



Suomenkielinen laitos

## Tiedonantoja ja ilmoituksia

60. vuosikerta

13. lokakuuta 2017

Sisältö

### I Päätöslauselmat, suositukset ja lausunnot

#### PÄÄTÖSLAUSELMAT

##### **Euroopan talous- ja sosiaalikomitea**

##### **5. ja 6. heinäkuuta 2017 pidetty ETSK:n 527. täysistunto**

2017/C 345/01	Päätöslauselma aiheesta "Euroopan talous- ja sosiaalikomitean panos komission vuoden 2018 työohjelmaan" . . . . .	1
2017/C 345/02	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean päätöslauselma aiheesta "Euroopan komission valkoinen kirja Euroopan tulevaisuudesta ja muu kehitys" . . . . .	11

#### LAUSUNNOT

##### **Euroopan talous- ja sosiaalikomitea**

##### **5. ja 6. heinäkuuta 2017 pidetty ETSK:n 527. täysistunto**

2017/C 345/03	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Pk-yrityksiä hyödyttävien EU:n toimintapolitiikkojen tehostaminen" (oma-aloitteinen lausunto) . . . . .	15
2017/C 345/04	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Väärennettyjen ja laittomasti valmistettujen tavaroiden tuotanto" (oma-aloitteinen lausunto) . . . . .	25
2017/C 345/05	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Teollinen muutos EU:n juurikassokeriteollisuudessa" (oma-aloitteinen lausunto) . . . . .	32
2017/C 345/06	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Konkreettiset toimet Cork 2.0 -julistuksen jälkeen" (oma-aloitteinen lausunto) . . . . .	37
2017/C 345/07	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Valtiontukisääntöjen soveltaminen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisen korvaamiseen (päätös 2012/21/EU ja yhteisön kehys)" (Oma-aloitteinen lausunto) . . . . .	45

2017/C 345/08	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Liikenteen digitalisaation ja robotisaation vaikutukset EU:n toimintapolitiikan linjaamiseen” (oma-aloitteinen lausunto) . . . . .	52
2017/C 345/09	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Yhteisötalouden ulkoinen ulottuvuus” (oma-aloitteinen lausunto) . . . . .	58

### III Valmistelevat säädökset

#### EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

##### 5. ja 6. heinäkuuta 2017 pidetty ETSK:n 527. täysistunto

2017/C 345/10	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi direktiivin 2010/40/EU muuttamisesta delegoitujen säädösten antamisajan osalta” (COM(2017) 136 final – 2017/0060 (COD)) . . . . .	67
2017/C 345/11	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovalmiuksien parantamiseksi ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi” (COM(2017) 142 final – 2017/0063 (COD))	70
2017/C 345/12	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tekijänoikeudella ja lähioikeuksilla suojattujen tiettyjen teosten ja muun aineiston esteettömien kappaleiden rajatylittävästä vaihdosta unionin ja kolmansien maiden välillä sokeiden, heikkonäköisten tai muulla tavoin lukemisesteisten hyväksi” (COM(2016) 595 final – 2016/0279 (COD)) . . . . .	76
2017/C 345/13	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetukseksi hallinnollisesta yhteistyöstä ja petosten torjunnasta arvonlisäverotuksen alalla annetun asetuksen (EU) N:o 904/2010 muuttamisesta” (COM(2016) 755 final – 2016/0371 (CNS)) – Ehdotus neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/112/EY ja direktiivin 2009/132/EY muuttamisesta palvelujen suorituksia ja tavaroiden etämyyntiä koskevien tiettyjen arvonlisäverovelvoitteiden osalta” (COM(2016) 757 final – 2016/0370 (CNS)) – ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta kirjojen, sanomalehtien ja aikakauslehtien arvonlisäverokantojen osalta” (COM(2016) 758 final – 2016/0374 (CNS)) .	79
2017/C 345/14	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 ja asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä annetun asetuksen (EY) N:o 987/2009 muuttamisesta” <sup>(1)</sup> . (COM(2016) 815 final – 2016/0397 (COD)) . . . . .	85
2017/C 345/15	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Seuraavat toimet Euroopan kestävän tulevaisuuden varmistamiseksi – Kestävyyttä edistävät EU:n toimet” (COM(2016) 739 final) .	91
2017/C 345/16	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto – Ekologista suunnittelua koskeva työsuunnitelma vuosiksi 2016–2019” (COM(2016) 773 final) . . . . .	97
2017/C 345/17	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Energian hyödyntäminen kiertotaloudessa” (COM(2017) 34 final) . . . . .	102
2017/C 345/18	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tiettyjen vaarallisten aineiden käytön rajoittamisesta sähkö- ja elektroniikkalaitteissa annetun direktiivin 2011/65/EY muuttamisesta” (COM(2017) 38 final – 2017/0013 (COD)) . . . . .	110

<sup>(1)</sup> ETA:n ja Sveitsin kannalta merkityksellinen teksti.

2017/C 345/19	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – EU:n ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon arviointi: yhteiset haasteet ja toimien yhdistäminen parempien tulosten aikaansaamiseksi” (COM(2017) 63 final) . . . . .	114
2017/C 345/20	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Energian hinnat ja kustannukset Euroopassa” (COM(2016) 769 final) . . . . .	120
2017/C 345/21	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lentoliikenteen harjoittamisen yhteisistä säännöistä yhteisössä annetun asetuksen (EY) N:o 1008/2008 muuttamisesta” (COM(2016) 818 final – 2016/0411 (COD)) . . . . .	126
2017/C 345/22	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Euroopan datavetoisen talouden rakentaminen” (COM(2017) 9 final) . . . . .	130
2017/C 345/23	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yksityiselämän kunnioittamisesta ja henkilötietojen suojasta sähköisessä viestinnässä ja direktiivin 2002/58/EY kumoamisesta (sähköisen viestinnän tietosuojasetus)” (COM(2017) 10 final – 2017/0003 (COD)) . . . . .	138



## I

(Päätöslauseimat, suositukset ja lausunnot)

## PÄÄTÖSLAUSELMAT

## EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

## 5. JA 6. HEINÄKUUTA 2017 PIDETTY ETSK:N 527. TÄYSISTUNTO

**Päätöslauselma aiheesta ”Euroopan talous- ja sosiaalikomitean panos komission vuoden 2018 työohjelmaan”**

(2017/C 345/01)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi täysistunnossaan 5. ja 6. heinäkuuta 2017 (heinäkuun 5. päivän kokouksessa) seuraavan päätöslauseلمان äänin 191 puolesta ja 6 vastaan 16:n pidättyessä äänestämästä.

**1. Myönteisen sanoman välittäminen EU:sta**

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) korostaa vuoden 2018 merkitystä nykyisen komission ja Euroopan parlamentin viimeisenä täytenä toimintavuotena. ETSK kehottaa siksi komissiota laatimaan itselleen kunnianhimoisen mutta pragmaattisen työohjelman, jotta tärkeiden valintojen edessä olevan Euroopan unionin haasteisiin voidaan vastata asianmukaisesti. Laajaa, osallistavaa ja jäseneltyä keskustelua Euroopan tulevaisuudesta tarvitaan brexitiin ja maailmanlaajuiseen kehitykseen liittyvien epävarmuustekijöiden takia enemmän kuin koskaan. Meidän tulee nyt palata juurillemme ja muistuttaa mieliin yhdentymishankkeen alkuperäinen päämäärä ja unionin perusarvot ja -tavoitteet sellaisina kuin ne on kirjattu EU:n perussopimuksiin.

1.2 Unionin tulee ponnistaa eteenpäin tähänastisten myönteisten tulosten pohjalta. EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden johtajien olisi kuitenkin kiihkokansallisten, protektionististen, autoritaaristen ja populististen asenteiden ja liikkeiden esiinnousun myötä havahduttava pohtimaan, mitä on tehtävä suuren yleisön luottamuksen voittamiseksi takaisin ja Eurooppa-hankkeen menestyksekkään tulevaisuuden turvaamiseksi.

1.3 ETSK kehottaa tätä varten komissiota pitämään päämääränä vahvaa, vakaata ja yhtenäistä unionia, joka kykenee tuottamaan kestäväpohjaista kasvua, laadukkaita työpaikkoja ja hyvinvointia ja tarjoamaan yhtäläiset mahdollisuudet kaikille eurooppalaisille osallistavuuteen ja kansalaisten osallistumiseen tukeutuvan yhteisen vision ja myönteisen sanoman pohjalta. Eheää ja yhteen hiileen puhaltavaa unionia, joka rakentuu jäsenvaltioiden sitoutumiselle yhteiseen asiaan, tarvitaan kipeästi, jotta EU pystyy vastaamaan edessään oleviin taloudellisiin, sosiaalisiin ja ympäristöhaasteisiin. Sisäinen yhtenäisyys on myös perusedellytys sille, että EU:lla voi olla maailman mitassa tärkeä rooli esimerkiksi kansainvälisen kaupan, turvallisuuden ja energian alalla, ilmastopolitiikassa ja ihmisoikeuksien edistäjänä.

1.4 ETSK tiedostaa, että vuodesta 2018 tulee brexit-neuvottelujen takia haastava. Komission on kuitenkin tärkeää jatkaa jo sovittujen toimien – etenkin sisämarkkina-aloitteisiin liittyvien toimenpiteiden – toteuttamista. Samaan aikaan on pohjustettava EU:n pitkän aikavälin tulevaisuutta. ETSK viittaa tässä yhteydessä näkemyksiin, jotka se on esittänyt Euroopan tulevaisuutta käsittelevästä valkoisesta kirjasta. Komitea aikoo lisäksi antaa lausuntoja asiaan liittyvistä pohdinta-asiakirjoista, minkä johdosta kyseisiä aiheita käsitellään tässä päätöslauselmassa vain lyhyesti.

1.5 Koska talouden, työllisyyden, ihmisten hyvinvoinnin ja ympäristön välillä on vahva yhteys, ETSK kehottaa komissiota ottamaan työohjelmansa yleisperiaatteeksi kestävä kehityksen ja jäsentää kannanottonsa kestävä kehityksen kolmen ”pilarin” mukaisesti seuraaviin osiin:

a) Euroopan taloudellisen perustan vahvistaminen

b) unionin sosiaalisen ulottuvuuden kehittäminen

c) edellytysten luominen siirtymiselle vähähiiliseen talouteen ja kiertotalouteen.

1.6 ETSK korostaa, että pilarit ovat yleispäteviä, jakamattomia ja toisistaan riippuvaisia. EU:n tulisi kunnianhimoisesti pyrkiä toteuttamaan toimintalinjoja ja aloitteita, jotka johtavat niin talouden kuin sosiaalisten näkökohtien ja ympäristönkin kannalta hyödyllisiin ratkaisuihin.

1.7 ETSK suosittaakin painokkaasti, että komissio kehittäisi toimintalinjojaan yhdenmukaisesti ja toimisi yhtenäisesti ja johdonmukaisesti koko komission voimin ja että poliitikkoja ja lainsäädäntöä linjattaessa häilytettäisiin toimialojen väliset raja-aidat. Lisäksi ETSK kehottaa komissiota jatkamaan sääntelyn parantamisen periaatteiden mukaisesti EU:n lainsäädännön laadun kohentamista sekä lainsäädännön yksinkertaistamista ja selventämistä käytännön hyödyn tuottamiseksi kaikille toimijoille.

1.8 ETSK toistaa myös kehotuksensa laatia kokonaisvaltainen strategia YK:n Agenda 2030 -toimintaohjelmaan sisältyvien kestävä kehityksen tavoitteiden ottamiseksi huomioon kaikilla asiaankuuluvilla EU-politiikan aloilla. Komitea kehottaa komissiota esittämään kestävä kehitystä koskevan pitkän aikavälin vision ja strategian piakkoin annettavan ETSK:n lausunnon ”Kohti kestäväpohjaisempaa eurooppalaista tulevaisuutta – vuoteen 2050 tähtäävä strategia” pohjalta.

1.9 ETSK korostaa sen merkitystä, että kansalaisyhteiskunta voi järjestelmällisesti osallistua EU:n poliitikkojen, ohjelmien ja muiden aloitteiden suunnitteluun, toteuttamiseen ja seurantaan, jotta päästään konkreettisiin tuloksiin, saadaan toimille suuren yleisön hyväksyntä ja edistetään yhteenkuuluvuutta yhteiskunnassa. Työmarkkinaosapuolilla on erityinen rooli työllisyyteen ja työmarkkinoihin suoraan ja välillisesti vaikuttavien toimintapolitiikkojen kehittämisessä ja täytäntöönpanossa.

1.10 Toimintaehdotukset esitellään tarkemmin kohdissa 2–5, mutta ETSK:n **keskeiset poliittiset painopisteet** komission vuoden 2018 työohjelmaa ajatellen voidaan tiivistää seuraavasti:

- ETSK kehottaa komissiota jatkamaan sisämarkkinoiden pidemmälle kehittämistä koskevien strategioiden ja ohjelmien toteuttamista ja ottamaan tässä yhteydessä huomioon sisämarkkinoiden taloudellisen ja sosiaalisen ulottuvuuden kestävä kehityksen mukaisesti. Vaikka talous- ja rahaliitto muodostaa sisämarkkinoiden ytimen, erityistä tarvetta on pääomamarkkinoihin sekä digitaali-, energia- ja liikennealan markkinoihin liittyville toimenpiteille. ETSK peräänkuuluttaa lisäksi aktiivista kauppapolitiikkaa, jossa otetaan huomioon tarve toimia avoimesti ja varmistaa kansalaisyhteiskunnan tiivis osallistuminen.
- Komission olisi hyväksyttävä kokonaisvaltainen yrittäjyyden, innovoinnin ja teollisen kehittämisen edistämisstrategia, jossa otetaan huomioon myös maailmanlaajusten megatrendien, kuten digitalisaation ja esineiden internetin nopean kehityksen sekä vähähiiliseen talouteen ja kiertotalouteen siirtymisen, mukanaan tuomat mahdollisuudet ja haasteet.
- ETSK kehottaa komissiota kehittämään EU:n sosiaalista ulottuvuutta, tavoitteena edistää laadukkaiden työpaikkojen luomista, kehittää taitoja ja osaamista, lisätä sosiaalisia investointeja ja kehittää yhteisöaloutta sekä torjua köyhyyttä, eriarvoisuutta, syrjintää ja sosiaalista syrjäytymistä painottaen erityisesti nuorten osallistamista yhteiskuntaan. Erityishuomiota ansaitsee myös vastaaminen digitalisaatiosta koko yhteiskuntaan aiheutuviin syvällisiin muutoksiin.
- ETSK kehottaa toteuttamaan toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että julkiset varat kohdennetaan tulosta tuottavalla tavalla ja että niiden avulla vastataan brexististä sekä kestäväpohjaisen kasvun, innovoinnin, työpaikkojen ja koheesion tarpeesta johtuviin tuleviin haasteisiin. Julkisten investointien lisäksi on edistettävä myös yksityisiä investointeja mittavien investointitarpeiden tyydyttämiseksi.
- Komission olisi jatkettava täytäntöönpanotoimenpiteitä, mm. ulkorajojen tehokasta valvontaa, eurooppalaisten suojelemiseksi turvallisuushilta. Sen tulee myös voimistaa toimenpiteitä, joiden avulla pyritään lisäämään EU:n vaikuttavuutta maailmanlaajuisena toimijana, joka tekee monenvälisiä yhteistyötä ja pyrkii aktiivisesti ehkäisemään konflikteja. Lisäksi ETSK:n mielestä olisi tarpeen vahvistaa puolustusyhteistyötä.

- ETSK kehottaa komissiota laatimaan strategian pysyvän ja tehokkaasti organisoidun järjestelmällisen kansalaisvuoropuhelun virittämiseksi ja tarjoaa tähän tukeaan.

## 2. Euroopan taloudellisen perustan vahvistaminen

### 2.1 Talouspolitiikan EU-ohjausjakso ja EMU

2.1.1 EU-ohjausjakson puitteissa olisi voimistettava komission koordinoitiroolia sen varmistajana, että jäsenvaltiot noudattavat Eurooppa 2020 -strategian mukaisia tavoitteita ja suosituksia ja toteuttavat pitkän aikavälin kestäväpohjaisen talouskasvun, laadukkaiden työpaikkojen luomisen ja sosiaalisen edistyksen edellyttämät rakenteelliset uudistukset. Työmarkkinaosapuolten ja muiden kansalaisyhteiskuntaa edustavien organisaatioiden entistä tiiviimpi osallistaminen ja sitouttaminen uudistusohjelmien muotoiluun ja täytäntöönpanoon on keskeistä prosessin onnistumisen kannalta, sillä työmarkkinaosapuolilla on yksinomaisten toimivaltuuksiensa, velvollisuuksiensa ja tehtäviensä johdosta erityisrooli.

2.1.2 ETSK kaippaa euroalueelle symmetristä makrotalouden sopeuttamista, johon osallistuvat niin alijäämäiset kuin ylijäämäisetkin jäsenvaltiot. Tähän kuuluu koko euroalueen positiivinen finanssipolitiikan kokonaisviritys.

2.1.3 Talous- ja rahaliitto on Euroopan yhdentymisen sisintä ydintä. ETSK viittaa aiempiin kannanottoihinsa ja kehottaa esittämään aloitteita EMUn viimeistelemiseksi, mm. sen hallinnoinnin, demokraattisen valvonnan ja makrotaloudellisen vuoropuhelun kehittämiseksi.

### 2.2 Taloudelliset resurssit ja investoinnit

2.2.1 Komission olisi noudatettava seuraavan monivuotisen rahoituskehityksen yhteydessä suorituskyky- ja tulossuuntautunutta lähestymistapaa ja luotava siten edellytykset kohdentaa resurssit tuloksia tuottavalla tavalla ja vastata brexitistä sekä kestäväpohjaisen kasvun, kilpailukyvyyn, innovoinnin, työpaikkojen ja sosiaalisen koheesion tarpeesta johtuviin tuleviin haasteisiin. ETSK kehottaa komissiota yhdenmukaistamaan seuraavan monivuotisen rahoituskehityksen keston komission ja parlamentin poliittisen syklin kanssa sekä ryhtymään valmisteluihin uudentyypisten EU:n omien varojen käyttöön ottamiseksi.

2.2.2 ETSK suhtautuu myönteisesti Euroopan strategisten investointien rahaston (ESIR) toiseen vaiheeseen, jossa on tarkoitus saada liikkeelle entistä enemmän yksityistä pääomaa investointien vauhdittamiseksi yhdessä valtio- ja aluetason lähteistä saatavan julkisen pääoman kanssa. ESIR-rahaston rahoituspohjaan olisi tätä varten lisättävä muitakin tahoja pankkien rinnalle.

2.2.3 ETSK korostaa, että unionin varoja on käytettävä tehokkaasti ja tuloksellisesti. Etusija on annettava investoinneille, joilla tuetaan innovointia, yrittäjyyttä, taitojen kehittämistä, aktiivista työmarkkinapolitiikkaa sekä digitaalisten, energia- ja liikennejärjestelmien kehittämistä. Tässä yhteydessä on varmistettava, että rahoitusta osoitetaan tarkoituksenmukaisesti sellaisiin hankkeisiin, joilla on suuri yhteiskunnallinen vaikutus.

2.2.4 ETSK painottaa tarvetta jatkaa pääomamarkkinaunionin toteuttamista, jotta yksityisen rahoituksen saantimahdollisuudet paranisivat eritoten pk-yritysten tarpeita ajatellen. Myös oman pääoman ehtoisen rahoituksen tai pääomamarkkinarahoituksen yhä laajamittaisempaan käyttöön olisi kannustettava.

2.2.5 Pankkiunionin valmiiksi saattamiseen liittyen ETSK korostaa, että pidemmälle menevän riskinjoon lisäksi tarvitaan riskin vähentämistä koskevia lisäehtoja. Komission olisi kiinnitettävä tulevissa pankkien sääntelyä koskevissa uudistuksissa asianmukaista huomiota pienten ja rakenteeltaan yksinkertaisten pankkilaitosten erityispiirteisiin ja mahdollisuuksiin.

2.2.6 ETSK peräänkuuluttaa toimia veropetosten, verovilpin ja aggressiivisen verosuunnittelun torjumiseksi. Verojärjestelmien nykyinen vinouma, joka suosii yritystoiminnan rahoittamista velalla, olisi korjattava. Arvonlisäveron osalta ETSK toistaa suosituksensa siirtyä pois nykyisestä siirtymäjärjestelystä kohti EU:n sisämarkkinoiden tarpeisiin suunniteltua lopullista alv-järjestelmää.

### 2.3 Digitaaliset, energia- ja liikennejärjestelmät

2.3.1 ETSK korostaa digitaalisten sisämarkkinoiden merkitystä koko yhteiskunnan kannalta. Digitaidot, yrityksille suotuisa toimintaympäristö ja kuluttajien luottamus ovat digitalisaation tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntämisen

tärkeimpiä edellytyksiä. Koska data on yksi tuotannontekijä ja raaka-ainetta taloudellisen lisäarvon tuottamiseksi, sen saatavuus ja vapaa liikkuvuus ovat äärimmäisen tärkeitä kysymyksiä. Samanaikaisesti on varmistettava henkilö- ja kaupallisten tietojen riittävä suojelu kiinnittäen erityistä huomiota yksittäisten yritysten tuottamaan dataan. ETSK vetoaa lisäksi komissioon, jotta se jatkaisi kyberturvallisuusvalmiuksien ja yhteistyön lisäämiseen tähtääviä toimiaan. ETSK kehottaa myös tekemään digitaalisella kansainvälistä yhteistyötä esimerkiksi OECD:n puitteissa.

2.3.2 On jatkettava digitaalisen infrastruktuurin – mm. langattomien ja laajakaistayhteyksien, digitaalisten energia- ja liikennejärjestelmien sekä ”älykkäiden” rakennusten ja yhteisöjen – kehittämistä. Digitaalisten ratkaisujen käyttöönottoa tulee edistää vastaavasti myös koulutus-, terveydenhuolto- ja sosiaalialalla. Lisäksi olisi kannustettava hyödyntämään kaikki digitalisaation tarjoamat mahdollisuudet sujuvoittaa hallinnollisia prosesseja. Erityisesti olisi painotettava yhteyksien tarjoamista syrjäisillä alueilla ja digitaalipalveluiden vähimmäissaatavuutta kaikille, mikä vahvistaisi myös yhteiskunnan vähäosaisten osallisuutta.

2.3.3 ETSK on alusta asti tukenut vakaasti energiaunioni-aloitetta. Se kehottaa komissiota jatkamaan energiaunioni-strategian täytäntöönpanoa sekä varmistamaan energiainfrastruktuurin asianmukaisuuden ja energiamarkkinoiden sujuvan toiminnan, jotta taataan suurelle yleisölle ja yrityksille kohtuuhintaisen ja ilmastoystävällisen energian varma saanti. ETSK tähdentää, että EU-, valtio- ja paikallistasolla on tärkeää käydä energiavuoropuhelua, jossa kansalaisyhteiskunta on kaikilta osin mukana. Komitea aikoo esittää säännöllisesti näkemyksiään energiaunionin ja yksittäisten aloitteiden tilanteesta.

2.3.4 Liikenne liittyy läheisesti energiaunioniin. Koska liikenne on yksi koko yhteiskunnan toiminnan kulmakivistä, se ansaitsee näkyvän sijan komission työohjelmassa. Toimenpiteiden päätarkoituksena olisi oltava esteettömien, sujuvien, turvallisten, kohtuuhintaisten ja ilmastoystävällisten liikkuvuus- ja liikenneratkaisujen tarjoaminen ihmisille ja yrityksille. Tämä edellyttää mittavia julkisia ja yksityisiä investointeja liikennejärjestelmiin ja julkisen liikenteen kehittämiseen. Liikenteen energia- ja ilmastonäkökohtia ja uuden teknologian käyttöönottoa ei tulisi käsitellä erillään liikennemarkkina-kysymyksistä.

2.3.5 Kun otetaan huomioon yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen laaja-alainen merkitys, ETSK kehottaa komissiota parantamaan sääntöjä, jotka koskevat julkisten korvausten maksamista tällaisten palvelujen tuottamisesta, sekä sääntöjen soveltamista. Tavoitteena on saada käyttöön suuntaviivat ja kooste parhaista käytännöistä.

2.3.6 ETSK toteaa, että sekä kaupungeilla että maaseutualueilla on oma roolinsa taloudellisessa, sosiaalisessa ja alueellisessa kehityksessä ja yhteenkuuluvuudessa. EU:n olisi kaupunkien roolin korostamiseen liittyen jatkettava työtä, joka tähtää kaupunkiagendan tarkkaan määrittelyyn ja asianmukaiseen täytäntöönpanoon. Komission olisi hyödynnettävä maaseutu-, vuoristo- ja saarialueiden huomattavaa potentiaalia pyrkiessään uudenlaiseen, yhdennettyyn alueiden kehittämiseen.

## 2.4 Tuotannon ja palvelujen kehittäminen

2.4.1 ETSK kehottaa komissiota omaksumaan elinkeinoelämän kehittämisen alalla kokonaisvaltaisen lähestymistavan ja strategian. Erityishuomiota olisi kiinnitettävä maailmanlaajuisten megatrendien, kuten digitalisaation ja esineiden internetin nopean kehityksen, valmistus- ja palveluteollisuuden limittymisen sekä vähähiiliseen talouteen ja kiertotalouteen siirtymisen, mukanaan tuomiin mahdollisuuksiin ja haasteisiin.

2.4.2 Palvelujen kasvupotentiaali, vähittäiskaupan ala mukaan luettuna, on niin ikään otettava käyttöön. Samaan aikaan tulee turvata kuluttajien ja työntekijöiden oikeudet ja ottaa huomioon, että sisämarkkinoilla on edelleen esteitä.

2.4.3 Innovaatiopolitiikka, sosiaalinen innovointi mukaan luettuna, on ratkaisevan tärkeää talouden kilpailukykyyn ja uudistumisen sekä yhteiskunnallisen hyödyn saavuttamisen kannalta. ETSK kehottaa edistämään Horisontti 2020 -puiteohjelman yhteydessä kansainvälisiä verkostoja sekä korkeakoulujen, yritysten ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden monialaisia verkostoja. Lisäksi ETSK kehottaa yksinkertaistamaan rahoitusta ja valtiontukea koskevia hallinnollisia sääntöjä.

2.4.4 Tarvitaan EU:n laajuista ”teollisuus 4.0 ja yhteiskunta 4.0” -strategiaa, jossa keskitytään teknologiaan ja alustoihin, standardeihin ja viitearkkitehtuureihin, alueellisten innovaatiokeskittymien verkostoihin sekä osaamiseen kaikilla tasoilla.



2.4.5 Mitä tulee maailmanlaajuisten megatrendien yksittäisille aloille, kuten auto-, teräs- ja hiiliteollisuudelle, aiheuttamiin haasteisiin, ETSK peräänkuuluttaa rakennemuutoksen asiallista hallintaa oikeudenmukaisten ja tarkoitustaan vastaavien siirtymäjärjestelyjen sekä alakohtaisia kysymyksiä käsittelevien työmarkkinavuoropuhelujen avulla. Toisaalta on tartuttava esimerkiksi avaruus- ja puolustusteollisuudelle avautuviin mahdollisuuksiin ja käännettävä ne eduksi sekä varmistettava, että olosuhteet ovat suotuisat ylipäättään eri teollisuusalojen kehittämiseksi ja että työolot ja -ehdot ovat asianmukaiset.

2.4.6 Erityisesti olisi ponnistettava pienten ja keskisuurten yritysten rahoitus-, innovointi- ja kansainvälistymismahdollisuuksien parantamiseksi. Lisäksi eurooppalaisia pk-yrityksiä tukeva Small Business Act -aloite on pantava kaikilta osin täytäntöön. Pk-yrityksiä koskevat toimintalinjat olisi räätälöitävä perheyriyten, perinteisten pien- ja mikroyritysten, start-up- ja scale-up-yritysten ja muiden erityyppisten yritysten erilaisiin tarpeisiin unohtamatta yhteisötalouden yrityksiä. ETSK kehottaa komissiota myös käynnistämään kuulemisen pk-yrityksen määritelmästä.

2.4.7 ETSK pitää tärkeänä, että tuotannon ja kulutuksen uusia suuntauksia, esim. yhteistyö-, kierto-, jakamis- ja toiminnalliseen talouteen pohjautuvia malleja, sekä yhteisötalouden kehittämismahdollisuuksia tarkastellaan kokonaisvaltaisesti. Tällaisten uusien ja monimuotoisten mallien käyttöönottoa tulee edistää, mutta samaan aikaan on taattava tasapuoliset toimintaedellytykset ja eri alojen asianmukaisen lainsäädännön noudattaminen, jotta varmistetaan kansalaisten ja kuluttajien suojele ja turvataan työntekijöiden oikeudet.

2.4.8 Yhteisötalouden erityinen rooli huomioon ottaen ETSK toistaa kehotuksensa käynnistää kattava yhteisötalouden toimintasuunnitelma neuvoston joulukuussa 2015 antamien päätelmien ”Yhteisötalouden edistäminen Euroopan taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen veturina” mukaisesti.

2.4.9 Monitoiminnallisuuden, maatalousmallien monipuolisuuden ja kestäväen kehityksen olisi pysyttävä keskeisellä sijalla, kun seuraavan monivuotisen rahoituskehityksen puitteissa vastataan yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) rahoitus-, uudistus- ja yksinkertaistamistarpeisiin. Tarvitaan myös lisäpanostuksia maatalousalan tutkimukseen ja digitalisaatioon.

2.4.10 ETSK kehottaa komissiota tekemään maatalous- ja elintarvikepolitiikasta yhdennetympää ottaen huomioon myös tarpeen siirtyä kohti kiertotaloutta ja vähentää jyrkästi elintarvikejätteen määrää. Komission olisi myös annettava lainsäädäntöä hyvän kauppataivan vastaisten käytäntöjen kitkemiseksi elintarvikeketjusta.

2.4.11 Jotta alan toimijat ja maatalous voivat kehittyä kunnolla ja uudistua, poliittisen ja sääntelykehityksen on tarjottava vakaa ja ennakoitavissa oleva investointi- ja toimintaympäristö ja noudatettava paremman sääntelyn periaatteita kansalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi.

## 2.5 Kansainvälinen kauppa

2.5.1 ETSK kehottaa käymään aktiivisesti reiluja kauppaneuvotteluja muun muassa Japanin, Mercosurin ja ASEANin kanssa ja huolehtimaan jo solmittujen sopimusten sujuvasta täytäntöönpanosta ottaen huomioon ETSK:n aiemmin antamissa lausunnoissa esille otetut kysymykset. ETSK:n mielestä on tärkeää, että pantaessa täytäntöön komission ”Kaikkien kauppa” -tiedonantoa neuvottelut saatetaan päätökseen tasapainoisesti ja avoimuutta noudattaen. Tavoitteena tulee olla hyödyn tuottaminen yrityksille ja kansalaisille siten, että samanaikaisesti turvataan ympäristönsuojelu-, sosiaali-, työ-, kuluttajansuoja- ym. normit sekä julkiset palvelut. ETSK pitää kaiken kaikkiaan erittäin tärkeänä avoimuutta ja kansalaisyhteiskunnan ottamista alusta lähtien mukaan kauppasopimusneuvotteluihin sekä tällaisten sopimusten täytäntöönpanoon ja seurantaan.

2.5.2 ETSK toivottaa tervetulleiksi investoijien riitojenratkaisuun tehdyt parannukset, jotka sijoittajan ja valtion välisen riitojenratkaisun korvaava uusi järjestelmä tuo tullessaan, mutta kehottaa komissiota varmistamaan lisätoimin, että investointituomioistuin voi todella toimia riippumattomana kansainvälisenä oikeuslaitoksena.

2.5.3 Kahdenvälisen kauppaneuvotteluiden käyminen ei saisi heikentää EU:n sitoutumista WTO:hon ja vahvaan monenväliseen maailmanlaajuiseen sopimukseen. ETSK odottaa, että vuonna 2017 pidetyn WTO:n ministerikokouksen jatkoksi toteutetaan aktiivisia toimia esimerkiksi maatalouden ja sähköisen kaupankäynnin alalla. Lisäksi on kiireellisesti

arvioitava riskit ja mahdollisuudet kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta, jotta voidaan määrittää, millä tavoin monenvälisissä neuvotteluissa palvelukauppasopimuksesta (TiSA) ja ympäristöhyödykesopimuksesta (EGA) voidaan edetä. ETSK kehottaa niin ikään hyväksymään ja toteuttamaan ripeästi kaupan suojaamista koskevan EU:n politiikan uudistukset.

2.5.4 ETSK:n mielestä on tärkeää varmistaa, että kauppapolitiikka on yhdenmukaista YK:n kestävä kehityksen tavoitteiden, Pariisin ilmasopimuksen ja EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan kanssa. Tätä ajatellen olisi pyrittävä sisällyttämään kauppasopimuksiin kunnianhimoisia kauppaa ja kestävä kehitystä käsitteleviä lukuja, joissa edellytetään vahvoja kansalaisyhteiskunnan käyttöön tarkoitettuja seurantamekanismeja.

2.5.5 ETSK kehottaa lisäksi suorittamaan kansalaisyhteiskuntalähtöistä seuranta kaikkien sopimuksiin liittyvien näkökohtien osalta, myös sellaisten sopimusten yhteydessä, joissa ei erikseen määrätä yhteisestä seurantaelimestä, jossa kansalaisyhteiskunta on edustettuna. ETSK:n asiantuntemuksesta on ainutlaatuisia etua tällaisessa työssä.

2.5.6 ETSK kehottaa myös keskustelemaan kansalaisyhteiskunnan kanssa ehdotettua monenvälistä investointituomioistuinta koskevasta vaikutustenarvioinnista ja tuomioistuimen käytännön toteutuksesta.

### 3. Unionin sosiaalisen ulottuvuuden kehittäminen

#### 3.1 Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari

3.1.1 ETSK on pannut merkille komission tiedonannon Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista ja ehdotuksen julistukseksi Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista sekä pilarin tiimoilta tehdyt säädös- ja muut aloitteet. Se valmistele tästä paketista lausuntoja, jotka annetaan piakkoin.

3.1.2 Tässä vaiheessa ETSK viittaa Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista aiemmin antamaansa lausuntoon<sup>(1)</sup>, jossa se esitti pilarin kehittelyä koskevat yleistavoitteensa yhdistellen oikeudellisia ja muita välineitä, jotka liittyvät mm. työn tulevaisuuteen, oikeudenmukaisiin työehtoihin, työelämään, EU:n voimassa olevan säännösten täytäntöönpanon varmistamiseen ja sosiaalisiin investointeihin. Se totesi, että pilaria tulisi soveltaa kaikkiin jäsenvaltioihin, mutta katsoi, että euroaluetta varten saatetaan tarvita erityisiä välineitä tai mekanismeja. Komitea totesi, että pilarin täytäntöönpanon ja seurannan tärkeimmiksi välineiksi olisi otettava EU-ohjausjakso ja kansalliset uudistusohjelmat, ja kehotti määrittämään EU-ohjausjaksolla konkreettisia vertailuarvoja.

3.1.3 Työmarkkinoiden toimintapuitteiden tulee tukea uudenlaisia ja monimuotoisempia urapolkuja. Työelämässä tarvitaan erilaisia työvoiman hankkimistapoja ja erilaisia työskentelymuotoja. Tämä edellyttää soveltuvaa työsuhdeturvallainsäädäntöä, jossa asetetaan puitteet oikeudenmukaisille työehdoille ja edistetään rekrytointia kaikenlaisten työsopimusten puitteissa.

3.1.4 ETSK painottaa, että muuttuviin taito- ja osaamistarpeisiin vastaamiseksi on parannettava työpohjaista koulutusjärjestelmää, ammatillista koulutusta, mahdollisuuksia elinikäiseen oppimiseen sekä täydennys- ja uudelleenkoulutusta. Lisäksi olisi kehitettävä tapoja edistää sujuvaa siirtymistä työpaikasta toiseen ja työttömyysjaksoilta ja koulutuksesta työelämään, jotta työmarkkinoista saataisiin osallistavat.

3.1.5 ETSK toteaa, että EU:n tulevaisuus on vahvasti sidoksissa nuorten sukupolvien Eurooppa-hanketta kohtaa tuntemaan luottamukseen, ja korostaa tätä taustaa vasten, että komission olisi jänteitettävä toimiaan nuorisotyöttömyyden ja nuorten syrjäytymisen perimmäisiin syihin puuttumiseksi toden teolla.

3.1.6 ETSK peräänkuuluttaa toimenpiteitä sosiaalisten investointien tarpeen tyydyttämiseksi, jotta edistettäisiin osallistavaa kasvua ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Olisi investoitava ihmisiin sekä sosiaaliseen infrastruktuuriin ja sosiaalipalveluihin. On syytä pohtia tarkemmin, miten "Junckerin ohjelma 2" voidaan yhdistää sosiaalisten investointien paketin tavoitteisiin mm. ESIR-rahaston kautta. Lisäksi ETSK on toivonut Euroopan sosiaalista investointisopimusta, jolla tuettaisiin sosiaalisia uudistuksia ja sosiaalisia investointeja ja autettaisiin saamaan aikaan uutta taloudellista, sosiaalista ja alueellista lähentymistä. Myös vuotuisessa kasvuselvityksessä olisi painotettava sosiaalisia investointeja.

<sup>(1)</sup> Lausunto komission tiedonannosta "Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevan kuulemisen käynnistäminen", 25. tammi-kuuta 2017 (EUVL C 125, 21.4.2017, s. 10).

3.1.7 Euroopan sosiaalirahasto olisi vastaisuudessaakin pidettävä merkittävänä ERI-rahastojen osana, ja sen yhteydessä olisi kiinnitettävä erityistä huomiota haavoittuvassa asemassa olevien väestöryhmien (esim. nuorten, maahanmuuttajien ja pakolaisten, vammaisten) koulutuksen ja työelämään pääsyn edistämiseen. Uusien Erasmus-prosessien vakiinnuttaminen ja käyttöönotto on toteutettava systemaattisemmin ja eri tahoja enemmän osallistaen. ETSK toistaa lisäksi kehotuksensa varmistaa, että kaikki nuoret voivat hyödyntää EU:n vaihto-ohjelmia.

3.1.8 Vaikka köyhyyden vähentäminen kuuluu ensisijaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan, ETSK huomauttaa, että köyhyyden vähentämistä olisi järjestelmällisesti edistettävä EU-ohjausjakson kautta, että akateemista tutkimusta ihmisarvoiseen elämään tarvittavista "viitebudjeteista" olisi tuettava jatkossakin, että esimerkiksi köyhyyden ja eriarvoisuuden määrittämistä varten olisi oltava vertailukelpoisia yhteisiä mittareita ja että kaikista kansallisissa uudistusohjelmissa ja maakohtaisissa suosituksissa ehdotetuista uudistushankkeista olisi veloitettava tekemään sosiaalisten vaikutusten arviointi. ETSK on myös suosittanut, että perustettaisiin köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaan keskittyvä yhdenmies EU:n rahasto, joka nojautuu vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston ja Euroopan sosiaalirahaston toiminnasta saatuihin kokemuksiin. Eurooppa 2020 -strategia olisi lisäksi nivottava Agenda 2030 -toimintaohjelman täytäntöönpanoon.

## 3.2 *Kuluttajien ja kansalaisten oikeudet*

3.2.1 ETSK kehottaa komissiota seuraamaan huolellisesti EU:n perusarvojen ja -periaatteiden noudattamista kaikissa jäsenvaltioissa ja vahvistamaan menettelyjä demokratian, oikeusvaltioperiaatteen, perusoikeuksien, ihmisoikeuksien ja oikeuden saatavuuden periaatteen suojelemiseksi ja puolustamiseksi.

3.2.2 Kuluttajapolitiikka liittyy läheisesti ihmisten intresseihin ja voi siten vaikuttaa siihen, miten tärkeänä he pitävät EU:n yhdentymisprosessia. ETSK kehottaa komissiota varmistamaan, että kuluttajien oikeuksia lujitetaan ja kunnioitetaan REFIT-prosessissa, digitaalisessa maailmassa sekä silloin, kun on kyse tuotteiden ja palvelujen turvallisuudesta. Komission olisi tehostettava toimenpiteitä, joilla pyritään poistamaan energia- ja kulutusköyhyys ja takaamaan nykyistä paremmin, että kaikki eurooppalaiset voivat hankkia elintarvikkeita ja saada palveluja. Komission olisi myös edistettävä kuluttajien oikeutta saada tietoa ja koulutusta, oikeutta osallistua ja oikeutta järjestäytyä etujensa ajamiseksi silloin, kun kuluttajia koskevia sääntöjä laaditaan.

3.2.3 Komission tulee saattaa päätökseen EU:n kuluttajapolitiikkaa monialaisena ja horisontaalisena kansalaisuuteen liittyvänä politiikkana koskevien keskeisten oikeudellisten ja muiden välineiden tarkistus ja esittää seuraavia kymmentä vuotta koskeva uusi toimintasuunnitelma kuluttajien suojelemiseksi ja puolustamiseksi.

3.2.4 ETSK kehottaa komissiota ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimiin sukupuolisyrittäjänsä ehkäisemiseksi työmarkkinoilla, koulutuksessa ja päätöksenteossa sekä sukupuoleen perustuvan väkivallan ehkäisemiseksi. ETSK kehottaa lisäksi komissiota laatimaan toimintasuunnitelman vähemmistöjen ja haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien suojelemiseksi. Sen avulla tulee edistää perusoikeuksien täysimääräistä kunnioittamista ja syrjinnän vastaisia toimia. Komission olisi voimistettava ponnisteluja yhdenvertaisen kohtelun periaatteiden täytäntöönpanoa koskevan direktiivin käsittelyn jatkamiseksi ja kiinnitettävä huomiota haavoittuvassa asemassa olevien lasten, naisten ja ikäihmisten oloihin sekä haavoittuvuuden uusiin muotoihin.

3.2.5 Komission olisi päivitettävä Euroopan vammaisstrategiaa YK:n puitteissa toimivan vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean suositusten mukaisesti ja sovellettava vammaisyleissopimusta ulkoisissa toimissaan ja ohjelmissaan. Tähän liittyen olisi otettava käyttöön kaikkien jäsenvaltioiden tunnustama EU:n vammaiskortti. Lisäksi olisi aloitettava vuosia 2020–2030 koskevan vammaisten oikeuksien eurooppalaisen toimintasuunnitelman valmistelu ja julistettava vuosi 2021 vammaisten oikeuksien eurooppalaiseksi teemavuodeksi.

3.2.6 Saavutettavuus olisi sisällytettävä yhtenä osana kaikkiin digitaalisia sisämarkkinoita koskeviin aloitteisiin. Komission tuleekin lisätä ponnistelujaan esteettömyyttä koskevasta eurooppalaisesta säädöksestä muiden toimielinten kanssa käytävien neuvottelujen saattamiseksi päätökseen. Matkustajien oikeuksia pitäisi niin ikään vahvistaa kiinnittäen erityishuomiota vammaisiin ja liikuntaesteisiin.

3.2.7 Komitea kannustaa lisäksi komissiota tukemaan kaikkien opintoasteiden oppilaitoksissa harjoitettavaa toimintaa, jonka tarkoituksena on auttaa oppilaita erottamaan väärittävät tieteelliset faktoista.

### 3.3 **Muuttoliike**

3.3.1 ETSK korostaa tarvetta tukea pakolaisia ja turvapaikanhakijoita ja auttaa heitä kotoutumaan. Se kannattaa Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän tehokasta uudistamista ihmisoikeuksista kiinni pitäen sekä aidosti kaikille jäsenvaltioille yhteisen järjestelmän perustamista. Se suosittaa myös, että uudelleensijoittamisessa ja humanitaaristen viisumien myöntämisessä pakolaisille edistytään, jotta voidaan vastata todellisiin tarpeisiin. Se kehottaa komissiota seuraamaan pakolaisten jakamisesta jäsenvaltioiden kesken tehdyn sopimuksen täytäntöönpanoa.

3.3.2 ETSK kehottaa myös huolehtimaan siitä, että unionin ulkopuolisten muuttoliikkeen kauttakulku- ja lähtömaiden kanssa solmittujen kumppanuussopimusten tarkistuksen yhteydessä kunnioitetaan ihmisoikeuksia ja kansainvälistä oikeutta, sekä kehittämään rahoitusvälineitä muuttoliikkeen perimmäisiin syihin puuttumiseksi.

3.3.3 ETSK arvostaa komission voimassa olevien direktiivien arvioinnin muodossa tekemää työtä laillisten kanavien luomiseksi muuttoliikkeelle, mutta se perää pitkäjänteisempää työvoiman muuttoliikkeen hallinnointia, suunnitelmaa laillisten liikkumiskanavien kehittämiseksi ja tietojen vaihtoa työmarkkinoiden tarjoamista mahdollisuuksista. Ottaen huomioon Euroopan väestörakenteen ETSK korostaa, että pakolaisten ja maahanmuuttajien integrointi työmarkkinoille tulee nähdä haasteen sijasta mahdollisuutena. Investoiminen koulutukseen ja tarkoituksenmukaisiin tukijärjestelmiin on keskeistä työmarkkinoille pääsyn helpottamiseksi, jotta maahanmuuttajat saavat paremmat mahdollisuudet käyttää koko potentiaalinsa ja jotta näin voidaan hyödyntää heidän taitojaan, yrittäjähenkisyyttään ja dynaamisuuttaan. Komitea kiinnittää myös huomiota monimuotoisuuden ja ylipäättään erilaisten kulttuurien merkitykseen yhteiskunnassa.

3.3.4 ETSK katsoo, että kulttuuriperinnön eurooppalainen teemavuosi 2018 tarjoaa ainutlaatuisen tilaisuuden innostaa kaikki toimijat liikkeelle populismia ja nationalismia vastaan ja levittää myönteistä sanomaa Euroopan tulevaisuudesta. Tässä yhteydessä voitaisiin myös tehostaa ihmisten valveuttamista siitä, että suhteessa pakolaisiin ja maahanmuuttajiin tarvitaan kulttuurien välistä ymmärtämystä.

### 3.4 **Sisäinen turvallisuus ja ulkopoliittikka**

3.4.1 ETSK kehottaa komissiota jatkamaan täytäntöönpanotoimenpiteitä, mm. ulkorajojen tehokasta valvontaa, eurooppalaisten suojelemiseksi terrorismin, järjestäytyneen rikollisuuden ja kyberrikollisuuden kaltaisilta turvallisuusuhilta.

3.4.2 Lisäksi komitean mielestä olisi tarpeen vahvistaa puolustusyhteistyötä. ETSK kannattaakin Euroopan puolustusunionin perustamista ja suhtautuu myönteisesti Euroopan puolustusalan toimintasuunnitelmaan.

3.4.3 Kun otetaan huomioon Yhdysvaltojen politiikan ennalta-arvaamattomuuden nostattamat haasteet sekä voimistuvan protektionismin ja yksipuolisten toimien vaara, ETSK kannustaa EU:ta toimimaan jatkossakin globaali-strategiansa mukaisesti, edistämään monenvälisyyttä Yhdistyneiden kansakuntien puitteissa ja pyrkimään aktiivisesti ehkäisemään konflikteja ja ratkomaan kansainvälisiä kriisejä. ETSK korostaa myös tarvetta tavoitteiden, toimintalinjojen ja resurssien yhä tiiviimpään koordinointiin jäsenvaltioiden välillä, jotta EU voi toimia entistä tuloksekkaammin maailmanlaajuisella tasolla.

3.4.4 EU:n kehitysyhteistyön olisi pohjaututtava Agenda 2030 -toimintaohjelman täytäntöönpanoon. Osoittaakseen johtajuutta EU:n olisi esiteltävä YK:n korkean tason poliittisessa foorumissa vapaaehtoisuudelta sisäisiä ja ulkoisia toimia, joita se on toteuttanut kestävän kehityksen tavoitteiden tiimoilta.

3.4.5 ETSK kannattaa foorumin perustamista työmarkkinavuoropuhelua varten Euroopan naapuruuspolitiikan puitteissa, jotta voidaan arvioida paremmin työmarkkinoiden tilannetta. Lisäksi se kehottaa EU:n jäsenvaltioita kehittämään yhteiseurooppalaisen tavan koordinoita sosiaaliturvajärjestelmiä EU:n ja eteläisten naapurimaiden välillä. Naapuruuspolitiikassa on tuotava selvästi esille epävakauden ja köyhyyden sekä eriarvoisuuden ja mahdollisuuksien puuttumisen välinen kytkös; nämä voivat lisätä alttiutta radikalisoitua ja jarruttaa demokratisoitumiskehitystä.

3.4.6 ETSK painottaa ulkoisten taloudellisten suhteiden ja kansainvälisen diplomatian merkitystä pyrittäessä takaamaan vakaus ja turvallisuus ja lisäämään niitä. Lisäksi se kannustaa EU:ta hyödyntämään kaikin puolin kulttuurin potentiaalista merkitystä kansainvälisissä suhteissa.

#### 4. Edellytysten luominen siirtymiselle vähähiiliseen talouteen ja kiertotalouteen

4.1 Kiertotaloutta koskeva toimintasuunnitelma olisi toteutettava yhdenmukaisesti ja johdonmukaisesti, ja tässä yhteydessä tulee hyödyntää mahdollisuuksia sovittava yhteen taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristönäkökohdat. ETSK kehottaa komissiota edistämään markkinavetoista toimintaa edesauttamalla innovointia, luomalla edellytyksiä toteuttaa edelläkävijähankkeita myös syrjäisillä ja taajama-alueilla ja edistämällä mahdollisuuksia laajentaa niitä myöhemmin sekä tarjoamalla mahdollistavan sääntelykehyksen. Komitea kiinnittää lisäksi huomion kiertotalouden ja muiden "uusien talousmallien" välisiin yhteyksiin.

4.2 Asianmukaista huomiota tulee kiinnittää myös nk. perinteisen ympäristöpolitiikan ja -lainsäädännön täytäntöönpanoon. Ne käsittävät jätehuollon ja ilman, vesien, maaperän sekä luonnon monimuotoisuuden suojelun. ETSK vetoaa komissioon, jotta se jatkaisi tätä työtä EU:n ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon arvioinnin puitteissa.

4.3 Vuoteen 2030 ulottuvat ilmastotavoitteet olisi pantava täytäntöön mahdollisimman kustannustehokkaasti. ETSK kehottaa tähän liittyen komissiota arvioimaan kattavasti nykyisiä vähähiilisyteen tähtäviä ohjauseinoja ja varmistamaan, että välineet ovat asianmukaisia ja että niitä käytetään mahdollisimman tehokkaasti.

4.4 Komission olisi myös tarkasteltava ilmastokysymyksiä ilmasto-oikeudenmukaisuuden näkökulmasta eli ottaen huomioon esimerkiksi tasa-arvoon, ihmisoikeuksiin ja köyhyyteen liittyvät kysymykset.

4.5 Ilmastodiplomatia on yhä edelleen tärkeä näkökohta, jota EU:n tulee edistää osana ilmastomuutoksen vastaista toimintaa. Kaikki suurimmat päästöjen aiheuttajat on saatava sitoutumaan tavoitteisiin, jotka ovat vähintään yhtä kunnianhimoisia kuin EU:n tavoitteet. ETSK kannustaa komissiota lisäksi ajamaan hiilen maailmanlaajuisesta hinnoittelusta, jotta saataisiin aikaan tasapuoliset toimintaedellytykset EU:n ulkopuolisiin kilpailijoihin nähden.

4.6 ETSK kehottaa komissiota laatimaan strategian unionin "ilmasto- ja hiilikädenjäljen" eli sen myönteisen vaikutuksen kasvattamiseksi maailmassa. Tämä vaatii innovointi- ja investointimyönteistä toimintaympäristöä ja ilmastoratkaisujen ja vähähiilisten tuotteiden viennille suotuisia kaupankäynnin edellytyksiä. Tällä tavoin EU voi antaa väkevän panoksen ilmastomuutos- ja ympäristöhaasteiden ratkaisemiseen ja vaikuttaa paljon laajemmin kuin toimimalla vain omien rajojensa sisäpuolella.

#### 5. Kansalaisyhteiskunnan voimaannuttaminen, osallistaminen ja kuuleminen

5.1 ETSK korostaa kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden keskeistä asemaa toimintalinjojen suunnittelun, täytäntöönpanon ja seurannan kaikissa vaiheissa ja kaikilla tasoilla, myös paikallistasolla. Tämä edellyttää kulttuurin muutosta ja EU:sta tehdyn sopimuksen 11 artiklassa jo vahvistetun kansalaisyhteiskunnan arvon tunnustamista EU- ja jäsenvaltioitasolla. Kyseisen artiklan mukaan EU:n toimielinten tulee käydä horisontaalista ja vertikaalista vuoropuhelua ja luoda sille edellytykset sekä kuulla laajasti eri tahoja. Lisäksi artikla muodostaa perustan eurooppalaisille kansalaisaloitteille. Nämä ovat toisiaan täydentäviä prosesseja, jotka eivät rajoita tarvetta kuulla ETSK:ta ja käydä työmarkkinavuoropuhelua.

5.2 ETSK seuraa tiiviisti kansalaisyhteiskunnan organisaatioita ja muita toimijoita EU:n toimielimistä ja jäsenvaltioista yhteen kokoavien ja osallistavien järjestelmällisen vuoropuhelun foorumien ja neuvoa-antavien foorumien (esim. kiertotalouden sidosryhmäfoorumi ja Euroopan muuttoliikefoorumi) toimintaa ja osallistuu siihen aktiivisesti. Komitea toivoo saavansa tukea aloitteilleen, jotka koskevat muutosfoorumin (sukupuolten tasa-arvo liikennealalla) ja (kansalaisaloitteeseen liittyvän) kansalaisosallistumisen institutionaalisen foorumin perustamista. Komission olisi REFIT-foorumin kaltaisia foorumeja muodostaessaan harkittava ETSK:n edustusta komitealle perussopimuksissa osoitettujen tehtävien mukaisesti ja huolehtien siitä, että komitean kokoonpano eli sen kolme ryhmää ovat edustettuina.

5.3 Edellä mainittujen aloitteiden lisäksi komissio on äskettäin avannut Contribute to law-making -verkkoportaalin, jonka kautta kerätään suuren yleisön näkemyksiä sekä organisaatioilta että yksityishenkilöiltä. ETSK suosittaa, että komissio tekee eron kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja yksityishenkilöiden esittämien kannanottojen välillä. Komission pitäisi tätä ajatellen kartoittaa sidosryhmäkenttää yhteistyössä ETSK:n kanssa, jotta saadaan määritettyä edustavat ja maantieteellisesti tasapainoiset kohderyhmät avoimuusrekisteriä hyödyntäen. Lisäksi komission olisi huolehdittava siitä, että vastaukset painotetaan laadullisesti ja määrällisesti. Komission tulee myös pyrkiä jatkuvasti parantamaan avoimuutta, saatavuutta, palautteen antamista ja raportointia osallistujille.

5.4 ETSK kehottaa komissiota kehittämään nykyistä strategisemman tavan soveltaa kyseisiä käytänteitä ja luomaan niitä varten järjestelmällisemmän institutionaalisen ja edustuksellisen perustan hyödyntäen EU-, valtio- ja aluetasolla nykyisin toimivien edustuksellisten neuvoa-antavien elinten voimavaroja. Komission olisi tehtävä tässä tiivistä yhteistyötä ETSK:n kanssa ja pyydettyä siltä pysyvän kansalaisvuoropuhelun tehokasta organisointia käsittelevä valmisteleva lausunto, jonka pohjalta voidaan myöhemmin antaa aiheita koskeva komission tiedonanto.

5.5 ETSK korostaa, että eurooppalaisen kansalaisaloitteen vaikuttavuutta on tarpeen parantaa komission ensimmäisen varapuheenjohtajan Frans Timmermansin antaman, kansalaisaloiteasetuksen tarkistamista koskevan ilmoituksen mukaisesti. On syytä tutkia esimerkiksi digitaalisten välineiden käytön kaltaisia uusia keinoja, joiden avulla voidaan lisätä eritoten nuorten ja haavoittuvassa asemassa olevien väestöryhmien osallistumista.

5.6 ETSK toteaa lopuksi, että komissio on ottanut huomioon monia näkökohtia, jotka komitea esitti vuoden 2017 työohjelmaa käsittelevässä kannanotossaan. Joitakin seikkoja ei sisällytetty työohjelmaan, minkä johdosta niihin viitataan myös tässä asiakirjassa. ETSK on valmis kommentoimaan komission vuoden 2018 työohjelman täytäntöönpanoa ja osallistumaan tiettyihin aloitteisiin liittyvään työhön vuoden kuluessa.

Bryssel 5. heinäkuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean päätöslauselma aiheesta ”Euroopan komission valkoinen kirja  
Euroopan tulevaisuudesta ja muu kehitys”**

(2017/C 345/02)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi täysistunnonsa 5. ja 6. heinäkuuta 2017 (heinäkuun 5. päivän kokouksessa) seuraavan päätöslauselman äänin 226 puolesta ja 16 vastaan 15:n pidättyessä äänestämästä.

**Kohti yhteistä tietoisuutta päämäärästä**

**ETSK:n näkemys Euroopan tulevaisuudesta <sup>(1)</sup>**

1. Euroopan yhteiskunta ja Euroopan kansalaiset haluavat uskottavan, legitiimin ja elinvoimaisen EU:n. Yli kymmenen vuoden ajan EU on kohdannut poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten sokkien aiheuttamia haasteita, jotka ovat antaneet aihetta kansalaisten synkkään asennoitumiseen ja epävarmuuteen. EU tarvitsee kattavia strategioita edistääkseen kansalaistensa hyvinvointia, vakaita ja kestäväällä pohjalla olevia investointeja sekä luovuutta ja yrittäjyyttä, supistaakseen rikkaiden ja köyhien välistä syvenevää kuilua ja poistaakseen köyhyyttä ja varallisuuteen liittyvää eriarvoisuutta. Nykyisen talouden elpymisen ei millään muotoa tulisi olla tekosyy toimimattomuudelle. ETSK kehottaa sitä vastoin painokkaasti pyrkimään tietoiseen ja yhtenäiseen etenemiseen luottamuksen vahvistamiseksi sekä keskittymään kansalaisia hyödyttäviin konkreettisiin tuloksiin ja Euroopan valtavaan potentiaaliin.

2. On vältettävä vääriä odotuksia. Tavoitteena tulisi ennen kaikkea olla EU, joka kykenee tarjoamaan kaikille täysipainoisia yhtäläisiä mahdollisuuksia. Taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristöön liittyvät tekijät liittyvät toisiinsa. On erittäin tärkeää luoda Euroopassa valmiudet mukautua syvälliseen muutosprosessiin ja ankaraan maailmanlaajuiseen kilpailuun sekä muokata tehokkaasti globalisaatiota EU:n arvojen mukaisesti.

3. Brysselin syyttämisen, jossa liian monet ovat olleet ja ovat edelleen mukana, on loputtava. Unionin toimielinten ja laajan sidosryhmäjoukon, johon kuuluvat työmarkkinaosapuolet ja kansalaisyhteiskunnan organisaatiot niin jäsenvaltioiden kuin EU:n tasolla, yhteinen sitoutuminen on välttämätöntä. ETSK painottaa, että EU:n päätösten oikeutus riippuu viime kädessä demokraattisen prosessin laadusta.

4. Tietä voidaan taittaa menestyksekkäästi eteenpäin vain, jos innoittajana on sama *yhteinen tietoisuus päämäärästä*, joka aikoinaan ilmensi unionin perustajien vakaumusta ja joka on heijastunut myöhemmin kaikissa tärkeimmissä kehityskuluissa. EU:n olisi hyödynnettävä käytössään olevia lainsäädäntävälineitä sekä ohjaus-, rahoitus- ja yhteistyötoimia, jotta EU voi edetä kaikissa toivotuissa ulottuvuuksissa. Lissabonin sopimus toimii suunnannäyttäjänä.

**Valkoisen kirjan skenaariot**

5. ETSK ei usko, että valinta skenaarioiden väliltä <sup>(2)</sup> on onnistunut tapa edistää *yhteistä tietoisuutta päämäärästä* tai määrittellä tuleva reitti. Ensinnäkään Eurooppa ei aloita tyhjistä. Näin ollen komission tulisi perustaa ehdotuksensa EU:n historian – sen saavutusten ja puutteiden – syvälliseen analyysiin arvokkaana lähteenä tulevaisuutta varten. Jäsenvaltioiden Rooman julistuksessa tekemät sitoumukset ovat myönteinen ja terve lähtökohta <sup>(3)</sup>. Viisi skenaariota on osoitettu jäsenvaltioille ja että niissä keskitytään institutionaalisiin muutoksiin, eikä niillä näin ollen ole välitöntä merkitystä Euroopan kansalaisille. Lisäksi ne vaikuttavat keinoitekoisilta.

6. ETSK:n mielestä ensimmäinen skenaario – jatketaan entiseen tapaan –, sellaisena kuin komitea sen ymmärtää, ei tule kysymykseen. Viides skenaario vaikuttaa monen mielestä houkuttevalta, mutta se on tällä hetkellä epärealistinen. Toinen skenaario, jossa keskitytään pelkästään sisämarkkinoihin, on aivan liian suppea. Neljäs skenaario edellyttää 27 jäsenvaltion välistä sopimusta, mikä saattaa johtaa EU:n lamaantumiseen ja edistää keskipakoisuuntauksia, jotka vaarantavat unionin tavoitteita ja arvoja. Kolmas skenaario, eriytetyn yhdentymisen – kuten tehostetun yhteistyön – mekanismit, voisi olla hyödyllinen väline poistettaessa esteitä tietyiltä aloilta ja edistettäessä myönteistä dynamiikkaa EU:n yhdentymisprosessissa.

<sup>(1)</sup> Käsillä oleva päätöslauselma, jonka Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi täysistunnonsa 5. heinäkuuta 2017, perustuu Euroopan komission puheenjohtajan Jean-Claude Junckerin 4. huhtikuuta 2017 ETSK:lle esittämään pyyntöön tuoda esiin Euroopan unionin tulevaan kehitykseen liittyviä Euroopan järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan ajatuksia ja painopisteitä *Euroopan tulevaisuutta käsittelevän valkoisen kirjan* pohjalta.

<sup>(2)</sup> Ks. Valkoinen kirja Euroopan tulevaisuudesta, maaliskuu 2017.

<sup>(3)</sup> 27 jäsenvaltion sekä Eurooppa-neuvoston, Euroopan parlamentin ja Euroopan komission johtajien 25. maaliskuuta 2017 antama julistus.

<http://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2017/03/25-rome-declaration/>

Kyseessä ovat kuitenkin pikemminkin välineet toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi kuin päämäärä sinällään. Vaikka niitä olisi suositeltava keinona päästä eroon lamaannuksesta tai toivottuna pidettävän EU:n lainsäädännön esteistä, ETSK korostaa kuitenkin yhtä lailla tarvetta edistää lähentymistä unionissa ja torjua pilkkoutumista ja jakolinjoja. Tämän vuoksi edelläkävijöiden tai katalysaattorimaiden välisen sopimuksen tulisi aina olla avoinna *halukkaille*, mutta ensisijaisesti olisi pyrittävä yhteiseen tietoisuuteen päämäärästä.

### **ETSK:n näkemys tulevaisuudesta**

#### **A. Menetelmä**

7. Strategisia aiheita tulisi asemoida yhteisestä näkökulmasta, jotta vältetään uhkaava *à la carte* -Eurooppa tai keskipakoisuusuntaukset. ETSK suosittaa kehitystä, jossa luodaan edellytykset poliittisen vallan jakamiseksi paremmin kaikilta osin. Kaikki tämä edellyttää ensi sijassa poliittista tahtoa, ja sen tulisikin olla keskeinen kysymys tulevaisuudesta käytävässä aidossa keskustelussa.

8. Perinteisestä kansallisen ja Euroopan tason välisestä jaosta tulisi luopua. Yhteiset haasteet ja toisiinsa tiiviisti kytköksissä olevat realiteetit Euroopassa korostavat yhteisen tehtävän tarvetta. Tämä edellyttää myös unionin kansalaisuuden tunnustamista jäsenvaltion kansalaisuuden rinnalla. Kaikkien yhteiskunnan tasojen on oltava mukana ja osallisina päätöksenteossa. Tavoitteiden tulisi olla yhteisiä, ja päätösten ja toimintapoliittikkojen vaikutusta tulisi arvioida järjestelmällisesti valtio-, alue- ja paikallistasolla kansalaisten tuen hankkimiseksi.

9. Euroopan parlamentilla (EP) on oltava keskeinen rooli muotoiltaessa Euroopan tulevaa suuntaa. Lisäksi on välttämättä edistettävä kansallisten parlamenttien sitoutumista sekä niiden vuorovaikutusta Euroopan parlamentin kanssa.

10. Keskeisiin tavoitteisiin on liityttävä jäsenvaltioiden välinen yhteisymmärrys

— tavoitteista, yhteisistä välineistä ja määräajoista: tärkeintä on yhteinen sanoma, jossa johdonmukaisuudella, avoimuudella, näkyvyydellä ja ennen kaikkea yhteisellä viestinnällä on perustava osa.

— neuvoston toivotusta uudistuksesta, jotta varmistetaan tehokkuus ja avoimuus, sekä komission riippumattomuudesta asioissa, jotka kuuluvat yksinomaisten toimivallan ja jaetun toimivallan piiriin, ja yhteisömenetelmän vahvasta painottamisesta.

— asianmukaisten kuulemisjärjestelyjen tarpeesta kaikkien sidosryhmien kanssa sekä oikeusvaltioperiaatteen huolellisesta täytäntöönpanosta ja noudattamisesta.

#### **B. Poliitikanalat**

11. Mikä tahansa vaihtoehto Euroopan tulevaisuutta varten valitaankaan, ETSK kannattaa yhtenäistä ja johdonmukaista Euroopan unionia. Integraatio syvenee monilla nykyisillä politiikanaloilla, ja ETSK kannattaa täysin tätä pitkän aikavälin prosessia. ETSK on aivan äskettäin esittänyt lähes kaikkia niitä koskevia yksityiskohtaisia huomioita ja ehdotuksia tulevaisuutta varten.

12. Sisämarkkinat ovat kaikissa taloudellisissa ja sosiaalisissa ulottuvuuksissaan ja kestäväen kehityksen mallin puitteissa Euroopan yhdentymisen välttämätön perusta. Niiden tulisi varmistaa aidosti tasapuoliset toimintaedellytykset. Vastaavasti myös talous- ja rahaliitto (EMU) on pidetty ratkaisevana askeleena eteenpäin. Merkittävästi edistymisestä huolimatta se on rakenteeltaan edelleen hauras. Talous- ja rahaliitto on EU:n tulevan kehityksen keskiössä, ja tämän vuoksi sen syventäminen on erittäin tärkeää. ETSK kannattaa asteittaista etenemistä kohti poliittista unionia, johon liittyy joukko makro- ja mikroekonomisia toimia ja säännöksiä sekä vahva sosiaalinen ulottuvuus. Talous- ja rahaliiton loppuunsaattaminen edellyttää aitoa talouden ohjausta ja hallintaa sekä EU:n hallinnoimaa rahoitusala, hallittuja uudistuksia asianomaisissa jäsenvaltioissa sekä yhteisiä lähestymistapoja työmarkkinapolitiikkaan. Parannetulla ohjauksella ja hallinnalla on vahvistettava edelleen perustaa lähentymisen ja solidaarisuuden edistämiseksi euroalueella. Erittäin pätevät julkiset palvelut EU:ssa voivat olla tässä tukena. Euroalueen tulisi aloittaa tiiviimpi yhteistyö muilla aloilla.



13. ETSK painottaa myös yhtenäisemmän hallintotavan, syvemmän yhdentymisen sekä jäsenvaltioiden täyden sitoutumisen tarvetta seuraavilla aloilla:

- Oikeudenmukaiseen kilpailuun perustuvassa koordinoitussa Euroopan teollisuuspolitiikassa on – myös veronkiertoa ehkäistäessä – varmistettava maakohtaisten lähestymistapojen sijaan yhteinen lähestymistapa, jotta koko EU:ssa parannetaan kilpailukyvyyn parantamisedellytyksiä sosiaalisessa markkinataloudessa, jossa varmistetaan kaikkien osapuolten sitoutunut osallistuminen yhteisymmärrykseen pyrkivään vuoropuheluun sekä investointien (ohjelmien) edistämiseen ja pk-yritysten tukemiseen.
- Edistetään ylöspäin etenevää sosiaalista lähentymistä – taloudellisen lähentymisen mallin mukaisesti – työllisyyden ja sosiaalisten tulosten kannalta panemalla täytäntöön Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari samalla kun kunnioitetaan jäsenvaltioiden toimivaltaa.
- Toteutetaan energiaunioni ja sen asianmukainen hallinto, sillä se on välttämätön todellisten yhteismarkkinoiden ja energiaturvallisuuden kannalta.
- Laaditaan tulevaisuuteen suuntautunut eurooppalainen strategia ja lainsäädäntökehys ilmastonmuutoksen torjumiseksi Pariisin sopimuksen pohjalta panoksena kansainvälisiin sopimuksiin sekä edistetään kestävä kehityksen toimintaohjelmaa Agenda 2030:a kaikessa EU:n politiikassa.
- Muodostetaan digitaaliset sisämarkkinat tulevan kilpailukyvyyn ja laadukkaiden työpaikkojen luomisen tärkeänä tekijänä. Samalla on ennakoitava digitaalisen muutoksen vaikutuksia työllisyyteen ja työmarkkinoihin.
- Tehostetaan unionin laajuisesti teknologia-, tutkimus- ja innovointistrategiaa.
- (Monenvälisessä) kauppapolitiikassa olisi avoimin neuvotteluin varmistettava markkinoiden avoimuus sekä yhteiskunnan ja ympäristön kannalta kestävä kehitys myös korostamalla tasa-arvoa kauppasuhteissa, jotta turvataan Euroopan intressit maailmassa, jossa esiintyy yhä enemmän protektionistisia suuntauksia.
- Luodaan eurooppalainen kuluttajapolitiikka kansalaisuuteen liittyvänä politiikkana.

14. ETSK katsoo, että EU:n tasolla on yhtä lailla puututtava järjestelmällisemmin sosiaalisiin kysymyksiin ja koulutukseen, jotta löydetään vakuuttavia ratkaisuja. Sosiaaliturvajärjestelmiin ja koulutukseen sovelletaan useimmiten toissijaisuusperiaatetta, ja niitä käsitellään näin ollen kansallisissa lainsäädäntä- ja päätöksentekomenettelyissä, joihin työmarkkinaosapuolet usein osallistuvat aktiivisesti. EU:n ja jäsenvaltioiden jaettu toimivalta on pantava paremmin täytäntöön sosiaalialalla. Koska työmarkkinajännitteet ovat lisääntyneet etenkin digitaalisen vallankumouksen, työmarkkinoiden rakenteellisten heikkouksien ja globalisaation vuoksi, ETSK kehottaa unionia vakuuttaviin toimiin, jotta voitaisiin lähentää tiettyjä sosiaalisia ja työolosuhteita ja -ehtoja ja auttaa edistämään laadukkaiden työpaikkojen luomista, oikeudenmukaista liikkuvuutta ja kansalaisten myönteistä sitoutumista. On kiinnitettävä erityistä huomiota nuoriin ja nuorisotyöttömyyteen. Työmarkkinaosapuolten ja koko kansalaisyhteiskunnan rooli sekä työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun merkitys ovat erityisen huomattavat.

15. EU:ssa on lisättävä taloudellista ja sosiaalista lähentymistä. Erot taloudessa, kulttuurissa ja sosiaaliturvajärjestelmien perinteissä on kuitenkin otettava huomioon. ETSK korostaa, että EU:n ei tulisi jäädä toimeentomaksi vaan että sen tulisi kantaa selkeästi määritelty vastuunsa. Ennen kuin voidaan viitoittaa yhteinen tie eteenpäin, tarvitaan työmarkkinaosapuolten (ja muiden sidosryhmien) välisiä asianmukaisia keskusteluja. Lisäksi ETSK painottaa, että jäsenvaltioiden on tärkeää panna sosiaaliala-asetukset EU:n direktiivit tehokkaasti täytäntöön.

16. Myös koulutus kuuluu toissijaisuusperiaatteen piiriin. On kuitenkin kiistatonta, että Euroopan sosiaalinen ja taloudellinen tulevaisuus ja kansalaisten sitoutuminen liittyvät tiiviisti ajanmukaisiin koulutusjärjestelmiin kaikilla tasoilla. Nuoremman sukupolven tulevaisuus riippuu vahvasti koulutuksesta. Osaaminen on avainasemassa niin nuorten kuin vanhempien sukupolvien kohdalla. EU:n on tämän vuoksi osallistuttava käynnissä olevaan ajanmukaistamisprosessiin aktiivisesti. Koulutuksella on myös merkittävä rooli EU:ta koskevassa viestinnässä. ETSK korostaa, että perus- ja keskiasteen oppilaitoksissa tarvitaan asianmukaista tietoa ja opetusta EU:sta ja myös eurooppalaisista arvoista ja Euroopan kansalaisuudesta.

17. Henkilöiden vapaa liikkuvuus Schengen-alueella on otettava uudelleen käyttöön. Tämä tarkoittaa lähtökohtaisesti sitä, että yhteisiä rajoja on valvottava tehokkaammin. Samaan aikaan on torjuttava kansainvälisen terrorismin valitettavaa kasvua, sillä siihen liittyy murhien lisäksi myös kyberrikollisuutta, ja se on kansalaisten epävarmuuden yksi vakava syy. Poliisivoimien ja oikeusviranomaisten yhteistyötä tarvitaan enemmän kuin koskaan aiemmin.

18. Kyseiset alat ovat suoraan sidoksissa ulkopoliittikaan sekä toimintakykynsä menettävistä valtioista ja sisällissodista Euroopan naapurustossa johtuviin akuutteihin ongelmiin, samoin kuin tästä aiheutuviin muuttovirtoihin, jotka jättävät nykyisin varjoonsa muut eurooppalaiset kysymykset. ETSK suhtautuu erittäin myönteisesti yhteiseen muuttoliikepolitiikkaan, jonka avulla varmistetaan pakolaisten suojelu kansainvälisen oikeuden mukaisesti; yhteiseen turvapaikkajärjestelmään, laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjuntaan sekä EU:hun tulon mahdollistavien laillisten reittien edistämiseen. Tässä yhteydessä EU:n on luotava asianmukaisia kumppanuuksia naapurimaiden kanssa ja etenkin käynnistettävä uudelleen todellinen Euro–Välimeri-politiikka.

19. Eurooppa on enemmän kuin koskaan sitten vuoden 1945 tilanteessa, jossa sen on vastattava haasteeseen huolehtia itse omista asioistaan. Suhteet Natoon ja Yhdysvaltoihin sekä Euroopan unionin naapurustossa esiintyvien ongelmien tehokas yhteinen eurooppalainen hallinta edellyttävät kaikki pikaisesti EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan syventämistä, sillä onnistuminen sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden toteuttamisessa riippuu väistämättä juuri siitä.

Bryssel 5. heinäkuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

## LAUSUNNOT

## EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

## 5. JA 6. HEINÄKUUTA 2017 PIDETTY ETSK:N 527. TÄYSISTUNTO

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Pk-yrityksiä hyödyttävien EU:n toimintapolitiikkojen tehostaminen”****(oma-aloitteinen lausunto)**

(2017/C 345/03)

Esittelijä: **Milena ANGELOVA**

Komitean täysistunnon päätös	21.1.2016
Oikeusperusta	työjärjestyksen 29 artiklan 2 kohta
Vastaava erityisjaosto	”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	7.6.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	6.7.2017
Täysistunnon numero	527
Äänestystulos	157/1/4
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

**1. Päätelmät ja suositukset**

1.1 ETSK on erittäin tyytyväinen siihen, että pk-yritysten on ilmoitettu olevan keskeisellä sijalla EU:n talouspolitiikassa. Komitea antaa arvoa sille, että niiden tueksi on viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana annettu monia säädöksiä ja osoitettu runsaasti rahoitusta. ETSK yhtyy kuitenkin pk-yritysyhteisön usein ilmaisemaan näkemykseen, jonka mukaan sekä pk-yrityspolitiikan muotoilussa että toteuttamisessa on edelleen huomattavaa tehottomuutta, mikä heikentää olennaisesti tukitoimenpiteiden vaikutusta.

1.2 ETSK:n äskettäiset tutkimukset<sup>(1)</sup> ovat osoittaneet, että Euroopan lukuisia pk-yrityksiä kohdellaan EU:n pk-yrityspolitiikassa ja nykyisissä tukimekanismeissa homogeenisena ryhmänä eikä pk-yrityksen määritelmän piiriin kuuluvien yritysten monien alaryhmien erilaisia tarpeita valitettavasti eroteta toisistaan. Esimerkit räätelöidyistä tukimekanismeista ovat melko harvinaisia. Yleispätevän toimintamallin soveltaminen EU:n pk-yrityspolitiikan kehittämisessä on keskeinen ongelma, jonka vuoksi toimintapolitiikoilla ei saada kaikilta osin aikaan tavoiteltua vaikutusta pk-yrityksiin<sup>(2)</sup>. Tulevan, pk-yritysten määritelmän tarkoituksenmukaisuutta koskevan julkisen kuulemisen lisäksi onkin erittäin suositeltavaa tehdä pk-yrityspolitiikkaa paremmin tunnetuksi ja ottaa pk-yritysten erityistarpeet tarkemmin huomioon.

1.3 ETSK varoittaa, että byrokraattinen toimintamalli ja monimutkaiset hallinnolliset säännöt ovat edelleen yleisiä EU:n pk-yrityspolitiikassa ja nykyisissä tukimekanismeissa, vaikka unionitasolla pyritään jatkuvasti hallinnollisen taakan minimointiin. EU:ssa toimivat pk-yritykset kokevat usein, että asioista vastaavilla virkamiehillä ei ole minkäänlaista käsitystä

<sup>(1)</sup> ETSK:n tutkimukset aiheista Assessment of the effectiveness of the EU's SMEs policies 2007–2015 (Arviointi EU:n pk-yrityspolitiikan tehokkuudesta vuosina 2007–2015, tammikuu 2017) ja ”Pk-yritysten ja markkina-arvoltaan keskisuurten yritysten (mid-caps) rahoituksensaanti kaudella 2014–2020: mahdollisuudet ja haasteet” (toukokuu 2015), jäljempänä ”ETSK:n tutkimukset”.

<sup>(2)</sup> Lainatakausjärjestely (LGF) ja kaikki yritysten kilpailukykyä ja pk-yrityksiä koskevan ohjelman (COSME) rahoitusvälineet ovat hyviä esimerkkejä räätelöidyistä tukimekanismeista.

niiden käytännön liiketoiminnasta. Valtaosa EU:n tukimekanismeista ei näytä soveltuvan pk-yritysten kipeään tarpeeseen löytää nopeita, selkeitä ja tehokkaita ratkaisuja.

1.4 ETSK on huolissaan siitä, että viestinnän puutteiden vuoksi useimmilla pk-yrityksillä – lähinnä pien- ja mikroyrityksillä – ei ole tietoa EU:n tukivälineistä ja -verkostoista. Tilannetta voidaan korjata siten, että tehostetaan valistustoimintaa, lisätään tukitoimia, joilla autetaan aiempaa useampia pk-yrityksiä saamaan oikeaa tietoa, huolehditaan virallisten tahojen yhä tiiviimmistä yhteydestä pk-yritysten kanssa tehtävään yhteistyöhön erikoistuneisiin keskeisiin paikallisiin välittäjätahoihin (työnantaja- ja pk-yritysjärjestöt, kauppakamarit) valtio- ja aluetasolla ja tarjotaan helpokäyttöisempää ja yritysten tarpeisiin räätälöityä tukea. Useimmat tarjolla olevat välineet ovat muodoltaan ja sisällöltään liian monimutkaisia, epäselviä ja byrokraattisia vastatakseen pk-yritysten tarpeita. Jotta asiaan voidaan puuttua, ETSK kehottaa Euroopan komissiota ja jäsenvaltioita hyödyntämään EU-ohjausjaksoa parhaalla mahdollisella tavalla, noudattamaan kumppanuusperiaatetta järjestelmällisesti ja kaikkialla<sup>(3)</sup> ja soveltamaan velvoitetta osallistaa pk-yrityksiä edustavat EU-, valtio- ja aluetason organisaatiot pk-yrityspolitiikan ja tukitoimenpiteiden suunnitteluun, toteutukseen ja seurantaan. Maakohtaisissa suosituksissa olisi kiinnitettävä jatkuvasti huomiota pk-yrityksiä koskevaan tukipolitiikkaan toimintalinjojen asianmukaisen muotoilun, tehokkaan täytäntöönpanon sekä tulosten määrällisen ja laadullisen mittauksen varmistamiseksi.

1.5 ETSK pahoittelee, että EU:n pk-yrityspolitiikan etenemisen seuranta on edelleen hajanaista. Vaikka pk-yritysten liiketoiminnasta pidetään kattavasti kirjaa, EU:n tukitoimenpiteiden vaikutuksia liiketoimintaan ja sitä, missä määrin pk-yritysten kehityksen muutosten voidaan katsoa johtuvan näistä toimenpiteistä, ei kirjata ylös. Saatavilla oleva tieto on lähinnä määrällistä, eikä sen avulla pysty muodostamaan käsitystä laadullisista näkökohdista. Siksi sen pohjalta ei voida arvioida kunnolla politiikan ja tukivälineiden tuloksellisuutta ja tehokkuutta<sup>(4)</sup>.

1.6 Aiempien lausuntojensa mukaisesti ETSK ilmaisee huolensa siitä, että eurooppalaisia pk-yrityksiä tukevan Small Business Act -aloitteen täytäntöönpano on vielä pahasti kesken<sup>(5)</sup>. Saavutukset vaihtelevat aloittain, ja yrittäjyyden, sisämarkkinoiden ja rahoituksen saannin osalta tulokset ovat muita heikompia. Osaamisen ja innovoinnin sekä valtion hankintatoiminnan ja muiden julkisten hankintojen suhteen tilanne on itse asiassa huonontunut vuoden 2008 jälkeen<sup>(6)</sup>. On selvää, että jäsenvaltioita olisi kehotettava ryhtymään asianmukaisiin toimiin ja soveltamaan Small Business Act -periaatteista pk-yrityksiin vaikuttavan politiikan ja lainsäädännön suunnittelussa ja täytäntöönpanossa.

## 1.7 Erityissuositukset

1.7.1 EU:n pk-yrityspolitiikassa olisi tunnustettava eurooppalaisten pk-yritysten heterogeenisuus ja monimuotoisuus. Sen yhteydessä olisi selvitettävä mikroyritysten, perheyriyten ja ”perinteisten” yritysten, yhteiskunnallisten yritysten, vapaiden ammattinharjoittajien, itsenäisten ammattinharjoittajien ja kaikkien muiden oikeudellisilta muodoiltaan ja toimintamalleiltaan hyvin erilaisten alaryhmien erityistarpeet, jotta niiden kasvun tueksi voidaan tarjota asianmukainen valikoima poliittisia toimenpiteitä.

1.7.2 ETSK ehdottaa, että komissio arvioi, vastaako pk-yritysten nykyinen määritelmä viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana ilmennytää pk-yritysten heterogeenisuutta, alakohtaista dynamiikkaa, erityispiirteitä ja monimuotoisuutta<sup>(7)</sup>. ETSK kaipaa näkyvää, koordinoitua ja johdonmukaista horisontaalista pk-yrityksiä hyödyttävää politiikkaa, joka pohjautuu monivuotiseen toimintasuunnitelmaan.

1.7.3 Pk-yritysten tukemiseen tarkoitettut EU:n välineet olisi muokattava yrityksille ymmärrettävään ja käyttökelpoiseen muotoon, jotta ne täyttäsivät tarkoituksensa ja siis edistäisivät kasvua ja työllisyyttä. Jotta tukimekanismien liialliseksi havaittuun monimutkaisuuteen voidaan puuttua, on tärkeää pyytää apua ja neuvoa pk-yrityksiä edustavilta organisaatioilta, jotka tuntevat pk-yritysten tarpeet parhaiten. Näin voidaan huolehtia siitä, että EU:n pk-yrityspolitiikka on yritysten kannalta ymmärrettävää ja tarkoituksenmukaista. Pk-yritykset pitävät kansallisia työmarkkinaosapuolia tällä hetkellä tärkeinä myönteisinä toimijoina, joiden kautta ne voivat tuoda esiin näkemyksiään siitä, miten pk-yritysten tukipolitiikkaa

<sup>(3)</sup> Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 säännösten (5 artikla) mukaisesti, kehitetty edelleen asetuksessa (EU) N:o 240/2014.

<sup>(4)</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp2\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp2_final_en.pdf), s. 31.

<sup>(5)</sup> EUVL C 229, 31.7.2012, s. 49, ja EUVL C 181, 21.6.2012, s. 125.

<sup>(6)</sup> 2016 SBA Factsheet. SBA Profile. Performance measured by the SBA indicators.

<sup>(7)</sup> Esimerkiksi Yhdysvaltojen pk-yrityksiä tukeva virasto (Small Business Administration) asettaa kriteerinsä paitsi yrityksen omistusrakenteen, tulojen ja henkilöstömäärän myös sen taloudellisen toiminnan pohjalta. Tämä helpottaa asiaan liittyvien teollisuuspolitiikkojen soveltamista.

tulisi parantaa, ja kehottavat ottamaan työmarkkinaosapuolet aktiivisemmin mukaan kansallisiin uudistusohjelmiin. Työmarkkinaosapuolten samoin kuin pk-yritysjärjestöjen, kauppa- ja teollisuuskamareiden ja muiden pk-yritysasioissa välittäjätahoina toimivien organisaatioiden roolia olisikin vahvistettava.

1.7.4 EU:n pk-yrityspolitiikassa olisi pyrittävä entistä ponnekkaammin tiedottamaan pk-yrityksille, erityisesti kaikista heikoimmassa asemassa oleville alaryhmille, kuten yksinyrittäjille ja mikroyrityksille, vähäisiä innovointimahdollisuuksia omaaville perinteisille yrityksille, syrjäisillä alueilla sijaitseville yrityksille jne.<sup>(8)</sup>, tarjolla olevista tukimahdollisuuksista. Keskeisiä tukiverkostoja olisi pidettävä yllä ja tehtävä tunnetuksi, ja niitä olisi kehitettävä entistä helppokäyttöisemmiksi ja kattavammiksi pk-yritysten kannalta. Komission olisi harkittava tarkoin mahdollisuutta huolehtia nykyisten tukiverkostojen koordinoinnista yhteisen keskitetyn järjestelmän puitteissa kunkin jäsenvaltion tilanne huomioon ottaen.

1.7.5 On ratkaisevan tärkeää luoda vahvoja useiden toimijoiden välisiä kumppanuuksia – pk-yritysohjeita – työmarkkinaosapuolten ja pk-yritysten ongelmia käsittelevien julkisten ja yksityisten sidosryhmien kanssa valtio- ja aluetasolla. Vuorovaikutuksen tiivistäminen pk-yrityksiä edustavien organisaatioiden kanssa, jotka tuntevat pk-yritysten tarpeet parhaiten, etenkin valtio- ja aluetasolla on välttämätöntä pk-yritysten ja EU:n tukimekanismien välisten viestintäongelmien ratkaisemiseksi. Lisäksi se voi tarjota uuden ja tehokkaan kanavan saavuttaa pk-yritykset, jos olemassa olevia tukivälineitä tehdään tunnetuksi ja asetetaan käyttöön ennen kaikkea työnantajaorganisaatioiden, kauppa- ja teollisuuskamareiden, pk-yritysjärjestöjen ja ammatti- tai ammattialajärjestöjen paikallistoimipisteiden välityksellä.

1.7.6 Pk-yritysten kannalta parhaisiin tuloksiin päästään, kun paikallisviranomaiset tekevät yhteistyötä pk-yrityksiä edustavien organisaatioiden kanssa politiikkaa laadittaessa ja toteutettaessa. Nykyinen suuntaus käyttää välittäjätahoina lähinnä pankkeja ei ole paras vaihtoehto. Pankkien tulisi olla rahoituksen välittäjiä, mutta kaikilta muilta osin (politiikan muotoilu, tiedotus, tukitoiminta jne.) edustavat pk-yritysorganisaatiot soveltuvat tehtävään paremmin. ETSK kehottaakin komissiota kehittämään toimenpiteitä, joilla tuetaan pk-yritysorganisaatioita pk-yrityspolitiikan toteuttamisessa ja tarkoituksenmukaisen tiedon välittämisessä pk-yrityksille. Tähän kuuluu myös taloudellisen tuen tarjoaminen.

1.7.7 ETSK kehottaa tekemään Small Business Act -aloitteesta ja sen yhteydessä vahvistetuista kahdesta periaatteesta – ”pienet ensin” -periaate ja yhden kerran periaate – oikeudellisesti sitovia. Yhden kerran periaatteen soveltamisen ei kuitenkaan pitäisi vaikuttaa sijaintimaiden oikeuteen varmistaa, että liiketoiminnan harjoittamisen edellyttämät oikeudelliset ja ammatilliset vaatimukset täyttyvät. Kumppanuusperiaate olisi ulotettava koskemaan kaikkia lainsäädäntämenettelyjä, joilla on välitöntä tai välillistä vaikutusta pk-yrityksiin. Käytännössä pk-yritysohjeiden vuotuiset tapaamiset EU- ja jäsenvaltiotasolla ovat erittäin suotavia.

## 2. Pk-yritykset – EU:n talouspolitiikan pääpainopiste

2.1 Pk-yrityksiä tukevat EU:n toimenpiteet<sup>(9)</sup> ovat tarpeen, koska eurooppalaiset pk-yritykset joutuvat muualla maailmassa toimivista pk-yrityksistä poiketen noudattamaan sekä kansallista että EU:n lainsäädäntöä, josta on ”pienet ensin” -periaatteen vastaisesti usein päätetty ilman että pk-yrityksiä edustavia organisaatioita on todella kuultu. Tämä lisää tuntuvasti yritystoiminnan edellyttämiä ponnisteluja ja kustannuksia, vaikka pk-yritysten henkilöstö- ja tekniset resurssit ovat muutenkin rajalliset.

2.2 Komissio lanseerasi ”pienet ensin” -periaatteen ja yhden kerran periaatteen vuonna 2008, mikä oli ratkaiseva askel Euroopan 23 miljoonan pk-yrityksen kilpailukyyn ja liiketoimintaympäristön parantamiseksi<sup>(10)</sup>. ETSK on tukenut tätä pyrkimystä voimakkaasti<sup>(11)</sup> mutta varoittaa, että jos Small Business Act -aloite ei ole oikeudellisesti sitova eikä kaikilla hallintotasoilla (EU, jäsenvaltiot ja alueet) ole velvollisuutta soveltaa sitä, se jää pelkäksi poliittiseksi julistukseksi.

<sup>(8)</sup> Pk-yritysten eri näkökohtia kuvataan erittäin hyvin seuraavassa asiakirjassa: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp2\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp2_final_en.pdf), s. 20.

<sup>(9)</sup> Pienyrityksiä koskeva eurooppalainen peruskirja (2000).

<sup>(10)</sup> COM(2008) 394 final.

<sup>(11)</sup> EUVL C 27, 3.2.2009, s. 7, EUVL C 224, 30.8.2008, s. 32, ja EUVL C 182, 4.8.2009, s. 30.

2.3 Small Business Act -aloitteen täytäntöönpanoa arvioitiin ja aloitetta ajantasaistettiin vuonna 2011<sup>(12)</sup>, mutta päätelmät sen todellisesta vaikutuksesta eivät olleet kovin rohkaisevia ja antoivat aihetta lisätoimiin<sup>(13)</sup>. ETSK on toistuvasti tehnyt ehdotuksia pk-yrityksiä hyödyttävien toimintapolitiikkojen tehostamiseksi<sup>(14)</sup>. Tätä nykyä kaikella EU:n politiikalla on vaikutusta pk-yrityksiin, joten ne tarvitsevat todellista horisontaalista, näkyvää, koordinoitua ja johdonmukaista politiikkaa, jonka muotoilun ja toteuttamisen on oltava tuloksekasta ja tehokasta<sup>(15)</sup>.

2.4 Pk-yrityspolitiikassa ei oteta huomioon pk-yritysten eri luokkien erilaisia tarpeita. Poliittikan muotoilun ja toteuttamisen tehostaminen edellyttää melkoisesti kartoitustyötä kohderyhmien erottamiseksi toisistaan nykyistä tarkemmin ja ratkaisujen kohdentamiseksi ja räätälöimiseksi niiden erityistarpeiden mukaisesti. Jaottelukriteerit voisivat pohjautua paitsi kokoon (esim. mitä pienempi yritys on, sitä vaikeampi sen on yleensä saada rahoitusta ja sitä enemmän se tarvitsee neuvoja, ohjausta ja mentorointia), myös sijaintiin (kaupunki vai pieni kunta tai syrjäinen maaseutualue), elinkaaren vaiheeseen (start-up, scale-up), toimialaan (teollisuus, kauppa, maatalous, matkailu jne.) tai muuhun vastaavaan tekijään.

2.5 Small Business Act -aloitteen tarkistamiseksi on jo tehty merkittävää valmistelutyötä. REFIT-ohjelman avulla on ryhdytty tekemään paljon kaivattuja parannuksia EU:n lainsäätöpuutteisiin ja vähentämään hallinnollisia esteitä. Voimassa olevan EU-lainsäädännön määrä on vuosien kuluessa noussut 19 875 asiakirjaan<sup>(16)</sup>. Näistä 1 527 sisältää pk-yrityksiin liittyviä säännöksiä, jotka koskevat lähinnä seuraavia asioita: valtiontuki (343), kilpailu (293), sisämarkkinat (217), tutkimus ja teknologian kehittäminen (133) ja talousarvio (117).

2.6 Viimeaikaiset ETSK:n tutkimukset osoittavat, että useiden aloitteiden käynnistämisestä huolimatta EU:n pk-yrityspolitiikka kaipaa tuntuva tarkistusta tukitoimenpiteiden monipuolistamiseksi, sovellettavien sääntöjen yksinkertaistamiseksi sekä pk-yritysten ja niitä edustavien organisaatioiden kanssa tehtävän yhteistyön ja viestinnän optimoimiseksi, jotta pk-yritysten kirjo ja erilaiset tarpeet voidaan ottaa tehokkaasti huomioon. Alueiden rooli erityisesti pk-yrityksiin vaikuttavan EU-politiikan ja -lainsäädännön täytäntöönpanossa kasvaa huomattavasti<sup>(17)</sup>.

### 3. Pk-yritysten tukipolitiikka – haasteet ja mahdollisuudet

3.1 Pk-yritykset kohtaavat erilaisia yhä suurempia haasteita:

- jatkuvasti kiristynvä kilpailu ja markkinoiden globalisoituminen
- uuden teknologian kehittymisen, esim. laajalle levinneen digitalisaation (teollisuus 4.0), kiertotalouden ja jakamistalouden seurauksena syntyvät uudet liiketoimintamallit
- Euroopan väestökehityskriisistä, väestön ikääntymisestä ja muuttoliikkeestä johtuva osaavan ja pätevän työvoiman puute.

3.2 Pk-yritykset muodostavat jokseenkin heterogeenisen ja monimuotoisen ryhmän. Ne voidaan erottaa toisistaan koon, elämänsäkaaren vaiheen, sijainnin, omistusmuodon, toimialan tai muun vastaan tekijän perusteella, ja niiden tukitarpeet vaihtelevat melkoisesti sen mukaan, mihin alaluokkaan yritys kuuluu. Oma erityiskohtelua vaativa ryhmänsä ovat yksinyrittäjät (melkein 50 prosenttia kaikista pk-yrityksistä), jotka on lähes suljettu tukitoimenpiteiden soveltamisalan ulkopuolelle. Tämän erittäin heikossa asemassa olevan pk-yritysten ryhmän toiminnan ja menestymisen edistämiseksi olisi myös puututtava asianmukaisesti näennäiseen itensäseen ammatinharjoittamiseen.

3.3 Tätä taustaa vasten tarkasteltuna tukipolitiikan muotoilu pelkästään tuettavien yritysten koon pohjalta saattaa olla vanhanaikaista ja liian ylimalkaisesti kohdennettua eikä se välttämättä vastaa eri pk-yrityksiryhmien erilaisia tarpeita. ETSK on lausunnoissaan korostanut jatkuvasti, että Euroopassa tarvitaan paremmin kohdennettua ja tarkemmin määriteltyä pk-yritysten tukipolitiikkaa<sup>(18)</sup> ja että pk-yritysten määritelmää on syytä tarkistaa, jotta se heijastaa paremmin pk-yritysten

<sup>(12)</sup> COM(2011) 78 final.

<sup>(13)</sup> EUVL C 376, 22.12.2011, s. 51.

<sup>(14)</sup> EUVL C 229, 31.7.2012, s. 49, ja EUVL C 181, 21.6.2012, s. 125.

<sup>(15)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/final-joint-declaration—horizontal-sme-policy.pdf>

<sup>(16)</sup> Sopimuksia, direktiivejä, asetuksia ja päätöksiä.

<sup>(17)</sup> Euroopan alueiden komitean mukaan aluetasolla sovelletaan yli 85:ttä prosenttia EU:n lainsäädännöstä.

<sup>(18)</sup> Asiakokonaisuuteen ECO/372 kuuluva tiedonanto, ei julkaistu EUVL:ssä (EUVL C 13, 15.1.2016, s. 8, ja EUVL C 383, 17.11.2015, s. 64).

kirjoa ja jäsenvaltioiden välisiä eroja<sup>(19)</sup>. ETSK kehottaakin Euroopan komissiota käynnistämään kuulemisen pk-yritysten määritelmästä. Kuulemisen yhteydessä olisi arvioitava myös sitä, miten määritelmää sovelletaan toteutettaessa mikro-yrityksiä, pieniä ja keskikokoisia yrityksiä hyödyttäviä pk-yrityspoliittisia toimenpiteitä.

### 3.4 Tukivälineiden soveltuvuus pk-yritysten tarpeisiin

3.4.1 Pk-yritysten tukemiseen tarkoitettuja välineitä on arvioitava siltä kannalta, miten ne todella vaikuttavat pk-yritysten tilanteen parantamiseen ja vastaavtko ne eritoten Small Business Act -aloitteen yhteydessä määriteltyjä periaatteita. ETSK katsoo, että EU:n varojen käytön tuloksellisuutta ja tehokkuutta on syytä arvioida laadullisesti ja perin pohjin ja että jäsenvaltioiden on tehostettava toimiaan ”pienet ensin” -periaatteen ja yhden kerran periaatteen soveltamiseksi valtio- ja aluetasolla. Näiden periaatteiden noudattamisen olisi oltava pakollista kaikilla hallintotasolla<sup>(20)</sup>.

3.4.2 ”Pienet ensin” -periaatetta ja Small Business Act -aloitteen periaatteita ei mainita Junckerin suunnitelmassa suoraan. Ne ovat jossain määrin nähtävissä Horisontti 2020- ja COSME-ohjelmista, mutta niiden soveltamista käytännössä olisi parannettava. ETSK kehottaa EU:n päätöksentekijöitä ottamaan Small Business Act -aloitteen periaatteet huomioon kaikissa EU:n säädöksissä, joilla on välitöntä tai välillistä vaikutusta pk-yrityksiin.

3.4.3 Luotto-, rakennus- ja vuokratukustannukset ovat viime vuosina laskeneet kriisin vuoksi. Tämä luo yhdessä muutamien uusien kohdennettujen välineiden kanssa hyvät edellytykset start-up-yrityksille, mutta yritysten scale-up-vaiheen tukeminen on yhä pitkälti liian vähäistä. ETSK onkin tyytyväinen komission uuteen aloitteeseen, jolla pyritään puuttumaan tähän ongelmaan<sup>(21)</sup>.

3.4.4 Pankkilainat ovat edelleen pk-yritysten tärkein rahoituslähde, mutta pankkirahoituksen saanti on monille pk-yrityksille yhä vaikeaa, mikä johtuu pankkien heikoista taseista, EKP:n rahapolitiikan puutteellisesta välittymisestä tietyissä maissa ja takuuvaatimusten aiheuttamista melko suurista esteistä. Pääomasijoitusrahastojen, riskipääoman, erikoistuneilla markkinasegmenteillä liikkeeseen laskettavien joukkovelkakirjojen ja oman pääoman ehtoisten välineiden sekä joukkorahoituksen keinoin tapahtuva markkinarahoitus on yhä tärkeämpää, mutta useimmat pk-yritykset eivät ole vielä valmiita käyttämään näitä mahdollisuuksia<sup>(22)</sup>. Ne tarvitsevat asianmukaista opastusta ajoituksen suhteen, yksityiskohtaista tietoa ja tukea voidakseen perehtyä niihin vaihtoehtoihin. ETSK tekemän kyselytutkimuksen mukaan erittäin suurella osalla pk-yrityksistä ei ole tietoa mahdollisuuksista saada tukea Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI-rahastot) avustusjärjestelmistä tai hankkia rahoitusta EU-varoin tuetun investointirahaston kautta.

3.4.5 Pikakysely osoittaa, että tukivälineiden kohdennus ja painopisteet eivät aina mene yksiin pk-yritysten ensisijaisten tarpeiden kanssa<sup>(23)</sup>. Yksi syy tähän on se, ettei tunnusteta, että jäsenvaltioiden välillä on edelleen merkittäviä eroja. Esimerkiksi uusille markkinoille pääsy on pk-yritysten suurin haaste lähinnä eteläeurooppalaisten yritysten mukaan, mutta suurin osa markkinoille, myös kansainvälisille markkinoille, pääsyn edistämiseen tarkoitettu tuesta menee pohjoiseurooppalaisille yrityksille. Tämä on selkeä osoitus siitä, että pk-yritysten tarpeet vaihtelevat jäsenvaltiotasolla huomattavasti, minkä vuoksi on aiheellista kysyä, pitäisikö Euroopan laajuiset välineet kenties suunnitella tarkemmin. Tätä näkemystä tukee täysin myös eurooppalaisia pk-yrityksiä käsittelevä vuosikertomus 2014/2015<sup>(24)</sup>, jonka mukaan heikoimmin

<sup>(19)</sup> Pk-yrityksille esitetään yhteinen määritelmä komission suosituksessa 2003/361/EY. Muita pk-yritysten määritelmiä esitetään 15. toukokuuta 2014 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2014/65/EU ja 26. kesäkuuta 2013 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2013/34/EU (EUVL C 383, 17.11.2015, s. 64).

<sup>(20)</sup> EUVL C 303, 19.8.2016, s. 94.

<sup>(21)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=COM:2016:733:FIN>

<sup>(22)</sup> EYVL C 388, 31.12.1994, s. 14.

<sup>(23)</sup> Kysely toteutettiin ETSK:n, UEAPME:n, CEEP:n ja BICA:n jäsenten välityksellä huhti- ja toukokuussa 2016. Tulokset analysoitiin, ja jäsenvaltiot jaettiin kahteen ryhmään tutkimuksessa Industry 4.0. The new industrial revolution. How Europe will succeed, Roland Berger Strategy Consultants, maaliskuu 2014, käytetyn luokittelun mukaan. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat Itävalta, Belgia, Ruotsi ja Saksa. Ne ovat erittäin valmiita uuteen teollisuus 4.0 -aikakauteen, ja niitä luonnehditaan ”potentialisteiksi” ja ”edelläkävijöiksi”. Toiseen ryhmään on luokiteltu Bulgaria, Unkari, Espanja ja Kypros, joita kutsutaan ”epäröijiksi” ja ”traditionalisteiksi”. Tämä jaottelu tekee kyselyn tuloksista vertailukelpoisia ETSK:n aiemman tutkimuksen kanssa (ks. asiakokonaisuus ECO/372).

<sup>(24)</sup> <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/16341/attachments/2/translations/en/renditions/pdf>

pärjänneiden maiden ryhmä koostuu lähinnä Etelä-Euroopan maista. Näiden maiden ilmoittamat hankkeiden onnistumisasteet ovat erittäin alhaisia, ja tämä koskee myös Horisontti 2020 -puiteohjelman pk-yritysosion hankkeita<sup>(25)</sup>.

3.4.6 "Pk-yritysedustajien" rooliin kohdistuneet suuret odotukset eivät valitettavasti ole vielä täyttyneet. Vain harvat pk-yritysedustajat tietävät, kuka tehtävää hoitaa heidän kotimaassaan. Useimmat pk-yritykset toteavat pk-yritysedustajan hoitavan vain virallisia ja muodollisia tehtäviä sen sijaan, että tällä olisi todellisiin pk-yrityksiä tukeviin toimenpiteisiin liittyvä rooli. Vaikka pk-yritysedustajien verkoston perustavoitteena on toimia yhdyssiteenä Euroopan komission ja kansallisten elinten välillä ja ajaa tehokkaasti pk-yritysten etuja kansallisissa elimissä ja jäsenvaltioiden lainsäädännössä, pk-yritykset odottavat sen antavan todellisia neuvoja ja tietoja EU:n politiikasta yhteistyössä pk-yritysoorganisaatioiden kanssa.

3.4.7 Yrittäjyyden edistäminen liittyy asianmukaisten edellytysten luomiseen sille, että voidaan lisätä elinkelpoisten ja menestyksekkäiden start-up-yritysten ja uusien yritysten osuutta, auttaa uusia yrityksiä parantamaan kilpailukykyään ja kasvamaan nopeammin ja tehokkaammin sekä parantaa maksukyvyttömyysmenettelyjä ja edistää yritysten luovutuksiin liittyvien menettelyjen kehittämistä ja tehostamista<sup>(26)</sup>. Vaikka yritysten rekisteröinnistä on jo onnistuttu tekemään EU:ssa teknisesti ja menettelyiltään paljon entistä vaivattomampaa, toisen ja kolmannen tavoitteen saavuttamiseksi tarvitaan vielä lisätoimia. Arvioiden mukaan kaikki jäsenvaltiot pärjäävät heikoimmin ns. toisen mahdollisuuden periaatteen noudattamisessa, eikä komissiokaan tee sopimuksia yritystoiminnassaan aiemmin epäonnistuneiden yrittäjien kanssa.

3.4.8 Lisäksi likvidaatio (niin maksukyvyttömyystilanteessa kuin yrityksen vapaaehtoisen purkamisen yhteydessä) sekä uudelleenjärjestelyt ja perintöasiat ovat monissa maissa vaikeita jo pelkästään menettelyiltään. ETSK korostaa, että maksukyvyttömyyslainsäädäntöä on tarpeen yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa<sup>(27)</sup>.

3.4.9 Julkinen kuuleminen ja viimeaikaiset ETSK:n tutkimukset tarjoavat myös merkittävää tietoa keskeisistä haasteista kaikilla eurooppalaisten pk-yritysten kannalta tärkeimmillä painopistealoilla:

#### 3.4.9.1 Rasitteiden vähentäminen / yksinkertaistaminen

- REFIT-ohjelman yhteydessä on käynnistetty vain vähän pk-yrityksiin liittyviä poikkeus- tai yksinkertaistamisaloitteita.
- Vanhentuneeseen pk-yritysten määritelmään ei ole edelleenkään puututtu.
- Pk-yritystestiä sovelletaan jäsenvaltioissa vain osittain ja epäyhtenäisesti, koska se ei ole vielä pakollinen.
- Vaikutusarviointeja ja etenemissuunnitelmia koskevia julkisia kuulemisia hankaloittavat toimielinten byrokraattinen toimintatapa ja se, että niitä ei toteuteta kaikilla EU-kielillä.
- Kaikki tutkimukseen osallistuneet pk-yritykset pitävät korruptiota ja tehotonta valtionhallintoa vakavina ongelmina, jotka vaikuttavat erittäin haitallisesti niiden liiketoimintaan.
- Vaikka maksuviivästyksen torjumisesta annetun direktiivin<sup>(28)</sup> tarkistuksen yhteydessä otettiin käyttöön tiukempia vaatimuksia, julkishallintotahojen ja suurten yritysten maksuviivästykset ovat edelleen kielteinen suuntaus eräissä jäsenvaltioissa.

#### 3.4.9.2 Yrittäjyyden edistäminen

- Yrittäjyyskasvatusta ei ole vielä sisällytetty johdonmukaisesti useimpien jäsenvaltioiden koulutusjärjestelmiin.

<sup>(25)</sup> Kertomuksen päätelmien ja Horisontti 2020 -puiteohjelman pohjalta vuoden 2015 loppuun mennessä hyväksytyjen hankkeiden määrän välillä on yhteys:

Itävalta (25), Belgia (12), Saksa (88), Ranska (67), Ruotsi (46) ja Yhdistynyt kuningaskunta (139). Näissä maissa pk-yritysten työllisyysvaikutus ja lisäarvo olivat vuoden 2014 lopussa parantuneet siinä määrin, että päästiin vuoden 2008 tasolle.

Bulgaria (1), Tšekki (6), Kroatia (1), Kypros (2), Tanska, Kreikka (11), Unkari, Italia, Latvia, Liettua (5), Puola, Portugali, Romania, Slovenia ja Espanja eivät ole vielä saavuttaneet vuoden 2008 tasoa.

<sup>(26)</sup> Lichtenstein, G. A., T. S. Lyons, *Incubating New Enterprises: A Guide to Successful Practice* (The Aspen Institute, Rural Economic Policy Programme, USA, 1996).

<sup>(27)</sup> EUVL C 209, 30.6.2017, s. 21.

<sup>(28)</sup> Direktiivi 2011/7/EU.



- Opettajien yrittäjyyskoulutus on satunnaista, ja se toteutetaan useimmiten yksittäisten hankkeiden yhteydessä. Alalla on vain muutamia Euroopan laajuisia aloitteita <sup>(29)</sup>.
- Yrittäjyyteen keskittyvät nuoriso-ohjelmat ovat kyllä menestyksekkäitä, mutta ne uhkaavat poiketa alkuperäisistä tavoitteistaan eli yrittäjyyden edistämisestä.
- Euroopan pk-yritysviikon kaltaiset edistämiskampanjat eivät juurikaan kannusta osallistujia harkitsemaan vakavasti yrittäjäksi ryhtymistä.
- Yrityksen perustamiskustannukset ovat yhä kolme kertaa suuremmat kuin ilmoitettu viitearvo.

#### 3.4.9.3 Markkinoille pääsyn ja kansainvälistymisen edistäminen

- Sisämarkkinoita ei ole vielä saatettu valmiiksi, mikä hankaloittaa pk-yritysten pääsyä markkinoille mm. silloin, kun on kyse palvelujen tarjonnasta yli valtiorajojen.
- Hallinnolliset menettelyt ovat monimutkaisia, ja toimituskustannukset ovat viennin ja tuonnin yhteydessä korkeat.
- Pk-yritysten kansainvälistymisen tukemiseen tarkoitetuissa järjestelmissä ei sovelleta räätälöityä lähestymistapaa.
- Standardit ja teollis- ja tekijänoikeudet eivät edelleenkaan kiinnosta pk-yrityksiä, mikä johtuu lähinnä siitä, että niihin liittyvistä hyödyistä ei tiedoteta yrityksille asianmukaisesti, kustannukset ovat korkeat ja säännöt ovat liian monimutkaisia.

#### 3.4.9.4 Rahoituksen saannin helpottaminen

- Tavanomainen rahoitusmuoto ovat pankkilainat. Kaukana perässä tulevat avustukset, ja täydentävänä keinona käytetään rahoitusvälineitä.
- Avustukset eivät ole markkinalähtöisiä, eikä niitä räätälöidä tietyille pk-yritysten alaryhmille. Lisäksi ne vastaavat toimintapoliittisilta linjoiltaan harvoin pk-yritysten tarpeita.
- Rahoitusvälineet soveltuvat paremmin pk-yritysten välittömien käyttöpääomatarpeiden tyydyttämiseen. Valitettavasti vain erittäin pieni osa pk-yrityksistä on hyvin perillä näistä välineistä, välineiden yksilöllinen soveltaminen on edelleen harvinaista, niiden tarjonta riippuu erittäin pitkälti rahoituslaitosten, välittäjätahojen ja loppukäyttäjien toimivasta yhteistyöstä eikä niiden todellisesta vaikutuksesta ole tietoa eikä analyyseja. Täydentävyyttä ja yhteisvaikutuksia nykyisten välineiden sekä alue-, valtio- ja kansainvälisen tason toimijoiden kesken olisi vahvistettava. Tämä koskee mm. entistä tehokkaampien rahoitusvälineiden, kuten vastatakausten, edistämistä.
- Vaikka innovatiivisten, muiden kuin lainapohjaisten rahoitusmahdollisuuksien, kuten yksityisen oman pääoman ehtoisen rahoituksen ja riskipääoman, tarjoamisessa on edistytty huomattavasti, ne ovat edelleen melko kehittymättömiä useimmissa jäsenvaltioissa <sup>(30)</sup>.
- Merkittävä osa pk-yrityksistä ei uskalla hakea EU-ohjelmien alaisia rahoitusvälineitä, koska ”rahoituksen saanti vaikuttaa liian monimutkaiselta”.

#### 3.4.9.5 Kilpailukyyn ja innovoinnin edistäminen

- Vaikka Horisontti 2020 -puiteohjelmasta myönnetään erityisrahoitusta pk-yrityksille, sen avulla ei voida ratkaista kaikkia niitä ongelmia, joita pk-yrityksillä on innovointitoimintaan tarvittavan riskirahoituksen saannissa. Lisäksi valitettavan harvat hankkeet ovat peräisin uusimmista jäsenvaltioista.
- Pk-yritykset eivät edelleenkaan ole riittävän kiinnostuneita ohjelmasta, mikä johtuu vaivalloisista ja epäoikeudenmukaisista kelpoisuus- ja soveltamissäännöistä.
- Nykyiset säännöt saattavat kenties estää pk-yrityksiä osallistumasta elinkelpoisiin yhteenliittyviin innovointihankkeiden toteuttamiseksi.
- Kustannukset, joita pk-yrityksille aiheutuu komission kehittämien vapaaehtoisten välineiden <sup>(31)</sup> käyttöoikeuksien hakemisesta, ovat yhä suhteellisen korkeat, joten näitä välineitä voivat käyttää vain harvat yritykset.

<sup>(29)</sup> [https://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/support/education/projects-studies\\_fi](https://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/support/education/projects-studies_fi)

<sup>(30)</sup> EYVL C 388, 31.12.1994, s. 14.

<sup>(31)</sup> Esim. EU:n ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmä (EMAS), EU-ympäristömerkki, EU:n ympäristöteknologian varmennusjärjestelmä tai tuotteen ympäristöjalanjälki.

#### 3.4.9.6 Keskeisten tukiverkostojen tarjoaminen

- Tarjotun tiedon laatu ei vieläkaan vastaa odotuksia.
- Rakenne, sisältö ja muoto eivät ole kovinkaan käyttäjäystävällisiä.
- Tiedon tarjontatapa on usein byrokraattinen.
- Kieliesteet ovat yleisiä, koska tietoa tarjotaan pitkälti vain englanniksi.

### 3.5 *Politiikan johdonmukaisuus*

3.5.1 Jotta pk-yrityspolitiikka olisi johdonmukaista, toimintalinjoissa on otettava huomioon pk-yritysten monimuotoisuus, mitä varten on kerättävä mikrotietoja ja tehtävä mikrotaloudellisia analyysejä. Tämä on ainoa tapa saada parempi käsitys pk-yritysten erityispiirteiden mukaisista erilaisista tarpeista.

3.5.2 Euroopan pankki- ja pääomamarkkinat ovat tällä hetkellä edelleen hajanaiset. Tilanteen korjaamiseksi käynnistetty pääomamarkkinaunionihanke on toteutettavissa vain, jos se on johdonmukainen pk-yritysten tukemiseen tähtäävien muiden toimintapolitiikkojen kanssa. Useimpien pk-yritysten vähäinen tieto ja heikko käsitys erilaisista rahoitusvälineistä rajoittanee pääomamarkkinaunionin kehitystä. Siksi pk-yritysten tukemiseksi olisi myös otettava käyttöön kestäväpohjainen pitkän aikavälin rahoitusstrategia ja parannettava eri välineiden, täydentävyyismahdollisuuksien ja eri välineisiin liittyvien hyötyjen ja riskien ymmärtämistä.

3.5.3 Omistajan, johtoportaan ja työntekijöiden suhteet ovat pk-yrityksissä useimmiten tiiviimpiä kuin suurissa yrityksissä. Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu hyödyttää näin ollen kaikkia, sillä se luo pohjan työntekijöiden sitoutumiselle ja osallistumiselle ja laadukkaille työpaikoille. Jotta kaikki sidosryhmät hyötyvät tällaisesta tilanteesta ja sosiaalisen pääoman karttumista pk-yrityksissä voidaan edistää, pk-yritysten tietoisuutta työmarkkinavuoropuhelun, työterveyden ja -turvallisuuden, työolojen, innovatiivisten työn organisointitapojen, työssä tapahtuvan oppimisen sekä taitojen kehittämisen merkityksestä olisi pyrittävä lisäämään järjestelmällisin tukitoimenpitein. Työmarkkinaosapuolilla on tässä yhteydessä korvaamaton rooli.

### 3.6 *EU:n pk-yrityspolitiikan painopistealoja koskevat erityissuosituks*

#### 3.6.1 *Rasitteiden vähentäminen / yksinkertaistaminen*

- Vältetään ylisääntelyä huolehtimalla siitä, että EU:n lainsäädännön käännökset ovat entistä selkeämpiä, ottamalla käyttöön järjestelmiä riitojen ratkaisemiseksi ja säädöstekstien virheellisten tulkintojen korjaamiseksi sekä laatimalla pk-yrityksiä palvelevia tiedotteita ja käsikirja, jossa esitetään kokoavasti tietoa pk-yritysten kannalta tärkeistä asioista ja tehdään niistä selkoa.
- Tehdään pk-yritystesti pakolliseksi uusien lainsäädäntöehdotusten osalta ja huolehditaan siitä, että sitä sovelletaan tehokkaasti kaikissa jäsenvaltioissa ja järjestelmällisesti kaikissa komission yksiköissä <sup>(32)</sup>.
- Varmistetaan pk-yritysten ja niitä edustavien organisaatioiden entistä tehokkaampi ja järjestelmällinen osallistuminen uuden lainsäädännön vaikutusten arviointiin yksinkertaistamalla arviointien muotoa ja sisältöä ja tarjoamalla tietoa kaikilla EU:n kielillä. Lisäksi arvioidaan eri pk-yrityksiryhmiin kohdistuvia vaikutuksia.
- Tehdään unionin toimintapolitiikkoihin liittyvälle EU-lainsäädännölle kattava toimivuustarkastus säännöllisin väliajoin.
- Otetaan valtakunnalliset ja alueelliset pk-yritysorganisaatiot kumppaneina tiiviimmin mukaan toimielinten väliseen keskusteluun uudesta lainsäädännöstä, jolla on merkitystä pk-yritysten kannalta (tekemällä tämä pakolliseksi).
- Huolehditaan REFIT-ohjelman tuottamien tulosten tehokkaasta seurannasta pk-yrityksiin kohdistuvien rasitteiden vähentämisen osalta.

<sup>(32)</sup> Komissio on jo ottanut pk-yritystestin osaksi vaikutusarviointejaan: [https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act/sme-test\\_fi](https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act/sme-test_fi)

### 3.6.2 Yrittäjyyden edistäminen

- Tuetaan eurooppalaisten, valtakunnallisten ja alueellisten pk-yritysorganisaatioiden toimia tiedon, koulutuksen ja ohjauksen tai mentoroinnin tarjoamiseksi yrityksille.
- Monipuolistetaan nykyisiä välineitä, jotta voidaan edistää yrittäjähenkisyyden vahvistamista nuorten keskuudessa ja varmistaa, että tukiohjelmissa keskitytään edelleen keskeisten yrittäjätaitojen kehittämiseen.
- Otetaan yrittäjyyskasvatus osaksi opetussuunnitelmaa kaikilla koulutustasoilla <sup>(33)</sup>.
- Yksinkertaistetaan yrityksen perustamiseen liittyviä menettelyjä entisestään ja vähennetään niiden kustannuksia, helpotetaan rahoituksen saantia ja kannustetaan entistä useampia ihmisiä kehittämään yritystoiminta-aikeitaan.
- Mahdollistetaan yksinkertaiset ja vaivattomat yritysten luovutukset, likvidaatiomenettelyt ja toisen mahdollisuuden vaihtoehdot.

### 3.6.3 Markkinoille pääsyn ja kansainvälistymisen edistäminen

- Optimoidaan sisämarkkinoiden toimintaa ylisääntelyyn, sääntöjen soveltamatta jättämisen ja jäsenvaltioiden muiden sellaisten toimintatapojen estämiseksi, jotka vääristävät kilpailua, heikentämättä kuitenkaan työntekijöiden ja kuluttajien oikeuksia.
- Lisätään nykyisten kansainvälistymistä tukevien verkostojen tunnettuutta tehostamalla yhteistyötä pk-yrityksiä edustavien valtakunnallisten ja alueellisten organisaatioiden kanssa.
- Tarjotaan pk-yrityksille välineitä, joiden avulla ne voivat osallistua näyttelyihin, kokouksiin ja messuille ulkomailla.
- Kannustetaan pk-yrityksiä muodostamaan valtakunnallisia ja alueellisia alakohtaisia, laatusertifioituja yhteenliittymiä.
- Vähennetään edelleen kustannuksia, joita pk-yrityksille aiheutuu standardeista ja teollis- ja tekijänoikeuksista, ja tuodaan esiin näiden hyötyjä kilpailukyyn kannalta.

### 3.6.4 Rahoituksen saannin helpottaminen

- Rajoitetaan muodollisuudet, seuranta ja valvonta siihen, mikä on ehdottomasti välttämätöntä – velvollisuus noudattaa yhden kerran periaatetta, sähköisten lomakkeiden käyttö ja *de minimis* -säännön soveltamisen yksinkertaistaminen.
- Suunnitellaan pk-yrityksille tarkoitetut avustuspohjaiset ohjelmat huolellisten tarvearviointien pohjalta ja vältetään sitä, että hankkeita toteutetaan ilman minkäänlaista liiketoiminnan kehittämisstrategiaa tarkoituksena vain saada rahoitusta, jota ei tarvitse maksaa takaisin.
- Tiivistetään Euroopan investointirahaston (EIR), rahoituksen välittäjien ja pk-yritysorganisaatioiden yhteistyötä sellaisten erittäin tehokkaiden rahoitusvälineiden suunnittelemiseksi, jotka vastaavat pk-yritysten käyttöpääoman, lainojen ja takuiden tarvetta, ja arvioidaan vaikutuksia määrällisten indikaattoreiden avulla.
- Kehitetään kattava ja eriytetty räätälöityjen innovatiivisten tukitoimien valikoima, jotta pk-yritysten heterogeeninen ryhmä onnistutaan todella saavuttamaan <sup>(34)</sup>.
- Tarjotaan tukea pk-yrityksille, jotka ovat valmiita laskemaan liikkeeseen joukkovelkakirjoja ja oman pääoman ehtoisia rahoitusvälineitä erikoistuneilla markkinasegmenteillä.
- Osoitetaan – brexitin taloudelliset vaikutukset huomioon ottaen – COSME-ohjelmaan sisältyvään lainatakausjärjestelyyn riittävästi määrärahoja sille asetetun tehtävän täyttämiseksi.
- Tutkitaan keinoja vahvistaa muita kuin lainapohjaisia rahoitusmahdollisuuksia, kuten yksityisen oman pääoman ehtoista rahoitusta, riskipääoma-, bisnesenkeli- ja joukkorahoitusta, ja hyödyntää takauslaitosten tarjoamaa tukea tehokkaasti.

### 3.6.5 Kilpailukyyn ja innovoinnin edistäminen

- Tarjotaan välineitä, joilla voidaan parantaa pk-yritysten mahdollisuuksia saada riskipääomaa innovaatioiden käyttöönottoon.

<sup>(33)</sup> EUVL C 332, 8.10.2015, s. 20.

<sup>(34)</sup> EUVL C 351, 15.11.2012, s. 45, EUVL C 34, 2.2.2017, s. 66, ja EUVL C 303, 19.8.2016, s. 94.

- Tuetaan pk-yritysten ja tutkimus- ja oppilaitosten yhteistyötä ja helpotetaan niiden välistä tiedonvaihtoa.
- Luodaan suotuisat edellytykset sellaisten elinkelpoisten yhteenliittymien muodostamiselle, joissa pk-yrityksillä ja niiden markkinalähtöisillä innovatiivisilla ideoilla on keskeinen asema.
- Edistetään pk-yritysten kilpailukykyä ohjauksen tai mentoroinnin keinoin. Näin voidaan kehittää valmiuksia ja tarjota teknistä apua, levittää tietoa parhaista toimintatavoista ja tukea pk-yritysorganisaatioiden yhteistyötä.

#### 3.6.6 Keskeisten tukiverkoston tarjoaminen

- Tuetaan pk-yrityksiä edustavia eurooppalaisia, valtakunnallisia ja alueellisia organisaatioita tärkeimpinä painopisteinä ottamalla käyttöön strategioita niiden valmiuksien kehittämiseksi ja soveltamalla monitasoisen ja useisiin tekijöihin perustuvan hallinnon periaatetta EU-, valtio- ja aluetasolla sekä lainsäädäntäprosessissa.
- Harkitaan mahdollisuutta luoda kaikkia pk-yritysten tukialoitteita varten yksi ainoa portaali, joka on rakenteeltaan selkeä ja helppokäyttöinen ja digitaaliselta sisällöltään monipuolinen, jonka kieli on ymmärrettävää ja josta käyttäjää ei ohjata jatkuvasti muille sivustoille.

#### 3.6.7 Asianmukaisen ammattitaidon kehittäminen

- Mukautetaan ammattikoulutusjärjestelmät työmarkkinoiden vaatimuksiin ja luodaan järjestelmiä työmarkkinoiden tarpeiden seuraamiseksi ja ennustamiseksi.
- Tuetaan nykyistä voimakkaammin jäsenvaltioiden pyrkimyksiä helpottaa pk-yritysten osallistumista oppisopimuskoulutusjärjestelmiin.
- Tuetaan lyhytkestoisia koulutusohjelmia ja edistetään työnantajajärjestöjen ja oppilaitosten välistä yhteistyötä.

Bryssel 6. heinäkuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Väärennettyjen ja laittomasti valmistettujen tavaroiden tuotanto”**

**(oma-aloitteinen lausunto)**

(2017/C 345/04)

Esittelijä: **Antonello PEZZINI**

Toinen esittelijä: **Hannes LEO**

Komitean täysistunnon päätös	26.1.2017
Oikeusperusta	työjärjestyksen 29 artiklan 2 kohta oma-aloitteinen lausunto
Vastaava elin	neuvoa-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset” (CCMI)
Hyväksyminen CCMI:ssä	22.6.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	5.7.2017
Täysistunnon numero	527
Äänestystulos	119/0/0
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

### 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous perustuu yhä enemmän luovuuteen ja innovointiin. Teollis- ja tekijänoikeusvaltaisten alojen osuus EU:n BKT:stä 39 prosenttia ja työpaikoista 26 prosenttia<sup>(1)</sup>. ETSK katsoo, että yrityksille tulee tarjota tietynlaiset olosuhteet innovoinnin, investointien ja työllisyyden helpottamiseksi.

1.2 YK:n<sup>(2)</sup> ja OECD:n arvioiden mukaan väärennettyjen tuotteiden osuus maailmankaupasta on 5–7 prosentista (YK) 2,5 prosenttiin (OECD). Suurin osa Euroopan väärennetyistä tuotteista on valmistettu EU:n ulkopuolella, mutta tuotanto on kasvussa myös jäsenvaltioissa. Internet on helpottanut ja laajentanut väärennettyjen tuotteiden myyntiä verkossa massiivisesti, ja syytteen joutumisen riski on erittäin pieni.

1.3 Väärennösten tekijät käyttävät hyväkseen tärkeimpien rajanylityspaikkojen eroja tullivalvonnan tehokkuudessa tullessaan sisämarkkinoille sekä EU:n sääntöjen ja normien kansallisen täytäntöönpanon hajanaista ja vaihtelevaa luonnetta. Ne helpottavat kuluttajien terveydelle vaarallisten, yleistä turvallisuutta ja järjestystä vaarantavien ja yritysten kilpailukykyä haittaavien tuotteiden tuloa EU:hun.

1.4 Moitteettomasti ja yhteensopivasti toimivan tulliliiton tuleekin varmistaa tullikoodeksin uuden järjestelmän tehokas toiminta niin, että suojellaan yrityksiä epäreilulta kilpailulta ja etenkin maailmanlaajuiselta väärennettyjen ja laittomasti valmistettujen tavaroiden tuotannolta. Tämä ei ole pelkästään yritysten etujen mukaista, vaan sillä on myös suoria vaikutuksia yleiseen terveyteen, turvallisuuteen ja järjestykseen sekä talouskasvuun.

1.5 ETSK katsoo, että on erotettava toisistaan kahdenlainen väärennystoiminta: väärentäminen teollis- ja tekijänoikeuksien loukkaamisena, eli puhdas epäreilu kilpailu, josta ei ole vaaraa turvallisuudelle ja kansanterveydelle, ja väärennysrikos rikollisena toimintana Medicrime-yleissopimuksen<sup>(3)</sup> määritelmän mukaisesti. Väärentämisen ja laittoman valmistamisen torjumisen tulisi olla EU:n keskeinen painopiste, jotta voitaisiin varmistaa vapaan maailmankaupan terve

<sup>(1)</sup> Euroopan patenttiviraston (EPO) ja sisämarkkinoiden harmonisointiviraston (OHIM) yhteinen kertomus teollis- ja tekijänoikeusvaltaisista aloista, syyskuu 2013.

<sup>(2)</sup> <http://www.springer.com/978-1-4614-5567-7> – huumeiden ja rikollisuuden torjunnasta vastaava YK:n järjestö (UNODC).

<sup>(3)</sup> <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/211>

kasvu ilman protektionismia, mutta myös siksi, että järjestäytynyt rikollisuus väärennettyjen ja laittomasti valmistettujen tuotteiden kaupassa käy yhä ammattimaisemmaksi ja aiheuttaa vaaroja kuluttajille. Käyttöön voitaisiin ottaa asianmukaisia rikollisoikeudellisia menettelyjä väärennysrikosten ehkäisemiseksi.

1.6 Markkinoilla olevien väärennettyjen ja laittomasti valmistettujen yhä suurempien tavaramäärien kielteisten vaikutusten vähentämiseksi on ryhdyttävä alakohtaisiin, kansallisen ja EU-tason sekä monenvälisiin toimiin, jotta voidaan estää

- se, etteivät tuotanto ja investoinnit lisäänty
- vahingot maineelle ja laadulle, muun muassa teknisten vaatimusten noudattamatta jättäminen, väärennetyt vaatimustenmukaisuus- ja yhdenmukaisuustodistukset ja väärät yhdenmukaisuusmerkinnät, sekä tällaisten todistusten ja merkintöjen väärinkäyttö
- terveydelle, turvallisuudelle ja ympäristölle aiheutuvat vaarat
- sertifiointin, standardien ja laatutarkastusten täydellinen puuttuminen väärennetyiltä tuotteilta
- työpaikkojen menettäminen ja uusien yritysten perustamatta jättäminen
- verotulojen ja veronluonteisista maksuista saatavien tulojen menettäminen
- ongelmien lisääntyminen turvallisuuden alalla ja järjestäytyneen rikollisuuden, myös terrorismin, rahoittamisen torjumisessa.

1.7 ETSK on vakuuttunut, että tarvitaan kaikkien julkisten ja yksityisten toimijoiden yhteisiä toimenpiteitä, jotta voidaan määrittää ja ottaa käyttöön yhteinen strategia koordinoituista toimista tämän ilmiön ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi ja torjumiseksi. Tueksi tarvitaan asianmukaiset, yhteiset tekniset ja lainsäädännölliset puitteet.

1.8 ETSK katsoo kuitenkin, että aloitteen tekeminen kuuluu ensisijaisesti EU:n yksityissektorille, eli niille teollisuus-yrityksille ja palveluntarjoajille, joihin ilmiö vaikuttaa eniten. Mukana tulee olla myös koko arvoketju oikeudenhaltijoihin ja pk-yrityksiin. Euroopan komission tulee puolestaan ajantasaistaa teollis- ja tekijänoikeuksien sääntelykehystä, jotta voidaan uudistaa voimassa olevia sääntöjä ja mukauttaa EU:ssa ja jäsenvaltioissa tällä hetkellä tarjolla olevia rikosoikeuden vaihtoehtoja. Näiden tahojen yhteisestä toiminnasta tulisi muodostua vahva yhteinen sysäys, joka kattaa sekä alkulähteen että koko toimitusketjun, kun pyritään löytämään yhteentoimivia mekanismeja kansainvälistä yhteistyötä ja toimittajien ja asiakkaiden valvontaa varten väärentämisen riskin minimoimiseksi toimitusketjussa.

1.9 ETSK:n mielestä yksityisen sektorin yhteisen toiminnan vahvistaminen on olennaisen tärkeää, jotta voidaan varmistaa toimiva kumppanuus internetpalveluntarjoajien, sisällöntuottajien, tuotemerkkien omistajien, sähköisten maksupalvelujen tarjoajien, mainostajien, mainosverkostojen ja verkkotunnusrekisterien kanssa sekä vapaaehtoiset yhteistyösopimukset, jotka mahdollistavat nopeat mukautukset äkillisiin markkinamuutoksiin.

1.10 Yksityissektorin vahvan toiminnan tueksi olisi toteutettava muun muassa seuraavia julkisia toimenpiteitä:

- Kehitetään oikeudellisiin tekniikoihin verrattavia uusia tekniikoita väärennettyjen tuotteiden kasvavan kaupan estämiseksi niin, että julkinen ja yksityinen sektori voivat tehdä yhteistyötä tullitoimien optimoimiseksi merkintöjen ja jäljitettävyyden avulla.
- Luodaan yhteentoimivia jäljitysjärjestelmiä, jotka kommunikoivat automaattisten riskinhallintajärjestelmien kanssa soveltuvien tekniikoiden pohjalta. Näin verkkokauppojen omistajat ja oikeudenhaltijat pystyvät havaitsemaan ja ehkäisemään rikkomukset.
- Otetaan käyttöön uusi strateginen suunnitelma 2018–2021, joka tarjoaa uuden ja paremmin koordinoitun toimintakehyksen, jolla on tukenaan asianmukainen rahoitus, joka on entistä avoimempi, jolla on valmiudet suuntautua tulevaisuuteen, joka tarjoaa kehittyneempiä tiedustelutekniikoita ja johon sisältyy luettelo EU:n ”pahamaineisista” maista. Perustetaan teollis- ja tekijänoikeuksia käsitteleviä vahvistettuja paikallisia tukipalveluja

muun muassa väärennysrikosten torjumiseksi ja kehittyneempiä markkinavalvontavälineitä (interaktiivinen tietokanta). Luodaan todella yhteiset tullipalvelut tullirikkomuksia ja -seuraamuksia koskevasta unionin oikeudellisesta kehiksestä annettavaksi ehdotetun direktiivin mukaisesti <sup>(4)</sup>.

- Toteutetaan toimenpiteitä parempien tilastotietojen ja analyysien tuottamiseksi väärentämisen mittasuhteista ja vaikutuksista.

1.11 ETSK katsoo, että eurooppalaiselle väärentämisen vastaiselle kampanjalle, myös väärentämisen torjunnan eurooppalaiselle teemapäivälle ja erityiselle auttavalle puhelimelle, tulisi osoittaa rahoitusta, ja korostaa seuraavia seikkoja:

- Väärennettyjen ja laittomasti valmistettujen tuotteiden tuleminen markkinoille ja niiden hankkiminen aiheuttavat suurta vahinkoa kokonaisille talouden aloille, terveydelle ja ympäristölle, Euroopan innovointitoiminnalle ja luoville aloille sekä työllisyydelle, julkisille tuloille ja yleisesti talouskasvulle.
- Tarvitaan paljon työtä, jotta voidaan parantaa väärennettyjen tuotteiden tietokantaa ja arvioida tuotannon ja työpaikkojen menetystä asianmukaisten toimintapolitiikkojen laatimiseksi. Tilastotietojen ja ekonometristen arvioiden tulee olla nykyistä tarkempia, luotettavampia ja vertailukelpoisia.

1.12 ETSK pitää välttämättömänä tiiviimpää koordinoitua Euroopan komission eri yksiköiden, asianosaisten unionin virastojen ja niitä vastaavien jäsenvaltiotason tahojen välillä. Tähän voidaan päästä antamalla käyttöön riittävät resurssit Euroopan laajuista yhteistyötä varten ja pyrkimällä luomaan todellinen yhteistyön kulttuuri. Keskitetyn, väärentämisen torjuntaan keskittyvän työryhmän perustaminen joksikin aikaa saattaisi auttaa tämän tavoitteen saavuttamisessa.

1.13 ETSK kehottaa neuvostoa ja EP:tä pyytämään Euroopan komissiolta pikaisesti seuraavia toimia:

- Toteutetaan nopeasti tekniset ja rakenteelliset toimenpiteet ja laaditaan väärennettyjen ja laittomasti valmistettujen tuotteiden torjumiseksi uusi toimintasuunnitelma 2018–2021.
- Tuetaan yksityisen sektorin vahvempaa yhteistoimintaa säännöillä ja rakenteilla, joilla voidaan varmistaa vapaan kansainvälisen kaupan kehittyminen reilulla ja ennakoivalla tavalla.

## 2. Johdanto: ilmiön luonne ja määrälliset ja laadulliset ominaisuudet

2.1 Käsillä olevan lausunnon aihealueen määrittämistä varten viitataan asetuksessa (EU) N:o 608/2013 esitettyihin käsitteisiin. Lausunnossa ei käsitellä laitonta kopiointia sähköisin ja digitaalisin keinoin eikä tietotekniikkaohjelmistojen tai laittomien tiedostojen levittämistä ja kauppaa teollis- ja tekijänoikeuslainsäädännön vastaisesti, sillä ne liittyvät tiiviisti digitaalistrategiaan, jota varten ETSK on perustanut oman pysyvän valmisteluryhmän.

2.2 Väärentämisen määrällinen mittaaminen on mutkikas tehtävä, sillä muun laittoman toiminnan tapaan saatavilla oleva tieto perustuu liaksi arvioihin ja likimääräisiin lukuihin, koska väärentämistoiminnan kanavat ovat pääasiassa rikollisjärjestöjen hallussa. Ne ovat taitavasti havainneet tämän laittoman toiminnan huimat mahdollisuudet ja sen, että kiinnijäämisen riski on erittäin pieni.

2.3 Viime vuosina väärentämisen kohteeksi joutuneiden tavaroiden valikoima on kasvanut siihen pisteeseen asti, että enää ei ole tuotteita, joita ei voitaisi jäljitellä ja myydä. Kaikkea kopioidaan: asusteita, mekaanisia varaosia ja välineitä, rakennusmateriaaleja ja -tarvikkeita, koruja, jalkineita, designtavaroita, leluja, kosmetiikkaa ja lääkkeitä. Tuoteväärennökset näyttävät muodostaneen oman rinnakkaisalan, joka on todellinen kilpailija, jota vastaan yritysten on taisteltava ja puolustettava markkinaosuuttaan.

<sup>(4)</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2016.487.01.0057.01.FIN&toc=OJ:C:2016:487:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.487.01.0057.01.FIN&toc=OJ:C:2016:487:TOC)

2.4 Hankinnan helppous tarkoittaa usein sitä, että kuluttajat valitsevat väärennetyn tuotteen. Tällä on vakavia vaikutuksia yrityksille, erityisesti pk-yrityksille. Verkkokaupat ja verkkohuutokaupat ovat huonosti säänneltyjä ja hankalia valvoa, ja ne tarjoavat tehokkaan ja varman mahdollisuuden laajan asiakasphojan luomiselle ja kaupanteolle halvoilla, väärennetyillä tuotteilla.

2.5 Väärentämisestä on tullut yksi tärkeimmistä järjestäytyneen rikollisuuden mahdollistajista ja rahoittajista. Rikollisjärjestöjen mukanaolo on tehnyt väärentämisestä huomattavasti ammattimaisempaa toimintaa: järjestäytyneet rikolliset ovat luoneet tarvittavat verkot tulostensa optimoimiseksi globaalilla tasolla.

2.6 Väärennetyjen tavaroiden tuotantoa pidetään yleensä ulkopuolisena ilmiönä: tullin tilastot osoittavat selvästi, että suurin osa väärennetyjen tuotteiden lähtömaista on muita kuin EU:n jäsenvaltioita. Kiina on edelleenkin yksi keskeisistä toimijoista, vaikka se on tehnyt eniten väärennösten torjumiseksi.

2.7 Mahdollisuus hyödyntää internetiä on synnyttänyt väärennetyille tuotteille uusia jakelukanavia, joihin liittyvä riski on myyjille vähäinen, koska on vaikea nostaa syytteitä arvoketjun välittäjätahoja vastaan. On lisättävä yhteistyötä kautta koko arvoketjun, jotta väärennetyjen tuotteiden verkkokauppaa kyetään torjumaan tehokkaasti.

2.8 Teollis- ja tekijänoikeusvaltaisten alojen osuus on EU:n BKT:stä 39 prosenttia ja työpaikoista 26 prosenttia<sup>(5)</sup>. Tuoreiden tutkimusten mukaan<sup>(6)</sup> väärennetyjen tuotteiden osuus maailmankaupassa on 5–7 prosenttia eli noin 600 miljardia euroa vuodessa. OECD arvioi puolestaan<sup>(7)</sup>, että vuonna 2013 tuotujen väärennetyjen tavaroiden osuus oli maailmankaupassa 2,5 prosenttia eli 338 miljardia euroa ja että jopa 5 prosenttia EU:hun tuoduista tavaroista (eli 85 miljardin euron arvosta) on väärennetyjä tai laittomasti valmistettuja. Tässä luvussa ei ole otettu huomioon yhden jäsenvaltion sisällä tuotettuja ja myytyjä tavaroita eikä tavaroita, jotka on ostettu internetin kautta ja epäsuoran taloudellisen toiminnan välityksellä.

2.9 Muiden vuoden 2017 kansainvälisten tilastojen<sup>(8)</sup> mukaan väärennetyjen ja laittomasti valmistettujen tavaroiden maailmanlaajuinen kauppa tuottaa vuosittain 923 miljardia – 1,13 biljoonaa Yhdysvaltain dollaria.

2.10 Väärennetyjen tavaroiden – myös laajamittainen – tuotanto on lisääntymässä jäsenvaltioissa väärentäjien pyrkiessä kiertämään tullitarkastuksia EU:n ulkorajoilla.

2.11 Väärennetyjen ja laittomasti valmistettujen tuotteiden markkinoille tulo aiheuttaa suunnatonta vahinkoa taloudelle ja edistää harmaan talouden kehitystä. Näin jäädytään ilman tuloja<sup>(9)</sup>, joita tarvitaan välttämättömiin julkisiin palveluihin, veronmaksajien verorasitteesta tulee raskaampi, ja työpaikkoja menetetään säännöllisesti.

2.12 EU:ssa väärennystoiminta aiheuttaa vuosittain noin 800 000 työpaikan menetyksen ja noin 14,3 miljardin euron verotulojen menetyksen, mukaan lukien alv ja valmisteverot<sup>(10)</sup>.

2.13 Euroopan parlamentti on hyväksynyt aiheesta joukon päätöslauselmia. Erityisesti voidaan mainita 9. kesäkuuta 2015 annettu päätöslauselma<sup>(11)</sup>, jossa parlamentti suosittaa, että noudatetaan menettelytapaa, joka tuo kaikki väärennösten torjuntaan osallistuvat toimijat yhteen, lisätään kuluttajien tietoisuutta ja annetaan heille enemmän tietoa, kehitetään uusia kaupankäyntimalleja, parannetaan pk-yrityksille tarkoitettuja puolustusmekanismeja, edistetään jäsenval-

<sup>(5)</sup> Euroopan patenttinviraston (EPO) ja sisämarkkinoiden harmonisointiviraston (OHIM) yhteinen kertomus teollis- ja tekijänoikeusvaltaisista aloista, syyskuu 2013.

<sup>(6)</sup> UNODC, *The Globalisation of Crime. A Transnational Crime Threat Assessment*.

<sup>(7)</sup> OECD/EUIPO (2016), *Trade in Counterfeit and Pirated Goods: Mapping the Economic Impact*.

<sup>(8)</sup> Global Financial Integrity, *Transnational Crime and the Developing World*, maaliskuu 2017 (WAITO:n vahvistamat tilastotiedot – huhtikuu 2017).

<sup>(9)</sup> Vuonna 2013 verotuloja menetettiin arviolta 90–120 miljardia euroa – *Frontier Economics*, 2016.

<sup>(10)</sup> Alakohtaiset tutkimukset yhdeksältä alalta, jotka kärsivät väärennöstoiminnasta: kosmetiikka ja henkilökohtainen hygienia; vaatteet, kengät ja asusteet; urheilutuotteet, lelut ja pelit; korut ja kellot; laukut; tallennettu musiikki; viini ja alkoholi; lääkkeet.

<sup>(11)</sup> Europarl P8\_TA(2015)0219–9. kesäkuuta 2015 – <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2015-0219&language=FI&ring=A8-2015-0161>



tioiden ja kolmansien maiden etujen lähentämistä ja käytetään paremmin hyödyksi Euroopan unionin teollisoikeuksien viraston (EUIPO) keräämiä tietoja.

2.14 Neuvosto hyväksyi 19. maaliskuuta 2013 päätöslauselman EU:n tullitoimintaohjelmasta teollis- ja tekijänoikeuksien loukkausten torjumiseksi (2013–2017), jossa asetetaan selkeät tavoitteet, osoitetaan asianmukaiset resurssit ja määritellään tulos- ja suoritusindikaattorit selkeästi kartoitetun etenemissuunnitelman mukaisesti:

- teollis- ja tekijänoikeuksien tullivalvontaa koskevan uuden lainsäädännön täytäntöönpano ja valvonta
- toimenpiteet teollis- ja tekijänoikeuksien loukkausten torjumiseksi tavaroiden ja palvelujen kaupassa
- yhteistyö tärkeimpien alkuperä-, kauttakulku- ja määränpääm maiden kanssa laittoman kaupan torjumiseksi kautta koko kansainvälisen toimitusketjun
- yhteistyön tiivistäminen EUIPO:n ja lainvalvontaviranomaisten kanssa.

2.15 Neuvoston 18. toukokuuta 2017 antamissa päätelmissä järjestäytyneen ja vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjuntaa koskevien EU:n prioriteettien asettamisesta vuosiksi 2018–2021 korostetaan, että ”rikollismarkkinat ovat yhä monimutkaisempia ja dynaamisempia tietyillä rikollisen toiminnan aloilla” ja että ”[e]rityistä huomiota olisikin kiinnitettävä laittomien tavaroiden ja palvelujen verkkokauppaan, väärennetyt tuotteet mukaan luettuina –.”

### 3. Katsaus kansainväliseen tilanteeseen

3.1 Tullitilastot osoittavat selkeästi, että suurin osa väärennetyjen tuotteiden lähtömaista on EU:n ulkopuolisia maita, sillä väärennetyjen tavaroiden tuotannon keskeisiin toimijoihin kuuluu Kiinan ja Hongkongin ohella myös muita Aasian maita, jotka ovat erikoistuneet eri aloihin: Intia lääkkeisiin, Egypti elintarvikkeisiin, Turkki hajuväsiin, kosmetiikkaan ja jalkineisiin. Muita keskeisiä toimijoita ovat Malesia, Valko-Venäjä, Yhdistyneet arabiemiraatit, Indonesia, Thaimaa ja Filippiinit.

3.2 EU:n vuoden 2014 tullitilastojen mukaan yli 66 prosenttia väärennetyistä tekstiilituotteista ja vaatteista oli peräisin EU:n ulkopuolelta.

3.3 Aasiasta Eurooppaan tulevien tuotteiden kauttakulkupisteillä on erityisen tärkeä rooli, sillä ne ovat keskeisiä paikkoja tavaroiden kuljetuskonteille 135 eri maissa sijaitsevien 3 000 vapaa-alueen verkostossa. Näitä alueita käytetään paikkoina, joissa konttien sisällöt vaihdetaan, dokumentoidaan ja merkitään uudelleen.

3.4 Toinen huomionarvoinen seikka on väärennetyjen ja laittomasti valmistettujen tuotteiden kotimaisen tuotannon huomattava lisääntyminen EU:ssa. Europolin mukaan toiminnasta on tullut yhä kannattavampaa järjestäytyneille rikollisille, sen riskit ovat pienet ja se on yhteydessä muuntotyyppeihin rikoksiin, kuten petoksiin, asiakirjojen väärentämiseen, veronkiertoon ja ihmiskauppaan.

3.5 Kun väärennetyjen ja laittomasti valmistettujen tuotteiden tuotantolaitokset siirtyvät EU:hun ja sen myötä kuljetuskustannukset laskevat ja kiinnijäämisen riski pienenee ja kun muodostuu hyvin järjestäytyneitä rikollisverkostoja, joilla on asianmukaiset resurssit, näyttää olevan syntymässä uusi malli: Tanger Med -vapaa-alueen, joka sijaitsee Marokossa, vain 15 kilometrin päässä EU:sta, odotetaan kasvavan, ja se saattaa tarjota rikollisverkostoille lisää mahdollisuuksia tuoda suuria määriä väärennetyjä tuotteita Euroopan markkinoille.

3.6 Maat, joiden liike-elämään väärennystoiminta vaikutti eniten vuosina 2011–2013, olivat Yhdysvallat (20 %), Italia (15 %), Ranska ja Sveitsi (12 %), Japani ja Saksa (8 %), Yhdistynyt kuningaskunta ja Luxemburg. Välillisiä menetyksiä ja lisäkustannuksia, joita aiheutuu väärennystoiminnasta johtuvista uusista suunnittelu- ja innovointiratkaistuista, ei pidä myöskään aliarvioida.

#### 4. Väärentämisen ja tavaroiden laittoman valmistamisen torjuminen sisämarkkinoilla

4.1 ETSK kehottaa painokkaasti jäsenvaltioita toteuttamaan toimenpiteitä pyrkien seuraaviin tavoitteisiin:

- Vahvistetaan kansallisia väärentämisen vastaisia toimenpiteitä ja lainsäädäntöä, edistetään lainsäädännön harmonisointia EU:n tasolla, luodaan tehokkaat puitteet väärennetyjen tavaroiden hallinnolliselle tarkastukselle ja mukautetaan jäsenvaltioissa tarjolla olevia rikosoikeudellisia vaihtoehtoja.
- Huolehditaan EU:n säännösten yhtenäisen korkeatasoisesta soveltamisesta jäsenvaltioissa ja hyvien käytänteiden keskinäisestä vaihdannasta.
- Annetaan toimivaltaisten viranomaisten tehtäväksi kerätä vertailukelpoista tilastotietoa myös väärennösten ja kuolemantapausten tai onnettomuuksien välisistä yhteyksistä esimerkiksi tuoteryhmittäin.
- Laaditaan toimintapolitiikkoja väärennetyjen tuotteiden kansanterveydelle aiheuttamien riskien seuraamiseksi, valvomiseksi ja ehkäisemiseksi entistä tehokkaammin.
- Lisätään kuluttajien vaikutusmahdollisuuksia älypuhelin­teknii­kan avulla, jotta he pystyvät arvioimaan tavaroiden aitoutta ja varmistamaan ja tarkistamaan ostamiensa tuotteiden ominaisuudet, arvon ja turvallisuuden.
- Parannetaan viestintää kuluttajien kanssa, varoitetaan heitä väärennetyjen tuotteiden riskeistä ja näytetään heille, miten käyttää uusia keinoja tunnistaa väärennetyt tuotteet helposti. Kuluttajien tietoisuutta tulisi parantaa, ja olisi toteutettava kansallisia tiedotus- ja valistuskampanjoita.
- Osallistetaan paikalliset toimijat, alojen väliset ryhmät ja kuluttajajärjestöt aktiivisemmin väärentämisen torjuntaan kansallisella tasolla erityisesti tiedotuskampanjoiden välityksellä.
- Annetaan tulliviranomaisille riittävät välineet ja resurssit sekä asianmukaista koulutusta väärennetyjen tuotteiden havaitsemisen menetelmistä ja toimintatavoista.
- Helpotetaan tuotemerkkien, mallien ja muiden teollis- ja tekijänoikeuksien rekisteröintiä pk-yrityksille ylläpitäen samalla teknisten standardien ja teollis- ja tekijänoikeuksien korkeaa tasoa.

4.2 ETSK kehottaa laatimaan uudet EU:n puitteet 2018–2021, myös kokonaan rahoitetun ja koordinoitun toimintasuunnitelman, jotta voidaan vahvistaa väärentämisen vastaista lainsäädäntöä ja aloitteita EU:n tasolla, muun muassa seuraavien toimenpitein:

- Nopeutetaan yhtenäisen eurooppalaisen tullijärjestelmän perustamista yhteisten menettelyjen, välineiden ja välittömästi saatavilla olevien yhdenmukaisten tietokantojen avulla.
- Hyväksytään yhteiset perusteet tilastotietojen keräämiselle ja korostetaan alakohtaisia aloitteita, sillä ei ole yleispäteviä, kaikille sopivia ratkaisuja.
- Edistetään innovatiivisia jäljitys- ja seurantasovelluksia.
- Tiivistetään koordinoitua EU:ssa tavoitteena saattaa väärentämisen torjuntatoimet samalle tasolle kaikissa jäsenvaltioissa.
- Vauhditetaan tiedustelutoimintaa ja kahdenvälisiä lainvalvontasopimuksia läpi koko toimitusketjun muun muassa teollis- ja tekijänoikeuksia käsittelevien laajennettujen paikallisten tukipalvelujen avulla.
- Ryhdytään välittömästi toimiin yksinkertaistettujen EU:n puitteiden laatimiseksi Euroopan pk-yrityksille tarkoitettua tukea ja apua varten.
- Sisällytetään uusiin vapaakauppasopimuksiin väärentämisen torjumista koskevat lausekkeet.
- Toteutetaan ja koordinoidaan ennaltaehkäiseviä EU:n toimenpiteitä kansainvälisellä tasolla, jotta voidaan valvoa 3 000 vapaa-aluetta ja koko toimitusketjua.



**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Teollinen muutos EU:n juurikassokeriteollisuudessa”****(oma-aloitteinen lausunto)**

(2017/C 345/05)

Esittelijä: **José Manuel ROCHE RAMO**Toinen esittelijä: **Estelle BRETNALL**

Komitean täysistunnon päätös	26.1.2017
Oikeusperusta	työjärjestyksen 29 artiklan 2 kohta oma-aloitteinen lausunto
Vastaava elin	neuvoa-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset” (CCMI)
Hyväksyminen CCM:ssä	22.6.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	5.7.2017
Täysistunnon nro	527
Äänestystulos	111/1/2
(puolesta/vastaan/pidättyi äänestä- mästä)	

**1. Päätelmät ja suositukset**

1.1 EU:n juurikassokeriteollisuus on valmistautumassa yhteen historiansa suurimmista muutoksista: tuotantokiintiöiden poistamiseen 1. lokakuuta 2017. Tuotantokiintiöiden poistaminen tarjoaa mahdollisuuksia EU:n juurikassokerivalmistajille, etenkin mahdollisuuden tuottaa enemmän sokeria elintarvikekäyttöön ja viedä sitä rajoituksitta. Hyötyäkseen näistä avauksista EU:n juurikassokeriteollisuus on pyrkinyt voimakkaasti lisäämään kilpailukykyään. Tuotantokiintiöiden poistaminen luo kuitenkin myös lisäriskejä ja epävarmuustekijöitä ja saattaa asettaa koko alan paineen alaiseksi. Kilpailu tulee kiristymään, mikä lisää hintapainetta niin tuottajien kuin jalostajien kohdalla, kun taas isoglukoosin odotetaan lisäävän markkinaosuuttaan. Vähemmän kilpailukykyisillä EU:n juurikassokerivalmistajilla ja -viljelijöillä saattaa olla vaikeuksia selviytyä ankarammassa ja vaihtelevammassa markkinaympäristössä. Tällä voi olla vakavia seurauksia työntekijöille, yrityksille, maataloustuottajille ja maaseutuyhteisöille. On erittäin tärkeää, että poliittiset päättäjät seuraavat edelleen tarkasti alan tulevaa kehitystä.

1.2 Sokerin yksityisen varastoinnin tuki on jatkossa ainoa erityisväline, jonka avulla voidaan tukea EU:n juurikassokeriteollisuutta tuotantokiintiöiden poistamisen jälkeen. Ei ole kuitenkaan selvää, minkälaisissa olosuhteissa tällainen tuki voitaisiin ottaa käyttöön markkinakriisin aikana EU:n juurikassokerialalla. Yksityistä varastointia varten tarkoitetun tuen myöntämisedellytykset on määriteltävä nykyistä paremmin, jotta järjestelmä on tarkoituksenmukainen. Euroopan komissio voisi harkita sellaisen objektiivisen hintakynnyksen määrittelyä, joka käynnistäisi päätöksentekoprosessin yksityisten varastoinnin tuen aktivoimiseksi. Näin prosessi olisi vähemmän subjektiivinen, ja sen avulla edistettäisiin tällaisen tuen nopeaa ja yhdenmukaista käyttöönottoa kriisiaikoina. Yleisiä kriisisäännöksiä, kuten maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen 222 artikla, tulisi myös tutkia vaihtoehtona. Komitea on tyytyväinen sokerimarkkinoiden seurantakeskuksen perustamiseen edellyttäen, että sen kokoonpano on tasapainoinen ja että se kutsutaan koolle ajoissa markkinavaikeuksien ilmaannuttua.

1.3 YMP:hen tulisi sisältyä markkinavälineitä, joilla tuetaan sokerituotannon jatkumista EU:n jäsenvaltioissa. EU:n juurikassokeriteollisuus antaa merkittävän panoksen työpaikkojen luomiseen ja taloudelliseen toimintaan sekä elintarvike- ja juomateollisuuden kilpailukykyyn. Tällä hetkellä YMP mahdollistaa sen, että jäsenvaltiot voivat myöntää tuotantosidonnaista tukea aloille tai alueille, joiden erityisillä maataloustuotannon muodoilla tai erityisillä maatalousaloilla, jotka ovat erityisen tärkeitä taloudellisista, sosiaalisista tai ympäristöön liittyvistä syistä, on tiettyjä vaikeuksia. Tämä koskee sokerijuurikkaan viljelyä haavoittuvassa asemassa olevilla alueilla. Tuotantosidonnaiset suorat tuet olisi kohdennettava juurikassokerituotannon vähenemis- ja/tai lopettamisriskin alentamiseen tällaisilla alueilla, jotta voidaan välttää maaseudun

autioituminen ja säilyttää biologinen monimuotoisuus. Epävakauden lisääntyessä maataloustuottajille maksettavaa suoraa tukea olisi täydennettävä parantamalla riskinhallintavälineiden saatavuutta. Erityiset sopimuspuitteet johtuvat jalostajien ja maataloustuottajien keskinäisestä riippuvuudesta, ja niissä säädetään tuottajien ja jalostajien välisestä suhteesta alalla.

1.4 EU:n sokerimarkkinoiden mahdollinen epäsuotuinen kehitys 1. lokakuuta 2017 lähtien saattaa johtaa irtisanomisiin. Euroopan komission tulisi tutkia eri rakenne- ja investointirahastojen (ERI-rahastojen) soveltuvuutta alueellisen tai paikallisen työllisyyden tukemiseen etenkin niiden työntekijöiden ja maataloustuottajien kohdalla, joihin mahdollinen yritystoiminnan lakkauttaminen vaikuttaa. Kyseisten rahastojen hyödyntämiskriteereihin saattaa olla tarpeen tehdä poikkeuksia.

1.5 Lokakuun 1. päivästä 2017 lähtien EU:n juurikassokerivalmistajien on ilmoitettava pääasiallisen tuotteen myyntihinta ja tärkeimpien tuotantovälineidensä ostohinta. Tämä markkinoiden avoimuuden aste ei vastaa avoimuutta alempana toimitusketjussa eikä isoglukoosin tuottajien keskuudessa. Euroopan komission olisi harkittava maatalousmarkkinoiden työryhmän esittämiä suosituksia ulottaen markkinoiden avoimuus ketjun loppupäähän sokerin käyttäjiin, jotta saadaan parempi kuva siitä, miten lisäarvo jakautuu toimitusketjussa. Markkinoiden avoimuuden – olivatpa kyseessä sitten sokerin ja isoglukoosin tuottajat tai sokerin käyttäjät – ei pidä vaikuttaa asianomaisten yritysten kilpailuasemiin.

1.6 Sokerin viennin lisääntyminen on erittäin tärkeää EU:n sokeriteollisuudelle tuotantokiintiöiden poistamisen jälkeen. Euroopan komission tulisi edistää EU:n sokerinvientiä ja vastustaa kolmansien maiden tuojien mielivaltaista kaupan suojatoimien käyttöönottoa. Euroopan komission olisi noudatettava varovaisuutta kaupan liberalisointiin tähtäävissä pyrkimyksissään EU:n vapaakauppaneuvottelujen yhteydessä. Sen olisi vastustettava päättäväisemmin maailman tärkeimpien sokerintuottajien ja -viejien kauppaa vääristäviä tukipolitiikkoja sekä WTO:ssa että kahdenvälisissä kauppaneuvotteluissa.

1.7 Sokerijuurikkaan vaihtoehtoisten käyttömahdollisuuksien – kuten bioetanolin, rehun, biomuovin ja biopohjaisten kemikaalien – edistämällä on keskeinen merkitys alan tulevan kilpailukyvyn kannalta. Euroopan komission olisi säilytettävä biopoltoaineiden seitsemän prosentin katto, joka voidaan laskea liikenteessä käytettävien uusiutuvien energialähteiden kymmenen prosentin tavoitteeseen. Uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin (2009/28/EC) liite IX, jossa melassi luokitellaan kehittyneeksi biopoltoaineen raaka-aineeksi, olisi säilytettävä ennallaan. Euroopan komission ja Euroopan investointipankin tulisi edistää ja vahvistaa innovointia muiden biopohjaisten rinnakaistuotteiden alalla. Tämä voitaisiin toteuttaa EU:n innovointirahaston ja edullisen lainaohjelman muodossa.

## 2. Juurikassokerin tuotannon merkitys maaseutualueille ja ympäristölle

2.1 Euroopan unioni on maailman johtava juurikassokerin tuottaja. Vuosien 2011-2012 ja 2015-2016 välisenä aikana tuotanto oli vuosittain keskimäärin 17,2 tonnia. Sokerintuotantoyritykset ostavat 137 000 eurooppalaiselta tuottajalta sokerijuurikasta vuosittain noin 107 miljoonaa tonnia. Sokerijuurikas jalostetaan pääosin sokeriksi, mutta huomattava osa määrästä käytetään myös muihin tuotteisiin, kuten rehuun, uusiutuvaan etanoliin ja biotuotteisiin. Näillä tuotteilla voi olla tärkeä merkitys puskurina, jos sokerijuurikkaasta on ylitarjontaa.

2.2 Juurikassokeritehtaat sijaitsevat enimmäkseen maaseutualueilla, joille on tyypillistä alhainen teollinen toiminta. Ne ovat usein talouden selkäranka alueilla, joilla ne sijaitsevat ja joilla on vain vähän teollisia vaihtoehtoja. EU:n sokerialalla on lähes 28 000 välitöntä työpaikkaa, jotka ovat keskittyneet pääasiassa kilpailukykyisimmille sokerijuurikkaan tuotantolueille. Kyseiset työpaikat edellyttävät usein suhteellisen korkeaa ammattitaitoa, ja sokerialan työntekijöiden palkka on korkeampi kuin useimmilla muilla maatalousaloilla. Välittömien työpaikkojen lisäksi kyseisen teollisuudenalan tuottama taloudellinen toiminta tarjoaa 150 000 välillistä työpaikkaa esimerkiksi liikenteessä, logistiikassa ja rakennusalailla.

2.3 Sen jälkeen kun sokerintuotantolaitos on suljettu, sokerintuotanto on mahdollista käynnistää uudelleen vain hyvin poikkeuksellisissa olosuhteissa. Tämä johtuu siitä, että sokeritehtaan rakentaminen edellyttää korkeita pääomakuluja, yleensä useita satoja miljoonia euroja. Useimmissa tapauksissa yhden laitoksen sulkeminen tarkoittaa keskeisen teollisen toiminnan pysyvää lopettamista, jonka seurauksena menetetään satoja välittömiä ja välillisiä työpaikkoja. Vaihtoehtoisten teollisuuden työpaikkojen etsiminen saattaa johtaa maaltamuuttoon ja väestökatoon.

2.4 Tilanne on samanlainen maataloustuottajien kohdalla. Sokerijuurikasta on viljeltävä maantieteellisesti lähellä sitä jalostavia tehtaita. Tämä johtuu sokerijuurikkaan suhteellisen korkeista kuljetuskustannuksista – yhden sokeritonnin tuottamiseen tarvitaan kuudesta seitsemään tonnia sokerijuurikasta. Jos juurikassokeritehdas lakkautetaan, juurikasviljelijät menettävät sokerijuurikkaansa ostajan. Jollei taloudellisesti kannattavalla etäisyydellä ole toista tehdasta, heidän on siirryttävä tuottamaan muita viljelykasveja. Tällä on huomattava kielteinen vaikutus kyseisten maataloustuottajien tuloihin, sillä monet heistä ovat tehneet suuria investointeja erityislaitteisiin esimerkiksi sokerijuurikkaan sadonkorjuuta varten, eikä niitä voi käyttää muiden viljelykasvien tuotannossa. Lisäksi monien maataloustuottajien nopea siirtyminen muiden viljelykasvien tuotantoon voi aiheuttaa huomattavaa painetta paikallisilla maatalousmarkkinoilla.

2.5 Juurikassokerin tuotanto on ympäristön kannalta kestäväpohjaista. Sokerijuurikasta kasvatetaan aina vuoroviljelyssä muiden peltokasvien kanssa. Vuoroviljely auttaa säilyttämään maaperän hedelmällisyyden ja vähentämään maaperässä olevia taudinaiheuttajia ja tuholaisia, minkä vuoksi kasvinsuojeluvälineitä tarvitaan vähemmän. Sokerijuurikkaan viljelyalueilla EU:ssa hyvien käytänteiden kehittäminen on hyvin yleistä. Alalla kannustetaan katteen käyttöön ja muokkauksen vähentämiseen maaperän hedelmällisyyden edistämiseksi ja eroosion vähentämiseksi. Tehtaissa energiankäyttö on minimoitu hyödyntämällä sähkön ja lämmön yhteistuotantoa ja lämmön talteenottoa sekä säästämällä vettä.

### 3. EU:n juurikassokeriteollisuuden kilpailuasema

3.1 EU:n sokeriala on investoinut merkittävästi teknisiin parannuksiin ja kustannusvähennyksiin sekä inhimilliseen pääomaan, tutkimukseen ja koulutukseen. Kuluneiden 26 vuoden aikana keskimääräiset tuotantokustannukset kiintösokeria kohti ovat EU:ssa nousseet vuosittain vain 0,4 prosenttia verrattuna vuosittaiseen 2,2 prosentin inflaatioasteeseen. Tämä tarkoittaa kustannusten jatkuvaa alenemista inflaatioon nähden yli kahden vuosikymmenen ajan<sup>(1)</sup>. Tämä on osaltaan parantanut sokeria hyödyntävän EU:n elintarvike- ja juomateollisuuden kilpailukykyä.

3.1.1 Sokerijuurikassadot ovat kasvaneet huomattavasti viime vuosina teollisuuden, maataloustuottajien, tutkimus- ja kehitystoiminnan sekä siemenkaupan väliseen yhteistyöhön perustuvien teknisten ja siemenlajikkeisiin liittyvien parannusten ansiosta. Keskimääräiset juurikassokerituotot (tonnia sokeria hehtaaria kohti) ovat kasvaneet vuosittain 2,4 prosenttia kuluneiden 26 vuoden aikana, ja tämän suuntauksen ennustetaan jatkuvan vuoden 2017 jälkeen. Sokerin hehtaarikohtainen tuotto EU:ssa on nyt korkeampi kuin Australiassa tai Brasilian keski- ja eteläalueilla, jotka kuuluvat maailman kilpailukykyisimpiin alueisiin. Neljä maailman kymmenestä tärkeimmästä sokerintuotantoyrityksestä sijaitsee EU:ssa<sup>(2)</sup>.

3.2 Kyseiset kilpailuedut johtuvat osittain alan merkittävästä rakenneuudistuksesta, joka toteutettiin vuosina 2006–2009. Vuoden 2006 uudistuksen jälkeen EU:n juurikassokeriteollisuudessa on suljettu lähes puolet tehtaista. Tuotantokapasiteettia on näin menetetty 4,5 miljoonaa tonnia ja välittömiä työpaikkoja yli 24 000, ja alihankkijoina toimineista maataloustuottajista 165 000 on lopettanut toimintansa<sup>(3)</sup>. Tämän muutoksen johdosta EU:n juurikassokeriala on taloudelliselta pohjaltaan entistä kestävämpi, vaikka sosiaalinen hinta onkin ollut korkea. Markkinointivuodesta 2008–2009 lähtien työllisyys – samoin kuin tehtaiden määrä – on pysynyt suhteellisen vakaana.

3.3 Sokerinjalostajien ja niiden työntekijöiden vahvoja suhteita on ylläpidetty jo pitkään työmarkkinaosapuolten välisellä vuoropuhelulla Euroopan ja jäsenvaltioiden tasolla. Työmarkkinoiden vuoropuhelua EU:n sokerialalla on käyty vuodesta 1968, ja se on ollut keskeisessä asemassa varmistettaessa sosiaalisesti kestäväpohjainen siirtymä vaikeina aikoina, kuten vuonna 2006 toteutetun EU:n sokeripolitiikan uudistuksen jälkeen. Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu edistää niin yhteisvastuullisuutta kuin teollisuudenalan kilpailukykyä.

3.4 Kilpailukykyyn vahvistamiseen pyritään myös vuonna 2017, etenkin kun valmistajat voivat pyrkiä alentamaan kiinteitä kuluja hyödyntämällä tehtaiden koko kapasiteettia. Tämä saattaa johtaa pidempiin juurikkaan käsittelyjaksoihin ja näin ollen suurempaan riskiin niin jalostajien kuin maataloustuottajien kannalta, koska juurikkaan sadonkorjuuseen ja varastointiin liittyvä talviaikaan epävarmuustekijöitä.

<sup>(1)</sup> Luvut ovat peräisin Euroopan sokerintuottajien komitean (CEFS) vuosittaisesta valmistuskustannuksia koskevasta kyselystä, jonka tarkoituksena on laskea keskimääräiset tuotantokustannukset EU:n juurikassokerikiintiötä kohti.

<sup>(2)</sup> F.O. Licht: *International Sugar and Sweetener Report*. 18. toukokuuta 2017. Vol. 149, No. 14. Kyseiset neljä sokerintuotantoyritystä ovat Südzucker, Tereos, ABSugar ja Nordzucker.

<sup>(3)</sup> CEFS:n tilastot.

3.5 Haaskauksen välttämiseksi EU:n sokerinjalostajat käyttävät sokerijuurikkaan kokonaan ja tuottavat sokerin lisäksi joukon muitakin tuotteita, joista mainittakoon esimerkkeinä seuraavat: juurikkaiden puhdistuksesta peräisin oleva kivi- ja maa-aines myydään rakennusteollisuudelle; juurikkaan kuitumateriaali (juurikasmassa) ja melassi uutetaan ja jalostetaan käytettäväksi rehussa; sokerintuotannosta saatava melassi ja muut siirapit voidaan käyttää uudistuvan etanolin tuotantoon. Sokerintuottajat myös monipuolistavat enenevässä määrin tuotantoaan ja valmistavat biopohjaisten tuotteiden ainesosia esimerkiksi muovi-, tekstiili-, lääke- ja kemikaalteollisuutta varten.

#### 4. Suhteet sokerialan toimitusketjuun

4.1 Juurikassokerin jalostajat ja sokerijuurikkaan viljelijät ovat toisistaan riippuvaisia. Maataloustuottajat ovat riippuvaisia sokerintuotantoyrityksistä, jotka asettavat käyttöön kiinteää pääomaa ja asiantuntemusta sokerin uuttamiseksi sokerijuurikkaista, ja jalostajat ovat riippuvaisia sopimusviljelijöistään saadakseen juurikkaita. Kuljetuskustannusten minimoimiseksi maataloustuottajien on myös oltava maantieteellisesti lähellä sokeritehtaita, joihin ne toimittavat juurikkaita. Lisäksi monet suurimmat sokerintuotantoyritykset ovat osuuskuntia, minkä ansiosta niille juurikkaita toimittavat maataloustuottajat voivat vaikuttaa välittömästi teollisuudenalaan.

4.1.1 Jalostajien ja maataloustuottajien keskinäinen riippuvuus edellyttää erityistä sopimuskehystä, jotta voidaan tasapainottaa kahden osapuolen väliset oikeudet ja velvoitteet. Sokerijuurikkaan viljelijöiden ja sokerinjalostajien välisistä sopimussuhteista vuoden 2017 jälkeen on säädetty maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen 125 artiklassa ja liitteessä X. Näitä sääntöjä on äskettäin täydennetty delegoidulla asetuksella, joka mahdollistaa arvon jakamista koskevien lausekkeiden sisällyttämisen edelleen juurikassopimuksiin vapaaehtoiselta pohjalta<sup>(4)</sup>. Suurin osa sokeritehtaista on äskettäin tehnyt vuodeksi 2017-2018 ja tämän jälkeiseksi ajaksi juurikassopimuksia, joihin sisältyy jonkinlainen yhteys sokerijuurikkaan hintojen ja sokerimarkkinoiden hintojen välillä.

4.1.2 Juurikassokerin valmistajat ovat jo pitkään olleet velvollisia raportoimaan kuukausittain hinnoista, tuotannosta ja varastoista, ja tämä velvoite säilyy kiintiöiden poistuttua. Lokakuun 1 päivästä 2017 lähtien sokerijuurikkaan hinnat on myös ilmoitettava Euroopan komissiolle ja julkistettava vuosittain. Tämä sokerintuotantoalalle tyypillinen markkinoiden avoimuuden aste ei vastaa avoimuutta alempana toimitusketjussa eikä isoglukoosin tuottajien keskuudessa. On olemassa näyttöä siitä, että hinnan välittyminen sokerin toimitusketjussa on vähäistä<sup>(5)</sup>, ja saattaakin olla tarkoituksenmukaista tutkia, voidaanko avoimuutta parantaa EU:n juurikassokerin käyttäjien hyväksi.

4.2 EU:n sokerimarkkinoilla toimii myös ruokosokerin jalostajia. Ruokosokerin jalostajat eivät jalosta sokerijuurikkaita vaan ovat riippuvaisia jalostukseen käytettävän raakaruokosokerin tuonnista. EU sallii rajattoman tullittoman sokerintuonnin vähiten kehittyneistä maista "Kaikki paitsi aseet" -aloitteen puitteissa sekä niistä Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren alueen maista, jotka ovat tehneet talouskumppanuussopimuksen EU:n kanssa. EU:n raakaruokosokerinjalostajat hyötyvät Keski-Amerikan, Kolumbian, Perun, Ecuadorin ja Etelä-Afrikan kanssa tehtyjen kahdenvälisten sopimusten puitteissa myönnetystä tullittomasta markkinoillepääsystä, joka kattaa tällä hetkellä vuosittain yhteensä 420 000 tonnia. Jalostukseen tarkoitettun raakasokerin vuosittainen saatavuus alennettun tullin CXL-kiintiön puitteissa – joka jaetaan Brasilian, Australian, Kuuban ja kaikkien kolmansien maiden kesken ("erga omnes") – on yhteensä yli 700 000 tonnia, ja määrä noussee lähes 800 000 tonniin vuonna 2017-2018. EU tarjoaa kolmansille maille ylimääräisen pääsyn EU:n sokerimarkkinoille sekä äskettäin tehdyissä että vielä neuvoteltavissa vapaakauppasopimuksissa.

#### 5. Tuotantokiintiöiden poistaminen

5.1 Elintarvikekäyttöön tarkoitettua EU:n sokeri- ja isoglukoosituotantoa on vuodesta 1968 rajoitettu tuotantokiintiöillä. Tuotantokiintiöt poistetaan 1. lokakuuta 2017, eli EU:n sokerin markkinointivuoden 2017-2018 alussa. Sen jälkeen EU:n sokerin- ja isoglukoosintuottajat voivat tuottaa rajoituksetta sokeria ja isoglukoosia elintarvikekäyttöön. Myös nykyinen vientikatto poistetaan<sup>(6)</sup>. Tämän johdosta EU:n sokerialan toimijat voivat viedä sokeria rajoituksetta 1. lokakuuta 2017 alkaen.

<sup>(4)</sup> Komission delegoitu asetukset (EU) 2016/1166, annettu 17 päivänä toukokuuta 2016, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1308/2013 liitteen X muuttamisesta sokerialalla 1 päivästä lokakuuta 2017 sovellettavien sokerijuurikkaan ostoehtojen osalta.

<sup>(5)</sup> Areté, lokakuu 2012. Tutkimus hinnan välityksestä sokerialalla. Loppuraportti. Euroopan komissio, maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto. Tarjouspyyntö N:o AGRI-2011-EVAL-03.

<sup>(6)</sup> Ks. DS266. EU voi tällä hetkellä viedä noin 1,35 tonnia sokeria markkinointivuotta kohti, eli kymmenen prosenttia kiintiösokerin tuotannosta.

5.2 Sokerintuotannon odotetaan kasvavan vuonna 2017-2018. Tuotannon kasvun odotetaan olevan pysyvää. Lisäksi isoglukoosin osuuden odotetaan kasvavan EU:n makeutusainemarkkinoilla, kun isoglukoosintuottajat pyrkivät "ajan mittaan" tuottamaan 2–3 miljoonaa tonnia, josta suuri osa voidaan käyttää virvoitusjuomien valmistuksessa<sup>(7)</sup>. Vertailun vuoksi todettakoon, että sokerinkulutus on EU:ssa hieman laskussa.

5.3 Lisääntynyt kotimainen sokerintuotanto ja isoglukoosin kasvanut markkinaosuus saattavat vaikuttaa valkoisen sokerin hintoihin EU:ssa kiintiöiden poistuttua. Maatalousmarkkinoita 2016–2026 koskevissa Euroopan komission keskipitkän aikavälin näkymissä esitetään, että valkoisen sokerin hinnat EU:ssa tulevat olemaan alle viitehinnan – 404 euroa tonnia kohti – suuren osan kiintiöiden jälkeisestä ajasta, eli ne alittavat sokerintuotannon ja sokerijuurikasviljelyn keskimääräiset kustannukset.

5.3.1 Valkoisen sokerin hinnat saavuttivat vuonna 2015 alimman tasonsa sitten hintaselvitysjärjestelmän perustamisen vuonna 2006<sup>(8)</sup>. Tällä on ollut vakavia vaikutuksia EU:n sokerintuottajien raportoituisiin taloudellisiin tuloksiin, ja monet niistä eivät saaneet lainkaan voittoa verovuotena 2015-2016. Italian sokerintuottajiin on kohdistunut erityisiä paineita, ja yksi tuottaja päätti olla tuottamatta lainkaan markkinointivuotena 2015-2016. Kreikan ainoalla sokerintuottajalla on myös vakavia vaikeuksia.

5.4 EU:n sokerintuottajat voivat 1. lokakuuta 2017 lähtien viedä sokeria rajoituksitta. Tämä saattaa olla mahdollisuus lisätä tuloja ja kompensoida sokerin matalia hintoja EU:ssa. Sokerinkulutuksen ennustetaan kasvavan maailmassa vuosittain 1,5–2 prosenttia (noin 2–3 miljoonaa tonnia vuodessa), joten EU:n sokerinviennin lisäämiselle pitäisi olla riittävästi kysyntää.

5.4.1 EU:n sokeriviennin lisääminen riippuu kuitenkin riittävästä pääsystä kolmansien maiden markkinoille. Euroopan komission tulisi pyrkiä vapaakauppasopimuksia koskevissa neuvotteluissaan avaamaan nettosokerituojien sokerimarkkinoita sekä alentamalla tai poistamalla tulleja että avaamalla tariffikiintiöitä. Sen tulisi jatkaa tullien poistamista erittäin sokeripitoisilta EU:n vientituotteilta ja tukea tällaisten tuotteiden tiukkoja alkuperäsääntöjä, jotta varmistetaan, että EU:n sokerintuottajat hyötyvät viennin lisääntymisestä.

5.4.2 EU:n sokerivientiä vaikeuttavat toisinaan kolmansien maiden käyttöön ottamat kaupan suoja- ja toimenpiteet. Euroopan komission tulisi torjua tällaisia toimia kaikin mahdollisin tavoin, kun sääntely puretaan 1. lokakuuta 2017 alkaen, ja alalla on tuettava tarvittavalla tavalla kaikkia sovittuja menettelyjä.

5.5 EU tarjoaa kolmansille maille mahdollisuuden päästä EU:n sokerimarkkinoille sekä äskettäin tehdyissä että vielä neuvoteltavissa vapaakauppasopimuksissa. Markkinoiden avautuminen johtaa EU:n valkoisen sokerin hintojen laskupaineeseen ja lisää volatiliiteettia. Nykyisille maailmanmarkkinoille on tyypillistä polkumyynti, ne ovat alttiita huomattaville vaihteluille ja niillä käydään kauppaa usein jopa tehokkaimpien maailmanlaajuisten yritysten keskimääräiset tuotantokustannukset alittavin hinnoin. Tämä johtuu suurelta osin eräiden merkittävimpien sokerintuottajien ja -viejien, kuten Brasilian ja Thaimaan, kauppaa vääristävistä tukitoimista. Seurauksena on, että EU:n juurikassokeriteollisuus ei kilpaile tasapuolisesti toimintaedellytyksin kolmansien maiden sokerintuottajien kanssa. Komission on kohdeltava sokeria arkaluonteisena aiheena vapaakauppaneuvotteluissaan ja säilytettävä EU:n sokeritullit. Mercosurin kanssa parhaillaan käytävät neuvottelut ovat vakava uhka koko alalle, sillä Brasilia on maailmanlaajuisesti johtava tuottaja ja viejä. Komission on oltava valmis vastustamaan sokeria merkittävästi subventoivia maita WTO:n riitojenratkaisuelimessä ja kauppaneuvotteluissa.

Bryssel 5. heinäkuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

<sup>(7)</sup> Luku on peräisin tarkkelysteollisuusjärjestöltä StarchEuropelta.

<sup>(8)</sup> Helmikuussa ja kesäkuussa 2015 hinnat olivat alimmillaan 414 euroa tonnia kohti.



**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Konkreettiset toimet Cork 2.0 -julistuksen jälkeen”****(oma-aloitteinen lausunto)**

(2017/C 345/06)

Esittelijä: **Sofia BJÖRNSSON**

Komitean täysistunnon päätös	26.1.2017
Oikeusperusta	työjärjestyksen 29 artiklan 2 kohta oma-aloitteinen lausunto
Vastaava erityisjaosto	”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö”
Hyväksyminen erityisjaostossa	15.6.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	6.7.2017
Täysistunnon nro	526
Äänestystulos	123/0/0
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

**1. Päätelmät ja suositukset**

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti Cork 2.0 -julistukseen ja konferenssiin, joka syyskuussa 2016 johti julistukseen. Julistuksessa ilmaistaan jälleen voimakas tuki EU-tasolla harjoitettavalle maaseutupolitiikalle.

1.2 ETSK toteaa, että maaseutualueet EU:ssa eivät ole samanlaisia ja että olosuhteet vaihtelevat jäsenvaltioiden välillä ja sisällä. ETSK katsoo, että näiden eroavuuksien johdosta on asetettava painopisteitä ja noudatettava strategista lähestymistapaa hyödynnettäessä käytettävissä olevia EU:n varoja. Lähtökohdaksi on tällöin otettava jäsenvaltioiden ja niiden alueiden ensisijaiset tavoitteet sekä – mikä on tärkeintä – maaseudun väestön esittämät aloitteet. Poliittisia päätöksiä ja strategioita koskeva maaseutuvaikutusten arviointi, joka perustuu pakollisuuteen, voi sen lisäksi olla yksi tapa ottaa huomioon maaseudun erityiset olosuhteet.

1.3 Maaseudun kehittäminen on laaja-alainen kysymys, joka koskee lähes kaikkia politiikanaloja. Tarvitaan nykyistä yhtenäisempää politiikkaa, joka hyödyttää maaseutua ja alueellista kehitystä, ja siksi tarvitaan vankka talousarvio ERI-rahastoja (Euroopan rakenne- ja investointirahastot) varten. ETSK toteaa, että kaikista ERI-rahastoista se rahasto, josta tehtävät investoinnit maaseudun kehittämiseen ovat suurimmat, on Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (maaseuturahasto), ja tähdentää, että muiden ERI-rahastojen, kuten Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahaston (ESR), on lisättävä osuuttaan.

1.4 Mahdollisuudet politiikan yksinkertaistamiseen ovat huomattavat. ETSK painottaa, että ERI-rahastojen sääntelykehysten yksinkertaistaminen on välttämätöntä sekä EU:n tasolla että siltä osin kuin kyse on politiikan täytäntöönpanosta valtiollisella ja alueellisella tasolla. Järjestelmä on nykyisellään niin mutkikas, että monet potentiaalisista hakijoista jättävät hakemuksen tekemättä.

1.5 Monet paikkakunnat Euroopassa ja eritoten maaseutualueet ovat edelleen vailla vakaalla pohjalla olevia verkkoviestintäratkaisuja. ETSK pitää asiaa erittäin vakavana. Maaseutualueet tarvitsevat laajakaistan, esim. toimivien puhelin yhteyksien hoitamiseksi, turvallisuussyistä mutta myös elämänlaadun vuoksi. Laajakaistan saatavuus voi olla yksi tekijöistä, jotka ratkaisevat sen, haluavatko ennen kaikkea nuoret jäädä maaseudulle vai muuttaa pois. Yrityksille ja yrittäjille laajakaistan saatavuus on välttämätöntä.

1.6 Maatalousalalla on vahvoine siteineen maaperään erittäin tärkeä rooli maaseutualueilla. Maataloustuotanto on sekä olennainen osatekijä maaseutualueilla kestävyysperiaatteiden mukaisesti tuotettujen elintarvikkeiden kysynnän tyydyttämiseksi yhteiskunnassa että maaseudun kehittämisen vauhdittaja. Siksi ETSK:n mielestä on luonnollista, että valtaosa maaseuturahaston käytettävissä olevista varoista on tarkoitettu maataloustoimintaa varten. Hyvät olosuhteet nuorten maatalousyrittäjien kannalta ovat pitkällä aikavälillä kestäväpohjaisen maataloustuotannon edellytys.

1.7 ETSK korostaa, että kestävän kehityksen edistäminen edellyttää suotuisaa innovointiympäristöä.

1.8 ETSK toteaa, että YK:n 17 kestävän kehityksen tavoitetta ja alatavoitetta sekä Pariisin ilmastopöytäkirja (COP 21) ovat yleistavoitteita, jotka koskevat kaikkia EU:n toimintapolitiikkoja, erityisesti maaseudun kehittämissuunnitelmaa. Maaseudun alue- ja paikallisviranomaisten täytyy osallistua aktiivisesti näiden kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseen.

## 2. Yleistä

### Cork 2.0

2.1 Vuonna 1996 komissio järjesti konferenssin Corkissa, Irlannissa. Tuloksena konferenssista oli Corkin julistus, joka loi perustan yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) toiselle pilarille ja maaseudun kehittämissuunnitelmalle. Syksyllä 2016 komissio järjesti Corkissa uuden konferenssin, jossa Cork 2.0 -julistus hyväksyttiin.

2.2 Julistus laadittiin laajan yksimielisyyden pohjalta maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston järjestämässä konferenssissa, joka kokosi yhteen noin 340 osallistujaa. Osanottajat edustivat suurinta osaa EU:n jäsenvaltioista, kansalaisyhteiskuntaa sekä jäsenvaltio-, alue- ja EU-tason viranomaisia, ETSK mukaan luettuna. Konferenssin päättämisen yhteydessä esitettiin aiheesta ”Parempi elämä maaseutualueilla” laadittu julkilausuma, joka sai osallistujien hiljaisen hyväksynnän.

2.3 Julistuksen lähtökohdaksi on EU:n maaseutu- ja maatalouspolitiikka, mutta tietyiltä osin siinä sovelletaan laajempaa lähestymistapaa ottamalla huomioon YK:n asettamat kestävän kehityksen tavoitteet (Agenda 2030 -toimintasuunnitelma) <sup>(1)</sup> ja Pariisissa solmittu ilmastopöytäkirja (COP 21) <sup>(2)</sup>.

2.4 Asiakirjassa esitetään aluksi perusteet julistukselle ja sen jälkeen kymmenen kohtaa politiikan suuntaviivoiksi:

- Kohta 1: Maaseudun hyvinvoinnin edistäminen
- Kohta 2: Maaseudun arvoketjujen vahvistaminen
- Kohta 3: Maaseudun elinkelpoisuuteen ja elinvoimaisuuteen panostaminen
- Kohta 4: Maaseudun ympäristön säilyttäminen
- Kohta 5: Luonnonvarojen hallinta
- Kohta 6: Ilmastotoimiin rohkaiseminen
- Kohta 7: Osaamisen ja innovoinnin lisääminen
- Kohta 8: Maaseudun hallinnon parantaminen
- Kohta 9: Poliittikan toteutuksen ja yksinkertaistamisen edistäminen
- Kohta 10: Suorituskyvyn ja vastuullisuuden parantaminen.

2.5 Julistuksessa tarkastellaan maaseudun kehittämistä laaja-alaisesti, ja sen vahvuuksia ovat kattavuus ja sisältö, sillä se käsittää kaikki oleelliset näkökohdat, jotka ovat tarpeen elinvoimaisen ja kestävyysperiaatteen mukaisen maaseudun varmistamiseksi EU:ssa. ETSK toteaa kuitenkin, että kattavuus on myös julistuksen heikkous, sillä se johtaa monimutkaisuuteen, joka ei jätä tilaa painopisteiden asettamiselle EU:n tasolla. ETSK korostaa, että kun otetaan huomioon maaseutualueiden merkittävät haasteet, saatavilla olevia varoja on käytettävä kohdennetusti, jotta varmistetaan, että saavutetaan konkreettisia tuloksia. Kohdentamisessa lähtökohdaksi on asetettava sekä asianomaisten jäsenvaltioiden tai alueiden ensisijaiset tavoitteet että – mikä on vielä tärkeämpää – maaseudun väestön esittämät aloitteet.

<sup>(1)</sup> Ks. lausunto aiheesta ”Seuraavat toimet Euroopan kestävän tulevaisuuden varmistamiseksi” (katso tämän virallisen lehden sivu 15).

<sup>(2)</sup> Ks. lausunto aiheesta ”Pariisin jälkeen” (EUVL C 75, 10.3.2017, p. 103).

2.6 Sisällöllisesti Cork 2.0 -julistus muistuttaa suurelta osin vuonna 1996 annettua julistusta sillä erolla, että siihen on sisällytetty ilmastoa ja digitalisointia koskevat kysymykset.

2.7 ETSK pitää itseään julistuksen täytäntöönpanon luonnollisena osana ja kehottaa komissiota raportoimaan jatkossa täytäntöönpanon edistymisestä.

### **Maaseudun kehittämisspolitiikkaa tukevat EU:n rahastot**

2.8 Kaikilla EU-mailla on maaseudun kehittämiseen tähtäviä valtakunnallisen tai aluetason ohjelmia, joita rahoitetaan osittain maaseuturahastosta ja osittain kansallisin (julkisin ja yksityisin) varoin. Ohjelmat sisältävät toimenpiteitä, joilla pyritään edistämään kestävästä kehityksestä sen kolmessa eri ulottuvuudessa – ympäristön kannalta, sosiaalisesti ja taloudellisesti. Asianomaiset jäsenvaltiot tai alueet laativat nämä ohjelmat, jotka komissio hyväksyy.

2.9 Maaseuturahasto kuuluu niin kutsuttuihin ERI-rahastoihin (Euroopan rakenne- ja investointirahastot) yhdessä koheesiorahaston, Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR), Euroopan sosiaalirahaston (ESR) ja Euroopan meri- ja kalatalousrahaston (EMKR) kanssa. Yhteisellä sääntelykehyksellä<sup>(3)</sup> säädelään ERI-rahastojen teknistä täytäntöönpanoa. Kukin maa on lisäksi solminut rahastoja varten yhteisiä kumppanuussopimuksia politiikan toteuttamista koskevine ensisijaisine tavoitteineen. Tämä on osa prosessia Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden toteuttamiseksi. Rahastojen ja niiden puitteissa tehtävää yhteistyötä koskevan strategian välillä on näin ollen läheinen yhteys.

2.10 Maaseuturahaston puitteissa on maaseutuverkostoja, jotka toimivat osittain EU:n tasolla eurooppalaisen maaseudun kehittämisverkoston kautta ja osittain valtiollisella ja alueellisella tasolla. Verkostot luovat foorumeita kokouksia ja kokemusten vaihtoa varten, ja verkostojen toiminnan avulla parannetaan edellytyksiä panna maaseudun kehittämisohjelmat tehokkaasti täytäntöön ja saavuttaa asianmukaisesti niiden tavoitteet.

2.11 Alueiden komitea on teettänyt tutkimuksen siitä, missä määrin ERI-rahastojen varoja käytetään maaseudun kehittämiseen<sup>(4)</sup>. On tuskin yllättävää, että maaseuturahastosta on osoitettu ja osoitetaan eniten varoja tähän tarkoitukseen. Muiden rahastojen osuus vaihtelee suhteellisen alhaisesta erittäin alhaiseen. Koska maaseudun kehittäminen on monialainen kysymys ja EU:n yhteenkuuluvuuden kannalta tärkeää, ETSK katsoo, että on ryhdyttävä toimiin osuuden lisäämiseksi.

2.12 ERI-rahastot ovat olleet ja ovat jatkossakin pääasiallinen EU-tason väline Corkin julistuksessa ilmaistujen aikomusten toteuttamiseksi käytännössä. EU:n seuraava rahoituskausi alkaa vuonna 2021, ja toimintapolitiikan muotoilu kyseistä kautta varten ratkaisee, kuinka hyvin Cork 2.0 -julistuksen tavoitteet voidaan toteuttaa. ETSK toteaa lisäksi, että julistuksen ja politiikan tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan vankka talousarvio ERI-rahastoja varten.

## **3. Toimenpiteet jatkossa**

### **Maaseutuvaikutusten arviointi**

3.1 Julistuksen kohdassa 1 kehoitetaan ottamaan käyttöön maaseutuvaikutusten arviointimenetelmä, jolla voidaan varmistaa, että maaseudun potentiaali otetaan huomioon EU:n politiikoissa ja strategioissa. Maaseutu- ja maatalouspolitiikkojen on perustuttava maaseutualueiden identiteettiin ja elinvoimaisuuteen, ja niissä on sovellettava monialaisia lähestymistapoja sekä otettava huomioon kestävyysperiaatteiden, sosiaalisen osallisuuden ja paikallisen kehityksen arvo.

3.2 Maaseutuvaikutusten arviointi tarkoittaa sitä, että maaseudun erityiset olosuhteet otetaan objektiivisesti ja järjestelmällisesti huomioon. Se voi olla väline, jonka avulla määritetään poliittisten päätösten vaikutukset maaseutualueisiin, jotta estetään kielteiset seuraukset.

3.3 Maaseutuvaikutusten arviointia harjoitetaan esimerkiksi Suomessa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Kanadassa. Sen harjoittaminen voi olla pakollista tai vapaaehtoista. Pohjois-Irlannissa on vuodesta 2016 lähtien voimassa lakisääteinen vaatimus maaseutuvaikutusten arvioinnista. Näiden maiden järjestelmät ovat samankaltaisia.

3.4 Ollakseen tehokas maaseutualueiden arvioinnin on oltava pakollinen. Sen on tarjottava päätöksentekijöille asianmukainen perusta päätöksiä varten. Maaseutualueiden arviointi, joka johtaisi vain selvityksiin ja huomioihin mutta ei vaikuttaisi tehtäviin päätöksiin, olisi merkityksetön.

<sup>(3)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013, annettu 17. joulukuuta 2013.

<sup>(4)</sup> <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Evolution-Budget-Dedicated-Rural-Development-Policy.pdf>

3.5 On myös oltava tietoinen siitä, ettei EU:lla ja eri jäsenvaltioilla ole yhtä maaseutua vaan useita eri maaseutualueita erilaisine mahdollisuuksineen ja olosuhteineen. Tämä on myös otettava huomioon maaseutualueiden arvioinnissa ja politiikoissa sekä EU:n tasolla että jäsenvaltioissa, mikäli halutaan, että maaseudun kehittämisessä saavutetaan myönteisiä tuloksia. Maaseudun väestöllä on myös oma roolinsa rakennettaessa paikallisidentiteettiä ja pyrittäessä kehittämään sitä sekä käytäessä keskustelua ja tehtäessä päätöksiä siitä, missä määrin maaseutumaisuus on säilytettävä.

### **Leader ja paikallisyhteisöjen omat kehittämishankkeet**

3.6 Julistuksen kohdassa 8 todetaan, että lähtökohdaksi on otettava Leader-aloitteen menestys ja sen alhaalta ylöspäin suuntautumisen menetelmä. ETSK on esittänyt monissa asiakirjoissa näkemyksiään EU:n koheesiopolitiikasta, sen puitteissa perustetuista kumppanuuksista, Leader-aloitteen mukaisesta lähestymistavasta sekä paikallisyhteisöjen omien kehittämishankkeiden uudesta menetelmästä.

3.7 ETSK kannatti analyysiä, jonka komissio esitti jo kolmannessa taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevässä kertomuksessaan vuodelta 2004 ja jonka mukaan tavoitteena on aiempaa tasapainoisemman kehityksen aikaansaaminen vähentämällä olemassa olevia eroja, ehkäisemällä alueellista epätasapainoa ja yhtenäistämällä aluepolitiikkoja ja alakohtaisia politiikkoja <sup>(5)</sup>.

3.8 Komitea voi kuitenkin todeta, ettei tähän ole päästy ja että tarvitaan nykyistä yhtenäisempi politiikka maaseutua ja alueellista kehitystä varten.

3.9 ETSK on myös suhtautunut myönteisesti kumppanuusperiaatteeseen, joka on tehokas keino edistää ERI-rahastojen ohjelmia. Kumppanuusperiaate merkitsee, että perinteisten talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden lisäksi toimintaan osallistuvat myös kansalaisyhteiskunnan organisaatiot, ympäristöalan kumppanitahot, valtiovallasta riippumattomat organisaatiot sekä sukupuolten tasa-arvoa edistävät elimet.

3.10 Leader-menetelmä on hyväksi havaittu kehittämisväline, joka mahdollistaa julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan osallistumisen paikalliseen kumppanuuteen. ETSK totesi jo vuonna 2011, että tämän menetelmän tulisi voida saada rahoitusta kaikista ERI-rahastoista. Se on myös ollut myönteinen tekijä parantaessaan yhteyksiä kaupunkialueiden ja maaseudun välillä <sup>(6)</sup>. Menetelmää voidaan käyttää myös kaupunkialueilla, mutta ETSK korostaa, ettei tämän pidä tapahtua maaseudun kehittämisen kustannuksella.

3.11 Leader-menetelmään perustuvista paikallisyhteisöjen omista kehittämishankkeista (*community-led local development*, CLLD) on tullut ohjelmakaudella 2014–2020 uusi väline, jota tuetaan yhteisesti neljästä ERI-rahastosta. Paikallista kehitystä saavat aikaan tehokkaimmin ne, jotka asuvat ja toimivat alueella ja jotka tuntevat alueensa.

3.12 Vähintään viisi prosenttia maaseuturahaston varoista on kanavoitava paikallisyhteisöjen omien kehittämishankkeiden kautta. Välineen rakenne, joka merkitsee, että neljää eri sääntelykehystä on noudatettava kunkin rahaston kohdalla, rajoittaa järkevän ja yksinkertaisen käytön mahdollisuutta. Seuraavaa ohjelmakautta ajatellen komission olisi tehtävä ehdotuksia huomattavasta yksinkertaistamisesta, jotta paikallisyhteisöjen omat kehittämishankkeet voivat saavuttaa täyden potentiaalinsa sekä maaseutu- että kaupunkialueilla käytettävänä välineenä ja jotta tehdään päätös menetelmää koskevasta vähimmäisrahoitusosuudesta.

### **Palvelut ja työpaikat**

3.13 Palvelujen ja työpaikkojen kaltaiset tekijät vaikuttavat siihen, missä määrin ihmiset haluavat tai voivat jäädä asumaan maaseudulle tai muuttaa sinne. Yleinen suuntaus EU:ssa on, että ihmiset muuttavat pois maaseutualueilta, mikä synnyttää kielteisen kierteen ja vähentää mahdollisuuksia saavuttaa EU:n ja YK:n kestävä kehityksen tavoitteet. Väestökehitys voi olla tulevaisuudessa haaste, ja sekä nuorilla että ikääntyneillä ihmisillä maaseutualueilla tulee olla edellytykset hyvään elämänlaatuun.

<sup>(5)</sup> Ks. lausunto aiheesta "Alueellinen koheesio" (EUVL C 228, 22.9.2009 s. 123).

<sup>(6)</sup> Ks. lausunto aiheesta "Leader paikalliskehityksen välineenä" (EUVL C 376, 22.12.2011, s. 15).

3.14 Esimerkiksi koulun, terveydenhuollon, postin, elintarvikekauppojen ja julkisen liikenteen kaltaisten julkisten ja kaupallisten peruspalveluiden saatavuudessa voi olla vaihtelua kaupunki- ja maaseutualueiden välillä. Tämä voi olla ratkaiseva tekijä ihmisten päätettäessä, missä he haluavat ja voivat asua. Lapsiperheiden kannalta esimerkiksi toimivien lastenhoitopalvelujen saatavuus voi vaikuttaa siihen, missä määrin vanhemmat voivat tehdä työtä. Eräissä osissa Euroopan unionia palvelujen saatavuus maaseutualueilla on yleisesti huonompi kuin kaupunkialueilla. Aluesuunnitteluprosessissa olisi otettava tämä ongelma huomioon, jotta varmistetaan, ettei ihmisten elämänlaatu maaseutualueilla heikkene.

3.15 Useissa EU-maissa työttömyysaste on maaseutualueilla korkeampi kuin kaupunkialueilla. Vaihtelu on kuitenkin suurta, mikä voidaan havaita Eurostatin tilastoista<sup>(7)</sup>. Samaan aikaan tietyillä yrityksillä on vaikeuksia löytää ammattitaitoisia työvoimaa maaseutualueilla. Epäsuhta on näin ollen havaittavissa tarjonnan ja kysynnän välillä molempiin suuntiin. Suuntauksena on, että nuoret, jotka haluavat kouluttautua, hakeutuvat yliopisto- ja korkeakouluopiskelulle eivätkä enää muuta takaisin.

3.16 Maaseutuväestön haasteena on ja tulee jatkossakin olemaan luoda edellytykset maahanmuuttajien ja varsinkin näiden perheiden asettautumiselle tulevina vuosina. Olisi edistettävä pyrkimystä keskinäiseen huomioon ottamiseen ja kunnioitukseen ja kannustettava niiden säilyttämiseen. Maaseutualueet voisivat tarjota hyvät elinolosuhteet maahanmuuttajaperheille. Maissa, joissa – esim. pakolaisten ja muuttajien – maahanmuutto ja työperäinen maahanmuutto on suurta, voi olla haasteellista työllistyä, mutta muuttoliike voi myös luoda rekrytointimahdollisuuksia.

3.17 Työllistymismahdollisuuksiin ja koulutukseen liittyviä kysymyksiä käsitellään julistuksessa ennen kaikkea kohdissa 3 ja 7. Kysymystä palveluista käsitellään epäsuoremmin. ETSK katsoo, että unionin aloitteilla on merkitystä kehityksen kannalta sekä suoraan että välillisesti erityisesti, kun kyse on työllistymismahdollisuuksien luomisesta yritystoimintaa edistävin toimin. Palvelujen saatavuus on etupäässä asianomaisten jäsenvaltioiden toimivallan piiriin kuuluva kysymys, vaikkakin esimerkiksi ERI-rahastot voivat toimia tässä katalyysaattorina.

### **Maatalous ja maaseudun kehittäminen**

3.18 Maatalous- ja metsäalueiden osuus EU:n maa-alueesta on noin 85 prosenttia, vaikka vaihtelu maittain ja alueittain on suurta. Maatalousmaisema tarjoaa edellytykset elintarvikkeiden, rehun, energian ja kuitujen tuottamiselle, mutta se on myös resurssi rikkaan kasviston ja eläimistön kaltaisten julkishyödykkeiden säilyttämisen ja uusiutumisen kannalta. Maisema on tekijä, joka erottaa maaseutualueet kaupunkialueista ja on EU:n maaseutualueiden ainutlaatuinen piirre. Maatalousalalla on vahvoine siteineen maaperään erittäin tärkeä rooli maaseutualueilla. Kysymyksiä maaseudun ympäristön säilyttämisestä ja luonnonvarojen hallinnasta käsitellään julistuksen kohdissa 4 ja 5. Kestävähäyryyden hyödyntämisen ja hallinnan edellytyksillä on ratkaiseva merkitys, kun ajatellaan maisemaan, veden laatuun ja biologiseen monimuotoisuuteen luontaisesti liittyviä arvoja.

3.19 Julistuksessa viitataan maataloustuotantoon, vaikkakin lähinnä epäsuorasti, ja siinä annetaan ymmärtää, että maatalousalan elintarviketuotantoa pidetään jossain määrin itsestäänselvyytenä. Kuten edellä todetaan, ympäristön ja luonnonvarojen säilyttämistä ja hallintaa koskevia näkökohtia käsitellään seikkaperäisemmin. ETSK huomauttaa, että maataloustuotanto on yhtäältä olennainen osatekijä maaseutualueilla kestävyysperiaatteiden mukaisesti tuotettujen elintarvikkeiden kysynnän tyydyttämiseksi yhteiskunnassa ja toisaalta maaseudun kehittämisen vauhdittaja. Maa- ja metsätalouden alalla työskentelevien ihmisten osuus maaseudun väestöstä on merkittävä. He luovat sekä työpaikkoja että perustan palveluiden kysynnälle. Merkittävä näkökohta tähän liittyen on uusien ja erityisesti nuorten viljelijöiden mahdollisuus ryhtyä hoitamaan tilaa ja laajentaa toimintaansa. Nuorten viljelijöiden osuus on alhainen, ja tarvitaan toimenpiteitä sukupolvenvaihdosten helpottamiseksi.

3.20 Kestävyysajattelun mukainen maataloustuotanto edellyttää, että kestävä kehitys kolme ulottuvuutta – taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristön kannalta kestävä kehitys – ovat tasapainossa. Taloudelliset näkökohdat voivat tietyissä tapauksissa olla maatalon hoidon kannalta ratkaisevia. Esimerkkinä mainittakoon lajistoltaan rikkaat niityt ja laidunmaat, jotka vähä vähältä katoavat sen vuoksi, että laiduntaviin eläimiin perustuva kotieläintuotanto käy yhä kannattamattommaksi, millä on puolestaan kielteisiä vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen. Tämä on osoitus siitä, että maatalon taloudellisella kannattamattomuudella on kielteisiä vaikutuksia lähiympäristöön ja että viljelijöiden on saatava korvaus suorittamistaan ympäristöpalveluista.

(7) [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment\\_statistics\\_at\\_regional\\_level](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics_at_regional_level)

3.21 ETSK katsoo, että maatalousala on maaseudun kehittämisen osa-alue, josta maaseuturahastolla on ja tulee olla päävastuu. Valtaosa maaseuturahaston käytettävissä olevista varoista on aivan aiheellisesti tarkoitettu maataloustoimintaa varten esimerkiksi ympäristötukien, osaamisen kehittämisen, luonnonhaitta-alueiden tuen ja investointituen muodossa. Muilla maaseuturahaston kattamilla aloilla, joita ovat esimerkiksi energia, laajakaistayhteydet ja innovoinnin tukeminen, on laajemmassa mielessä myönteinen vaikutus maaseutuun. Maatalous on samalla aivan tavallista yritystoimintaa, joten tätä kohderyhmää ei pidä sulkea muiden ERI-rahastojen toimien ulkopuolelle.

3.22 Nykyiset maa- ja metsätalouden harjoittajat voidaan nähdä sekä maiseman muokkaajina että sellaisen maiseman hoitajina, jonka edelliset sukupolvet ovat luoneet. Maatalousmaisema on monille ihmisille tärkeä elämänlaatua parantava tekijä, eikä sen merkitystä virkistykseen, ulkoiluun ja matkailulinkeihin kannalta pidä aliarvioida. Maisemaan ja maaperän resursseihin luontaisesti liittyvä arvo voi synnyttää liiketoiminta- ja ansaintamahdollisuuksia monin eri tavoin.

3.23 Entistä tasapainoisemman alueellisen kehityksen on tarkoitettava myös siirtymistä kestäväpohjaisiin elintarvikejärjestelmiin<sup>(8)</sup>. Kokonaisvaltaisen lähestymistavan soveltaminen elintarvikejärjestelmiin on ratkaisevan tärkeää, jotta voidaan vastata elintarvikkeiden tuotantoon ja kulutukseen liittyviin taloudellisiin, ympäristöä koskeviin ja sosiaalisiin haasteisiin ja varmistaa aloitteiden asianmukainen hallinnointi eri tasoilla ja aloilla. Tällaiset aloitteet liittyvät esimerkiksi lyhyiden toimitusketjujen edistämiseen maaseudun kehityksen tukemiseksi niin, että edistetään kuluttajien mahdollisuutta saada terveellisiä ja tuoreita elintarvikkeita<sup>(9)</sup>. Tämä hyödyttäisi myös paikallisia talouksia ja paikallista maataloustuotantoa.

### **Innovointi**

3.24 Innovoinnin merkitystä maaseudun kehittämisessä uusien ideoiden toteuttamiseksi ja luomiseksi ei voida korostaa liikaa. Innovatiivisiin ratkaisuihin luodaan edellytykset kestävä kehityksen periaatteiden mukaiselle yhteiskunnalle niin, että esimerkiksi maaseutualueet edistävät osaltaan entistä toimivampaa biopohjaista kiertotaloutta ja ilmaston kannalta älykkäitä ratkaisuja sekä mahdollisuutta tuottaa enemmän entistä pienemmin tuotantopanoksin. Tietämyksen siirto ja saatavuus ovat keskeinen edellytys sille, että innovatiiviset ideat kyetään toteuttamaan.

3.25 Uusi teknologia ja uudenlaiset innovatiiviset tuotantotavat tarjoavat hyvät edellytykset edistää maataloustuotannon kestävyysmallin mukaisuutta, minkä seurauksena eläinten hyvinvointi paranee ja mikä myös mahdollistaa tuotannon lisäämisen entistä pienemmin tuotantopanoksin esimerkiksi ravinteiden tai kasvinsuojeluaineiden muodossa. Uuden teknologian soveltaminen ja innovaatioiden toteuttaminen edellyttävät usein huomattavia investointeja, joihin yksittäisten maatalousyrittäjien kannalta voi liittyä merkittäviä riskejä. Usein yksittäiset yrittäjät eivät kykene vastaamaan riskeistä yksin. Jotta edistettäisiin teknologioita ja menetelmiä, joista yhteiskunnassa on kysyntää, on investointituen myöntämisen esimerkiksi maaseudun kehittämisohjelman kautta oltava mahdollista. Maatalouden teknisen kehityksen ja tarjolla olevien työpaikkojen määrän välillä voi olla sisäsyntyinen ristiriita, sillä yhä pidemmälle menevä mekanisointi ja rakenteellinen kehitys johtavat usein työpaikkojen vähenemiseen, mutta tämä kehitys voi myös johtaa taloudellisesti vakaampiin työpaikkoihin.

3.26 Innovointitoimia koskevien strategioiden ja innovointitoimien toteuttamisen on perustuttava olemassa oleviin tarpeisiin ennemminkin kuin saatavilla olevaan rahoitukseen. Julistuksen kohdassa 7 tuodaan esiin, että on lisättävä osaamista sekä teknologista ja sosiaalista innovointia, ja korostetaan, että toimijoiden on tehtävä keskenään yhteistyötä tietojen hyödyntämiseksi ja jakamiseksi. Eurooppalaisen innovaatiokumppanuuden kaltaiset unionin aloitteet, esimerkiksi maatalouden tuottavuutta ja kestävyttä koskeva eurooppalainen innovaatiokumppanuus (EIP-AGRI), voivat olla tässä yhteydessä hyödyllisiä alhaalta ylöspäin suuntautumisensa ansiosta, sillä ne edistävät verkostoitumista ja viestintää sekä erityisesti käytännön yritystoimintaa koskevaa eri tasojen toimijoiden välistä vaihdantaa. Jotta edistettäisiin entisestään innovointia maaseutualueilla, voisi olla aiheellista tukea ”innovaatiovälittäjiä”.

### **Digitalisointi**

3.27 Nopean laajakaistapalvelun saatavuus on nyky-yhteiskunnassa infrastruktuurin olennainen osa ja hyvin toimivan yhteiskunnan edellytys sekä kaupunki- että maaseutualueilla samalla kun se vaikuttaa sekä työvoiman saatavuuteen että työmarkkinoille pääsyyn. Kehityssuuntauksena on, että yhä suurempi osa toiminnasta tapahtuu verkossa. Monissa osissa Eurooppaa, varsinkin maaseudulla, laajakaistaa koskevat tasapainoiset ratkaisut puuttuvat edelleen. ETSK painottaa, ettei tämä ole perusteltua. Maaseudulla asuvat ihmiset tarvitsevat laajakaistan kyetäkseen huolehtimaan turvallisuudestaan (esimerkiksi toimivat puhelinyhteydet) ja säilyttääkseen elintasonsa (esimerkiksi toimivat tv-palvelut). Laajakaistayhteyden

<sup>(8)</sup> Ks. lausunto aiheesta ”Kestävämmät elintarvikejärjestelmät” (EUVL C 303, 19.8.2016, s. 64).

<sup>(9)</sup> Asiaa tarkastellaan aihetta ”Kansalaisyhteiskunnan panos kattavan EU:n elintarvikepolitiikan kehittämiseen” käsittelevässä ETSK:n oma-aloitteisessa lausunnossa, joka on määrä hyväksyä joulukuussa 2017.

saatavuus voi olla tekijä, joka vaikuttaa siihen, missä määrin erityisesti nuoret päättävät jäädä asumaan paikkakunnalle tai muuttaa pois. Yrityksille laajakaista on välttämätön, sillä useimmissa tapauksissa toimintaa ei ole mahdollista harjoittaa ilman toimivaa laajakaistayhteyttä. Esimerkkeinä mainittakoon maksuratkaisut yhteiskunnassa, jossa käteistä käytetään yhä vähemmän, kirjanpito, sähköinen kaupankäynti ja asiakasviestintä. Maatalous on esimerkki alasta, jolla tieto- ja viestintätekniikalla on yhä merkittävämpi rooli, kun kyse on uudenlaisten teknisten ratkaisujen tarjoamisesta.

3.28 Julistuksessa tuodaan esiin digitalisoinnin tarve ja sen tarjoamat mahdollisuudet. ETSK katsoo, että mikäli markkinavoimien rahkeet eivät ole riittävät laajakaistaverkon laajentamiseksi, kuten asianlaita maaseutualueilla usein on, tuen myöntämisen on oltava mahdollista. ETSK katsoo, että EAKR:n on oltava infrastruktuuria varten myönnettävän tuen pääasiallinen lähde, ja vastaavasti maaseuturahastoa on voitava käyttää pienimuotoisempiin ja kohdennetumpiin hankkeisiin. Lisäksi Euroopan investointipankki ja Euroopan strategisten investointien rahasto voivat myöntää tukea esimerkiksi innovatiivisten rahoitusvälineiden kautta.

### **Maaseutualueiden merkitys kiertotalouden ja ilmastonmuutoksen kannalta**

3.29 Maaseutualueilla on merkittävä rooli kiertotaloudessa. Kiertotalous mainitaan julistuksen kohdassa 6 ("Ilmasto-toimiiin rohkaiseminen"), ja kiertotalouteen liittyy myös muita myönteisiä näkökohtia, joita käsitellään myös ETSK:n lausunnon aiheesta "Kiertotaloutta koskeva paketti" <sup>(10)</sup>. Kestävä kierto kaupunki- ja maaseutualueiden välillä on välttämätöntä paitsi resurssien näkökulmasta, mutta myös jotta osaltaan vahvistetaan maataloutta ja vähennetään tuotantopanosten tuontia. Maaseutualueilla on näin ollen huomattavat mahdollisuudet edistää osaltaan kiertoyhteiskuntaa yhtäältä sen ansiosta, että ne kykenevät hyödyntämään sivutuotteet resurssina, esimerkiksi lannoitteena ja maanparannusaineina, ja toisaalta uusiutuvaa energiaa ja biomateriaaleja tuottamalla.

3.30 Yksi keino supistaa ilmastoon vaikuttavia päästöjä on vähentää fossiilisten energialähteiden käyttöä ja hyödyntää uusiutuvia energialähteitä. Myös tältä osin maaseutualueilla on mahdollisuus tarjota merkittävä panos erityisesti tuottamalla aurinko-, tuuli- ja vesivoimaa sekä bioenergiaa. Uusiutuvan energian tuotannolla voi olla kuitenkin merkittävä vaikutus väestöön ja ympäristöön, minkä johdosta on otettava huomioon kaikki kestävän kehityksen näkökohdat.

3.31 Ilmastonmuutoksen osalta on sekä vähennettävä sen vaikutuksia että sopeuduttava niihin. Laajojen maatalousmaidensa ja metsiensä ansiosta maaseutualueilla on huomattavat mahdollisuudet sitoa hiiltä ja vähentää näin osaltaan ilmastoon vaikuttavia päästöjä samalla kun tuotanto itsessään lisää kyseisiä päästöjä. Tuotannossa on käytettävä parasta mahdollista tekniikkaa päästöjen minimoimiseksi. Osaamista on kehitettävä kaikilla tasoilla – tuottajasta poliittisiin päättäjiin – yhdessä investointimahdollisuuksien kanssa.

3.32 Tiivistäen voidaan todeta, että maaseutualueilla on merkittävät mahdollisuudet edistää kestävyysperiaatteiden mukaista yhteiskuntaa ja näin ollen sekä YK:n asettamia kestävän kehityksen tavoitteita (Agenda 2030 -toimintaohjelma) että Pariisin ilmastosopimusta (COP 21), mikä käy selvästi ilmi Cork 2.0 -julistuksesta. Tähän liittyy kuitenkin suuria haasteita, ja ne edellyttävät investointeja sekä kuvaannollisesti että kirjaimellisesti, jotta haasteisiin voidaan vastata.

### **Yksinkertaistaminen**

3.33 Keskusteltaessa EU:n rahastoista annettavasta tuesta korostetaan usein unionin politiikkojen monimutkaisuutta sekä edunsaajien että viranomaisten kannalta. Tätä monimutkaisuutta käsitellään julistuksen kohdassa 9. ETSK painottaa, että yksinkertaistaminen on välttämätöntä sekä EU:n tasolla että siltä osin kuin kyse on politiikan täytäntöönpanosta valtakunnallisella ja alueellisella tasolla. Nykyinen järjestelmä on niin monimutkainen, että tietyt tahot jättävät hakematta tukea, ja monimutkaisuus vaarantaa näin politiikan täytäntöönpanon ja sen tavoitteiden saavuttamisen. Tietyn tyyppiset hakemukset edellyttävät periaatteessa konsultin apua, jotta ne voidaan täyttää asianmukaisesti. Yksittäisten toimijoiden oikeusvarmuuden on oltava keskeisellä sijalla.

3.34 Nykyistä ohjelmakautta 2014–2020 varten ERI-rahastoja koskevat hallinnolliset säännöt on koottu yhteen ainoaan asetukseen <sup>(11)</sup>. Tämä oli periaatteessa myönteinen seikka, sillä entistä parempi koordinointi voi tuottaa tehokkuusetuja erityisesti viranomaistoiminnan kannalta, kun vastaavasti yksittäisille tuensaajille hyödyt ovat todennäköisesti pienempiä etenkin siitä syystä, että samat edunsaajat eivät usein hae tukea eri rahastoista. Hyödyt voivat olla suurempia paikallisyhteisöjen omien kehittämishankkeiden osalta maissa, joissa yhteisölähtöistä paikallista kehittämistä tuetaan useista rahastoista. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen vaikutukset ovat seikka, joka saattaa edellyttää lisäselvityksiä.

<sup>(10)</sup> Ks. lausunto aiheesta "Kiertotaloutta koskeva paketti" (EUVL C 264, 20.7.2016, s. 98).

<sup>(11)</sup> Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-regulation-common-provision-regulation-cpr>

3.35 Nykyistä maaseuturahastosta rahoitettavaa maaseudun kehittämissä politiikkaa toteutetaan maaseudun kehittämissä ohjelmien kautta ensisijaisia tavoitteita ja painopistealoja asettamalla. Tämä on luonut järjestelmän, jossa ohjelman talousarvio on hyvin hajanainen, koska toimenpiteillä, painopistealoilla ja ensisijaisilla tavoitteilla on kullakin oma budjettikohtansa. Kokonaiskuvan saaminen ohjelmista on vaikeutunut, ja malli on kasvattanut viranomaishallintoa, mikä puolestaan vie resursseja ohjelmien toteuttamiselta ja heikentää näin mahdollisuuksia saavuttaa ohjelmien tavoitteet.

3.36 Julistuksen kohdassa 10 esitetään näkökohtia suorituskyvyn ja vastuullisuuden parantamisesta. Tämä on samalla myös ohjenuora komission talousarviomenettelyssä – vuonna 2015 se käynnisti aloitteen ”tuloksiin keskittyvä EU:n talousarvio”. Kansalaisten ja veronmaksajien on voitava saada tietoa politiikalla aikaansaataavista tuloksista sekä siitä, missä määrin politiikalle asetetut tavoitteet saavutetaan.

Bryssel 6. heinäkuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---



**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Valtiontukisääntöjen soveltaminen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisen korvaamiseen**

**(päätös 2012/21/EU ja yhteisön kehys)”**

**(Oma-aloitteinen lausunto)**

(2017/C 345/07)

Esittelijä: **Milena ANGELOVA**

Komitean täysistunnon päätös	22.9.2016
Oikeusperusta	työjärjestyksen 29 artiklan 2 kohta oma-aloitteinen lausunto
Vastaava erityisjaosto	”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta”
Hyväksyminen erityisjaostossa	14.6.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	6.7.2017
Täysistunnon nro	527
Äänestystulos	116/0/0
(puolesta/vastaan/pidättyi äänestä- mästä)	

### 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) on tyytyväinen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevan paketin täytäntöönpanoon, sillä se luo oikeusvarmuutta julkisten palvelujen tarjoajille. Paketissa pyritään löytämään oikeanlainen tasapaino yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen edistämisen ja tukitarpeen sekä mahdollisten kilpailun vääristymien estämistavoitteen välille. Alue- ja paikallistason sidosryhmät ja etenkin julkiset yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tarjoajat (ks. ETSK:n tutkimus *Review of Member States' reports on the implementation of the European Commission Decision on the provision of State aid to the provision of services of general economic interest* [Valtiontuen myöntämisestä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin annetun Euroopan komission päätöksen täytäntöönpanoa koskevien jäsenvaltioiden kertomusten tarkastelu]) tuovat kuitenkin esiin huolensa nykyisten sääntöjen keskeisistä näkökohdista, jotka aiheuttavat tarpeettomia esteitä tai puutteellista oikeusvarmuutta. ETSK kehottaakin komissiota toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet, jotta voidaan parantaa nykyisiä sääntöjä ja niiden käytännön soveltamista, esittää suuntaviivoja, laatia kooste parhaista käytänneistä ja tarvittaessa tutkia tarvetta ajannukaista ja muuttaa pakettia.

1.2 Tarkasteltuaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevan paketin täytäntöönpanoa käsittelevien jäsenvaltioiden kertomusten kahta ensimmäistä altoa ETSK panee huolestuneena merkille, ettei niissä puututa soveltuvuusvaatimusten keskeiseen kysymykseen, jota on tarkasteltu perusteellisesti puiteissa.

1.3 ETSK panee merkille, että useimmissa tapauksissa oikeusvarmuuden puute tai vaatimusten täyttämiseen liittyvät huomattavat kustannukset aiheuttavat kohtuuttomia esteitä, joiden vuoksi viranomaiset eivät kykene panemaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevaa politiikkaa kaikilta osin täytäntöön. Tällaiset esteet vaikuttavat vakavasti alue- ja paikallisviranomaisiin, sillä keskushallinto käy jäsenvaltioiden ja komission välistä vuoropuhelua valtiontukitapauksista, kun taas muut hallintotasot eivät osallistu siihen suoraan.

1.4 Vain muutamista yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista alue- tai paikallistasolla on (edellä mainitun tutkimuksen mukaan) raportoitu, mikä osoittaa, että suorien kanavien puute komission kanssa estää julkisten palvelujen asianmukaisen rahoituksen. Tämän vuoksi asianomaiset viranomaiset ovat haluttomampia hyödyntämään täysin päätöstä ja poistamaan sen täytäntöönpanoon liittyviä epäilyjä.

1.5 ETSK kehottaa Euroopan komissiota tutkimaan mahdollisuuksia päivittää päätöstä ja laajentaa sen soveltamisalaa, jotta voidaan puuttua seuraaviin tekijöihin:

1.5.1 ETSK ehdottaa, että komissio poistaa ulkopuolelle jättämistä koskevan raja-arvon ja sisällyttää kaikki yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut päätökseen vuotuisesta korvauksesta riippumatta. Päätöksen nykyistä täytäntöönpanoa koskevasta huolellisesta tutkimuksesta ilmenee, että näin voidaan kilpailua mitenkään vääristämättä vähentää hallintokustannuksia ja mutkikkuutta, joiden eteen viranomaiset muutoin joutuisivat etenkin paikallistasolla.

1.5.2 Kun otetaan huomioon työmarkkinat ja edelleen haastava ammattitaidon tarjonnan ja kysynnän kohtaamattomuus, ETSK kehottaa komissiota tutkimaan mahdollisuutta laajentaa päätöksen soveltamisalaa siten, että tukielpoisia olisivat palvelut, joiden avulla pyritään parantamaan ihmisten osaamista ja pätevyyttä ja näin edistämään heidän työllistymismahdollisuuksiaan.

1.5.3 ETSK kehottaa komissiota tutkimaan huolellisesti ja tarvittaessa muuttamaan päätöksen tiettyjä kohtia, jotka liittyvät pääasiassa seuraaviin seikkoihin: kaikkien niiden tietojen säilyttämisen määräaika, joita tarvitaan myönnetyn korvauksen soveltuvuuden arviointiin; tarkennetaan, ettei toimeksiantojen määräajoilla tulisi olla merkittävää vaikutusta niiden uudistamiseen tai pidentämiseen tai kulloistekin palveluntarjoajien tukielpoisuuteen; laaditaan helposti saatavilla oleva menetelmä kohtuullisen voiton laskemista varten; laaditaan lisätarkennuksia, jotka liittyvät vaatimukseen jakaa tuotannollisia tehokkuusetuja yritysten kesken; varmistetaan joustavampi tapa tarkastella vähäisiä ylityksiä, jotka ovat korkeintaan kymmenen prosenttia vuotuisesta keskimääräisestä korvauksesta, jotta parametreja ei tarvitse päivittää.

1.6 ETSK on sitä mieltä, että puitteissa on edelleen selvennettävä yhteensopivuusedellytyksiä seuraavien seikkojen osalta:

- Tarkennetaan edelleen jo laajalti käytössä olevia vaihtoehtoisia tapoja noudattaa vaatimusta yhteensopivuuden varmistamisesta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan mukaisesti.
- Vältetään pakollisia vaatimuksia, jotka voisivat loukata jäsenvaltioiden lainsäädäntämenettelyjä ja aiheuttaa tarpeettomia ongelmia.
- Otetaan asianmukaisesti huomioon hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevat uudet lakisäätteiset vaatimukset.
- Yhdistetään ennakoarviointimenetelmä jälkikäteen tehtävän nettokustannusten laskennan täysimääräiseen hyödyntämiseen, paitsi jos viranomainen haluaa määrittää korvauksen kertasuorituksena toimeksiannon ajankohtana.
- Hyväksytään molemmat korvauksen laskentamallit – nettokokonaiskustannukset ja vältetyt nettokustannukset – ja annetaan niitä koskevia lisäohjeita puitteissa, sillä niissä on nykyisin tuskin lainkaan viittauksia siihen, miten asianomaiset vaihtoehtoiset skenaariot tulisi laatia.
- Tehdään ero sellaisten erityis- tai yksinoikeuksien välille, joissa on kyse edusta, josta aiheutunut voitto olisi otettava huomioon rahoitettaessa julkisen palvelun velvoitteita ja yleistä saatavuutta, johon liittyy nimettyyn palveluntarjoajaan kohdistuva haitta.
- Selkiytetään edelleen kannattavuusstandardeja ja mahdollistetaan erilaisten standardien käyttö sen sijaan, että määrättäisiin tietyn standardin käytöstä jäsenvaltioissa.
- Selkiytetään edelleen vaihtoehtoisia tapoja laskea kyseisiä kannustimia, joiden käytön ei asian monitahoisuuden vuoksi tulisi olla pakollista.

1.7 ETSK panee merkille, etteivät Euroopan parlamentti ja neuvosto ole saattaneet voimaan säännöksiä, joissa vahvistettaisiin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin sovellettavat periaatteet ja edellytykset erityisesti talous- ja rahoitusosalalla. Komitea kehottaa komissiota, parlamenttia ja neuvostoa tutkimaan, millä tavoin tämä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 14 artiklassa asetettu tehtävä voitaisiin täyttää rajoittamatta jäsenvaltioiden toimivaltaa ja kyseisessä artiklassa mainittujen perussopimuksen artiklojen soveltamista.

## 2. Omaaloitteisen lausunnon aihepiiri

2.1 ETSK painotti vuoden 2017 toimintasuunnitelmassaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen merkitystä Euroopan talous- ja sosiaalimallin keskeisenä osatekijänä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 14 artiklan mukaisesti.

2.2 Sopimuksen 14 artiklassa kehoitetaan unionia ja jäsenvaltioita huolehtimaan kukin toimivaltansa mukaisesti siitä, että *”tällaiset palvelut toimivat sellaisten periaatteiden pohjalta ja sellaisin, erityisesti taloudellisin ja rahoituksellisin, edellytyksin, että ne voivat täyttää tehtävänsä”*. Siinä määrätään lisäksi, että *”Euroopan parlamentti ja neuvosto määrittelevät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetulla asetuksella nämä periaatteet ja edellytykset, sanotun kuitenkaan rajoittamatta perussopimusten mukaista jäsenvaltioiden toimivaltaa tarjota, tilata ja rahoittaa tällaisia palveluja”*. Tätä tehtävää ei ole tähän mennessä otettu huomioon erityisissä lainsäädäntöaloitteissa. Sen sijaan Euroopan komissio on laatinut valtioneutukia koskevan kattavan säännösten, jota sovelletaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin ja jossa noudatetaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

2.3 Edellytykset liittyen soveltuvuuteen valtioneutukia koskevien perussopimuksen määräysten ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan kanssa ovat olleet kiistanalaisia aina siitä lähtien, kun unionin yleinen tuomioistuin totesi vuonna 1997 <sup>(1)</sup>, että julkisen palvelun tehtäviä hoitaville yrityksille myönnettyjä korvauksia tulisi pitää valtioneutukena. Sitä ennen oli vallinnut yksimielisyys siitä, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista johtuvista tiukemmista velvoitteista aiheutuvien ylimääräisten kustannusten korvaaminen ei tuottanut mitään etua. Unionin tuomioistuin kumosi tämän kannan vuonna 2001 <sup>(2)</sup> ja totesi, että korvausta voitaisiin pitää valtioneutukena vain, jos se ylittää nimetyille palveluntarjoajalle koituneet lisäkustannukset. Lopuksi Altmark-tuomiossa vuonna 2003 <sup>(3)</sup> määriteltiin kriteerit, joiden on täyttyvä, jotta korvaus voidaan sulkea valtioneutukisääntöjen ulkopuolelle.

2.4 Euroopan komissio määrittelee yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen yhteensopivuuden valtioneutukisääntöjen kanssa soveltamalla tarkkaan Altmark-tuomion kolmea johdantokriteeriä. Tässä yhteydessä seuraavien edellytysten on täyttyvä:

- Julkisen palvelun velvoitteet on määriteltävä selkeästi, ja nimetyillä palveluntarjoajalla on oltava viran puolesta annettu erityinen toimeksianto.
- Korvauksen laskentaparametrit on määriteltävä ennakkoon puolueettomasti ja avoimesti.
- Korvaus ei ylitä julkisen palvelun tuottamisesta aiheutuneita kustannuksia, kun otetaan huomioon vastaavat tulot ja kohtuullinen voitto.
- Nimetty palveluntarjoaja on valittava
  - julkisen hankintamenettelyn kautta
  - määrittämällä korvauksen määrä niiden kustannusten perusteella, joita hyvin hoidetulle ja asianmukaisesti varustetulle keskimääräiselle yritykselle aiheutuu palvelun tuottamisesta, kun samalla otetaan huomioon vastaavat tulot ja kohtuullinen tuotto.

2.5 Komissio hyväksyi vuonna 2005 Monti-Kroes-paketin, jota ajanmukaistettiin vuonna 2011 (Almunia-paketti) ja joka sisältää keskeiset säännöt yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen rahoittamisesta. Pakettiin sisältyy komission tiedonanto <sup>(4)</sup> (jatkossa ”puitteet”), jossa määritellään soveltuvuusedellytykset yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja varten, sekä komission päätös <sup>(5)</sup> niiden järjestelyjen vapauttamisesta ilmoitusvaatimuksesta, jotka tuskin vääristävät kilpailua rajallisen rahoituksensa takia (päätöksen 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa asetetaan vuosittaiseksi raja-arvoksi 15 miljoonaa euroa) tai siitä syystä, että niiden kohteena on sosiaalisiiin tarpeisiin vastaava toiminta (esim. sairaalat, terveydenhuolto ja pitkäaikaishoito, lastenhoito, pääsy ja paluu työmarkkinoille, sosiaalinen asuntotuotanto, heikossa asemassa olevien ryhmien palvelut ja sosiaalinen osallistaminen sekä merenkulkuyhteydet saarille, lentoasemat ja satamat, joiden matkustajamäärä on alhainen). Komissio ilmoitti myös oikeastaan tarkastella antamia sääntöjä uudelleen viisi vuotta niiden voimaantulon jälkeen.

2.6 ETSK:n tarkoituksena on osana Eurooppa-ohjelmaansa antaa käsillä olevan oma-aloitteisen lausunnon avulla panos komission tulevaan uudelleentarkasteluun tutkimalla yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevan paketin täytäntöönpanosta saatuja kokemuksia perusteellisesti. Tätä varten ETSK on tilannut tutkimuksen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta maksettaviin julkisiin korvauksiin sovellettavien sääntöjen soveltamisesta (Review of Member States' reports on the implementation of the European Commission Decision on the provision of State aid to the provision of services of general economic interest [Valtioneutuen myöntämisestä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin annetun Euroopan komission päätöksen täytäntöönpanoa koskevien jäsenvaltioiden kertomusten tarkastelu]).

<sup>(1)</sup> Asia T-106/95.

<sup>(2)</sup> Asia C-53/00.

<sup>(3)</sup> Asia C-280/00.

<sup>(4)</sup> EUVL C 8, 11.1.2012, s. 15.

<sup>(5)</sup> EUVL L 7, 11.1.2012, s. 3.

2.7 Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta maksettavat korvaukset vaikuttavat harvoin kilpailuun, sillä ne kattavat nimetyille palveluntarjoajille koituvat lisäkustannukset julkisen palvelun tehtävän täyttämistä. Valtiontukea koskevaan ilmoitukseen liittyvän taakan säilyttäminen niille vaikuttaakin liialliselta toimenpiteeltä, joka on perusteltua vain tapauksissa, joissa muut osapuolet saattavat kärsiä kiistatonta vahinkoa. Sitä vastoin yhteisö ei reagoi yhtenäisesti käytänteisiin, jotka heikentävät vakavasti markkinaolosuhteita, kuten polkumyynti kolmansista maista tai asianmukaisen tason alittavat hinnat. Jotta voidaan noudattaa asianmukaisesti perussopimuksen määräyksiä kyseisten keskeisten palvelujen edistämisestä, on tärkeää varmistaa, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen vapauttamista ilmoitusvaatimuksesta koskevan päätöksen soveltamisalaa laajennetaan, sekä parantaa oikeusvarmuutta ja joustavoittaa sääntöjen soveltamista.

### 3. Päätöksen päivittäminen ja sen soveltamisalan laajentaminen

3.1 ETSK katsoo, että päätöksessä pyritään löytämään oikeanlainen tasapaino yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen edistämisen ja tukitarpeen sekä mahdollisten kilpailun vääristymien estämistavoitteen välille. Vapautus ilmoitusvaatimuksesta alentaa hallintokustannuksia ja monimutkaisia menettelyjä, joista viranomaisten olisi muutoin huolehdittava etenkin paikallistasolla. Koska niihin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin, jotka eivät päätöksen mukaisesti ole tukikelpoisia, sovelletaan tiukempia sääntöjä, olisi päätöksen soveltamisalan ulkopuolelle jätettävä vain tapaukset, jotka herättävät erityisiä kilpailuun liittyviä huolia, sillä tavoitteena on keskittää resurssit EU-tasolla valtiontukien valvontaan. Kokemus on osoittanut, että komissio hyväksyy valtaosan tutkimistaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palvelujärjestelyistä. Sen jälkeen kun päätös ja puitteet hyväksyttiin vuonna 2012, vain kolme yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevasta tapauksista on johtanut perusteelliseen tutkintamenettelyyn Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Kaksi tapausta liittyi postipalveluihin (valtioneuvoston SA.35608 koskien Kreikan postia [ELTA] ja valtioneuvoston SA.37977 koskien Espanjan postia) ja kolmas sairaaloihin (valtioneuvoston SA.19864 koskien IRIS-sairaaloiden rahoitusta Brysselin pääkaupunkialueella), sen jälkeen kun tuomioistuimien mitätöi tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevan komission päätöksen, sillä asian monitahoisuus edellytti muodollista tutkintamenettelyä. Kaikissa komission tutkimissa tapauksissa kilpailijoiden vaateilla on keskeinen rooli, mikä varmistaa vaatimusten täyden noudattamisen ilman yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujärjestelyjen järjestelmällistä ilmoittamista. Lisäksi oikeuskäytäntö ja komission käytännöt tarjoavat sidosryhmille riittävästi ohjausta sen arvioimiseksi, voivatko ne soveltaa päätöstä turvallisesti ilman tarvetta ilmoittaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palvelujärjestelyistä täyden oikeusvarmuuden takaamiseksi. ETSK ehdottaakin, että komissio poistaa vapauttamisen raja-arvon ja sisällyttää kaikki yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut päätökseen vuotuisesta korvauksesta riippumatta seuraten matkustajaliikenteeseen sovellettavien korvausjärjestelyjen mallia <sup>(6)</sup>.

3.2 Raja-arvon määrittämisellä sen tukimäärän mukaisesti, josta lähtien edellytetään ilmoitusta, saattaa olla merkitystä EU-tasolla suoritettavan valvonnan kannalta etenkin tapauksissa, joissa tuen myöntämiseen liittyy epäselviä menettelyjä, kuten verohelpotuksia tai -vapautuksia, edullisia lainoja tai julkisia takuita. Lisäksi päätöksessä säädetään, että erityistoimet saattavat edellyttää valvontaa kilpailusysteimeistä, joten tällaisten tapauksien käsittelemiseksi voidaan määrätä ilmoitusvelvollisuudesta. Joka tapauksessa päätöksen 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetyn raja-arvon säilyttäminen nykyisellä erittäin alhaisella tasolla aiheuttaa kohtuutonta taakkaa viranomaisille ilman, että tämä hyödyttäisi näkyvästi kilpailun vahvistamista. ETSK kehottaakin komissiota rajoittamaan ilmoitusvaatimuksen sellaisiin tukimuotoihin tai konkreettisiin toimiin, joissa mahdolliset kilpailun vääristymiset saattavat edellyttää lähempää tarkastelua tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamiseksi.

3.3 ETSK kehottaa Euroopan komissiota tutkimaan mahdollisuutta laajentaa päätöksen soveltamisalaa, jotta tukikelpoisiksi voitaisiin hyväksyä palvelut, joiden avulla edistetään ihmisten osaamista ja pätevyyttä ja näin parannetaan heidän työllistymismahdollisuuksiaan. Lisäksi on selkeytettävä harmaita alueita, kun mukana on yksityisiä toimijoita, ja tässä yhteydessä lisäohjeet olisivat paikallaan.

3.4 Päätöksen avulla olisi varmistettava täysi yhteensopivuus ylemmän tason yhteisön oikeuden kanssa ja vältettävä alue- ja paikallisviranomaisiin kohdistuvaa tarpeetonta taakkaa. Etenkin 8 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on pidettävä toimeksiantokauden aikana ja vähintään kymmenen vuoden ajan sen päättymisestä saatavilla kaikki sellaiset tiedot, jotka tarvitaan sen määrittämiseksi, ovatko myönnetty korvaukset päätöksen mukaisia. Tämä sääntö on ristiriidassa asetuksen (EU) N:o 2015/1589 17 artiklan kanssa, jonka mukaan myönnettyä tukea ei kymmenen vuoden vanhentumisajan jälkeen voi periä takaisin, minkä vuoksi komissio ei, kuten sen yleinen käytäntö osoittaa, toteuta soveltavuuden arviointia. Tietojen säilyttäminen yli kymmenen vuoden ajan, mikä ei vastaa valtiontukien valvonnan tarkoitusta, aiheuttaa tarpeetonta taakkaa viranomaisille eikä vastaa perussopimukseen sisältyviä suhteellisuuden ja hyvän hallinnon periaatteita.

<sup>(6)</sup> EUVL L 315, 3.12.2007, s. 1.

3.5 Päätöksen 2 artiklan 2 kohdan mukaan päätöstä sovelletaan enintään kymmenen vuotta kestäviin toimeksiantoihin lukuun ottamatta sellaisia yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, jotka edellyttävät pidemmän toimeksiantokauden oikeuttavia suuria investointeja. Vaikka komissio tulkitsee puitteiden yhteydessä tätä sääntöä yleensä siten, ettei toimeksiantojen tulisi ylittää kyseistä ajanjaksoa, voitaisiin päätöksen sanamuodosta päätellä, että yritykset, jotka huolehtivat julkisen palvelun tuottamisesta pidemmän aikaa, eivät enää kuuluisi päätöksen soveltamisalan piiriin. ETSK kehottaakin komissiota tarkentamaan, ettei toimeksiantokauden pituuden tulisi vaikuttaa merkittävästi toimeksiantojen uusimiseen tai pidentämiseen tai kulloisenkin palveluntarjoajan tukielpöisyyteen. Tämä kysymys on erityisen arkaluonteinen niiden julkisten palveluntarjoajien kohdalla, jotka ovat saaneet toimeksiannon viranomaisiltaan, sillä niiden ainoana tarkoituksena on tuottaa asianomainen julkinen palvelu.

3.6 Päätöksen 5 artiklan 5, 7 ja 8 kohdassa, joissa käsitellään kohtuullista voittoa, olisi säädettävä helposti saatavilla olevasta voiton laskentamenetelmästä. Nykyinen lähestymistapa muistuttaa puitteiden lähestymistapaa ja käsittää menetelmiä, kuten sisäinen korkokanta, jotka ovat aivan liian monimutkaisia sovellettavaksi paikallisten yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen yhteydessä ja joiden käyttöön ei tulisi kannustaa korvausta laskettaessa. Kannattavuuden viitearvojen määrittäminen edellyttää kalliiden konsulttipalvelujen käyttöä, jotka ovat useimpien yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen ulottumattomissa. ETSK kehottaa komissiota selventämään tätä kysymystä, sillä komission käytänteiden mukaisesti suora vertailu kannattavuuteen asianomaisella alalla käytettävissä olevien virallisten tai yksityisten tietolähteiden pohjalta tunnustetaan laajalti täysin edustavaksi.

3.7 Päätöksen 5 artiklan 6 kohdassa otetaan huomioon tehokkuuskannustimet, vaikkakaan niitä ei määritellä. Tämä edellyttää lisäselvennyksiä, etenkin kun ajatellaan vaatimusta jakaa tuotannolliset tehokkuusedut yritysten, jäsenvaltion ja/tai käyttäjien kesken. ETSK kehottaa komissiota poistamaan kaikki epäilyt siitä, miten kyseistä vaatimusta on tulkittava.

3.8 Päätöksen 6 artiklan 2 kohdassa säädetään, että liialliset korvaukset edellyttävät, että korvauksen laskentaparametrit on saatettava ajan tasalle tulevaisuutta varten. Jos liialliset korvaukset ovat enintään kymmenen prosenttia korvauksen keskimääräisestä vuosittaisesta määrästä, ne voidaan kuitenkin siirtää seuraavalle kaudelle. Täydellinen johdonmukaisuus edellyttäisi, ettei parametreja tässä tapauksessa määriteltäisi uudelleen ja että vältettäisiin uudelleenarviointi, joka aiheuttaisi oikeudellista epävarmuutta nimetyille palveluntarjoajille tapauksissa, jotka eivät vaikuta kilpailuun. ETSK suosittaa, että komissio varmistaa joustavamman lähestymistavan vähäisissä ylityksissä, jotka eivät ylitä kymmentä prosenttia vuotuisesta keskimääräisestä korvauksesta, jotta parametreja ei tarvitse päivittää.

3.9 Olisi vältettävä kaikenlaista paikallis- ja alueviranomaisten ja näin ollen kyseisillä tasoilla tarjottavien yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen syrjivää kohtelua. Paikallis- ja alueviranomaisten on nykyisin esitettävä kysymyksensä, vastauksensa ja epäilynsä jäsenvaltionsa virallisen kanavan kautta, sillä vain jäsenvaltio voi käydä komission kanssa valtioneuvoston kanssa käsittelevää virallista vuoropuhelua. Näin ollen kulloisenkin jäsenvaltion on otettava huomioon paikallis- ja alueviranomaisten komissiolle esittämät tiedot. ETSK kehottaakin komissiota luomaan järjestelmällisempää vuoropuhelua paikallis- ja alueviranomaisten kanssa valtioneuvoston liittyvistä menetelmistä ja kysymyksistä. Valtioneuvoston säännöt ja -vaatimukset olisi myös mukautettava alue- ja paikallisviranomaisten erityistarpeisiin ja niiden käytettävissä oleviin keinoihin, jotta varmistetaan oikeudenmukainen ja yhdenvertainen kohtelu käytännössä.

#### 4. Soveltuvuusedellytysten selkiyttäminen puitteiden yhteydessä

4.1 Puitteissa säädetään yksityiskohtaisesti erilaisista soveltuvuuden varmistavista vaatimuksista Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan ja sitä tulkitsevan oikeuskäytännön mukaisesti. Vaikka komission soveltamia kriteereitä selvitetään laajalti, puitteissa on usein havaittavissa ylivaroinen viritys, joka luo tarpeettomia ongelmia ja aiheuttaa tiettyä epävarmuutta. Komission käytäntö osoittaa, että tällaiset vaikeudet on ylitetty monella alalla tulkitsemalla puitteita pragmaattisesti. Konkreettiset viittaukset tällaisiin ratkaisuihin lisäisivät oikeusvarmuutta ja vahvistaisivat tehokkaasti yhdenvertaista kohtelua, ja samalla noudatettaisiin periaatetta, jonka mukaan kutakin tapausta on tutkittava erikseen. ETSK suosittaa, että komissio täsmentää käytännössä usein käyttämiään vaihtoehtoisia tapoja noudattaa vaatimuksia. Näin voitaisiin hälventää monia viranomaisten ja palveluntarjoajien nykyisiä epäilyjä.

4.2 Perussopimuksen mukaan julkisen palvelun tehtävän antaminen ja määrittäminen kuuluvat jäsenvaltioiden periaatteelliseen toimivaltaan. Näin ollen puitteiden 13 kohdassa olevat viittaukset edellytyksiin, jotka yleishyödyllisten tai julkisten palvelujen olisi täytettävä, voivat toimia vain hyödyllisenä ohjenuorana. Tällaisten viittausten mukanaolo saattaa kuitenkin herättää oikeutettua huolta jäsenvaltioiden toimivallan mahdollisesta rajoittamisesta. On nimittäin jäsenvaltioiden asia päättää julkisen edun nimissä laadun, turvallisuuden, kohtuuhintaisuuden, yhdenvertaisen kohtelun sekä yleisen saatavuuden ja käyttäjien oikeuksien edistämisen standardeista, jotka tulisi varmistaa kussakin keskeisessä palvelussa

riippumatta siitä, tuotetaanko se markkinoilla vai toimeksi annettuna tehtävänä. Jäsenvaltioilla on myös valta päättää siitä, edellyttääkö näiden standardien varmistaminen yleisiä taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tai julkista palvelua. Vaikka markkinaolosuhteet ovat erittäin tärkeitä, ne eivät voi kumota tai rajoittaa viranomaisten toimivaltaa puolustaa yleistä etua. ETSK ehdottaakin, että komissio rajoittuu tässä yhteydessä viittaamaan ohjeistavaan tiedonantoonsa ja tutkii arvioinnissaan vain ilmeisen virheen mahdollista olemassaoloa. Viime kädessä tämä kysymys kuuluu unionin tuomioistuimen tehtäviin.

4.3 Puitteiden 14 kohdassa asetetaan perusteettomasti ehtoja jäsenvaltioiden toimivallalle tehdä toimeksiantoja vaatimalla niitä toteuttamaan julkisia kuulemisia käyttäjien ja palveluntarjoajien etujen huomioon ottamiseksi. Näin puututaan jäsenvaltioiden toimivaltaan, mikä ei kuulu komission toimivaltuuksiin. Viranomaiset kiinnittävät aina asianmukaisesti huomiota sidosryhmien etuihin, joten on tuskin perussopimuksen määräysten ja periaatteiden mukaista pakottaa ne perustelemaan toimeksiannon tarvetta ja toteuttamaan julkisia kuulemisia tai ottamaan käyttöön vaihtoehtoisia välineitä. Komission käytäntö osoittaa, että se kiinnittää niukasti huomiota tähän sääntöön etenkin, jos jäsenvaltioilla on vaikeuksia panna se täytäntöön. ETSK ehdottaakin, että komissio muotoilee kyseisen kohdan uudelleen, jotta vältetään pakollisia vaatimuksia, joilla saatetaan puuttua jäsenvaltioiden lainsäädäntämenettelyihin ja luoda tarpeettomia ongelmia.

4.4 Puitteiden 19 kohdan vaatimuksessa, jonka mukaan toimeksiannoissa on noudatettava julkisia hankintoja koskevia unionin sääntöjä, ei oteta huomioon sitä, että alan sekundaarilainsäädäntöä on tarkasteltu uudelleen perusteellisesti vuoden 2014 julkisia hankintoja koskevan paketin jälkeen. Julkisia hankintoja koskevaa direktiiviä sovelletaan sen 1 artiklan 2 kohdan mukaan vain hankintaviranomaisten tekemiin hankintoihin, eikä siinä voida asettaa sitovia sääntöjä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamiselle, sillä kyse on tehtävistä, jotka yritys suorittaa viranomaisen puolesta. Näin ollen kaikki julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön puitteissa esitetyt vaatimukset olisivat ristiriidassa asiasta säättävän direktiivin kanssa. Vuonna 2014 annetussa julkisia hankintoja koskevassa paketissa säädetään myös ensimmäistä kertaa käyttöoikeussopimuksista. Olisi kuitenkin erittäin harhaanjohtavaa päätellä tämän perusteella, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut voisivat kuulua kyseisen sääntelyn piiriin. Käyttöoikeussopimus tarkoittaa, että yritykset kantavat kaikki riskit sen jälkeen kun tarjous on valittu, täysin päinvastoin kuin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen kohdalla, joissa viranomaiset kattavat palvelun tuottamisesta aiheutuneet ylimääräiset kustannukset, mikä minimoi riskit. Kyseinen sääntely tulisi kysymykseen ainoastaan silloin, kun viranomainen päättää tuottaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun käyttöoikeussopimuksen perusteella, mutta näihin tapauksiin ei sisältyisi tukielementtiä, sillä nimetty palveluntarjoaja kantaisi riskin kokonaisuudessaan. Näin ollen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin ei sovellettaisi julkisia hankintoja koskevia sääntöjä eikä käyttöoikeussopimuksia koskevia sääntöjä. Oikeudelliselta kannalta puitteissa voidaan vain kehottaa jäsenvaltioita noudattamaan tarvittaessa avoimuuden ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteita palveluntarjoajien valinnassa etenkin yksityisten palveluntarjoajien kohdalla, mutta tällaiseen kehoitukseen ei voida liittää sitovia velvoitteita. ETSK kehottaakin komissiota tarkistamaan puitteiden 19 kohdan ja ottamaan tässä yhteydessä asianmukaisesti huomioon hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevat uudet lakisääteiset vaatimukset.

4.5 Puitteiden 22 kohdan mukaan korvauksen määrä voidaan määrittää joko odotettujen kustannusten ja tulojen tai todellisten kustannusten ja tulojen perusteella, mutta aivan liian usein komission käytäntönä on vaatia korvaussumman määrittämistä etukäteen. Tällainen laskentamenetelmä, joka estää viranomaisia suorittamasta korvausta jälkikäteen todellisten nettokustannusten mukaisesti, vaikuttaa asiattomalta puuttumiselta ja saattaa johtaa ratkaisemattomiin ongelmiin, sillä jos etukäteen määritellyt korvaussummat eivät kata nettokustannuksia, palveluntarjoaja kärsisi järjestelmällisestä alirahoituksesta. Jos viranomainen lisäksi tarjoaa lisätukea tämä erotuksen korjaamiseksi, sitä saattaa periaatteessa uhata rangaistus hyväksymispäätöksessä asetettujen ehtojen rikkomisesta. Komission käytännössä on pitkälti jätetty huomiotta tämä epäjohtonmukaisuus muutoin kuin tapauksissa, joissa kantaja on tuonut asian esille. Vaikka vaikuttaakin tarkoituksenmukaiselta määritellä etukäteen korvausten laskentamenetelmä, näin saatavien alustavien korvausmäärien ei tulisi olla sitovia. Vasta sitten kun vuositulokset ovat saatavilla, voidaan laskea nettokustannukset ja suorittaa vastaava korvaus. ETSK kehottaakin komissiota varmistamaan tinkimättä johdonmukaisuuden ja yhteensopivuuden toisen Altmark-kriteerin kanssa siten, että yhdistetään ennakoarviointimenetelmä nettokustannusten jälkikäteen tapahtuvan laskennan täysimääräiseen käyttöön, paitsi jos viranomainen pitää parempana määritellä korvaus toimeksiannon ajankohtana.

4.6 Vältettyjen nettokustannusten menetelmä korvausten laskennassa perustuu oletukseen, että julkisen palvelun veloitteen puuttuessa nimetty palveluntarjoaja rajoittaisi toimintaansa ja pyrkisi maksimoimaan tulot. Tavanomainen vältettyjen nettokustannusten menetelmä tarkoittaisi, että palveluntarjoaja luopuisi kaikista tappiollisista toiminnoista. Tämän vaihtoehtoisen skenaarion ja palveluntarjoajan todellisten tulosten välinen ero määrittää korvauksen määrän. Komissio on äskettäin puoltanut Profitability Cost -lähestymistapaa (PC), jossa vaihtoehtoisuus perustuisi siihen, että yritys luopuisi toiminnoistaan, jotka estävät sitä maksimoimasta tuloksiaan. Korvaus ei näin ollen kattaisi vain yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun lisäkustannuksia vaan myös vähemmän tehokkaat toiminnot, vaikka ne olisivatkin kannattavia. Korvausmaksujen määrittämiseksi komissio edellyttää, että palveluntarjoajan nauttimat markkina-edut ja aineettomat edut vähennetään korvauksesta. PC-lähestymistavan suosiminen johtaa tosiasiaassa eroavuuksiin, sillä

näin sovelletaan vain yhtä periaatetta, mikä vaarantaa oikeusvarmuuden. ETSK suosittaa, että komissio hyväksyy molemmat lähestymistavat ja antaa niitä koskevia lisäohjeita puitteissa, joissa on nykyisin tuskin lainkaan viittauksia siihen, miten asianomaiset vaihtoehtoiset skenaariot laaditaan.

4.7 Kustannusten jakomenetelmä vaikuttaa tarkoituksenmukaisimmalta useimpien yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen kannalta, sillä siinä laskeminen perustuu julkisen palvelun veloitteen täyttämisen edellyttämien kustannusten ja vastaavien tulojen väliseen eroon. Jäsenvaltioiden, jotka haluavat käyttää tätä menetelmää, on kuitenkin perusteltava syyt, joiden vuoksi ne eivät käytä vältettyjen nettokustannusten menetelmää, jota pidetään muutoin pakollisena. Koska vältettyjen nettokustannusten menetelmään liittyy monimutkainen ja kallis analyysi, joka edellyttää usein ulkopuolisten konsulttipalvelujen käyttöä, ETSK suosittaa, että komissio tunnustaa kyseisen menetelmän täysin päteväksi ja asettaa sen samalle viivalle vältettyjen nettokustannusten menetelmän kanssa lukuun ottamatta erityistoimintoja, kuten postipalvelut, joiden kohdalla tämä menetelmä on kolmannen postidirektiivin perusteella pakollinen.

4.8 Tuloja käsittelevässä puitteiden 32 kohdassa mainitaan perustellusti erityis- tai yksinoikeuksista saatavat ylimääräiset tuotot. Viimeaikaisessa käytännössä tähän on kuitenkin otettu mukaan yleispalveluista saadut tuotot, vaikka ne eivät olisikaan peräisin tällaisista oikeuksista, mikä johtaa harhaanjohtaviin arviointeihin. Olisi korostettava, että yleiseen saatavuuteen liittyy se haitta, että palveluntarjoaja on sidottu palvelun tuottamiseen tietyllä alueella riippumatta aiheutuneista kustannuksista. Jos palveluntarjoaja tuottaa kyseisen palvelun kannattavalla tavalla, kyseessä olisi perussopimuksen periaatteiden rikkominen, jos ylijäämällä olisi pakollisesti rahoitettava muita tappiollisia julkisen palvelun veloitteita. ETSK kehottaaakin komissiota tarkentamaan tätä kohtaa ja tekemään eron sellaisten erityis- tai yksinoikeuksien välille, joissa on kyse edusta, josta aiheutunut voitto olisi otettava huomioon rahoitettaessa julkisen palvelun veloitteita ja yleistä saatavuutta, johon liittyy nimettyyn palveluntarjoajaan kohdistuva haitta.

4.9 Puitteissa määritelty kohtuullisen voiton käsite herättää joitakin kysymyksiä, jotka kaipaavat lisäselvitystä. Vaikka puitteissa suositellaan sisäisen korkokannan käyttöä, niissä todetaan, että tämän menettelyn hyödyntämiseen liittyy eräitä vaikeuksia. Näin ollen komissio käytännössä vertailee samalla tai samankaltaisella alalla toimivia yrityksiä standardoitujen kannattavuuskriteerien, kuten oman pääoman tuoton tai myyntituoton, avulla. Oikeudellisen selvyyden puuttuminen tässä asiassa johtaa kuitenkin usein eriäviin tuloksiin. ETSK ehdottaakin, että komissio hyväksyy kaikki standardoidut ja vakiintuneet kannattavuuskriteerit sen sijaan, että jostakin kriteeristä tehtäisiin pakollinen. ETSK kehottaa komissiota selkiyttämään edelleen kannattavuusstandardeja ja mahdollistamaan erilaisten standardien käytön sen sijaan, että määrättäisiin tietyn standardin käytöstä jäsenvaltioissa.

4.10 Puitteiden 39 ja 46 kohdan pakollinen tehokkuusvaatimus on osoittautumassa todelliseksi esteeksi niin sidosryhmille kuin viranomaisille. Koska puitteissa ei viitata millään tavoin siihen, miten tehokkuuskannustimet olisi laskettava, komissio käytäntö sallii hyvin erilaisia arviointeja, mikä vaarantaa oikeusvarmuuden ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteet. ETSK kehottaa komissiota selkiyttämään edelleen vaihtoehtoisia tapoja laskea kyseisiä kannustimia, joiden käytön ei asian monitahoisuuden vuoksi tulisi olla pakollista.

Bryssel 6. heinäkuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Liikenteen digitalisaation ja robotisaation vaikutukset EU:n toimintapolitiikan linjaamiseen”****(oma-aloitteinen lausunto)**

(2017/C 345/08)

Esittelijä: **Tellervo KYLÄ-HARAKKA-RUONALA**

Komitean täysistunnon päätös	26.1.2017
Oikeusperusta	työjärjestyksen 29 artiklan 2 kohta oma-aloitteinen lausunto
Vastaava erityisjaosto	”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta”
Hyväksyminen erityisjaostossa	14.6.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	5.7.2017
Täysistunnon numero	527
Äänestystulos	157/0/2
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

**1. Päätelmät ja suositukset**

1.1 Digitalisaatiosta ja robotisaatiosta on ihmisten liikkumisen ja tavarankuljetuksen alalla yhteiskunnalle useita mahdollisia hyötyjä, kuten paremmat käyttömahdollisuudet ja mukavuus matkustajille, tehokkuus ja tuottavuus logistiikassa, liikenneturvallisuuden paraneminen ja päästöjen väheneminen. Samaan aikaan on tuotu esiin turvallisuuden, turvaamiseen, yksityisyyden suojaan, työhön ja ympäristöön liittyviä huolia.

1.2 Vaikka teknologia tarjoaa loputtomasti mahdollisuuksia, edistyksen ei tule olla pelkästään teknologiavetoista, vaan sen avulla on pyrittävä luomaan lisäarvoa yhteiskunnalle. Siksi tarvitaan poliittista vuoropuhelua, ja erityisesti suurilla kaupunkialueilla kansalaisyhteiskunta on otettava asianmukaisesti mukaan liikennesuunnitteluprosesseihin.

1.3 Digitaalisen liikenteen toteuttaminen edellyttää ratkaisujen löytämistä olemassa olevien pullonkaulojen poistamiseksi sekä integroituja investointeja liikenne-, energia- ja televiestintäjärjestelmiin TEN-T-verkossa, 5G:n käyttöönotto mukaan lukien. Näitä hankkeita tulisi tukea EU:n rahoitusvälineillä, kuten Verkkojen Eurooppa -välineellä, ESIR-rahastolla ja Horisontti 2020 -ohjelmalla.

1.4 Liikenteen digitalisaatio ja robotisaatio tarjoavat uusia liiketoimintamahdollisuuksia niin valmistus- kuin palvelualoilla myös pk-yrityksille, ja ne voisivat luoda kilpailuetuja EU:lle. Tätä varten ETSK kehottaa luomaan kannustavan ja mahdollistavan toimintaympäristön, johon kuuluu myös avoimuus uusille liiketoimintamalleille ja eurooppalaisten digitaalisten alustojen kehittämisen edistäminen.

1.5 Liikenteen digitalisaatio ja robotisaatio muuttavat syvällisesti työn luonnetta ja taitojen kysyntää. ETSK korostaa, että näihin rakenteellisiin muutoksiin on tärkeä vastata edistämällä oikeudenmukaista ja sujuvaa siirtymää sekä puuttamalla osaamisvajeeseen. Lisäksi tässä tarvitaan asianmukaista edistymisen seurantaa. Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelulla sekä työntekijöille tiedottamisella ja heidän kuulemisellaan on keskeinen rooli siirtymäprosessissa. Jäsenvaltioiden on myös mukautettava koulutusjärjestelmiään vastaamaan uusiin pätevyysvaatimuksiin.



1.6 Liikenteen digitalisaatio ja robotisaatio edellyttävät tietojen riittävää käytettävyyttä ja saatavuutta sekä vapaata datavirtaa. Samalla on varmistettava asianmukainen tietosuojat. Uusien kehityskulkujen myötä on myös lisättävä kyberturvallisuusvalmiuksia ja ratkaistava vastuukysymykset.

1.7 ETSK korostaa digitaalisen liikenteen intermodaalisuutta, joka on keskeinen osa EU:n liikennestrategiaa. Digitaalisella liikenteellä on myös tiiviit yhteydet muihin politiikan aloihin, kuten niihin, jotka liittyvät digitaalisiin sisämarkkinoihin, energiaan, teolliseen kehittämiseen, innovointiin ja osaamiseen. Koska ilmastonmuutoksen hillitsemistavoitteet ja -vaatimukset toimivat yhtenä digitaalisen liikenteen moottorina, tässä on olemassa myös tiivis yhteys ekologiseen kestävyteen.

## 2. Taustaa ja nykysuuntauksia

2.1 Digitalisaatio on laajenemassa kaikille talouden ja yhteiskunnan aloille – liikennettä käytetään tässä yhteydessä usein esimerkkinä. Käsillä olevan oma-aloitteisen lausunnon tarkoituksena on tarkastella liikenteen digitalisaation ja robotisaation kehitystä ja vaikutuksia koko yhteiskunnan – yritysten, työntekijöiden, kuluttajien ja yleensä kansalaisten – näkökulmasta sekä tuoda esiin ETSK:n näkemyksiä siitä, miten tällaiset kehityskulut olisi otettava huomioon EU:n toimintapolitiikan linjaamisessa, jotta hyödynnetään mahdollisuuksia ja hallitaan riskejä asianmukaisesti.

2.2 Markkinoilla tapahtuu jo paljon, samoin kuin eri politiikanaloilla jäsenvaltio- ja EU-tasolla. ETSK on myös tarkastellut aihetta lausunnoissaan, jotka käsittelevät esim. autoteollisuuden tulevaisuutta <sup>(1)</sup> ja eurooppalaista strategiaa vuorovaikutteisia älykkäitä liikennejärjestelmiä varten <sup>(2)</sup> sekä tekoälyä <sup>(3)</sup>.

2.3 Liikenteen digitalisaatio on monimuotoista. Ajoneuvot, ilma-alukset ja alukset hyödyntävät jo nyt monin tavoin digitaalista tietoa, mukaan luettuina auton ajamista, junien liikenteenohjausta sekä lento- ja meriliikenteen valvontaa tukevat teknologiat ja palvelut. Matkustaja- ja tavaraliikenne on toinen esimerkki digitaalisen tiedon päivittäisestä soveltamisesta. Kolmanneksi robotteja käytetään yleisesti terminaalitoiminnoissa tavaraliikenteen logistiikan alalla.

2.4 Automaatio ja robotisaatio avaavat uusia mahdollisuuksia matkustaja- ja tavaraliikenteelle sekä erilaisille seuranta- ja valvontatoimille. Virtuaaliset robotit eli ohjelmistorobotit ovat tässä keskeisessä asemassa, sillä ne mahdollistavat erilaisten tietojärjestelmien käytön lisäämisen ja yhteydet, joiden ansiosta ne voivat toimia yhtenä yhteentoimivana yksikkönä.

2.5 Liikenteen automaatioon sisältyy liikennevälineiden kehittäminen ottaen huomioon niiden vuorovaikutus ihmisten sekä infrastruktuurin ja muiden ulkoisten järjestelmien kanssa. Tämän kehityksen viimeinen vaihe ovat itseohjautuvat ja miehittämättömät ajoneuvot, alukset ja ilma-alukset, jotka toimivat täysin itsenäisesti.

2.6 Useat autonvalmistajat kehittävät parhaillaan robottiautoja ja testaavat niitä käytännössä. Itseohjautuvia metroja on jo otettu käyttöön monissa kaupungeissa, ja itseohjautuvia linja-autoja ja kuorma-autojen kolonna testataan parhaillaan. Miehittämättömien ilma-alusten eli droonien käyttö on lisääntymässä nopeasti, ja kehitteillä on jopa kauko-ohjattavia ja autonomisia vesialuksia. Ajoneuvojen, ilma-alusten ja alusten lisäksi parhaillaan tutkitaan uudenlaisia infrastruktuuriratkaisuja ja liikenteenvalvontajärjestelmiä.

2.7 Vaikka edistystä kohti itseohjautuvaa ja miehittämätöntä liikennettä on tapahtunut, ihmiset ovat edelleen perusrakenteiden tärkeimpiä toimijoita. Merkittävimmät vaikutukset jäävät vielä nähtäviksi, kunnes täysin itseohjautuva ja miehittämätön liikenne on todellisuutta. Ennusteet siitä, milloin näin tapahtuu, vaihtelevat huomattavasti. On tärkeää valmistautua tulevaisuutta varten ja tehdä tarvittavat päätökset ajoissa.

<sup>(1)</sup> ETSK:n neuvoa-antavan valiokunnan ”teollisuuden muutokset” (CCMI) 30.1.2017 hyväksymä tiedonanto aiheesta ”Autoteollisuus”.

<sup>(2)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta ”Vuorovaikutteiset älykkäät liikennejärjestelmät”, TEN/621 (ei vielä julkaistu virallisessa lehdessä).

<sup>(3)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta ”Tekoäly”, INT/806 (ei vielä julkaistu virallisessa lehdessä).

2.8 Digitalisaation ansiosta matkustajat ja muut liikenteen käyttäjät voivat myös hyötyä uudenlaisesta digitaalialustojen avulla toimivasta liikkumisen palvelukonseptista (Mobility as a Service, MaaS).

2.9 MaaS:n käynnissä olevalla kehittämisellä pyritään vastaamaan paremmin markkinakysyntään yhdistämällä liikenneketjujen varaus-, osto- ja maksujärjestelmät ja tarjoamalla reaaliaikaista tietoa aikatauluista, sää- ja liikenneoloista ja käytettävissä olevasta liikennekapasiteetista ja -ratkaisuista. MaaS on siten käyttäjän ja liikenteen digitaalinen rajapinta. Samalla sen avulla pyritään optimoimaan liikennekapasiteetin käyttöä.

2.10 Teknologian, kuten massadatan, pilvipalveluiden, 5G-matkaviestinverkkojen, sensorien, robotiikan ja keinoälyn – etenkin sen oppimiskyvyn, kuten koneoppimisen ja syväoppimisen – nopea kehitys on digitaalisen ja automatisoidun liikenteen kehityksen keskeinen mahdollistaja.

2.11 On kuitenkin selvää, että edistyminen ei onnistu ainoastaan teknologiavetoisesti. Ihannetapauksessa kehityksen olisi perustuttava yhteiskunnalliseen kysyntään. Toisaalta kansalaisten on usein vaikea havaita uusien kehityskulkujen tarjoamia mahdollisuuksia.

### 3. Vaikutuksia liikennejärjestelmään

3.1 Digitaalinen kehitys luo intermodaalisuuden edellytykset ja tukee näin järjestelmälähtöistä lähestymistapaa liikenteessä. Se tarkoittaa myös, että liikennejärjestelmässä on perinteisen infrastruktuurin ohella useita uusia elementtejä.

3.2 Järjestelmän perustana ovat kuitenkin edelleen tiet, rautatiet, satamat ja lentoasemat. Näiden perustekijöiden ohella tarvitaan kehittyneitä digitaalista infrastruktuuria, joka kattaa kartoitus- ja paikantamisjärjestelmät, erilaiset tietoa tuottavat sensorit, laitteistot ja ohjelmistot tiedonkäsittelyä varten sekä mobiili- ja laajakaistayhteydet tietojen jakelua varten. Digitaaliseen infrastruktuuriin kuuluvat myös automatisoidut liikenteen hallinta- ja valvontajärjestelmät.

3.3 Koska sekä digitaaliset että digitalisoidut perusrakenteet tarvitsevat sähköä, ja kun otetaan huomioon älykkäiden sähköverkkojen ja sähköajoneuvojen vuorovaikutus, myös sähköinfrastruktuuri on liikennejärjestelmän keskeinen osa. Uusia palveluja ja uutta infrastruktuuria tarvitaan myös liikennetietojen saamiseen sekä liikkumispalvelujen varaamiseen ja maksamiseen. Järjestelmä fyysisestä infrastruktuurista fyysisiin liikennepalveluihin on siis kytköksissä erilaisten digitaalisten elementtien välityksellä.

3.4 Nopeasta kehityksestä huolimatta useat pullonkaulat haittaavat edelleen kehitystä kohti digitaalisia liikennejärjestelmiä, ja ne on siis poistettava. Niitä ovat esimerkiksi puutteet tiedon käytettävyydessä ja saatavuudessa, nopeiden internetyhteyksien puute sekä sensoreihin ja reaaliaikaiseen paikannukseen liittyvät tekniset rajoitukset.

3.5 ETSK kehottaa investoimaan digitaalisen liikenteen perustana olevaan teknologiaan ja infrastruktuuriin, erityisesti liikenteen hallinta- ja valvontajärjestelmiin: Eurooppalaisen ilmaliikenteen hallinnan nykyaikaistamishanke (SESAR) ja Euroopan rautatieliikenteen hallintajärjestelmä (ERTMS) ovat jo kypsässä vaiheessa olevia hankkeita, mutta niiltä puuttuu huomattava määrä varoja. Alusliikennettä koskevaa yhteisön seuranta- ja tietojärjestelmää (VTMIS) ja yhteistoiminnallisia älykkäitä liikennejärjestelmiä (C-ITS) on kehitettävä edelleen. Lisäksi TEN-T-ydinverkossa on oltava käytössä 5G-yhteydet. Näille hankkeille tulisi antaa ensisijainen asema EU:n rahoitusvälineiden, kuten Verkkojen Eurooppa -välineen, ESIR-rahaston ja Horisontti 2020 -ohjelman rahoitustoiminnassa.

3.6 Digitaalisten järjestelmien yhteentoimivuus on myös rajatylittävien yhteyksien edellytys niin EU:ssa kuin kolmansien maiden kanssa. EU:n tulisi pyrkiä edelläkävijän ja standardien laatijan asemaan kyseisellä alalla.

3.7 ETSK korostaa, että digitalisaatio ei poista liikenteen perusinfrastruktuuriin tehtävien investointien tarvetta, vaikka se optimoi olemassa olevan kapasiteetin käyttöä. Lisäksi siirtymäkauden aikana liikenteessä on sekä osittain että kokonaan automatisoituja ajoneuvoja ja aluksia, mikä on otettava huomioon maantie- ja meriliikenteen infrastruktuurissa. Uusia haasteita on nousemassa esiin ilmailussa droonien käyttöönnoton vuoksi.

3.8 ETSK kannustaa kehittämään drooneja varten liikenteenhallintajärjestelmiä ja yhteisiä sääntöjä unionitasolla ja kansainvälisellä tasolla Kansainvälisessä siviili-ilmailujärjestössä (ICAO). Lisäksi Kansainvälisessä merenkulkujärjestössä (IMO) on laadittava sääntöjä, jotta voidaan kehittää ja ottaa käyttöön kauko-ohjattavia ja automatisoituja aluksia, myös satamissa.

#### 4. Vaikutuksia liiketoimintaan ja innovointiin

4.1 Digitalisaatio ja robotisaatio lisäävät rahtiliikenteen ja logistiikan tehokkuutta, tuottavuutta ja turvallisuutta. Myös valmistus- ja palvelualoille syntyy uusia liiketoimintamahdollisuuksia, jotka liittyvät automaatioon ja robotiikkaan, kansalaisille tarjottaviin liikkuvuuspalveluihin, logistiikan tehostamisratkaisuihin tai koko liikennejärjestelmän digitalisaatioon. Tämä koskee niin suuryrityksiä kuin pieniä ja keskisuuria yrityksiä, mukaan luettuina startup-yritykset.

4.2 Kun otetaan huomioon, että EU:n yritykset ovat johtoasemassa monilla digitaaliseen liikenteeseen liittyvillä aloilla, alalla voitaisiin hyvinkin kehittää kilpailuetuja. Koska digitaalisen ja autonomisen liikenteen kehittämisessä paljon tapahtuu EU:n ulkopuolella, myös EU:n on tehtävä lujemmin työtä innovoinnin, infrastruktuurin sekä sisämarkkinoiden loppuunsaattamisen aloilla. Tähän kuuluu myös lainsäädäntökehityksen mukauttaminen uusiin toimintaolosuhteisiin.

4.3 Tarvitaan myös avoimuutta digitaalisiin alustoihin pohjautuvien uusien liiketoimintamallien kehittämisen ja käyttöönoton suhteen. Eurooppalaisten alustojen luomisen edistämiseksi on varmistettava, että on olemassa niitä mahdollistavat ja tukevat edellytykset ja että sääntelykehys tarjoaa yrityksille tasapuoliset toimintaedellytykset.

4.4 Muiden alojen tapaan liikenteen digitalisaatio ja robotisaatio perustuvat pääasiassa tiedonhallintaan. Liiketoiminnan kannalta tietoa voidaan pitää tuotannontekijänä tai raaka-aineena, jota on käsiteltävä ja jalostettava lisäarvon luomiseksi. Tätä varten vapaa datavirta on olennaisen tärkeä. ETSK kehottaa laatimaan tehokkaita ratkaisuja, joiden avulla poistetaan tietojen saatavuuteen, yhteentoimivuuteen ja siirtoon liittyvät ongelmat ja varmistetaan samalla asianmukainen tietosuojaja yksityisyys.

4.5 ETSK:n mielestä on tärkeää saattaa liikenteeseen ja infrastruktuuriin liittyvä julkissektorin tuottama massadata kaikkien käyttäjien ulottuville ja helpottaa sen saatavuutta. Lisäksi tarvitaan selvennyksiä ja sääntöjä muiden kuin henkilötietojen, etenkin sensorien ja älykkäiden laitteiden tuottamien tietojen hallintaan. Arvioitaessa datan käytettävyyttä ja uudelleenkäyttöä koskevia kysymyksiä on hyödyllistä muistaa, ettei data yleensä sinällään tuo kilpailuetua vaan pikemminkin sen jalostamiseen käytettävät välineet, innovointiresurssit ja markkina-asema.

4.6 Jotta voidaan kehittää digitaalista ja autonomista liikennettä ja saada siitä kokemuksia, on helpotettava uusien teknologioiden ja mallien testausta ja kokeilua. Tämä edellyttää toimivia innovoinnin ja yritystoiminnan ekosysteemejä, asianmukaisia testausalustoja sekä mahdollistavaa sääntelykehystä. ETSK kehottaa viranomaisia omaksumaan toimintatavan, jossa kannustetaan innovointiin kehitystä haittaavien yksityiskohtaisten sääntöjen ja vaatimusten soveltamisen sijaan.

#### 5. Vaikutuksia työllisyyteen, työhön ja osaamiseen

5.1 Liikenteen digitalisaation ja robotisaation vaikutukset työhön ovat luonnollisesti samoja kuin muillakin aloilla. Uudet mallit ja prosessit saattavat vähentää työpaikkoja, mutta uudet tuotteet ja palvelut voivat luoda uusia.

5.2 Merkittävimmät muutokset voitaneen nähdä liikenne- ja logistiikka-alalla, mutta työllisyysvaikutuksia saattaa tulla esiin myös valmistusteollisuudessa sekä toimitusketjuissa ja alueellisissa klustereissa.

5.3 Miehittämättömän liikenteen käyttöönoton myötä liikenteen henkilöstön kysyntä alenee. Sama pätee fyysiseen työhön kohdistuviin vaikutuksiin, kun terminaalitoiminnoissa käytetään yhä enemmän robotteja. Osa työstä voidaan korvata valvonta- ja seurantatehtävillä, mutta ajan mittaan nämäkin tehtävät saattavat vähentyä. Samaan aikaan uusia työpaikkoja saattaa syntyä muille aloille, etenkin tieto- ja viestintäteknologiaan liittyville aloille, digitaalisiin palveluihin sekä elektroniikan ja robotiikan aloille. Fyysisen työn ja rutiinitehtävien vähetessä ongelmanratkaisuun ja luovaan työhön liittyvät tehtävät lisääntyvät.

5.4 Tehtävien muuttuminen tarkoittaa myös, että osaamisen markkinakysyntä muuttuu huomattavasti. Yhä enemmän tarvitaan erittäin ammattitaitoisia kyberasiantuntijoita, kuten ohjelmistojen kehittäjiä. Toisaalta tarvitaan yhä enemmän robottien käyttöön sekä ihmisen ja robotin yhteistyöhön liittyvää käytännön osaamista. Lisäksi laaja-alaisen osaamisen ammattilaisten merkitys kasvaa.

5.5 ETSK korostaa, että näihin rakenteellisiin muutoksiin on tärkeää vastata asianmukaisesti laatimalla strategioita oikeudenmukaisen ja sujuvan siirtymisen varmistamiseksi, kielteisten sosiaalisten vaikutusten lieventämiseksi sekä osaamisvajeen paikkaamiseksi. Lisäksi tässä tarvitaan asianmukaista edistymisen seurantaa. Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelulla sekä työntekijöille tiedottamisella ja heidän kuulemisellaan kaikilla tasoilla on keskeinen rooli siirtymäprosessissa.

5.6 Yleissivistävään ja ammatilliseen koulutukseen kohdistuu sekä välittömiä että pitkän aikavälin tarpeita. Jäsenvaltioilla on ratkaiseva rooli vastattaessa uusien taitojen kysyntään mukauttamalla koulutusjärjestelmiä, ja hyviä käytänteitä tulisi jakaa EU:n tasolla. On keskeistä voimakkaasti koulutukseen luonnontieteiden, teknologian, insinööritieteiden ja matematiikan aloilla. Samalla on otettava huomioon, että uusien ratkaisujen tarve edellyttää myös laaja-alaista osaamista ja koulutusta taidealoilla ja yhteiskuntatieteissä.

## **6. Vaikutuksia turvallisuuteen, liikenneturvallisuuteen ja yksityisyyden suojaan**

6.1 Vaikuttaa siltä, etteivät ihmiset suurelta osin ole tietoisia siitä, minkälaisia mahdollisuuksia digitalisaatio ja robotisaatio tarjoavat esim. liikkumismahdollisuuksien ja liikkumismukavuuden kannalta. Samalla pääasiallisena huolena tuntuu olevan käsitys turvallisuudesta, turvaamisesta ja yksityisyydestä. Tarvitaan lisää tietoa ja viestintää eduista ja haitoista sekä kansalaisyhteiskunnan asianmukaista osallistumista liikennesuunnitteluprosesseihin paikallisella tasolla, erityisesti suurilla kaupunkialueilla.

6.2 Edistynyt automaatio luonnollisesti parantaa liikenneturvallisuutta, koska inhimilliset virheet vähenevät. Toisaalta saattaa syntyä uusia turvallisuusriskejä, jotka johtuvat sensorien muodontunnistuskyvyn rajoituksista, laitteiden mahdollisista toimintahäiriöistä, internetin häiriöistä ja uudentyyppisistä inhimillisistä erehdyksistä, kuten ohjelmistovirheistä. Nettovaikutus on kuitenkin arvioitu selvästi positiiviseksi.

6.3 Koska kyberturvallisuus herättää yhä enemmän huolta, tulee se olemaan yksi liikenneturvallisuuden perustekijöistä. Kyberturvallisuus kattaa ajoneuvot, ilma-alukset ja alukset sekä niitä tukevan, hallinnoivan ja valvovan infrastruktuurin.

6.4 Miehittämättömän ja itseohjautuvan liikenteen käyttöönotto ja yleistymisen tuo esiin myös liikennesääntöihin ja etenkin niiden eettisiin näkökohtiin liittyviä kysymyksiä. Koska liikenne on rajatylittävää toimintaa, liikennesäännöt olisi yhdenmukaistettava sisämarkkinoilla, ja tavoitteena tulisi olla niiden yhdenmukaistaminen kansainvälisellä tasolla.

6.5 Täysin itseohjautuva liikenne nostaa esiin myös vastuuvollisuuteen liittyviä uusia kysymyksiä. Tämä heijastuu myös vakuutusjärjestelmien kehittämiseen. Kun otetaan huomioon digitaalisten järjestelmien rooli ja useiden toimijoiden, kuten ajoneuvojen valmistajien ja omistajien sekä infrastruktuurin hallinnoijien, osallisuus, suurimpana haasteena saattaa olla vastuunalaisuuden tosiasiallinen toteutus näyttäminen onnettomuustapauksessa. Tämä saattaa edellyttää tietojen tallennuksen laajentamista, jotta onnettomuusolosuhteet voidaan näyttää toteen. ETSK kehottaa komissiota tutkimaan mahdollisia tiedonkeruupuitteita ja -vaatimuksia vastuun selvittämiseksi, mutta pitämään samalla mielessä yksityisyyden tarpeen.

6.6 Yksityisyyden suojan ja tiedon lisäämisen tarpeiden kohdalla ihmiset ovat huolissaan siitä, valvotaanko heitä jatkuvasti. Muodontunnistuksen käyttö herättää myös huolta yksityisyyden suojasta. Henkilötietojen suojan osalta yleistä tietosuojasetusta sovelletaan vuodesta 2018, ja sen tarkoituksena on asettaa käyttöön yhtenäiset säännöt koko EU:ssa. ETSK on aiemmissa lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota yksityisyyden suojan ja tietosuojan merkitykseen ja korostaa, että tietoja tulisi käyttää vain järjestelmän toimintaan liittyviin tarkoituksiin eikä säilyttää muunlaista käyttöä varten.

## 7. Vaikutuksia ilmastoon ja ympäristöön

7.1 Liikenteen ilmasto- ja ympäristövaikutukset riippuvat useista tekijöistä. Ajoneuvojen, ilma-alusten ja alusten energiatehokkuuden parantaminen on yksi tärkeimmistä toimenpiteistä päästöjen vähentämiseksi. Energiatehokkuus liittyy yleisesti ottaen läheisesti toiminta- ja valvontajärjestelmien automatisointiin.

7.2 Fossiilisten polttoaineiden korvaaminen vähähiilillä polttoaineilla, sähköllä tai vedyllä on toinen keskeinen keino vähentää päästöjä. Vaikka kyseessä on erillinen prosessi, sähköautojen ja älykkäiden sähköverkkojen käyttöönotto liittyvät tiiviisti liikenteen automaatioon.

7.3 Liikennevirtoja nopeuttavilla toimilla on myös huomattava rooli vähennettäessä päästöjä. Digitalisaatio ja automaatio mahdollistavat sujuvan liikenteen ja tehokkaat multimodaaliset liikenneketjut. Tämä tarkoittaa, että liikenne tehostuu, energiatehokkuus paranee, polttoaineen kulutus alenee ja päästöt vähenevät. Laadukas infrastruktuuri ja sujuvat rajanylitykset ovat tässä yhteydessä myös erittäin tärkeitä. Maankäyttö ja kaupunkisuunnittelu vaikuttavat myös liikennetarpeeseen ja liikennevirtoihin.

7.4 Ympäristövaikutukset eivät liity pelkästään liikenteeseen vaan myös ajoneuvojen, ilma-alusten ja alusten elinkaareen valmistuksesta lopulliseen käytöstä poistamiseen. Valmistusteollisuuden siirtäminen alkuperäisiin tuotantomaihin ja kiertotalouden käyttöönotto ovat seikkoja, joilla voidaan vähentää elinkaarivaikutuksia.

7.5 Itseohjautuva liikenne saattaa lisätä yksityisautoilua, kun mukavuus matkustajien kannalta paranee. Toisaalta autojen yhteiskäytön – yhdessä julkisen liikenteen käytön kanssa – odotetaan vähentävän henkilöautojen määrää. Kuluttajien mieltymyksillä onkin ratkaiseva merkitys liikkuvuuden tulevaisuuden kannalta. Niihin voidaan vaikuttaa tarjoamalla käyttöön helposti saatavilla olevia matkasuunnitteluvälineitä, joilla kannustetaan ihmisiä tekemään ympäristöystävällisiä valintoja. Myös asianmukaiset hinnoittelukannusteet voivat vaikuttaa osaltaan kuluttajien käyttäytymiseen.

Bryssel 5. heinäkuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean*  
*puheenjohtaja*  
Georges DASSIS

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Yhteisötalouden ulkoinen ulottuvuus”****(oma-aloitteinen lausunto)**

(2017/C 345/09)

Esittelijä: **Miguel Ángel CABRA DE LUNA**

Komitean täysistunnon päätös	22.9.2016
Oikeusperusta	työjärjestyksen 29 artiklan 2 kohta oma-aloitteinen lausunto
Vastaava erityisjaosto	”ulkosuhteet”
Hyväksyminen erityisjaostossa	8.6.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	5.7.2017
Täysistunnon nro	527
Äänestystulos	129/1/4
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

**1. Päätelmät ja suositukset**

1.1 Yhteisötalous on keskeinen tekijä, joka auttaa osaltaan saavuttamaan kaikkien niiden EU:n politiikkojen tavoitteet, joihin liittyy ulkoinen ulottuvuus: ulko- ja turvallisuus-, kauppaa-, naapuruus-, ilmastonmuutos-, kehitysyhteistyö- ja kestävä kehityksen politiikka. Asianmukaisen sääntely-ympäristön puuttuminen eurooppalaiselta ja kansalliselta tasolta estää kuitenkin sen, että kyseisen alan koko potentiaali voitaisiin hyödyntää ja sen vaikutukset maksimoida.

1.2 Kehittyneille maille ja kehitysmailla tarkoitettu kumppanuusväline<sup>(1)</sup> kolmansien maiden kanssa tehtävää yhteistyötä varten voi tarjota Euroopan unionin (EU) yhteisötaloudelle mahdollisuuden sen kansainvälisen ulottuvuuden kehittämisessä edistämällä kilpailukykyä, innovointia ja tutkimusta.

1.3 EU:lla on keskeinen rooli toimissa, joilla tähdätään köyhyyden poistamiseen ja taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen edistämiseen maailmanlaajuisella tasolla, mistä osoituksena on EU:n vuoden 2015 jälkeinen kehitysohjelma ja Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kestävä kehityksen toimintaohjelman 2030 hyväksyminen.

1.4 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) panee tyytyväisenä merkille, että neuvosto toteaa vuoden 2015 jälkeisessä kehitysohjelmassa yhteisötalouden yritysten olevan ”tärkeitä työllisyyden ja kestävä kehityksen kannalta”. Tämä avaa uusia mahdollisuuksia yhteisötalouden ulkoisen ulottuvuuden edistämiseen (vuoden 2015 jälkeisen kehitysohjelman kohta 43). Komitea pitää kuitenkin valitettavana, ettei komissio ole sisällyttänyt yhteisötaloutta ehdotukseensa uudesta kehityspolitiikkaa koskevasta eurooppalaisesta konsensuksesta.

1.5 Useissa EU:n ulkopuolisissa maissa havaittavissa olevat yritysten menestystarinat osoittavat, että yhteisötalous on erilaisine yritysmuotoineen hyvin näkyvästi esillä päivittäisessä elämässä ja tuotantotoiminnassa laajoilla alueilla Afrikassa, Amerikassa ja Aasiassa ja auttaa osaltaan ratkaisevalla tavalla parantamaan miljoonien ihmisten elin- ja työoloja.

<sup>(1)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 234/2014, 11. maaliskuuta 2014.

1.6 Yhteisötalouden erilaisista yritysmuodoista mainituilla alueilla korostettakoon muun muassa osuuskuntien ja keskinäisten yritysten hallitsevaa asemaa. Niitä on erittäin paljon, ja ne toimivat seuraavilla aloilla: maataloustuotanto, rahoitus ja mikrorahoitus, puhtaan veden toimittaminen, asuminen, vammaisten työmarkkinoille integroiminen, epävirallisen työn vähentäminen yhteisötalouden kollektiivisen yrittäjyyden aloitteiden avulla, nuorten integroiminen työmarkkinoille ja naisten – joilla on yhä merkittävämpi rooli osuuskuntien ja keskinäisten yritysten tuotantotoiminnassa – vaikutusmahdollisuuksien lisääminen.

1.7 Osuuskuntien, keskinäisten yritysten ja yhteisötalouden muiden vastaavien kumppanuuspohjaisten yritysten ohella voidaan korostaa voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden, yhdistysten ja säätiöiden – jotka tunnetaan yleisesti valtiovallasta riippumattomina organisaatioina (kansalaisjärjestöt) – merkittävää roolia. Ne kaikki ovat yhteisötalouden ja sosiaalisen toiminnan (kolmas sektori) erottamaton osa, ja ne hoitavat muun muassa sosiaaliapuun, terveydenhuoltoon ja koulutukseen liittyviä palveluita ja edistävät lisäksi yhteisötalouden mukaisia yrittäjyys Hankkeita paikallisen väestön keskuudessa.

1.8 Euroopan komissio on myöntänyt, että yhteisötalouden yrityksillä voi olla tärkeä asema kehitettäessä kiertotaloutta, johon ne voivat antaa olennaisen panoksen<sup>(2)</sup>. EU:ssa on lukuisia esimerkkejä hyvistä käytännöistä tällä alalla, jolla yhteisötalouden yrityksillä voi olla merkittävä rooli investoitaessa Euroopan ulkoisen investointiohjelman mukaisesti uusiutuviin energialähteisiin Afrikassa. Yhteisötalouden yritykset edistävät merkittävällä tavalla kestävää talouskasvua ja vähentävät sen kielteisiä ympäristövaikutuksia.

1.9 Perinteiset rahoitusvälineet eivät toimi yhteisötalouden yritysten kannalta, eettistä pankkitoimintaa lukuun ottamatta, joten yhteisötalouden yritykset tarvitsevat niille erityisesti räätälöityjä välineitä. ETSK pitääkin valitettavana, että huolimatta yhteisötalouden yritysten kiistämättömästä roolista kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamisessa sekä niiden sosioekonomisesta merkityksestä niitä ei oteta järjestelmällisellä tavalla huomioon nimenomaisesti tunnustettuna toimijana kansainvälistymistä ja yritystoimintaa ulkomailla edistävissä EU:n ohjelmissa eikä EU:n kehitysyhteistyöohjelmissä. Myöskään Euroopan ulkoiseen investointiohjelmaan ja Euroopan kestävä kehityksen rahastoon (EKRR) ei sisälly minkäänlaista erityistä budjettikohtaa yhteisötalouden yrityksiä varten.

1.10 Esimerkiksi Cotonoun kumppanuussopimuksen uusiminen vaikuttaa yli sataan Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren alueen (AKT) maahan, joissa asukkaita on yhteensä 1,5 miljardia. Kumppanuussopimus uudistetaan vuonna 2020, ja neuvottelujen on määrä alkaa viimeistään elokuussa 2018. On hämmästyttävää, että edellä mainitussa tiedonannossa, joka perustuu YK:n kestävä kehityksen toimintaohjelmaan 2030 sekä EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittiseen globaalistrategiaan, ei mainita yhteisötaloutta kumppanuuteen osallistuvien valtiosta riippumattomien toimijoiden joukossa. Sen sijaan se on sisällytetty yleisluontoiseen ilmaukseen ”kansalaisjärjestöt, talouselämän osapuolet ja työmarkkinaosapuolet sekä yksityinen sektori” (tiedonannon kohta 4.3.3).

Edellä esitettyjen seikkojen valossa:

1.11 Kauppapolitiikka on yksi EU:n ulkoisen toiminnan pilareista. Järjestäytynyt kansalaisyhteiskunta osallistuu erilaisiin sopimuksiin (kauppa-, assosiaatio- ja talouskumppanuussopimukset), joita EU solmii maailman muiden maiden tai alueiden kanssa, kyseisillä sopimuksilla perustettujen neuvoa-antavien sekakomiteoiden ja sisäisten neuvoa-antavien ryhmien välityksellä. ETSK suosittaa, että yhteisötalous, joka on jo mukana useissa näistä sopimuksista, otetaan niissä huomioon yleisesti ja että siitä tulee näiden kaikkien sopimusten kiinteä osa.

1.12 Sekä Euroopan kestävä kehityksen rahaston että Euroopan investointipankin (EIP) on tehtävä yhteistyötä, jotta yhteisötalouden yrityksiä varten kehitetään erityinen taloudellinen ekosysteemi, kuten ETSK:n lausunnossa<sup>(3)</sup> peräänkuulutetaan. Lisäksi Euroopan ulkoisen investointiohjelman teknistä apua ja kehitysyhteistyötä koskevissa ohjelmissa on kiinnitettävä huomiota digitaalisten yhteistyöalustojen edistämiseen. Digitaalitalous avaa yhteisötalouden yrityksille uusia toiminta- ja kehittämismahdollisuuksia. Yhteisötalous mahdollistaa sen, että voidaan luoda voittoa tavoittelemattomia alustoja (platform cooperativism) ja kehittää yhteisötalouden ulkoisen ulottuvuuden kannalta erittäin kiinnostavaa toimintaa, kuten yhteistuotantoa, yhteistyöhön perustuvaa rahoitusta (joukkorahoitus tai vertaislainat), yhteistyöhön perustuvaa hallintoa tai yhdessä oppimista. Viimeksi mainitussa tapauksessa oppiminen yhteistyöalustojen kautta voi olla tärkeää koulutettaessa yhteisötalouden yrittäjiä paikan päällä naapurimaissa ja eteläisissä maissa, mikä vahvistaa ratkaisevan tärkeää henkistä pääomaa kyseisissä maissa.

<sup>(2)</sup> COM(2015) 614 final, 2. joulukuuta 2015.

<sup>(3)</sup> ETSK:n valmistelevala lausunto aiheesta ”Taloudellisen ekosysteemin kehittäminen yhteiskunnallisille yrityksille” (EUVL C 13, 15.1.2016, s. 152).

1.13 ETSK kannattaa sosiaalista yrittäjyyttä käsittelevän eurooppalaisen neuvoa-antavan ryhmän (GECES) suositusta, jonka mukaan yhteisötalouden yritysten roolia EU:n ulkopoliitikassa on vahvistettava. Komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) onkin koordinoitava politiikkojaan ja aloitteitaan, jotta

— osoitetaan suoraan ja välillisesti rahoitusta yhteisötalouden yrityksille kolmansissa maissa sekä toimintaan osallistuville hallituksille ja yhteisötaloutta tukeville organisaatioille

— ryhdytään käytännön yhteistyöhön muiden maailmanlaajusten kumppanien ja innovointi- ja investointirahastojen kanssa asianomaisten ohjelmien vaikutusten tehostamiseksi.

1.14 Komission ja yhteisötalouden on helpotettava G20- ja G7-maiden osallistumista yhteisötaloutta tukevien erityisten toimintapolitiikkojen edistämiseen (kuten todetaan osallistavaa yrittäjyyttä käsittelevässä G20-maiden toimintakehyksessä), jotta moninaisuus näkyisi selkeämmin asianomaisten organisaatioiden arvoissa, periaatteissa ja päämäärissä (GECESin suositus nro 12).

1.15 Talousdiplomatian avulla on edistettävä yhteisötalouden roolia kansainvälisillä foorumeilla (yhteisötaloutta ja solidaarista taloutta käsittelevä YK:n työryhmä UNTFSSSE, yhteisötaloutta ja solidaarista taloutta pohtiva kansainvälinen ryhmä ILGSSE, G20, G7, ILO jne.) sekä yhteistyötä kansainvälisten rahoituslaitosten kanssa.

1.16 EU:n on varmistettava, että kauppasopimuksista neuvoteltaessa yhteisötalouden yrityksiä ei syrjitä suhteessa muihin yrityksiin ja että poistetaan tullien ulkopuoliset esteet, jotka itse asiassa aiheuttavat tällaista syrjintää.

1.17 Sekä Euroopan naapuruusvälineen (ENI) että muiden rahoitusvälineiden avulla on tuettava järjestelmällisesti yhteisötalouden edistämistä sekä EU:hun liittymisestä käytävissä neuvotteluissa ehdokasmaiden kanssa että neuvotteluissa muiden naapurimaiden kanssa, jotka hyötyvät etuuskohtelusopimuksista.

1.18 Komission on vahvistettava johtoasemaansa kansainvälisessä yhteistyössä sekä yhteisötalouden yritysten tukemisessa ja tunnustamisessa, sillä ne ovat yksityisen sektorin keskeisiä toimijoita kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi ja osa EU:n ulkoista strategiaa. Tätä varten on koordinoitava komission ja EUH:n eri yksiköiden toimia ja perustettava yhteisiin kehitysyhteistyötoimiin tähtäviä ohjelmia muiden kansainvälisten rahoituslaitosten, kuten Maailmanpankin, Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD), Afrikan kehityspankin, Aasian kehityspankin ja muiden julkisten ja yksityisten laitosten, kanssa tavoiteltaessa monenkeskisiä, myös paikallisia investointeja luomalla kannustimia näiden rahoituskanavien toimivuuden varmistamiseksi. Yhteisötalouden yritykset on otettava kiireesti tehokkaalla ja kokonaisvaltaisella tavalla osaksi EU:n talousdiplomatiaa. Komission on lujitettava yhteistyösuhteita kansainvälisiin järjestöihin (YK, ILO, OECD jne.) yhteisötalouden alalla.

1.19 Komission on sisällytettävä erikseen taloudellisenä toimijana EU:ssa oleva yhteisötalouden ala kolmansien maiden markkinoille pääsyä koskeviin aloitteisiin ja kaikkiin kehitysyhteistyöohjelmiin sekä vuoden 2015 jälkeisen kehitysohjelman täytäntöönpanoon ottamalla käyttöön erityisiä indikaattoreita ja tavoitteita osuuskuntia ja muita vastaavanlaisia yhteisötalouden yrityksiä varten. Erityisesti on tärkeää, että komissio ja unionin ulkoasioiden korkea edustaja varmistavat, että yhteisötalous mainitaan nimenomaisesti yhtenä valtiovallasta riippumattomana toimijana seuraavassa kumppanuus- ja yhteistyösopimuksessa ja että Euroopan ulkoiseen investointiohjelmaan ja Euroopan kestävän kehityksen rahastoon perustetaan erityinen budjettikohta yhteisötalouden yrityksiä varten.

1.20 Kestävän kehityksen tavoitteiden seurannan ja tarkistamisen edistämiseksi on laadittava säännöllisesti kertomus kumppanuuspolitiikoista jäsenvaltioiden ja muiden viranomaisten sekä yhteisötalouden välillä, mukaan lukien osuuskunnat, jotka ovat ratkaisevan tärkeitä välineitä kestävän kehityksen tavoitteiden toteuttamiseksi. Jäsenvaltioita olisi myös kannustettava tuottamaan tietoa ja tilastoja.

1.21 Komission on edistettävä yhteisötalouden sisällyttämistä *jäsenmelyyn vuoropuheluun*, jota se aikoo viedä eteenpäin Euroopan ja Afrikan yksityissektorin kanssa kestäväpohjaista liiketoimintaa Afrikassa edistävän foorumin puitteissa.



1.22 Komission on edistettävä sellaisten yhteisötalouden yritysten ensisijaista tukemista, jotka liittyvät kiertotalouteen ja ovat saavuttaneet merkittäviä tuloksia Euroopassa ja jotka voivat olla kestävä kasvun merkittäviä toimijoita EU:n ulkopuolisissa maissa ja luoda lukuisia työpaikkoja nuorille ja naisille paikallisella tasolla.

1.23 Ulkomailla harjoitettavassa yritystoiminnassa ja kehitysyhteistyötoimien alalla komission ja jäsenvaltioiden on edistettävä osallistumista, kuulemista ja koordinoitua yhteisötaloutta unioni- ja valtiotasolla edustavien organisaatioiden kanssa, kumppanimaiden vastaavat elimet mukaan luettuina, sekä sellaisten yhteisötalouden kansainvälisten organisaatioiden kanssa, joihin kuuluu pohjoinen-etelä- ja etelä-etelä-akselin maita. ETSK toistaa kehotuksensa<sup>(4)</sup> luoda *kestävää kehitystä edistävä eurooppalainen kansalaisyhteiskuntafoorumi* edistämään ja valvomaan kestävä kehityksen toimintaohjelman 2030 täytäntöönpanoa. Sen keskeisiä toimijoita olisivat neuvosto, komissio, parlamentti, eurooppalaista yhteisötaloutta edustavat organisaatiot ja muu kansalaisyhteiskunta.

1.24 Komission teknisen avun ohjelmissa ja kehitysohjelmissa on varmistettava yhteisötalouden verkostojen ja yhteisötaloutta edustavien organisaatioiden osallistuminen välittäjinä ja strategisina toimijoina investointi- ja yhteistyöohjelmien toteuttamiseen naapurimaissa ja kehitysmaissa sekä tuettava asianomaisia hallituksia yhteisötalouden yrityksille suotuisan institutionaalisen toimintaympäristön edistämiseksi. Välimeren eteläpuolisen alueen maat ja Balkanin alueen maat ovat tällöin ehdottomasti etusijalla.

1.25 Komission ja EUH:n on edistettävä kolmansissa maissa prosessia yhteisötalouden yritysten erilaisten kategorioiden tunnistamiseksi sekä sellaisen asianmukaisen oikeudellisen kehityksen käyttöönottamista, joka mahdollistaa kokonaiskuvan luomisen yhteisötalouden yrityksistä. Koska kyse on monitahoisesta keskipitkän tai pitkän aikavälin prosessista, etusijalle on asetettava osuuskunnat ja keskinäiset yritykset, joita toimii kaikkialla maailmassa, joiden oikeudellinen kehys on selkeästi määritelty, jotka ovat näkyvästi läsnä kaikilla tuotantotoiminnan aloilla ja joiden arvo- ja hallintojärjestelmä on ollut inspiraation lähteenä koko yhteisötaloudelle, minkä ansiosta niitä voidaan pitää yhteisötalouden selkärankana.

1.26 Jotta saavutetaan tavoitteet, joihin tällä lausunnolla pyritään, ETSK kehottaa Euroopan komissiota täyttämään kiireellisesti sitoumuksensa parantaa yksiköiden sisäistä tietoisuutta yhteisötaloudesta järjestämällä asianomaisille pääosastoille ja kolmansissa maissa toimiville Euroopan unionin edustustoille sisäisiä tiedotustilaisuuksia.

## 2. Johdanto

2.1 EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen globaalistrategian kaksi tärkeintä painopistettä ovat EU:n turvallisuus sekä investoinnit niiden valtioiden ja yhteiskuntien selviytymiskykyyn, jotka sijaitsevat Euroopasta itään ja etelään aina Keski-Afrikkaan asti. Näiden painopisteiden ja Euroopan naapurisuuspolitiikan (ENP) toteuttamisessa yhteisötaloudella voi olla merkittävä rooli osallistavan kehityksen ja kestäväpohjaisen kasvun prosessin edistämiseksi.

2.2 ENP, jota harjoitetaan Euroopasta itään ja etelään sijaitsevien maiden kanssa, ja sen rahoitusväline, Euroopan naapurisuusväline (ENI), ovat avaintekijä suhteiden edistämiseksi politiikan piiriin kuuluvien 16 maan kanssa, joista kuusi on itäisiä ja kymmenen eteläisen Välimeren maita ja joiden kehittämiseen EU osoittaa 15,4 miljardia euroa vuosina 2014–2020.

2.3 Vuosina 2016–2020 Euroopan ulkoisella investointiohjelmalla edistetään EKKR:n kautta Afrikassa ja EU:n naapurimaissa investointeja, joiden arvo on 44–88 miljardia euroa. Investointihankkeiden hyväksyttävänä vastapuolina pidetään julkisen sektorin elimiä ja yksityisen sektorin sijoittajia.

2.4 Kansainvälinen kauppa on yksi uuden Eurooppa 2020 -strategian pilareista entistä kilpailukykyisemmän ja ympäristöystävällisemmän unionin saavuttamiseksi. EU:n edistämät vapaakauppa- ja investointisopimukset voivat osaltaan lisätä dynaamisempaa talouskasvua EU:ssa, kun otetaan huomioon, että 90 prosenttia tulevasta globaalista kasvusta tapahtuu Euroopan ulkopuolella. EU:n olisi varmistettava, että kauppasopimuksista neuvoteltaessa yhteisötalouden yrityksiä ei syrjitä suhteessa muihin yrityksiin ja että poistetaan tullien ulkopuoliset esteet, jotka itse asiassa aiheuttavat tällaista syrjintää. Eurooppalaisessa yhteisötaloudessa on hyödynnettävä näitä sopimuksia, jotta vauhditetaan sen piiriin kuuluvien yritysten kansainvälistymistä sekä Euroopan itäisissä ja eteläisissä naapurimaissa että muualla maailmassa.

<sup>(4)</sup> ETSK:n omaaloitteinen lausunto aiheesta "Kestävä kehityksen toimintaohjelma 2030 – Kestävä kehityksen maailmanlaajuisen edistämisen sitoutunut Euroopan unioni" (EUVL C 34, 2.2.2017, s. 58), kohta 1.4.

2.5 EU on merkittävässä asemassa pyrittäessä poistamaan köyhyys ja edistämään taloudellista ja sosiaalista kehitystä maailmanlaajuisesti. Vuonna 2015 EU:n ja sen jäsenvaltioiden antaman virallisen kehitysavun määrä oli 68 miljardia euroa<sup>(5)</sup>, joka on yli 50 prosenttia maailman kaikkien avunantajien myöntämästä kehitysavusta.

2.6 Neuvosto hyväksyi 26. toukokuuta 2015 pitämässään kokouksessa vuoden 2015 jälkeistä uutta kehitysohjelmaa (*Uusi köyhyyden poistamista ja kestävä kehitystä koskeva maailmanlaajuinen kumppanuus vuoden 2015 jälkeen*) koskevan EU:n kannan. EU puolusti tätä vuoden 2015 jälkeistä kehitysohjelmaa syyskuussa 2015 pidetyssä YK:n yleiskokouksessa, joka hyväksyi kestävä kehityksen toimintaohjelman 2030. Tässä vuoden 2015 jälkeisessä kehitysohjelmissa neuvosto korostaa, että ”mikroyritykset sekä pienet ja keskisuuret yritykset ja **yhteisötalouden yritykset** ovat tärkeitä työllisyyden ja kestävä kehityksen kannalta” (kohta 43).

### 3. Yhteisötalouden yritykset ja organisaatiot

3.1 Yhteisötalouden yrityksiin kuuluu hyvin moninaisia toimijoita, joilla on ytimeltään yhteinen identiteetti ja joiden toimintaperiaatteiden ja -arvojen perusteella niitä voidaan luonnehtia vapaiksi ja vapaaehtoisiksi organisaatioiksi. Ne perustuvat demokraattisen ja osallistavan hallinnon järjestelmiin ja ovat kansalaisyhteiskunnan perustamia, jolloin ensisijaisena tavoitteena on vastata ihmisten ja heidän edustamiensa yhteiskuntaryhmien tarpeisiin ja huolehtia näistä tarpeista asettamalla lähtökohdaksi yhteisvastuuseen perustuvat kriteerit ennemminkin kuin pääomasijoittajille maksettavat korvaukset<sup>(6)</sup>. Esimerkkinä mainittakoon, että Unesco on todennut saksalaisten osuuskuntien olevan osa ihmiskunnan aineetonta perintöä.

3.2 EU:n toimielimet sekä yhteisötalouden keskeiset toimijat ovat määritelleet ja yksilöineet selkeästi yhteisötalouden piiriin kuuluvat toimijat. Näin tehdään myös tieteellisessä kirjallisuudessa. Erityisen merkittäviä tältä osin ovat Euroopan parlamentin 25. tammikuuta 2009 antama päätöslauselma osuus- ja yhteisötaloudesta (2008/2250(INI)), osuus- ja yhteisötalouden yritysten satelliittitilinpäiden laatimista koskeva opas (Manual for drawing up the satellite accounts of companies in the social economy: cooperatives and mutual societies), jota Euroopan komissio on tehnyt tunnetuksi (2006), ETSK:n lausunnot<sup>(7)</sup> sekä komitean selvitys osuus- ja yhteisötaloudesta Euroopan unionissa<sup>(8)</sup>). Kaikki nämä asiakirjat ovat yhdenmukaisia siltä osin, että niissä määritellään yhteisötalous alaksi, johon kuuluu monenlaisia eri yrityksiä ja organisaatioita, jotka perustuvat siihen, ”että ihmiset asetetaan pääoman edelle. Niihin kuuluu sellaisia organisaatiomuotoja kuin osuuskunnat, keskinäiset yhtiöt, säätiöt ja yhdistykset, sekä yhteiskunnallisten yritysten uudempia muotoja” (7. joulukuuta 2015 kokoontuneen neuvoston päätelmät aiheesta ”Yhteisötalouden edistäminen Euroopan taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen veturina”)<sup>(9)</sup>.

### 4. Yhteisötalous, Euroopan naapurisuuspolitiikka ja ulko- ja turvallisuuspoliittinen globaalistrategia

4.1 Yhteisötaloudella voi olla hyvin keskeinen rooli EU:n ulkoisessa toiminnassa. Yhteisötalouden historia on menestystarina paitsi Euroopassa myös lukuisissa eteläisissä naapurimaissa ja laajoilla alueilla Afrikkaa. ILO korostaa tätä seikkaa osuuskuntien edistämisestä 20. kesäkuuta 2002 antamassaan suosituksessa nro 193. Se katsoo, että osuuskunnat ovat yksi taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen pilari ja että arvojensa ja hallintojärjestelmiensä ansiosta ne edistävät mitä täysipainoisinta koko väestön osallistumista tähän kehitykseen vahvistaen näin vakautta, luottamusta ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta.

4.2 Komissio ja neuvosto ovat painottaneet useissa eri yhteyksissä osuuskuntien ja yhteisötalouden merkitystä EU:n ulkoisessa toiminnassa. Komission 12. syyskuuta 2012 antamassa tiedonannossa ”Demokratian ja kestävä kehityksen juuret: EU:n suhtautuminen kansalaisyhteiskuntaan ulkosuhteissa” korostetaan osuuskuntien roolia kansalaisyhteiskunnan keskeisenä toimijana ja todetaan, että ne ”ovat erityisen aktiivisia yrittäjyyden ja työpaikkojen luomisen edistämisessä” aktivoimalla ”ruohonjuuritason yhteisöjä”. Niin ikään vuoden 2015 jälkeisessä kehitysohjelmissa neuvosto toteaa, että yhteisötaloudella on merkittävä rooli työpaikkojen luomisen ja kestävä kehityksen kannalta (vuoden 2015 jälkeisen kehitysohjelman kohta 43).

4.3 EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen globaalistrategian kaksi tärkeintä painopistettä ovat EU:n turvallisuus sekä investoinnit niiden valtioiden ja yhteiskuntien selviytymiskykyyn, jotka sijaitsevat Euroopasta itään ja etelään aina Keski-Afrikkaan asti.

<sup>(5)</sup> ETSK:n omaaloitteinen lausunto aiheesta ”Kestävä kehityksen toimintaohjelma 2030 – Kestävä kehityksen maailmanlaajuisen edistämiseen sitoutunut Euroopan unioni” (EUVL C 34, 2.2.2017, s. 58).

<sup>(6)</sup> Periaatteet ja arvot perustuvat Kansainvälisen osuustoimintaliiton (ICA) laatimiin osuuskuntatoimintaa koskeviin periaatteisiin (Manchester, 1995).

<sup>(7)</sup> Muun muassa ETSK:n omaaloitteinen lausunto aiheesta ”Yritysmuotojen moninaisuus” (EUVL C 318, 23.12.2009, s. 22).

<sup>(8)</sup> CIRIECin selvitys The Social Economy in the European Union, Monzón ja Chaves, 2012.

<sup>(9)</sup> Vuoden 2011 työasiakirja Social and solidarity economy: our common road towards Decent Work.

4.4 Euroopan naapuruuspolitiikka on keskeinen tekijä, jotta voidaan varmistaa Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspoliittisessa globaalistrategiassa vahvistettujen ensisijaisten tavoitteiden saavuttaminen. Kyseisen strategian mukaan yksi ulkoisen toiminnan painopisteistä on *investoida* niiden valtioiden ja yhteiskuntien *selviytymiskykyyn*, jotka sijaitsevat Euroopasta itään ja etelään aina Keski-Afrikkaan asti, siitä riippumatta, kuuluvatko ne ENP:n piiriin vai eivät.

4.5 Selviytymiskykyisten valtioiden lujittamista Euroopan naapurustossa – joka on EU:n ulkoisen toiminnan ensisijainen tavoite – ei voida varmistaa ilman vahvoja, yhtenäisiä ja mukautumiskykyisiä yhteiskuntia. Yhteisötalous, jonka lähtökohtana ovat ihmisten perustamat ja ihmisiä varten perustetut yritykset, on kansalaisyhteiskunnan elinvoimainen ilmenemismuoto. Yhteisötalouden yritykset ovat tulosta kansalaisten kollektiivisen yrittäjyyden aloitteista, joissa yhteisille hankkeille asetetaan taloudellisia ja sosiaalisia tavoitteita, jolloin saadaan ihmiset ottamaan vastuuta ja päättämään omasta elämästään ja mahdollistetaan se, että he voivat parantaa elinolojaan ja säilyttää uskonsa tulevaisuuteen. Tämä on paras tae selviytymiskykyisten valtioiden lujittamiseksi alueilla, jotka sijaitsevat Euroopasta itään ja etelään, sekä muissa ENP:n piiriin kuuluvissa ja kuulumattomissa maissa, kuten EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisessa globaalistrategiassa todetaan. Se on myös paras tae, jotta voidaan varmistaa EU:n ulkoisen toiminnan viidestä tärkeimmästä painopisteestä ensimmäisen – *yhteisen kotimme, Euroopan, turvallisuus –* pysyvyys ja pitkän aikavälin onnistunut toteutuminen ja estää näin radikalisoitumiskehitys.

4.6 Yhteisötalouden ulkoinen ulottuvuus voi lisäksi olla erittäin hyödyllinen luotaessa työpaikkoja oikeuksineen maissa, joissa harmaan talouden osuus on suuri, tai maissa, jotka ovat siirtymässä talousmallista toiseen. Se voi myös auttaa estämään yritysten toiminnan lopettamista antamalla työntekijöille mahdollisuuden ottaa vastuun yrityksistä, joista tulee oikeudelliselta ja organisatoriselta muodoltaan osuuskuntia.

## 5. Yhteisötalous ja EU:n kaupp- ja investointipolitiikkaa

5.1 Kauppapolitiikka on yksi EU:n ulkoisen toiminnan pilareista. Järjestäytynyt kansalaisyhteiskunta osallistuu erilaisiin sopimuksiin (kauppa-, assosiaatio- ja talouskumppanuussopimukset), joita EU solmii maailman muiden maiden tai alueiden kanssa, kyseisillä sopimuksilla perustettujen neuvoo-antavien sekakomiteoiden ja sisäisten neuvoo-antavien ryhmien kautta. ETSK suosittaa, että yhteisötalous, joka on jo mukana useissa näistä sopimuksista, otetaan niissä huomioon yleisesti ja että siitä tulee näiden kaikkien sopimusten kiinteä osatekijä. Komitea myös ehdottaa, että näin voitaisiin hyödyntää yhteisötaloudessa saatuja kokemuksia kyseisten sopimusten kestävästä kehitystä käsittelevissä luvuissa sellaisten yritysten perustamiseksi, joiden arvot ja ominaisuudet ovat yhteisötalouden mukaisia. Lisäksi yhteisötalouden organisaatioiden tulisi olla säännöllisesti edustettuina sellaisten sisäisten neuvoo-antavien ryhmien kokoonpanossa, joista kyseisissä luvuissa määrätään, sekä komission tukemilla kaupanedistämismatkoilla kolmansiin maihin.

5.2 Yhteisötalouden osallistuminen neuvoo-antaviin sekakomiteoihin ja sisäisiin neuvoo-antaviin ryhmiin voi auttaa parantamaan tietämystä, yhteyksiä ja yhteistyötä yhteisötalouden alalla eri alueiden välillä. Näin on jo asianlaita esimerkiksi EU:n yhteisötalouden ja sen vastapuolten välillä Latinalaisessa Amerikassa ja Välimeren eteläisellä rannikolla.

5.3 Vuosina 2014–2016 ENP:ssä osoitetaan Euroopan naapuruusvälineen (ENI) kautta 15,4 miljardia euroa sen tavoitteiden saavuttamiseen. Euroopan ulkoinen investointiohjelma<sup>(10)</sup>, joka tarjoaa yleisen kehyksen investointien lisäämiseksi Afrikassa ja EU:n naapurimaissa, voi olla tarkoituksenmukainen väline edistämään yhteisötaloutta kyseisillä maantieteellisillä alueilla.

5.4 Marraskuussa 2017 järjestetään EU:n ja Afrikan viides huippukokous, jossa muotoillaan uudelleen EU:n ja Afrikan kumppanuutta ja syvennetään sitä<sup>(11)</sup>. Komission on edistettävä yhteisötalouden sisällyttämistä jäsennehtyyn vuoropuheluun, jota se aikoo viedä eteenpäin eurooppalaisen ja afrikkalaisen yksityissektorin kanssa kestäväpohjaista liiketoimintaa Afrikassa edistävän foorumin puitteissa.

5.5 Euroopan komissio on myöntänyt, että yhteisötalouden yrityksillä voi olla merkittävä rooli kehitettäessä kiertotaloutta, johon ne voivat antaa olennaisen panoksen<sup>(12)</sup>. EU:ssa on lukuisia esimerkkejä hyvistä käytännöistä tällä alalla erityisesti uusiutuvien energialähteiden alalla.

5.6 Ominaisuuksiensa ja arvojensa ansiosta yhteisötalouden yrityksillä voi olla merkittävä rooli Euroopan ulkoisen investointiohjelman puitteissa suunnitelluissa investoinneissa uusiutuviin energialähteisiin Afrikassa. Tämä perustuu kilpailuetuihin, jotka johtuvat resurssien ja raaka-aineiden paremmasta hallinnasta sekä paikallisista yhteyksistä, mikä mahdollistaa uusien työpaikkojen luomisen paikallistasolla erityisesti nuorille ja naisille. Tukemalla ensisijaisesti sellaisia yhteisötalouden yrityksiä, jotka liittyvät kiertotalouteen, edistetään entistä kestäväpohjaisempaa talouskasvua ja

<sup>(10)</sup> Komission tiedonanto COM(2016) 581 final, 14. syyskuuta 2016.

<sup>(11)</sup> "Uutta vauhtia Afrikan ja EU:n kumppanuudelle", JOIN(2017) 17 final, 4. toukokuuta 2017.

<sup>(12)</sup> COM(2015) 614 final, 2. joulukuuta 2015.

vähennetään sen kielteisiä vaikutuksia ympäristöön parantamalla resurssinhallintaa ja vähentämällä kaivaustoimintaa ja saastumista.

5.7 Kehittyneille maille ja kehitysmaille tarkoitettu kumppanuusväline<sup>(13)</sup> kolmansien maiden kanssa tehtävää yhteistyötä varten voi tarjota EU:n yhteisötaloudelle mahdollisuuden sen kansainvälisen ulottuvuuden kehittämisessä edistämällä kilpailukykyä, innovointia ja tutkimusta.

5.8 Kuten on toistuvasti tuotu esiin, rahoitusmarkkinoiden logiikkaa ei ole suunniteltu tukemaan yhteisötalouden yritysten kehittymistä. Perinteiset rahoitusvälineet eivät toimi yhteisötalouden yritysten kannalta, joten yhteisötalouden yritykset tarvitsevat niille erityisesti räätälöityjä välineitä. Yhteisötalouden yritysten todellinen potentiaali voi näin ollen toteutua vain, jos rahoitusmahdollisuudet sisällytetään mukautettuun ja täysin yhdenmukaiseen taloudelliseen ekosysteemiin<sup>(14)</sup>.

5.9 GECES on myös korostanut, että komission on osoitettava suoraan ja välillisesti erillistä rahoitusta yhteisötalouden organisaatioille sekä tällä alalla toimiville yrityksille kolmansissa maissa yhteistyössä niiden hallitusten kanssa ja että sen on tuettava sosiaalisia rahoitusalan organisaatioita (GECESin raportin *Social enterprises and the social economy going forward* suositus 13).

5.10 Näin ollen sekä Euroopan naapuruusvälineen (ENI) että muiden rahoitusvälineiden avulla olisi tuettava järjestelmällisesti yhteisötalouden edistämistä sekä liittymisneuvotteluissa ehdokasmaiden kanssa että neuvotteluissa etuuskohtelusopimuksista hyötyvien muiden naapurimaiden kanssa.

5.11 Komissio on käynnistänyt viime aikoina ulkoisia aloitteita – joista esimerkkinä mainittakoon Euroopan komission ja Kansainvälisen osuustoimintaliiton välistä kumppanuutta koskeva puitesopimus osuustoiminta-alan edistämiseksi maailmanlaajuisella tasolla – toteuttaviksi vuosina 2016–2020 ohjelmalla, jolle osoitetaan määrärahoja kahdeksan miljoonaa euroa. Sekä ENP:ssä että ulko- ja turvallisuuspoliittisessa globaalistrategiassa yhteisötalouden yritykset jätetään kuitenkin huomiotta, kun on kyse niiden nimenomaisesta sisällyttämisestä yritysmaailman toimijoina EU:n ulkoisiin politiikkoihin ja ohjelmiin, eikä niille osoiteta omaa budjettikohtaa Euroopan ulkoiselle investointiohjelmalle ja EKRR:lle myönnettyissä huomattavissa määrärahoissa. Niitä ei myöskään oteta huomioon toimissa eurooppalaisten yritysten kansainvälistymisen edistämiseksi.

5.12 Komission ja yhteisötalouden on helpotettava G20- ja G7-maiden osallistumista sellaisten erityisten toimintapolitiikkojen edistämiseen, joilla tuetaan osallisuutta lisääviä yrityksiä ja yhteisötalouden yrityksiä (kuten todetaan osallistavaa yrittäjyyttä käsittelevässä G20-maiden toimintakehyksessä), jotta moninaisuus näkyisi entistä selkeämmin asianomaisten organisaatioiden arvoissa, periaatteissa ja koko olemassaolon tarkoituksessa, kuten GECES suositaa (suositus nro 12).

5.13 Talousdiplomatian avulla on edistettävä yhteisötalouden roolia kansainvälisillä foorumeilla (yhteisötaloutta ja solidaarista taloutta käsittelevä YK:n työryhmä UNTFSSSE, yhteisötaloutta ja solidaarista taloutta pohtiva kansainvälinen ryhmä ILGSSE, G20, G7, ILO jne.) sekä yhteistyötä kansainvälisten rahoituslaitosten, kuten GSG:n (Global Social Impact Investment Steering Group), kanssa osallistumalla esimerkiksi ILGSSE:n järjestämiin rahoitusta käsitteleviin tapahtumiin.

## 6. Yhteisötalouden merkitys kestäväen kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi

6.1 YK:n kestäväen kehityksen toimintaohjelma 2030 käsittää 17 kestäväen kehityksen tavoitetta, jotka perustuvat kolmeen pilariin – taloudellinen, sosiaalinen ja ympäristöulottuvuus. Yhteisötalous on merkittävässä roolissa, jotta kaikki nämä tavoitteet saavutetaan. Yhteisötalouteen kuuluvien toimijoiden moninaisuus ja siihen sisältyvien oikeudellisten muotojen monialainen luonne vaikeuttavat tietojen hankkimista yhteisötalouden toiminnasta, vaikka osuuskunnista, keskinäisistä yrityksistä ja muista vastaavista organisaatioista saatavilla olevien tietojen pohjalta voidaan todeta, että yhteisötalous ja erityisesti osuuskunnat ovat keskeisiä tekijöitä toimintaohjelman 2030 kestäväen kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

6.2 Kestäväen kehityksen tavoitteiden seurannan ja tarkistamisen edistämiseksi on laadittava säännöllisesti kertomus kumppanuuspolitiikoista jäsenvaltioiden ja muiden viranomaisten sekä yhteisötalouden välillä, mukaan lukien osuuskunnat, jotka ovat ratkaisevan tärkeitä välineitä kestäväen kehityksen tavoitteiden toteuttamiseksi. Jäsenvaltioita olisi myös kannustettava tuottamaan tietoja ja tilastoja.

<sup>(13)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 234/2014, 11. maaliskuuta 2014.

<sup>(14)</sup> ETSK:n valmistelevala lausunto aiheesta ”Taloudellisen ekosysteemin kehittäminen yhteiskunnallisille yrityksille” (EUVL C 13, 15.1.2016, s. 152).

6.3 Osuuskunnilla on ratkaisevan tärkeä rooli köyhyyden vähentämistä ja kestävästä kehitystä koskevien tavoitteiden saavuttamisessa laajoilla alueilla Afrikassa, Aasiassa ja Amerikassa. Kyse on ennen kaikkea säästö- ja luotto-osuuskunnista sekä maatalous- ja elintarvikealan tuotanto-, huolto- ja markkinointiosuuskunnista (FAO:n korostama rooli). Tansanian, Etiopian, Ghanan, Ruandan ja Sri Lankan kaltaisissa maissa säästö- ja luotto-osuuskunnilla on tärkeä merkitys rahoitettaessa työvälineitä, käyttöpääomaa tai kestokulutustavaroita köyhille ihmisille. Kyseisissä maissa osuuskunnilla on myös johtava rooli naisten vaikutusmahdollisuuksien edistämässä<sup>(15)</sup>. Afrikassa on 12 000 säästö- ja luotto-osuuskuntaa, joilla on 15 miljoonaa käyttäjää 23 maassa<sup>(16)</sup>.

6.4 Osuuskunnilla ja keskinäisillä yrityksillä on hyvin merkittävä rooli terveydenhuollon alalla kaikkialla maailmassa, sekä teollisuusmaissa että kehittyvissä maissa. Ne huolehtivat yli sadasta miljoonasta perheestä maailmassa<sup>(17)</sup>.

6.5 Ala, jolla osuuskunnat edistävät ratkaisevasti yhtä kestävästä kehityksen tavoitteista, on puhtaan veden saatavuus ja jätevesihuolto. Boliviassa (Santa Cruz de la Sierra) sijaitsee maailman suurin juomavesihuollosta vastaava osuuskunta, joka toimittaa laadultaan erittäin korkealuokkaista puhdasta vettä 1,2 miljoonalle ihmiselle. Filippiineillä, Intiassa ja useissa Afrikan maissa vesihuollosta vastaavat osuuskunnat toimittavat puhdasta vettä kymmenille tuhansille kotitalouksille. Eräissä tapauksissa osuuskuntien jäsenet ovat poranneet kaivoja ja perustaneet paikallisia ryhmiä niiden ylläpitoa varten. Yhdysvalloissa on noin 3 300 osuuskuntaa, jotka huolehtivat ihmisten juomavesihuollosta sekä palontorjunnasta, kastelusta ja jätevesihuoltopalveluista<sup>(18)</sup>.

6.6 Toimissa asianmukaisten asuinolojen varmistamiseksi ja epäterveellisten asuinalueiden parantamiseksi osuuskunnat ovat hyvin tehokas väline. Intiassa asunto-osuuskuntien kansallinen keskusjärjestö on tukenut kaupunkialueiden köyhien perheiden keskuudessa 92 000:ta asunto-osuuskuntaa, joilla on 6,5 miljoonaa jäsentä ja 2,5 miljoonaa asuntoa, joista valtaosa on tarkoitettu pienituloisille perheille. Keniassa asunto-osuuskuntien kansallinen liitto on käynnistänyt ohjelman epäterveellisten asuinalueiden parantamiseksi ja auttanut niiden asukkaita järjestäytymään osuuskunniksi, jotta he voisivat saada kunnollisen asunnon<sup>(19)</sup>.

6.7 Osuuskunnat ovat arvokkaita välineitä epävirallisen työn – joka on aina yhteydessä ala-arvoisiin elin- ja työoloihin – korkean osuuden (50 prosenttia kaikesta työstä maailmassa) vähentämiseksi. Osuuskuntiin liittyvät kollektiivisen yrittäjyyden aloitteet tuovat suurta sosiaalista lisäarvoa, joka vaikuttaa myönteisesti ihmisarvoon ja ihmisten elinoloihin (ihmisarvoinen työ), ja tarjoavat vastauksen malliin, joka synnyttää epävarmuutta ja eriarvoisuutta. Yhteisötalouden yrityksillä on merkittävä rooli heikoimmassa asemassa olevien väestöryhmien, erityisesti naisten, nuorten ja vammaisten, voimaannuttamisessa, ja ne myös synnyttävät kestäväpohjaisia taloudellisia tulonlähteitä sekä onnistuneita sosiaalisen innovoinnin prosesseja.

6.8 Osuuskuntien ja keskinäisten yritysten ohella on aiheellista korostaa voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden ja valtiovallasta riippumattomien organisaatioiden (kansalaisjärjestöjen) roolia, sillä ne kaikki ovat yhteisötalouden ja sosiaalisen toiminnan (kolmas sektori) erottamaton osa. Nämä organisaatiot käyttävät huomattavia resursseja – muun muassa vapaaehtoistyötä – joiden avulla ne voivat hoitaa esimerkiksi sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluja ja monissa tapauksissa edistää yhteiskunnallisen yrittäjyyden aloitteita paikallisväestön keskuudessa.

6.9 Edellisissä kohdissa luetellut yritystoiminnasta saadut kokemukset osoittavat, että yhteisötalouden liiketoimintamalli perustuu sellaiseen arvo- ja osallistavan hallinnan järjestelmään, jonka johdosta se soveltuu erityisen hyvin monien kestävästä kehityksen tavoitteisiin sisältyvien sosiaalisten haasteiden ratkaisemiseen. Kuten Euroopan parlamentti on muistuttanut, ”useimpia sosiaalisia ongelmia olisi lähestyttävä paikallisten ratkaisujen kautta, jotta voitaisiin käsitellä käytännön tilanteita ja ongelmia”<sup>(20)</sup>. On tärkeää korostaa yhteisötaloutta ja solidaarista taloutta käsittelevän YK:n työryhmän (UNTFSSSE) roolia yhteisö- ja solidaarisen talouden edistämässä maailmassa sekä Cooperatives Europe -kattojärjestön aloitteita ja Kansainvälisen osuustoimintaliiton ja EU:n yhteistä hanketta osuuskuntien kautta tehtävästä kansainvälisestä kehitysyhteistyöstä.

<sup>(15)</sup> ICA-ILO.

<sup>(16)</sup> B. Fonteneau ja P. Develtere, African Responses to the Crisis through the Social Economy.

<sup>(17)</sup> ICA-ILO.

<sup>(18)</sup> Ks. edellinen alaviite.

<sup>(19)</sup> Ks. edellinen alaviite.

<sup>(20)</sup> Euroopan parlamentin mietintö osuus- ja yhteisötaloudesta (2008/2250(INI)).

6.10 Koska nämä yritykset ovat juurtuneet lujasti paikallisyhteisöihin ja koska niiden ensisijaisena tavoitteena on pyrkiä täyttämään ihmisten tarpeet, ne eivät siirrä toimintaansa muualle, vaan ne torjuvat tehokkaasti maaseudun väestökatoa ja myötävaikuttavat muita heikommin kehittyneiden alueiden ja kuntien kehitykseen <sup>(21)</sup>. Komitea painottaa tässä yhteydessä yhteisötalouden maailmanlaajuisen foorumin (GSEF) työskentelyä. Se pitää seuraavan kokouksensa EU:ssa (Bilbao, 2018).

6.11 Näin ollen yhteisötalouden liiketoimintamalli

- synnyttää vaurautta maaseutualueilla ja taantuneilla alueilla luomalla ja tukemalla taloudellisesti kannattavaa ja kestävyysajattelun mukaista yrittäjyyttä keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä
- edistää ja tukee sosiaalisesti syrjäytyneiden ryhmien ja koko väestön yrittäjyyteen, koulutukseen ja yrityshallintoon liittyviä valmiuksia luomalla yhteistoimintafoorumeja kansallisella tasolla
- luo rahoitusvälineitä perustamalla luotto- tai mikroluotto-osuuskuntia rahoituksen saatavuuden varmistamiseksi
- turvaa heikossa asemassa olevien väestöryhmien elinolot parantamalla elintarvikkeiden sekä terveydenhuollon, koulutuksen, asumisen ja puhtaan veden kaltaisten sosiaalisten peruspalvelujen saatavuutta
- auttaa vähentämään epävirallista työtä edistämällä yhteisiä yrittäjyysaloitteita, joissa osuuskunnat ovat erinomainen väline
- edistää kestäväällä pohjalla olevaa talouskasvua ja vähentää sen kielteisiä vaikutuksia ympäristöön.

Bryssel 5. heinäkuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

<sup>(21)</sup> COM(2004) 18 final, kohta 4.3 (tiedonanto osuuskuntien edistämisestä Euroopassa).

## III

(Valmistavat säädökset)

## EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

## 5. JA 6. HEINÄKUUTA 2017 PIDETTY ETSK:N 527. TÄYSISTUNTO

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi direktiivin 2010/40/EU muuttamisesta delegoitujen säädösten antamisajan osalta”**

(COM(2017) 136 final – 2017/0060 (COD))

(2017/C 345/10)

Esittelijä: **Jorge PEGADO LIZ**

Lausuntopyyntö	Euroopan parlamentti, 3.4.2017 neuvosto, 31.3.2017
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artikla
Vastaava erityisjaosto	”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	7.6.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	5.7.2017
Täysistunnon numero	527
Äänestystulos	124/1/3
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK merkitsee tiedoksi komission ehdotuksen.

1.2 Komitea on periaatteellisesti samaa mieltä ehdotuksesta ja on tyytyväinen siihen, että komissio katsoo aiheelliseksi jatkaa säädösvallan siirtoa määrätyn kauden, joka voidaan uusia, elleivät neuvosto ja parlamentti vastusta tätä. Tämä on komitean toistuvasti esittämän toiveen mukaista.

## 2. Ehdotuksen tarkoitus

2.1 Tieliikenteen älykkäiden liikennejärjestelmien käyttöönoton sekä tieliikenteen ja muiden liikennemuotojen rajapintojen puitteista <sup>(1)</sup> 7. heinäkuuta 2010 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2010/40/EU <sup>(2)</sup> säädetään, että neljän ensisijaisen alan kattamia toimia koskevat määrätykset on annettava delegoiduilla säädöksillä.

<sup>(1)</sup> EUVL L 207, 6.8.2010, s. 1.

<sup>(2)</sup> EUVL L 207, 6.8.2010, s. 1; EUVL C 277, 17.11.2009, s. 85.

2.2 Direktiivillä siirrettiin komissiolle valta antaa delegoituja säädöksiä ainoastaan rajatulla aikavälillä (27. elokuuta 2017 saakka). Direktiivin voimaantulon jälkeen on annettu neljä delegoitua säädöstä, ja valmisteilla on viides delegoitu säädös, joka koskee EU:n laajuisten multimodaalisten matkatiepalvelujen tarjoamista.

2.3 Komissio laatii parhaillaan yhteistyössä jäsenvaltioiden asiantuntijoiden kanssa vuorovaikutteisia älykkäitä liikennejärjestelmiä (C-ITS) koskevan eurooppalaisen strategian<sup>(3)</sup> yhteydessä oikeudellisia ja teknisiä puitteita vuorovaikutteisten ITS-järjestelmien käyttöönoton tukemiseksi. Näiden toimien ohella on valmisteilla useita muita toimia, jotka liittyvät direktiivin neljään ensisijaiseen alaan<sup>(4)</sup>. Näitä ovat määräykset ja standardit, jotka liittyvät liikenteen ja rahtitoimintojen hallintapalvelujen jatkuvuuteen ja yhteentoimivuuteen (ensisijainen ala II), määräykset, jotka liittyvät muihin toimiin, jotka koskevat ITS-sovelluksia maantieliikenteen turvallisuuden ja turvatoimien takaamiseksi (ensisijainen ala III), ja tarvittavien toimenpiteiden määrittely erilaisten ITS-sovellusten integroimiseksi avoimeen ajoneuvon sisäiseen järjestelmälustaan (ensisijainen ala IV).

2.4 Jotta komissio voisi antaa delegoituja säädöksiä uusien määritysten hyväksymiseksi, se katsoo, että on tärkeää jatkaa säädösvallan siirtoa. Lisäksi jo hyväksytyjä määräytyksiä voi olla tarpeen ajantasaistaa, jotta voidaan ottaa huomioon tekninen kehitys tai kokemukset jäsenvaltioissa toteutetuista täytäntöönpanotoimista.

2.5 Komissio ehdottaa siksi, että säädösvallan siirtoa jatketaan viidellä vuodella 27. elokuuta 2017 alkaen ja sen jälkeen ilman eri toimenpiteitä aina viidellä vuodella kerrallaan, jollei Euroopan parlamentti tai neuvosto tätä vastusta. Tarkasteltavan ehdotuksen ainoa tarkoitus on siten jatkaa säädösvallan siirtoa komissiolle, jotta se voi edelleen antaa delegoituja säädöksiä uuden viisivuotiskauden ajan ja jatkaa tätä sen jälkeen ilman eri toimenpiteitä uusina viisivuotiskausina, ellei Euroopan parlamentti tai neuvosto sitä vastusta, muuttamatta ITS-direktiivin strategisia tavoitteita tai soveltamisalaa.

### 3. Taustaa

3.1 Komission ehdotus sijoittuu yleisempään kehykseen, joka perustuu komission ehdotukseen asetukseksi eräiden säädösten, joissa säädetään valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn käyttämisestä, mukauttamisesta SEUTin 290 ja 291 artiklaan. ETSK on jo antanut ehdotuksesta lausuntonsa<sup>(5)</sup>. Sitä mukaa kun voimassa oleviin säädöksiin sisältyvät määräajat delegoitujen säädösten antamiseksi lähestyvät loppuaan, tulee aiheelliseksi arvioida alkuperäisten määräaikojen jatkamistarvetta.

3.2 Komissio esittelee selvityksiä, joita se on teettänyt osoittaakseen tarpeen jatkaa (elokuusta 2017 alkaen) säädösvallan siirtoa, jotta komissio voi antaa delegoituja säädöksiä ITS-määrityksiä varten. Niitä ovat muun muassa

- a) lokakuussa 2014 annettu ITS-direktiivin täytäntöönpanoa koskeva kertomus<sup>(6)</sup>
- b) viimeaikaiset kohdennetut sidosryhmäkuulemiset erityisesti Euroopan ITS-komitean ja Euroopan ITS-alan neuvonantavan ryhmän kanssa.

### 4. Yleistä

4.1 ETSK palauttaa mieliin delegoiduista säädöksistä antamansa tiedonannot ja lausunnot<sup>(7)</sup>, joista on hiljattain tehty yhteenveto valvonnan käsittävään sääntelymenettelyyn viittaavia säädöksiä käsittelevässä lausunnossa<sup>(8)</sup>, ja muistuttaa keskeisestä kannastaan.

4.2 ETSK katsoo, että säädösvallan siirtämisten tulee olla kaikilta seuraavilta osin rajattuja:

- a) asetetut tavoitteet
- b) tarkka sisältö

<sup>(3)</sup> Eurooppalainen strategia vuorovaikutteisia älykkäitä liikennejärjestelmiä varten – ensimmäinen virstanpylväs matkalla kohti vuorovaikutteista, verkkoon liitettyä ja automatisoitua liikkumista (COM(2016) 766).

<sup>(4)</sup> Ks. direktiivin liite I.

<sup>(5)</sup> Asiakokonaisuus INT/813 (ei vielä julkaistu EU:n virallisessa lehdessä).

<sup>(6)</sup> [http://ec.europa.eu/transport/themes/its/road/action\\_plan/its\\_reports\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/themes/its/road/action_plan/its_reports_en.htm)

<sup>(7)</sup> EUVL C 13, 15.1.2016, s. 145; EUVL C 67, 6.3.2014, s. 104; asiakokonaisuus INT/656 (tiedonanto).

<sup>(8)</sup> Asiakokonaisuus INT/813 (ei vielä julkaistu EU:n virallisessa lehdessä).



- c) selkeä soveltamisala  
d) rajattu, määritelty kesto.

4.3 ETSK on aina kannattanut periaatetta, jonka mukaan keston tulee olla määrätty ja kausi on mahdollista uusia yhtä pitkäksi ajaksi, lukuun ottamatta poikkeuksellisia, asianmukaisesti perusteltuja tapauksia.

4.4 ETSK toteaa, että käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa komissio on nimenomaan määrittänyt uuden viiden vuoden kauden, joka alkaa 27. elokuuta 2017 ja jota voidaan ilman eri toimenpiteitä jatkaa samanpituisina ajanjaksoina, ellei Euroopan parlamentti tai neuvosto tätä vastusta.

4.5 ETSK katsoo, että ehdotuksessa yhdistyvät oikeusvarmuus ja joustavuus, joka mahdollistaa teknologian kehityksen huomioon ottamisen ja ITS-järjestelmien moitteettoman toiminnan edellyttämien teknisten, toiminnallisten ja organisatoristen määritysten hyväksymisen ajoissa maantieliikenteen alalla. ETSK voi näin ollen kannattaa ehdotusta.

4.6 ETSK katsoo myös, että jos komissiolle siirrettyä valtaa antaa delegoituja säädöksiä ei jatketaisi, yhteentoimivien ITS-järjestelmien EU:n laajuinen integroitu ja koordinoitu käyttöönotto maantieliikenteessä vaarantuisi, ja tämä koskisi myös niiden rajapintoja muiden liikennemuotojen kanssa, erityisesti kun otetaan huomioon tiedonanto COM(2016)766 final<sup>(9)</sup>.

4.7 Komission tulee kuitenkin asiaa valmistellessaan toteuttaa asianmukaiset kuulemiset, myös asiantuntijatasolla, ja huolehtia siitä, että kuulemiset toteutetaan paremmasta lainsäädännöstä 13. huhtikuuta 2016 tehdyssä toimielinten välisessä sopimuksessa vahvistettujen periaatteiden mukaisesti. Jotta voitaisiin varmistaa osapuolten tasavertainen osallistuminen delegoitujen säädösten valmisteluun, Euroopan parlamentille ja neuvostolle tulee toimittaa kaikki asiakirjat samaan aikaan kuin jäsenvaltioiden asiantuntijoille, ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asiantuntijoilla on oltava järjestelmällisesti oikeus osallistua komission asiantuntijaryhmien kokouksiin, joissa valmistellaan delegoituja säädöksiä.

Bryssel 5. heinäkuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

<sup>(9)</sup> Eurooppalainen strategia vuorovaikutteisia älykkäitä liikennejärjestelmiä varten – ensimmäinen virstanpylväs matkalla kohti vuorovaikutteista, verkkoon liitettyä ja automatisoitua liikkumista, 30.11.2016. asiakokonaisuus TEN/621.. (ei vielä julkaistu EU:n virallisessa lehdessä).

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovalmiuksien parantamiseksi ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi”**

(COM(2017) 142 final – 2017/0063 (COD))

(2017/C 345/11)

Esittelijä: **Juan MENDOZA CASTRO**

Lausuntopyyntö	Euroopan parlamentti, 26.4.2017 neuvosto, 27.3.2017
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artikla
Vastaava erityisjaosto	”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus”
Hyväksyminen täysistunnossa	5.7.2017
Täysistunnon nro	527
Äänestystulos	130/0/2
(puolesta/vastaan/pidättyi äänestämästä)	

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen, jota komitea pitää välttämättömänä toimenpiteenä asetuksen (EY) N:o 1/2003 tehokkaan täytäntöönpanon kannalta.

1.2 Vaikka eroja edelleen on, vapaaehtoisen yhdenmukaistamisen avulla on saatu aikaan merkittävää lähentymistä eri jäsenvaltioiden järjestelmien välillä ottamalla EU:n säännöt viitekehyykeksi.

1.3 Oikeustapausten jakamisjärjestelmällä (case allocation) Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston puitteissa tulisi estää eri jäsenvaltioiden toimien mahdollinen päällekkäisyys.

1.4 ETSK ehdottaa, että tulevaisuudessa harkitaan siviili- ja hallinto-oikeuden sisällön sääntelemistä asetuksella.

1.5 Kilpailupolitiikalla on varmistettava yhdenvertaiset mahdollisuudet. ETSK korostaa olevan tärkeää, että kansallisilla kilpailuviranomaisilla on keinot ja oikeudelliset välineet salaisten kartellien torjumiseksi, ja korostaa määrävän markkina-aseman väärinkäytön aiheuttamia vakavia haittoja.

1.6 Tutinnan kohteena olevien **perusoikeuksien** kunnioittamisen on oltava sopusoinnussa EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 ja 102 artiklan täysimääräisen soveltamisen kanssa.

1.7 ETSK on huolissaan kansallisten kilpailuviranomaisten **riippumattomuuteen ja resursseihin** liittyvistä vakavista puutteista, joita on nykyisin havaittavissa monissa jäsenvaltioissa. Kansallisten kilpailuviranomaisten todellinen riippumattomuus viranomaisiin nähden on ensiarvoisen tärkeää, joten johtavassa asemassa olevien tulee olla riippumattomia asiantuntijoita, joilla on todistettavasti ammatillista kokemusta. Henkilöstön osalta on puolestaan huolehdittava työsuhtedeturvasta ja asianmukaisesta ammatillisesta koulutuksesta.

1.8 Kilpailuvastaisten toimien aiheuttamien vahinkojen korjaaminen on usein vaikeaa tai jopa mahdotonta, joten ETSK suosittaa, että kansallisille kilpailuviranomaisille myönnettäviä valtuuksia voidaan käyttää myös ennalta ehkäisevissä toimissa.

1.9 Komitea on jo aiemmin todennut, että **seuraamusten** tulee olla suuruudeltaan sellaisia, että ”niillä on pelotevaikutus, ja että seuraamuksia on kovennettava, jos rikkominen toistuu”, ja on samaa mieltä siitä, että täytäntöönpanoviranomaisen valmiudet määrätä seuraamuksia on kilpailupolitiikan keskeinen osatekijä.

1.10 Todellisen eurooppalaisen kilpailuoikeuden olemassaolon kannalta on tärkeää, että kansalliset kilpailuviranomaiset soveltavat **lievennystoimenpiteitä** yhdenmukaisesti. Komission – joka soveltaa tällaisia toimenpiteitä yleisesti – kokemuksia niistä voidaan pitää myönteisinä. Lieventämisen ei kuitenkaan pidä estää vahinkoa kärsineitä osapuolia (kuluttajat mukaan luettuina) saamasta ryhmäkanteiden avulla korvauksia aiheutuneista vahingoista.

1.11 Kansallisten kilpailuviranomaisten toimien ylikansallisen luonteen johdosta kilpailuviranomaisten **keskinäinen avunanto** on välttämätöntä.

1.12 Saatettaessa direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä **vanhentumisajan keskeyttäminen** on mukautettava vanhentumista koskeviin jäsenvaltioiden yleisiin sääntöihin.

1.13 On aiheellista myöntää kansallisille kilpailuviranomaisille **valtuudet ryhtyä oikeustoimiin itsenäisesti**, sillä näiden valtuuksien puuttuminen haittaa niiden tehokkuutta eräissä jäsenvaltioissa.

1.14 ETSK korostaa olevan tärkeää, että kansalliset kilpailuviranomaiset voivat käyttää kaikenlaisia **todisteita** riippumatta siitä, millaiselle välineelle tiedot on tallennettu.

1.15 Tiedotuskampanjat ovat tarpeen, kun otetaan huomioon, että valtaosa kansalaisista ei tunne kilpailusääntöjä.

## 2. Komission ehdotus

2.1 EU:n jäsenvaltiot ovat Euroopan komission tärkeitä kumppaneita EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanossa. Vuodesta 2004 lähtien EU:n jäsenvaltioiden kansallisilla kilpailuviranomaisilla on ollut neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 nojalla valtuudet soveltaa EU:n kilpailusääntöjä komission rinnalla. Yli kymmenen vuoden ajan sekä komissio että kansalliset kilpailuviranomaiset ovat valvoneet EU:n kilpailusääntöjen noudattamista tiiviissä yhteistyössä Euroopan kilpailuviranomaisten verkostossa. Euroopan kilpailuviranomaisten verkosto perustettiin vuonna 2004 nimenomaisesti tätä tarkoitusta varten.

2.2 EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpano sekä komission että kansallisten kilpailuviranomaisten toimesta on olennainen perusta avointen, kilpailuun perustuvien ja innovatiivisten sisämarkkinoiden luomiselle, ja se on myös erittäin tärkeää työpaikkojen ja kasvun luomiseksi merkittävillä talouden aloilla, erityisesti energia-, televiestintä-, digitaali- ja kuljetusaloilla.

2.3 EU:n kilpailusäännöt kuuluvat sisämarkkinoiden perustekijöihin: jos kilpailu vääristyy, sisämarkkinat eivät voi saavuttaa täyttä potentiaaliaan ja luoda oikeita olosuhteita kestäväälle talouskasvulle. Keskeinen osa sisämarkkinoiden syventämisestä ja niiden oikeudenmukaisuuden lisäämisestä on varmistaa, että sisämarkkinasäännöt pannaan tehokkaasti täytäntöön, jotta ne voivat tuottaa tuloksia lähellä kansalaisia.

2.4 EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanon mittakaava on nyt tasolla, jota komissio ei olisi voinut koskaan saavuttaa yksin. Komissio tutkii yleensä sellaisia kilpailunvastaisia menettelytapoja tai sopimuksia, joilla on vaikutuksia kilpailuun kolmessa tai useammassa jäsenvaltiossa, tai jos on hyödyllistä vahvistaa Euroopan laajuinen ennakkotapaus. Kansallisten kilpailuviranomaisten on tavallisesti tarkoituksenmukaista toimia silloin, kun kilpailu kärsii olennaisesti niiden alueella, sillä ne tietävät, miten markkinat toimivat niiden omassa jäsenvaltiossa, ja tällä tietämyksellä on suuri arvo kilpailusääntöjä täytäntöön pantaessa.

2.5 On mahdollista tehostaa kansallisten kilpailuviranomaisten harjoittamaa EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanoa. Asetuksessa (EY) N:o 1/2003 ei käsitellä keinoja ja välineitä, joiden avulla kansalliset kilpailuviranomaiset soveltavat EU:n kilpailusääntöjä, ja monilla kansallisilla kilpailuviranomaisilla ei ole kaikkia välttämättömiä keinoja ja välineitä SEUT-sopimuksen 101 ja 102 artiklan panemiseksi tehokkaasti täytäntöön.

2.6 Kansallisten kilpailuviranomaisten puutteelliset ja rajalliset välineet ja takeet merkitsevät sitä, että menettelyn tulos voi kilpailunvastaisiin toimiin syyllistyneiden yritysten osalta vaihdella paljon riippuen siitä, missä jäsenvaltioissa ne harjoittavat toimintaa: on mahdollista, että niihin ei kohdisteta minkäänlaista täytäntöönpanotoimenpidettä SEUT-sopimuksen 101 tai 102 artiklan nojalla tai täytäntöönpano voi olla tehotonta, esimerkiksi siksi, että todisteita kilpailunvastaisesta toiminnasta ei voida kerätä tai koska yritykset voivat välttyä sakkovastuusta. EU:n kilpailusääntöjen epätasainen täytäntöönpano vääristää kilpailua sisämarkkinoilla ja heikentää hajautettua täytäntöönpanojärjestelmää, joka otettiin käyttöön asetuksella (EY) N:o 1/2003.

2.7 Tästä syystä komissio katsoo, että tarvitaan säädösehdotus, jolla on kaksitahoinen strateginen tavoite:

— Käyttämällä oikeusperustana SEUT-sopimuksen 103 artiklaa tarkoitus on parantaa kansallisten kilpailuviranomaisten valmiuksia panna EU:n kilpailuperiaatteen tehokkaammin täytäntöön antamalla niille tarvittavat takeet riippumattomuudesta, resursseista ja valtuuksista.

— Käyttämällä oikeusperustana SEUT-sopimuksen 114 artiklaa pyritään vahvistamaan sisämarkkinoita poistamalla kansalliset esteet, jotka estävät kansallisia kilpailuviranomaisia panemasta sääntöjä tehokkaasti täytäntöön, jotta vältetään näin kilpailun vääristymät ja saavutetaan sääntöjen yhdenmukaisempi soveltaminen kuluttajien ja yritysten eduksi.

2.8 Parantamalla kansallisten kilpailuviranomaisten valmiuksia antaa toisilleen tehokkaasti keskinäistä apua varmistetaan lisäksi entistä tasapuolisemmat toimintaedellytykset ja tiivis yhteistyö Euroopan kilpailuviranomaisten verkostossa.

### 3. Yleistä

3.1 ETSK suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen, jota komitea pitää välttämättömänä toimenpiteenä asetuksen (EY) N:o 1/2003 tehokkaan täytäntöönpanon kannalta. Eurooppalaisen kilpailujärjestelmän perustaminen edellyttää, että poistetaan SEUT-sopimuksen 101 ja 102 artiklan täysimääräiseen täytäntöönpanoon liittyvät esteet ja puutteet, joita eräissä jäsenvaltioissa nykyisin ilmenee.

3.2 Asetukseen (EY) N:o 1/2003 perustuva kilpailusääntöjen hajautettu täytäntöönpano ei ole johtanut kilpailupolitiikan täytäntöönpanovaltuuksien pirstoutumiseen, kuten pelättiin. Vaikka eroja edelleen on, vapaaehtoisen yhdenmukaistamisen avulla on saatu aikaan merkittävää lähentymistä eri jäsenvaltioiden järjestelmien välillä ottamalla EU:n säännöt viitekehukseksi <sup>(1)</sup>.

3.3 ETSK korostaa, että EU:n ja jäsenvaltioiden rinnakkainen toimivalta pakottaa tietyissä tapauksissa kansallista lainsäädäntöä ja kansallisia instituutioita koskeviin mukauttamist toimiin. Oikeustapausten jakamisjärjestelmällä (case allocation) Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston puitteissa tulisi joka tapauksessa estää toimien mahdollinen päällekkäisyys eri jäsenvaltioissa.

3.4 Komissio katsoo, että direktiivi on tarkoituksenmukainen väline, sillä se kunnioittaa jäsenvaltioiden oikeudellisia perinteitä ja institutionaalisia erityispiirteitä. Tavoite, jossa pyritään siihen, että kansalliset kilpailuviranomaiset soveltavat sääntöjä yhdenmukaisesti ja johdonmukaisesti erityisesti, kun on kyse seuraamuksia koskevasta luettelosta (V luku) sekä sakoista vapauttamisesta ja sakkojen lieventämisestä (VI luku), edellyttää kuitenkin nykyisten merkittävien erojen poistamista. ETSK ehdottaakin, että tulevaisuudessa harkitaan siviili- ja hallinto-oikeuden sisällön sääntelemistä asetuksella säilyttäen kuitenkin jäsenvaltioiden täydellinen itsemääräämisoikeus rikosoikeuden alalla.

3.5 Kilpailupolitiikalla on varmistettava yhdenvertaiset mahdollisuudet. ETSK korostaa olevan tärkeää, että kansallisilla kilpailuviranomaisilla on riittävät keinot ja oikeudelliset välineet torjua salaisia kartelleja (jotka määrittellään ehdotuksen 2 artiklan 9 kohdassa), ja painottaa myös vakavia haittoja, joita yleensä suurten yritysten tai niiden yhteenliittymien harjoittama määrävän markkina-aseman väärinkäyttö aiheuttaa muille yrityksille (erityisesti pk-yrityksille), kuluttajille ja käyttäjille.

3.6 Jäsenvaltioiden on harkittava tiedotuskampanjoiden toteuttamista, kun otetaan huomioon, että valtaosalla kansalaisista on riittämätön tietämys kilpailusäännöistä.

### 4. Erityistä

#### 4.1 Perusoikeudet

4.1.1 Komission ehdotuksessa viitataan unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin ja Euroopan unionin perusoikeuskirjaan <sup>(2)</sup>, ja näihin suojatoimiin sisältyvät näin ollen yritysten puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen, elinkeinovapaus, omistusoikeus sekä oikeus hyvään hallintoon ja tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin (perusoikeuskirjan 16, 17, 41 ja 47 artikla).

4.1.2 ETSK muistuttaa, että jotta voidaan tunnustaa laajat valtuudet, jotka kansallisilla kilpailuviranomaisilla tulee olla käytettävissään tehtäviensä suorittamiseksi, on otettava käyttöön tutkimuksen kohteena olevien oikeuksia koskevia suojatoimia ja takeita, ja tämän on oltava sopuoinnussa SEUT-sopimuksen 101 ja 102 artiklan täysimääräisen täytäntöönpanon kanssa. Kansallisten kilpailuviranomaisten ja tarvittaessa kansallisten tuomioistuinten on varmistettava näiden takeiden täytäntöönpano. EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan syyttömyysolettama on unionin oikeuden yleinen periaate (perusoikeuskirjan 48 artiklan 1 kohta), jota jäsenvaltioiden on noudatettava soveltaessaan kilpailulainsäädäntöä <sup>(3)</sup>. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on puolestaan vahvistanut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan (oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin) <sup>(4)</sup> soveltamisen ja ottanut kantaa komission legitimitettiin <sup>(5)</sup> sekä kaksoisrangaistavuuden kieltoa koskevaan periaatteeseen <sup>(6)</sup> kilpailuoikeudellisissa menettelyissä.

<sup>(1)</sup> *An Academic View on the Role and Powers of National Competition Authorities*, Euroopan parlamentti, 2016.

<sup>(2)</sup> Tuomio asiassa C-292/97, Kjell Karlsson ym., ECLI:EU:C:2000:202, 37 kohta.

<sup>(3)</sup> Tuomiot asioissa C-74/14, Eturas, ECLI:EU:C:2016:42, 38 kohta; C-89/11 P, E.ON Energie vs. komissio, ECLI:EU:C:2012:738, 72 kohta, ja C 439/08, VEBIC, ECLI:EU:C:2010:739, 63 kohta.

<sup>(4)</sup> Asia Menarini Diagnostics S.R.L. vs. Italia.

<sup>(5)</sup> Asia C-12/03 P, Tetra Laval vs. komissio (2005).

<sup>(6)</sup> Asia Menarini Diagnostics S.R.L. vs. Italia.

## 4.2 Riippumattomuus ja resurssit

4.2.1 Riippumattomuuden takaaminen edellyttää, että valtuuksia käytetään puolueettomasti pyrkien varmistamaan säännösten tehokas ja yhdenmukainen täytäntöönpano (4 artiklan 1 kohta).

4.2.2 Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisten hallinnollisten kilpailuviranomaisten henkilöstö ja päätöksenteoelinten jäsenet voivat suorittaa tehtävänsä (4 artiklan 2 kohta)

- poliittisesta ja muusta ulkoisesta vaikutuksesta riippumattomasti
- pyytämättä tai ottamatta vastaan ohjeita miltään hallitukselta tai muulta julkiselta tai yksityiseltä elimeltä
- pidättäytyen kaikista toimista, jotka ovat ristiriidassa heidän tehtäviensä hoitamisen kanssa
- lisäksi:
  - Heidät voidaan irtisanoa ainoastaan, jos he eivät enää täytä tehtäviensä suorittamisen edellyttämiä vaatimuksia tai jos he ovat syyllistyneet vakavaan väärinkäytökseen kansallisen lainsäädännön mukaisesti.
  - Irtisanomisperusteet on vahvistettava etukäteen kansallisessa lainsäädännössä.
  - Heitä ei saa irtisanoa syistä, jotka liittyvät tehtävien asianmukaiseen suorittamiseen ja valtuuksien käyttöön.

4.2.3 ETSK on huolissaan tähän näkökohtaan liittyvistä vakavista puutteista, joita komission mukaan on nykyisin havaittavissa monissa jäsenvaltioissa. Riittävät tekniset, taloudelliset ja henkilöresurssit (5 artikla) ovat kansallisten kilpailuviranomaisten tehtävien suorittamisen kannalta ensiarvoisen tärkeitä. Riippumattomuus edellyttää huomattavaa autonomiaa valtiollisessa rakenteessa <sup>(7)</sup> sulkematta pois

- tuomioistuimen valvontaa
- parlamentille tiedottamista
- säännöllisesti annettavia kertomuksia toiminnasta
- myönnettyjen määrärahojen seuranta.

4.2.4 ETSK pitää kansallisten kilpailuviranomaisten todellista riippumattomuutta viranomaisiin nähden olennaisen tärkeänä. Tästä syystä johtavassa asemassa olevien tulee olla riippumattomia asiantuntijoita, joilla on todistettavasti ammatillista kokemusta. Henkilöstön osalta on puolestaan huolehdittava työsuhdeturvasta ja asianmukaisesta ammatillisesta koulutuksesta.

## 4.3 Valtuudet

4.3.1 Kansallisille kilpailuviranomaisille on annettava seuraavat valtuudet (6–11 artikla):

- **liiketoiloissa tehtävät ennalta ilmoittamattomat tarkastukset tuomioistuimen määräyksestä tai ilman sitä jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti:** Tämä tarkoittaa vähintään oikeutta päästä yritysten tiloihin, alueille ja kulkuneuvoihin; tutkia kirjanpitoa ja muita liikeasiakirjoja; ottaa tai saada ”missä tahansa muodossa” jäljennöksiä; sinetöidä tilat ja kirjanpito tai asiakirjat ja pyytää selvityksiä. Jos yritys kieltäytyy sallimasta hallinnollista tai oikeudellista tarkastusta, viranomaiset ”voivat saada tarvittavaa apua poliisilta tai vastaavalta lainvalvontaviranomaiselta”. ”Apua voidaan saada myös turvaamistoimenpiteenä.”
- **muissa tiloissa tehtävät ennalta ilmoittamattomat tarkastukset tuomioistuimen luvalla:** Tähän ryhdytään, kun on olemassa ”perusteltu epäily” siitä, että on olemassa tekijöitä, jotka voivat olla tärkeitä SEUT-sopimuksen 101 tai 102 artiklan vakavan rikkomisen todistamiseksi.
- **tietopyynnöt**
- **määräys havaitun rikkomisen lopettamiseksi**

<sup>(7)</sup> Independence and accountability of competition authorities, UNCTAD 2008.

— **väliaikaisten toimenpiteiden määrääminen:** Tätä sovelletaan ”kiireellisissä tapauksissa, joissa vaarana on, että kilpailulle aiheutuu vakavaa ja peruuttamatonta haittaa, jos ensi näkemältä on todettavissa, että kyse on [– –] rikkomisesta”. Toimenpidettä voidaan soveltaa tietty määräaika, jota voidaan pidentää.

— **Yritysten esittämien sitoumusten velvoittavuudesta tehtävät päätökset.**

4.3.2 Kilpailunvastaisten toimien aiheuttamien vahinkojen korjaaminen on usein vaikeaa tai jopa mahdotonta, joten ETSK suosittaa, että kansallisille kilpailuviranomaisille myönnettäviä valtuuksia voidaan käyttää myös ennalta ehkäisevissä toimissa.

#### 4.4 Rikkomisesta määrättävät sakot ja uhkasakot

4.4.1 **Rikkomuksesta määrättäviä** ”tehokkaita, oikeasuhteisia” ja oikeudenmukaisia **sakkoja** voidaan soveltaa, jos ”tahallaan tai tuottamuksesta” syyllistytään tietynlaiseen toimintaan: kieltäytyminen suostumasta tarkastukseen, sinettien rikkominen, virheelliset tai harhaanjohtavat vastaukset, totuudenvastaiset tiedot tai väliaikaisten toimenpiteiden noudattamatta jättäminen. **Uhkasakot** koskevat mahdollisia laiminlyöntejä, kuten muun muassa kieltäytymistä suostumasta tarkastukseen (12 ja 15 artikla).

4.4.2 Rikosoikeudessa tavanomaisesti sovellettavan määrätymisperusteen mukaisesti sakoissa, joita jäsenvaltioiden on määrättävä, on otettava huomioon sekä rikkomisen vakavuus että sen kesto, ja sakkojen enimmäismääräksi ”ei saisi asettaa alle 10:tä prosenttia yrityksen tai yritysten yhteenliittymän maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta päätöksen tekemistä edeltäneellä tilikaudella” (13 artiklan 1 kohta ja 14 artikla). Ehdotetussa direktiivissä säädetään erilaisista tilanteista liittyen velvollisuuteen maksaa sakko, kun kyse on yritysten yhteenliittymistä (13 artiklan 2 kohta).

4.4.3 Korostettakoon, että sakkojen maksamisvelvollisuuden ulottaminen koskemaan yhteisvastuullisesti kaikkia yhteenliittymään kuuluvia tai yritysryhmän yrityksiä (13 artiklan 2 kohta) korjaa nykyiseen lainsäädäntöön sisältyvän epäkohdan<sup>(8)</sup>.

4.4.4 Ehdotuksen soveltamisala kattaa ainoastaan yritykset, joihin voidaan soveltaa hallinnollisia seuraamuksia. Toiminta, jossa on mahdollisesti kyse rangaistavasta teosta, kuuluu jäsenvaltioiden toimivallan piiriin. EU:n tuomioistuin on jo ottanut kantaa hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten yhteensopivuuteen<sup>(9)</sup>.

4.4.5 Komitea, joka on aiemmin todennut, että seuraamusten tulee olla suuruudeltaan sellaisia, että ”niillä on pelotevaikutus, ja että seuraamuksia on kovennettava, jos rikkominen toistuu”<sup>(10)</sup>, on samaa mieltä siitä, että täytäntöönpanoviranomaisen valmiudet määrätä seuraamuksia on kilpailupolitiikan keskeinen osatekijä. Komitea ilmaisee lisäksi huolensa siitä, että kilpailuoikeuden täytäntöönpano on nykyisin puutteellista lainsäädäntöjen ja kansallisten kilpailuviranomaisten rakenteiden välisten merkittävien erojen johdosta.

#### 4.5 Vapautus sakoista tai sakkojen lieventäminen

4.5.1 Jäsenvaltioille myönnetään valtuudet päättää sakoista vapauttamista tai sakkojen lieventämistä koskevista perusteista ja menettelyistä, mutta sellaisen yksityiskohtaisesti määritellyn kehyksen puitteissa, joka käsittää seuraavat näkökohdat:

- vapautuksen (16 artikla) ja lieventämisen (17 artikla) edellytykset
- tällaisten toimenpiteiden soveltamista koskevat vaatimukset (18 artikla)
- hakemusten muoto (19 artikla)
- merkintä sakoista vapauttamista koskevasta muodollisesta hakemuksesta (20 artikla)
- lyhennetyt hakemukset, kun ne esitetään samanaikaisesti komissiolle ja kansalliselle kilpailuviranomaiselle (21 artikla)
- vapautusta hakevia koskevat suojatoimet (22 artikla).

<sup>(8)</sup> Tuomio asiassa C-97/08 P, AkzoNobel NV vs. komissio, ECLI:EU:C:2009:536, 45 ja 77 kohta.

<sup>(9)</sup> Helmikuun 26 päivänä 2013 annettu tuomio asiassa C-617/10, Åkerberg Fransson.

<sup>(10)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta ”Kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2014” (EUVL C 71, 24.2.2016, s. 33).

4.5.2 Ehdotuksen perustelun lähtökohtana on, että koska sakoista vapautuksella ja sakkojen lieventämisellä on olennainen merkitys salaisten kartellien havaitsemisen kannalta, kansallisten lainsäädäntöjen ja niiden varsinaisen täytäntöönpanon väliset suuret erot aiheuttavat oikeudellista epävarmuutta, heikentävät kannustimia noudattaa sääntöjä ja johtavat EU:n kilpailupolitiikan tehottomuuteen. Komitea katsoo lisäksi, etteivät jäsenvaltiot sovelta Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston malliohjelmaa<sup>(11)</sup>, jonka keskeiset näkökohdat sisällytetään uusiin säännöksiin.

4.5.3 ETSK:n mielestä todellisen eurooppalaisen kilpailuoikeuden olemassaolon kannalta on tärkeää, että kansalliset kilpailuviranomaiset soveltavat lievennystoimenpiteitä yhdenmukaisesti. Komission – joka soveltaa tämäntyyppisiä toimenpiteitä yleisesti<sup>(12)</sup> – kokemuksia niistä voidaan pitää myönteisinä. Lieventämisen ei kuitenkaan pidä estää vahinkoa kärsineitä osapuolia (kuluttajat mukaan luettuina) saamasta ryhmäkanteiden avulla korvauksia aiheutuneista vahingoista.

#### 4.6 *Keskinäinen avunanto*

4.6.1 Kun otetaan huomioon kansallisille kilpailuviranomaisille nyt tarkasteltavassa ehdotuksessa myönnettävät uudet valtuudet, kyseisten viranomaisten välinen yhteistyö edellyttää osallistumista tarkastusmenettelyihin ja niissä avustamista (23 artikla), mikä velvoittaa jäsenvaltiot varmistamaan, että ne antavat tiedoksi alustavat väitteet (24 artikla), sekä noudattamaan pyyntöjä päätösten täytäntöönpanemiseksi (25 artikla). Riitoihin liittyvät valtuudet rajataan (26 artikla).

4.6.2 ETSK pitää tarpeellisena säätää näistä velvoitteista, kun otetaan huomioon kilpailupolitiikan ylikansallinen luonne.

#### 4.7 *Seuraamusten määräämistä koskevien vanhentumisaikojen keskeyttäminen*

4.7.1 Komission ehdotuksessa esitetään kaksi erityistä tilannetta tällaisten määräaikojen keskeyttämiseksi: ”keskeytetään toisten jäsenvaltioiden kansallisten kilpailuviranomaisten tai komission menettelyn ajaksi, kun menettelyn kohteena oleva rikkominen koskee samaa sopimusta, yhteenliittymän päätöstä tai menettelytapaa”, (27 artiklan 1 kohta) ja kun menettely on vireillä muutoksenhakutuomioistuimissa (27 artiklan 2 kohta).

4.7.2 ETSK huomauttaa, että tämän direktiivin saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä on tarkasteltava mahdollista ristiriitaa sellaisten säädösten kanssa, joissa niin ikään säädetään vanhentumisaikojen keskeyttämisen mahdollisuudesta silloin, kun oikeusprosessi on käynnistetty.

#### 4.8 *Kansallisten kilpailuviranomaisten valtuudet ryhtyä oikeustoimiin itsenäisesti*

4.8.1 Ehdotuksen mukaan kansallisten kilpailuviranomaisten tulee voida toimia asianosaisina oikeudenkäynneissä riitauttaakseen muutoksenhaut suoraan oikeusviranomaisessa, ja niillä on oltava jo itsessään oikeus osallistua menettelyihin syyttäjänä, vastaajana tai kantajana samoin oikeuksin kuin muilla osapuolilla (28 artikla).

4.8.2 ETSK toteaa, että nykyisin näiden valtuuksien puuttuminen vaikeuttaa kansallisten kilpailuviranomaisten toimintaa eräissä jäsenvaltioissa<sup>(13)</sup>, minkä johdosta näiden valtuuksien myöntäminen on välttämätöntä, jotta kansalliset kilpailuviranomaiset voivat noudattaa EU:n kilpailupolitiikan niille asettamia vaatimuksia.

#### 4.9 *Todisteiden hyväksyttävyyden kansallisissa kilpailuviranomaisissa*<sup>(14)</sup>

4.9.1 ETSK korostaa olevan tärkeää, että kansalliset kilpailuviranomaiset voivat käyttää todisteina asiakirjoja, suullisia lausuntoja, tallenteita ja muita tietoa sisältäviä esineitä riippumatta siitä, millaiselle välineelle tieto on tallennettu (30 artikla).

Bryssel 5. heinäkuuta 2017.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS

<sup>(11)</sup> Komission tiedonanto sakoista vapauttamisesta ja sakkojen lieventämisestä kartelleja koskevissa asioissa (EUVL C 298, 8.12.2006, s. 17).

<sup>(12)</sup> Ks. Cartel leniency in EU: overview, Thompson Reuters. Esimerkkejä komission toteuttamista sakkojen vähennyksistä ja sakoista luopumisista: Riberebro 50 % (EUVL C 298, 8.12.2006, s. 17); Hitachi 30 % ja muut; Philipps, luopuminen; Hitachi 50 %; Schenker ja muut 55 % – 40 %; DHL, vapautus (C-428/14, DHL/AGCM); Eberspächer 45 % ja Webasto, vapautus.

<sup>(13)</sup> Vastauksessaan komission kyselyyn Saksan kansallinen kilpailuviranomainen (Bundeskartellamt) mainitsi tämän puutteen yhtenä ”erittäin huonosti toimivan järjestelmän” syistä.

<sup>(14)</sup> Tietojen käyttöä koskevat rajoitukset (29 artikla). Komissio ilmoittaa tämän artiklan sanamuodon mahdollisesta tarkistamisesta.

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tekijänoikeudella ja lähioikeuksilla suojattujen tiettyjen teosten ja muun aineiston esteettömien kappaleiden rajatylittävästä vaihdosta unionin ja kolmansien maiden välillä sokeiden, heikkonäköisten tai muulla tavoin lukemisesteisten hyväksi”**

(COM(2016) 595 final – 2016/0279 (COD))

(2017/C 345/12)

Esittelijä: **Pedro ALMEIDA FREIRE**

Lausuntopyyntö	neuvosto, 5.4.2017 Euroopan parlamentti, 28.6.2017
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 ja 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus”
Hyväksyminen täysistunnossa	5.7.2017
Täysistunnon nro	527
Äänestystulos	215/3/8
(puolesta/vastaaan/pidättyi äänestämästä)	

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK on tyytyväinen puheenjohtajavaltion esittämään kompromissiin, jonka ansiosta Marrakeshin sopimus<sup>(1)</sup> pystytään ratifioimaan nopeasti.

1.2 Komitea odottaa, että EU panee Marrakeshin sopimuksen pikaisesti täytäntöön, sillä sopimus on tärkeä ja tarpeellinen mahdollistettaessa se, että monien Euroopan sokeiden, heikkonäköisten tai muulla tavoin lukemisesteisten saataville tulee aiempaa suurempi määrä esteettömässä muodossa olevia teoksia, ja sen myötä heille avautuu ovi kulttuuriin, koulutukseen ja työelämään ja näin ollen todelliseen sosiaaliseen osallisuuteen.

1.3 Komitea kannattaa ehdotettua asetusta<sup>(2)</sup> ja ehdotettua direktiiviä<sup>(3)</sup> Marrakeshin sopimuksen täytäntöön panemiseksi, sillä niissä säädetään pakollisesta poikkeuksesta ja varmistetaan se, että tällaisia esteettömässä muodossa olevia kappaleita tehdään ja vaihdetaan niin sisämarkkinoilla kuin EU:n ulkopuolella.

1.4 Komitea on tyytyväinen tavoitteeseen mahdollistaa tällaisten kappaleiden rajatylittävä vaihdanta EU:n ja Marrakeshin sopimuksen osapuolina olevien kolmansien maiden välillä.

1.5 Kohtuullisen ajan kuluessa Marrakeshin sopimukseen liittymisen jälkeen tulisi suorittaa arviointi sopimuksen täytäntöönpanosta EU:ssa.

## 2. Komission ja puheenjohtajavaltion ehdotukset

2.1 Ehdotettu asetetus, jonka komissio hyväksyi 14. syyskuuta 2016, on osa tekijänoikeuksia koskevaa säädöspakettia<sup>(4)</sup>. Siinä esitetään joukkoa lainsäädäntötoimia, joilla on neljä tavoitetta:

— Varmistetaan sisällön laajempi saatavuus EU:ssa ja pyritään saavuttamaan uutta yleisöä.

<sup>(1)</sup> Marrakeshin sopimus julkaistujen teosten saatavuuden helpottamisesta sokeiden, heikkonäköisten tai muulla tavoin lukemisesteisten hyväksi.

<sup>(2)</sup> COM(2016) 595 final.

<sup>(3)</sup> COM(2016) 596 final.

<sup>(4)</sup> COM(2016) 593 final, COM(2016) 594 final, COM(2016) 596 final (EUVL C 125, 21.4.2017, s. 27).



- Mukautetaan tietyt poikkeukset digitaaliseen ja valtioiden rajat ylittävään ympäristöön.
- Edistetään oikeudenmukaisia ja toimivia tekijänoikeusmarkkinoita.
- Mahdollistetaan teosten tai muun aineiston parempi saatavuus sokeille, heikkonäköisille tai muulla tavoin lukemisesteisille.

2.2 Komissio ehdottaa asetuksella lainsäädäntöä, jolla pannaan täytäntöön julkaistujen teosten saatavuuden helpottamisesta sokeiden, heikkonäköisten tai muulla tavoin lukemisesteisten hyväksi tehty Marrakeshin sopimus.

2.3 Marrakeshin sopimus hyväksyttiin vuonna 2013 Maailman henkisen omaisuuden järjestössä (WIPO), ja sen tavoitteena on edistää kirjojen ja muun painetun aineiston saatavuutta ja rajat ylittävää vaihdantaa esteettömässä muodossa kaikkialla maailmassa. Unioni allekirjoitti sopimuksen <sup>(5)</sup> huhtikuussa 2014.

2.4 Ehdotetut toimenpiteet ovat tärkeitä sen varmistamiseksi, ettei tekijänoikeus – vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen mukaisesti <sup>(6)</sup> – muodosta kohtuutonta tai syrjivää estettä kaikkien kansalaisten täysipainoiselle osallistumiselle yhteiskuntaan. Niillä mahdollistetaan esteettömässä muodossa olevien kappaleiden vaihdanta EU:n ja sopimuksen osapuolina olevien kolmansien maiden välillä, jolloin vältetään päällekkäistä työtä ja resurssien tuhlausta.

2.5 Ratifiointiprosessissa ongelmana oli kuitenkin oikeudellinen kysymys siitä, oliko unionilla yksinomainen toimivalta ratifioida sopimus.

2.6 Tämän vuoksi komissio päätti heinäkuussa 2015 pyytää lausuntoa Euroopan unionin tuomioistuimelta.

2.7 Komissio on tällä välin hyväksynyt ehdotuksensa COM(2016) 595 final Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 207 artiklan perusteella. ETSK:n kuuleminen ei näin ollen ollut pakollista.

2.8 Unionin tuomioistuin vahvisti 14. helmikuuta 2017 <sup>(7)</sup> EU:n yksinomaisen toimivallan ja totesi myös, että Marrakeshin sopimus ei kuulu yhteisen kauppapolitiikan piiriin.

2.9 Pysyvien edustajien komitea hyväksyi 22. maaliskuuta pitämässään kokouksessa puheenjohtajavaltion kompromissiehdotuksen, jossa päätettiin muuttaa oikeusperusta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 207 artiklasta (yhteinen kauppapolitiikka) 114 artiklaksi. Näin ollen neuvoston on pakollista kuulla ETSK:ta.

### 3. Yleistä

#### 3.1 Oikeusperusta

3.1.1 Kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimen tuore lausunto, ETSK voi olla vain tyytyväinen puheenjohtajavaltion esittämään kompromissiin, jonka ansiosta Marrakeshin sopimus pystytään ratifioimaan nopeasti.

3.1.2 Lisäksi ETSK:n lausunnosta tulee oikeusperustan muutoksen johdosta pakollinen, ja muutoksen myötä annetaan enemmän painoarvoa tekijänoikeuspaketista annetussa komitean lausunnossa <sup>(8)</sup> asiasta jo esitetyille huomioille.

#### 3.2 Sisältö

3.2.1 ETSK viittaa jo tekijänoikeuspaketista antamassaan lausunnossa tässä tarkasteltavaan ehdotukseen. ETSK toistaa, että EU:n on tärkeää ja tarpeellista ratifioida nopeasti 30. syyskuuta 2016 voimaan tullut Marrakeshin sopimus julkaistujen teosten saatavuuden helpottamisesta sokeiden, heikkonäköisten tai muiden lukemisesteisten hyväksi. Sopimuksen ansiosta monien Euroopan sokeiden, heikkonäköisten tai muulla tavoin lukemisesteisten saataville tulee aiempaa suurempi määrä esteettömässä muodossa olevia teoksia, ja sen myötä heille avautuu ovi kulttuuriin, koulutukseen ja työelämään ja näin ollen todelliseen sosiaaliseen osallisuuteen.

3.2.2 Tekijänoikeuspakettiin sisältyneiden ehdotetun asetuksen ja ehdotetun direktiivin ansiosta EU:n on mahdollista noudattaa Marrakeshin sopimuksen mukaista kansainvälistä velvoitetta. Lisäksi tämä on vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevasta Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksesta johtuvien velvoitteiden mukaista.

<sup>(5)</sup> EUVL L 115, 17.4.2014, s. 1.

<sup>(6)</sup> Vammaisyleissopimus.

<sup>(7)</sup> EUVL C 112, 10.4.2017, s. 3, unionin tuomioistuimen 14. helmikuuta 2017 antama lausunto 3/15 (suuri jaosto).

<sup>(8)</sup> EUVL C 125, 21.4.2017, s. 27.

3.2.2.1 Ehdotetulla direktiivillä säädetään pakollisesta poikkeuksesta ja varmistetaan sen soveltaminen, jotta tällaisia esteettömässä muodossa olevia kappaleita tehtäisiin ja vaihdettaisiin sisämarkkinoilla.

3.2.2.2 Kyseinen poikkeus koskee pelkästään edunsaajahenkilöitä, jotka on määritelty ehdotetun asetuksen 2 artiklan 2 kohdassa tarkasti.

3.2.2.3 Ehdotetulla asetuksella mahdollistetaan tällaisten kappaleiden rajatylittävä vaihdanta EU:n ja Marrakeshin sopimuksen osapuolina olevien kolmansien maiden välillä.

#### 4. Lisähuomioita

4.1 ETSK on samaa mieltä siitä, että asetus on ainoa asianmukainen väline, jotta voidaan poistaa nykyiset oikeudelliset erot jäsenvaltioissa.

4.2 Komitea korostaa, että jäsenvaltioilla tulisi, kuten direktiivissä todetaan, olla merkittävä rooli edistettäessä esteettömiä teoksia ja asetettaessa niitä edunsaajien ulottuville niin näiden kotimaassa kuin niissä kolmansissa maissa, jotka ovat Marrakeshin sopimuksen osapuolia.

4.3 ETSK on valmis osallistumaan aktiivisesti sekä asetuksessa että direktiivissä säädettyyn arviointiprosessiin.

4.4 Arvioinnissa tulisi erityisesti ottaa huomioon direktiivissä jäsenvaltioille annettu mahdollisuus soveltaa oikeudenhaltijoihin korvausjärjestelyjä. Kuten direktiivissäkin on säädetty, olisi seurattava tarkasti, etteivät tällaiset korvausjärjestelyt vaikuta esteettömien teosten saatavuuteen ja tarjontaan edunsaajaryhmälle kielteisesti.

Bryssel 5. heinäkuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista ”Ehdotus neuvoston asetukseksi hallinnollisesta yhteistyöstä ja petosten torjunnasta arvonlisäverotuksen alalla annetun asetuksen (EU) N:o 904/2010 muuttamisesta”**

(COM(2016) 755 final – 2016/0371 (CNS))

**Ehdotus neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/112/EY ja direktiivin 2009/132/EY muuttamisesta palvelujen suorituksia ja tavaroiden etämyyntiä koskevien tiettyjen arvonlisäverovelvoitteiden osalta”**

(COM(2016) 757 final – 2016/0370 (CNS))

**”Ehdotus neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta kirjojen, sanomalehtien ja aikakauslehtien arvonlisäverokantojen osalta”**

(COM(2016) 758 final – 2016/0374 (CNS))

(2017/C 345/13)

Esittelijä: **Amarjite SINGH**

Lausuntopyyntö	Euroopan unionin neuvosto, 20.12.2016 ja 21.12.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 113 artikla
Vastaava erityisjaosto	”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	5.5.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	5.7.2017
Täysistunnon nro	527
Äänestystulos	123/1/2
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti lainsäädäntöpakettiin, joka koskee arvonlisäverotuksen uudistamista rajatylittävissä verkkokaupassa. Komitea kannattaa sekä säädösten tavoitteita että huomion kohdistamista pk-yritysten huoliin. Ehdotetuilla säännöksillä tulee olemaan suuri vaikutus verkossa tuotetaan ja palvelujaan myyville yrityksille, sillä säännöistä tulee oikeudenmukaisemmat, säädösten noudattamisesta aiheutuvat kustannukset pienenevät ja toimintaedellytyksistä tulee yhdenvertaiset EU:n ulkopuolisten yritysten kanssa. Pitkällä aikavälillä ehdotukset myös auttavat sovittamaan EU:n alv-järjestelmän tulevaisuuden vaatimuksiin.

1.2 Arvonlisäveron erityisjärjestelmän (Mini One Stop Shop, MOSS) käyttöönotto on osaltaan vähentänyt merkittävästi säädösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia. Säästöt eivät kuitenkaan välttämättä ole olleet yhtä suuria erikokoisissa yrityksissä. Etenkin pk-yrityksillä on ollut ongelmia useissa noudattamista koskevissa erityisjärjestelmän osioissa, ja ne ovat tuoneet esille merkittäviä epäkohtia. ETSK onkin ilmaissut myönteisen suhtautumisensa siihen, että erityisjärjestelmään ehdotetuilla muutoksilla on puututtu näihin epäkohtiin.

1.3 Kun otetaan huomioon, miten hyvin arvonlisäveron erityisjärjestelmän avulla on tähän mennessä onnistuttu pienentämään rajatylittävää kauppaa käyville yrityksille säädösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia, järjestelmän laajentaminen koskemaan muitakin kuin sen piiriin tällä hetkellä kuuluvia palveluja sekä lisäksi EU:n sisäisiä tavaroiden hankintoja ja tuontia on luonnollinen askel eteenpäin. Laajennus saattaa supistaa säädösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia, ja se myös luo tasapuoliset toimintaedellytykset verkkokaupan alalle, mistä on odotettavissa myönteisiä vaikutuksia erityisesti pk-yrityksille. Erityisjärjestelmän laajentaminen koskemaan tavaroita luo edellytykset LVCR-järjestelyn (Low Value Consignment Relief, pieni-arvoisten lähetysten vapautus) mahdolliselle lopettamiselle. Järjestely on vääristänyt kilpailua antamalla EU:n ulkopuolelle sijoittautuneille yrityksille kilpailuedun EU:n alueelle sijoittautuneisiin yrityksiin nähden. ETSK kannattaa näin ollen erityisjärjestelmän ehdotettua laajentamista.

1.4 Sähköisiin julkaisuihin sovellettaviin alv-kantoihin ehdotetut muutokset lopettaisivat fyysisten ja ei-fyysisten julkaisujen erilaisen kohtelun ja varmistaisivat tasapuolisuuden kyseisillä markkinoilla. ETSK on hyvillään tämän kilpailunvääristymän poistamisesta mutta tiedostaa myös vaaran, johon tämä saattaa alv-pohjan. ETSK panee lisäksi merkille, että Euroopan komissio näkee ehdotetut toimenpiteet EU:n alv-järjestelmän rakenteen laajemman uudistamisen alkusoittona, ja on huolissaan tällaisen epäyhdenmukaistamisen mahdollisista vaikutuksista rajatylittävää kauppaa käyviin yrityksiin, erityisesti pk-yrityksiin.

## 2. Taustaa

2.1 Komissio on ehdottanut uusia käytännön toimenpiteitä osana lainsäädäntöpakettia, joka koskee arvonlisäverotuksen uudistamista rajatylittävässä sähköisessä kuluttajakaupassa. Toimenpiteiden on tarkoitus helpottaa alv-sääntöjen noudattamista rajatylittävässä verkkokaupassa purkamalla verkossa toimivien yritysten (etenkin startup- ja pk-yritysten) alv-esteitä ja torjua arvonlisäveron vilpillistä välttelyä EU:n ulkopuolisten yritysten harjoittamassa verkkokaupassa.

2.2 Kyse on erityisesti seuraavista toimenpiteistä:

2.2.1 Muutetaan jo käytössä olevaa arvonlisäveron erityisjärjestelmää, jossa tietyt yritykset voivat hoitaa mihin tahansa jäsenvaltioon liittyvät alv-velvoitteensa oman verohallintonsa ylläpitämässä digitaalisessa verkkoportaalissa omalla kielellään. Muutoksina ehdotetaan mm. EU:n sisäisen rajatylittävän kaupan arvonlisäveroa koskevan raja-arvon ja uusien, yksinkertaistettujen noudattamisvaatimusten käyttöönottoa.

2.2.2 Laajennetaan arvonlisäveron erityisjärjestelmää koskemaan myös muita EU:n sisäisiä palvelujen suorituksia kuin mihin sitä tällä hetkellä jo sovelletaan sekä tavaroiden etämyyntiä EU:n sisällä ja kolmansista maista.

2.2.3 Poistetaan nykyiset EU:n sisäistä etämyyntiä koskevat raja-arvot sekä EU:n ulkopuolelta tulevien pienten lähetysten alv-vapautus.

2.2.4 Muutetaan voimassa olevia säännöksiä siten, että jäsenvaltiot voivat soveltaa alennettua alv-kantaa sähköisiin julkaisuihin, esimerkiksi sähköisiin kirjoihin ja verkossa julkaistaviin sanomalehtiin, samalla tavoin kuin vastaaviin painettuihin julkaisuihin.

### **Muutokset arvonlisäveron erityisjärjestelmään**

2.3 Arvonlisäveron erityisjärjestelmä on ollut täysin toiminnassa tammikuun 1. päivästä 2015 alkaen. Se perustettiin tekemään alv-velvoitteiden hoitamisesta helpompaa EU:n sisärajojen yli kauppaa käyville yrityksille. Järjestelmässä yritykset voivat antaa neljännesvuosittain EU:n alv-ilmoitukset sähköisesti oman maansa viranomaisille ilman tarvetta rekisteröityä, tehdä ilmoituksia tai maksaa arvonlisäveroja erikseen jokaiseen jäsenvaltioon, jossa ne myyvät tavaroita tai palveluja.

2.4 Komissio järjesti ennen muutosten ehdottamista intensiivisen kuulemismenettelyn, joka kesti helmikuusta syyskuuhun 2015. Prosessi käsitti arvioinnin, kuulemisen, seminaareja ja vaikutusarviointeja, joissa keskityttiin eritoten arvonlisäveron nykyisen erityisjärjestelmän vaikutuksiin pk-yritysten kannalta. Menettelyssä ilmeni, että pk-yrityksille tärkeitä kysymyksiä ovat esimerkiksi raja-arvon tarve, kotivaltion sääntöjen soveltaminen esim. laskutukseen ja kirjanpitoon liittyvissä alv-velvoitteissa sekä tarkastusten koordinointi. Nämä seikat on näin ollen otettu huomioon ehdotetuissa muutoksissa.

2.5 Ehdotettujen säännösten mukaan EU:n sisäisen rajatylittävän kaupan alv:tä koskevaksi uudeksi raja-arvoksi tulee 10 000 euroa. Jos verkossa toimivan yrityksen rajatylittävä kauppa jää alle tämän raja-arvon, myyntiä kohdellaan kotimaanmyynnin tapaan eli alv maksetaan oman maan verohallinnolle. Sääntövelvoitteisiin liittyen lievennetään sellaisille sähköisten palvelujen suorittajille, joiden liikevaihto on alle 100 000 euroa, asetettua velvoitetta esittää kaksi todistetta. Verkkokauppaa harjoittavien tahojen sallitaan niin ikään soveltaa kotivaltion sääntöjä esim. laskutuksessa ja kirjanpidossa, mikä helpottaa alv-velvoitteiden täyttämistä. Lisäksi tarkastuksia ryhdytään tekemään koordinoitusti, minkä johdosta myyjien ei jatkossa enää pitäisi saada erillisiä maakohtaisia tarkastuspyyntöjä.

### **Arvonlisäveron erityisjärjestelmän laajentaminen**

2.6 Arvonlisäveron erityisjärjestelmää sovelletaan nykyisin yksinomaan televiestintäpalveluihin, radio- ja televisiolähetyspalveluihin ja sähköisesti suoritettaviin palveluihin. Ehdotettujen muutosten mukaisesti järjestelmää laajennettaisiin koskemaan myös muita EU:n sisäisiä palvelujen suorituksia sekä tavaroiden etämyyntiä EU:n sisällä ja kolmansista maista. Ehdotettujen säännösten mukaisesti laajennus toteutettaisiin vähitellen sen jälkeen, kun erityisjärjestelmää koskevien säännösten muutokset ovat tulleet voimaan. Voimaantuloajankohdaksi esitetään tammikuun 1. päivää 2021.

2.7 Erityisjärjestelmän ehdotettu laajentaminen verkossa tilattuihin tuontitavaroihin yksinkertaistaa alv:n keruuta tuntuvasti. Komissio uskookin tämän luovan edellytykset poistaa pienten lähetysten vapautusta koskeva LVCR-järjestely, jonka puiteissa arvoltaan hyvin pienten (kokonaisarvo enintään 22 euroa) tavaroiden tuonti on alv-vapaata. Ehdotuksessa esitetään tämän vapautuksen poistamista alkaen 1. tammikuuta 2021.

### **Muutokset sähköisten julkaisujen alv-kantoihin**

2.8 Nykysäännösten mukaan jäsenvaltiot voivat soveltaa kaikenlaisilla fyysisillä alustoilla oleviin julkaisuihin alennettua alv-kantaa. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan voi soveltaa alv-direktiivin nojalla sähköisiin julkaisuihin samoja alv-kantoja kuin ne tällä hetkellä soveltavat fyysisiin julkaisuihin. Euroopan unionin tuomioistuin on vahvistanut tämän näkemyksen hiljattain antamissaan tuomioissa, jotka koskevat alennettujen verokantojen soveltamista sähköisiin julkaisuihin eri jäsenvaltioissa <sup>(1)</sup>.

2.9 Ehdotettujen säännösten mukaan jäsenvaltiot voivat vastaisuudessa yhdenmukaistaa sähköisten julkaisujen alv-kannat painettuihin julkaisuihin tällä hetkellä sovellettavien alv-kantojen kanssa riippumatta siitä, mitä kantaa ne soveltavat. Ennen ehdotuksen tekemistä pohdittiin sähköisten julkaisujen ja fyysisten julkaisujen verokohtelun yhdenmukaistamisen eri vaihtoehtoja. Ehdotus sallisi jäsenvaltioiden soveltaa 5 prosentin vähimmäistason alittavia alennettuja verokantoja, jos ne soveltavat fyysisiin kirjoihin kyseisen vähimmäistason alittavaa verokantaa.

2.10 Edellä mainituilla ehdotuksilla muutettaisiin seuraavia kolmea säädöstä:

- neuvoston direktiivi 2006/112/EY, annettu 28 päivänä marraskuuta 2006, yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä (alv-direktiivi) <sup>(2)</sup>
- neuvoston asetus (EU) N:o 904/2010, annettu 7 päivänä lokakuuta 2010, hallinnollisesta yhteistyöstä ja petosten torjunnasta arvonlisäverotuksen alalla <sup>(3)</sup>
- neuvoston direktiivi 2009/132/EY, annettu 19 päivänä lokakuuta 2009, direktiivin 2006/112/EY 143 artiklan b ja c alakohdan soveltamisalasta vapautettaessa tietty tavaroiden lopullinen maahantuonti arvonlisäverosta <sup>(4)</sup>.

2.11 Koko paketin arvioidaan lisäävän jäsenvaltioiden alv-tuloja 7 miljardilla eurolla vuodessa vuoteen 2021 mennessä ja vähentävän yritysten hallinnollisia kustannuksia 2,3 miljardilla eurolla vuodessa.

## **3. Yleistä**

3.1 Arvonlisävero on EU:n jäsenvaltioiden tärkeimpiä tulonlähteitä, ja sen osuus valtioiden tuloista on nykyisin yli 20 prosenttia. Vuoteen 1995 verrattuna on tapahtunut lisäystä yli 10 prosenttia <sup>(5)</sup>. Veron suhteellinen merkitys jäsenvaltioiden tulonmuodostuksessa kasvoi talous- ja finanssikriisin jälkimainingeissa, kun jäsenvaltiot pyrkivät ratkomaan talousarvio-ongelmia alv-politiikan avulla. Vuosina 2008–2014 kaksikymmentäkolme jäsenvaltiota nosti alv-kantoja ja/tai lavensi alv-pohjaa <sup>(6)</sup>. Arvonlisäverolla on merkittävä ja kasvava rooli jäsenvaltioiden julkistalouksien kestävyuden ja sosiaalimenojen tason säilyttämisen kannalta.

<sup>(1)</sup> Asia C-219/13, K Oy, asia C-479/13, komissio vastaan Ranska, asia C-502/13, komissio vastaan Luxemburg ja asia C-390/15, RPO.

<sup>(2)</sup> EUVL L 347, 11.12.2006, s. 1

<sup>(3)</sup> EUVL L 268, 12.10.2010, s. 1

<sup>(4)</sup> EUVL L 292, 10.11.2009, s. 5

<sup>(5)</sup> R. de la Feria, "Blueprint for Reform of VAT Rates in Europe", *Intertax* 43(2), 2015, 154–171.

<sup>(6)</sup> Ks. edellä.

3.2 On ratkaisevan tärkeää suojata alv molemmilta siihen liittyviltä petosmahdollisuuksilta sekä alv-pohjan murenemiselta alennettujen verokantojen laajan käytön takia. EU27-maiden alv-vajeen suuruudeksi vuonna 2014 arvioitiin 159,5 miljardia euroa eli 14 prosenttia kaikista alv-tuloista<sup>(7)</sup>. Alv-vajeeseen luetaan myös virheistä, konkurssista ja veronkierrosta johtuvat alv-menetykset, mutta suurin osa siitä johtuu veron vilpillisestä välttelystä. Lisäksi alv-pohja on EU27-maissa hyvin aukkoisen, sillä lähes puolet kaikesta kulutuksesta on verotonta tai sitä verotetaan alennettujen alv-kantojen mukaan.

3.3 ETSK suhtautuu näin ollen myönteisesti lainsäädäntöpakettiin, joka koskee arvonlisäverotuksen uudistamista rajatylittävissä verkkokaupassa. Komitea kannattaa sekä säädösten tavoitteita että huomion kohdistamista pk-yritysten huoliin. Ehdotetuilla säännöksillä tulee olemaan suuri vaikutus verkossa tuotteitaan ja palvelujaan myyville yrityksille, sillä säännöistä tulee oikeudenmukaisemmat, säännösten noudattamisesta aiheutuvat kustannukset pienenevät ja toimintaedellytyksistä tulee yhdenvertaiset EU:n ulkopuolisten yritysten kanssa. Pitkällä aikavälillä ehdotukset myös auttavat soveltamaan EU:n alv-järjestelmän tulevaisuuden vaatimuksiin.

### **Muutokset arvonlisäveron erityisjärjestelmään**

3.4 Arvonlisäveron erityisjärjestelmän asteittainen käyttöönotto siten, että viimeinen vaihe käynnistyi 1. tammikuuta 2015, on ollut yksi merkittävimpiä EU:n alv-järjestelmän muutoksia sitten vuonna 1993 tapahtuneen verotuksellisten rajojen poistamisen. Useissa eri jäsenvaltioissa toimintaa harjoittava yritys voi valita erityisjärjestelmässä yhden jäsenvaltion kotivaltioon, joka toimii sen keskitettynä alv-rekisteröintipaikkana ja jolle se tekee alv-ilmoitukset ja maksaa alv:n kaikkien jäsenvaltioiden osalta.

3.5 Euroopan komission erityisjärjestelmän täytäntöönpanosta tekemässä arvioinnissa vahvistui, että toimenpide on vähentänyt merkittävästi säännösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia. Yrityksiltä on säästynyt erityisjärjestelmän ansiosta kaiken kaikkiaan 500 miljoonaa euroa – keskimäärin 41 000 euroa yritystä kohti – verrattuna siihen vaihtoehtoon, että rekisteröinnit ja maksut tapahtuisivat suoraan. Kyseiset kustannukset ovat näin ollen pienentyneet 95 prosentilla.

3.6 Säästöt eivät kuitenkaan välttämättä ole olleet yhtä suuria erikokoisissa yrityksissä. Komission suorittamien kuulemisten perusteella pk-yrityksillä on ollut käytännön ongelmia useissa noudattamista koskeissa erityisjärjestelmän osioissa, vaikka ne voisivatkin hyötyä rekisteröintivelvoitteiden vähenemisestä. Nämä vaikeudet ovat tuntuneet selvimmin sellaisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneissa pk-yrityksissä, missä alv-rekisteröitymisen raja-arvo on korkein, kuten Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

3.7 ETSK on ilmaissut myönteisen suhtautumisensa siihen, että erityisjärjestelmään ehdotetuilla muutoksilla on puututtu näihin epäkohtiin.

### **Arvonlisäveron erityisjärjestelmän laajentaminen**

3.8 Euroopan komissio on pitänyt arvonlisäveron erityisjärjestelmän laajentamista tärkeänä prioriteettina vuodesta 2011 lähtien<sup>(8)</sup>. Kun otetaan huomioon, miten hyvin erityisjärjestelmän avulla on tähän mennessä onnistuttu pienentämään rajatylittävää kauppaa käyville yrityksille säännösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia, järjestelmän laajentaminen koskemaan muitakin kuin sen piiriin tällä hetkellä kuuluvia palveluja sekä lisäksi EU:n sisäisiä tavaroiden hankintoja ja tuontia on luonnollinen askel eteenpäin.

3.9 Laajennus saattaa supistaa säännösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia, ja se myös luo tasapuoliset toimintaedellytykset verkkokaupan alalle, mistä on odotettavissa myönteisiä vaikutuksia erityisesti pk-yrityksille. Erityisjärjestelmän laajentaminen poistaa kohteluerot sellaisten verkkokauppaa harjoittavien yritysten väliltä, joista toiset voivat nykysääntöjen mukaan hyödyntää järjestelmää ja toiset eivät tarjoamiensa palvelujen tai tavaroiden luonteen vuoksi ole toistaiseksi voineet hyötyä samoista velvoitteiden täyttämiseen liittyvistä eduista, vaikka ne käyvät niin ikään rajatylittävää verkkokauppaa. Laajennuksesta on hyötyä myös sellaisille verkkokauppaa harjoittaville yrityksille, jotka käyvät rajatylittävää kauppaa monissa eri kategorioissa, sillä niihin on tähän saakka sovellettu kahdenlaisia sääntövelvoitteita: arvonlisäveron erityisjärjestelmän mukaisia ja tavanomaisen järjestelmän mukaisia. Tästä lähtien niihin sovelletaan vain yhdenlaisia, erityisjärjestelmän mukaisia sääntöjä.

<sup>(7)</sup> CASE, Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report, TAXUD/2015/CC/131, 2016.

<sup>(8)</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle arvonlisäveron tulevaisuudesta – Kohti yksinkertaisempaa, vakaampaa ja tehokkaampaa sisämarkkinoiden tarpeisiin suunniteltua alv-järjestelmää, (COM(2011) 851 final, 6. joulukuuta 2011).

3.10 Arvonlisäveron erityisjärjestelmän laajentaminen luo edellytykset LVCR-järjestelyn mahdolliselle poistamiselle. Järjestely merkitsi aikoinaan tervetullutta menettelyjen yksinkertaistamista, mutta sen piirissä olevien tavaroiden määrän on raportoitu kasvaneen 286 prosenttia vuosina 1999–2013. Kasvu selittyy yksityishenkilöiden verkko-ostosten lisääntymisestä<sup>(9)</sup>. Se on lisännyt saamatta jäävien alv-tulojen määrää kaikissa jäsenvaltioissa.

3.11 LVCR-järjestely on myös vääristänyt kilpailua, sillä se antaa EU:n ulkopuolisille yrityksille kilpailuedun unioniin sijoittautuneisiin yrityksiin nähden. Tämä kilpailuetu on myös johtanut kahteen muuhun ei-toivottuun vaikutukseen, nimittäin LVCR-järjestelyn väärinkäyttöön sekä kaupan ja tuonnin rakenteen vinoutumiseen.

3.12 ETSK kannattaa edellä todetun valossa erityisjärjestelmän ehdotettua laajentamista.

### **Muutokset sähköisten julkaisujen alv-kantoihin**

3.13 Alv-direktiivissä vahvistettu luettelo nimikkeistä, joihin voidaan soveltaa alennettuja alv-verokantoja, on vuodelta 1992. Viimeksi kuluneiden 25 vuoden aikana tapahtunut tekniikan ja kuluttajakäyttäytymisen kehitys on synnyttänyt moninaisia oikeudellisia tulkintahankaluuksia luettelon sisällön suhteen. Juridiset ongelmat ovat johtaneet lukuisiin oikeudenkäynteihin Euroopan unionin tuomioistuimessa.

3.14 Euroopan unionin tuomioistuin on linjannut useissa viimeaikaisissa tuomioissaan, että fyysisten julkaisujen luettelon ei voida laintulkinnallisesti katsoa kattavan sähköisiä julkaisuja. Tähän voidaan siis päästä vain tekemällä alv-direktiiviin lainsäädännöllisiä muutoksia.

3.15 Ehdotetut muutokset lopettaisivat fyysisten ja ei-fyysisten julkaisujen erilaisen kohtelun ja varmistaisivat tasapuolisuuden kyseisillä markkinoilla. ETSK on hyvillään tämän kilpailunvääristymän poistamisesta mutta tiedostaa myös vaaran, johon tämä saattaa alv-pohjan. Sähköisten julkaisujen sisällyttäminen luetteloon nimikkeistä, joihin voidaan soveltaa alennettua verokantaa, johtaa välittömään tulojen pienentymiseen mutta voi myös avata oven vaatimuksille muidenkin nimikkeiden lisäämisestä luetteloon. Tämä murentaisi veropohjaa entisestään. Entistä laajemmat mahdollisuudet soveltaa 5 prosentin vähimmäistason alittavia alennettuja verokantoja sähköisiin julkaisuihin, mikäli kyseisiä verokantoja sovelletaan fyysisiin kirjoihin, voivat nekin johtaa vaatimuksiin soveltaa kyseisen vähimmäistason alittavia verokantoja muihinkin kohteisiin. Tällainen kehitys veisi pohjan vähimmäisverokannan olemassaololta ja rapauttaisi niin ikään veropohjaa.

3.16 ETSK panee lisäksi merkille, että Euroopan komissio näkee ehdotetut toimenpiteet EU:n alv-järjestelmän rakenteen laajemman uudistamisen alkusoittona<sup>(10)</sup>. Tarkasteltavana on tällä hetkellä kaksi vaihtoehtoa, mutta yleisesti ottaen tämän laajemman uudistuksen odotetaan antavan jäsenvaltioille enemmän vapautta ja joustonvaraa alennettujen verokantojen soveltamisessa, koska yhdenmukaistetuista alv-kannoista käytännössä luovuttaisiin.

3.17 ETSK on huolissaan tällaisen epäyhdenmukaistamisen mahdollisista vaikutuksista rajatylittävää kauppaa käyviin yrityksiin, erityisesti pk-yrityksiin. Niiden on vastaisuudessa vaikea saada selville tuotteisiinsa eri puolilla EU:ta päteviä alv-kantoja.

3.18 ETSK on myös tietoinen siitä, että EU:n alv-lainsäädännön hyväksymisen oikeusperustana olevalla EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 113 artiklalla on siirretty EU:n toimielimille ainoastaan toimivalta antaa arvonlisäverotusta yhdenmukaistavaa lainsäädäntöä sisämarkkinoiden toteuttamiseksi ja parantamiseksi.

<sup>(9)</sup> E&Y, Assessment of the Application and Impact of the VAT Exemption for Importation of Small Consignment, erillissopimus nro 7, TAXUD/2013/DE/334, loppuraportti, toukokuu 2015.

<sup>(10)</sup> Euroopan komission avoin julkinen kuulemismenettely alv-kantojen uudistuksesta (ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta alv-kantojen soveltamista koskevien säännösten osalta).

#### 4. Erityistä

##### **Muutokset arvonlisäveron erityisjärjestelmään**

4.1 Arvonlisäveron erityisjärjestelmän käyttöönotto merkitsi korkean raja-arvon maihin sijoittautuneille pk-yrityksille sitä, että niiden oli ensimmäistä kertaa rekisteröidyttävä alv-velvollisiksi ja hoidettava alv-velvoitteet. Koska monet niistä olivat vaarassa ajautua konkurssiin tästä aiheutuvien uusien noudattamiskustannusten takia, joukko mikroyrityksiä, joista suuri osa Yhdistyneestä kuningaskunnasta, perusti painostusryhmän<sup>(1)</sup>, joka pyrkii saattamaan yrittäjien huolenaiheet EU:n toimielinten ja Yhdistyneen kuningaskunnan veroviranomaisten tietoon.

4.2 Raja-arvon asettaminen 10 000 euroon ja sen mahdollistaminen, että pk-yritykset voivat halutessaan soveltaa kotivaltionsa alv-sääntöjä, kunnes ne saavuttavat raja-arvon, ovat tervetulleita toimia, jotka epäilemättä sujuvoittavat pienten yritysten toimintaa ja osa-aikaisesti harjoitettavaa liiketoimintaa. ETSK on ilahtunut tästä säännösten mukauttamisesta mikroyritysten tarpeisiin, mutta se on tietoinen siitä, että aloittelevat ja kasvavat yritykset saattavat ylittää asetetun raja-arvon nopeasti.

##### **Arvonlisäveron erityisjärjestelmän laajentaminen**

4.3 LVRC-järjestelyä on tiettävästi käytetty laajassa mitassa väärin Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Kanaalisaarten kautta) ja Suomessa (Ahvenanmaalta käsin) siten, että yritykset ovat siirtäneet toimintonsa EU:n ulkopuolelle voidakseen hyödyntää järjestelyä<sup>(2)</sup>. Tällainen väärinkäyttö johtaa jälleen uuteen kilpailuhaittaan unioniin sijoittautuneiden yritysten kannalta. Etenkin pk-yritykset kärsivät haitasta yleensä enemmän. Joukko Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sijoittautuneita pk-yrityksiä perusti vuonna 2010 ryhmän, joka kampanjoi Kanaalisaarilla väitetyksi tapahtuvaa LVCR-järjestelyn väärinkäyttöä vastaan<sup>(3)</sup>.

4.4 Sittenkin eräs toinen Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sijoittautuneiden pk-yritysten perustama ryhmä (nimeltään VAT Fraud<sup>(4)</sup>) on kiinnittänyt huomiota ongelmiin, jotka liittyvät EU:n ulkopuolisten verkkokauppioiden väitetyksi tekemiin petoksiin, joilla on yhteys LVCR-järjestelyyn. Petokset liittyvät tavariin, jotka jäävät arvonsa puolesta järjestelyn ulkopuolelle, mutta järjestelyn väitetään hankaloittavan arvonlisäveron perimistä, koska tullivirkailijoilla on vaikeuksia määrittellä, mitkä lähetykset kuuluvat järjestelyn piiriin.

4.5 LVCR-järjestelyn on myös raportoitu vaikuttaneen useissa jäsenvaltioissa (Sloveniassa, Saksassa, Ruotsissa, Tanskassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa) kaupan rakenteeseen sekä siihen, mitä kuluttajat tuovat maahan<sup>(5)</sup>.

##### **Muutokset sähköisten julkaisujen alv-kantoihin**

4.6 Alennettuun alv-kantaan oikeutettujen nimikkeiden luettelon tulkintaan liittyvien juridisten ongelmien taustalla on EU:n alv-järjestelmän perimmäinen dilemma: oikaistako mahdolliset kilpailunvääristymät laajentamalla alennettuun alv-kantaan oikeutettujen nimikkeiden luetteloa rapauttaen siten edelleen veropohjaa, vai jatkaako kyseisten nimikkeiden rajoittamista suojellen siten veropohjaa mutta mahdollistaen kilpailun vääristymisen?

4.7 Euroopan unionin tuomioistuin käsittelee tällaisia tulkintaongelmia tapauskohtaisesti. Tuomioissa, jotka koskevat sähköisten julkaisujen sisällyttämistä kyseiseen luetteloon, tuomioistuin on kuitenkin linjannut, että luettelon ei voida katsoa kattavan kyseisiä julkaisuja, ja noudattanut näin ollen säännösten kohdalla suppeaa laintulkintaa.

Bryssel 5. heinäkuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

<sup>(1)</sup> Ryhmän nimi on EU VAT Action ([www.euvataction.org](http://www.euvataction.org)).

<sup>(2)</sup> E&Y, Assessment of the Application and Impact of the VAT Exemption for Importation of Small Consignment, erillissopimus nro 7, TAXUD/2013/DE/334, loppuraportti, toukokuu 2015.

<sup>(3)</sup> Ryhmä on nimeltään RAVAS – Retailers Against VAT Avoidance Schemes ([www.ravas.org.uk](http://www.ravas.org.uk)).

<sup>(4)</sup> [www.vatfraud.org](http://www.vatfraud.org)

<sup>(5)</sup> E&Y, Assessment of the Application and Impact of the VAT Exemption for Importation of Small Consignment, erillissopimus nro 7, TAXUD/2013/DE/334, loppuraportti, toukokuu 2015.



**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 ja asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä annetun asetuksen (EY) N:o 987/2009 muuttamisesta”**

(ETA:n ja Sveitsin kannalta merkityksellinen teksti)

(COM(2016) 815 final – 2016/0397 (COD))

(2017/C 345/14)

Esittelijä: **Philip von Brockdorff**

Toinen esittelijä: **Christa Schweng**

Lausuntopyyntö	Euroopan komissio: 17.2.2017 Neuvosto: 15.2.2017
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 48 artikla
Komitean täysistunnon päätös	5.7.2017
Vastaava erityisjaosto	”työllisyys, sosiaaliasioiden, kansalaisuus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	13.6.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	5.7.2017
Täysistunnon numero	527
Äänestystulos	135/2/1
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK katsoo, että ehdotetulla uudella asetuksella sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta olisi pyrittävä helpottamaan työnhakijoiden ja työntekijöiden liikkumista eikä rajoittamaan sitä. Sosiaaliturvan parempi yhteensovittaminen nimittäin edistää työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, sillä siitä on hyötyä sekä heille (taitojen kehittäminen ja sopeutumiskyvyn parantuminen) että työnantajille (motivoitunutta työvoimaa, jolla on teknistä taitotietoa). Se myös hyödyttää taloutta yleensäkin, koska sen avulla voidaan puuttua jäsenvaltioiden välisiin työttömyyseroihin ja edistää henkilöresurssien tehokkaampaa jakautumista ja koska se osaltaan tukee EU:n talouskasvua ja kilpailukykyä.

1.2 Hyvin toimivat säännöt, jotka ovat oikeudenmukaisia sekä liikkuvuutta harjoittavien että muiden kannalta, ovat tärkeitä liikkuvuuden poliittista hyväksyntää ajatellen. ETSK toteaa, että tavoitteena olisi oltava oikeudenmukainen tasapaino kohdemaiden ja kotimaiden välillä.

1.3 Mitä tulee niihin kansalaisyliin sovellettaviin ehtoihin, joilla on oikeus siirtää pitkäaikaishoitoon liittyviä etuuksia toiseen jäsenvaltioon muuttaessaan ulkomaille, ETSK katsoo, että uudet säännöt antavat kansalaisille parempaa suojaa rajatylittävissä tilanteissa. Komitea toteaa kuitenkin, että uudet säännöt eivät luo uutta oikeutta pitkäaikaishoitoon kaikissa jäsenvaltioissa, koska asia riippuu siitä, onko vastaanottavassa maassa tällaisia palveluita tarjolla.

1.4 ETSK toteaa, että ehdotettu asetusta sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen muuttamisesta ja direktiivi työntekijöiden lähettämisestä ovat molemmat tärkeitä työvoiman liikkuvuuden kannalta. Koska nämä kaksi säädöstä koskevat kuitenkin eri asioita, ETSK pelkää, että sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevan asetuksen viittaukset määritelmien, joita ehdotetussa tarkistetussa direktiivissä työntekijöiden lähettämisestä käytetään, tulevat itse asiassa vähentämään oikeudellista selkeyttä käytännössä.

1.5 ETSK toteaa, että ehdotettu vaatimus, jonka mukaan työntekijän on työskenneltävä vastaanottavassa jäsenvaltiossa vähintään kolme kuukautta ennen kuin hän voi saada oikeuden työttömyysetuuksiin, viivästyttää etuuksiin oikeuttavien ”kausien yhteenlaskemista”. Vaikka tämä saattaa tehdä säännöistä oikeudenmukaisempia kohdemaiden kannalta, se voi myös vaikuttaa kielteisesti liikkumishalukkuuteen.

1.6 Komitealle on epäselvää, miten työttömyysetuuksien siirron keston ehdotettu pidentäminen nykyisestä kolmesta vähintään kuuteen kuukauteen voi käytännössä auttaa luomaan työnhakijoille työllistymismahdollisuuksia, sillä nämä riippuvat työmarkkinatilanteesta, joka vaihtelee maasta toiseen.

1.7 ETSK toteaa, että etuuksien, kausien yhteenlaskennan ja etuuksien saantiedellytysten yhtenäistäminen auttaisi parantamaan ja helpottamaan sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista. Lisäksi julkisten työvoimapalveluiden olisi tuettava liikkuvuutta harjoittavia työnhakijoita sopivan työn löytämisessä nykyistä tehokkaammin.

1.8 ETSK kaippaa jäsenvaltioilta vahvempaa sitoutumista sen edistämiseen, että työvoiman ulkopuolella olevat liikkuvuutta harjoittavat kansalaiset saavat mahdollisuuden suorittaa oikeasuhteisia maksuja vastaanottavan jäsenvaltion sairausvakuutusjärjestelmään yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaisesti. Jäsenvaltioiden olisi otettava huomioon ne edut, joita liikkuvuutta harjoittavien kansalaisten vastaanottaminen yleensäkin tuo, sillä myös ne, jotka eivät kuulu työvoimaan, edistävät silti vastaanottavan maan taloutta (ja kulttuurista monimuotoisuutta) tavalla tai toisella.

1.9 Lisäksi ETSK katsoo, että minkään ehdotetuissa uusissa säännöissä ei pitäisi rajoittaa Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustettuja perusoikeuksia.

## 2. Sosiaaliturvan yhteensovittamista koskeviin sääntöihin ehdotetut muutokset

2.1 Koska rajatylittävät työmarkkinat kehittyvät jatkuvasti ja kansalliset sosiaaliturvajärjestelmät muuttuvat, on selvää, että nykyisiä sääntöjä on syytä ajantasaistaa tai mukauttaa. Tämä sekä yksinkertaisempien ja vaivattomampien täytäntöönpanomenettelyjen tarve on Euroopan komission 13. joulukuuta 2016 antamassaan tiedonannossa ehdottamien muutosten peruste.

2.2 Ehdotetun asetuksen tarkoituksena on helpottaa työvoiman liikkumista selkeyden sekä oikeudenmukaisten ja täytäntöönpanokelpoisten sääntöjen avulla. Työntekijöiden vapaa liikkuvuus on edelleen yksi sisämarkkinoiden kulmakivistä, mutta jäsenvaltioiden viranomaisia kehoitetaan myös torjumaan väärinkäytöksiä ja sosiaaliturvaetuuksiin liittyviä petoksia.

2.3 Tärkeimmät ehdotetut muutokset koskevat seuraavia asioita:

- i) Työttömyysetuuksien siirtäminen jäsenvaltiosta toiseen: Työttömyysetuuksien siirron vähimmäiskesto (kun etuudet siirretään toiseen jäsenvaltioon, jossa asianomainen hakee töitä) on määrä pidentää kolmesta kuukaudesta kuuteen kuukauteen, ja lisäksi siirtoaikaa on mahdollista pidentää työttömyysetuuksiin oikeutetun kauden loppuun saakka.
- ii) Arvioitaessa, onko työnhakija oikeutettu työttömyysetuuksiin, jäsenvaltion on todennettava ja otettava huomioon mahdolliset aiemmat vakuutuskaudet muissa jäsenvaltioissa (kuten nykyistenkin sääntöjen mukaan). Edellytyksenä on kuitenkin se, että asianomainen on työskennellyt kyseisessä jäsenvaltiossa vähintään kolme kuukautta (uusi ehdotus). Jos asianomainen ei täytä tätä ehtoa, työttömyysetuuksien maksamisesta vastaa se jäsenvaltio, jossa hän aiemmin työskenteli.
- iii) Rajatyöntekijöiden työttömyysetuudet: Ehdotettujen sääntöjen mukaan mahdollisten työttömyysetuuksien maksamisesta vastaa aiempi työskentelyjäsenvaltio, jos rajatyöntekijä on työskennellyt siellä vähintään 12 kuukautta. Nykyisten sääntöjen mukaan rajatyöntekijät maksavat kuitenkin sosiaalivakuutusmaksunsa ja veronsa siihen jäsenvaltioon, jossa he työskentelevät. Työskentelykauden ollessa alle 12 kuukautta työttömyysetuudet maksaa asuinjäsenvaltio.
- iv) Työvoiman ulkopuolella olevien henkilöiden sosiaaliturvaetuuudet: Tältä osin ehdotuksen tarkoituksena on kodifioida Euroopan tuomioistuimen viimeaikainen oikeuskäytäntö, jonka mukaan jäsenvaltiosta toiseen muuttavat työvoiman ulkopuolella olevat kansalaiset voivat saada sosiaaliturvaetuksia vain, jos he täyttävät vapaata liikkuvuutta koskevassa direktiivissä tarkoitetun laillisen oleskelun ehdon. Työvoiman ulkopuolella olevien henkilöiden laillisen oleskeluoikeuden edellytyksenä on kuitenkin se, että he osoittavat, että heillä on toimeentuloon tarvittavat varat ja kattava sairausvakuutus. Tämä ehto ei koske aktiivisia työnhakijoita: heidän oikeutensa oleskella toisessa jäsenvaltiossa johtuu suoraan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 45 artiklasta.

- v) Lähetettyjen työntekijöiden sosiaaliturva: Tiedonannon mukaan ehdotettujen sääntöjen tavoitteena on vahvistaa lähetettyjen työntekijöiden sosiaaliturvan yhteensovittamiseen liittyviä hallinnollisia välineitä ja varmistaa, että jäsenvaltioiden viranomaisilla on asianmukaiset keinot todentaa tällaisten työntekijöiden asema sosiaaliturvan suhteen ja puuttua mahdollisiin epäoikeudenmukaisiin käytäntöihin ja väärinkäytöksiin.
- vi) Perhe-etuudet: Ehdotetun asetuksen avulla ajantasaistetaan sääntöjä vanhempainvapaakorvauksista, joilla kompensoidaan vanhemman tulojen tai palkan menetystä sinä aikana, joka käytetään lastenhoitoon. Ehdotetulla asetuksella ei muuteta nykyisiä sääntöjä lapsenetuksien siirtämisestä jäsenvaltiosta toiseen, eikä siinä myöskään säädetä lapsenetuksien indeksoimisesta.

### 3. Yleiskatsaus EU:n alueen sosiaaliturvajärjestelmiin

3.1 Sosiaaliturvajärjestelmät kattavat yleensä sairaus-, äitiys-/isyys-, perhe-, vanhuus-, työttömyys- ja muut vastaavat etuudet ja kuuluvat jäsenvaltioiden viranomaisten yksinomaiseen toimivaltaan. Tämä tarkoittaa sitä, että kukin valtio vastaa oman sosiaaliturvajärjestelmänsä rakenteesta. Tästä syystä kansalaisten saamat sosiaaliturvaetuudet vaihtelevat suuresti eri puolilla EU:ta sekä varsinaisten etuuksien että järjestelmien organisointitapojen osalta.

3.2 ETSK on erittäin huolissaan eri EU-maiden sosiaaliturvajärjestelmien hyvin erilaisesta suorituskyvystä: parhaat järjestelmät auttavat vähentämään köyhyysriskiä 60 prosenttia, tehottomimmat taas alle 15 prosenttia ja EU:n keskiarvo on 35 prosenttia <sup>(1)</sup>. Tämä ero on osaltaan syynä kansalaisten erilaisiin sosiaalisiin olosuhteisiin EU:ssa. Näin ollen on erittäin tärkeää, että EU:n jäsenvaltiot sopivat tehokkaiden ja luotettavien sosiaaliturvajärjestelmien periaatteista, kuten ETSK on kehottanut lausunnoissaan tehokkaita ja luotettavia sosiaaliturvajärjestelmiä koskevista periaatteista <sup>(2)</sup> ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista <sup>(3)</sup>. Yhteiset eurooppalaiset arvot ja talouden kehittyminen edellyttävät vähimmäistulojen, perusterveydenhuollon, asianmukaisten sosiaalipalveluiden tarjonnan ja sosiaalisen osallisuuden turvaamista kaikissa jäsenvaltioissa. Tämä voi auttaa vahvistamaan yhteisvastuuta jäsenvaltioissa ja myös vähentämään makrotalouden epätasapainoa.

3.3 Työntekijöiden vapaa liikkuvuus on yksi Euroopan unionin neljästä perusvapaudesta liikkuvuuden alalla. ETSK katsoo, että sitä tulisi edistää ja kunnioittaa nykyistä paremmin sen eri ulottuvuuksissa, sillä käytännössä vapaata liikkuvuutta ei ole, ellei liikkuvien kansalaisten ja työntekijöiden sosiaalisia oikeuksia oteta huomioon yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaisesti, kuten seuraavassa todetaan. Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen on yksi näistä ulottuvuuksista. Sen täytäntöönpano on ollut yleisesti aikojen kuluessa menestystarina, sillä miljoonista työntekijöistä, jotka ovat useiden kymmenien vuosien ajan hyötynneet sen eduista, on tullut sen parhaita "lähettiläitä".

3.4 Työntekijöiden ja kansalaisten vapaan liikkuvuuden edistämiseksi on syytä parantaa sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista, jotta työntekijöille ja kansalaisille voidaan antaa selkeämpi käsitys ja enemmän varmuutta niistä etuuksista, joihin heillä on oikeus. Tätä varten Euroopan unionilla on kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevia sääntöjä. Niiden perusteella määräytyy, minkä jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmään kansalainen tai työntekijä kuuluu. Lisäksi niiden tarkoituksena on välttää etuuksien päällekkäisyyttä rajatylittävissä tilanteissa, ja samalla ne tarjoavat turvaa toisessa maassa työskenteleville tai työtä etsiville EU:n alueella.

3.5 On syytä korostaa, että nykyiset säännöt koskevat sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista eivätkä niiden yhdenmukaistamista. EU:n säännöt sisältyvät asetukseen (EY) N:o 883/2004 ja (EY) N:o 987/2009, ja ne perustuvat seuraaviin neljään periaatteeseen:

- i) yhden maan periaate: henkilö kuuluu vain yhden jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmään kerrallaan, joten hän maksaa sosiaalivakuutusmaksuja vain yhteen maahan ja saa etuuksia vain yhdestä maasta
- ii) yhtäläisen kohtelun periaate: henkilöllä on samat oikeudet ja velvollisuudet kuin sen maan kansalaisilla, jossa hän on vakuutettuna

<sup>(1)</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751>.

<sup>(2)</sup> EUVL C 13, 15.1.2016, s. 40.

<sup>(3)</sup> EUVL C 125, 21.4.2017, s. 10.

- iii) yhteenlaskemisen periaate: etuuksia haettaessa edellytetään tapauksesta riippuen todisteita vakuutus-, työskentely- tai asumiskausista muissa jäsenvaltioissa (esimerkiksi sen osoittamiseksi, että henkilö on ollut vakuutettuna vähintään sen ajan, joka kansallisessa lainsäädännössä vaaditaan etuusoikeuden saamiseksi)
- iv) siirrettävyyden periaate: jos henkilöllä on oikeus saada etuutta yhdestä jäsenvaltiosta, hän voi saada sitä, vaikka asuisi eri jäsenvaltiossa.

3.6 Asetusten (EY) N:o 883/2004 ja (EY) N:o 987/2009 säännökset koskevat kaikkia, jotka siirtyvät toiseen jäsenvaltioon pysyvästi tai tilapäistä työskentelyä tai opiskelua varten. Tähän ryhmään kuuluvat myös ne, jotka kulkevat valtiorajan yli työssäkäynnin vuoksi. Lisäksi ne, jotka hakevat töitä toisessa jäsenvaltiossa, voivat näin tehdessään saada työttömyysetuuksia kotijäsenvaltiostaan tietyn ajan.

#### 4. Yleistä

4.1 Vuonna 2015 noin 11,3 miljoonaa EU:n 28 jäsenvaltion työikäistä (20–64-vuotiasta) kansalaista asui jossakin toisessa jäsenvaltiossa, ja heistä 8,5 miljoonaa oli työssä tai etsi töitä (sekä työssä käyvien että työtä etsivien määrä vaihtelee jäsenvaltioittain). Tämä on 3,7 prosenttia EU:n koko työikäisestä väestöstä. Lisäksi EU:ssa oli 1,3 miljoonaa rajatyöntekijää (työntekijä, joka työskentelee eri jäsenvaltiossa kuin asuu), ja lähetettyjen työntekijöiden määrä oli noin 1,92 miljoonaa. Tämä oli 0,7 prosenttia EU:n kokonaistyöllisyydestä, ja lähettämiskaudet olivat keskimäärin neljän kuukauden pituisia.

4.2 Sosiaaliturvan yhteensovittaminen edistää työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, sillä siitä on hyötyä työntekijöille ja välillisesti työnantajille sekä taloudelle laajemminkin, ja se tukee osaltaan kasvua ja kilpailukykyä. Ylivoimaisesti suurin osa EU:ssa liikkuvuutta harjoittavista kansalaisista haluaa parantaa elinolojaan ja työnäkymiään.

4.3 Työntekijän näkökulmasta tarkasteltuna oikeus työskennellä toisessa jäsenvaltiossa paitsi tarjoaa työskentelymahdollisuuksia myös helpottaa uusien taitojen kehittämistä, parantaa sopeutumiskykyä ja antaa uusia rikastuttavia työkokemuksia. Lisäksi työntekijöiden liikkuvuus auttaa paikkaamaan työvoimapulaa ja osaamisvajetta. Se myös vaikuttaa yleensä myönteisesti vastaanottavan maan julkisten palveluiden rahoitukseen ja saattaa auttaa keventämään verotaakkaa joiltain osin ja kompensoida väestön ikääntymisestä johtuvaa sosiaalivakuutusmaksujen vähenemistä.

4.4 Makrotaloudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna työvoiman liikkuvuus auttaa puuttamaan jäsenvaltioiden välisiin työttömyyseroihin ja edistää henkilöresurssien tehokkaampaa jakautumista. Tutkimusten mukaan EU:n sisäinen liikkuvuus on osaltaan myös ehkäissyt merkittävästi epävakauden pahenemista finanssikriisin ja talouden taantuman jälkimainingeissa.

4.5 Oikeudenmukaisissa olosuhteissa tapahtuva työntekijöiden liikkuvuus voi koitua hyödyksi työntekijöille, yrityksille ja koko yhteiskunnalle. Se voi tarjota kansalaisille ja työntekijöille merkittäviä mahdollisuuksia henkilökohtaiseen, taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen, ja sitä on tämän vuoksi helpotettava. Hyvin toimivat säännöt, jotka ovat oikeudenmukaisia sekä liikkuvuutta harjoittavien että muiden kannalta, ovat tärkeitä liikkuvuuden poliittista hyväksyntää ajatellen. Kaiken tämän tavoitteena olisi oltava oikeudenmukainen tasapaino kohd maiden ja kotimaiden välillä.

4.6 ETSK katsoo edellä esitetyn perusteella, että kaikkien ehdotettujen muutosten avulla olisi pyrittävä helpottamaan työnhakijoiden ja työntekijöiden liikkumista eikä rajoittamaan sitä. Sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevien sääntöjen avulla olisi komitean mielestä niin ikään helpotettava taidoiltaan erilaisten ihmisten työhönpääsyä. Muista EU-maista tulevien ja kotimaan työntekijöiden yhtäläinen kohtelu aktiivisten työmarkkinatoimenpiteiden yhteydessä on avainasemassa pyrittäessä poistamaan sosiaalisia eroja.

#### 5. Erityistä

5.1 Rajatyöntekijöitä koskevan yhteensovittamisjärjestelmän osalta ETSK panee merkille ehdotuksen siirtää vastuu työttömyysetuuksien maksamisesta viimeisimmälle työskentelyjäsenvaltiolle mutta katsoo, että vaatimus vähintään 12 kuukauden työskentelystä kyseisessä jäsenvaltiossa saattaa rajoittaa ehdotetun muutoksen myönteisiä vaikutuksia. Komitea toteaa kuitenkin, että ehdotus on myös haaste niille jäsenvaltioille, joiden vastuulle etuuksien maksaminen siirtyy.

5.2 Mitä tulee niihin kansalisiin sovellettaviin ehtoihin, joilla on oikeus siirtää pitkäaikaishoitoon liittyviä etuusia toiseen jäsenvaltioon muuttaessaan ulkomaille, ETSK katsoo, että uudet säännöt antavat kansalaisille parempaa suojaa rajatylittävissä tilanteissa. Uudet säännöt ovat erittäin merkityksellisiä väestön ikääntymisen vuoksi ja vammaisten entistä suuremman riippumattomuuden ja liikkuvuuden edistämiseksi, sillä yhä useammat pitkäaikaishoitoon liittyviä etuusia tarvitsevat kansalaiset muuttavat jäsenvaltiosta toiseen. Komitea toteaa kuitenkin, että uudet säännöt eivät luo uutta oikeutta pitkäaikaishoitoon kaikissa jäsenvaltioissa, koska asia riippuu siitä, onko vastaanottavassa maassa tällaisia palveluita tarjolla.

5.3 ETSK katsoo uusien sääntöjen helpottavan perusteettomasti maksettujen sosiaaliturvaetuuksien takaisinperintämenettelyä. Jäsenvaltiot voivat turvautua yhdenmukaiseen täytäntöönpanoasiakirjaan periessään takaisin perusteettomasti maksettuihin sosiaaliturvaetuuksiin liittyviä saatavia ja hyötyä aiempaa selkeämmistä keskinäisen rajatylittävän avunannon menettelyistä.

5.4 ETSK toteaa, että ehdotettu EU:n asetus sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun EU:n asetuksen muuttamisesta ja direktiivi työntekijöiden lähettämisestä ovat molemmat tärkeitä työvoiman liikkuvuuden kannalta. Nämä säädökset koskevat kuitenkin eri asioita. Työntekijöiden lähettämisestä annetussa direktiivissä säädetään lähetettyjen työntekijöiden työehdoista ja -oloista (mm. palkkauksesta), ja sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan asetuksen tarkoituksena taas on määrittää, mitä sosiaaliturvajärjestelmää sovelletaan. Uudessa ehdotuksessa ei muuteta sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevien EU:n sääntöjen soveltamisalaa eikä työntekijöiden lähettämisestä annettua direktiiviä. ETSK pelkääkin, että sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevan asetuksen viittaukset määritelmiin, joita ehdotetussa tarkistetussa direktiivissä työntekijöiden lähettämisestä käytetään, tulevat itse asiassa vähentämään oikeudellista selkeyttä käytännössä, vaikka niiden tarkoituksena on helpottaa kyseisten säädösten soveltamista. On oikeudellisesti kyseenalaista, että asetuksessa (joka on sitova ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa) viitataan direktiiviin (joka velvoittaa jäsenvaltioita vain saavutettavan tuloksen osalta).

5.5 ETSK toteaa, että on tarpeen huolehtia lähetettyjen työntekijöiden sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevien erityissääntöjen yhdenmukaisen soveltamisen edellytyksistä. Tämä koskee niiden tilanteiden määrittämistä, joissa A1-asiakirja on myönnettävä, ennen asiakirjan myöntämistä todennettavia tekijöitä sekä asiakirjan peruuttamista kiistämistapauksissa. Koska nämä seikat voivat olla ratkaisevan tärkeitä asetuksen (EY) N:o 883/2004 12 ja 13 artiklan käytännön soveltamisen kannalta, ETSK on huolissaan tällaisen epäselvästi määritellyn toimivallan siirtämisestä komissiolle. ETSK toivoo, että se saisi palautetta ehdotetun toimivallansiirron täytäntöönpanosta ja että uusien menettelyjen vaikutuksista esitettäisiin myöhemmin arvio, sillä työntekijöiden lähettäminen on todella arkaluonteinen kysymys. ETSK on niin ikään huolissaan siitä, millaisia yhteisvaikutuksia työntekijöiden lähettämistä koskevilla uusilla säännöillä, edellä mainituilla sosiaaliturva-asetukseen tehtävillä teknisillä muutoksilla ja jäsenvaltioiden yhä useammilla sellaisilla aloitteilla on, joilla pyritään hallitsemaan työntekijöiden tuloa muista EU-maista. Näiden eri toimien yhdessä aiheuttama monimutkaistuminen rajoittanee rajatylittävää liikkuvuutta, ja sitä olisi seurattava tiiviisti EU:n tasolla. Lisäksi on tarpeen noudattaa lähetettyjä työntekijöitä koskevia sosiaaliturvasääntöjä.

5.6 EU:ssa liikkuvuutta harjoittavan työntekijän on uusien sääntöjen mukaan työskenneltävä vastaanottavassa jäsenvaltiossa vähintään kolme kuukautta ennen kuin hän voi saada siellä oikeuden työttömyysetuuksiin. ETSK katsoo, että nykytilanteeseen verrattuna (etuusoikeuden saantiin riittää yhden päivän työskentely) tämä ehdotus rajoittaa liikkuvuutta harjoittavien työntekijöiden mahdollisuuksia saada työttömyysetuuksia vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Koska ehdotetussa asetuksessa on omaksuttu tällainen kanta, se käytännössä viivästyttää etuuksiin oikeuttavien "kausien yhteenlaskemista" (riippumatta siitä, missä asianomaisen viimeisin asuinpaikka on). Tämä saattaa yhtäältä vaikuttaa kielteisesti liikkumishalukkuuteen, mutta toisaalta se voi tehdä säännöistä oikeudenmukaisempia kohdemaiden kannalta.

5.7 Ehdotettujen uusien sääntöjen mukaan vähimmäisajanjaksoa, jonka ajaksi työnhakija voi siirtää yhdessä jäsenvaltiossa ansaitut työttömyysetuudet toiseen jäsenvaltioon, pidennetään nykyisestä kolmesta kuukaudesta vähintään kuuteen kuukauteen. Nykyisessä asetuksessa päätös ajanjakson pituudesta – kolme vai kuusi kuukautta – on jätetty sen jäsenvaltion tehtäväksi, josta etuudet siirretään muualle. ETSK pitää tätä muutosta merkinä siitä, että komissio tunnustaa, että työpaikan löytäminen nopeasti toisesta jäsenvaltiosta on vaikeaa. Komitealle on kuitenkin epäselvää, miten työttömyysetuuksien siirron keston ehdotettu pidentäminen voi käytännössä auttaa luomaan työnhakijoille työllistymismahdollisuuksia, sillä nämä riippuvat työmarkkinatilanteesta, joka vaihtelee maasta toiseen. Lisäksi ETSK epäilee, onko ehdotuksesta hyötyä aikana, jolloin työttömyys ja etenkin nuorisotyöttömyys on edelleen korkea useissa EU:n jäsenvaltioissa.

5.8 ETSK katsoo, että ehdotetut uudet säännöt eivät korjaa alun perin sellaisia jäsenvaltioita varten kaavailun yhteensovitetun sosiaaliturvajärjestelmän puutteita, joiden ostovoimapariteetti ja sosiaaliturvajärjestelmät ovat melko samanlaisia. Tehokkaammat toimet ovatkin tarpeen, jotta työttömyysetuuksien kesto, saatavien etuuksien määrää ja työttömyysetuuksien saamiseksi vaadittavaa vakuutuskausien yhteenlaskettua kesto saadaan yhtenäistettyä. Tällainen

lähentäminen auttaisi parantamaan ja helpottamaan sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista. Kysymys siitä, miten lähentäminen onnistuu, ei kuulu tähän lausuntoon vaan sitä on tarkasteltava erikseen. Ehdotetut uudet säännöt työttömyysetuuksien siirtämisestä jäsenvaltiosta toiseen merkitsevät ainakin periaatteessa julkisten työvoimapalveluiden yhteistyön tiivistämistä kaikilla tasoilla. Tarkistetun asetuksen avulla selkiytetään vastaanottavan jäsenvaltion työvoimapalvelun velvoitteita tukea työnhakijoita työhaussa ja seurata heidän toimiaan ja raportoida niistä työttömyysetuuksien maksamisesta vastaavalle jäsenvaltiolle. ETSK katsoo kuitenkin, että julkisten työvoimapalveluiden olisi tehtävä vielä enemmän auttaakseen liikkuvuutta harjoittavia työnhakijoita löytämään muuta kuin epävarmoihin työsuhteisiin perustuvaa työtä, etenkin kun otetaan huomioon, että työpaikan löytämiseen on rajoitetusti aikaa. Näin ne edistäisivät edellä tarkoitettua lähentämisen onnistumista.

5.9 ETSK panee merkille, että kun on kyse liikkuvuutta harjoittavista EU:n kansalaisista, jotka muuttavat jäsenvaltiosta toiseen (vastaanottava jäsenvaltio) eivätkä ole töissä tai etsi aktiivisesti töitä, tiettyjen sosiaaliturvaetuuksien saannin ehdoksi voidaan ehdotettujen uusien sääntöjen mukaan asettaa se, että he osoittavat, että heillä on EU:n lainsäädännön mukaan laillinen oikeus oleskella maassa, mikä edellyttää toimeentuloon tarvittavia varoja ja kattavaa sairausvakuutusta. Toisin sanoen jäsenvaltioiden on noudatettava vapaata liikkuvuutta koskevassa direktiivissä (direktiivi 2004/38/EY) asetettuja vaatimuksia. Jäsenvaltioiden olisi lisäksi otettava huomioon ne edut, joita liikkuvuutta harjoittavien kansalaisten vastaanottaminen yleensäkin tuo, sillä myös ne, jotka eivät kuulu työvoimaan eivätkä maksa sosiaaliturvamaksuja, edistävät silti loppujen lopuksi vastaanottavan maan taloutta (ja kulttuurista monimuotoisuutta) tavalla tai toisella.

5.10 Euroopan komission ehdotuksen johdanto-osan 5 b kappaleessa itse asiassa todetaan, että jäsenvaltioiden olisi varmistettava, ettei työvoiman ulkopuolella olevilta liikkuvuutta harjoittavilta EU:n kansalaisilta evätä mahdollisuutta kattavaan sairausvakuutusturvaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Tämä tarkoittaa myös sitä, että näiden kansalaisten olisi voitava suorittaa oikeasuhteisesti maksuja vastaanottavan jäsenvaltion terveydenhuoltojärjestelmään. ETSK kaippaa jäsenvaltioilta vahvempaa sitoutumista tämän mahdollisuuden helpottamiseen.

5.11 ETSK katsoo, että minkään ehdotetuissa uusissa säännöissä ei pitäisi rajoittaa Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustettuja perusoikeuksia, etenkin oikeutta ihmisarvoon (1 artikla), oikeutta sosiaaliturvaan ja toimentulo-turvaan (34 artikla) ja oikeutta terveydenhoitoon (35 artikla).

5.12 Yhteenvetona todettakoon, että ETSK myöntää, ettei tarvetta löydy tasapaino vastaanottavan ja lähettävän jäsenvaltion välillä työnhakuun liittyvissä asioissa voida jättää huomiotta, mutta päättyy kuitenkin siihen tulokseen, etteivät ehdotetut uudet säännöt välttämättä helpota työnhakijoiden liikkumista. Eurooppalaisten yhteiskuntien kaikkein haavoittuvimmat ja muita heikommassa asemassa olevat ryhmät ovat edelleen yhtä vaikeassa tilanteessa kuin tähänkin asti, eivätkä sosioekonomiset erot EU:n jäsenvaltioissa ja niiden välillä muutu nykyisestä.

Bryssel 5. heinäkuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Seuraavat toimet Euroopan kestävän tulevaisuuden varmistamiseksi – Kestävyttä edistävät EU:n toimet”**

(COM(2016) 739 final)

(2017/C 345/15)

Esittelijä: **Etele BARÁTH**

Lausuntopyyntö	Euroopan komissio, 8.12.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Komitean täysistunnon päätös	13.12.2016
Vastaava erityisjaosto	”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö”
Hyväksyminen erityisjaostossa	15.6.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	5.7.2017
Täysistunnon nro	527
Äänestystulos	124/0/7
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK on pettynyt tiedonantoon ”Seuraavat toimet Euroopan kestävän tulevaisuuden varmistamiseksi”, sillä siitä saa vaikutelman, että nykyisillä EU:n toimintapolitiikoilla katetaan ja ratkaistaan jo kaikki YK:n kestävän kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelman tärkeimmät tavoitteet ja vaatimukset. Tiedonannossa ei kehoiteta sisällyttämään EU:n toimintapolitiikkoihin Agenda 2030:n mukaista suunnanmuutosta kohti uutta kehitysmallia, joka on taloudellisesti kestävämpi, sosiaalisesti osallistavampi ja ekologisesti linkelpoisempi pitkällä aikavälillä. Kuten on todennut EU:n poliittisen strategian keskus ja myös ETSK aiemmissa lausunnoissaan <sup>(1)</sup>, suunnanmuutos on toteutettava kiireellisesti, jotta 17 kestävän kehityksen tavoitetta voidaan toteuttaa asianmukaisesti unionissa ottaen huomioon, että sosiaalinen epätasa-arvo kasvaa, työttömyysaste on korkea Euroopassa ja Euroopan talouden ympäristöjalanjälki on kestämaton.

1.2 ETSK on aina suhtautunut myönteisesti komission osoittamaan johtajuuteen laadittaessa YK:n kestävän kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelmaa. Nyt kun on aika panna 17 kestävän kehityksen tavoitetta täytäntöön, vaikuttaa siltä, että EU:sta puuttuu tällaista konkreettista johtajuutta, sillä se ei ole esittänyt kunnianhimoista etenemissuunnitelmaa kestävän kehityksen tavoitteisiin tähtävien toimien toteuttamiseksi vuoteen 2030 mennessä eikä ilmaissut haluaan tarkastella kriittisesti nykyisiä toimintapolitiikkojaan ja muuttaa niitä.

1.3 Tähän mennessä ei ole tartuttu Agenda 2030:n tarjoamaan tilaisuuteen valita Euroopalle uusi, aloitteellinen, muutoksiin kannustava ja myönteinen kehityssuunta, vaikka ETSK, Euroopan parlamentti ja monet kansalaisyhteiskunnan edustajat ovat sitä vaatineet. Tarvitaan uusi visio kestäväpohjaisemmasta ja sosiaalisesti osallistavasta Euroopasta, joka ajaa kansalaistensa etuja ja joka ei jätä ketään jälkeen, ja tulevaisuuteen suuntautunut visio, joka pohjautuu Euroopan onnistumisen taustalla oleviin arvoihin: yhteisvastuuseen ja ihmisoikeuksiin, sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen ja tasa-arvoon, demokratiaan ja osallisuuteen, yrittäjyyteen ja ympäristövastuuseen. Euroopan tulevaisuutta käsittelevässä komission valkoisessa kirjassa sen enempää kuin EU:n 60-vuotisjuhlan kunniaksi annetussa Rooman julistuksessakaan ei tunnusteta riittävän selkeästi Euroopan kestävän kehityksen merkitystä unionin kansalaisille.

<sup>(1)</sup> EPSC Strategic Notes, Sustainability Now! A European Vision for Sustainability, 20. heinäkuuta 2016; ETSK:n lausunto aiheesta ”Kestävä kehitys edistävä eurooppalainen kansalaisyhteiskuntafoorumi” (EUVL C 303, 19.8.2016, s. 73); ETSK:n lausunto aiheesta ”Kestävä kehitys: EU:n sisä- ja ulkopoliittikojen kartoitus” (EUVL C 487, 28.12.2016, s. 41).

1.4 ETSK pitää valitettavana, ettei komissio ole käynnistänyt osallistavaa prosessia, jossa laadittaisiin kokonaisvaltainen ja yhdenmukainen strategia Euroopan kestävän kehityksen varmistamiseksi vuoteen 2030 asti ja sen jälkeen. Tällainen strategia, jossa tarjotaan tarvittava pitkän aikavälin näkymä ja huolehditaan toimintalinjojen koordinoinnista ja johdonmukaisuudesta YK:n Agenda 2030:n täytäntöönpanossa, on tarpeen. Se tulisi sisällyttää vuoden 2020 jälkeiseen uuteen yhteiseen pitkän aikavälin strategiakehykseen.

1.5 ETSK on huolissaan EU:n ja jäsenvaltioiden välisen koordinoinnin puuttumisesta Agenda 2030:n täytäntöönpanossa. Edellä mainittua yleisstrategiaa tulisi käyttää yhteisenä kehityksenä toiminnan koordinoimiseksi.

1.6 ETSK suhtautuu myönteisesti komission työhön, jossa se on määrittänyt komission kymmenen painopisteen potentiaalisen panoksen Agenda 2030:n täytäntöönpanoon. ETSK korostaa kuitenkin, että EU:n toimintapolitiikkojen tarkasteleminen kestävän kehityksen tavoitteiden näkökulmasta edellyttää lisäksi, että laaditaan syvälinjainen analyysi tällä hetkellä ilmenevistä kestävän kehityksen tavoitteiden täytäntöönpanoa EU:ssa jarruttavista todellisista puutteista. Vain todellisen tilannekartoituksen pohjalta pystytään määrittämään, mihin asioihin on puututtava ensisijaisesti, ja tarkastelemaan kriittisesti EU:n nykyisten toimintapolitiikkojen tehokkuutta kestävän kehityksen tavoitteiden täytäntöönpanon näkökulmasta.

1.7 ETSK on tyytyväinen komission päätökseen perustaa kestävän kehityksen tavoitteiden täytäntöönpanoa EU:ssa käsittelevä sidosryhmäfoorumi<sup>(2)</sup>. ETSK painottaa tarvetta varmistaa, että valtioista riippumattomat sidosryhmät pystyvät osallistumaan yhteistyöhön tasa-arvoisesti institutionaalisten edustajien kanssa kyseisellä foorumilla, jotta YK:n Agenda 2030:ssa sovellettu laajasti eri sidosryhmiä osallistava lähestymistapa heijastuisi EU:n kestävän kehityksen politiikkaan. Foorumiin tulee ottaa mukaan monenlaisia valtioista riippumattomia sidosryhmiä, jotka osallistuvat kaikkiin kestävän kehityksen tavoitteiden täytäntöönpanon vaiheisiin EU:ssa uusien toiminta-aloitteiden, pitkän aikavälin strategioiden ja valistustoimien laatimisesta aina politiikan täytäntöönpanon arviointiin ja seurantaan sekä parhaiden käytänteiden vaihtoon. Foorumin tulisi myös helpottaa sidosryhmien välistä laajaa yhteistyötä ja kumppanuutta. ETSK aikoo tukea foorumin työtä nimittämällä jäsenen, joka edustaa ETSK:ta foorumissa, sekä tarjoamalla asiantuntemusta, helpottamalla yhteydenpitoa kansalaisyhteiskuntaan ja tuomalla panoksensa muulla toiminnallaan.

1.8 ETSK katsoo, että kestävän kehityksen edistämiseksi vuoden 2020 jälkeinen monivuotinen rahoituskehys olisi saatettava yhdenmukaiseksi EU:n kestävän kehityksen painopisteiden kanssa. Siinä olisi lisättävä huomattavasti omien varojen ja tulojen osuutta ja tehtävä täytäntöönpanosta tehokkaampaa ja vaikuttavampaa.

1.9 ETSK katsoo, että olisi tärkeää ottaa käyttöön yleisesti hyväksytyt ja tähän asti tarkoituksensa täyttäneet BKT-indikaattorin rinnalle myös muita indikaattoreita, joilla voidaan mitata talouskasvun lisäksi sen vaikutuksia ja tuloksia kansalaisten hyvinvoinnin ja ympäristön kannalta<sup>(3)</sup>. Tämä perustuu siihen, että halutun vuoteen 2030 ulottuvan kehitysprosessin onnistuminen voidaan taata vain luomalla edellytykset monimutkaisille sosiaalisille ja ympäristöön liittyville muutoksille ja seuraamalla niitä.

## 2. Johdanto

2.1 Maailman johtajat sopivat vuonna 2015 annetussa YK:n kestävän kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelmassa ennennäkemättömän laajoista toimista köyhyyden poistamiseksi, maapallon suojelemiseksi, ihmisoikeuksien turvaamiseksi ja hyvinvoinnin takaamiseksi kaikille. Vuodelle 2030 asetetut 17 kestävän kehityksen tavoitetta edellyttävät perinpohjaisia muutoksia kaikissa maissa, niin kehittyneissä kuin kehitysmaissakin.

2.2 ETSK esitti vuonna 2016 useiden konferenssien tulosten pohjalta suosituksensa Agenda 2030:n täytäntöönpanosta EU:ssa antamalla asiasta kolme lausuntoa<sup>(4)</sup>.

<sup>(2)</sup> C(2017) 2941 final.

<sup>(3)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta "Uusia toimenpiteitä kehityspainotteista täytäntöönpanoa ja hallintotapaa varten – Euroopan rakenne- ja investointirahastojen arviointi ja siihen perustuvia suosituksia" (EUVL C 487, 28.12.2016, s. 1); ks. myös OECD, *Measuring wellbeing and progress: Well-being Research*, <http://www.oecd.org/statistics/measuring-well-being-and-progress.htm>

<sup>(4)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta "Kestävää kehitystä edistävä eurooppalainen kansalaisyhteiskuntafoorumi" (EUVL C 303, 19.8.2016, s. 73); ETSK:n lausunto aiheesta "Kestävä kehitys: EU:n sisä- ja ulkopoliittikkojen kartoitus" (EUVL C 487, 28.12.2016, s. 41); ETSK:n lausunto aiheesta "Kestävän kehityksen toimintaohjelma 2030 – kestävän kehityksen maailmanlaajuiseen edistämiseen sitoutunut Euroopan unioni" (EUVL C 34, 2.2.2017, s. 58).



2.3 Komissio esittää tiedonannossaan ”Seuraavat toimet Euroopan kestävästä tulevaisuudesta varmistamiseksi”<sup>(5)</sup> lähestymistapansa Agenda 2030:n täytäntöönpanoon EU:n sisä- ja ulkopoliittikan osana. Tiedonannon yhteydessä annettiin useita muita asiakirjoja, erityisesti tiedonanto uudesta kehityspoliittikkaa koskevasta eurooppalaisesta konsensuksesta ja tiedonanto uudistetusta kumppanuudesta AKT-maiden kanssa. ETSK on esittänyt yksityiskohtaiset näkemyksensä näistä tiedonannoista erillisissä lausunnoissa<sup>(6)</sup>.

### 3. Yleistä

3.1 Tiedonannon johdannon mukaan EU on täysin sitoutunut Agenda 2030 -toimintaohjelman täytäntöönpanoon edelläkävijänä<sup>(7)</sup>.

3.2 Komissio ei kuitenkaan ole noussut haasteen tasalle ja näyttänyt mallia johtajuudesta, sillä se ei ole esittänyt kunnianhimoista etenemissuunnitelmaa kestävästä kehityksen tavoitteiden panemiseksi täytäntöön.

3.3 Tiedonannolla ei täydetä komission vuoden 2016 työohjelmassa asetettua tavoitetta esittää uusi lähestymistapa, jolla pyritään varmistamaan Euroopan talouskehitys ja sosiaalinen ja ekologinen kestävyys vuoden 2020 jälkeisenä aikana ja toteuttamaan kestävästä kehityksen tavoitteet yhdenmukaisesti EU:n sisä- ja ulkopoliittikassa.

3.4 Tiedonannon mukaan EU:n vastaus Agenda 2030 -toimintaohjelmaan muodostuu kahdesta toimintalinjasta: kestävästä kehityksen tavoitteet sisällytetään täysin EU:n poliittisiin puitteisiin ja käynnistetään pohdinta kestävästä kehityksen tavoitteiden täytäntöönpanosta pitkällä aikavälillä vuoden 2020 jälkeen.

3.5 ETSK panee merkille tiedonantoa pohjustaneet komission ponnistelut luoda yhteys kestävästä kehityksen tavoitteiden sekä EU:n nykyisten toimintapolitiikkajen ja komission työskentelyn kymmenen painopisteen välille. Tiedonannossa keskitytään kuitenkin liiaksi EU:n nykyisiin toimintalinjauksiin. Komissio ei katso, että Agenda 2030 edellyttäisi EU:n toimintapolitiikkajen kriittistä tarkastelua ja muuttamista. Tiedonannossa ei oteta huomioon suunnanmuutosta, jota kestävästä kehityksen tavoitteet edellyttävät<sup>(8)</sup>: ne edellyttävät uutta kehityksen mallia, joka on taloudellisesti kestäväpohjaisempi, sosiaalisesti osallistavampi ja ekologisesti elinkelpoisempi pitkällä aikavälillä ja joka varmistaa, että maapallomme luonnonvarat jaetaan oikeudenmukaisesti maailman väkiluvun kasvaessa<sup>(9)</sup>.

3.6 Tähän mennessä komissio sen enempiä kuin neuvostokaan ei ole hyödyntänyt Agenda 2030 -toimintaohjelmaa tilaisuutena valita uusi, aloitteellinen, muutoksiin kannustava ja myönteinen suunta Euroopalle ja luoda uusi visio kestäväpohjaisemmasta ja sosiaalisesti osallistavasta Euroopasta, joka ajaa kansalaistensa etuja ja joka ei jätä ketään jälkeen, vaikka ETSK, Euroopan parlamentti<sup>(10)</sup> ja monet kansalaisyhteiskunnan edustajat<sup>(11)</sup> ovat sitä vaatineet. Euroopan kestävästä kehityksen merkitystä Euroopan kansalaisille ja tarvetta yhdentyneelle Euroopalle tämän toteuttamiseksi ei tunnusteta riittävän selkeästi Euroopan tulevaisuutta käsittelevässä komission valkoisessa kirjassa eikä 27 jäsenvaltion, komission, Eurooppa-neuvoston ja Euroopan parlamentin EU:n 60-vuotisjuhlan kunniaksi antamassa Rooman julistuksessa.

3.7 Tiedonannossa ei myöskään luoda kipeästi kaivattua kehystä Agenda 2030:n tuleville täytäntöönpanotoimille. Komissio ei ainakaan vielä suunnittele osallistavan prosessin käynnistämistä kokonaisvaltaisen ja yhdenmukaisen strategian luomiseksi Euroopan kestävästä kehityksen varmistamiseksi vuoteen 2030 mennessä ja sen jälkeen, kuten ETSK on vaatinut<sup>(12)</sup>. Tällä hetkellä Euroopan strategiset puitteet ulottuvat vuoteen 2020. Tätä ei voida hyväksyä, eikä syynä ole vain YK:n agendan ulottuminen vuoteen 2030 tai Pariisin ilmastopöytäkirjan vieläkin pidemmälle ulottuva määräaika, vaan myös talouden ja yhteiskunnan modernisointiprosessien hitaus. Vuoden 2020 jälkeiselle ajalle olisi laadittava yksi yhteinen

<sup>(5)</sup> COM(2016) 739 final.

<sup>(6)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta ”Kestävästä kehityksen toimintaohjelma 2030 – Kestävästä kehityksen maailmanlaajuiseen edistämiseen sitoutunut Euroopan unioni” (EUVL C 34, 2.2.2017, s. 58).

<sup>(7)</sup> COM(2016) 739 final, s. 3.

<sup>(8)</sup> ”We need to turn around our economies”, komission varapuheenjohtajan Frans Timmermansin puhe YK:n huippukokouksessa 27. syyskuuta 2015.

<sup>(9)</sup> EUVL C 487, 28.12.2016, s. 41, kohta 3.4.

<sup>(10)</sup> Päättölauselma, annettu 12. toukokuuta 2016 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0224+0+DOC+XML+V0//FI>

<sup>(11)</sup> Eurooppalaisten kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja ammattiliittojen yhteinen vetoamus Euroopan johtajille, 21. maaliskuuta 2017, *The Europe we want*, [https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2017/03/EuropeWeWant\\_Statement\\_English\\_201703.pdf?1855fc](https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2017/03/EuropeWeWant_Statement_English_201703.pdf?1855fc); Solidar-järjestön julkilausuma *Our Common Future*, <http://www.solidar.org/en/news/statement-our-common-european-future>

<sup>(12)</sup> EUVL C 487, 28.12.2016, s. 41, kohta 1.5.

kokonaisvaltainen strategia, joka pohjautuu Euroopan komission työn kymmeneen painopisteeseen, Eurooppa 2020 -strategiaan ja sen seitsemään lippulaivahankkeeseen sekä EU:n koheesiopolitiikan yhteentoista temaattiseen tavoitteeseen ja johon sisällytetään vuoden 2020 jälkeinen monivuotinen rahoituskehys.

3.8 Komissio ei ole omaksunut täysin Agenda 2030:n mukaista sidosryhmämallia. Toisin kuin Agenda 2030:n hyväksymiseen johtaneissa prosesseissa komissio ei ole tähän mennessä soveltanut kovin avointa tai osallistavaa lähestymistapaa.

#### 4. Erityistä

##### 4.1 *Kestävän kehityksen tavoitteita edistävien EU:n politiikkojen kartoittaminen (tiedonannon luku 2.1)*

4.1.1 Kartoittaminen näyttää olevan vain paperityötä: kyseessä on kokoelma EU:n poliittisia linjauksia, jotka tavalla tai toisella liittyvät 17:ään kestävän kehityksen tavoitteeseen. Kartoituksessa ei oteta riittävällä tavalla huomioon Euroopan todellista tilannetta. Se ei riitä perusteluksi komission johtopäätökselle, että EU:n toimilla vastataan kaikkiin 17:ään kestävän kehityksen tavoitteeseen, sillä ei ole arvioitu, ovatko toimintapolitiikat aidosti tehokkaita tai heikentävätkö niitä muut niiden kanssa ristiriitaiset toimenpiteet. Esimerkiksi Eurooppa 2020 -strategia mainitaan vastauksena köyhyyden ja eriarvoisuuden poistamiseen liittyviin tavoitteisiin, mutta sitä ei mainita, että asiaan liittyviä Eurooppa 2020 -strategian yleistavoitteita ei tulla saavuttamaan.

4.1.2 Tästä syystä EU:n toimintapolitiikkojen kartoittamista on täydennettävä yksityiskohtaisella analyysillä puutteista, jotta pystytään arvioimaan, miten EU todella sijoittuu kestävän kehityksen tavoitteiden täytäntöönpanoon nähden<sup>(13)</sup>. Euroopan poliittiset päättäjät pystyvät määrittämään oikeat painopisteet tavoitteiden saavuttamiseksi vain, jos tehdään todellinen tilannekatsaus. Komission päätelmät kartoituksesta eivät ole uskottavia eivätkä perustu tosiseikkoihin.

4.1.3 Eurostat julkaisi tiedonannon yhteydessä alustavan tilastokatsauksen EU:n jäsenvaltioiden nykytilanteesta kestävän kehityksen tavoitteisiin nähden<sup>(14)</sup>. Komissio ei ole kuitenkaan pyrkinyt millään tavalla luomaan tarvittavaa yhteyttä kartoituksen, tilastotietojen ja kestävän kehityksen tavoitteiden edellyttämien poliittisten painopisteiden määrittämisen välille.

4.1.4 ETSK toivoo, että kattavan seurantakehyksen käyttöönotto kestävän kehityksen tavoitteiden täytäntöönpanon seuraamiseksi EU:ssa mahdollistaa EU:n suurimpien Agenda 2030 -toimintaohjelmaan liittyvien puutteiden ja haasteiden määrittämisen todellisuutta paremmin vastaavan lähestymistavan pohjalta.

4.1.5 Kuten ETSK on jo aiemmin todennut, EU:lla on eniten tekemistä ympäristöjalanjäljen pienentämisessä ja sosiaalisesti osallistavamman Euroopan luomisessa seuraavien kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi: tavoite 12 (kestävät kulutus- ja tuotantotavat), tavoite 13 (ilmastoteot), tavoitteet 14 ja 15 (ekosysteemien vaaliminen), tavoite 2 (kestäväpohjainen maatalous), tavoite 9 (investoiminen infrastruktuuriin ja innovointiin), tavoite 10 (eriarvoisuuden vähentäminen), tavoite 8 (ihmisarvoinen työ ja työllisyys), tavoite 1 (köyhyyden vähentäminen), tavoite 5 (sukupuolten tasa-arvo) ja tavoite 4 (koulutus)<sup>(15)</sup>.

##### 4.2 *Komission kymmenen painopisteen panos Agenda 2030 -toimintaohjelmaan (tiedonannon luku 2.2)*

4.2.1 Tiedonannossa osoitetaan, miten komission työskentelyn kymmenen painopistettä voivat edistää kestävän kehityksen tavoitteiden täytäntöönpanoa. Komission tulisi kuitenkin myös uskaltaa tarkistaa/muokata työskentelynsä painopisteitä tarvittaessa, jotta se voisi hyödyntää mahdollisia synergiavaikutuksia kestävän kehityksen tavoitteiden täytäntöönpanotyön kanssa.

4.2.2 ETSK katsoo, että olisi kiinnitettävä enemmän huomiota kestävän kehityksen kulttuuriseen ulottuvuuteen ja viestinnän merkitykseen Agenda 2030:n tekemisessä tunnetuksi.

<sup>(13)</sup> EUVL C 487, 28.12.2016, s. 41, kohta 1.7.

<sup>(14)</sup> Eurostat, *Sustainable Development in the European Union*, 2016.

<sup>(15)</sup> EUVL C 487, 28.12.2016, s. 41, kohta 4.1.

### 4.3 Hallintotapa (tiedonannon luku 3.1)

4.3.1 ETSK kehottaa ottamaan käyttöön Agenda 2030:n pitkän aikavälin täytäntöönpanostrategian rinnalle hallinnointi- ja koordinoitikehyksen, jolla varmistetaan johdonmukaisuus keskitettyjen ja hajautettujen toimenpiteiden välillä, sekä ottamaan järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan mukaan toimintaan valtio- ja aluetasolla.

4.3.2 EU-ohjausjaksoa tulisi kehittää vertikaaliseksi, monitasoiseksi koordinoitivalineeksi, jota sovelletaan kestävän kehityksen tavoitteiden täytäntöönpanoon jäsenvaltioissa<sup>(16)</sup>. Valitettavasti komissio ei tiedonannossaan hyödynnä mahdollisuutta kehittää EU-ohjausjaksoa tähän suuntaan.

4.3.3 ETSK katsoo, että vaikka kestävä kehitys on vuodesta 2010 sisällynyt osana Eurooppa 2020 -strategiaan, johdonmukaisuutta taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristöön liittyvien tavoitteiden välillä ei ole saavutettu. Mekanismeja, joilla varmistetaan johdonmukaisuus kestävää kehitystä edistävissä toiminna, on vahvistettava.

4.3.4 ETSK on tyytyväinen komission uuden rakenteen yhdenmetympään lähestymistapaan ja ensimmäisen varapuheenjohtajan koordinoitirooliin kestävän kehityksen tavoitteiden täytäntöönpanotyön edistämiseksi. Komission sisäiset koordinoitijaksot tarvitsevat kuitenkin riittävästi resursseja, jotta ne voivat viedä näitä prosesseja eteenpäin riittävän tarmokkaasti.

4.3.5 EU:n johtajien tulee tarttua tilaisuuteen parantaa hallintotapaa sekä vahvistaa hallinnointia, ymmärtää vuorovaikutusta edistävän monialaisen koordinoitimenetelmän tärkeys ja mahdollisesti siirtää valmisteluvaiheessa valvonta yhteiskunnallis-taloudellisille toimijoille, jotta ”osallisuus” toteutuisi paremmin käytännössä. Näin saadaan valjastettua tehokkaat piilevät voimat täytäntöönpanoprosessin käyttöön.

4.3.6 Komission tiedonannossa ei valitettavasti käsitellä kysymystä siitä, miten prosessi tulisi määrittää ja miten sitä voitaisiin parantaa.

### 4.4 Rahoitus (tiedonannon luku 3.2)

4.4.1 Vuoden 2020 jälkeisen monivuotisen rahoituskehityksen laatimisvaihe täytyy hyödyntää tilaisuutena sovittaa yhteen EU:n varainkäyttö ja kestävän kehityksen painopisteiden täytäntöönpano EU:ssa.

4.4.2 ETSK on samaa mieltä siitä, että EU:n tulisi kehittää edelleen rahoitustukijärjestelmäänsä, jolla parannetaan taloudellista suorituskykyä alueellisella ja paikallisella tasolla ja ajetaan yhteistä etua, ottaen samalla huomioon kestävän kehityksen tarpeet. Taloudellisen hyvinvoinnin tulisi olla kestävän kehityksen tavoitteiden taloudellisena perustana, mutta olisi asetettava säännöt, joilla varmistetaan sosiaalisten ja ympäristöön liittyvien tavoitteiden saavuttaminen. ETSK katsoo, että Euroopan verojärjestelmän uudistaminen voisi tukea budjettivarojen korottamista ja kannustaa Agenda 2030:n parempaan täytäntöönpanoon.

4.4.3 Komissio korostaa erityisesti kestäväan rahoitukseen liittyviä kysymyksiä. ETSK pitää erityisen tärkeänä tarvetta luoda oikeanlaiset puite-edellytykset yksityisille ja julkisille sijoittajille, jotta saataisiin massiivisia pitkän aikavälin investointeja infrastruktuurin uudenaikaistamiseen ja innovointiin, sillä ne ovat tarpeen kestäväpohjaisempaan talouteen siirtymisen helpottamiseksi<sup>(17)</sup>.

### 4.5 Edistyksen mittaaminen (tiedonannon luku 3.3)

4.5.1 ETSK suhtautuu myönteisesti komission aikomukseen mitata järjestelmällisesti ja yksityiskohtaisesti kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamista EU:ssa käyttäen mallina erilaisia komissiossa, virastoissa, Euroopan ulkosuhdehallinnossa ja jäsenvaltioissa käynnissä olevia seurantaprosesseja. Tarkempia tietoja ei kuitenkaan anneta siitä, millainen seurantajärjestelmästä tulee.

4.5.2 ETSK on tyytyväinen ESTAT-pääosaston työhön indikaattorien asettamiseksi kestävän kehityksen tavoitteiden täytäntöönpanon seuraamiseksi EU:ssa. ETSK korostaa, että seuranta koskevilla päätöksillä ja erityisesti indikaattorien suunnittelulla on merkittäviä poliittisia vaikutuksia. Indikaattorien jatkuvasta kehittämisestä on siksi keskusteltava, ja kansalaisyhteiskuntaa on kuultava avoimesti.

<sup>(16)</sup> EUVL C 487, 28.12.2016, s. 41, kohta 1.11; (ETSK:n lausunto aiheesta ”Vuotuinen kasvuselvytyk 2017” (EUVL C 173, 31.5.2017, s. 73)).

<sup>(17)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta ”Kestävä kehitys: EU:n sisä- ja ulkopolitiikkojen kartoitus” (EUVL C 487, 28.12.2016, s. 41); ks. myös ETSK:n lausunto aiheesta ”Euroopan talouden pitkäaikainen rahoitus” (EUVL C 327, 12.11.2013, s. 11); ks. myös *The Green Book*, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/220541/green\\_book\\_complete.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf)

4.5.3 ETSK odottaa, että kun ESTAT on julkaissut kestävän kehityksen tavoitteita käsittelevän säännöllisen seurantakertomuksen ja kun kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla on ollut riittävästi aikaa konsultoida viiteryhmiään, järjestetään sidosryhmäfoorumien kautta vuoropuhelu, jossa käsitellään seurantaprosessin tuloksia ja tarvittavia poliittisten linjausten tarkistamistoimenpiteitä.

4.5.4 Useat ETSK:n selvitykset ovat osoittaneet, että on tärkeää ottaa käyttöön yleisesti hyväksytyt ja tähän asti tarkoituksensa täyttäneet BKT-indikaattorin rinnalle toinen indikaattori, jonka avulla voidaan mitata talouskasvun lisäksi sen vaikutuksia ja tuloksia (bruttokansantulos). Halutun vuoteen 2030 ulottuvan kehitysprosessin seurannan tulee perustua monipuolisiin taloudellisiin, sosiaalisiin ja ympäristöön liittyviin indikaattoreihin <sup>(18)</sup>.

4.5.5 Seurantakehityksen tulisi myös olla kytköksissä EU-ohjaukseseen.

4.5.6 YK:n Agenda 2030:ssa edellytetään, että hallitukset laativat kehityksen seuranta- ja tarkistamista varten eli ottavat käyttöön välineitä, jotka kattavat koko poliittisen syklin: strategian laatimisen, täytäntöönpanon, seurannan ja tarkistamisen. Tiedonannossa ei oteta huomioon tarkistamisvaihetta. Se voi johtua siitä, että kokonaisvaltaista strategiaa ja kestävän kehityksen tavoitteiden toteuttamiseen tähtäävää toimintasuunnitelmaa, joita voitaisiin tarkistaa säännöllisesti, ei ole.

#### 4.6 **Jaettu vastuu ja eri sidosryhmien laajaan osallisuuteen pyrkivä lähestymistapa**

4.6.1 Kestävän kehityksen tavoitteet ovat aihe, joka koskettaa lukuisia sidosryhmiä. Ne voidaan toteuttaa käytännössä vain, jos kansalaisyhteiskunta, yritykset, ammattiliitot, paikallisyhteisöt ja muut sidosryhmät osallistuvat aktiivisesti ja sitoutuvat tavoitteisiin. Tarvitaan osallistavia hallinnointimekanismeja, joilla varmistetaan sidosryhmien osallistuminen kaikilla tasoilla paikallisesta ja valtakunnallisesta tasosta Euroopan ja YK:n tasoille. Kestävän kehityksen tavoitteet edellyttävät toimielinten ja sidosryhmien yhteistyötä yhdenmukaisesti eri alojen välillä.

4.6.2 Komissio on päättänyt äskettäin perustaa kestävän kehityksen tavoitteiden täytäntöönpanoa EU:ssa käsittelevän sidosryhmäfoorumien <sup>(19)</sup>. ETSK suhtautuu myönteisesti tähän uuteen hankkeeseen ja tarjoaa apuaan foorumin onnistumisen tueksi.

4.6.3 ETSK on kuitenkin pettynyt siihen, ettei komissio tiedonannossaan vastaa ETSK:n ehdotukseen perustaa kestävää kehitystä käsittelevä foorumi yhdessä Euroopan komission kanssa tai sen suosituksiin foorumin toteuttamistavoista <sup>(20)</sup>, vaikka suositukset perustuivat tuloksiin, joita saatiin ehdotetun foorumin esittelytilaisuuksissa konferensseissa, neuvoston työryhmissä, komissiossa ja sidosryhmäkuulemisissa, joihin osallistuneet ilmaisivat kannattavansa foorumia.

4.7 ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että komissio on sidosryhmäfoorumien perustamista koskevassa päätöksessään laajentanut foorumin tehtäviä kestävän kehityksen tavoitteiden täytäntöönpanon seurannan parhaiden käytänteiden vaihdon alalla ja lisännyt kansalaisyhteiskunnan edustajille neuvoa-antavan roolin pohdintatyössä, jossa käsitellään kestävän kehityksen tavoitteiden pitkän aikavälin täytäntöönpanoa, sekä roolin täytäntöönpanotoimenpiteiden seurannassa ja tarkistamisessa. Foorumin tulisi myös helpottaa sidosryhmien välistä laajaa yhteistyötä ja kumppanuutta. ETSK uskoo, että tällaisille osallistaville foorumeille tulee antaa ratkaiseva rooli uudenaikaisessa eurooppalaisessa hallintotavassa, jolle tulisi olla ominaista yhteinen sitoutuminen.

Bryssel 5. heinäkuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

<sup>(18)</sup> Ks. lisätietoja: *genuine progress indicator (GPI)*, *Happy Planet* -indeksi, *jalanjälki-indeksi* jne.

<sup>(19)</sup> C(2017) 2941 final.

<sup>(20)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta "Kestävää kehitystä edistävä eurooppalainen kansalaisyhteiskuntafoorumi" (EUVL C 303, 19.8.2016, s. 73).

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto – Ekologista suunnittelua koskeva työsuunnitelma vuosiksi 2016–2019”**

(COM(2016) 773 final)

(2017/C 345/16)

Esittelijä: **Cillian LOHAN**

Lausuntopyyntö	komissio, 27.1.2017
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Työvaliokunnan päätös	13.12.2016
Vastaava erityisjaosto:	”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö”
Hyväksyminen erityisjaostossa	15.6.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	5.7.2017
Täysistunnon nro	527
Äänestystulos	130/0/1
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

**1. Päätelmät ja suositukset**

1.1 Vuosiksi 2016–2019 laaditun ekologista suunnittelua koskevan työsuunnitelman soveltamisala on liian kapea, jotta sillä pystyttäisiin saamaan aikaan kattava käyttäytymisen muutos tavaroiden ja palvelujen koko toimitusketjuissa vauhdilla, joka olisi kiertotaloutta koskevan toimintasuunnitelman tavoitteen mukainen.

1.2 Tavaroiden ja palvelujen ekologisessa suunnittelussa on mentävä pelkkiä energianäkökohtia pidemmälle. Kyseiset näkökohdat ovat tärkeitä, mutta niiden lisäksi on keskityttävä tuotteiden koko elinkaareen, muun muassa niiden kestävyteen, huollon ja korjauksen helppouteen, jako- ja digitalisointimahdollisuuksiin, uudelleenkäyttöön, päivitettävyyteen, kierrätettävyyteen ja siihen, miten paljon niitä käytön jälkeen tosiasiaassa hyödynnetään markkinoille tulevien tuotteiden vaihtoehtoisina materiaaleina.

1.3 Ekologiseen suunnitteluun on otettava mukaan kiertotalouden periaatteet digitalisoinnin, jakamisen ja toiminnallisen talouden muodossa, jotta uuden talousmallin toteuttamiseen tähtäävät eri strategiat voidaan yhdenmukaistaa.

1.4 Tuotteen rakenneosien pitäisi olla helposti kerättävissä uudelleenkäyttöä ja/tai uudelleentalmistusta varten, mikä auttaisi edistämään vahvojen uusioraaka-ainemarkkinoiden luumista.

1.5 Merkintävaatimuksilla voidaan parantaa ekologisen suunnittelun strategioita ja auttaa kuluttajia tekemään päätöksiä, mikä puolestaan auttaa edistämään käyttäytymisen muutosta. Merkintöjen olisi sisällettävä tuotteen ja/tai sen keskeisten rakenneosien oletettu käyttöikä.

1.6 ETSK toistaa tukevensa laajennettua tuottajanvastuuta välineenä, jolla voidaan edistää siirtymistä kiertotalouden liiketoimintamalleihin, ja korostaa, että myös tällä voi olla tärkeä tehtävä ekologisen suunnittelun edistämisessä.

**2. Taustaa**

2.1 Vuodet 2016–2019 kattavalla ekologista suunnittelua koskevalla työsuunnitelmalla tuetaan kiertotaloutta koskevaa komission uutta aloitetta. Yleisenä tavoitteena on edistää siirtymistä kiertotalousmalliin, jossa otetaan huomioon tuotteiden ja niiden materiaalien koko elinkaari.

2.2 Työsuunnitelma on jatkoa vuosien 2009–2011 ja 2012–2014 ekosuunnittelua koskeville aikaisemmille työsuunnitelmille. Sen oikeudellisenä perustana ovat sekä ekologista suunnittelua koskeva puitedirektiivi 2009/125/EY että energiamerkintää koskeva puitedirektiivi 2010/30/EY. Ekologista suunnittelua koskevan direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa säädetään säännöllisistä työsuunnitelmista.

2.3 Työsuunnitelma on tarkoitettu keinoksi, jolla voidaan vahvistaa EU:n kilpailukykyä, edistää talouskasvua ja luoda entistä enemmän työpaikkoja.

2.4 On ollut jonkin verran odotuksia siitä, että ekosuunnitteludirektiivin uudelleentarkastelut tai työsuunnitelman päivittämiset laajentaisivat aikaisempien ekologista suunnittelua koskevien aloitteiden soveltamisalaa.

### 3. Ekologista suunnittelua koskeva työsuunnitelma vuosiksi 2016–2019 – yleiskatsaus

3.1 Ekologista suunnittelua ja energiamerkintöjä koskevalla lainsäädäntökehyksellä katsotaan olevan kaksi tarkoitusta<sup>(1)</sup>. Ensinnäkin sillä pyritään varmistamaan, että ekologisen suunnittelun avulla markkinoille saatetaan yhä tehokkaampia tuotteita. Toiseksi siinä keskitytään vahvistamaan kuluttajien mahdollisuuksia valita kaikkein tehokkaimpia tuotteita energiamerkintöjen perusteella ja kannustetaan heitä siihen.

3.2 Nykyisessä työsuunnitelmassa esitetään hyväksytyt täytäntöönpanotoimenpiteet, muun muassa 28 ekologista suunnittelua koskevaa asetusta, 16 energiamerkintöjä koskevaa delegoitua asetusta ja kolme tunnustettua vapaaehtoista sopimusta.

3.3 Muita toimia ovat muun muassa ilmalämmitys- ja jäähdystustuotteisiin liittyvä ekosuunnittelutoimenpide, joka toteutetaan asetuksena, ja monet asetuksiin tehtävät tarkistukset, joilla parannetaan tuotteiden testausta ja vähennetään huijausmahdollisuutta. Nämä ovat työsuunnitelmaa täydentäviä aloitteita, joihin viitataan työsuunnitelmassa mutta jotka eivät varsinaisesti sisälly siihen.

3.4 Nykyisten ja käynnissä olevien toimien arvioinnissa ja esittelyssä keskitytään energiamerkintään ja ekologisen suunnittelun edellytysten toteutumiseen vain suorituskyvyn tehokkuuden osalta.

3.5 Voimassa olevan lainsäädännön tai uudelleentarkastelujen keskipisteessä olevien tuoteryhmien luetteloon on lisätty uusia tuoteryhmiä. Näitä ovat:

- rakennusten automaatio- ja valvontajärjestelmät
- sähkökattilat
- käsienvaivaimislaitteet
- hissit
- aurinkopaneelit ja vaihtosuuntaajat
- kylmäkuljetuskontit
- korkeapainepesurit.

### 4. Ekologisen suunnittelun periaatteet

4.1 Ekologisella suunnittelulla voidaan auttaa murtamaan talouskasvun yhteys resurssien kuluttamiseen vähentämällä materiaalien ja energian käyttöä, lisäämällä kierrätystä ja vähentämällä jätteen tuotantoa<sup>(2)</sup>. Kiertotalousmallin vahvuus on siinä, että siinä yhdistyvät taloudellisen vaurauden, sosiaalisten etujen ja ympäristöhyötyjen luominen. Ekosuunnittelu voi olla merkittävä tekijä sosiaalisen kestävyuden edistämiseksi.

4.2 Ekologisesta suunnittelusta annettua direktiiviä on käytetty parantamaan tuotteiden energiatehokkuutta, mutta sitä voitaisiin käyttää aiempaa enemmän myös vauhdittamaan kiertotalouden mukaista tuotesuunnittelua esimerkiksi sulkemalla pois suunnittelustrategiat, jotka haittaavat viallisten osien korjausta tai vaihtamista<sup>(3)</sup>.

4.3 Ekologisessa suunnittelussa toteutetaan tuotteen ja palvelun yhdistäviä järjestelmiä (tuote–palvelu-järjestelmät) ja valmistetaan tuotteita aiempaa vähemmällä resursseilla käyttämällä kierrätettyjä ja uusiutuvia resursseja ja välttämällä vaarallisia materiaaleja. Tuotteissa myös käytetään kestävämpiä osia, joita on helppo huoltaa, korjata, parannella ja kierrättää. Tässä voidaan erottaa kaksi lähestymistapaa: olemassa oleviin tuotteisiin asteittain tehtäviin parannuksiin

<sup>(1)</sup> EUVL C 82, 3.3.2016, s. 6.

<sup>(2)</sup> Ellen MacArthur Foundation, *Towards the circular economy: Opportunities for the consumer goods sector*, 2013. Asiakirja on saatavilla osoitteessa [https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/publications/TCE\\_Report-2013.pdf](https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/publications/TCE_Report-2013.pdf)

<sup>(3)</sup> Euroopan ympäristökeskus, *Environmental indicator report 2014: Environmental impacts of production-consumption systems in Europe*, 2014. Asiakirja on saatavilla osoitteessa <https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-indicator-report-2014>

perustuva tuotteen uudelleensuunnittelu sekä uudenlainen tuotesuunnittelu, jossa pyritään kehittämään uusia resurssitehokkaita tuotteita, joita voidaan korjata, parantaa ja kierrättää <sup>(4)</sup>. Ekologisesta suunnittelusta annetun direktiivin täytäntöönpano on tähän asti tukenut enimmäkseen ensiksi mainittua asteittaista lähestymistapaa, mutta sen tulisi nyt tehostaa toisen lähestymistavan soveltamista yhdistettynä asianmukaisen tarkistetun merkinnän kehittämiseen ja tukeutuen eurooppalaisten standardointiorganisaatioiden näitä aloja koskevaan käynnissä olevaan toimintaan.

4.4 Kiertotalouden mukaisen suunnittelun keskeisenä ajatuksena on se, että tuotteesta voi tulla palvelu, kun painotusta siirretään omistamisesta käyttämiseen ja tuotteen myynnistä suorituskykyyn perustuvaan sopimuksentekoon, esimerkiksi tuote–palvelu-järjestelmät ja palvelutasosopimukset.

4.5 Todettakoon, että maatalous- ja elintarviketuotantoalalla kestävä elintarviketuotanto, muun muassa erityisesti luonnonmukainen tuotanto, on esimerkki sekä kiertoajattelusta että ekologisesta suunnittelusta.

4.6 Äskettäin käynnistetty ETSK:n ja Euroopan komission yhteinen aloite Euroopan kiertotalouden sidosryhmäfoorumin perustamiseksi voi helpottaa alan parhaiden käytäntöjen kartoittamista ja ekosuunnitteluun siirtymistä haittaavien toimintapolitiittisten esteiden tunnistamista.

## 5. Puutteet ja laiminlyönnit

### 5.1 Yhdennetty lähestymistapa

5.1.1 Tavaroiden ja palvelujen ekologisessa suunnittelussa on mentävä pelkkiä energianäkökohtia pidemmälle. Kyseiset näkökohdat ovat tärkeitä, mutta niiden lisäksi on keskityttävä tuotteiden koko elinkaareen, muun muassa niiden kestävyys, huollon ja korjauksen helppouteen, jako- ja digitalisointimahdollisuuksiin, uudelleenkäyttöön, päivitetävyyteen, kierrätettävyyteen ja siihen, miten paljon niitä käytön jälkeen tosiasiaassa hyödynnetään markkinoille tulevien tuotteiden vaihtoehtoisina materiaaleina. Ekologisen suunnittelun on oltava osa yhdennettyä lähestymistapaa, jossa otetaan huomioon sekä tuotteiden energiatehokkuus että suorituskyky yhdessä ja yhdenvertaisesti resurssien ja materiaalien käyttöä koskevan tehokkuuden ja suorituskyvyn kanssa.

5.1.2 Nykyisessä työsuunnitelmassa tunnustetaan ensisijaisesti energiatehokkuuteen keskittymisen aiheuttamat rajoitukset. Kokonaisvaltaisemman ekologisen suunnittelun strategian tarve on ilmeinen sekä johdonmukaisuuden että selkeyden vuoksi. Itse ekosuunnitteludirektiivi ei koske pelkästään energiaan liittyvien tuotteiden energiatehokkuutta, vaan siinä käsitellään myös laajemmin kyseisten tuotteiden sisältämiä materiaaleja sekä resurssitehottomuuden laajempaa vaikutusta ja kustannuksia.

5.1.3 Kiertotalouden periaatteet edellyttävät kestäviä tavaroita ja palveluita, joita voidaan käyttää uudelleen, korjata ja kierrättää. Nämä periaatteet on sisällytettävä ekologiseen suunnitteluun digitalisointia, jakamistaloutta <sup>(5)</sup> ja toiminnallista taloutta <sup>(6)</sup> ajatellen, jotta voidaan varmistaa johdonmukaisuus uuden talusmallin toteuttamiseen tähtäävien eri strategioiden välillä <sup>(7)</sup>. Nykyiseen epäjohdonmukaisuuteen liittyvät riskit voivat johtaa epävarmuuteen yrityssektorilla, mikä puolestaan jarruttaa innovointia tai investointeja liiketoimintamalleihin, jotka perustuvat kattavampaan kiertotalusmalliin. Se johtaa myös kehitykseen, jossa pyrkimys resurssitehokkuuteen johtaa liialliseen energiankulutukseen ja päinvastoin. Nykyistä ja tulevaa tuotevalikoimaa, joka on tähän asti perustunut energian tehottomaan käyttöön, pitäisi laajentaa tuotteilla ja palveluilla, joihin liittyy resurssien tehon käyttö.

5.1.4 Tehokkaat uusioraaka-ainemarkkinat ovat olennaisen tärkeitä kiertotalouden kehittämiseksi. Ekologisella suunnittelulla pitäisi edistää tuote- ja palvelusuunnittelua, jossa voidaan erottaa tuotteen rakenneosat. Se tarkoittaa, että tuotteen rakenneosat pitäisi voida ottaa helposti talteen uudelleenkäyttöä ja/tai uudelleenvalmistusta varten. Suunnittelun avulla tämän uusioraaka-aineiden talteenoton pitäisi voida tuottaa markkinoille puhtaita ja laadukkaita materiaaleja.

<sup>(4)</sup> YK:n ympäristöohjelma ja Delftin teknillinen yliopisto, *Design for sustainability – A step-by-step approach*, 2009. Asiakirja saatavilla osoitteessa

<http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/8742/DesignforSustainability.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

<sup>(5)</sup> EUVL C 303, 19.8.2016, s. 36.

<sup>(6)</sup> EUVL C 75, 10.3.2017, s. 1.

<sup>(7)</sup> Euroopan ympäristökeskus, *Circular by design – Products in the circular economy*, report No 6–2017, kesäkuu 2017. Asiakirja on saatavilla osoitteessa <https://www.eea.europa.eu/publications/circular-by-design>. ETSK tarkastelee parhaillaan uusien kestäväpohjaisten talusmallien yleistä potentiaalia aiheelle omistetussa lausunnossa (SC/048), joka on määrä hyväksyä vuoden 2017 loppupuoliskon aikana.

5.1.5 Kun suunnittelua käytetään tehokkaiden uusioraaka-ainemarkkinoiden edistäjänä, suunnittelussa on otettava huomioon myös kestävyuden ja modulaarisuuden merkitys.

## 5.2 Käyttötymisen muutos

5.2.1 Kuluttajakäyttötymisen muuttamiseksi olisi käytettävä monia eri strategioita. Tuotemerkintä ei yksinään riitä aikaansaamaan kattavaa käyttötymisen muutosta. ETSK:n aiemmissa lausunnoissa on jo korostettu, että osana siirtymän aikaansaamiseksi tarvittavaa keinovalikoimaa on käytettävä taloudellisia ohjauskeinoja <sup>(8)</sup>, tuotteiden elinikämerkintää <sup>(9)</sup> ja käyttötymistaloustiedettä <sup>(10)</sup> (etenkin nudge-ajattelua <sup>(11)</sup>).

5.2.2 Vaatimus käyttötymisen muutoksesta ei koske vain kuluttajia ja loppukäyttäjiä. Yrityssektoria on tuettava kannustimin ja sille on tarjottava varmuutta poliittisesta suunnasta, jotta voidaan edistää muutosta. Tämä on ratkaisevan tärkeää varsinkin pk-yrityssektorilla, jolla voidaan koulutuksen ja tukivälineiden avulla tukea ekologisen suunnittelun periaatteiden ymmärtämistä ja soveltamista ja varmistaa, että siirtymiin liittyy tarvittaessa työntekijöiden uudelleenkohdentaminen siirtojen minimoimiseksi.

5.2.3 ETSK toistaa tukevasa laajennettua tuottajavastuuta välineenä, jolla voidaan edistää siirtymistä kiertotalouden liiketoimintamalleihin, ja korostaa, että myös tällä voi olla tärkeä tehtävä ekologisen suunnittelun edistämisessä.

5.2.4 Kiertotaloudesta annetussa ETSK:n lausunnossa <sup>(12)</sup> viitataan uusiin omistumalleihin ja niiden rooliin. Näihin malleihin sisältyisivät tuotteiden leasing-palvelut. Tämä voi myös edistää ekologista suunnittelua kaupallisesti pakottavana syynä, mistä hyötyy sekä ympäristö että koko yhteiskunta.

## 5.3 Tarkistuslausekkeet

5.3.1 Useimpiin ekosuunnitteluun ja energiamerkintään liittyviin täytäntöönpanotoimenpiteisiin sisältyy tarkistuslausekkeita, jotka on pantava täytäntöön tulevina vuosina. Niissä tarkastellaan erityisesti tuotteiden resurssitehokkuutta, korjattavuutta, kierrätettävyyttä ja kestävyyttä.

5.3.2 ETSK korostaa pitävänsä tärkeänä, ettei näitä periaatteita sovelleta pelkästään nyt tarkastelun kohteena olevaan työsuunnitelmaan sisällytettäviin uusiin tuoteryhmiin vaan myös nykyisen tuoteluettelon käynnissä oleviin tutkimuksiin.

5.3.3 Näiden periaatteiden soveltamista ei pitäisi jättää ainoastaan tarkistuksiin, vaan ne pitäisi nyt sisällyttää myös ekologisen suunnittelun työsuunnitelmaan.

## 5.4 Ajankohtaisen asiaankuuluvan ekologista suunnittelua koskevan työsuunnitelman toteuttaminen

5.4.1 ETSK panee merkille, että nykyistä ekologisen suunnittelun työsuunnitelmaa tarkistettiin kiertotaloutta koskevan toimintasuunnitelman valossa. Ekosuunnitteludirektiivin 18 artiklassa edellytetty kuulemisfoorumien kuuleminen ekologisen suunnittelun työsuunnitelmaluonnosta koskevista ehdotuksista järjestettiin kuitenkin lokakuun 2015 lopussa. Tämä oli ennen kiertotalouden toimintasuunnitelman esittämistä.

5.4.2 Kuulemisfoorumissa olisi otettava huomioon ETSK:n lausunnoissa esitetty järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan virallinen kanta.

5.4.3 Nopeasti kehittyviin tuotteisiin liittyvien hankaluuksien ja vaikeuksien sekä tulevan markkinakehityksen epävarmuuden vuoksi tieto- ja viestintätekniikan tuotteet sisältyvät työsuunnitelmaan pelkästään ryhmänä, johon sovelletaan "erillistä menettelyä". Energiamerkintöjen kehittämisen näille tuotteille todetaan vievän tyypillisesti liikaa aikaa (keskimäärin neljä vuotta), eikä vapaaehtoisten sopimusten avulla saavuteta ympäristöön liittyviä ja taloudellisia ja sosiaalisia hyötyjä riittävän tarkasti ja nopeasti.

<sup>(8)</sup> EUVL C 226, 16.7.2014, s. 1.

<sup>(9)</sup> EUVL C 67, 6.3.2014, s. 23.

<sup>(10)</sup> Euroopan ympäristökeskus, *Circular by design – Products in the circular economy*, mainittu edellä, s. 31.

<sup>(11)</sup> EUVL C 75, 10.3.2017, s. 28.

<sup>(12)</sup> EUVL C 264, 20.7.2016, s. 98.



5.4.4 Tieto- ja viestintäteknikan tuotteiden erillinen kohtelu työsuunnitelmassa on merkittävää. Tälle alalle on määritettävä täsmällisiä ja selkeitä suuntaviivoja ja tavoitteita, jotta voidaan edistää kyseisten tuotteiden ekologista suunnittelua koskevaa innovointia. Soveltamalla ekologista suunnittelua esimerkiksi matkapuhelimiin voitaisiin matkapuhelimista tehdä ekologisen suunnittelun ”lähettiläitä”, kun viestintälaitetta käytettäisiin tiedottamaan suurelle yleisölle ekologisen suunnittelun käytännön näkökohdista ja sen seurauksista ja hyödyistä yleisölle.

5.4.5 EU:n ja Yhdysvaltojen välisen Energy Star -sopimuksen voimassaolo on päättymässä vuonna 2018. Sopimuksessa molemmilla lainkäyttöalueilla asetetaan samat vapaaehtoisuuteen perustuvat tehokkuusvaatimukset toimistolaitteille. Sopimuksen jatkamiseen voi liittyä riskejä Yhdysvaltojen uuden poliittisen tilanteen muutosten vuoksi. Tarkistuksessa olisi otettava huomioon kilpailuedut, joita eurooppalaisille yrityksille syntyy vahvan tuen suuntaamisesta ekologiselle suunnittelulle. EU:lla on tilaisuus ottaa maailmanlaajuinen johtoasema tällä alalla. Vastavuoroisuuden ja kansainvälisten sopimusten merkitystä ei pidä aliarvioida pyrittäessä ekologisen suunnittelun valtavirtaistamiseen.

5.4.6 Komission asiakirjassa ilmaistaan aikomus sisällyttää työsuunnitelmaan aiempaa kattavampi jakso ekologisen suunnittelun merkityksestä kiertotaloudessa. Soveltamisalan laajentamistarpeen tunnustaminen on myönteistä, mutta sen lisäksi tarvitaan täsmällisiä lyhyitä toteuttamisaikoja.

5.4.7 Kiertotalouden ekologista suunnittelua koskevan keinovalikoiman – esimerkiksi Ellen MacArthur -säätiön hiljattain julkaisema opas kiertotalouden mukaisesta suunnittelusta – kehittäminen voi helpottaa muutosta, mutta se tarvitsee tuekseen asianmukaista tehokasta lainsäädäntöä sekä taustatutkimusta, laajaa sidosryhmien kuulemista ja tukea standardointitoimille. Sekä kuluttajien että yritysten näkökulmasta tuotteen hinta ja taloudelliset kannustimet määrittävät, miten paljon kyseistä keinovalikoimaa aletaan käyttää. Saastuttaja maksaa -periaatteella voidaan tukea tämän alan parhaita käytäntöjä.

5.4.8 Markkinavalvonnan ja kansainvälisen yhteistyön alalla kohdattavia haasteita ei tule aliarvioida. ETSK toteaa, että täytäntöönpanoa ja raportointia on tarpeen lisätä jäsenvaltioiden tasolla markkinavalvonnan avulla ja että jos tämä ei tapahdu pian, jäsenvaltiotasolla on ehkä sovellettava joko suoraan tai välillisesti EU-tason valvonnassa koordinoitavia entistä tiukempia valvontamekanismeja. Lisäksi on mahdollisesti harkittava ekosuunnittelussa ja energiamerkinnöissä nykyisin yleisesti sovellettavista valvonta- ja tarkastusmekanismeista poikkeavien mekanismien käyttöä, jotta voidaan minimoida ”vapaamatkustamista” harjoittavien valmistajien ja maahantuojien läsnäolo EU:n markkinoilla ja suojella ja palkita sellaisten yritysten investointeja, jotka noudattavat hyviä ja avoimia ekologista suunnittelua, merkintöjä sekä tuotetietoja ja -ilmoituksia koskevia käytäntöjä.

5.4.9 Tuotemerkinnät ovat ratkaisevan tärkeitä kuluttajien ja avoimuuden kannalta. Ne eivät ole kuitenkaan mikään patenttiratkaisu, eivätkä ne etenkin ole ehkä asianmukaisin työkalu yritysten välisessä tuotteita tai palveluja koskevassa liiketoiminnassa. Merkinnässä pitäisi soveltuvin osin ilmoittaa oletettu käyttöikä eikä keskittyä pelkästään energiatehokkuuteen. Rakennuksella voi esimerkiksi olla korkea luokitus energiatehokkuutensa vuoksi, mutta aihetta tunnustukseen voi olla myös rakentamisessa käytettyjen materiaalien johdosta. Myös jokin suuri, monimutkainen tuote (esimerkiksi lämmitys-, jäädytys- tai ilmanvaihtojärjestelmä) voi ansaita tunnustuksen siinä käytettyjen materiaalien ja myös niiden korjattavuuden, vaihdettavuuden, kestävyuden ja kierrätettävyyden johdosta.

Bryssel 5. heinäkuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Energian hyödyntäminen kiertotaloudessa”**

(COM(2017) 34 final)

(2017/C 345/17)

Esittelijä: **Cillian LOHAN**

Toinen esittelijä: **Antonello PEZZINI**

Lausuntopyyntö	Euroopan komissio, 17.2.2017
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö”
Hyväksyminen erityisjaostossa	15.6.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	5.7.2017
Täysistunnon nro	527
Äänestystulos	140/0/2
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK kannattaa jätehierarkian noudattamista, kun tehdään päätöksiä jätehuollosta<sup>(1)</sup> ja myös jätteen energiahyödyntämistä koskevista vaihtoehdoista.

1.2 Olisi laadittava koordinoitu strategia, jonka avulla tiedotetaan jätehierarkian ensimmäisestä portaasta eli jätteiden syntymisen ehkäisemisestä.

1.3 ETSK kannattaa periaatetta, jonka mukaan EU:n julkisen varainkäytön kestäväpohjaisuutta on arvioitava kestävä kehityksen tavoitteiden valossa<sup>(2)</sup>, ja katsoo, että kaiken julkisen rahoituksen olisi parannettava EU:n kansalaisten hyvinvointia. Julkisessa rahoituksessa on myös noudatettava periaatetta, että julkisin varoin ei voida tukea mitään toimintaa, joka aiheuttaa vahinkoa kansalaisille.

1.4 Nykyisten jätehuoltodirektiivien puutteet on korjattava mahdollisissa tulevaisuudessa säädöksissä, jotta voidaan varmistaa, että siirtyminen kiertotalouden malliin tapahtuu oikeudenmukaisesti, johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti.

1.5 On tärkeää olla luomatta korkeamman kierrätysasteen saavuttamista haittaavia infrastruktuuriesteitä investoimalla vanhentuneisiin jätteen energiahyödyntämismenetelmiin.

1.6 Jätteiden erilliskeräys on yksi painopisteistä erityisesti kaatopaikoista hyvin riippuvaisissa jäsenvaltioissa, mutta sen yhteydessä on myös parannettava kierrätysastetta, jotta siitä on hyötyä pyrittäessä siirtymään kohti parempaa kiertoa.

<sup>(1)</sup> ETSK:n lausunto kiertotalouspaketista, kohta 4.3 (EUVL C 264, 20.7.2016, s. 98).

<sup>(2)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta ”Kestävä kehitys: EU:n sisä- ja ulkopoliittikkojen kartoitus”, kohta 4.3.5.5 (EUVL C 487, 28.12.2016, s. 41).

1.7 Eräissä jäsenvaltioissa on tällä hetkellä suuri määrä jätteenpolttolaitoksia, mikä on ristiriidassa kiertotalouden toimintasuunnitelmassa<sup>(3)</sup> esitettyjen kunnianhimoisempien kierrätystavoitteiden kanssa. Haasteena on saada nämä jäsenvaltiot riippumattomiksi jätteenpoltosta ja siirtymään erilaisiin jätehuoltoratkaisuihin keppi- ja porkkanataktiikkaan perustuvilla toimilla, joita ovat esimerkiksi

- verojen käyttöönotto
- tukijärjestelmien vaiheittainen lakkauttaminen
- uusien laitosten käyttöönoton lykkääminen ja vanhempien käytöstä poistaminen.

1.8 EU:ssa siirtymistä kiertotalouteen on hidastanut oikeanlaisten hintasignaalien puute. Lisäksi siirtymistä hidastaa entisestään se, että kestävämmille tuotantojärjestelmille ja erityisesti fossiilisille polttoaineille myönnetään edelleen perusteettomia tukia<sup>(4)</sup>. ETSK on tyytyväinen selvästi mainittuun yhteyteen koheesio politiikan varojen saannin ja sekä kansallisten jätehuoltosuunnitelmien että kiertotaloutta koskevan EU:n toimintasuunnitelman välillä. Yhteyttä Euroopan strategisten investointien rahastoon voitaisiin vahvistaa.

1.9 Biokaasu tarjoaa EU:n tasolla monenlaisia mahdollisuuksia, esimerkiksi työpaikkojen luomisessa, päästöjen ja energiaköyhyyden vähentämisessä ja polttoaineiden toimitusvarmuuden lisäämisessä. Mahdollisuuksien optimointia parhaiten tukeva lainsäädännöllinen ja poliittinen kehys olisi laadittava hyödyntämällä jäsenvaltioista ja muualta saatavia esimerkkejä parhaista käytänteistä.

1.9.1 Määdätyksen käyttäminen ajoneuvojen biometaanin tuottamista varten on sopusoinnussa Pariisin sopimuksen kanssa. Komission tuoreen arvion<sup>(5)</sup> mukaan biokaasun tuotanto EU:ssa voisi vähintään kaksinkertaistua ja mahdollisesti kolminkertaistua nykyisestä vuoteen 2030 mennessä.

1.10 Toimintatapoihin ja -kulttuuriin liittyvät muutokset ovat tarpeen, ja ne voidaan saada aikaan kaikilla yhteiskunnan tasoilla toteutettavin valistustoimin.

## 2. Taustaa

2.1 Komissio hyväksyi 2. joulukuuta 2015 kiertotaloutta koskevan EU:n toimintasuunnitelman. Tämä muutosvoimainen ohjelma tarjoaa huomattavia mahdollisuuksia luoda uusia työpaikkoja ja kasvua, ja sen tarkoituksena on edistää kestäviä kulutus- ja tuotantomalleja kestävä kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelmaan liittyvien EU:n sitoumusten mukaisesti. Käsiteltävänä olevassa komission tiedonannossa keskitytään energian talteenottoon jätteestä ja sen asemaan kiertotaloudessa. Energian hyödyntäminen jätteistä on laaja käsite, joka sisältää paljon enemmän kuin pelkän jätteenpolton.

2.2 Tiedonannon tavoitteena on varmistaa, että EU:ssa tapahtuva energian talteenotto jätteestä tukee kiertotalouden toimintasuunnitelman tavoitteita ja noudattaa tiukasti EU:n jätehierarchyä. Tiedonannossa tarkastellaan myös, kuinka energiahyödyntämismenetelmien rooli voidaan optimoida niin, että ne voivat osaltaan tukea energiaunionistrategian ja Pariisin sopimuksen tavoitteiden saavuttamista. Lisäksi tiedonannossa esitetyn jätteiden energiahyödyntämistä koskevan lähestymistavan yhteydessä korostetaan tunnettua energiatehokasta teknologiaa, ja näin on tarkoitus kannustaa innovointiin ja auttaa luomaan laadukkaita pysyviä työpaikkoja.

2.3 Tässä lausunnossa esitetään ETSK:n kanta tiedonannon kustakin kolmesta osa-alueesta:

- energian hyödyntämismenetelmien sijoittuminen jätehierarchyssä ja julkisen rahoitustuen rooli

<sup>(3)</sup> Komission tiedonanto ”Kierto kuntoon – kiertotaloutta koskeva EU:n toimintasuunnitelma” (COM(2015) 614 final) 2. joulukuuta 2015.

<sup>(4)</sup> David Coady, Ian Parry, Louis Sears, Baoping Shang, How Large Are Global Energy Subsidies?, IMF Working Papers, WP/15/105, toukokuu 2015.

<sup>(5)</sup> Euroopan komissio, Optimal use of biogas from waste streams An assessment of the potential of biogas from digestion in the EU beyond 2020, maaliskuu 2017.

- jäännösjätteen energian hyödyntämisen menetelmät: oikean tasapainon löytäminen
- optimoidaan energian hyödyntämismenetelmien vaikutus EU:n ilmasto- ja energiatavoitteisiin kiertotaloudessa.

Lisäksi lausunnossa tuodaan esiin mahdollisia muita näkökohtia, jotka on kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta ja ETSK:n aiemmissa lausunnoissaan esittämien kantojen pohjalta aiheellista ottaa huomioon.

2.4 ETSK korostaa tarvetta puuttua EU:n välittömiin jätehuoltotarpeisiin nykyisen lainsäädännön ja nykyisen jätehuoltoinfrastruktuurin puitteissa. Vaikka joitakin toivomisen varaa jättäviä käytänteitä tullaan jatkamaan, pitkän aikavälin yleisenä pyrkimyksenä on edetä kohti vähäjätteistä tuotantomallia, jossa materiaalivirtojen käytönjälkeisessä vaiheessa painottuvat jätteen syntymisen ehkäiseminen, uudelleenkäyttö, uudelleenvalmistus ja kierrätys. Haasteena on edistää ripeää ja herkeämättä etenevää oikeudenmukaista siirtymää pitkän aikavälin tavoitteiden saavuttamiseksi.

2.5 Yhdyskuntajätettä syntyi EU:ssa keskimäärin noin 480 kg asukasta kohden vuonna 2015, ja kaatopaikalle päätyneen jätteen määrä voi vaihdella maittain parhaiten suoriutuneen maan 3 kg:sta heikoimmin suoriutuneen maan yli 150 kg:aan.

### 3. Energian hyödyntämismenetelmien sijoittuminen jätehierarkiassa ja julkisen rahoitustuen rooli

3.1 ETSK kannattaa jätehierarkian noudattamista, kun tehdään päätöksiä jätehuollosta <sup>(6)</sup> ja myös jätteen energiahyödyntämistä koskevista vaihtoehdoista.

3.2 On tärkeää panna merkille, että jätteen energiahyödyntäminen ei ole aina sopusoinnussa kiertotalouden tavoitteiden tai periaatteiden kanssa. Esimerkiksi sellaisten jättemateriaalien polttaminen, jotka olisi voitu valmistella uudelleenkäyttöön tai kierrättää, ei ole paras mahdollinen vaihtoehto resurssitehokkuuden tai raaka-aineiden parhaan mahdollisen käytön kannalta. Vastaavasti jätteiden kuljettaminen pitkiä matkoja korkeilla energiakustannuksilla suhteellisen pienen energiatuoton saavuttamiseksi energiahyödyntämismenetelmien avulla aiheuttaisi energiaan liittyviä nettokustannuksia ja ilmastovaikutuksia. Esimerkkejä on muitakin.

3.3 Seuraavassa kuviossa esitetään tiedonannossa kuvattu energiahyödyntämismenetelmien välinen suhde ja jätehierarkia.



<sup>(6)</sup> ETSK:n lausunto kiertotalouspaketista, kohta 4.3 (EUVL C 264, 20.7.2016, s. 98).

3.4 Jätehierarkia ei itsessään riitä energiahyödyntämismenetelmien soveltuvuuden tai muiden seikkojen määrittelemiseksi. ETSK kannattaa periaatetta, jonka mukaan EU:n julkisen varainkäytön kestäväpohjaisuutta on arvioitava kestävä kehityksen tavoitteiden valossa, ja katsoo, että kaiken julkisen rahoituksen olisi parannettava EU:n kansalaisten hyvinvointia. Julkisessa rahoituksessa on myös noudatettava periaatetta, että julkisin varoin ei voida tukea mitään toimintaa, joka aiheuttaa vahinkoa kansalaisille.

3.5 On tärkeää, että jätepuitedirektiivin puutteet eivät päädy kiertotaloutta koskeviin aloitteisiin. Esimerkkinä mainittakoon jäsenvaltioiden mahdollisuus vapautua erilliskeräystä koskevista velvoitteista siksi, että ne eivät teknisesti tai taloudellisesti pysty toteuttamaan sitä. Painopisteenä on oltava julkisen rahoituksen käyttäminen teknisten ongelmien ratkaisemiseen tai talouspoliittisten välineiden käyttö taloudellisten rajoitusten poistamiseksi parhaan käytännön vaihtoehdon toteuttamisen tieltä. Myrkyllisiä ainesosia sisältävien materiaalien kohdalla hävittäminen tai energiakäyttö on perusteltua uudelleenkäytön tai kierrätyksen sijasta.

3.6 Komission tiedonanto on selkeä askel eteenpäin kiertotalouden toimintasuunnitelmasta. Siinä asetetaan kunnianhimoiset tavoitteet jätteen energianhyödyntämismenetelmien tehostamiseksi ja jätehierarkian painotuksen lisäämiseksi eri menetelmien kiertoperiaatteenmukaisuuden määrittämisessä. Tiedonannon perustana olevassa lainsäädännössä ja erityisesti jätepuitedirektiivissä on kuitenkin vanhastaan puutteita, jotka aiheuttavat jatkossakin vaikeuksia ja heikentävät tiedonannon vaikutusta, jos niihin ei puututa. Jätteiden luokittelua on tarkistettava käyttäen perustana kenties mahdollisuuksia, joita uudet teknologiat tarjoavat jätteen energiahyödyntämiseen erikoistuneissa laitoksissa (esim. vahingoittunutta tomaattia ei saateta markkinoille, kun taas myymättä jäänyt tomaatti on jätettä). Tämä voi mahdollisesti koskea myös yhdyskuntien jätevesiviemärien lietteen käyttämistä mädättämisessä. Kiertotalouden toimintasuunnitelmassa on tavoitteena puuttua näihin asioihin, ja tämän olisi ilmentävä tarvittavina lainsäädännön muutoksina kaikilla asiaankuuluvilla tasoilla.

3.7 Jätteen energianhyödyntämismenetelmien sijoittuminen jätehierarkiassa voi olla harhaanjohtavaa sen vuoksi, miten menetelmiä käsitellään lainsäädännössä. Sijoitus määräytyy pikemminkin lainsäädännössä esitettyjen määritelmien mukaan kuin energiahyödyntämismenetelmien todellisten vaikutusten tieteellisen analyysin pohjalta.

3.8 Tämän lisäksi tulevat vielä tekniset näkökohdat, jotka liittyvät jätepuitedirektiivissä esitettyjen määritelmien ja kynnysarvojen laskentamenetelmiin. Näillä laskentamenetelmillä määritellään erilaisten energiahyödyntämismenetelmien sijoittuminen jätehierarkiassa. Komission olisi tarkasteltava näitä yksityiskohtaisia laskelmia uudelleen, jotta voidaan varmistaa, että ne ovat luotettavia erityisesti kiertotalouden mutta myös kestävä kehityksen tavoitteiden, energiaunionin ja Pariisin sopimuksen näkökulmasta.

3.9 EU:n jätelainsäädäntöön kuuluvat erilliskeräysvelvoitteet <sup>(7)</sup> ovat paremman jätehuollon toteuttamiseen vaikuttava keskeinen seikka.

3.10 Teknologian kehittymisen myötä tarjolla on jatkuvasti yhä parempia mahdollisuuksia tuotteiden ja energiavirtojen tehokkuuden maksimointiin, minkä seurauksena syntyy innovatiivisia ratkaisuja menetelmien tehostamiseksi.

3.11 Tavaroiden ja palveluiden kaikenkattava ekologinen suunnittelu osana yleiseurooppalaista järjestelmää saa aikaa sen, että jätteet vähenevät minimiin, kunhan kiertotalous on toteutunut. Ekologinen suunnittelu on tässä yhteydessä olennainen osatekijä, jotta tarjolla on saastuttamattomia, korjauskelpoisia, uudelleen käytettäviä, kierrätettäviä ja moduulirakenteisia tuotteita, ja se johtaa lopulta siihen, että jäte nykymerkityksessään häviää.

3.12 Edellä esitetyt seikat tarkoittavat sitä, että jätteenpolttolaitosten käytettävissä on yhä yksipuolisempaa jätettä, minkä vuoksi näille laitoksille tarkoitettut kansalliset tuet olisi poistettava vaiheittain eikä uusia alaan liittyviä investointeja pitäisi harkita, paitsi jos on kyse nykyisen infrastruktuurin ajanmukaistamisesta ja sen resurssi- ja energiatehokkuuden parantamisesta.

<sup>(7)</sup> Direktiivi 2008/98/EY ja erityisesti sen 11 (paperi, metalli, muovi, lasi ja rakennus- ja purkujäte) ja 22 (biojäte) artikla (EUVL L 312, 22.11.2008, s. 3).

#### 4. Jäännösjätteen energian hyödyntämisen menetelmät – oikean tasapainon löytäminen

4.1 On tärkeää olla luomatta korkeamman kierrätysasteen saavuttamista haittaavia infrastruktuuriesteitä investoimalla vanhentuneisiin ja energiatehokkuudeltaan huonoihin jätteen energiahyödyntämismenetelmiin.

4.2 Vuonna 2013 jäsenvaltioiden välillä kuljetettiin 2,5 megatonnia pääasiassa jäteperäistä polttoainetta energiakäyttöä varten<sup>(8)</sup>.

4.3 Jätteen energiahyödyntämismenetelmien arvioinneissa on tiedostettava tämä liikenteen osuus, sillä kun se otetaan huomioon erilaisten jätehuoltomallien päästöjen mittauksessa, se voi olla määräävä tekijä menetelmän todellisten päästövaikutusten kannalta.

4.4 Jätteenpolttolaitosten levinneisyydessä on Euroopassa maantieteellinen jakolinja. Saksassa, Alankomaissa, Tanskassa, Ruotsissa ja Italiassa on eniten toiminnassa olevia ja aktiivisia jätteenpolttolaitoksia. Yleisesti ottaen monissa jäsenvaltioissa tukeudutaan edelleen liikaa kaatopaikkoihin. Tässä on tapahduttava muutos, jotta kiertotalouden toimintasuunnitelmaan liittyvässä jätelainsäädännössä määritellyt uudet haasteet saadaan ratkaistua ja tavoitteet saavutettua.

4.5 Jäsenvaltioiden, jotka tukeutuvat pitkälti kaatopaikkoihin ja joissa on vain vähän tai joissa ei ole lainkaan jätteenpolttolaitoksia, olisi keskityttävä ensin erilliskeräykseen. Erilliskeräys jätteen syntypaikalla on erittäin tärkeää, jotta voidaan saada laadukasta ja arvokasta jätettä kierrätystä varten, minkä vuoksi siihen on kannustettava.

4.6 Jäsenvaltioiden tasolla on kuitenkin monia esimerkkejä siitä, että erilliskeräysaste on korkea mutta vastaava kierrätysaste ei ole sen mukainen. Tämän selvän ristiriidan ratkaiseminen edellyttää kohdennettuja poliittisia välineitä.

4.7 Komission tiedonannossa kannustetaan jäsenvaltioiden hallituksia kohdentamaan rahoitustukea ja keskittymään strategioissa muihin suuntiin kuin jätteenpolttolaitoksiin. Tässä yhteydessä olisi tarkasteltava takaisinmaksuaikaa, raaka-aineen saatavuutta ja kapasiteettia naapurimaissa.

4.8 Naapurimaan jätteenpolttolaitoksen käyttö voi olla joissakin tapauksissa paras vaihtoehto, mutta ennen sitä olisi tehtävä kattava elinkaarianalyysi, jossa on erittäin tärkeää ottaa huomioon sekä taloudelliset että ympäristöön liittyvät kuljetuskustannukset.

4.9 Teknologian kehityksen valossa ja muutamia hyvin erityisiä tilanteita lukuun ottamatta on epätodennäköistä, että jätteenpoltto olisi resurssitehokkain tai paras käytännön ratkaisu jätteenhuollon haasteiden ratkaisemiseksi.

4.10 Eräissä jäsenvaltioissa on tällä hetkellä suuri määrä jätteenpolttolaitoksia, mikä on ristiriidassa korkeampiin kierrätystavoitteisiin pyrkimisen kanssa. Haasteena on saada nämä jäsenvaltiot siirtymään pois jätteenpoltosta keppi- ja porkkanataktiikkaan perustuvilla toimilla, joita ovat esimerkiksi

— verojen käyttöönotto

— tukijärjestelmien vaiheittainen lakkauttaminen

— uusien laitosten käyttöönoton lykkääminen ja vanhempien käytöstä poistaminen.

4.11 ETSK korostaa, että yleisen jätteenpolttoveron käyttöön ottaminen tarjoamatta loppukäyttäjille helposti saatavilla olevia kohtuuhintaisia vaihtoehtoja johtaa vain kansalaisille koituvien kustannusten kasvuun. Veroja on taloudellisenä välineenä käytettävä kohdennetusti ja järkevästi.

4.12 Kussakin jäsenvaltiossa on oltava tehokas menettely jätehuoltotoiminnan harjoittamista koskevien lupien hakemista ja myöntämistä varten.

<sup>(8)</sup> European Topic Centre on Waste and Materials in a Green Economy (ETC/WMGE), Assessment of waste incineration capacity and waste shipments in Europe, tammikuu 2017.

## 5. Optimoidaan energian hyödyntämismenetelmien vaikutus EU:n ilmasto- ja energiatavoitteisiin kiertotaloudessa

5.1 ETSK on yhtä mieltä siitä, että jätehierarkian noudattaminen on edellytys sille, että jätteen energiahyödyntämisen avulla voidaan maksimoida kiertotalouden panos hiilestä irtautumiseen energiaunionistrategian ja Pariisin sopimuksen mukaisesti. Mädätyksen käyttäminen ajoneuvojen biometaanin tuottamista varten on sopusoinnussa Pariisin sopimuksen kanssa. Biometaanilla toimivat ajoneuvot voivat olla tehokas keino edistää pyrkimystä hiilivapaaseen liikenteeseen.

5.2 Jotta jätteen energiahyödyntämismenetelmien panos EU:n ilmasto- ja energiatavoitteiden saavuttamiseen voidaan optimoida kiertotaloudessa, on varmistettava, että tarvittavien hyödyntämismenetelmien yhteydessä käytetään tehokkaimpia tekniikoita ja teknologioita. Tämä on sopusoinnussa komission uusiutuvia energialähteitä koskevaan direktiiviin ehdottamien muutosten kanssa; näitä perusteita olisi kuitenkin kannustettava soveltamaan kaikkiin uusiin laitoksiin niiden koosta riippumatta, mukaan lukien alle 20 MW:n laitokset.

5.3 Jätteenkeräykseen liittyvä verotus vaikuttaa kotitalouksien ja yritysten resursseihin yhä enemmän. Niinpä sitä tulisi soveltaa kaukonäköisesti ja ottaen ympäristönsuojelunäkökohdat huomioon.

5.4 Julkisella ja yksityisellä sektorilla tulisi olla mahdollisuus tehdä yhteistyötä pitkäkestoisten hankkeiden tiimoilta kiertoajattelun konkretisoimiseksi. Myös yritysten yhteiskuntavastuulla voi olla tärkeä rooli siirryttäessä kestäväpohjaisempiin jätehuoltovaihtoehtoihin.

5.5 EU:ssa siirtymistä kiertotalouteen on hidastanut oikeanlaisten hintasignaalien puute. Lisäksi siirtymistä hidastaa entisestään se, että kestäättömille tuotantojärjestelmille ja erityisesti fossiilisille polttoaineille myönnetään edelleen perusteettomia tukia<sup>(9)</sup>. ETSK on tyytyväinen selvästi mainittuun yhteyteen koheesiopolitiikan varojen saannin ja sekä kansallisten ja alueellisten jätehuoltosuunnitelmien että kiertotaloutta koskevan EU:n toimintasuunnitelman välillä.

5.6 Yhteyttä Euroopan strategisten investointien rahastosta myönnettävään rahoitukseen voitaisiin vahvistaa, jotta varmistetaan, että tuettavien investointien yhteydessä asetetaan etusijalle kiertotalouden toimintasuunnitelman tavoitteita edistävät mahdollisuudet. Voitaisiin harkita jonkinlaisia kannustimia asianmukaisen ketjun luomiseksi tuotantoketjun loppupäähän, kuten polttoaineen ja/tai uusioraaka-aineiden jakelu, tai muiden sellaisten tuotteiden luomiseksi, joille on mahdollisesti käyttöä.

## 6. Muut mahdollisuudet

### 6.1 Biometaani

6.1.1 Tiedonannossa mainitaan vaihtoehdot biokaasun tuottamiseksi anaerobisen mädätyksen avulla. Tämä tarjoaa eri jäsenvaltioille mahdollisuuksia, joita olisi käsiteltävä tarkemmin. Komission tuoreen arvion<sup>(10)</sup> mukaan biokaasun tuotanto EU:ssa voisi vähintään kaksinkertaistua ja mahdollisesti kolminkertaistua nykyisestä vuoteen 2030 mennessä.

6.1.2 Biokaasu on toimiva malli monissa jäsenvaltioissa, erityisesti Italiassa ja Saksassa. Nämä maat toimivat esimerkkeinä ja voivat myös tarjota arvokasta kokemusperäistä tietoa täytäntöönpanoon liittyvistä käytännön näkökohdista.

6.1.3 Biometaanin kustannukset ovat tätä nykyä korkeammat kuin fossiilisen metaanin kustannukset. Biometaanin käyttäminen on kuitenkin perusteltua, kun otetaan huomioon perimää vaurioittavista ja syöpää aiheuttavista aineista johtuvat epäsuorat kustannukset. Näitä aineita ovat esimerkiksi fossiilisten polttoaineiden tuottamat typen oksidit ja öljysavukaasut<sup>(11)</sup>.

6.1.4 Biometaanin mahdollisesti korkeammat kustannukset ovat ennen kaikkea linjassa niiden Pariisin sopimukseen kirjattujen tavoitteiden kanssa, joiden tarkoituksena on vähentää perinteisistä polttoaineista peräisin olevia kasvihuonekaasupäästöjä<sup>(12)</sup>.

<sup>(9)</sup> David Coady, Ian Parry, Louis Sears, Baoping Shang, How Large Are Global Energy Subsidies?, IMF Working Papers, WP/15/105, toukokuu 2015.

<sup>(10)</sup> Euroopan komissio, Optimal use of biogas from waste streams An assessment of the potential of biogas from digestion in the EU beyond 2020, maaliskuu 2017.

<sup>(11)</sup> COM(2017) 11 final – 2017/04 (COD).

<sup>(12)</sup> "L'opera loda l'artefice", kuten Machiavelli sanoi.

6.1.5 On erittäin tärkeää, että anaerobisessa mädätyksessä käytettävät raaka-aineet aiheuttavat vain vähän tai eivät lainkaan epäsuoria maankäytön muutoksia ja että ne eivät vaikuta kielteisesti elintarviketuotantoon. Paras sijainti biokaasulaitoksille on erittäin lähellä raaka-aineen (pääasiassa maatalousjäte) tuotantoa jätehuoltoa ja energiatarpeiden täyttämistä palvelevana ratkaisuna. Anaerobisten mädättämöiden rakentamista ja sen myötä kysynnän luomista raaka-aineen (joko jätteen tai viljelykasvien) uudelle tarjonnalle on vältettävä.

6.1.6 Biokaasulaitoksen sijainnilla on erittäin tärkeä merkitys. Tuotetulle energialle on osoitettava tehokas käyttötarkoitus, jotta tehokkaasti tuotettu energia ei mene hukkaan. On myös olennaisen tärkeää huomata, että anaerobiset mädättämöt eivät ole kaikille EU:n maatalousalueille soveltuva pakettiratkaisu, ja niitä pitäisi edistää vain siellä, missä on jo valmiiksi sellaista raaka-ainetta, jota pidetään tällä hetkellä ongelmallisena jätteenä.

6.1.7 Hyvin suunnitellun biokaasun tuotannon ja sen käyttöä koskevan infrastruktuurin kehittäminen voi olla kuitenkin erittäin tehokas keino maatalousjätteen ja mahdollisesti ympäristölle haitallisten ainesosien käsittelemiseksi ja turvallisen hävittämisen helpottamiseksi. Lisäksi sen avulla voidaan vastata yhteisöjen lämmitystä ja liikenteen polttoainetta koskeviin tarpeisiin.

6.1.8 Anaerobinen mädätys voi auttaa ratkaisemaan kansanterveyteen liittyviä kysymyksiä, tuottaa lannoitetta, vähentää päästöjä ja olla käytännön esimerkki kiertoajattelusta.

6.1.9 Anaerobinen mädätys voi olla tehokkaimmillaan silloin, kun sovelletaan kiertotalouden periaatteita ja erityisesti pienen kierron mallia, jossa mädättämön raaka-aine on peräisin paikallisista lähteistä ja tuotettu energia käytetään paikallisesti (lukuun ottamatta tilanteita, joissa polttoainetta käytetään kaasun muodossa kuorma-autoissa). Investointien on tuettava tavoitetta, jonka mukaan jätteen matka lyhennetään mahdollisimman lähelle nolaa kilometriä.

6.1.10 Osaksi kansallista tai alueellista energialähteiden yhdistelmää integroidun biokaasun tuotannon kehittämisen tehostavaa vaikutusta työllisyyteen ja talouteen olisi arvioitava ja korostettava. Lisäksi olisi pohdittava mahdollisuuksia helpottaa ja nopeuttaa hallinnollisia menettelyjä lupien myöntämiseksi biojättemädättämöiden rakennushankkeisiin.

6.1.11 Poliittinen ja taloudellinen tuki kaikki perusteet täyttävälle hankkeille edistää innovointia ja voi olla yksi monista välineistä, jotka helpottavat siirtymistä vähähiiliseen talouteen.

6.1.12 Euroopan standardointikomitean (CEN) toimeksiannon M/475 tarkistusta olisi laajennettava siten, että myös muista kuin nykyään sallituista lähteistä peräisin olevaa biometaanua, kuten kaatopaikkakaasusta, jätevedenpuhdistamossa syntyvästä kaasusta, lietteestä ja lajittelemattomasta yhdyskuntajätteestä sekä muusta jätteestä tuotettavaa biometaanua, voidaan syöttää maakaasuverkkoihin. Tällaista biometaanua on jo helposti saatavilla.

6.1.13 Euroopan strategisten investointien rahasto on ratkaisevan tärkeässä asemassa anaerobisten mädätysmenetelmien käyttöönotossa, kun on kyse hankkeista, jotka eivät vielä ole taloudellisesti kannattavia.

6.1.14 Olisi rohkaistava edistämään biokaasulla toimivien ajoneuvojen käyttöä samantyyppisin kannustimin, joita on vanhastaan käytetty fossiilisten polttoaineiden alalla. Näiden kannustinten olisi tuotava loppukäyttäjille hyötyä siten, että kuluttajille tarjotaan kohtuuhintaisia ja helposti käytettävissä olevia vaihtoehtoisia liikennejärjestelyjä.

## 6.2 Toimintakulttuurin muutos ja valistus

6.2.1 Kulttuurierojen haaste on tunnustettava. Toimintatapoihin liittyviä muutoksia jätteiden erittelemiseksi niiden synnyinpaikalla olisi käsiteltävänä asiana, joka edellyttää toimintakulttuurin muutosta. Tämän aikaansaamiseksi voidaan käyttää monia välineitä, joista vähäisin ei ole nudge-ajattelu<sup>(13)</sup>.

6.2.2 Olisi laadittava koordinoitu strategia, jonka avulla tiedotetaan jätehierarkian ensimmäisestä portaasta eli jätteiden syntymisen ehkäisemisestä.

<sup>(13)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta "Nudge-ajattelun soveltaminen EU-politiikassa" (EUVL C 75, 10.3.2017, s. 28).



6.2.3 Toimintatapoihin liittyvä muutos voidaan saada aikaan myös laatimalla ohjelmia näiden aiheiden käsittelemiseksi oppilaitoksissa. Tätä toimintamallia olisi sovellettava kaikilla koulutusjärjestelmän tasoilla lastentarhasta ja alakoulusta aina yliopistoihin ja työpaikalla tapahtuvaan koulutukseen saakka lasten ja yleensäkin kansalaisten opettamiseksi ja valistamiseksi pitkällä aikavälillä.

6.2.4 Yliopistot ja julkiset tahot voivat auttaa parantamaan uusien teknologioiden ja käytäntöjen legitimitettä ja toimia siten parhaiden käytänteiden malleina ja jätteen energiahyödyntämismenetelmien alueellisina lähettiläinä <sup>(14)</sup>.

Bryssel 5. heinäkuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

<sup>(14)</sup> Tästä on esimerkkejä useissa eri jäsenvaltioissa, ja yksi niistä on Irlannissa sijaitseva University College Cork, jolla on omat pienimuotoiset, tutkimuskäytössä olevat anaerobiset mädättämönsä.

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tiettyjen vaarallisten aineiden käytön rajoittamisesta sähkö- ja elektroniikkalaitteissa annetun direktiivin 2011/65/EY muuttamisesta”**

(COM(2017) 38 final – 2017/0013 (COD))

(2017/C 345/18)

Esittelijä: **Brian CURTIS**

Lausuntopyyntö	neuvosto, 20.2.2017 Euroopan parlamentti, 1.2.2017
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 ja 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö”
Hyväksyminen erityisjaostossa	15.6.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	5.7.2017
Täysistunnon numero	526
Äänestystulos	139/0/4
(puolesta/vastaan/pidättyi äänestämästä)	

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK on sitä mieltä, että asianomaisen direktiivin muuttaminen on sekä ajankohtaista että välttämätöntä, jotta ehkäistään kaupan esteitä ja kilpailun vääristymistä EU:ssa.

1.2 ETSK panee merkille, että on toteutettu laaja-alainen sidosryhmien kuuleminen ja vaikutustenarviointi, joiden tulokset on otettu huomioon komission ehdotuksessa.

1.3 ETSK kannattaa pilliurkujen jättämistä direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle niin taloudellisista kuin kulttuurisista syistä, sillä näin voidaan välttää se, että alalta katoaisi arviolta jopa 90 prosenttia työpaikoista ja vuosittain menetettäisiin jopa 65 miljoonaa euroa vuoteen 2025 mennessä.

1.4 ETSK kannattaa vetomoottorilla varustettujen liikkuvien työkonien jättämistä direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Näin tuetaan tuotannonalan kehittämistä tällä sektorilla, koska vääristymä koneiden kohtelussa poistuu.

1.5 ETSK on sitä mieltä, että jos halutaan saavuttaa jätehierarkian tärkein prioriteetti, jätteen syntymisen ehkäiseminen, tässä tarkasteltava direktiivi ei yksin riitä. ETSK suosittaa, että näiden tavoitteiden saavuttamiseksi käytettäisiin RoHS-direktiiviä yhdessä ekosuunnitteludirektiivin ja sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta annetun direktiivin kanssa.

## 2. Yleistä

### 2.1 Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet

2.1.1 Direktiivissä 2011/65/EY (RoHS 2 -direktiivi) vahvistetaan säännöt, jotka koskevat tiettyjen vaarallisten aineiden käytön rajoittamista sähkö- ja elektroniikkalaitteissa. RoHS 2 -direktiivin säännöksiä sovelletaan kaikkiin EU:n markkinoille saatettuihin sähkö- ja elektroniikkalaitteisiin riippumatta siitä, onko ne tuotettu EU:ssa vai kolmansissa maissa. RoHS 2 koskee etupäässä sähkö- ja elektroniikkalaitteiden teollisia valmistajia, maahantuojia ja jakelijoita sekä sähkö- ja elektroniikkalaitteiden asiakkaita.

2.1.2 RoHS 2 -direktiivi liittyy jätehierarkian tärkeimpään tavoitteeseen: jätteen syntymisen ehkäisemiseen. Jätteen syntymisen ehkäiseminen kattaa toimenpiteet, joilla vähennetään haitallisten aineiden pitoisuuksia materiaaleissa ja tuotteissa. Vaarallisten aineiden määrän vähentäminen sähkö- ja elektroniikkalaiteromussa puolestaan helpottaa tällaisen jätteen jätehuoltoa. RoHS 2 -direktiivillä edistetään tuotteiden uudelleenkäyttöä ja käytettyjen materiaalien kierrätystä ja tuetaan näin kiertotaloutta.

2.1.3 RoHS 2 on tarpeen, jotta voidaan välttää EU:ssa kaupan esteet ja kilpailun vääristymät, joita saattaa esiintyä, jos vaarallisten aineiden käyttöä sähkö- ja elektroniikkalaitteissa rajoittavat lait ja hallinnolliset toimenpiteet ovat erilaisia eri jäsenvaltioissa. Lisäksi se edistää ihmisten terveyden suojelua ja ympäristön kannalta järkevää sähkö- ja elektroniikkalaiteromun hyödyntämistä ja loppukäsittelyä.

2.1.4 RoHS 2 on direktiivin 2002/95/EY (RoHS 1) uudelleenlaadittu toisinto. Kumpikin RoHS-direktiivi on johtanut vaarallisten materiaalien käytön vähentämiseen kaikkialla maailmassa: useat maat, kuten Kiina, Korea ja Yhdysvallat, ovat laatineet RoHS-direktiivin kaltaista lainsäädäntöä. RoHS 2 -direktiivillä otettiin käyttöön uusia määritelmiä ja laajennettiin soveltamisala kattamaan lääkinälliset laitteet sekä tarkkailu- ja valvontalaitteet. Näiden säännösten vaikutusta arvioitiin komission ehdotuksen yhteydessä vuonna 2008. RoHS 2 -direktiivillä tehtiin kuitenkin myös muita muutoksia, kuten soveltamisalan laajentaminen avoimeksi ottamalla käyttöön uusi luokka 11: ”Muut sähkö- ja elektroniikkalaitteet, jotka eivät kuulu muihin luokkiin”. Näiden muutosten myötä direktiiviä sovelletaan nyt kaikkiin sähkö- ja elektroniikkalaitteisiin (lukuun ottamatta laitteita, jotka on nimenomaisesti jätetty sen soveltamisalan ulkopuolelle), ja sähkön tarvitsemista koskevaan uuteen määritelmään perustuva sähkö- ja elektroniikkalaitteiden tulkinta on laajempi. Näitä ”avoimen soveltamisalan” säännöksiä ei arvioitu erikseen, kun RoHS 2 otettiin käyttöön.

2.1.5 Komission tehtävänä oli tutkia, onko direktiivin soveltamisalaa tarvetta muuttaa vuoden 2011 uudelleenlaatuimisella laajennetun soveltamisalan myötä. Komissio on tehnyt tämän arvioinnin ja yksilöinyt joukon RoHS 2 -direktiivin soveltamisalaan liittyviä kysymyksiä, jotka on ratkaistava, jotta vältetään tilanne, jossa lainsäädännöllä on ei-toivottuja vaikutuksia. Jos komissio ei tee ehdotusta, 22. heinäkuuta 2019 jälkeen ovat edessä seuraavat ongelmat:

- Uusiomarkkinatoimia (kuten jälleenmyynti, käytettyjen tuotteiden markkinat) ei saa enää toteuttaa direktiivin soveltamisalaan vastatulleiden sähkö- ja elektroniikkalaitteiden osalta. Kyseessä on ns. täyskielto (*hard-stop*).
- Ei ole enää mahdollista korjata varaosilla soveltamisalaan vastatulleiden sähkö- ja elektroniikkalaitteiden alaryhmään kuuluvia laitteita, jotka on saatettu laillisesti markkinoille ennen edellä mainittua päivää.
- Sähköverkkoon kytkettyjä liikkuvia työkoneita kohdellaan eri lailla (mikä johtaa vääristymiin) kuin muita muuten samanlaisia akku- tai moottorikäyttöisiä koneita (jotka eivät tällä hetkellä kuulu RoHS-direktiivin soveltamisalaan).
- Pilliurkuja ei saa käytännössä enää saattaa EU:n markkinoille (ne olisivat RoHS-direktiivin vastaisia, koska halutun äänen tuottamiseksi käytetään lyijyä).

Nämä neljä ongelmaa voivat vaikuttaa EU:n markkinoihin, valmistajiin ja kansalaisiin ja aiheuttaa kielteisiä taloudellisia, ympäristöön liittyviä, sosiaalisia ja kulttuurisia vaikutuksia.

Sen vuoksi komission ehdotuksella pyritään ratkaisemaan direktiivin soveltamisalaan liittyvät ongelmat, joita ei voida ratkaista joko aineen korvaamisella tai poikkeuksilla ja ohjeilla, esimerkiksi tietyissä tuoteryhmissä, joissa vaatimusten noudattamisongelmat ovat jatkuvia, tai kun soveltamisalaa koskevat säännökset aiheuttavat markkinoiden toimintahäiriöitä, kuten seuraavissa tapauksissa:

- uusiomarkkinatoimet, jotka koskevat niitä RoHS 2 -direktiivin soveltamisalaan kuuluvia sähkö- ja elektroniikkalaitteita, jotka jätettiin pois RoHS 1 -direktiivin soveltamisalasta
- varaosat niihin RoHS 2 -direktiivin soveltamisalaan kuuluviin sähkö- ja elektroniikkalaitteisiin, jotka jätettiin pois RoHS 1 -direktiivin soveltamisalasta
- sähköverkkoon kytketyllä vetomoottorilla varustetut liikkuvat työkoneet
- pilliurut.

Ehdotuksessa käsitellään myös RoHS 2 -direktiivin täytäntöönpanosta saatuja kokemuksia direktiivin yleisten tavoitteiden ja oikeudellista selkeyttä koskevien vaatimusten mukaisesti.

## 2.2 Vaikutustendarviointi

2.2.1 Komission vaikutustendarviointikertomuksessa todettiin, että uusiomarkkinoiden palauttamisella ja tiettyjen sähkö- ja elektroniikkalaitteiden varaosien paremmalla saatavuudella on seuraavat myönteiset vaikutukset:

- Yritysten, myös pk-yritysten, ja viranomaisten kustannukset ja hallinnollinen taakka kevenevät.
- Syntyy uusia markkinamahdollisuuksia, jotka juontuvat korjaamisesta ja käytettyjen laitteiden kaupasta.
- Myönteinen yhteiskunnallinen vaikutus, myös sairaaloille, jotka säästäisivät noin 170 miljoonaa euroa vuoden 2019 jälkeen siksi, että niillä säilyisi mahdollisuus jälleenmyydä ja ostaa käytettyjä lääkinnällisiä laitteita.
- Ympäristöhyödyt jätteentuotannon vähenemisen myötä: mahdollisuus jatkaa sähkö- ja elektroniikkalaitteen käyttämistä lykkää niiden käytöstä poistamista ja hävittämistä ja viivästyttää näin vaarallisten jätteiden (sähkö- ja elektroniikkalaiteromun) syntymistä. Useimmissa tapauksissa uusien varaosien tuottamisen ympäristövaikutus on vähäinen verrattuna etuihin, jotka saadaan, kun koko laite voidaan pitää käytössä. Tällä toimenpiteellä voidaan välttää EU:ssa yli 3 000 tonnia vaarallista jätettä vuodessa, mikä tukee kiertotalousaloitetta. Sähkö- ja elektroniikkalaitteiden pidempi elinkaari säästää myös energiaa ja raaka-aineita.

## 3. Yhdenmukaisuus muiden alaa koskevien politiikkojen säännösten kanssa

3.1 Käsittämällä uusiomarkkinatoimia ehdotuksella pyritään palauttamaan RoHS 2 -direktiivin johdonmukaisuus EU:n tuotelainsäädännön yleisten periaatteiden kanssa kaikilta osin.

3.2 RoHS 2 -direktiivissä sallitaan, että sähkö- ja elektroniikkalaitteita, jotka eivät kuuluneet RoHS 1 -direktiivin soveltamisalaan mutta jotka eivät olisi RoHS 2 -direktiivin mukaisia, voidaan edelleen asettaa saataville markkinoilla 22. heinäkuuta 2019 saakka. Kyseisen päivämäärän jälkeen vaatimustenvastaisten sähkö- ja elektroniikkalaitteiden sekä ensimmäinen markkinoille saattaminen että uusiomarkkinatoimet (esim. jälleenmyynti) ovat kuitenkin kiellettyjä. Sähkö- ja elektroniikkalaitteet, joihin uusiomarkkinatoimien täyskielto vaikuttaa, ovat lääkinnälliset laitteet, tarkkailu- ja valvontalaitteet sekä muut soveltamisalaan juuri lisätyt sähkö- ja elektroniikkalaitteet. Tämä uusiomarkkinatoimien este ei ole johdonmukainen EU:n tuotelainsäädännön yleisen yhdenmukaistamisen kanssa. Tästä syystä komissio ehdottaa uusiomarkkinatoimien täyskiellon poistamista.

3.3 RoHS 2 -direktiivissä säädetään poikkeuksesta (yleiseen aineita koskevaan rajoitukseen) liitäntäjohdoille ja varaosille, jotka on tarkoitettu sellaisten sähkö- ja elektroniikkalaitteiden korjaamiseen, uudelleenkäyttöön, toimintojen päivitykseen tai kapasiteetin lisäämiseen, jotka ovat vähitellen tulossa osaksi direktiivin soveltamisalaa. Muita direktiivin soveltamisalaan vastatulleita sähkö- ja elektroniikkalaitteita kuin lääkinnällisiä laitteita sekä tarkkailu- ja valvontalaitteita ei kuitenkaan mainita. Tämä johtaa siihen, että varaosia on mahdotonta käyttää 22. heinäkuuta 2019 jälkeen, sekä perusteettomiin eroihin laitteiden kohtelussa. Komissio ehdottaakin erityistä säännöstä, jolla varaosat jätetään ainerajoituksen ulkopuolelle, jotta kaikkia EU:n markkinoille saatettuja RoHS 2 -direktiivin soveltamisalaan kuuluvia sähkö- ja elektroniikkalaitteita voidaan korjata milloin tahansa.

3.4 RoHS 2 -direktiivissä luetaan kymmenen erityistä laitetyyppiä, jotka eivät kuulu "avointa soveltamisalaa" koskevien säännösten piiriin. Yksi laitetyyppi, jota nämä säännökset eivät koske ("yksinomaan ammattikäyttöön tarkoitettut liikkuvat työkoneet"), käsittää ainoastaan koneet, joissa on mukana teholaähde. Tämä johtaa siihen, että keskenään muutoin samanlaiset koneet kuuluvat kahteen eri sääntelyjärjestelmään vain siitä syystä, että niiden voimanlähde on erilainen (mukana tai ulkoinen). Komissio ehdottaa määritelmän "yksinomaan ammattikäyttöön tarkoitettut liikkuvat työkoneet" muuttamista siten, että siihen sisällytetään myös vetomootorilla varustetut työkoneet.

3.5 Lisäksi komissio ehdottaa, että pilliurut lisätään soveltamisalan ulkopuolelle jätettävien laitteiden luetteloon, koska korvaavia aineita ei ole.

3.6 RoHS 2 -direktiiviin kuuluville ainerajoitusta koskeville poikkeuksille olisi määritettävä rajoitettu kesto.

3.7 Vaikka 5 artiklan 5 kohdassa ei säädetä erityisestä määräajasta, jossa komissio tekee päätöksen uusia poikkeuksia koskevista hakemuksista, määräajaksi, johon mennessä komission tekee päätöksen poikkeuksen uusimista koskevista hakemuksista, on asetettu viimeistään kuusi kuukautta ennen poikkeuksen voimassaolon päättymistä, mikä on osoittautunut käytännössä mahdottomaksi. Yhdessä sen vaatimuksen kanssa, jonka mukaan uusimista koskeva hakemus

on jätettävä viimeistään 18 kuukautta ennen poikkeuksen voimassaolon päättymistä, tämä määräaika merkitsee sitä, että komissio tekee päätöksensä voimassa olevien poikkeusten uusimista koskevista hakemuksista 12 kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä, jolleivät erityiset olosuhteet edellytä muuta määräaika. Tämän määräajan noudattaminen on käytännössä mahdotonta, koska uusimista koskevan hakemuksen arvioinnissa on useita pakollisia menettelyvaiheita. Näin ollen säännös määräajan vahvistamisesta, johon mennessä komissio tekee päätöksen poikkeuksen uusimista koskevasta hakemuksesta, olisi poistettava.

#### **4. Yhdenmukaisuus unionin muiden politiikkojen kanssa**

4.1 Tässä tarkasteltavasta ehdotuksesta seuraavat muutokset eivät vaikuta RoHS 2 -direktiivin peruseräpäätteisiin eivätkä sen yhdenmukaisuuteen muun lainsäädännön kanssa. RoHS 2 -direktiivi ja REACH-asetus ovat johdonmukaiset politiikan vuorovaikutuksen osalta.

4.2 RoHS 2 -direktiivi on yhdenmukainen myös muun tuotteisiin liittyvän lainsäädännön kanssa, kuten sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2012/19/EU ja romuajoneuvoista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/53/EY kanssa. Muu EU-lainsäädäntö saattaa sisältää sähkö- ja elektroniikkalaitteiden käyttövaiheeseen liittyviä itsenäisiä velvoitteita, mutta RoHS 2 -direktiivin vaatimusten kanssa ei ole päällekkäisyyksiä.

Bryssel 5. heinäkuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – EU:n ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon arviointi: yhteiset haasteet ja toimien yhdistäminen parempien tulosten aikaansaamiseksi”**

(COM(2017) 63 final)

(2017/C 345/19)

Esittelijä: **Mihai MANOLIU**

Lausuntopyyntö	23.3.2017
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 33 ja 114 artikla
Komitean täysistunnon päätös	24.1.2017
Vastaava erityisjaosto	”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö”
Hyväksyminen erityisjaostossa	15.6.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	5.7.2017
Täysistunnon nro	527
Äänestystulos	139/1/4
(puolesta/vastaan/pidättyi äänestämästä)	

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK katsoo EU:n ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon arvioinnin (Environmental Implementation Review, EIR) paljastavan, että EU:n ympäristölainsäädännön heikko, hajanainen ja epätasainen täytäntöönpano on vakava ongelma monissa EU:n jäsenvaltioissa. EIR-menettelyn yhteydessä havaittujen perussyiden taustalla näyttäisi olevan monien jäsenvaltioiden hallitusten poliittinen haluttomuus nostaa merkittävien parannusten tekeminen keskeiseksi poliittiseksi painopisteeksi ja varata sitä varten riittävästi resursseja. EIR-menettelyyn liittyvät maaraportit osoittavat, miten paljon EU:lla on vielä tehtävää, jotta se saavuttaisi seitsemännessä ympäristöä koskevassa toimintaohjelmassa (ympäristöohjelmassa) asetetut tavoitteet ja etapit:

- suojella, säilyttää ja parantaa unionin luonnonpääomaa
- muuttaa unioni resurssitehokkaaksi, vihreäksi ja kilpailukykyiseksi vähähiiliseksi taloudeksi
- suojella unionin kansalaisia ympäristöön liittyviltä paineilta sekä terveyteen ja hyvinvointiin kohdistuvilta riskeiltä.

1.2 ETSK korostaa, että EU:n ympäristösäännösten asianmukainen täytäntöönpano on unionin kansalaisten etujen mukaista ja että siitä saadaan kouriintuntuvaa taloudellista ja yhteiskunnallista hyötyä. Kansalaisten terveys edellyttää terveellistä ympäristöä. Toimivat ekosysteemit ovat maataloustoiminnan ja monen muun taloudellisen toiminnan ennakoedellytys. Ympäristövaatimusten yhtäläinen noudattaminen kaikissa jäsenvaltioissa luo yrityksille tasapuoliset toimintaedellytykset. Siirtyminen taloudessa kohti ekologisesti vastuullisia käytäntöjä tarjoaa laajoja mahdollisuuksia talouden modernisointiin ja innovointiin, avaa liiketoiminta- ja työllistymismahdollisuuksia ja mahdollistaa hyvät työolot ja -ehdot.

1.3 Jäsenvaltiot ovat päävastuussa täytäntöönpanosta, mutta komissiolla on tärkeä rooli täytäntöönpanon asianmukaisuuden ja yhtenäisyyden varmistajana.

Poliittinen tahto, ympäristönäkökohtien huomioiminen muilla politiikan aloilla ja kansalaisyhteiskunnan aktiivinen osallistuminen päätöksentekoon ja arviointiin ovat keskeisiä ennakoedellytyksiä ympäristölainsäädännön onnistuneelle täytäntöönpanolle jäsenvaltiotasolla.

1.4 Unionin kansalaiset pitävät EU:ta arvossa sen tiukkojen ympäristönormien vuoksi. Kyseisten normien heikko täytäntöönpano nakertaa EU:n uskottavuutta sen varmistamisen suhteen, että normeja sovelletaan yhtäläisesti kaikissa EU:n jäsenvaltioissa.

1.5 ETSK on hyvillään EIR-menettelystä, joka tarjoaa uudenlaisen toimintatavan ja on tärkeä askel jatkuvassa prosessissa, jonka puitteissa komission ja jäsenvaltioiden on tarkoitus sitoutua yhdessä parantamaan ympäristöpolitiikan ja -lainsäädännön täytäntöönpanoa. Prosessia on jatkettava, ja asianmukaista huomiota on kiinnitettävä synergiavaikutuksiin, kattavaan lähestymistapaan, avoimuuteen ja osallistavuuteen.

1.6 ETSK kannattaa politiikkojen yhteennivomiseen pohjautuvaa lähestymistapaa EIR-menettelyssä ja huomauttaa, että saman tulee päteä myös ympäristö- ja sosiaalipolitiikkojen integrointiin. Ympäristötavoitteiden toteuttamista voidaan parantaa vain, jos sosiaalisia vaikutuksia – työmarkkinoihin ja kuluttajiin, eritoten muita heikommassa asemassa oleviin ryhmiin, kohdistuvia seurauksia – pohditaan tarkasti ja ne otetaan huomioon tulevaa ennakoiden. Markkinapohjaiset välineet, kuten ympäristöverouudistukset, ovat tärkeitä keinoja, jotka edistävät ympäristölainsäädännössä asetettujen tavoitteiden saavuttamista. ETSK toteaa tässä yhteydessä, että sitoumukset lopettaa vaiheittain ympäristön kannalta haitalliset tuet on toteutettava käytännössä.

1.7 Ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon arviointia olisi kehitettävä edelleen lähivuosina ottamalla sen piiriin myös muita ympäristön kannalta merkityksellisiä aloja, kuten ilmasto- ja kemikaalilainsäädäntö.

1.8 Ympäristösäännösten täytäntöönpanoa olisi tarkasteltava integroidusti yhdessä muiden politiikanalojen kanssa. Raja-aitoja ylittävien ratkaisujen edistämiseksi olisi järjestettävä ympäristöministerineuvoston ja neuvoston muiden kokoonpanojen yhteisiä keskustelutapaamisia. EU-ohjausjakson ja EIR-menettelyn välistä yhteyttä olisi edelleen selkeytettävä, jotta voidaan varmistaa, että eri välineiden tarjoamat mahdollisuudet hyödynnetään optimaalisesti.

1.9 ETSK on tyytyväinen komission ponnisteluihin järjestelmällisten vuoropuhelujen käynnistämiseksi jäsenvaltioiden kanssa maaraportteihin sisältyvien havaintojen pohjalta. Jotta nämä vuoropuhelut olisivat tehokkaita, niiden on oltava avoimia, niistä on saatava selkeitä tuloksia ja jatkotoimet on varmistettava. Olisi harkittava tehokkaan vuoropuhelun tiettyjen ennakoedellytysten asettamista ja määriteltävä ne kaikille mukana oleville osapuolille.

1.10 ETSK toteaa, että ympäristönsuojelutoimenpiteiden tehokkaan täytäntöönpanon yhtenä edellytyksenä on aktiivisen roolin antaminen kansalaisyhteiskunnalle (työnantajat, työntekijät ja muut yhteiskunnan edustajat) siten, että suurelle yleisölle tarjotaan mahdollisuudet pitää silmällä ja valvoa ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon asianmukaisuutta varmistamalla ympäristötiedon vapaa saatavuus, mahdollisuus osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon ja oikeussuojan saatavuus. Ihmisten on voitava saada tarkat tiedot siitä, miten ympäristölainsäädäntöä pannaan täytäntöön heidän asuinalueillaan ja työpaikoillaan. Ympäristönsuojelun kaikkiin edistysaskeliin on saatu merkittävä panos kansalaisyhteiskunnalta, joka toimii demokratian vartijana.

1.11 ETSK pitää valitettavana, ettei kansalaisyhteiskunnan keskeinen rooli ilmene riittävällä tavalla EIR-menettelyssä. Kansalaisyhteiskunnan vahvempi osallistuminen saattaisi vahvistaa EIR-hanketta. Jäsenvaltiossa toimivien kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden on voitava tarjota käyttöön asiantuntemustaan ja näkemyksiään maaraportteja ja järjestelmällisiä maakohtaisia vuoropuheluja sekä näiden jatkotoimia silmällä pitäen. ETSK on valmis tarjoamaan puittet kansalaisyhteiskunnan vuoropuhelulle EU:n tasolla.

## 2. Johdanto

2.1 Komissio käynnisti toukokuussa 2016 ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon arvioinnin (EIR) <sup>(1)</sup>, jonka tavoitteena on parantaa EU:n ympäristösäännösten täytäntöönpanoa unionin jäsenvaltioissa. EIR on tieto- ja yhteistyöpohjainen politiikkaväline, johon ei liity uusia oikeudellisia vaatimuksia eikä raportointivelvollisuuksia. Se on suunniteltu jatkuvaksi prosessiksi, jonka puitteissa komissio julkaisee kahden vuoden välein maaraportit ja käy vuoropuhelua jäsenvaltioiden kanssa.

<sup>(1)</sup> COM(2016) 316 final

2.2 Komissio julkaisi helmikuussa 2017 ensimmäiset 28:aa jäsenvaltiota koskevat raportit ja EIR-tiedonannon, jossa esitetään tiivistelmä havainnoista ja päätelmistä ja kerrotaan, mihin toimenpiteisiin komissio aikoo ryhtyä.

### 3. Yleistä

3.1 EU:lla on kattava ympäristösäännöstö, mutta sen asianmukaisessa täytäntöönpanossa on vakavia ongelmia. EIR-maaraportit osoittavat, että ympäristölainsäädännön täytäntöönpano EU:n jäsenvaltioissa on hajanaista ja epätasaista. Ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon arvioinnin yhteydessä kuvataan aivan oikein, millä tavoin asianmukainen täytäntöönpano edistää unionin kansalaisten elämänlaatua, yritysten yhtäläisiä toimintaedellytyksiä ja työpaikkojen syntymistä<sup>(2)</sup>. Täytäntöönpanon laiminlyömisestä arvioidaan koituvan vuosittain 50 miljardin euron kustannukset<sup>(3)</sup>.

3.2 Euroopan parlamentin ja neuvoston vuonna 2013 hyväksymässä seitsemännessä ympäristöä koskevassa toimintaohjelmassa (ympäristöohjelmassa)<sup>(4)</sup> asetettiin lainsäädännön täytäntöönpanon parantaminen yhdeksi tärkeimmäksi painopisteeksi. ETSK arvostaa sitä, että komissio toteuttaa tätä käytännössä EIR-menettelyn avulla.

3.3 Maaraporteissa esitetään yhteenvedon omaisesti osin jo tuttuja tietoja. Raporteista saadaan kuitenkin kiistatonta lisäarvoa siksi, että niissä käsitellään täytäntöönpanon puutteita ensimmäistä kertaa kokonaisvaltaisesti ja monialaisesti ympäristölainsäädännön tärkeimpien alojen ja kaikkien jäsenvaltioiden osalta. Uusi arviointitaso mahdollistaa yhteisten perussyiden ja rakenteellisten häirttekijöiden analysoimisen täytäntöönpanon parantamiseksi sekä korjaavien toimenpiteiden ja täytäntöönpanoa tukevien välineiden kehittämiseksi.

3.4 EIR-menettelyssä sovellettava lähestymistapa tarjoaa myös mahdollisuuden vähentää rikkomusmenettelyjen käyttöä vastauksena lainsäädännön heikkoon täytäntöönpanoon ja soveltaa niiden sijasta ennakoivia toimenpiteitä, joiden avulla pureudutaan heikon täytäntöönpanon perussyihin. Päävastuu EU:n ympäristölainsäädännön täytäntöönpanosta on kuitenkin unionin jäsenvaltioilla. Merkitteä pantavaa on, että EIR-menettelyn yhteydessä havaittujen perussyiden taustalla näyttää usein olevan eri jäsenvaltioiden hallitusten poliittinen haluttomuus nostaa merkittävien parannusten tekeminen keskeiseksi poliittiseksi painopisteeksi ja varata sitä varten riittävästi resursseja<sup>(5)</sup>. ETSK olisikin erittäin tyytyväinen, jos EIR voisi auttaa nostamaan täytäntöönpanon parantamistarpeen EU:n jäsenvaltioiden ja neuvoston kokousten poliittiselle asialistalle.

3.5 Komission on puututtava EU:n lainsäädännön heikkoon täytäntöönpanoon jäsenvaltioissa asianmukaisin ja ankarin toimenpitein, rikkomusmenettelyt mukaan luettuina. ETSK:ta huolestaa se, että tällaiset toimenpiteet eivät ole toistaiseksi olleet tehokkaita. Unionin kansalaiset pitävät EU:ta arvossa mm. sen tiukkojen ympäristönormien vuoksi. Kyseisten normien heikko täytäntöönpano onkin omiaan nakertamaan EU:n uskottavuutta kansalaisten silmissä.

3.6 Maaraportit tarjoavat oivan pohjan järjestelmälliselle vuoropuhelulle komission ja eri jäsenvaltioiden välillä. Lisäksi jäsenvaltiot voivat niiden avulla oppia toisiltaan, kartoittaa yhteisiä ongelmia ja ottaa oppia parhaista käytänteistä noudattaen periaatetta, jonka mukaan jakaminen antaa voimaa.

3.7 Koska ympäristötoimenpiteitä toteuttavat todellisuudessa kansalaiset, paikallisyhteisöt ja yritykset, kansalaisyhteiskunnalla on oltava aktiivinen rooli EIR-menettelyssä. Kansalaisyhteiskunta on ensiarvoisen tärkeää ottaa kumppanina mukaan näihin ponnisteluihin.

3.8 ETSK antaa arvoa sille, että komissio pitää kansalaisyhteiskunnan osallistumista suurena etuna EIR-menettelyn seurantaan ajatellen. Se, millä tavoin kansalaisyhteiskunnan tulisi osallistua ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon arviointiin, on kuitenkin toistaiseksi melko epäselvää. Kansalaisyhteiskunnalla on oltava mahdollisuus osallistua EIR-menettelyn kaikkiin vaiheisiin eikä vain seurantavaiheeseen. Tätä ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon arviointiin liittyvää näkökohtaa olisi kehitettävä.

<sup>(2)</sup> COM(2017) 63 final, s. 2

<sup>(3)</sup> Euroopan parlamentti, At a glance, Environmental Implementation Review.

<sup>(4)</sup> EUVL L 354, 28.12.2013, s. 171.

<sup>(5)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta vuoteen 2020 'Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa", EUVL C 161, 6.6.2013, s. 77, kohta 1.2.



## 4. Erityistä

### 4.1 Ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon arvioinnin soveltamisala

4.1.1 EIR-menettelyn piirissä ovat tällä hetkellä kiertotalous ja jätehuolto, luonto ja luonnon monimuotoisuus, ilmanlaatu ja melu sekä vedenlaatu ja vesihuolto eli kattavasti ympäristölainsäädännön eri osa-alueet. Näihin politiikanaloihin läheisesti liittyvät muut alat olisi otettava mukaan seuraavalla kierroksella. Tämä koskee erityisesti ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista, jotka ovat keskeisiä monilla ympäristöpolitiikan aloilla, kuten luonnon ja sen monimuotoisuuden suojelussa ja vesihuollossa. Kemikaalilainsäädännön täytäntöönpano on ratkaisevaa terveellisen ympäristön, hyvinvoinnin ja puhtaan kiertotalouden kannalta.

### 4.2 Maaraportit

4.2.1 Maaraporteista saa erinomaisen yleiskuvan kunkin jäsenvaltion ympäristöhaasteista ja siitä, miten hyvin maat ovat suoriutuneet ympäristölainsäädännön täytäntöönpanosta. ETSK arvostaa myös sitä, että maaraporteissa viitataan kestävä kehityksen tavoitteisiin, joilla on yhtymäkohtia kyseisiin haasteisiin. Tämä osoittaa, että ympäristönsuojelun tason kohottaminen on osa laajempaa kestävä kehityksen mukaista toimintamallia, jonka avulla pyritään yhdenmukaisesti, kokonaisvaltaisesti ja tasapainoisesti edistykseen niin taloudellisissa ja sosiaalisissa kuin ympäristöasioissakin.

4.2.2 Maaraporteista on hyötyä myös kyseisten maiden kansalaisille ja niissä toimiville kansalaisyhteiskunnan organisaatioille: ne tarjoavat valtiotaloukselta riippumattomille sidosryhmille hyvän yleiskatsauksen oman maan tilanteesta ja tarjoavat mahdollisuuden vertailla suorituksia muiden jäsenvaltioiden kanssa sekä havaita puutteita ja käyttämättömiä mahdollisuuksia. Maaraportteja on pidettävä arvokkaana välineenä, jonka avulla kansalaisyhteiskunta voi vaatia EU:n jäsenvaltioiden valtaapitäviä tilille sen varmistamisesta, että ympäristö on terveellinen. Ne antavat kansalaisyhteiskunnalle eväitä ajaa parempaa ympäristölainsäädännön täytäntöönpanoa.

4.2.3 Tätä potentiaalia voitaisiin kuitenkin lisätä entisestään osallistamalla kansalaisyhteiskunta vieläkin tiiviimmin maaraporttien valmisteluun, järjestelmälliseen vuoropuheluun ja seurantaan sekä raporttien uudelleentarkasteluun seuraavalla kaksivuotiskaudella. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla on merkittävästi asiantuntemusta, jota voidaan hyödyntää yksilöittäessä kulloisenkin maan suurimpia ympäristöhaasteita. Näitä organisaatioita olisi siksi kuultava alusta lähtien.

4.2.4 Jotta ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon arviointi saadaan vakiinnutettua jatkuvaksi prosessiksi, on tärkeää pitää kirjaa edistymisestä edellisellä maaraporttikierroksella annettujen suositusten toteuttamisessa ja tehdä yhteenveto tuloksista seuraavalla EIR-kierroksella.

### 4.3 Heikon täytäntöönpanon perussyt ja täytäntöönpanon parantamista tukevat välineet

4.3.1 ETSK antaa arvoa sille, että komissio näkee EIR-menettelyn tilaisuutena analysoida heikon täytäntöönpanon yhteisiä perussyitä. Tiedonannossa tehtyä alustavaa arviointia olisi syvennettävä jäsenvaltioiden kanssa siten, että otetaan huomioon valtiotaloukselta riippumattomilla sidosryhmillä oleva ensi käden kokemus ja tietämys sekä akateemiset tutkimukset ja ajatushautomojen ja IMPEL-verkon (EU:n verkko ympäristölainsäädännön voimaansaattamiseksi ja täytäntöönpanemiseksi) laatimat selvitykset.

4.3.2 Komissio on jo määritellyt tärkeitä yhteisiä perussyitä, joita ovat paikallisten, alueellisten ja valtiollisten viranomaisten välisen koordinaation tehottomuus, hallinnollisten valmiuksien puute ja rahoituksen riittämättömyys, tiedon ja datan puute, säännösten noudattamisen varmistamismekanismien riittämättömyys sekä ympäristönäkökohtien puutteellinen sisällyttäminen muiden alojen politiikkaan ja politiikan johdonmukaisuuden puute.

4.3.3 Komissio mainitsee esimerkkinä paremmasta toimien koordinaoinnista ja ympäristönäkökohtien sisällyttämisestä muuhun politiikkaan mm. ilmanpuhtautta koskevan politiikan ja liikennepoliittikkojen koordinaation. ETSK kannattaa tällaista yhdenmukaista lähestymistapaa ja huomauttaa, että saman tulee päteä myös ympäristö- ja sosiaalipoliittikkojen integrointiin. Ympäristötavoitteiden toteuttamista voidaan parantaa vain, jos sosiaalisia vaikutuksia – työmarkkinoihin ja kuluttajiin, eritoten muita heikommassa asemassa oleviin ryhmiin, kohdistuvia seurauksia – pohditaan tarkasti ja ne otetaan huomioon tulevaa ennakoita.

4.3.4 Ongelmien taustalla on viime kädessä poliittisen tahdon puute<sup>(6)</sup>. Näin ollen on tärkeää, että EIR-menettelyn avulla saavutetaan sille asetettu tavoite käsitellä ympäristölainsäädännön täytäntöönpanoa poliittisena kysymyksenä ja saadaan nostettua täytäntöönpano EU:n asialistalle.

4.3.5 ETSK korostaa myös, että asianmukaista täytäntöönpanoa varten tarvitaan osaavia ja asioista perillä olevia viranomaisia. Tietoisuuden lisääminen ja viestintä ovat niin ikään ensiarvoisen tärkeitä kansalaisyhteiskunnan auttamiseksi osallistumaan EIR-prosessiin.

4.3.6 Komissio mainitsee ympäristöasioita koskeviin oikeudellisiin kehyksiin sisältyvien tavoitteiden saavuttamista tukevinä välineinä markkinapohjaiset välineet ja investoinnit. ETSK on viitannut aiemmassa lausunnossaan siihen, että ympäristöalan verouudistus voi kannustaa siirtämään verotaakan painopistettä työn verotuksesta luonnonvarojen käytön verotukseen, mikä edistää uusien työpaikkojen luomista ja talouden uudistumista sekä auttaa vähentämään haitallisia ympäristövaikutuksia<sup>(7)</sup>.

4.3.7 ETSK valitti samassa lausunnossa sitä, että ympäristön kannalta haitallisia tukia myönnetään yhä edelleen. Edistystä ei ole tapahtunut juuri lainkaan. Komissio mainitsee tiedonannossaan sekä verouudistuksen että ympäristön kannalta haitallisten tukien vaiheittaisen lopettamisen tärkeinä täytäntöönpanon parantamista edesauttavina välineinä. Minkäänlaista tietä ulos umpikujasta ei kuitenkaan esitetä.

#### 4.4 Tulevat toimet

4.4.1 Kuten komissio toteaa, vastuu EU:n ympäristösäännösten asianmukaisesta täytäntöönpanosta on ensisijaisesti jäsenvaltioilla. Myös EU:n tasolla on silti epäilemättä merkittäviä seikkoja, jotka voivat haitata tai edistää asianmukaista täytäntöönpanoa. Ympäristötavoitteiden älykkään nivomisen muihin politiikkoihin on lähdettävä unionin tasolta: sääntelyn on oltava järkevää ja johdonmukaista, ja varat on korvamerkittävä käyttötarkoitukseensa. YMP:n viheryrittäminen on hyvä esimerkki tästä, ja siitä on otettava opiksi. Kestävään kehitykseen tähtäävien toimintalinjojen johdonmukaistaminen EU:n tasolla voisi myös osaltaan auttaa parantamaan ympäristönsuojelun tasoa unionin jäsenvaltioissa. EIR-menettelyä olisi myös hyödynnettävä palautteen saamiseksi siitä, onko täytäntöön pantavia EU:n toimintalinjoja tai lainsäädäntöä tarpeen korjata tai ajantasaistaa.

4.4.2 Komissio tarjoaa ensimmäisen EIR-kierroksen havaintojen pohjalta jäsenvaltioille apua niiltä vaadittaviin ponnisteluihin: se aikoo käynnistää järjestelmällisen vuoropuhelun kunkin jäsenvaltion kanssa ja järjestää jäsenvaltioiden asiantuntijoille räätälöityä tukea toisten jäsenvaltioiden asiantuntijoilta, minkä lisäksi yhteisiä rakenteellisia ongelmia on tarkoitus käsitellä neuvostossa. ETSK suhtautuu myönteisesti näihin toimenpiteisiin, vaikka se epäileekin, riittävätkö ne kohentamaan jäsenvaltioiden ympäristönsuojelutoimien laatua kaiken kaikkiaan.

#### 4.5 Järjestelmälliset vuoropuhelut

4.5.1 EU-ohjausjakson yhteydessä sovellettavan mallin mukaisten järjestelmällisten vuoropuhelujen käyttöönotto sisältyy jo seitsemänten ympäristöohjelmaan<sup>(8)</sup>. Tiedonannossa ei ole kattavia tietoja näiden vuoropuhelujen käytännön järjestelyistä; niitä ei pitäisi jättää jäsenvaltioiden hallitusten harkintavaltaan. Olisi harkittava tehokkaan vuoropuhelun tiettyjen ennakoedellytysten asettamista ja määriteltävä ne kaikille mukana oleville osapuolille.

4.5.2 On varmistettava, että vuoropuheluihin osallistuu tasapainoinen ja laaja kirjo erilaisia valtiovalasta riippumattomia sidosryhmiä sekä alue- ja paikallisviranomaistahoja. Nämä osapuolet on kutsuttava mukaan hyvissä ajoin, ja niille on toimitettava kannanottojen valmistelemiseksi tarvittavat tiedot.

4.5.3 Jotta vuoropuhelut olisivat tehokkaita, ne on järjestettävä siten, että keskeisenä päämääränä on tulosten saavuttaminen. Tulokset ja seuraavat toimet, osanottajien sitoumukset ja määräajat on määriteltävä selkeästi, ja niitä on valvottava. Seitsemännessä ympäristöohjelmassa mainitaan jäsenvaltioiden ja komission väliset ”kumppanuuksiin perustuvat täytäntöönpanosopimukset”. Tätä välinettä olisi harkittava myös ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon arvioinnissa. Sitoumuksia voivat tehdä myös valtiovalasta riippumattomat sidosryhmät, kuten elinkeinoelämän, vähittäiskaupan tai maatalousalan edustajat.

<sup>(6)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta vuoteen 2020 ”Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa”, EU:n 7. ympäristöalan toimintaohjelma (EUVL C 161, 6.6.2013, s. 77).

<sup>(7)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta ”Markkinapohjaiset ohjauskeinot resurssitehokkaan ja vähähiilisen talouden luomiseksi Euroopan unioniin” (oma-aloitteinen lausunto) (EUVL C 226, 16.7.2014, s. 1).

<sup>(8)</sup> Seitsemännen ympäristöohjelman 59 kohta.

#### 4.6 Vertaistuki

4.6.1 ETSK pitää ilahduttavana, että jäsenvaltioiden asiantuntijoiden on tarkoitus ryhtyä antamaan toisilleen vertaistukea. IMPEL-verkolle (EU:n verkko ympäristölainsäädännön voimaansaattamiseksi ja täytäntöönpanemiseksi) kertynyt runsas ja pitkä kokemus olisi otettava huomioon.

4.6.2 Yksittäisten asiantuntijoiden välistä kokemustenvaihtoa olisi täydennettävä laajemmilla jäsenvaltioiden keskinäisen tuen ohjelmilla, jotka voisivat olla Phare-kumppanuushankkeiden kaltaisia. Näiden avulla tuettiin menestyksekkäästi mukautumista EU:n säännöstöön unionin laajentuessa vuosina 2004–2007. Lisäksi olisi harkittava OECD:n tekemiä ympäristönsuojelun tason arviointoja<sup>(9)</sup> vastaavien vertaisarviointiohjelmien käynnistämistä.

#### 4.7 Yhteisten rakenteellisten ongelmien käsittelyminen neuvostossa

4.7.1 Komission tarkoituksena on, että yhteisistä asianmukaista täytäntöönpanoa haittaavista rakenteellisista tekijöistä keskustellaan neuvostossa. Näin täytäntöönpanokysymys nostettaisiin poliittiselle asialistalle. Tiedot tällaisten keskustelujen järjestämistavasta ovat puutteelliset.

4.7.2 Viime vuosina on EU-ohjausjakson ”viherryttämisen” myötä pyritty siihen, että tätä keskeistä komission ja jäsenvaltioiden välistä koordinoitimekanismia hyödynnettäisiin myös ympäristönsuojelun tason kohentamiseen. Tämä toisi ympäristönsuojelun tehokkuusongelmat suoraan hallitusten päämiesten tietoon ja helpottaisi yhdennettyjen ratkaisujen löytymistä.

4.7.3 EU-ohjausjakson viherryttäminen ei ole kuitenkaan toistaiseksi ollut kovin tuloksekasta. Komissio ei halua korvata EIR-menettelyllä EU-ohjausjakson viherryttämistä. EU-ohjausjakson ja EIR-menettelyn välistä yhteyttä olisi kuitenkin tässä yhteydessä edelleen selkeytettävä, jotta voidaan varmistaa, että kunkin välineen tarjoamat mahdollisuudet hyödynnetään optimaalisesti.

4.7.4 Yksistään se, että ympäristöministerineuvoston kokouksissa käydään keskusteluja, ei todennäköisesti ole riittävää. Jotta luodaan puitteet yhdennetyille ja raja-aitoja ylittävillä ratkaisuille, tulee järjestää yhteisiä keskustelutapaamisia neuvoston muiden kokoonpanojen kanssa, esimerkiksi yhteiskeskusteluja liikenne- tai työllisyys- ja sosiaaliministerien kanssa.

#### 4.8 Oikeudelliset keinot valvoa lainsäädännön täytäntöönpanoa

4.8.1 Komissio on perustellusti täsmentänyt, että EIR-menettelyn ei ole tarkoitus korvata oikeustoimia, joiden tavoitteena on parantaa ympäristölainsäädännön täytäntöönpanoa. Tämä ei kuulu ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon arvioinnin piiriin. EIR-menettelyn yhteistyölähtöisempi lähestymistapa voi tuottaa tuloksia kuitenkin vain siinä tapauksessa, että mahdollisuutta langettaa oikeudellisia seurauksia ja seuraamuksia käytetään uskottavasti ja vaikutuksia tuottavalla tavalla. Tämä koskee rikkomusmenettelyjä, joita komissio käynnistää, jos ympäristölainsäädäntöä on rikottu, sekä kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan käytettävissä olevia oikeudellisia keinoja vaatia valtaapitäviä vastuuseen jäsenvaltio- ja EU-tasolla.

4.8.2 ETSK haluaa muistuttaa komissiota ja jäsenvaltioita siitä, että seuraavia seitsemänten ympäristöohjelmaan kirjattuja ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon tehostamiseen tähtäviä toimenpiteitä ei ole toistaiseksi toteutettu:

- Jäsenvaltioissa suoritettavia tehokkaita tarkastuksia ja valvontaa koskevat sitovat perusteet laajennetaan useampiin unionin ympäristösäädöksiin.
- Varmistetaan, että kansallisella tasolla on johdonmukaiset ja tehokkaat mekanismit unionin ympäristölainsäädännön täytäntöönpanoa koskevien kanteluiden käsittelemiseksi.

4.8.3 ETSK käsittelee kansalaisten muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tulossa olevaa komission tiedonantoa erillisessä lausunnossa.

Bryssel 5. heinäkuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

<sup>(9)</sup> <https://www.oecd.org/site/peerreview/environmentalperformancereviews.htm>.

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Energian hinnat ja kustannukset Euroopassa”**

(COM(2016) 769 final)

(2017/C 345/20)

Esittelijä: **Laure BATUT**

Lausuntopyyntö	Euroopan komissio, 17.2.2017
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta”
Hyväksyminen erityisjaostossa	14.6.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	5.7.2017
Täysistunnon nro	527
Äänestystulos	127/15/4
(puolesta/vastaan/pidättyi äänestämästä)	

## 1. Suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) muistuttaa, että EU:n energiapaketissa ehdotetaan ”kuluttajan asettamista keskiöön”, ja pyytää määrittelemään ja toteuttamaan käytännössä tämän käsitteen. Kuluttaja ei voi toimia uudessa roolissaan, ellei ole olemassa selkeitä tekstejä, joihin voi tukeutua ja joissa annetaan toimintakeinot. ETSK uskoo, että energiaunionin onnistuminen edellyttää tulevaisuudenvisiota siitä, miten Euroopan kansalaiset ja yritykset hyötyvät tästä hankkeesta (esimerkiksi tasa-arvon parantuminen).

1.2 ETSK katsoo, että energian kysyntään kohdistuvat toimet kansalaisille ja eri alojen ammattilaisille suunnatun valistuksen kautta (yleissivistävä ja ammatillinen koulutus) voivat johtaa vastuullisiin valintoihin ja vastuulliseen energiakäyttytymiseen. Energiatehokkuus voidaan ottaa huomioon energiantarpeeseen liittyvissä laskelmissa ja se voi osaltaan auttaa vähentämään kulutusta ja siten vaikuttaa kustannuksiin myös silloin kun hinnat nousevat. Se ei kuitenkaan yksin voi ratkaista ilmastonmuutokseen, toimitusvarmuuteen tai energiaköyhyyteen liittyviä ongelmia <sup>(1)</sup>. Energiatehokkuus tai kuluttamatta jäänyt energia eivät ole energialähteitä.

1.3 ETSK suositaa tietojen tarkastelun laajentamista tulevina vuosina useampiin energialähteisiin ja keskittymistä kolmeen kulutustyyppiin: kotitalouksien kulutukseen, teollisuuskulutukseen ja palveluyritysten kulutukseen.

1.4 Kertomukseen olisi myös sisällytettävä arvio energian kysyntään vastaamisesta, jotta tiedettäisiin, missä määrin tarpeet on saatu täytettyä kestäväpohjaiseen hintaan (EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 14 artikla).

1.5 ETSK toivoo, että kertomuksessa nostettaisiin esiin yritysten ja/tai kuluttajien t&k-työhön ja energian varastointitutkimusten huomioon ottamiseen käyttämät summat, joiden tulisi heijastua energian hintoihin ja verkon rahoituskustannuksiin.

1.6 Ympäristöhaittojen kustannukset olisi arvioitava ja saatettava helposti kaikkien saataville.

1.7 ETSK suositaa sanaston lisäämistä komission joka toinen vuosi julkaisemien energian hintoja ja kustannuksia käsittelevien kertomusten alkuun, jotta kaikki kuluttajat voisivat ymmärtää sen sisällön.

<sup>(1)</sup> ETSK:n lausunto ”Puhdasta energiaa kaikille eurooppalaisille” -paketista (EUVL C 246, 28.7.2017, s. 64).

1.8 Samaan tapaan avoimuustavoitteen saavuttamiseksi komitea pyytää komissiota lisäämään kertomukseen jäsenvaltiokohtaisen selvityksen, jossa on viisi vertailutietoa kustakin energialähteestä:

- ero tukku- ja vähittäismarkkinoiden vuosittaisten hintojen välillä
- raaka-aineen osuus, verkon osuus ja verojen osuus kuluttajahinnasta
- arvoketjun yritysten ja erityisesti kansallisten energiantoimittajien vuotuinen voittomarginaali
- EU-tukien prosenttiosuus ja jakautuminen valtiolle ja yrityksille
- säänneltyjen hintojen ja sosiaalisin perustuin määriteltyjen hintojen osuus kokonaisvähittäishinnoista.

## 2. Johdanto

2.1 Euroopan komissio laati vuonna 2014 ensimmäisen kertomuksen energian hinnoista ja kustannuksista Euroopan unionissa (EU). Kerätyissä tiedoissa ilmenneiden puutteiden vuoksi komissio antoi ehdotuksen asetukseksi <sup>(2)</sup> maakaasun ja sähkön hintoja koskevista Euroopan tilastoista.

2.2 Tavoitteena on kartoittaa energian sisämarkkinoiden kehitysvaihe, sillä ne eivät vielä ole valmiit, ja auttaa määrittämään tarvittavat toimet energiatehokkuuden ja energian toimitusvarmuuden parantamiseksi tällä jaettuun toimivaltaan kuuluvalla alalla.

## 3. Komission kertomuksen pääkohdat

3.1 Käsiteltävänä oleva komission kertomus on siis toinen laatuaan. Siinä arvioidaan energian hintojen tilaa kaasun, sähkön ja öljytuotteiden alalla sekä niiden vaikutuksia kotitalouksiin ja teollisuuteen ja korostetaan EU:n strategisia linjauksia energiaunionin luomiseksi.

## 4. Sähkön hinnat

4.1 Komissio mainitsee edellytyksiä, joiden avulla sähkön hintaan voidaan vaikuttaa: energiatehokkuuden parantaminen ja vaihtoehtoisten energialähteiden hyödyntäminen. Viimeksi mainitulla alalla unioni pyrkii maailmanjohtajaksi.

4.2 Fossiililla polttoaineilla tuotetun sähkön nettotuonti unionin jäsenvaltioihin ja maiden riippuvuus siitä on nimittäin lisääntynyt, ja tämän seurauksena vaikeat neuvottelut liuskekaasusta ja -öljystä ovat käynnistyneet uudelleen.

4.3 Tukkuhinnat ovat laskeneet tasaisesti vuodesta 2008 ja lähentyneet toisiaan sisämarkkinoilla, ja tämän seurauksena hiilen ja kaasun hinnat ovat laskeneet. Lasku ei kuitenkaan useiden kansallisten syiden vuoksi heijastu vähittäishintoihin, vaan ne jatkavat nousuaan, sillä **kotitalouksien maksama keskihinta** on noussut samaan aikaan 3,2 prosenttia:

- Energiaosatekijä on laskenut 15 prosenttia vuodesta 2008 vuoteen 2015.
- Verkko-osatekijä on kasvanut 3,3 prosenttia joka vuosi.
- Verot ja maksut -osatekijä, joka jakautuu kymmeneen alaosatekijään <sup>(3)</sup> (alv, sosiaalisin perustein määritellyt hinnat, työllisyys, hyvitykset, toimitusvarmuus, toimilupamaksut jne.), on noussut kymmenen prosenttiyksikköä 28 prosentista 38 prosenttiin hinnasta.

4.4 **Sähkön hinnat teollisuudessa** nousivat vähemmän eli 0,8–3,1 prosenttia vuodessa vuosina 2008–2015, sillä suurkuluttajille on tarjolla mukautettuja hintoja.

4.5 Komissio toteaa, että **jäsenvaltioiden välillä on hyvin suuria eroja**, sillä verot ja maksut -osatekijä voi olla kotitalouksille jopa kolminkertainen (Tanskassa 59 %, Maltassa 5 %).

4.6 Keskimäärin eurooppalainen sähkö on kalliimpaa kuin Yhdysvalloissa mutta huomattavasti edullisempaa kuin Japanissa.

<sup>(2)</sup> EUVL L 311, 17.11.2016, s. 1.

<sup>(3)</sup> COM(2016) 769 final, s. 7, alaviite 8.

## 5. Kaasun hinnat

5.1 Kaasun osuus primaarienergian kulutuksesta unionissa on 23 prosenttia, ja siitä 15 prosenttia käytetään sähkön tuottamiseen. Sen osuus kotitalouksien ja yritysten energiatarpeesta on kolmannes.

5.2 Koska EU:n käyttämästä kaasusta 69 prosenttia tuodaan EU:n ulkopuolelta ja EU on riippuvainen muutamasta kaasuntoimittajasta, EU joutuu seurailemaan maailmanmarkkinahintojen vaihteluja.

5.3 Tukkuhinnat ovat laskeneet 50 prosenttia vuodesta 2013 muun muassa heikon maailmanlaajuisen kysynnän, Yhdysvalloissa harjoitetun liuskekaasun tuotannon ja öljyn hintaindeksiin sidottujen kaasun hintojen vuoksi.

5.4 **Kotitalouksien** maksamat vähittäismyyntihinnat ovat nousseet vuosittain 2 prosenttia vuodesta 2008. Myös tässä verot ja maksut -osatekijä on suuri, ja se on kasvanut 4,2 prosenttia vuosittain ja selittää yhdessä verkkokustannusten kanssa suuret erot jäsenvaltioiden välillä, sillä korkein hinta (Ruotsissa) on nelinkertainen halvimpaan hintaan (Romaniassa) verrattuna.

5.5 **Teollisuuden** ja teollisuuden suurkuluttajien **hinnat ovat laskeneet**, ja energia-osatekijä on suurin hinnan muodostuksessa. Tämän seurauksena tukkuhinnat ovat heijastuneet vähittäishintoihin ja mahdollistaneet enemmän lähentymistä sisämarkkinoilla.

5.6 Maailmanlaajuisesti Euroopan lähentyneet hinnat ovat keskitasoa, mutta suuntaus on ollut laskeva vuodesta 2013. Hintataso on silti Yhdysvaltoja ja Venäjää korkeampi.

## 6. Öljyn hinnat

6.1 Raakaöljyn dollarihinta laski 77 prosenttia toukokuun 2014 puolenvälin ja tammikuun 2016 välillä 19 kuukaudessa. Sen jälkeen se on noussut mutta jäänyt puolelleväliin vuoden 2014 hintoihin verrattuna.

6.2 **Vähittäishintoihin** tämä on vaikuttanut vähemmän, sillä euron arvo on heikentynyt dollariin nähden ja verot ja maksut muodostavat edelleen merkittävän osan hinnasta.

Unioni on asettanut valmisteveron vähimmäistason<sup>(4)</sup>, mutta jäsenvaltiot ylittävät sen yleisesti: vuonna 2015 **verojen** osuus bensiinin keskimääräisestä vähittäishinnasta oli 63 prosenttia ja dieselin 57 prosenttia. Jäsenvaltioiden välillä esiintyy vaihtelua.

6.3 Näiden kolmen energialähteen hinnat ovat siis laskeneet edellisestä kertomuksesta, ja lasku on heijastunut tukkuhintoihin. Se on heijastunut myös öljytuotteiden vähittäishintoihin, mutta kaasun ja sähkön vähittäishinnat ovat nousseet verkkokustannusten ja erityisesti verojen ja maksujen nousun vuoksi.

## 7. Kotitalouksien energiamenot

7.1 Kyseisten kolmen energialähteen **kulutus** kotitalouksissa on pysynyt **melko vakaana** vuodesta 2008.

**Menot ovat kasvaneet** kaasun ja sähkön vähittäishintojen nousun vuoksi (kuljetuksia lukuun ottamatta). Energiaan käytetty osuus resursseista vaihtelee suuresti jäsenvaltioiden välillä. Se on luonnollisesti suurin köyhissä kotitalouksissa: 8,6 prosenttia vuonna 2016, kun se oli 6,2 prosenttia vuonna 2004. Kotitalouksien kulutus on samana aikana laskenut 4 prosenttia.

7.2 Komissio korostaa, että tarvitaan muita heikommassa asemassa oleviin kuluttajiin kohdistuvia sosiaalisia toimenpiteitä, joilla puututaan energiaköyhyyteen.

## 8. Teollisuuden energiakustannukset

8.1 Energiaintensiivisten neljäntoista teollisuudenalan yritysten maksamat energiakustannukset **ovat laskeneet** vuosina 2008–2013, ja viime vuosina energiakustannusten osuus tuotantokustannuksista on ollut keskimäärin 5–10 prosenttia. Tämä johtuu suurkuluttajien maksamien hintojen laskusta, verovapautuksista ja -vähennyksistä eikä niinkään energiatehokkuuteen suunnatuista toimista.

8.2 Komissio katsoo, että unioni ei kansainvälisesti ole energiaintensiivinen talous ja että kilpailu energiemarkkinoilla ja niiden moitteeton toiminta pitävät huolen siitä, että yrityksille ja kotitalouksille toimitetaan niiden tarvitsema energia mahdollisimman kannattavasti aiheuttamatta inflatiovaikutusta ja ilman julkisia tukia, joista aiheutuu perusteettomia kilpailun vääristymiä. Vuonna 2012 maksettiin tukia 113 miljardia euroa, joista 17,2 miljardia euroa suoria tukia, ja verojen osuus oli 263 miljardia euroa vuonna 2014 eli 1,88 % suhteessa EU:n BKT:hen.

<sup>(4)</sup> EUVL L 283, 31.10.2003, s. 51.

## 9. Yleistä

9.1 Energia on keskeinen tekijä taloudelle ja yksittäisille kotitalouksille. Energian kulutus aiheuttaa ilmastolle ja eläville olennoisille haitallisia hiilidioksidipäästöjä. Unioni on aloittanut siirtymisen kohti vähähiilistä taloutta. Energian kustannusten ja hintojen määräytymismekanismien ymmärtämisen tulisi olla yksi siirtymistä edistävä ja energiaköyhyyttä torjuva tekijä <sup>(5)</sup>.

9.2 Tarkasteltavana oleva komission kertomus osoittaa, ettei unionissa ole yhtä energian hintaa, vaan useita hintoja erilaisille energiamuodoille, ja ne vaihtelevat maantieteellisen sijainnin, kansallisten käytänteiden, ajankohdan ja kulutustapojen mukaan.

9.3 Monissa Euroopan maissa julkaistaan kotitalouksien energian hintabarometri (*European Climate Foundation*), ja komissio on puolestaan julkaissut kertomuksiaan kahden vuoden ajan.

## 10. Energiamuodot

10.1 Öljyä, hiiltä ja kaasua, joista tuotetaan edelleen suurin osa maailman kuluttamasta energiasta, sekä biomassaa, ydinvoimaa ja sähköä ei voida varastoida eikä kuljettaa samalla tavalla:

- Öljyä voidaan kuljettaa helposti: sen hinta voi olla samansuuruinen suurilla maantieteellisillä alueilla.
- Kaasu täytyy muuttaa nesteeksi: sitä varten tarvitaan kalliita infrastruktuureja, joiden maksajina on eri tahoja.
- Sähköä, joka on muista energialähteistä johdettu tuote, ei voida varastoida, ja se edellyttää tuotanto- ja kuljetusinfrastruktuuria ja aiheuttaa erisuuruisia loppukustannuksia käyttäjille ja teollisuudelle.

10.2 Energian hinta vaikuttaa yksittäisen alan kilpailukykyyn suoraan kulutetun energian hinnan ja tuotteen valmistukseen välillisesti kulutetun energian hinnan kautta. Alhaiset energiakustannukset voivat vaikuttaa kilpailukykyyn (vrt. Yhdysvaltain liuskekaasu), vaikka kyseessä ei ole rakenteellinen tuottavuustekijä.

10.3 Monet jäsenvaltiot tuovat energiaa naapurimaistaan unionissa tai unionin ulkopuolella: geopolitiittinen sijainti vaikuttaa toimitusvarmuuteen ja hintaan.

10.4 Öljyn barrelihinta vahvistetaan aina dollareissa: valuuttakursseilla eli Euroopan talouden yleisellä kilpailukykytilanteella on osuutensa kilpailussa ja loppukäyttäjän maksaman hinnan muodostumisessa.

10.5 Teollisuuden ja kotitalouksien maksamat energian hinnat vaikuttavat kokonaiskysyntään. EU:n tavarakauppa on valtaosin Euroopan sisäistä ja koostuu jalostetuista tuotteista, joihin energian hinnan vaihtelut vaikuttavat.

## 11. Hinnat ja kustannukset

### 11.1 \*Hinnat

11.1.1 Kustannus vai hinta? Yleiskielessä näitä käsitteitä käytetään usein toistensa tilalla. Komission kertomus [COM (2017) 769] olisi ollut selkeämpi, jos siinä olisi ensin selitetty tämä asia.

11.1.2 Ilmeisin käsite on *hint*a. Hinta ilmaisee yksittäisen energiatuotteen tai -palvelun kauppaa-arvon. Täysin "vapaille" markkinoilla se olisi tarjonnan ja kysynnän tasapainopiste.

11.1.3 Pitkälle kehittyneillä maailmanmarkkinoilla jokaisella markkina-alueella on oma hintansa, johon vaikuttavat jokaisessa liiketapahtumavaiheessa ulkoiset tekijät. Lisäksi hintaan vaikuttavat jäsenvaltioiden sisäpolitiittiset tekijät, kuten tuotannonalan rakenne, verotus, ilmasto, kotitalouksien ostovoima, yritysten kilpailukyky jne.

11.1.4 Energiaunioni voisi toissijaisuusperiaatetta kunnioittaen tasoittaa näitä eroja ja eurooppalaisten kokemaa epätasa-arvoa.

<sup>(5)</sup> EUVL C 341, 21.11.2013, s. 21.

## 11.2 \*Kustannukset

11.2.1 Kustannuksilla tarkoitetaan tuotteen tai palvelun valmistamiseen ja sen kuluttajien saataville asettamiseen tarvittavien energiaraaka-aineiden hintaa (*Les prix et les coûts des sources d'énergie*, Jean-Marie Martin-Amouroux, 20.2.2017). Kustannuserot voivat olla huomattavia sen mukaan, millainen on valitun energiamuodon tuotantoketju (SWD/2016/420 final).

11.2.2 Pk-yrityksissä, jotka kattavat 90 prosenttia Euroopan talouden rakenteesta, hankitun energian ja yritysten käsittelemiin raaka-aineisiin sisältyvän energian kustannukset voivat vaikuttaa merkittävästi tuotettujen tavaroiden tuotantokustannuksiin ja myyntiin, vaikka pk-yrityksiä ei luokitellakaan energian suurkuluttajiksi.

11.2.3 Energian kustannukset eivät myöskään ole helposti mukautettavissa oleva tekijä, vaan pakollinen menoerä: kun se on tärkeä osa tuotantokustannuksia, se vaikuttaa tavaroiden myyntihintaan ja kuluttajien ostovoimaan, ja kysynnän kasvu saattaa hidastua (ajoneuvojen tapauksessa). Yritykselle energialähteet ovat korvattavissa: jos öljy on liian kallista, siirrytään kaasun jne.

11.2.4 Energian kustannuksissa on kyse myös eurooppalaisesta diplomatiasta ja eurooppalaisen teollisuuspolitiikan määrittämisestä laajemminkin kuin vain energiaintensiivisillä tuotannonaloilla.

## 12. Erityistä

12.1 Tarkasteltava asiakirja kuuluu pakettiin ”Puhdasta energiaa kaikille eurooppalaisille”<sup>(6)</sup>. Komissio tekee siinä yhteenvedon energian hinnoista ja kustannuksista Euroopassa. ETSK pitää valitettavana, ettei siirtymänäkökulma ole vahvemmin esillä. Sähkön eri tuotantolähteiden mukaan eriytetty kustannukset olisi helpompi hahmottaa. Yksittäisen tuotteen energiasisältö riippuu koko tuotantoketjusta ja energian kustannuksista. Pelissä on yritysten kilpailukyky ja laajemminkin niiden kyky luoda pysyviä työpaikkoja ja suojella ympäristöä.

12.2 EU:n antamat eri tekstit ovat tehneet EU:sta yhteisen vertailukohdan valtioiden ponnisteluille kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi, energiatehokkuuden parantamiseksi ja uusiutuvan energian edistämiseksi. Energiayhdistelmän valinta kuuluu kuitenkin jäsenvaltioiden vastuulle. Niiden välillä on eroja muun muassa verotuksen ja ilmastonmuutoksen torjuntalinjausten suhteen. Tilanne aiheuttaa polkumyyntiä, joka vaikeuttaa energiaunionin hallinnointia<sup>(7)</sup>.

12.3 Täysin kilpailuun perustuvassa, 80-luvulla kukoistaneessa lähestymistavassa ei oteta huomioon energia-alan maailmantilannetta eikä unionin uusia linjauksia: kuluttaja on asetettu ”järjestelmän keskiöön”, eikä enää pidetä huonona markkinoiden epätäydellisyyttä eikä monenlaisia energia-alalle suunnattuja julkisia tukitoimenpiteitä tai julkisten tulojen kannalta merkittävien verotulojen lähdeä. Tätä voidaan kutsua uudelleenjaoksi, jolla korvataan monille kansalaisille kestävämmäksi nousseita energian sosiaalisia kustannuksia.

12.4 Energian ja erityisesti sähkön hintojen nousu voi johtaa työpaikkojen siirtymiseen muualle. Julkisen politiikan vakaus on välttämätöntä palkansaajille, yrityksille ja sijoittajille.

12.5 Yksityishenkilöiden ja jäsenvaltioiden välillä on edelleen selvää epätasa-arvoa. Epätasa-arvoa on myös yritysten välillä, suurkuluttajien ja muiden kuluttajien välillä sekä yksityishenkilöiden ja yritysten välillä. Euroopan markkinoiden vapautuminen, jossa kansalliset monopolit korvattiin kilpailulla, jonka piti hyödyttää kuluttajia, on johtanut loppukäyttäjien kaasun- ja sähkölaskun kasvamiseen eikä ole estänyt luomasta kilpailun yläpuolella olevia oligopoleja. Komitea katsoo, että kuluttajien välinen tasa-arvo eli tasaamisen käsite voitaisiin ottaa eurooppalaiseksi käsitteeksi.

12.6 Komissio on antanut tiedonannon puhtaan energian innovointiin vauhdittamisesta<sup>(8)</sup>, sillä ”energiajärjestelmä” on tullut Euroopassa ”käännekohtaan”, jonka jälkeen ”uusiutuvat energialähteet ovat [–] yhä kilpailukykyisempiä”. Eurooppa-neuvosto on hyväksynyt toimenpiteitä talouden hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi ja energiamarkkinoiden yhdistämiseksi. Uusiutuvat energialähteet muodostavat yhä suuremman osuuden sähköntuotannosta, ja energiaintensiivisyys – joka merkitsee energiankulutusta suhteessa taloudelliseen suorituskykyyn – on laskussa etenkin kehittyneissä talouksissa.

<sup>(6)</sup> COM(2015) 80 final.

<sup>(7)</sup> ETSK:n lausunto energiaunionin hallinnosta (EUVL C 246, 28.7.2017, s. 34).

<sup>(8)</sup> ETSK:n lausunto ”Nopeampaan puhtaan energian innovointiin” (TEN/619), ei vielä julkaistu virallisessa lehdessä.



12.7 Tarkasteltavassa tiedonannossa esitetään joukko lainsäädäntötoimenpiteitä, jotka perustuvat seuraaviin kolmeen yleistavoitteeseen:

- energiatehokkuus etusijalle
- EU johtoasemaan uusiutuvan energian alalla
- kohtuulliset ehdot kuluttajille.

12.8 Unionin lähestymistapaa hinta- ja kustannuskysymyksiin tulisi muuttaa perinpohjaisesti: siinä olisi otettava huomioon haavoittuvassa asemassa olevat kuluttajat ja määriteltävä, mihin asti julkisella politiikalla tulee rahoittaa uusiutuvia energialähteitä, jotta kotitaloudet eivät joutuisi kärsimään liiaksi alan verotuksesta. Komissio mainitsee intuitiivisemmän ja kuluttajia lähempänä olevan alueellisen lähestymistavan tarpeen, jotta edistyttäisiin sisämarkkinoiden luomisessa.

12.9 Komissio korostaa, että tarvitaan muita heikommassa asemassa oleviin kuluttajiin kohdistuvia sosiaalisia toimenpiteitä, joilla puututaan energiaköyhyyteen. Se on hyvä, mutta näitä toimenpiteitä ei rahoiteta energia-alojen suuryritysten marginaaleista, vaan ne maksetaan muiden kansalaisten kukkaroista ja veroista sekä jäsenvaltioiden talousarvioista.

12.10 Komitea toteaa, että kertomuksessa esitetään paljon monilta eri tahoilta kerättyä tietoa, mutta pitää valitettavana, että **avoimuus** hintojen ja kustannusten suhteen ei ulotu kotitalouksiin asti: uusiutuvien energialähteiden kohdalla verkkokustannusten vaikutus voi olla 50 prosenttia (*Centre d'analyse stratégique*, 2012, Ranska). Kuluttajien valintojen ja päätösten tueksi tarvitaan luotettavia tilastoja, joita ehdotetaan kerättäväksi komission asetusehdotuksessa (ks. alaviite 1). Tilastoihin olisi sisällytettävä ympäristöhaittojen kustannukset, ja tietojen olisi oltava helposti niiden saatavilla, joita varten näitä toimenpiteitä toteutetaan ja jotka haluavat ymmärtää, miksi ja miten he saavat energiaa ja maksavat siitä.

Bryssel 5. heinäkuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean*  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS

---

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lentoliikenteen harjoittamisen yhteisistä säännöistä yhteisössä annetun asetuksen (EY) N:o 1008/2008 muuttamisesta”**

(COM(2016) 818 final – 2016/0411 (COD))

(2017/C 345/21)

Esittelijä: **Jacek KRAWCZYK**

Lausuntopyyntö	Euroopan parlamentti, 16.2.2017 Euroopan unionin neuvosto, 13.2.2017
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 100 artiklan 2 kohta
Vastaava erityisjaosto	”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta”
Hyväksyminen erityisjaostossa	14.6.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	5.7.2017
Täysistunnon numero	527
Äänestystulos	135/1/1
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Ehdotettu muutos asetukseen (EY) N:o 1008/2008 (ehdotus) rajoittuu sen 13 artiklan 3 kohdan b alakohtaan. Jos kohtaa koskeva muutos hyväksytään, kyseisen alakohdan johdantolause korvataan ilmauksella ”jokin seuraavista ehdoista täyttyy, paitsi jos unionin tekemässä kansainvälisessä sopimuksessa toisin määrätään”.

1.2 Komitea kannattaa komission pyrkimystä ratkaista asetuksen (EY) N:o 1008/2008 13 artiklan 3 kohdan b alakohdan säännösten sekä EU:n ja Yhdysvaltojen lentoliikennesopimuksen (*Air Transport Agreement, ATA*) välinen ristiriita ilma-alusten vuokraamisesta miehistöineen. Kun poistetaan miehistöineen tapahtuvaa vuokrausta koskeviin sopimukseen liittyvät epä johdonmukaisuudet ja rajoitukset, jotka eivät ole vastavuoroisia tai joista ei määrätä lentoliikennesopimuksessa ja jotka jäävät epäselviksi, saatetaan rajoittaa EU:n lentoliikenteen harjoittajien mahdollisuuksia ja mahdollisesti synnyttää ylilyöviä ja eriäviä tulkintoja. Komission olisi otettava vakavasti huolet siitä, että epäasianmukainen sanamuoto voisi poiketa EU:n ilmailustrategian tavoitteista ja raivata tietä uusille ei-toivotuille hybridiliiketoimintamalleille.

1.3 Koska ehdotus on luonteeltaan erittäin tekninen ja sen soveltamisala on rajoitettu ja kun otetaan huomioon julkisen palvelun velvoitetta sekä omistajuus- ja määräysvaltasäännöksiä koskevat ehdotetut laajemmat selvennykset asetukseen (EY) N:o 1008/2008, tämän erityismuutoksen esiin tuominen saattaa vaikuttaa kyseenalaiselta. Komissio oli kuitenkin jo arviointia koskevassa etenemissuunnitelmassaan <sup>(1)</sup> suunnitellut tutkivansa erikseen miehistöineen tapahtuvaa vuokrausta koskevien järjestelyjen aikarajoitusta. Lisäksi EU:n ja Yhdysvaltojen välisen lentoliikennesopimuksen erityisnäkökohdat ja asianomaisesta kysymyksestä ATAn sekakomiteassa käydyt pitkäaikaiset keskustelut tarkoittavat, että erillinen ratkaisu on oikeutettu. Tätä kysymystä ei sen erityisluonteen vuoksi myöskään tulisi käsitellä samassa yhteydessä poliittisesti monimutkaisten näkökohtien, kuten omistajuuden ja määräysvallan, kanssa. Tämän vuoksi on perusteltua käsitellä ehdotettua muutosta itsenäisesti. Komitea panee merkille, että komissio ei tässä yhteydessä ole pitänyt vaikutustenarviointia tarpeellisena. ETSK toteaa kuitenkin, että ammattiliitot ja muut kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ovat tuoneet esiin huolensa ehdotuksen johdosta.

<sup>(1)</sup> *Evaluation of the regulation (EC) No 1008/2008 on common rules for the operation of air services in the Community*, päivätty 21.11.2016 (DG MOVE/yksikkö E4), ks. luku C1.

1.4 ETSK on huolissaan siitä, että neuvottelijat ja mahdollisesti sidosryhmät voisivat ilman lisäselvennyksiä tulkita 13 artiklan 3 kohdan b alakohdan ehdotetun johdantolauseen poliittiseksi valinnaksi avata ovi luopumiselle ”poikkeuksellisiin olosuhteisiin” kytkeytyvistä rajoituksista. Tämä vaikuttaisi suunniteltuihin neuvotteluihin uudesta miehistöineen vuokrausta koskevasta sopimuksesta paitsi Yhdysvaltojen myös minkä tahansa unionin ulkopuolisen maan kanssa. ETSK on vakuuttunut siitä, että selventämällä asianmukaisesti ehdotetun muutoksen niin soveltamisalan kuin sisällön osalta erittäin rajoittavaa luonnetta ja kuulemalla mahdollisimman laajaa, sekä teollisuutta että kansalaisyhteiskuntaa edustavaa sidosryhmäjoukkoa voidaan varmistaa, että asetuksen (EY) N:o 1008/2008 13 artiklan 3 kohdan b alakohdan muutoksen tahattomat seuraukset voidaan välttää ja keskustelut rajoittaa EU:n ja Yhdysvaltojen väliseen miehistöineen vuokrausta koskevaan sopimukseen. Komission on tärkeä varmistaa sidosryhmiä kuullessaan, että kaikki asianosaiset, mukaan luettuina tunnustetut työmarkkinaosapuolet ja muut kansalaisyhteiskunnan organisaatiot, ovat mukana.

1.5 ETSK odottaa asetuksen (EY) N:o 1008/2008 laaja-alaisempaa uudelleentarkastelua, jollaisen on ilmoitettu olevan tulossa, ja korostaa, että tarvitaan osallistavaa kuulemistä, joka kattaa mahdollisimman laajan kyseistä alaa ja kansalaisyhteiskuntaa edustavan sidosryhmien joukon. ETSK on valmis edistämään aktiivisesti tällaista keskustelua.

1.6 Koska miehistöineen tapahtuvan vuokrauksen nykyisestä käytöstä ei ole kummaltakaan osapuolelta saatavilla luotettavia tietoja, molempien osapuolten olisi vuokrausta miehistöineen koskevasta sopimuksesta neuvoteltaessa kehotettava rekisteröimään kaikki miehistöineen tapahtuvat vuokraukset sekakomiteassa tilastollisia tarkoituksia varten. Tällaisen rekisterin tulisi mahdollisesti sisältää tietoja sosiaalisista olosuhteista, jotta varmistetaan paitsi työntekijöiden oikeudenmukaiset työolot ja -ehdot myös matkustajien oikeudet, joihin ne voivat vaikuttaa.

## 2. Säätelykehys

2.1 Asetukseen (EY) N:o 1008/2008 ehdotetun muutoksen on tarkoitus rajoittaa sen 13 artiklan 3 kohdan b alakohtaan ja EU:n ja Yhdysvaltojen lentoliikennesopimukseen. Kohdassa säädetään nykyisessä sanamuodossaan, että sen lisäksi, että noudatetaan kaikkia yhteisön lainsäädännössä säädettyjä turvallisuusnormeja vastaavia vaatimuksia <sup>(2)</sup>, yhteisön lentoliikenteen harjoittajan oikeus vuokrata miehistöineen kolmannessa maassa rekisteröity ilma-alus rajoittuu kausiluonteisen kapasiteetin tarpeen tyydyttämiseen <sup>(3)</sup> tai perustuu toimintavaikkeuksien voittamiseen <sup>(4)</sup> tai poikkeukselliseen tarpeeseen, jolloin hyväksyntä voidaan myöntää korkeintaan seitsemäksi kuukaudeksi ja uusia kerran korkeintaan seitsemän kuukautta kestäväksi lisäkaudeksi <sup>(5)</sup>. Jos kohtaa koskeva muutos hyväksytään, kyseisen alakohdan johdantolause korvataan ilmauksella ”jokin seuraavista ehdoista täyttyy, paitsi jos unionin tekemässä kansainvälisessä sopimuksessa toisin määrätään”. Ehdotettu sanamuoto ei siis vaikuta lupaviranomaisen oikeuksiin eikä olennaisen tärkeään vaatimukseen yhteisön turvallisuusnormien noudattamisesta.

2.2 EU:n ainoa kansainvälinen sopimus tässä yhteydessä merkittävän kolmannen maan kanssa on EU:n ja Yhdysvaltojen välinen lentoliikennesopimus. Olisi selvennettävä tulkintaohjein, että ehdotetun muutoksen perusteena on poistaa 13 artiklan 3 kohdan b alakohdan säännösten ja EU:n ja Yhdysvaltojen lentoliikennesopimuksen välinen ristiriita. Jos asiaa selvennetään tältä osin, ehdotetut muutokset olisivat näin ollen merkittäviä vain yhden tietyn kansainvälisen lentoliikennesopimuksen kannalta eivätkä ne muuttaisi merkittäväällä tavalla politiikkaa tai säännöksiä, jotka koskevat yleisesti vuokrausta miehistöineen.

2.3 Kuten komissio tuo esiin ehdotuksen perusteluissa, ehdotuksella on tarkasti rajattu kohde ja tarkoituserä. Näin ollen komissio ei esitä vaikutustenarviointia. Kun otetaan huomioon huolet ehdotetun muutoksen mahdollisista ylilyövistä tulkinnoista sekä Yhdysvaltojen ja mahdollisesti muiden unionin ulkopuolisten maiden kanssa niiden johdosta keskipitkällä aikavälillä käytävät keskustelut, komission tulisi harkita ehdotuksessaan sen perustelemista, ettei se esitä vaikutustenarviointia. On oltava täysin selvää, että asetukseen (EY) N:o 1008/2008 ehdotetun muutoksen vaikutus johtuisi osapuolten välisten kaupallisten miehistöineen tapahtuvaa vuokrausta koskevien sopimusten sisällöstä, ei ehdotetusta lainsäädännön muuttamisesta.

<sup>(2)</sup> Asetuksen (EY) N:o 1008/2008 13 artiklan 3 kohdan a alakohta.

<sup>(3)</sup> Asetuksen (EY) N:o 1008/2008 13 artiklan 3 kohdan b alakohdan ii alakohta.

<sup>(4)</sup> Asetuksen (EY) N:o 1008/2008 13 artiklan 3 kohdan b alakohdan iii alakohta.

<sup>(5)</sup> Asetuksen (EY) N:o 1008/2008 13 artiklan 3 kohdan b alakohdan i alakohta.

2.4 Komission etenemissuunnitelmassa *Establishment of unrestricted wet-lease agreements between the EU and the USA through a wet-lease agreement between the parties*<sup>(6)</sup> tuodaan esiin kyseisen säädösehdotuksen tausta. Ehdotuksella mukautetaan sovitut ilma-alusten rajatylittävää siirrettävyyttä EU:n ja Yhdysvaltojen välillä koskevat periaatteet ja ratkaistaan näin EU:n ja Yhdysvaltojen välisessä sekakomiteassa käytyjen keskustelujen pattitilanne.

2.5 Ehdotus vastaa lentoliikenteen harjoittamiselle asetettuja yhteisön vaatimuksia. Vuonna 2007 allekirjoitetussa EU:n ja Yhdysvaltojen välisessä lentoliikennesopimuksessa määrätään sopimusosapuolten välisestä avoimesta miehistöineen tapahtuvaa vuokrausta koskevasta järjestelystä. Toimintavaikeuksista selviytymiseen tai kausiluonteisen tarpeen tyydyttämiseen varattu aika on rajoitettu sanamuodolla. Ajan rajoittaminen kahteen seitsemän kuukauden aikajaksoon ”poikkeuksellista tarvetta” varten voidaan asettaa historialliseen yhteyteen<sup>(7)</sup>, mutta se vaikuttaa mielivaltaiselta ja heikentää kaupallisia mahdollisuuksia siirtää ilma-alus tehokkaasti uusille lentoliikenteen harjoittajille. Koska tyyppillisen miehistöineen tapahtuvan vuokrauksen tavanomainen aikajakso 36 kuukautta, 7 + 7 kuukauden rajoitus aiheuttaa lentoliikenteen harjoittajille EU:ssa oikeudellista ja kaupallista epävarmuutta.

2.6 Komissio vakuuttaa, ettei ehdotetulla muutoksella ole merkittävää vaikutusta työlainsäädännön vaatimuksiin. Ilma-alusten vuokraamista miehistöineen koskevat sopimukset ovat yleisesti ottaen erittäin tulenarka aihe työntekijäjärjestöille. Matalien sosiaaliorimien ja näin ollen matalan kustannusperustan maissa toimivien EU:n ulkopuolisten lentoliikenteen harjoittajien asettamat kustannusrajoitukset – ja jopa EU:n sisäiset erot sosiaalilainsäädännössä – ovat johtaneet siihen, että vuokraaminen miehistöineen on työmarkkinaosapuolten jatkuvan seurannan kohteena. Jos tässä tarkasteltavan muutoksen tahattomin ja perusteettomin tulkinnoin avataan Pandoran lipas, vuokraamisesta miehistöineen voisi nopeasti tulla merkittävä ongelma sen sijaan, että asia jäisi ristiriitaisen lainsäädännön ”tekniseksi oikaisuksi”. Työlainsäädännön vaatimuksia on näin ollen arvioitava tulevan kehityksen valossa sekä EU:n ja Yhdysvaltojen välisissä keskusteluissa miehistöineen tapahtuvaa vuokrausta käsittelevästä sopimuksesta EU:n ja Yhdysvaltojen lentoliikennesopimuksen puitteissa että myöhemmissä markkinakäytänteissä.

2.7 Viitattaessa kansainvälisiin sopimuksiin ehdotetun muutoksen sanamuoto tasoittaa tietä miehistöineen tapahtuvaa vuokrausta koskevalle EU:n ja Yhdysvaltojen väliselle erityissopimukselle ilman tarvetta avata uudelleen neuvottelut lentoliikennesopimuksesta kokonaisuudessaan. Komission valitseman vaihtoehdon myötä voidaan siis mukauttaa ristiriitaiset säännökset kohdennetusti, tehokkaasti ja nopeasti, palauttaa suunnitteluvakaus kaupallisille osapuolille ja välttää yhdysvaltalaisen osapuolten mahdolliset vastatoimet. Tähän päästään kuitenkin vain, jos komissio selventää asianmukaisesti, että muutoksen tarkoituksena on mahdollistaa neuvottelut Yhdysvaltojen kanssa siten, että poistetaan tätä yhtä maata koskeva lainsäädännön ristiriita.

2.8 ETSK on aiemmissa kommentissaan suhtautunut myönteisesti EU:n ja Yhdysvaltojen väliseen lentoliikennesopimukseen ja sen täytäntöönpanoon. Kuten ETSK:n aiemmin antamassa lausunnossa todetaan, ”avoimella ilmailualueella – – ilma-alueita voidaan vuokrata miehistöineen (*wet leasing*) syrjimättömin ja avoimin ehdoin”<sup>(8)</sup>.

### 3. Ehdotuksen arviointi

3.1 Komissio on arvioinut erilaisia vaihtoehtoja kysymyksen ratkaisemiseksi<sup>(9)</sup>.

3.1.1 Nykyisen EU:n ja Yhdysvaltojen välisen lentoliikennesopimuksen muuttaminen olisi erittäin aikaa vievää. Lentoliikennesopimuksen osapuolet ovat aiemmin sopineet noudattavansa lentoliikennesopimusta väliaikaisesti maaliskuusta 2008. Neuvoston päätös annettiin vuonna 2016 sen jälkeen kun ratifiointi oli saatettu päätökseen jäsenvaltioiden parlamenteissa. Kun otetaan huomioon alalla mahdollisesti menetettävät mahdollisuudet, olisi kohtuutonta ja perusteetonta käynnistää aikaa vievä menettely miehistöineen tapahtuvaa vuokrausta koskevien säännösten muuttamiseksi.

3.1.2 EU ei voi oikeudelliselta kannalta tehdä vain Yhdysvaltoja koskevia poikkeuksia asetuksen (EY) N:o 1008/2008 säännöksiin, jotta voitaisiin vastata miehistöineen tapahtuvaa vuokrausta koskeviin EU:n ja Yhdysvaltojen vaatimuksiin. Jäsenvaltioita sitovat EU-asetusten kaikki säännökset.

3.1.3 Vaikka yhteinen sopimus vastavuoroisista rajoituksista olisikin selkeä, se olisi ristiriidassa sopimuksen hengen kanssa ja vahingoittaisi lentoliikennealan kaupallisia intressejä.

<sup>(6)</sup> Etenemissuunnitelma, 7.3.2016, DG MOVE/ E.1.

<sup>(7)</sup> Rajoitus otettiin käyttöön asetuksessa (EY) N:o 1008/2008, jotta poistetaan aiempien asetusten (ETY) N:o 2407/92, (ETY) N:o 2408/92 ja (ETY) N:o 2409/92 – jotka korvattiin asetuksella (EY) N:o 1008/2008 – ristiriitaisuudet käsitteen ”poikkeuksellinen tarve” tarkasta merkityksestä.

<sup>(8)</sup> EUVL C 306, 16.12.2009, s. 1.

<sup>(9)</sup> Euroopan komission etenemissuunnitelma *Establishment of unrestricted wet-lease arrangements between the EU and the US through a wet-lease agreement between the parties*, s. 7.

3.1.4 Paras ratkaisu, kuten sidosryhmät ovat toistuvasti korostaneet, on miehistöineen tapahtuvaa vuokrausta koskeva EU:n ja Yhdysvaltojen välinen sopimus, joka olisi täysin EU:n ja Yhdysvaltojen välisen lentoliikennesopimuksen mukainen ja joka ei olisi ristiriidassa kansallisten tai EU:n säädösten kanssa. Kaikista tällaisen sopimuksen yksityiskohtiin liittyvistä kysymyksistä on keskusteltu tammikuusta 2014 lähtien. On odotettavissa, että yhteisymmärrykseen voitaisiin päästä nopeasti. Yksimielisiä ollaan siitä, että tällainen tekninen sopimus perustuisi nykyisiin, lentoliikennesopimukseen sisältyviin liikenneoikeuksiin ja että siinä ei ole tarkoitus luoda uusia eikä muuttaa nykyisiä oikeuksia. Komission olisi selvennettävä asianmukaisesti, ettei muutoksella pyritä muuttamaan, tarkistamaan tai lisäämään EU:n ja Yhdysvaltojen välisiä liikenneoikeuksia. Tällainen sopimus edellyttäisi kuitenkin asetuksen (EY) N:o 1008/2008 13 artiklan muuttamista, sillä siinä säädetään miehistöineen tapahtuvaa vuokrausta koskevasta 7 + 7 kuukauden rajoituksesta niille eurooppalaisille lentoliikenteen harjoittajille, jotka vuokraavat ilma-aluksia miehistöineen EU:n ulkopuolisilta lentoliikenteen harjoittajilta. Ehdotettu sanamuoto vastaa täysin vaatimusta, että 13 artiklaa olisi sovellettava vain, jos 13 artiklan 3 kohdan b alakohdassa mainituista ehdoista ei määrätä toisin kansainvälisessä sopimuksessa.

3.2 Komissio tulee arvioinnissaan siihen päätelmään, että ehdotettu toimenpide on asianmukainen, oikeasuhtainen ja oikeudellisesti mahdollinen ja että se vastaa jäsenvaltioiden ja EU:n lentoliikennealan intressejä eikä siitä koidu haittaa sidosryhmille.

#### 4. Tausta

4.1 Komission ehdotus koskee vain miehistöineen tapahtuvaa vuokrausta. Vuokraus miehistöineen on yleensä keino saada käyttöön kapasiteettia huippuliikennekausina ja perusteellisten vuosihuoltojen aikana sekä selviytyä ilma-aluksiin liittyvistä odottamattomista toiminnallisista ongelmista. Vuokraus miehistöineen on vuokrasopimus, jossa lentoliikenteen harjoittaja (vuokralleantaja) operoi lentoja asettamalla toisen lentoliikenteen harjoittajan (vuokralleottaja) käyttöön ilma-aluksen ja miehistön. Ilma-alusta operoidaan lentotoimintaluvan mukaisesti ja näin ollen vuokralleantajan operatiivisella vastuulla.

4.2 Miehistöineen tapahtuvaa vuokrausta tarkoittavista järjestelyistä katsotaan olevan alalla etua, sillä ne antavat toiminnallista joustavuutta, jota ei tulisi rajoittaa mielivaltaisesti. Yhdysvaltojen ilmailuala ja Yhdysvaltojen hallinto odottavat yhdessä EU:n ilmailualan ja useimpien – joskaan ei kaikkien – jäsenvaltioiden kanssa ratkaisua miehistöineen vuokrattuihin ilma-aluksiin liittyviä nykyisiä ja myös tulevia toimintoja koskevaan kysymykseen kahdenvälisissä suhteissa.

4.3 Komission ehdotuksen ei tulisi muuttaa miehistöineen tapahtuvaa vuokrausta koskevia toimintapolitiikkoja tai periaatteita. Sen tulisi pyrkiä ainoastaan ratkaisemaan asetuksen (EY) N:o 1008/2008 ja EU:n ja Yhdysvaltojen lentoliikennesopimuksen välinen ristiriita.

4.4 ETSK suosittaa painokkaasti, että sekakomitea kokoaa tilastotietoja EU:n ja Yhdysvaltojen lentoliikennesopimuksen puitteissa tapahtuvasta vuokrauksesta miehistöineen. Tällaisen rekisterin tulisi mahdollisesti sisältää tietoja sosiaalisista olosuhteista, jotta varmistetaan paitsi työntekijöiden oikeudenmukaiset työolot ja -ehdot myös matkustajien oikeudet, joihin ne voivat vaikuttaa.

#### 5. Erityistä

5.1 ETSK on tyytyväinen komission perusteluihin asetuksen (EY) N:o 1008/2008 muuttamiselle siten, että mahdollistetaan rajoituksettomat, vastavuoroisuuteen perustuvat miehistöineen vuokrausta koskevat EU:n ja Yhdysvaltojen lentoliikenteen harjoittajien väliset sopimukset kansainvälisillä lennoilla EU:n ja Yhdysvaltojen lentoliikennesopimuksen puitteissa. Ehdotettu uusi sanamuoto ei kuitenkaan saa mahdollistaa EU:n ja Yhdysvaltojen lentoliikennesopimuksen tai minkään unionin ulkopuolisen maan kanssa tehtävän tulevan lentoliikennesopimuksen puitteissa pitkän aikavälin vuokrausta miehistöineen muista kuin kyseisen asetuksen 13 artiklaan sisältyvistä syistä. ETSK on samaa mieltä siitä, että EU:n ja Yhdysvaltojen lentoliikennesopimusta koskeva ehdotus on joustavampi, vastavuoroisuuteen perustuva järjestely yleensä enintään 36 kuukauden ajanjaksoina tapahtuvaa miehistöineen vuokrausta varten. Tällaiset järjestelyt eivät vaikuttaisi sosiaalisiin olosuhteisiin. ETSK olisi kuitenkin erittäin huolissaan, jos miehistöineen tapahtuvan vuokrauksen rajoitukseen ehdotettua muutosta käytettäisiin sellaisten pidemmän aikavälin alihankintajärjestelyjen varmistamiseen, joiden tarkoituksena on heikentää työntekijöiden ja kuluttajien olosuhteita tai oikeuksia. Komitea kehottaakin komissiota huolehtimaan suunnitteilla olevasta EU:n ja Yhdysvaltojen välisestä miehistöineen vuokrausta koskevasta sopimuksesta käytävissä neuvotteluissa siitä, että mukaan otetaan tällaiset käytännöt kieltävä määräys. Ehdotusta ei tule tulkita välineeksi, jonka avulla lentoliikenteen harjoittajat voivat vuokrata ilma-aluksia siten, että kansallisen sosiaalilainsäädännön noudattamista vältetään pitkällä aikavälillä tahallisesti tai tahattomasti.

Bryssel 5. heinäkuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Euroopan datavetoisen talouden rakentaminen”**

(COM(2017) 9 final)

(2017/C 345/22)

Esittelijä: **Joost VAN IERSEL**

Lausuntopyyntö	Euroopan komissio, 17.2.2017
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta”
Hyväksyminen erityisjaostossa	14.6.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	5.7.2017
Täysistunnon nro	527
Äänestystulos	148/0/7
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

## 1. Päätelmät ja suositukset

### Päätelmät

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti tiedonantoon ”Euroopan datavetoisen talouden rakentaminen”, jossa käsitellään datan ylläpitoa keskeisenä ja ratkaisevan tärkeänä uuden talouden mahdollistavana tekijänä <sup>(1)</sup>.

1.2 Tiedonannossa on kyse täysin anonymisoiduista ja/tai muista kuin henkilötiedoista. Jos data voidaan luokitella henkilötiedoksi, siihen sovelletaan tietosuojakehyksen säännöksiä, eritoten yleistä tietosuojaa-asetusta.

1.3 Tärkeintä on rakentaa Eurooppaan dataekosysteemi, sillä se on välttämätön sosioekonomisen edistyksen aikaansaamiseksi ja vankan kilpailukyyn saavuttamiseksi maailmassa, joka on muuttumassa pohjiaan myöten ja jossa kilpailu Yhdysvaltojen ja Aasian suunnalta on kovaa. Liitettävyyden ja varastointimahdollisuuksien edistämiseksi tarvitaan kipeästi julkisen ja yksityisen sektorin investointeja infrastruktuuriin kaikkialla Euroopassa.

1.4 Dataekosysteemin luominen vaatii ensinnäkin tietoisuuden lisäämistä yritysmaailmassa, julkisissa palveluissa, yhteiskunnassa ja jäsenvaltioiden keskuudessa. Luottamusta ja avoimuutta on lisättävä, ja kaikkien toimijoiden on oltava valmiita jakamaan dataa.

1.5 ETSK korostaa, että kyse on paljon muustakin kuin vain oikeudellisista säännöksistä ja käytännön järjestelyistä. Euroopan ydinosaamisalueita on kiireellisesti mukautettava meneillään olevassa muutosprosessissa. Eurooppa on jäljessä muista tällä strategisesti tärkeällä alalla. Yrityksiin tarvitaan ennakoivaa ajattelua, jotta ne avaisivat ovensa lisääntyville datavirroille ja kehittäisivät kykyään käsitellä massadataa. On luotava joustavia ja mukautumiskykyisempiä liiketoimintamalleja.

1.6 Innovoinnin mahdollistavia ja samalla yritysten ja kansalaisten oikeudet turvaavia välineitä ovat esimerkiksi EU:n laajuiset foorumit ja työpajat, kenttälaboratoriot, huippuosaamiskeskusten perustaminen, yhteisöjen

<sup>(1)</sup> Tiedonanto ”Euroopan datavetoisen talouden rakentaminen”, COM(2017) 9 final, 10. tammikuuta 2017. Ks. myös 2. joulukuuta 2016 päivätty neljäntoista valtion- tai hallituksen päämiehen kirje, jossa perustellaan tarvetta datan vapaaseen liikkuvuuteen (Non-paper on the Free Flow of Data initiative).

kehittäminen, tulevaisuuden tehaat, testausympäristöt, vaihtotoiminta, sovellusliittymät (API), yritysten toisilleen tarjoama valmennus, sopimusmallit, tiede- ja yritysmaailman välinen vuorovaikutus, yhteiset teknologia-aloitteet sekä sopimusperusteiset julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet, joissa julkis- ja yksityissektori osallistuvat esimerkiksi suurten esittelyhankkeiden toteuttamiseen.

1.7 Yksityisiä pääomasijoituksia ja pidemmälle kehittyneitä eurooppalaisia riskipääomamarkkinoita tarvitaan välttämättä.

### **Suosituks**

1.8 Komission olisi laadittava tarkka analyysi nykytilanteesta ja jäsenvaltioissa vallitsevasta puolusteleavasta suhtautumisesta datan vapaaseen liikkuvuuteen, jotta perusteettomat esteet voidaan poistaa luomalla oikeanlaiset juridiset ja tekniset edellytykset. Datan vapaan liikkuvuuden perusteettomien esteiden poistamisen pitäisi olla erottamaton osa Euroopan laajuista teollisuuspolitiikkaa. Kansallisten markkinoiden avaamista olisi käsiteltävä myös EU-ohjausjakson yhteydessä.

1.9 Etenkin pk-yritykset ja innovointi kärsivät datan sijaintirajoituksista. ETSK tukee voimakkaasti komission ehdotusta, jonka mukaan jäsenvaltioiden pitäisi noudattaa kaikessa datan varastoinnissa vapaan liikkuvuuden periaatetta. ETSK perää kansallisten markkinoiden avaamiselle etenemissuunnitelmaa ja määräaikoja. Tätä kysymystä olisi käsiteltävä myös EU-ohjausjakson yhteydessä.

1.10 Julkinen tutkimustoiminta on erittäin tärkeä datan lähde. Komission olisi kannustettava tiedon laajempaan levittämiseen Euroopassa.

1.11 Yksityisen sektorin sopimusvapautta olisi kunnioitettava periaatekysymyksenä. On suotavaa laatia yleinen EU:n kehys standardeja varten, mutta standardit eivät saisi millään lailla haitata innovointia. Siirrettävyyttä olisi edistettävä.

1.12 Vastuuvollisuus on visainen kysymys: on ehkä tarkistettava tuotevastuudirektiiviä ja harkittava erityisten oikeudellisten säännösten antamista laitteiden välisestä viestinnästä (machine-to-machine, M2M).

1.13 Komission olisi datan vapaaseen liikkuvuuteen ja datan saatavuuteen liittyen kiinnitettävä asianmukaista huomiota kysymykseen eri kielillä laaditusta datasta.

1.14 Inhimillinen tekijä on merkitykseltään ratkaiseva. On käynnistettävä EU-ohjelmia työntekijöiden ja nuorten valmistamiseksi tulevaan kehitykseen. Koulutus ja työssäoppiminen ovat ensiarvoisen tärkeitä esimerkiksi data-analyttikkojen valtavasti kasvavan tarpeen tyydyttämiseksi.

1.15 Kyseisiä prosesseja on valvottava asianmukaisesti yrityksissä sekä komission toimesta ja kansallisella tasolla, jotta saataisiin aikaan aidosti tasapuoliset toimintaedellytykset koko Euroopassa.

## **2. Taustaa**

2.1 Henkilötietojen ja muiden kuin henkilötietojen – henkilöihin liittyvän ja spesifioimattoman massadatan – välillä on ero. Molemmat ovat osa digitaalisia markkinoita mutta kohdentuvat eri aloille ja ovat eri EU-säännösten alaisia <sup>(2)</sup>.

2.2 Massadataa käsittelevässä tiedonannossa <sup>(3)</sup>, joka on jatkoa tiedonannolle ”Kohti menestyvää datavetoista taloutta” <sup>(4)</sup>, on kyse anonymisoiduista tai muista kuin henkilötiedoista.

2.3 Henkilötiedot ja muut kuin henkilötiedot limittyvät tietyissä tapauksissa näiden kahden tietokokonaisuuden mahdollisten vuorovaikutusten sekä yksityisen ja julkisen sektorin välisen vuorovaikutuksen takia. Esimerkiksi terveydenhuollon alalla potilaiden henkilökohtaiset intressit, yritysten intressit ja julkinen etu menevät osittain päällekkäin.

2.4 Muutokset ovat moninaisia ja mahdollisia ennakoita. Datan vertikaalisiin ja horisontaalisiin ulottuvuuksiin liittyvissä prosesseissa tarjoutuu yhä enemmän tilaisuuksia kerätä, analysoida ja käsitellä tietoja. Massadata on tulevan asiakaslähtöisen talouden ratkaisevan tärkeä osatekijä.

<sup>(2)</sup> EUVL C 71, 24.2.2016, s. 65.

<sup>(3)</sup> Tiedonanto ”Euroopan datavetoisen talouden rakentaminen”, COM(2017) 9 final, 10. tammikuuta 2017.

<sup>(4)</sup> Tiedonanto COM(2014) 442 final, 2. heinäkuuta 2014 (EUVL C 242, 23.7.2015, s. 61).

2.5 Datalla on huomattavia vaikutuksia tuotantolinjoihin, palvelujen ja valmistusteollisuuden vuorovaikutukseen sekä arvoketjuihin. Se lisää arvoketjujen pätkittymistä.

2.6 Start-up- ja scale-up-yritysten kasvava määrä kuvastaa datan keskeistä roolia. Pk-yritykset ovat erittäin riippuvaisia suotuisasta kansainvälisestä (eurooppalaisesta) toimintaympäristöstä sekä rahoituksesta.

2.7 Asiakaslähtöiseen talouteen päästään massadatan, laitteiden välisen viestinnän (M2M) ja datan vapaan liikkuvuuden avulla. Tuloksena on pitkälle kehitettyjä tuotteita ja palveluja. Näihin muutoksiin mukaudutaan kaikilla aloilla ja kaikilla yritysten tasoilla. Eri alojen ja erikokoisten yritysten välillä on kuitenkin huomattavia eroja, ja lisäksi yritysten asemat arvoketjuissa, niiden keskinäinen riippuvuus, näkymät valmistusteollisuudessa ja palveluissa ja näin ollen myös yritysten näkemykset vaihtelevat.

2.8 Ellei EU kykene hyödyntämään digitalisaation koko potentiaalia, vuoteen 2025 mennessä saatetaan menettää suurin osa 605 miljardin euron lisäarvosta. Mahdolliset hyödyt ovat toisaalta vieläkin mittavampia: Saksan teollisuusliiton teettämän tutkimuksen mukaan Euroopassa voi syntyä vuoteen 2025 mennessä lisäarvoa 1,25 biljoonan euron arvosta.

2.9 Vastaavia prosesseja on meneillään koko maailmassa. Vertailevat tutkimukset osoittavat, että EU on muita jäljessä tässä kehityksessä, vaikka sen taloudellinen suorituskyky on useilla aloilla maailmanlaajuisesti ensiluokkaista.

2.10 Yhdysvaltalaisen ja eurooppalaisten yritysten välillä on oleellisia kulttuurieroja. Euroopassa datan käyttöä kehitetään lähinnä eräillä valmistusteollisuuden sektoreilla<sup>(5)</sup>. Yhdysvalloissa massadata-toimialaa hallitsevat sitä vastoin palvelu- ja tietualan yritykset, nk. GAFA-yritykset, ja uudehkoina tulokkaina nk. NATU-yritykset<sup>(6)</sup>. Yhdysvalloissa on laajat ja dynaamiset kotimaanmarkkinat ja erinomaiset rahoitusedellytykset eivätkä yritykset pelkää ottaa riskejä. Yhdysvaltalaisyrittäjillä on lisäksi käytettävissään nopeat verkot ja valtavasti varastointikapasiteettia. Myös suurten kiinalaisten alustojen määrä kasvaa jatkuvasti.

2.11 Vaikka Eurooppa on kehityksessä jäljessä, komission tiedonannossa ei, yllättävää kyllä, viitata Euroopan tärkeimpiin kansainvälisiin kilpailijoihin. Ne ovat kuitenkin pääsyy siihen, miksi Euroopassa on kehitettävä kiireesti tuotosten ja toimintapolitiikkojen koordinoitua. Yhdysvalloissa ja Kiinassa on asetettu hiljattain kansalliset tavoitteet hallitsevaan asemaan pääsemiseksi maailmantaloudessa ja tällaisen aseman varmistamiseksi. Yhdysvallat ja Kiina – ja niiden vanavedessä myös muut maat – varta vasten tukevat ja edistävät massadatan hyödyntämistä keinona vahvistaa omien yritystensä kilpailuetuja. Yhdysvalloissa Obaman hallinto omaksui hyvin selkeän näkökannan maan kolmanteen teolliseen vallankumoukseen, jota vastaa EU:ssa teollisuus 4.0 ja jonka pohjalta Yhdysvaltojen kilpailukykyä ja talousmahtia on lähdetty vahvistamaan. America first -strategia todennäköisesti voimistaa entisestään tätä toimintalinjaa. Massadatan kehittäminen on nähtävä tässä yhteydessä myös geopoliittisena tekijänä.

### 3. Datan vapaa liikkuvuus jäsenvaltioiden välillä

3.1 Komissio toteaa aivan oikein, että yksi syy siihen, että ”Euroopan digitaalitalous on tarttunut datavallankumouksen mahdollisuuksiin hitaasti Yhdysvaltoihin verrattuna ja että EU:lla ei myöskään ole vastaavia teollisia valmiuksia”<sup>(7)</sup>, on datan vapaan liikkuvuuden esteiden ja Euroopan markkinoiden hitaan kehityksen välinen kytkös.

<sup>(5)</sup> The Digital Transformation of Industry, Saksan teollisuusliitto Bundesverband der Deutschen Industrie, 1.2.2015.

<sup>(6)</sup> GAFA tarkoittaa Googlea, Applea, Facebookia ja Amazonia, joiden yhteenlaskettu liikevaihto on 468 miljardia Yhdysvaltain dollaria. NATU tarkoittaa Netflixia, Airbnb:tä, Teslaa ja Uberia. GAFA-yritysten yhteenlaskettu markkina-arvo on tällä hetkellä 2,3 biljoonaa Yhdysvaltain dollaria, mikä lähestulkoon vastaa 50:n Euro Stoxx -indeksin mukaan suurimman yrityksen markkina-arvoa, joka on 2,9 biljoonaa euroa. Tämä korostaa massadata-/alusta-toimialan taloudellista voimaa ja valtavaa arvonmuodostusta.

<sup>(7)</sup> COM(2017) 9 final, s. 2.



3.2 Yhdysvalloissa tietosuojia pohjautuu pääasiassa datan tietoisien luovuttamisen periaatteeseen ja kuuluu yksityisten tietojen osalta kuluttajansuojan piiriin, kun taas useimmissa Euroopan maissa on annettu tietosuojalainsäädäntöä ja useissa tapauksissa vahvistettu tietosuojia perustuslailliseksi oikeudeksi. Eurooppalainen tietosuojamalli voidaan yhtäältä nähdä kilpailuetuna, mutta toisaalta massadatan käyttö ja käsittely näyttää olevan niin rajoitettua, että tämä hidastaa innovointia.

3.3 Markkinoiden hajanaisuus on saatava poistettua. Komissiolle on annettava tehtäväksi tutkia, miten ja missä määrin jäsenvaltioiden välisiä eroja on poistettava, jotta kehitys- ja lähestymistapaerot saadaan kaventumaan.

3.4 Koska datamäärät kasvavat jatkuvasti esineiden internetin, tulevaisuuden tehtaiden ja verkkoon liitettyjen autonomisten järjestelmien myötä, on erityisen tarpeellista ja strategisesti tärkeää ryhtyä EU-tason toimenpiteisiin. Datan vapaan liikkuvuuden koko Euroopassa mahdollistava oikeudellinen ja tekninen perusta on oleellinen tekijä rakennettaessa laaja-alaista ja vankkaa digitaalitaloutta <sup>(8)</sup>.

3.5 On luotava EU:n teollisuuspolitiikka ja purettava perusteettomat datan vapaata liikkuvuutta haittaavat esteet. Sisämarkkinoilla ei voida harjoittaa 28:aa erilaista teollisuuspolitiikkaa kunkin maan omin välinein ja tavoittein. Tämä pätee myös digiaikana <sup>(9)</sup>. Komission ja jäsenvaltioiden hallitusten olisikin toimittava välittäjinä noudattaen pitkän aikavälin visiota ja pyrkien määrittämään toimintaympäristö ja puite-edellytykset julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden pohjalta <sup>(10)</sup>.

3.6 Komissio kiinnittää oikeutetusti huomiota perusteisiin, joiden varjolla kansalliset viranomaiset haluavat rajoittaa datan liikkuvuutta. Datan säilytyspaikkarajoitukset, jotka merkitsevät käytännössä digitaalisten "rajatarkastusten" <sup>(11)</sup> käyttöönottoa, on korvattava tarpeet täyttävällä EU-tason kehyksellä.

3.7 ETSK suosittaa jäsenvaltioissa vallitsevan tilanteen ja Euroopassa esiintyvien valtavien erojen seikkaperäistä analysointia. Saksan valmistusteollisuuden edelläkävijät ovat pisimmällä datan tuotannossa, ja niiden perässä tulevat muiden – pienten ja suurten – maiden pitkälle kehittyneet valmistusteollisuusklusterit. Toisaalta myös palvelupohjainen massadata kasvaa voimakkaasti esimerkiksi Ranskassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa sekä eräissä pienemmissä maissa.

3.8 Datan vapaata liikkuvuutta haittaa vakavasti jäsenvaltioiden puolusteleva suhtautuminen. Tähän mennessä on yksilöity ainakin 50 oikeudellista ja hallinnollista estettä. Myös julkisia hankintoja koskevat vaatimukset vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltioittain. Kulttuuri- ja toimintatapaerot kukoistavat. Maakohtaiset teollisuuspolitiikat johtavat keskenään erilaisiin sääntely-ympäristöihin, eikä yhteistä teollisuuspoliittista kehystä ole. Muihin kuin henkilötietoihin liittyvä epäluulo voi johtua myös henkilötietojen käsittelyä koskevien oikeudellisten vaatimusten eroavuuksista. Valtiovallan puolustuskannalla olo ja yrittysten vastaava suhtautuminen tahtovat useissa maissa vahvistaa toisiaan.

3.9 Sisämarkkinat, jotka kehittyvät turvallisena datan säilytyspaikkana ja innovoinnin hedelmällisenä kasvualustana, voivat kuitenkin syntyä vain, jos luottamus jäsenvaltioiden välillä tiivistyy.

3.10 Kansallisia tavoitteita, kuten innovoinnin edistämistä ja lisäarvon asteittaista luomista, voidaan parhaimmalla muodostamalla massadatan sisämarkkinat, varmistamalla datan turvallinen varastointi laaja-alaisen ja parhaimman mahdollisen tietohallinnon avulla ja yhdistämällä eri toimijoiden potentiaalia.

3.11 Sen lisäksi, että datan sijaintirajoitukset heikentävät avoimuutta ja haittaavat innovointia, ne vaikuttavat kielteisesti etupäässä sellaisiin pk-yrityksiin, joilla on rajatylittävää toimintaa. ETSK puoltaakin voimakkaasti komission ehdotusta, jonka mukaan "jäsenvaltioiden pitäisi noudattaa kaikissa datan varastointiin tai käsittelyyn liittyvissä toimissaan periaatetta tietojen vapaasta liikkuvuudesta unionissa" <sup>(12)</sup>.

<sup>(8)</sup> Ks. myös aiheeseen liittyvä neljäntoista valtion- tai hallituksen päämiehen kirje (Non-paper on the Free Flow of Data initiative). Enteleekö se huonoa, että yksikään suuri jäsenvaltio Yhdistynyttä kuningaskuntaa lukuun ottamatta ei allekirjoittanut kirjettä?

<sup>(9)</sup> EUVL C 71, 24.2.2016, s. 65 ja EUVL C 389, 21.10.2016, s. 50

<sup>(10)</sup> Alankomaalainen teknologiateollisuuden järjestö FME-CWM suosittaa, että Alankomaissa asetettaisiin digitalisaatiota koordinoimaan ministeritason johtoryhmä, 16. maaliskuuta 2017.

<sup>(11)</sup> COM (2017) 9 final, s. 5.

<sup>(12)</sup> COM(2017) 9 final, s. 7.

3.12 ETSK katsoo, että kysymystä kansallisten markkinoiden avaamisesta Euroopan laajuista datan levittämistä silmällä pitäen olisi käsiteltävä myös vuotuisen EU-ohjausjakson ja maakohtaisten suositusten yhteydessä. Julkisen datan avoin saatavuus kaikkialla Euroopassa antaa viime silauksen sisämarkkinoille ja luo tasapuoliset toimintaedellytykset. Yleinen tietosuojasetus auttaa luomaan yhteistä pohjaa<sup>(13)</sup>.

3.13 Alueilla ja taajamissa on myös käytettävissä dynaamista dataa. Julkisten ja yksityisten toimijoiden alueelliset toiminta-alustat edistävät alueiden taloutta ja voivat vahvistaa alueellisia klustereita kansainvälisessä kontekstissa. Alueita ja kuntia pitäisi kannustaa toimimaan avoimuuden hengessä. EU:lla voi olla tässäkin keskeinen rooli parhaiden käytänteiden vaihdon mahdollistajana ja uusimman osaamisen tarjoajana aluehallintotasolle.

3.14 Julkinen tutkimustoiminta on erittäin tärkeä datan lähde. Koska siihen käytetään veronmaksajien rahoja, on tärkeää varmistaa, että syntyvää tietoa levitetään entistä laajemmalle. Etenkin pk-yritykset voivat hyötyä tutkimuksen tuottamista tietovarannoista.

3.15 Tällainen julkinen data usein liittyy yksityisten tahojen toteuttamien toimien kanssa. Kaupallisen sektorin kanssa tehtävät sopimusjärjestelyt edellyttävät luonnollisesti erilaista datan käsittelyä. Esimerkkeinä voidaan mainita liikenteen ja energian alalla sekä satelliitteihin, kiinteistörekistereihin ja muihin julkisiin palveluihin liittyen tuotettavat muut kuin henkilötiedot.

3.16 Kun ajatellaan Euroopassa vallitsevia valitettavan suuria eroja, ETSK kiinnittää huomiota siihen, että datan rajoittamaton liikkuvuus kaikkialla Euroopassa voisi osaltaan auttaa lähentämään maiden talouksia. Tämä olisi suureksi hyödyksi sekä edistyneemmille että kehityksessä jäljessä oleville kansantalouksille. Julkishallintoelimiä voidaan kehottaa tarjoamaan toisilleen tukea ja valmennusta asianmukaisten mekanismien luomiseksi.

3.17 Tiedonannossa ei käsitellä datan vapaaseen liikkuvuuteen ja datan saatavuuteen liittyen kysymystä eri kielillä laaditusta datasta. Koska tällainen data voisi olla myös pelkästään koneellisesti tuotettua, komission pitäisi ETSK:n mielestä lisätä sellaisten tutkimus- ja innovointitoimien ja käyttöönottovalmistelujen tukemista, joiden päämääränä on eri kielillä laadittujen data-aineistojen automatisoitu kääntäminen EU:n kaikille virallisille kielille.

3.18 ETSK korostaa tarvetta omaksua keskinäisen luottamuksen lujittamiseksi kokonaisvaltainen lähestymistapa ja edistää yhteisen päämäärän löytymistä kilpailukykyneuvostossa ja muutenkin. Luottamus on olennainen asia. Euroopan markkinoiden avaamisella muiden kuin henkilötietojen vapaata liikkuvuutta silmällä pitäen on myös syvällisiä poliittisia vaikutuksia. Tähän liittyy hyvin monenlaisia kysymyksiä, kuten lujemman perustan luominen sisämarkkinoille ja erikokoisissa yrityksissä tapahtuvalle innovoinnille, talouskasvu- ja työllisyysnäköymien parantaminen sekä jäsenvaltioiden taloudellisen lähentymisen ja kilpailukyyn edistäminen.

#### 4. Datan saatavuus ja siirtäminen markkinoilla

4.1 Tiedonannossa tarkastellaan monenlaisia mahdollisia dataan liittyviä erikokoisten yritysten vuorovaikutuksen muotoja (*business-to-business*, B2B). Huomioon tulisi ottaa myös julkiset palvelut. Dataa on lukemattoman monen tyyppistä, ja sen kehitystä on näin ollen mahdotonta ennakoida.

4.2 Komissio asettaa perustellusti etusijalle sen tavoitteen, että kaikentyyppisillä markkinatoimijoilla tulee olla pääsy suuriin ja monipuolisiin data-aineistoihin. Se tuo esille lukuisia vapaan pääsyn tiellä olevia esteitä ja huomauttaa, että "datan vaihto on yleisesti ottaen vielä vähäistä"<sup>(14)</sup>.

4.3 Syyt siihen, että yritykset pitävät datan itsellään, ovat ilmeiset. Tuotteita ja palveluja tuotetaan yrityskohtaisten tuotantojärjestelmien tai laajemmin ottaen yritysstrategioiden pohjalta jakamatta näitä muiden toimijoiden kanssa. Sopimusvapautta on kunnioitettava, ja se on turvattava periaatekysymyksenä<sup>(15)</sup>.

<sup>(13)</sup> Yleinen tietosuojasetus, toukokuu 2016. ETSK:n kanta (EUVL C 229, 31.7.2012, s. 90).

<sup>(14)</sup> COM(2017) 9 final, s. 10.

<sup>(15)</sup> Ks. myös Orgalimen ennakkokommentit Euroopan komission aloitteesta "Euroopan datavetoisen talouden rakentaminen" (englanniksi), 21. syyskuuta 2016, ja DIGITALEUROPE:n alustavat näkemykset tiedonannosta "Euroopan datavetoisen talouden rakentaminen" (englanniksi), 14. helmikuuta 2017.

4.4 Tilanne on hyvin kirjava. Suurilla yrityksillä on usein mahdollisuus omaan tutkimustoimintaan ja runsaasti erilaisia sovellusmahdollisuuksia. Pienemmillä yrityksillä mahdollisuudet ovat luonnostaan suppeahkot. Argumentit sen puolesta, että dataa kannattaa jakaa yritysten välillä, ovat kuitenkin kaikissa tapauksissa ylivoimaisia, ja kaikki osallistuvat yritykset hyötyvät jakamisesta suoraan.

4.5 Teollis- ja tekijänoikeuksia ei pääsääntöisesti sovelleta laitteiden väliseen dataan. Oikeudellista suojelua edellyttäviä erityisiä sovellustarkoituksia varten on tämän johdosta EU-lainsäädäntöä. Muissa tapauksissa tällaista dataa ja sen käsittelytapoja säännellään sopimusteitse, esimerkiksi kun on kyse datan omistajuudesta ja hinnoista.

4.6 Dataa koskevalla oikeudellisella kehityksellä olisi turvattava yritysten oikeudet samassa määrin kuin fyysisten tavaroiden suojele.

4.7 Uusiin lainsäädäntötoimenpiteisiin ei ole juurikaan tarvetta. Voimassa olevat säädökset kattavat useimmat kysymykset, ja säädöksiä voidaan tarvittaessa muokata vastaamaan digiajan erityisvaatimuksia.

4.8 Kun otetaan huomioon nykyinen kehitys ja tulevan kehityksen ennakoimattomuus, mahdollinen yleinen standardeja koskeva kehitys ei saisi haitata innovointia millään tavoin. Standardien olemassaolo rajoittaa usein innovointia, eikä uusia standardeja liene mahdollista laatia ilman parempaa tietämystä kehityksen suunnasta. Tarvitaan siis uudenlaisia sääntelytapoja. Siirrettävyyttä olisi edistettävä.

4.9 Vastuuvellisuus on visainen kysymys<sup>(16)</sup>. Joitakin direktiivejä on jo voimassa, ja niitä on ehkä tarkistettava teknologian soveltamisalan laajentumisen johdosta. Esimerkiksi tuotevastuudirektiiviä jouduttaneen mukauttamaan, jotta se soveltuisi myös esineiden internetin ja tekoälyn sääntelyyn. Lainsäädäntöön saatetaan tarvita erityisesti laitteiden välistä viestintää koskevia vastuuvellisuussäännöksiä. Koska dataan liittyviä yrityssuhteita on hyvin monenlaisia ja ne muuttuvat jatkuvasti, ETSK uskoo voimassa olevan lainsäädännön täyttävän tarpeet suurelta osin. Mahdollisen uuden sääntelyn olisi edistettävä innovointia, eikä se saisi missään nimessä estää sitä.

4.10 Suurempiin datavirtoihin tai laajamittaisempaan datan siirtoon voidaan päästä yritysten välisten sopimusten kautta hyödyntämällä – mieluiten kansainvälisesti – olemassa olevia tai uusia foorumeita ja työpajoja sekä sovellusliittymiä (API)<sup>(17)</sup> ja tiivistämällä kohdennetusti tiedemaailman ja yritysten välisiä suhteita. Myös tiedemaailman olisi oltava edustettuna foorumeissa ja työpajoissa. Monet näistä, esimerkiksi alueelliset kenttälaboratoriot, ovat jo käytössä teollisuus 4.0 -kehitykseen liittyvässä työssä. Tutkimuslaitoksissa julkisen rahoituksen turvin tuotetun datan levittäminen olisi tehtävä pakolliseksi<sup>(18)</sup>.

4.11 ETSK suosittaa nk. testausympäristöjen ja avoimien datamarkkinapaikkojen hyödyntämistä avoimuuden lisäämiseen pyrkivien tahojen kannustamiseksi. Niiden avulla voidaan kartoittaa, missä asioissa löytyy yhteistä pohjaa, ja vahvistaa tällaisia aloja. Vastuu testausalatarpeiden kartoittamisesta olisi annettava yhdelle tietylle organisaatiolle, jonka tulisi edistää hedelmällistä ja laadukasta yhteistyötä asianomaisten virastojen välillä.

4.12 ETSK kiinnittää huomion komission ja Big Data Value Association -järjestön vuonna 2014 käynnistämään erittäin hyödylliseen aloitteeseen<sup>(19)</sup>. Kumppanien äskettäisessä yhteisessä julkilausumassa korostettiin neljää keskeistä välinettä, jotka julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden avulla on tarkoitus toteuttaa:

- laajamittaiset esittelyhankkeet (kärkihankkeet) eri toimialoilla
- datan integrointi ja kokeilut (innovointialueet)
- avainalojen tekniset hankkeet
- verkottuminen, yhteisön rakentaminen ja politiikkatuki.

<sup>(16)</sup> COM(2017) 9 final, s. 14 ja 15.

<sup>(17)</sup> COM(2017) 9 final, s. 12.

<sup>(18)</sup> Vallonian alue suunnittelee tätä asiaa koskevan asetuksen antamista.

<sup>(19)</sup> Aloitteessa komissio, elinkeinoelämä ja tutkimuslaitokset yhdistävät voimansa ”julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden puitteissa tehdäkseen yhteistyötä dataan liittyvän tutkimuksen ja innovoinnin saralla, edistääkseen dataan erikoistuneen yhteisön muodostumista ja luodakseen pohjaa menestyksekkäälle eurooppalaiselle datavetoiselle taloudelle” (komission ja Big Data Value Association -järjestön yhteinen julkilausuma).

Lähestymistapa on esimerkillinen tulevia eurooppalaisia aloitteita ajatellen. Julkisen ja yksityisen sektorin tutkimuskumppanuuksien lisäksi meneillään on innovointiin keskittyviä yhteisiä teknologia-aloitteita.

4.13 Yhteistyötä koskevat eurooppalaiset mallisopimukset voisivat olla yksi vaihtoehto.

## 5. Yrity maailman tietoisuus ja suhtautumistapa

5.1 Vankka digitaalitalous edellyttää sääntelyn ja käytännön järjestelyjen lisäksi eurooppalaisilta yrityksiltä avoimempaa ilmapiiriä. Ensisijaisesti tarvitaan tietoisuutta ja suhtautumistapaa, joiden pohjalta voidaan reagoida tulevaa ennakoitujen toimintamallien muutokseen.

5.2 Maailmantalous on kaiken kaikkiaan syvässä murroksessa, ja kaikkien toimialojen – suurten ja pienten – on oltava siinä mukana. Olemassa olevia toimialoja ja uudempia sektoreita – ”vanhoja” ja ”uusia” – ei pitäisi asettaa tässä prosessissa vastakkain. Euroopan ydinosaamisalueita on muokattava nopeammin ja tehokkaammin, ja kaikkien toimialojen on voitava osallistua kyseiseen prosessiin.

5.3 Itse prosessi lähtee pitkälti ruohonjuuritasolta ja on siten liike-elämän ja yritysten käsissä. Komissio mainitsee<sup>(20)</sup> hyödyllisiä keinoja, joiden avulla markkinoita voidaan herätellä tekemään mukautuksia entistä ennakoivammin. ETSK katsoo kuitenkin, että niiden lisäksi useimmissa eurooppalaisissa yrityksissä tarvitaan ajattelutavan muutosta.

5.4 Data on yrityksissä arkaluonteinen asia, ja se vaatii tulevaisuudessa yhä suurempaa varovaisuutta. Vain pieni osa yrityksistä kannattaa datan avoimuutta. Esimerkkiluettelo, joka komission on määrä laatia, auttane asiaa. Lisäksi monet yritykset ovat edelleen siinä väärässä käsityksessä, että niiden nykyinen korkea valmistusteollinen kehitystaso takaa markkina-asetat myös tulevaisuudessa.

5.5 Yhdysvaltojen ja Euroopan välillä on silmiinpistäviä eroja. Tekninen teollisuus on Euroopassa perinteisesti sisäänlämpiävää. Kilpailuedun saamiseksi ratkaisevan tärkeitä ovat pitkälle kehittynyt tekninen osaaminen ja korkeatasoinen datan käsittely. Yhdysvallat on erittäin edistynyt elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisissä suhteissa (*business-to-consumer*, B2C), ja siellä suhtaudutaan avoimemmin vapaaseen saatavuuteen. Eurooppa taas on hyvin pitkällä korkealuokkaisessa tuotannossa ja yritysten välisessä toiminnassa (*business-to-business*, B2B), mutta yritykset haluavat pitää datansa omassa hallinnassaan.

5.6 On syytä pohtia vakavasti, pystyykö Eurooppa tällä hetkellä käsittelemään asianmukaisesti massadataa. EU:n yritysten haasteena on toisin sanoen se, että edellytykset tehdä datalla bisnestä ovat keskittyneet pitkälti Yhdysvaltoihin, mikä tarkoittaa, että käsiteltävä data ja myös algoritmit uusien ideoiden tuottamiseksi ovat tallennettuina yhdysvaltalaisen yritysten palvelimille<sup>(21)</sup>.

5.7 Muutosta tarvitaan kiireellisesti. Paras tapa edetä on omaksua strategia, joka pohjautuu valmistusteollisuuden nykyisten vahvuuksien säilyttämiseen ja samanaikaiseen yhä laajempaan avautumiseen datavirroille. Muutoksia ei voida toteuttaa yhdessä yössä, vaan ne on tehtävä vähitellen. Eurooppalaisten yritysten on löydettävä tehokkain eurooppalainen tapa toimia: ei pidä taistella väijäämätöntä kehitystä vastaan vaan muuttua hyväksyttävällä tavalla<sup>(22)</sup>.

5.8 Monilla eurooppalaisilla yrityksillä on kiinni kurottavaa sekä kyvyssä käsitellä dataa että valmistuspuolen kehittämisessä. Saattaa kuulostaa oudolta, mutta useissa yrityksissä pyrkimykset avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen massadatan suhteen pitäisi aloittaa yrityksen sisäisten menettelyjen ja toimintatapojen muuttamisesta.

5.9 Yhtenä avainkysymyksenä on, että joustavat ja mukautumiskykyisemmät liiketoimintamallit korvaavat vähitellen vertikaalisesti integroituneisiin valmistusyrityksiin tukeutuvan perinteisen järjestelmän<sup>(23)</sup>. Yritysten on voitava tällaisten liiketoimintamallien puitteissa toimia aiempaa tehokkaammin ympäristössä, jolle on tyyppillistä tuotteiden ja palvelujen määrän jatkuva kasvu sekä valmistusteollisuuden ja palvelujen saumaton yhdentymisen. Yritysten on toisinaan hyväksyttävä tietyt haittapuolet voidakseen saada lisähyötyä.

<sup>(20)</sup> COM(2017) 9 final, s. 11–13.

<sup>(21)</sup> Tyyppillinen esimerkki on Euroopan voimatekijän muodostava autoteollisuus verrattuna Googlen kehittämään täysin uudelleen konseptiin, jossa autojen myymisen sijasta tarjotaan asiakkaille käyttöliittymän kautta liikkuvuusratkaisuja ja -paketteja.

<sup>(22)</sup> Ks. WHITE PAPER DIGITAL PLATFORMS, Digital regulatory policy for growth, innovation, competition and participation white paper, Saksan liittohallituksen talous- ja energiaministeriö, maaliskuu 2017.

<sup>(23)</sup> Autoteollisuuden tuleva kehitys on kuvaava esimerkki: ks. asiakokonaisuuteen CCMI/148 kuuluva ETSK:n tiedonanto, 22. helmikuuta 2017.

5.10 Olisi järjestettävä vaihtotoimintaa, jonka puitteissa voidaan keskustella jännitteestä datan yritysکوhtaisuuden säilyttämisen ja kansainvälisessä kontekstissa välttämättä tarvittavan innovoinnin välillä sekä etsiä yritysten soveltamien toimintatapojen joukosta niitä, jotka lisäävät avoimuutta kaikkein tehokkaimmin. Komissio voi mitä parhaiten edistää tällaista näkemystenvaihtoa kaikkialla Euroopassa.

5.11 Tarvitaan ideointia huippuosaamiskeskusten luomiseksi Piilaakson ja suurten yhdysvaltalaisen yliopistojen vastapainoksi.

5.12 Erityisesti on tarvetta syventää toistaiseksi alikehittyneitä EU:n pääomamarkkinoita. Massadatan dynaaminen käsittely edellyttää menestyksekkäiden start-up-yritysten lisäksi etenkin scale-up-yrityksiä, jollaisia on toistaiseksi liian vähän. Tätä varten tarvitaan välttämättä nykyistä dynaamisempia eurooppalaisia riskipääomamarkkinoita. Pitäisi tutkia ja mukauttaa omaan käyttöön esimerkiksi Israelin mallin mukaisiin parhaisiin käytänteisiin pohjautuvia toimenpiteitä, joilla tehostetaan ja vauhditetaan tällaisten markkinoiden kehitystä.

5.13 Yhdistyneessä kuningaskunnassa on vilkasta datan tuottamiseen perustuvaa taloudellista toimintaa. ETSK katsoo, että EU:n ja Yhdistyneen kuningaskunnan elinkeinoelämän olisi jatkettava tiivistä yhteistyötä läpinäkyvän ja avoimen datan tuotannossa.

## 6. Yhteiskunta ja työmarkkinat

6.1 ETSK:n aiemmissa, teollisuus 4.0 -kehityksen yhteiskunnallisia ja työmarkkinavaikutuksia käsitellessä lausunnoissaan<sup>(24)</sup> esittämät näkemykset ovat yhtä ajankohtaisia myös datan vapaan liikkuvuuden aikakaudella. Eräitä seikkoja on tarpeen korostaa.

6.2 Datan kehityksen ja levityksen dynamiikka on ymmärrettävä kaikilta osin yhteiskunnassa ja eritoten eurooppalaisten yritysten työntekijöiden keskuudessa. Jotta ihmiset saisivat syvällisestä muutosprosessista riittävästi tietoa ja prosessille saataisiin yleinen hyväksyntä, tarvitaan ajan tasalla olevaa tiedotusta. Työmarkkinaosapuolilla on tässä oma sijansa.

6.3 Inhimillinen tekijä on merkitykseltään ratkaiseva. Kaikilla tasoilla olisi käytävä työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua, jotta voidaan tehdä tarvittavat mukautukset ja käynnistää toimintaohjelmia työntekijöiden ja nuorten valmistamiseksi uuteen tilanteeseen. Data-analyttikkoja ja datatutkijoita tarvitaan paljon nykyistä enemmän.

6.4 Haasteena on myös kehittää uudenlaisia työntekijöiden koulutus- ja yhteistyöorganisaatioita kaikille niille väestöryhmille, joiden tekemä työ vähenee. Sosiaaliturvajärjestelmät eivät nykyisellään kykene vastaamaan näihin haasteisiin lukuun ottamatta muutamia harvoja poikkeuksia, joista mainittakoon esimerkiksi Suomessa käytössä olevat ”puskuriyritykset”, joiden puitteissa entiset valkokaulustyöntekijät voivat tehdä joukkotyötä säilyttäen samalla sosiaalivakuutuksensa. Kaikkien on tiedostettava, että työskentely-ympäristömme on muuttunut.

6.5 Työmarkkinakehitys ja sosiaalinen osallisuus ovat myös yksi osa laajempaa teollisuuspolitiikan käsitettä. Tutkimuksissa ennustetaan, että eritoten toimihenkilötyöpaikoista voi hävitä jopa puolet ja toisaalta että uusia työpaikkoja voi syntyä jopa 20 prosenttia enemmän digitalisaation ja huippuluokan valmistusteollisuuden ansiosta. Kaikkien asianomaisten osapuolten olisi keskitettävä huomionsa siirtymään, jotta mukautusten tiellä olevat esteet saadaan raivattua ja päästään lopputulokseen, joka luo ihmisille uusia mahdollisuuksia etenkin palvelujen kehittämisen alalla.

6.6 Kaikkien eri hierarkiatasojen työntekijöiden kouluttaminen ja työssäoppiminen on mitä suuremmissa määrin jokaisen alan ja maan etujen mukaista. Tämän olisi katettava muutakin kuin vain tekniset kysymykset.

6.7 ETSK korostaa tukiroolia, jonka komissio voi omaksua viitoittamalla tietä eteenpäin ja kartoittamalla ongelmia ja mahdollisuuksia. EU:ssa olisi järjestettävä yrityksille, työmarkkinaosapuolille ja hallinnon edustajille suunnattuja työpajoja ja vaihtotoimintaa, joiden puitteissa käsitellään mm. parhaita käytänteitä. Euroopan erilaisten kulttuurien keskuudessa on löydettävä yhteinen pohja ja kehitettävä yhteisiä lähestymistapoja.

Bryssel 5. heinäkuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

<sup>(24)</sup> EUVL C 13, 15.1.2016, s. 161

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yksityiselämän kunnioittamisesta ja henkilötietojen suojasta sähköisessä viestinnässä ja direktiivin 2002/58/EY kumoamisesta (sähköisen viestinnän tietosuojasetus)”**

(COM(2017) 10 final – 2017/0003 (COD))

(2017/C 345/23)

Esittelijä: **Laure BATUT**

Lausuntopyyntö	Euroopan parlamentti, 16.2.2017
	Euroopan unionin neuvosto, 9.3.2017
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 16 ja 114 artikla
Vastaava erityisjaosto	”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta”
Hyväksyminen erityisjaostossa	14.6.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	5.7.2017
Täysistunnon numero	527
Äänestystulos	155/0/5
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK pitää hyvin valitettavana, että tietosuojaa käsittelevien tekstien lukeminen ja täytäntöönpano on lähes mahdotonta muille kuin asiaan vihkiytyneille tekstien monilukuisuuden, pituuden ja toisiinsa lomittumisen vuoksi ja koska niiden ymmärtäminen edellyttää hyppimistä tekstistä toiseen. Niiden lisäarvo ei myöskään aukene kansalaisille, ja tämä on puutteena asetusehdotuksessa kauttaaltaan. Komitea suosittelee, että niistä julkaistaan kuvaileva ja helppotajuinen tiivistelmä verkossa.

1.2 ETSK korostaa, että komissio on valinnut vaikutustenarvioinnissa ehdotetuista vaihtoehdoista sen, jossa yksityisyyttä lisätään ”kohtuullisesti”. Onko taustalla pyrkimys tasapainoon teollisuuden etujen kanssa? Komissio ei ilmoita, mitkä yksityisyyden ”pitkälle viedyn” lisäämisen osatekijät olisivat olleet haitallisia teollisuuden etujen kannalta. Tämä lähtökohta heikentää tekstiä jo heti alkuun.

1.3 ETSK suosittelee, että komissio

- 1) katsoo, että vastedes kaikesta voi tulla tietoa, jota voidaan välittää sähköisesti, ja tästä aiheutuu luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden yksityisyyteen kohdistuvia seurauksia.
- 2) selkiyttää EU:n perusoikeuskirjan soveltamista ja ihmisoikeuksien noudattamista ehdotuksessa (5, 8 ja 11 artikla) sekä mahdollisuutta asettaa rajoituksia kansallisilla laeilla (johdanto-osan 26 kappale).
- 3) tarkistaa ehdotuksen 5 ja 6 artiklaa. Kun otetaan huomioon, että sähköinen viestintä, internet ja matkapuhelinpalvelut ovat yleishyödyllisiä palveluja, joiden on oltava kaikkien saatavilla ja käytettävissä kohtuulliseen hintaan ilman että kuluttajien on pakko niitä käyttääkseen suostua siihen, että operaattori saa vaatimansa oikeuden käsitellä näiden henkilötietoja, on asetettava velvollisuus ehdottaa käyttäjälle järjestelmällisesti kieltäytymismahdollisuutta, joka perustuu ymmärrettävään tietoon (evästeet, jäljityssovellus jne.).
- 4) vahvistaa selvästi, että ehdotettu erityissäädos (*lex specialis*), jolla täydennetään yleistä tietosuojasetusta, noudattaa kyseisen tekstin yleisiä periaatteita eikä heikennä siinä asetettua suojaa ja että kaikessa tietojen käsittelyssä, myös verkkosivustojen yleisömittauksessa, noudatetaan yleisen tietosuojasetusten periaatteita (8 artikla).

- 5) takaa sääntelyn vakauden kansalaisille ja yrityksille ja täsmentää sitä varten asetustekstiä ja täytäntöönpanotoimenpiteiden sisältöä, jotta välttyttäisiin delegoitujen säädösten liian suurelta määrältä.
- 6) kehittää strategian, jolla kaikille kuluttajille pystytään välittämään tieto siitä, että unioni pitää kiinni ihmisoikeuksien kunnioittamisen periaatteista ja velvoittaa paitsi sähköisen viestinnän operaattorit myös internetin kautta välitettävät viestintäpalvelut (*Over-the-Top*) kunnioittamaan yksityisyyden suojaa.
- 7) estää sen, että terveyspalvelut mahdollistavat yksityisyyden loukkaamisen ja henkilötietojen hyödyntämisen kaupallisiin tarkoituksiin sähköisen viestinnän keinoin.
- 8) kiinnittää huomiota yhteistyöalouteen ja tietojen siirtoon ja käyttöön sähköisen viestinnän kautta erilaisilla alustoilla, jotka usein sijaitsevat EU:n ulkopuolella.
- 9) ottaa huomioon esineiden internetin, joka on luonteeltaan hyvin intiimi ja voi mahdollistaa yksityisyyden loukkaamisen, kun tietoja välitetään sähköisen viestinnän keinoin.
- 10) ottaa huomioon tietojen siirron seuraukset ja suojelee yksityishenkilöiden tallettamia tietoja, sillä niistä suurin osa on henkilötietoja (rajapinnasta riippumatta ja myös pilvipalveluissa).
- 11) täsmentää laitteiden välisen tiedonsiirron suojaa ja käsittelee sitä erillisessä artiklassa eikä vain johdanto-osan kappaleessa (12).
- 12) perustaa kaikkien käytettävissä olevan ja helpotajuisen eurooppalaisen portaalin (oikeusasioiden PO), joka auttaa kansalaisia löytämään tiensä tekstiviidakossa ja harjoittamaan oikeuksiaan ja jonka kautta voi tutustua EU:n ja jäsenvaltioiden antamiin teksteihin, valituskeinoihin ja oikeuskäytäntöön (esimerkiksi johdanto-osan 25 kappaleen ja 12 ja 13 artiklan täsmentäminen).
- 13) antaa valvontaviranomaisille (Euroopan tietosuojavaltuutettu, kansalliset viranomaiset) tarvittavat keinot näiden tehtävien hoitamiseen.
- 14) sallii kuluttajien saattaa vireille ryhmäkanteita EU:n tasolla oikeuksiensa puolustamiseksi antamalla asiasta uuden direktiivin, joka menee nykyistä suositusta C(2013)401&3539<sup>(1)</sup> pidemmälle.

## 2. Lainsäädäntötaustaa

2.1 Sähköisen viestinnän verkot ovat kehittyneet huomattavasti sen jälkeen, kun **direktiivit** 95/46/EY ja 2002/58/EY<sup>(2)</sup> yksityisyyden suojasta sähköisessä viestinnässä ovat tulleet voimaan.

2.2 **Vuonna 2016 annetusta yleisestä tietosuoja-asetuksesta** (asetus (EU) N:o 2016/679) on tullut toiminnan perusta, jossa asetetaan peruseriaatteet myös siviili- ja rikosoikeudellisten tietojen käsittelyä varten. Asetuksen mukaan henkilötietoja saa kerätä vain tiukoin edellytyksin, perusteltua tarkoitusta varten ja luottamuksellisesti (yleisasetuksen 5 artikla).

2.2.1 Komissio esitti **lokakuussa 2016** ehdotuksen direktiiviksi eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä<sup>(3)</sup> (300 sivua). Sitä ei ole vielä hyväksytty, mutta komissio viittaa siihen kun on kyse tietyistä määritelmistä, jotka eivät sisälly yleisasetukseen eivätkä tarkasteltavaan tekstiin.

2.2.2 Tammikuussa 2017 annetuissa kahdessa ehdotuksessa täsmennetään eräitä kohtia yleisasetuksen pohjalta. Ne ovat ehdotus asetukseksi yksilöiden suojelusta unionin toimielinten, elinten ja laitosten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä (**COM(2017) 8 final**, esittelijä Jorge Pegado Liz) ja käsiteltävänä oleva teksti (**COM(2017) 10 final**) yksityiselämän kunnioittamisesta ja henkilötietojen suojasta.

2.3 Kolmeä edellä mainittua tekstiä **aletaan soveltaa samaan aikaan eli 25. toukokuuta 2018**, ja niiden tarkoituksena on yhdenmukaistaa oikeuksia ja valvontamenettelyjä.

2.4 On syytä huomata, että toimintatavan helpottamiseksi on päätetty, että yksityisyyden suojasta annetaan EU:n asetukset eikä enää direktiiviä.

<sup>(1)</sup> 11.06.2013-IP/13/525-Memo13/531, oikeusasioiden PO.

<sup>(2)</sup> Direktiivissä 2002/58/EY muun muassa kielletään ei-toivotut sähköpostiviestit (roskaposti) (13 artikla) asettamalla vuonna 2009 tehdyn muutoksen seurauksena nk. *opt-in*-periaate, jonka mukaan talouden toimijan täytyy saada vastaanottajan suostumus ennen suoramarkkinointiviestien lähettämistä.

<sup>(3)</sup> COM(2016) 590 final, annettu 12.10.2016, ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä, s. 2 (EUVL C 125, 21.4.2017, s. 56).

### 3. Johdanto

3.1 Kansalaisyhteiskunta haluaa tietää, tuoko unioni uudessa täysin digitaalisessa maailmassa lisäarvoa takaamalla elämänalueita, joilla yksityiselämä on täysin turvattu.

3.2 Jatkuvasti tuotettava tieto tekee kaikista käyttäjistä jäljitettäviä ja tunnistettavia kaikkialla. Huolta herättää tietojen käsittely keskuksissa, jotka useimmiten sijaitsevat fyysisesti Euroopan ulkopuolella.

3.3 Massadatasta on tullut valuuttaa: sen älykkään käsittelyn avulla pystytään profiloimaan luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä ja tekemään heistä kauppatavaraa ja tekemään näin voittoa usein käyttäjien tahdon vastaisesti.

3.4 Tekstien tarkistamista edellyttää kuitenkin ennen kaikkea uusien toimijoiden ilmaantuminen tietojenkäsittelyalalle internetpalveluntarjoajien rinnalle.

### 4. Ehdotuksen tiivistelmä

4.1 Komissio pyrkii tekstin avulla luomaan tasapainon kuluttajien ja liike-elämän välille:

— Talouden toimijoille sallitaan tietojen käyttö mutta loppukäyttäjälle annetaan mahdollisuus valvontaan edellyttämällä tämän erillistä suostumusta.

— Talouden toimijoiden tulee ilmoittaa, mihin tarkoitukseen tietoja käytetään.

— Vaikutustenarvioinnin vaihtoehtoista on valittu kolmas eli yksityisyyden ”kohtuullinen” lisääminen eikä neljättä, joka olisi ollut ”pitkälle viety” lisääminen.

4.2 Ehdotuksen tarkoituksena on varmistaa yleisen tietosuoja-asetuksen soveltaminen yleisesti – yleisesti sovellettavia ovat myös yksityisten tietojen luottamuksellisuus ja oikeus tietojen poistamiseen –, ja siinä on kyse erityisesti yksityiselämän kunnioittamisesta ja henkilötietojen suojasta televiestinnässä. Tekstissä ehdotetaan tiukempien sääntöjen asettamista yksityisyyden suojan alalla sekä valvonnan koordinoimista ja seuraamuksia.

4.3 Siinä ei säädetä erityisiä toimenpiteitä käyttäjien itsensä antamien henkilötietojen suojan loukkauksista mutta vahvistetaan heti ensimmäisissä artikloissa (5 artikla) sähköisen viestinnän luottamuksellisuuden periaate.

4.4 Palveluntarjoajat voivat käsitellä sähköisen viestinnän sisältöä

— tietyn palvelun tarjoamiseksi loppukäyttäjälle, joka on antanut suostumuksensa

— asianomaisten loppukäyttäjien annettua suostumuksensa (6 artiklan 3 kohdan a ja b alakohta).

4.5 Palveluntarjoajat ovat velvollisia poistamaan tai anonymisoimaan sisällöt vastaanottajan saatua ne.

4.6 Yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 11 kohdan mukaan henkilön ”suostumuksella” tarkoitetaan mitä tahansa vapaaehtoista, yksilöityä, tietoista ja yksiselitteistä tahdonilmaisua, jolla henkilö hyväksyy henkilötietojensa käsittelyn antamalla suostumusta ilmaisevan lausuman tai toteuttamalla selkeästi suostumusta ilmaisevan toimen.

4.7 Luonnoksessa on säilytetty yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen vaatimus **erikseen ilmaistavasta suostumuksesta**, jonka todistaminen on palveluntarjoajan vastuulla.

4.8 Tietojen käsittely perustuu tähän suostumukseen. Tietojenkäsittelystä vastaavan tahon ”on pystyttävä osoittamaan, että rekisteröity on antanut suostumuksen henkilötietojensa käsittelyyn” (yleisen tietosuoja-asetuksen 7 artiklan 1 kohta).

4.9 Luottamuksellisuutta voidaan rajoittaa (velvollisuudet ja oikeudet) unionin tai jäsenvaltioiden säätämällä laeilla yleisen edun takaamiseksi tai tarkastustehtävän vuoksi.

4.10 Luonnollisten henkilöiden on täytynyt antaa suostumuksensa henkilötietojensa julkaisemiseen yleisesti saatavilla olevassa sähköisessä luettelossa, ja heillä on oltava mahdollisuus tarkistaa ja oikaista itseään koskevat tiedot (15 artikla).

4.11 Kaikilla käyttäjillä on oikeus vastustaa kolmannelle osapuolelle (esim. kauppias) luovuttamiensa tietojensa käyttöä, ja oikeus on annettava jokaisen viestin yhteydessä (16 artikla). Uudet säännöt antavat käyttäjille paremmat mahdollisuudet hallita asetuksiaan (evästeet, tunnisteet), ja ei-toivottu viestintä (roskaposti, viestit, tekstiviestit, puhelu) voidaan estää, ellei käyttäjä ole antanut niihin suostumustaan.



4.12 Puhelujen tunnistus ja ei-toivottujen puhelujen estäminen (12 ja 14 artikla) ovat asetuksen mukaan myös oikeushenkilöille kuuluvia oikeuksia.

4.13 Valvontajärjestelmän rakenne on yleisen tietosuojasetuksen mukainen (VI luku valvontaviranomaisista ja VII luku valvontaviranomaisten yhteistyöstä).

4.13.1 Tietosuojasta ovat vastuussa jäsenvaltiot ja niiden kansalliset viranomaiset, joiden on valvottava luottamuksellisuussääntöjen noudattamista. Muut valvontaviranomaiset voivat vastavuoroisen avun puitteissa laatia vastalauseita, jotka saatetaan mahdollisesti kansallisten valvontaviranomaisten käsiteltäväksi. Ne tekevät yhteistyötä viimeksi mainittujen ja Euroopan komission kanssa yhdenmukaisuusmekanismin puitteissa (yleisen tietosuojasetuksen 63 artikla).

4.13.2 Euroopan tietosuojaneuvoston tehtävänä on puolestaan varmistaa, että asetusta sovelletaan yhdenmukaisesti (yleisen tietosuojasetuksen 68 ja 70 artikla).

Se voi tarvittaessa julkaista suuntaviivoja, suosituksia ja parhaita käytänteitä asetuksen soveltamisen edistämiseksi.

4.14 Luonnollisilla henkilöillä ja oikeushenkilöillä on loppukäyttäjänä käytettävissään oikeussuojakeinoja etujensa puolustamiseksi, jos niitä on rikottu, ja oikeus saada korvaus aiheutuneesta vahingosta.

4.15 Hallinnollisten sakkojen summat on tarkoitettu varoittaviksi, sillä ne voivat olla kaikille oikeudenloukkaajille jopa 10 miljoonaa euroa ja yritykselle 2 prosenttia sen edeltävän tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta kokonaisliiketoiminnasta sen mukaan, kumpi näistä määristä on suurempi (23 artikla). Jäsenvaltiot vahvistavat seuraamuksia sellaisia tapauksia varten, joissa ei sovelleta hallinnollista sakkoa, ja ilmoittavat niistä komissiolle.

4.16 Uutta tekstiä yksityiselämän kunnioittamisesta ja henkilötietojen käytöstä **aletaan soveltaa 25. toukokuuta 2018** eli samaan aikaan kuin vuoden 2016 yleistä tietosuojasetusta, asetusta yksilöiden suojelusta unionin toimielinten, elinten ja laitosten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja ehdotusta direktiiviksi eurooppalaisen sähköisen viestinnän säännösten uudelleenlaadinnasta (COM(2016) 590 final), jos ne hyväksytään.

4.17 Yleisen tietosuojasetuksen täytäntöönpanosäädöksen soveltamisala:

#### — Oikeusperusta:

Säädös perustuu EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 16 artiklaan (tietosuoja) ja 114 artiklaan (sisämarkkinat) mutta myös perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklaan. Asetuksen tarkoituksena on täydentää yleistä tietosuojasetusta henkilötiedoiksi katsottavien tietojen alalla.

#### — Henkilöllinen soveltamisala:

Kohteena ovat loppukäyttäjät, jotka voivat olla luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä ja jotka on määritelty eurooppalaisessa sähköisen viestinnän säännöstössä, ja vastapuolena viestintäpalvelujen tarjoajat eivätkä vain perinteiset palveluntarjoajat vaan ennen kaikkea uudet toimijat, joiden tarjoamat uudet palvelut eivät tarjoa takeita käyttäjille. Internetin kautta välitettävät viestintäpalvelut (*Over-the-Top* eli OTT-palvelut, esimerkiksi pikaviestintäpalvelut, tekstiviestit, VoIP-palvelut, monipääteoliittännät) eivät käytetyn tekniikan vuoksi tällä hetkellä kuulu voimassa olevien tekstien soveltamisalaan.

#### — Aineellinen soveltamisala: tiedot

Ehdotus ei sisällä säännöksiä tietojen säilyttämisestä pilvipalveluissa, vaan jättää jäsenvaltioiden vastuulle toimenpiteiden toteuttamisen noudattaen yleisen tietosuojasetuksen 23 artiklaa vastustusoikeuden rajoituksista sekä EU:n tuomioistuinten oikeuskäytäntöä (ks. perusteluosan 1.3 kohta).

Käyttäjän on annettava suostumuksensa tietojen ja järjestelmän tuottaman metadatan (päivämäärä, kellonaika, sijainti jne.) säilyttämiselle, ja muussa tapauksessa tiedot on anonymisoitava tai poistettava.

#### — Alueellinen soveltamisala

Toimijat käsittelevät tietoja jäsenvaltioissa, taikka yhtä niiden jäsenvaltioissa sijaitsevista tahoista pidetään valvonnan kannalta ”johtavana”. Kansalliset valvontaviranomaiset hoitavat valvontatehtävää ja Euroopan tietosuojavaltuutettu valvoo koko prosessia.

#### 4.18 EU:n tavoitteet: digitaaliset sisämarkkinat

- Yksi digitaalisten sisämarkkinoiden tavoitteista on luoda edellytykset turvallisille digitaalisille palveluille ja herättää luottamusta käyttäjissä, jotta voidaan kehittää muun muassa verkkokauppaa, innovointia ja sitä kautta työllisyyttä ja kasvua (perusteluosan 1.1 kohta).
- Tarkasteltavan asetusehdotuksen tavoitteena on myös varmistaa tekstien tietynasteinen yhdenmukaisuus ja johdonmukaisuus jäsenvaltioiden välillä.
- Komissio laatii kolmen vuoden välein asetuksen täytäntöönpanosta arvioinnin, jonka se esittää Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle (28 artikla).

### 5. Yleistä

5.1 Komitea pitää tervetulleena sitä, että koko unionissa otetaan samaan aikaan käyttöön johdonmukaiset säännöt, joilla suojellaan sähköisessä viestinnässä käytettäviin digitaalisiin tietoihin liittyviä luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden oikeuksia.

5.1.1 Komitea on tyytyväinen siihen, että unioni hoitaa tehtävänsä kansalaisten ja kuluttajien oikeuksien puolustajana.

5.1.2 Komitea korostaa, että vaikka tavoitteena on yhdenmukaistaminen, monien käsitteiden tulkitseminen jää jäsenvaltioiden vastuulle. Tämä tekee asetuksesta direktiivimäisen ja jättää paljon mahdollisuuksia yksityisten tietojen kaupalliseen hyödyntämiseen. Erityisesti terveysala on avoin portti suurimittaiseen yksityisten tietojen keräämiseen.

5.1.3 Säädöksen 11 artiklan 1 kohta, 13 artiklan 2 kohta, 16 artiklan 4 ja 5 kohta ja 24 artikla ovat luokiteltavissa lähinnä säännöksiksi, joilla EU:n säännökset saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, ja ne sopisivat siksi direktiiviin eivätkä asetukseen. Talouden toimijoille on jätetty liikaa liikkumavaraa palvelujen laadun parantamista varten (5 ja 6 artikla). Asetus tulisi sisällyttää osaksi eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä annettavaa direktiiviehdotusta (COM(2016) 590 final).

5.1.4 ETSK pitää erittäin valitettavana sitä, että tekstien moninaisuus, laajuus ja toisiinsa lomittuminen tekevät niiden lukemisesta lähes mahdotonta muille kuin asiaan vihkiytyneille. Jatkuva hyppiminen tekstistä toiseen on välttämätöntä. Lisäksi niiden lisäarvoa ei ole tuotu ilmi kansalaisille. Ehdotuksen vaikealukuisuus ja monimutkaisuus ovat sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevan REFIT-ohjelman ja paremman lainsäädännön tavoitteen vastaisia ja tekevät siitä vaikeatulkintaisen. Tämä jättää aukkoja suojaan.

5.1.5 Asetusehdotuksessa ei esimerkiksi määritellä talouden toimijan käsitettä, vaan määritelmä löytyy luonnoksesta eurooppalaiseksi sähköisen viestinnän säännöstöksi<sup>(4)</sup>, joka ei vielä ole voimassa ja joka tulee muuttamaan alan sääntöjä digitaalisten sisämarkkinoiden yhteydessä eli puitedirektiiviä 2002/21/EY, valtuutusdirektiiviä 2002/20/EY, yleispalveludirektiiviä 2002/22/EY ja käyttöoikeusdirektiiviä 2002/19/EY sellaisina kuin ne ovat muutettuina, asetusta (EY) N:o 1211/2009 BEREcin perustamisesta, radiotaajuuspäätöstä 676/2002/EY, päätöstä 2002/622/EY radiotaajuuspolitiikkaa käsittelevän ryhmän perustamisesta ja päätöstä 243/2012/EU monivuotisen radiotaajuuspoliittisen ohjelman perustamisesta. Perusasiakirjana säilyy tietenkin yleinen tietosuoja-asetus (ks. kohta 2.2), jota tarkasteltava ehdotus täydentää ja jolle se siis on alisteinen.

5.2 ETSK mainitsee asiaan vihkiytymättömälle lukijalle sisällöltään hankalatajuisina artikloina erityisesti loppukäyttäjien päätelaitteille tallennettujen tietojen suojaamista ja mahdollisia poikkeuksia käsittelevän 8 artiklan – kyse on perustavasta artiklasta, sillä siinä tietoyhteiskunnalle annetaan mahdollisuus päästä käsiksi yksityisiin tietoihin – sekä kutsuvan ja yhdistetyn tilaajan tunnustuksen rajoittamista käsittelevän 12 artiklan.

5.2.1 Vuoden 1995 direktiivissä (2 artikla) ”henkilötietojen” määriteltiin tarkoittavan ”kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön (rekisteröity) liittyviä tietoja”. Tarkasteltavaa asetusta, jolla tietosuoja laajennetaan koskemaan metadataa, sovelletaan vastedes sekä luonnollisiin henkilöihin että oikeushenkilöihin. On syytä korostaa jälleen, että ehdotuksella on kahtalainen tavoite: toisaalta suojella henkilötietoja ja toisaalta varmistaa sähköisen viestinnän tietojen ja sähköisten viestintäpalvelujen vapaa liikkuvuus (1 artikla).

<sup>(4)</sup> COM(2016)590 ja liitteet 1–11, annettu 12.10.2016 (EUVL C 125, 21.4.2017, s. 56).

5.2.2 ETSK korostaa, että pyrkimys suojella oikeushenkilöiden tietoja (1 artiklan 2 kohta) on ristiriidassa muiden tekstien kanssa, sillä niissä tätä ei ole mainittu eikä niissä todeta erikseen, että tekstejä tulee soveltaa oikeushenkilöihin (vrt. yleinen tietosuoja-asetus, tiedot unionin toimielimissä).

5.3 ETSK pohtii, onko ehdotuksen todellisenä tavoitteena pikemminkin 1 artiklan 2 kohdan korostaminen eli pyrkimys "varmistaa sähköisen viestinnän tietojen ja sähköisten viestintäpalvelujen vapaa liikkuvuus unionissa", sillä tätä ei rajoiteta eikä kielletä luonnollisten henkilöiden yksityiselämän ja viestien kunnioittamiseen liittyvin perustein, sen sijaan että ehdotuksella aidosti turvattaisiin 1 artiklan 1 kohdan mukaisesti "oikeudet yksityiselämän ja viestien kunnioittamiseen ja luonnollisten henkilöiden suojele henkilötietojen käsittelyssä".

5.4 Kaikki perustuu luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön suostumuksen ilmaisuun. ETSK:n mielestä käyttäjille tulee siksi jakaa tiedotusta ja koulutusta ja näiden tulee pyrkiä varovaisuuteen, sillä kun suostumus on annettu, palveluntarjoaja voi käsitellä sisältöjä ja metadataa mahdollisimman monenlaisten toimien ja mahdollisimman suuren hyödyn saavuttamiseksi. Kuinka moni tietää ennen evästeen hyväksymistä, että sen tehtävänä on jäljittää käyttäjän liikkeitä? Asetuksessa tulisi olla etusijalla käyttäjille suunnattu oikeuksien harjoittamiseen keskittyvä koulutus sekä anonymisointi ja salaus.

## 6. Erityistä

6.1 Pitäisi varmistaa, että yksityisiä tietoja saavat kerätä vain tahot, jotka noudattavat itse hyvin tiukkoja ehtoja ja joilla on tiedossa olevat ja legitimit tavoitteet (yleinen tietosuoja-asetus).

6.2 Komitea pitää jälleen valitettavina "ehdotuksen liian monia poikkeuksia ja rajoituksia, jotka vahingoittavat vahvistettuja periaatteita oikeudesta henkilö tietojen suojaan" <sup>(5)</sup>. Euroopan unionin tavaramerkkinä tulisi olla vapauden ja turvallisuuden välinen tasapaino eikä yksilön perusoikeuksien ja teollisuuden välinen tasapaino. 29 artiklan mukainen tietosuojatyöryhmä varoitti vakavasti asetusehdotusta koskevassa analyysissään (WP247, 4.4.2017, lausunto 1/2017, kohta 17), että ehdotus alentaa yleisessä tietosuoja-asetuksessa vahvistettua suojan tasoa etenkin päätteen sijainnin ja kerättävien tietojen rajattoman soveltamisalan suhteen eikä siinä oteta käyttöön oletusarvoista yksityisyyden suojaa (kohta 19).

6.3 Tiedot ovat kuin henkilön jatke, varjoidentiteetti. Ne kuuluvat henkilölle, joka ne on tuottanut, mutta käsittelyn jälkeen ne poistuvat hänen vaikutusvaltansa piiristä. Kukin valtio on edelleen vastuussa tietojen säilyttämisestä ja siirtämisestä, eikä tätä yhdenmukaisteta, sillä tekstiluonnos mahdollistaa oikeuksien rajoittamisen. Komitea korostaa erilaisen kohtelun riskiä, kun jäsenvaltiot saavat vapaasti päättää oikeuksien rajoittamisesta.

6.4 Yksi kysymys liittyy erityisesti yritysten työntekijöihin: kenelle kuuluvat tiedot, joita he tuottavat työssään? Miten ne suojataan?

6.5 Valvontarakenne ei ole kovin selkeä <sup>(6)</sup> huolimatta Euroopan tietosuojavaltuutetun harjoittamasta valvonnasta. Turvatakeet mielivaltaista kohtelua vastaan eivät vaikuta riittävästi, eikä määräaika, joka tarvitaan menettelyjen viemiseen seuraamusvaiheeseen asti, ole arvioitu.

6.6 ETSK kehottaa luomaan eurooppalaisen portaalin, johon kootaan kaikki EU:n ja jäsenvaltioiden ajantasaiset tekstit, oikeudet, oikeussuojakeinot, oikeustapaukset ja käytännön tiedot, jotta kansalaiset ja kuluttajat löytäisivät tiensä tekstien ja täytäntöönpanosäännösten viidakossa ja voisivat harjoittaa oikeuksiaan. Portaalini tulisi perustua ainakin julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiiliosovellusten saavutettavuudesta 26. lokakuuta 2016 annetun direktiivin (EU) 2016/2102 säännöksiin ja EU:n esteettömyyssäädökseksi kutsutun ehdotetun direktiivin 2015/0278(COD) johdanto-osan 12, 15 ja 21 kappaleessa esitettyihin periaatteisiin ja tarjota sisältöä, joka on kaikkien loppukäyttäjien saatavilla ja ymmärrettävissä. ETSK olisi valmis osallistumaan portaalin määrittelyvaiheisiin.

6.7 Asetuksen 22 artiklasta puuttuu viittaus ryhmäkanteisiin, kuten ETSK on jo todennut lausunnossaan eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä.

<sup>(5)</sup> EUVL C 125, 21.4.2017, s. 56, sekä EUVL C 110, 9.5.2006, s. 83.

<sup>(6)</sup> Tarkasteltavan asetuksen IV luvussa viitataan yleisen tietosuoja-asetuksen VII luvun säännöksiin ja erityisesti 68 artiklaan.

6.8 Aineellisen soveltamisalan rajaaminen (2 artiklan 2 kohta), laajemmat mahdollisuudet käsitellä tietoja ilman oikeudenhaltijan suostumusta (6 artiklan 1 ja 2 kohta), epärealistinen käsite KAIKKIEN käyttäjien suostumuksen saamisesta (6 artiklan 3 kohdan b alakohta ja 8 artiklan 1, 2 ja 3 kohta) sekä jäsenvaltioiden mahdollisuudet rajoittaa oikeuksia, jos rajoitusten katsotaan olevan ”ehdottoman välttämättömiä, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia”, ovat kaikki säännöksiä, joiden sisältöä voidaan tulkita niin monin tavoin, että todellinen yksityisyyden suoja ei toteudu. Erityistä huomiota tulisi lisäksi kiinnittää alaikäisiä koskevien tietojen suojeluun.

6.9 ETSK on tyytyväinen 12 artiklassa mainittuun valvontaoikeuteen, mutta pitää asian muotoilua erityisen vaikeaselkoisena: vaikuttaa siltä, että etusijalle asetetaan ”tuntemattomat” tai ”salatut” puhelut, niin kuin anonyymiyys olisi suosituksena, vaikka periaatteena pitäisi olla puhelujen tunnistaminen.

6.10 Ei-toivottua viestintää (16 artikla) ja suoramarkkinointia käsitellään jo sopimattomista kaupallisista menettelyistä annetussa direktiivissä <sup>(7)</sup>. Oletusarvoisena lähtökohtana tulisi olla *opt-in* (hyväksyminen) eikä *opt-out* (kieltäytyminen).

6.11 Säädöksen mukaan komissio tekee arvion kolmen vuoden välein, mutta aikaväli on digitaalialalla liian pitkä. Kahden arvioinnin jälkeen digitaalimaailma on jo muuttunut täysin. Sen sijaan säädösvallan siirrolle (25 artikla), jota voidaan laajentaa, olisi asetettava määrätty kesto, joka voidaan mahdollisesti uusia.

6.12 Lainsäädännön on turvattava käyttäjien oikeudet (EU:sta tehdyn sopimuksen 3 artikla) ja taattava samalla kaupalliseen toimintaan tarvittava oikeudellinen vakaus. ETSK pitää valitettavana, että laitteiden välistä tiedonvälitystä ei käsitellä ehdotuksessa, vaan sitä varten on perehdyttävä eurooppalaiseen sähköisen viestinnän säännöstöön (direktiiviehdotuksen 2 ja 4 artikla).

6.12.1 Esineiden internetin <sup>(8)</sup> myötä massadata (*big data*) kehittyi: seuraavia vaiheita ovat *huge data* ja *all data*. Tämä on tulevien innovaatioaaltojen avain. Pienet ja suuret laitteet viestittävät ja välittävät toisilleen yksityisiä tietoja (esim. rannekellon rekisteröimät sydämenlyönnit välittyvät lääkärin tietokoneelle jne.). Monet digitaalialan toimijat ovat avanneet oman alustansa verkotettuja esineitä varten (Amazon, Microsoft, Intel tai Ranskassa Orange ja La Poste).

6.12.2 Arkipäivän esineiden internetiin voi helposti kohdistua tunkeilevia hyökkäyksiä, ja etäyhteyden kautta kerättävissä olevien henkilötietojen määrä kasvaa (geopaikannus, terveystiedot, video- ja äänilähetykset suoratoistona). Tietosuojan aukot kiinnostavat muun muassa vakuutusyhtiöitä, jotka ovat alkaneet ehdottaa asiakkailleen verkotettujen esineiden hankkimista ja käyttäytymisen vastuullistamista.

6.13 Monet internetjätit pyrkivät kehittämään alkuperäisiä sovelluksiaan alustoiksi: onkin aiheellista erottaa toisistaan Facebook-sovellus ja Facebook-alusta, jolla kehittelijät voivat suunnitella käyttäjäprofiilien käytettävissä olevia sovelluksia. Amazon oli puolestaan verkkomyyntiin erikoistunut verkkosovellus, mutta siitä on tullut alusta, jolla kolmannet osapuolet – yksityishenkilöistä suuryrityksiin – voivat asettaa tuotteitaan myyntiin hyödyntäen Amazonin resursseja eli tunnettuutta, logistiikkaa jne. Kaikki tämä edellyttää henkilötietojen siirtämistä.

6.14 Yhteistyötaloudessa alustat moninkertaistuvat: alusta ”luo yhteyden nimenomaan sähköisin välinein useiden tavaroita tai palveluita tarjoavien ja useiden käyttäjien välille” <sup>(9)</sup>. Vaikka alustat ovat toivottuja niiden aikaansaaman toimeliaisuuden ja työllisyysvaikutuksen vuoksi, ETSK pohtii, miten niissä tapahtuva tiedonsiirtoja voidaan valvoa yleisen tietosuojasetuksen tai käsiteltävänä olevan asetuksen soveltamisen puitteissa.

Bryssel 5. heinäkuuta 2017.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS

<sup>(7)</sup> EUVL L 149, 11.6.2005, s. 22, 8 ja 9 artikla.

<sup>(8)</sup> WP247/17, lausunto 1.4.2017, kohta.19 (EUVL C 12, 15.1.2015, s. 1).

<sup>(9)</sup> EUVL C 125, 21.4.2017, s. 56.







ISSN 1977-1053 (sähköinen julkaisu)  
ISSN 1725-2490 (painettu julkaisu)



**Euroopan unionin julkaisutoimisto**  
2985 Luxembourg  
LUXEMBURG

**FI**