisprosessissa käytettyjen neuvottelumenetelmien muutokset ovat toisaalta merkki EU:n joustavuudesta ja aidosta pyrkimyksestä varmistaa neuvottelujen tulokellisuus. "Näyttöön perustuvan" laajentumisen nostaminen etualalle on vahvistanut valtiosta riippumattomien tahojen asemaa, sillä niiden tarjoama riippumaton tieto on arvokasta säännöllisissä arvioissa, joita komissio esittää edistymiskertomuksissaan. Toisaalta muutosten voidaan tulkita heijastavan ennen kaikkea EU:n valikoivaa tarvetta saada näyttöä, kun samalla sivuutetaan tästä neuvottelumaille aiheutuva hallinnollinen taakka tilanteissa, joissa selkeitä menettelyjä tiedon keräämiseksi ja sidosryhmien osallistamiseksi ei ole olemassa.

2.5 Neuvottelukehys Serbiaa varten ⁽⁵⁾ on ensimmäinen neuvottelukehys, jossa erikseen mainitaan osallisuuden ja avoimuuden periaatteet: "Jotta vahvistettaisiin kansalaisten luottamusta laajentumisprosessiin ja lisättäisiin avoimuutta, päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti. Sisäiset kuulemiset ja käsittelyt suojataan siinä määrin kuin on tarpeen päätöksentekoprosessin turvaamiseksi yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin koskevan EU:n lainsäädännön mukaisesti kaikilla unionin toiminnan aloilla." Tämä on Kroatian tapauksesta saatu tärkeä opetus – äänestysaktiivisuus Kroatian EU-kansanäänestyksessä oli kaikkien aikojen alhaisin (43 %) – joka pohjustaa useita muodollisia parannuksia Montenegro-neuvotteluissa sovellettaviin käytäntöihin.

2.6 EU:n keskittyminen talouden ohjaukseen ja hallintaan ennakoi kansallisten talouden uudistusstrategioiden ja julkisen talouden hallinnointia koskevien toimintasuunnitelmien käyttöönottoa siinä toivossa, että varhaisempi tiedonsaanti ja makrotalouden valvonta auttaisivat välttämään pitkittyneen taloudellisen taantumun ja liiallisen alijäämän tilanteen, johon Kroatia ajautui heti liittymisensä jälkeen. Tämän mukaisesti on suunnitteilla, että laajentumismaissa tehdään vastaava tarkastus kuin EU:n jäsenvaltioissa nk. EU-ohjausjakson yhteydessä. On olennaisen tärkeää varmistaa, että elinkeinoelämä valmistautuu ajoissa, jotta yritykset pystyvät parantamaan kilpailukykyään ja vastaamaan EU:n sisämarkkinoiden haasteisiin. Työmarkkinaosapuolten osallistuminen on taas keskeisen tärkeää talouden uudistusten sosiaalisen ulottuvuuden arvioimiseksi ja hyväksymiseksi.

2.7 Laajentumisasioiden pääosaston ohjeissa EU:n tuesta tiedotusvälineiden vapaudelle ja riippumattomuudelle laajentumismaissa vuosina 2014–2020 ⁽⁶⁾ todetaan, että elinvoimainen kansalaisyhteiskunta on ratkaisevan tärkeä moniarvoisuuden ja osallistavan demokratian edistämiseksi. Kansalaisyhteiskunnalle suunnattu EU:n tuki tulisi kohdistaa 1) kansalaisyhteiskunnan toiminnalle suotuisan ympäristön luomiseen ja 2) kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden valmiuksien kehittämiseen siten, että ne pystyvät toimimaan tehokkaasti ja vastuullisesti riippumattomina toimijoina. Ohjeet ovat hyödyllinen väline kansalaisyhteiskunnan mukaan ottamiseksi, edellyttäen että niitä myös noudatetaan käytännössä yhtä kunnianhimoisesti.

⁽⁴⁾ COM(2013) 700 final.

⁽⁵⁾ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=FI&t=PDF&gc=true&sc=false&f=AD%201%202014%20INIT>

⁽⁶⁾ Ks. alaviite 2.

2.8 EU:n kansalaisia ei ole tähän mennessä onnistuttu täysin vakuuttamaan laajentumispolitiikan välttämättömyydestä maanosan turvallisuuden ja vaurauden näkökulmasta. Tämän haasteen ratkaiseminen auttaisi lieventämään tulevan laajentumisen pelkoa, joka voi nousta pinnalle muiden muukalaisvihan muotojen muassa erityisesti talouskriisiaikoina. Balkanin sotien muiston haalistuessa tämänhetkinen Ukrainan kriisi voi toimia muistutuksena siitä, että rauhan ja demokratian puuttuminen on uhka kaikille.

3. Yleisön oikeus tutustua neuvotteluasiakirjoihin

3.1 Vaikka liittymisprosessiin ei sisälly avoimuuteen ja osallisuuteen liittyvää ehtoa, yleisön odotukset tämän suhteen ovat kasvaneet EU-jäsenyysneuvotteluja käyvässä maissa. Kroatiaa tiedotus teknisistä neuvottelumenettelyistä oli olematonta: vaikka muistio EU-neuvottelukantoja koskevasta sisäisestä poliittisesta koordinoinnista oli hyväksytty, sitä ei koskaan julkaistu virallisessa lehdessä. Kaikki Kroatian hallituksen laatimat EU-neuvotteluihin liittyvät asiakirjat säädösluonnoksia lukuun ottamatta käsiteltiin ja hyväksyttiin suljetuin ovin pidetyissä hallituksen istunnoissa. Yleisö ei siten voinut edes pyytää turvallisuusluokittelemattomia asiakirjoja, koska niiden olemassaolosta ei ollut virallista tietoa. Hallitus alkoi julkaista perustietoja istunnoissa käsitellyistä asiakirjoista vasta useita vuosia kestäneen kansalaisyhteiskunnan painostuksen jälkeen.

3.2 Slovenian hyvä esimerkki parlamentaarista valvonnasta oli ennenäkemätön: kansallisella parlamentilla oli veto-oikeus neuvottelukantoihin⁽⁷⁾, joihin myös yleisöllä oli mahdollisuus tutustua. Vaikka Kroatian parlamentti käytti poliittisen yhteisymmärryksen vartijan toimivaltaansa kuusi vuotta kestäneiden työläiden EU-neuvottelujen ajan, se ei onnistunut varmistamaan parlamentin jäsenten, asiantuntijoiden ja yleisön laajempaa sitoutumista poliittisiin neuvotteluihin. Neuvottelukannat ja raportit jaettiin vain valtion virkamiehille ja kansallisen liittymisneuvottelujen seurantakomitean valituille jäsenryhmille, minkä seurauksena valtaosa parlamentin jäsenistä yleisöstä puhumattakaan ei käytännössä saanut nähdä niitä. Tämä tilanne ei saisi toistua tulevissa neuvotteluissa.

3.3 Toinen syy siihen, miksi valtiosta riippumattomat tahot ja tiedotusvälineet eivät saaneet ajoissa tietoa eikä neuvotteluprosessin riippumaton seuranta ollut mahdollista, oli se, että Euroopan komission ja neuvoston laatimat asiakirjat, kuten EU:n yhteiset kannat, eivät olleet Kroatian tasavallan omaisuutta. Kroatian hallitus väitti näin ollen, ettei sillä ollut valtuuksia julkistaa asiakirjoja. EU:n toimielimet eivät myöskään huolehtineet oma-aloitteisesti niiden julkistamisesta⁽⁸⁾.

3.4 Neuvotteluihin liittyvien asiakirjojen julkaisuustilanteessa on tapahtunut selkeä parannus Montenegron tapauksessa. Komissio on julkaissut verkkosivuillaan kaikki tarkastelukertomukset, joita kaikki sidosryhmät voivat käyttää hyödyllisinä kansallisen lainsäädännön ja EU:n säännösten välisten eroavaisuuksien arvioinnin välineinä. Lisäksi neuvosto on oma-aloitteisesti julkaissut lukuja 23 ja 24 koskevat EU:n yhteiset kannat kyseisten alojen uudistusten merkittävyyden ja yleisen kiinnostavuuden vuoksi. Nähtäväksi jää, vakiintuvatko nämä hyvät käytännöt yleiseksi linjaksi Serbian ja Turkin tapauksessa tai jo avattujen neuvottelulukujen yhteydessä. Ei myöskään ole mitään virallista syytä, miksi neuvosto ei voisi julkaista avaamisedellytyksiä kokonaisuudessaan sen jälkeen, kun ne on hyväksytty yksimielisesti. Kyseisten keskeisten asiakirjojen saaminen ajoissa tutustuttavaksi on välttämätöntä kansalaisyhteiskunnan panoksen ja osallistumisen, tiedotusvälineiden asiantuntevan tiedonlevityksen ja hallitusten toimintaan ja niiden velvoitteiden noudattamiseen kohdistuvan riippumattoman seurannan mahdollistamiseksi.

3.5 Aiemmista laajentumiskerroista saatujen opetusten perusteella komissio kiinnittää nyt enemmän huomiota riippumattomien ja ammattitaitoisten tiedotusvälineiden ratkaisevaan rooliin. Tästä osoituksena ovat vuosina 2011 ja 2013 järjestetyt *Speak-Up*-konferenssit ja laajentumisasioiden pääosaston antamat ohjeet EU:n tuesta tiedotusvälineiden vapaudelle ja riippumattomuudelle laajentumismaissa vuosina 2014–2020. Näiden ohjeiden tulisi olla pohjana myös rahoituspäätöksille. Haasteena on kuitenkin vielä se, miten varmistaa, että tiedotusvälineet tavoittavat EU:n yleisön, jonka tulee myös saada tietoa laajentumispolitiikan merkityksestä ja kehityksestä.

⁽⁷⁾ <http://www.ijf.hr/eng/EU4/marsic.pdf>

⁽⁸⁾ Käytännössä neuvosto on antanut liittymisneuvotteluihin liittyvät asiakirjat pyynnöstä tutustuttavaksi sen jälkeen, kun niistä on poistettu arkaluonteiset tiedot, jotka liittyvät enimmäkseen jäsenvaltioiden kantoihin ja omiin asiakirjoihin. Tämä perustuu siihen, että nämä edellyttävät hallitustenvälistä konsultointia ja koskevat kansainvälisiä suhteita (30. toukokuuta 2001 annetun asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artikla). Neuvoston turvallisuusluokittelukäytäntö rajoittaa myös oikeutta tutustua liittymisneuvotteluja koskeviin tietoihin Euroopan parlamentissa: turvallisuusluokitellut asiakirjat on varastoitu erityisiin tiloihin, ja niihin voi tutustua vain näissä tiloissa.

4. Kansalaisyhteiskunnan rooli liittymisprosessissa

4.1 Kansalaisyhteiskunnan osallistumisella liittymisprosessiin tarkoitetaan 1) suoraa osallistumista varsinaisiin neuvotteluihin (tarkastelu, kansallisten kantojen valmistelu, edistyksen seuranta), 2) työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua ja kansalaiskeskustelua politiikan muotoilusta ja lainsäädännön sovittamisesta yhteen EU:n säännösten kanssa, 3) osallistumista liittymistä valmistelevan tuen suunnitteluun ja 4) edistyksen ja uudistusprosessien sosiaalisten seurausten riippumatonta seuranta. Näiden tehtävien hoitaminen edellyttää riittävän taloudellisen tuen saamista kansalliselta hallitukselta ja liittymistä valmistelevaan tukeen tarkoitetuista EU:n varoista.

4.2 Kroatian ja Montenegron neuvottelukantoja valmisteleviin työryhmiin kuului runsaasti kansalaisyhteiskuntaa edustavia asiantuntijoita (yli kolmannes kaikista jäsenistä). Molemmissa tapauksissa järjestettiin avoimia hakuja, ja kaikkien työryhmien jäsenten nimet julkaistiin. Kroatian tapauksessa osallistumisen taso riippui kuitenkin suuresti ryhmän johtotavasta: muutamissa tapauksissa kansalaisyhteiskunnan edustajat eivät saaneet tilaisuutta tutustua tarvittaviin neuvottelukantojen luonnoksiin. Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen rajoittui näin ollen lähinnä alun tarkasteluvaiheeseen, eikä sillä ollut suurta vaikutusta neuvottelustrategian valintaan tai sosiaalisten ja taloudellisten kustannusten ja hyötyjen alustaviin arviointeihin.

4.3 EU:n toimielimet tarjoavat useita kanavia kansalaisyhteiskunnan kuulemiseen ja siten näytön keräämiseen liittymisen edellyttämien uudistusten edistymisestä: niitä ovat verkkopohjainen kirjeenvaihto, jokavuotiset kansalaisyhteiskunnan kuulemistilaisuudet Brysselissä, kokoukset asianomaissa maissa sekä tilannekatsaukset ja yleisötilaisuudet EU:n virkamiesten vierailujen yhteydessä. Komissio on myös suhtautunut avoimesti kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden laatimiin riippumattomiin seurantaraportteihin. Komissio on kuitenkin kiistatta ollut paljon aktiivisemmin yhteydessä kansalaisjärjestöihin kuin ammatti- ja yrittäjäjärjestöihin. Tämä on ilmeistä sekä yhteydenottojen määrän että valmiuksien kehittämiseen ja politiikan seurantaan tarkoitettujen liittymistä valmistelevien rahoitusohjelmien soveltamisalan ja tavoitteiden näkökulmasta.

4.4 Kroatian liittymisprosessissa hukattiin EU-jäsenyyden valmisteluvaiheen tarjoama mahdollisuus tiivistää työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua, joka olisi voinut auttaa varmistamaan Kroatialle tehokkaammat ja kestäväpohjaisemmat EU-jäsenyysehditykset, kuten Bulgariassa. Kansallisia talous- ja sosiaalineuvostoja ei hyödynnetty tarpeeksi mukautusten sosiaalisista ja taloudellisista kustannuksista ja tukitoimenpiteistä keskusteltaessa eikä liittymistä valmistelevaa tukea suunniteltaessa. Hyvin pieni osuus liittymistä valmistelevasta rahoituksesta suunnattiin työmarkkinaosapuolten vuoropuhelurakenteiden ja organisaatiovalmiuksien kehittämiseen. Yrittäjä- ja ammattijärjestöjen kapillaarirakennetta olisi hyödynnettävä laajemmin: ne voisivat olla keskeisiä foorumeja liittymisen kustannuksista ja hyödyistä keskustelemiseen ja talouden valmisteleminen riittävän ajoissa.

4.5 Kroatian tapauksessa – samansuuntaisesti aiempien laajentumiskertojen negatiivisten kokemusten kanssa – yli 80 prosenttia EU:n säännöstöön liittyvästä lainsäädännöstä hyväksyttiin nopeutetusti, usein ilman minkäänlaista julkista kuulemistä ja mahdollisimman suppeiden sääntelyn vaikutusten arviointien jälkeen. Tämä vaikutti haitallisesti lainsäädäntötyön laatuun ja avoimuuteen⁽⁹⁾. Myönteisempää oli se, että liittymistä valmistelevan tukivälineen (IPA) ohjelmasuunnittelu oli osallistavaa – erityisesti kansalaisyhteiskunta oli edustettuna – ja sitä ohjasi kansalaisyhteiskunnan kehittämisneuvosto, joka sai teknistä tukea kansalaisyhteiskuntasuhteista vastaavalta hallintovirastolta. Tämän ansiosta rahoitusohjelmat olivat erittäin tarkoituksenmukaisia, niillä tuettiin riippumatonta poliittista seuranta monilla keskeisen tärkeillä uudistusaloilla ja työmarkkinaosapuolet saivat merkittävän roolin rahoituksen myöntämisessä työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun soveltamisalan laajentamiseksi. Kahden edellä kuvatun prosessin epäjohdonmukaisuutta tulisi jatkossa välttää. Osallistavan lähestymistavan tulisi olla tulevissa liittymisprosesseissa aina ensisijainen politiikkaa laadittaessa.

5. ETSK:n rooli kansalaisyhteiskunnan osallistumisen tukijana liittymisprosessissa

5.1 ETSK kannattaa voimakkaasti laajentumispolitiikkaa ja on muodostanut neuvoa-antavia sekakomiteoita, joissa kansalaisyhteiskunnan organisaatiot laativat yhdessä suosituksia kummankin osapuolen poliittisille päättäjille ja edistävät julkista keskustelua EU:n yhdentymisestä laajentumismaissa. Kyseiset elimet ovat tarjonneet tilaisuuden käydä asiantuntevaa keskustelua neuvotteluista monista eri näkökulmista ja määrittää EU:n säännösten omaksumisen seurauksia yhteiskunnan eri aloilla; näin on tuettu kansalaisyhteiskunnan osallistumista prosessiin. Neuvoa-antavien sekakomiteoiden lisäksi Länsi-Balkanin kansalaisyhteiskuntafoorumi tarjoaa alueellisen kanavan viestin välittämiseksi poliittisille päättäjille ja mahdollisuuksia Länsi-Balkanin kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden verkottumiseen sekä kansalaisyhteiskunnan tällä alueella kohtaamien suurimpien ongelmien analysoimiseen.

⁽⁹⁾ SIGMA Assessment Croatia, toukokuu 2011.

5.2 Seuraavassa luettelossa on esimerkkejä neuvoa-antavien sekakomiteoiden työhön liittyvistä haasteista:

- Hallitukset pyrkivät vaikuttamaan liikaa neuvoa-antavien sekakomiteoiden jäsenten nimeämisprosesseihin.
- Työskentelyssä ja suhdetoiminnassa on ollut katkoksia, koska yksittäisiin sekakomiteoihin kuuluneet ETSK:n jäsenet ovat vaihtuneet usein. Vastaavasti kuitenkin kumppanimaiden jäsenten liian vähäinen vaihtuvuus on saattanut estää uusien organisaatioiden mukaantulon.
- Sekakomiteoiden organisointivalmiudet ovat rajalliset eivätkä ne siksi tavoita laajemmin pääkaupunkien ja kaupunkikeskusten ulkopuolisia paikallistason kansalaisyhteiskunnan organisaatioita.
- Miespuoliset ETSK:n jäsenet ovat enemmistönä sekakomiteoissa (tällä hetkellä keskimäärin 78 %), mikä merkitsee sukupuolijakauman huomattavaa epätasapainoa. ETSK:n tulisikin pyrkiä toteuttamaan toimenpiteitä tämän epätydyttävän tilanteen korjaamiseksi.

5.3 Kansalaisyhteiskunnan roolista tiedottaminen ja työmarkkinaosapuolten ottaminen mukaan liittymisprosessiin on ollut samalla tavoite ja haaste ETSK:lle. Eräissä maissa hallitukset suhtautuvat edelleen kielteisesti kansalaisyhteiskuntaan, ja tällöin sekakomitean suositukset eivät juuri ole saaneet vastakaikua. Sekakomiteat ovat kuitenkin luoneet tilaisuuksia suoraan näkemystenvaihtoon kansalaisyhteiskunnan sekä EU:n ja kansallisten poliitikkojen ja virkamiesten välillä, vaikka vaikutukset hallituksen politiikkaan olisivatkin olleet vähäisiä. Tässä tilanteessa sekakomiteat hyötyisivät suuresti vahvemmassa tuesta ja läheisemmästä yhteistyöstä komission, neuvoston ja Euroopan parlamentin kanssa, sillä näin voitaisiin varmistaa, että kansalaiskeskustelusta ja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelusta nousevat tärkeimmät EU:hun liittymisen kansallisiin näkökohtiin liittyvät huolenaiheet kuullaan kaikissa tarvittavissa poliittisissa päätöksentekoeleimissä.

Bryssel 10. heinäkuuta 2014

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

III

(Valmistavat säädökset)

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

9. JA 10. HEINÄKUUTA 2014 PIDETTY ETSK:N 500. TÄYSISTUNTO

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi EU:n luottolaitosten häiriönsietokykyä parantavista rakennetoimenpiteistä”

COM(2014) 43 final – 2014/0020 (COD)

(2014/C 451/07)

Esittelijä: **Edgardo Maria IOZIA**

Euroopan parlamentti päätti 25. helmikuuta 2014 ja neuvosto 27. maaliskuuta 2014 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset EU:n luottolaitosten häiriönsietokykyä parantavista rakennetoimenpiteistä

COM(2014) 43 final – 2014/0020 (COD).

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 23. kesäkuuta 2014.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 9.–10. heinäkuuta 2014 pitämässään 500. täysistunnossa (heinäkuun 9. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 97 ääntä puolesta ja 1 vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) tukee vakaasti pankkijärjestelmän rakenteiden uudistamista, sillä se on keskeisin finanssikriisin johdosta tehdyistä useista lainsäädäntöaloitteista. ETSK painottaa, että tällä uudistuksella säädellään ensimmäistä kertaa perusteellisesti pankkijärjestelmän ydintä ja pyritään toteuttamaan pankkiunioni. Se voi myös auttaa merkittäväällä tavalla palauttamaan yritysten ja suuren yleisön luottamuksen sekä vahvistamaan Euroopan pankkijärjestelmää ja vähentämään häiriöiden leviämisen riskiä talouden asianmukaiseksi rahoittamiseksi.

1.2 ETSK on vakuuttunut, että tämä on ehdottoman tärkeä asetukset, jolla määritellään uudelleen moninaisten pankki- ja rahoituspalveluiden hallinta. Komitea pitää selvänä, että ehdotettu asetukset ei ole riittävä uuden kriisin välttämiseksi. Se vaatii suurta muutosta rahoituskulttuurissa sekä eettisten periaatteiden tukemista finanssialan päivittäisessä toiminnassa. Kaikkien sidosryhmien tulee osallistua uuden finanssi- ja talousjärjestelmän rakentamiseen, jotta voidaan luoda pohjaltaan kestävä ja häiriöitä sietävä finanssiala ja tasapainottaa kaikkien asianosaisten osapuolien intressit parhaalla mahdollisella tavalla. Tämän vuoksi ETSK kannattaa ja suosittaa laajapohjaista sopimusta talouden elvyttämiseksi ja luottamuksen palauttamiseksi rahoituslaitoksiin ja kehottaa näin ollen komissiota edistämään kestäväpohjaista rahoitusalaan koskevaa eurooppalaista yhteiskuntasopimusta. Työntekijöiden, johdon, osakkeenomistajien, sijoittajien, kotitalouksien, pk-yritysten, teollisuuden ja asiakkaiden tulee päästä vakaaseen ja oikeudenmukaiseen sopimukseen, jotta voidaan luoda finanssipalveluala, joka pyrkii luomaan vaurautta, tukemaan reaalitaloutta, kasvua ja laadukkaiden työpaikkojen luomista, suojelemaan ympäristöä ja välttämään kielteisiä sosiaalisia seurauksia.

1.3 ETSK toteaa, että on tarpeen varmistaa, että kansalliset viranomaiset käyttävät yhdenmukaisia kriteerejä, ja suosittaa, että sääntelyä sovelletaan yhdenmukaisesti EU:ssa sekä siitä mahdollisesti sovitaan kolmansien maiden kansallisten viranomaisten kanssa.

1.4 ETSK suhtautuu epäillen päätökseen sallia erilaiset kansalliset säädökset rinnakkain EU:n asetuksen kanssa. ETSK katsoo, että tällaiset puitteet eivät välttämättä varmista uusien sääntöjen soveltamisen yhdenmukaisuutta. Komitea on tyytyväinen siihen, että tämä poikkeus koskee ainoastaan asetusehdotuksen antamispäivänä voimassa ollutta lainsäädäntöä sillä ehdolla, että se vastaa kaikilta osin tarkasteltavana olevaa asetusta.

1.5 ETSK pitää komission ehdottamaa asetusta pätevänä ja tehokkaana ratkaisuna liikepankkitoimintojen erottamiseksi sijoitustoiminnoista. Valittu ratkaisu, verrattuna eräiden maiden valitsemiin vaihtoehtoihin, perustuu vuoropuheluun ja arviointiin, jolloin on mahdollista välttää ristiriita yleispankkimallin kanssa siten, että säilytetään se ja puututaan ainoastaan tähän malliin liittyviin liiallisiin riskeihin.

1.6 ETSK korostaa, että ehdotetun lainsäädännön työllisyysvaikutukseen ei ole kiinnitetty asianmukaisesti huomiota. Rahoituspalveluasetuksen monimutkaisuuden takia saatetaan menettää satojatuhansia työpaikkoja, eikä ole hyväksyttävää, ettei suunnitteilla ole mitään toimenpiteitä merkittävien välittömien ja välillisen sosiaalisten vaikutusten lieventämiseksi. Tarkasteltavana olevan asetuksen välittömät vaikutukset saattavat olla rajallisia, mutta sen mahdolliset vaikutukset yritysten toimintaan heijastuisivat koko rahoitusjärjestelmään. Toisaalta on perusteltua todeta, että pankkien riskien väheneminen hyödyttäisi koko reaalitaloutta, mikä epäilemättä vaikuttaisi myönteisesti myös yleiseen työllisyyteen.

1.7 Vakavana huolena on, että kustannukset siirretään työntekijöille. Vaikka komissio on ottanut tämän näkökohdan huomioon vaikutustenarvioinnissaan, ongelmalle ei ole annettu paljoakaan tilaa uudistuksessa. On totta, että uudistus vaikuttaa aloihin, jotka ovat vähiten työvoimavaltaisia, mutta uudistuksen välilliset vaikutukset johtavat kustannusten leikkaamiseen, mikä saattaa vähentää työpaikkoja lisää, kuten merkittävät pankkilaitokset ovat varoittaneet.

1.8 Mukana on monia tahoja (finanssialan etujärjestöt, suuret jäsenvaltiot, kuluttajat ja sijoittajat, kotitaloudet, suuret ja pienet yritykset, järjestöt jne.) ja niiden toisistaan huomattavasti poikkeavia etuja. Opetukset, jotka on saatu siitä, että rahoitusjärjestelmän vaatimukset on asetettu etusijalle, pitäisi olla jo selvillä: julkisen edun tulee olla ensisijainen. Komitea suosittaa näin ollen, että muutetaan suuntaa ja asetetaan yhteinen etu keskeiselle sijalle tasapainottamalla sidosryhmien intressit, sillä komitea on vakuuttunut, että ainoastaan tällä tavalla uudistus voi toimia tehokkaasti.

1.9 ETSK on vakuuttunut, että rahoitusjärjestelmän kestävyys varmistamiseksi tarvitaan "kärsivällistä rahataloutta", jossa ei enää tavoitella lyhyen aikavälin etuja hinnalla millä hyvänsä, vaan suositaan tehokkuutta ja pitkän aikavälin vakautta. Asetuksessa ehdotetaan muutosta liiketoimintamalliin.

1.10 ETSK katsoo, että komission olisi kiinnitettävä enemmän huomiota sijoittajiin ja työntekijöihin, joita uudistuksessa ei ole toistaiseksi juuri huomioitu. Pitkällä aikavälillä uuden luottamuksen rakentaminen varmistaa järjestelmän kestävyys. Näin luodaan varmempi ympäristö sekä sijoittajille että työntekijöille, jotka ovat aktiivisia osapuolia riskinhallinnassa.

1.11 ETSK katsoo, että asetuksen soveltamisen joustavuus on pätevä ja toivottava periaate. Pankkien liiketoimintojen monimuotoisuus⁽¹⁾ varmistaa samalla järjestelmän vakauden ja tehokkuuden. ETSK tarkentaa kuitenkin, että tätä ei tule sekoittaa sääntöjen mielivaltaiseen soveltamiseen.

1.12 ETSK kehottaa komissiota sisällyttämään vaikutustenarviointiinsa yksityiskohtaisen arvion asetuksen keskeisten ehdotusten ja muiden tuoreiden aloitteiden, kuten CDR IV -paketti, pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin ja yhteisen kriisinratkaisumekanismien, välisistä suhteista sekä riskeistä, jotka liittyvät varjopankkitoimintaan siirtymiseen.

⁽¹⁾ EUVL C 100, 30.04.2009, s. 84.

1.13 ETSK suositaa tiivistä yhteistyötä ja koordinoitua Euroopan pankkiviranomaisen ja kansallisten viranomaisten välillä, sillä nämä tuntevat hyvin markkinat ja ovat keskeisessä roolissa uudistetun eurooppalaisen finanssialan hallinnoinnissa.

2. Ehdotettu aset

2.1 Komission mukaan ehdotus on olennainen osa unionin vastausta niiden pankkien ongelmaan, jotka ovat "liian suuria kaatuakseen" (*Too-Big-To-Fail*, TBTF-pankit). Ehdotuksen tavoitteena on välttää valvomattomien ja hallitsemattomien riskien syntyminen unionin pankkijärjestelmässä. Tämä hidastaa puhtaasti spekulatiivisten toimien leviämistä.

2.2 Asetuksen tarkoituksena on estää rahoitusjärjestelmässä monitahoisten ja toisiinsa kytköksissä olevien yhteisöjen, erityisesti luottolaitosten, järjestelmäriskit, rahoitukseen liittyvät stressitilanteet tai kaatuminen sekä saavuttaa seuraavat tavoitteet:

- (a) liiallisen riskinoton vähentäminen luottolaitoksessa
- (b) luottolaitoksen eri osien välisten olennaisten eturistiriitojen poistaminen
- (c) resurssien virheellisen kohdentamisen välttäminen sekä kannustaminen luotonantoon reaalitaloudelle
- (d) vääristymättömien kilpailuedellytysten edistäminen kaikkien luottolaitosten hyväksi sisämarkkinoilla
- (e) järjestelmäriskin johtavien keskinäisten sidossuhteiden vähentäminen finanssialalla
- (f) luottolaitoksen tehokkaan hoidon, seurannan ja valvonnan helpottaminen
- (g) konsernin hallitun kriisinratkaisun ja elvytyksen helpottaminen.

Asetuksessa vahvistetaan säännöt

- (h) omaan lukuun tapahtuvan kaupankäynnin kieltämisestä
- (i) tiettyjen kaupankäyntitoimintojen eriyttämisestä.

2.3 Muunlaiset finanssipalvelut ja -tuotteet (arvopaperistaminen, yrityslainat, johdannaiset jne.) sallitaan edelleen.

3. Alustavat huomiot

3.1 Komission arvion mukaan finanssikriisi on maksanut EU:n jäsenvaltioille noin 1,6 biljoonaa euroa (13 prosenttia EU:n BKT:stä) valtion tukina finanssialan pelastamiseksi.

3.2 EU:n pankkitoiminta on erityisen keskittynyttä. Maailmanlaajuisesti järjestelmän kannalta merkittäviksi luokiteltujen rahoituslaitosten luettelossa on 14 eurooppalaista pankkikonsernia, ja 15 eurooppalaista pankkikonsernia hallitsee 43 prosenttia markkinatoimintojen volyymista, mikä on 150 prosenttia 27 jäsenvaltion EU:n BKT:stä, ja suurimmat 30 konsernia hallitsevat 65 prosenttia volyymista!

3.3 Yhdysvalloista alkaneella finanssikriisillä, joka on koetellut eurooppalaista järjestelmää tsunamin lailla, oli monia syitä, joista merkittävimpiä voidaan pitää seuraavia: liiallinen riskinotto, liiallinen turvautuminen vivutukseen, riittämättömät pääoma- ja maksuvalmiusvaatimukset ja yleisesti pankkijärjestelmän monimutkainen rakenne.

3.3.1 Lokakuussa 2012 Liikasen ryhmä totesi seuraavaa: "On vaadittava, että tietyt erityisen riskialttiit rahoitustoimet erotetaan lainsäädännöllisesti talletuspankkien toiminnasta pankkikonsernin sisällä. Näitä eroteltavia toimia voisivat olla omaan lukuun tapahtuva arvopaperi- ja johdannaiskauppa ja tietyt muut toiminnot, jotka liittyvät tiiviisti arvopaperi- ja johdannaismarkkinoihin ⁽²⁾."

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf

3.4 Komissio pyrkii läpi ehdotuksen pienentämään pankkijärjestelmän riskimarginaaleja ja asettamaan kaikki mahdollisesti spekulatiiviset toiminnot valvonnan alaisiksi. Samassa yhteydessä tulisi tarkastella asiaan liittyvää asetusta arvopapereilla toteuttavista rahoitustoimista ⁽³⁾, jonka tavoitteena on lisätä niin sanottujen "varjopankkien" läpinäkyvyyttä. Vuoden 2012 lopussa maailmanlaajuiset varjopankkitoiminnan varat olivat 53 biljoonaa euroa, mikä on noin puolet kansainvälisen pankkijärjestelmän varoista. Varjopankkitoiminta on keskittynyt lähinnä Eurooppaan (noin 23 biljoonaa euroa) ja Yhdysvaltoihin (noin 19,3 biljoonaa euroa). Nämä ovat vaikuttavia lukuja, jos verrataan niitä 28 jäsenvaltion EU:n BKT:hen, joka oli 13 071 miljardia euroa vuonna 2013 (Eurostat).

3.5 Euroopan parlamentin McCarthy-päätöslauselmassa ⁽⁴⁾ vahvistetaan peruseriaatteet ja todetaan muun muassa, että "pankkialan uudistamisen keskeinen periaate on luoda turvallinen, vakaa ja tehokas pankkijärjestelmä, joka palvelee reaalityalouden, asiakkaiden ja kuluttajien tarpeita; – rakenteiden uudistamisessa on elvytettävä talouskasvua tukemalla luottojen myöntämistä talouden toimijoille ja etenkin pk-yrityksille ja start up -yrityksille, tarjottava parempaa kestävyttä mahdollisia rahoituskriisejä vastaan, palautettava luottamusta pankkeihin ja poistettava julkisen talouden riskejä; – tehokkaan pankkijärjestelmän on saatava aikaan muutos pankkikulttuurissa, jotta voidaan vähentää liiallista monimutkaisuutta, tehostaa kilpailua, rajoittaa kytköksiä riskialtiiden ja kaupallisten toimintojen välillä, parantaa omistajaohjausta, luoda vastuullinen palkitsemisjärjestelmä, mahdollistaa pankkien tehokas elvytys ja kriisinratkaisu, vahvistaa pankkien pääomaa ja luotottaa reaalityaloutta."

Kansainvälisten markkinoiden uusi valvonta on vahvempaa, tiukempaa ja ennen kaikkea toimivaltaisempaa kuin aiemmin, ja siihen sisältyy vähemmän harkinnanvaraa ja enemmän takeita markkinoille ja loppukäyttäjille.

4. Kuulemismenettelyssä ilmenneet pääkohdat

4.1 Komitea toteaa, että komissio on menossa oikeaan suuntaan, mutta katsoo hyödylliseksi esittää joitain näkökantoja, jotka ovat tulleet esille sidosryhmien kanssa käydyissä keskusteluissa ja joita ei kenties ole pohdittu riittävästi. ETSK haluaakin kiinnittää komission huomion eräisiin sidosryhmien esille ottamiin keskeisiin seikkoihin. Ne eivät edusta täysin ETSK:n näkemyksiä, mutta ne on kuitenkin aiheellista esittää mitään muuttamatta.

4.2 Kyseessä olevaan uudistukseen on yleisesti ottaen suhtauduttu myönteisesti. Omaan lukuun tapahtuvalle kaupankäynnille asetettu kielto sekä perinteisten toimintojen ja kaupankäynnin erottaminen ovat enemmistön käsityksen mukaan välineitä, joilla voidaan rajoittaa rahoitustuotteilla keinottelua ja edistää pankkien luotonantoa, joka on pk-yritysten päärahoituslähde ja vähentynyt viime vuosina huomattavasti keinottelua koskevien politiikkojen takia.

4.3 On tärkeää, että uudistusta sovellettaessa kiinnitetään huomiota liiketoimintamallien laajaan kirjoon, jotta paikallispankit voivat edelleen palvella paikallistaloutta.

4.4 Erityisesti on kiinnitettävä huomiota osuuspankkien liiketoimintamalliin. Uudistuksen katsotaan soveltuvan ja olevan sovellettavissa heikosti niiden erityisverkostoon. Erityisenä huolenaiheena ilmaistiin se, että uudistus voisi vääristää niiden toimintatapaa sekä niiden mahdollisuutta olla päivittäin mukana tukemassa reaalityaloutta. Näiden pankkien erityispiirteet ja erilaiset liiketoimintatavat onkin suositeltavaa säilyttää.

4.5 Uudistus yhdessä lukuisten muiden komission viime vuosina toteuttamien toimenpiteiden kanssa parantaa yksittäisten liiketoimien ja koko pankkijärjestelmän avoimuutta, mutta myös nostaa niiden kokonaiskustannuksia kaikilla tasoilla. Tässä yhteydessä keskustelun aikana nousi selkeästi esiin tarve finanssialan sääntelyuudistusten yleiselle vaikutustenarvioinnille, vaikka arvioinnin mutkikkuus tiedostetaan.

4.6 Huolena on, että tällaiset kustannukset jäisivät rahoituspalvelujen loppukäyttäjien maksettaviksi, kuten usein tapahtuu. Keskustelua käytiin siitä, ovatko myönteiset vaikutukset, joita uusien toimenpiteiden odotetaan tuovan esimerkiksi pankkijärjestelmän vakauteen, pienempiä kuin kielteiset vaikutukset.

4.7 Ilmiantajien suojelujärjestelmään viitaten komitea ja asiaa kommentoineet työmarkkinaosapuolet kiittivät komissiota sen ehdottamasta sääntöjärjestelmästä. Ilmaisulle "asianmukainen suojelu" (30 artikla) kaivattiin selkeämpää määritelmää ja haluttiin myös selvennöstä ehdotettujen sääntöjen ulottamisesta kaikkiin työntekijöihin niin, että heitä kannustetaan ja rohkaistaan ilmoittamaan mahdollisista rikkomuksista.

⁽³⁾ COM(2014) 40 final.

⁽⁴⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-506.244+01+DOC+PDF+V0//FI&language=FI> (2013/2021(INI)).

4.8 Asetuksen 28 ja 29 artiklassa mainittujen seuraamusten suhteen suositellaan, että rikkomistapauksissa vastuulliseksi katsotaan ensisijaisesti instituution hallintotaso eikä yksittäinen henkilö.

4.9 Korvausjärjestelmän kohdalla vaadittaisiin sen sijaan selkeää viittausta vakavaraisuusdirektiivin (CDR IV) 69 artiklan säännöksiin.

5. ETSK:n huomiot

5.1 ETSK on tyytyväinen komission ehdotuksessa esitettyihin toimenpiteisiin ja on samaa mieltä siitä, että asetus on oikea valinta oikeudelliseksi välineeksi, sillä se soveltuu sisämarkkinoiden yhdenmukaistamiseen, jotta voidaan estää sääntelyn katvealueiden hyväksikäyttö ja palata tehokkaaseen ja tuottavaan pankkijärjestelmään, joka palvelee kansalaisia ja yhteisöä, tukee reaalitaloutta, kotitalouksia ja yhteiskunnan tasapainoista ja kestävä kehitystä ja joka on kauaskantoista ja osaa sovittaa yhteen innovaatiot ja turvallisuuden.

5.2 ETSK on tukenut vakaasti toisiaan seuranneita uudistuksia, jotka ovat alkaneet tuottaa tulosta. Tarkasteltavana olevassa asetuksessa puututaan yhteen koko järjestelmän monimutkaisimmista ja arkaluonteisimmista seikoista: rahoitusyritysten, joista osalla on monien jäsenvaltioiden BKT:n ylittävät varat, häiriönsietokyky ja oikeudellinen rakenne. Kymmenen suurimman eurooppalaisen pankin varat ovat yhteensä suuremmat kuin 28 jäsenvaltion EU:n BKT⁽⁵⁾ (yli 15 biljoonaa euroa).

5.3 Ehdotetun asetuksen tarkoituksena on avata Gordionin solmu, joka on muodostunut eräiden järjestelmän kannalta merkittävien laitosten – eli niiden, jotka voivat synnyttää systeemisen kriisin – koon, keskinäisten yhteyksien ja monimutkaisuuden takia. ”Liian suuri kaatumaan” on nykyajan mantra, jonka taakse kätkeytyy tärkeimpien eettisten periaatteiden rikkomisen lisäksi petoksia ja lainvastaisuuksia, kuten viimeaikaiset rahoituskandaalit ovat valitettavasti osoittaneet. Tällaisista käytännöistä käytetään kiertoilmaisua ”moraalikato”!

5.4 Komission jäsen Michel Barnier totesi ehdotusta esitellessään, että tavoitteena on välttää sellaisten pankkien syntyminen, jotka ovat liian suuria kaatumaan, liian kalliita pelastaa ja liian mutkikkaita purkaa.

5.5 ETSK katsoo, että ehdotetut toimenpiteet ovat askel oikeaan suuntaan, sillä ne pienentävät riskiä siitä, että veronmaksajien pitäisi jälleen kerran osallistua ongelmapankkien pelastamiseen. ETSK varoitti toistuvien pelastustoimien jälkeen katastrofaalisista seurauksista, joita pelastustoimet aiheuttaisivat valtionvelkatilanteeseen, ja haitallisista vaikutuksista, joita väistämätön taantuma toisi tullessaan. Valitettavasti ennusteet toteutuivat vielä ennakoitua rajummin johtuen uskomattomista virheistä, joita tehtiin julkisen talouden vakauttamisessa. Se oli tulosta sekä kansallisista vaatimuksista että unionin lyhytnäköisestä ja epäonnistuneesta politiikasta, jossa ei ymmärretty joustavan toiminnan tarvetta eikä korvaavien ja taantumasta vastaisten toimenpiteiden välttämättömyyttä.

5.5.1 Tällaisen politiikan synnyttämät vahingot on huomattu vasta nyt, ja meidän on myönnettävä, että pahemmilta seurauksilta on välttytty ja euro ja lopulta myös unioni on onnistuttu pelastamaan vain sen ansiosta, että Euroopan keskuspankki on hallinnut euroaluetta taitavasti. Jos ETSK:n neuvoja olisi kuunneltu, monet vahingot olisi ehkä voitu välttää!

5.6 Komissio on antanut asianmukaisesti Euroopan pankkiviranomaiselle keskeisen roolin käsiteltävä olevaa asetusta varten. Euroopan pankkiviranomaista kuullaan, jos on tarpeen hyväksyä ehdotukseen kuuluvia päätöksiä. Sen tehtävänä on myös laatia luonnokset teknisiksi sääntely- ja täytäntöönpanostandardeiksi sekä pitää komissio ajan tasalla antamalla sille kertomuksia asetuksen soveltamisesta. ETSK on todennut useaan otteeseen, että kiistattomasta asiantuntemuksesta huolimatta komissio ei ole antanut tälle tärkeälle viranomaiselle riittävää vastuuta ja resursseja.

5.7 Vuonna 1999 Yhdysvalloissa hyväksyttiin laki, jolla kumottiin Glass-Steagall-laki ja erityisesti liikepankkien ja investointipankkien välinen erottelu. EU seurasi valitettavasti Yhdysvaltojen hallinnon onnetonta valintaa. ETSK toteaa että nykyiset säännökset palauttavat näiden kahden toiminta-alan eriyttämisen ja menevät jopa pidemmälle, sillä ne kieltävät muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta luottolaitoksia, jotka ottavat talletuksia, harjoittamasta sijoitustoimintaa päämiehenä ja pitämästä varoja kaupankäyntitarkoituksessa.

5.7.1 On erittäin tärkeää, että EU työskentelee tiiviisti kolmansien maiden, erityisesti Yhdysvaltojen, kanssa, jotta sääntelyyn voidaan löytää yhteinen lähestymistapa. ETSK kehottaa komissiota vahvistamaan kansainvälistä yhteistyötä.

(⁵) <http://www.relbanks.com/top-european-banks/assets>

5.8 Ehdotettu asetus jättää paljon harkintavaltaa toimivaltaisille viranomaisille. On tärkeää, että viranomaisten toimet ja arviot perustuvat selkeisiin, yhtenäisiin ja ennakoitaviin kriteereihin, jotka määrittävät, milloin pankki ei enää kykene hallitsemaan suuririskisiä kaupankäyntitoimintojaan. Ilman yhteistä viitekehystä subjektiivisten tulkintojen riski voi johtaa toivotun vastaisiin vaikutuksiin, jotka eivät ole yhtenäisiä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan määräysten kanssa.

5.9 ETSK on tyytyväinen siihen, että komissio on valinnut lopulta markkinatakaustoiminnan erottamisen muusta omaan lukuun tapahtuvasta kaupankäynnistä jälkikäteen ennemminkin kuin ennakolta. Euroopan pankkiviranomaisen vastuulle asianmukaisesti annetut tekniset standardit ovat tämän vuoksi ehdottoman tärkeitä. Kriisinratkaisusääntöjen soveltamiseen ja erityisesti Ecofin-neuvoston joulukuussa 2013 hyväksymän kriisinratkaisuviranomaisen perustamiseen liittyen ETSK suosittelee, että tehdään välittömästi koordinoitijärjestelyjä ja määritellään kansallisten ja eurooppalaisten viranomaisten vastuualueet, jotta vältetään päätösten päällekkäisyyden vaara tai – vielä pahempaa – toimivaltaisten viranomaisten ristiriitaiset tulkinnat ja arvioinnit. Kun kriisinratkaisuviranomainen on perustettu, sen tulee olla heti mukana mekanismin kehittämisessä sekä teknisten standardien määrittelemisessä yhdessä Euroopan pankkiviranomaisen kanssa.

5.10 ETSK ei ole samaa mieltä komissiota kohtaan esitetystä kritiikistä, joka koskee sellaisten toimintojen suhteellista merkitystä, jotka voivat olla eriyttämisen kohteena. Joissakin luottolaitoksissa näillä toiminnoilla on ollut erittäin suuri painoarvo, ja erillisten sääntöjen puute on altistanut ne hyvin suurelle riskille, joka olisi voinut aiheuttaa nykyistä paljon pahemman systemisen kriisin, jolla voitaisiin ennakoida olevan katastrofaalisia vaikutuksia selvitysjärjestelmiin ja ylipäätään talouteen. Katastrofi pystyttiin välttämään veronmaksajien kustannuksella maksettujen suurten rahasummien ja EKP:n reagointikyvyn ansiosta.

5.11 ETSK kannattaa ja arvostaa sitä, että komissio on sisällyttänyt säädökseen erillisen säännöksen niiden finanssialan työntekijöiden suojelemiseksi, jotka ilmoittavat yleisen edun nimissä sääntöjenvastaisuuksista ja altistuvat siten vakaville seurauksille ja saattavat joutua kärsimään kostotoimista tai jopa menettää työpaikkansa. Tätä sisäistä tarkkailua, jota kutsutaan ilmiäntamiseksi (*whistleblowing*), tulee edistää ja tukea. Lainsäädäntöä noudatetaan usein huonosti, sitä kierretään tai jopa rikotaan, mikä asettaa pankkilaitokset ja niiden henkilökunnan alttiiksi mittaamattoman suurille riskeille. Toisinaan jopa tunnetuissa ja hyvin arvostetuissa yrityksissä tapahtuneiden kaikkia normeja ja lakeja rikkoneiden käytäntöjen paljastuminen on ollut mahdollista vain näiden yritysten työntekijöiden aktiivisen yhteistyön ansiosta.

5.11.1 ETSK kehottaa komissiota kehittämään erityisen seurantamekanismin, jolla valvotaan jäsenvaltioiden velvollisuutta ottaa käyttöön lainsäädäntöä, joka tarjoaa asianmukaisen suojan, ja esittää kertomuksen kahden vuoden kuluessa asetuksen voimaantulosta.

5.12 ETSK on hyvin tietoinen kysymyksistä, jotka liittyvät suhteisiin kolmansien maiden kanssa, erityisesti vastavuoroisuuteen ja lainsäädännön noudattamiseen, joka koskee kaikkia EU:n alueella toimivia tahoja. Komitea pitää komission lähestymistapaa tasapainoisena ja kannattaa sen ehdotuksia. ETSK suosittelee, että yhteistyötä Yhdysvaltojen kanssa jatketaan ja tehostetaan erityisesti finanssialan sääntelyn alalla, jotta järjestelmät olisivat mahdollisimman yhteneväiset ja jotta ne vastaisivat yhdenmukaisella tavalla samoihin ongelmiin.

5.13 ETSK on myös tyytyväinen siihen, että komissio on ryhtynyt reagoimaan asetuksissaan asianmukaisesti yhteen komitean usein toistamaan vaatimukseen eli tässä tapauksessa säätämään hallinnollisista seuraamuksista, sillä rikosoikeudelliset seuraamukset eivät kuulu komission toimivaltaan. Komission ehdotukset ovat oikeasuhteisia, asianmukaisia ja varoittavia.

5.14 ETSK on jo useaan otteeseen ilmoittanut suhtautuvansa delegoitujen säädösten käyttöön varauksellisesti. Vaikka ETSK myöntää, että lainsäädäntöä on tärkeää mukauttaa vuosien kuluessa, se huomauttaa, että delegoitujen säädösten käyttö luo epävarmuutta, joka ei ole toivottavaa tällä alalla.

Bryssel 9. heinäkuuta 2014

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto – Etenemissuunnitelma pakettitoimitusten sisämarkkinoiden toteuttamiseksi – Vahvempi luottamus toimituspalveluihin ja verkkomyynnin edistäminen”

COM(2013) 886 final

(2014/C 451/08)

Esittelijä: **Daniela RONDINELLI**

Euroopan komissio päätti 16. joulukuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto – Etenemissuunnitelma pakettitoimitusten sisämarkkinoiden toteuttamiseksi – Vahvempi luottamus toimituspalveluihin ja verkkomyynnin edistäminen

COM(2013) 886 final.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 23. kesäkuuta 2014.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 9.–10. heinäkuuta 2014 pitämässään 500. täysistunnossa (heinäkuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 107 ääntä puolesta ja 2 vastaan 6:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) suhtautuu myönteisesti etenemissuunnitelmaan verkkomyyntituotteiden toimitusten sisämarkkinoiden toteuttamiseksi. Se tarjoaa paljon kehitykseen ja työllisyyteen liittyviä mahdollisuuksia. Tehokkaat ja luotettavat toimituspalvelut ovat olennaisen tärkeitä verkkokaupan edistämiseksi ja kauppiaiden ja ostajien luottamuksen vahvistamiseksi.

1.2 ETSK katsoo, että toimitusten sisämarkkinoiden toteuttaminen ja odotusten, suojelun ja todellisen saatavuuden välisten suurten erojen umpeenkurominen edellyttää yhteisvastuuta, jäljitettävyyttä, seurantaa ja yhteentoimivuutta, laajempaa vaihtoehtovalikoimaa EU:n koko alueella saaret mukaan luettuina, varmuutta asianomaisten toimijoiden – etenkin pk-yritysten ja kuluttajien – oikeuksista ja velvollisuuksista erityisesti valitusten ja palautusten osalta, yksinkertaista ja vertailukelpoista tiedonkeruuta sekä vakaata sosiaalista ja koulutuksellista ulottuvuutta.

1.3 ETSK korostaa ⁽¹⁾, että tavoitteen olisi pohjauduttava toivottavien vapaaehtoisten sopimusten ja säännösten lisäksi myös eurooppalaiseen, vähimmäisvaatimukset sisältävään sääntelykehykseen, jolla voidaan tehokkaasti ja joustavasti korjata markkinoiden nykyiset puutteet, jotka estävät kuluttajia ja pk-yrityksiä hyödyntämästä verkkokauppaa, ja jolla voidaan ratkaista seuraaviin seikkoihin liittyvät ongelmat:

- koko verkkomyyntiketjun toimijoiden yhteisvastuu
- toimitusten jäljitettävyys ja seuranta
- henkilötietojen suojaa koskevien EU:n säännösten yksiselitteinen noudattaminen
- usean eri toimitusvaihtoehdon selkeä tarjoaminen
- yhteisesti määritellyt käsitteet ja täysi yhteentoimivuus
- yleispalvelujen saatavuus kohtuuhintaan
- vertailukelpoisten tilastotietojen eritelty kokoaminen, pienten toimijoiden osalta yksinkertaistetulla tavalla
- velvollisuus soveltaa yhdenmukaista alv-kohtelua

⁽¹⁾ EUVL C 161, 6.6.2013, s. 60

- ongelmia ratkovien kansallisten keskusten verkostoista muodostuvien järjestelmien sekä verkkovälitteisen riidanratkaisun (ODR) ja vaihtoehtoisen riidanratkaisun (ADR) ⁽²⁾ järjestelmien vastavuoroinen rajatylittävä tunnustaminen
- velvollisuus noudattaa yhtäläisiä työehtoja
- palveluehtojen ja palvelujen hintojen läpinäkyvyys
- henkilöstön jatkuva ammatillinen täydennyskoulutus
- seuraamukset nopeassa hälytysjärjestelmässä (RAPEX/IMI) ⁽³⁾ ilmoitettujen velvoitteiden noudattamatta jättämisestä
- luotettavuudesta kertovan eurooppalaisen merkinnän ja laatuindikaattoreiden kehittäminen CENin ⁽⁴⁾ laatimien teknis-normatiivisten standardien perusteella
- pienten ja keskiuurten yritysten asemaa parantavat toimenpiteet, jotka liittyvät yksinkertaistamiseen, markkinoillepääsyyn sekä yhtäläiset mahdollisuudet tarjoaviin verkkoalustoihin.

1.4 ETSK kehottaa varmistamaan, että etenemissuunnitelma sisältää varmat määräajat ja vahvistetun toteuttamisaikataulun sekä normien laatimisen että itsesääntelyn osalta, jotta kaikki asianomaiset toimijat ja erityisesti EU:n kansalaiset voivat luottaa mahdollisimman vilpittömästi siihen, että eri osapuolten oikeuksia kunnioitetaan ja suojellaan kaikilta osin.

1.5 ETSK kehottaa lisäämään etenemissuunnitelmaan vielä kaksi toimea: palvelujen kohtuuhintaista saatavuutta ja markkinoiden sosiaalista ulottuvuutta koskevat toimet.

1.6 ETSK suosittelee komissiolle, EP:lle ja neuvostolle seuraavaa:

- Eurooppalaisen sääntelykehyksen avulla voidaan taata kaikkien alan toimijoiden pääsy pakettitoimitusten sisämarkkinoille ja varmistaa, että yleispalvelujen kohtuuhintaisen saatavuuden ongelmiin syrjäisillä alueilla, vuoristoalueilla, saarilla ja haitoista kärsivillä alueilla kiinnitetään erityishuomiota.
- Ketjusta, joka ulottuu tuotteiden tilaamisesta verkossa aina niiden rajatylittävään toimittamiseen asti, ei ole saatavissa yksityiskohtaisia ja vertailukelpoisia tilastotietoja, ja tämä puute tulee korjata ottamalla käyttöön yksinkertaistetut, kaikissa tapauksissa samanlaiset menettelyt.
- Tulee luoda kaikkien asianomaisten tahojen – etenkin pk-yritysten – yhteistyön avulla yhteinen, avoin ja yhteisiin määritelmiin perustuva järjestelmä helppokäyttöisten interaktiivisten verkkoalustojen yhteentoimivaa, Euroopan komission valvonnassa tapahtuvaa hallinnointia varten.
- Tulee antaa selkeitä ohjeita seuraavien alojen EU-rahoitusvälineiden osalta: tekniikan alan tutkimus ja innovointi, ympäristö ja ilmasto sekä energia ja liikenne, uusi osaaminen ja koulutus sekä koheesio, alueet ja pienet yritykset.
- Pk-yrityksille tulee antaa asianmukaista tukea etenemissuunnitelman toteuttamiseksi ja tarjota konkreettisia toimenpiteitä ja asianmukaista rahoitusta, jotta ne saavat yhtäläiset mahdollisuudet harjoittaa verkkokauppaa.
- Tulee laatia eurooppalaisia pk-yrityksiä tukevan *Small Business Act* -aloitteen hengessä säännöksiä koko kuljetus- ja logistiikka-alan pk-yritysten ongelmien ratkaisemiseksi. Alan järjestöjen tulee voida osallistua tähän.
- CENille tulee antaa mahdollisimman pian tehtäväksi laatia laatuindikaattoreita koskevat standardit toimituksia koskevaa eurooppalaista turvallisuus- ja laatumerkintää varten. Sen avulla voitaisiin varmistaa laatu, luotettavuus ja kestävyys sekä sosiaali- ja turvallisuusnormien noudattaminen.
- Tulee luoda vakaa ja johdonmukainen sosiaalinen ulottuvuus, jonka puitteissa voidaan käydä laajennettua eurooppalaista alakohtaista työmarkkinavuoropuhelua, taata asianmukaiset mahdollisuudet ammatilliseen täydennys- ja uudelleen koulutukseen ja yhtäläiset ja kunnolliset työehdot ja palkat sekä torjua epävarmoja työsuhteita ja pimeää työtä, joita esiintyy etenkin ulkoistettujen viimeiseen toimitusvaiheeseen liittyvien töiden kohdalla.

⁽²⁾ ODR: *online dispute resolution*, ADR: *alternative dispute resolution* (direktiivi).

⁽³⁾ IMI: Sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmä.

⁽⁴⁾ Euroopan standardointikomitea.

1.7 ETSK kehottaa komissiota laatimaan Eurofoundin tuella kahden vuoden välein ETSK:lle, EP:lle, neuvostolle ja työmarkkinaosapuolille kertomuksen alan työehdoista ja -oloista, kuluttajiin ja koko ketjun toimijoihin sovellettavista ehdoista sekä näiden kehitysnäkymistä.

2. Vihreästä kirjasta etenemissuunnitelmaan

2.1 Verkkokauppa tarjoaa mahdollisuuden edistää talouskasvua ja työllisyyttä Euroopassa. Vuotuisen kasvuprosentin arvioidaan ylittävän 10 prosentin rajan vuosina 2013–2016 ⁽⁵⁾. EU:n kansalaisista 45 prosenttia on tehnyt verkko-ostoksia viimeksi kuluneiden 12 kuukauden aikana ja vahvistanut, että suurin osa ongelmista johtuu toimituksesta tai toimituksen myöhästymisestä ⁽⁶⁾.

2.2 Komissio on nimennyt "digitaalisten yhtenäismarkkinoiden tärkeimmät esteet sekä esittänyt toimintasuunnitelman niiden poistamiseksi" ⁽⁷⁾, mutta "10 prosenttia ihmisistä ei tee ostoksia verkossa" ⁽⁸⁾, koska he ovat epävarmoja etenkin maasta toiseen tapahtuvien toimitusten hinnasta ja palvelun laadusta.

2.3 ETSK kehotti vihreästä kirjasta antamassaan lausunnossa ⁽⁹⁾ laatimaan direktiivin, jossa säädetään toimijoiden yhteisvastuujärjestelmistä, toimitusten jäljitettävyydestä ja seurannasta, velvollisuudesta tarjota useita eri toimitusvaihtoehtoja, ongelmia ratkovien kansallisten keskustusten eurooppalaisesta verkostosta, yhtäläisten työehtojen noudattamisvelvollisuudesta sekä ehtojen ja hintojen läpinäkyvyydestä.

2.4 Vihreästä kirjasta käydyn keskustelun jälkeen julkaistiin joulukuussa 2013 tiedonanto, jonka aiheena on etenemissuunnitelma verkkomyyntiin pakettitoimitusten sisämarkkinoiden toteuttamiseksi ⁽¹⁰⁾.

2.5 Tuoreiden maailmanlaajuisten selvitysten ⁽¹¹⁾ mukaan verkossa tapahtuvan kuluttajakäytön (*business to consumer*, B2C) kehitystä häiritsevät eniten seuraavat tekijät:

— Toimitusvaihtoehtot ja verkko-ostoksen kokonaiskustannukset eivät selviä välittömästi.

— Mahdollisuus saada ajantasaista tietoa lähetysten tilanteesta ja jäljittää niitä puuttuu.

— Toimitusajat ovat pitkiä, ja toimitusajankohtaa ei ilmoiteta tai siinä ei ole jouston varaa.

— Tavaroiden palautus ja vaihto on hankalaa ja kallista.

— Yhteyshenkilön reaaliaikaisesti antama asiakaspalvelu puuttuu.

2.6 Komissio toteaa, että toistaiseksi puuttuvat "olennaiset markkinatiedot, jotka on kerätty kaikilta B2C- ja B2B-pakettimarkkinoilla toimivilta postipalvelujen tarjoajilta, myös välittäjiltä, yhteisrahtilähetysten kokoajilta ja vaihtoehtoisilta palveluntarjoajilta" ⁽¹²⁾.

2.7 Useissa selvityksissä on vahvistunut, että "kilpailua rajoittavan toiminnan mahdollisuus on toisilla postipalvelujen lohkoilla – esimerkiksi B2C-kaupassa verrattuna B2B-palveluihin ja rajat ylittävissä palveluissa verrattuna kotimaan postipalveluihin – suurempi kuin toisilla, minkä johdosta sääntelyn avulla tapahtuva valvonta olisi niillä tarpeellisempaa" ⁽¹³⁾.

2.8 ETSK pitää ilahduttavana, että merkittävä osa sen vihreää kirjaa käsittelevässä lausunnossaan esittämistä päätelmistä on otettu huomioon. Myös neuvosto ⁽¹⁴⁾ ja EP ⁽¹⁵⁾ ovat kehottaneet komissiota määrittämään rajatylittävien toimituspalvelujen nykyiset esteet ja puuttumaan niihin asianmukaisin toimin. EP on lisäksi peräänkuuluttanut ⁽¹⁶⁾ helppokäyttöisiä, kohtuuhintaisia, tehokkaita ja korkealaatuisia toimituspalveluja, jakelualan toimijoiden keskinäisen yhteistyön ja tiedonvaihdon foorumeita sekä valitusten ja kiistojen ripeää ja mahdollisimman vähän kustannuksia aiheuttavaa käsittelyä.

⁽⁵⁾ MEMO-13-1151, Euroopan komissio.

⁽⁶⁾ Eurobarometri-erityistutkimus 398, sisämarkkinat – lokakuu 2013.

⁽⁷⁾ COM(2011) 942 final, 11. tammikuuta 2012.

⁽⁸⁾ Eurostatin kotitaloustutkimus 2009.

⁽⁹⁾ EUVL C 161, 6.6.2013, s.60

⁽¹⁰⁾ COM(2013) 886 final.

⁽¹¹⁾ UPS worldwide study – *Pulse of the Online Shopper*, 2013.

⁽¹²⁾ COM(2013) 886 final.

⁽¹³⁾ WIK Consult, loppuraportti 8/2013.

⁽¹⁴⁾ Kilpailukykyneuvosto – päätelmät yhtenäismarkkinoiden hallinnoinnista ja digitaalisista yhtenäismarkkinoista, 30. toukokuuta 2012.

⁽¹⁵⁾ EP:n 4. helmikuuta 2014 antama päätöslauselma 2013/2043(INI) sekä 11. joulukuuta 2012 ja 4. heinäkuuta 2013 annetut päätöslauselmat.

⁽¹⁶⁾ EP:n 4. helmikuuta 2014 antama päätöslauselma.

3. Yleistä

3.1 ETSK:n mielestä on tärkeää palauttaa pk-yritysten ja verkko-ostoksia tekevien kuluttajien luottamus luomalla nopean ja huokean hallinnon mahdollistavia verkkoja ja yhteistoimivuuksjärjestelmiä sellaisen asianmukaisen sääntely- ja itsesääntelykehyksen puitteissa, jonka kaikki ketjun toimijat hyväksyvät. Näin varmistetaan vapaat ja avoimet sisämarkkinat ja vältetään tarpeetonta ylisääntelyä. Komitea kehottaa toteuttamaan etenemissuunnitelman varman ja ennalta määritellyn 18 kuukauden aikataulun mukaisesti.

3.2 ETSK katsoo, että EU:n tulee toteuttaa pakettitoimitusten sisämarkkinat ja varmistaa tässä yhteydessä palvelujen nopeus, laatu, luotettavuus ja kohtuuhintaisuus. Näin voidaan tukea kuluttajia, työntekijöitä ja kaikkia markkinatoimijoita, mukaan luettuna verkkokauppaa käyvät pk-yritykset sekä kuljetus- ja logistiikka-alan pk-yritykset, ja korjata sisämarkkinoiden puutteet ja häiriöt.

3.3 ETSK olisi kuitenkin odottanut, että tiedonannossa olisi mainittu nimenomaisesti esim. saarten, syrjäisimpien alueiden ja vuoristoalueiden hankala maantieteellinen asema, sillä komitean käsityksen mukaan näillä alueilla on erityisongelmia, joita on etenkin taloudelliseen kannattavuuteen liittyvien seikkojen takia vaikea ratkaista: todella kattavat pakettitoimitusten sisämarkkinat voidaan toteuttaa vain ottamalla nämä alueet asianmukaisesti huomioon ja ryhtymällä asianmukaisiin toimiin niiden osalta.

3.4 ETSK katsoo ehdotetun toimintakehyksen perustuvan etupäässä vapaaehtois pohjaisiin itsesääntelyprosesseihin, kansallisten postipalvelujen sääntelyyn, postipalveluja käsittelevän eurooppalaisten sääntelyviranomaisten ryhmän toimiin ja jo voimassa olevan EU:n lainsäädännön asianmukaista soveltamista koskeviin periaatteisiin. Sen yhteydessä ei viitata kaikille toimijoille yhteiseen kehykseen eikä aseteta mainitulle 18 kuukauden jaksolle erityisiä määräaikoja.

3.5 ETSK toteaa, ettei etenemissuunnitelmassa pidetä vielä – itsesääntelyprosessien lisäksi – tarpeellisenä antaa ETSK:n jo aiemmin pyytämää ⁽¹⁷⁾ **direktiiviä**, jonka avulla voitaisiin vastata **kattavasti, johdonmukaisesti ja tiiviisti** vaatimuksiin toteuttaa rajatylittävien pakettitoimitusten sisämarkkinat kaikkien alan toimijoiden osalta.

3.6 Komitean mielestä EU:n olisi tarjottava unionitason ratkaisu edistämällä itsesääntelyä ja sääntelyä, jotta voitaisiin tarttua toistaiseksi ratkaisua vailla oleviin ongelmiin markkinoilla ja suojella kuluttajia ja pk-yrityksiä (B2B) seuraavissa seikoissa:

- **verkkomyyntiketjun kaikkien toimijoiden yhteisvastuu** ostajaa kohtaan
- velvollisuus varmistaa **toimitusten täysimääräinen jäljitettävyyys ja seuranta**
- turvallisuutta ja direktiivin 95/46/EY mukaista **henkilötietojen suojaa** koskevien säännösten yksiselitteinen noudattaminen
- velvollisuus tarjota selkeästi mahdollisuus valita **usean eri toimitusvaihtoehdon** välillä
- velvollisuus soveltaa yhteisesti määriteltyjä käsitteitä ja varmistaa täysi **yhteentoimivuus**
- velvollisuus tarjota **kaikille vapaiden markkinoiden toimijoille yleispalvelut kohtuuhintaan** ottaen huomioon voimassa oleva lainsäädäntö, mukaan luettuina postidirektiivit ja muut asiaa koskevat EU:n säädökset
- vertailukelpoisten ja eriteltyjen **tilastotietojen** kokoaminen
- velvollisuus soveltaa yhdenmukaista alv-kohtelua

⁽¹⁷⁾ Ks. alaviite 1.

- ongelmia ratkovien kansallisten keskusten verkostoista muodostuvien järjestelmien sekä verkkovälitteisen riidanratkaisun (ODR) ja vaihtoehtoisen riidanratkaisun (ADR) järjestelmien **vastavuoroinen rajatylittävä tunnustaminen**
- velvollisuus noudattaa **yhtäläisiä työehtoja**
- velvollisuus **ilmoittaa avoimesti palveluehdot ja palvelujen hinnat**
- velvollisuus tarjota henkilöstölle jatkuvasti **ammattillista täydennyskoulutusta**, jotta taataan mahdollisuudet hyödyntää **ammattimaisesti** alan uutta teknologiaa
- **seuraamukset** mm. nopeassa hälytysjärjestelmässä (RAPEX/IMI) ilmoitettujen velvoitteiden noudattamatta jättämisestä sekä laatuindikaattoreihin perustuvat seuraamukset
- **pk-yritysten asemaa parantavat toimenpiteet**, jotka liittyvät hallinnon ja menettelyjen yksinkertaistamiseen, markkinoillepääsyyn sekä osallistumiseen yhteisesti käytettävien uuden teknologian sovellusten sekä portaalien ja verkkoalustojen yhteiseen määrittelyyn.

3.7 Vaikka ehdotuksissa viitataan yhteensopivuuteen EU:n vuosien 2014–2020 rahoituskehityksen kanssa, etenemissuunnitelmassa olisi ETSK:n mielestä annettava selkeitä ohjeita seuraavien **asiaan liittyvien alojen EU-rahoitusvälineiden** osalta:

- tekniikan alan tutkimus ja innovointi (Horisontti 2020, Galileo- ja ISA-ohjelmat sekä digitaalistrategia) yhteentoimivuuden, jäljitettävyyden ja turvallisuuden osalta
- ympäristö ja ilmasto, energia sekä liikenne (seitsemäs ympäristöä koskeva toimintaohjelma, vuoteen 2030 ulottuvat energia- ja ilmastopolitiikan puitteet sekä liikenteen kasvihuonekaasupäästöjä koskeva *EU Transport GHG: Routes to 2050 II*) viimeisen toimitusvaiheen vaikutusten osalta
- pk-yritykset: innovatiivisia yrityksiä tukevat EIP:n toimet, COSME-ohjelma ja kaikki kilpailukyyn edistämiseksi toimijoiden yhdenvertaisuuden mukaisesti käytettävissä olevat EU:n resurssit
- alueellinen yhteenkuuluvuus (rakennerahastojen uusi ohjelmakausi 2014–2030 sekä saarten, maaseutualueiden ja syrjäisimpien alueiden tukemisen uusi ohjelmakausi)
- työllisyys ja koulutus (uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelma, ”Euroopan kuluttaja-asioiden toimintaohjelma – edistetään luottamusta ja kasvua”, Erasmus+ vuosiksi - 2014–2020, Koulutus-ohjelma).

3.8 ETSK suosittelee, että komissio antaa CENin tehtäväksi laatia eurooppalaisia teknis-normatiivisia standardeja niin, että varmistetaan kaikkien asianomaisten – etenkin pk-yritysten ja kuluttajien – täysipainoinen osallistuminen. Komitea katsoo, että olisi laadittava **indikaattorit** toimituksia koskevaa **eurooppalaista turvallisuus- ja laatumerkintää varten**. Sen avulla voitaisiin varmistaa laatu ja luotettavuus, kestävyys sekä sosiaali- ja turvallisuusnormien noudattaminen.

4. Erityistä

4.1 ETSK katsoo, että tarvitaan kaksi muuta toimea: saatavuuden takaamista ja markkinoiden sosiaalista ulottuvuutta koskevat toimet.

4.1.1 Toimi – Markkinoillepääsy ja mahdollisuus käyttää palvelua kohtuuhintaan

4.1.1.1 ETSK kehottaa huolehtimaan siitä, että laatumerkinnän saaminen edellyttää markkinoillepääsyn takaamista ja sen varmistamista, että palvelua voidaan käyttää kohtuuhintaan kaikilla EU:n alueilla. ETSK on pettynyt sen johdosta, ettei syrjäisiin alueisiin ja saariin ole kiinnitetty erityishuomiota. Komitea odottaakin, että verkkokauppa-markkinoilla maantieteellisesti epäedullisissa asemassa olevat alueet otetaan huomioon uusissa säännöissä, sillä huomattava osuus EU:n kansalaisista asuu tällaisilla alueilla.

4.1.1.2 ETSK:n mielestä **kaikkien toimijoiden** olisi voitava käyttää täysimääräisesti toimituspalvelujen yhteydessä hyödynnettäviä tietojärjestelmiä ja -resursseja, jotta voidaan turvata käyttäjien intressit ja/tai tehostaa kilpailua.

4.1.1.3 ETSK kehottaa komissiota tarkistamaan vuoden 1998 ilmoitusta kilpailusääntöjen soveltamisesta tällä alalla, kun otetaan huomioon rajatylittäviin palveluihin ja vakiomaksuihin vaikuttava sääntelyn ja markkinoiden kehitys. Poliitikasta olisi tehtävä liberaalimpaa ja kustannuslähtöisempää⁽¹⁸⁾ Lissabonin sopimuksen liitteenä olevan pöytäkirjan N:o 26 määräysten mukaisesti etenkin yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen yleisen saatavuuden ja kohtuuhintaisuuden osalta.

⁽¹⁸⁾ EU:n ja Yhdysvaltojen yhteinen kanta Dohan neuvottelukierroksella (WTO), 2006.

4.1.2 Toimi – Markkinoiden sosiaalinen ulottuvuus

4.1.2.1 ETSK kehottaa luomaan vakaan ja johdonmukaisen sosiaalisen ulottuvuuden, jonka puitteissa voidaan – asianomaisten alojen yritysten innovatiivisuuden tuella – varmistaa henkilöstön korkea laatutaso ja ammattitaito mm. tarjoamalla asianmukaiset mahdollisuudet ammatilliseen täydennys- ja uudelleenkoulutukseen.

4.1.2.2 ETSK tähdentää, että työehtojen ja palkkojen on oltava yhtäläiset ja kunnolliset epävarmojen työsuhteiden ja pimeän työn torjumiseksi etenkin ulkoistettujen viimeiseen toimitusvaiheeseen liittyvien töiden kohdalla. Komitea korostaa tältä osin ammatin harjoittamisen edellytyksiä koskevan asetuksen (EU) N:o 1071/2009, päätöksen 2009/992/EU ja asetuksen (EU) N:o 1213/2010 säännöksiä, joihin sisältyy työsuhteen määritelmä. Sen avulla voidaan torjua näennäisesti itsenäistä ammatinharjoittamista, kuten ETSK muistuttaa hiljattain antamassaan lausunnossa ⁽¹⁹⁾.

4.1.2.3 ETSK kehottaa käynnistämään laajennetun eurooppalaisen työmarkkinavuoropuhelun, johon osallistuvat asianomaisia aloja edustavat työmarkkinaosapuolet koko verkkomyynti- ja pakettitoimitusketjusta (kauppa, postipalvelut, kuljetus ja logistiikka). Vuoropuhelussa tulee käsitellä työehtoihin ja -oloihin sekä kehitysnäkymiin, innovointiin ja henkilöresurssien hyödyntämiseen liittyviä kysymyksiä.

4.1.2.4 Komission tulee laatia Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiön tuella kahden vuoden välein ETSK:lle, EP:lle, neuvostolle ja työmarkkinaosapuolille kertomus alan työehdoista ja -oloista sekä kehitysnäkymistä.

4.2 Toimi 1: Tiedotetaan kuluttajille toimitus- ja palautusratkaisujen ominaisuuksista ja kustannuksista

4.2.1 ETSK katsoo, että vapaaehtoiset toiminta- tai käytännösäännöt ovat täydentäviä keinoja, joiden käyttäminen EU:n tasolla on tarkoituksenmukaista vain, jos sääntöjä ovat olleet laatimassa kaikki verkkokauppamarkkinoiden sidosryhmät ja niillä on näiden tahojen hyväksyntä ja jos tämä nivotaan EU:n lainsäädäntökehykseen, jolla säännellään kaikkia verkossa myytävien tuotteiden rajatylittäviin toimituksiin liittyviä näkökohtia kuluttajien, pienten toimijoiden ja pk-yritysten suojelemiseksi yhtäläisin ehdoin ja säilyttämättä näille kohtuuttomia rasitteita.

4.3 Toimi 2: Tiedotetaan verkkokauppiaille toimituspalveluista

4.3.1 Jos toimituspalvelujen tuottajat ja verkkokauppiat laativat yhteisiä määritelmiä palvelujen peruskäsitteistä ilman kuluttajien ja pk-yritysten edustajia, vaarana on, että kuluttajien valintojen kannalta tärkeitä seikkoja jää huomiotta ja tarjottavien vaihtoehtojen valikoima supistuu.

4.3.2 ETSK suosittelee, että kaikki asianomaiset tahot määrittelevät yhdessä yhteisen, avoimen ja interaktiivisen järjestelmän e-Freight-hankkeen ⁽²⁰⁾ mallin mukaisesti.

4.3.3 ETSK kehottaa komissiota valvomaan verkkoalustojen hallinnoinnin asianmukaisuutta ennalta määritelyjen objektiivisten, kuluttajaystävällisyyttä koskevien kriteerien perusteella ETSK:n ehdottaman sääntelykehyksen puitteissa.

4.4 Toimi 3: Toimitusmarkkinoiden, yhdenmittyjen palvelujen ja laatuvaatimusten läpinäkyvyys

4.4.1 Toimintoketjusta, joka ulottuu tuotteiden tilaamisesta verkossa aina niiden rajatylittävään toimittamiseen, ja siihen osallistuvista toimijoista ei ole saatavissa yksityiskohtaisia ja vertailukelpoisia tilastotietoja. Tämä puute on korjattava niin, että tulli- ja postiviranomaiset, vero- ja rahoitusvalvontaviranomaiset sekä kaupalliset toimijat kokoavat yhtenäisessä ja vertailukelpoisessa muodossa asiaankuuluvat tiedot rajatylittävistä pakettivirroista kaikkien markkinoilla toimivien palveluntuottajien osalta, yleispalvelujen kattavuudesta sekä palautuspalveluista ja valitusten käsittelystä.

4.4.2 Tiedot tulee kerätä kaikissa tapauksissa samalla tavalla ilman hallinnollista taakkaa ja päällekkäisyyttä. Komission tulisi harkita, olisiko eurooppalaisen laatumerkinnän myöntämiseen tarkoituksenmukaista liittää kiinteä hintainen ja edullinen rajatylittäviä toimituksia koskeva vakuutus, ja paljonko tämä maksaisi.

4.5 Toimi 4: Pakettitoimituksiin liittyvä yhteentoimivuus

4.5.1 Toimituspalvelujen tarjoajien ja verkkokauppioiden olisi kehitettävä vapaaehtois pohjalta ratkaisuja tietojärjestelmien yhteenliittämistä ja avoimia rajapintoja varten sekä tehokas ja kohtuuhintainen toimitus- ja palautusjärjestelmä viimeistä toimitusvaihetta varten.

4.5.2 ETSK:n mielestä tämä tulee kuitenkin tehdä ennalta määritelyjen yhteentoimivuus kriteerien perusteella yhteisen sääntelykehyksen puitteissa.

⁽¹⁹⁾ EUVL C 161, 6.6.2013, s. 14

⁽²⁰⁾ Vuosina 2010–2014 toteutettavan, tutkimuksen seitsemänteen puiteohjelmaan liittyvän e-Freight-hankkeen tavoitteena on verkottaa kaikki logistiikan parissa toimivat tahot helpokäyttöisten interaktiivisten verkkoalustojen avulla. Hankkeeseen osallistuu 31 kumppania 14 maasta. Yksi suosituksista kuuluu näin: ”EU:n komission olisi annettava mahdollisimman pian direktiivi tai vastaava säädös, jonka avulla varmistetaan, että tulevat kansalliset keskitetyt palvelupisteet syöttävät tiedot sähköisiin rahtikirjoihin liittyvien yhteisten raportointijärjestelmien (Common Reporting Schema, CRS) mukaisesti.”

4.6 Toimi 5: Vahvistetaan kuluttajansuojaa

4.6.1 ETSK kannattaa aloitetta standardointitehtävien osoittamisesta CENille ja aloitetta jäsenvaltioiden ohjeistamisesta direktiivin 2011/83/EU täysimääräisen ja yhdenmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi sekä ADR-direktiivin 2013/11/EU mukaisten vaihtoehtoisten riidanratkaisumekanismien käytön lisäämisestä.

4.6.2 ETSK pitää riittämättömänä, että valituksiin liittyvä ongelma pyritäisiin ratkaisemaan vain tältä pohjalta: ”Toimituspalvelujen tarjoajien, verkkokauppioiden ja kuluttajajärjestöjen olisi yhdessä parannettava valitusten käsittelyyn ja kuluttajansuojajärjestelmiin liittyvää yhteistyötä.” ETSK pitää tällaista yhteistyötä myönteisenä, kunhan sitä tehdään yhteisen sääntelykehyksen puitteissa.

Bryssel 10. heinäkuuta 2014

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Henri MALOSSE

LIITE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean LAUSUNTOON

Seuraava muutosehdotus, joka sai tuekseen vähintään neljänneksen annetuista äänistä, hylättiin keskusteluissa (työjärjestyksen 39 artiklan 2 kohta):

Kohta 1.6

Muutetaan kuulumaan seuraavasti:

"ETSK suosittaa komissiolle, EP:lle ja neuvostolle seuraavaa:

- Eurooppalaisen sääntelykehityksen ja postidirektiivien avulla ~~voidaan taata~~ varmistetaan ~~kaikkien alan toimijoiden~~ pääsy pakettitoimitusten sisämarkkinoille ja ~~varmistetaan~~ varmistaa, että yleispalvelujen kohtuuhintaisen saatavuuden ongelmiin syrjäisillä alueilla, vuoristoalueilla, saarilla ja haitoista kärsivillä alueilla kiinnitetään erityishuomiota – –."

Äänestystulos

Puolesta: 35

Vastaa: 67

Pidättyi: 10

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi arvopapereilla toteutettavien rahoitustoimien raportoinnista ja läpinäkyvyydestä”

COM(2014) 40 final – 2014/0017 (COD)

(2014/C 451/09)

Esittelijä: **Edgardo Maria Iozia**

Euroopan parlamentti päätti 25. helmikuuta 2014 ja neuvosto 27. maaliskuuta 2014 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset arvopapereilla toteutettavien rahoitustoimien raportoinnista ja läpinäkyvyydestä

COM(2014) 40 final – 2014/0017 (COD).

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 23. kesäkuuta 2014.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 9.–10. heinäkuuta 2014 pitämässään 500. täysistunnossa (heinäkuun 9. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 183 ääntä puolesta 3: n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK **suhtautuu myönteisesti** komission asetusehdotukseen, jonka avulla – yhdessä pankkialan uudistusta koskevan asetusehdotuksen kanssa, johon nyt tehty ehdotus tiiviisti liittyy – pyritään toteuttamaan joukko toimenpiteitä eurooppalaisen rahoitusjärjestelmän läpinäkyvyyden ja häiriönsietokyvyn parantamiseksi arvopapereilla toteutettavien rahoitustoimien (SFT) alalla.

1.2 Tiedonsaannin tasapuolisuuden parantaminen markkinoilla, toteutettaviin toimiin liittyvien riskien seuranta sekä läpinäkyvyyden ja sääntelemättömien pankkitoimintojen alan supistaminen on markkinoiden ja yleensä talouden kannalta ensiarvoisen tärkeää.

1.3 ETSK huomauttaa tähän liittyen, että varjopankin käsite on harhaanjohtava ja aiheuttaa turhia väärinkäsityksiä suuren yleisön keskuudessa. ”**Varjossa**” eivät ole pankit sinänsä tai paremmin sanottuna rahoituslaitokset vaan **tietyt pankkitoiminnot**, joita pankit ja pankkialan ulkopuoliset toimijat harjoittavat. Näillä nimenomaisilla markkinoilla toimivat tahot eivät näet useinkaan ole pankkeja vaan esimerkiksi hedgerahastoja, valtion omistamia sijoitusyhtiöitä taikka rahamarkkinarahastojen tai strukturoitujen ja monimutkaisten johdannaisten markkinoihin erikoistuneita rahoitusyhtiöitä. Kaikki toimijat ovat tunnettuja, mutta osa niiden sääntelemättömistä toiminnoista on sellaisia, joista valtio ei tiedä.

1.4 ETSK korostaa nyt ehdotetun asetuksen merkitystä: sen avulla voidaan **saada selvästi esille markkinoiden liikkeet ja kohtuuttomia riskejä sisältävät osa-alueet** ja auttaa siten markkinavalvontaviranomaisia valvomaan tilannetta jatkuvasti ja toteuttamaan ennakoivia toimia kaiken kaikkiaan liian riskipitoisiksi katsottujen toimintojen vähentämiseksi. Tarkasteltavana oleva asetusta tarjoaa näin ollen yhtäältä markkinoille tietoa, jota ei ole tähän mennessä ollut saatavilla, ja toisaalta viranomaisille uuden analysointi- ja tiedonsaantivälineen.

1.5 Tärkeää on niin ikään **edelleenpannutaustoinnin** eli saatujen arvopapereiden tilapäisen hyödyntämisen **sääntely**. Velvoittamalla hankkimaan arvopaperit omistavalta sijoittajalta nimenomainen suostumus vältetään se, että sijoittajille koituisi odottamattomia riskejä, joita ei ole otettu huomioon sopimuksessa tai yleisesti. Vastapuoliriskistä tulee kiinteä osa arviointia, jonka tarkoituksena on estää epäluotettavien tahojen toiminta markkinoilla tai ainakin rajoittaa sitä voimakkaasti. Kaikki tämä edistää yleisesti koko järjestelmän ja keskeisten markkinatoimijoiden häiriönsietokykyä.

1.6 Ottaen huomioon kaikki komission aloitteet, joiden tavoitteena on palauttaa rahoitusjärjestelmä sille kuuluvaan talouden moottorin ja kotitalouksien ja yritysten hyvinvoinnin edistäjän rooliin, ETSK katsoo, että Euroopassa on tullut aika solmia laaja **kestäväpohjaiseen rahoitukseen tähtäävä yhteiskuntasopimus**, jonka puitteissa kaikki asianomaiset osapuolet osallistuvat tavoitteiden ja välineiden uudelleenmäärittelyyn. Pankkeihin kohdistuvan luottamuksen jyrkän heikentymisen, joka ilmenee lukuisista viime vuosina tehdyistä mielipidemittauksista ja -selvityksistä, pitäisi saada kaikki tahot kääntämään toiminnassaan kokonaan uusi lehti ja antautumaan vuoropuheluun yhteiskunnan kanssa. Kotitaloudet, yritykset, kansalaiset, työntekijät – yhteiskunta ylipäätään – vaativat tehokasta ja luotettavaa rahoitusjärjestelmää, joka tukee kehitystä ja työllisyyttä ja jossa kiinnitetään paljon huomiota sijoitusten yhteiskunnallisiin ja ympäristövaikutuksiin.

1.7 ETSK antaa tunnustusta huomattaville ponnistuksille, joita komissio on toteuttanut voidakseen pitää kiinni lupauksestaan esittää uutta sääntelyä koskevaan työohjelmaan sisältyvät 48 lainsäädännöllistä toimea. Tunnustuksen ansaitsee myös sisämarkkinoiden pääosasto, joka on tehnyt laadullisesti ja määrällisesti erittäin korkeatasoista työtä sängen vaikeassa tilanteessa. Tasapainoisuus ja tehokkuus ovat olleet työn ohjenuorana. ETSK katsoo komission onnistuneen tämän alan toimissa ja pitää tätä ilahduttavana. Komitea arvostaa erityisesti sitä, että komissio myöntää järjestelmässä esiintyneen ”huomattavia lainsäädännöllisiä puutteita, tehotonta valvontaa, läpinäkymättömiä markkinoita ja liian monimutkaisia tuotteita”.

1.8 ETSK katsoo, että asetuksen antaminen lievittää huomattavasti sääntelyn katvealueiden hyväksikäytön riskiä, ja kehottaa komissiota jatkamaan toimiaan sen varmistamiseksi, että eurooppalaiseen rahoitusjärjestelmään sisältyisi **sääntelemättömiä toimintoja mahdollisimman vähän ja vain marginaalisilla osa-alueilla.**

2. Komission ehdotus

2.1 Ehdotuksen tavoitteena on parantaa arvopapereilla toteutettavien rahoitustoimien (SFT⁽¹⁾) läpinäkyvyyttä lähinnä seuraavilla kolmella tavalla:

- Arvopapereilla toteutettaviin rahoitustoiimiin liittyvien järjestelmäriskien seuranta: Ehdotetussa asetuksessa edellytetään, että kaikki SFT:t ilmoitetaan keskustietokantaan. Tämä parantaisi valvontaviranomaisten mahdollisuuksia tunnistaa varsinaisten pankkien ja varjopankkien väliset yhteydet ja antaisi lisävalaistusta eräistä varjopankkien varainkeruutoimista.
- Tietojen antaminen sijoittajille, joiden varoja käytetään arvopapereilla toteutettaviin rahoitustoiimiin: Ehdotuksen mukaan sijoitusrahastojen tai muiden vastaavien tahojen on annettava toteuttamistaan SFT:istä yksityiskohtaiset kertomukset. Näin parannetaan läpinäkyvyyttä sijoittajia kohtaan, jotta nämä voivat tehdä sijoituspäätöksiä entistä enemmän tiedon perusteella.
- Edelleenpanttaus: Asetuksessa säädetään rahoitusinstrumenttien edelleenpanttauksen (käytettiinpä niitä mihin tahansa tarkoitukseen, omaan lukuun tai vakuutena vakuuden saajalle maksulaiminlyöntiä edeltävässä tilanteessa) läpinäkyvyyden parantamisesta ja asetetaan tässä tarkoituksessa vähimmäisvaatimukset, jotka osapuolten on täytettävä. Vaatimuksena on mm. sopimuksen allekirjoittaminen ja edelleenpanttausta koskevan etukäteissuostumuksen antaminen. Tämän mukaisesti asiakkaiden ja vastapuolten on annettava suostumuksensa ennen kuin edelleenpanttaus voidaan toteuttaa. Asiakkaat ja vastapuolet saavat myös päätöksen tekemiseksi selkeää tietoa kyseiseen toimeen mahdollisesti liittyvistä riskeistä.

3. Johdanto

3.1 Sen lisäksi, että komissio on esittänyt EU:n pankkialan rakenneuudistusta koskevan ehdotuksen, se on ehdottanut täydentäviä toimenpiteitä, joiden tavoitteena on lisätä arvopapereilla toteutettavien rahoitustoimien läpinäkyvyyttä ja ehkäistä se, että pankit kiertävät tiettyjä sääntöjä siirtämällä kyseiset toimet varjopankkisektorille. Tämä on komission päällimmäisiä huolenaiheita.

3.2 Arvopapereilla toteutettaviin rahoitustoiimiin kuuluu erilaisia toimia, joilla on samankaltaisia taloudellisia vaikutuksia. Keskeisiä SFT:itä ovat arvopapereiden lainaksi antaminen ja takaisinostosopimukset.

3.3 Arvopapereiden lainaksi antaminen on toimi, jonka pääasiallisena vaikuttimena on tiettyjen arvopapereiden markkinakysyntä ja käyttötarkoituksena esimerkiksi lyhyen aikavälin kauppa tai maksut. Takaisinosto- ja takaisinmyyntisopimusten (*repo* / *reverse repo*) motiivina on yleensä tarve ottaa tai antaa rahaa lainaksi varmalla tavalla. Tällaisten sopimusten yhteydessä rahoitusinstrumentteja ostetaan tai myydään käteistä vastaan niin, että samalla osapuolet sopivat etukäteen rahoitusinstrumenttien takaisinostosta tai -myynnistä ennalta määrättyyn hintaan sovitun ajan kuluttua.

3.4 Rahastojen hoitajat käyttävät SFT:itä lisätuottojen tai lisärahoituksen saamiseksi. Esimerkiksi takaisinostosopimuksia käytetään usein rahoituksen kokoamiseksi uusiin sijoituksiin. Kyseiset toimet luovat kuitenkin samalla uusia riskejä: vastapuoli- ja likviditeettiriskejä. Yleensä vain osa lisätuloista ohjataan rahastoon, mutta vastapuoliriski jää kokonaisuudessaan rahaston sijoittajien kannettavaksi. Tällaisten toimien käyttö voi siis muuttaa merkittävästi riski-/tuotto profiilia.

3.5 Pankkialan rakenneuudistusta koskevan ehdotuksen ja nyt tarkasteltavana olevan toimenpidepaketin välillä on selvä yhteys. EU:n pankkialan rakenneuudistusta koskevalla komission ehdotuksella haluttaisiin kieltää tietyt pankkien harjoittamat toiminnot tai asettaa niille rajoituksia. Tulokset saattavat kuitenkin jäädä odotettua laihemmiksi, jos kyseiset toiminnot siirretään säännellyistä pankkikonserneista varjopankkisektorille, missä valvontaviranomaisilla on suppeammat toimintamahdollisuudet.

⁽¹⁾ *Securities financing transactions.*

3.6 Finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmä (*Financial Stability Board*, FSB) on korostanut, että varjopankkiyksiöiden hallitsematon kaatuminen voi aiheuttaa järjestelmäriskejä – sekä suoraan että kyseisten yksiköiden ja tavanomaisen pankkijärjestelmän keskinäisen riippuvuuden vuoksi.

3.7 FSB on myös todennut, että liian kireä pankkien sääntely saattaa ajaa tietyt pankkien toiminnot varjopankkitoinnin piiriin ⁽²⁾.

4. Yleistä

4.1 ETSK suhtautuu myönteisesti ehdotukseen asetukseksi arvopapereilla toteutettavien rahoitustoimien raportoinnista ja läpinäkyvyydestä. Ehdotuksella sekä pankkijärjestelmän rakenneuudistuksia koskevalla asetuksella pyritään parantamaan pankkijärjestelmän häiriönsietokykyä, toimien läpinäkyvyyttä ja mahdollisten kriisien ratkaisemista ilman lisätaakan aiheuttamista kansalaisille.

4.2 Käsillä oleva lausunto liittyy näin ollen tiiviisti ETSK:n lausuntoon rakenneuudistusta koskevasta asetuksesta.

4.3 ETSK antaa arvoa sille, että komissio myöntää järjestelmässä esiintyneen ennen finanssikriisin puhkeamista ”huomattavia lainsäädännöllisiä puutteita, tehotonta valvontaa, läpinäkymättömiä markkinoita ja liian monimutkaisia tuotteita”. ETSK on argumentoinut näin finanssikriisin alusta alkaen ja kehottanut ryhtymään viipymättä toimiin ongelmien korjaamiseksi. Valitettavasti komissio ei kuunnellut riittävän tarkasti varoituksia ja suosituksia, joita noudattaen olisi voitu välttää lisäongelmat.

4.4 ETSK on tietoinen siitä, että talousmahdit, aggressiiviset lobbausryhmät ja tahot, joilla on asiaan liittyen valtavia intressejä, pyrkivät kriisin puhkeamisen jälkeen estämään tai hidastamaan tarvittavien toimenpiteiden toteuttamista. Komissio on kaikesta huolimatta – ja vaikka se on tehnyt myös eräitä arveluttavia päätöksiä – käynnistänyt joukon toimia, joista se ilmoitti Larosièren ryhmän ja Liikasen johtaman korkean tason ryhmän raporttien esittämisen jälkeen.

4.5 ETSK toteaa ilahtuneena, että komissaari Michel Barnier on ansiokkaasti pitänyt kiinni lupauksista ja koko sisämarkkinoiden pääosasto on tehnyt kaiken kaikkiaan erinomaista työtä laatiessaan finanssialan sääntelyä koskevat ehdotukset ja esittäessään joukon johdonmukaisia ja tiiviisti toisiinsa liittyviä toimenpiteitä. Näin saadaan aikaan erittäin korkeatasoinen ja varmasti tehokas lainsäädäntökokonaisuus. Säädösaloitteiden kokonaisvaikutuksen ansiosta saadaan vähitellen poistettua viime vuosien finanssikriiseihin johtaneet tekijät.

4.6 ETSK on aina kannattanut sitä, että rahoitusjärjestelmän tulee olla toimiva ja suuntautua reaalityalouden – erityisesti pk-yritysten – tukemiseen, yhteisöalouden vahvistamiseen ja työpaikkojen luomiseen. Luottolaitoksilla on keskeinen yhteiskunnan palvelemiseen liittyvä tehtävä, ja niiden tulee jällen ryhtyä tarjoamaan käyttövoimaa reaalityaloudelle ja tiedostaa kaikilta osin yhteiskunnallinen vastuunsa.

4.7 ETSK:n mielestä rahoituslaitosten ja kansalaisten väliseen suhteeseen on saatava viipymättä selvä muutos. Pankkeihin ja muihin vastaaviin laitoksiin kohdistuvan luottamuksen jyrkkä heikentyminen on pysäytettävä, koska siitä voi koitua peruuttamatonta vahinkoa talouden ja yhteiskunnan kehitykselle.

4.8 ETSK toivoo kansalaisyhteiskunnan osallistamista koskevien lukuisten kannanottojensa valossa, että Euroopassa solmittaisiin **kestäväpohjaiseen rahoitukseen tähtäävä yhteiskuntasopimus**, jonka puitteissa kaikki asianomaiset osapuolet osallistuvat tehokkaan, palautumiskykyisen, läpinäkyvän sekä eri tahojen toimien ympäristövaikutukset ja yhteiskunnalliset vaikutukset huomioivan rahoitusjärjestelmän määrittelyyn.

4.9 ETSK kannattaa vakaasti komission aloitteita, joiden avulla pyritään torjumaan yhtäältä sääntelyn katvealueiden hyväksikäytön riski ja toisaalta se riski, että toimintoja siirretään löyhästi säännellyille aloille, kuten varjopankkeihin, jotka pyrkivät kiertämään kaavailtuja entistä tiukempia sääntöjä.

4.10 ETSK on ilmaissut aiheesta antamissaan lausunnoissa ⁽³⁾ selvästi kantansa, jonka mukaan finanssialan sääntelemättömät osa-alueet tulee minimoida.

⁽²⁾ EUVL C 170, 5.6.2014, s. 55

⁽³⁾ EUVL C 177, 11.6.2014, s. 42, EUVL C 170, 5.6.2014, s. 55 ja lausunto aiheesta ”Pankkien rakenteen uudistaminen” (asian käsittely kesken).

4.11 Komissio on ottanut asetusehdotusta laatiessaan huomioon, että rahoitusjärjestelmälle koituvat lisäkustannukset tulee pitää mahdollisimman pieninä. Se mainitsee mahdollisena ratkaisuna esim. tietorekistereihin pohjautuvan infrastruktuurin ja olemassa olevat asetuksen N:o 648/2012 mukaiset prosessit, joilla edistetään johdannaistransaktioiden läpinäkyvyyttä. ETSK kannattaa tätä lähestymistapaa, joka osoittaa komission ottavan huomioon toimijat ja loppukäyttäjät, joiden maksettavaksi nyt ehdotetun asetuksen aiheuttamat lisäkustannukset todennäköisesti lankeaisivat.

4.12 ETSK arvelee, että ehdotetun asetuksen kohteena olevien toimintojen – kuten arvopapereilla toteutettavien rahoitustoimien, muiden vastaavien rahoitusrakenteiden ja edelleenpanntauksen – läpinäkyvyyden lisääminen todella parantaa rahoitusvakautta ja siten koko järjestelmän ja yksittäisten toimijoiden häiriönsietokykyä. Kaikkien finanssimarkkinoilla toimivien vastapuolten osallistuminen takaa kattavien tietojen saamisen transaktioiden todellisesta sisällöstä ja yksittäisten toimijoiden todellisista riskiprofiileista.

4.13 Ehdotettu asetustehostaa näin ollen oleellisesti pankkijärjestelmän rakenteen uudistamista koskevaa asetusta, jolla puututaan sellaisten pankkien toimintaan, jotka saattavat kokonsa vuoksi aiheuttaa järjestelmäriskkejä. Ehdotettu asetustehostaa myös kaventaa mahdollisuuksia siirtää toimintoja rahoitusjärjestelmän sääntelemättömille osa-alueille.

5. Erityistä

5.1 Ehdotuksen tavoitteena on parantaa arvopapereilla toteutettavien rahoitustoimien läpinäkyvyyttä lähinnä seuraavilla kolmella tavalla:

5.1.1 Arvopapereilla toteutettaviin rahoitustoiimiin liittyvien järjestelmäriskien seuranta: Ehdotetussa asetuksessa edellytetään, että kaikki SFT:t ilmoitetaan keskustietokantaan. Tämä parantaisi valvontaviranomaisten mahdollisuuksia tunnistaa pankkien ja varjopankeiksi yleisesti kutsuttujen laitosten väliset yhteydet ja antaisi lisävalaistusta eräistä varjopankkien varainkeruutoimista.

5.1.1.1 ETSK katsoo, että tämä toimintatapa auttaa valvontaviranomaisia tehostamaan arvopapereilla toteutettaviin rahoitustoiimiin liittyvien vastuiden ja riskien seurantaa ja toimimaan tarpeen tullen kohdennetusti ja ripeästi.

5.1.1.2 ETSK pohtii, onko ehdotus tietojen säilyttämisestä rekistereissä vähintään kymmenen vuoden ajan todella tarkoituksenmukainen. Esimerkiksi Euroopan markkinarakennasetuksessa edellytetään, että tiedot säilytetään viiden vuoden ajan.

5.1.2 Tietojen antaminen sijoittajille, joiden varoja käytetään arvopapereilla toteutettaviin rahoitustoiimiin: Ehdotuksen mukaan tiedon jakamista sijoittajille SFT:itä tekevissä sijoitusrahastoissa ja muissa vastaavissa rahoitusrakenteissa noudatettavista käytännöistä voidaan parantaa. Siinä edellytetään yksityiskohtaisten kertomusten antamista kyseisistä toimista. Näin sijoittajat voivat tehdä sijoituspäätöksiä entistä enemmän tiedon perusteella.

5.1.3 Edelleenpanntaus: Asetuksessa säädetään rahoitusinstrumenttien edelleenpanntauksen (käytettiinpä niitä mihin tahansa tarkoitukseen, omaan lukuun tai vakuutena vakuuden saajalle maksulaiminlyöntiä edeltävässä tilanteessa) läpinäkyvyyden parantamisesta ja asetetaan tässä tarkoituksessa vähimmäisvaatimukset, jotka osapuolten on täytettävä. Vaatimuksena on mm. sopimuksen allekirjoittaminen ja edelleenpanntausta koskevan etukäteissuostumuksen antaminen. Tämän mukaisesti asiakkaiden ja vastapuolten on annettava suostumuksensa ennen kuin edelleenpanntaus voidaan toteuttaa. Asiakkaat ja vastapuolet saavat myös päätöksen tekemiseksi selkeää tietoa kyseiseen toimeen mahdollisesti liittyvistä riskeistä.

5.1.3.1 Läpinäkyvyys ja "tietokulttuurin" edistäminen ovat olleet vuonna 2008 tapahtuneesta Lehman Brothersin romahduksesta lähtien finanssimarkkinoiden agendalla, ja ETSK kannattaa varauksetta tällaista kehitystä samoin kuin nyt ehdotettuun mekanismiin kiinteästi liittyvää avoimuutta ja sijoittajien osallistamista edellyttämällä heidän nimenomaista suostumustaan kunkin toimen osalta.

5.2 Finanssimarkkinat ovat maailmanlaajuiset, joten varjopankkilaitosten aiheuttamiin järjestelmäriskkeihin ja toteutettaviin toimiin on puututtava koordinoitusti kansainvälisellä tasolla. ETSK pitää välttämättömänä lujittaa yhteistyötä asian kannalta merkittävimpien kolmansien maiden viranomaisten kanssa, jotta voidaan toteuttaa niiden kanssa yhteistä strategiaa sekä johdonmukaisia ja mahdollisesti samankaltaisia toimenpiteitä.

5.3 ETSK pitää ehdotusta johdonmukaisena finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmän antamien suositusten kanssa. FSB antoi elokuussa 2013 yksitoista suositusta arvopapereiden lainaksi antamiseen ja takaisinostosopimuksiin liittyviä riskejä koskevista toimista. Ehdotettu asetus noudattaa neljää näistä suosituksista; kyseiset suositukset (nro 1, 2, 5 ja 7) koskevat arvopapereihin pohjautuvien rahoitusmarkkinoiden läpinäkyvyyttä, tiedon jakamista sijoittajille ja edelleenpanttausta.

5.4 ETSK ei pidä ehdotetun asetuksen rahoitusjärjestelmälle aiheuttamaa hallinnollista taakkaa kohtuuttomana, mutta se tulee muusta sääntelystä johtuvien hallinto- ja hallinnointirasitteiden lisäksi. ETSK korostaa sitä riskiä, että taakka sälytetään ainakin osittain kotitalouksien ja yritysten kannettavaksi eli että yhtäältä rahoitusjärjestelmä tulee sen käyttäjille kalliimmaksi tai toisaalta pankkien voitot pienenevät, mikä ei ole toivottavaa Euroopan luottojärjestelmän jo nykyisellään vaikeassa tilanteessa.

5.5 ETSK pitää erittäin tärkeänä, että voimassa olevien säännösten uudelleenlaadinnan muodostavan direktiivin 2009/65/EY ja direktiivin 2011/61/EU mukainen kertomuksiin liittyvä ilmoittamisvelvollisuus pätee myös siirtokelpoisiin arvopapereihin kohdistuvaa yhteistä sijoitustoimintaa harjoittaviin yrityksiin (yhteissijoitusyrityksiin) ja vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajiin.

5.6 Toinen erittäin tärkeä seikka on seuraamusjärjestelmä, jonka tulee – sen lisäksi että se on tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava – myös sisältää vähimmäisvaatimuksia. Jäsenvaltiot voivat halutessaan soveltaa tiukempia hallinnollisia seuraamuksia ja määrätä erityisen vakavissa tapauksissa rikosseuraamuksia. Tällöin niiden on varmistettava tietojenvaihto kansallisten viranomaisten, Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen (EAVM) ja komission välillä.

5.7 ETSK huomauttaa – samoin kuin Euroopan markkinarakenneasetuksen osalta –, että hallinnollisia seuraamuksia koskevien päätösten julkaisemista käsittelevä 24 artikla jättää toimivaltaisille viranomaisille liikaa harkintavaltaa, minkä johdosta ne saattavat päätyä samoissa tapauksissa erilaisiin arvioihin. Erot voivat olla vielä suurempia, kun on kyse eri maiden viranomaisista. Miten voitaisiin konkreettisesti arvioida finanssimarkkinoiden vakauden säilymiseen kohdistuvaa uhkaa?

5.8 ETSK:n mielestä on tärkeää ja se kehottaa komissiota varmistamaan, että ehdotukseen sisällytetään siitä toistaiseksi puuttuva vastaavuusperiaate samoin kuin on tehty Euroopan markkinarakenneasetuksen 13 artiklassa.

5.9 ETSK arvostaa sitä, että nyt ehdotetussa asetuksessa säädetään vain suppealuonteisista delegoiduista säädöksistä ja että ne ovat tarkoituksenmukaisia, mutta se pitää hämmentävänä, ettei toimivallan siirron kestoa määritellä. ETSK muistuttaa, että se on jo useaan otteeseen aiemminkin ilmaissut suhtautuvansa tällaiseen varauksellisesti.

5.10 ETSK kannattaa kaikkia 15 artiklan säännöksiä, mutta se huomauttaa, että vastaavista vaihtoehtoista menetelmistä olisi mainittava ainakin muutamia esimerkkejä. Komitea korostaa, että vastapuolten välillä saattaa syntyä kiistaa muiden menetelmien kuin allekirjoittamisen – esimerkiksi puhelimitse tehdyn ilmoituksen tai telemaattisen varmennuksen – tehokkuudesta ja vastaavuudesta.

Bryssel 9. heinäkuuta 2014

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Eurooppalainen strategia rannikko- ja merimatkailun kasvua ja työpaikkoja varten”

COM(2014) 86 final

(2014/C 451/10)

Esittelijä: **Paulo Barros Vale**

Euroopan komissio päätti 7. maaliskuuta 2014 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 – Eurooppalainen strategia rannikko- ja merimatkailun kasvua ja työpaikkoja varten

COM(2014) 86 final.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 23. kesäkuuta 2014.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 9.–10. heinäkuuta 2014 pitämässään 500. täysistunnossa (heinäkuun 9. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 189 puolesta 6:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti tarkasteltavana olevaan tiedonantoon, kuten myös aiempiin, vuosina 2010 ja 2012 annettuihin tiedonantoihin, sillä se pitää tärkeinä aloitteita, joilla voidaan edistää meri- ja rannikkomatkailun kehittämistä.

1.2 ETSK on tietoinen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen asettamista rajoitteista ja tukee komission tiedonannossa esiteltyjä toimenpiteitä. Komitea esittää kuitenkin joitakin suosituksia ja varoituksia Eurooppa 2020 -strategiassa suositellun rannikko- ja merimatkailun älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun edistämisestä.

1.3 EU:n on hyödynnettävä luonnonvarojansa ja tuettava ensiluokkaisia kohteitaan, joissa luonto ja rannikko- ja merialueiden suunnittelu ovat keskenään sopusoinnussa. Koska rannikkoalueilla on erityinen strateginen merkitys ekologiselta, taloudelliselta ja sosiaaliselta kannalta, niiden ongelmat on ratkaistava osana yhdenmukaistettua kestävän kehityksen politiikkaa, jossa annetaan erityinen painoarvo aluesuunnittelulle, uusiutuvien energialähteiden hyödyntämisen ja rannikkoalueiden muiden toimintojen väliselle tasapainolle sekä kaavoitussääntöjen noudattamiselle. Ilmastonmuutosta, jonka vaikutukset ovat jo havaittavissa ja joka on jopa aiheuttanut tuhoa rannikkoalueilla rantaviivan siirtyessä, ei voida väheksyä, sillä se edellyttää perusteellisia ja pitkäjänteisiä sopeutumistoimia.

1.4 ETSK muistuttaa jälleen siitä, että se kannattaa ajatusta perustaa Euroopan matkailuvirasto, johon osallistuvat kaikki sidosryhmät, kuten matkailualan keskusliitot, matkailualueet, matkailuviranomaiset sekä alan ammattijärjestöt. Tämän organisaation perustaminen voisi edistää Euroopan markkinointia maailmalla.

1.5 On ehkä tullut aika luoda todellinen yhteinen matkailupolitiikka, jossa alaa tarkastellaan kokonaisvaltaisesti – säilyttäen kuitenkin kansallinen liikkumavara – siten, että luodaan yhteisvaikutuksia ja koordinoidaan kunkin jäsenvaltion poliittisia toimia. Vuosittain esitetään hajanaisia ideoita, jotka eivät etene pidemmälle verkostoitumisen puuttumisen vuoksi ja siksi, ettei matkailualaa varten ole määritelty yhteistä strategiaa, jonka avulla voitaisiin tehdä tunnetuksi eurooppalaisen merkin alla perinteisiä ja tavanomaisesta poikkeavia matkailukohteita sekä historiallista perintöä ja gastronomiaa ja samanaikaisesti hallita ajoittain ilmenevää mahdollista kielteistä julkisuutta.

1.6 Massaturismia, jota halpalentoyhtiöiden tulo markkinoille on merkittävästi edistänyt, on hyödynnettävä siten, että luodaan tai kehitetään liikenneverkkoja lentoasemien palvelemilta alueilta muille syrjäisemmille alueille, varmistetaan alueellinen jatkuvuus liittämällä kaukaiset alueet matkailureitteihin ja tekemällä niistä matkailullisesti houkuttelevia sekä mahdollistetaan kaupunki- ja rannikkokohteiden yhdistäminen samaan matkaan. Yhteyksiä koskevien tietojen saatavuus samasta paikasta on keskeisen tärkeä liikkuvuutta edistävä tekijä. ETSK muistuttaa jälleen visumilainsäädännön tarkistamisen kiireellisyydestä Euroopan ulkopuolelta tulevien matkailijoiden liikkuvuuden helpottamiseksi. Tämä koskee erityisesti Kiinasta ja muilta kehittyvien talouksien markkinoilta saapuvia matkailijoita.

1.7 Erityistä huomiota on kiinnitettävä syrjäisiin, ympäristöolosuhteiltaan arvokkaisiin alueisiin erityisesti Pohjois-Euroopassa. Näillä alueilla on helpotettava liikenneyhteyksiä ja asetettava saataville laitteita, viestintäyhteyksiä ja langattomia verkkoja, jotka houkuttelevat matkailijoita ja edesauttavat sitä, että asukkaat jäävät alueille.

1.8 On kiireellisesti huolehdittava matkailusatamien asianmukaisesta hallinnoinnista, sillä tiedot venesatamien olemassaolosta ja satamien välisistä yhteyksistä ovat puutteellisia, mikä vaikeuttaa huviveneiden ja risteilyalusten pääsyä niihin. Satamien puutteellinen hallinnointi haittaa matkailun kehittymistä sekä ihmisten ja tavaroiden liikkuvuutta, joten komissio voisi tarkastella ongelmaa sisämarkkinoiden luomiseen ja vapaaseen liikkuvuuteen tähtäävien politiikkojen näkökulmasta ja pyrkiä tällä tavoin korjaamaan nykyiset epäkohdat.

1.9 Risteilymatkailun voimakas kasvu on synnyttänyt viime aikoina uusia suuntauksia, joiden vaikutusta ei ole vielä tutkittu asianmukaisesti. Vaikka matkailijamäärien lisääntyminen tietyissä satamissa on tärkeää rannikkoalueiden kehityksen kannalta, on tärkeää minimoida kielteiset vaikutukset, joita tällaiset ruuhkahuiput saattavat aiheuttaa vierailun kohteena olevilla alueilla. On valmistauduttava asianmukaisesti vastaamaan riskeihin, jotka liittyvät vesistöjen ja ilman pilaantumiseen suurten risteilyalusten käyttämien polttoaineiden johdosta, sekä ympäristöriskeihin, joita tuhansien ihmisten vierailu matkailukohteisiin aiheuttaa. On myös pyrittävä koordinoimaan tietoja alusten pysähdyksistä paikallisen matkailusektorin kanssa ja näin välttämään se, että suuri määrä risteilymatkustajia saapuu kohteeseen samanaikaisesti muiden matkailijoiden kanssa, joilla on mahdollisuus järjestää vierailunsa muuhun aikaan päivästä.

1.10 Ehdotettu koulutustarpeiden selvittäminen ja ”sinisten työpaikkojen” osion sisällyttäminen EURES-portaaliin ovat merkittäviä toimenpiteitä, joiden kannalta keskeisen tärkeää on komission toiminta niiden laaja-alaisessa tunnetuksi tekemisessä ja jäsenvaltioiden valvuttamisessa, jotta ne ottavat tulokset huomioon omissa koulutuspolitiikoissaan. Tuettavien koulutustoimien, jotka tulee suunnata paitsi matkailualalla toimivien yritysten ja elinten työntekijöille myös alan yrittäjille, on katettava matkailupalvelujen laadun parantamiseen tähtäävien toimien lisäksi myös toimet, joilla Eurooppaa tehdään tunnetuksi matkailukohteena. Korostettakoon, että nuoria on valistettava matkailun, eurooppalaisen kulttuuri-perinnön ja ympäristön merkityksestä oppivelvollisuuskoulutuksessa jo varhaisesta iästä lähtien.

1.11 Edelleen risteilymatkailuun liittyvä kysymys on risteily-yhtiöiden noudattama työllisyyspolitiikka, jota EU:n on seurattava tarkasti. Eurooppalaisten nuorten työllisyyttä voidaan ja tulee suojella kasvavalla alalla, joka tarjoaa suuria työllistymismahdollisuuksia.

1.12 Matkailu-alaa ja erityisesti rannikko- ja merimatkailua koskeviin haasteisiin vastaamiseksi ETSK toteaa jälleen pitävänsä tärkeinä muun muassa seuraavia toimia:

- Edistetään sellaisen eurooppalaisen foorumin luomista, joka tarjoaa yhdenmuetta tietoa maantie-, rautatie-, laiva- ja lentoyhteyksistä. Matkailijavirtojen liikkuvuuteen liittyvät vaikeudet haittaavat syrjäisten alueiden kehitystä erityisesti Pohjois-Euroopassa niiden suuresta matkailupotentiaalista huolimatta siitä syystä, että tietoja liikennemahdollisuuksista ei ole saatavilla, liikenneyhteyksien koordinointi on hankalaa tai liikenneyhteyksiä ei edes ole.
- Edistetään luontomatkailua ja kestävä matkailua, sosiaalista matkailua, merimatkailua, kulttuuri- ja urheilumatkailua, liikematkustamista, hyvinvointi- ja terapiamatkailua sekä historia-, kulttuuri-, uskonto- ja ruokamatkailua.
- Edistetään seniorimatkailua sekä vammaisten, liikuntarajoitteisten tai erityistarpeita omaavien henkilöiden matkailua.
- Tunnustetaan Euroopan ainutlaatuinen kulttuuriperintö, joka erottaa sen muista maanosista, suojellaan kulttuuriperintöä ja tehdään tunnetuksi Eurooppaa korkealaatuisena matkakohteena.
- Pyritään tekemään tunnetuksi turvallisuutta, jota Eurooppa voi tarjota vierailijoille, kun kyse on heidän liikkumisestaan ja oleskelustaan, veden laadusta, elintarviketurvallisuudesta, terveydenhoito- ja sairaalapalveluista tai kansalaisten ja heidän perusoikeuksiensa kunnioittamisesta.

1.13 ETSK kannattaa tutkimuksen laatimista Euroopassa vierailevien tai sinne vierailua suunnittelevien matkailijoiden mieltymyksistä sekä siitä, mistä he pitivät ja mistä he eivät pitäneet, minkä syiden takia he tulisivat tai eivät tulisi takaisin ja miksi he valitsisivat mieluummin Euroopan ulkopuolisen kohteen. Matkanjärjestäjien, satamien ja pienvenesatamien, matkailualan järjestöjen ja viranomaisten sekä jäsenvaltioiden ja EU:n viranomaisten tulisi vastata tutkimuksen levittämisestä. Sen avulla voitaisiin saada tietoa matkailijoiden käyttäytymisestä ja ominaispiirteistä tukemaan päätöksentekoa ja yhteisten strategioiden laatimista alan kehittämiseksi.

1.14 ETSK esittää myös, että matkailusta ja siihen liittyvistä tulevista toimista käytävän keskustelun yhteydessä meri- ja rannikkomatkat ja jokimatkat kytetään toisiinsa. Jokien ja jokisuistojen tarjoamat puitteet voivat täydentää rannikkoalueiden toimintoja. Jokimatkat tarjoaa mahdollisuuden kehittää uusia tuotteita, kuten ruoka- maaseutu- ja ekomatkailuun liittyviä risteilyjä. Jokisuistoilla taas on merkittävä maisemallinen ja koulutuksellinen arvo, ja ne tarjoavat mahdollisuuden tarkkailla lintuja sekä näille alueille tyypillistä luonnon monimuotoisuutta.

2. Johdanto

2.1 Tarkasteltavana oleva tiedonanto on jatkoa vuonna 2010 laaditulle tiedonannolle⁽¹⁾, jossa esitetään kestävää rannikko- ja merimatkat koskevan strategian laatimista, sekä vuoden 2012 tiedonannolle aiheesta "Sininen kasvu – Meritalouden ja merenkulkualan kestävän kasvun mahdollisuudet"⁽²⁾. Siinä käsitellään rannikko- ja merimatkat, joka on määritelty yhdeksi sinisen talouden viidestä painopistealasta.

2.2 Rannikko- ja merimatkat on todettu muodostavan merkittävän arvoketjun, joka luo kasvua ja työpaikkoja kestäväpohjaisella tavalla. Rannikko- ja merimatkat on tärkein mereen liittyvä toiminta-ala Euroopassa: se työllistää lähes 3,2 miljoonaa ihmistä, joista lähes puolet on nuoria työntekijöitä. Ala luo yhteensä 183 miljardia euroa bruttoarvonlisäystä ja koostuu valtaosin mikro-, pienistä ja keskisuurista yrityksistä. Yli kolmannes eurooppalaisista matkailualan yrityksistä toimii rannikko- ja merialueilla.

2.3 Tiedonannossa pyritään määrittämään alaa koskevat haasteet: suorituskyvyn ja kilpailukyvyn edistäminen parantamalla tietotasoa sekä puuttamalla kysynnän vaihteluun ja alan pirstaleisuuteen liittyviin ongelmiin; osaamisen ja innovoinnin edistäminen; kestävyuden vahvistaminen puuttamalla ympäristöpaineisiin; innovatiivisen, kestävän ja korkealaatuisen tarjonnan edistäminen; uusien mahdollisuuksien löytäminen maantieteellisissä rajoituksissa, kuten saaristoluonne ja etäinen sijainti.

2.4 Tiedonannossa tarkastellaan myös kysymyksiä, jotka liittyvät unionin rahastojen hyödyntämiseen sekä rannikko- ja merimatkat vaikuttavien Euroopan unionin politiikkojen valtavirtaistamiseen.

3. Yleistä

3.1 Sininen kasvu, joka sisältää sekä perinteiset alat että kehittyvät ja nousevat alat, on monimutkainen ja kunnianhimoinen haaste, jota on lähestyttävä kokonaisvaltaisesti. Rannikkoalueita hyödynnettäessä on otettava huomioon kaikkien niitä hyödyntävien alojen intressit unohtamatta ympäristökysymyksiä. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota maankäyttöön ja merialueiden suunnitteluun, jotka vaikuttavat matkailutarjontaan. Ongelmia on lähestyttävä monialaisesta näkökulmasta, sillä ilman alueiden ja ympäristön suojelua ei voida kehittää rannikkomatkat eikä muunlaistakaan matkat. Uusiutuvien energialähteiden hyödyntäminen on tärkeää ja edellyttää intensiivistä tukea. Laitteistojen sijoittamiseen on kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota, jotta ne eivät estä merimatkat liittyvien toimintojen kehittämistä. On syytä välttää ydinvoimaloiden sijoittamista matkailukohteiden lähetyville.

Rannikkoalueiden tasapainoa on tarkasteltava dynaamisesti, sillä sääilmiöt ja ihmisen toiminta aiheuttavat jatkuvia muutoksia. Luonnonvarat muodostavat talouksien perustan, ja ne on nähtävä innovoinnin ohella älykkään ja sosiaalisesti osallistavan kasvun tukipilareina.

3.2 Matkailualan ongelmat ovat pysyneet samoina vuosien mittaan: ratkaisematta ovat haasteet, jotka liittyvät alan kausiluonteisuuteen, epävarmoihin ja vähän ammattitaitoa vaativiin työpaikkoihin (erityisesti nuorten työntekijöiden osalta), uusien innovatiivisten tuotteiden puutteelliseen tarjontaan sekä erityisesti mikro- ja pk-yritysten vaikeuksiin saada rahoitusta. Onkin ensisijaisen tärkeää laatia eurooppalainen poliittinen kehys matkailun kehittämiseksi – todellinen EU:n matkailupolitiikka, joka antaa suuntaa yhteisille kehittämisstrategioille kunnioittaen jäsenvaltioiden vapautta toteuttaa omia politiikkojaan kansallisella tasolla.

⁽¹⁾ COM(2010) 352 final – ETSK:n lausunto: EUVL C 376, 22.12.2011, s. 44.

⁽²⁾ COM(2012) 494 final – ETSK:n lausunto: EUVL C 161, 6.6.2013, s. 87.

3.3 Rannikko- ja merimatkailun kausiluonteisuutta on pyrittävä tasoittamaan tuomalla markkinoille uusia tuotteita, joilla houkutellaan uusia kuluttajia pääasiassa matalasesongin aikana. Uusien tuotteiden kehittäminen iäkkäille matkailijoille tai muita heikommassa asemassa oleville ryhmille, merimatkailun potentiaalin hyödyntäminen, on kyse sitten huviveneilystä (purje- ja moottoriveneet), vesiturheilusta (purjehdus, purje- tai leijalautailu, lainelautailu, soutu, melonta, vesihiihto, vesiskootterit, urheilukalastus, harppuunakalastus tai sukeltaminen, mukaan luettuna sukeltaminen laivanhylkyihin) tai veneajeluista ja risteilyistä, sekä merivesihoitoihin tai golfiin liittyvän matkailun ja luontomatkailun kehittäminen voisivat lisätä käyttöastetta matalasesongin aikana ja siten edesauttaa väestön pysymistä matkailusta riippuvaisilla alueilla. Kausiluonteisuuden ongelmaa voitaisiin torjua erityisesti syrjäisillä alueilla myös tukemalla uusia matkailuun suuntautuneita toimialoja, jotka käyttävät rannikkoalueilta peräisin olevia tuotteita, sekä takaamalla laajakaistaverkkojen saatavuus. Näin voitaisiin houkutella nuoria näille alueille.

3.4 Joitakin näistä vähemmän perinteisistä merellisistä toiminnoista harrastetaan jo laajalti paikallisissa urheiluseuroissa, joiden osaamista voitaisiin hyödyntää. Merimatkailun tukemiseen on panostettava aidosti sekä sääntelyn kautta että luomalla uusia tai ajantasaistamalla nykyisiä infrastruktuureja ja tarjoamalla uusia mahdollisuuksia tällaisiin toimintoihin, jotka vetoavat vahvasti muihin kuin perinteisiin kävijäryhmiin.

Meri- ja rannikkomatkailu on monilla paikkakunnilla yhteydessä jokimatkailuun. Tämä on pidettävä mielessä, ja yhteisten kehittämisstrategioiden laatiminen onkin suositeltavaa. Huviveneily on aktiviteetti, jota tulisi tässä yhteydessä edistää kehittämällä uusia tuotteita, jotka yhdistävät merellä ja joella tapahtuvien toimintojen potentiaalin.

3.5 Matkailua ei pidä tarkastella erillään muista aloista vaan sektorina, johon EU:n erilaiset poliittiset toimet vaikuttavat erityisesti liikenne-, työllisyys-, koulutus-, ympäristö-, innovointi-, turvallisuus-, kuluttajapolitiikan jne. alalla. Ongelmiin tulee pyrkiä löytämään ratkaisuja kokonaisvaltaisesti. sillä toimet eri politiikan aloilla vaikuttavat suoraan alan työllisyyteen.

3.6 Komissiolle ei ole suoraa toimivaltaa matkailun alalla, mutta se voi korjata joitakin havaittuja ongelmia toimenpiteillä, jotka kuuluvat sen toimivaltaan sisämarkkinoiden edistämisen puitteissa liittyen ihmisten ja tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen ja sisämarkkinoiden luomista koskeviin tavoitteisiin. Tällä tavoin voidaan puuttua ongelmiin, jotka ulottuvat matkailualaa laajemmalle ja koskevat muitakin aloja, joilla toimet ovat sekä mahdollisia että toivottavia.

4. Erityistä

4.1 Matkailualasta saatavilla olevat tiedot ovat hajanaisia, mikä vaikeuttaa tutkimusten ja arvioiden tekemistä tietojen puuttuessa tai siksi, ettei ole olemassa ole erityisiä indikaattoreita, jotka mahdollistaisivat vertailun. ETSK on tyytyväinen siihen, että tämä puute on tarkoitus korjata. Komitea kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että ongelma havaittiin jo vuoden 2010 tiedonannossa, eikä asiassa ole sen jälkeen tapahtunut merkittävää edistystä.

4.2 Komissio voi toimillaan edistää korkealaatuista matkailua, johon Eurooppa tarjoaa mahdollisuudet, ja tällä tavoin lieventää kausiluonteisuuden muodostamaa ongelmaa ja siihen liittyviä sosiaalisista ja taloudellisista ongelmia. Euroopan kanssa kilpailevat uudet kohteet nousevan talouden maissa. Niiden vetovoimana on alhainen hintataso, mutta ne eivät kykene tarjoamaan vastaavan tasoista turvallisuutta tai kulttuurista rikkautta. Laadun tulee olla erottava tekijä markkinoitaessa Eurooppaa matkailukohteena. On tehtävä tunnetuksi Euroopan parhaita puolia: sen ainutlaatuista kulttuurista rikkautta, turvallisuutta, monipuolisia palveluja, kansalaisoikeuksien kunnioittamista, esteettömyyttä vammaisille tai henkilöille, joilla on erityistarpeita, sekä televiestintäpalvelujen ja langattomien verkkojen saatavuutta. Euroopan kulttuuriperinnön merkityksen tunnustaminen ja sen suojelu on strategisen tärkeää kestäväpohjaisen ja osallistavan matkailun kehittämiseksi.

4.3 Myös seniorimatkailuun on kiinnitettävä erityistä huomiota. Maailman väestön ikääntyessä terveyspalveluihin sekä kulttuuri- ja luonnonperintöön liittyvä matkailu on otettava erityisesti huomioon määriteltäessä strategioita alalle. Yli 50-vuotiaat matkailijat käyttävät eniten rahaa, seniorimatkailijoilla on muita enemmän aikaa matkailuun ja he valitsevat mieluiten matalasesongin.

4.4 Risteilyjen markkinat ovat viime aikoina kasvaneet huomattavasti. Alusten pysähdysten todellinen vaikutus rannikkoalueiden toimintoihin on kuitenkin vähäinen, sillä pysähdykset ovat lyhyitä eikä paikallisesta tarjonnasta tiedoteta tehokkaasti. Tiedonannossa ehdotettu vuoropuhelun edistäminen risteilyalusten toiminnanharjoittajien, satamien ja rannikkomatkailun sidosryhmien välillä on aiheellista, ja vuoropuhelu on käytävä valtioiden välisten ja alueiden välisten kumppanuuksien, verkostojen, klusterien ja älykkään erikoistumisen strategioiden kehittämisen puitteissa alan pirstaleisuuden torjumiseksi. Verkostoituneen toiminnan tehokkuus on tosiasia, eikä matkailuala voi jäädä sen ulkopuolelle. Tällaista tukea voitaisiin tarjota edellä jo ehdotetun Euroopan matkailuviraston toiminnan kautta; se tarjoaisi foorumin alan ongelmista käytävälle laajalle keskustelulle sekä muodostaisi pohjan verkostoitumiselle ja yhteistyölle.

4.5 Pätevän henkilöstön kouluttaminen on keskeisen tärkeää kestävän ja osallistavan kasvun kannalta. Matkailualalla on erityisiä vaikeuksia työntekijöiden pätevyyteen liittyen, sillä alalla työskentelee suuri määrä nuoria kausiluonteisesti ja epävarmoissa työsuhteissa, eikä heillä ole juurikaan mahdollisuuksia edetä urallaan. ETSK pitää myönteisenä "sinisten työpaikkojen" osion sisällyttämistä EURES-portaaliin sekä matkailualan koulutustarpeiden selvittämistä ja katsoo, että jäsenvaltioiden tulisi ottaa nämä tulokset huomioon edistäessään koulutustarjontaa Euroopan sosiaalirahaston tai yksityisen sektorin tuella. Lisäksi olisi kannustettava jo olemassa olevien oppilaitosten verkostoitumista sekä matkailualaan liittyvien hankkeiden esittelyä Erasmus+-ohjelman puitteissa. Koulutusta on tarjottava myös alan yrittäjille, jotta he saavat tietoa hyvistä hallintokäytännöistä ja voivat omaksua ne, pysyvät ajan tasalla voimassa olevasta lainsäädännöstä ja tietotekniikan käytöstä sekä ovat tietoisia ympäristöasioista ja matkailualalle ominaisista ongelmista.

4.6 Jäsenvaltiot edellyttävät erilaisia taitoja huviveneiden ammattimaisilta kapteeneilta. ETSK katsoo, että komission ehdotukset eivät ole tältä osin riittävän kunnianhimoisia. Vaikka komission toimivaltuudet matkailun alalla ovat rajalliset, tilanne on toinen ihmisten vapaaseen liikkuvuuteen ja sisämarkkinoiden luomiseen liittyvissä kysymyksissä, joihin tämä aihe kuuluu.

4.7 Innovatiivisia hallintojärjestelmiä on edistettävä tieto- ja viestintätekniikan ja matkailuelinkeinon portaalin avulla. Todettakoon, että tätä komission tukemaa portaalia ei ole käännetty kaikille kielille, kuten ei eräitä muitakaan matkailualaan liittyviä sivustoja, joita ovat esimerkiksi matkailun virtuaalinen seurantakeskus, Tourism Link -foorumi ja eCalypto-foorumi. Tämä voi estää tai rajoittaa niiden käyttöä tietyissä maissa.

4.8 Rannikko- ja merimatkailun kestäväpohjaisuuden on perustuttava ympäristön kokonaisvaltaiseen kunnioittamiseen siten, että maa- ja merialueita tarkastellaan yhteydessä toisiinsa. Kestäväpohjaisuuden vahvistaminen ehdotetuilla toimilla on hyvin tärkeää sellaisten uusien tuotteiden kehittämiseksi, jotka yhdistävät Euroopan rikkaan kulttuuriperinnön ja ympäristön kunnioittamisen. Tässäkin yhteydessä on todettava, että muilla aloilla, kuten ympäristö-, meri- ja liikennepolitiikassa, toteutettavat toimet ovat yhteydessä matkailualaan, joten komission on näissä aloitteissa kiinnitettävä erityisesti huomiota matkailualalle aiheutuviin seurauksiin.

4.9 ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että matkailu on sisällytetty COSME-puiteohjelman 2014–2020 erityistavoitteisiin. Komitea pitää tätä merkittävänä mahdollisuutena alan kehittämiseksi, sillä näin tuetaan kansainvälisiä yhteistyöhankkeita ja Eurooppalaiset matkailun huippukohteet -aloitteesta edistettyjen kestävien matkailunkehittämismallien omaksumista. Matkailualan tärkeimpiä rahoitusmahdollisuuksia esittelevän verkko-oppaan laatiminen saa myös ETSK:n tuen, sillä matkailualaa koskevat aloitteet voivat olla luonteeltaan monialaisia. Jälleen on kiinnitettävä huomiota siihen, että kielimuuri voi rajoittaa verkko-oppaan käyttöä ja tulkintaa.

Bryssel 9. heinäkuuta 2014

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Joukkorahoituksen tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntäminen Euroopan unionissa”

COM(2014) 172 final

(2014/C 451/11)

Esittelijä: **Juan Mendoza Castro**

Euroopan komissio päätti 14. maaliskuuta 2014 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 – Joukkorahoituksen tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntäminen Euroopan unionissa

COM(2014) 172 final.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 23. kesäkuuta 2014.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 9.–10. heinäkuuta 2014 pitämässään 500. täysistunnossa (heinäkuun 9. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 195 ääntä puolesta ja 1 vastaan 5:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti komission tiedonantoon ja katsoo, että joukkorahoituksen kasvupotentiaali voi tarjota EU:ssa vaihtoehtoisen rahoituslähteen.

1.2 ETSK korostaa, että joukkorahoitus hyödyttää taloutta sijoittajien, innovoinnin ja työllisyyden kannalta ja lisää samalla kuluttajien luotonvalintamahdollisuuksia.

1.3 Joukkorahoituksen yleinen saatavuus takaa sen, etteivät toimintarajoitteiset henkilöt jää tämän rahoituslähteen ulkopuolelle.

1.4 Yritykset ovat EU:ssa riippuvaisempia pankkien luotonannosta kuin Yhdysvalloissa. Tämän vuoksi finanssikriisin synnyttämän taantumun vaikutukset ovat tuntuvammat. Lisäksi monet EU-maat ovat usein liian tiukkoja luotonannossa pk-yrityksille.

1.5 ETSK toteaa, että pk-yritykset ovat riippuvaisia pankkien luotonannosta, ja näin on jatkossakin, vaikka olemassa on vaihtoehtoisia lähteitä, jotka eivät ole aina helposti saatavilla.

1.6 Joukkorahoitus hyödyttää rahoitusalan ekosysteemiä, joka ei yksinään pysty ratkaisemaan yritysten rahoitusongelmia.

1.7 Startup-yrityksillä, nuorilla innovoijilla ja yhteiskunnallisilla yrityksillä on tärkeä rooli Eurooppa 2020 -strategiassa ja digitaalistrategiassa.

1.8 Taloudellisesti tuottamaton joukkorahoitus on laajalle levinnyttä EU:ssa. Jäsenvaltioiden toisistaan eroavien verokannustimien vaikutuksia on tutkittava.

1.9 Unionin lainsäädännössä tulisi käsitellä vain tiettyjä taloudellisesti tuottavan joukkorahoituksen tyyppejä eikä lahjoituksia tai muita taloudellisesti tuottamattoman sponsoroinnin muotoja.

1.10 Lainsäädännön tulisi olla tasapainoista ja suojella sijoittajaa, ja liiallista sääntelyä tulisi välttää. Sääntelyviranomaisen toiminta on kuitenkin ratkaisevan tärkeää sijoittajien luottamuksen vahvistamiseksi.

1.11 Sääntelyn tavoitteena tulisi olla yksinkertaiset hallintomenettelyt, lyhyet käsittelyajat ja mahdollisimman pienet kustannukset. Lisäksi tulisi pyrkiä puolueettomuuteen, avoimuuteen ja sopimattomien menettelyjen välttämiseen ja antaa mahdollisuus valitusten esittämiseen. Kaikesta tästä on hyötyä sekä palveluntarjoajille että kuluttajille.

1.12 Mahdollisten sijoittajien tulee saada helposti selkeää, asianmukaista, täsmällistä ja luotettavaa tietoa.

1.13 ETSK ehdottaa, että EU täydentää toimia, joita jäsenvaltiot toteuttavat tukeakseen taloudellisesti tuottamattomia aloitteita, jotka edistävät työllisyyden, yhteisvastuun, moniarvoisuuden, demokratian ja vapauden kaltaisia arvoja.

1.14 Joukkorahoitus tulisi tunnustaa erikseen jäsenvaltioiden lainsäädännössä uudeksi taloudellisen tuen muodoksi.

2. Johdanto

2.1 Viime vuosina suuntauksena on ollut, että tietyt tuotantovälineet siirtyvät yrityksiltä yksittäisille ihmisille, joista tulee näin ns. "tuottajakuluttajia" ⁽¹⁾.

2.2 Kehitystä on nopeuttanut internetin käyttöönotto, ja on syntynyt ns. "yhteisöllinen kuluttaminen", jossa yksittäinen henkilö päättää jakaa muiden kanssa omaisuutensa joskus rahaa vastaan. Katso tähän liittyen ETSK:n lausunto aiheesta "Yhteisöllinen tai osallistava kuluttaminen: kestävän kehityksen malli 2000-luvulle" ⁽²⁾ ja Euroopan parlamentin päätöslauselma ⁽³⁾.

2.3 Internetissä toimii joukko alan startup-yrityksiä, sillä tietoverkko mahdollistaa usein välikäsien vähentämisen ja yksittäiset ihmiset voivat vaihtaa sekä digitaalisia että fyysisiä tuotteita. Luottamuksen säilyttämiseksi on valitettavasti kiinnitettävä huomiota siihen, etteivät "seikkailijat" pääse käyttämään internetiä väärin.

2.4 Rahoitusosalalle on tulossa myös muita menettelyitä, kuten korkean tuoton lainojen liikkeeseenlasku Euroopan ensimarkkinoilla tai paikallisesti äskettäin luoduilla vaihtoehtoisilla kiinteätuottoisilla markkinoilla.

2.5 Suora lainananto tarjoaa yrityksille mahdollisuuden saada rahoitusta neuvottelemalla kahdenvälisesti erikoistuneiden markkinatoimijoiden kanssa ilman pankin väliintuloa. Toinen vaihtoehto on joukkorahoitus, joka kokoaa – yleensä internetissä – yhteen piensijoittajat, jotka luovuttavat säästöjään lainanhakijoille.

3. Tiedonannon pääkohdat

3.1 Euroopan talouden pitkäaikaista rahoitusta koskevalla vihreällä kirjalla ⁽⁴⁾ käynnistettiin laaja keskustelu eri tekijöistä, joiden avulla Euroopan talous voi kanavoida rahoitusta talouskasvun varmistamiseksi tarvittaviin investointeihin ⁽⁵⁾.

3.2 Komission mukaan joukkorahoituksella tarkoitetaan yleisölle yleensä internetin välityksellä esitettäviä avoimia pyyntöjä kerätä varoja tiettyihin hankkeisiin tai yritysinvestointeihin. Näin rahoituskampanjoissa tai -alustoilla saatetaan e-ammattimaiset sijoittajat yhteen hankkeiden toteuttajien kanssa. On kuitenkin vältettävä niiden väärinkäyttöä.

⁽¹⁾ Alvin Toffler, *The Third Wave*, s. 86 ja sitä seuraavat sivut.

⁽²⁾ EUVL C 177, 11.6.2014, s. 1.

⁽³⁾ EP:n päätöslauselma Euroopan kuluttajapolitiikan uusista tavoitteista – 2012/2133 (INI).

⁽⁴⁾ COM(2013) 150 final.

⁽⁵⁾ Ks. ETSK:n lausunto EUVL C 327, 12.11.2013, s. 11.

3.3 Tavallisimpia joukkorahoituksen muotoja ovat seuraavat:

- lahjoitukset
- sponsorointi (julkisuus rahoitusta vastaan)
- palkinnot (tavara tai palvelu, joka on arvoltaan rahoitusosuutta pienempi)
- ennakkomyynti (varojen saaminen tuotteen lanseeraamiseksi markkinoille)
- korolliset tai korottomat lainat
- sijoitukset yritykseen (joukkovelkakirjojen tai osakkeiden ostaminen).

3.4 Joukkorahoituksen etuna on, että se tarjoaa vaihtoehtoisen rahoitusmuodon, joka on joustava, joka osallistaa yhteiskunnan ja jolla on monia eri muotoja. Lisäksi joukkorahoitus tavoittaa suoraan kuluttajat, helpottaa markkinatutkimuksia ja antaa mahdollisuuden lainansaantiin niille, joilla on siinä eniten vaikeuksia.

3.5 Siihen sisältyy kuitenkin myös riskejä ja haasteita: esim. petosten ja rahanpesun mahdollisuudet ja jälkimarkkinoiden puuttuminen.

3.6 Alaan liittyvät unionin säädökset koskevat muun muassa seuraavia seikkoja: arvopapereiden yleisölle tarjoamisen yhteydessä julkistettavat esitteet⁽⁶⁾, rahoitusmarkkinat⁽⁷⁾, eurooppalaiset maksupalvelut⁽⁸⁾, kulutusluotot⁽⁹⁾ ja kiinelainat⁽¹⁰⁾.

3.7 Vihreässä kirjassa asetetaan seuraavat painopisteet: perustetaan asiantuntijaryhmä, joka tarjoaa neuvontaa; lisätään joukkorahoitusta koskevaa tietämystä ja tiedotusta; arvioidaan jäsenvaltioissa voimassa olevaa lainsäädäntöä sen selvittämiseksi, onko EU-tason toiminta tarpeen.

3.8 Komissio myöntää, että joukkorahoitus on EU:ssa vielä vähäistä pankkien myöntämiin lainoihin verrattuna, mutta ”lupaavaa” verrattuna muihin lähteisiin, kuten bisnesenkeliä tarjoamaan rahoitukseen tai riskipääomaan.

3.9 Joukkorahoituksen kehityksellä on useita haasteita, kuten sovellettavien sääntöjen avoimuuden puute, joukkorahoituksen rooli sisämarkkinoilla ja sen sisällyttäminen rahoitusalan ekosysteemiin.

4. Yleistä

4.1 ETSK on tutustunut tiedonantoon ja on samaa mieltä siitä, että on lisättävä tietämystä tästä rahoituskanavasta, jolla on kasvupotentiaalia Euroopassa. Komitea on yhtä mieltä myös siitä, että vaihtoehtoiset rahoitusmallit voivat auttaa uusia yrityksiä nousemaan ylös ”rahoituksen portaita”.

4.2 Käytössä olevat tiedot vahvistavat vihreässä kirjassa esitetyn toteamuksen, jonka mukaan joukkorahoitus on marginaalista, sillä vuonna 2012 sen arvo oli 735 miljoonaa euroa⁽¹¹⁾ verrattuna pankkien muille kuin rahoituslaitoksille myöntämiin lainoihin, joiden arvo oli 6 biljoonaa euroa vuonna 2011⁽¹²⁾.

4.3 On kuitenkin korostettava, että se on kasvamassa. Maailmanlaajuisesti joukkorahoitus on kasvanut asteittain: vuonna 2009 sen arvo oli 530 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria, ja vuonna 2013 sen arvioitiin olevan kokonaisuudessaan 5,1 miljardia Yhdysvaltain dollaria, eli vuotuinen kasvuaste on ollut 76 %. Maantieteellisesti katsoen markkinat ovat olleet suurimmat Pohjois-Amerikassa (pääosin Yhdysvalloissa), jonka osuus on 60 % kaikesta joukkorahoituksesta. Seuraavana on Eurooppa 36 %:n osuudella⁽¹³⁾.

4.4 Joukkorahoitus on hyödyllistä taloudelle, sillä se tarjoaa vaihtoehtoisen rahoituslähteen perinteisille lähteille, ja se edistää investointia, innovointia ja työpaikkojen luomista. On myös korostettava sen mahdollista vaikutusta yhteisötalouden, käsiteollisuusyritysten ja mikroyritysten kehitykseen⁽¹⁴⁾.

⁽⁶⁾ Direktiivi 2003/71/EY (EUVL L 345/64), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2010/73/EU (EUVL L 327/1).

⁽⁷⁾ Direktiivi 2004/39/EY (EUVL L 145/1).

⁽⁸⁾ Direktiivi 2007/64/EY (EUVL L 319/1).

⁽⁹⁾ Direktiivi 2008/48/EY (EUVL L 133/66).

⁽¹⁰⁾ Ehdotus direktiiviksi, COM(2011) 142 final.

⁽¹¹⁾ Massolution (2013), *Crowdfunding Industry Report 2012*, <http://www.crowdsourcing.org/research>

⁽¹²⁾ *European Banking Federation Facts and Figures* (2012): <http://www.ebf-fbe.eu/uploads/FF2012.pdf>

⁽¹³⁾ <http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1330-the-crowdfunding-phenomenon>

⁽¹⁴⁾ Ks. Lausunnot aiheista ”Yritysten rahoittaminen: vaihtoehtoisten rahoitusmekanismien tutkiminen” ja ”Euroopan talouden pitkäaikaisesta rahoituksesta” (ei vielä julkaistu virallisessa lehdessä).

4.5 On edistettävä ja tuettava joukkorahoituksen yleistä saatavuutta, jotta voidaan varmistaa, että toimintarajoitteiset henkilöt voivat osallistua joukkorahoituslustoisiin ja etteivät he jää tämän kolmannelle sektorille lisämahdollisuuksia tarjoavan uuden rahoitusmuodon ulkopuolelle.

4.6 ETSK pitää myönteisenä päätöstä ottaa pk-yritysten edustajat mukaan asiantuntijaryhmään. Ryhmässä tulisi olla edustettuna sekä tarjonta- että kysyntäpuoli.

5. Rahoitusrakenne ja talouskasvu

5.1 Rahoitusrakenne on tiiviissä yhteydessä talouskasvuun ja kriisin vaikutuksiin. Yhdysvalloissa yritykset saavat rahoitusta pääomamarkkinoilta suhteessa enemmän kuin EU:ssa, jossa yritykset ovat pääosin riippuvaisia pankkien luotonannosta. Pankkirahoituksen suhteellinen merkitys on Yhdysvalloissa alle 20 %, kun se on eräissä EU:n jäsenvaltioissa jopa yli 60 %.

5.2 Pankit ovat taipuvaisempia myöntämään lainoja "tavanomaisen" taantuman aikana, mikä lieventää sen vaikutusta talouteen. Tilanne ei ole kuitenkaan sama, kun talouskriisiin liittyy finanssikriisi. Tässä tapauksessa pankkijärjestelmää suosivissa maissa taantuma on kolme kertaa syvempi kuin niissä maissa, joilla on markkinoille suuntautunut rahoitusrakenne ⁽¹⁵⁾.

5.3 Riittävän rahoituksen puute on EU:ssa yrityksille toiseksi suurin ongelma (asiakkaiden löytämisen jälkeen) ⁽¹⁶⁾.

5.4 Se, että EKP tarjoaa likviditeettiä rahoitusjärjestelmään yritysten luotonsaannin helpottamiseksi, on ilman muuta erittäin myönteinen toimenpide Euroopan talouden kannalta.

6. Taloudellisesti tuottava joukkorahoitus (*financial return crowdfunding*)

6.1 Pk-yritysten rahoittaminen

6.1.1 ETSK on käsitellyt rahoitusongelmia useissa lausunnoissaan ja korostanut pk-yritysten merkitystä Euroopan taloudelle ⁽¹⁷⁾.

6.1.2 Luottolama (*credit crunch*) haittaa taloutta ja on erityisesti uhkana pk-yrityksille, joille pankkien myöntämät luotot (joita on usein vaikea saada) ovat päärahoituslähde. Tämä on yksi syy työttömyyden voimakkaalle kasvulle erityisesti eräissä EU:n jäsenvaltioissa.

6.1.3 Koska joukkorahoituksessa sijoitukset ovat yleensä pieniä, se on suunnattu pääosin pk-yrityksille – ja niiden joukossa mikroyrityksille – jotka muodostavat Euroopassa suurimman osan yrityksistä (98 % kaikista 28 jäsenvaltion EU:n muista kuin rahoitusalan yrityksistä) ja joiden rooli työllistäjänä on ratkaisevan tärkeä, sillä ne työllistävät 67,2 % työvoimasta ⁽¹⁸⁾.

6.1.4 ETSK toteaa, että vaihtoehtoihin rahoituslähteisiin suhtaudutaan toisinaan skeptisesti. Pk-yritysten eurooppalainen liitto pitää komission tiedonantoa Euroopan talouden pitkäaikaisesta rahoituksesta ⁽¹⁹⁾ yhtenä mutta riittämättömänä askeleena eteenpäin ja toteaa, että joukkorahoitusta käytetään hyvin pienessä osassa yrityksiä, sillä startup-yritysten osuus on vain prosentti pk-yrityksistä ⁽²⁰⁾.

6.2 Startup-yritysten rahoittaminen

6.2.1 ETSK korostaa, että unionin ja jäsenvaltioiden on edistettävä ja tuettava joukkorahoitusta erityisesti uusien, innovatiivisten yritysten (startup-yritysten) tapauksessa. Tutkimus- ja kehitysalan startup-yrityksillä ja huipputeknologia-hankkeiden kehittämisellä – yksi digitaalistrategian tavoitteista – on erityisen tärkeä merkitys johtuen niiden mahdollisuudesta edistää kasvua ja työllisyyttä. Ei pidä kuitenkaan unohtaa ns. perinteisiä aloja ja käsiteollisuutta, jotka voivat myös olla hyvin innovatiivisia.

6.2.2 ETSK ehdottaa myös, että EU ja jäsenvaltiot edistävät ja tukevat joukkorahoitusta sosiaalisen innovoinnin, nuorten innovoijien ja yhteisötalouden kehittämiseksi ja tukemiseksi. Yhteisötalouden organisaatioilla on keskeisen tärkeä rooli Eurooppa 2020 -strategiassa sosiaalisen osallisuuden saavuttamiseksi ja haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien osallistamiseksi työpaikkojen luomisen kautta siten, että sovitaan yhteen sosiaaliset ja taloudelliset arvot.

⁽¹⁵⁾ Financial structure and growth. BIS Quarterly Review, maaliskuu 2014.

⁽¹⁶⁾ BCE: Survey on the access to finance of SMEs in the euro area, 2013.

⁽¹⁷⁾ EUVL C 77, 31.3.2009, s. 23; EUVL C 27, 3.2.2009, s. 7; EUVL C 351, 15.11.2012, EUVL C 48, 15.2.2011, s. 33.

⁽¹⁸⁾ Eurostat: Structural business statistics overview, joulukuu 2013.

⁽¹⁹⁾ COM(2014) 168 final.

⁽²⁰⁾ UEAPMen tiedote 27.3.2014.

6.2.3 Joukkorahoitus ei sovi yritysten päivittäisen toiminnan rahoittamiseen, mutta on erityisen soveltuvaa tällaisiin aloitteisiin, joita tekevät usein nuoret yrittäjät, jotka haluavat toteuttaa tietyn, konkreettisen yrityshankkeen.

7. Joukkorahoitus EU:n rahoitusalan ekosysteemissä

7.1 ETSK huomauttaa, että joukkorahoituksella voi olla suhteellisen tärkeä rooli rahoituslähteenä yhdessä muiden ei-perinteisten rahoitusmuotojen kanssa. Näistä voidaan mainita esimerkiksi bisnesenkelit, riskipääoma (*venture capital*) ja *win-win*-lainat⁽²¹⁾. Talous- ja rahoitusalan viranomaisten suurimpana ongelmana ovat kuitenkin tällä hetkellä luottolaman lisäksi korkeat vakuusvaatimukset.

7.2 Pankkisektorin ulkopuolisten rahoituskanavien edistäminen EU:ssa voi auttaa vahvistamaan yrityksissä jo 20 vuotta sitten alkanutta suuntausta kääntymään pääomamarkkinoiden puoleen. On pohdittava vakavaraisuusvaatimuksia, jotta voidaan varmistaa sijoitetun pääoman takaisinsaaminen ja lisätä tämän rahoituslähteen oikeusvarmuutta.

8. Taloudellisesti tuottamaton joukkorahoitus (*crowdfunding with non-financial return*)

8.1 Lahjoituksia, korottomia lainoja tai ilmaisia oikeuksien luovutuksia voidaan käyttää kaupallisissa hankkeissa, mutta yleensä niitä käytetään solidaarisuuteen perustuvina osuuksina voittoa tavoittelemattomien tahojen sosiaalisiin aloitteisiin. Sponsoroinnilla voidaan tukea kulttuuri- tai urheilutoiminnan käynnistämistä tai sen ylläpitämistä.

8.2 Joukkorahoitus on yleinen rahoitusmalli yhteiskunnallisissa yrityksissä. Tämän rahoituksen potentiaalia erityisesti osallistavassa yrittämisessä on tutkittava laajemmin sosiaalisen yrittäjyyden aloitteen yhteydessä.

8.3 Koska lahjoitusten ja tiettyjen rahoitusmuotojen verotus on erilaista eri jäsenvaltioissa, ETSK kannattaa komission ehdotusta tutkia verokannustimien vaikutuksia.

9. Erityistä

9.1 Unionin lainsäädännön tarve

9.1.1 Joukkorahoituksesta voi tulla vartenotettava rahoitusvaihtoehto vain sillä edellytyksellä, että sijoittajien luottamusta saadaan vahvistettua. Sääntelyelimellä on tässä keskeinen rooli.

9.1.2 Komissio mainitsee mahdolliset tulevat toimet, jotka olisi tarkoitus hyväksyä sen jälkeen, kun asiantuntijaryhmä on antanut lausuntonsa. ETSK katsoo, että rajatylittävän joukkorahoituksen edistäminen edellyttää ilman muuta lainsäädäntöä, jolla yhdenmukaistetaan jäsenvaltioiden jo käyttöön ottamat (tai hyväksyttävänä olevat) kriteerit. Näillä ”uusilla markkinoilla” on kiinnitettävä erityistä huomiota kuluttajien etuihin ja suojelemiseen.

9.1.3 Yhdenmukaistamisen yhteydessä voitaisiin hyväksyä asetus taloudellisesti tuottavista joukkorahoituslustoista ja sisällyttää siihen vähintään seuraavat seikat:

- yksityiskohtaiset säännöt
- tarjottavat palvelut
- enimmäismäärät
- ilmoitusvelvollisuudet (mukaan lukien mahdolliset eturistiriidat)
- poikkeukset
- kiellot (erityisesti kiello hankkia tai julkaista siihen liittyviä muita hankkeita)
- vaatimus tasapuolisista toimintaedellytyksistä
- rahoitusvaatimukset
- julkisen rekisteröitymisen velvoite (julkisuus ja avoimuus).

⁽²¹⁾ <http://www.bofigi.be/en/nieuws-3/recent-posts/148-winwinloananinterestingalternativemethodoffinancing>

9.1.4 Sponsorointi ja muut taloudellisesti tuottamattomat toimet tulisi jättää mahdollisen unionin lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle, sillä niihin ei liity taloudellisesti tuottavien toimien riskejä. Mahdolliset sääntöjenvastaisuudet on jo otettu huomioon jäsenvaltioiden hallinnollisessa ja rikosoikeudellisessa lainsäädännössä.

9.1.5 ETSK ehdottaa, että joukkorahoitusta säänneltäisiin nimenomaan seuraavissa tapauksissa:

- osakeyhtiöiden arvopapereiden liikkeeseenlasku tai merkintä (joukkovelkakirjojen tai osakkeiden ostaminen)
- rajavastuuyhtiöiden arvopapereiden liikkeeseenlasku tai merkintä
- korolliset lainat (yksityisille tai yrityksille).

9.1.6 Mahdollisen EU-lainsäädännön tulisi olla joustavaa ja tasapainoista, ja olisi vältettävä liiallista sääntelyä (joka voi muodostaa esteen joukkorahoituksen leviämislle) sekä sijoittajien puutteellista suojelua. Sääntelyn tulisi siis olla objektiivista, läpinäkyvää ja oikeassa suhteessa sen päämääriin ja sijoittajien suojelun korkeaan tasoon nähden.

9.1.7 Sijoittajien tulee joka tapauksessa olla tietoisia, että riskin mahdollisuutta ei voida koskaan täysin poistaa.

9.1.8 Peruseriaatteina ovat hallinnollisten menettelyjen yksinkertaisuus ja byrokratian minimoiminen. Lisäksi vaaditaan

- tasapuolisia toimintaedellytyksiä
- hallintokulujen vähentämistä
- lyhyitä käsittelyaikoja.

9.1.9 Lainsäädännöllä tulisi varmistaa, että joukkorahoitusalueet toimivat seuraavien peruseriaatteiden mukaisesti:

- puolueettomuus
- huolellisuus
- asiakkaan edun mukaisesti toimiminen ja tiedon antaminen asiakkaille
- sopimattomien kaupallisten menettelyiden välttäminen markkinoinnissa
- yksinkertaiset valitusmenettelyt.

9.1.10 Mahdollisille sijoittajille tarjottavan tiedon tulisi olla

- selkeää ja oleellista
- asianmukaista ja täydellistä
- puolueetonta ja todenmukaista
- ei harhaanjohtavaa tarkoituksella tai siksi, että jokin tieto jätetään mainitsematta.

9.1.11 Verkossa hankkeita esittävien immateriaalioikeudet ovat suojattuja, kun EU-patentin luomista koskeva asetus tulee voimaan.

9.2 *Vaihtoehtoisten rahoituslähteiden edistäminen*

9.2.1 ETSK katsoo, että viranomaisten tulee kampanjoida joukkorahoituksen puolesta, jotta yrityksiä kannustettaisiin käyttämään yhä enemmän pääomamarkkinoita. Erityisesti pk-yrityksille tulee jakaa tietoa yhteistyössä niitä edustavien järjestöjen kanssa.

9.2.2 Sekä yrittäjille – erityisesti epäedullisessa asemassa oleville yrittäjille – että sijoittajille suunnatulla koulutuksella on myös tärkeä asema pyrittäessä saamaan joukkorahoitus osaksi Euroopan taloutta. Tätä varten on varattava riittävät varat, jotta voidaan siirtää tietoa alustojen hallinnoinnista ja riskien tehokkaasta arvioinnista.

9.2.3 Taloudellisesti tuottamaton joukkorahoitus

ETSK korostaa seuraavaa:

- Tällainen rahoitus voi edistää yhteisiä eurooppalaisia arvoja, kuten yhteisvastuuta, monimuotoisuutta, demokratiaa ja vapautta. Onkin tärkeää, että unioni täydentää myös tällä alalla jäsenvaltioiden toimia ja tukee eurooppalaisen edun mukaisten alustojen luomista hankkeille, joilla pyritään vahvistamaan taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta ja joissa työnantaja- ja työntekijäjärjestöillä ja muilla järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustajilla voi olla aktiivinen rooli.
- Joukkorahoitukselle olisi tunnustettava erityinen asema jäsenvaltioiden lainsäädännössä sekä muodoltaan että sisällöltään uudenaikaisena taloudellisen tuen muotona, sillä se käsittää sekä tuote- että prosessi-innovoinnin. Tämä on seikka, joka jäsenvaltioiden tulee tunnustaa ja jota niiden tulee tukea.

Bryssel 9. heinäkuuta 2014

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Henri MALOSSE

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

COM(2014) 186 final – 2014/0108 (COD)

(2014/C 451/12)

Esittelijä: **Emmanuelle Butaud-Stubbs**

Euroopan parlamentti päätti 2. huhtikuuta 2014 ja neuvosto 24. huhtikuuta 2014 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset henkilönsuojaimista

COM(2014) 186 final – 2014/0108 (COD).

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 23. kesäkuuta 2014.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 9.–10. heinäkuuta 2014 pitämässään 500. täysistunnossa (heinäkuun 9. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 191 ääntä puolesta 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK pitää aiheellisena Euroopan komission ehdotusta korvata henkilönsuojaimista eli ”laitteista tai välineistä, jotka on suunniteltu henkilön käytettäväksi suojaamaan yhdeltä tai useammalta terveyttä tai turvallisuutta uhkaavalta vaaratekijältä” vuonna 1989 annettu direktiivi asetuksella, jotta sen soveltaminen olisi pakollista ja yhdenmukaista kaikissa jäsenvaltioissa.

1.2 ETSK katsoo, että useimmat ehdotetuista muutoksista ovat myönteisiä. Näitä ovat

- yhdenmukaisuus tuotelainsäädännön yhteisten puitteiden kanssa
- kaikkien niiden yksityisten ja julkisten toimijoiden vastuualojen selkiyttäminen, jotka omalta osaltaan varmistavat, että henkilönsuojaimet ovat ehdotetun asetuksen ja sen liitteisiin sisältyvien vaatimusten mukaisia
- kahden uuden henkilönsuojainluokan käyttöönotto: mittilaustyönä valmistettavat henkilönsuojaimet ja yksilöllisesti säädettävät henkilönsuojaimet
- vaatimustenmukaisuustodistusten uusi viiden vuoden voimassaoloaika.

1.3 ETSK epäilee kuitenkin joidenkin ehdotettujen muutosten tarkoituksenmukaisuutta. Näitä ovat

- soveltamisalan laajentaminen henkilönsuojaimiin, jotka suojaavat kuumuudelta, kosteudelta ja vedeltä
- ilmoitettavia tietoja koskevien kielijärjestelyjen moninaisuus.

1.4 Lisäksi ETSK katsoo, että henkilönsuojainten käytön tulisi olla osa yleistä työpaikkojen riskien ehkäisemispolitiikkaa, joka käsittää muun muassa seuraavat osa-alueet:

- vaaratekijöiden täsmällinen määrittely
- työpisteiden mukauttaminen vaaroille altistumisen vähentämiseksi
- työn organisoinnin muuttaminen
- työntekijöille annettava riskien ehkäisemistä, ergonomiaa ja henkilönsuojainten käyttöä koskeva koulutus.

1.5 Kaikki nämä tavoitteet sisältyvät keskeisenä osana 6. kesäkuuta 2014 hyväksyttyyn uuteen eurooppalaiseen työterveys- ja työturvallisuusstrategiaan vuosiksi 2014–2020, ja olisi toivottavaa, että asetusehdotuksessa COM(2014) 186 final viitattaisiin siihen. On syytä muistaa, että 3 miljoonaa työntekijää joutui vuonna 2013 vakavan onnettomuuden uhriksi työpaikallaan.

1.6 Lisäksi on valitettavaa, ettei eurooppalaisten henkilönsuojainmarkkinoiden taloudellista merkitystä ole otettu huomioon. Markkinoiden koon arvioidaan olleen vuonna 2010 noin 10 miljardia euroa ja kasvavan jatkuvasti teknologisen innovoinnin ajamana (uudet kuidut, älykkäät tekstiilit, nanomateriaalit jne.), ja niillä vastataan suojelun tarpeen lisäksi myös yhteiskunnallisiin mukavuuden, hyvinvoinnin, keveyden ja estetiikan tarpeisiin.

1.7 ETSK pitää valitettavana myös sitä, ettei henkilönsuojainten kunnossapito-, valvonta- ja huoltomenettelyihin, useamman henkilön käytössä oleviin henkilönsuojaimiin eikä käytettyihin henkilönsuojaimiin ole kiinnitetty riittävästi huomiota.

2. Ehdotetun asetuksen sisältö

2.1 Vuoden 1989 direktiivin ansiot ja rajat

2.1.1 EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklaan perustuvalla ehdotuksella Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi on tarkoitus korjata henkilönsuojainten sisämarkkinoiden toiminnassa havaitut puutteet.

2.1.2 Direktiivi 89/686/ETY henkilönsuojaimista annettiin 21. joulukuuta 1989, ja sitä alettiin soveltaa täysimääräisesti 1. heinäkuuta 1995.

2.1.3 Direktiivin mukaan henkilönsuojaimet ovat "laitteita tai välineitä, jotka on suunniteltu henkilön käytettäväksi suojaamaan yhdeltä tai useammalta terveyttä tai turvallisuutta uhkaavalta vaaratekijältä".

2.1.4 Direktiivissä vahvistetaan perusvaatimukset, joiden mukaisia henkilönsuojainten on oltava, jotta ne voidaan saattaa EU:n markkinoille ja jotta ne voivat liikkua vapaasti sisämarkkinoilla. Henkilönsuojaimet on suunniteltava ja valmistettava direktiivin säännösten mukaisesti. Valmistajien on kiinnitettävä niihin CE-merkintä ja annettava käyttäjille ohjeet henkilönsuojainten varastointia, käyttöä, puhdistusta, kunnossapitoa, huoltoa ja desinfiointia varten.

2.1.5 Direktiivin täytäntöönpanossa on ilmennyt muutamia ongelmia vuodesta 1995:

- Tulkintaerot kansallisissa säännöksissä, joilla direktiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, ovat johtaneet sisämarkkinoiden pilkkoutumiseen.
- Valmistajat ja ilmoitetut laitokset ovat ymmärtäneet osan säännöksistä virheellisesti.
- Tiettyt henkilönsuojainluokat on jätetty soveltamisalan ulkopuolelle ilman kunnollisia perusteita (samaa suojainta on pidetty soveltamisalaan kuuluvana henkilönsuojaimena kun se on ollut ammattilaiskäytössä – esimerkiksi astianpesukäsineet ravintolassa – ja soveltamisalaan kuulumattomana kun se on ollut yksityiskäytössä).

2.1.6 Lisäksi Euroopan komission tavoitteena on yksinkertaistaa lainsäädäntöä ja saattaa vuoden 1989 direktiivi yhdenmukaiseksi uuden lainsäädäntökehityksen kanssa, jossa vahvistetaan yhteiset puitteet tuotteita koskevalle EU:n yhdenmukaistamislainsäädännölle.

2.2 Ehdotetun asetuksen sisältö

2.2.1 Soveltamisalan tarkistaminen

2.2.1.1 Soveltamisalaan kuuluvat vastedes yksityiseen käyttöön tarkoitetut henkilönsuojaimet, jotka suojaavat kuumuudelta, kosteudelta ja vedeltä (astianpesukäsineet, uunikintaat, kumisaappaat jne.), kun sen sijaan asetusta ei enää sovelleta kaksi- ja kolmipyöräisten moottoriajoneuvojen käyttäjien suojakypäriin, joihin sovelletaan asiaankuuluvaa Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomission (UNECE) sääntöä.

2.2.2 Yhdenmukaistaminen tuotteita koskevalle unionin yhdenmukaistamislainsäädännölle tyypillisten säännösten kanssa

2.2.2.1 Kaikkien asianomaisten talouden toimijoiden – valmistajat, valtuutetut edustajat, tuojat ja jakelijat – velvollisuudet määritellään tuotteita koskevan unionin yhdenmukaistamislainsäädännön säännösten mukaisesti. Vuonna 2008 annettu uusi lainsäädäntökehys on horisontaalinen sisämarkkinaväline, jonka tarkoituksena on tehostaa tuoteturvallisuutta koskevaa EU:n lainsäädäntöä (asetus (EY) N:o 765/2008 akkreditoinnista ja markkinavalvonnasta ja päätös N:o 768/2008/EY tuotteiden kaupan pitämiseen liittyvistä yhteisistä puitteista).

2.2.3 Vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyjen uusi jaottelu riskiluokittain

2.2.3.1 Henkilönsuojaimet jaetaan kolmeen vaaraluokkaan, joista jokaisella on oma sertifiointimenettelynsä

Vaaraluokat	Sertifiointimenettelyt	Esimerkkejä
Luokka I Vähäiset vaarat , jotka liittyvät mekaanisiin pinnallisiin vaurioihin, kosketukseen veden tai kuumien pintojen kanssa (alle 50 °C), auringonvalolle altistumiseen ja muihin kuin äärimmäisiin ilmasto-oloihin	Itsesertifiointi Sisäinen tuotannonvalvonta (moduuli A – liite IV)	astianpesukäsineet, uunikintaat, aurinkolasit
Luokka II Muilta kuin vähäisiltä vaaroilta (I) ja hyvin vakavilta vaaroilta (III) suojaavat henkilönsuojaimet Mittatilaustyönä valmistettavat henkilönsuojaimet, lukuun ottamatta vähäisiltä vaaroilta suojaavia henkilönsuojaimia	EU-tyyppitarkastus (moduuli B – liite V) Sisäiseen tuotannonvalvontaan perustuva tyyppimukaisuus (moduuli C – liite VI)	suojakypärät, varoitusliivit
Luokka III Hyvin vakavat vaarat: haitalliset aineet, voimakkaat kemikaalit, ionisoiva säteily, korkeat lämpötilat (yli 100 °C), matalat lämpötilat (alle - 50 °C), putoaminen korkealta, sähköiskut, jännite-työ, hukkuminen, moottorisahojen viillot, korkeapaineleikkaus, luotien aiheuttamat vauriot ja veitsenpistot, haitallinen melu jne.	EU-tyyppitarkastus (moduuli B – liite V) + täydentävä menettely, jossa osallisena ilmoitettu laitos: — tuotekohtaiseen tarkastukseen perustuva tyyppimukaisuus (moduuli F – liite VII) tai — tuotantoprosessin laadunvarmistukseen perustuva tyyppimukaisuus (moduuli D – liite VIII) — Sertifioidun laitoksen numero	hengityksensuojaimet, korkealta putoamisen estävät henkilönsuojaimet

2.2.3.2 Luokkaan III on lisätty uusia vaaroja: niitä ovat esimerkiksi veitsenpistot ja haitallinen melu.

2.2.3.3 Ehdotetun asetuksen 3 artiklan mukaisten yksilöllisesti säädettävien henkilönsuojainten kohtelu ei ole täysin selvää: mihin vaaraluokkaan ne kuuluvat ja mitä sertifiointimenettelyä niihin sen mukaisesti sovelletaan?

2.2.4 Vaatimustenmukaisuustodistuksen voimassaoloajan rajaaminen viiteen vuoteen

2.2.4.1 Tämä merkittävä muutos perustuu eräiden jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten pyyntöön, sillä ne olivat havainneet markkinoillaan henkilönsuojaimia, joilla oli edelleen voimassa olevat todistukset, vaikka säännöt olivat muuttuneet perinpohjaisesti (muun muassa pelastusliivien tapauksessa).

2.2.5 Olennaisten terveys- ja turvallisuusvaatimusten täsmentäminen

2.2.5.1 Asetuksessa on poistettu seuraavat esitetyt kolmeen vaararyhmään liittyvät vaatimukset, jotka ovat osoittautuneet hankalasti noudatettaviksi tai epätietoisuutta aiheuttaviksi:

— suojaaminen mekaaniselta tärinältä (kohta 3.1.3)

— suojaaminen melun haitallisilta vaikutuksilta (kohta 3.5)

— suojaaminen ionisoivalta säteilyltä (kohta 3.9.1).

2.2.6 Ilmoitettujen laitosten valvonnan tehostaminen

2.2.6.1 Jäsenvaltioilla on laajemmat ilmoitettujen laitosten valvontavaltuudet. Jäsenvaltiot voivat vastustaa laitoksen ilmoittamista, jos se ei ole ollut toiminnassa vuosiin, jos sillä ei oletettavasti ole henkilöresursseja eikä teknisiä resursseja todistusten myöntämiseen tai jos se on myöntänyt aiemmin vaatimustenmukaisuustodistuksia henkilönsuojaimille, jotka eivät täytä vaatimuksia.

2.2.7 Siirtymäaika voimaantulon jälkeen

2.2.7.1 Asetuksen voimaantulon jälkeen on varattu kahden vuoden siirtymäaika, jotta valmistajilla, ilmoitetuilla laitoksilla ja jäsenvaltioilla olisi aikaa sopeutua uusiin vaatimuksiin.

3. Yleistä

3.1 Onko soveltamisalan laajentaminen yksityiseen käyttöön tarkoitettuihin, pieniltä vaaroilta kuten vedeltä tai kosteudelta suojaaviin henkilönsuojaimiin toimiva ratkaisu? Miten asiasta tiedotetaan kuluttajille? CE-merkintävaatimukset (luettavuus, muoto jne.), joita sovelletaan kaikkiin myynissä, vuokrattavana tai lainattavana oleviin yksityiskäyttöön tarkoitettuihin henkilönsuojaimiin, olisi ehkä syytä täsmentää samaan tapaan kuin esimerkiksi tekstiilien ainesosien ja huolto-ohjeiden merkintävaatimukset on täsmennetty. Johtavatko uudet velvoitteet myyntihintojen nousuun?

3.2 On valitettavaa, ettei tekstissä viitata teknologian kehitykseen, joka kuitenkin on erityisen keskeinen osatekijä: kehitystä tapahtuu muun muassa kuitujen ja tekstiilien alalla (teflon, lateksi, neopreeni, nitrili jne.), pinnoitus- ja suodatus tekniikoissa, anturien käytössä ja mikroelektronisissa sensoreissa, jotka pystyvät välittämään tietoa tai energiaa (nk. älykkäät tekstiilit) vaaroilta suojaamisen tehostamiseksi.

3.3 Myöskään eurooppalaisten henkilönsuojainmarkkinoiden (tekstiilit, vaatetus, jalkineet, lisävarustevalmistajat) potentiaalia ei mainita lainkaan, vaikka Euroopan komissio on maininnut ne vuonna 2007 yhtenä teollisuuden johtavana markkina-alana.

3.4 Asetusehdotuksessa ei käsitellä riittävästi inhimillisiä näkökohtia: henkilönsuojainten optimaalinen käyttö edellyttää, että työntekijöille järjestetään tiedotus- ja koulutustilaisuuksia, joissa esitellään vaaratekijöitä ja henkilönsuojainten käyttötilanteita ja annetaan opastusta ja tarpeellisia neuvoja. Lisäksi tarvitaan henkilönsuojainten koe- ja testijaksoja, joiden aikana varmistetaan niiden soveltuvuus käyttäjien ruumiinrakenteeseen ja työpisteisiin (liitteessä II olevaa 1.3 kohtaa tulee täydentää muun muassa kansallisella tasolla saatujen kokemusten perusteella).

3.5 Kaikki nämä seikat kuuluvat toki turvallisuutta ja terveyttä käsittelevään 12. kesäkuuta 1989 annettuun direktiiviehdotukseen (89/391/ETY), jonka tavoitteena on työturvallisuuden ja -terveyden edistäminen ja jossa kuvataan työnantajien velvoitteet ja työntekijöiden oikeudet ja velvollisuudet.

3.6 Henkilönsuojainten alalla sovellettava politiikka on osa yrityksen tai toimialan soveltamaa yleistä riskeille altistumisen vähentämiseen tähtäävää politiikkaa. Sen lähtökohtia ovat vaaratekijöiden täsmällinen määrittely ja niiden vähentämiseksi tai poistamiseksi toteutettavien toimenpiteiden kartoittaminen: voidaan esimerkiksi tutkia mahdollisuutta käyttää soveltuvaa ilmanottolaitetta ennen hengityksensuojaimiin turvautumista. Kollektiivisen riskien ehkäisy ratkaisun tulee aina olla ensisijainen vaihtoehto henkilökohtaisten suojainten sijaan.

3.7 Vaarojen arviointityö tehdään yrityksen sisäisten kumppaneiden eli henkilöstöorganisaatioiden, henkilöstön edustajien, työsuojelulautakuntien ym. tai ulkoisten kumppaneiden eli työterveyshuollon, suunnittelutoimiston, julkisen työolojen kehittämisviraston tms. kanssa.

3.8 Erityistä huomiota tulee kiinnittää henkilönsuojainten kunnossapito-, valvonta- ja huoltomenettelyihin, jotta suojaimet suojaisivat parhaalla mahdollisella tavalla niiltä vaaroilta, joita varten ne on suunniteltu. Kunnossapito käsittää muun muassa tarkastamisen, puhdistuksen, korjaamisen ja soveltuvan säilytystavan.

3.9 Asetusehdotuksessa käsitellään vain osittain tilanteita, joissa altistutaan moninkertaisille vaaroille.

3.10 Asetusehdotuksessa ei käsitellä henkilönsuojaimia, jotka ovat useamman henkilön käytössä (esim. suojakypärät työmaalla). Näitä tapauksia varten olisi määriteltävä hygieniasäännöt.

3.11 Asetusehdotuksessa ei myöskään käsitellä kysymystä henkilönsuojainten käytön soveltuvuusrajoituksista: kaikki työntekijät eivät terveyssyistä pysty käyttämään henkilönsuojaimia. Miten työnantaja, jota sitoo yleinen turvallisuusvelvoite, ratkaisee tilanteen näissä harvinaisissa mutta reaalisisä tapauksissa: siirretäänkö työntekijä toiseen työhön, mukautetaanko työpistettä tms.?

3.12 Asetusehdotuksessa ei mainita käytettyjä henkilönsuojaimia, vaikka eräiden kansallisten lähteiden mukaan tällaiset luokan I vaaroihin liittyvät markkinat ovat kasvussa etenkin siksi, että talouskriisin vaikutukset tuntuvat monilla henkilönsuojaimia eniten käytävillä toimialoilla (rakennusala, julkiset urakat, liikenne jne.).

4. Erityistä

4.1 Ehdotetun asetuksen teksti, johdanto-osan 24 kappale: Henkilönsuojainten vaatimustenmukaisuustodistuksen viiden vuoden voimassaoloaika varmistaa sen, että tarkastus voidaan tehdä uusimman käytössä olevan tieteellisen tiedon pohjalta, mikä on täysin 12. kesäkuuta 1989 annetussa puitedirektiivissä 89/391/ETY tarkoitettujen ehkäiseviä toimenpiteitä ja työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamista koskevien tavoitteiden mukaista. Mikäli vaatimukset eivät ole muuttuneet merkittävästi, sovelletaan yksinkertaistettua menettelyä.

4.2 Asetuksen 3 artiklaan olisi aiheellista lisätä useita määritelmiä: ”käytetyt henkilönsuojaimet”, 11 ja 13 artiklassa mainitut ”valvontaviranomaiset” ja ”ilmoittamisesta vastaavat viranomaiset”, jotka vastaavat kansallisella tasolla ilmoituksen tekemisestä niistä laitoksista, joilla on valtuudet valvoa henkilönsuojainten vaatimustenmukaisuutta.

4.3 Asetuksen 8 artiklan 3 kohta: Teknisten asiakirjojen säilyttämisaikaksi asetettu 10 vuotta voi vaikuttaa liialliselta, etenkin kun vaatimustenmukaisuustodistus on voimassa vain viisi vuotta. Eivätkö molemmat rajakohdat voisi olla viisi vuotta?

4.4 Asetuksen 8 artiklan 3, 7 ja 10 kohta, 9 artiklan 2 kohdan a alakohta, 10 artiklan 3, 4 ja 7 kohta, 11 artiklan 2 kohta, 13 artikla, 15 artiklan 1 kohta, 15 artikla (15 artiklan 2 ja 3 kohta) ja liitteessä II oleva 2.12 kohta: Mainituissa kohdissa säädetään erilaisista kielijärjestelyistä henkilönsuojaimiin ja niihin sovellettavien menettelyjen noudattamiseen liittyviä eri asiakirjoja varten:

- Käytössä on EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännöstä peräisin oleva ilmaisu ”loppukäyttäjien helposti ymmärtämä kieli”, joka voi kuitenkin vaikuttaa melko subjektiiviselta.
- Liitteessä II olevassa 2.12 kohdassa mainitaan myös kielikysymys: tunnistemerkkien ”on oltava kirjoitettu sen jäsenvaltion virallisella kielellä tai virallisilla kielillä, jossa laitetta tullaan käyttämään”.
- Asetuksen 15 artiklassa (15 artiklan 2 ja 3 kohdassa) käytetään puolestaan oikeudellisesti täsmällisempää ilmaisua ”sen jäsenvaltion vaatimat kielet, jonka markkinoilla henkilönsuojaimia asetetaan saataville”.

ETSK ymmärtää perusteet, joiden vuoksi on päädytty kolmeen erilliseen kielijärjestelyyn, mutta suosittaa, että asian yksinkertaistamiseksi käytetään yksinomaan viimeksi mainittua ilmaisua.

4.5 Asetuksen 15 artiklan 3 kohta: Ilmaisua ”jatkuvasti ajan tasalla” voidaan tulkita eri tavoin eri jäsenvaltioissa. Miksei aseteta säännöllistä määräaika, esimerkiksi joka vuosi?

4.6 Asetuksen 42 artikla: Voimaantulon jälkeen varattu kahden vuoden jakso on lyhyt ennen kaikkea jäsenvaltioille, joiden hallinnolliset rakenteet ovat vaatimattomat, kun otetaan huomioon tarvittavien muutosten lukumäärä (kaikkien ilmoitettujen laitosten ilmoittaminen uudestaan 28 jäsenvaltion laajuisesti, vaatimustenmukaisuustodistusten voimassaoloajan muuttaminen). Se on kuitenkin tarpeellinen ehkäiseviä toimenpiteitä ja työolojen parantamista koskevien tavoitteiden kannalta etenkin työtapaturmien vähentämiseksi.

Bryssel 9. heinäkuuta 2014

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

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

COM(2014) 187 final – 2014/0107 (COD)

(2014/C 451/13)

Esittelijä: **Jan Simons**

Neuvosto päätti 24. huhtikuuta 2014 ja Euroopan parlamentti 2. huhtikuuta 2014 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset köysiratalaitteistoista

COM(2014) 187 final – 2014/0107 (COD).

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 23. kesäkuuta 2014.

Euroopan talous ja sosiaalikomitea hyväksyi 9.–10. heinäkuuta 2014 pitämässään 500. täysistunnossa (heinäkuun 9. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 184 ääntä puolesta 6:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) kannattaa voimassa olevan direktiivin tietyiltä osin eriävien tulkintojen vuoksi valintaa antaa aiheesta asetukset sekä päätöstä asettaa oikeusperustaksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 114 artikla.

1.2 ETSK on tyytyväinen siihen, että ehdotetulla asetuksella mukautetaan direktiivi 2000/9/EY vuonna 2008 hyväksyttyyn tuotelainsäädäntöpakettiin ja etenkin uutta lainsäädäntökehystä koskevaan päätökseen N:o 768/2008/EY, josta komitea on jo antanut myönteisen lausunnon.

1.3 ETSK kehottaa tutkimaan tarkkaan etenkin saksankielisen toisinnon terminologiaa ja määritelmiä sekä voimassa olevan direktiivin kiistatta hyvien elementtien – tai kyseiseen direktiiviin perustuvien elementtien – siirtämistä asetukseen.

1.4 ETSK katsoo, että ehdotuksessa on liikaa puutteellisuuksia, jotta ne voitaisiin luetella päätelmissä. Komitea viittaa etenkin kohtaan 4.2 ja sitä seuraaviin kohtiin sekä kohtaan 5, jossa esitetään myös ratkaisuja.

2. Johdanto

2.1 ETSK antoi jo vuonna 1994 lausunnon⁽¹⁾ Euroopan komission ehdotuksesta direktiiviksi henkilökuljetukseen tarkoitetuista köysiratalaitteistoista. Lausunnossaan ETSK kannatti komissiota ja etenkin sen ”asettamaa tavoitetta varmistaa jäsenvaltioiden koordinoitu toiminta ja tiukan valvonnan luominen Euroopan unionissa, jotta saavutetaan ja säilytetään korkea turvallisuuden taso ja vähennetään näin tulevien onnettomuuksien riskiä”.

2.2 Tuloksena oli myös määrä olla ”laajapohjaisemmin toimiva ja kilpailukykyisempi teollisuudenala, joka kykenee selviytymään entistä paremmin maailmanmarkkinoilla. Koska suurin osa maailmanmarkkinoilla toimivista valmistajista tulee Euroopasta, kaikilla myyntinäköymien parantamiseen tähtäävillä toimilla on oltava järkevät ja toimivat perusteet.”

2.3 Köysiratalaitteistojen käyttö liittyy varsinkin vuoristoalueilla erityisesti matkailuun, jolla on kyseisten alueiden taloudessa tärkeä sija ja jonka merkitys jäsenvaltioiden kauppataaselelle kasvaa jatkuvasti⁽²⁾.

⁽¹⁾ EYVL C 388, 31.12.1994, s. 26.

⁽²⁾ Tämä ja kolme seuraavaa kohtaa ovat direktiivin 2000/9/EY johdanto-osan kappaleita.

2.4 Jäsenvaltioilla on vastuu henkilöiden kuljettamiseen tarkoitettujen köysiratalaitteistojen turvallisuuden varmistamisesta rakennusvaiheen, käyttöönoton ja käytön aikana. Ne vastaavat lisäksi yhdessä toimivaltaisten viranomaisten kanssa maankäyttöoikeudesta, aluesuunnittelusta ja ympäristönsuojelusta. Jäsenvaltioiden lainsäädännöt eroavat huomattavasti kunkin maan kansallisessa tuotannossa käytettyjen teknisten ratkaisujen samoin kuin paikallisten käytäntöjen ja taitotiedon osalta. Lisäksi lainsäädännöissä säädetään erityisistä mitoituksista ja laitteista ja erityisominaisuuksista. Tämä tilanne, joka velvoittaa valmistajat määrittelemään tuotteensa uudelleen jokaisten markkinoiden osalta, on standardiratkaisujen tarjoamiselle kielteinen.

2.5 Köysiratalaitteistojen turvallisuuden varmistamiseksi on noudatettava olennaisia terveys- ja turvallisuusvaatimuksia. Näitä vaatimuksia on sovellettava vastuuntuntoisesti, jotta otetaan huomioon tekniikan taso niin markkinoille saattamisen ja käyttöönoton ajankohtana kuin käytön aikana sekä tekniset ja taloudelliset vaatimukset.

2.6 Lisäksi köysiratalaitteistot voivat olla rajojen yli rakennettuja. Siten niiden toteuttamisessa voidaan joutua ristiriitaan eri valtioiden keskenään ristiriitaisten säännösten kanssa.

2.7 Asiasta säädettiin kuitenkin vasta vuonna 2000. Direktiivi 2000/9/EY henkilökuljetukseen tarkoitetuista köysiratalaitteistoista⁽³⁾ annettiin 20. maaliskuuta 2000, ja sen soveltaminen alkoi 3. toukokuuta 2002. Direktiivin 2000/9/EY soveltamisalaan kuuluvien köysiratalaitteistojen keskeiset tyypit ovat raiteilla kulkevat köysiradat, korihissit, irrotettavat tuoli-hissit, köysipuristimilla kiinnitetyt tuoli-hissit, köysiriippuradat, kahden köyden varassa olevat korihissit, yhdistelmälaitteistot (jotka koostuvat useista köysiratatyypeistä kuten kori- ja tuoli-hisseistä) ja vetohissit.

2.8 Nyt – yli kymmenen vuotta myöhemmin – on köysiratalaitteistoja käsittelevää lainsäädäntöä eri syistä tarkistettava.

3. Ehdotuksen tiivistelmä

3.1 Ehdotuksen tarkoituksena on korvata direktiivi 2000/9/EY asetuksella ja mukauttaa direktiivi 2000/9/EY vuonna 2008 hyväksyttyyn tuotelainsäädäntöpakettiin ja etenkin uutta lainsäädäntökehystä koskevaan päätökseen N:o 768/2008/EY.

3.1.1 Uutta lainsäädäntökehystä koskevassa päätöksessä vahvistetaan yhteiset puitteet tuotteita koskevalle EU:n yhdenmukaistamislainsäädännölle. Nämä puitteet koostuvat säännöksistä, joita käytetään yleisesti EU:n tuotelainsäädännössä (esim. määritelmät, talouden toimijoiden velvollisuudet, ilmoitetut laitokset ja suoja mekanismit). Näitä yhteisiä säännöksiä on vahvistettu, jotta käytännössä varmistettaisiin direktiivien tehokkaampi soveltaminen ja valvonta. Mukaan on otettu uusia keinoja, kuten tuojien velvollisuuksia, jotka ovat olennaisen tärkeitä markkinoilla olevien tuotteiden turvallisuuden parantamisen kannalta.

3.1.2 Ehdotuksella pyritään myös ratkaisemaan tiettyjä ongelmia, joita on koettu direktiivin 2000/9/EY täytäntöönpanon yhteydessä. Viranomaisilla, ilmoitetuilla laitoksilla ja valmistajilla on ollut eriäviä näkemyksiä siitä, kuuluvatko tiettyntyyppiset laitteistot direktiivin 2000/9/EY soveltamisalaan ja onko ne sen vuoksi valmistettava ja sertifioitava direktiivin vaatimusten ja menettelyjen mukaisesti.

3.1.3 Myös siitä on ollut erilaisia näkemyksiä, pitäisikö tiettyjä laitteita pitää osajärjestelminä, infrastruktuurina vai turvakomponentteina.

3.1.4 Direktiivissä ei myöskään täsmennetä, mitä vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyjen tyyppiä osajärjestelmiin olisi sovellettava.

3.2 Nämä erilaiset näkemykset ovat johtaneet markkinoiden vääristymiseen ja talouden toimijoiden erilaiseen kohteluun. Kyseisten laitteistojen valmistajien ja ylläpitäjien on ollut muutettava laitteita tai teetettävä lisäsertifiointeja, mikä on johtanut lisäkustannuksiin ja viivästyksiin laitteistojen hyväksyntämenettelyissä ja käyttöönotossa.

3.3 Ehdotetulla asetuksella pyritään sen vuoksi lisäämään direktiivin 2000/9/EY soveltamisalan oikeudellista selkeyttä ja parantamaan näin asianomaisten säännösten täytäntöönpanoa.

⁽³⁾ EYVL L 106, 3.5.2000, s. 21

3.4 Direktiivissä 2000/9/EY on myös säännöksiä, jotka koskevat osajärjestelmien vaatimustenmukaisuuden arviointia. Siinä ei kuitenkaan määritellä konkreettisesti menettelyä, jota valmistajan ja ilmoitetun laitoksen tulisi noudattaa, eikä myöskään täsmennetä vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyjä, jotka ovat valmistajien käytettävissä turvakomponenttien osalta. Ehdotetussa asetuksessa mukautetaan osajärjestelmien osalta käytettävissä olevat vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyt turvakomponenttien tapauksessa jo sovellettaviin menettelyihin. Perustana käytetään tuotteiden kaupan pitämiseen liittyviä yhteisiä puitteita koskevassa päätöksessä N:o 768/2008/EY (uutta lainsäädäntökehystä koskeva päätös) vahvistettuja vaatimustenmukaisuuden arviointimoduuleja. Tässä yhteydessä siinä säädetään turvakomponentteihin sovellettavan nykyisen järjestelmän mukaisesti myös CE-merkinnän kiinnittämisestä sen osoittamiseksi, että tuote on asetuksen säännösten mukainen.

3.5 Ehdotuksessa otetaan huomioon eurooppalaisesta standardoinnista 25. lokakuuta 2012 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1025/2012⁽⁴⁾. Ehdotukseen sisältyvät seuraavat seikat:

- soveltamisalan selkeyttäminen sekä kuljettamiseen että vapaa-ajan käyttöön tarkoitettujen köysiratalaitteistojen osalta
- osajärjestelmiin sovellettavien vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyjen käyttöönotto perustuen turvakomponentteihin sovellettaviin nykyisiin vaatimustenmukaisuuden arviointimoduuleihin, jotka on mukautettu uutta lainsäädäntökehystä koskevaan päätökseen
- mukauttaminen uutta lainsäädäntökehystä koskevaan päätökseen.

Ehdotetun asetuksen soveltamisalaan eivät sisälly

- vapaa-ajankäyttöön markkinoilla tai huvipuistoissa tarkoitettut köysiratalaitteistot
- tietyt maataloudessa tai teollisuudessa käytettävät köysiratalaitteistot
- köysivetoiset laitteistot, joissa käyttäjät tai kantavat yksiköt ovat veden varassa.

3.6 Ehdotuksessa säilytetään turvakomponentteihin sovellettavat vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyt. Uutta lainsäädäntökehystä koskevan päätöksen mukaisesti siinä kuitenkin saatetaan vastaavat moduulit ajan tasalle.

3.7 Ehdotuksessa säilytetään vaatimus, että ilmoitetun laitoksen on osallistuttava kaikkien osajärjestelmien ja turvakomponenttien suunnittelu- ja tuotantovaiheeseen.

3.8 Ehdotuksella otetaan käyttöön osajärjestelmiin sovellettavat vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyt, jotka perustuvat uutta lainsäädäntökehystä koskevassa päätöksessä säädettyihin vaatimustenmukaisuuden arviointimoduuleihin. Lisäksi otetaan käyttöön osajärjestelmiä koskeva CE-merkintä, koska osajärjestelmiä ei ole syytä kohdella eri tavoin kuin turvakomponentteja.

3.9 Ehdotuksessa vahvistetaan ilmoitettuja laitoksia koskevia ilmoitusperusteita ja otetaan käyttöön ilmoittavia viranomaisia koskevia erityisvaatimuksia. Mukauttaminen uusiin tekniikoihin on tarpeen sähköisen ilmoittamisen mahdollistamiseksi. On tärkeää säätää ajanjaksosta, jonka aikana voidaan selvittää mahdolliset epäilykset tai huolenaiheet vaatimustenmukaisuuden arviointilaitosten pätevyyden suhteen, ennen kuin ne alkavat toimia ilmoitettuina laitoksina.

4. Yleistä

4.1 Koska nyt on osoittautunut, ettei direktiivien säännösten yhdenmukaista tulkintaa voida aina varmistaa, ETSK katsoo, että tällaisissa yhdenmukaistamispyrkimyksissä⁽⁵⁾, joilla on tarkoitus edistää tavaroiden vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla, varmistetaan yhdenmukainen tulkinta antamalla asetus. Tämän vuoksi ETSK kannattaa valintaa antaa asetus sekä päätöstä asettaa oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artikla.

4.1.1 Jos asetuksen täytäntöönpanon valvonta annetaan jäsenvaltioiden tehtäväksi, komission olisi valvottava täytäntöönpanon yhdenmukaisuutta.

4.2 Asetukseen on kuitenkin myös siirrettävä huolellisesti nykyisen direktiivin kiistatta hyvät elementit ja niihin perustuvat säännökset ja hyviksi osoittautuneet menettelyt⁽⁶⁾. Samalla on kiinnitettävä huomiota asetuksen uusien elementtien tarkkaan kielelliseen muotoiluun.

⁽⁴⁾ EUVL L 316, 14.11.2012

⁽⁵⁾ SEUTin 114 artikla.

⁽⁶⁾ On huomiota herättävää, että liitteissä tai artikloissa, jotka perustuvat päätökseen N:o 768/2008/EY (R2 artikla ja sitä seuraavat artikkelit), on useissa otantatesteissä havaittu puutteellisuksia.

4.2.1 Ei ole ymmärrettävää, miksi asetuksen otsikosta on poistettu ilmaus ”henkilökuljetukseen tarkoitettut”, vaikka johdanto-osan 8 kappaleessa nimenomaan todetaan, että soveltamisala on sama kuin direktiivin soveltamisala.

4.2.2 Tekniset termit eroavat osittain huomattavasti köysiratalaitteistoja koskevista yhdenmukaistetuista standardeista, ja ne olisi yhtenäistettävä.

4.2.3 Ehdotetun asetuksen (2 artiklan 2 kohdan a alakohdan) nykyisen sanamuodon pohjalta ei voida erotella selvästi toisistaan direktiivissä 95/16/EY tarkoitettuja hissejä (etenkään vinohissejä) ja raiteilla kulkevia köysiratoja. Asiaa koskevat tiedot, jotka esitetään johdanto-osan 11 kappaleessa, ovat riittämättömät eivätkä sovellu yksiselitteiseen luokitteluun käytännössä. On tärkeää, että voidaan edelleen rakentaa hissidirektiivissä tarkoitettuja vinohissejä erilaisia ulkokäyttö-tarkoituksia varten (laaksossa sijaitsevan pysäköintialueen ja korkealle rakennetun linnan tai vanhan kaupunkikeskustan väliset yhteydet, laskettelurinteiden väliset yhteydet jne.).

4.2.4 Ehdotuksen 2 artiklan 2 kohdan f alakohdassa suljetaan asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle veden varassa olevat laitteistot. Väärinkäsitysten ja erilaisten tulkintojen välttämiseksi asetukseen on lisätty johdanto-osan 12 kappale, joka ei kuitenkaan selvennä asiaa. Ehdotuksen 2 artiklan 2 kohdan f alakohtaa olisi tarkennettava siten, että siinä erotellaan direktiivissä 2000/9/EY määritellyn mukaiset ”köysivetoiset lauat” ja ”vesihiihtohissit”.

4.2.5 Henkilökuljetukseen tarkoitettuihin köysiratalaitteistoihin sovelletaan – toisin kuin muissa direktiiveissä (esimerkiksi konedirektiivissä) – säänneltyä lupamenettelyä, jotka määritellään jäsenvaltioissa. Näin ollen osajärjestelmissä ja turvakomponenteissa ei ole tarpeen ilmoittaa tuotenimeä eikä postiosoitetta, sillä EU-vaatimustenmukaisuusvakuutuksien⁽⁷⁾, joihin kyseiset tiedot sisältyvät, on oltava sekä laitteessa että toimivaltaisilla viranomaisilla. Jotta saadaan kuva kyseisen artiklan taloudellisesta merkityksestä, mainittakoon esimerkkinä, että köysipuristimilla kiinnitettyjen tuolihissien tapauksessa kyse olisi 500 kilvestä. Ehdotuksen 11 artiklaa (II luku) onkin muutettava siten, että poistetaan ensimmäisestä virkkeestä ilmaus ”osajärjestelmässä tai turvakomponentissa tai, jos se ei ole mahdollista, turvakomponentin pakkauksessa ja”.

4.2.6 Ehdotuksen 2 artiklan 2 kohdan d alakohdassa asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle suljetaan huvipuistoissa käytettävät köysiratalaitteistot, jotka on tarkoitettu yksinomaan vapaa-ajan käyttöön. On kysyttävä, mitä eroa on turvallisuusmääräysten tai olennaisten vaatimusten soveltamisessa, jos henkilö, joka on köysiratalaitteistossa, hyödyntää sitä yksinomaan vapaa-ajankäyttöön tai kuljetustarkoituksessa. Komitea suosittaakin, että tekstissä säilytetään vain ilmaus ”kiinteät ja siirrettävät markkina- ja huvipuistolaitteistot”.

4.2.7 Johdanto-osan 57 ja 58 kappaleissa sekä 41 artiklassa määritellään siirtymäsäännökset. Ehdotuksesta puuttuu kuitenkin yleinen toteamus, ettei ehdotettu asetusta koske jo toiminnassa olevia laitteistoja. Ehdotuksen 9 artiklaan onkin uutena 3 kohtana lisättävä seuraava köysiratalaitteistoista annetussa direktiivissä (johdanto-osan 28 kappale) oleva maininta: ”Kaikkien olemassa olevien laitteistojen muuttaminen uusia laitteita koskevien säännösten mukaiseksi ei ole välttämätöntä.” Lisäksi 9 artiklaan on nykyisen 3 kohdan jälkeen lisättävä säännöksiä, jotka mahdollistavat köysiratalaitteistojen ottamisen uudelleen käyttöön. ”Köysiratalaitteistot voidaan ottaa uudelleen käyttöön seuraavin edellytyksin:

- Kun köysiratalaitteistoja otetaan uudelleen käyttöön, on käytettävä turvakomponentteja ja osajärjestelmiä, joiden vaatimustenmukaisuus on arvioitu ja jotka on saatettu markkinoille direktiivin 2000/9/EY tai tämän asetuksen mukaisesti.
- Siirrettävän laitteiston on oltava sellaisessa teknisessä kunnossa, että sen turvallisuuden taso vastaa uudeleenkäyttöönnoton jälkeen uusien laitteistojen turvallisuustasoa.”

4.2.8 Ehdotuksen 36 artiklan 2 kohdassa säädetään, että ilmoitettujen laitosten on pyynnöstä toimitettava muille ilmoitetuille laitoksille tiedot myös vaatimustenmukaisuuden arvioinnin myönteisistä tuloksista. Ilmoitetut laitokset ovat riippumattomia instituutioita, jotka toimivat taloudellisin perustein. Jotta tässä yhteydessä vältetään tietämyksen siirto, on poistettava ilmaus ”ja pyynnöstä myös myönteisiin tuloksiin”.

4.3 ETSK on tyytyväinen siihen, että ehdotetulla asetuksella mukautetaan direktiivi 2000/9/EY vuonna 2008 hyväksyttyyn tuotelainsäädäntöpakettiin ja etenkin uutta lainsäädäntökehystä koskevaan päätökseen N:o 768/2008/EY, josta komitea on jo antanut myönteisen lausunnon⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Lähtökohtana on, että EY-vaatimustenmukaisuustodistukset säilyvät voimassa.

⁽⁸⁾ EUVL C 120, 16.5.2008, s. 1

5. Erityistä

Huomioita ehdotetun asetuksen muista johdanto-osan kappaleista ja artikloista

5.1 Ehdotetun asetuksen saksankielisessä toisinnossa käytetään usein ilmausta *konstruiert* (suunniteltu, rakennettu) tai *Konstruktion* (suunnittelu, rakentaminen) ilmauksen *geplant* (suunniteltu) tai *Planung* (suunnittelu) sijaan (joita käytetään direktiivissä 2000/9/EY). Tämä koskee saksankielistä toisintoa kokonaisuudessaan, esimerkiksi johdanto-osan 1 kappale, 1 artikla, 2 artiklan 1 kohta, 3 artiklan 1 kohta, 3 artiklan 3 kohta ja 8 artiklan 1 kohta.

5.2 Ehdotuksen 3 artiklan 4 kohdassa esitetty ”turvakomponenttien” määritelmä on mukautettava siten, että poistetaan sanat ”tai köysiratalaitteistoon”. Tämä johtuu siitä, että infrastruktuurissa, jota varten jäsenvaltiot asettavat menettelyjä, ei voi olla asetuksessa tarkoitettuja ”turvakomponentteja”, vaan ”turvallisuuden kannalta kriittisiä tekijöitä”.

5.3 Ehdotuksen 11 artiklan 9 kohdassa todetaan, että valmistajien on perustellusta pyynnöstä annettava toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle kaikki tiedot ja asiakirjat vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyn suhteen. Jotta varmistetaan, että komponentit, jotka on valmistettu yhdenmukaistettujen standardien mukaisesti (ja joita näin ollen koskee vaatimustenmukaisuusolettama), suljetaan tämän artiklan soveltamisalan ulkopuolelle, ehdotetaan seuraavaa tarkennusta 9 kohdan alkuun: ”Niiden komponenttien osalta, joita ei ole tuotu markkinoille yhdenmukaistettujen standardien mukaisesti, [v]almistajien on perustellusta pyynnöstä annettava – –.”

5.4 Ehdotuksen saksankielisen toisinnon johdanto-osan 8 kappaleessa käytetty ilmaus *Drahtseilbahn* (ilmassa kulkeva köysirata) on vieras eikä vastaa hollanninkielistä eikä englanninkielistä toisintoa.

5.5 Ehdotetussa asetuksessa – esimerkiksi johdanto-osan 17 kappaleessa – puhutaan ”huollosta”. Huolto on vain osa kunnossapitoa, johon kuuluvat tarkastus, huolto ja kunnostaminen. Tämän mukaisesti ilmaus ”huolto” olisi korvattava koko tekstissä ilmauksella ”kunnossapito”. Englanninkielisessä toisinnossa käytetty ilmaus *maintained* on oikea.

5.6 Köysiratalaitteistoista annetussa direktiivissä käytetty ilmaisu *grundlegende Anforderungen* (suom. huom. suomenkielisessä toisinnossa ”olennaiset vaatimukset”) on ehdotetussa asetuksessa korvattu ilmaisulla *wesentliche Anforderungen* (Olennaiset vaatimukset) (esim. 6 artikla). Englanninkielisessä toisinnossa käytetään edelleen ilmaisua *Essential requirements*, kuten direktiivissä 2000/9/EY. Ehdotetussa asetuksessa olisi kokonaisuudessaan käytettävä ilmausta *Grundlegende Anforderungen* (olennaiset vaatimukset).

5.7 Johdanto-osan 19 kappale ei liity mihinkään kohtaan tekstissä, ja se on näin ollen poistettava.

5.8 Johdanto-osan 23 kappale on harhaanjohtava, sillä siinä yhdistetään tavaroiden vapaa liikkuvuus ja turvallisuusanalyysi, ja se on näin ollen poistettava.

5.9 Ehdotuksen 1 artiklassa määritellään asetuksen kohde. Toisin kuin direktiivissä 2000/9/EY, aloja ”suunnittelu”, ”asennus” ja ”käyttöön ottaminen” ei ole otettu mukaan (suom.huom. ehdotetun asetuksen saksankielisessä toisinnossa käytetään ilmausta *Konstruktion* [suunnittelu, rakentaminen], direktiivin saksankielisessä toisinnossa ilmausta *geplant* [suunnitellaan]). Kyseiset alat on otettava mukaan, tai ehdotukseen on siirrettävä direktiivin teksti.

5.10 Ehdotuksen 3 artiklan 1 kohdassa esitettyä ”köysiratalaitteiston” määritelmää on vaikea ymmärtää. Määritelmä olisi otettava direktiivistä 2000/9/EY.

5.11 Ehdotuksen saksankielisen toisinnon 3 artiklan 8 kohdassa käytetty termi *Schleppaufzug* (vetohissi) olisi korjattava termiksi *Schlepplift*. Tämä korjaus on tehty myös tarkistettaessa asianomaisia yhdenmukaistettuja standardeja.

5.12 Koska 3 artiklan 12 kohdassa mainittu ”käyttöönotto” ei nimenomaan muutosten yhteydessä aina välttämättä koske koko laitteistoa, olisi tekstiä täydennettävä ilmaisulla ”tai sen osien”.

5.13 Ehdotuksen 8 artiklan 1 kohdassa on muutettu turvallisuusanalyysille asetettuja vaatimuksia sikäli, ettei vastuualueista enää säädetä. Koska turvallisuusanalyysi on kuitenkin rakennuttajalle tärkeä asiakirja, artiklaa olisi täydennettävä ilmauksella ”rakennuttajan tai tämän valtuutetun edustajan toimeksiannosta”.

5.14 Ehdotuksen 8 artiklan 2 kohdassa todetaan, että turvallisuusanalyysi on sisällytettävä turvallisuusselvitykseen. Direktiivissä 2000/9/EY todetaan kuitenkin, että turvallisuusanalyysin perusteella laaditaan turvallisuusselvitys, mikä on aivan eri asia. Komitea suosittelee, että direktiivin 4 artiklan 2 kohdan teksti siirretään asetukseen.

5.15 Ehdotuksen 9 artiklan 4 kohtaa on vaikea ymmärtää, ja se olisi korvattava direktiivin 2000/9/EY 12 artiklan sanamuodolla.

5.16 Ehdotuksen 10 artiklan 1 kohdan mukaan köysiratalaitteistoa saa pitää käytössä edelleen ainoastaan, jos turvallisuusselvityksessä vahvistetut ehdot täyttyvät. Laitteiston turvallisen käytön kannalta tärkeä asiakirja on käyttö- ja kunnossapito-ohjeet. Komitea suosittelee, että tekstiä muutetaan poistamalla ilmaus ”edelleen” ja korvaamalla ilmaus ”turvallisuusselvityksessä” ilmauksella ”9 artiklan 2 kohdassa mainituissa asiakirjoissa”.

5.17 Liitteessä määriteltyjen moduulien perusteella valmistaja voi toteuttaa vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyn vain yhdessä ilmoitetun laitoksen kanssa. Tämän mukaisesti 11 artiklan 2 kohdan tekstiä on mukautettava siten, että korvataan ilmaus ”suoritettava tai suorituttava” ilmauksella ”suorituttava”.

5.18 Ehdotuksen 11 artiklan 7 kohdassa mainittu käsite ”turvallisuustiedot” on epäselvä, ja sitä olisi tarkennettava.

5.19 Ehdotuksen 16 artiklassa viitataan ”ensimmäiseen kohtaan”, vaikka sitä ei ole.

5.20 Päätöksen N:o 768/2008/EY säännökset virallisesta vastalauseesta yhdenmukaistettuja standardeja vastaan (R9 tai R19 artikla) olisi sisällytettävä 17 artiklaan.

5.21 Ehdotuksen 18 artiklan 4 kohdassa piilee vaara, että se voisi koskea myös testilaitteistoja. Tämän välttämiseksi kohtaa olisi täydennettävä ilmauksella ”lukuun ottamatta testilaitteistoja”.

5.22 Ehdotuksen 19 artiklan 2 kohta voitaisiin ymmärtää siten, että myös jo markkinoille saatettujen osajärjestelmien tai turvakomponenttien vaatimustenmukaisuusvakuutusten olisi oltava ajan tasalla. Näin ollen ensimmäisen virkkeen loppuosa ”se on pidettävä jatkuvasti ajan tasalla” on korvattava ilmauksella ”se on osajärjestelmän tai turvakomponentin markkinoille saattamisen ajankohtana saatettava ajan tasalle”.

5.23 Ehdotuksen 21 artiklan 2 kohdassa vaaditaan, että myös osajärjestelmiin on kiinnitettävä CE-merkintä. Koska markkinoilla on vain osajärjestelmiä, joissa on ainakin yksi turvakomponentti ja joissa on näin ollen turvakomponentin CE-merkintä, on vaatimukseen suhtauduttava varauksin. Komitea suosittelee, että poistetaan ilmaus ”osajärjestelmän tai”.

5.24 Myös liite II on tarkistettava. Tarkistuksen on oltava kattava, ja kaikkien sidosryhmien on välttämättä osallistuttava siihen.

Bryssel 9. heinäkuuta 2014

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2007/36/EY muuttamisesta osakkeenomistajien pitkäaikaiseen vaikuttamiseen kannustamisen osalta sekä direktiivin 2013/34/EU muuttamisesta hallinnointi- ja ohjausjärjestelmää koskevan selvityksen tiettyjen osien osalta”

COM(2014) 213 final – 2014/0121 (COD)

(2014/C 451/14)

Esittelijä: **Michael Smyth**

Euroopan parlamentti päätti 16. huhtikuuta 2014 ja neuvosto 6. toukokuuta 2014 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 50 artiklan ja 114 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi direktiivin 2007/36/EY muuttamisesta osakkeenomistajien pitkäaikaiseen vaikuttamiseen kannustamisen osalta sekä direktiivin 2013/34/EU muuttamisesta hallinnointi- ja ohjausjärjestelmää koskevan selvityksen tiettyjen osien osalta

COM(2014) 213 final – 2014/0121 (COD).

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 23. kesäkuuta 2014.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 9.–10. heinäkuuta 2014 pitämässään 500. täysistunnossa (heinäkuun 9. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 188 ääntä puolesta 5:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Komission ehdotukset osakkeenomistajien oikeuksia koskevan direktiivin muuttamiseksi olisi nähtävä osana laajempaa pyrkimystä luoda Eurooppaan nykyistä vakaammat ja kestäväpohjaiset puitteet hallinnointi- ja ohjausjärjestelmiä ja investointeja varten. Ehdotuksissa keskeisellä sijalla on näkemys siitä, että jos osakkeenomistajia kannustetaan vaikuttamaan pitkäaikaisemmin, se parantaa julkisesti noteerattujen yhtiöiden toimintaedellytyksiä.

1.2 ETSK kannattaa osakkeenomistajien oikeuksia koskevaan direktiiviin sisällytettäviä säännöksiä, etenkin niitä, joiden avulla pyritään vahvistamaan johdon palkkioiden ja yritysten pitkän aikavälin tuloksen välistä yhteyttä.

1.3 ETSK panee merkille, että komissio toteaa vaikutustenarviointia käsittelevässä asiakirjassaan, että ehdotukset lisäävät julkisesti noteerattujen yhtiöiden hallinnollista taakkaa vain hyvin vähän. Tätä seikkaa on tärkeää tarkastella direktiivin jälkiarvioinnin yhteydessä.

1.4 ETSK yhtyy näkemykseen, että sijoittajat pystyvät tekemään valvotuneempia päätöksiä ja sitoutuvat todennäköisesti tiiviimmin sijoitustensa kohdeyhtiöihin, jos investointipolitiikan vaikutuksista tiedotetaan nykyistä avoimemmin. Tämä johtanee julkisesti noteerattujen yhtiöiden tuloksen paranemiseen pitkällä aikavälillä.

1.5 Poliittiset päättäjät ovat finanssikriisin alettua ottaneet haasteekseen muuttaa Euroopan yritys- ja finanssisektorilla vallitsevaa ajattelutapaa siten, että lyhyen aikavälin tuloksiin keskittymisen sijaan painotettaisiin kestäväpohjaisempia pitkän aikavälin investointinäkymiä. Sikäli kuin tällainen muutos on mahdollista saada aikaan sääntelyn keinoin, komissio on oikeilla jäljillä.

2. Direktiivin taustaa

2.1 Komission ehdottama direktiivi on osa kokonaisuutta, johon kuuluu muitakin Euroopan talouden pitkäaikaisen rahoituksen parantamiseen tähtääviä aloitteita. Sen lähtökohtana on näkemys siitä, että jos osakkeenomistajia kannustetaan vaikuttamaan pitkäaikaisemmin, se parantaa julkisesti noteerattujen yhtiöiden toimintaedellytyksiä. Ehdotukset pohjautuvat yritysten hallinnointi- ja ohjausjärjestelmää käsitelleen laajan sidosryhmäkuulemisen tuloksiin. Vuonna 2010 komissio antoi vihreän kirjan aiheesta "Rahoituslaitosten hallinto- ja ohjausjärjestelmät sekä palkka- ja palkkiokäytännöt" ⁽¹⁾ ja sen jälkeen vuonna 2011 toisen vihreän kirjan EU:n yritysten hallinnointi- ja ohjausjärjestelmien kehyksestä ⁽²⁾. Näiden kuulemismenettelyjen pohjalta julkaistiin vuonna 2012 "Toimintasuunnitelma: eurooppalainen yhtiöoikeus sekä yritysten hallinnointi- ja ohjausjärjestelmä – nykyaikainen oikeudellinen kehys aiempaa sitoutuneemmille osakkeenomistajille ja kestävää liiketoimintaa harjoittaville yrityksille" ⁽³⁾.

2.2 Direktiivin pohjana on vaikutustenarviointi, jossa tarkastellaan puutteita yritysten hallinnointi- ja ohjausjärjestelmien pääasiallisten osapuolten suhteissa eli nk. päämies-agentti-suhteessa. Tällä tarkoitetaan agenttien (johtajien) ja päämiesten (osakkeenomistajat, mm. yhteisösijoittajat, omaisuudenhoitajat ja valtakirjaneuvonantajat) suhdetta. Arvioinnissa havaittiin seuraavat viisi puutetta: i) yhteisösijoittajien ja omaisuudenhoitajien riittämätön vaikuttaminen, ii) liian löyhät siteet yritysjohtajien palkkauksen ja tulosten välillä, iii) osakkeenomistajien harjoittaman lähipiiriliiketoimien valvonnan vähäisyys, iv) avoimuuden puute valtakirjaneuvonantajien toiminnassa ja v) sijoittajien vaikeudet käyttää arvopapereista johtuvia oikeuksiaan sekä oikeuksien käyttämisen kalleus.

2.3 Komissio on pohtinut mahdollisia toimintavaihtoehtoja kunkin ongelman ratkaisemiseksi ja on valinnut seuraavat viisi toimenpidekokonaisuutta:

- 1) pakolliset läpinäkyvyysvaatimukset, jotka koskevat yhteisösijoittajien ja omaisuudenhoitajien äänestämistä ja vaikuttamista sekä tiettyjä omaisuudenhoitojärjestelyihin liittyviä näkökohtia
- 2) palkitsemisjärjestelmän ja yksittäisten palkitsemisten julkistaminen sekä osakkeenomistajien suorittama äänestys
- 3) tärkeiden lähipiiriliiketoimien läpinäkyvyyden lisääminen ja riippumattoman lausunnon antaminen niistä sekä olennaisimpien liiketoimien antaminen osakkeenomistajien hyväksyttäväksi
- 4) valtakirjaneuvonantajien menetelmiä ja eturistiriitoja koskevat sitovat tiedonantovaatimukset
- 5) sellaisen kehityksen luominen, joka antaa julkisesti noteeratuille yhtiöille mahdollisuuden saada tietoonsa, ketkä ovat niiden osakkeenomistajia, ja jossa välittäjien edellytetään toimittavan nopeasti osakkeenomistajia koskevat tiedot ja helpottavan osakkeenomistajien oikeuksien käyttöä.

3. Direktiiviin sisältyvät toimenpiteet

3.1 Osakkeenomistajien toiminnan avoimuuden lisäämiseksi komissio vaatii yhteisösijoittajia julkistamaan, miten niiden pääomasijoitusstrategia on sovitettu yhteen niiden velkojen kanssa ja miten se vaikuttaa pitkällä aikavälillä varojen tuottoon. Lisäksi jos yhteisösijoittajat käyttävät omaisuudenhoitajien palveluja, niiden olisi julkistettava kyseisen järjestelyn pääkohdat eli muun muassa omaisuudenhoitajien ja yhteisösijoittajien yhteensovitetut edut, sijoitusstrategiat, strategian aikahorisontti, omaisuudenhoitajan tulosten arviointitapa, tavoitteeksi asetettu salkun kiertonopeus jne. Omaisuudenhoitajien tulee vastaavasti ilmoittaa yhteisösijoittajille kuuden kuukauden välein, miten niiden sijoitusstrategiassa noudatetaan sovittua järjestelyä.

3.2 Johtajien palkan ja tulosten välisen kytköksen osalta komissio on huolissaan siitä, että johtajien palkan puutteellinen valvonta voi heikentää yritysten pitkän aikavälin tuloksia. Yhtiöiden hallitusten tai hallintoneuvostojen tulisi kehittää palkitsemisjärjestelmää. Julkisesti noteeratut yhtiöt veloitetaan julkistamaan yksityiskohtaiset tiedot palkitsemisjärjestelmästä ja yksittäisten johtajien palkitsemisesta. Osakkeenomistajille annetaan oikeus hyväksyä palkitsemisjärjestelmä ja se, miten järjestelmää on sovellettu edellisellä vuonna. Ehdotetussa direktiivissä jätetään palkitsemisen tasosta ja ehdoista päättäminen yhtiön ja sen osakkeenomistajien tehtäväksi.

⁽¹⁾ COM(2010) 284 final.

⁽²⁾ COM(2011) 164 final.

⁽³⁾ COM(2012) 740 final.

3.3 Lähipiiriliiketoimiin liittyvässä ongelmassa keskeistä on näkemys, että osakkeenomistajat eivät yleensä saa riittävästi tietoa suunnitelluista liiketoimista eikä niillä ole riittäviä keinoja vastustaa (sääntöjenvastaisia) liiketoimia. Julkisesti noteerattujen yhtiöiden tulee siksi saada osakkeenomistajien hyväksyntä lähipiiriliiketoimille, jotka ovat yli 5 prosenttia yhtiön varoista. Lisäksi yhtiöiden on julkistettava lähipiiriliiketoimet, jotka ovat yli 1 prosenttia niiden varoista, ja pyydyttävä niistä riippumattoman kolmannen osapuolen arvio. Poikkeuksena ovat liiketoimet yhtiön ja sen konsernin niiden jäsenten välillä, jotka ovat kokonaan kyseisen yhtiön omistuksessa.

3.4 Valtakirjaneuvonantajat antavat sijoittajille suosituksia siitä, miten julkisesti noteerattujen yhtiöiden yhtiökokouksissa kannattaa äänestää. Valtakirjaneuvonantajien käyttö on yleistynyt etenkin siksi, että sijoittajien hallussaan pitämiin osakkeisiin liittyvät kysymykset ovat niin monimutkaisia erityisesti valtioiden rajat ylittävissä tilanteissa. Valtakirjaneuvonantajat antavat suosituksia sijoittajille, joiden sijoitussalkut ovat erittäin kansainvälisiä ja pitkälle hajautettuja, ja vaikuttavat merkittäväällä tavalla äänestyskäyttäytymiseen ja sitä kautta yritysten hallinnointi- ja ohjausjärjestelmään. Komissio löysi vaikutustenarviointitutkimuksessaan näyttöä, joka herättää epäilyjä valtakirjaneuvonantajien antamien neuvojen laadusta ja paikkansapitävyydestä sekä tavasta käsitellä eturistiriitatapauksia. Valtakirjaneuvonantajista ei ole annettu EU-tason lainsäädäntöä, joskin eräissä jäsenvaltioissa on käytössä ei-sitovia käytännesääntöjä. Valtakirjaneuvonantajat veloitetaan jatkossa toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet, joilla varmistetaan, että niiden antamat äänestys-suositukset ovat tarkkoja ja luotettavia ja perustuvat kaikkien tarvittavien tietojen perusteelliseen analysointiin ja että niihin eivät vaikuta olemassa olevat tai mahdolliset eturistiriidat. Valtakirjaneuvonantajat pyrkivät tietojemme mukaan parhaillaan saamaan Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen hyväksynnän vapaaehtoisille käytännesäännöille, ja tämä onkin kannatettavaa.

3.5 Sijoittajien on vaikeaa käyttää osakkeista johtuvia oikeuksiaan varsinkin, jos osakkeita pidetään hallussa yli rajojen. Vaikeudet johtuvat pääasiassa siitä, että yhtiöillä on vaikeuksia tunnistaa sijoittajia, tietoja ei siirretä oikea-aikaisesti yhtiöiltä osakkeenomistajille ja rajojen yli hallussa pidettäviin arvopapereihin liittyy hintasyrjintää. Jäsenvaltiot veloitetaan varmistamaan, että välittäjät tarjoavat julkisesti noteeratuille yhtiöille mahdollisuuden saada selville, keitä niiden osakkeenomistajat ovat. Jos julkisesti noteerattu yhtiö ei halua kommunikoida suoraan osakkeenomistajiensa kanssa, yhtiön on toimitettava osakkeista johtuvien oikeuksien käyttöön liittyvät tiedot välittäjälle vakiomuodossa ja oikea-aikaisesti. Välittäjien tulee puolestaan auttaa osakkeenomistajia käyttämään oikeuksiaan, kuten oikeuttaan äänestää tai valtuuttaa muu taho äänestämään puolestaan, sekä tiedottaa asiasta osakkeenomistajille.

4. Huomioita direktiivistä

4.1 Komissio katsoo, että ehdotetussa direktiivissä esitetyt toimenpiteet todennäköisesti lisäävät julkisesti noteerattujen yhtiöiden hallinnollista taakkaa vain hyvin vähän. Sikäli kuin ne velvoittavat yhtiöt antamaan oikea-aikaista ja merkityksellistä tietoa osakkeenomistajille, ne edustavat hyvää käytännettä ja niitä olisikin tarkasteltava tässä valossa. Komitea huolestuttaa mahdollinen hallinnollinen lisätaakka pienempien julkisesti noteerattujen yhtiöiden kohdalla. Komissio sitoutuu arvioimaan direktiiviä viiden vuoden kuluttua sen soveltamisen aloittamisesta, mutta ETSK katsoo, että arviointi tulisi tehdä aiemmin, sillä ehdotukset tulevat todennäköisesti voimaan vasta aikaisintaan 18 kuukauden kuluttua.

4.2 ETSK kannattaa palkitsemisjärjestelmään ja johtajien palkan ja tulosten väliseen kytkökseen liittyviä komission ehdotuksia, joilla parannetaan osakkeenomistajien mahdollisuuksia valvoa johtajien palkkausta⁽⁴⁾. Vaikka palkkion tasosta päättäminen jää edelleen yhtiön hallituksen tehtäväksi, osakkeenomistajien äänestysvaatimus lisäänee hallituksen ja osakkeenomistajien vastavuoroista sitoutumista.

4.3 Näkemys, että sijoittajat pystyvät tekemään valvetuneempia päätöksiä ja sitoutuvat todennäköisesti tiiviimmin sijoitustensa kohdeyhtiöihin, jos investointipolitiikan vaikutuksista tiedotetaan nykyistä avoimemmin, on looginen. Jos näin onnistutaan edistämään osakkeenomistajien pitkäaikaista vaikuttamista, tämä auttaa samalla parantamaan yhtiöiden tehokkuutta ja tuloksia.

⁽⁴⁾ EUVL C 271, 19.9.2013, s.70

4.4 Ehdotukset ovat johdonmukaisia vakavaraisuusdirektiiviin⁽⁵⁾ ja -asetukseen (CRD IV)⁽⁶⁾ sisältyvien palkitsemisjärjestelmiä koskevien säännösten kanssa ja täydentävät nykyisiä sääntöjä, joita sovelletaan yhteisösisjoittajiin ja omaisuudenhoitajiin yhteissijoitusyrityksiä koskevan direktiivin, rahoitusmarkkinadirektiivin ja vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajia koskevan direktiivin mukaisesti. Direktiiviä tulisikin arvioida osana tätä paljon laajempaa uudistettua sääntely-ympäristöä.

4.5 Lisäksi ehdotukset soveltuvat hyvin EU:n yleiseen yritysten hallinnointi- ja ohjausjärjestelmää koskevaan kehykseen, jossa jäsenvaltioiden annetaan toimia omien tapojensa ja käytänteidensä kanssa yhdenmukaisemmissa puitteissa. Direktiivissä on myös ehdotuksia, joissa keskitytään nimenomaan valtioiden rajat ylittävään ulottuvuuteen, ja niissä korostuu tarve antaa avoimuutta ja vaikuttamista koskevia sääntöjä EU:n tasolla.

4.6 ETSK hyväksyy sen, että osakkeenomistajien oikeuksia koskevan direktiivin tarkistusehdotusten pääasiallisena tavoitteena on lisätä osakkeenomistajien pitkäaikaista vaikuttamista, mutta katsoo, että pitkäaikaisen vaikuttamisen tulisi koskea kaikkia sidosryhmiä, myös työntekijöitä, ja ehdottaa, että komissio pohtisi mahdollisuuksia ottaa työntekijät nykyistä paremmin mukaan rakentamaan yhtiön arvoa pitkällä aikavälillä⁽⁷⁾.

4.7 Komissio toteaa ehdotuksessaan seuraavaa: "[– –] osakkeenomistajien oikeuksia koskevan direktiivin tarkistamis-ehdotuksessa yleisenä tavoitteena on edistää EU:n yritysten pitkän aikavälin kestävyyttä, luoda suotuisa ympäristö osakkeenomistajille ja parantaa äänioikeuksien käyttöä yli rajojen tehostamalla pääomasijoitusketjua. Näin pyritään edistämään kasvua, työpaikkojen luomista sekä EU:n kilpailukykyä." Tämä liittyy parhaillaan käynnissä olevaan finanssialan uudistukseen. Muutos on perinpohjainen: tavoitteena on muuttaa Euroopan yritys- ja finanssisektorilla vallitsevaa ajattelutapaa siten, että lyhyen aikavälin tuloksiin keskittymisen sijaan painotetaan kestäväpohjaisempia pitkän aikavälin investointinäkymiä. Tehtävä ei ole helppo. Sikäli kuin tällainen muutos on mahdollista saada aikaan sääntelyn keinoin, komissio on oikeilla jäljillä.

Bryssel 9. heinäkuuta 2014

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

⁽⁵⁾ EUVL L 176, 27.6.2013, s. 338

⁽⁶⁾ EUVL L 176, 27.6.2013, s. 1

⁽⁷⁾ EUVL C 161, 6.6.2013, s.35

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille Euroopan talouden pitkäaikaisesta rahoituksesta”

COM(2014) 168 final

(2014/C 451/15)

Esittelijä: **Michael Smyth**

Toinen esittelijä: **Vincent Farrugia**

Euroopan komissio päätti 14. maaliskuuta 2014 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille Euroopan talouden pitkäaikaisesta rahoituksesta

COM(2014) 168 final.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 17. kesäkuuta 2014.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 9.–10. heinäkuuta 2014 pitämässään 500. täysistunnossa (heinäkuun 9. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 139 ääntä puolesta ja 2 vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK on yleisesti tyytyväinen komission tiedonantoon, joka on jatkoa vihreälle kirjalle Euroopan talouden pitkäaikaisesta rahoituksesta ⁽¹⁾. Se on myönteinen askel poliittisessa keskustelussa siitä, miten Euroopan pitkän aikavälin investointitarpeisiin voidaan parhaiten vastata.

1.2 ETSK toteaa, että komission tulee toimia toimivalta-alojensa rajoissa ja samalla kannustaa tekemään tarvittavat institutionaaliset ja poliittiset muutokset maailmanlaajuisella tasolla ja jäsenvaltioissa. Tämä on erityisen tärkeää, kun ajatellaan kansallisia ja kansainvälisiä sääntelyjärjestelmiä, jotka vaikuttavat pidemmän aikavälin investointipäätöksiin. Esimerkiksi monien jäsenvaltioiden verotusjärjestelmässä suositaan yritysten velkarahoitusta, mikä kannustaa yrityksiä käyttämään velkarahaa mieluummin kuin osakkeita rahoituksen lähteenä. Jotta yritysten pitkäaikainen rahoitus olisi monipuolisempaa ja vakaampaa, jäsenvaltioita on kannustettava edistämään pääomasijoitusten käytön lisäämistä. Komission tulisi jatkaa tämän asian eteenpäin viemistä.

1.3 Useimmat komission tiedonannossa esitetyistä ehdotuksista ovat perusteltuja ja johdonmukaisia pitkäaikaisten investointien kehittämistavoitteen kanssa, mutta niiden toteuttamiseen tarvitaan jonkin verran aikaa. Uusia pitkäaikaisia investointivälineitä (kuten Eurooppa 2020 -hankejoukkolainat) tarvitaan nyt, ja ETSK kehottaakin komissiota ottamaan ne nopeasti käyttöön.

1.4 Pankkiunionin valmiiksi saattaminen on olennainen osatekijä talouden pitkäaikaisen rahoituksen edistämisen yhteydessä. Pitkäaikaista investointia tulisi tukea rahapolitiikalla eli sekä sijoittajille että säästäjille soveltuvilla korkotasoilla. ETSK on tyytyväinen komission aikomukseen tutkia valtioiden rajojen yli kulkevia hajanaisia säästövirtoja sekä arvioida EU:n laajuisen säästötuotteen kehittämisen toteutettavuutta.

1.5 ETSK katsoo, että nyt on ainutlaatuinen tilaisuus laatia, kehittää ja toteuttaa pitkäaikaisia investointeja koskeva EU:n kehys, joka pohjautuu muun muassa komission, kansainvälisen rahoitusinstituutin (IIF) ja *Group of Thirty* -asiantuntijaryhmän tekemään perinpohjaiseen analyysityöhön. Kestäväpohjaisen pitkäaikaisen rahoituksen esteet ovat hyvin tiedossa, ja ne on nyt ratkaistava. Keskeisiä haasteita on viisi:

- sijoittajien kannustaminen tekemään pitkäaikaisempia investointipäätöksiä
- pitkäaikaisiin investointeihin keskittyvien uusien välittäjien ja uusien instrumenttien luominen

⁽¹⁾ COM(2013) 150 final/1 ja COM(2013) 150 final/2.

- velka- ja osakepääomamarkkinoiden kehittäminen rahoitusinstrumenttien valikoiman laajentamiseksi
- sen varmistaminen, että pääoman liikkuminen valtioiden rajojen yli on hallittua ja tukee pitkäaikaisia investointeja
- parempien järjestelmäanalyysien kehittäminen tulevan sääntelypolitiikan määrittelemistä varten.

ETSK:n mielestä tiedonanto osoittaa, että näiden tavoitteiden saavuttamisessa on edistytty, ja kehottaa komissiota jatkamaan ja vauhdittamaan tätä kehitystä tulevissa pitkäaikaisesta rahoitusta käsittelevissä ehdotuksissaan.

2. Pitkäaikaisesta rahoitusta käsitelleen vihreän kirjan jatko

2.1 Tarkasteltavana oleva tiedonanto on komission punnittu vastaus onnistuneeseen kuulemisprosessiin, jonka se oli käynnistänyt maaliskuussa 2013 julkaisemalla vihreän kirjan Euroopan talouden pitkäaikaisesta rahoituksesta ⁽²⁾. Siinä esitetään ehdotuksia ja toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on puuttua yksityisten ja julkisten pitkäaikaisen rahoituksen lähteiden lisäämisen esteisiin. Komissio on sitä mieltä, että vaikka pankeilla on jatkossakin tärkeä rooli pitkäaikaisen rahoituksen tarjoajina, myös vaihtoehtoisia, muita kuin pankkialan rahoituslähteitä, kuten julkista rahoitusta, yhteisösjoiittajia (vakuutusyhtiöt ja eläkerahastot), perinteisiä tai vaihtoehtoisia sijoitusrahastoja, valtio-omisteisia säätiöitä jne. tulisi kannustaa tarjoamaan tällaista rahoitusta.

2.2 Tiedonannossa ehdotetuissa toimita keskitytään

- i) yksityisten pitkäaikaisen rahoituksen lähteiden lisäämiseen
- ii) julkisen rahoituksen käytön tehostamiseen
- iii) pääomamarkkinoiden kehittämiseen
- iv) pk-yritysten rahoituksensaantimahdollisuuksien parantamiseen
- v) yksityisen rahoituksen hankkimiseen infrastruktuurille
- vi) kestävän finanssipolitiikan toimintaympäristön parantamiseen.

Komissio on julkaissut myös ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavista laitoksista annetun direktiivin tarkistamista koskevan ehdotuksen ⁽³⁾, jonka tarkoituksena on tukea työeläkkeiden jatkokehittämistä, sillä työeläkelaitokset ovat EU:ssa tärkeitä pitkäaikaisia investointeja tekeviä sijoittajia, sekä tiedonannon joukkorahoituksesta ⁽⁴⁾, joka on yhä tärkeämpi rahoituslähde pk-yrityksille.

3. Ehdotetut toimet

3.1 Yksityisten pitkäaikaisen rahoituksen lähteiden lisääminen

3.1.1 Pankeille tulee asettaa tiukempia pääoma- ja maksuvalmiusvaatimuksia niiden selviytymiskyvyn parantamiseksi, mutta toisaalta pankkeihin ei haluta kohdistaa liiallisia rajoituksia, sillä tämä vähentäisi niiden halukkuutta myöntää pitkäaikaisesta rahoitusta reaaliataloudelle. Näiden kahden tavoitteen välillä on väistämättä jännite, eikä tasapainon löytäminen näiden tärkeiden julkisen politiikan tavoitteiden välillä ole helppoa. Komissio aikoo tutkia pääomavaatimuksia koskevan sääntelyn asianmukaisuutta pitkäaikaisen rahoituksen näkökulmasta ja arvioida, missä määrin maksuvalmiusvaatimusta ja pysyvän varainhankinnan vaatimusta koskevat ehdotukset voivat haitata pitkäaikaisen rahoituksen saantia pankkialalta.

3.1.2 Komissio katsoo, että kun pankkialan uudistukset ja pankkiunioni on saatettu valmiiksi, luottamus finanssialaan palautuu ja finanssimarkkinoiden pirstaleisuus vähenee huomattavasti. Erityisesti viimeaikaiset ehdotukset pankkien rakenneuudistuksista, joissa keskeiset reaaliatalouden rahoitustoiminnot erotetaan riskialttiista kaupankäyntiin liittyvistä toiminnoista, luovat olosuhteet, joissa pankit voivat hoitaa perinteisiä tehtäviään ⁽⁵⁾. ETSK on ilmaissut rakenneuudistus-paketista antamassaan lausunnossa kannattavansa komission ehdotuksia.

⁽²⁾ COM(2013) 150 final/1 ja COM(2013) 150 final/2.

⁽³⁾ COM(2014) 167 final.

⁽⁴⁾ COM(2014) 172 final.

⁽⁵⁾ Näitä ehdotuksia käsitellään ETSK:n lausunnossa "Pankkien rakenteen uudistaminen" (ei vielä julkaistu virallisessa lehdessä).

3.1.3 Tiedonannon ehkä kiinnostavin anti liittyy vakuutusyhtiöihin ja eläkerahastoihin sovellettaviin sääntöihin pitkäaikaisen rahoituksen alalla. Solvenssi II -direktiivi tulee voimaan vuoden 2016 alussa, ja sen nojalla vakuutuksenantajat voivat vapaasti sijoittaa kaikenlaisiin omaisuuseriin, joihin sovelletaan "varovaisuusperiaatetta". Tämä saattaa hyvinkin edistää arvopaperistettujen instrumenttien kestäväpohjaisten markkinoiden kehittymistä. Eläkerahastojen alalla on ehdotettu, että laadittaisiin yhdessä Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen (EIOPA) kanssa kehys, jonka avulla luotaisiin Eurooppaan yksilöllisten eläkkeiden sisämarkkinat. Näin olisi mahdollista lisätä pitkäaikaisten säästöjen määrää.

3.1.4 ETSK kehottaa, että komissio tutkii yksityisten pitkäaikaisten investointien rahoituslähteiden lisäämiseksi myös mahdollisuutta käyttää valtio-omisteisia rahastoja yleisempien pitkäaikaisten lähteiden kuten eläkerahastojen ja suurten vakuutuksenantajien rinnalla.

3.1.5 Vihreään kirjaan antamassaan vastauksessa⁽⁶⁾ ETSK suositteli, että komissio tutkisi EU:n laajuisen säästötilin käyttöönottoa pitkäaikaisten säästöjen hyödyntämiseksi. Komissio aikoo nyt tutkia tällaisen valtioiden rajat ylittävän EU:n säästötuotteen luomisen mahdollisia esteitä.

3.2 Julkisen rahoituksen käytön tehostaminen

3.2.1 Edistääkseen julkisen rahoituksen tehokkaampaa käyttöä pitkäaikaisessa rahoituksessa komissio aikoo toteuttaa toimenpiteitä, joilla kannustetaan tiiviimpään yhteistyöhön kansallisten ja alueellisten kehityspankkien, EIP:n/EIR:n ja muiden monenvälisten kehityspankkien, kuten Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin, välillä. Irlannissa äskettäin perustettu strateginen pankkiyhtymä *Strategic Banking Corporation of Ireland*, joka on Irlannin hallituksen, EIP:n ja KfW-pankin⁽⁷⁾ yhteisyritys ja joka aikoo lainata noin 800 miljoonaa euroa Irlannin pk-yrityksille, on hyvä esimerkki tästä lähestymistavasta. Vastaava ehdotus on esitetty myös kansallisten vientiluottolaitosten koordinoimien ja yhteistyön parantamisesta. Ehdotukset ovat kannatettavia.

3.3 Pääomamarkkinoiden kehittäminen

3.3.1 Monien komission ehdotusten tavoitteena on puuttua Euroopan alikehittyneiden pääomamarkkinoiden ongelmaan. Tiedonannossa todetaan, että vaikka yritysten joukkolainamarkkinat ovat kasvaneet viime vuosina, ne ovat edelleen (Euroopan osakemarkkinoiden tapaan) pirstaleiset eivätkä houkuttele pk-yrityksiä ja markkina-arvoltaan keskuuria yrityksiä pitkäaikaisen rahoituksen lähteinä. Hajanaisuuteen puuttumiseksi on tarkoitus tutkia, ovatko lisätoimenpiteet MiFID II -direktiivin⁽⁸⁾ lisäksi tarpeen vakaiden ja likvidien jälkimarkkinoiden luomiseksi yritysten joukkolainoilla käytävälle kaupalle. Lisäksi aiotaan tutkia, olisiko yhteissijoitusyritysten⁽⁹⁾ järjestelmää laajennettava koskemaan pk-yritysten kasvumarkkinoilla listattuja arvopapereita.

3.3.2 Arvopaperistamisen käsite on finanssikriisin alettua liitetty automaattisesti Yhdysvaltain *subprime*-kiinnityslainoihin ja niistä seuranneisiin vakuudellisiin velkasitoumuksiin ja luottoriskijohdannaisiin. Johdannaismarkkinoiden katastrofaalinen romahdus ei johtunut omaisuuserien arvopaperistamisesta sinänsä, vaan riittämättömästä sääntelystä ja sekä ostajien että myyjien tietämättömyydestä ja ahneudesta. Arvopaperistaminen on nyt palannut vahvasti takaisin poliittiselle ohjelmalistalle. Riskin säilyttämistä koskevat vaatimukset ovat olleet käytössä EU:ssa vuodesta 2011, ja julkistamisvelvoitteita on tiukennettu, jotta sijoittajat voivat saada paremman käsityksen sijoitustensa kohteena olevista rahoitusinstrumenteista. Komission mukaan nyt olisi mahdollista luoda kestäväpohjaiset arvopaperistamismarkkinat, joilla kaupankäynnin kohteena olevat omaisuusvakuudelliset arvopaperit eriytetään asianmukaisesti vakavaraisuuden perusteella. ETSK kannattaa periaatteessa arvopaperistamisen asteittaista käyttöönottoa mutta kehottaa huolehtimaan tarkoin siitä, että sen toteuttamista säännellään asianmukaisesti.

3.3.3 Komissio sitoutuu tekemään yhteistyötä Baselin pankkivalvontakomitean ja kansainvälisen arvopaperimarkkina-valvojen järjestön (IOSCO) kanssa kehittääkseen ja pannaakseen täytäntöön maailmanlaajuisia standardeja, jotka koskevat riskin säilyttämistä, avoimuutta ja johdonmukaisuutta arvopaperistamismarkkinoilla. Komissio aikoo myös tarkastella katettujen joukkolainojen kohtelua vakavaraisuusasetuksessa uudelleen tämän vuoden loppuun mennessä, jotta voidaan luoda perusta yhdyntyille katettujen joukkolainojen markkinoille. Tämän uudelleentarkastelun pohjalta on tarkoitus käynnistää pikaisesti tutkimus katettuja joukkolainoja koskevasta EU:n kehiksestä.

⁽⁶⁾ EUVL C 327, 12.11.2013, s. 11.

⁽⁷⁾ Saksan valtion omistama kehityspankki.

⁽⁸⁾ Rahoitusmarkkinadirektiivi.

⁽⁹⁾ Siirtokelpoisiin arvopapereihin kohdistuvaa yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavat yritykset, direktiivit 2001/107/EY ja 2001/108/EY.

3.3.4 Tiedonannossa tarkastellaan myös suunnattuja osakeanteja, joiden katsotaan voivan tarjota realistisen vaihtoehdon pankkien luotonannolle ja julkisten yritysten joukkolainojen liikkeeseenlaskulle. Tältä pohjalta aiotaan analysoida suunnattujen osakeantien markkinoiden hyviä käytänteitä Euroopassa ja muualla ja laatia ehdotuksia osakeantien käytön laajentamiseksi EU:ssa.

3.4 Pk-yritysten rahoituksensaantimahdollisuuksien parantaminen

3.4.1 Tiedonannossa käsitellään myös hankalaa kysymystä pk-yritysten pitkäaikaisen rahoituksen saannista. Aihe kuului vuonna 2011 julkaistun pk-yritysten rahoitusta koskevan toimintasuunnitelman piiriin, ja jonkin verran edistystä on sen jälkeen tapahtunut. Pk-yrityksiä koskevien riittävien, vertailukelpoisten, luotettavien ja helposti saatavien luottotietojen puuttuminen mainitaan suurimpana pääomamarkkinoille pääsyn esteenä. Yksi syy näihin puutteisiin on kansallisten tiedonlähteiden hajanaisuus.

3.4.2 Uudessa kansainvälisen rahoitusinstituutin (IIF) vaikutusvaltaisessa tutkimuksessa⁽¹⁰⁾ tämän tietoon liittyvän epäsymmetrian todettiin olevan suuri este pk-yritysten rahoituksensaannille, olipa kyse lyhyt- tai pitkäkestoisesta rahoituksesta. IIF on ehdottanut useita toimia näiden esteiden madaltamiseksi. Niihin kuuluu digitaalisten arkistojen laajamittaisempi hyödyntäminen ja siihen liittyvä vakiomuotoinen tietojen toimittaminen kaupparekistereille, tilastotietokantoille, pankkien luottoluokitukseseen ja muille lainantantajille. Nämä luottoriskitietojen kansalliset tietokannat olisi määrää yhdistää Euroopan tietovarastoon (*European Data Warehouse*), mikä mahdollisesti lopulta johtaisi Euroopan luottorekisterikeskuksen perustamiseen. IIF kehottaa asettamaan koko EU:ssa sovellettavat normit tiedonkeruuta ja raportointia varten, jotta yritysten ja maiden rajat ylittävät analyysit käyvät mahdollisiksi. Kun saadaan parempia, ajantasaisempia tietoja pk-yritysten taloudellisesta tuloksesta, luotonantajien pitäisi pystyä arvioimaan riskit tarkemmin ja hinnoittelemaan ne asianmukaisemmin. IIF:n ehdotukset menevät paljon komission ehdotuksia pidemmälle, ja ETSK kehottaakin komissiota puuttumaan näihin kansallisiin julkisuus- ja luottamuksellisuusongelmiin kiireellisesti.

3.4.3 ETSK pitää suotavana, että aluekehitysvirastoille annetaan rooli pk-yritysten riskialttiuden arvioinnissa. Useimmilla EU:n alueilla on aluekehitysvirasto, ja niistä osa tarjoaa jo nyt osake- ja velkarahoitusta asiakkaina oleville pk-yrityksille. Aluekehitysvirastot tuntevat usein pk-yritykset sekä yrittäjät ja yritysten johdon paremmin kuin pankit. ETSK kehottaakin komissiota tutkimaan mahdollisuutta hyödyntää niitä paikallisina riskinarvioijina.

3.4.4 Komissio aikoo myös käynnistää uudelleen pankkien ja pk-yritysten välisen vuoropuhelun parantaakseen pk-yritysten finanssiosaamista, jotta ne kykenisivät tulkitsemaan erityisesti pankkien lainahakemuksista antamaa palautetta. IIF:n tutkimuksessa mennään pidemmälle ja kehoitetaan antamaan pk-yrityksille koulutusta vaihtoehtoisista rahoitusmahdollisuuksista ja vaihtoehtoisin rahoitusohjelmiin osallistumisen hyödyistä. ETSK kannattaa tätä.

3.5 Yksityisen rahoituksen hankkiminen infrastruktuurille

3.5.1 Komissio toteaa, että infrastruktuurilainojen tuloksista on saatavilla erittäin vähän johdonmukaista yleiseurooppalaista tietoa, ja katsoo tämän olevan este sille, että yksityinen sektori osallistuisi nykyistä enemmän infrastruktuuri-investointeihin. Kaupallinen arkaluonteisuus ja pankkien ja pääomasijoittajien tietojen luottamuksellisuus ovat usein estäneet tarpeellisten tietojen laajemman levittämisen. Komissio aikoo arvioida mahdollisuutta asettaa vapaaehtoisuuden pohjalta ja yhden portaalin avulla saataville käytettävissä olevaa tietoa paikallisten, alueellisten ja valtakunnallisten viranomaisten kaavailemista infrastruktuuri-investointisuunnitelmista ja -hankkeista. Lisäksi ehdotetaan vastaavaa portaalia, johon kootaan kattavia ja standardoituja luottotilastoja infrastruktuureihin liittyvästä velasta. ETSK kannattaa näitä toimia.

3.6 Kestävän finanssipolitiikan toimintaympäristön parantaminen

3.6.1 Edellä käsiteltyjen ongelmalähtöisten toimien lisäksi komissio tarkastelee myös kestäväpohjaisen rahoituksen laajempaa kehystä hallinnointi- ja ohjausjärjestelmän (*corporate governance*), tilinpidon sekä verotus- ja lainsäädäntöympäristön näkökulmasta. Komissio harkitsee osakkeenomistajien oikeuksista annetun direktiivin tarkistamista koskevan ehdotuksen tekemistä yhteisösjoihtajien, omaisuudenhoitajien ja yritysten pitkäaikaisten etujen sovittamiseksi paremmin yhteen. ETSK kannattaa osakkeenomistajien oikeuksia koskevan direktiivin tarkistamista osakkeenomistajien pidempi-kestoisien sitoutumisen edistämiseksi.

⁽¹⁰⁾ Restoring Financing and Growth to Europe's SMEs (2013).

3.6.2 Lisäksi on tarkoitus arvioida eri puolilla EU:ta käytössä olevia työntekijöiden osakkeenomistusta ja työntekijöiden taloudellista osallistumista koskevia järjestelmiä, jotta voidaan kartoittaa tällaisten järjestelmien rajatylittävään toteutukseen liittyviä ongelmia ja ehdottaa toimenpiteitä niiden ratkaisemiseksi. Komissio aikoo myös pohtia, onko käyvän arvon käyttö tarkistetuissa IFRS 9 -standardissa tarkoituksenmukaista, kun on kyse pitkäaikaisiin sijoituksiin perustuvista liiketoimintamalleista. Lisäksi komissio käynnistää myöhemmin tänä vuonna kuulemisen tutkiakseen yksinkertaistetun tilinpäätösstandardin soveltamista listattujen pk-yritysten tilinpäätöksiin sekä listaamattomiin pk-yrityksiin sovellettavan erillisen tilinpäätösstandardin käyttökelpoisuutta.

3.6.3 Tiedonannossa myönnetään, että useimpien Euroopan unionin jäsenvaltioiden verotuksessa suositetaan yritysten velkarahoitusta. Tämä kannustaa yrityksiä ottamaan lisää lainaa pääomarahoituksen sijaan. Komissio ei ole toimivaltainen tässä asiassa, ja tiedonannossa sitoudutaankin vain kannustamaan pääomasijoittamista EU-ohjausjaksoon kuuluvissa maakohtaisissa suosituksissa. Komissio aikoo myös tarkastella uudelleen hiljattain annettua suositusta taloudellisissa vaikeuksissa olevien elinkelpoisten yritysten uudelleenjärjestelymahdollisuudesta ja uuden mahdollisuuden antamisesta konkurssiin ajautuneille yrityksille sekä lainsäädännöstä, jota sovelletaan kolmansiin osapuoliin liittyviin näkökohtiin saatavien siirtämisessä. Nämä ehdotukset ovat kannatettavia.

Bryssel 9. heinäkuuta 2014

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Avoin ja turvallinen Eurooppa: suunnitelma käytäntöön”

COM(2014) 154 final

(2014/C 451/16)

Esittelijä: **José Isaiás Rodríguez García-Caro**

Euroopan komissio päätti 14. maaliskuuta 2014 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 – Avoin ja turvallinen Eurooppa: suunnitelma käytäntöön

COM(2014) 154 final.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 20. kesäkuuta 2014.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 9.–10. heinäkuuta 2014 pitämässään 500. täysistunnossa (heinäkuun 9. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 85 ääntä puolesta ja 1 vastaan 7:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo Haagin ohjelmaa⁽¹⁾ ja myöhemmin Tukholman ohjelmaa⁽²⁾ koskevista komission tiedonannoista antamissaan lausunnoissa esittämän ja pitkäaikaisen kantansa mukaisesti, että vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen liittyvien politiikkojen perustana ja lähtökohtana on oltava Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattujen perusoikeuksien suojeleminen ja Euroopan unionin perusoikeuskirja. Komitea katsoo, että unionin toimielimien ajamissa politiikoissa on taattava tasapaino perusoikeuksien kunnioittamisen ja turvallisuuden välillä. Euroopan unionin tuomioistuin on kansalaisten sähköistä viestintää ja puheluista koskevien tietojen säilyttämisestä vähintään kuuden kuukauden ajan annettua direktiiviä 2006/24/EY koskevassa tuomiossaan todennut kyseisen direktiivin pätemättömäksi suhteellisuusperiaatteen perusteella. EU:n tuomioistuin katsoo kuitenkin, että tietojen säilyttäminen on legitiimi tavoite, joka palvelee yleistä etua.

1.2 Komitea toteaa huolestuneena, että suvaitsemattomuus, rasismi ja maahanmuuttajiin kohdistuva muukalaisviha lisääntyvät Euroopassa, sekä panee merkille, että eräissä jäsenvaltioissa perusoikeuksien suoja saattaa olla heikkenemässä. Yhdenvertainen kohtelu ja syrjinnän torjumiseen tähtäävät toimintaperiaatteet ovat kotouttamispolitiikkojen perustekijöitä. ETSK ehdottaa, että Euroopan komissio perustaisi oman yksikön perusoikeuksien suojelua edistävien toimenpiteiden havainnollistamista, vahvistamista ja toteuttamista varten.

1.3 Komitea katsoo myös, että Euroopan unionin on vaadittava, että vahvistetaan maahanmuuttoa ja liikkuvuutta edistävää ja sääntelevää kansainvälistä järjestelmää, joka perustuu Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuksia koskeviin yleissopimuksiin, lapsen oikeuksien yleissopimukseen, yleissopimukseen siirtotyöläisten oikeuksista ja Kansainvälisen työjärjestön yleissopimuksiin.

1.4 Järjestäytynyttä kansalaisyhteiskuntaa edustava ETSK on taho, joka on otettava huomioon ja jonka on oltava mukana kaikissa komission, Euroopan parlamentin ja neuvoston avoimesta ja turvallisesta Euroopasta järjestämissä keskusteluissa.

⁽¹⁾ EUVL C 65, 17.3.2006, s. 120–130.

⁽²⁾ EUVL C 128, 18.5.2010, s. 80–88.

1.5 ETSK katsoo, että komission tiedonannon olisi pitänyt olla konkreettisempi. ETSK on sitä mieltä, että tiedonanto sisältää joukon ajatuksia, joita olisi konkretisoitava ja jäsenvaltiot paremmin. Lisäksi ETSK katsoo, että tiedonannossa olisi pitänyt korostaa erityisesti merkittävimpiä ongelmia, jotka estävät tällä hetkellä Eurooppaa olemasta avoimempi ja turvallisempi.

1.6 Maahanmuuttajat vaikuttavat myönteisesti taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen Euroopassa, jonka on vastattava suureen demografiseen haasteeseen väestön ikääntymisen vuoksi. EU kärsii vakavasta talouskriisistä ja korkeasta työttömyydestä, mutta tässäkin tilanteessa monien jäsenvaltioiden työmarkkinoilla tarvitaan uusia maahanmuuttajia. Kun kriisi on voitettu ja taloussykli muuttuu, demografisesta tilanteesta johtuvat rakenteelliset ongelmat pahenevat entisestään ilman vartenotettavaa maahanmuuttopolitiikkaa ja sen mukaisia toimenpiteitä.

1.7 Euroopan unionilla tulee olla yhteinen turvapaikkajärjestelmä, joka perustuu yhdenmukaiseen lainsäädäntöön. Perustamissopimuksessa luodaan perusta yhteiselle politiikalle tällä alalla. Dublinin yleissopimus tulee korvata järjestelmällä, jossa on nykyistä enemmän EU:n sisäistä solidaarisuutta ja jossa otetaan huomioon myös turvapaikanhakijoiden oma tahto.

1.8 ETSK katsoo, että uskottava lähestymistapa luvattomaan maahanmuuttoon ja palauttamiseen edellyttää voimakkaita toimia ihmiskauppaa harjoittavia järjestäytyneitä rikollisryhmiä vastaan kaikkien käytettävissä olevien välineiden avulla. ETSK on vahvasti sitä mieltä, että jäsenvaltioiden välisen koordinoinnin lisääminen on välttämätöntä ja hyödyllistä käytettävissä olevien keinojen ja välineiden hyödyntämiseksi luvattomaan maahanmuuttoon rikollisin keinoin edistäviä ja auttavia tahoja vastaan.

1.9 EU:n on otettava vastuu valvonnasta ulkorajoillaan, joihin kuuluvat koko Euroopan unionin rajat Schengen-alueella. Pääpainon tulee olla vaarassa olevien ihmisten elämän suojelulla ja voimassa olevan lainsäädännön noudattamisella, ja Frontexista tulee kehittää Euroopan rajavartiolaitos.

1.10 ETSK ehdottaa, että Europolista tehdään EU:n poliittisen tai oikeudellisen elimen alainen unionin erillisvirasto, jonka tehtäväkuva on nykyistä koordinointiroolia laajempi ja jolla on mahdollisimman pian operatiiviset valmiudet tehdä tutkimuksia koko Euroopan unionin alueella yhteistyössä jäsenvaltioiden poliisiviranomaisten kanssa.

2. Johdanto

2.1 Vaikka ”kansalaisia suojelemaan ja palvelemaan avoimempaan ja turvallisempaan Eurooppaan” perustuvan Tukholman ohjelman käynnistämisestä on kulunut vain joitakin vuosia, Euroopan unioni on kuitenkin kyennyt laatimaan tiettyjen ohjelmassa ehdotettujen toimenpiteiden täytäntöönpanon ansiosta politiikkoja, joiden tavoitteena on tehdä yhteiskunnasta avoimempi ja turvallisempi meille kaikille, jotka asumme Euroopan unionin muodostamalla vapauden ja keskinäisen ymmärryksen alueella. Tässä Euroopan unionissa ei ole pienintäkään jalansijaa syrjinnälle, rasismille tai muukalaisviihelle, eikä meidän pidä hyväksyä tai suvaita millään tavalla mitään niihin liittyviä verukkeita.

2.2 Schengen-alueen vahvistaminen, sopimus yhteisestä eurooppalaisesta turvapaikkajärjestelmästä, yhteisen viisumipolitiikan parantaminen, lisääntynyt eurooppalainen yhteistyö ihmisille vaarallisimpien järjestäytyneen rikollisuuden muotojen (terrorismi, ihmiskauppa, tietoverkkorikollisuus jne.) torjunnassa ja yhteistyön tehostaminen kolmansien maiden kanssa maahanmuuton alalla ovat tärkeitä mutta vielä riittämättömiä saavutuksia.

2.3 Maailmassa, jossa kaikki on yhä enenevässä määrin yhteydessä toisiinsa ja toisistaan riippuvaisia ja jossa tietovirta on keskeytymätöntä ja ratkaistavia haasteita on toisinaan mahdotonta ennustaa, on edistytävä ja ponnisteltava pidemmälle vapauden ja turvallisuuden lisäämisessä kaikkia unionin kansalaisia ja myös sellaisia kolmansien maiden kansalaisia varten, jotka haluavat tulla osaksi yhteiskuntaamme ja sopeutua siihen. Siten he voivat tarjota meille työpanoksensa, rikastuttaa arvojamme ja parantaa omia elinolosuhteitaan.

2.4 Tukholman ohjelman⁽³⁾, josta ETSK antoi pakolliseen lausuntopyyntöön perustuvan lausuntonsa⁽⁴⁾, voimassaoloajan lähestyessä loppuaan on vastattava seuraavaan nyt lausunnon kohteena olevassa komission tiedonannossa esitettyyn kysymykseen: kuinka saavutamme avoimen ja turvallisen Euroopan?

⁽³⁾ EUVL C 115, 4.5.2010.

⁽⁴⁾ EUVL C 128, 18.5.2010, s. 80–88.

2.5 Euroopan unionin tuomioistuin julisti 8. huhtikuuta 2014 ⁽⁵⁾ pätemättömäksi direktiivin 2006/24/EY ⁽⁶⁾, jolla jäsenvaltiot velvoitetaan säilyttämään kansalaisten sähköisiä viestintäpalveluja ja puheluita koskevat tiedot vähintään kuuden kuukauden ajan. Unionin tuomioistuin katsoi, että direktiivi, jolla kyseisiä tietoja velvoitetaan säilyttämään ja jonka nojalla toimivaltaisille kansallisille viranomaisille annetaan oikeus päästä niihin käsiksi, loukkaa erityisen vakavasti perusoikeutta yksityisyyteen ja henkilötietojen suojaan. Lisäksi se seikka, että tietoja säilytetään ja että niitä voidaan myöhemmin käyttää ilmoittamatta asiasta palvelun tilaajalle tai sen rekisteröidylle käyttäjälle, voi synnyttää asianosaisissa tunteen, että heidän yksityiselämänsä valvotaan jatkuvasti. Tuomioistuin täsmensi, että tietoliikennetietojen säilyttäminen (epäsuorasti siis direktiivi) tarkoittaa vakavaa puuttumista Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa vahvistettuun yksityisyyden perusoikeuteen. Unionin tuomioistuimen 8. huhtikuuta 2014 julkaisema päätös vahvistaa, että kansalaisten oikeuksien ja vapauksien kunnioittaminen on tärkeää Euroopan yhdentymiskehityksessä Unionin tuomioistuin totesi kyseisen direktiivin pätemättömäksi suhteellisuusperiaatteen perusteella mutta katsoi, että tietojen säilyttäminen on legitiimi tavoite, joka palvelee yleistä etua.

3. Komission tiedonanto

3.1 Komission tiedonanto on tulos pohdinnasta, johon osallistuivat kaikki Euroopan unionin tämän alan politiikkoja käsittelevät toimielimet ja toimijat, jotka esittivät näkemyksensä Brysselissä tammikuussa 2014 järjestetyssä konferenssissa ”Open and Safe Europe: What’s next”, jossa ETSK oli mukana, sekä julkisessa kuulemisessa, johon osallistui erittäin suuri määrä toimijoita.

3.2 Tiedonanto koostuu johdannosta, jossa on tiivistetty hyvin kiteytetysti Tukholman ohjelmassa määriteltyjen kunnianhimoisten tavoitteiden saavuttamisessa tapahtunut kehitys ja saadut tulokset, jotka toimivat pohjana asiakirjan toiselle osalle, jossa esitetään joukko poliittisia painopisteitä.

3.3 Poliittiset painopisteet on luokiteltu seuraavasti:

- tehokas maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskeva politiikka
- Schengen, viisumit ja ulkorajat
- Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä käytännössä
- maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan tehostaminen
- suojelua tarjoava Eurooppa.

4. Huomioita

4.1 Tehokas maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskeva politiikka

4.1.1 ETSK on antanut vuosien aikana toistuvasti lausuntoja maahanmuuttoa, liikkuvuutta ja kotouttamista koskevista politiikoista. ETSK haluaa siksi nostaa esille nämä kaikki lausunnot ja erityisesti sellaiset lausunnot, jotka sisältävät ehdotukset, joita ei ole vielä otettu huomioon. ETSK on täysin samaa mieltä maahanmuuton ja kotouttamisen hyötyjen maksimoinnista, koska sen avulla voidaan epäilemättä edistää älykästä, kestävää ja osallistavaa kasvua, kuten komission asiakirjassa todetaan. On kuitenkin muistettava, että Euroopassa nousee esiin rasistisia ja muukalaisvihamielisiä ideologioita, joihin pohjautuvia liikkeitä ei pidä suvaita lainkaan. Syrjinnän, rasismin ja muukalaisvihan torjunnan on myös oltava toiminnan painopisteenä kaikissa toimenpiteissä, joiden tavoitteena on tehdä unionista avoimempi ja turvallisempi.

4.1.2 Lahjakkaiden ja erittäin pätevien työntekijöiden houkuttelevaaminen, kolmansista maista tulevien opiskelijoiden houkuttelu Euroopan unioniin ja sinne myöhemmin töihin jäämiseen, kolmansien maiden tutkintotodistusten tunnustamisen parantaminen ja mahdollisten maahanmuuttajien tukeminen ja auttaminen heidän lähtömaissaan sujuvan unioniin tulon edistämiseksi ovat kaikki tärkeitä ja arvokkaita toimenpiteitä. Niiden avulla voidaan rikastuttaa unionin jäsenvaltioita älyllisesti ja taloudellisesti, minkä vuoksi ETSK:n on tuettava näitä toimenpiteitä. Tältä osin on kuitenkin todettava, että ei ole sama asia rekrytoida lahjakkaita ja päteviä henkilöitä kolmansista maista, joissa on suuret valmiudet luoda älyllistä arvoa ja vaurautta, kuin maista, jotka pyrkivät nousemaan ja lisäämään rikkautta ja vaurautta. Strategia onkin loistava unionin jäsenvaltioiden kannalta, mutta sen seurauksena kolmannet maat voivat menettää tärkeää inhimillistä pääomaa. EU:n ja kolmansien maiden välinen yhteistyö liikkuvuuskumppanuuksien puitteissa on välttämätöntä.

⁽⁵⁾ <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-04/cp140054fi.pdf>

⁽⁶⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/24/EY, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2006, yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen tai yleisten viestintäverkkojen yhteydessä tuotettavien tai käsiteltävien tietojen säilyttämisestä ja direktiivin 2002/58/EY muuttamisesta, EUVL L 105, 13.4.2006, s. 54.

4.1.3 ETSK on huolissaan seurauksista, joita tällä strategialla voi olla kehitysmaihin kuuluville kolmansille maille, jotka tarvitsevat koulutettua ja pätevää inhimillistä pääomaa niiden nykyisestä puutteellisesta tilanteesta selviämistä varten. Tätä pääomaa houkuteltaessa on otettava käyttöön alkuperämaihin sovellettavia korvaavia toimenpiteitä, jotta estetään niiden kasvun vaarantuminen. Tämän on oltava painopisteenä, kun laaditaan politiikkoja ulkoisten kykyjen houkuttelemiseksi EU:hun. Ei pidä unohtaa, että pitkän aikavälin ratkaisu alikehittyneiden maiden kansalaisten paremman tulevaisuuden takaamiseksi ei ole houkutella heitä EU:hun ja kotouttaa heidät paremman työn ja parempien elinolosuhteiden saavuttamiseksi, vaan ponnistella sen puolesta, että heidän kotimaansa saavuttavat sellaisen kehitystason, joka ei edellytä kansalaisilta maastamuuttoa ainoana toimeentulon keinona.

4.1.4 Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto myönsi kotouttamisen ja maahanmuuton toisiaan täydentävän ja erottamattoman yhteyden jo kesäkuussa 2007. ETSK on antanut aiemmin useita eri lausuntoja tästä asiasta ja esittänyt toistuvasti tähän liittyvät näkökantansa. Erityisesti näinä taloudellisten vaikeuksien aikoina on entistä enemmän syytä todeta ja palauttaa mieliin, että ”yhdenvertainen kohtelu ja syrjinnän torjumiseen tähtäävät toimintaperiaatteet ovat kotouttamispolitiikkojen perustekijöitä”. Tämä suositus esitettiin siirtotyöläisten kotouttamista käsittelevässä valmistelevalle lausunnossa ⁽⁷⁾, jonka ETSK laati vuonna 2010. Lausunto pitää yhä täysin paikkansa, joten sen sisältöön viitataan käsillä olevassa asiakirjassa.

4.1.5 Euroopan kotouttamisfoorumi kokoaa erinomaisella tavalla yhteen kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ja maahanmuuttajajärjestöt. Komitea toistaa aikovansa jatkaa yhteistyötä komission kanssa Euroopan kotouttamisfoorumin toiminnan saralla sekä kotouttamista tukevan EU:n toimintasuunnitelman kehittämisessä.

4.1.6 ETSK katsoo, että uskottava lähestymistapa luvattomaan maahanmuuttoon ja palauttamiseen edellyttää voimakkaita toimia kaikkien käytettävissä olevien välineiden avulla sellaisia järjestäytyneitä rikollisryhmiä vastaan, jotka käyttävät ihmisiä kauppatavaroina tulojen hankkimiseksi näiden ihmisten laittomasta salakuljettamisesta Euroopan unioniin, sekä naisia ja alaikäisiä seksuaalisesti hyväksikäyttäviä ihmiskauppiaita ja laitonta ja lähes orjuuteen verrattavissa olevaa työvoimaa hyväksikäyttäviä tahoja vastaan. On taattava, että uhreja suojellaan kansainvälisen humanitaarisen oikeuden ja ihmisoikeuksien suojaamiseksi tehtyjen eurooppalaisten yleissopimusten mukaisesti, sillä nämä haavoittuvat ryhmät tarvitsevat erityistä suojelua. ETSK on vahvasti sitä mieltä, että jäsenvaltioiden välisen koordinoinnin lisääminen on välttämätöntä ja hyödyllistä käytettävissä olevien keinojen ja välineiden hyödyntämiseksi luvattomaan maahanmuuttoa rikollisin keinoin edistäviä ja auttavia tahoja vastaan.

4.1.7 ETSK kannattaa kolmansien maiden kanssa tehtävää yhteistyötä tärkeänä asiana, jonka avulla voidaan löytää inhimillinen ja säännelty ratkaisu sellaisten ihmisten palauttamiseksi kotimaihinsa, jotka ovat saapuneet unionin jäsenvaltioiden alueille sääntöjen vastaisesti. Komitea tukee Kansainvälisen siirtolaisjärjestön IOM:n suosituksia tuetun vapaaehtoisen paluun edistämiseksi.

4.1.8 Tämän vuoksi tarvitaan Saharan eteläpuolisten Afrikan valtioiden, eteläisen Välimeren maiden ja Lähi-idän valtioiden kanssa tehtävää yhteistyötä koskeva politiikka, joka vastaa vähintään EU:n ulkopuolisten eurooppalaisten maiden tai Aasian maiden kanssa harjoitettavaa yhteistyöpolitiikkaa. Erityisesti Espanjaan, Kreikkaan, Italiaan, Kyprokseen ja Maltaan kohdistuu voimakas luvattoman maahanmuuton paine, joka on peräisin tältä maailman alueelta ja joka aiheuttaa koko Välimeren ja Balkanin alueella toteutuessaan dramaattisia tilanteita, kuten Lampedusan rannikolla, joita on pyrittävä estämään kaikin keinoin. ETSK vaatii komissiota ja neuvostoa lisäämään Euroopan unionin osallistumista tämän Euroopan unionia ja näin ollen rajavaltioiden lisäksi kaikkia sen jäsenvaltioita koskevan ongelman ratkaisemiseen sekä esittämään lisää ratkaisuja ja vähentämään jäsenvaltioiden kritisointia.

4.1.9 Lampedusan katastrofin jälkeen lokakuussa 2013 perustettiin Välimeren erityisryhmä. Ryhmä julkaisi työnsä päätteeksi tiedonannon ⁽⁸⁾, johon sisältyy lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin toimenpidepaketti viidelle pääasialliselle toiminta-alalle. Ne vastaavat käsillä olevassa lausunnossa käsiteltävän komission tiedonannon painopistealoja. ETSK pitää olennaisen tärkeänä, että lyhyen aikavälin toimia täydennetään pitkän aikavälin toimilla, joiden tarkoituksena on puuttua omaan tahtoon perustumattoman maahanmuuton perimmäisiin syihin (köyhyys, ihmisoikeusloukkaukset, selkkaukset, taloudellisten mahdollisuuksien puute, huonot työolosuhteet, työttömyys jne.).

4.1.10 On perusteltua todeta, että luvattomaan maahanmuuttoa, joka on äärimmäisen vaarallista Saharan eteläpuolisista maista saapuville henkilöille, voidaan torjua paremmin lähtömaissa kuin siirtymä- ja/tai kohdemaissa. ETSK kannattaa kaikkia toimia, jotka mahdollistavat toiminnan lähtömaissa, kuten päättäväisempi toiminta humanitaarisissa kriiseissä, lähtömaiden elinolosuhteiden parantaminen ja moneen kertaan annettujen ja petettyjen lupausten lunastaminen satojen tuhansien tai miljoonien ihmisten epätoivoisen maahanmuuton estämiseksi.

⁽⁷⁾ EUVL C 354, 28.12.2010, s. 16–22.

⁽⁸⁾ COM(2013) 869 final.

4.2 Schengen, viisumit ja ulkorajat

4.2.1 Nimi Schengen edustaa sen tunteville kansalaisille kansalaisten vapaata liikkuvuutta sopimuksen allekirjoittaneiden valtioiden alueella. Unionin kansalaisten vapaa liikkuvuus ja vapaus valita asuinpaikkansa on perussopimuksissa suojeltu ja säännelty oikeus. Yhteisen viisumipolitiikan toteuttaminen ja joustavoittaminen, jokaisen pyynnön arvioiminen erikseen ilman kansallisuuksiin liittyviä ennakkoluuloja, Schengenin viisumikeskusten perustaminen, niiden maiden luettelon tarkistaminen, joiden kansalaisilta vaaditaan viisumi – kaikki nämä seikat ovat tärkeitä ja ansaitsevat yhteisiä toimia niiden hyväksynnän ja täytäntöönpanon tehostamiseksi.

4.2.2 ETSK esittää kuitenkin tiettyjen jäsenvaltioiden eräiden toimien perusteella huolensa, ettei ole uskottavaa pyrkiä helpottamaan kolmansien maiden kansalaisten pääsyä unionin jäsenvaltioihin, kun samaan aikaan on olemassa jäsenvaltioita, jotka uhkaavat karkottaa jopa unionin kansalaisia lähtömaihinsa siksi, että he ovat työttömiä, tai estää heiltä maahantulon. ETSK toteaa, että mikäli unionin kansalaisten vapaa liikkuvuus ei toteudu täysin, ei ole uskottavaa, että sitä sovelletaan kolmansien maiden kansalaisiin.

4.2.3 Euroopan unionin ulkorajojen osalta ETSK kysyy, osallistuuko EU riittävällä tavalla unionin etelä- ja itärajojen suojeluun, kun otetaan huomioon rajoilla nykyisin vallitseva tilanne. Vaikka Frontexin asemaa vahvistettiin muuttamalla neuvoston asetusta (EY) N:o 2007/2004, on aiheellista kysyä, onko ulkorajojen yhdenmukainen valvonta nykyisin mahdollista unionissa. ETSK palauttaa mieliin ja toistaa suosituksen, jotka se esitti lausunnossaan ⁽⁹⁾ kyseisen asetuksen muuttamista koskevasta ehdotuksesta. Komitean mielestä Frontexistä tulisi kehittää eurooppalaisesta rajavartiolaitoksesta koostuva Euroopan rajavartioyksikkö.

4.2.4 ”Älykkäät rajat” -paketti perustuu rekisteröityjen matkustajien ohjelmaan, jonka avulla paljon matkustavat kolmansien maiden kansalaiset voivat tulla EU:n alueelle käyttämällä yksinkertaistettuja rajavalvontatoimenpiteitä ennakoarvioinnin ja -seulonnan jälkeen. Siihen sisältyy myös maahantulo- ja maastalähtöjärjestelmä, johon rekisteröidään EU:hun matkustavien kolmansien maiden kansalaisten maahantulo- ja maastalähtöaika ja -paikka. ”Älykkäät rajat” -paketilla, josta ETSK on antanut asiaankuuluvan lausunnon ⁽¹⁰⁾, voidaan nopeuttaa, helpottaa ja parantaa rajatarkastusmenettelyjä ja rajanylityksiä EU:hun matkustavien kolmansien maiden kansalaisten osalta. ETSK kannattaa tämän paketin täytäntöönpanoa ja on vakuuttunut siitä, että uusien teknologioiden käyttöönotto auttaa nykyaikaistamaan unionin rajojen hallintaa. ETSK kehottaa siksi EU:n toimielimiä jouduttamaan näiden teknologioiden mahdollisimman pikaista käyttöönottoa edistävien oikeudellisten välineiden luomista.

4.3 Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä

4.3.1 ETSK katsoo, että suojelua tarvitsevien henkilöiden turvapaikan saamisen mahdollisuutta parantavan unionin lainsäädäntökehyksen laatimisessa on saavutettu merkittäviä edistysaskeleita, joiden ansiosta turvapaikan myöntämispäätöksiä voidaan tehdä nopeammin ja luotettavammin. Tästä huolimatta ja EU:n lainsäädännön saattamisen osaksi kansallista lainsäädäntöä ja sen soveltamisen ollessa ajankohtaista ETSK palauttaa mieliin ja toistaa huomautuksen, joka sisältyi sen lausuntoon ⁽¹¹⁾ komission tiedonannosta ”Turvapaikkapolitiikan toimintasuunnitelma – EU:n yhdenmukainen lähestymistapa suojeluun” ⁽¹²⁾. Huomautuksessa suositeltiin turvapaikkalainsäädännön jäsenvaltioissa soveltamisen osalta seuraavaa: ”EU:n on laadittava yhteinen lainsäädäntö, joka ei johda suojelun normien minkäänlaiseen heikentymiseen ja jonka seurauksena nimenomaan niiden jäsenvaltioiden on muutettava lainsäädäntöään, joissa suojelun taso on riittämätön. Jäsenvaltioilla tulee aina olemaan tiettyä liikkumavaraa EU:n turvapaikkalainsäädännön soveltamisessa, mutta ETSK kannattaa ainoastaan sellaista yhteisön lainsäädäntöä, jolla taataan suojelun korkea taso ja supistetaan nykyistä harkintavaltaa, joka estää lainsäädännön asianmukaisen soveltamisen.”

4.3.2 Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän lujittaminen on tarpeellista, jotta kaikki siihen osallistuvat jäsenvaltiot soveltavat varmasti yhtäläisiä vaatimuksia ja jotta turvapaikanhakijoiden oikeusvarmuus voidaan taata. ETSK katsoo, että jäsenvaltioiden välinen solidaarisuus voi olla yksi enemmän ponnisteluja edellyttävä tekijä. Joihinkin jäsenvaltioihin voi todellakin kohdistua tietyissä tilanteissa enemmän paineita, jotka ovat seurausta monista eri syistä. Nämä tilanteet ja myös ulkorajojen suojeleminen edellyttävät unionilta tiiviimpää yhteistyötä.

⁽⁹⁾ EUVL C 44, 11.2.2011, s. 162–166.

⁽¹⁰⁾ EUVL C 271, 19.9.2013, s. 97.

⁽¹¹⁾ EUVL C 218, 11.9.2009, s. 78.

⁽¹²⁾ COM(2008) 360 final.

4.3.3 Saatujen kokemusten ja laittomaan maahanmuuttoon liittyvien todisteiden perusteella on kuitenkin kysyttävä, onko nykytilanteessa mahdollisuutta lisätä solidaarisuutta ja yksimielisyyttä. ETSK on siksi jäsenvaltioiden välisen solidaarisuuden ja vastuunkannon vahvistamisen osalta yhtä mieltä komission kanssa siitä, että olisi edistettävä kansainvälistä suojelua saavien uudelleensijoittamista jäsenvaltioihin, joihin kohdistuu vähemmän paineita, ja että olisi perustettava yhteisiä vastaanottokeskuksia. ETSK totesi meriteitse tapahtuvaa laittomaa maahanmuuttoa Euro-Välimeri-alueella koskevassa oma-aloitteissa lausunnossaan seuraavaa: ”Kyse ei ole ainoastaan solidaarisuuden osoittamisesta, vaan myös siitä, että jäsenvaltiot kantavat vastuunsa laittoman maahanmuuton aiheuttaman taakan jakamiseen tarkoitettujen mekanismien avulla ⁽¹³⁾.”

4.3.4 Mitä tulee kriisitilanteisiin, kuten Syyrian tilanteeseen, liittyvistä suurista ihmismääristä selviämiseen ja komission tiedonannossa mainitsemaan joustavampien välineiden avulla tapahtuvaan turvapaikkahakemusten käsittelyyn on muistettava, että ETSK on kannattanut jo aiemmin sellaisen yhteisen turvapaikkamenettelyn luomista, joka ei mahdollista toisistaan poikkeavien vaatimusten käyttöönottoa jäsenvaltioissa ⁽¹⁴⁾. Komission mainitseman joustavuuden kohdalla on pitäydettävä tilapäisessä suojelussa, ja viranomaisten on lisättävä ponnistelujaan sellaisten hakemusten arvioimiseksi, joiden takana olevat henkilöt tarvitsevat oikeasti turvapaikkaa, ja näiden hakemusten erottamiseksi hakemuksista, joiden takana olevat henkilöt pyrkivät kiertämään lainsäädäntöä.

4.4 Maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan tehostaminen

4.4.1 Ihmisten liikkuvuutta ja maahanmuuttoa eivät määrittele ainoastaan toive paremmasta tulevaisuudesta. Epävakaus, poliittiset mullistukset, ilmastonmuutos ja monet muut tekijät aiheuttavat ja ovat aiheuttaneet vuosisatojen kuluessa merkittäviä ihmisten liikehdintöjä. Erona on se, että nykyisin kaikille ihmisille taataan perusoikeudet ja että niitä kunnioitetaan. Tämän vuoksi maailman suurimman vapauden ja turvallisuuden alueen muodostavan Euroopan unionin on tehtävä yhteistyötä lähtömaiden kanssa sellaisen järjestelmällisen liikkuvuuden edistämiseksi, jonka yhteydessä taataan kyseisten maiden kansalaisten oikeudet ja etäännytetään heidät ihmiskauppaa harjoittavista järjestäytyneistä rikollisverkostoista.

4.4.2 ETSK totesi maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevasta kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta ⁽¹⁵⁾ antamassaan lausunnossa ⁽¹⁶⁾ tukevana ”maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jolla maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka kytketään tiiviisti EU:n ulkopolitiikkaan”. ETSK on esittänyt tämän kantansa toistuvasti useissa eri lausunnoissa ja tukee jatkossakin entistä tiiviimpien siteiden luomista maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevan politiikan sisäisen ja ulkoisen ulottuvuuden välille ja unionin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan sekä kehitysyhteistyöpolitiikan johdonmukaisuuden lisäämistä.

4.5 Suojelua tarjoava Eurooppa

4.5.1 Vuonna 2010 hyväksytyssä ja voimassa olevassa sisäisen turvallisuuden strategiassa on määritelty EU:n yhteiset toimet merkittävimpiä turvallisuushakkeja vastaan. Strategia perustuu viiteen strategiseen tavoitteeseen, jotka olisi säilytettävä voimassa mutta kuitenkin tarkistettava, jotta voidaan tarjota seuraavan viisivuotiskauden haasteiden pohjalta ajan tasalle saatettu versio siten, että samalla edistetään synergioita sellaisten muiden tärkeiden alojen kanssa, joilla turvallisuus on ensisijaisen tärkeää niiden tukemisen ja kehittämisen kannalta.

4.5.2 Komitea on yhtä mieltä komission kanssa siitä, että unionin alueella toimivien kansainvälisten rikollisverkostojen purkamisen on oltava yksi kaikkien jäsenvaltioiden painopistealoista ja että unionin on pyrittävä koordinoimaan ponnisteluja tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Järjestäytynyt rikollisuus on aina askeleen oikeudellisia välineitä ja poliisitoimia edellä. Järjestäytyneen rikollisuuden kansainvälistyminen edellyttää merkittäviä yhteistyöponnisteluja jäsenvaltioiden välillä, ja Euroopan unionin on koordinoitava vahvasti näitä ponnisteluja.

4.5.3 Emme voi sallia, että lainsäädännön erot, poliisien toimivaltuudet, toistuvat valitukset tuomioistuimille ja oikeudellisten keinojen arsenaali antavat rikollisverkostoille mahdollisuuden välttää niiden purkamisen tai viivästyttää sitä. Mahdollinen rajat ylittävä rikollisuus edellyttää, että meidän on edistytävä nopeammin unionin sisäisessä rajat ylittävässä oikeudenkäytössä. ETSK katsoo, ettei voida sallia viivästysten jatkumista kokonaisvaltaisten ratkaisujen löytämisessä järjestäytyntä rikollisuutta vastaan.

⁽¹³⁾ EUVL C 67, 6.3.2014, s. 32.

⁽¹⁴⁾ EUVL C 218, 11.9.2009, s. 78.

⁽¹⁵⁾ COM(2011) 743 final.

⁽¹⁶⁾ EUVL C 191, 29.6.2012, s. 134.

4.5.4 Komitea katsoo, että koulutus ja tiedotus eivät riitä itsessään rikollisverkostojen purkamiseen. Sen vuoksi komitea kannattaa, että EU:n lainvalvontaviranomaisten koulutusohjelman kehittämisen jatkamisen lisäksi pohditaan mahdollisuutta tehdä Europolista operatiivinen poliisitutkintataho, jolla on toimivaltuudet puuttua rajatylittävään järjestäytyneeseen rikollisuuteen, erityisesti ihmiskauppaan, koko unionin alueella. Näin Europolin toimenkuvaa voitaisiin syventää pelkästä koordinoinnista täysin operatiivisiin toimintoihin. ETSK esittääkin tässä yhteydessä valmistelevaan lausuntoonsa aiheesta ”Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin torjuntaan”⁽¹⁷⁾ sisältyneen suosituksen: ”ETSK ehdottaa, että Europolista tehdään EU:n poliittisen tai oikeudellisen elimen alainen unionin erillisvirasto, jonka tehtäväkuva on nykyistä koordinoitiroolia laajempi ja jolla on mahdollisimman pian operatiiviset valmiudet tehdä tutkimuksia koko Euroopan unionin alueella yhteistyössä jäsenvaltioiden poliisiviranomaisten kanssa.”

4.5.5 Jatkuva pitkäkestoisten tulevaisuudennäkymien, tavoitteiden ja vuositavoitteiden suunnittelu voi olla kansalaisten kannalta väsyttävää, koska kansalaiset odottavat ratkaisuja. Kansalaisten tavallisen elämän kannalta tärkeissä tekijöissä on myös lisättävä joustavuutta ja vähennettävä byrokratiaa, jos haluamme, että ne eivät osaltaan lisää euroskeptisyyttä kansalaisten keskuudessa.

4.5.6 Viimeisimmässä komission kertomuksessa neuvostolle ja Euroopan parlamentille EU:n korruptiontorjunnasta todetaan, että korruptio on yhä ongelma Euroopassa. Vallan väärinkäyttöön henkilökohtaisen hyödyn saamiseksi on puututtava ja siitä on rangaistava, varsinkin jos samalla voidaan puuttua järjestäytyneeseen rikollisuuteen. ETSK tukee täysin toimielinten ja jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä tämän poliittisen järjestelmämme uskottavuutta syövän ongelman torjumiseksi.

4.5.7 ETSK tukee ja kannattaa monia laillisia ja demokraattisia aloitteita, jotka koskevat terrorismin ehkäisemistä sekä radikalisoitumisen ja värväyksen torjumista. Ei ole epäilystäkään siitä, etteikö kaikkia laillisia ja demokraattisia toimenpiteitä, jotka estävät nuorten liittymistä ääriliikkeisiin ja -puolueisiin ja joutumista tai kannustamista suoraan terrorismin pariin, olisi edistettävä koko unionin alueella ja sen rajojen ulkopuolella. Riskien erittely ja ääriajattelun piiriin ihmisiä värväävien tahojen tunnistaminen on tärkeää henkilökohtaisen ja kollektiivisen turvallisuuden takaamiseksi. Tiedonkulun on oltava sujuvaa, jotta tehokkaisiin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä heti ensimmäisten merkkien esiintyessä radikalisoitumiseen ja värväykseen viittaavasta toiminnasta, jotta niistä voidaan tehdä loppu heti alkuunsa. Komitea palauttaa tältä osin mieliin ja vahvistaa uudelleen komission tiedonannosta ”EU:n terrorisminvastainen politiikka: tärkeimmät saavutukset ja tulevaisuuden haasteet” antamaansa lausuntoon sisältyneet suositukset.

4.5.8 On pidettävä mielessä, että terrorismi voi olla peräisin rajojemme ulkopuolelta, mutta se voi syntyä myös rajojemme sisällä, kuten Euroopan lähihistoria on meille osoittanut. Onkin varmistettava, ettei eurooppalaisten kaupunkien katumellakoihin liittyvä radikalisoituminen ja äärimmäinen väkivalta luo pohjaa terroristiryhmien värväystoiminnalle. Katuväkivalta ei tunne rajoja, ja monissa tapauksissa väkivaltaiset henkilöt voivat siirtyä yhdestä jäsenvaltiosta toiseen ja hyödyntää niissä tapahtuvia erilaisia tilaisuuksia. Komitea katsookin, että on lisättävä jäsenvaltioiden poliisilaitosten välistä koordinoitua, jotta voidaan tunnistaa, ehkäistä ja torjua näitä väkivaltaisia ryhmiä, jotka voivat myöhemmin liittyä terroristiryhmiin.

4.5.9 ETSK tukee sovellettavia toimenpiteitä, jotka mahdollistavat kansalaisten ja yritysten turvallisuuden parantamisen kyberavaruudessa. Euroopan unionin tietoverkkorikollisuuden torjumiseksi parhaillaan suorittamat toimenpiteet ansaitsevat tietoverkkorikollisuuden ennustetun kasvun perusteella kaiken mahdollisen tuen. Vastaavasti kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön on mahdollistettava puuttuminen rajat ylittävän kansainvälisen rikollisuuden ongelmaan maailmanlaajuisesti. Tältä osin ratkaisevan tärkeään asemaan nousee ennaltaehkäisy, jotta tietoverkkorikolliset eivät pääse edelle uusien teknologioiden soveltamisessa. Euroopan verkkorikostorjuntakeskuksen asemaa on sen nuoresta iästä ja lyhyestä toimintajaksosta huolimatta vahvistettava sekä välineiden että varojen osalta.

4.5.10 ETSK ei voi ymmärtää EU:n järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustajana, että unionissa on vielä jäsenvaltioita, jotka eivät ole ratifioineet tietoverkkorikollisuutta koskevaa Euroopan neuvoston yleissopimusta.

4.5.11 Euroopassa, joka perustuu muun muassa henkilöiden ja tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen, rajavalvonnan kautta tapahtuvan turvallisuuden vahvistamisen on johdettava yhteisiin poliittisiin toimenpiteisiin, joiden avulla taataan kaikkien unionin kansalaisten turvallisuus. Tavaroiden tuleminen unionin alueelle minkä tahansa tullilaitoksen kautta ja niiden vapaa liikkuminen unionissa edellyttää vakaita ja jaettuja välineitä, joiden avulla valvotaan tehokkaasti ulkorajoja. Ei ole mahdollista, että osa rajoista on tiukkoja ja osa löyhiä.

⁽¹⁷⁾ EUVL C 318, 23.12.2006, s. 147.

4.5.12 Vakaviin tilanteisiin reagoivat tavallisesti – myös ilman tarvetta sääntelylle – omilla spontaanisilla toimillaan kansalaiset, jotka tarjoavat tukeaan viranomaisten sitä pyytämättä. Kriisitilanteisiin ja onnettomuuksiin liittyvien toimien koordinointi ja yhteiset toimet tuovat kuitenkin lisäarvoa ja parantavat näiden tilanteiden ratkaisemiseksi toteutettavien toimenpiteiden tehokkuutta ja vaikuttavuutta.

4.5.13 ETSK on yhtä mieltä komission kanssa siitä, että sisäisen turvallisuuden rakentaminen edellyttää myös toimintaa rajojemme ulkopuolella, eli maailmanlaajuisesti toteuttavia toimia. Jäsenvaltioiden yhteistyö kolmansien maiden kanssa on välttämätöntä kaikilla vapauteen ja turvallisuuteen liittyvillä aloilla, jotta voidaan jatkaa kehitystä kohti parempaa ja oikeudenmukaisempaa maailmaa, jossa järjestäytynyt rikollisuus tai terrorismi eivät vaaranna vapauksia ja oikeuksia, jotka on saavutettu suurten ponnistelujen ansiosta.

Bryssel 9. heinäkuuta 2014

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – EU:n oikeusasioden toimintasuunnitelma vuoteen 2020 – Luottamuksen, liikkuvuuden ja kasvun lujittaminen unionissa”

COM(2014) 144 final

(2014/C 451/17)

Esittelijä: **Xavier Verboven**

Euroopan komissio päätti 14. maaliskuuta 2014 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 – EU:n oikeusasioden toimintasuunnitelma vuoteen 2020 – Luottamuksen, liikkuvuuden ja kasvun lujittaminen unionissa

COM(2014) 144 final.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 20. kesäkuuta 2014.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 9.–10. heinäkuuta 2014 pitämässään 500. täysistunnossa (heinäkuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 72 ääntä puolesta ja 1 vastaan.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Tarkasteltuaan komission tiedonantoa ETSK katsoo tarpeelliseksi esittää huomioita komission asettamista poliittisista tavoitteista ja antaa joukon erityisiä suosituksia.

1.2 ETSK katsoo, että keskinäisen luottamuksen vahvistamista koskeva poliittinen tavoite on asianmukainen poliittinen painopiste, joka vastaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä ”SEUT”) oikeusasioita koskevan osan määräyksiä. Komissio tarkastelee tiedonannossa aloitteita, joilla voitaisiin seuraavien viiden vuoden aikana vahvistaa tätä keskinäistä luottamusta, mutta tarkastelu jää epämääräiseksi ja pintapuoliseksi. Komitean mielestä yhteistyötä, jota on aiemmin tehty yhteistyösopimusten pohjalta, olisi yhä edistettävä kehittämällä uusia välineitä sopimusten jatkoksi.

1.3 Talouskasvun edistämistä koskevan poliittisen tavoitteen osalta ETSK toteaa, että alalla asetetut tavoitteet ovat ensisijaisen tärkeitä edellyttäen, että kasvu on kestäväällä pohjalla. Talouskasvu ei kuitenkaan voi itsessään olla oikeusasioden politiikan tavoite. SEUTin mukaan tällä alalla on ensisijaisesti varmistettava korkea turvallisuustaso ja oikeussuojan vaivaton saatavuus, ja nämä ovat päämääriä, jotka eivät voi olla riippuvaisia talouskasvusta. EU:n jäsenvaltioiden asianmukaisesti toimivat oikeusjärjestelmät voivat kuitenkin edistää kestäväää talouskasvua unionissa erityisesti sitä kautta, että siviiliriidat voidaan käsitellä nopeammin ja tehokkaammin, oikeusvarmuus vahvistuu ja rikosoikeuden puolella voidaan puuttua tehokkaasti sellaisiin virallista taloutta vahingoittaviin ilmiöihin kuin rahanpesuun ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen.

1.4 Liikkuvuuden edistämistä koskevalla poliittisella tavoitteella pyritään tukemaan liikkuvuutta unionissa erityisesti varmistamalla, että kansalaiset voivat hyödyntää oikeuksiaan koko EU:n alueella. ETSK panee merkille, että tätä tavoitetta voidaan tarkastella suhteessa SEUTissa vahvistettuun oikeussuojan saatavuuden helpottamista koskevaan tavoitteeseen. On syytä korostaa, että SEUTin V osastossa määrätyn mukaisesti tavoitteeseen ei sisälly ainoastaan vapaus vaan yhtä lailla turvallisuus ja oikeus, mikä voi merkitä vapauden rajoittamista. Tavoitteena ei ole niinkään oltava liikkuvuuden edistäminen vaan tehokkaan oikeussuojan takaaminen kaikille kansalaisille, jotka käyttävät oikeuttaan liikkua vapaasti.

1.5 Lisäksi ETSK katsoo, että komissio jättää tiedonannossaan käsittelemättä useita kysymyksiä, joilla kuitenkin voitaisiin edistää vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteutumista.

- Ensinnäkin jäsenvaltioissa voitaisiin nimittää EU:n lainsäädäntöön erikoistuneita tuomareita, jotta kansalaisille voitaisiin tarjota parempaa oikeusvarmuutta EU:n lainsäädäntöön liittyvissä riita-asioissa.
- Toiseksi voitaisiin harkita EU:n operatiivisten poliisivoimien ja tutkintapalvelujen perustamista, jotta voitaisiin puuttua rajat ylittäviin rikoksiin ja petoksiin tehokkaasti.
- Kolmanneksi olisi pohdittava, missä määrin on syytä asettaa rikosoikeudellisia vähimmäisvaatimuksia, jotka koskevat rikosten ja seuraamusten määrittelyä erityisen vakavissa rajat ylittävissä rikoksissa. Tällaisia rikollisuuden muotoja ovat esimerkiksi terrorismi, ihmiskauppa, seksuaalinen riisto, laiton huumausainekauppa, laiton asekauppa, rahanpesu, lahjonta, rahanväärennys, tietoverkkorikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus.
- Neljänneksi voitaisiin harkita kollektiivisten oikeussuojakeinojen (*class action*) pakollista käyttöönottoa. Sen pitäisi parantaa EU:n kansalaisten oikeussuojan saatavuutta.
- Viidenneksi olisi hyvä pitää tulostaulua oikeusasioita koskevista saavutuksista ja erityisesti toimintapoliittisten suunnitelmien täytäntöönpanosta.
- Kuudenneksi, tulevaan komissioon on ehdottomasti syytä nimetä ihmisoikeusasioista vastaava komission jäsen.

2. Tietoa komission tiedonannosta ⁽¹⁾

2.1 Tiedonannon viitekehys

2.1.1 Komissio on käynnistänyt niin rikos- kuin siviilioikeudenkin alalla jo useita lainsäädäntöaloitteita, joihin sisältyvillä lukuisilla toimenpiteillä edistetään vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteutumista.

2.1.2 Asiaa koskevia suuntaviivoja on määritelty useissa viisivuotissuunnitelmissa, kuten Tampereen, Haagin ja Tukholman ohjelmissa. Viimeisin näistä päättyy vuonna 2014. Komissio ottaa huomioon Tukholman ohjelman päättymisen sekä unionin oikeudellisen toimivallan laajentumisen Lissabonin sopimuksen myötä ja pyrkii tiedonannossaan asettamaan poliittisia painopisteitä, joiden avulla edistetään hyvin toimivan, luottamukseen, liikkuvuuteen ja kasvuun perustuvan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteutumista vuoteen 2020 mennessä.

2.1.3 Tiedonannon tavoitteena on edistää lainsäädännön ja operatiivisen toiminnan eteenpäin viennin strategiaa suuntaviivoja, jotka Eurooppa-neuvosto määrittelee SEUTin 68 artiklan mukaisesti vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteuttamiseksi. Lisäksi tiedonannolla pyritään vaikuttamaan Euroopan parlamentin strategiaan valintoihin asiassa ⁽²⁾.

2.2 Tiedonannon sisältö

2.2.1 Tulevat haasteet ja poliittiset tavoitteet

Komissio määrittelee tiedonannossaan kolme tulevaa tavoitetta:

a) Keskinäinen luottamus

Pyritään vahvistamaan kansalaisten, oikeusalan toimijoiden ja tuomiovallan käyttäjien luottamusta tuomioistuinten päätöksiin riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa ne on tehty.

⁽¹⁾ COM(2014) 144 final.

⁽²⁾ COM(2014) 144 final, kohta 1 "Johdanto".

b) *Liikkuvuus*

On jatkettava niiden esteiden poistamista, joita Euroopan unionin kansalaiset edelleen kohtaavat käyttäessään oikeuttaan liikkua vapaasti.

c) *Taloukasvu*

Oikeusasioden politiikalla on jatkossakin tuettava taloukasvua muun muassa siten, että parannetaan sopimusten täytäntöönpanokelpoisuutta, kun on kyse valtiorajat ylittävistä kauppasuhteista, ja edistetään digitaalitaloutta.

2.2.2 Komission määrittelemät keinot edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi ovat tähänastisten saavutusten lujittaminen, lainsäädännön kodifiointi ja oikeuskehyksen täydentäminen. Komissio toteaa, että nykyisten poliittisten välineiden täydentämisen tavoitteena on aina oltava keskinäisen luottamuksen lisääminen, taloukasvun edistäminen ja kansalaisten elämän helpottaminen.

3. Huomioita

Komission asettamia poliittisia tavoitteita koskevia huomioita

3.1 Unionin toimivalta oikeusasioissa

3.1.1 EU:n toimivalta oikeusasioissa määritellään täsmällisesti SEUTin kolmannen osan V osastossa ”Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue”.

3.1.2 SEUTin 67 artiklassa määrätään, että unioni muodostaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen, jolla kunnioitetaan perusoikeuksia sekä jäsenvaltioiden erilaisia oikeusjärjestelmiä ja -perinteitä.

3.1.3 Tässä yhteydessä EU:n toimielinten tehtävänä on ⁽³⁾

— varmistaa, ettei henkilöitä tarkasteta sisärajoilla, sekä kehittää turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita sekä ulkorajavalvontaa koskevaa yhteistä politiikkaa

— varmistaa korkea turvallisuustaso

— helpottaa oikeussuojan saatavuutta.

3.1.4 Näiden tehtävien täyttämiseksi EU:lla on toimivaltaa oikeus-, poliisi-, turvapaikka- ja maahanmuuttoasioissa.

3.1.5 EU:n oikeudellinen toimivalta ulottuu sekä yksityis- että rikosoikeudellisiin asioihin.

3.1.6 **Rikosasioiden** osalta EU voi ensinnäkin hyväksyä toimenpiteitä ja määritellä rikosasioiden käsittelyä koskevia vähimmäisvaatimuksia, joilla edistetään tuomioiden vastavuoroista tunnustamista. Tässä yhteydessä voidaan esimerkiksi säätää vähimmäisvaatimuksista, jotka koskevat yksilön oikeuksia rikosasioiden käsittelyssä tai rikosten uhrien oikeuksia, tai hyväksyä toimenpiteitä, joilla pyritään ehkäisemään ja ratkaisemaan toimivaltaristiriitoja. Toiseksi EU voi rikosasioita koskevan toimivaltansa puitteissa vahvistaa vähimmäissääntöjä, jotka koskevat rikosten ja seuraamusten määrittelyä erityisen vakavissa rajat ylittävissä rikoksissa. Tällaisia rikollisuuden muotoja ovat esimerkiksi terrorismi, ihmiskauppa, seksuaalinen riisto, laitton huumausainekauppa, laitton asekauppa, rahanpesu, lahjonta, rahanväärennys, tietoverkkorikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus. Kolmanneksi EU voi toteuttaa toimenpiteitä, joilla edistetään rikollisuuden torjuntaa. Neljänneksi EU voi rikosasioiden alalla tukea ja tehostaa kansallisten tutkinta- ja syyttäväviranomaisten toiminnan yhteensovittamista ja yhteistyötä. Viidenneksi EU:lla on toimivalta perustaa Euroopan syyttävävirasto tehostaakseen EU:n taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten torjuntaa.

3.1.7 **Yksityisoikeuden alalla** EU:lla on toimivalta toteuttaa toimenpiteitä, joilla 1) tuetaan jäsenvaltioiden tuomioistuinten päätösten vastavuoroista tunnustamista ja täytäntöönpanoa, 2) helpotetaan tiedoksiantoa jäsenvaltiosta toiseen, 3) määritellään sääntöjä, jotka koskevat tuomioistuimen toimivaltaa ja sovellettavan lainsäädännön valintaa (kansainvälinen yksityisoikeus), 4) varmistetaan todisteiden vastaanottamista koskeva yhteistyö, 5) taataan tehokas oikeussuojan saatavuus, 6) poistetaan riita-asiaiden oikeudenkäyntien moitteetonta sujumista haittaavat esteet, 7) yhteensovitetään lainvalintaan ja tuomioistuinten toimivallan määrittymiseen sovellettavat säännöt ja 8) kehitetään vaihtoehtoisia riitojenratkaisumenetelmiä.

⁽³⁾ SEUTin 67 artikla.

3.2 Komission määrittelemien poliittisten tavoitteiden yhteensopivuus suhteessa unionin oikeudellista toimivaltaa koskeviin SEUTin määräyksiin

3.2.1 Keskinäisen luottamuksen lisäämistä koskeva poliittinen tavoite

3.2.1.1 Komissio asettaa oikeusasioiden politiikan tavoitteeksi lisätä toimivaltaisten viranomaisten luottamusta eri jäsenvaltioissa tehtyihin tuomioistuinpäätöksiin. Tätä on syytä kannattaa, vaikka kyse on pikemminkin keinosta oikeudellisen yhteistyön edistämiseksi kuin varsinaisesta tavoitteesta.

3.2.1.2 SEUTissa määrätään, että EU:n politiikalla on edistettävä rikos- ja yksityisoikeuden alalla sellaista oikeudellista yhteistyötä, joka perustuu tuomioistuinten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen. Tämä edellyttää keskinäistä luottamusta eri tuomioistuinten tekemiin päätöksiin ⁽⁴⁾.

3.2.1.3 Komissio tarkastelee tiedonannossa aloitteita, joilla voitaisiin seuraavien viiden vuoden aikana vahvistaa tätä keskinäistä luottamusta, mutta tarkastelu jää epämääräiseksi ja pintapuoliseksi. Komitean mielestä yhteistyötä, jota on aiemmin tehty yhteistyösopimusten pohjalta, voidaan edistää ja tukea edelleen muun muassa kehittämällä uusia oikeusalan välineitä sopimusten jatkoksi.

3.2.2 Talouskasvun edistämistä koskeva poliittinen tavoite

3.2.2.1 On sinänsä huomionarvoista, että komissio asettaa oikeusasioiden politiikan tavoitteeksi talouskasvun edistämisen. SEUTissa annetaan EU:lle oikeudellinen toimivalta varmistaa korkea turvallisuustaso rikosasioissa ja helpottaa oikeussuojan saatavuutta yksityisoikeudellisissa asioissa. Nämä ovat päämääriä, jotka eivät voi olla riippuvaisia muista tavoitteista, kuten talouskasvusta.

3.2.2.2 Viime vuosina etenkin finanssikriisin ja valtionvelkakriisin johdosta ja Eurooppa 2020 -strategian mukaisesti EU:n oikeusasioiden politiikasta on niin ikään tullut väline, jolla pyritään tukemaan talouden elpymistä, kasvua ja rakenneuudistuksia. Komitea korostaa, että talouskasvu ei kuitenkaan voi itsessään olla oikeusasioiden politiikan tavoite. On vältettävä, että EU:n tulevassa oikeusasioiden politiikassa ei kaikissa tilanteissa aseteta etusijalle aloitteita, joilla pyritään pelkästään edistämään kaupankäyntiä tai jotka ovat ymmärrettävissä ainoastaan tämän tavoitteen valossa. Tällöin vaarana on, ettei (enää) oteta huomioon muita tekijöitä, jotka liittyvät yhtä lailla tai jopa enemmän vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteutumiseen, kuten perusoikeuksien suojeleminen.

3.2.2.3 Talouskasvua koskevat tavoitteet ovat ensisijaisen tärkeitä edellyttäen, että kasvu on kestäväällä pohjalla. Talouskasvu ei kuitenkaan itsessään voi olla oikeusasioiden politiikan tavoite. SEUTin mukaan tällä alalla on ensisijaisesti varmistettava korkea turvallisuustaso ja oikeussuojan vaivaton saatavuus, ja nämä ovat päämääriä, jotka eivät voi olla riippuvaisia talouskasvusta. EU:n jäsenvaltioiden asianmukaisesti toimivat oikeusjärjestelmät voivat kuitenkin edistää kestäväää talouskasvua unionissa erityisesti sitä kautta, että siviiliriidat voidaan käsitellä nopeammin ja tehokkaammin, oikeusvarmuus vahvistuu ja rikosoikeuden puolella voidaan puuttua tehokkaasti sellaisiin virallista taloutta vahingoittaviin ilmiöihin kuin rahanpesuun ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen.

3.2.3 Liikkuvuuden edistämistä koskeva poliittinen tavoite

3.2.3.1 Komissio asettaa oikeusasioiden politiikan tavoitteeksi myös liikkuvuuden edistämisen Euroopan unionissa, ja tarkoituksena on huolehtia erityisesti siitä, että EU:n kansalaiset voivat hyödyntää oikeuksiaan kaikkialla unionissa. Tätä tavoitetta voidaan tarkastella suhteessa SEUTissa vahvistettuun tavoitteeseen, jonka mukaan EU:n on helpotettava oikeussuojan saatavuutta.

3.2.3.2 On syytä korostaa, että SEUTin V osastossa määrätyn mukaisesti tavoitteeseen ei sisälly ainoastaan vapaus vaan yhtä lailla turvallisuus ja oikeus, mikä voi merkitä vapauden rajoittamista. Tavoitteena ei ole niinkään liikkuvuuden edistäminen vaan tehokkaan oikeussuojan takaaminen kaikille kansalaisille, jotka käyttävät oikeuttaan liikkua vapaasti. Muutoin tarkastelu vie pitkälle oikeusasioiden ulkopuolelle, jolloin esiin voitaisiin nostaa moninaisia muitakin aiheita, kuten vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käyttöön liittyvän byrokratian vähentäminen, avioeroa ja perintöä sekä eläkevarojen siirtoa koskevat säännöt, joita sovelletaan vapaata liikkuvuutta hyödyntäviin kansalaisiin, ja ajoneuvojen katsastusta koskevat EU:n säännöt jne.

⁽⁴⁾ SEUTin 81 ja 82 artikla.

3.3 Erityishuomioita

3.3.1 Komission toimintasuunnitelmassa jätetään käsittelemättä useita sellaisiakin asioita, jotka vaikuttavat vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteutumiseen.

3.3.2 Ensinnäkin jäsenvaltioissa voitaisiin nimittää EU:n lainsäädäntöön erikoistuneita tuomareita, jotta kansalaisille voitaisiin tarjota parempaa oikeusvarmuutta EU:n lainsäädäntöön liittyvissä riita-asioissa.

3.3.3 Komissio painottaa oikeutetusti sitä, että kaikille EU-maiden tuomareille ja syytäjille on annettava koulutusta EU:n lainsäädännöstä. Komissio toteaa lisäksi, että nyt ”on aika nostaa koulutus seuraavalle tasolle” ja kehottaa kaikkia oikeusalan toimijoita osallistumaan eurooppalaisiin koulutusohjelmiin oikeusalan ohjelman 2014–2020 puitteissa. ETSK pitää tätä tärkeänä. Ottaen huomioon, että Tukholman ohjelmassa asetettiin tavoitteeksi vahvistaa oikeutta puolustukseen, komitea pitää erityisen tärkeänä, että lakimiehet, jotka ovat myös ensimmäinen kontakti oikeutta haettaessa, voivat osallistua näihin ohjelmiin.

3.3.4 Toiseksi voitaisiin harkita EU:n operatiivisten poliisivoimien ja tutkintapalvelujen perustamista, jotta voitaisiin puuttua rajat ylittäviin rikoksiin ja petoksiin tehokkaasti.

3.3.5 Kolmanneksi olisi pohdittava, missä määrin on syytä asettaa rikosoikeudellisia vähimmäisvaatimuksia, jotka koskevat rikosten ja seuraamusten määrittelyä erityisen vakavissa rajat ylittävissä rikoksissa. Tällaisia rikollisuuden muotoja ovat esimerkiksi terrorismi, ihmiskauppa, seksuaalinen riisto, laitton huumausainekauppa, laitton asekauppa, rahanpesu, lahjonta, rahanväärennys, tietoverkkorikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus. Sellaisten toimintamuotojen osalta, joita koskeva rikoslainsäädäntö vaihtelee jäsenvaltioittain niin paljon, että erot heikentävät ihmisoikeuksia ja oikeusvarmuutta, olisi selvitettävä, missä määrin rikoslainsäädäntöä on tarpeen yhtenäistää ⁽⁵⁾.

3.3.6 Neljänneksi voitaisiin harkita kollektiivisten oikeussuojakeinojen (*class action*) pakollista käyttöönottoa. Sen pitäisi parantaa EU:n kansalaisten oikeussuojan saatavuutta.

3.3.7 Viidenneksi olisi hyvä pitää tulostaulua oikeusasioita koskevista saavutuksista ja erityisesti toimintapoliittisten suunnitelmien täytäntöönpanosta.

3.3.8 Kuudenneksi, tulevassa komissiossa on syytä olla ihmisoikeusasioista vastaavan komission jäsenen toimi.

Bryssel 10. heinäkuuta 2014

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ Ks. tähän liittyen myös ETSK:n lausunto EU:n huumeiden torjuntapolitiikasta, CESE 1302/2012.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten toiminnasta ja valvonnasta”

COM(2014) 167 final – 2014/0091 (COD)

(2014/C 451/18)

Esittelijä: **Krzysztof Pater**

Toinen esittelijä: **Petru Sorin Dandea**

Euroopan parlamentti päätti 14. huhtikuuta ja neuvosto 12. kesäkuuta 2014 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten toiminnasta ja valvonnasta (uudelleenlaadittu)

COM(2014) 167 final – 2014/0091 (COD).

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 20. kesäkuuta 2014.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 9.–10. heinäkuuta 2014 pitämässään 500. täysistunnossa (heinäkuun 10. päivän kokouksessa) yksimielisesti seuraavan lausunnon.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Komitea pitää tarpeellisena lujittaa ja vauhdittaa ammatillisten lisäeläkkeiden kehitystä EU:n jäsenvaltioiden eläkejärjestelmien puitteissa ja kannattaa näin ollen valtaosaa ehdotuksista, jotka sisältyvät Euroopan komission ehdotukseen ammattieläkelaitosdirektiiviksi (IOPR II -direktiivi).

1.2 Komitea toteaa tyytyväisenä, että valtaosa ehdotuksista, jotka se esitti valkoista kirjaa ”Toimintasuunnitelma riittäviä, turvattu ja kestäviä eläkkeitä varten”⁽¹⁾ käsittelevässä launnossaan, on otettu huomioon komission ehdotuksessa⁽²⁾.

1.3 ETSK panee merkille tarpeen kehittää uusia, sekä kollektiivisia että yksilökohtaisia eläkesäästämisen muotoja, erityisesti koska julkisista eläkejärjestelmistä maksettavien korvausten ennustetaan vähenevän. Tämän vuoksi komitea tähdentää, että ammatillisilla lisäeläkkeillä, jotka on luotu työmarkkinaosapuolten päätöksellä, voi olla erittäin tärkeä rooli lisäeläke-etuuksien tarjoamisessa työntekijöille.

1.4 Samanaikaisesti komitea suhtautuu varauksellisesti ehdotetun direktiivin eräisiin säännöksiin.

1.4.1 Komitea ei ole yhtä mieltä ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten pitämisestä pelkästään rahoitusmarkkinalaitoksina ilman että tosiasiallisesti tunnustetaan niiden erityispiirteet ja kunnioitetaan niitä. Ammattieläkelaitoksilla on tärkeä yhteiskunnallinen tehtävä. Ne ovat pitkälti vastuussa lisäeläkkeistä, ja niistä on muodostunut julkisten eläkejärjestelmien välttämätön täydennys. Ehdotetussa direktiivissä on otettava huomioon työmarkkinaosapuolten keskeinen rooli järjestelmien suunnittelussa ja hallinnoinnissa sekä kansallisen sosiaaliturvalainsäädännön ja työolainsäädännön olennainen rooli niiden toimintoja koskevien periaatteiden määrittämisessä.

1.4.2 Komission asettamia tavoitteita ei voida saavuttaa kaikille sopivan ratkaisun (*one size fits all*) periaatteella, koska on olemassa lukuisia ja perustavia eroja sekä eri jäsenvaltioiden eläkejärjestelmien että eri ammatillisten lisäeläkejärjestelmien välillä. Se synnyttää ratkaisevia eroavuuksia näiden järjestelmien jäsenten ja edunsaajien asemaan, oikeuksiin ja odotuksiin. ETSK suhtautuu kriittisesti esimerkiksi yhtenäiseen tiedotusmalliin, jonka mukaisesti tietoja toimitetaan kaikille ammatillisten lisäeläkejärjestelmien piiriin kuuluville koko Euroopan unionin alueella. Komitea katsoo näet, että näiden suurten erojen vuoksi ei ole mahdollista ottaa käyttöön yhtä ainoaa mallia, joka tarjoaisi kaikille jäsenille ja edunsaajille heidän eniten tarvitsemaansa ja tarkoituksenmukaisinta tietoa.

⁽¹⁾ COM(2012) 055 final.

⁽²⁾ Ks. lausunto EUVL C 299/21, 4.10.2012, s. 115–122. ETSK toteaa mm., että ”olisi kiinnitettävä huomiota paitsi eläkerahastojen rajatylittävää toimintaa ja työntekijöiden liikkuvuutta koskeviin näkökohtiin, myös seikkoihin, jotka liittyvät eläkelaitosten seurantaan ja valvontaan, hallinnollisiin kustannuksiin sekä kuluttajavalitukseen ja kuluttajansuojaan”.

1.4.2.1 Komitea korostaa, että pitkälle menevä lisäeläkejärjestelmien yhtenäistäminen voi osoittautua kalliiksi ja käytännössä johtaa – sen sijasta että se edistäisi ETSK:n toivomaa niiden kehittämistä edelleen – niiden vähittäiseen häviämiseen.

1.4.3 Komitea korostaa, että eläkejärjestelmien, myös ammatillisten lisäeläkejärjestelmien, toiminnan keskeinen tavoite on varmistaa näiden järjestelmien edunsaajille riittävät ja vakaalla pohjalla olevat etuudet. Pääomamarkkinoiden, myös pitkäaikaisten investointien, tukemisen tehtävä voidaan täyttää ainoastaan toissijaisena tavoitteena ilman että se vaikuttaa järjestelmien jäseniin ja edunsaajiin. ETSK kannattaa ammattieläkejärjestelmille annettavaa mahdollisuutta sijoittaa nykyistä enemmän "sijoitusinstrumentteihin, joilla on pitkän aikavälin taloudellista merkitystä", mutta vastustaa samalla määrätietoisesti Euroopan komission ehdotusta, jonka mukaan "jäsenvaltiot eivät saa estää laitoksia – sijoittamasta sijoitusinstrumentteihin, joilla – ei käydä kauppaa säännellyillä markkinoilla, monenkeskisissä kaupankäyntijärjestelmissä tai organisoiduissa kaupankäyntijärjestelmissä". Mahdollisuus arvioida jatkuvasti ja objektiivisesti järjestelmän varoja sekä saada uskottavia ja ajantasaisia tietoja niiden arvopaperien liikkeellelaskijan taloudellisesta tilanteesta, joihin eläkejärjestelmän varoja sijoitetaan, ovat järjestelmän jäsenten ja edunsaajien taloudellisen turvallisuuden perusedellytyksiä. Jäsenvaltioilla tulisi kuitenkin olla vapaus päättää työmarkkinaosapuolia kuultuaan rajoitusten asettamisesta tai niiden asettamatta jättämisestä tässä asiassa.

1.4.4 Jäljempänä tässä lausunnossa selostetaan mainittuja varauksia ja ETSK:n muita huomioita direktiiviehdotuksesta yksityiskohtaisesti.

2. Komission ehdotus

2.1 Komission ehdotuksella uudelleenlaaditaan vuonna 2005 voimaan tullut direktiivi 2003/41/EY ammatillisia lisäeläkejärjestelmiä tarjoavien laitosten toiminnasta ja valvonnasta (IORP-direktiivi) ⁽³⁾. Samalla kodifoidaan nykyisen direktiivin muuttumattomina säilyvät säännökset ja muutetaan direktiiviä.

2.2 Komission mukaan ehdotuksen yleistavoitteena on helpottaa lisäeläkesäästöjen kerryttämistä. Komissio ilmoittaa myös neljä erityistavoitetta:

- poistetaan jäljellä olevat vakavaraisuusvaatimuksiin liittyvät esteet maiden rajojen yli toimivilta ammattieläkelaitoksilta
- varmistetaan hyvä hallintotapa ja riskienhallinta
- annetaan selkeää ja asiankuuluvaa tietoa jäsenille ja edunsaajille
- varmistetaan, että valvontaviranomaisilla on tarvittavat välineet valvoa ammattieläkelaitoksia tehokkaasti.

2.3 Komission ehdotus esiteltiin 27. maaliskuuta 2014 osana Euroopan talouden pitkäaikaista rahoitusta koskevaa toimenpidepakettia. Myös ehdotuksen perusteluissa korostetaan useaan otteeseen, että on välttämätöntä parantaa ammattieläkelaitosten valmiuksia sijoittaa varoihin, joilla on pitkän aikavälin taloudellista merkitystä.

2.4 Ehdotuksensa perusteluksi komissio korostaa mm. olevansa vakuuttunut, että jos nyt ei oteta käyttöön ajan tasalla olevaa EU-tason sääntelykehystä, on olemassa vaara, että oikeudelliset ratkaisut eri jäsenvaltioissa muuttuvat keskenään yhä erilaisemmiksi, mikä haittaisi ammattieläkelaitosten rajatylittävää toimintaa, ei varmisteta korkeampaa kuluttajansuojan vähimmäistasoa kautta EU:n eikä saavuteta mittakaavaetuihin liittyviä säästöjä. Komissio katsoo niin ikään, että vakaa ammattieläkelaitoksia koskeva sääntelykehys voi tukea niiden kehitystä niissä jäsenvaltioissa, joissa niitä on tällä hetkellä tuskin lainkaan.

2.5 Komissio arvioi, että direktiivin täytäntöönpano edellyttää ylimääräisten kustannusten kattamista; ne ovat keskimäärin noin 22 euroa järjestelmän jokaista jäsentä kohti. Lisäksi tulevat vuotuiset kustannukset, jotka ovat 0,27–0,80 euroa jäsentä kohti.

⁽³⁾ EUVL L 235, 23.9.2003

3. Yleiset huomiot

3.1 Etuuksien tason madaltuminen monien jäsenvaltioiden yleisissä eläkejärjestelmissä osoittaa, että lisäeläkejärjestelmät saavat yhä tärkeemmän roolin asianmukaisten eläkkeiden varmistamisessa, sillä lisäeläkejärjestelmät saavat usein jäsenvaltioilta tukea verohelpotusten muodossa. Lisäeläkejärjestelmillä on erityismerkitystä, koska niissä on piirteitä, joita yksittäisissä eläkesäästöissä ei ole. Ne ovat osittain tai suurelta osin työntekijöiden rahoittamia, ja niille on ominaista se, että työntekijöillä, myös vähätuloisilla, on hyvät mahdollisuudet käyttää niitä ja että mittakaavaetujen vuoksi yksikkökustannukset ovat alhaisia. Joskus työmarkkinaosapuolten hyväksymien järjestelmän sisäisten sääntöjen ansiosta lisäeläke taataan myös ajanjaksolta, jona työntekijä ei ole voinut työskennellä (sairausloma, äitiysloma). Eräissä järjestelmissä työmarkkinaosapuolet ottavat investointipolitiikkaa määriteltessään käyttöön paitsi taloudellisia myös esimerkiksi eettisiä kriteerejä ja edistävät näin itselleen tärkeitä arvoja liike-elämässä. Komitea on tietoinen siitä, että ammatilliset lisäeläkkeet tarjoavat lisäeläkettä vain pienelle osalle Euroopan unionin kansalaisia (niillä on nykyään merkittävä rooli vain osassa jäsenvaltioita, kun taas monessa niistä ne ovat tuntemattomia laitoksia). Tämän vuoksi komitea kannattaa ammattieläkelaitosten kehittämiseen pyrkiviä aloitteita.

3.2 Ammattieläkelaitokset hyödyttävät sekä työntekijöitä että niiden rahoittajia eli työnantajia. Työntekijän ansaitsemat eläke-etuudet ovat itse asiassa lisäpalkkiota työstä. Työnantajille tällaiset järjestelmät ovat keino luoda pitkäaikaiset siteet työntekijään. Yleensä ne lisäävät työntekijöiden sitoutumista yrityksen toimintaan ja vähentävät henkilöstön vaihtuvuutta. Sen vuoksi komitea tähdentää, että annettaessa uutta lainsäädäntöä on noudatettava suurta varovaisuutta, jotta ammatillisten lisäeläkkeiden houkuttavuutta ei heikennetä asettamalla taloudellisia tai hallinnollisia lisärasitteita.

3.3 ETSK on tietoinen siitä, että Euroopan komissiolla ei ole tällä hetkellä välineitä, joiden avulla se voisi saada kattavaa ja objektiivista tietoa suunniteltujen ratkaisujen kustannuksista, ja sen täytyy tukeutua asianomaisten ammattieläkelaitosten antamiin tietoihin. ETSK pahoittelee lisäksi, että ehdotettujen säännösten kustannukset on laskettu keskimääräisinä, eikä saatavilla myöskään ole tarpeeksi tietoa nämä kokonaiskustannukset muodostavista yksittäisistä maksuista. Näin ollen ei tiedetä, millaiset kustannukset työntekijöille ja työnantajille voi aiheutua kustakin ehdotuksesta tai millaisia eroja voi syntyä eri maiden välille.

3.4 Kun otetaan huomioon, että direktiiviehdotuksella asetetaan ammattieläkelaitoksille uusia, lisäkustannuksia aiheuttavia velvollisuuksia, komitea ehdottaa, että otetaan käyttöön mahdollisuus antaa ammattieläkelaitoksille vapautus direktiivin noudattamisesta niiden toiminnan alkuvaiheessa (enintään 12 kuukaudeksi). Se antaisi rahoittajille mahdollisuuden perustaa ammattieläkelaitoksia ilman pakkoa maksaa verrattain korkeita hallintokustannuksia heti ammattieläkelaitoksen toiminnan ensimmäisestä päivästä lähtien ja sen jälkeen tehdä päätöksen, haluavatko ne jatkaa toimintaa rahoittaen ”omaa” ammattieläkelaitostaan vai myös mieluummin liittyä jo olemassa olevaan ammattieläkelaitokseen. ETSK katsoo, että tämä auttaisi työnantajia tekemään päätöksen ammattieläkelaitoksen perustamisesta.

3.5 Komitea korostaa työmarkkinaosapuolten keskeistä roolia sekä ammattieläkelaitosten perustamisessa että johtamisessa. Komitean näkemyksen mukaan työmarkkinaosapuolten itsemääräämisoikeus on säilytettävä eläkejärjestelmien alan ratkaisujen muotoilussa. Oikeudellisissa puitteissa tulee määrittää vain vähimmäisvaatimukset, joita järjestelmän piiriin kuuluvien kumppanien on noudatettava. ETSK painottaa niin ikään, että monissa jäsenvaltioissa ammatilliset lisäeläkkeet ovat voimakkaasti kytköksissä työoikeuteen, sosiaaliturvalainsäädäntöön ja työmarkkinaosapuolten roolin määrittäviin säännöksiin. ETSK panee merkille, että komission ehdotuksessa pyritään vähättelemään työmarkkinaosapuolia, joilla on usein monivuotista kokemusta ammatillisten lisäeläkkeiden kehittämisestä, vaikka ehdotuksen 21 artiklan 2 kohdan mukaan ”direktiivi ei rajoita työmarkkinaosapuolten roolia laitosten johtamisen ja hallinnoinnin suhteen”. Ammattieläkelaitoksia ei voida pitää, kuten ehdotuksessa itse asiassa tehdään, pelkästään rahoitusmarkkinalaitoksina, vaan niitä tulee kohdella myös laitoksina, jotka ovat osa sosiaaliturvajärjestelmää ja joita työmarkkinaosapuolet aktiivisesti kehittävät ja hallinnoivat. Näin ollen komitea toistaa aiemmin valkoisesta kirjasta antamassaan lausunnossa esittämänsä kannan⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Komitea toteaa valkoisesta kirjasta antamassaan lausunnossa kannattavansa ”ammatillisia rahastoivia eläkejärjestelmiä, jotka perustetaan ja joita hallinnoidaan työnantajien ja työntekijöiden edustajien toimesta, sekä kehottaa komissiota tarjoamaan tukea työmarkkinaosapuolille, jotta ne voivat kehittää hallinnollisia valmiuksiaan tällä alalla”.

3.6 ETSK korostaa, että ammattieläkelaitosten sekä järjestelmän jäsenten ja edunsaajien välisiä suhteita voidaan tarkastella samoin kuin rahoituslaitosten ja niiden asiakkaiden (kuluttajien) välisiä suhteita.

3.7 Komitea on tyytyväinen Euroopan komission päätökseen olla ottamatta ammatillisissa lisäeläkkeissä käyttöön ratkaisuja, joilla pyritäisiin "säilyttämään tasapuoliset toimintaedellytykset Solvenssi II:n kanssa"⁽⁵⁾. Tämä vastaa kannanottoa, jonka ETSK esittää valkoista kirjaa koskevassa lausunnossaan⁽⁶⁾. ETSK korostaa, että direktiiviehdotukseen sisältyvä määrällisiä vaatimuksia koskeva sääntelyn yhdentäminen Solvenssi II:n säännösten kanssa (tapa arvioida varoja ja vaatimus, että pääoman suuruuden tulee riippua suoranaisesti otetun riskin suuruudesta) aiheuttaisi kielteisiä seurauksia ammatillisten lisäeläkkeiden järjestelmälle, koska pääomavaatimukset tiukentuisivat ja toimintakustannukset nousisivat sekä pääoman kohdentaminen mahdollisesti vääristyisi.

4. Erityisiä huomioita

4.1 Rajatylittävä toiminta

4.1.1 ETSK korostaa, että ammattieläkelaitosten rajatylittävän toiminnan kaikkien näkökohtien, jotka määrittellään direktiiviehdotuksen 12 ja 13 artiklassa, täytyy perustua järjestelmän luoneiden työnantajien sekä heidän työntekijöidensä tarpeisiin ja edustaa heidän etuaan. Sen vuoksi järjestelmän perustavien työmarkkinaosapuolten täytyy tehdä päätös tällaisen toiminnan aloittamisesta.

4.1.2 Komitea suhtautuu myönteisesti siihen, että otetaan käyttöön mahdollisuus siirtää eläkejärjestelmiä muiden jäsenvaltioiden muihin laitoksiin sen jälkeen, kun eläkejärjestelmän vastaanottava laitos on saanut luvan asianmukaiselta valvontaelimeltä ja järjestelmän jäsenten hyväksynnän.

4.1.3 Komitea kannattaa ammattieläkelaitosten toiminnan rajatylittävän ulottuvuuden vahvistamista ja tähdentää, että ammatillisten lisäeläkkeiden alan dynaamisen kasvun kannalta erittäin tärkeää on ammattieläkelaitosten tunnetuksi tekeminen ja tukeminen maissa, joissa tämä eläkeuutto on tuntematon tai vasta kehitysmässä.

4.1.4 ETSK:n näkemyksen mukaan myönteinen muutos on ammattieläkelaitoksille tarjottava mahdollisuus investoida EU:n muihin jäsenvaltioihin täyttämällä ainoastaan sen maan lainsäädännön vaatimukset, jossa ammattieläkelaitoksella on toimipaikka. Se helpottaa näet ammattieläkelaitoksen toimintaa eurooppalaisilla yhteismarkkinoilla.

4.2 Hallinnointi ja riskinhallinta

4.2.1 ETSK kannattaa ehdotusta lisätä läpinäkyvyyttä ammattieläkelaitoksissa korkeissa tehtävissä olevien henkilöiden palkkojen ja palkkioiden osalta, kunhan ammatillisten lisäeläkkeiden erilaiset hallintomallit otetaan huomioon.

4.2.2 Komitea katsoo, että tapauksissa, joissa varojen hallinnointi perustuu ulkoistamisen periaatteeseen, tulee esittää avoimesti palkkoja ja palkkioita koskevat periaatteet sekä varoja hallinnoivan yhtiön saamat maksut, mutta ei sen työntekijöiden palkkoja ja palkkioita. Komitea suhtautuu kriittisesti ajatukseen soveltaa läpinäkyvän palkka- ja palkkiopolitiikan periaatetta ulkoistamisen periaatteen pohjalta eläkejärjestelmiä hallinnoivien yhtiöiden työntekijöihin. Se voisi olla vakava este hallinnointitehtävän itselleen ottavan yhtiön löytämiselle, erityisesti kun kyseessä olisi pienen eläkelaitoksen varat.

4.2.3 Komitea suhtautuu myönteisesti toiseen ehdotukseen, jonka tavoitteena on säännellä lisää ulkoistamisilmiötä eläkejärjestelmän hallinnoinnissa sekä ulkoistamisen valvontaa, mutta suosittaa kuitenkin tiettyä harkintaa asettaessa velvollisuuksia näille hallinnoiville yhtiöille.

⁽⁵⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/138/EY, annettu 25 päivänä marraskuuta 2009, vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta (Solvenssi II), EUVL L 335/1, 17.12.2009.

⁽⁶⁾ Valkoisesta kirjasta antamassaan lausunnossa komitea toteaa olevansa "erittäin huolestunut eräistä ehdotuksista, jotka koskevat ammatillisista lisäeläkkeistä. Koska eläkejärjestelmät ovat hyvin erilaisia kuin henkivakuutuspalvelut, komitea ei kannata asetettua tavoitetta ammatillisista lisäeläkkeistä tarjoavia laitoksia koskevan direktiivin (IORP-direktiivi) tarkistuksesta, jolla pyritään 'säilyttämään tasapuoliset toimintaedellytykset Solvenssi II:n kanssa', vaan suosittaa ottamaan käyttöön erityisesti suunniteltuja toimenpiteitä eläkerahastojen varojen takaamiseksi ja kuulemaan sitä ennen työmarkkinaosapuolia ja muita sidosryhmiä."

4.2.4 Tarkasteltaessa laitoksen tosiasiallisen johdon sekä muiden keskeisiä tehtäviä hoitavien henkilöiden sopivuutta ja luotettavuutta koskevien vaatimusten määritelmää ETSK katsoo, että säännöksissä on otettava huomioon ammattieläkelaitosten erityispiirteet ja rooli, joka työmarkkinaosapuolilla on ollut jo monen vuoden ajan ammattieläkelaitosten hallinnoinnissa (esimerkiksi oikeus nimetä edustajansa ammattieläkelaitosten hallinto- tai valvontaelimien jäseniksi). Ammattieläkelaitokset eivät näet ole tyypillisiä rahoituslaitoksia, joiden tarkoituksena on tuottaa voittoa, vaan toimijoita, joita valvovat työnantajat ja työntekijät. Ne haluavat luonnollisesti minimoida organisatoriset kustannukset. Sen vuoksi määritettäessä ammattieläkelaitosten hallinnoinnista vastaavien henkilöiden pätevyysvaatimuksia on myös otettava huomioon nämä seikat, sillä millään määräyksillä ei voida rajoittaa työmarkkinaosapuolten roolia järjestelmän hallinnoinnissa suhteessa nykytilanteeseen.

4.2.5 Komitea ehdottaa, että hallinnoivista vastaavien pätevyysarviointi tehtäisiin koko hallinto- tai valvontaelimien eikä yksittäisten henkilöiden osalta. Tämän ehdotuksen toteuttamistapa voisi olla, että 23 artiklan vaatimukset määriteltäisiin erikseen laitoksen hallinnoinnista vastaavien osalta sekä keskeisissä tehtävissä toimivien osalta. Tällainen ratkaisu mahdollistaisi työmarkkinaosapuolten edustuksen edelleen ammattieläkelaitosten johtaelimissä, ja samalla tiukennettaisiin ammattieläkelaitosten sääntömääräiseen toimintaan suoraan osallistuviin henkilöihin kohdistuvia vaatimuksia.

4.2.6 Komitea korostaa, että ammattieläkelaitosten hallintoa koskevissa vaatimuksissa on otettava huomioon ammatillisten lisäeläkkeiden rakenteelliset erityispiirteet. Niihin kuuluvat kolme toisiinsa liittyvää toimijaa: työntekijä/rahoittaja, työntekijä/järjestelmän jäsen sekä ammattieläkelaitos. Tämä seikka yhtäältä parantaa järjestelmän turvallisuutta eri toimijoiden keskinäisen valvonnan ansiosta ja toisaalta monimutkaistaa asioita, koska rahoituslaitoksia koskevat säännöt nivotaan yhteen eri jäsenvaltioiden työoikeuden ja sosiaaliturvalainsäädännön kanssa sekä työmarkkinaosapuolten yhteistyöperiaatteiden kanssa.

4.2.7 ETSK toteaa tyytyväisenä, että Euroopan komissio panee merkille mahdolliset ongelmat, joita voi aiheutua ammattieläkelaitosten hallinnointia koskevien vaatimusten tiukentamisesta, ja kannattaa säännöksiä, joiden mukaan valvontajärjestelmä tulee mukauttaa ammattieläkelaitoksen toiminnan luonteeseen, laajuuteen ja monitahoisuuteen (artikla 22, 24, 25, 26 ja 29).

4.2.8 ETSK:n mielestä ammattieläkelaitosten painopistealana tulee säilyä eläkejärjestelmään kertyneiden varojen turvallisuus sekä eläke-etuuksien riittävyys, jota tukee tarkoituksenmukaisen tasapainoinen investointipolitiikka. Pitkäaikaisten investointien tukemisen ei pidä jättää varjoonsa ammattieläkelaitosten päätavoitetta, joka on varojen turvaaminen sen jäsenten vanhuusvuosille. Järjestelmän varojen turvallisen investoinnin edellytyksenä on oltava niiden tiheampi ja objektiivinen arviointi sekä ajantasaisen ja asianmukaisen tiedon saanti kyseisen arvopaperien liikkeellelaskijan taloudellisesta tilanteesta.

4.2.8.1 ETSK suhtautuu myönteisesti ehdotukseen, jonka mukaan ammatillisten lisäeläkkeiden varoja voitaisiin investoida, ilman jäsenvaltioiden asettamia esteitä, sijoitusinstrumentteihin, joilla on pitkän aikavälin taloudellista merkitystä.

4.2.8.2 Komitea vastustaa kuitenkin määrätietoisesti Euroopan komission ehdotusta, jonka mukaan "jäsenvaltiot eivät saa estää laitoksia – sijoittamasta sijoitusinstrumentteihin, joilla – ei käydä kauppaa säännellyillä markkinoilla, monenkeskisissä kaupankäyntijärjestelmissä tai organisoiduissa kaupankäyntijärjestelmissä". ETSK toteaa, että maksupereusteisten järjestelmien tapauksessa, kun varojen arvoa ei voida jatkuvasti arvioida, tällaiset investoinnit olisivat erittäin riskialtis ratkaisu järjestelmän jäsenille. Tämän tyyppiseen investointipolitiikkaan perustuvat hankkeet eivät noudattaisi avoimuuden periaatetta, koska ne eivät voi tarjota järjestelmän jäsenille asianmukaista tietoa karttuneiden varojen arvosta ja eläkeiässä odotettavissa olevista eduista. Tällä olisi erityisen suuri merkitys niiden jäsenten kannalta, jotka kantavat investointiriskin kokonaisuudessaan. ETSK katsoo kuitenkin, että jäsenvaltioilla tulisi olla vapaus päättää työmarkkinaosapuolia kuultuaan rajoitusten asettamisesta tai niiden asettamatta jättämisestä tässä asiassa.

4.2.8.3 ETSK kannattaa ammattieläkelaitoksille tarjottavaa mahdollisuutta investoida pitkäaikaisiin infrastruktuurihankkeisiin ja katsoo, että investoimisen tällaisiin hankkeisiin ilman määrällisiä rajoituksia tulisi olla mahdollista ainoastaan silloin, kun investointien kohteena olevilla rahoitusvälineillä (esim. osakkeilla tai obligaatioilla) käydään kauppaa säännellyillä markkinoilla, tai hyödyntämällä rahoitusmarkkinoilla yleisesti saatavilla olevien rahoitusvälineiden välitystä (esimerkiksi erityyppiset investointirahastot ja pitkäaikaisiin hankkeisiin suoraan investoivien, julkisesti noteerattujen yritysten osakkeet).

4.2.9 ETSK ehdottaa, että komissio harkitsee mahdollisuutta muuttaa ehdotetun direktiivin 20 artiklan 1 kohdan d alakohtaa, jossa määritetään johdannaisiin tehtäviä sijoituksia koskevat periaatteet. Komitean mielestä tähänastisten kriisiaikaisten kokemusten perusteella on välttämätöntä rajoittaa olennaisesti nykyistä, hyvin väljää periaatetta, jonka mukaan ammattieläkelaitokset voivat investoida johdannaisiin sikäli kuin se ”helpottaa sijoitusten tehokasta hoitoa”.

4.2.10 Komitea kannattaa varauksetta säilytysyhteisöjen sisällyttämistä järjestelmiin, joissa investointiriski on jäsenillä ja edunsaajilla, ja katsoo, että säilytysyhteisön toiminta on perustava väline, jolla turvataan yhteissijoitusyrityksen varat nyky maailmassa.

4.2.11 ETSK suhtautuu myönteisesti vaatimukseen, jonka mukaan järjestelmissä, joissa jäsenet ja edunsaajat eivät kanna kaiken tyypisiä riskejä, varmistetaan tehokas aktuaaritoiminto.

4.3 Jäsenille ja edunsaajille tarjottavat tiedot

4.3.1 ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että komitean aiempien ehdotusten mukaisesti laajennetaan järjestelmien jäsenille ja edunsaajille annettavien tietojen alaa. Myönteistä on myös, että ammattieläkelaitokset veloitetaan toimittamaan vähintään kerran vuodessa keskeiset tiedot mm. eläkejärjestelmän takeista, maksettujen maksujen yhteismäärästä, järjestelmään osallistumisesta johtuvista kustannuksista, sijoitusprofiilista, eläkejärjestelmän aiemmasta tuottokehityksestä sekä eläke-etuuksien ennustetusta tasosta.

4.3.2 Komitealla on vakavia epäilyjä siitä, onko ehdotukseen sisältyvä yhtenäisen tiedotuksen kaksisivuinen, vastaanottajalle selkeä malli toteuttamiskelpoinen. Eri lisäeläkejärjestelmissä jäsenet kantavat erityyppisiä riskejä, ja heillä on myös erilaisia odotuksia tulevien etuuksien suhteen; usein eläkejärjestelmään karttuneiden varojen maksuperiaatteet määritetään eri jäsenvaltioiden säännöksissä. Jäsenten ja edunsaajien saamissa tiedoissa tulee ottaa huomioon nämä seikat. Sen vuoksi ETSK esittää ehdotettuihin säännöksiin muutoksia, jotta järjestelmän jäsenille annettavien tietojen toimittamismallin yhtenäistäminen voidaan jaksottaa useaan vaiheeseen ja jotta lopullinen konsepti voidaan määrittää joustavasti tämän prosessin aikana. Alkuvaiheessa tulee käynnistää työ useantyyppisiä tietoja koskevien mallien kehittämiseksi (ainakin kaksi mallia: maksu- ja etuusperusteiset mallit), minkä jälkeen niitä tulee toteuttaa kokeiluhankkeina tietyissä jäsenvaltioissa tai tietyissä ammattieläkelaitoksissa. Vasta kun niistä on kerätty kokemuksia, voidaan ryhtyä työstämään 54 artiklassa tarkoitettua delegoitua säädöstä.

4.3.3 Komitea katsoo, että lopulta tulisi käyttää vähintään kahta tiedotusmallia – maksu- ja etuusperusteisille järjestelmille tulisi olla omat mallit. Lisäksi kullakin jäsenvaltiolla tulee olla mahdollisuus täydentää tätä mallia joillakin järjestelmän jäsenten ja edunsaajien kannalta olennaisilla tiedoilla, jotka liittyvät kansallisten säännösten erityispiirteisiin.

4.3.4 ETSK katsoo, että ehdotetut säännökset ovat monin paikoin epätasällisia ja sen sijaan, että niillä varmistettaisiin tarkoituksenmukaisten tietojen saanti, ne voivat johtaa jäseniä tai edunsaajia harhaan.

4.3.4.1 Itse näiden tietojen nimike (eläke-etuusilmoitus) on harhaanjohtava: kyseiset tiedot koskevat enintään ennakoituja eläke-etuuksia koskevaa ilmoitusta. Sen vuoksi asiakirjan otsikkoa tulee muuttaa – esimerkiksi muotoon ”ennakoitujen eläke-etuuksien nykytilanne”.

4.3.4.2 48 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa säädetään mahdollisuudesta antaa jäsenille tietoa täysimääräisestä takeesta. Tällainen määritelmä on harhaanjohtava. Puhuttaessa ”täysimääräisestä takeesta” pyynnön esittäjä ei näet havaitse pessimististä näkymää, mikäli ammattieläkejärjestelmän työnantaja/rahoittaja on menossa konkurssiin. Tällaisen konkurssin tuloksena voi olla eläkejärjestelmän maksukyvyttömyys suhteessa edunsaajiinsa. Toisaalta komissio viittaa 48 artiklan 2 kohdan d alakohdassa ”etuuksien vähentämismekanismiin”, mikä kyseenalaistaa täysimääräisen takeen olemassaolon.

4.3.5 Komitea kehottaa komissiota noudattamaan erityistä varovaisuutta laadittaessa 54 artiklassa tarkoitettua delegoitua säädöstä, kun otetaan huomioon myös tällaisen ratkaisun mahdollisesti aiheuttamat kustannukset. Rasite, joka johtuu tietojen hankkimisesta järjestelmän jäsenille, sekä palvelukustannukset, jotka johtuvat tarpeesta antaa lisäselvitystä silloin kun yhtenäistetty yleiseurooppalainen malli ei sovellu tietyn järjestelmän erityispiirteisiin, eivät saa lisätä merkittävästi ammattieläkelaitoksen kustannuksia. Sen vuoksi ETSK kehottaa Euroopan komissiota ottamaan näiden järjestelmien luonteen huomioon laatiessaan luettelon järjestelmän jäsenille toimitettavista tiedoista.

4.4 Ammattieläkelaitoksen toiminnan valvonta

4.4.1 Kun otetaan huomioon tämänhetkiset tulkintaongelmat, jotka johtuvat eri jäsenvaltioissa noudatettavista erilaisista valvontakäytänteistä, komitea suhtautuu myönteisesti pyrkimykseen täsmentää valvonnan piiriin kuuluvan taloudellisen toiminnan alat sekä erottaa ne aloista, jotka kuuluvat sosiaaliturva- ja työlainsäädännön piiriin.

4.4.2 ETSK on tyytyväinen ilmoitukseen tiukentaa säännöksiä, jotka koskevat laitosten välistä tietojenvaihtoa ammatillisten lisäeläkkeiden järjestelmien valvonnasta vastaavien toimivaltaisten elinten välillä.

4.4.3 ETSK pitää järkevänä ehdotusta lisätä ammattieläkelaitosten valvontaa koskevia toimivaltuuksia; siihen voidaan nivoa tiedottamisvelvollisuuksien tietty laajentaminen. Ehdotetun direktiivin säännöksissä on säilytetty asianmukainen joustavuus, mikä mahdollistaa tiettyjen valvontatoimien mukauttamisen käytännössä ilmeneviin eri tilanteisiin.

Bryssel 10. heinäkuuta 2014

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Muutosten ennakointia ja rakenneuudistusta koskeva EU:n laatukehys”

COM(2013) 882 final

(2014/C 451/19)

Esittelijä: **Joost VAN IERSEL**

Toinen esittelijä: **Thomas STUDENT**

Komissio päätti 2. tammikuuta 2014 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Muutosten ennakointia ja rakenneuudistusta koskeva EU:n laatukehys

COM(2013) 882 final.

Asian valmistelusta vastannut neuvoo-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset” antoi lausuntonsa 11. kesäkuuta 2014.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 9.–10. heinäkuuta 2014 pitämässään 500. täysistunnossa (heinäkuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 77 ääntä puolesta 2: n pidätyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Rakenneuudistus on jatkuva prosessi, jota ohjaavat monenlaiset yritysten päivittäiseen toimintaan vaikuttavat tekijät. Maailman taloudessa on jälleen käynnissä syviä ja haitallisia teknologian muutoksia, joiden vauhti on kiihtymässä.

1.2 ETSK katsoo, että yritykset ovat rakenneuudistus-, sopeuttamis- ja muutosten ennakointiprosessin ytimessä, mikä edellyttää henkilöstön ja sen edustajien osallistumista yritysneuvostojen ja/tai ammattijärjestöjen kautta. Tämä on osa yritysten yhteiskuntavastuuta, jota ETSK tukee vahvasti. Monesti, etenkin suurissa rakenneuudistushankkeissa, osallisina on laajempi joukko sidosryhmiä, kuten viranomaisia ja koulutuslaitoksia.

1.3 Työntekijöitä on kuultava sovitusti ja asianmukaisesti jäsenvaltioissa toimivien ja eurooppalaisten yritysten tasolla. On keskityttävä konkreettisten tulosten saavuttamiseen nopeasti muuttuvissa olosuhteissa. Työmarkkinaosapuolten alakohtaisten neuvottelukomiteoiden puitteissa toteutettuina rakennemuutokset ja muutosten ennakointi voivat edistää maailmanlaajuisiin tietoihin ja lukuihin sekä suuntauksiin perustuvia käytännön ratkaisuja.

1.4 EU-tason sitoutumisen lähtökohtana on oltava erilaisten olosuhteiden ja menettelytapojen ymmärtäminen. Komission ehdottama muutosten ennakointia ja rakenneuudistusta koskeva EU:n laatukehys olisi varmasti hyödyllinen ⁽¹⁾.

1.5 Rakenneuudistus ja muutosten ennakointi edellyttävät yrityksiltä ja alueilta räätälöityjä ratkaisuja. Asiassa on kuitenkin monta eri puolta, joten EU:n aloite laajemmasta yhteistyöstä akateemisen yhteisön, tutkimuslaitosten, paikallisten, alueellisten ja valtiollisten viranomaisten sekä alueellisten koulutuslaitosten kanssa on erittäin tervetullut. Sama koskee hyvien käytäntöjen jakamista. Myös työllisyyttä ja ammattitaitoa käsittelevät alakohtaiset neuvostot voivat olla erittäin hyödyllisiä.

1.6 Maailmanlaajuisen teknologia- ja arvoketjujen takia muutosten ennakointi on hyvin monimutkainen prosessi. Nykyinen älykäs ja räätälöity erikoistuminen lisää entisestään yrityskohtaisten menettelytapojen ja ratkaisujen tarvetta.

1.7 Yleisemmällä tasolla tulevaisuuden teemat, kuten ”viherryttäminen” ja (EU:n) keskeiset teknologiat, tulisi asettaa etusijalle. Nämä aiheet tulisi myös nostaa työmarkkinaosapuolten väliseen keskusteluun sekä osaksi kansallisia ja alueellisia koulutusohjelmia.

⁽¹⁾ Komission tiedonanto EU:n laatukehyksestä, sivu 15 ja sitä seuraavat sivut.

1.8 Valtion, työmarkkinaosapuolten ja yritysten on yhdessä kannettava vastuu muita heikommassa asemassa olevista ryhmistä, erityisesti vanhemmista ikäpolvista ja heikommin koulutetuista henkilöistä, ottamalla käyttöön sosiaalisia toimia, joita on jo useissa jäsenvaltioissa.

Yhteisten analyysien ja diagnoosien avulla määritetään kunkin sidosryhmän erityiset vastuut. Monessa maassa tämä on jo yleinen käytäntö, mutta joissakin jäsenvaltioissa se ei ole vielä kehittynyt yhtä pitkälle.

1.9 Euroopan komissio voi tukea yhteishengen rakentamista unionin alueella edistämällä eri sidosryhmien välistä kumppanuutta. Komissio voi edesauttaa suotuisien olosuhteiden luomista siten, että unionin rahastoja käytetään asianmukaisesti tietyissä tapauksissa. Osana rakenneuudistusta ja muutosten ennakointia koskevaa EU:n toimintasuunnitelmaa komission tulisi painottaa järjestelyjä, jotka koskevat työmarkkinavuoropuhelua kansallisella ja alakohtaisella tasolla.

1.10 ETSK kannattaa komission ehdotusta ottaa käyttöön vapaaehtoisuuteen perustuva EU:n laatukehys. ETSK huomauttaa kuitenkin, että tulevaisuudessa työntekijöiden osallistumista koskevien erityisten edellytysten oikeusperusta olisi toivottava puuttumatta kuitenkaan kansalliseen toimivaltaan.

1.11 Asianomaisten osapuolten ja komission tulisi hyödyntää jatkossakin täysimääräisesti EU:n virastoja, kuten Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiötä (Eurofound) ja Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskusta (Cedefop) hankkiessaan luotettavia ja ajantasaisia analyysejä ja tietoja. ETSK voi myös osallistua tähän prosessiin tietyissä tapauksissa silloin, kun se on asianmukaista.

2. Rakenneuudistus ja muutosten ennakointi: tausta ja toimet

2.1 Heinäkuussa 2012 ETSK antoi lausunnon, joka liittyi komission julkiseen kuulemiseen yritysten rakenneuudistuksesta ja muutosten ennakkoinnista ⁽²⁾. Monet lausunnon huomioista ja suosituksista ovat yhä merkityksellisiä muutosten ennakkointia ja rakenneuudistusta koskevasta EU:n laatukehyksestä äskettäin annetun tiedonannon kannalta ⁽³⁾.

2.2 Rakenneuudistus on jatkuva prosessi, joka on riippuvainen monenlaisista yritysten päivittäiseen toimintaan vaikuttavista tekijöistä. "Luovan tuhoamisen" prosessi luo odottamattomia mahdollisuuksia. On kuitenkin myös selvää, että kriisi, vähäinen kasvu, kansantalouden suorituskyvyn kasvava riippuvuus maailmanlaajuisista markkinoista ja yhä monimutkaisemmat suhteet yritysten sekä niiden toimittajien ja asiakkaiden välillä aiheuttavat voimakasta painetta yrityksille ja niiden henkilöstölle. On oleellisen tärkeää säilyttää teollisuuden kriittinen massa.

2.3 Euroopan talous saavuttaa teknologian ja innovaatioiden uutta aaltoa maailmanlaajuisen kehityssuuntauksen mukaisesti. Tämä kehitys vaikuttaa voimakkaasti tapaan, jolla talous- ja yhteiskuntaelämän toimijat järjestäytyvät vahvistaakseen häiriönsietokykyä ja varmistaakseen jatkuvuuden.

2.4 Hyviä esimerkkejä teollisuuden jatkuvan muutoksen nykytilasta ovat kansainvälistyminen, tuoteketjujen pirstaloituminen, alojen välisten rajojen hämärtyminen, (laaja-alaisten) teknologioiden merkityksen kasvu, automaatio, robotisointi ja nyt myös digitalisointi, räätälöityjen menettelytapojen ja ratkaisujen kehittäminen sekä ennen kaikkea yleisesti hyväksytty näkemys, jonka mukaan merkittävä osa nyt saatavilla olevista tuotteista ja palveluista korvataan erilaisilla uusilla tuotteilla ja palveluilla jopa lähitulevaisuudessa ⁽⁴⁾.

2.5 Uudistuminen ja sopeutuminen panevat vallitsevat näkemykset ja käytännöt päivittäin koetukselle. Teknologisen osaamisen lisäksi tehtävästä riippumatta monilta, jopa kaikilta, vaaditaan jatkuvasti ennen kaikkea luovuutta.

2.6 ETSK on analysoinut nykykehitystä useissa eri aloja ja prosesseja koskevissa lausunnoissaan. Viime vuonna komitea esitti yleiskatsauksen toivottavista menettelytavoista ja painopisteistä vastauksessaan teollisuuspolitiikkaa käsittelevään komission tiedonantoon. ⁽⁵⁾ Tämän yleiskatsauksen mukaan useilla toisiinsa tiiviisti kytkeytyvillä aloilla – ja ilman muuta pyrittäessä tavoitteeseen elvyttää teollisuutta – edistetään voimakkaasti teknologiaa ja innovointia, päivitetään osaamista kaikilla tasoilla ja myös lisätään teollisuuden tietoisuutta uusien palvelujen tuomasta potentiaalista.

⁽²⁾ EUVL C 299, 4.10.2012, s. 54, kommentit komission vihreään kirjaan rakennemuutoksesta ja muutosten ennakkoinnista, 2012.

⁽³⁾ Komission tiedonanto, 13. joulukuuta 2013.

⁽⁴⁾ Nykyistä uraauurtavaa kehitystä kuvaillaan osuvasti saksalaisessa raportissa *Recommendations for implementing the strategic initiative INDUSTRIE 4.0*, jonka Forschungsunion ja Deutsche Akademie der Technikwissenschaften ovat julkaisseet huhtikuussa 2013. Hanketta on tukenut Bundesministerium für Bildung und Forschung. (4.0 viittaa neljanteen teolliseen vallankumoukseen).

⁽⁵⁾ EUVL C 327, 12.11.2013, s. 82, kommentit teollisuuspolitiikkaa käsittelevään Euroopan komission tiedonantoon, 2013.

2.7 Vuonna 2012 antamassaan lausunnossa ETSK toteaa myös, että sopeutumiskykyinen elinkeinoelämä edellyttää sekä johtajuutta että laajaa tukea henkilöstöltä yrityksen kaikilla tasoilla mutta myös laajemmin yhteiskunnalta. Monissa yrityksissä työntekijät osallistuvat menestyksekkäästi muutosprosesseihin. Konsensus on yleensä kannattavaa.

2.8 Rakenneuudistusprosessit ovat moninaisia ja monimutkaisia. Kuten lausunnossa todetaan, rakenneuudistuksen ja muutosten ennakoinnin erottamisen lisäksi merkittäviä eroja voidaan havaita myös pienten, keskisuurten ja suurten yritysten välillä, eri alojen välillä (joihin muutos- ja teknologia-aallot vaikuttavat eri tavoin), alueiden välillä (tiheään asutut alueet ja muut alueet), maiden taloudellisen tilanteen kehitysasteiden välillä sekä kansallisten kulttuurien välillä.

2.9 Asiaa mutkistavat entisestään työmarkkinoiden merkittävät muutokset, jotka johtuvat osaksi rahoitus- ja talouskriisin jälkimainingeista ja osaksi uudesta teollisesta syklistä. Nykyiset kollektiiviset ja työmarkkinaosapuolten kumppanuusjärjestelmät on säilytettävä ja niitä on tarpeen mukaan vahvistettava.

2.10 Tämän myllerryksen keskellä ja monimuotoisessa Euroopassa ETSK korostaa perusolettamustaan, jonka mukaan ”yrityksellä on sinällään keskeinen asema markkinoilla toimivien yksiköiden sopeutumisstrategioiden toteuttamisessa, ja näin ollen yritys on rakennemuutosprosessien keskiössä” ⁽⁶⁾.

2.11 Yrityksissä on tietysti toteutettava rakenneuudistuksia, mukauduttava tai ennakoitava tulevaisuutta tietyssä ympäristössä. Tämä tarkoittaa, että sisäisten menettelytapojen ja käytäntöjen lisäksi myös monilla sidosryhmällä on merkitystä. Niiden vaikutus riippuu siitä, millaisia muutoksia yritykset kohtaavat eli onko kyse sisäisen organisaation sopeuttamisesta, muuttuvien markkinaolosuhteiden aiheuttamista muutoksista vai molemmista.

2.12 Ensisijainen intressiryhmä on yrityksen omat työntekijät. Hyvin organisoiduilla prosesseilla varmistetaan henkilöstön ja henkilöstön edustajien osallistuminen yritysneuvoston ja/tai ammattijärjestöjen kautta. On erittäin lupaavaa, että komission kyselyyn ⁽⁷⁾ saatujen vastauksien mukaan vastaajien ylivoimainen enemmistö on samaa mieltä. ETSK kannattaa johdon ja henkilöstön edustajien välistä luottamuksellista vuoropuhelua – joka on useissa maissa lakisääteistä – yhdessä muutoksen ja muutosten menestyksekkään ennakoinnin hallinnan kanssa ⁽⁸⁾.

2.13 Koska yritykset ovat riippuvaisia henkilöstön erilaisista pätevyyksistä, yhä pidemmälle kehittyneiden arvoketjujen edellyttämät erityisvaatimukset on taattava kaikille tarkoitetuilla elinikäisen oppimisen ohjelmilla. Tämä on niin yritysten kuin työntekijöiden etujen mukaista.

2.14 ETSK huomauttaa, että sen kannasta, joka koskee koulutuksen ottamista osaksi yritysten päivittäistä toimintaa, ollaan laajasti yksimielisiä. Toimintatavat ovat kuitenkin erilaisia (hyvin) pienten, erikoistumattomien yritysten ja suurempien yritysten välillä.

2.15 Samalla on huomioitava työmarkkinoiden radikaalisti muuttuva tilanne. Kasvava osuus erityisesti nuorista tähtää laaja-alaiseen uraan tekniikan alalla tai muissa ammateissa. He pyrkivät olemaan riittävän joustavia vaihtaakseen työtä itse joko samassa (suuressa) yrityksessä tai eri yrityksissä ja eri aloilla. Tähän vaikuttaa kaksi tekijää: työmarkkinoiden kysyntä ja tarjonta sekä yksilön oma osaaminen. Hyvin koulutetuille ja päteville työntekijöille rakenneuudistus voi olla mahdollisuus. Vaatimattomammin koulutetut ja iäkkäämmät työntekijät sen sijaan tarvitsevat tukea valtiolta ja yrityksiltä.

2.16 Kriisin aikana ja suurissa rakenneuudistushankkeissa, esimerkiksi vanhentuneita alueellisia tuotantovalmiuksia koskevilla hankkeilla, kaikkien sidosryhmien tulee kantaa vastuunsa. Tähän kuuluu ensinnäkin toteuttamiskelpoisten taloudellisten suunnitelmien laatiminen tulevaisuuden varalle ja samaan aikaan työvoiman työolojen parantaminen mahdollisimman pitkälle uudessa toimintaympäristössä.

⁽⁶⁾ EUVL C 299, 4.10.2012, s. 54.

⁽⁷⁾ Tiivistelmä vihreän kirjan tiimoilta järjestetyn kuulemisen tuloksista (alaviite 1).

⁽⁸⁾ Ks. EUVL C 161, 6.6.2013, s. 35 sekä lausunnon englanninkielinen otsikko.

2.17 Yritysten ja ammattijärjestöjen lisäksi tärkeimpiä sidosryhmiä sosiaalisten seurausten ratkaisemisessa ovat alueelliset ja paikalliset viranomaiset. Suurissa rakenneuudistuksissa myös valtiovallan tulee olla mukana. Käytännön kokemus osoittaa kuitenkin, että useimmissa tapauksissa alueellisten puitteiden ja yhteisön merkitys korostuu, kuten myös ETSK totesi vastauksessaan vihreään kirjaan. Useat alueet ovat käyneet onnistuneesti läpi suuria muutoksia. Alueet, jotka lykkäävät väistämätöntä rakenneuudistusta, kärsivät yleensä vakavista ongelmista. Tämä pätee myös yrityksiin. Onnistuneita kansallisia ja eurooppalaisia esimerkkejä olisi tuotava esille.

2.18 Vuonna 2012 antamassaan lausunnossa ETSK yksilöi eri tapoja ja keinoja, joilla muutosten ennakointiin voidaan valmistautua, todeten kuitenkin, että tulevaa kehitystä on vaikea ennustaa. Eksponentiaaliset ennusteet ovat yleensä osoittautuneet vääriksi. Akateemisen yhteisön ja alakohtaisten organisaatioiden yhteiset ponnistukset voivat kuitenkin olla ratkaisevia. Tämä on yhä yleisempi käytäntö valmistusteollisuudessa. Palvelualalla on vielä suurempia vaikeuksia, eikä tilanne ole (vielä) kypsä. Liike-elämän järjestöiltä ja muilta julkisilta ja yksityisiltä eturyhmiltä tarvitaan aloitteellisuutta, jotta pk-yrityksille voidaan antaa tietoa mahdollisesta kehityksestä.

2.19 On paradoksaalista, että markkinoiden dynamiikka edellyttää ennakointia, mutta ennakkoinnin esteenä on jokseenkin ennalta arvaamaton tulevaisuus. ETSK katsoo, että tässä ristiriitatilanteessa tarvitaan optimaalisia olosuhteita, jotka tekevät mahdollisiin muutoksiin sopeutumisen yhteiskunnallisesti hyväksyttäväksi. Päävastuu tulevaisuuden suunnittelusta on osapuolilla, joita asia koskettaa välittömimmin. Näitä ovat johto ja henkilöstö, jota edustavat yritysneuvostot/ammattijärjestöt. Laajemmassa asiayhteydessä asia koskee työmarkkinaosapuolia eri tasoilla, hallituksia ja tukipalveluita, kuten akateemisia yhteisöjä, konsulttipalveluita, valtion ja EU:n virastoja, valtiovalasta riippumattomia organisaatioita sekä ETSK:ta muun muassa sen neuvoa-antavan valiokunnan ”teollisuuden muutokset” kautta.

2.20 Työmarkkinoille pääsyssä ja palaamisessa erityisesti kaksi ryhmää tarvitsee erityishuomiota: nuoret ja ikääntynyt sukupolvi, jolla on huomattavia sopeutumisvaikeuksia. Kysynnän ja tarjonnan kohtaamisen syvälle juurtuneisiin ongelmiin ei ole nopeita ratkaisuja. Talouden sopeutuminen kytkeytyy tiiviisti talouden nykyisiin malleihin ja tuloksiin, erilaisiin talouden rakenteisiin sekä maiden ja alueiden erilaisiin kulttuureihin. Kuten ETSK on toistuvasti todennut, yleisesti hyväksytyn käsityksen mukaan ajantasainen koulutus on kaikkien tulevaisuuden ratkaisujen perusta. Sen tulisi tarjota nuorille riittävän joustavaa osaamista, joka antaa pohjan useampaan kuin yhteen ammattiin. Muutaman viime vuoden aikana yrittäjähenkisyyden kehittäminen on noussut ensisijaiseksi koulutuksessa. Liike-elämän tulee myös osallistua koulutuksen sopeuttamiseen ja investoida elinikäiseen oppimiseen. Monessa maassa liike-elämän edustajat osallistuvat aktiivisesti koulutusohjelmien laatimiseen.

2.21 Kuten ETSK on tuonut aiemmin selkeästi esiin, EU:sta, ETSK mukaan luettuna, voi ehdottomasti olla apua näissä prosesseissa. Komitea korostaa seuraavia seikkoja:

— Cedefopin, Eurofoundin ja muiden EU:n virastojen tuki tietojen ja analyysien levittämisessä

— komission, erityisesti työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston tuki käsiteltäessä Euroopan laajuisia hyviä käytäntöjä julkaisuissa ja kohdennetuissa konferensseissa, erityisesti työmarkkinavuoropuhelun alalla, sekä levitettäessä sen omia analyysejä ja akateemisen yhteisön ja asiantuntijoiden laatimia ehdotuksia käytännöiksi

— eurooppalaisten rahastojen kohdennetut hankkeet: koheesiorahasto, EAKR ja ESR.

2.22 Rakenneuudistuksessa ja muutosten ennakkoinnissa on myös erittäin toivottavaa kehittää yhteishenkeä ja yhteisvastuullisuutta Euroopan laajuiselta pohjalta. Näin voidaan edistää maiden välillä vaihtelevien toimintamallien lähentämistä ja saavuttaa tuloksia. Yhteiset ja jaetut kokemukset voivat parantaa niin yritysten, työntekijöiden kuin alueidenkin tuloksia.

2.23 Hyvä esimerkki voi olla myös työvoiman liikkuvuus Euroopassa. Vaikka se herättää huolta, sen vaikutukset voivat myös olla myönteisiä täytettäessä teollisuuden avoimia työpaikkoja ja paikattaessa työvoimavajetta koulutetulla ja kouluttamattomalla työvoimalla⁽⁹⁾. Muuttoliikkeestä valtioille, alueille ja työntekijöille koituvat pitkän aikavälin kielteiset vaikutukset on huomioitava. Aivovuoto tai koulutetun väestön muuttoliike voi olla haitallista tulevan kehityksen kannalta. Työvoiman liikkuvuuden kasvu edellyttää eurooppalaiselta alue- ja sosiaalipolitiikalta johdonmukaisuutta, jotta voidaan vähentää ei-toivottuja riskejä.

2.24 Työllisyyttä ja ammattitaitoa käsittelevät EU:n alakohtaiset neuvostot, eurooppalainen rakenneuudistusfoorumi, seurantakeskukset ja Eurofoundin tutkimukset voivat olla erittäin hyödyllisiä hyvien käytäntöjen levittämisessä Euroopan laajuisesti.

3. Ehdotus EU:n laatukehyykiseksi

3.1 ETSK katsoo, että komission tiedonannossa⁽¹⁰⁾ esitettyjen ehdotusten lähtökohtana on oltava erilaisten olosuhteiden ja menettelytapojen ymmärtäminen sekä edellä esitetty edellytykset. Laatukehys on hyödyllinen opas kaikkien sidosryhmien keskusteltava johdon ja eurooppalaisten yritysneuvostojen kesken⁽¹¹⁾. Nykykäytäntö ei kuitenkaan ole tyydyttävä. Rajatylittävissä rakennuudistuksessa on varmistettava asianmukaisesti työntekijöiden edustajien mielipiteiden säännöllinen kuuleminen. Pk-yritysten kuuleminen ja niille suunnattu tiedotus on taattava.

3.2 ETSK on yksimielinen ehdotuksista, joissa korostetaan työmarkkinoiden kysynnässä ja tarjonnassa sekä toivottavassa osaamisessa tapahtuvien (usein hienovaraisten) muutosten ja siirtymien jatkuvaa tarkastelua. Tämä on jo yleinen käytäntö monissa yrityksissä ja johdon ja henkilöstön huomion jatkuva polttopiste. Rajatylittävissä yrityksissä ja yhtiöissä asiasta on keskusteltava johdon ja eurooppalaisten yritysneuvostojen kesken⁽¹¹⁾. Nykykäytäntö ei kuitenkaan ole tyydyttävä. Rajatylittävissä rakennuudistuksessa on varmistettava asianmukaisesti työntekijöiden edustajien mielipiteiden säännöllinen kuuleminen. Pk-yritysten kuuleminen ja niille suunnattu tiedotus on taattava.

3.3 Kun otetaan huomioon vallitsevan dynamiikan strateginen merkitys ja tuotantojärjestelmien tulevat muutokset, kuten robotiikan, digitoinnin, nanoteknologian ja 3D-tulostuksen käyttöönotto, nykykäytäntöjä tulee tarkentaa ja syventää. Tämä on niin yritysten kuin niiden henkilöstön etujen mukaista. Sama pätee konkreettisiin ehdotuksiin yksittäisille työntekijöille tarkoitetuista toimenpiteistä.

3.4 Useimmilla yrityksillä on omiin tarpeisiin sovitettuja käytäntöjä. On kuitenkin useita laaja-alaisia näkökohtia, jotka ovat kuvaavia nykypäivän teolliselle vallankumoukselle. Siksi laaja-alaiset kumppanuudet tiedeyhteisöjen, tutkimuslaitosten, poliittisten tahojen ja alueellisten oppilaitosten kanssa ovat erittäin tervetulleita, kuten edellä mainittiin. Vaikka liike-elämän järjestöillä ja pk-yritysten verkostoilla on hyviä käytäntöjä rakennuudistusten alalta, pk-yritykset eivät yleensä pysty järjestämään pitkälle kehittyneitä menetelmiä tai koulutuspalveluita. Niille on annettava mahdollisuus hyödyntää kohdennettuja kansallisia ja alueellisia rakenteita ja ulkopuolista tukea.

3.5 ETSK pitää suurella arvossa hyvien käytäntöjen jakamista. Monella Euroopan alueella valmistelu tulevaisuutta varten hoidetaan hämmästyttävän hyvin alueen väestön ja talouden sietokyvyn hyväksi. EU, mukaan lukien ETSK, voi tarjota tällä alalla enemmän tukea.

3.6 Työllisyyttä ja ammattitaitoa käsittelevät EU:n alakohtaiset neuvostot voivat myös olla suureksi avuksi. Ne voivat myös toimia asiaan suoraan liittyvien sidosryhmien kohtaamispaikkana. ETSK katsoo, että näillä neuvostoilla on ainakin kolme tehtävää: koulutustarpeita koskeva tiedotus, ennusteiden vaihtaminen tulevista suuntauksista/haasteista ja tiedotus rakennuudistustarpeeseen johtaneista syistä. Kaikesta tästä olisi hyötyä, jotta voidaan jatkaa näkemysten vaihtoa ja edistää lähentymistä. Eurooppalaiset virastot hyötyisivät myös näiden neuvostojen tekemistä operatiivisista ja käytännön johtopäätöksistä.

⁽⁹⁾ Ks. EUVL C 318, 29.10.2011, s. 43.

⁽¹⁰⁾ Komission tiedonanto EU:n laatukehyyksestä, sivu 15 ja sitä seuraavat sivut.

⁽¹¹⁾ (Direktiivi 2001/23/EY).

3.7 Yhteisten analyysien ja diagnoosien avulla määritetään kunkin sidosryhmän erityiset vastuut, kuten tekstiosiossa 2 kuvaillaan laajasti. Monessa maassa tämä on jo yleinen käytäntö, mutta joissakin jäsenvaltioissa se ei ole vielä kehittynyt yhtä pitkälle. Sellaiset taloudet, joissa nämä käytännöt toteutuvat, menestyvät yleisesti paremmin kuin taloudet, jotka ovat jääneet jälkeen tässä suhteessa. Kuten aiemmin todettiin, konsensus on kannattavaa.

3.8 Rakennemuutostuksessa EU voi edistää tyydyttävää koordinoitua sidosryhmien välillä tehostamalla menetelmiä ja prosesseja yrityksissä ja alueilla EU:n rahoitustuen kautta silloin, kun se on mahdollista.

3.9 Liitteessä korostetaan oikeutetusti yksittäisen työntekijän roolia. Kun tarjolla on suotuisat olosuhteet ja oikeat palvelut, yksittäinen työntekijä voi valita itselleen parhaiten sopivan lähestymistavan. Yksilölliset valinnat ovat moninaiset työpaikalla hankittavista taidoista oman osaamisen laajentamiseen tai jopa uudelleen suuntautumiseen. Koko työura yhdessä työpaikassa -ajattelu korvautuu yhä useammin joustavilla työurilla joko (suurten) yritysten palveluksessa tai vielä laajemmassa kontekstissa.

3.10 Kaikkien sidosryhmien tulisi ottaa nämä olennaiset muutokset huomioon ja kiinnittää erityistä huomiota muita heikommassa asemassa oleviin ryhmiin. Monessa jäsenvaltiossa työmarkkinaosapuolet ja valtio ovat vuosien aikana kehittäneet kohdennettuja ohjelmia. ETSK nostaa esiin muun muassa seuraavat:

- Tanskan työmarkkinamalli, joka tunnetaan nimellä joustoturva. Alkuvaiheen ongelmien ja kritiikin jälkeen on päästy järkevään tasapainoon tämän mallin kustannusten ja tulosten välillä. Mallissa yhdistetään joustavat työmarkkinat ja hyvinvointivaltio⁽¹²⁾. Siihen kuuluvat muun muassa työmarkkinoiden tehostettu seuranta, työn jakamista koskevat sopimukset, työkiertojärjestelyt, innovointiautomot ja ammattikoulutusjärjestelmä.
- Saksalainen teorian ja käytännön yhdistävä järjestelmä, johon yritykset osallistuvat ja jossa hyödynnetään ennakoivan oppimisen periaatteita ja käytännön harjoittelua.
- Ruotsalainen Knowledge Lift -ohjelma, jolla pyrittiin parantamaan heikosti koulutetun aikuistyöväestön osaamista keskitasolle. Kohderyhmään kuuluivat 25–55-vuotiaat.

3.11 Esimerkkejä on muitakin. Osa järjestelmistä on vanhentunut, osa toimii vielä hyvin ja osoittaa, kuinka valtion osallistuminen ja työmarkkinaosapuolten sitoutuminen tarjoavat yhteisiä välineitä nykytilanteeseen. Osa on sen sijaan lopetettu jo aikojen tullen. Komission tulisi levittää järjestelmällisesti hyviä käytäntöjä ja kannustaa siten kaikkien jäsenvaltioiden kansallisia työmarkkinaosapuolia ja viranomaisia yksilöimään käytännöllisiä ja hyödyllisiä välineitä.

3.12 ETSK on erittäin tyytyväinen siihen, että komissio on antanut valtiollisille ja alueellisille viranomaisille aktiivisen roolin muutosten ennakointi- ja rakennusmuutostusprosesseissa samoin edellytyksin yritysten, työntekijöiden ja työmarkkinaosapuolten kanssa. Tämä noudattaa ETSK:n näkemystä, jonka se on tuonut esiin useissa lausunnoissaan sekä kommentissaan vihreästä kirjasta⁽¹³⁾. Viranomaisten kovasti kaivattua yhteistyötä ja yhteisvastuuta aliarvioidaan usein. Komission esittämissä painopisteissä korostetaan viranomaisten osallistamisen merkitystä⁽¹⁴⁾.

3.13 Hallinnon eri tasoilla on omat vastualueensa. Useimmissa maissa valtionhallinto vastaa (oikeudellisista) toimintapuitteista. Alueelliset viranomaiset puolestaan voivat tehdä paljon palveluiden järjestämisessä ja yleisessä hengenostattamisessa. Tämä on nähtävissä useissa konkreettisissa tapauksissa. Valtiollisen ja alueellisen hallinnon laatu onkin kyseisissä toimenpiteissä usein onnistumiseen tai epäonnistumiseen johtava ratkaiseva tekijä. Hallinnollisten elinten tulisi osallistua rakennemuutostusta ja muutosten ennakoitua sekä niihin liittyviä onnistuneita käytäntöjä koskeviin tapaustutkimuksiin.

⁽¹²⁾ Ks. *Anticipating and Managing restructuring – Denmark*, International Training Centre ILO, joulukuu 2009.

⁽¹³⁾ Ks alaviite 1.

⁽¹⁴⁾ Ks. s. 18.

3.14 Euroopan komissiolla on johtoasema keskustelujen järjestämisessä EU:n tasolla sekä käytäntöjen levittämisessä. Komissio voi tukea yhteishengen kehittämistä unionin laajuisesti. Se voi edesauttaa suotuisten olosuhteiden luomista sille, että unionin rahastoja käytetään asianmukaisesti hyödyksi. Sillä on rooli rakenneuudistusta ja muutosten ennakointia koskevan työmarkkinavuoropuheluohjelman edistämässä erityisesti alakohtaisella tasolla.

3.15 Rakenneuudistustoimia – ja niiden taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia – koskevaa tiedonkeruuta tulisi helpottaa, ja sen tulisi johtaa analyyseihin. Eurofoundin ja Cedefopin kaltaisten virastojen, komission ja sidosryhmien välinen tehokas koordinointi on varmistettava jatkuvasti.

Bryssel 10. heinäkuuta 2014

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Lentoasemien rahoittamista ja alueellisilta lentoasemilta liikennöivien lentoyhtiöiden toiminnan aloittamiseen myönnettävää valtiontukea koskevien yhteisön suuntaviivojen uudelleentarkastelu”

C(2014) 963 final

(2014/C 451/20)

Esittelijä: **Jacek Krawczyk**

Toinen esittelijä: **Nico Wennmacher**

Euroopan komissio päätti 8. toukokuuta 2014 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Lentoasemille ja -yhtiöille myönnettävä valtiontuki.

Asian valmistelusta vastannut neuvoa-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset” (CCMI) antoi lausuntonsa 11. kesäkuuta 2014.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 9.–10. heinäkuuta 2014 pitämässään 500. täysistunnossa (heinäkuun 9. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 183 ääntä puolesta ja 3 vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK pitää uutta Euroopan komission asetusta lentoasemille ja lentoyhtiöille myönnettävää valtiontukea koskevista suuntaviivoista tervetulleena. Sekä lentoasemat että lentoyhtiöt ovat jo pitkään odottaneet tätä asetusta, jossa asetetaan kohtuuttomasta painostuksesta. Ilmailun maainfrastruktuurin kehittämistä on tarpeen koordinoida paremmin eri tasoilla (EU, jäsenvaltiot, alueet). Verovarojen, myös EU:n talousarvion, käyttämistä täytyy valmistella hyvin sellaisen toteutettavuustutkimuksen pohjalta, jota puhdas paikallispolitiikka ei ole päässyt vääristämään vaan jonka todenmukaisuuden takeena on asiaankuuluva taloudellinen ja sosiaalinen tarve. Tutkimuksessa pitäisi arvioida myös hankkeen menestymismahdollisuuksia ottamalla arvioinnin perusteiksi maankäyttö, työllisyysvaikutukset, työehdot ja ympäristövaikutukset. Lisäksi täytyy tarkastella hankkeen yhdenmukaisuutta yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan (*Single European Sky*) ja eurooppalaisen ilmaliikenteen hallinnan nykyaikaistamishankkeen SESARin kaltaisten EU:n strategisten hankkeiden kanssa.

1.2 ETSK pahoittelee, että Euroopan komission hyväksymässä asetuksen lopullisessa versiossa ei anneta riittävästi välineitä eurooppalaisten ilmailumarkkinoiden ja eurooppalaisen ilmailusektorin avoimuuden merkittävään parantamiseen. Tämä johtuu alueellisten edunvalvontaryhmien ja paikallistason luottamustehtäviin valittujen poliitikkojen harjoittamasta kohtuuttomasta painostuksesta. Ilmailun maainfrastruktuurin kehittämistä on tarpeen koordinoida paremmin eri tasoilla (EU, jäsenvaltiot, alueet). Verovarojen, myös EU:n talousarvion, käyttämistä täytyy valmistella hyvin sellaisen toteutettavuustutkimuksen pohjalta, jota puhdas paikallispolitiikka ei ole päässyt vääristämään vaan jonka todenmukaisuuden takeena on asiaankuuluva taloudellinen ja sosiaalinen tarve. Tutkimuksessa pitäisi arvioida myös hankkeen menestymismahdollisuuksia ottamalla arvioinnin perusteiksi maankäyttö, työllisyysvaikutukset, työehdot ja ympäristövaikutukset. Lisäksi täytyy tarkastella hankkeen yhdenmukaisuutta yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan (*Single European Sky*) ja eurooppalaisen ilmaliikenteen hallinnan nykyaikaistamishankkeen SESARin kaltaisten EU:n strategisten hankkeiden kanssa.

1.3 ETSK:ta huolestuttaa komission käsittelemien ”kilpailuasioden” määrän kasvu ja jäsenvaltioiden epätyytyttävä asenne EU:n ilmailualan tasavertaisten toimintaedellytysten puuttumista kohtaan. Sallimalla lentoasemille erittäin pitkä siirtymäkausi kannattavuuden saavuttamiseksi niille ei anneta riittävän voimakasta ylläkettä merkittävään muutokseen tältä osin.

1.4 ETSK on pahoin pettynyt siihen, että on jätetty tyystin tekemättä tutkimus julkisen vallan antaman tuen ja muiden vastaavien käytänteiden nykytilanteesta ilmailualan suuntaviivojen täytäntöönpanoa ajatellen, vaikka komitea oli sitä aikaisemmassa lausunnossaan pyytänyt. Aihe on jäänyt liikaa poliittisen ”usvan” verhoon, eikä tarjolla ole kylliksi vankkaa tietoa-aineistoa, jotta kyettäisiin ehdottamaan luotettavia ratkaisuja. ETSK esittää uudelleen pyyntönsä, jota se pitää edelleen asiallisena ja oikeutettuna. Kyseisen tutkimuksen tulisi tarjota tietoa tuen määrästä ja luonteesta, sen tosiasiallisista vaikutuksista talouden kehitykseen ja toimivuuteen ja sen määrällisistä ja laadullisista työllisyysvaikutuksista.

1.5 ETSK katsoo, että on tärkeää vilkastuttaa työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua ja välttää sosiaalista polkumyyntiä tällä alalla. Lisäksi on tärkeää löytää jonkin tyyppinen järjestely, jolla varmistetaan, että ajantasaista tietoa ilmailun työmarkkinatilanteen kehityksestä on jatkuvasti saatavilla.

1.6 Noudattamisen riittämätön valvonta oli yksi edellisten suuntaviivojen täytäntöönpanoon liittyneistä vakavista ongelmista. ETSK on huolissaan siitä, että nykyisen asetuksen lukuisat ”poikkeukset” tavattoman pitkän siirtymäkauden ohella sallivat noudattamisen heikon valvonnan jatkuvan ja niin ollen toimivat tämän asetuksen tärkeintä tarkoitusta – tasavertaisten toimintaedellytysten luomista – vastaan.

1.7 Ilmailualaa koskevien suuntaviivojen soveltaminen takautuvasti toimintatukeen mahdollistaneen uusien sääntöjen noudattamisen niille lentoasemille ja lentoyhtiöille, jotka ovat vuosia ylittäneet vuoden 2005 suuntaviivojen ehdot. Sen lisäksi ilmailualan uusien suuntaviivojen soveltaminen takautuvasti estänee asettamasta muita epäedullisempaan asemaan markkinatoimijoita, jotka noudattivat aikoinaan voimassa olleita komission vuoden 2005 suuntaviivoja.

1.8 Tarvitaan välttämättä tasavertaiset toimintaedellytykset, jotta eurooppalainen ilmailuala saadaan uudelleen kestäväälle pohjalle. ETSK:n vuonna 2014 järjestämässä julkisessa kuulemistilaisuudessa kävi selväksi, että nykyinen ”tuen perässä juokseminen” eli tukikilpa vaarantaa eurooppalaisen ilmailualan aseman ja jätää vakavasti sen selviytymismahdollisuuksia.

1.9 ETSK panee merkille ilmailualan suuntaviivoissa toimintaansa aloittaville lentoyhtiöille myönnettävään tukeen nähden omaksutun lähestymistavan, vaikka vasta uusien sääntöjen täytäntöönpano ja niiden noudattamisen valvonta osoittavat, onko selkeyden ja yksinkertaisuuden tavoite saavutettu.

1.10 Suunnitelmista saada uusia lentoyhtiöitä laajamittaisen julkisen tuen turvin ETSK toteaa, että on tarpeen järjestää valveuttamisohjelmia ja liitännäistoimia alueellisten lentoasemien omistajille ja hallinnoijille, joilla on puutteelliset valmiudet käsitellä tämäntyyppisiä kysymyksiä.

1.11 Valtiontukisääntöjen täytäntöönpanoa sisämarkkinoilla pitää jatkaa ulottamalla se myös kolmansiin maihin. EU:n viranomaisten tulee toimia johdonmukaisesti ja mukauttaa politiikkaansa, kun kysymyksessä on pääsy EU:n markkinoille, varsinkin kun sinne on tulossa kotimaissaan edullisemmista ehdoista nauttivia toimijoita, mistä todennäköisesti aiheutuu epäreilua kilpailua. Ensisijaista on taata kaikille tasavertaiset kilpailuedellytykset.

1.12 Mikäli EU:n ilmailualan halutaan kykenevän vastaamaan kasvavaan kysyntään kestävältä pohjalta, sen täytyy tarjota laadukkaita työpaikkoja ja asianmukaiset työehdot, jotta sekä palvelee matkustajien etua että täytetään turvallisuusvaatimukset. Kuten todettiin, on tärkeää edistää työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua ja välttää sosiaalista polkumyyntiä tällä toimialalla. EU:n ilmailualalla toimii jo lukuisia eri ryhmiä, joiden kanssa asianomaiset työmarkkinatoimijat keskustelevat. Niitä tulee kehittää ja niiden toimintaa tehostaa ja kutsua myös lentoasemien edustajia osallistumaan näihin ryhmiin. Lisäksi on tähdellistä valveuttaa toimijoita edelleen ja keskeyttää valtionapu, mikäli asiaankuuluvia sääntöjä ei noudateta, varsinkin jos kulloinkin voimassa olevaa työolainsäädäntöä rikotaan.

1.13 Niinpä on hyvin tärkeää, että nykyisten ”uusien” ilmailualan suuntaviivojen täytäntöönpanoa seurataan huolellisesti. Euroopan komission tulee tarkistaa, missä määrin asetetut tavoitteet on saavutettu, ja raportoida asiasta viimeistään 12 kuukauden kuluessa.

2. Johdanto

2.1 Euroopan ilmailualasta oli tarkoitus muokata markkinat, missä kysyntä määrittää ilmakuljetusten hinnat ja missä käyttäjiltä peritään ilmailun kustannukset maksuina ja korvauksina, tavoitteena luoda ”kilpailukykyinen ja resurssitehokas liikennejärjestelmä” (liikennepolitiikan valkoinen kirja, 2011). Lentoasemille ja lentoyhtiöille kohdennettu valtiontuki on kuitenkin synnyttänyt Euroopan ilmailumarkkinoille perustavia rakenteellisia puutteita, ja ne on korjattava.

2.2 Euroopan komissio suunnitteli varsin pitkään tarkistavansa yhtäältä vuonna 1994 annetut suuntaviivat EY:n perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan soveltamisesta ilmailualan valtiontukiin ja toisaalta vuonna 2005 annetut suuntaviivat lentoasemien rahoittamisesta ja alueellisilta lentoasemilta liikennöivien lentoyhtiöiden toiminnan aloittamista koskevasta valtiontuesta (jäljempänä ilmailualan suuntaviivat). Selkeämpiä sääntöjä oli tarvittu jo pitkään, jotta lentoasemien olisi mahdollista ottaa vastaan tukea silloin, kun ne välttämättä tarvitsevat sitä – ja varsinkin kun yleisesti todettiin, että edeltävien ilmailun suuntaviivojen noudattamisen valvonnasta ei ollut huolehdittu tehokkaasti.

2.3 Vuoden 2012 heinäkuun 11 päivänä pitämässään 482. täysistunnossa Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) antoi lisälausunnon aiheesta "EU:n ilmailualasta ja lentoasemista vuosina 1994 ja 2005 annettujen suuntaviivojen tarkistaminen" (asiakokonaisuus CCMI/95). Lausunnossaan ETSK teki perusteellisesti selkoa eurooppalaisten ilmailualan markkinoiden kehityksestä sekä ilmailualan suuntaviivojen täytäntöönpanossa kohdatuista vakavista esteistä. Lisäksi komitea esitti joukon päätelmiä ja suosituksia.

2.4 ETSK katsoo mainitussa lausunnossaan, että koko ilmailualaa varten tarvitaan yhdenmukainen EU:n oikeuskehys, jolla estetään kontrolloimattomat tukikäytänteet ja varmistetaan tasapuoliset toimintaedellytykset kaikille markkina-toimijoille myös paikallistasolla.

2.5 ETSK toteaa, että uudet suuntaviivat on vahvistettava selkein ja yksinkertaisin säännöin, jotta taataan oikeusvarmuus Euroopan ilmailualalla. ETSK korostaa lausunnossaan suuntaviivojen asianmukaisen täytäntöönpanon merkitystä; täytäntöönpanon valvonnalla on oleellinen arvo.

2.6 Aikaisemmassa (asiakokonaisuuteen CCMI/95 kuuluvassa) lausunnossaan komitea toteaa, että uusissa suuntaviivoissa, joita komission on määrä ehdottaa, tavoitteena tulisi olla kaikkien lentoyhtiöiden suojeleminen syrjiviltä, epäselviltä tai vääristäviltä rahoitustuilta, joita aluehallintotahot tai lentoasemat myöntävät. Julkinen rahoitus ei saa vääristää kilpailua lentoasemien sen paremmin kuin lentoyhtiöidenkään välillä.

2.7 Lausunnossaan komitea suosittelee, että lentoasemainfrastruktuureihin tehtäviin investointeihin myönnettävän valtiontuen ja lentoyhtiöille myönnettävän toiminnan aloittamistuen tulisi olla mahdollisia vain tarkoin määritellyissä tapauksissa ja että niiden kestoa ja suuruutta tulisi rajoittaa. Lisäksi niitä tulisi myöntää ainoastaan poikkeuksellisisissa olosuhteissa ja avoimuuden, yhdenvertaisen kohtelun ja syrjimättömyyden periaatteita noudattaen.

2.8 Avoimuuden osalta ETSK toteaa päätelmänään, että ehdot, joiden perusteella julkista tukea myönnetään, tulisi julkaista kaikkien tiedoksi. Lentoasemien ja lentoyhtiöiden käytettävissä olevat tuet ja tukien maksamista koskevat ehdot tulisi julkistaa kaikilta osin.

2.9 Yleisperiaate ETSK:n lausunnossa on, ettei yksityisiä investointeja voida katsoa valtiontueksi. Julkisoikeudellinen toimija voi toimia samanaikaisesti yksityisenä investoijana, mikäli investointi on kaupallisesti perusteltavissa.

2.10 ETSK:n lausunnossaan ilmaiseman kannan mukaan on laadittava tutkimus, jossa luodaan katsaus valtiontukien ja muiden vastaavien käytänteiden nykytilanteeseen ilmailualan suuntaviivojen täytäntöönpanoa silmällä pitäen. Tutkimuksessa tulisi tarjota yksityiskohtaisia tietoja myönnettävistä tukimääristä ja -muodoista, niiden vaikutuksesta reaali talouden kehitykseen ja tehokkuuteen sekä niiden määrällisestä ja laadullisesta vaikutuksesta työllisyyteen varsinkin sen arvioimiseksi, missä määrin nykyiset käytännöt mahdollisesti vääristävät lentoasemien ja -yhtiöiden tasapuolisia toimintaedellytyksiä.

2.11 ETSK huomauttaa, että uusissa suuntaviivoissa on otettava huomioon työntekijöiden ja matkustajien etu. Koska henkilöresurssit ovat lentoliikennejärjestelmän laadun olennainen osatekijä, kestäväpohjaisen siviili-ilmailualan on tarjottava laadukkaita työpaikkoja ja hyvät työolot. Näin ollen on tärkeää, että toimialalla edistetään työmarkkinavuoropuhelua ja vältetään sosiaalista polkumyyntiä.

2.12 ETSK kehottaa lausunnossaan myös harjoittamaan pitkäjänteistä politiikkaa alueellisten lentoasemien kehittämiseksi. Se katsoo, että ilmailualan suuntaviivat voidaan panna onnistuneesti täytäntöön ainoastaan, mikäli päästään yhteisymmärrykseen alueellisten lentoasemien kehittämistä koskevista selkeistä toimintapoliittisista painopisteistä. Komission tehtävänä olisi ollut laatia tähän liittyvä poliittinen ohjelma ilman lisäviivästyksiä.

2.13 ETSK pyytää lausunnossaan jäsenvaltioilta voimakasta tukea ja sitoutumista uusien suuntaviivojen laatimiseen ja täytäntöönpanoon. Tämä on erityisen tärkeää, kun ajatellaan EU-varojen jakamista uuden monivuotisen rahoituskehityksen puitteissa. "Painopisteiden on oltava selkeät, jotta saadaan enemmän tuloksia vähäisemmin resurssein. Alueiden kehittäminen on hyvin tärkeää, mutta sen ei tulisi enää oikeuttaa lentoasemien kehittämistä silloin, kun riittävän kysynnän luominen ei ole mahdollista."

3. Ilmailualan suuntaviivat – nykyinen kehitysvaihe

3.1 Euroopan komissio hyväksyi 20. helmikuuta 2014 lentoasemille ja lentoyhtiöille myönnettävää valtiontukea koskevat suuntaviivat, joiden edeltäjät olivat olleet käytössä lähestulkoon kymmenen vuotta (vuosien 1994 ja 2005 suuntaviivat).

3.2 Uusien sääntöjen nojalla on sallittua myöntää pienille kannattamattomille lentoasemille toimintatukea 10-vuotisen siirtymäjakson ajan. Sen jälkeen lentoaseman täytyy pystyä itse kattamaan omat kustannuksensa. Suurimat sallitut tukimäärät ovat seuraavat:

- 50 % alkuvaiheen toimintarahoituksen vajeesta lentoasemille, joiden vuotuinen matkustajamäärä on vähemmän kuin 3 miljoonaa
- 80 % lentoasemille, joiden vuotuinen matkustajamäärä on enintään 700 000.

3.2.1 Tästä huolimatta on edelleen mahdollista saada korvausta yleistä taloudellista etua koskevien palveluiden toimittamisesta aiheutuneista, kattamatta jääneistä toimintakuluista. Tämä koskee lentoasemia, joilla on tärkeä rooli eristyksissä olevien, kaukaisten tai syrjäisten alueiden alueellisten kulkuyhteyksien parantamisessa.

3.3 Aiempaa paremmin kohdistettu investointituki sallitaan ainoastaan siinä tapauksessa, että kyse on todellisesta liikennetarpeesta, ja ainoastaan silloin, kun myönteiset vaikutukset ovat kiistattomat. Lisää lentoasemakapasiteettia pitää rakentaa vain silloin, kun sille on kysyntää. Investointituesta on luovuttava siinä tapauksessa, että investointi heikentäisi saman talousalueen olemassa olevien lentoasemien tilannetta. Investointitukea ei myöskään pidä myöntää alueille, joiden käytettävissä on jo hyvät kulkuyhteydet muiden kuljetusmuotojen turvin.

3.3.1 Investointituen suurimmat mahdolliset osuudet ovat seuraavat:

- korkeintaan 25 % lentoasemille, joiden vuotuinen matkustajamäärä on 3–5 miljoonaa
- korkeintaan 50 % lentoasemille, joiden vuotuinen matkustajamäärä on 1–3 miljoonaa
- korkeintaan 75 % lentoasemille, joiden vuotuinen matkustajamäärä on alle 1 miljoona
- ei tukea lentoasemille, joiden vuotuinen matkustajamäärä on yli 5 miljoonaa (pienehköin poikkeuksin: toimipaikan siirtäminen on sellainen).

Investointitukea lentoasemainfrastruktuurin rahoittamiseen voidaan korottaa korkeintaan 20 %, jos lentoasema sijaitsee kaukaisella alueella.

3.4 Lentoyhtiöille voidaan myöntää kolmen vuoden ajan tukea, joka kattaa enintään 50 % lentoasemamaksuista, kun kyseessä on uusi lentoyhteys. Tätä joustavammasta järjestelystä voivat olla perusteltuja, kun lentoasema sijaitsee kaukaisella alueella.

3.5 Lentoyhtiöiden ja lentoasemien välisiä järjestelyjä pidetään muuna kuin tukena, jos normaalien markkinaolosuhteiden vallitessa operoiva yksityinen investoija olisi hyväksynyt samat ehdot. Jos järjestely ei ole kannattava, pidetään lentoaseman ja lentoyhtiön välistä sopimusta lentoyhtiölle myönnettävänä julkisena tukena.

Bryssel 9. heinäkuuta 2014

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Uusi EU:n metsästrategia: metsien ja metsäalan puolesta”

COM(2013) 659 final

(2014/C 451/21)

Esittelijä: **Seppo Kallio**

Toinen esittelijä: **Brendan Burns**

Euroopan komissio päätti 20. syyskuuta 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 – Uusi EU:n metsästrategia: metsien ja metsäalan puolesta

COM(2013) 659 final.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 19. kesäkuuta 2014.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 9.–10. heinäkuuta 2014 pitämässään 500. täysistunnossa (heinäkuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 111 ääntä puolesta 5: n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti uuteen EU:n metsästrategiaan sekä siihen liittyviin kahteen komission yksiköiden valmisteluasiakirjaan. Kun otetaan huomioon metsiin kohdistuvien vaatimusten ja uhkien lisääntyminen sekä lukuisat EU:n alakohtaiset toimintalinjat ja niihin liittyvät säännöt, jotka vaikuttavat metsätalouteen ja metsiin, uutta strategiaa tarvitaan kipeästi. Näin ollen ETSK kehottaa sekä komissiota että jäsenvaltioita varmistamaan, että strategia pannaan täytäntöön tehokkaasti ja tuloksekkaasti.

1.2 Tässä yhteydessä komitea muistuttaa komissiota siitä, ettei sopimuksessa EU:n toiminnasta mainita EU:lla olevan yhteistä metsäpolitiikkaa ja että metsäpolitiikan hallinnan on pysyttävä jäsenvaltioiden käsissä.

1.3 Komitea kannattaa kokonaisvaltaista ja tasapainoista lähestymistapaa, joka kattaa kestäväen kehityksen kolme pilaria (taloudelliset, ekologiset ja sosiaaliset näkökohdat). Tällainen lähestymistapa korostuu EU:n metsästrategian kolmessa pääotsikossa, joihin liittyen esitetään yhteensä kahdeksan ensisijaista toiminta-alaa. ETSK katsoo, että kullekin ensisijaiselle alalle laadittuja strategisia suuntaviivoja olisi hyödynnettävä strategian ripeän täytäntöönpanon varmistamiseksi.

1.4 Koska metsillä on suuri merkitys maaseutualueiden kehittämiselle, ETSK toivoo, että strategian tavoitteiden saavuttamiseksi maaseudun kehittämisohjelmiin sisällytettäisiin metsäalan toimenpiteitä ja näitä edistettäisiin käytettävissä olevien varojen hyödyntämisen tehostamiseksi.

1.5 ETSK korostaa, että metsäalan arvoketjun yhä kasvavasta koneellistumisesta johtuvan alan työntekijöiden tarpeiden lisääntymisen sekä muuttuvan ilmaston ja ympäristön aiheuttamiin haasteisiin vastaamiseksi metsäalalla tulee edistää koulutusta ja tiedonsiirtoa kaikilla tasoilla. Tähän liittyen komitea kehottaa komissiota ja jäsenvaltioita myös kannustamaan metsäalan työllistämispotentiaalin ja työolojen parantamista koskevaa tutkimusta.

1.6 ETSK katsoo, että kestävä metsänhoidon kriteerejä koskevien keskusteluiden olisi perustuttava – olipa puun lopullinen käyttötarkoitus mikä tahansa – *Forest Europe* -prosessin ⁽¹⁾ yhteydessä laadittuihin, laajasti tunnustettuihin ja hyväksyttyihin kriteereihin ja indikaattoreihin. Niissä olisi myös otettava huomioon jäsenvaltioiden erityispiirteet sekä olemassa olevat metsäalan järjestelmät ja lainsäädäntö.

1.7 Mitä tulee puun hierarkiakäytön periaatteisiin, komitea suhtautuu torjuvasti kaikenlaisiin oikeudellisesti sitoviin sääntöihin ja kannattaa avoimiin markkinoihin perustuvaa lähestymistapaa sekä markkinaosapuolten vapautta.

1.8 ETSK kannustaa jäsenvaltioita tekemään ilmastomuutoksesta johtuviin haasteisiin vastaamiseksi yhteistyötä rajojen yli ja suhtautuu myönteisesti kehotuksiin lisätä Euroopan metsien sopeutumis- ja vastustuskykyä, mukaan luettuna metsäpalojen torjunta ja muut sopeuttamisratkaisut, joilla voidaan suojautua luonnonvahinkoja vastaan. Asianomaisten pyrkimysten pääkohteina tulisi olla ekosysteemien vastustuskyky sekä metsien monikäyttöisyys.

1.9 ETSK kannattaa metsänhoitosuunnitelmien käyttöä mutta korostaa, että niiden käytön tulee olla vastaisuudessakin vapaaehtoista ja selvästi erillään Natura 2000 -hoitosuunnitelmista, jotta vältetään turhat kustannukset ja byrokratia.

1.10 Tietopohjan parantaminen on keskeisen tärkeää metsäalan edessä olevien lukuisten haasteiden ymmärtämiseksi. ETSK pitääkin tarpeellisena pyrkiä yhdenmukaistamaan tietoaineistoja sekä tehostamaan tietojen jakamista ja avoimuutta, kuitenkin omistusoikeuksia kunnioittaen.

1.11 ETSK kannattaa puun ja muiden metsämateriaalien, kuten korkin, käytön edistämistä kotimaisena, kestävä, uusiutuvana sekä ilmasto- ja ympäristöystävällisenä raaka-aineena ja on vakuuttunut siitä, että metsäalalla on avainrooli tulevaisuuden biotalouden onnistuneessa toteuttamisessa.

1.12 ETSK korostaa, että metsäalan kilpailukykyyn edistämistä ajatellen on tärkeää hyödyntää parhaalla mahdollisella tavalla nykyisiä ja tulevia rahoitusmahdollisuuksia tutkimuksen ja innovoinnin tukemiseksi, sekä nostaa esiin roolin, joka eurooppalaisen innovaatiokumppanuuden ⁽²⁾ ja julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden kaltaisilla aloitteilla on biopohjaisilla elinkeinoaloilla ⁽³⁾.

1.13 Ottaen huomioon puupohjaisen biomassan käytön suuri potentiaali ja monenlaiset edut vihreän talouden kannalta ETSK kannustaa komissiota ja jäsenvaltioita etsimään aktiivisesti tapoja edistää aktiivista metsänhoitoa ja puun käytön lisäämistä Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden ⁽⁴⁾ saavuttamiseksi. Tässä yhteydessä tulee ottaa lukuun kestävyysperiaatteiden asettamat rajat.

1.14 Komitea kehottaa komissiota ja jäsenvaltioita lisäämään toimia ekosysteemipalveluiden arvottamiseksi ja niiden markkinoiden edistämiseksi. Jäsenvaltioiden tulisi luoda koordinoitusti korvausjärjestelmiä nykyisten markkinahäiriöiden kompensoimiseksi.

1.15 EU:n metsästrategian onnistunut kehittäminen ja seuranta edellyttävät vahvaa koordinoitua ja viestintää kaikkien asianomaisten sidosryhmien kanssa. Siksi ETSK korostaa sidosryhmien osallistumisen varmistamisen ja lisäämisen merkitystä. Tämä edellyttää asiaan liittyvien kansalaisvuoropuheluelinten, kuten metsätalouden neuvoo-antavan ryhmän, vahvistamista. Olisi myös harkittava sellaisten väliaikaisten ryhmien perustamista, joihin kutsuttaisiin osallistumaan myös ETSK:n ja AK:n edustajia.

1.16 ETSK vetoaa komissioon, EU:n jäsenvaltioihin ja kaikkiin muihin asianomaisiin toimijoihin, jotta ne käynnistäisivät uudelleen neuvottelut ja saavuttaisivat lopuksi yhteisymmärryksen Euroopan metsiä koskevasta oikeudellisesti sitovasta sopimuksesta. Tällainen sopimus olisi yhdessä EU:n metsästrategian kanssa keskeinen väline koko metsäalan vahvistamiseksi. Selkeillä yleiseurooppalaisilla kestävä metsänhoidon määritelmillä ja tavoitteilla olisi vaikutusta ympäri maailman.

⁽¹⁾ FOREST EUROPE Intergovernmental Negotiating Committee for a Legally Binding Agreement on Forests in Europe; ks. myös <http://www.forestnegotiations.org/>

⁽²⁾ Seuraavat eurooppalaiset innovaatiokumppanuudet ovat merkityksellisiä metsäalan ja metsien osalta: Maatalouden tuottavuutta ja kestävyttä koskeva eurooppalainen innovaatiokumppanuus: http://ec.europa.eu/agriculture/eip/index_en.htm
Raaka-aineita koskeva eurooppalainen innovaatiokumppanuus: <https://ec.europa.eu/eip/raw-materials/en>
Vesialan eurooppalainen innovaatiokumppanuus: <http://ec.europa.eu/environment/water/innovationpartnership/>

⁽³⁾ Ks. <http://bridge2020.eu>

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/europe2020/targets/eu-targets/index_fi.htm

1.17 Lisäksi ETSK tulee seuraamaan ja käsittelemään kaikkia EU:n metsästrategiaan tai muihin asiaan liittyviin asiakirjoihin (myös komission yksiköiden valmisteluasiakirjoihin) pohjautuvia meneillään olevia ja tulevia aloitteita.

2. Johdanto

2.1 Metsät ja muu metsämaa peittävät yli 40 prosenttia Euroopan maa-alasta, eikä niiden suurta merkitystä voida siis kiistää. Eri alueiden välillä vallitsee suuria eroja metsävaroissa, metsien rakenteessa sekä metsien hoidossa ja käytössä. Kaiken kaikkiaan on havaittavissa eurooppalaisten metsäalueiden kasvusuuntaus, sillä ne ovat laajentuneet viime vuosikymmenten aikana noin 0,4 prosenttia vuosittain. Myös puuvarojen osalta tilanne on myönteinen, sillä EU:n laajuisesti tarkastellen vuotuisesta kasvusta hakataan vain 60–70 prosenttia. Noin 60 prosenttia metsäalasta on yksityisessä ja loput julkisessa omistuksessa.

2.2 Eri puolilla EU:ta ja nimenomaan runsasmetsäisillä alueilla arvostetaan suuresti monikäyttöisyyttä, sillä metsät palvelevat paitsi taloudellisia myös sosiaalisia ja ekologisia tarkoituksia. Ne tarjoavat elinympäristöjä eläimille ja kasveille, ja niillä on tärkeä tehtävä ilmastonmuutoksen hillitsemisessä ja muissa ekosysteemipalveluissa, jotka käsittävät esimerkiksi metsästyksen, metsämarjat, terveyteen liittyvät palvelut, virkistyspalvelut ja matkailun. Myös metsien sosioekonominen merkitys on suuri, mutta sitä aliarvioidaan usein. Metsät ja niihin liittyvä teollisuus työllistävät yli kolme miljoonaa ihmistä ja niillä on erityisen suuri merkitys maaseudun hyvinvoinnille ja työllisyydelle.

2.3 Kestävä metsätalous ei ole uusi ajatus. Kestävän taloudenpidon käsite luotiin jo 300 vuotta sitten metsätalouden alalla. Myöhemmin tätä vastuullisen taloudenhoidon lähestymistapaa kehitettiin edelleen ja siirrettiin vähitellen muille talousaloille. Euroopan metsäministerikonferenssin Helsingin päätöslauselmalla vuonna 1993 laadittu kestävä metsänhoidon perusmääritelmä on tärkeä virstanpylväs, ja se asettaa kestävyysperiaatteen maailmanlaajuiseen kontekstiin.

2.4 Euroopan unionilla on ollut metsäalan strategia 15 vuoden ajan. Euroopan komissio laati vuonna 1998 Euroopan parlamentin päätöslauselman ⁽⁵⁾ perusteella tiedonannon ⁽⁶⁾ poliittisten tavoitteiden toteuttamisesta.

2.5 Neuvoston päätöslauselman ⁽⁷⁾ mukaisesti komissio esitti keväällä 2005 metsästrategiaa koskevan täytäntöönpanokertomuksen ⁽⁸⁾, jota täydennettiin laatimalla viisivuotinen EU:n metsätoimintaohjelma (2007–2011) ⁽⁹⁾.

2.6 Vuoden 1998 metsästrategian toimeenpanovälineenä palvelleen toimintaohjelman jälkiarviointi tehtiin kansainvälisenä metsien vuonna 2011.

2.7 Vaikka sopimuksessa EU:n toiminnasta ei mainita EU:lla olevan yhteistä metsäpolitiikkaa, lukuisat alakohtaiset, esimerkiksi energiahuolto, ympäristöä tai ilmastoa koskevat politiikat ja niihin liittyvä sääntely johtavat käytännössä EU:n yhteisen metsäpolitiikan kehittämiseen. Vastauksena jatkuvasti lisääntyviin ja osittain ristiriitaisiin metsiin ja metsäalaan kohdistuviin haasteisiin sekä entistä johdonmukaisemman ja yhdenmukaisemman politiikan tarpeeseen Euroopan komissio esitti 20. syyskuuta 2013 tiedonannon uudesta metsästrategiasta.

⁽⁵⁾ EUVL C 55, 24.2.1997, s. 22

⁽⁶⁾ COM(1998) 649 final, 18.11.1998.

⁽⁷⁾ Neuvoston päätöslauselma, EUVL C 56, 26.2.1999, s. 1, sekä neuvoston päätelmät metsänhoitoa koskevasta EU:n toimintasuunnitelmasta, maatalous- ja kalastusneuvoston 2662. istunto, 30.–31. toukokuuta 2005.

⁽⁸⁾ COM(2005) 84 final, 10.3.2005.

⁽⁹⁾ COM(2006) 302 final, 15.6.2006.

3. Uuden metsästrategian esittely

3.1 Komission julkaisemaan perusasiakirjaan on liitetty kaksi täydentävää ja syventävää komission yksiköiden valmisteluasiakirjaa. Ensimmäisessä niistä käsitellään strategiaan liittyvää prosessia ja analyysia sekä siinä esitettyä etenemistapaa, ja toisessa luodaan yksityiskohtainen katsaus EU:n metsäteollisuusaloihin: sahatavaran ja puutuotteiden valmistukseen, huonekaluteollisuuteen, massan ja paperin valmistukseen ja jalostukseen sekä painoalaan⁽¹⁰⁾. Oheisasiakirjojen täydentävän luonteen ja merkityksen vuoksi ne olisi otettava tarkoin huomioon. ETSK:n tulee seurata ja käsitellä kaikkia EU:n metsästrategiaan tai muihin asiaan liittyviin asiakirjoihin pohjautuvia meneillään olevia ja tulevia aloitteita.

3.2 Komissio on päättänyt esittää strategian tulevat toiminta-alat kolmena kokonaisuutena, jotka on jaoteltu yhteensä kahdeksaan ensisijaiseen alaan.

3.3 Koska jokaiselle kahdeksasta ensisijaisesta alasta on muotoiltu strategiset suuntaviivat, strategia vastaa lähtökohtaisesti myös vaatimusta, jonka mukaan komission on esitettävä konkreettisia toimenpiteitä pelkän yleisen tahdonilmaisun sijaan.

3.4 Metsästrategian pikaisen täytäntöönpanon mahdollistamiseksi komissio ei ole esittänyt erillisen uuden toimintasuunnitelman laatimista. Tämän sijaan strategia sisältää listan konkreettisista toimenpiteistä joilla strategian tavoitteet on määrä saavuttaa.

3.5 Uusi metsästrategia julkaistiin tähänastisen strategian loppuarvioinnin jälkeen ja samoihin aikoihin EU:n seuraavan ohjelmakauden alkamisen ja monivuotisen rahoituskehityksen 2014–2020 voimaantulon kanssa.

3.6 EU:n taloudellinen ja poliittinen toimintaympäristö on muuttunut huomattavasti edellisen strategian julkaisemisen (1998) jälkeen. Uusi strategia sijoittuu – myös kansainvälisten velvoitteiden osalta – täysin uuteen sääntelykehitykseen.

3.7 Komissio on esittänyt uuden metsästrategian samaan aikaan, kun hallitustenvälinen neuvottelukomitea kävi neuvotteluita *Forest Europe* -prosessin puitteissa päästäkseen yhteisymmärryksen Euroopan metsiä koskevasta oikeudellisesti sitovasta sopimuksesta⁽¹¹⁾. Kyseinen sopimus korvasi nykyiset suositukset ja sisältäisi toteutuessaan selkeät kestävä metsänhoitoa koskevat määritelmät ja tavoitteet, jotka sopimusvaltioiden olisi toteutettava.

3.8 ETSK on seurannut lausunnoissaan useita metsiin liittyviä prosesseja (liite 1) mukaan lukien uuden metsästrategian prosessia sen alkuvaiheista alkaen⁽¹²⁾. Komitea hyödynsi komission vuonna 2005 antaman täytäntöönpanokertomuksen tarjoamaa tilaisuutta laatimalla laajan lausunnon metsien ja metsätalouden roolista muuttuneessa toimintaympäristössä. Käsillä oleva lausunto on mm. tarkoitettu tähänastisen linjan ajantasaistamiseksi tulevien haasteiden valossa.

4. Yleishuomioita uudesta metsästrategiasta

4.1 Strategia pohjautuu siihen tosiasiaan, ettei sopimuksessa EU:n toiminnasta mainita EU:lla olevan yhteistä metsäpolitiikkaa. Metsäpolitiikan hallinta pysyy näin ollen jäsenvaltioiden käsissä. Lisäksi strategia on kokonaisvaltainen huomioiden tasapuolisesti kestävä metsätalouden taloudellisen, sosiaalisen ja ekologisen näkökulman sekä käsittäen metsien ja metsätalouden ohella myös jalostavan teollisuuden.

4.2 Strategia korostaa metsien kestävä hoitoa ja monikäyttöä, joka tuottaa monenlaisia tuotteita ja palveluita tasapainoisella tavalla ja takaa metsien suojelun. Nykytilanteessa, jossa EU:n alueella hakataan vain reilut 60 % metsien vuotuisesta kasvusta, strategia pyrkii edistämään metsiin perustuvaa työllisyyttä ja hyvinvointia Euroopassa lisäämällä metsäsektorin kilpailukykyä ja puun monipuolista käyttöä osana uusiutuviin raaka-aineisiin pohjautuvan biotalouden rakentamista.

⁽¹⁰⁾ SWD(2013) 342 ja 343, *A blueprint for the EU forest-based industries*, 20.9.2013.

⁽¹¹⁾ Tämän hetkinen neuvotteluteksti löytyy osoitteesta <http://www.forestnegotiations.org/INC/ResINC4/documents>

⁽¹²⁾ Vuoden 1998 metsästrategiaa koskeva lausunto, EUVL C 51, 23.2.2000, s. 97–104; lausunto aiheesta ”Kertomus EU:n metsästrategian täytäntöönpanosta”, EUVL C 28, 3.2.2006, s. 57–65.

4.3 Uusi strategia edustaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja pyrkimystä EU:n metsäasioiden parempaan koordinaatioon, edistäen sen tehokasta ja vaikuttavaa täytäntöönpanoa ja pyrkien ehkäisemään turhia byrokraattisia esteitä, sekä vahvistamaan metsien ja metsätalouden suorituskykyä EU:n alueella.

4.4 Metsätalous sekä siihen perustuva jalostava teollisuus voivat edistää merkittävästi Eurooppa 2020 -strategian onnistumista. Sen saavuttaminen edellyttää kuitenkin metsästrategian läheistä kytkemistä Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden täyttämiseen edistämällä metsästrategian tehokasta ja vaikuttavaa täytäntöönpanoa kaikilla asianomaisilla politiikan aloilla.

4.5 Jäsenvaltioissa maaseudun kehittämiseen liittyen toteutetuista metsäalan toimenpiteistä saatavilla olevien tuoreimpien tietojen perusteella maaseutupolitiikan välineitä ei ole hyödynnetty täysimääräisesti. Metsästrategian tavoitteiden saavuttamisen helpottamiseksi strategia kehottaa jäsenvaltioita antamaan metsäalan toimille asianmukaisen aseman ohjelmasuunnittelussa ja täytäntöönpanossa. Tämä on tarpeen erityisesti, kun tavoitteena on lukuisten pienten perheitöjen ja yksityismetsien mukaan ottaminen ja aktivoiminen. Tätä voidaan tukea yksinkertaistamalla menettelyitä ja vähentämällä byrokratiaa.

4.6 Strategian tavoitteita on tarkoitus tukea tulevaisuudessa maaseudun kehittämistä koskevan asetuksen metsäalan toimenpidepaketin toimenpiteillä ja välineillä⁽¹³⁾.

4.7 Strategia kehottaa jäsenvaltioita kehittämään yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa toimenpiteitä, joiden avulla voidaan hyödyntää paremmin työllisyyspotentiaalia, nostaa metsäalan työntekijöiden koulutustasoa sekä parantaa edelleen työoloja. Olisi käynnistettävä uutta, kohdennettua tutkimusta Euroopan metsissä – esimerkiksi tienrakennukseen, istutukseen, metsänhoitoon, hakkuisiin, metsäkuljetuksiin, muuhun kuljetukseen sekä tieto- ja ympäristöpalveluihin liittyvissä tehtävissä – työskentelevästä työvoimasta. Kaiken kaikkiaan jäsenvaltioiden poliitikkojen ja ohjelmien tulisi edistää osaltaan metsätalouden ja koko metsäsektorin kilpailukykyä parantamista, jotta voidaan luoda pysyvästi kasvua ja työpaikkoja.

4.8 Strategia tuo esille metsien moninaisen roolin ilmasto- ja energiatavoitteiden saavuttamisessa. Näiden tavoitteiden saavuttamista voidaan tukea metsien aktiivisella hoidolla ja käytöllä, joka johtaa metsien parempaan kasvuun ja hiilensidontaan sekä mahdollistaa fossiilisten energiamuotojen ja materiaalien korvaamisen uusiutuvalla puulla.

4.9 Strategiassa tunnustetaan, että ilmastonmuutoksesta ja muista ulkoisista uhista johtuen metsät ja niiden ekosysteemit tarvitsevat myös erityistä suojelua.

4.10 Strategiassa tunnustetaan metsiä ja metsätaloutta sekä uusiutuvaa raaka-ainetta puuta koskevan julkisen tiedon lisäämisen merkitys. Tavoitteen saavuttamista tulisi tukea komission ja jäsenvaltioiden kohdistetuilla kampanjoilla yleisen tietoisuuden lisäämiseksi metsien roolista yhteiskunnassamme ja päivänvastoin.

5. Erityishuomioita

5.1 Strategia painottaa, että kestävä, uusiutuva sekä ilmasto- ja ympäristöystävällisenä raaka-aineena puu tarjoaa lukuisia käyttömahdollisuuksia. Resurssi- ja energiatehokkaat sekä ympäristöystävälliset menetelmät ja tuotteet edistävät osaltaan metsäalan kilpailukykyä, ja niillä tulee olemaan entistä suurempi osa nimenomaan EU:n biotaloudessa. Tämä johtaa kysynnän kasvuun ja näin ollen puun kestäväpohjaisen käytön lisäämisen tarpeeseen. Pidetään tarpeellisenä arvioida uudelleen mahdollista puuntarjontaa – esimerkiksi kartoittamalla metsien omistusrakenteita – ja kestävä puunkäytön lisäämisen helpottamista. Asianmukaisia ratkaisuja puun käytön lisäämiseksi tulisi kehittää yhteistyössä koko metsätalouden arvoketjun kanssa.

⁽¹³⁾ Ks. maaseuturahastoasetuksen (1305/2013) johdanto-osan 25 kappale.

5.2 Strategiassa edellytetään komission laativan yhteistyössä jäsenmaiden ja sidosryhmien kanssa puun hierarkiakäytön periaatteet. Metsäbiomassan hierarkiakäyttöä koskevat oikeudellisesti sitovat säännöt, joilla määrättäisiin puun eri käyttökohteiden keskinäisestä paremmuudesta, aiheuttaisivat selkeän ristiriidan avoimen markkinatalouden ja markkinaosapuolten vapauden kanssa.

5.3 Kuten strategiassa todetaan, komissio aikoo vuonna 2014 käynnistää yhdessä jäsenvaltioiden kanssa metsäteollisuuden arvoketjuihin vaikuttavan EU:n lainsäädännön kumulatiivisten kustannusten arvioinnin. Koska arvioinnilla on valtava merkitys koko metsäalan kannalta, siihen tulisi ottaa mukaan kaikki alan arvoketjun sidosryhmät, jotta voidaan taata kattava ja täydellinen kuva alasta ja johdonmukainen lähestymistapa.

5.4 Metsät ovat biologisesti erittäin monimuotoisia, ja ne tuottavat puun ja muiden metsäpohjaisten raaka-aineiden (esimerkiksi korkin) ohella lukuisia ekosysteemipalveluja, joista maaseutu- ja kaupunkiyhteisöt ovat riippuvaisia. Muuttuneet ympäristötekijät – kuten ilmastonmuutos, haitallisten vieraslajien leviäminen, vedenpuute, metsäpalot, myrskyt tai tuholaiset – lisäävät metsiin kohdistuvia paineita ja luonnonvahinkojen riskiä. Asianomaisten suojelupyrkimysten pääkohteina tulisi olla ekosysteemien vastustuskyky sekä metsien monikäyttöisyys.

5.5 Strategiassa esitetään tavoite EU:n metsien kestävä hoidon sekä metsien eri käyttömuotojen tasapainon varmistamisesta ja todentamisesta vuoteen 2020 mennessä. Tähän liittyen EU:n tulisi tehdä lisäpanostuksia ekosysteemipalveluiden arvottamiseksi ja luoda ekosysteemipalveluiden markkinat. Markkinoiden toimivuuden parantamiseksi jäsenvaltioiden tulisi luoda koordinoitusti korvausjärjestelmiä nykyisten markkinahäiriöiden kompensoimiseksi. Tähän kuuluu, että maanomistajille maksetaan asianmukaisia korvauksia ekosysteemipalveluiden suojaamisen vaatimista rajoituksista.

5.6 Metsät tuottavat puutavaran ja energiakäyttöön tarkoitetun puun lisäksi monenlaisia muita tuotteita, joihin kiinnitetään strategiassa vain vähän huomiota. Esimerkiksi korkintuotanto on erityisesti Välimeren alueella erittäin tärkeä ala, ja sillä on useita hyviä puolia: korkki on uusiutuvista lähteistä ympäristöystävällisen prosessin avulla tuotettava luonnontuote, jonka valmistaminen ei edellytä kokonaisten puiden kaatamista. Korkkiteollisuudella on suuri merkitys, sillä se tarjoaa huomattavan määrän työpaikkoja ja edesauttaa Välimeren alueen herkän ja uhanalaisen ekosysteemin ekologisen tasapainon säilymistä.

5.7 Metsänhoitosuunnitelmien kehittäminen ja toimeenpano perustuvat kestävyysperiaatteeseen ja hyviin käytänteisiin. Strategia esittää luonnon monimuotoisuutta koskevien näkökohtien, kuten Natura 2000 -suojelutavoitteiden, sisällyttämistä metsänhoitosuunnitelmiin. Metsänhoitosuunnitelmien – joita metsänomistajat käyttävät toiminnan suunnittelun välineenä – ja Natura 2000 -hoitosuunnitelmien – jotka ovat paikallishallintotason julkisen suunnittelun välineitä – yhdistäminen sekoittaisi eri suunnittelutasojen välisen jaon ja tehtävät. Tämä johtaisi myös huomattavaan lisätyöhön ja vastaaviin kustannuksiin metsänhoitosuunnitelmia laadittaessa.

5.8 Äärimmäisten sääilmiöiden lisääntyminen ilmastonmuutoksen myötä vaatii aktiivista toimintaa myös Euroopan metsien suhteen. Komissio ehdottaa lähestymistapaa, jonka mukaan eurooppalaisten metsien sopeutumis- ja vastustuskykyä tulisi vaalia ja lisätä. Sen lisäksi, että metsänhoidon kannalta merkittävien puulajien ja keinollisten risteymien metsänviljelyaineiston olisi oltava geneettisesti sopivaa erilaisiin olosuhteisiin ja korkealaatuista, sen tulisi myös edistää kestäväällä tavalla luonnon monimuotoisuuden säilymistä.

5.9 Strategiassa komissio vaatii toimenpidekehityksen luomista, jonka avulla ennaltaehkäistään, vähennetään minimiin ja lievennetään niitä haittavaikutuksia, joita haitalliset vieraslajit aiheuttavat luonnon monimuotoisuudelle ja ekosysteemipalveluille. Vastaavilla toimilla tulisi myös torjua sosiaalisia ja taloudellisia vahinkoja. Kokonaisvaltaista ja tieteellistä lähestymistapaa tulisi soveltaa kuitenkin myös priorisoitaessa haitallisten vieraslajien torjumista tiukkojen luettelamakkareiden avulla. Tässä tulisi pidäytyä sisällyttämästä luetteloon sellaista vierasperäistä metsänviljelyaineistoa, joka ei leviä haitallisella tavalla ja jolla ei ole kielteisiä vaikutuksia uuteen kasvuympäristöön, sillä se voi nimenomaan ilmastonmuutoksen yhteydessä vaikuttaa myönteisesti raaka-aineiden nykyiseen ja tulevaan saatavuuteen sekä uusien ekosysteemipalvelujen syntyyn.

5.10 Strategian mukaisesti komission on määrä laatia yhdessä jäsenmaiden ja sidosryhmien kanssa kestävän metsätalouden kriteerit, joita voidaan soveltaa puun loppukäytöstä riippumatta. Kriteerejä laadittaessa on kestävä metsätaloutta tarkasteltava kokonaisvaltaisesti puun loppukäytöstä riippumatta. Mahdollisten kriteerien tulisi perustua olemassa oleviin kestävän metsätalouden kriteereihin, indikaattoreihin ja periaatteisiin, kuten niihin, jotka on luotu *Forest Europe*- prosessin yhteydessä ja joissa kestävyysnäkökohtia tarkastellaan maa- ja aluetasolla. Lisäksi kriteerien tulisi ottaa huomioon jäsenmaiden erityispiirteet ja kansallinen olemassa oleva metsälainsäädäntö.

5.11 Strategiassa esitetään, että asianomaisten eturyhmien osallistumista tulisi jatkaa myös metsästrategian suunnittelussa ja täytäntöönpanossa. Toimiviksi osoittautuneet elimet, kuten metsätalouden ja korkintuotannon neuvoa-antava ryhmä ja metsäteollisuuden neuvoa-antava komitea, tulisi myös ottaa tulevaisuudessa mukaan komission sidosryhmien yhteistyöfoorumiin. Strategian täytäntöönpanon osalta metsätalouteen liittyviä kysymyksiä ja metsästrategian täytäntöönpanon etenemistä tulisi säännöllisesti käsitellä näissä ryhmissä. Tarvittaessa voitaisiin myös harkita väliaikaisten ryhmien perustamista, ja niihin tulisi kutsua osallistumaan myös ETSK:n ja AK:n edustajia.

Bryssel 10. heinäkuuta 2014

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Puhdasta ilmaa Euroopalle –ohjelma”

COM(2013) 918 final

ja

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tiettyjen ilman epäpuhtauksien kansallisten päästöjen vähentämisestä sekä direktiivin 2003/35/EY muuttamisesta”

COM(2013) 920 final – 2013/0443 (COD)

ja

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tiettyjen keskisuurista polttolaitoksista ilmaan joutuvien epäpuhtauspäästöjen rajoittamisesta”

COM(2013) 919 final – 2013/0442 (COD)

ja

”Ehdotus neuvoston päätökseksi valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskevaan vuoden 1979 yleissopimukseen liittyvään happamoitumisen, rehevöitymisen ja alailmakehän otsonin vähentämistä koskevaan vuoden 1999 pöytäkirjaan tehdyn muutoksen hyväksymisestä”

COM(2013) 917 final

(2014/C 451/22)

Esittelijä: **Antonello Pezzini**

Euroopan parlamentti päätti 13. tammikuuta 2014, neuvosto 15. tammikuuta 2014 ja Euroopan komissio 18. joulukuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 192 ja 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheista

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Puhdasta ilmaa Euroopalle –ohjelma

COM(2013) 918 final

ja

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tiettyjen ilman epäpuhtauksien kansallisten päästöjen vähentämisestä sekä direktiivin 2003/35/EY muuttamisesta

COM(2013) 920 final – 2013/0443 (COD)

ja

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tiettyjen keskisuurista polttolaitoksista ilmaan joutuvien epäpuhtauspäästöjen rajoittamisesta

COM(2013) 919 final – 2013/0442 (COD)

ja

Ehdotus – Neuvoston päätös valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskevaan vuoden 1979 yleissopimukseen liittyvään happamoitumisen, rehevöitymisen ja alailmakehän otsonin vähentämistä koskevaan vuoden 1999 pöytäkirjaan tehdyn muutoksen hyväksymisestä

COM(2013) 917 final.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 19. kesäkuuta 2014.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 9.–10. heinäkuuta 2014 pitämässään 500. täysistunnossa (heinäkuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 82 ääntä puolesta ja 1 vastaan kenenkään pidättymättä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Komitea korostaa painokkaasti tarvetta varmistaa terve ympäristö ja laadultaan erinomainen puhdas ilma, jotka ovat EU:n kaikkien kansalaisten hyvien elin- ja työolojen kannalta keskeinen edellytys, ja pahoittelee, ettei tämä Euroopan kannalta olennainen kysymys ole enää riittävän korkealla ensisijaisten tavoitteiden joukossa EU:n ja jäsenvaltioiden poliittisella asialistalla.

1.2 ETSK kehottaa uutta parlamenttia, uutta komissiota ja neuvostoa varmistamaan, että EU:n toimielimet antavat terveen ja puhtaan ilman suojelemiseen tähtääville toimille mahdollisimman suuren poliittisen painoarvon tulevaisuudessa ja ottavat työmarkkinaosapuolet ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan täysipainoisesti mukaan niihin.

1.3 Komitea katsoo, että ilman epäpuhtaudet ovat yksi vakavimmista vaaroista ihmisten terveydelle ja ympäristölle, sillä niillä on merkittäviä kielteisiä vaikutuksia, jotka liittyvät hengitysvaikeuksiin, ennenaikaisiin kuolemiin, rehevöitymiseen ja ekosysteemien rappeutumiseen. Komitea pitää tervetulleena komission aloitetta käynnistää uusi puhtaan ilman ohjelma ja alentaa ennusteita eliniänodotteen arvioidusta lyhenemisestä EU:ssa 8,5 kuukaudesta vuonna 2005 4,1 kuukauteen vuonna 2030, mikä merkitsee 180 miljoonaa karttunutta lisäelinvuotta ja luonnon monimuotoisuuden palauttamista 200 000 km² suuruisella alueella.

1.3.1 Komitea on vakuuttunut siitä, että jotta edistetään siirtymistä kohti nykyistä kestävämpää taloutta Euroopassa, on asetettava vuoteen 2030 ulottuva tavoite tarjoamalla yrityksille ja sijoittajille varmemmat keskipitkän ja pitkän aikavälin näkymät, joita ne tarvitsevat.

1.4 ETSK katsoo, että on aiheellista nopeuttaa Euro 6 -raja-arvojen soveltamista kevyiden dieselmoottorien typpioksidipäästöihin, joiden mittaaminen perustuu "ajossa todellisuudessa syntyviin päästöihin", sekä menettelyjä kaksitahtimoottorien korvaamiseksi, sillä komitea epäilee sitä, että näiden toimenpiteiden toteuttamisella kyettäisiin saavuttamaan toivotut tulokset jo vuoteen 2020 mennessä.

1.5 ETSK kannattaa sitä, että komission lopullisena tavoitteena – joka esitetään sekä puhtaan ilman ohjelmassa että energia- ja ilmastoasiat kattavassa kehyksessä vuosiksi 2020–2030 – on asettaa vuoden 2030 päästörajaksi 70 prosentin kavennus (*gap closure*) nykyisen perusvaatimuksen ja suurimman toteutettavissa olevan päästövähennyksen (MTFR) välillä.

1.6 Komitea katsoo, että jotta päästäisiin tähän tavoitteeseen, joka kaikkien asianomaisten osapuolten on omaksuttava ja pantava täytäntöön, on ryhdyttävä muun muassa seuraaviin päättäväisiin toimiin:

— Sisällytetään metaani päästövähennysvelvoitteisiin vuonna 2020 ja elohopea vuosina 2020, 2025 ja 2030.

— Tiukennetaan keskisuuria polttolaitoksia koskevia päästörajoja.

— Evätään valinnaiset poikkeukset teollisuuden päästöistä annettuun direktiiviin, mikäli terveyteen kohdistuvan vaikutuksen vaara on konkreettinen.

— Toteutetaan erityistoimia ammoniakkin ja metaanin vähentämiseksi maatalousalalla.

— Ryhdytään entistä päättäväisempiin toimiin liikenteen päästöjen alalla, otetaan käyttöön "todellisia olosuhteita" koskevat mittausjärjestelmät ja toteutetaan vastaavanlaisia kokeita vuonna 2014 Euro 6 -standardien käyttöönoton yhteydessä.

— Pannaan määrätietoisesti täytäntöön laivojen typpioksidin (NO_x) ja rikkidioksidipäästöjä (SO₂) koskevat Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) standardit vuoteen 2016 mennessä, kuten vuonna 2008 sovittiin, kaikilla Euroopan merialueilla, jotka ovat päästöjen valvonta-alueita.

— Ryhdytään toimiin hiukkasia (PM) koskevien vahvojen standardien luomiseksi, kun kyse on uusista kotitalouksissa käytettävistä laitteista.

— Suunnitellaan ja kehitetään ympäristöystävällisiä koneita ja laitteita.

— Sovelletaan täysimääräisesti tuotteiden elinkaariarviointia (*life cycle assessment*, LCA).

- Varmistetaan toimenpiteiden ennustettavuus keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä ja estetään niiden päällekkäisyys.
- Tuetaan kuluttajille, työntekijöille ja nuorille annettavaa koulutusta terveen työskentely-, vapaa-ajan ja asumisympäristön suojelemisesta ja kehittämisestä.
- Edistetään tutkimusta ja investointeja markkinoiden innovatiivisten sovellusten (*best available techniques*, BAT), kestävän kasvun sekä kunnollisten ja kestävien työpaikkojen luomisen alalla.
- Varmistetaan ekologiseen kestävyYTEEN tähtäävien toimien kansainvälinen ulottuvuus.
- Varmistetaan johdonmukaisuus tämän uuden strategian ja EU:n muiden politiikkojen ja tavoitteiden välillä.

1.7 Komitea on täysin samaa mieltä tarpeesta sisällyttää EU:n lainsäädäntöön muutokset, joista sovittiin valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskevaan vuoden 1979 yleissopimukseen liitetystä pöytäkirjassa.

1.8 Vaikka kansallisten päästöjen vähentämistä koskevan ehdotetun uuden direktiivin pitkän aikavälin laadulliset tavoitteet ovat kiistattomia, ETSK pahoittelee sitä, etteivät vuotta 2025 koskevat tavoitteet ole sitovia, sillä se varmistaisi niiden täysimääräisen noudattamisen.

1.9 Komitea painottaa, että ilmanlaadun suojeleminen on sisällytettävä aluepolitiikan alalla toteutettaviin toimiin, sillä komitea on vakuuttunut siitä, että ilmanlaadun hallinta voi onnistua ainoastaan, jos sitä tuetaan päästöjen vähentämiseen tähtäävin EU:n politiikoin kertyneiden epäpuhtauksien suuren määrän sekä erityisten alueellisten sääolosuhteiden johdosta.

1.10 Kansallisten hallitusten ja paikallisviranomaisten on pyrittävä jatkuvasti suunnittelemaan haitallisten päästöjen vähentämiseen tähtääviä konkreettisia toimia laatimalla ilmanlaadua koskevia yksityiskohtaisia alueellisia toimintasuunnitelmia ja kiinnittämällä erityistä huomiota eri aloihin: tuotanto-, maatalous- ja palveluala, yksityinen sektori sekä sähkön tuotanto ja jakelu. Komission tulisi lähettää selkeä viesti suunnitelmien tehokkaasta täytäntöönpanosta ja määrätä ripeistä ja määrätietoisista toimista laiminlyöviä jäsenvaltioita vastaan. ETSK panee kuitenkin merkille, että useat jäsenvaltiot ovat jo ottaneet askeleita oikeaan suuntaan.

1.11 On toteutettava toimia, joihin osallistuvat ammattialajärjestöt, järjestäytynyt kansalaisyhteiskunta, valtiovallasta riippumattomat järjestöt, kolmannen sektorin järjestöt, koulutuslaitokset kaikilta tasoilta sekä tutkimuskeskukset, jotta saavutetaan ilmanlaadun parantamiseen tähtäävä tavoite, mikä on kansalaisten ja ekosysteemin hyvinvoinnin kannalta välttämätöntä.

1.12 ETSK toteaa jälleen olevansa vakuuttunut tarpeesta käynnistää uudelleen Euroopan talouden kestäväpohjainen kehittäminen, jossa etusijalle asetetaan elämänlaatu, EU:n kansalaisten työllisyys ja terveys sekä ympäristönsuojelu tiiviissä yhteydessä Eurooppa 2020 -strategian kaikkien muiden poliittisten painopisteiden kanssa ja joka nivoutuu saumattomasti kokonaisvaltaiseen siirtymästrategiaan, jossa pyritään laadulliseen talouskasvuun perustuvaan maailmanlaajuiseen tasapainoon ja joka auttaa osaltaan poistamaan köyhyyden ja sosiaalisen epäoikeudenmukaisuuden säilyttäen samalla luonnonvarat tuleville sukupolville.

2. Johdanto

2.1 Ilman epäpuhtaudet ovat vakava vaara ihmisten terveydelle ja ympäristölle: hengitysvaikeudet, ennenaikaiset kuolemat, rehevöityminen sekä ekosysteemien rappeutuminen typpi- ja happamien aineiden laskeumien johdosta ovat vain muutamia seurauksia tästä samanaikaisesti paikallisesta ja rajatylittävästä ongelmasta.

2.2 Viime vuosikymmeninä EU:n ja kansainvälisen yhteisön toteuttamat politiikat ovat jo kantaneet hedelmää ja vähentäneet eräitä ilman epäpuhtauksiin liittyviä ongelmia; esimerkiksi rikkidioksidipäästöjä – jotka ovat syy haposateisiin – on vähennetty yli 80 prosenttia.

2.3 Näistä edistysaskelista huolimatta EU on vielä kaukana pitkän aikavälin tavoitteestaan parantaa ilmanlaadua niin, että poistetaan ihmisten terveydelle ja ympäristölle aiheutuvien merkittävien vahinkojen riski. Lisäksi pienhiukkaset ja alailmakehän otsoni aiheuttavat edelleen vakavia ongelmia, jotka komission arvioiden⁽¹⁾ mukaan aiheuttavat 406 000 kuolemantapausta vuosittain.

⁽¹⁾ COM(2013) 918 final.

2.4 Varsinkin pienhiukkaset ja otsoni merkitsevät edelleen vakavaa vaaraa terveydelle. Näitä aineita koskevat turvallisuusrajat ylittyvät säännöllisesti.

2.5 Komissio arvioi, että ilman epäpuhtauksista johtuvien, terveyteen liittyvien ulkoisvaikutusten kustannukset ovat vuosittain yhteensä 330–940 miljardia euroa, ja vastaavasti vuodeksi 2030 ehdotetuilla tavoitteilla saataisiin 44–140 miljardin euron hyöty.

2.6 Komission mukaan ilman epäpuhtaudet aiheuttivat EU:ssa vuonna 2010 satojatuhansia ennenaikaisia kuolemantapauksia, minkä lisäksi lähes kaksi kolmasosa unionin maa-alueesta joutui alttiiksi haitallisille aineille. Syynä tähän ovat päästöt.

2.7 EU:n kansalaisten terveyden osalta arvioidaan, että terveydenhuoltokustannukset ovat yli neljä miljardia euroa ja että vuosittain menetetään sata miljoonaa työpäivää.

2.8 Kansainvälisellä tasolla Yhdysvallat päätti joulukuussa 2012 tarkistaa vuosittaisia ilmanlaadun normejaan ja asettaa pienhiukkasten päästörajaksi 12 mikrogrammaa kuutiometriä kohti, joka on huomattavasti EU:n nykyistä vaatimusta (25 mikrogrammaa/m³) alhaisempi. Vastaavasti Kiinassa hallitus on päättänyt investoida ilmanlaadun valvontaan yksinomaan Pekingin alueella 160 miljardia euroa seuraavien viiden vuoden aikana. EU näyttäisi näin ollen olevan jäljessä verrattuna toimenpiteisiin, joihin on ryhdytty kansainvälisellä tasolla.

3. Yleistä

3.1 ETSK kannattaa yleisiä tavoitteita parantaa ilmanlaatua merkittäväällä tavalla sekä terveyden että ympäristön suojelemiseksi siten, että siirrytään vähähiiliseen talouteen. Nämä tavoitteet määritellään ilman pilaantumista koskevassa vuoden 2005 strategiassa, ja komissio on tarkistanut ne ”Puhdasta ilmaa Euroopalle” -ohjelmassaan.

3.2 Päästövähennystavoitteet on alusta lähtien osoitettu kullekin jäsenvaltiolle kustannustehokkuusnäkökohtien pohjalta erilaisten ympäristöolosuhteiden johdosta. Päästöjen vähennysvaatimukset vaihtelevat maittain ”eriytetty lähestymistapa yhtenäisten viite-arvojen sijaan” -periaatteen mukaisesti.

3.2.1 Kun otetaan huomioon ilman epäpuhtauksien haitallinen vaikutus terveyteen, elämänlaatuun ja ekosysteemeihin, komitea on huolissaan siitä, ettei ilmanlaadulla ole enää sille kuuluvaa painoarvoa unionin ja jäsenvaltioiden poliittisella asialistalla. Edistymiseksi siirtymisessä kohti entistä kestävämpää taloutta Euroopassa komitea pitää tärkeänä, että vahvistetaan vuoteen 2030 ulottuva tavoite keskipitkän ja pitkän aikavälin näkymiseen, joita yritykset ja sijoittajat tarvitsevat.

3.3 Ilman pilaantumista koskevan **strategian tarkistamisella** pyritään lopettamaan ilmanlaadun nykyisten normien laiminlyöminen, jotta normeja noudatettaisiin täysimääräisesti viimeistään vuodesta 2020 lähtien. Tarkoitus on Euro 6 -standardia soveltamalla vähentää kevyiden dieselmoottorien typpioksidipäästöjä, joiden mittaamisessa lähtökohtana ovat ajossa todellisuudessa syntyvät päästöt. ETSK epäilee sitä, että tällaisiin toimenpitein kyettäisiin saavuttamaan toivotut vaikutukset jo vuodesta 2020 lähtien, sillä velvoite tulee voimaan vasta vuonna 2017, eikä nykyisen autokannan uudistamista ole mahdollisesti saatettu päätökseen vuoteen 2020 mennessä.

3.4 Strategia perustuu lisäksi siihen, että toimia toteutetaan myös paikallis- ja aluetasolla kaikkine kyseisiin toimenpiteisiin liittyvine rajoituksineen. Toistaiseksi alueiden toimenpiteiden tehokkuus on ollut rajallinen erityisesti kertyneiden epäpuhtauksien suuren määrän sekä erityisten alueellisten sääolosuhteiden johdosta. ETSK on vakuuttunut siitä, että ilmanlaadun hallinta näillä tasoilla voi toimia vain, mikäli sitä tuetaan EU:n politiikoin päästöjen vähentämiseksi niiden lähteillä.

3.5 Komitea katsoo, että komission on kuitenkin otettava huomioon joukko yhtä lailla aiheellisia ja merkittäviä tekijöitä:

- ehdotettujen toimenpiteiden kustannustehokkuuden arvioiminen
- kilpailukyky ja kestävyysperiaatteiden mukaiset innovaatiot
- ekologisen kestävyyskannan kansainvälinen ulottuvuus
- prosesseihin liittyvän byrokratian vähentäminen ja prosessien yksinkertaistaminen

- johdonmukaisuus ja koordinointi EU:n asianomaisten eri politiikkojen välillä
- EU:n ja jäsenvaltioiden myöntämä tuki alaan liittyvään koulutukseen
- EU:n ja jäsenvaltioiden tutkimus- ja innovointitoimien (t&i) keskittäminen markkinoiden parhaimpien teknologioiden soveltamiseen
- uusien laatunormien määrätietoinen soveltaminen kaikilla asiaankuuluvilla aloilla.

3.5.1 Komitea kannattaa sitä, että EU:n ja yksittäisten jäsenvaltioiden tasolla poliittinen etusija tulee jatkossakin antaa tutkimukselle ja innovoinnille sekä ammatilliselle ja yleissivistävälle koulutukselle, joissa on keskityttävä kestäväpohjaisen kasvun ja työllisyyden elvyttämiseen sekä entistä parempaan Euroopan talouden laadulliseen uudelleenteollistamiseen erityisesti, kun kyse on pienistä ja keskisuurista yrityksistä sekä uusista yrityksistä, ilman että nykyiset eurooppalaiset talousarviorajoitukset asettavat tälle esteitä.

3.6 Komitean mielestä on myös aiheellista varmistaa **tämän uuden tarkistetun strategian ja EU:n muiden politiikkojen keskinäinen johdonmukaisuus**. Esimerkkinä mainittakoon, että vaikka puun polttaminen kotitalouksissa aiheuttaa PM_{2,5}-hiukkaspäästöjä, puun käyttöön kannustetaan vaihtoehtoisen energian lähteenä, vaikka tämä edellyttäisi laitteiden päästöluokitusta ja niiden tehokkuuden arviointia.

3.7 Joka tapauksessa ETSK katsoo, että kansainvälisessä ilmastopöytäkirjassa tulisi ottaa huomioon joukko yhtä lailla aiheellisia ja merkittäviä tekijöitä vuoteen 2015 mennessä.

3.8 ETSK korostaa, että on tärkeää **kannustaa** EU:n tasolla **julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksiin**, joista esimerkkinä mainittakoon yhteisyrityksenä vuosiksi 2014–2020 käynnistetty **Clean Sky 2 -aloite**, jolla pyritään vähentämään lentoliikenteen päästöjä sekä edistämään asetuksen EY 71/2008 ja Horisontti 2020 -puiteohjelman kattamaa tutkimustoimintaa.

4. Erityistä (I)

4.1 Valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskeva vuoden 1979 yleissopimus

4.1.1 YK:n Euroopan talouskomission (UNECE) puitteissa vuonna 1979 tehty yleissopimus valtiosta toiseen tapahtuvasta ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumisesta on tärkein kansainvälinen oikeudellinen kehys, jolla hallinnoidaan yhteistyötä ja toimenpiteitä ilman epäpuhtauksien rajoittamiseksi ja vähentämiseksi vaiheittain sen kahdeksan pöytäkirjan avulla, vuoden 1999 pöytäkirja mukaan luettuna.

4.1.2 ETSK kannattaa sitä, että pöytäkirjaan tehdyt muutokset saatetaan osaksi EU:n lainsäädäntöä.

4.2 Ehdotus tarkistetuksi direktiiviksi kansallista päästörajoista

4.2.1 Ehdotetussa direktiivissä vahvistetaan jäsenvaltiokohtaisesti kansalliset toimet päästöjen rajoittamiseksi ("NERCs") vuosina 2020, 2025 ja 2030 ilmaistuna rikkidioksidia (SO₂), typen oksideja (NO_x), ammoniakkia (NH₃), haihtuvien orgaanisten yhdisteitä (VOC) – lukuun ottamatta metaania –, pienhiukkasia (PM_{2,5}) ja metaania (CH₄) koskevinä vuotuisina päästövähennysprosentteina verrattuna kunkin jäsenvaltion aiheuttamiin asianomaisten epäpuhtauksien kokonaispäästöihin vuonna 2005.

4.2.2 EU:ssa on 20 viime vuoden aikana tapahtunut merkittävää edistymistä ilmanlaadun ja ihmisen toiminnan aiheuttamien päästöjen osalta. Tämä on ollut sen ansiota, että unioni ja sen jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön ilman pilaantumista koskevia politiikkoja ja strategioita, joiden pitkän aikavälin tavoitteena on saavuttaa sellainen ilmanlaadun taso, josta ei aiheudu kielteisiä vaikutuksia tai merkittävää vaaraa ihmisen terveydelle ja ympäristölle, kuten seitsemännessä ympäristöä koskevassa toimintaohjelmassa ⁽²⁾ vahvistetaan.

4.2.3 Tämä vaikuttaa ilmeiseltä, vaikka edistymisen ilmanlaadun osalta on selkeästi hidastunut ja vaikka tavoitteet, joita nykyisin ehdotetaan, jäävät itse asiassa alle tason, jonka jäsenvaltiot voisivat saavuttaa, jos ne noudattaisivat täysimääräisesti EU:n nykyisessä lainsäädännössä säädettyjä velvoitteita.

⁽²⁾ COM(2012) 710 final.

4.2.4 Vaikka ehdotetut pitkän aikavälin laadulliset tavoitteet ovat käytännöllisesti katsoen kiistattomia, komitea pahoittelee sitä, etteivät vuotta 2025 koskevat tavoitteet ole sitovia, kun otetaan huomioon nykyisten normien täytäntöönpanossa havaitut vaikeudet.

4.2.5 ETSK katsoo, että on vahvistettava foorumeita, joka mahdollistavat erityisen interaktiivisen vuoropuhelun **direktiiviehdotukseen sisältyvien säännösten arvioimiseksi**.

4.3 Keskiuurten polttolaitosten päästöjä koskeva direktiiviehdotus

4.3.1 ETSK katsoo, että nimellislämpöteholtaan 1–50 MW:n polttolaitoksista – joita käytetään moniin erilaisiin sovelluksiin – peräisin olevia ilman epäpuhtauspäästöjä koskevien vähentämistoimenpiteiden laajentaminen **on toteutettava yksinkertaistetuin ja kohtuuhintaisin menettelyin**. Näin voidaan tukea pienten, keskiuurten ja uusien yritysten sekä alueilla sijaitsevien lukuisten pienten infrastruktuurien kehittämistä ja kannustaa siihen.

5. Erityistä (II)

5.1 Ilman epäpuhtaudet voivat olla peräisin monista eri lähteistä, ja ne myös kulkeutuvat pitkien matkojen päähän.

5.2 ”Puhdasta ilmaa Euroopalle” -ohjelman täysimääräinen toteuttaminen edellyttää, että työmarkkinaosapuolia ja järjestäytyntä kansalaisyhteiskuntaa konsultoituaan alueet laativat ja hyväksyvät **ilmanlaatua koskevat toimintasuunnitelmat**, joissa on otettava huomioon erityisesti seuraavat näkökohdat:

- tie-, meri- ja lentoliikenne sekä liikkuvuus
- energiantuotanto ja -kulutus
- tuotantojärjestelmä
- palveluala
- maa-, kotieläin- ja metsätaloustoiminta
- yksityinen sektori.

5.3 Komission esittämässä puhtaan ilman paketissa tarkastellaan ja vahvistetaan tähän saakka toteutettuja politiikkoja ilman epäpuhtauksien torjumisen jatkamiseksi, mikä on ristiriidassa poliittisen asialistan kanssa.

5.3.1 ETSK:n mielestä on olennaisen tärkeää, että aluetaso otetaan mukaan tähän prosessiin kansallisen tason ohella yhdessä työmarkkinaosapuolten ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan kanssa.

5.4 Ehdotuksia puhtaan ilman paketin alueellista täytäntöönpanoa koskeviksi suunnitelmiksi

5.4.1 Puhtaan ilman paketin alueellinen täytäntöönpano edellyttää, että kartoitetaan eri aloilla tarvittavat yhteisvaikutukset:

- **jätteet** – energian hyödyntäminen, asukaskohtaisen jätteen määrän vähentäminen, materiaalien kierrätys
- **liikenne ja liikkuvuus** – julkisen liikenteen kehittäminen, pyörätiet, vähähiilisen liikkuvuuden edistäminen, liikennemuotojen yhdistäminen, meri- ja ilmaliikenne
- **alue- ja kaupunkisuunnittelu** – maankäyttö, uusien asutusrakenteiden kehittäminen, rakennuskannan uudistaminen
- **maa- ja kotieläintalous** – metsä-puu-energia-ketju (nolla km), biomassa ja biokaasu, ammoniakkipäästöjen vähentäminen, hiilinielut
- **teollisuus** – tekninen kehitys vähäisin ympäristövaikutuksin, innovointi ja laatusertifiointi (ISO 14 000 sekä yhteisön ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmä EMAS), huomion kiinnittäminen ekologiseen suunnitteluun, tuotteiden ympäristömerkit, energianhallintajärjestelmät ja sähkömoottorien kulutusta koskevien määräysten noudattaminen.

5.4.2 **Paketin täytäntöönpanossa aluetasolla** tulisi myös ottaa huomioon kiireellisimmät toimet, jotka liittyvät alueen taloudellisiin ja tuotannollisiin olosuhteisiin, sekä laatia biomassan polttamista koskevia säännöksiä sekä ajoneuvokannan uudistamiseen liittyviä velvoitteita ja kannustimia.

5.5 Toimet rikkidioksidipäästöjen (SO₂) vähentämiseksi nykyisestä ovat välttämättömiä erityisesti alueilla, joilla teollinen poltto on merkittävää ja joilla on energiantuotantoa ja polttoainetaloutusta.

5.6 Maatalousalalla toteutettavat toimet

5.6.1 Koko EU:ssa on ryhdyttävä toimenpiteisiin – etenkin alueilla, joilla on paljon maataloustuotantotoimintaa – ammoniakkin (NH₃), typpioksiduulin (N₂O), metaanin (CH₄) ja haihtuvien orgaanisten yhdisteiden (VOC) **vähentämiseksi** useissa jäsenvaltioissa jo sovellettavien menettelyiden mukaisesti. Typpilannoitteiden ja palautuslietteestä peräisin olevien lannoitteiden käyttö on ammoniakkipäästöjen pääasiallinen lähde (98 prosenttia); ammoniakki reagoi rikkidioksidin (SO₂) ja typpioksidin (NO₂) kanssa ja muodostaa ammoniumsuoloja, jotka ovat hiukkasten pääkomponentti.

5.6.2 On hyvin tärkeää, että huolehditaan nitraattidirektiivin (91/676/ETY) täysimääräisestä noudattamisesta, määrätään lannan säilytysaltaiden peittämisestä, luodaan mädättämiseen perustuvia kierrätysjärjestelmiä sellaisen mädätteen tuottamiseksi, jonka ominaisuudet ovat verrattavissa yhdistelmälannoitteisiin, ja varmistetaan, että lantaa käsitellään ja terveydelle haitallisia lantavesiä levitetään asianmukaisesti. Tällaisten toimenpiteiden yhteydessä on kuitenkin kiinnitettävä asianmukaista huomiota taloudellisten, yhteiskunnallisten ja ympäristöön liittyvien intressien tasapainoon: maatalouden päästöjen vähentäminen on erittäin monimutkaista ja edellyttää lisäinvestointeja tutkimus- ja innovointitoimintaan.

5.6.3 On käytettävä maatalouskoneita, jotka aiheuttavat vähän hiukkaspäästöjä.

5.6.4 ETSK korostaa, että alalla on jo erinäisiä säännöksiä mutta niiden täytäntöönpano on vielä kesken, ja toteaa jälleen olevansa vakuuttunut siitä, että komissio on menettänyt tilaisuuden määrittää vahvistetut sääntelypuitteet päästöjen sääntelemiseksi. Nautaeläimet jäävät tiedonannossa edelleen soveltamisalan ulkopuolelle. On kuitenkin muita säännöksiä, jotka koskevat suurinta ammoniakkipäästöjen lähdettä eli nautaeläimiä.

5.7 Kaupungeissa toteutettavat toimet

5.7.1 Kaupungeissa ja tiheästi liikennöidyillä alueilla erityistä huomiota tulee kiinnittää PM_{2,5}-, PM₁₀- (pienhiukkaset, joiden halkaisija on alle 10 mikrometriä), CO- ja CO₂-päästöihin (hiilimonoksidi ja hiilidioksidi) sekä typpioksidien (NO_x) vähentämiseen. Dieselmootoreissa hiukkassuodattimien avulla – ja kokeiluluonteisten suodattimien avulla myös bensiinikäyttöisissä moottoreissa – kyetään saavuttamaan yli 90 prosentin (suljetun kierron suodattimet) päästövähennystehokkuus.

5.7.2 On erittäin tärkeää, että koulurakennuksissa ja toimistokäyttöön tarkoitetuissa rakennuksissa, jotka sijaitsevat vilkkaasti liikennöityjen reittien varrella, ryhdytään toimenpiteisiin mattapintaisten ja läpinäkyvien pystysuorien pintojen eristämiseksi, jotta vähennetään haihtuvista orgaanisista yhdisteistä (VOC) ja pienhiukkasista (PM₁₀ ja PM_{2,5}) johtuvia epäpuhtauksia⁽³⁾.

5.8 Liikenteen alan toimet paikallis-, alue-, jäsenvaltio- ja EU-tasolla

5.8.1 Hyötyajoneuvojen sekä henkilöliikenteeseen tarkoitettujen ajoneuvojen osalta on aiheellista pyrkiä korvaamaan Euro 3 -standardin mukaiset ajoneuvot Euro 5- ja 6- standardin mukaisilla ajoneuvoilla liikennöintiä koskevien rajoitusten ja kannustimien avulla. Samalla tavoin tulee korvata Euro 1 -standardin mukaiset kaksitahtimoottorit (moottoripyörät, mopot, moottorisahat ja ruohonleikkurit). Tämä edellyttää seuraavia toimenpiteitä paikallis-, alue- ja jäsenvaltiotasolla:

5.8.1.1 Otetaan EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla käyttöön heti kun mahdollista – odottamatta vuoden 2017 määräaikaa – asianmukaiset menetelmät kevyiden dieselajoneuvojen typpioksidipäästöjen (NO_x) mittaamiseksi, kun otetaan huomioon niiden huomattava kielteinen vaikutus kaupunkien ilmanlaatuun.

5.8.1.2 Tuetaan jäsenvaltio- ja aluetasolla metaanin, nestekaasun, vedyn, nesteytetyn maakaasun, etanolin ja muiden kehittyneiden biopolttoaineiden käytön yleistymistä. Nopeutetaan sähköisen liikkumisen ja latausinfrastruktuurien kehittämistä. Mahdollistetaan liikenteessä olevien ajoneuvojen päästöluokan tunnistaminen ajoneuvoon asennetun sähköisen laitteen avulla.

5.8.1.3 Kehitetään metaanin jakelua antamalla yrityksille ja kunnille EU:n, kansallisen ja paikallisen tason rahoitustukea verkkojen rakentamista ja/tai olemassa olevien verkkojen kehittämistä varten.

⁽³⁾ Ks. standardi UNI EN 15242:2008: *Rakennusten ilmanvaihto – Laskentamenetelmät ilman virtauksen määrittämiseksi rakennuksissa, sisään tuleva ilma mukaan luettuna.*

5.8.1.4 Rahoitetaan investointeja paikalliseen julkiseen liikenteeseen EU:n monivuotisten hankkeiden kautta valtakunnallisen ja paikallisen tason osarahoituksella. Linja-autojen on oltava

- ympäristöystävällisiä ja vaihtoehtoisia polttoaineita käyttäviä
- hybridikäyttöisiä (kaksitoiminen järjestelmä)
- sähköisiä (täysin sähköisiä; ajoneuvoihin on asennettu akku) ja ladattavissa joko kaapeliliittimen tai induktiojärjestelmän (Faraday) avulla.

5.8.1.5 Hyödynnetään kiinteiden rakenteiden, tietotekniikan ja liikennemuotojen väliseen vuorovaikutteisuuteen liittyvät mahdollisuudet. Erityisesti tulee tukea fotokatalyyttisiä aineita ja titaanidioksidin (TiO₂) nanopigmenttejä sisältävien materiaalien käyttöä, sillä titaanidioksidin nanopigmentit pilkkovat haitallisten aineiden molekyylit ja muuttavat haitalliset aineet terveydelle vaarattomiksi (tiet, liikenne-esteet, laasti ja muut rakennusmateriaalit). Tältä osin kiinnostavia käyttökohteita ovat moottoriteliittymät, joiden rakentamisessa on käytetty Italcementin i.active COAT -päälystepatenttia, joka puhdistaa ilmaa ja on erittäin heijastava.

Bryssel 10. heinäkuuta 2014

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoluonnos aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 1308/2013 ja asetuksen (EU) N:o 1306/2013 muuttamisesta tukijärjestelmän osalta, joka koskee hedelmien, vihannesten, banaanien ja maidon toimittamista oppilaitoksiin”

COM(2014) 32 final – 2014/0014 (COD)

(2014/C 451/23)

Esittelijä: **Adalbert Kienle**

Euroopan parlamentti päätti 6. helmikuuta 2014 ja neuvosto 19. helmikuuta 2014 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 43 ja 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1308/2013 ja asetuksen (EU) N:o 1306/2013 muuttamisesta tukijärjestelmän osalta, joka koskee hedelmien, vihannesten, banaanien ja maidon toimittamista oppilaitoksiin

COM(2014) 32 final – 2014/0014 (COD).

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 19. kesäkuuta 2014.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 9.–10. heinäkuuta 2014 pitämässään 500. täysistunnossa (heinäkuun 9. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon yksimielisesti 185:n äänestäessä puolesta ja 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK kannattaa yhteisen oikeudellisen ja taloudellisen kehyksen luomista tähän mennessä erillisesti hallintoituja ja rahoitettuja kouluhedelmä- ja koulumaito-ohjelmia varten.

1.2 ETSK on aivan erityisen tyytyväinen siihen, että tulevassa ohjelmassa painotetaan selvästi enemmän pedagogista tukea, joka – jos sen kaikkia mahdollisuuksia hyödynnetään täysin – voi antaa ratkaisevan tärkeän panoksen torjuttaessa lasten lihavuuden lisääntymistä ja elintarvikkeiden haaskaamista.

1.3 ETSK odottaa hallinto- ja organisaatiotaakan selvää vähenemistä. Jäsenvaltioille on annettava riittävästi toimintavaraa omia painopisteitään ja erityispiirteitään varten.

1.4 ETSK suosittelee asettamaan selkeästi etusijalle kestäväpohjaiset eurooppalaiset kausituotteet, jotka ovat mahdollisimman tuoreita sekä alueellisia tai paikallisia.

2. Johdanto

2.1 Eri aikoina on perustettu itsenäisiä eurooppalaisia koulujakeluohjelmia. Alun perin tavoitteena oli ennen kaikkea myynninedistäminen, mutta nykyisin painopisteenä on lasten terveellinen ravinto. Koulumaito-ohjelma otettiin käyttöön jo vuonna 1977 osana maidon markkinajärjestelyä. Ohjelmaan on osallistunut vuosittain noin 20 miljoonaa lasta. Kouluhedelmäohjelma puolestaan syntyi vuonna 2007 poliittisena sitoumuksena hedelmä- ja vihannesalan yhteisen markkinajärjestelyn uudistuksen yhteydessä, ja siitä on hyötynyt 8,6 miljoonaa lasta. Ohjelmilla on samanlaisista tavoitteista ja kohderyhmistä huolimatta ollut erilaiset oikeudelliset ja taloudelliset perusedellytykset, ja myös niiden suunnittelu ja toteutus ovat eronneet toisistaan. Kumpaakaan ohjelmaa ei ole hyödynnetty täysimääräisesti, ja niitä on käytetty hyvin eri tavoin jäsenvaltioissa.

2.2 Euroopan tilintarkastustuomioistuimen selkeän kritiikin sekä molempien koulujakeluohjelmien perusteellisen arvioinnin ja julkisen kuulemismenettelyn jälkeen Euroopan komissio ehdottaa nyt yhteistä oikeudellista ja taloudellista kehystä hedelmien, vihannesten ja maidon toimittamiseksi koululaisille. Samalla on tarkoitus korjata heikkouksia ja puutteita. Ohjelmissa on ennen kaikkea määrä tukea pedagogisia näkökohtia.

2.3 Uusi ohjelma on tarkoitus rahoittaa yhteisen maatalouspolitiikan 2020 puitteissa koulujakeluohjelmiin kohdennettavin korotetuin määrärahoihin, ja sillä on vuosittain 230 miljoonan euron budjetti (150 miljoonaa euroa kouluhedelmäohjelmalle ja 80 miljoonaa euroa koulumaito-ohjelmalle).

3. Yleistä

3.1 ETSK kannattaa voimakkaasti EU:n tukemia ohjelmia maataloustuotteiden jakamiseksi lasten ja nuorten oppilaitoksiin. Komitea muistuttaa, että se vastusti päättäväisesti vuonna 1999 Euroopan komission aiempaa suunnitelmaa lopettaa EU:n tuki koulumaito-ohjelmalle.

3.2 ETSK painottaa tasapainoisen ravinnon suurta merkitystä lapsille ja koululaisille. Köyhyys, joka on kärjistynyt finanssi- ja talouskriisin johdosta, on myös erityisen merkittävä riskitekijä lasten ja nuorten ravinnon kannalta. Pelottavan monet lapset lähtevät päivittäin kouluun ilman minkäänlaista aamiaista. Sekä lihavuuden lisääntyminen että haaskattujen elintarvikkeiden määrä ovat vakavia yhteiskunnallisia haasteita.

3.3 Vaikka jäsenvaltioiden osallistuminen ohjelmiin on edelleen vapaaehtoista, ETSK toivoo, että uusia koulujakeluohjelmia sovelletaan ja hyödynnetään täysimääräisesti kaikissa jäsenvaltioissa. ETSK on toiveikas sen suhteen, että näin voidaan pysyvästi nostaa hedelmien, vihannesten ja maitotuotteiden osuutta lasten ruokavaliossa.

3.4 ETSK on aivan erityisen tyytyväinen siihen, että EU painottaa aiempaa enemmän tukevia pedagogisia toimia. ETSK katsoo, että sen aiemmat kehotukset on näin otettu huomioon. Hallintotasojen sekä koulujen, vanhempien, maatalouden ja elintarviketeollisuuden, kansalaisyhteiskunnan ja viestintien olisi pidettävä terveellisempien ravintotottumusten muotoutumisen edistämistä juuri lapsuudessa ja kouluiässä sekä maataloutta ja elintarvikeketjua koskevan tietoisuuden parantamista velvollisuutenaan ja yhteisenä tehtävänä, johon kaikki voivat antaa panoksensa.

3.5 Kyseisten koulujakeluohjelmien menestyksen ehdoton edellytys ovat opettajat, jotka onneksi ovat niistä yhä kiinnostuneempia ja toimivat aktiivisesti niiden parissa. Erityisen motivoivaa heidän kannaltaan voisi olla valtioiden tai sponsorien ja kansalaisyhteiskuntaan kuuluvien tukiyhdistysten tarjoama lisätuki ohjelmille. Tällainen tuki on toivottavaa etenkin heikommassa asemassa olevilla alueilla. ETSK kannattaa tämän vuoksi Euroopan komission käynnistämää kokeiluhanketta sosiaalisesti arassa ja haavoittuvassa asemassa olevia ryhmiä varten.

3.6 ETSK tukee painokkaasti myös ehdotettuja laajennettuja mahdollisuuksia parantaa tietoisuutta paikallisesta maataloudesta ja elintarviketeollisuudesta sekä niiden tuotteista, työstä ja yhteiskunnallisista palveluista esimerkiksi siten, että perustetaan koulupuutarhoja, tehdään kouluretkiä tai järjestetään tuotemaistiaisia maatiloilla ja käsiteollisuusyrityksissä tai suoritetaan "ravintoajokortti". ETSK:n mielestä on esimerkiksi, että eräissä jäsenvaltioissa maanviljelijät toimittavat koulumaidon suoraan kouluihin ja heillä on näin jatkuvasti kontakti lapsiin.

3.7 ETSK on tyytyväinen siihen, että tilaisuuden tullen voidaan tarkastella myös oliiviöljyn tai hunajan kaltaisia maataloustuotteita sekä luonnonmukaiseen viljelyyn liittyviä kysymyksiä. Sama koskee ympäristökysymyksiä tai elintarvikkeiden haaskausta. ETSK suosittaa, että tukitoimia arvioidaan hyvin varhaisessa vaiheessa.

3.8 EU:n koulujakeluohjelma voi menestyä vain, jos siinä otetaan huomioon kansalliset ja alueelliset erityispiirteet, päiväkotien ja koulujen olosuhteet sekä lasten ja vanhempien odotukset. Nimenomaan kuulemismenettelyt ovat vahvistaneet selvästi, että huomattavaa hallinto- ja organisaatiotaakkaa pidetään yleisesti haittana tai jopa perusteena olla osallistumatta tähänastisiin koulujakeluohjelmiin. Tämän vuoksi on ETSK:n mielestä entistäkin tärkeämpää, että uuden koulujakeluohjelman toteutuessa saadaan aikaan selviä synergiavaikutuksia. Kouluilla, ohjelmaan osallistuvilla yrityksillä ja viranomaisilla on oltava selvästi alhaisempi hallinto- ja organisaatiotaakka.

3.9 ETSK pitää asianmukaisena ja tärkeänä ehdotettua mahdollisuutta kohdistaa tukea logistiikkaan ja laitteisiin, kuten tuoreiden elintarvikkeiden jäähdytykseen.

3.10 ETSK:n mielestä on oikein, että hedelmien, vihannesten, banaanien ja maidon jakamista tuetaan koulujakeluohjelmissa. ETSK pitää kyseenalaisena maitotuotteiden rajaamista vain maitoon, ja suosittaakin tuotevalikoiman laajentamista edelleen maitoalalla ottaen huomioon ravitsemukseen liittyvät ja pedagogiset näkökohdat. ETSK toivoo painokkaasti, että ensisijaisesti käytetään kestäväpohjaisesta eurooppalaisesta tuotannosta saatavia elintarvikkeita. Sikäli kuin ohjelmien puitteissa on mahdollista, koulujakeluohjelmien tuotteiden ja toimien pitäisi olla kausiluonteisia ja alueellisia tai niillä olisi oltava EU:n suojattu alkuperänimitys (SAN) tai suojattu maantieteellinen merkintä (SMM).

Bryssel 9. heinäkuuta 2014

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Internet-politiikka ja internetin hallinto – Euroopan rooli internetin hallinnon tulevaisuuden muokkaamisessa”

COM(2014) 72 final

(2014/C 451/24)

Esittelijä: **Antonio Longo**

Euroopan komissio päätti 7. maaliskuuta 2014 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 – Internet-politiikka ja Internetin hallinto – Euroopan rooli Internetin hallinnon tulevaisuuden muokkaamisessa

COM(2014) 72 final.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 18. kesäkuuta 2014.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 9.–10. heinäkuuta 2014 pitämässään 500. täysistunnossa (heinäkuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 180 ääntä puolesta ja 8 vastaan 13:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK vahvistaa aluksi kantansa, jotka se on esittänyt viime vuosina antamissaan useissa lausunnoissa Internetin merkityksestä talouskehityksen, työllisyyden, teknologisen innovoinnin ja sosiaalisen osallisuuden keskeisenä edellytyksenä.

1.2 ETSK kannattaa täysin komission pyrkimystä vahvistaa voimakkaasti perusoikeuksien ja demokraattisten arvojen puolustamista ja edistämistä sekä sellaisen yhtenäisen verkon oikeudellista käsitettä, johon sovellettaisiin yhtenäisiä unionin sääntöjä kuten muillakin aloilla ja joka ei olisi pilkkoutunut erilaisten ja keskenään mahdollisesti ristiriitaisten sääntöjen vuoksi.

1.3 On tärkeää asettaa Internetin tulevan hallinnon ytimeen keskeiset arvot, jotka perustuvat sen avoimeen ja hajautettuun luonteeseen, puolueettomuuteen, yleiseen saatavuuteen ja mataliin esteisiin. ETSK toteaa kuitenkin, että tiedonannossa ei määritellä riittävästi yhteistyöhön perustuvan hallintomallin käsitettä, johon EU:n olisi annettava panoksensa, eikä välineitä ja menettelyjä, joiden avulla olisi varmistettava monisidosryhmäprosessit Internetiä koskeissa päätöksissä. Etenkin olisi selvennettävä sitä, kuka huolehtii Internetin hallinnon valvonnasta.

1.4 ICANNin (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers) tähänastisen roolin päättymiseen ja **IANAn (Internet Assigned Numbers Authority) tehtäviin** liittyen komitea katsoo, että komission olisi tuotava päättäväisesti esiin kysymys Euroopan unionin roolista tulevassa ylikansallisessa elimessä.

1.5 Euroopan parlamentin päätöksestä käynnistetty eurooppalainen digitaalinen *habeas corpus* sekä televiestintäpakettiin sisältyvien toimien toteuttaminen televiestinnän eurooppalaisilla yhtenäismarkkinoilla vahvistavat varmasti luottamusta Internetiin.

1.6 Teknisten normien valinnat saattavat vaikuttaa merkittävästi kansalaisten oikeuksiin, joita ovat muun muassa ilmaisuvapaus, henkilötietojen suoja ja käyttäjäturvallisuus, sekä sisällön saatavuuteen. Internet on alun alkaen suunniteltu niin, että se tukee kansalaisten oikeuksia täysin. Oikeuksiin kohdistuneet uhat ovat aiheutuneet valtiovallan toiminnasta ja verkkosivustojen ylläpitäjistä, joiden valvonta on verkosta riippumatonta. Tästä huolimatta olisi asianmukaista laatia suosituksia, joilla varmistetaan teknisten valintojen ja ihmisoikeuksien yhteensopivuus.

1.7 Kun otetaan huomioon **Internetin oikeudelliset näkökohdat**, ETSK kannattaa komission aikomusta käynnistää **kansainvälisellä tasolla uudelleenarviointi lainsäädäntö- ja toimivaltaristiriidoista**, joita yksittäisten riippumattomien sääntelyviranomaisten laatimat säännöt usein pahentavat.

1.8 ETSK panee merkille, ettei tiedonannossa viitata lainkaan moniin teknisiin ja operatiivisiin kysymyksiin, joista komitea on huolissaan. Tärkeimpiä tällaisista kysymyksistä ovat seuraavat:

- Internetin kapasiteetti tulevaisuudessa, kun otetaan huomioon liikenteen räjähdysmäinen kasvu ja järjestelmällisen kapasiteetinsuunnittelun puuttuminen
- verkon puolueettomuus, joka tunnustetaan keskeiseksi seikaksi digitaalistrategiassa
- hakukoneiden menetelmät ja hakutulosten esittelytavat, jotka askarruttavat suuresti.

1.9 ETSK korostaa **osallisuuden merkitystä**. Euroopan unionin panoksessa globaaliin Internetin hallintoon on otettava huomioon tieto- ja viestintätekniikkaan liittyvien osallisuuspolitiikkojen edistäminen, jotta luodaan edellytykset todelliselle osallistavalle yhteiskunnalle (ks. Riian julistus [2006], joka annettiin aiheesta *ICT for an Inclusive Society* järjestetyn ministerikokouksen yhteydessä; julistukseen sisältyy joukko sitoumuksia, joiden avulla pyritään varmistamaan iäkkäille soveltuvien tieto- ja viestintätekniikan ratkaisujen toteuttaminen ja jotka liittyvät sähköisten palvelujen saatavuuteen EU:ssa). Internet on suunniteltu osallistavaksi välineeksi, ja tämä on vahvistettu ICANNin peruskirjassa. Saatavuutta valvovat käytännössä sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajat ja Internet-palvelujen tarjoajat, joiden toimintaa sääntelevät kansalliset viranomaiset. Vastuu osallistavuudesta on näillä sääntelyviranomaisilla ja EU:ssa Euroopan komissiolla.

1.10 Lisäksi ETSK toivoo, että Internetin hallintofoorumi (IGF) vahvistaa edelleen asemaansa kaikkien Internetin sidosryhmien keskustelufoorumina. **EU:lla on oltava** Istanbulissa järjestettävässä IGF:n seuraavassa kokouksessa **johtorooli**, jonka puitteissa komissio, jäsenvaltiot ja kansalaisyhteiskunta toimivat yhdessä.

2. Johdanto

2.1 Internet on monitahoinen ilmiö, jota kukaan ei hallitse kokonaisuudessaan. Sen tärkeimpiä osatekijöitä ovat seuraavat:

- (a) Internet on määritelmänsä mukaisesti verkkojen verkko. Jokainen verkko on itsenäinen, ja monet niistä ovat julkisia yrityksiä. Koska internetliikenteen räjähdysmäisen kasvun hallitsemiseksi ei ole yhteistä suunnitelmaa, fyysiset verkot ovat luultavasti Internetin heikoin kohta. Tällä on kauaskantoisia vaikutuksia globaalin yhteiskunnan kehitykseen.
- (b) Verkkotunnusten (.com) ja IP-osoitteiden hallinnointi ja rekisteröinti, joka on annettu Kaliforniaan sijoittautuneen ICANNin (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*) hoidettavaksi. Komission tiedonannon keskeinen osa-alue on osallistuminen kyseisen tahon hallinnointiin.
- (c) World Wide Web Consortium (W3C) kehittää www-standardit ja -protokollat, kun taas IETF (*Internet Engineering Task Force*) tekee saman Internetiä varten.
- (d) Internetpalveluntarjoajat rekisteröivät käyttäjiä ja tarjoavat pääsyn Internetiin.
- (e) Selaimet, kuten Internet Explorer, ja hakukoneet, kuten Google, mahdollistavat verkon käytön. Osa näistä palveluista on osoittautunut erittäin kiistanalaisiksi.
- (f) Verkottumispalveluilla, kuten Facebook ja Twitter, on ollut merkittävä rooli kansalaislevottomuuksissa ja taistelussa kansalaisvapauksien puolesta monissa maissa.

- (g) Pilvipalvelut ja median suoratoistopalvelut lisäävät entisestään Internetliikennettä. Netflix (tilausvideopalvelu), joka edellyttää suuria verkosta noutamisen nopeuksia, on herättänyt Yhdysvalloissa keskustelun verkon neutraliteetista.
- (h) EU:n digitaalistrategian perustana on toiminta, jota tarvitaan Internetin hyötyjen optimoimiseksi ja haittojen lieventämiseksi. Digitaalistrategiassa käsitellään Euroopan verkkotalouden edistämisen lisäksi mm. verkkoturvallisuutta, verkkorikollisuutta, tietosuojaa, digitaalista kuilua, vammaisten ja muiden heikossa asemassa olevien tukemista. EU:n digitaalistrategiassa on monessa mielessä kyse enemmänkin EU:n hallinnosta kuin Internetin hallinnosta, vaikka se toki sisältää tärkeimmät toimenpiteet, jotka ovat tarpeen, jotta Eurooppa pystyy hyödyntämään Internetiä parhaalla mahdollisella tavalla.

3. Tiedonannon sisältö

3.1 Komissio on laatinut joukon suuntaviivoja, jotka muodostavat perustan **Internetin hallintoa käsittelevälle yhteiselle eurooppalaiselle visiolle**, joka vahvistaa Euroopan roolia kehitettäessä Internetiä digitaalisten yhtenäismarkkinoiden kantavana pilarina sekä innovoinnin ja talouskasvun mutta myös demokratian ja ihmisoikeuksien moottorina. Komissio aikoo vahvistaa vuonna 2009 julkaisemassaan aiemmassa tiedonannossa ⁽¹⁾ jo esitetyt suuntaviivat ja edistää monisidosryhmämallia.

3.2 Kattavan hallinnan puutteen kompensoimiseksi YK:n puitteissa on perustettu Internetin hallintofoorumi IGF. Foorumin kehittyminen on toinen komission tiedonannossa käsiteltävä aihealue. Kun otetaan huomioon komissiota askarruttavat IGF:ään liittyvät kysymykset ja komission tavoite päästä osallistumaan ICANNin hallinnointiin, on vaikea välttyä päätelmältä, että tiedonannossa on kyse Internetin poliittisesta hallinnasta. ETSK:n mielestä on syytä kiinnittää huomiota myös Internetin hallintoon liittyvien teknisten ja toiminnallisten kysymysten, esim. edellä alakohdissa a, e ja g esitettyjen ongelmien, ratkaisemiseen ja ryhtyä sen edellyttämiin toimiin.

3.3 Eurooppalainen visio perustuu joukkoon yhteisiä EU:n periaatteita, kuten perusoikeuksien ja demokraattisten arvojen puolustamiseen (sitä kuin ne on kirjattu ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen, Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja Euroopan unionin perusoikeuskirjaan) sekä sellaisen yhtenäisen ja eheän verkon edistämiseen, jossa päätökset tehdään avoimuuden, selontekovelvollisuuden ja kaikkien keskeisten sidosryhmien osallistamisen periaatteiden pohjalta. Tiedonannossa erityisesti mainitut toimijat, joiden kanssa olisi tehtävä tiivistä yhteistyötä, ovat Internetin hallintofoorumi (IGF) (kyseinen elin perustettiin tietoyhteiskuntahuippukokouksessa [World Summit on the Information Society, WSIS], jota tuettiin YK:n päätöslauselmassa 56/183 [21. joulukuuta 2001]), Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) ja Internet Assigned Numbers Authority (IANA).

3.4 Komission lähestymistapa Internetin hallintoon nähden on tiivistetty lyhenteeseen COMPACT, jossa Internet nähdään kansalaisvelvollisuuksia tukevana alueena (*Civic responsibilities*) ja yksittäisenä pilkkoutumattomana resurssina (*One unfragmented resource*), jota hallinnoidaan sidosryhmien välisesti (*Multi-stakeholder approach*) demokratian ja ihmisoikeuksien edistämiseksi (*Promote democracy and Human Rights*) ja joka perustuu vankkaan teknologia-arkkitehtuuriin (*technological Architecture*), joka puolestaan edistää luottamusta (*Confidence*) ja helpottaa sekä Internetin infrastruktuuriin että sen päällä toimivien palvelujen läpinäkyvää hallintoa (*Transparent governance*). Tämä lähestymistapa perustuu vuoden 2005 Tunisin toimintaohjelmaan (tietoyhteiskuntaa käsittelevä Tunisin toimintaohjelma, 18. marraskuuta 2005), jonka periaatteita ei kuitenkaan valitettavasti ole noudatettu globaalisti vaan ainoastaan tietyissä valtioissa ja vain rajallisella maantieteellisellä alueella (esim. OECD Council Recommendation on Principles for Internet Policy Making [2011] ja Deauville G8 Declaration [2011]).

2.4 Komissio ehdottaa erityisesti seuraavia toimia:

- Laaditaan kaikkien sidosryhmien kanssa johdonmukainen joukko Internetin hallintoperiaatteita.
- Tuetaan IGF:ää ja määritellään selkeästi viranomaisten asema.
- Vahvistetaan selkeä aikajana ICANNin globalisoinnille ja globalisoidaan IANAn toiminnot ja varmistetaan samalla aluetunnusjärjestelmän (verkkotunnusten) vakaas ja turvallisuus.

⁽¹⁾ COM(2009) 277 final.

- Aloitetaan vuonna 2014 maailmanlaajuisen Internet-politiikan seurantapalvelun (*Global Internet Policy Observatory*, GIPO) toiminta globaalin yhteisön yhteisenä resurssina.
- Käynnistetään Internetin hallintoa käsittelevän tulevan unionin politiikan muotoilusta laaja julkinen kuuleminen, johon kaikki sidosryhmät osallistuvat.
- Luodaan järjestelmällisiä mekanismeja, jotka mahdollistavat osallistumisen teknisiin päätöksiin, ja pyritään varmistamaan, että tekniset päätökset ovat yhteensopivia ihmisoikeuksien kanssa.
- Vahvistetaan verkkoluottamusta ja kiinnitetään tässä yhteydessä huomiota etenkin tietosuojan ja verkko- ja tietoturvaan.
- Arvioidaan uudelleen kansainvälisellä tasolla kotimaisista tekijöistä johtuvia ristiriitoja, joita Internetiin voi liittyä sovellettavan lain ja toimivaltakysymysten suhteen.

4. Arvioita ja huomiota

4.1 Komissio ehdottaa, että määritellään Internetin hallintoa koskeva yhteinen eurooppalainen visio, jonka ansiosta EU:lla voi olla merkittävä rooli kyseisellä tulevaisuudessa niin taloudellisesti kuin poliittisesti ja sosiaalisesti keskeisellä alalla. Valinta on erittäin tärkeä, jotta varmistetaan vahva kannustin jäsenvaltioiden talouskehitykselle sekä vakiinnutetaan samalla demokratian ja ihmisoikeuksien periaatteet.

4.2 Kestävähallinnon on perustuttava monisidosryhmäjärjestelmään, kuten määritellään Tunisin toimintaohjelmassa. Tällaiseen järjestelmään osallistuvat hallitukset, yksityissektori, kansalaisyhteiskunta, hallitustenväliset ja kansainväliset järjestöt sekä akateemiset ja tekniset yhteisöt.

4.3 Periaatelähtöinen lähestymistapa

4.3.1 **ETSK vahvistaa aluksi kantansa, jotka se on esittänyt viime vuosina antamissaan useissa lausunnoissa Internetin merkityksestä talouskehityksen, työllisyyden, teknologisen innovoinnin ja sosiaalisen osallisuuden keskeisenä edellytyksenä.** ETSK on aina tukenut täysin vakuuttuneena tietoyhteiskuntaa, Eurooppa 2020 -strategiaa ja digitaalistrategiaa ja esittänyt monia, toisinaan myös kriittisiä, ehdotuksia.

4.3.2 Tavoitteena on oltava EU:n johtava asema, kun kehitetään digitaalipalvelujen infrastruktuuria ja etenkin varmistetaan nopea laajakaista kaikille, luodaan digitaaliset yhtenäismarkkinat, missä on runsaasti eurooppalaista sisältöä ja jotka edistävät osallisuutta, kurotaan umpeen digitaalista kuilua ja edistetään laajaa digitaalista lukutaitoa, suunnitellaan eurooppalaista pilvipalvelua⁽²⁾, määritellään verkkorikollisuudelta, yksityisyyden loukkaamiselta, henkilöllisyyden luvattomalta käytöltä ja lapsiin kohdistuvilta vaaroilta suojaavia asianmukaisia normeja sekä otetaan käyttöön oikeus tulla unohdetuksi.

4.3.3 **ETSK kannattaa täysin komission pyrkimystä vahvistaa voimakkaasti perusoikeuksien ja demokraattisten arvojen puolustamista ja edistämistä** sekä sellaisen yhtenäisen verkon oikeudellista käsitettä, johon sovellettaisiin yhtenäisiä unionin sääntöjä kuten muillakin aloilla ja joka ei olisi pilkkoutunut erilaisten ja keskenään mahdollisesti ristiriitaisten sääntöjen vuoksi. Tällainen valinta on tarpeen, jotta voidaan luoda kaikkien saatavilla oleva, nopea ja kestävä yhteinen eurooppalainen tietoa-alue paikallishallintoa, kansalaisia, yrityksiä ja voittoa tavoittelematonta sektoria varten⁽³⁾.

4.3.4 Komitea jakaa tässä yhteydessä komission huolen ilmaisuvapauden loukkaamisesta Turkissa, jossa tiedotus-, teknologia- ja viestintävirasto on sulkenut sosiaalisia verkkoja, sekä Venäjän parlamentin äskettäin hyväksymään terrorismin vastaiseen lainsäädäntöpakettiin sisältyvistä, ilmaisuvapauteen liittyvistä toimin.

4.4 Yhteistyötä painottava hallintomalli

4.4.1 ETSK toteaa, että tiedonannossa **ei määritellä riittävästi käsitettä ”hallinto”, johon EU:n olisi annettava panoksensa, eikä välineitä**, joiden avulla olisi varmistettava monisidosryhmäprosessit Internetiä koskevassa päätöksenteossa, kuten oli asian laita eurooppalaista digitaalistrategiaa käsittelevään tiedonantoon sisältyvissä toimenpideehdotuksissa⁽⁴⁾. Yhteisen yleishallinnon puitteissa tasot ja menettelyt voidaan määritellä tarkemmin.

⁽²⁾ EUVL C 107, 6.4.2011, s. 53–57; EUVL C 318, 29.10.2011, s. 9.; EUVL C 229, 31.7.2012, s. 1; EUVL C 161, 6.6.2013, s. 8; EUVL C 76, 14.3.2013, s. 59–65.

⁽³⁾ EUVL C 67, 6.3.2014, s. 137.

⁽⁴⁾ EUVL C 54, 19.2.2011, s. 58

4.4.2 Komissio esittää jäsenvaltioiden ja unionin ulkopuolisten maiden saamiin myönteisiin kokemuksiin liittyen **yhden aloitteen eli maailmanlaajuisen Internet-politiikan seurantapalvelun (Global Internet Policy Observatory, GIPO)** perustamista (tärkeä ja myönteinen aloite) ja aikoo vielä esittää käytännön ehdotuksia **tulevan julkisen kuulemismenettelyn** jälkeen. Juuri tiedonantoon liittyen on jo järjestetty laaja kuulemismenettely. Se ei kuitenkaan ole konkretisoitunut tiedonannossa esitettyjä ehdotuksia ja on etenkin paljastanut, etteivät toimielimet eivätkä sidosryhmät ole kiinnittäneet asiaan asianmukaista huomiota.

4.4.2.1 Komission on selvennettävä EU:n erityisroolia ja lisäarvoa sekä sitä, mitä yksittäisiltä valtioilta toivotaan, myös kun otetaan huomioon eurooppalaisen digitaalistrategian tavoitteet. Lisäksi komission on määriteltävä yksinomaiset ja jaetut toimivaltuudet, jotta vältetään päällekkäisyydet ja mahdolliset ristiriidat.

4.4.3 ETSK on huolissaan siitä, että jäsenvaltiot ja kaikki eri sidosryhmät aliarvioivat tätä aihetta eivätkä kiinnitä siihen riittävästi huomiota, vaikka se on perusluonteisen tärkeä EU:n taloudellisen ja sosiaalisen tulevaisuuden kannalta. ETSK kehottaa komissiota ottamaan käyttöön suoria kannustavia toimia hallituksia, yrityksiä, kansalaisten oikeuksien parissa toimivia valtiovallassa riippumattomia organisaatioita ja etenkin kuluttajajärjestöjä varten, joita ei mainita tiedonannossa.

4.4.4 ETSK on viime vuosina laatinut useita lausuntoja Internetistä ja etenkin digitaalistrategiasta, ja se on otettava mukaan näihin toimiin.

4.5 Keskeisten internet-päätösten globalisointi

4.5.1 Toinen tärkeä näkökohta koskee **kansainvälisiä toimia, jotka EU:n olisi toteutettava yhtenäisesti** ja jotka liittyvät kaiken sähköisen viestinnän hallintoon ja kansalaisten oikeuksiin. Tiedonannossa ei mainita erityisesti, miten näitä aloitteita on määrä viedä eteenpäin kansainvälisellä tasolla.

4.5.2 Asia on sitäkin tärkeämpi, kun ajatellaan verkkovakoiluskandaalin (Datagate) yhteydessä paljastunutta **EU:n heikkoutta**, sillä se ei kyennyt Brysselissä lokakuussa 2013 pidetyssä huippukokouksessa antamaan vahvaa yhteistä vastausta ja esiintyi hajanaisesti kansainvälisellä näyttämöllä.

4.6 Monisidosryhmäprosessi: icannin globalisointi

4.6.1 ETSK toteaa, että tarvitaan strateginen kehys. Internetin hallinto ei voi säilyä Yhdysvaltain hallitusvallan käsissä, joten on määriteltävä tarkkaan aidosti edustava monisidosryhmäjärjestelmä. On löydettävä hallintoinstituutioiden, osakkeenomistajien intressejä ajavien suuryritysten ja suoraan kansalaisia edustavien valtiovallassa riippumattomien organisaatioiden välinen oikea tasapaino.

4.6.1.1 ETSK kannattaa GIPOn tapaisten innovatiivisten tietoteknisten välineiden luomista, sillä ne tarjoavat kansainvälisen yhteisön käyttöön merkittävän resurssin, jolla voidaan seurata Internetiä ja uusia teknologioita käsittelevää sääntelyä ja edistää eri foorumien välistä vaihtoa. Tästä on etua etenkin niille kansalaisyhteiskunnan tahoille, joilla on niukat resurssit.

4.6.2 **ICANNin ja IANAn osalta** tekninen elin on lopultakin ilmoittanut käynnistävänsä globaalien ja monisidosryhmäisen hallintoprosessin sille syyskuusta 2015 alkaen annettavista teknisistä tehtävistä. Tuolloin päättyy Yhdysvaltain hallituksen kanssa tehty sopimus ylätasoinen maantieteellisten aluetunnusten hallinnoinnista. ETSK kehottaa komissiota määrittelemään selkeästi, minkälainen rooli EU:lla olisi oltava tulevassa ylikansallisessa organisaatiossa, ja vaatimaan teknistä ja poliittista edustajaa uuden ICANNin hallitukseen.

4.6.3 On tärkeää, että komissio tukee myös IGF:n vahvistamista, sillä se on kaikkien sidosryhmien välinen keskustelufoorumi. ETSK toivoo, että EU:lla olisi Istanbulissa syyskuussa järjestettävässä IGF:n seuraavassa kokouksessa johtorooli, jonka puitteissa komissio, jäsenvaltiot ja kansalaisyhteiskunta toimisivat vahvasti yhdessä ja painottaisivat tiedonannon sisältöä.

4.7 Luottamuksen rakentaminen

4.7.1 Yhteisön sisällä on tärkeää, että komissio korostaa tiedonannossaan asianmukaisesti tarvetta **rakentaa luottamusta Internetiin sen turvallisuutta, vakautta ja luotettavuutta vahvistavien lainsäädäntövälineiden avulla**. Esimerkkeinä voidaan mainita tietosuojasäännösten uudistus ja verkko- ja tietoturva koskeva direktiivi.

4.7.2 Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan Datagate-tapausten johdosta antaman mietinnön jälkeen Euroopan parlamentti on asianmukaisesti päättänyt erityistoimia toteuttamalla perustaa ”eurooppalaisen digitaalisen habeas corpusin perusoikeuksien suojelemiseksi digitaalisella aikakaudella” ensisijaisena suunnitelmana tulevalla lainsäädäntäkaudella.

4.7.3 ETSK seuraa erittäin tiiviisti näiden toimien edistymistä sekä televiestintäpakettiin sisältyvien toimenpiteiden toteuttamista televiestinnän eurooppalaisilla yhtenäismarkkinoilla ⁽⁵⁾.

4.8 Internetiä muokkaavat tekniset normit

4.8.1 **Tekniset normit ovat perusluonteinen seikka.** Verkon avoin ja ylikansallinen luonne edellyttää teknisten normien määrittelyä siten, ettei oteta huomioon yksittäisissä valtioissa tai alueellisissa hallitustenvälisissä rakenteissa määriteltyjä julkispoliittisia pulmakysymyksiä, vaan sovelletaan eräänlaista teknisen yhteisön itsesääntelyä, jota koordinoidaan vain harvoissa tapauksissa instituutioiden kanssa. Koska tällaiset valinnat saattavat vaikuttaa kansalaisten oikeuksiin, muun muassa ilmaisuvapauteen, henkilötietojen suojaan (sekä oikeuteen tulla unohdetuksi) ja käyttäjien turvallisuuteen, sekä sisällön saatavuuteen, on tärkeää **tehdä selkeitä valintoja ja laatia suosituksia, joilla varmistetaan teknisten valintojen ja ihmisoikeuksien yhteensopivuus**.

4.8.2 ETSK kannattaa komission ehdotusta järjestää seminaareja, joihin kutsutaan kansainvälisiä asiantuntijoita juridiikan, yhteiskuntatieteiden, taloustieteen ja teknologian aloilta sen varmistamiseksi, että olemassa olevat normistot ovat johdonmukaisia suhteessa Internetin mahdollistamiin norminlaadinnan uusiin muotoihin.

4.8.3 Kilpailun ja vapaiden markkinoiden osalta on myös tarkasteltava tilannetta, jossa harvat yksityiset algoritmit ovat ainoita, jotka valvovat henkilötietoja, metatietoja sekä mainos- ja tekijänoikeustuloja ⁽⁶⁾.

4.9 Toimivalta- ja lainsäädäntöristiriidat

4.9.1 **Internetin oikeudellisten näkökohtien** osalta komissio on vahvistanut painokkaasti, että digitaaliset yhtenäismarkkinat luodaan vuoteen 2015 mennessä, eikä näin luonnollisestikaan voi tapahtua, jollei yhdenmukaisteta verkkokauppaa käsittelevää kansallista ja kansainvälistä lainsäädäntöä. ETSK kannattaa komission aikomusta käynnistää perusteellinen **kansainvälisen tason arviointi ristiriidoista, joita Internetiin voi liittyä sovellettavan lain ja toimivaltakysymysten suhteen** ja joita yksittäisten riippumattomien sääntelyviranomaisten laatimat säännöt usein pahentavat.

4.9.2 ETSK panee merkille, ettei tiedonannossa viitata lainkaan **verkon puolueettomuuteen**, vaikka se on tunnustettu digitaalistrategian perusasiaksi. Komitea vahvistaa aiemmissa lausunnoissaan jo esittämänsä kannan ja tuo esiin huolensa Yhdysvalloissa keskusteltavista lainsäädäntöaloitteista. Komitea ”suositaa voimakkaasti avoimen internetin ja verkon neutraliteetin periaatteiden vahvistamista virallisesti EU:n lainsäädännössä mahdollisimman pian. Alan teknologian kehittyminen (uusin teknologia) on pidettävä aina mielessä ⁽⁷⁾.”

⁽⁵⁾ EUVL C 177, 11.6.2014, s. 64.

⁽⁶⁾ COM(2012) 573 final.

⁽⁷⁾ EUVL C 24, 28.1.2012, s. 139–145.

4.10 Osallisuutta edistävä internet

4.10.1 ETSK korostaa lopuksi osallisuuden merkitystä perustavana seikkana. Euroopan unionin panoksessa globaaliin Internetin hallintoon on otettava huomioon tieto- ja viestintätekniikkaan liittyvien osallisuuspoliittikkojen edistäminen, jotta luodaan edellytykset todelliselle osallistavalle yhteiskunnalle (Euroopan unionin jäsenvaltioiden, liittymistä valmistelevien maiden, Euroopan vapaakauppa alueen [EFTA] maiden ja muiden maiden sähköisen osallisuuden politiikoista vastaavat ministerit allekirjoittivat vuonna 2006 Riian julistuksen, joka annettiin aiheesta *ICT for an Inclusive Society* järjestetyn ministerikokouksen yhteydessä; julistukseen sisältyy joukko sitoumuksia, joiden avulla pyritään varmistamaan iäkkäille soveltuvien tieto- ja viestintätekniikan ratkaisujen toteuttaminen ja jotka liittyvät sähköisten palvelujen saatavuuteen EU:ssa). Komitea katsoo, että tiedonantoon olisi sisällytettävä periaate, että ulottuvilla olevat ja helppokäyttöiset tieto- ja viestintätekniikat tunnustetaan keskeisiksi välineiksi, joiden avulla vammaiset voivat tasa-arvoisina saada käyttöönsä ja toteuttaa mahdollisuuksia täysimääräisesti ja tehokkaasti.

Bryssel 10. heinäkuuta 2014

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Hyogon toimintaohjelman jatkaminen vuoden 2015 jälkeen: riskien hallinta selviytymiskyvyn saavuttamiseksi”

COM(2014) 216 final

(2014/C 451/25)

Esittelijä: **Giuseppe Iuliano**

Euroopan komissio päätti 8. huhtikuuta 2014 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Euroopan komission tiedonanto – Hyogon toimintaohjelman jatkaminen vuoden 2015 jälkeen: riskien hallinta selviytymiskyvyn saavuttamiseksi

COM(2014) 216 final.

Asian valmistelusta vastannut ”ulkosuhteet”-erityisjaosto antoi lausuntonsa 12. kesäkuuta 2014.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 9.–10. heinäkuuta 2014 pitämässään 500. täysistunnossa (heinäkuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 103 ääntä puolesta ja 1 vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK:n mielestä on erittäin tarkoituksenmukaista ja tarpeellista, että EU ilmaisee kantansa katastrofiriskien vähentämiseen ennen Hyogon toimintaohjelman tarkistamista vuonna 2015. Tämä on sitäkin tärkeämpää, koska se ajoittuu yhteen muiden kehitystä ja ilmastonmuutosta koskevien vuoden 2015 jälkeisten aloitteiden kanssa.

1.2 ETSK kehottaa jäsenvaltioita toimittamaan komissiolle tietoja riskeistä ja katastrofeista alueellaan mahdollisimman eritellyssä muodossa, jotta niiden avulla voitaisiin analysoida tilannetta perusteellisemmin ja tarkemmin.

1.3 ETSK on vakuuttunut siitä, että taustalla oleviin riskitekijöihin ja katastrofien perimmäisiin syihin on kiinnitettävä enemmän huomiota. Näitä taustalla olevia tekijöitä ovat muun muassa suunnittelematon kaupunkikehitys, maaseudun tarjoamien toimeentulomahdollisuuksien epävarmuus sekä ekosysteemien heikentyminen.

1.4 Suuri osa katastrofien aiheuttamista ihmishenkien menetyksistä ja taloudellisista tappioista johtuu pienemmistä mutta usein toistuvista onnettomuuksista. ETSK katsoo, että vuoden 2015 jälkeisessä Hyogon toimintaohjelmassa on kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota tähän ”laajempaan riskiin” sekä pyrittävä vahvistamaan tällaisista katastrofeista kärsivien yhteisöjen selviytymiskykyä.

1.5 ETSK:n mielestä olisi analysoitava perusteellisemmin katastrofien taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia sekä kiinnitettävä huomiota tuotantoinfrastruktuurin kaltaisiin seikkoihin.

1.6 ETSK katsoo, että vuoden 2015 jälkeisessä Hyogon toimintaohjelmassa on kehitettävä edelleen moniin uhkakuviin perustuvaa lähestymistapaa ja kiinnitettävä myös nykyistä enemmän huomiota ihmisen aiheuttamiin uhkiin.

1.7 Riskien hallinnan on perustuttava oikeuksia korostavaan lähestymistapaan, jossa painotetaan muita heikommassa asemassa olevien ryhmien ja henkilöiden tarpeita ja oikeuksia, ja siinä on tähdennettävä sukupuolinäkökohtia ja otettava ne huomioon.

1.8 ETSK kehottaa edistämään riskien paikalliseen hallintaan perustuvia lähestymistapoja, joissa ovat mukana kansalaisyhteiskuntaa paikallisella tasolla edustavat tahot sekä helposti syrjäytyvät ryhmät. Riskien paikalliseen hallintaan on ryhdyttävä nykyistä päättäväisemmin.

1.9 Kansalaisyhteiskunnan järjestöjen rooli katastrofiriskien vähentämisessä on myös tunnustettava yhtä lailla paikallisella kuin kansainvälisellä tasolla.

1.10 Yritys- ja yksityissektorin tulee omaksua merkittävä rooli ottamalla katastrofiriskien vähentäminen huomioon koko tuotantokykyn aikana ja hyödyntämällä innovointikykyään.

1.11 Uudessa, vuoden 2015 jälkeisessä Hyogon toimintaohjelmassa on painotettava – edelleen vapaaehtoisuuteen perustuen – vastuuvuorollisuutta ja avoimuutta edistäviä järjestelmiä kansainvälisesti hyväksyttyjen indikaattoreiden avulla. Nämä indikaattorit eivät saa olla pelkästään teknisiä, vaan niiden on katettava myös sosiaalisia näkökohtia.

1.12 ETSK suhtautuu myönteisesti eri jäsenvaltioissa käyttöön otettuihin vertaisarviointien mekanismeihin, mutta katsoo, että keskipitkällä aikavälillä olisi edettävä kohti nykyistä vaativampia vastuuvuorollisuusjärjestelmiä.

1.13 ETSK katsoo, että rahoitukseen olisi määriteltävä suositeltava vähimmäisprosenttiosuus, jolla katastrofiriskien vähentämiseen tähtäviä toimia tuetaan EU:n kehitystä ja humanitaarista apua koskevassa politiikassa.

2. Taustaa

2.1 Hyogon toimintaohjelman *"Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters"* hyväksyminen vuonna 2005 oli selkeä käännekohta toiminnassa katastrofiriskien vähentämiseksi. Se, että 168 valtiota hyväksyi toimintaohjelman, osoitti kansainvälisen yhteisön näkökulman muuttuneen tilanteen kehittyessä koko ajan vakavampaan suuntaan.

2.2 Hyogon toimintaohjelman hyväksymisen jälkeen EU on pyrkinyt sisällyttämään katastrofiriskien vähentämiseen ja riskien hallintaan tähtäviä toimia moniin unionin politiikkoihin sekä Euroopan tasolla että kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun alalla. Edistys on ollut merkittävää, vaikkakin epätasaista.

2.3 Hyogon toimintaohjelman tarkistaminen vuonna 2015 tarjoaakin EU:lle tilaisuuden tarkistaa politiikkojaan tällä saralla ja mukauttaa niitä uuteen kansainväliseen tilanteeseen sekä osallistua samalla kansainväliseen keskusteluun katastrofiriskeistä ja siitä, miten niihin voidaan vastata nykyistä paremmin.

2.4 ETSK suhtautuu mielenkiinnolla Euroopan komission tiedonantoon "Hyogon toimintaohjelman jatkaminen vuoden 2015 jälkeen: riskien hallinta selviytymiskyvyn saavuttamiseksi" ja pitää sitä erittäin aiheellisenä nykytilanteessa. Komitea haluaa osallistua aiheesta käytävään keskusteluun tuomalla esille edustamansa kansalaisyhteiskunnan ehdotuksia.

2.5 Sen jälkeen, kun Hyogon toimintaohjelma hyväksyttiin vuonna 2005, maailmanlaajuinen kehitys on vahvistanut huolestuttavat ennusteet katastrofiriskien lisääntymisestä ja pakottanut valtiot, kansainväliset elimet, kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ja maailmanyhteisön muuttamaan näkemyksiään katastrofiriskien vähentämisestä.

2.6 Kaikki tällä hetkellä saatavilla olevat tiedot osoittavat katastrofien pahentuneen. Tämä koskee erityisesti ilmastonmuutoksesta aiheutuviin hydrometeorologisiin uhkiin liittyviä katastrofeja, mutta myös katastrofeja, jotka johtuvat nopeasta kaupungistumisesta sekä epäasianmukaisesta kaavoituksesta, maankäytöstä ja luonnonvarojen käytöstä. Lisäksi yhä useammat ovat alttiita näille uhille.

2.7 Katastrofien vaikutus vaihtelee luonnollisesti alueittain ja maittain, ja menetettyjen ihmishenkien määrä ja taloudelliset tappiot riippuvat kehitystasosta. Maailmassa ei kuitenkaan ole yhtään valtiota eikä aluetta, joka olisi kokonaan suojassa näiltä riskeiltä, ja tilastot viime vuosikymmenten ajalta osoittavat katastrofien vaikutusten lisääntyneen myös kehittyneissä maissa, Euroopan unioni mukaan luettuna.

2.8 Koska vuoden 2015 aikana muotoillaan uudelleen myös kestävä kehityksen tavoitteet ja koska ilmastonmuutoksesta käytävissä keskustelussa on otettu joitakin edistysaskelia, näillä eri aloilla on pyrittävä johdonmukaistamaan näkemyksiä, joihin ETSK haluaa antaa oman panoksensa.

3. Uusia näkemyksiä katastrofien taustatekijöistä ja luokittelusta

3.1 Komission tiedonannossa ja etenkin sen kahdessa liitteessä⁽¹⁾ arvioidaan kattavasti uhkia ja riskejä sekä maailmanlaajuisesti että erityisesti EU:n tasolla. Siinä kuvaillaan tarkasti myös EU:n politiikkoja, joissa katastrofiriskin vähentäminen on otettu huomioon. ETSK pitää erittäin myönteisenä sitä, että komissio pyrkii saamaan luotettavia ja teknisesti vakaalla pohjalla olevia tietoja, jotka tarjoavat kokonaisnäkemyksen katastrofitilanteesta EU:n alueella ja siitä, minkälaisin poliittisin toimin uhkiin voidaan vastata.

3.2 ETSK pitää kuitenkin valitettavana, että tähän yleiskatsaukseen EU:n katastrofitilanteesta on saatu suoria tietoja vain 16 jäsenvaltiosta sekä Norjasta. ETSK kehottaa niitä jäsenvaltioita, jotka eivät vielä ole toimittaneet eriteltyjä tietojaan, tekemään sen mahdollisimman nopeasti, jotta uhkista ja katastrofeista EU:n alueella pystytään laatimaan mahdollisimman selkeä ja tarkka analyysi.

3.3 Maailmanlaajuisella tasolla YK:n katastrofiriskien vähentämisen tukitoimiston (UNISDR) tutkimukset osoittavat, että tiedotusvälineissä paljon huomiota saavien suurten katastrofien sijaan usein toistuvat ”pienet katastrofit” vaativat enemmän ihmishenkiä, aiheuttavat eniten taloudellisia tappioita ja vaikuttavat eniten miljoonien ihmisten ja yhteisöjen arkipäivään kaikkialla maailmassa. ETSK katsoo, että vuoden 2015 jälkeisessä Hyogon toimintaohjelmassa on annettava enemmän painoarvoa tällaisiin onnettomuuksiin liittyvälle ”laajemmalle riskille”⁽²⁾, kun tähänastinen lähestymistapa on painottunut ”intensiiviseen riskiin”. Kiinnittämällä huomiota tällaisiin usein toistuviin onnettomuuksiin, vaikka ne olisivat mittakaavaltaan pienempiä, tulee myös vahvistaa niistä kärsivien yhteisöjen selviytymiskykyä. ETSK:n mielestä tällaisten onnettomuuksien paikallisiin vaikutuksiin on kiinnitettävä enemmän huomiota.

3.4 Vaikka katastrofien taloudellisista vaikutuksista on olemassa lukuisia tutkimuksia, vähemmän on selvitetty kustannuksia, jotka liittyvät työllisyyteen, työoloihin ja ihmisarvoiseen työhön, yrittäjiin kohdistuviin vaikutuksiin, tuotantorakenteeseen jne. ETSK:n mielestä näitä näkökohtia olisi analysoitava perusteellisemmin ja kiinnitettävä huomiota tuotantoinfrastruktuurin kaltaisiin seikkoihin⁽³⁾.

3.5 Toisaalta saatavilla olevat tiedot osoittavat, että monien katastrofien taustalla on joukko uhkatekijöitä eikä pelkästään yksi ainoa syy. Tämä osoittaa, että uhkia olisi analysoitava monipuolisesti sekä pohdittava kokonaisvaltaisempaa lähestymistapaa katastrofeihin kaikessa monimuotoisuudessaan. ”Monisyisten hätätilanteiden” konsepti, jota on käytetty ja käytetään humanitaarisen työn yhteydessä, voi auttaa välttämään katastrofien syiden yksinkertaistamista, joka saattaa joissakin tilanteissa johtaa myös yksinkertaistaviin vastauksiin. Vaikka Hyogon toimintaohjelman hyväksymisen jälkeisissä lähestymistavoissa on enimmäkseen painotettu ”luonnollisia” tai ”ihmisen epähuomiossa aiheuttamia” uhkia, kokemukset osoittavat, että erilaiset inhimilliset tekijät, kuten väkivalta syrjäytyneissä kaupunkiympäristöissä, hallinnon puuttuminen ja erilaiset konfliktitilanteet, pahentavat katastrofeja ja niihin tulisi kiinnittää huomiota. ETSK:n mielestä vuoden 2015 jälkeisessä Hyogon toimintaohjelmassa olisi tarkasteltava kokonaisvaltaisemmin näitä konflikteihin ja väkivaltaan liittyviä tekijöitä. Lisäksi olisi puututtava nykyistä päättäväisemmin ongelmiin, jotka liittyvät teknologisista uhista aiheutuviin katastrofeihin tai niin sanottuihin ”kolminkertaisiin katastrofeihin”, kuten Fukushimaa (maanjärjestys, tsunami, ydinonnettomuus).

3.6 Lisäksi ETSK on vakuuttunut siitä, että taustalla oleviin riskitekijöihin ja katastrofien perimmäisiin syihin on kiinnitettävä enemmän huomiota. Kaikki Hyogon toimintaohjelmasta laaditut arviot ja tutkimukset osoittavat, että edistymisen on ollut vähäisintä neljänneksen prioriteetin ”taustalla olevien riskitekijöiden vähentäminen” osalta⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Komission yksiköiden valmisteluasiakirjat: ”Overview on natural and man-made disasters risks in the EU”, SWD (2014) 134 final ja ”EU policies contributing to disaster risk management”, SWD (2014) 133 final.

⁽²⁾ UNISDR:n tutkimukset osoittavat, että maailmanlaajuisesti 90 prosenttia katastrofien aiheuttamista tuhoista johtuu näistä ”laajemman riskin” onnettomuuksista. (Global Assessment Report (GAR), UNISDR, 2013).

⁽³⁾ Viime aikoina aiheeseen on alettu perehtyä aiempaa tarkemmin. ”The Labour Market Impacts of Natural and Environmental Disasters”. ADAPT Italia ja The Japan Institute for Labour Policy and Training. <http://moodle.adaptland.it/mod/page/view.php?id=9533>

⁽⁴⁾ Hyogon toimintaohjelmassa on viisi toimintaprioriteettia: 1) varmistetaan, että katastrofiriskin vähentäminen on kansallinen ja paikallinen prioriteetti, jolla on luja institutionaalinen toteutus pohja, 2) tunnistetaan riskit, arvioidaan ja seurataan niitä sekä tehostetaan varhaisvaroitusjärjestelmiä, 3) hyödynnetään tietoa, innovaatioita ja koulutusta turvallisuuden ja selviytymisen kulttuurin luomiseksi kaikilla tasoilla, 4) vähennetään taustalla olevia riskitekijöitä, 5) parannetaan kaikkien tasojen valmiutta tehokkaaseen toimintaan katastrofitilanteissa.

4. Katastrofiriskien hallinta, joka painottuu yksilöiden oikeuksiin ja erityisesti muita heikommassa asemassa olevien paikallisten ryhmien oikeuksiin

4.1 Hyogon toimintaohjelman hyväksymisen jälkeen tapahtuneesta kehityksestä huolimatta oikeuksiin perustuvaa lähestymistapaa ei ole otettu riittävällä tavalla osaksi riskien hallintaa. Eräissä tapauksissa viittaukset tiettyjen ryhmien haavoittuvuuteen ja eriytyviin oikeuksiin ovat jopa tehneet niistä entistä haavoittuvampia, koska ei ole tunnustettu, että näillä ryhmillä on myös valmiuksia. Tämä koskee esimerkiksi yksinkertaistavia näkemyksiä sukupuolinäkökohdista. ETSK katsoo, että lähestymistavan tulisi perustua yksilöihin, heidän oikeuksiinsa, tasapuolisuuteen ja oikeuteen saada suojelua, ja lisäksi tulisi taata oikeus kestäväan kehitykseen, ympäristön kestävyys mukaan luettuna. Näille periaatteille olisi annettava enemmän painoarvoa vuoden 2015 jälkeisessä Hyogon toimintaohjelmassa. Sukupuolten tasa-arvoon, oikeuksiin ja muita heikommassa asemassa oleviin ryhmiin liittyvät näkökohdat on sisällytettävä vuoden 2015 jälkeisen toimintaohjelman seurantaindikaattoreihin sekä perustettaviin vastuuvollisuusmekanismeihin. Aivan erityisesti naisten oikeuksia ja sukupuolten tasa-arvoa edistävät ja puolustavat sekä muita heikommassa asemassa olevia ryhmiä edustavat kansalaisyhteiskunnan organisaatiot on kutsuttava nykyistä useammin mukaan katastrofiriskin vähentämistä koskeviin keskustelufoorumeihin.

4.2 Kokemus osoittaa, että paikalliset tai paikallislähtöiset aloitteet ovat tavoittaneet haavoittuvat ryhmät kattavimmin ja parhaiten. ETSK kehottaa edistämään riskien paikalliseen hallintaan perustuvia lähestymistapoja, joissa ovat mukana kansalaisyhteiskuntaa paikallisella tasolla edustavat tahot sekä helposti syrjäytyvät ryhmät. Tämä tarkoittaa etenemistä kohti paikallisia riskinhallintajärjestelmiä, jotka mahdollistavat tarvittavien institutionaalisten toimien ja mekanismien toteuttamisen käytännössä. Paikallisten riskinhallintatoimien rahoitus olisi asetettava etusijalle sekä kansallisissa että kansainvälisten elinten tukemissa aloitteissa.

4.3 ETSK toteaa, että jäsenvaltiot vastaavat ja niiden tulee vastata vuoden 2015 jälkeisestä Hyogon toimintaohjelmasta ja sen täytäntöönpanosta ja että ohjelman onnistuminen tai epäonnistuminen on kiinni valtioiden poliittisesta tahdosta. Komitea korostaa kuitenkin, että riskinhallintasuunnitelmien ja muiden vastaavien välineiden laatimiseen on otettava mukaan kaikki paikallisyhteisöt, kunnat, kansalaisyhteiskunnan organisaatiot, valtiovallasta riippumattomat organisaatiot, korkeakoulut, yrityssectorit ja ammattijärjestöt. Tämänhetkinen kuilu paikallistason ja ylempien hallintotasojen välillä rajoittaa suoraan uhan kohteena olevan väestön välittömiä toimintavalmiuksia. Tämä on erityisen merkittävää kehityksmaissa, joiden institutionaaliset rakenteet ovat heikot.

4.4 Yrityksillä ja yksityissektorilla on ratkaisevan tärkeä rooli katastrofiriskin vähentämisessä paitsi julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien ja yritysten yhteiskuntavastuun kautta myös siksi, että ne tarjoavat innovaatioita ja kokemusta ja niiden tulee ottaa selviytymiskyvyn, lieventämisen ja sopeutumisen käsitteet huomioon tuotantoprosessin kaikissa vaiheissa. Tiedonannossa viitataan vakuutuksiin, mutta tämän lisäksi olisi tuotava selkeämmin esille riskien vähentämisen ehdoton tarve tuotantotoiminnan kehittämiseksi.

4.5 ETSK katsoo, että – ottaen huomioon erityispiirteet kussakin tapauksessa – kansalaisyhteiskuntaa edustavien tahojen osallistumista maailmanlaajuiseen ja paikalliseen riskien hallintaan olisi laajennettava sekä EU:n sisäisissä poliittisissa toiminnaissa että EU:n ulkoisessa toiminnassa.

4.6 ETSK korostaa sekä virallisen että epävirallisen koulutuksen roolia tehokkaana keinona lisätä valistusta ja tehostaa kansalaisten toimintaa katastrofitilanteissa. Kansalaisyhteiskunnan järjestöillä voi olla tärkeä rooli tällä alalla, joka ulottuu virallista koulutusta laajemmalle.

5. Kohti vastuuvollisuutta ja avoimuutta vuoden 2015 jälkeisen Hyogon toimintaohjelman tavoitteiden ja edistystä mittaavien indikaattoreiden osalta

5.1 ETSK on valtaosin yhtä mieltä komission tiedonannossa esitetystä uuden toimintaohjelman periaatteista vastuuvollisuuden ja indikaattoreiden osalta. Toimintaohjelman nykyinen seurantajärjestelmä on hyvin vajavainen, eikä sen avulla ole pystytty mittaamaan edistystä varteenotettavalla tavalla. Monet EU:n jäsenvaltioista eivät ole toimittaneet tietojaan asianmukaisesti ja tarkasti, eikä niillä ole vakaita ja luotettavia tietokantoja tältä alalta. Katastrofien julkisesti ja poliittisesti herkin luonteen takia katastrofiriskin vähentämisen kannalta on erityisen tärkeää luoda uskottavat mekanismit avoimuuden ja vastuuvollisuuden takaamiseksi.

5.2 ETSK suhtautuu myönteisesti eräissä jäsenvaltioissa käyttöön otettuihin vertaisarviointeihin ja katsoo, että tällaisia aloitteita tulisi toteuttaa laajemmin. ETSK katsoo, että keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä EU:n tulisi pyrkiä kunnianhimoisemmin parantamaan tietojen keruuta jäsenvaltioista, jotta saadaan vertailukelpoisia tietoja, jotka ovat paitsi hallintoelinten myös kansalaisyhteiskunnan, tiedotusvälineiden, korkeakoulujen, tiedeyhteisön ja muiden sidosryhmien saatavilla.

5.3 Vuoden 2015 jälkeisessä Hyogon toimintaohjelmassa tulisi joka tapauksessa määritellä yhteisten indikaattoreiden järjestelmä, jonka avulla voidaan mitata sekä valtioiden että muiden toimijoiden edistystä ja sitä, miten ohjelmaa noudatetaan. Menemättä tältä osin sen enempää yksityiskohtiin, ETSK tukee kansalaisyhteiskunnan toteuttamia toimia indikaattoreiden saralla ja on vakuuttunut siitä, että indikaattorit eivät saa jäädä pelkästään teknisiksi tai teknokraattisiksi, vaan niihin on otettava mukaan myös sosiaalisia sekä selviytymiskykyä, osallistumista jne. mittaavia elementtejä ⁽⁵⁾.

5.4 Avoimuuden ja vastuuvuorollisuuden on myös edistettävä katastrofiriskin vähentämiseksi käytävää vuoropuhelua eri toimijoiden välillä: viralliset elimet, poliittiset instituutiot, kansalaisyhteiskunnan organisaatiot, yksityis- ja yrityssektori, tiedelaitokset jne.

6. Kehitystä, ilmastonmuutosta ja katastrofiriskin vähentämistä koskevien toimintasuunnitelmien johdonmukaisuus

6.1 Nykypäivän verkostoituneessa ja keskinäisriippuvassa maailmassa on paradoksaalista, että kansainvälisten toimintasuunnitelmien kytkeminen toisiinsa on vaikeaa, vaikka lähtökohtaisesti niiden aiheet ovat lähellä toisiaan. Vuonna 2015 laaditaan samanaikaisesti aloitteet, jotka liittyvät ilmastonmuutokseen, kehitykseen ja katastrofiriskin vähentämiseen. EU:n on hyödynnettävä tämä mahdollisuus ja edistettävä vastaavaa johdonmukaisuutta kansainvälisellä tasolla. Johdonmukaisuuden lisäämisellä on paljon vaikutuksia muun muassa käsitteellisellä, institutionaalisella ja painopisteiden tasolla. Asianosaisten yhteisöjen kokemusten tulisi toimia lähtökohtana ja olisi pidettävä mielessä, että kehitystä, ilmastonmuutosta ja katastrofeja ei voida enää jatkossa tarkastella toisistaan erillään. ETSK tukee kansainvälisiä pyrkimyksiä yhteisten kriteerien ja indikaattorien määrittelemiseksi kestävä kehityksen tavoitteille ja vuoden 2015 jälkeiselle Hyogon toimintaohjelmalle.

6.2 Kun otetaan huomioon ilmastonmuutoksen merkitys uhkien (erityisesti hydrometeorologisten uhkien) esiintymis-
heyden ja vakavuuden lisääjänä sekä katastrofiriskin vähentämistä ja ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevat yhteiset tavoitteet, on lisättävä huomattavasti koordinoitua kaikkein niiden rakenteiden välillä, jotka edistävät valmistelutyötä ja täytäntöönpanoa kullakin näistä aloista.

6.3 Tulevassa vuoden 2015 jälkeisessä Hyogon toimintaohjelmassa on tuotava selkeämmin esille katastrofien yhteydet kehitykseen. Nämä yhteydet voivat olla hyvin monimuotoisia ja monimutkaisia. Hyvin suunniteltu kehitys voi vähentää riskejä, mutta kehitys voi myös lisätä niitä, kuten useassa tapauksessa on havaittu. Myös ilmastonmuutoksen ja katastrofien väliset yhteydet ovat monimutkaisia ja keskinäisriippuvia. ETSK on yhtä mieltä siitä, että selviytymiskyvyn kaltaiset konseptit ja lähestymistavat voivat olla hyödyllisiä näiden täydentävyyksien tarkastelemiseksi.

6.4 Samalla ETSK korostaa tarvetta tarkastella katastrofiriskien tavanomaisen vähentämisen yhteyksiä turvallisuus-
agendaan. Toistaiseksi Hyogon toimintaohjelman lähestymistapa on painottunut luonnonkatastrofeihin, kuten edellä todetaan, mutta muunlaiset väkivaltaan, konflikteihin ja resursseista käytäviin kiistoihin liittyvät uhat ja realiteetit tekevät aiheelliseksi tällaisen lähestymisen. Ihmisten turvallisuuden käsite kattaa nämä näkökohdat, ja sen käyttökelpoisuutta tällä alalla olisi selvitettävä.

7. Katastrofiriskin vähentämisen rahoitus ja EU:n sitoutuminen

7.1 "Ennaltaehkäisevän kulttuurin" puuttumisen vuoksi katastrofiriskien vähentämistä ja riskien ehkäisemistä, lieventämistä tai katastrofeihin valmistautumista ei ole asetettu etusijalle EU:n sisäisessä eikä myöskään sen ulkoisessa toiminnassa. Kuten komission tiedonannossa todetaan, eräät ohjelmat ovat olleet urauurtavia (DIPECHO ⁽⁶⁾), mutta niihin tarkoituksiin suunnattujen määrärahojen osuus on ollut vähäinen. ETSK katsoo, että olisi rahoitukseen määriteltävä suositeltava vähimmäisprosenttiosuus, jolla katastrofiriskien vähentämiseen tähtääviä toimia tuetaan EU:n kehitystä ja humanitaarista apua koskevassa politiikassa vastaavalla tavalla kuin muut avun antajat menettelevät ⁽⁷⁾. Tätä varten jäsenvaltioiden on luotava mekanismit katastrofiriskien vähentämiseen tähtäävien toimien rahoituksen seurantaan varten. Ne voisivat olla osa kehitystä ja humanitaarista apua koskevia politiikkoja.

Bryssel 10. heinäkuuta 2014

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ Joint Civil Society Position on Post 2015 Framework for Disaster Risk Reduction, joka perustuu asiakirjan "Elements for Consideration in the Post-2015 Framework for Disaster Risk Reduction" (UNISDR, joulukuu 2013) suuntaviivoihin.

⁽⁶⁾ DIPECHO (Disaster Preparedness ECHO) on katastrofiriskien vähentämistä koskeva ohjelma, jonka Euroopan komission humanitaarisen avun ja pelastuspalveluasioiden pääosasto (DG ECHO) perusti vuonna 1996.

⁽⁷⁾ Katastrofiriskien vähentämisen rahoitusmahdollisuuksia ja siihen liittyviä kokemuksia tarkastellaan seuraavassa kertomuksessa: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8574.pdf>

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden avusta komissiolle ja näiden yhteistyöstä elintarvikkeita koskevien kysymysten tieteellisessä tutkimisessa 25 päivänä helmikuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/5/ETY kumoamisesta”

COM(2014) 246 final – 2014/0132 COD

(2014/C 451/26)

Neuvosto päätti 22. toukokuuta 2014 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jäsenvaltioiden avusta komissiolle ja näiden yhteistyöstä elintarvikkeita koskevien kysymysten tieteellisessä tutkimisessa 25 päivänä helmikuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/5/ETY kumoamisesta

COM(2014) 246 final – 2014/0132 COD.

Koska komitea katsoo, että asiakirjan sisältö on täysin hyväksyttävä, ja koska komitea on jo käsitellyt aihetta 28. maaliskuuta 2001 antamassaan lausunnossa CES 404/2001 – 2000/0286 COD (*), se päätti 9.—10. heinäkuuta 2014 pitämässään 500. täysistunnossa (heinäkuun 9. päivän kokouksessa), ettei se laadi aiheesta uutta lausuntoa, vaan viittaa mainitussa lausunnossa ilmaisemaansa kantaan. Äänestyksessä annettiin 185 ääntä puolesta ja 1 vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

Bryssel 9. heinäkuuta 2014.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE

(*) Asiakokonaisuuteen NAT/099 kuuluva talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarvikeviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuutta koskevista kiireellisistä toimenpiteistä”, EYVL C 155, 29. toukokuuta 2001, s. 32–38.

ISSN 1977-1053 (sähköinen julkaisu)
ISSN 1725-2490 (painettu julkaisu)



Euroopan unionin julkaisutoimisto
2985 Luxembourg
LUXEMBURG

FI