

# Euroopan unionin virallinen lehti

C 282



Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

62. vuosikerta

20. elokuuta 2019

Sisältö

I

LAUSUNNOT

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitea**

**ETSK:n 544. täysistunto, 19.6.2019–20.6.2019**

2019/C 282/01	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Asianmukaisen eurooppalaisen lainsäädäntökehyksen luominen yhteisötalouden yrityksiä varten” (oma-aloitteinen lausunto) .....	1
2019/C 282/02	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Sosiaalisten oikeuksien pilarin parempi täytäntöönpano ja peruspalvelujen edistäminen” (oma-aloitteinen lausunto) .....	7
2019/C 282/03	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Valtiorajat ylittävien klustereiden rooli pyrittäessä edistämään talouden lähentymistä ja kilpailukykyä makroalueilla – esimerkkinä Tonavan aluetta koskeva EU:n strategia” (valmisteleva lausunto) .....	14

FI

### III Valmistavat säädökset

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

#### **ETSK:n 544. täysistunto, 19.6.2019–20.6.2019**

2019/C 282/04	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja Euroopan investointipankille Euroopan investointiohjelma: tilannekatsaus ja jatkotoimet” (COM(2018) 771 final).....	20
2019/C 282/05	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle (eurohuippukokoukselle), neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Euron kansainvälisen aseman vahvistaminen” (COM(2018) 796 final) .	27
2019/C 282/06	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto asiasta ”Ehdotus – Neuvoston päätös jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista” (COM(2019) 151 final).....	32
2019/C 282/07	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle – Oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen lujittamisesta unionissa Tilannekatsaus ja mahdolliset jatkotoimet” (COM(2019) 163 final) .....	39
2019/C 282/08	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi unionin pelastuspalvelumekanismista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 1313/2013/EU muuttamisesta” (COM(2019) 125 final – 2019/0070 (COD)) .....	49
2019/C 282/09	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja Euroopan investointipankille – Puhdas maapallo kaikille – Eurooppalainen visio kukoistavasta, nykyaikaisesta, kilpailukykyisestä ja ilmastonutraalista taloudesta” (COM(2018) 773 final) .....	51

---

#### **Oikaisuja**

2019/C 282/10	Oikaisu Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2015/757 muuttamisesta alusten polttoöljynkulutusta koskevien tietojen maailmanlaajuisen tiedonkeruujärjestelmän huomioon ottamiseksi (EUVL C 240, 16.7.2019).....	60
---------------	---	----

## I

(Päätöslauselmat, suositukset ja lausunnot)

## LAUSUNNOT

## EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

ETSK:N 544. TÄYSISTUNTO, 19.6.2019–20.6.2019

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Asianmukaisen eurooppalaisen lainsäädäntökehityksen luominen yhteisötalouden yrityksiä varten”**

**(oma-aloitteinen lausunto)**

(2019/C 282/01)

Esittelijä: **Alain COHEUR**

Komitean täysistunnon päätös	12.7.2018
Oikeusperusta	työjärjestyksen 32 artiklan 2 kohta oma-aloitteinen lausunto
Vastaava jaosto	”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus”
Hyväksyminen jaostossa	28.5.2019
Hyväksyminen täysistunnossa	19.6.2019
Täysistunnon nro	544
Äänestystulos (puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	159/0/1

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Aikana, jolloin Euroopan yhdentymiseen etsitään uutta puhtia, voidaan yritysmuotojen moninaisuutta vaalimalla edistää työpaikkojen luomista, sosiaalista innovointia ja yhteenkuuluvuutta sekä Euroopan kilpailukykyä. EU:n oikeudessa vallitsee yksinkertaistava käsitys sisämarkkinoilla käytössä olevista yritysmuodoista, minkä johdosta yhteisötalouden yritykset eivät sovi voittoa tavoittelevien pääomavetoisten yritysten eivätkä myöskään voittoa tavoittelemattomien (ei-kaupallisten) organisaatioiden joukkoon.

1.2 Yhteisötalouden yrityksiä ja organisaatioita johdetaan mm. sellaisten yhteisten ominaispiirteiden, arvojen ja periaatteiden mukaisesti kuin ihmisten sekä toiminnan tarkoituksen ensisijaisuus pääomaan verrattuna, vapaaehtoinen ja avoin jäsenyys sekä demokraattinen hallinto. Ne eivät pyri mahdollisimman suuriin lyhyen aikavälin liikevoittoihin vaan varmistamaan pitkän aikavälin toimintakykynsä. Voitot investoidaan takaisin työpaikkojen luomiseen tai ylläpitämiseen tai organisaation tarkoituksen mukaisen toiminnan kehittämiseen, tai ne jaetaan yhteisesti jäsenten henkilökohtaisen panoksen mukaan.

1.3 EU:n oikeudessa ei ole otettu huomioon yhteisötalouden luontaisia ominaispiirteitä eikä varsinkaan sen erilaista suhdetta liikevoittoon. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 54 artiklan tulkitaan asettavan vastakkain ei-kaupalliset (voittoa tavoittelemattomat) yhteisöt ja yhtiöt, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa korvausta vastaan. Jälkimmäiseen ryhmään luokitellaan siis erottelamatta ja oikeudelliseen muotoon katsomatta kaikki voittoa tavoittelevat yritykset riippumatta siitä, jakavatko ne voittonsa vai eivät.

1.4 Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja Euroopan komission päätöskäytännössä ei kiinnitetä riittävästi huomiota yrityksiin, jotka ovat kotimaansa lainsäädännön mukaisesti nk. voittoa tavoittelemattomia yrityksiä tai jotka luokituksesta riippumatta eroavat omistusta, hallintoa ja voittojen käyttöä koskevien kriteerien osalta selvästi voittoa tavoittelevista pääomavetoisista yrityksistä, erityisesti mitä tulee niiden mahdollisuuksiin saada rahoitusta. Sitä paitsi olisi voitava estää yhteen ainoaan yritystoiminnan muotoon johtava kehitys, koska kaikkien yritysmuotojen tarjoamat mahdollisuudet pitäisi saada käyttöön ja EU:n oikeuden tulisi olla neutraalia eri yritysmuotojen suhteen.

## 1.5 Näin ollen ETSK

- ehdottaa, että EU:n lainsäädäntöön sisällytetään oikeudellinen kehys, jonka avulla voidaan parantaa yhteisötalouden yritysten aseman tunnustamista. Lähtökohdana olisi uusi käsite ”rajoitettu voitontavoittelu”, jonka on määrä kattaa kaikki sellaiset yritykset, jotka todennäköisesti tuottavat voittoa mutta joiden tarkoituksena ei ole voiton jakaminen omistajille, koska niiden tarkoitusperät ovat yhteisvastuullisuuteen perustuvia tai yleishyödyllisiä.
- kehottaa komissiota käynnistämään tutkimuksen rajoitetun voitontavoittelun käsitteestä ja tällaista toimintatapaa noudattelevista yritysmuodoista. Laatumalla tutkimus voitaisiin saada parempi käsitys asianomaisten yritysten kilpailuedellytysten säilymistä edistävien lainsäädäntö-, rahoitus- ja verotuspuutteiden tarpeesta ja mahdollisesti edistää hyvien käytäntöjen muodostumista.
- kehottaa komissiota jatkamaan osuuskuntiin liittyviä toimia, jotka se toteutti valtiontuen määrittelyä käsittelevän tiedonantonsa yhteydessä, ja ulottamaan asiaa koskevat säännökset koskemaan kaikkia yhteisötalouden yrityksiä.
- pyytää komissiota myös laatimaan SEUT-sopimuksen 54 artiklasta ja kilpailuoikeutta koskevista perussopimuksen artikloista tulkitsevan tiedonannon, jossa selvennetään voittoa tavoittelemattoman toiminnan käsitettä EU:n oikeudessa.
- katsoo lisäksi, että SEUT-sopimukseen olisi liitettävä yleistä taloudellista etua koskevia palveluja käsittelevän pöytäkirjan N:o 26 tapainen pöytäkirja yritysmuotojen moninaisuudesta, ja kehottaa jäsenvaltioita sisällyttämään tämän tarkistuksen tuleviin uudistuksiin.

## 2. Yleistä

### 2.1 Poliittisen tunnustuksen saaminen yhteisötaloudelle

2.1.1 Yhteisötalous on kehittyvää käytännön todellisuutta EU:n taloudessa ja alueilla. Euroopassa on 2,8 miljoonaa erityyppistä yhteisötalouden yritystä ja organisaatiota – mm. osuuskuntia, keskinäisiä yhtiöitä, yhteiskunnallisia yrityksiä, yhdistyksiä ja säätiöitä – , jotka harjoittavat taloudellista toimintaa. Niiden osuus EU:n bruttokansantuotteesta on 8 prosenttia, ja niissä työskentelee 13,6 miljoonaa ihmistä (6 prosenttia Euroopan kaikista palkansaajista). Yhteisötalouden yritysten koko vaihtelee erittäin pienistä yrityksistä ja pk-yrityksistä suuriin konserneihin, ja niitä on kaikilla toimialoilla. Yhteisötalous voi painoarvonsa ja toimintansa monipuolisuuden ansiosta edistää merkittäväällä tavalla kestäväpohjaista, innovatiivista, sosiaalisesti osallistavaa ja ympäristöä kuormittamatonta talouskasvua Euroopassa.

2.1.2 Yhteisötalous kaipaa edelleen poliittista tunnustusta. Jonkin verran edistystä on toki tapahtunut: Euroopan yhteisötaloudesta on annettu Luxemburgin julistus otsikolla *A roadmap towards a more comprehensive ecosystem for social economy enterprises*, ja EU:n työllisyys-, sosiaalipolitiikka-, terveys- ja kuluttaja-asioiden neuvosto (EPSCO) on antanut aiheesta ”Yhteisötalouden edistäminen Euroopan taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen veturina” päätelmät, jotka ovat ensimmäinen 28 jäsenvaltion yksimielisesti hyväksymä aiheeseen liittyvä asiakirja. Lisäksi komissio uusi vuonna 2018 yhteisötaloutta ja yhteiskunnallisia yrityksiä käsittelevän asiantuntijaryhmänsä (GECES) mandaatin ja Euroopan parlamentti on kehottanut komissiota varmistamaan, että yhteisötalouden ominaisuudet otetaan huomioon eurooppalaisia politiikkoja laadittaessa.

2.1.3 ETSK on ottanut useasti kantaa sen puolesta, että yhteisötalouden asema tulisi tunnustaa, että EU:n lainsäädännössä on otettava tosiasiallisesti huomioon yritysmuotojen moninaisuus ja että yhteisötaloutta varten olisi laadittava oma toimintasuunnitelmansa.

2.1.4 Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari ei voi toteutua ilman yhteisötalouden yritysten panosta. Siksi on tärkeää varmistaa konkreettisesti niiden mahdollisuus osallistua EU:n taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen. Yhteisötalouden yritykset ovat osoittaneet kriisi-aikoina muita yrityksiä sietokykyisemmiksi ja lieventäneet kriisien sosiaalisia vaikutuksia. Jokapäiväisessä elämässä ne taas ylläpitävät ja edistävät sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja ovat sosiaalisen innovoinnin lähteitä. Lisäksi monet niistä vastaavat ensinnäkin toimintaperiaatteiltaan ja myös toimintansa sisällön puolesta sosiaalisten oikeuksien pilarin tavoitteita: niillä on luontaiset edellytykset täyttää esimerkiksi tavoitteet, jotka koskevat varman ja sopeutuvan työllisyyden edistämistä, työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua ja työntekijöiden osallistumista sekä turvallista, terveellistä ja asianmukaista työympäristöä, tai tarjota innovatiivisia vastauksia tiettyihin sosiaaliin perustarpeisiin.

### 2.2 Oikeudellisen tunnustuksen puuttuminen – kaksijakoinen ja yksinkertaistava käsitys yritysmuodoista

2.2.1 Yhteisötalouden yritysten aseman tunnustaminen on EU:n oikeudessa hyvin heikkoa. Aloitteita on jo tehty eurooppalaisten osuuskuntien, keskinäisten yhtiöiden, yhdistysten ja säätiöiden perustamisen mahdollistamiseksi, mutta vain hanke asetuksen säätämiseksi eurooppaosuuskunnista on saatu päätökseen.

2.2.2 Tällä hetkellä näyttää siltä, että erillisten sääntöjen laatimisesta kutakin toimintamuotoa varten on luovuttu ja vallalla on kaksi muuta lähestymistapaa:

- Yhtäältä edistetään EU:n tasolla yhteiskunnallisen yrityksen käsitettä ja on otettu käyttöön useita rahoitusvälineitä niiden rahoitustarpeiden täyttämiseksi.
- Toisaalta kannustetaan jäsenvaltioita ei-sitovilla komission suosituksilla edistämään yhteisötalouden yritysten toimintaa omalla alueellaan, erityisesti niissä maissa, missä ei vielä ole kansallisia lainsäädäntökehyksiä.

2.2.3 Vaikka Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio sanovat lisäksi haluavansa kehittää yhteisötalouden koko kenttää, erilliset toimet on sovitettu yhteiskunnallisten yritysten tarpeisiin eivätkä ne kohdistu kaikkiin yhteisötalouden yrityksiin. Vaarana on myös, että toteutetuilla toimilla annetaan yhteisötaloudesta kapea kuva, joka rajoittuu yksinomaan yhteiskunnalliseen toimintaan.

2.2.4 Voimassa olevat säädökset ja viimeaikaiset ehdotukset peittävät näkyvistä ennen kaikkea sen keskeisen seikan, että EU:n koko oikeus tukeutuu kaksijakoiseen ja siis yksinkertaistettuun käsitykseen talouden toimijoista.

2.2.5 Rooman sopimuksesta lähtien sovellettu kahtiajako sisältyy nyt SEUT-sopimuksen 54 artiklaan, jossa määrätään sijoittautumisvapaudesta. Sen mukaan EU:n oikeudessa tunnustetaan kahdenlaiset yhteisöt: yhtäältä voittoa tavoittelemattomat yhteisöt, joihin kuuluvat yksinomaan ei-kaupallisesti toimivat organisaatiot, ja toisaalta yritykset, joiksi luokitellaan lähinnä kauppa- ja siviilioikeudelliset yhtiöt ja myös osuuskunnat.

2.2.6 Kaikki yhteisöt, jotka harjoittavat taloudellisesti kannattavaa toimintaa, josta voidaan myös saada ylimäärää jaettavaksi, rinnastetaan pääomavetoisiin voittoa tavoitteleviin yrityksiin, olipa kyse osuuskunnista, keskinäisistä yhtiöistä, yhteiskunnallisista yrityksistä tai yhdistyksistä. Yhteisötalouden yritykset eivät kuitenkaan tavoittele pääoman maksimointia tai tuottoa, vaan niiden tavoite on sosiaalinen.

2.2.7 Yhteisötalouden yritysten erityispiirteiden riittämätön huomioon ottaminen on johtanut myös siihen, että kyseiset yritykset rinnastetaan kilpailuoikeudessa muihin yrityksiin, joiksi katsotaan kaikki taloudellista toimintaa markkinoilla harjoittavat yhteisöt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta. Siihen, että yhteisötalouden yritysten oikeudellinen luonne, tavoitteet ja siten myös niille ominaiset taloudelliset ja rahoitusrajoitteet tällä tavoin sivuutetaan, antaa toisinaan lisämausteensa tuomioistuinten tulkinnoissa ja oikeuskirjallisuudessa säännönmukaisesti viljelty ajatus siitä, että markkinoiden normaalimalli on voittoa tavoitteleva yritys, joka pyrkii maksimoimaan liikevoitot tai investoidun pääoman tuoton.

2.2.8 Pääomavetoisen voittoa tavoittelevan yrityksen malli kulkee punaisena lankana EU:n kaikissa säädöksissä. EU:n jäsenvaltioiden alueella toimivat yhteisötalouden yritykset tuottavat yhteistä hyvää, mutta tästä huolimatta yhteisö- tai yhtiöoikeudessa, julkisia hankintoja koskevassa lainsäädännössä tai vero-oikeudessa ei tehdä eroa tällaisten rakenteiden ja muiden yritysmuotojen välillä, ellei kyse ole yleistä taloudellista etua koskevista palveluista.

2.2.9 Vilpittömän poliittisen tunnustuksen antaminen edellyttää näin ollen välttämättä kyseisen yritysmuodon oikeudellista tunnustamista SEUT-sopimuksessa ja tämä puolestaan alkuperäisen perustavanlaatuisen sekaannuksen oikaisemista.

2.2.10 EU:n oikeudessa periaatteena on, että jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin ei puututa.

Tämä tarkoittaa sitä, että yritysten omistukseen liittyvät kysymykset eivät kuulu EU:n toimivaltaan, mutta myös sitä, että EU:n säännöt eivät saa johtaa omistusoikeusjärjestelmien sanelemiseen.

2.2.11 EU:n oikeudessa ei myöskään puututa siihen, omaksutaanko toimintamuodoksi pääomavetoinen voittoa tavoitteleva yritys, jossa päätösvalta riippuu hallussa olevien osakkeiden tai osuuksien määrästä, vai yhteisötalouteen pohjautuva yritys, jolloin päätösvalta jakautuu ihmisten eikä pääomaosuuksien mukaan. Viimeksi mainituissa ylijäämien jako on tiukasti rajoitettua tai niitä ei jaeta ollenkaan vaan kaikki ylijäämät investoidaan takaisin toiminnan tarkoituksen edistämiseen.

2.2.12 Jos tämä puuttumattomuuden periaate kuitenkin johtaa siihen, että kokonaiset talouden sektorit jäävät ilman tunnustusta ja että tietyn yritysmuodon annetaan nousta oikeusjärjestelmää ohjaavaksi malliksi tai normiksi, ollaan hakoteillä.

2.2.13 ETSK kiinnitti jo vuonna 2009 yritysmuotojen moninaisuudesta antamassaan oma-aloitteisessa lausunnossa huomiota tarpeeseen tunnustaa virallisesti EU:n taloudellinen monimuotoisuus.

2.2.14 On syytä tarkistaa EU:n koko oikeusjärjestystä niin, että ymmärretään paremmin sellaisten yleistä etua palvelevien yritysten rooli ja erityiset toimintatavat, joiden toiminnan tuottamat tulot käytetään poikkeuksetta sosiaalisten tavoitteiden edistämiseen.

2.2.15 Yhtenä uudistamiskeinona olisikin tunnustaa yhteisötalouden yritykset voittoa tavoittelevien yritysten ja ei-kaupallisten yhteisöjen rinnalla kolmantena talouden toimijoiden ryhmänä, jossa voiton tavoittelua on omaehtoisesti rajoitettu, koska etusijalla ovat muut päämäärät.

### 3. Erityistä

#### 3.1 Rajoitettu voitontavoittelu – yhteisötalouden yritysten yhteinen piirre

3.1.1 Ottamalla käyttöön rajoitetun voitontavoittelun käsite voitaisiin korostaa yhteisötalouden yritysten ja pääomavetoisten yritysten olennaista eroa. Voittoa rajoitetusti tavoittelevassa yhteisössä voitontavoittelu on keino eikä toiminnan päämäärä.

3.1.2 Ensinnäkin edellytyksenä on, että toiminta on taloudellisesti kannattavaa, eli yrityksen talouden tasapaino ei saa olla riippuvainen tuista tai lahjoituksista.

3.1.3 Toiseksi jos toiminnasta kertyy ylijäämää, se on yhteisön rakenteesta riippuen siirrettävä vararahastoon tai käytettävä yhteisön toimintaan, jotta voidaan varmistaa investointien avulla sen jatkuvuus ja kehittyminen. Esimerkiksi osuuskuntien on mahdollisesti jaettava osa ylijäämästä jäsenilleen ylijäämäosuuksina tai korkoina, mutta ylijäämästä voidaan jakaa vain rajoitettu osa, jonka suuruus riippuu periaatteessa jäsenten toteuttamista liiketoimista eikä heidän pääomaosuuksistaan.

3.1.4 Kolmanneksi voiton tavoittelu ei voi olla toiminnan ainoa tarkoitus. Yhteisötalouden yritysten toiminnalla on muita päämääriä kuin sijoitetun pääoman tuotto tai voiton maksimointi. Tavoitteena on palvella joko jäsenten etuja tai yleistä etua, ja usein toiminnalla on myös muita tavoitteita, jotka voivat liittyä esimerkiksi sosiaaliseen, alueelliseen tai ympäristöasioihin liittyvään yhteenkuuluvuuteen.

3.1.5 Yrityksen päämääristä luonnostaan juontuvat toiminnalliset ja hallinnolliset rajoitukset vahvistetaan virallisesti sen säännöissä. Myös EU:n oikeudessa on kuitenkin otettava lukuun näitä erityisiä yritysmuotoja hyödyntävien toimijoiden olemassaolo ja mahdollistettava tällaisen yritystoiminnan kehittyminen sisämarkkinoilla.

3.1.6 Rajoitetun voitontavoittelun käsitteen avulla voidaan varmistaa, että

- a) yhteisötalouden tunnustaminen ei kata ainoastaan yhteiskunnallisia yrityksiä eli tietyn tyyppistä yhteiskunnallisiin tarkoitukseen liittyvää toimintaa harjoittavia yrityksiä, kun otetaan huomioon, että yhteisötalouden yritykset vastaavat toimialastaan riippumatta taloudellisiin, sosiaalisiin ja alueellisiin tarpeisiin. Kertyvät ylijäämät hyödyttävät ensisijaisesti osuuskuntien jäseniä, keskinäisten yhtiöiden osakkaita ja palveluja tuottavien yhteenliittymien paikallisia käyttäjiä. Niitä ei koskaan ohjata hedgerahastoihin tai kansainvälisille sijoittajille.
- b) jäsenvaltioissa käytössä olevien yritysmuotojen moninaisuutta kunnioitetaan toissijaisuusperiaatteen mukaisesti.

#### 3.2 *Soveltaminen eri aloilla*

Rajoitetun voitontavoittelun käsitettä on tarkoitus soveltaa EU:n eri politiikanaloilla seuraavasti:

##### 3.2.1 Sijoittautumisvapaus

3.2.1.1 Sijoittautumisvapauden osalta voitaisiin aloittaa tekemällä oikeudellisiin teksteihin muutos, jonka myötä voittoa rajoitetusti tavoittelevien yritysten olemassaolo tunnustetaan virallisesti.

3.2.1.2 Muutos voisi olla sellainen, että SEUT-sopimuksen 54 artiklassa ja sijoittautumisosoikeuden osalta viitattaisiin siviili- ja kaupaoikeudellisiin yhtiöihin, osuustoiminnallisiin yhtiöihin sekä muihin julkis- tai yksityisoikeudellisiin oikeushenkilöihin tekemättä eroa sen perusteella, onko kyse voittoa tavoittelevasta vai voittoa rajoitetusti tavoittelevasta yhteisöstä.

3.2.1.3 Sijoittautumisvapaus on tiettyjen yhteisötalouden yritysmuotojen kannalta todellinen haaste. Koska yrittämisen oikeudelliset muodot vaihtelevat suuresti jäsenvaltiosta toiseen, kyseisen vapauden käyttäminen edellyttää useimmiten sitä, että yritykset sitoutuvat sijoittautumisjäsenvaltiossa sääntöihin, jotka eivät vastaa kotijäsenvaltiossa määriteltyjä toimintasääntöjä. Yhteisötalouden yrityksille ei ole eurooppayhtiöön verrattavissa olevaa toimintamuotoa. Yhteisötalouden yritysten vähimmäistasoinen tunnustaminen antamalla SEUT-sopimuksen 54 artiklasta tulkitseva tiedonanto mahdollistaisi tällaisten yritysten erityispiirteiden paremman huomioimisen EU:n oikeudessa mutta myös sen, että ryhdytään pohtimaan erilaisia ratkaisuja sijoittautumista koskevaan ongelmaan hyödyntäen esimerkiksi tiiviimpää yhteistyötä.

3.2.1.4 Tämä olisi ensimmäinen askel laajemmassa prosessissa, jonka tarkoituksena on edistää tietoisuutta ja tukea tietämyksen lisäämistä yhteisötaloudesta unionin tasolla. Kyseinen prosessi on toteutettava sekä EU:n tasolla että jäsenvaltioissa, joita tulee kannustaa laatimaan voittoa rajoitetusti tavoittelevien yritysten joustaville rakenteille soveltuvia kansallisia yhteisötalouskehyksiä.

## 3.2.2 Kilpailuoikeus

3.2.2.1 Rajoitetun voitontavoittelun käsitettä olisi sovellettava myös kilpailuoikeudessa tämän kuitenkin rajoittamatta SEUT-sopimuksen 106 artiklan 2 kohdassa ja sitä täydentävissä tai tulkitsevissa asiakirjoissa tarkoitettuja määräyksiä, joita sovelletaan yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin.

3.2.2.2 Vaikka kilpailusääntöjen soveltamisalaan kuulumisen ainoa määrittäjäperuste on taloudellisen toiminnan harjoittaminen markkinoilla, sääntöjen soveltamisvaiheessa voitaisiin tehdä mukautuksia yhteisötalouden yritysten tiettyjen erityispiirteiden huomioon ottamiseksi.

3.2.2.3 Valtiontukien osalta Euroopan unionin tuomioistuimien onkin tunnustanut osuus kuntien erityisen aseman voittoa tavoitteleviin yhtiöihin nähden ottaen huomioon rajoitukset, jotka heikentävät niiden mahdollisuuksia saada rahoitusta toimintaansa varten. Tuomioistuimen päätöksen mukaan verotoimenpiteen, joka on osuus kunnille edullinen, ei voida katsoa hyödyttävän niitä valikoivasti, koska osuus kuntien ja pääomavetoisten yhtiöiden tilanteet eivät ole verrattavissa toisiinsa.

Tuomioistuin perustelee päätöstään osuus kunnille ominaisilla erityispiirteillä, jotka liittyvät valvontaan sekä siihen, ettei niiden suhde jäseniinsä ole pelkästään kaupallinen, ja ennen kaikkea siihen, että niillä on vähäiset mahdollisuudet hyödyntää pääomamarkkinoita ja että ne voivat kehittää toimintaansa vain oman pääomansa ja lainarahoituksen turvin.

3.2.2.4 Komissio otti vaarin osuus kuntia koskevasta tuomioistuimen kannanotosta tiedonannossaan valtiontukien käsitteestä. Sen mukaan on mahdollista, että osuus kuntien suotuisampaa verokohtelua ei luokitella valtiontueksi.

## 3.2.3 Palvelujen tarjoamisen vapaus ja julkiset hankinnat

3.2.3.1 Komissio on todennut, että yhteisötalouden yritysten mahdollisuudet osallistua julkisiin hankintoihin ovat huomiota vaativa kysymys, ja korostanut, että tarjouskilpailuihin osallistuminen on ollut osalle yrityksistä vaikeaa.

3.2.3.2 Varattujen hankintasopimusten käyttö on lähtökohtaisesti pois suljettu vaihtoehto. On kuitenkin olemassa yleinen poikkeus, jota voidaan soveltaa sellaisiin talouden toimijoihin, joiden päätarkoituksena on vammaisten tai muita heikommassa asemassa olevien henkilöiden integroiminen yhteiskuntaan ja työelämään. Lisäksi direktiivissä 2014/24/EU annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus varata terveys-, sosiaali- ja kulttuuripalvelujen hankintasopimukset yksinomaan voittoa rajoitetusti tavoitteleville yrityksille, jotka täyttävät tietyt muut toimintakriteerit.

3.2.3.3 Yhtä kaikki on syytä panna merkille, että tarjouspyyntömenettelyn käyttö, toisin sanoen yritysten kilpailuttaminen liberaalin mallin ja yksityistämisen pohjalta, ei aina tarjoa vahvaa kilpailuasemaa voittoa rajoitetusti tavoitteleville yrityksille. Tässäkin tapauksessa niiden joskus pienehkö koko tai investointirahoituksen saannin suhteellinen vaikeus voivat olla kilpailuhaitta millä tahansa toimialalla. Nämä tilanteiden erot pitäisikin ottaa huomioon lohkottaessa hankintojen eriin sekä hankintasopimuksen tekoprosesseissa, joiden pohjalta ratkaistaan, mikä tarjous on kokonaistaloudellisesti edullisin.

### 3.2.4 Verotus

3.2.4.1 Verotuksen osalta komissio totesi vuonna 2013, että yhteiskunnallisille yrityksille voidaan antaa suotuisan verokehyksen puitteissa hyvitystä sosiaalisten vaikutusten johdosta. Olisi käynnistettävä keskustelut sellaisen suotuisan verokehyksen luomiseksi, jossa kaikkia yrityksiä palkitaan laajemmin niiden yhteiskunnassa aikaansaamista vaikutuksista, jotka edistävät sosiaalista, ympäristöasioihin liittyvää ja alueellista yhteenkuuluvuutta.

Bryssel 19. kesäkuuta 2019.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Luca JAHIER*

---



**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Sosiaalisten oikeuksien pilarin parempi täytäntöönpano ja peruspalvelujen edistäminen”**

**(oma-aloitteinen lausunto)**

(2019/C 282/02)

Esittelijä: **Raymond HENCKS**

Toinen esittelijä: **Krzysztof BALON**

Komitean täysistunnon päätös	24.1.2019
Oikeusperusta	työjärjestyksen 32 artiklan 2 kohta oma-aloitteinen lausunto
Vastaava jaosto	”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta”
Hyväksyminen jaostossa	22.5.2019
Hyväksyminen täysistunnossa	19.6.2019
Täysistunnon numero	544
Äänestystulos (puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	128/3/6

**1. Päätelmät ja suositukset**

**Päätelmät**

1.1 Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin 20. perusperiaate tuo unioniin ”peruspalvelujen” käsitteen, jota ei tässä muodossa mainita perussopimuksissa. Periaatteessa todetaan: ”Jokaisella on oikeus laadukkaisiin peruspalveluihin, joita ovat esimerkiksi vesihuolto-, puhtaanapito-, energia-, liikenne- ja rahoituspalvelut sekä digitaalinen tietoliikenne. Tällaisten palvelujen saatavuuteen on tarjottava tukea niitä tarvitseville.”

1.2 ETSK katsoo 20. periaatteessa ”peruspalveluiksi” luokiteltujen esimerkkien perusteella, että niillä tarkoitetaan yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja, jotka sisältyvät jo unionin oikeuteen ja erityisesti EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen liitteenä olevaan yleistä etua koskevista palveluista annettuun pöytäkirjaan N:o 26, jonka tulkitsevien määräysten mukaan kyse on muustakin kuin vain laadukkaan saatavuuden takaamisesta. Kaikkia näitä palveluja ei kuitenkaan ole säännelty tai pantu täytäntöön riittävällä tavalla kaikkialla, vaan jäsenvaltioiden välillä on suuria eroja.

1.3 ETSK onkin tyytyväinen siihen, että Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin 20. perusperiaatteessa vahvistetaan oikeus peruspalveluihin eli yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin, jotka ovat sosiaalisen oikeudenmukaisuuden olennainen osatekijä ja pohjautuvat käyttäjien yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen, jonka mukaan minkäänlaista syrjintää tai erottelua ei sallita, sekä yleisen saatavuuden periaatteeseen, joka kattaa myös palvelujen kohtuuhintaisuuden ja korkean laadun.

**Suosituks**

*Oikeus palveluihin*

1.4 Jotta periaate ”jokaisella on oikeus laadukkaisiin peruspalveluihin” voisi toteutua, on toteutettava kestävä kehitys ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta edistäviä konkreettisia toimenpiteitä ja on samalla varmistettava, että

- a) oikeus taataan laeissa tai asetuksissa, joissa se selitetään ja joissa määritetään oikeuden toteuttamistavat kaikilla aloilla
- b) määritellään hyvitykset, joita henkilöt voivat vaatia, jos oikeutta ei kunnioiteta
- c) turvataan mahdollisuus tehdä valitus tai kantelu tai käyttää oikeudellista muutoksenhakua.

### *Yleinen saatavuus*

1.5 ETSK pyytää selkiyttämään yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen yleisen saatavuuden käsitettä ja toteuttamaan lainsäädäntötoimenpiteitä, joilla jäsenvaltiot velvoitetaan asettamaan kutakin yleishyödyllistä taloudellista palvelua varten indikaattoreita, joiden avulla määritellään sen yleinen saatavuus (palvelupisteiden tiheys, suurin sallittu etäisyys palveluun, palvelun säännöllisyys jne.). Näin vältetään se, että yleishyödylliset, käyttäjille välttämättömät peruspalvelut (esimerkiksi julkisen liikenteen palvelut, postipalvelut, pankkipalvelut) lakkautetaan tai niiden ylläpito on liian suppeaa erityisesti esikaupunki- ja maaseutualueilla sekä harvaan asutuilla alueilla, tai jos näin käy, varmistetaan, että tarjolla on vastaavia vaihtoehtoisia ratkaisuja.

### *Yleispalvelu*

1.6 Sähkö, sähköinen viestintä sekä posti- ja pankkipalvelut ovat palveluita, joiden yhteydessä yleispalvelun käsite ei tarkoita yleistä saatavuutta, sillä käsite takaa vain rajoitetun peruspalvelujen saatavuuden. Tämä koskee erityisesti sähköistä viestintää: yleispalvelun piiriin sisältyvät sähköisen viestinnän palvelut ovat jääneet selvästi jälkeen teknologian kehityksestä, eivät ole markkinoilla tarjolla olevien nykyaikaisten välineiden tasalla ja vain jyrkentevät digitaalista kuilua suurten kaupunkikeskusten ja niistä etäällä sijaitsevien alueiden välillä.

1.7 ETSK vaatii yleispalvelun mukauttamista, kehityksen kärjessä olevien palvelujen takaamista ja täydellistä alueellista kattavuutta, kun kyse on verkkotoimialoista yleisesti ja erityisesti sähköisestä viestinnästä.

### *Kohtuuhintaisuus*

1.8 Kohtuuhintaisuus taataan yhä harvemmin asettamalla ”kohtuullinen” sosiaalinen hinta, vaan yhä useammin se toteutetaan myöntämällä sosiaalipapua, joka kohdistetaan yksinomaan köyhimmille. Heikko-osaisimmat eivät kuitenkaan ole ainoita, joilla on suuria taloudellisia vaikeuksia saada yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja. ETSK toistaakin vaatimuksensa, jonka mukaan kohtuuhintaisuus tulee määrittellä valitsemalla välttämättömät peruspalvelut, joista kustakin aiheutuva kustannusrasite kotitaloudelle määritetään sen mukaan, mikä on hyväksyttävää suhteessa sosiaalisiin perusteisiin asetettuun palkkatasoon tai vähimmäistuloon. Tämän tason yläpuolella hinnat ovat liian korkeita, jolloin niitä tulee säännellä tai niiden tulee oikeuttaa julkiseen tukeen.

### *Palvelun laatu*

1.9 Yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen laatu on puutteellinen osassa jäsenvaltioita (myöhästymiset ja peruutukset julkisessa liikenteessä, sähköisen viestinnän puutteellinen tai riittämätön alueellinen kattavuus jne.). ETSK pyytääkin jäsenvaltioita määrittämään yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja varten indikaattoreita, jotka perustuvat asiakastyytyvyyteen – esim. nopeus, täsmällisyys, luotettavuus, mukavuus, saatavuus, palveluntarjoajien asiantuntemus ja palvelualltius – sekä muihin näkökohtiin, kuten ympäristöasioihin, työoloihin ja kuluttajansuojaan.

1.10 ETSK on valitettavasti siinä käsityksessä, että osa palveluntarjoajista mieluummin maksaa (vaatimattomat) hyvitykset, joista on säädetty unionin lainsäädännössä laadussa ilmenevien ongelmien varalta (junien tai lentojen myöhästymiset tai peruutukset, postilähetysten katoaminen tai vahingoittuminen), kuin investoi laatuun. ETSK vaatii, että voimassa olevia hyvityssummia tarkistetaan ja että otetaan yleisesti käyttöön asianmukaiset korvaukset kaikkien yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen yhteydessä, jos julkisen palvelun tai yleispalvelun velvoitteita ei ole noudatettu.

### *Arviointi*

1.11 Laadukkaan saatavuuden varmistamiseksi on kehitettävä dynaaminen palvelujen tulostason arviointimenetelmä. ETSK pyytääkin päätöksentekoaikoihin määrittelemään ensin selkeästi kaikkien yleishyödyllisten (taloudellisten ja muiden) palvelujen käsitteet, tavoitteet ja tehtävät.

1.12 ETSK vaatii sellaista yleishyödyllisten palvelujen arviointia jäsenvaltioiden valtio-, alue- tai paikallistasolla, joka on riippumaton, moniarvoinen ja vertaileva, joka kattaa taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristöön liittyvät näkökohdat, joka perustuu asetettuihin arviointikriteereihin ja joka toteutetaan yhdessä kaikkien sidosryhmien kanssa noudattaen unionitasolla uutta Euroopan laajuisesti yhdenmukaistettua arviointimenetelmää, joka perustuu yhteisiin indikaattoreihin.

### *Eurooppalainen ohjausjakso*

1.13 Talouspolitiikan eurooppalaiseen ohjausjaksoon sisältyvästä sosiaali-indikaattoreiden tulostaulusta, jossa on tarkoitus tarkastella Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin mukaisten oikeuksien tilannetta, puuttuvat yleishyödyllisiä taloudellisia peruspalveluja koskevat indikaattorit. ETSK vaatii, että Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin 20. periaatteessa tarkoitettut peruspalvelut sisällytetään EU-ohjausjakson sosiaali-indikaattoreiden tulostauluun.

## 2. Johdanto

2.1 Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio sitoutuivat Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista 17. marraskuuta 2017 annetussa Göteborgin julistuksessa toteuttamaan perussopimuksiin kirjatun lupauksen sosiaalisesta markkinataloudesta, joka on kilpailukykyinen ja tavoittelee täystyöllisyyttä ja sosiaalista edistystä.

2.2 Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin 20 peruseriaatteen tarkoituksena on ennen kaikkea paikata perussopimusten puutteet. Ne osallistuvat näin unionin oikeusjärjestyksen rakentamiseen, perusoikeuksien käytön sääntelemiseen ja kansallisten oikeusjärjestysten ja unionin oikeusjärjestyksen arvojen lähentämiseen.

2.3 Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarissa annetaan vahvistus erälle unionin säännöstössä jo aiemmin asetetuille oikeuksille ja lisätään uusia periaatteita yhteiskunnallisen, teknologisen ja taloudellisen kehityksen luomiin haasteisiin vastaamiseksi <sup>(1)</sup>. On tunnettava, että sosiaalisia oikeuksia – tai ainakaan kaikkia niistä – ei tällä hetkellä ole säännelty tai pantu täytäntöön riittäväällä tavalla kaikissa jäsenvaltioissa.

2.4 Koska jäsenvaltio voidaan saattaa vastuuseen unionin oikeuden yleisten periaatteiden noudattamatta jättämisestä, ”periaatteiden ja oikeuksien oikeudellinen täytäntöönpanokelpoisuus edellyttää ensin asianmukaisella tasolla hyväksyttävii erityisiä toimia tai säädöksiä” <sup>(2)</sup>.

## 3. Peruspalvelut

3.1 Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin 20. peruseriaatteen ”Peruspalvelujen saatavuus” todetaan: ”Jokaisella on oikeus laadukkaisiin peruspalveluihin, joita ovat esimerkiksi vesihuolto-, puhtaanapito-, energia-, liikenne- ja rahoituspalvelut sekä digitaalinen tietoliikenne. Tällaisten palvelujen saatavuuteen on tarjottava tukea niitä tarvitseville.”

3.2 ”Peruspalvelun” käsitettä ei ole perussopimuksissa, joissa määrätään vain julkisista palveluista (liikenne) ja yleishyödyllisistä palveluista (taloudellisen edun mukaiset ja muut palvelut). Mainitussa 20. periaatteessa ei määritellä, mitä ”peruspalveluilla” tarkoitetaan. Siinä vain mainitaan muutamia esimerkkejä esittämättä tyhjentävää luetteloa. ”Peruspalveluiden” käsitettä käytetään sen sijaan yleisesti Yhdistyneiden kansakuntien kestävä kehityksen tavoitteiden yhteydessä, jolloin se kattaa myös muissa Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteissa mainittuja palveluja.

3.3 Oikeus peruspalveluihin ei siis rajoitu vain 20. periaatteessa lueteltuihin palveluihin, vain kattaa myös muita periaatteita muun muassa lastenhoidon ja lapsille annettavan tuen, terveydenhuollon, vammaisten henkilöiden osallistumisen, pitkäaikaishoidon, asumisen ja kodittomille annettavan avun alalla. Oikeus laadukkaisiin peruspalveluihin tulee panna täytäntöön toteuttamalla konkreettisia toimenpiteitä, jotka koskevat niin yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja kuin edellä mainittuja aloja. ETSK muistuttaa tässä yhteydessä jäsenvaltioiden vastuusta ja laajasta harkintavallasta sen suhteen, miten kansalaisten tarpeisiin vastaavat yleishyödylliset palvelut määritellään, järjestetään ja rahoitetaan.

3.4 Koska määritelmää ei ole esitetty ja kun otetaan huomioon 20. periaatteessa luetellut esimerkit palveluista, on selvää, että kyse on ”yleishyödyllisistä taloudellisista palveluista”, joihin sovelletaan Euroopan perusoikeuskirjan 36 artiklassa ja EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 14 artiklassa sekä yleistä etua koskevista palveluista annetussa pöytäkirjassa N:o 26 tarkoitettuja yleispalveluvelvoitteita tai julkisen palvelun velvoitteita.

3.5 Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin 20. periaatteessa vain vahvistetaan perussopimukseen jo sisältyvien oikeuksien olemassaolo. On kuitenkin todettava, että EU:n toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyn yleistä etua koskevista palveluista annetun pöytäkirjan N:o 26 tulkitsevien määräysten mukaan kyse ei ole vain laadukkaan saatavuuden takaamisesta: sen mukaan on taattava ”korkea laadun ja turvallisuuden taso sekä kohtuuhintaisuus, yhdenvertainen kohtelu sekä yleisen saatavuuden ja käyttäjien oikeuksien edistäminen”. Koska ETSK katsoo yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen olevan sosiaalisesti oikeudenmukaisten rakenteiden välttämätön osatekijä, ETSK hyväksyy niiden luokittelun 20. periaatteessa ”peruspalveluiksi”.

3.6 Jotta periaate ”jokaisella on oikeus laadukkaisiin peruspalveluihin” voisi toteutua, on toteutettava kestävä kehitys ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta edistäviä konkreettisia toimenpiteitä ja on samalla varmistettava, että

a) oikeus taataan laeissa tai asetuksissa, joissa se selitetään ja joissa määritetään oikeuden toteuttamistavat kaikilla aloilla

<sup>(1)</sup> Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin johdanto-osan 14 kappale.

<sup>(2)</sup> Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin johdanto-osan 14 kappale.

- b) määritellään hyvitykset, joita henkilöt voivat vaatia, jos oikeutta ei kunnioiteta
- c) turvataan mahdollisuus tehdä valitus tai kantelu tai käyttää oikeudellista muutoksenhakua yksittäin tai ryhmäkanteen kautta.

3.7 Yleishyödylliset taloudelliset palvelut, joihin kuuluvat sähkö, rautateiden ja teiden matkustajaliikenne, sähköinen viestintä ja viestintä postin kautta, eli ns. verkkotoimialat, ovat 80-luvun lopun jälkeen käyneet läpi asteittaista eurooppalaistumis- ja vapauttamisprosessia, jossa tavoitteena on ollut sisämarkkinoiden luominen.

3.8 Nopeasti kuitenkin jouduttiin toteamaan, että nämä palvelut eivät voi toimia vain yhteisten kilpailu- ja markkinasääntöjen mukaan, vaan niitä varten tarvitaan erityiset säännöt, jotta turvataan kaikkien kansalaisten oikeus saada näitä välttämättömiksi katsottuja, unionin yhteisiksi arvoiksi tunnustettuja palveluja kohtuuhintaan.

3.9 Palvelujen asema tunnustettiin primaarioikeudessa, kun Lissabonin sopimus hyväksyttiin. Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen liitettyssä pöytäkirjassa N:o 26 määritellään unionin yhteiset arvot ja erityisesti kuusi arvoa, joita on sovellettava kaikkiin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin Euroopan unionissa: ”korkea laadun ja turvallisuuden taso sekä kohtuuhintaisuus, yhdenvertainen kohtelu sekä yleisen saatavuuden ja käyttäjien oikeuksien edistäminen”.

#### 4. Pöytäkirjan N:o 26 soveltamisen arviointi

4.1 Kokonaisarviota yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen vapauttamispolitiikan myönteisistä vaikutuksista (hintojen lasku, tarjonnan monipuolistuminen) ja kielteisistä vaikutuksista (hintojen nousu, oligopolien syntyminen, karsiutuminen markkinoilta, työpaikkojen epävarmuus, sosiaalinen polkumyynti) ei ole tehty. Osa Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilariin sisältyvistä peruspalveluista tukee tehokkaasti taloudellista ja sosiaalista edistystä ja sosiaalisten siteiden luomista. Toisissa palveluissa kilpailu on johtanut hintojen nousuun tai julkisen palvelun tehtävien heikentymiseen tai molempiin<sup>(3)</sup>.

4.2 Unionilla ja jäsenvaltioilla on erityinen velvollisuus huolehtia yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen toimivuudesta, mikä edellyttää muun muassa edistyksellisen, dynaamisen lähestymistavan kehittämistä palvelujen tuloksellisuuden arvioimiseen. Lisäksi päätöksenteosta vastaavien tahojen tulee määritellä selkeästi käsitteet, tavoitteet ja tehtävät. Niin kauan kuin näin ei ole tehty, tuloksellisuuden arviointi ei auta tuomaan kansalaisille niitä yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja, joita heillä on oikeus odottaa sekä omien valtioidensa että unionin instituutioilta.

4.3 Komissio alkoi 2000-luvun alussa tehdä joka vuosi horisontaalisen arvioinnin verkkotoimialojen tulostasosta käyttäen lähtökohtana asiakirjaa ”Menetelmiä koskeva huomautus yleistä taloudellista etua koskevien palveluiden laaja-alaista arviointia varten”<sup>(4)</sup>. Kertomuksia esitettiin säännöllisesti, ja niistä keskusteltiin julkisessa kuulemisessa, jossa kuultiin ETSK:n näkemyksiä. Komissio järjesti vielä vuonna 2007 ETSK:n kanssa yhdessä keskustelutilaisuuden, jossa pohdittiin uutta arviointimenetelmää ulkopuolisen konsultin tekemän tutkimuksen perusteella, mutta sen jälkeen edellä mainittuja yleishyödyllisiä palveluja koskevien arviointien tekeminen on joutunut unohtuksiin.

4.4 ETSK toistaakin oma-aloitteisessa lausunnossa ”Yleishyödyllisten palveluiden riippumaton arviointi”<sup>(5)</sup> esittämänsä vaatimuksen, jonka mukaan olisi tehtävä sellainen yleishyödyllisten palvelujen arviointi jäsenvaltioiden valtio-, alue- tai paikallistasolla, joka on riippumaton, moniarvoinen ja vertaileva, joka kattaa taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristöön liittyvät näkökohdat, joka perustuu asetettuihin arviointikriteereihin ja joka toteutetaan yhdessä kaikkien sidosryhmien kanssa noudattaen unionitasolla uutta Euroopan laajuisesti yhdenmukaistettua arviointimenetelmää, joka perustuu yhteisiin indikaattoreihin.

#### 5. Oikeus peruspalveluihin

5.1 Perusoikeuskirjan (36 artikla) mukaan EU:n tulee ”tunnustaa mahdollisuus käyttää kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisia yleistä taloudellista etua koskevia palveluja perussopimusten mukaisesti ja [–] kunnioittaa tätä oikeutta” ja luokitella ne perusoikeudeksi ”edistääkseen unionin sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta”.

5.2 Pilarin 20. periaatteessa siis vain vahvistetaan, että kaikkien oikeus saada laadukkaita yleishyödyllisiä palveluja on osa EU:n yhteisiä arvoja. Pilarissa sen enempiä kuin pöytäkirjassa N:o 26 ei määritellä saannin ehtoja, takuun tasoa tai valitusmenettelyä.

<sup>(3)</sup> Ks. eurobarometri-tutkimukset yleisen edun mukaisista palveluista.

<sup>(4)</sup> COM(2002) 331 final.

<sup>(5)</sup> 267/2008.

5.3 ETSK katsoo, että kaikille taattu oikeus saada palveluja perustuu yhdenvertaisen kohtelun, yhteisvastuun, yleiskatteisuuden, jatkuvuuden, käyttäjää lähellä olemisen ja kohtuuhintaisuuden periaatteisiin.

## 6. Yhdenvertainen kohtelu

6.1 Yhdenvertainen kohtelu merkitsee yleishyödyllisten palvelujen yhteydessä käyttäjien rajoittamatonta pääsyä kansallisten ja rajatylittävien palvelujen piiriin samankaltaisissa tilanteissa (palvelujen yleistä saatavuutta), eikä minkäänlaista syrjintää tai sosiaalista erottelua (kansalaisuuden, sukupuolen, asuinpaikan, vamman, iän tms. perusteella) sallita.

6.2 Yhdenvertainen kohtelu tai syrjinnän kieltö ei kuitenkaan estä ottamasta käyttöön toimenpiteitä, joilla tarjotaan tiettyjä etuja joillekin käyttäjäryhmille (iäkkäät, vammaiset tai liikkumisrajoitteiset henkilöt jne.).

6.3 Tiettyjen palvelujen kohdalla yleinen saatavuus on tarkoitus taata yleispalvelulla tai palveluntarjoajille asetetuilla julkisen palvelun velvoitteilla.

## 7. Yleispalvelu

7.1 Yleispalvelu on perusteltu sellaisten yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen vapauttamisen yhteydessä, joille markkinat yksin eivät takaa täydellistä alueellista kattavuutta, kohtuullisia hintoja tai riittävää palvelun laatua. Yleispalvelu kattaa joukon "yleisen edun mukaisia vaatimuksia, jotka varmistavat, että tietyt palvelut ovat jäsenvaltion koko alueella kaikkien kuluttajien ja käyttäjien saatavilla tietyn laatuosin maantieteellisestä sijainnista riippumatta ja kansalliset erityisolosuhteet huomioon ottaen kohtuuhintaan" <sup>(6)</sup>. Yleispalvelua ei ole unionin tasolla tähän mennessä määritelty muutoin kuin sähköisen viestinnän, postin, sähkön ja pankkipalvelujen aloilla.

7.2 Yleispalvelun määritelmä koskee siis vain "tiettyjä palveluja", jotka on erikseen lueteltu. Yleispalvelu ei siis tarkoita samaa kuin yleinen saatavuus, sillä yleispalvelulla ei taata kaikkien markkinoilla olevien palvelujen saatavuutta.

7.3 Tämä koskee erityisesti sähköistä viestintää <sup>(7)</sup>, sillä yleispalvelun piiriin sisältyvät sähköisen viestinnän palvelut ovat jääneet selvästi jälkeen teknologian kehityksestä eivätkä ole markkinoilla tarjolla olevien nykyaikaisten viestintävälineiden tasalla.

7.4 Monet jäsenvaltiot, alueet ja asuinkeskukset ovat jääneet selvästi jälkeen sähköisen laajakaistaviestinnän tai langattomien yhteyksien alueellisen kattavuuden (harmaat tai valkoiset vyöhykkeet) tai molempien toteuttamisessa, vaikka ne ovat nykyisin olennainen tekijä elinolojen parantamisessa, sillä ne muun muassa helpottavat terveys-, koulutus- ja muiden julkisten palvelujen saantia. Tästä seuraa, että "sähköisen viestinnän yleispalvelun" nykyiset puutteet vain syventävät digitaalista kuilua.

7.5 Aiheesta annetun direktiivin mukaan "yleispalvelun käsitteen olisi kehityttävä rinnan tekniikan ja markkinoiden kehittymisen sekä käyttäjien taholta tulevan kysynnän muutosten kanssa" <sup>(8)</sup>. Mainitun direktiivin mukaan komission tulee tarkastella kolmen vuoden välein uudelleen yleispalvelun laajuutta tarkoituksenaan erityisesti ehdotusten tekeminen Euroopan parlamentille ja neuvostolle yleispalvelun laajuuden muuttamisesta tai uudelleenmäärittelystä.

7.6 ETSK suosittelee sähköisen viestinnän saatavuuden edellytysten mukauttamista teknologian kehitykseen ja erityisesti sen vaatimista, että langattomat yhteydet ja laajakaistayhteydet kattavat kaikki alueet.

## 8. Julkisen palvelun velvoitteet

8.1 Tiettyjen sellaisten yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen kohdalla, joita yleispalvelu ei kata, yleinen saatavuus pyritään takaamaan palveluntarjoajille asetetuilla julkisen palvelun velvoitteilla.

<sup>(6)</sup> Vihreä kirja yleishyödyllisistä palveluista, 21. toukokuuta 2003.

<sup>(7)</sup> Direktiivi 2002/22/EY, annettu 7. maaliskuuta 2002, yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla.

<sup>(8)</sup> Maaliskuun 7 päivänä 2002 annettun direktiivin 2002/22/EY johdanto-osan 1 kappale.

8.2 Esimerkiksi teiden ja rautateiden matkustajaliikenne ei ole yleispalvelu, joten siihen sovelletaan julkisen palvelun velvoitetta, jolla tarkoitetaan ”vaatimusta, jonka toimivaltainen viranomainen asettaa tai määrittelee sellaisten yleishyödyllisten julkisten henkilöliikennepalvelujen varmistamiseksi, joita liikenteenharjoittaja ei omien taloudellisten etujensa kannalta katsoen ottaisi hoitaakseen tai ei hoitaisi samassa määrin tai samoilla ehdoilla ilman korvausta”<sup>(9)</sup>. Tästä seuraa, että julkisen liikenteen palvelun, jolla täytetään jokin käyttäjien tarve, ei välttämättä tarvitse toimia markkinasääntöjen mukaisesti. Monissa jäsenvaltioissa julkisen matkustajaliikenteen tie- ja rautatiereittejä kuitenkin poistetaan tai ylläpidetään heikosti maaseutualueilla ja harvaan asutuilla alueilla kannattavuussyistä. Sama koskee muitakin palveluja, kuten postipalveluja (postitoimistojen lakkauttaminen) tai pankkipalveluja (haarakonttorien lakkauttaminen).

8.3 ETSK pyytää siksi selkiyttämään yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen saatavuuden käsitettä ja ottamaan käyttöön lainsäädäntötoimenpiteitä, joilla jäsenvaltiot veloitetaan asettamaan kutakin yleishyödyllistä taloudellista palvelua varten indikaattoreita, joiden avulla määritellään sen yleinen saatavuus (palvelupisteiden tiheys, suurin sallittu etäisyys palveluun, palvelun säännöllisyys, konttorien määrä jne.).

## 9. Kohtuuhintaisuus

9.1 Markkinat pystyvät parhaimmassakin tapauksessa tarjoamaan vain kuluihin perustuvan hinnan, eikä näin voitaisi varmistaa yleishyödyllisen taloudellisen palvelun saatavuutta kaikille kohtuulliseen hintaan. Yksi vapaan kilpailun vaaroista onkin yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tarjoajan kiusaus suorittaa palvelu vain sellaisille asiakkaille, joiden oletetaan olevan maksukykyisiä.

9.2 Vaaran torjumiseksi pöytäkirjassa N:o 26 vaaditaan jäsenvaltioita huolehtimaan kunkin yleishyödyllisen taloudellisen palvelun kohtuuhintaisuudesta.

9.3 Kohtuuhintaisuuden määritellään olevan ”palvelujen hinta suhteessa matala- tai keskituloisten kuluttajien tuloihin (ilmoitetaan eri tulotasoilla olevien kuluttajien osalta)”<sup>(10)</sup>.

9.4 Kohtuuhintaisen palvelun vaatimus onkin tärkeä tekijä sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa, jotta kaikki saisivat yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja tuloista riippumatta. Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin 20. periaate vaikuttaa kuitenkin rajoittavamalta sikäli, että (vain) ”niitä tarvitseville” on tarjottava tukea tällaisten palvelujen saatavuuteen.

9.5 Tosiasia kuitenkin on, että tae kohtuuhintaisen palvelun saatavuudesta perustuu yhä harvemmin ns. ”kohtuulliseen” sosiaaliseen hintaan ja yhä useammin sosiaaliapuun, joka kohdistetaan yksinomaan köyhimmille. Heikko-osaisimmat eivät kuitenkaan ole ainoita, joilla on suuria vaikeuksia saada yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja.

9.6 Kun tavoite kohtuuhintaisuudesta kaikille ei täyty, on mahdollista, että sääntelyviranomaiset soveltavat hintasääntelyä. Komissio ja EU:n lainsäätäjät ovatkin esimerkiksi antaneet asetuksen unionin sisäisten matkaviestinmaksujen (verkkovierailumaksujen) alentamisesta ja lopulta poistamisesta, kun käyttäjä matkustaa EU:ssa. Tämä ei kuitenkaan koske tilannetta, jossa hän soittaa muualla EU:ssa olevalle henkilölle kotoaan. Ehdotuksessaan asetukseksi rajatylittävistä pakettipalveluista komissio on esittänyt pakollisia toimenpiteitä, jos rajatylittäviä pakettipalveluja tarjoavat yritykset eivät luovu kohtuuttoman korkeista hinnoista ennen vuoden 2018 loppua<sup>(11)</sup>.

9.7 Jotta kohtuuhintaisuutta voitaisiin arvioida, ETSK on jo vuosien ajan pyytänyt selkiyttämään yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen kohtuuhintaisuuden käsitettä ja hyväksymään lainsäädäntötoimenpiteitä, joiden nojalla jäsenvaltiot olisivat velvollisia määrittämään indikaattoreita kohtuuhintaisuuden mittaamiseksi.

9.8 ETSK toistaa vaatimuksensa, jonka mukaan kohtuuhintaisuus tulee määritellä valitsemalla välttämättömät peruspalvelut, joista kustakin aiheutuva kustannusrasite kotitaloudelle määritetään sen mukaan, mikä on hyväksyttävää suhteessa sosiaalisiin perusteisiin asetettuun palkkatasoon tai vähimmäistuloon. Tämän tason yläpuolella hinnat ovat liian korkeita, jolloin niitä tulee säännellä tai niiden tulee oikeuttaa julkiseen tukeen.

## 10. Laadukkaita peruspalveluja

10.1 Pöytäkirjassa N:o 26 jäsenvaltioita kehoitetaan huolehtimaan yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen korkeasta laadusta, kun taas pilarissa mainitaan vain ”laadukas” peruspalvelu.

10.2 Laadukas palvelu on joka tapauksessa sellainen, että se täyttää käyttäjien tarpeet. Tähän pääsemiseksi on määritettävä käyttäjät, heidän tarpeensa ja odotuksensa. Usein odotukset kuitenkin ilmaistaan vasta jälkikäteen, kun käyttäjä valittaa toimintahäiriöstä.

<sup>(9)</sup> Asetus (EY) N:o 1370/2007, annettu 23. lokakuuta 2007.

<sup>(10)</sup> COM(2002) 331 final.

<sup>(11)</sup> Asetusehdotus COM(2016) 285 final.

10.3 Unionin tasolla on vahvistettu laatuvaatimuksia monille yleisen edun mukaisille palveluille, kuten postipalveluille, sähköiselle viestinnälle, vedenjakelulle, jätehuollolle, henkilöliikenteelle ja yleishyödyllisille sosiaalipalveluille. Vaatimusten taso vaihtelee, ja osa niistä on tasoltaan varsin vaatimattomia. Esimerkiksi vaikka valtaosalle eurooppalaisista toimitetaan laadukasta juomavettä, eräissä jäsenvaltioissa monet kansalaiset kuluttavat mieluummin pullotettua vettä hanaveden epämiellyttäväksi koetun maun takia. Voimassa olevien vaatimusten säännöllinen ajantasaistaminen on tarpeen, jotta parannetaan kuluttajien luottamusta ja hanaveden laatua ja jotta näin voidaan vaikuttaa myönteisesti ympäristöön muovijätettä vähentämällä.

10.4 Palvelun laatu on olennainen tekijä arvioinnissa, jota ETSK on edellä ehdottanut. Jäsenvaltioiden olisikin vahvistettava yleishyödyllisille taloudellisille palveluille indikaattoreita, joilla mitataan tyytyväisyyttä ja jotka koskevat muun muassa nopeutta, täsmällisyyttä, luotettavuutta, mukavuutta, saatavuutta, palveluntarjoajien asiantuntemusta ja palvelualttiutta. Laatu kattaa myös muita näkökohtia, kuten ympäristönäkökohdat, työolot ja kuluttajansuojan.

10.5 Palvelujen laatu on suoraan kytköksissä kuluttajien oikeuksiin. Eräiden yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen yhteydessä (rautatie liikenne, posti) EU:n lainsäädännössä säädetään hyvityksistä laatuongelmatapauksissa (junien tai lentojen myöhästymiset tai peruutukset, postilähetysten katoaminen tai vahingoittuminen). ETSK:sta vaikuttaa siltä, että jotkin palveluntarjoajat mieluummin maksavat (vaatimattomat) hyvitykset kuin investoivat laatuun, niin mittavia ovat rautateiden henkilöliikenteen puutteet eräissä jäsenvaltioissa. Lisäksi oikeus viivästyksistä saataviin hyvityksiin rajoittuu monissa jäsenvaltioissa vain kaukoreitteihin, eikä rautateiden matkustajaliikenteestä saa mitään korvauksia kaupunki-, esikaupunki- ja aluetasolla unionin lainsäädännössä sallittujen poikkeusten<sup>(12)</sup> mukaisesti.

10.6 ETSK kehottaa soveltamaan viivästystapauksissa käytettävää hyvitysjärjestelmää kaikkiin junamatkoihin riippumatta kuljetun matkan pituudesta ja vahvistamaan oikeuden hyvitykseen niin, että hyvityksen saa jokaisesta puolen tunnin viivästymisestä ilmoitettuun saapumisaikatauluun nähden tai jokaisesta 15 minuutista lähtöön nähden.

10.7 ETSK kehottaa kuluttajaoikeuksien edistämiseksi ottamaan yleisesti käyttöön hyvitykset kaikkien yleishyödyllisten palvelujen yhteydessä, kun julkisen palvelun velvoitetta ei ole noudatettu.

## 11. Eurooppalaisen ohjausjakson sosiaali-indikaattoreiden tulostaulu

11.1 Eurooppalaiseen ohjausjaksoon sisällytetyn sosiaali-indikaattoreiden tulostaulun avulla on tarkoitus havaita sosiaalialalla ilmenevät haasteet, joita jäsenvaltiot kohtaavat soveltaessaan Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteita.

11.2 Tällä alustavalla analyysivälineellä, jota täydennetään tarkemmalla maakohtaisella analyysillä, on tarkoitus tarkastella Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarissa vahvistettujen sosiaalisten oikeuksien tilannetta sosiaali-indikaattoreiden tulostaulun pääindikaattorien perusteella. Maakohtaisten raporttien tilastoliitteeseen sisältyvästä sosiaali-indikaattoreiden tulostaulun pääindikaattorien ja toissijaisten indikaattorien joukosta puuttuvat kuitenkin kokonaan pilarin 20. peruseriaatteessa tarkoitettut peruspalvelut.

11.3 ETSK vaatiiikin, että Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin 20. periaatteessa tarkoitettut peruspalvelut sisällytetään osaksi EU-ohjausjakson sosiaali-indikaattoreiden tulostaulua.

Bryssel 19. kesäkuuta 2019.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Luca JAHIER*

<sup>(12)</sup> Asetus (EY) N:o 1370/2007, annettu 23. lokakuuta 2007.

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Valtiorajat ylittävien klustereiden rooli pyrittäessä edistämään talouden lähentymistä ja kilpailukykyä makroalueilla – esimerkkinä Tonavan aluetta koskeva EU:n strategia”**

(valmistelevalausunto)

(2019/C 282/03)

Esittelijä: **Dimitris DIMITRIADIS**

Lausuntopyyntö	20.9.2018
	kirje Romanian Eurooppa-asioiden varaministeriltä Victor NEGRESCU:ltä
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava jaosto	”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus”
Hyväksyminen jaostossa	4.6.2019
Hyväksyminen täysistunnossa	19.6.2019
Täysistunnon nro	544
Äänestystulos (puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	202/1/2

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea toteaa olemassa oleviin historiallisiin, sosioekonomisiin ja kulttuuriyhteyksiin perustuvan valtiorajat ylittävien alueiden välisen yhteistyön olevan välttämätön vastaus haasteisiin, jotka johtuvat Euroopan unionin (EU) nopeasta laajentumiskehityksestä, johon ovat osaltaan vaikuttaneet kiristynyt maailmanlaajuinen kilpailu ja siitä seurannut tarve laajentaa unionin vaikutuspiiriin kuuluvia markkinoita niin maantieteellisessä kuin taloudellisessa mielessä. On erittäin tärkeää perustaa monitasoiseen hallintoon perustuva yhteenliitetty rajatylittävä ja monialainen yhteistyöjärjestelmä ja luoda strateginen kehys temaattisia keskuksia varten, jotta rahoituslaitokset voivat toteuttaa asianmukaisesti kohdennettuja hankkeita yksittäisillä makroalueilla.

1.2 Kymmenen ensimmäisen toimintavuotensa aikana makroaluestrategiat, joita on neljä, ovat toimineet hyödyllisinä koheesio- ja politiikan välineinä ennen kaikkea vahvistamalla integraatiota ja yhteistyötä sekä auttamalla kartoittamaan tärkeitä kehitysprosesseja, joihin kansalaiset ja alueet ovat voineet osallistua. Nämä strategiat edistävät sekä syvemmän että laajemman Euroopan unionin luomista, sillä ehdokasmaat ja naapurimaat voivat osallistua niihin tasapuolisin edellytyksin ja ne helpottavat kokemusten vaihtoa.

1.3 Tulokset ovat kuitenkin edelleen vaatimattomia niin sosiaalisten ja alueellisten erojen vähentämistä kuin ympäristön kannalta kestävä kehitys ajatellen. Tämä johtuu todennäköisimmin hallinnon ja hallitustenvälisen järjestelyjen monimutkaisuudesta, byrokratian määrästä, alueiden välisen yhdenmukaisuuden puutteesta sovitujen yhteisten strategioiden täytäntöönpanossa sekä työmarkkinaosapuolten, sosioekonomisten toimijoiden ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden riittämättömästä osallistumisesta.

1.4 ETSK katsoo, että makroaluestrategiat olisi ymmärrettävä laboratorioiksi, joissa kehitetään alhaalta ylöspäin suuntautuvaa lähestymistapaa Euroopan yhteiskunnan ja talouden uusien haasteiden ratkaisemiseen. Haasteet liittyvät muun muassa muuttoliikkeen, kestävään energiahuoltoon, työmarkkinoihin, koulutukseen ja digitalisaatioon, eikä niitä voida ratkaista yksittäisten maiden, alueiden tai kuntien toimin. Alueiden rajat ylittävä kansainvälinen yhteistyö on tehokkaampaa ja mahdollistaa yhteiset ratkaisut.

1.5 Makroaluestrategiat voivat toimia koheesio- ja kestävyyspolitiikan keskeisenä strategisena kehyksenä ja siten edistää Euroopan yhdentymistä. Makroaluestrategioita olisikin rahoitettava erityisohjelmien, kuten kaupunkialueiden innovatiiviset toimenpiteet - ohjelman, ohella. Vuoden 2020 jälkeistä koheesio- ja politiikkaa koskevaan tarkistettuun ohjelmasuunnitteluprosessiin olisi suositeltavaa sisällyttää makroaluestrategioihin perustuvan teemakohtaisen strategiakehyksen pakollinen käyttö suhteessa muihin toimintapolitiikkoihin sekä EU:n laajentumispolitiikkaan ja naapurisuhteisiin.



1.6 Makroaluestrategiat olisi lisäksi suunnattava niihin erilaisiin toimiin, joita edistetään osana vuonna 2015 hyväksyttyä YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelmaa (Agenda 2030). Tämä vahvistaisi neljän makroaluestrategian puitteissa tehtävän alueellisen yhteistyön kansainvälistä näkyvyyttä ja sen saamaa tunnustusta ja tukea.

1.7 ETSK tekee edellä esitettyjen näkökohtien seikkaperäisen käsittelyn pohjalta joukon erityisiä toimintapoliittisia ehdotuksia käsillä olevan lausunnon tekstijaksossa 5. Ne voidaan tiivistää seuraavasti: i) Poliittisten toimien tehostamisen lisäksi on karsittava byrokratiaa. ii) Luodaan nykyisten tietokantojen välille toimivat verkostot ja huolehditaan tietokantojen sujuvasta yhteenliittämisestä ja hallinnoinnista sekä autetaan kansalaisia hyödyntämään olemassa olevia tietoja. iii) Priorisoidaan työmarkkinaosapuolten sekä paikallisten sosioekonomisten toimijoiden ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden niin alueellista (alueiden rajat ylittävät klusterit ja klusterikumppanuudet) kuin alakohtaista (quadruple helix -lähestymistavan mukaisesti tapahtuvaa) verkottumista ja klustereiden muodostamista. iv) Makroaluestrategiat hyötyvät tulevaisuudessa merkittävästi tuotannon digitalisaatioon liittyvän koulutustoiminnan tehokkaista verkostoista sekä aloitteista, joilla pyritään kohti todellisia alueiden välisiä perus- ja soveltavan tason tutkimus- ja kehittämistoiminnan tutkimus- ja innovaatioekosysteemejä.

1.8 Sidosryhmille suunnattujen makroalueellisten viestintästrategioiden kehittäminen ja toteuttaminen tukee voimakkaasti näkyvyyden lisäämistä ja verkostoitumisen ja osallistumisen edistämistä. Viestinnän ja luottamuksen vahvistamista makroaluestrategioiden keskeisimpien hallintoelinten ja työmarkkinaosapuolten, elinkeinoelämän, paikallisten toimijoiden, kansalaisyhteiskunnan ja tiedeyhteisön välillä olisi lisäksi tuettava kuulemisten sekä kansallisten ja makroaluetasolla järjestettävien osallistumispäivien avulla.

## 2. Lausunnon taustaa

2.1 EU:n makroaluestrategiat otettiin käyttöön toimintapolitiikkojen valtiorajatylittävän täytäntöönpanon helpottamiseksi ja sen myötä yhteenkuuluvuuden edistämiseksi laajemmilla maantieteellisillä alueilla. Yksi niiden tavoitteista on vahvistaa kilpailukykyä ja sosioekonomista kehitystä useita valtioita kattavilla alueilla, joihin kuuluu myös EU:n ulkopuolisia valtioita.

2.2 Käsillä oleva valmistelevala lausunto oli ensin tarkoitettu oma-aloitteiseksi lausunnoksi, jossa tarkasteltaisiin alaa käsitteleviä EU:n nykyisiä toimintapoliittisia asiakirjoja, muun muassa Euroopan parlamentin mietintöä makroaluestrategioiden täytäntöönpanosta<sup>(1)</sup>, ja hyödynnettäisiin ETSK:n aiempia arvioita rajatylittävän yhteistyön ja lähentymisen edistämistä koskevasta EU:n politiikasta. Puheenjohtajavaltio Romanian lausuntopyynnön johdosta aihetta laajennettiin ja siihen sisällytettiin valtiorajat ylittävien klustereiden<sup>(2)</sup> merkitys talouden lähentymisen ja kilpailukykyyn edistämiseksi makroalueilla. Lausunnossa keskitytään esittämään keinoja makroaluestrategioiden kohdentamisen ja täytäntöönpanon parantamiseksi. Tämä voidaan toteuttaa ensinnäkin määrittelemällä tarkemmin koko alueen erityistarpeet, jotta varmistetaan konkreettisten tulosten saavuttaminen, ja toiseksi motivoimalla sidosryhmiä aktiiviseen osallistumiseen, ottaen samalla huomioon ”kolmen kiellon”periaate.

2.3 Lausunto noudattaa ETSK:n vuodeksi 2018 asettamia ja erityisesti ”sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden vahvistamista ja perusoikeuksien täytäntöönpanoa”koskevia poliittisia painopisteitä. Se on myös linjassa EU:n neuvoston puolivuotiseen puheenjohtajuuskauteen liittyvien komitean ensisijaisten toimien sekä makroalueiden teollisuusalan, tiedemaailman, työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan intressien kanssa.

2.4 Lausunnon toivotaan vaikuttavan rakentavasti poliittisiin päättäjiin eri puolilla Eurooppaa, sillä siinä tarjotaan objektiivinen analyysi ja käytännön ehdotuksia siitä, miten makroaluestrategioiden täytäntöönpanoa voitaisiin tehostaa. Siinä myös täsmennetään, onko tarpeen laajentaa strategioiden soveltamisalaa ja mitä innovatiivisia välineitä voitaisiin ehdottaa sidosryhmien väliseen yhteistyöhön kannustamiseksi ottaen huomioon myös mahdollisuudet, joita valtiorajat ylittävien monialaisten klustereiden muodostamisesta syntyy.

## 3. Yleishuomioita: makroaluestrategioiden tähänastinen kehitys

3.1 Makroaluestrategioiden tuloksellisuus on kärsinyt hallintojärjestelyjen monimutkaisuudesta, byrokratian määrästä useissa maissa ja siitä, että sovitut yhteisiä strategioita ei ole pantu täytäntöön yhdenmukaisella tavalla niihin osallistuvilla alueilla. Tämä on johtanut siihen, että työmarkkinaosapuolten, sosioekonomisten toimijoiden ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden osallistuminen on jäänyt liian vähäiseksi. Tämän vuoksi on käynyt tarpeelliseksi parantaa makroaluestrategioiden täytäntöönpanon valvontaa asianmukaisten indikaattoreiden avulla. Valvonta edellyttää luotettavia ja vertailukelpoisia tietoja, joiden tulee olla riittävän yksityiskohtaisia, jotta saadaa käsitys koko kyseessä olevan alueen tilanteesta<sup>(3)</sup>.

(1) (2017/2040 (INI))

(2) On syytä täsmennettävä, että termillä ”klusteri” tarkoitetaan tässä lausunnossa yksityissektorin, julkishallinnon, tiedeyhteisön ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden ja instituutioiden verkottumista ja temaattista tai kokonaisvaltaista yhteistyötä (joka ulottuu esimerkiksi pienten ja keskisuurten yritysten verkottumista laajemmalle).

(3) Ks. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/studies/2017/macro-regional-strategies-and-their-links-with-cohesion-policy](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2017/macro-regional-strategies-and-their-links-with-cohesion-policy)

3.2 Viimeaikaiset analyysit osoittavat, että tähän mennessä hyväksytyt neljä makroaluestrategiaa – Itämeren aluetta, Adrian- ja Joonianmeren aluetta, Tonavan aluetta sekä Alppien aluetta koskeva strategia – eroavat toisistaan huomattavasti, jos tarkastellaan niihin osallistuvien maiden taloudellista kehitystasoa. Talouden suorituskyvyn on osoitettu vaikuttavan voimakkaasti sekä alueellisen yhteistyön tasoon että politiikan täytäntöönpanon tehokkuuteen. Lisäksi tietyillä alueilla on edelleen sitoutumiseen, vastuunottoon, resursseihin ja etenkin hallinnon tehottomuuteen liittyviä ongelmia.

3.3 Makrotaloudellisen suorituskyvyn yhdenmukaisuuden puutteesta huolimatta Tonavan makroalueelle ovat ominaisia vahvat suhteet alueen eri osien välillä ja tyydyttävä yhdentymisen kaupan, investointien ja energian aloilla. Tilanne on kuitenkin toinen, jos tarkastellaan kilpailukykyä, ja erot ovat huomattavia erityisesti kaupunki- ja maaseutualueiden välillä. Myös hallinnossa ja institutionaalisisissa näkökohdissa on suuria eroja.

3.4 Kaikki neljä makroaluestrategiaa näyttävät koonneen onnistuneesti yhteen eri toimijoita, muun muassa erilaisia yksityisiä sidosryhmiä sekä hallinnon eri tasoilla toimivia julkisia elimiä. Etenkin Tonavan aluetta koskeva EU:n strategia on synnyttänyt runsaasti poliittista vuoropuhelua ja yhteistyötä myös kolmansien maiden kanssa. Tässä yhteydessä on syytä panna merkille, että edistys on ollut suurinta aloilla, joilla on jo aiempaa, syvempiin historiallisiin sosioekonomisiin yhteyksiin perustuvaa yhteistyökokemusta.

3.5 Useita alueita koskevan yhteistyön tuloksiin kohdistuneet suuret odotukset ovat ilmeisesti johtaneet siihen, että institutionaalisten valmiuksien kehittämisen merkitys on arvioitu väärin makroaluestrategioiden kehittämisen alkuvaiheessa. Makroalueen yhteistyöohjelmaa määritettäessä on olennaisen tärkeää painottaa kysymyksiä, jotka edellyttävät erityisesti institutionaalisten valmiuksien kehittämiseen liittyvää monialaista ja alueiden välistä koordinoitua.

3.6 Makroaluestrategian yleinen menestys liittyy poliittisten ratkaisujen kehittämiseen yhteistoimin yli aluerajojen. Hyvän tuloksen varmistamiseksi on tärkeää luoda alhaalta ylöspäin suuntautuvaa yhteistyötä, johon osallistuvat quadruple helix -mallia soveltaen työmarkkinaosapuolet, sosioekonomiset toimijat ja kansalaisyhteiskunnan organisaatiot sekä kaikki muutkin osallisina olevat toimijat koko maantieteelliseltä alueelta. Näihin voi kuulua teollisuuden, tiedemaailman ja t&k-alan, hallinnon (erityisesti paikallis- ja aluehallinnon), kansalaisyhteiskunnan sekä yhteisötalouden toimijoita.

3.7 Edellä mainittuun liittyy se seikka, että komissio on tukenut rajatylittäviä klustereita olennaisesti useiden ohjelmasuunnitelukehysten ja rahoitusvälineiden kautta: Europe INNOVA, Interreg, EAKR sekä – erityisesti inhimillisen pääoman kehittämistä ja elinikäistä oppimista ajatellen – ESR. Koska muiden, paikallisten ja yksityisten resurssien vivutusta on mahdollista lisätä, tätä olemassa olevaa kehystä on täydennetty tuella, jota tarjotaan nykyisin Horisontti 2020 -puiteohjelmaan sisältyvien COSME- ja INNOSUP-1-klusterihankkeiden puitteissa eurooppalaisille strategisille klusterikumppanuuksille uusien teollisten arvoketjujen kehittämiseksi<sup>(4)</sup>, sekä hyödyntämällä muun muassa InvestEU-ohjelmaa ja Verkkojen Eurooppa -välinettä. Tarvitaan kipeästi koordinoituja toimia, joilla vähennetään byrokraattisia esteitä ja edistetään yritysverkostojen perustamista ja toimintaa suoraan soveltamalla verokannustimia, tukemalla yhteen ryhmitettyä t&k-toimintaa taloudellisesti sekä toteuttamalla kokonaisvaltaisia rajatylittävää markkinoinnin strategioita.

3.8 Koheesiopoliittikan jälkiarvioinnissa viitataan älykkään erikoistumisen ja klustereiden väliseen yhteyteen. Kokemus on osoittanut seuraavaa: i) Yritysten välisen verkostoitumisen ja klustereiden perustamisen edistäminen on ollut yksi menestyksekkäimmistä keinoista tukea innovointia ja kehitystoimintaa pk-yritysten keskuudessa. Välineen käyttö on kuitenkin ollut vähäistä. Esimerkkinä voidaan mainita Tonavan alueen DanuBioValNet-hanke, jossa rakennetaan uusia biopohjaisten tuotteiden arvoketjuja. ii) Välytystoiminta neuvonnan ja hallinnollisten palvelujen muodossa (esim. aluekehitysvirastojen, kauppakamarien, klustereiden hallinnoijien jne. välityksellä) lisää verkostoitumisen ja klustereiden tuloksekkuutta<sup>(5)</sup>.

3.9 Maiden väliset erot sääntöjen täytäntöönpanossa ovat olleet merkittävä este keskitetyt laadittujen poliittisten suunnitelmien toteuttamiselle. Yhteistyön tehokkuus voidaan maksimoida vain, jos omaksutaan nykyaikaisia toimintamalleja, joita ovat esimerkiksi hankeklusterit, hankeketjut ja hankefoorumit, ja siirrytään viestinnästä koordinoituihin ja lopulta yhteisiin luomisprosesseihin. Rahoituksen suunnittelun on oltava joustavaa, ja siinä on kunnioitettava alueellista toimivaltaa ja otettava huomioon alueelliset toimintaedellytykset. On tarkasteltava huolellisesti kaikkia olemassa olevia rahoitusvaroja ja -välineitä, mukaan luettuna erittäin tärkeä liittymistä valmisteleva tukiväline IPA II.

<sup>(4)</sup> On tärkeää korostaa INNOSUP-1-aloitteen edistäneen klustereita menestyksekkäästi. Ensimmäiset kuusi käynnissä olevaa INNOSUP-2015-hanketta, jotka käynnistettiin vuosien 2016 ja 2017 aikana, ovat saavuttaneet yli 2800 pk-yritystä (esimerkiksi kumppanihakutapahtumien ja ideointi- ja yhteistyöhankepyyntöjen välityksellä) ja tarjoavat suoraa tukea (esim. innovoinnin tukemiseen tarkoitettuja arvoseiteitä) 449 pk-yritykselle. Kaiken kaikkiaan INNOSUP-1-klusterihankkeiden tähtäimessä on tuen tarjoaminen 2000 pk-yritykselle.

<sup>(5)</sup> Ks. EAKR:sta ja koheesiorahastosta rahoitettujen, vuosien 2007–2013 koheesiopoliittisten ohjelmien jälkiarviointi ”Support to SMEs – Increasing research and innovation in SMEs and SME development”, Final report, Work Package 2, sopimus nro 2014CE16BAT002, s. 10–11 ja 14–17.

3.10 Jotta voidaan varmistaa makroaluestrategioiden parempi koordinointi ja hallinnointi, yksittäisten sidosryhmien rooli on määriteltävä selkeästi erityisesti rahoitusta ajatellen. Tulevien ohjelmien avulla olisi helpotettava valtiorajat ylittävää yhteistyötä muutenkin kuin vain yksittäisiä hankkeita tukemalla. Tältä osin paikalliset toimijat voisivat koordinoida osallistumistaan käynnissä olevaan keskusteluun tavoitteiden ja välineiden priorisoinnista seuraavalla ohjelmakaudella 2021–2027. Tämä voi olla erinomainen tilaisuus antaa nykyisille neljälle makroaluestrategialle uutta pontta ja sisällyttää niihin älykkään erikoistumisen mukaiset painopisteet.

#### 4. Erityistä: makroaluestrategioiden tulevaisuuteen vaikuttavat viimeaikaiset suuntaukset

4.1 Nyt kun ensimmäisen makroaluestrategian (EU:n Itämeri-strategia, EUSBSR) käynnistämisestä on kulunut lähes kymmenen vuotta, kansainvälisellä ja aluetasolla vallitsevaa poliittista ja sosioekonomista tilannetta leimaavat useat suuntaukset ja tarpeet, jotka liittyvät selkeästi makroaluestrategioihin. Seuraavassa käsitellään ensiksi niitä, jotka ovat seurausta rakenteellisesta sosioekonomisesta kehityksestä, minkä jälkeen siirrytään tarkastelemaan ympäristönsuojeluun ja resurssien niukkuuteen liittyviä suuntauksia.

4.2 Nykypäivän maailmanlaajuinen taloudellinen tilanne osoittaa, että teiden yhteenliittäminen on tärkeämpää kuin alueellisesti määritettyjen markkinoiden hallinta ja resurssien alkuperä. Tämä puolestaan korostaa Itämereltä alkavan ja edelleen Itä-Eurooppaan, Mustallemerelelle ja (itäiselle) Välimeren alueelle jatkuvan alueen maailmanlaajuista merkitystä. Koska hyödykkeiden ja pääoman liikkuvuus Euroopassa ja Aasiassa on keskeistä tulevan taloudellisen (ja poliittisen) rakenteen kannalta, kiinnostus kyseessä olevaa laajempaa aluetta kohtaan ja jännitteet siellä lisääntyvät. Niinpä erityisten makroaluestrategioiden kehittämistä voidaankin pitää tarkoituksenmukaisena. Se myös osoittaa, että niiden menestyksellä on maailmanlaajuista merkitystä, ja korostaa aluetasoa laajempia prioriteetteja.

4.3 Edellä todettuun liittyy tiiviisti se, että tärkeimmät muuttovirrat kulkevat Tonavan ja Adrian- ja Joonianmeren alueen kautta. Aiemmin mainitun hyödykkeiden ja pääoman liikkuvuuden lisäksi ihmisten liikkuvuudesta on tullut merkittävä sosioekonominen, kulttuurinen ja poliittinen kysymys. Humanitaariset kysymykset, taloudelliset mahdollisuudet ja turvallisuusnäkökohdat sisältyvät tekijöinä erittäin tärkeään ja monitahoiseen aiheeseen, joka on sisällytettävä jokaisen makroaluestrategian asialistalle yhdenmukaisesti Euroopan historiallisten sosiopoliittisten saavutusten kanssa.

4.4 Se, että meren ympärille keskittynyt alue on kohteena kahdessa EU:n makroaluestrategiassa, korostaa meriyhteyksien, ympäristönäkökohtien ja mereen liittyvän taloudellisen toiminnan merkitystä. Itämeri-strategiaan ja Adrian- ja Joonianmeren aluetta koskevaan EU:n strategiaan osallistuvien toimijoiden olisikin kiinnitettävä erityistä huomiota sinisen kasvun painopisteisiin ja siniseen talouteen liittyviin riskeihin ja mahdollisuuksiin, joita muun muassa EU, ETSK, YK ja Maailman luonnonsäätiö ovat korostaneet.

4.5 Makroaluestrategioiden keskeisenä strategisena tavoitteena on ollut edistää talouden lähentymistä EU:ssa, mikä on erittäin tärkeää taloudellisen kestävyuden ja kansallisen ja Euroopan tason progressiivisen poliittisen tasapainon kannalta. Huolimatta poliittisesta tahdosta ja siitä, että lähentymistä on pyritty edistämään EU:n talousarvion avulla, tilastot osoittavat valitettavasti sen sijaan, että alueet ovat kulkeneet sosioekonomisesti eri suuntiin, mikä on johtanut poliittiseen kuohuntaan<sup>(6)</sup>. Erityisesti Keski- ja Itä-Eurooppaan keskittyvissä makroaluestrategioissa on otettava tämä vakavasti huomioon ja tehostettava toimintapolitiikkojen toteuttamista tällä alalla ja huolehdittava siitä, että työmarkkinaosapuolet, paikalliset sosioekonomiset toimijat ja kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ovat toiminnassa aidosti mukana. On myös osoittautunut, että makroaluestrategiat tukevat merkittävästi uusien ja tulevien jäsenvaltioiden integroimista EU:hun. Tämä on ilmeistä niiden Länsi-Balkanin maiden tapauksessa, joilla on yhteyksiä Tonavan aluetta sekä Adrian- ja Joonianmeren aluetta koskeviin EU:n strategioihin, mutta myös jos tarkastellaan Moldovaa ja Ukrainaa, jotka saavat tukea EU:n kanssa tekemänsä assosiaatiosopimuksen täytäntöönpanossa.

4.6 Humanistinen ja yhteiskuntatieteellinen tutkimus on korostanut tarvetta siirtyä vaurauteen perustuvasta lähestymistavasta hyvinvoinnin maksimointiin siten, että painopiste siirtyy määrällisistä mittakaavaeduista laadulliseen monipuolisuuteen. Tässä mielessä Euroopan moninaisuus, joka juontuu sen historiasta ja luontaisista ominaispiirteistä erityisesti nykyisten makroaluestrategioiden piiriin kuuluvilla alueilla, muodostuu merkittäväksi suhteelliseksi eduksi kehittyvällä globaalilla aikakaudella. Sen vuoksi olisi varmistettava, ettei tarve vahvistaa sosioekonomista lähentymistä johda sellaisiin politiikkoihin, jotka saattavat heikentää tämän ”sosiokulttuurisen ja ympäristöön liittyvän monipuolisuuden” arvoa voimavarana. Makroaluestrategioilla olisi päinvastoin edistettävä laadullisen monimuotoisuuden vaalimista ja sellaisten hankkeiden toteuttamista, joilla tehostetaan uusien tuotteiden ja palvelujen yhteistä kehittämistä alueiden kesken.

<sup>(6)</sup> Ks. Zarotiadis ja Gkagka (2013), ”European Union: A diverging Union?”, Journal of Post-Keynesian Economics, Vol. 35, s. 537–567.

4.7 Lisääntyvä kansainvälinen kilpailu merkitsee yleisesti ottaen sitä, että verkottumisesta on tulossa yhä tärkeämpää. Työvoiman tuottavuuden räjähdysmäinen kasvu, joka lisää laadullisen eriytymisen merkitystä, edellyttää klusterointia ja yhteistyörakenteita, joissa hyödynnetään mittakaavaan liittyviä etuja horisontaalisissa toimissa (esim. myynninedistäminen, logistiikka ja liikenne, t&k) mutta jotka kuitenkin ylläpitävät ja jopa lisäävät kykyä tarjota erikoistuotteita ja -palveluja. Kansainvälistyvien markkinoiden nykykehityksen johdosta on toisin sanoen tarpeen kehittää (puoli-)itsenäisten tuottajien alueellisia ja alojen välisiä klustereita. Tämän tulisi olla yksi nykyisten neljän makroaluestrategian keskeisistä painopisteistä <sup>(7)</sup>.

4.8 Lisäarvoa voidaan saada linkittämällä yksittäisiä makroaluestrategioita toisiinsa, kuten Itämeri-strategian ja Tonava-strategian kohdalla on jo tehty <sup>(8)</sup>. Tämä vaikuttaa mahdolliselta, etenkin kun on kyse ympäristönsuojeluun liittyvistä kysymyksistä sekä rajallisten resurssien ja energian järkevästä käytöstä. Hyvänä esimerkkinä on Tonavan aluetta ja Adrian- ja Joonianmeren aluetta koskevien strategioiden alueella toimivien kauppakamarien menestyksekkäs yhteistyö <sup>(9)</sup>.

4.9 Koska makroaluestrategioiden tavoitteena on taloudellisen hyvinvoinnin edistäminen, niissä olisi keskityttävä yhä enemmän puhtaana teknologian aloitteisiin ja prosesseihin, jotka edistävät siirtymistä lineaarisesta taloudesta kiertotalouteen. Esimerkkeinä voidaan mainita Cleaner Growth -aloitteen puitteissa toteutettavat Itämeri-strategian hankkeet ja Alppien aluetta koskevan EU:n strategian piiriin kuuluvat CirculAlps- ja AlpLinkBioECO-hankkeet.

4.10 Ilmastonmuutos on haaste, joka edellyttää huolellisesti koordinoituja toimia laajoilla maantieteellisillä alueilla: kohdennetuilla ympäristöinvestoinneilla olisi pyrittävä minimoimaan äärimmäisten sääilmiöiden seuraukset ja muut ilmastonmuutoksesta johtuvat kielteiset vaikutukset säilyttäen samalla kyseisten alueiden vallitsevat taloudelliset olosuhteet ja ekologiset erityispiirteet. Esimerkiksi vesiliikenteen lisääminen ennen kaikkea Tonavalla voisi johtaa kasvihuonekaasupäästöjen vähenemiseen ja ilmanlaadun paranemiseen kaikilla maantieliikenteen tavaraliikenteestä kärsivillä alueilla. Makroalueyhteistyön tulisi johtaa tarkoituksenmukaisiin kestäväpohjaisiin ja kokonaisvaltaisiin liikennestrategioihin.

4.11 Tarve vähentää radikaalisti kasvihuonekaasupäästöjä (kuten vuoden 2015 Pariisin sopimuksessa todetaan) johtaa myös uusiutuvien energialähteiden yleistymiseen. Tähän "energiakäänteeseen" kuuluu fossiilisia polttoaineita käyttävien voimalaitosten asteittainen lakkauttaminen ja tuulienergian muuntimien ja aurinkovoimaloiden määrän nopea lisääminen. Energiakäänteeseen liittyy merkittäviä muutoksia energiahuoltojärjestelmässä, kun käyttöön otetaan uusia ratkaisuja, jotka lisäävät myös sähköenergian kaupan joustavuutta alueiden ja maiden välillä. Makroalueyhteistyö parantaa ehdottomasti oikeiden päätösten todennäköisyyttä energiakäänteeseen liittyvissä kysymyksissä.

4.12 Kaiken kaikkiaan edellä mainitut makroaluestrategian tarpeelliseen suunnanmääritykseen liittyvät näkökohdat vastaavat toimintalinjoja, joita edistetään kaikkien YK:n jäsenvaltioiden vuonna 2015 hyväksymän kestävä kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelman puitteissa. Makroaluestrategioissa olisi erityisesti otettava huomioon käynnissä olevat toimet erilaisten kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi tekemällä mahdollisesti yhteistyötä olemassa olevien alueellisten kestävä kehityksen strategioiden verkostojen kanssa <sup>(10)</sup>. Nykyisten neljän makroaluestrategian asialistojen mukauttaminen tässä toimintakehyksessä vahvistaa tarvittavaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Se myös lisää EU:n alueellisen yhteistyön kansainvälistä näkyvyyttä sekä sen saamaa tunnustusta ja tukea.

## 5. Toimintapoliittiset ehdotukset

5.1 Vaikka makroaluestrategioihin liittyviä poliittisia toimia ja aktiivista sitoutumista on tarpeen vahvistaa, on myös karsittava jo ennestään mittavaa byrokratiaa. Tähän voitaisiin päästä edistämällä julkisen sektorin sidosryhmien suoraa koordinoitua eurooppalaisten alueellisen yhteistyön yhtymien (EAYY) puitteissa tai yksityisten toimijoiden yhteistyötä myös tiettyä temaattista aihetta koskevissa ohjelmissa.

<sup>(7)</sup> Ks. neuvoston 12. maaliskuuta 2018 antamat päätelmät, joissa kehoitetaan jatkamaan eurooppalaisen klusteripolitiikan kehittämistä, jotta alueellisia klustereita voitaisiin linkittää ja kasvattaa älykäästä erikoistumista koskevia periaatteita noudattaen Euroopan laajuisiksi maailmanluokan klustereiksi, millä tuettaisiin uusien arvoketjujen syntymistä kaikkialla Euroopassa.

<sup>(8)</sup> Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle EU:n makroaluestrategioiden täytäntöönpanosta, COM(2019) 21 final

<sup>(9)</sup> Tonavan alueen kauppakamarien liitto on allekirjoittanut yhteistyösopimuksen Adrian- ja Joonianmeren kauppakamarien foorumin kanssa kokemusten vaihtamiseksi ja yhteistyön tekemiseksi hankkeissa, joissa kyseiset kaksi strategiaa täydentävät toisiaan.

<sup>(10)</sup> Katso esimerkiksi äskettäin perustettu Mustanmeren SDSN-verkosto (Sustainable Development Solutions Network) (<http://sdsn-blacksea.auth.gr/> ja <http://unsdsn.org/news/2018/10/31/presenting-a-new-regional-chapter-sdsn-black-sea/>), Välimeren SDSN-verkosto (<http://www.sdsn-mediterranean.unisi.it/>) ja Pohjois-Euroopan SDSN-verkosto (<https://www.unsdsn-ne.org/>).

5.2 Luotettavaa yksityiskohtaista tietoa, joka mahdollistaisi alueiden ja sektorien välisen vertailun, ei ole riittävästi saatavilla. Kaiken kaikkiaan tarvitaan olemassa olevien tietokantojen toimivaa verkottamista ja hallinnointia mahdollisesti massadatan mutta myös erityistietojen pohjalta.

5.3 Samalla on pitäisi turvattava yleinen pääsy näihin yhteenliitettyihin toiminnallisiin tietokantoihin myös vahvistettava kansalaisten kykyä hyödyntää olemassa olevaa dataa ja tietoa. Sekä paikallisten ja kansallisten hallintotahojen että yksityisten toimijoiden tukemista ajatellen on erittäin tärkeää, että makroaluestrategioita varten on olemassa teknistä tukea ja että saataville asetetaan välineitä tarvittavan tiedon hyödyntämiseksi. Tämä olisi järjestettävä keskitetysti mutta kulloisenkin alueen tilanteeseen mukautetulla tavalla.

5.4 Työmarkkinaosapuolten, paikallisten sosioekonomisten toimijoiden ja kansalaisyhteiskunnan järjestöjen alueellinen mutta myös (quadruple helix -lähestymistavan mukaisesti tapahtuva) alakohtainen verkottuminen sekä niiden aktiivinen osallistuminen päätöksentekoon ja toimintapolitiikkojen suunnitteluun ja arviointiin on erittäin hyödyllistä makroaluestrategioiden tulevan täytäntöönpanon kannalta, jotta voidaan vahvistaa yhteenkuuluvuutta sekä sosiaalista ja ekologista kestävyyttä.

5.5 Lisäksi on toteutettava erityisiä poliittisia aloitteita, joilla vahvistetaan alueiden rajat ylittävien klustereiden ja klusterikumppanuuksien luomista ja kehittämistä <sup>(1)</sup>:

- i) Selvennetään EU-varoista ja kansallisista varoista tuettaviin klustereihin osallistumista koskevia kriteerejä siten, että edistetään menestyksellä käynnissä olevien yritysten osallistumista. Tässä yhteydessä ei pidä kuitenkaan vaarantaa verkostojen itsemääräämisoikeutta ja osallistuvien kumppaneiden suhteellista itsenäisyyttä.
- ii) Rahoitusta ja erityisesti muita keinoja klustereiden ja verkostojen tukemiseksi – esimerkiksi verotukseen ja prosesseihin liittyviä toimenpiteitä – olisi laajennettava oikea-aikaisesti siten, ettei klustereiden kestoja tarkoituksella rajata ja ettei niitä estetä saavuttamasta mahdollisimman suurta organisatorista kypsyyttä ja taloudellista omavaraisuutta <sup>(2)</sup>.
- iii) Kansallisessa ja (alueiden rajat ylittävässä) alueellisessa strategisessa suunnittelussa on otettava huomioon muuttuvat maailmanlaajuiset olosuhteet ja keinot tukea paikallista klusteritoimintaa näissä puitteissa. Lisäksi olisi lisättävä kannustimia sellaisten rakenteiden luomiseen, jotka yhdistävät nykyiset klusterit toisiinsa sekä alueellisesti että monialaisesti ja joissa näin ollen hyödynnetään kokonaisvaltaisten toimien täydentävyyttä.
- iv) Perusteltu kehoitus paikallisten ominais- ja erityispiirteiden huomioon ottamisesta johtaa usein klustereihin, joiden huomio ei ulotu kansainväliselle tasolle kyseisen alueen rajoja pidemmälle. Kun otetaan huomioon yritysten kansainvälistymisen tärkeys, tilannetta on parannettava ja sovellettavilla tukitoimilla olisi saatava aikaan globaalisti suuntautuvaa sosioekonomista toimintaa. Näin saadaan myös lyhennettyä poliittisten aloitteiden ja yritysten päätöksenteon välikä kuluvaa aikaa.

5.6 Nykyiset ja tulevat makroaluestrategiat hyötyvät merkittävästi koulutus- ja hallintopalveluihin sekä todellisiin alueiden väliin tutkimus- ja innovaatioekosysteemeihin ja perus- ja soveltavan tason t&k-toimintaan liittyvistä tehokkaista verkottumisasiäloitteista. EU:n Tonava-strategian tarkistamista koskevan käynnissä olevan kuulemismenettelyn yhteydessä on todettu, että valmiuksien kehittämiseen tähtäävät aloitteet, yhteistyöhankkeet, keskinäisen oppimisen verkostot, hyvien käytäntöjen vaihto ja toimintapolitiittiset suositukset vahvistavat paikallis- ja alueviranomaisten valmiuksia. Toimintaa voitaisiin tukea paikallisille toimijoille (pienyrittäjille, kansalaisyhteiskunnan organisaatioille, nuorisoyhteisöille, tiedeyhteisöille jne.) myönnettävällä pienimuotoisella rahoituksella (kuten yleiskattavilla tuilla tai muilla välineillä), mikä edistäisi osallistavan ympäristön luomista valtiotason ylittävän tason innovoinnille.

5.7 Erityisesti koulutustoimintaan liittyvä verkottuminen voitaisiin sisällyttää olemassa oleviin rakenteisiin, kuten Erasmus+-ohjelmaan. Poliittisissa suosituksissa olisi keskityttävä kulloisenkin maantieteellisen alueen keskeisiin näkökohtiin, jotta voidaan avata uusia väyliä entistä laadukkaammille tuotteille ja palveluille, edistää yrittäjyyttä sekä tukea paikallisen inhimillisen pääoman elinikäistä oppimista tuotannon digitalisaatiosta johtuvia vaatimuksia ajatellen.

5.8 Nykyisten neljän makroaluestrategian kattamilla alueilla on pitkät historiallisten, sosioekonomisten, kulttuuriin perustuvien ja poliittisten suhteiden perinteet, joihin voi liittyä sekä myönteisiä että ongelmallisia näkökohtia. Näitä yhteyksiä voidaan hyödyntää rakentamalla tavalla edistämällä alueiden rajat ylittävien klustereiden ja yhteistyön vaihtoehtoisia välineitä, kuten eurooppalaisia alueellisen yhteistyön yhtymiä (EAYY).

Bryssel 19. kesäkuuta 2019.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Luca JAHIER*

<sup>(1)</sup> Konkreettiset ehdotukset ovat yhdenmukaisia Euroopan klusterien ja teollisuuden muutosten seurantakeskuksen (# EACIC) laatiman, eurooppalaisia strategisia klusterikumppanuuksia käsittelevän ensimmäisen seurantaraportin kanssa. Raportissa luodaan katsaus toisen sukupolven Euroopan Strategic Cluster Partnerships for Going International (ESCP-4i) -aloitteesta saatuihin ensimmäisiin tuloksiin, kokemuksiin ja hyviin käytäntöihin.

<sup>(2)</sup> Tarve lisätä rahoitusta oikea-aikaisesti on myös sidoksissa sisämarkkinaohjelman COSME-osioon (yritysten kilpailukykyä ja pk-yrityksiä koskeva ohjelma) sisältyvään yhteisiä klusterialoitteita koskevaan ehdotukseen.

## III

(Valmistavat säädökset)

## EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

ETSK:N 544. TÄYSISTUNTO, 19.6.2019–20.6.2019

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja Euroopan investointipankille Euroopan investointiohjelma: tilannekatsaus ja jatkotoimet”**

(COM(2018) 771 final)

(2019/C 282/04)

Esittelijä: **Petr ZAHRADNÍK**

Toinen esittelijä: **Javier DOZ ORRIT**

Lausuntopyyntö	Euroopan komissio, 18.2.2019
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava jaosto	”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteyskuuluvuus”
Hyväksyminen jaostossa	4.6.2019
Hyväksyminen täysistunnossa	19.6.2019
Täysistunnon nro	544
Äänestystulos (puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	180/0/8

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu yleisesti ottaen myönteisesti Euroopan investointiohjelmaan, sillä sen avulla voidaan osaltaan edistää investointeja EU:ssa ja rajallisten rahoitusvarojen entistä tehokkaampaa hyödyntämistä strategisten Euroopan laajuisten investointien toteuttamiseksi EU:n varojen jaon uudenaikaisena muotona. ETSK suosittaa, että investointitavoite asetetaan EU:ssa yhdeksi kestäväpohjaisen ja pitkän aikavälin investointipolitiikan kriteereistä; investointitavoite voisi olla eurooppalaisen ohjauksen säännöllisen syklin osa, jota arvioitaisiin vuosittain.

1.2 Euroopan investointiohjelmassa ja yleisemmin julkisin varoin edistettävissä investoinneissa tulisi olla tavoitteena tukea muun muassa seuraavia EU:n strategisia tavoitteita: a) jäsenvaltioiden ylöspäin suuntautuvan kestäväpohjaisen taloudellisen ja sosiaalisen lähentymisen edistäminen, b) kestävät investoinnit Yhdistyneiden kansakuntien kestävä kehityksen tavoitteiden mukaisesti, c) oikeudenmukaisen ekologisen ja digitaalisen siirtymän helpottaminen, d) Euroopan talouksien kestävyyn vahvistaminen, e) strategisen infrastruktuurin kehittäminen, f) tuottavuuden, tutkimus- ja kehittämistoiminnan, innovoinnin sekä yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen edistäminen, g) sosiaalisten investointien lisääminen sekä h) Euroopan talouden kilpailukyvyyn tukeminen maailmanlaajuisesti. ETSK katsoo, että lisäohjeistus olisi tarpeen, jotta nämä tavoitteet voidaan saavuttaa sekä maantieteellisessä että alakohtaisessa katsannossa.

1.3 Yhtenäisen luokitusjärjestelmän ja indikaattorien kiireellinen käyttöönotto, jotta määritetään kestäväpohjainen suoritusaste YK:n kestävä kehityksen tavoitteiden ja 20. kesäkuuta 2017 annettujen Eurooppa-neuvoston päätelmien pohjalta, auttaisi sijoittajia kanavoimaan investointivirtansa kestäväpohjaiseen toimintaan <sup>(1)</sup>.

1.4 ETSK on vakuuttunut innovatiivisten rahoitusvälineiden valtavasta potentiaalista kattaa ehdotetun InvestEU-ohjelman käsitämät alat. Komitea uskoo InvestEU-ohjelman ja tulevien keskitetysti hallinnoitavien ohjelmien (esimerkiksi Verkköjen Eurooppa -väline, Horisontti Eurooppa -puiteohjelma) välisiin synergiaetuihin ja asettaa etusijalle tuottoon perustuvan välineen käytön. Tähän pääsemiseksi sääntelyn yksinkertaistaminen on tarpeen yhdistettäessä useita ohjelmia tai hankkeita.

1.5 Yksi InvestEU-ohjelman tärkeimmistä lisäarvoista on sellaisten laajamittaisten eurooppalaisten hankkeiden (SESAR, ERTMS, EU:n älykkäät verkot) tukeminen, jotka perustuvat yksityisen rahoituksen hankkimiseen mutta joiden toteuttaminen myös edellyttää komission toimia asianmukaisen sääntely- ja rahoituskehityksen luomiseksi. Komission olisi pyrittävä saamaan jäsenvaltiot mukaan niihin suuriin hankkeisiin.

1.6 ETSK katsoo, että EU:n tulisi olla tätä nykyä valmis kantamaan yhä suuremman riskin, jotta saadaan aikaan entistä suurempi sysäys työllisyyden ja elintason parantamiseen. Komitea suosittaakin, että monivuotisessa rahoituskehityksessä tähän välineeseen tarkoitettuja maksusitoumusmäärärahoja korotetaan.

1.7 ETSK tukee voimakkaasti komission pyrkimystä kartoittaa ensisijaiset tekijät, jotka ovat esteenä entistä intensiivisemmälle investointitoiminnalle sisämarkkinoiden piiriin kuuluvilla aloilla, infrastruktuureja, koulutusta ja osaamista koskevien vaatimusten integroimiselle ja valtiontukisääntöjen yhdenmukaistamiselle.

1.8 Komitea katsoo kuitenkin, että EU:n investointivajeen – joka on yksi vakavimmista riskeistä Euroopan talouden tulevaisuuden kannalta – poistaminen vaatisi EU:lta, jäsenvaltioilta ja yksityiseltä sektorilta nykyistä suurempaa taloudellista panostusta. Se kehottaa EU:n viranomaisia vahvistamaan InvestEU-ohjelman rahoituskapasiteettia vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehityksen puitteissa.

1.9 Toisaalta komitea katsoo, että on pyrittävä ponnokkaammin luomaan tiiviimpi yhteys ESIR-rahaston (tai vastaavasti InvestEU-ohjelman) ja EU:n ja jäsenvaltioiden muiden investointiohjelmien välille edistämällä tarvittavia synergiavaikutuksia, välttämällä niiden väliset päällekkäisyydet ja suuntaamalla investointeja täsmällisempien tavoitteiden saavuttamiseksi.

1.10 ETSK ehdottaa, että InvestEU-ohjelman soveltamisalaa laajennetaan, jotta eurooppalaisille yrityksille voidaan antaa tarvittavat takuut, joiden turvin ne voivat investoida EU:n alueen ulkopuolelle ja edistää EU:n kauppaa.

1.11 ETSK suosittaa painokkaasti, että komissio tehostaa toimiaan lisätäkseen eurooppalaisten yritysten ja kansalaisten keskuudessa tietoisuutta Euroopan investointiohjelmasta saatavista eduista erityisesti, kun kyse on pk-yrityksistä, ja saadakseen ne näin tietoisiksi EU:n rahoitusosuudesta.

## 2. Ehdotuksen yleinen tausta ja keskeiset faktat

2.1 Käsillä oleva lausunto perustuu suoraan InvestEU-ohjelmasta annetussa lausunnossa <sup>(2)</sup> esitettyihin päätelmiin sekä muihin lausuntoihin, joissa käsitellään EU:n vuosien 2021–2027 monivuotista rahoituskehystä ja EU:n talouden suorituskykyä ja investointien tuottavuutta <sup>(3)</sup>, ja on niille jatkoa. Näissä lausunnoissa nimenomaisesti esitettyjä päätelmiä ei näin ollen toisteta tässä asiakirjassa, jossa niitä implisiittisesti kannatetaan.

2.2 Euroopan komission tiedonannossa aiheesta ”Euroopan investointiohjelma: tilannekatsaus ja jatkotoimet” yhdytään täysin aiheesta ”InvestEU” annetussa lausunnossa <sup>(4)</sup> esitettyihin päätelmiin erityisesti seuraavien seikkojen osalta:

— Investointitoiminta on ainoa merkittävä makrotaloudellinen indikaattori, joka ei ole saavuttanut kriisiä edeltävää vuosien 2006–2007 tasoaan, ja sen vuoksi on täysin perusteltua ja oikeutettua käyttää kaikkia asiaankuuluvia välineitä sen tukemiseksi.

— Takuuperiaatteen perustuvan rahoitusvälineen luominen investointien tukemiseksi on merkittävä innovaatio yleisen edun mukaisten mittavien investointihankkeiden rahoittamisessa.

<sup>(1)</sup> Euroopan komission kestävä kasvun rahoitusta koskevan toimintasuunnitelman mukaan.

<sup>(2)</sup> EUVL C 62, 15.2.2019, s. 131

<sup>(3)</sup> EUVL C 440, 6.12.2018, s. 106, EUVL C 62, 15.2.2019, s. 83, EUVL C 62, 15.2.2019, s. 90, EUVL C 62, 15.2.2019, s. 126, EUVL C 62, 15.2.2019, s. 312, ja EUVL C 159, 10.5.2019, s. 49

<sup>(4)</sup> EUVL C 62, 15.2.2019, s. 131

- Yksityisen pääoman ottaminen mukaan on erittäin hyödyllistä ja toivottavaa tätä tarkoitusta varten. Huonosti suunnitellut julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet voivat kuitenkin olla lopulta kustannuksiltaan samojen palvelujen suoraa julkista tarjontaa kalliimpia. Julkiset investoinnit laadukkaisiin, kohtuuhintaisiin ja vaivattomasti saatavilla oleviin julkisiin palveluihin EU:ssa tulee asettaa etusijalle.
- Tukea olisi myönnettävä kotimaisten investointien ohella myös investointeihin, joilla on merkittävä rajatylittävä ulottuvuus. Mallia voidaan myös käyttää EU:n kehittämisinvestointien toteuttamiseen unionin ulkopuolella.
- Rakenneuudistuksia jäsenvaltioitasolla ja koko EU:ssa toteuttamalla voidaan vahvistaa investointitoiminnan vaikutuksia.
- Toteutettavissa investoinneissa olisi tarvittaessa otettava huomioon sisämarkkinoiden tarpeet niiden kaikissa ulottuvuuksissa, rahoitusmarkkinoiden toiminta, liikenne- ja energiainfrastruktuuri sekä henkilöresurssien valmius vastata näihin haasteisiin.

2.3 Euroopan komission tiedonanto on tavanomaista kattavampi, sillä siinä tarkastellaan tarvetta poistaa tekijät, jotka estävät voimakkaamman investointitoiminnan elpymisen ja rahoitusvälineiden tehokkaamman hyödyntämisen investointien tukemiseen.

2.4 InvestEU-ohjelmaa koskevassa asetuseräluonnoksessa käsitellään pääasiassa välineen teknisiä parametreja, kun vastaavasti komission tiedonannossa keskitytään erityisesti taloudelliseen, poliittiseen ja sosiaaliseen tilanteeseen sekä analyysiin ja kuvaukseen ympäristöstä, jossa välinettä käytetään. ETSK kannattaa tätä yleistä lähestymistapaa.

2.5 Junckerin komission ensimmäisenä keskeisenä painopisteenä (vuoden 2014 lopulta vuoden 2015 alkuun) oli auttaa EU:ssa kriisin jälkeen vallinneen investointivajeen poistamisessa tai supistamisessa. Ilman riittäviä ja kannattavia investointeja ei voida taata Euroopan taloudellista vaurautta tulevaisuudessa eikä unionin kykyä kilpailla taloudellisesti globaalilla tasolla. Tästä syystä hyväksyttiin ja pantiin täytäntöön Euroopan investointiohjelmaa koskeva hanke, jota vuoden 2020 jälkeen edustaa pääasiassa InvestEU-ohjelma. Sen ytimessä on budjettitakuuseen perustuva rahoitusväline. ETSK katsoo, että tämä väline paitsi soveltuu investointien turvaamiseen EU:ssa, mutta se voi myös olla erittäin tehokas EU:n foorumi kehitettäessä ja tuettaessa investointihankkeita EU:n ulkopuolella (suhteessa EU:n vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehityksen uusiin tavoitteisiin, jotka liittyvät ulkoiseen toimintaan, globalisaatioon ja ulkoisten hankkeiden lisäämiseen).

2.6 Investointien kannattavuus ja tehokkuus ovat riippuvaisia terveestä talouden rakenteesta. Rakenneuudistusten katsotaan näin ollen olevan ennakoedellytys sen varmistamiseksi, että investoinneilla saadaan aikaan odotetut vaikutukset. Merkittävät rakenteelliset puutteet aiheuttavat monenlaisia – sääntelyyn liittyviä, hallinnollisia ja reilun kilpailun – esteitä, jotka ovat vakavia sekä maakohtaisesti että rajatylittävästi.

2.7 ETSK arvostaa sitä, että EU tukee mahdollisimman avointa toimintaympäristöä sekä investointeja että kauppaa varten sillä edellytyksellä, että työntekijöiden oikeuksia ja sosiaalisia oikeuksia kunnioitetaan ja ympäristöä suojellaan. Samalla se kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota yhä suurempaan maailmanlaajuiseen poliittiseen ja strategiseen riskiin, joka tiettyihin ulkomaisiin investointeihin voi liittyä. ETSK pitää tervetulleena ja kannattaa sitä, että tiettyjä ulkomaisia investointeja ajatellen otetaan käyttöön suojamekanismi, jonka tavoite ei ole ensisijaisesti liiketaloudellinen tai taloudellinen vaan yhteydessä politiikkaan ja valtaan.

### 3. Yleistä

3.1 ETSK arvostaa Euroopan investointiohjelman etuja erityisesti seuraavia näkökohtia painottaen:

- Kriisin aikana yksityinen rahoitus tyrehtyi, eikä rahoitustarpeisiin näin ollen vastattu. Sijoittajat alkoivat tarkastella riskejä paljon punnitsevammin ja seikkaperäisemmin. Euroopan investointiohjelma on osoittautunut asianmukaiseksi, turvalliseksi, käytännölliseksi ja huolellisesti laadituksi foorumiksi investointien lisäämiseksi ja yksityisen rahoituksen houkuttelemiseksi.
- Euroopan investointiohjelma on vaikuttanut myönteisesti markkinoiden toimintapuutteiden tai epäsuotuisten investointitilanteiden kohdennettuun ja järjestelmälliseen seurantaan ja auttanut mukauttamaan käsityksiä riskistä tarpeeseen käsitellä niitä markkinoiden kannalta yhteensopivalla tavalla.
- Euroopan komission tiedonannossa mainitut esimerkit tuetuista hankkeista osoittavat selvästi, että jos Euroopan investointiohjelmaa ja Euroopan strategisten investointien rahastoa (ESIR) ei olisi, yksityistä pääomaa ei olisi koskaan suunnattu tämän tyyppisiin hankkeisiin ilman riittäviä takuita ja asianmukaista riskien kattamista (paitsi jos perusteena olisivat olleet hyväntekeväisyyteen liittyvät syyt), ja tällaisissa hankkeissa käytettävissä olevat julkiset resurssit olisivat niiden luonteen vuoksi rajalliset.



- Euroopan investointiohjelma ja ESIR-rahasto edellyttävät, että hankkeille tehdään välittömän taloudellisen tuottavuuden testi ja että ne näin ollen täyttävät niille asetetut vähimmäislaatuvaatimukset.

3.2 Julkisten ja yksityisten investointien kokonaismäärä EU:ssa oli vuonna 2018 20,5 prosenttia EU:n bkt:sta, toisin sanoen edelleen yli kaksi prosenttiyksikköä vähemmän kuin vuonna 2007. Investointiasteen hidas elpyminen vuodesta 2013 on johtunut sekä julkisista että yksityisistä investoinneista.

3.3 Julkiset investoinnit 27 jäsenvaltion EU:ssa vuosina 2014–2018 olivat keskimäärin 2,86 prosenttia bkt:sta (2,68 prosenttia euroalueella), ja vastaavasti 3,4 prosenttia bkt:sta vuosina 2009–2013 (3,2 prosenttia euroalueella) <sup>(5)</sup>. Erityisesti kiinteän pääoman nettomuodostus oli enimmäkseen negatiivista vuosina 2014–2017, mikä on osoitus supistuvasta julkisesta pääomakannasta. Koska tämä on makrotasolla ristiriidassa Euroopan investointiohjelman tavoitteiden kanssa, ETSK kannustaa Euroopan komissiota ryhtymään toimenpiteisiin julkisten investointien edistämiseksi jäsenvaltiotasolla. Nämä toimenpiteet olisi sisällytettävä maakohtaisiin suosituksiin eurooppalaisen ohjausjakson muiden olennaisten välineiden ohella.

3.4 Suurin osa investointivajeesta johtuu yksityisistä investoinneista. Tämän seikan valossa investointiohjelman koko on ollut alusta lähtien kaiken kaikkiaan liian suppea. Euroopan unioni kaavailee saavansa viiden vuoden aikana liikkeelle 500 miljardin euron investoinnit, toisin sanoen 100 miljardia euroa eli noin 0,6 prosenttia EU:n bkt:sta vuodessa.

3.5 ETSK on tietoinen takaisinmaksettaviin rahoitusvälineisiin liittyvistä mahdollisuuksista investointitoiminnan tukemiseksi EU:ssa ja myös niiden vielä hyödyntämättömästä potentiaalista. Ne esimerkiksi luovat perustan käytettävissä olevien varojen nykyistä paljon tehokkaammalle ja soveliaammalle käytölle. Tuista poiketen tässä on kyse takaisinmaksettavista varoista, joita voidaan käyttää uudelleen ja toistuvasti niiden takaisinmaksun jälkeen. Rahapolitiikan odotettavissa oleva kiristäminen ja heikentynyt luotonsaanti voivat lisäksi edelleen lisätä niiden houkuttelevuutta. Mikäli niitä hallinnoidaan asianmukaisesti talouspolitiikan ohjauksen ja hallinnan näkökulmasta, ne helpottavat vankan rahoituspohjan luomista yleisen edun mukaisten investointien tukemiseksi erittäin pitkällä (jopa useiden vuosikymmenten mittaisella) aikavälillä (on olennaisen tärkeää määritellä, mitä yleisellä edulla tarkoitetaan; vallitseva näkemys nykyisin on se, että rahoitusvälineet ovat soveliaita markkinoiden erilaisten toimintapuitteiden korjaamiseen). Rahoitusvälineiden kehittäminen auttaa myös edistämään kansallisilla markkinoilla ja yleiseurooppalaisilla rahoitusvälitysmarkkinoilla saatavilla olevien rahoitustuotteiden monipuolistamista ja vahvistamaan niiden monimuotoisuutta sekä saatavilla olevien rahoitustuotteiden ja -ratkaisujen moninaisuutta.

3.6 Samalla ETSK painottaa, että rahoitusvälineiden avulla annettava tuki ei suinkaan sovellu kaikkiin hankkeisiin (yleinen tarkoituksenmukaisuuden kriteeri on, että kyse on markkinaympäristöstä ja markkinoiden puutteellisen toiminnan riskistä sen monissa muodoissa). Kun on osoitettu, että hanketta kannattaa tukea rahoitusvälineiden kautta, vaikutus saadaan aikaan kolmella olennaisella tavalla:

- tukemalla hanketta, jonka avulla kyetään saavuttamaan täydentäviä ja mitattavissa olevia hyötyjä (esimerkiksi kannattavuuden paraneminen, tuottavuusedut). Tässä tapauksessa tuen saajat ovat lähes yksinomaan yksittäisiä yrityksiä tai niiden ryhmittymiä, kuten klustereita.
- nykyisten prosessien toteuttamisessa aikaansaavain säästöin (esimerkiksi vähentämällä energian kysyntää ja kustannuksia ja supistamalla käyttökustannuksia prosesseja optimoiden). Tässä tapauksessa rahoitusvälineillä voidaan tukea julkisen sektorin elimiä samaan tapaan kuin yrityksiä.
- siten, että kuluttajat osallistuvat tietyn tuotteen tai palvelun rahoitukseen. Osallistumista voidaan lisäksi tukea kohdennetulla tuella tai muulla valtiollisella tai alueellisella tukiohjelmalla, joka mahdollistaa sen, että rahoitustuki on maksettavissa takaisin.

3.7 ETSK panee merkille, että merkittävässä osassa Euroopan komission tiedonantoa käsitellään olemassa olevien esteiden kartoittamista. Kyse on ensisijaisesti sisämarkkinoiden esteistä ja tarpeesta syventää sisämarkkinoita entisestään ja poistaa esteitä (sekä nykyiset hallinnolliset ja sääntelyyn liittyvät esteet poistamalla että aloittamalla sisämarkkinoiden teknologinen nykyaikaistaminen digitaaliset sisämarkkinat ja niihin liittyvä täytäntöönpanostrategia toteuttamalla). Komitea pohtii myös pääomamarkkinoiden kehityspotentiaalia ja niiden sisällyttämistä pääomamarkkinaunioniin. On myös tekijöitä, jotka joko estävät liikenne- ja energiainfrastruktuurin integroimisen tai luovat mahdollisuuksia sen toteuttamiseen joko kehittämällä Euroopan laajuisia verkkoja (TEN) tai energiaunionin pohjalta. Niin ikään on tärkeää pitää mielessä inhimillinen ulottuvuus ja työvoimalle asetettavat koulutus- ja osaamisvaatimukset (Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteiden mukaisesti) sekä valtiotukisääntöjen yhdenmukaistaminen. ETSK toteaa myös, että on varmistettava ERI-rahastojen kriteerien maksimaalinen noudattaminen synergiatujen optimoimiseksi vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehityksen puitteissa.

<sup>(5)</sup> Euroopan talousennuste. Tilastoliite. Euroopan komissio, marraskuu 2018.

3.8 ETSK katsoo, että on pyrittävä ponnekkaammin parantamaan johdonmukaisuutta ESIR-rahaston (tai vastaavasti InvestEU-ohjelman) ja Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden muiden investointiohjelmien välillä. Näin voidaan edistää tarvittavia synergiaetuja ja välttää ohjelmien päällekkäisyydet.

3.9 Julkisin varoin edistettävät investoinnit olisi suunnattava täsmällisiin tavoitteisiin, jotka on määritelty selkeästi ja strategisesti EU:n tasolla unionin strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tuettavat alat luetellaan tämän asiakirjan kohdassa 1.2. Tätä taustaa vasten ETSK katsoo, että olisi tarpeen antaa lisäohjeistusta ESIR-rahastosta ja tulevasta InvestEU-ohjelmasta erityisesti määrärahojen alakohtaisen jakamisen osalta.

3.10 Erityisesti mitä tulee Euroopan komission kestävä kasvun rahoitusta koskevaan toimintasuunnitelmaan, kestävyysasteen määrittämiseen tähtäävän yhtenäisen luokitusjärjestelmän ja indikaattoreiden kiireellinen perustaminen edellyttää sitä, että ymmärretään kokonaisvaltaisesti taloudellisten toimien ja investointien vaikutus ympäristökestävyyteen ja resurssitehokkuuteen sekä yhteiskunnallisiin ja hallinnollisiin tavoitteisiin YK:n kestävä kehityksen tavoitteiden ja 20. kesäkuuta 2017 annettujen Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti. Tämän lähestymistavan tulisi auttaa sijoittajia kanavoimaan investointivirtansa kestäväpohjaiseen toimintaan, joka mahdollistaa Agenda 2030 -toimintaohjelman täytäntöönpanon täysipainoisella, kattavalla, yhdenmuisella ja tehokkaalla tavalla <sup>(6)</sup>.

3.11 Alkuperäiseen Junckerin suunnitelmaan sisältyi 21 miljardin euron takaus tai varautumisjärjestely jopa 315 miljardin euron suuruisen vipuvaikutuksen aikaansaamiseksi. InvestEU-ohjelmassa komissio ehdottaa 38 miljardin euron varautumisjärjestelyä (sekä 9,5 miljardia euroa rahoituskumppaneilta) jopa 650 miljardin euron vipuvaikutuksen aikaansaamiseksi. Ensi näkemältä InvestEU-aloite kaksinkertaistaa Junckerin suunnitelman kapasiteetin ja mahdollistaa lisäksi sen, että jäsenvaltiot voivat osoittaa viisi prosenttia koheesipolitiikan määrärahoistaan neljään takuuosioon. ETSK suhtautuu myönteisesti tähän vahvistettuun välineeseen, mutta katsoo, että 15,2 miljardin euron sitoumus, joka on 1,2 prosenttia seuraavasta monivuotisesta rahoituskehystä, ei riitä täyttämään tavoitetta lisätä investointeja kriisiä edeltävälle tasolle. Esimerkiksi kahden prosentin sitoumus (25,5 miljardia euroa) voisi lisätä julkisia ja yksityisiä investointeja yli biljoonalla eurolla.

3.12 On edistettävä ja tuettava eurooppalaisten yritysten ja konsortioiden osallistumista kansainvälisiin tarjouskilpailuihin ja julkisiin hankintoihin. InvestEU-ohjelman soveltamisalaa voitaisiin laajentaa niin, että se kattaisi kaikki maantieteelliset alueet ja tarjoaisi rahoitustakuut EU:n ulkopuolelle investoiville eurooppalaisille yrityksille. Tämä voisi olla ensimmäinen käytännön reaktio uusi silkkitie -aloitteeseen.

## 4. Erityistä

4.1 ETSK suosittaa, että toissijaisuusperiaatteen mukaisesti kiinnitetään asianmukaista huomiota sen varmistamiseen, että esteet valtakunnallisella ja alueellisella tasolla poistetaan.

4.2 ETSK kehottaa Euroopan komissiota määrittämään selkeästi ja yksiselitteisesti mahdollisuudet ESIR-rahaston, tulevan InvestEU-ohjelman ja ERI-rahastojen integroimiseen. Asetusehdotuksessa viitataan monissa kohdin monivuotisen rahoituskehysten lukujen ja ohjelmien välisiin yhteisvaikutuksiin, mutta todellisuudessa mahdollisuudet yhteisvaikutuksiin ovat huomattavasti vähemmän otolliset. Nykykäytäntö osoittaa, että mahdollisuudet yhdistää ESIR-rahasto ERI-rahastojen kanssa ovat rajalliset. ETSK ei pidä toivotavana tilanteen jatkumista tällaisena ja ehdottaa, että vahvistetaan selkeät säännöt, jotka mahdollistavat ERI-rahastojen (tuen muodossa) ja ESIR-rahaston käytön (rahoitusvälineen muodossa) yhteen ja samaan hankkeeseen.

4.3 ETSK kehottaa Euroopan komissiota tarkastelemaan investointeja kokonaisvaltaisesti esittäessään ESIR-rahaston voimasaoloaikaa pidennettäväksi. Jäsenvaltioilla tulee voida olla käytettävissään tarvittavat budjettivarat julkisia investointeja varten. Koska menot ovat aina yhteydessä Euroopan unionin nykyisten finanssipoliittisten sääntöjen mukaisiin verotuloihin, Euroopan komission on otettava johtava asema ryhtymällä määrätietoisiin toimiin tehokkain välinein veropetosten, veronkierron, rahanpesun ja veroparatiisien laittoman toiminnan torjumiseksi. Tähän sisältyy sellaisen epäreilun verokilpailun lopettaminen, jota nykyisin harjoittavat eräät monikansallisten yritysten aggressiiviseen verosuunnitteluun suopeasti suhtautuvat jäsenvaltiot.

4.4 Tietyntyyppiset investoinnit, kuten julkiset infrastruktuurit, voidaan toteuttaa tehokkaammin ja yhteiskunnalle aiheutuvien pienemmin kustannuksien julkisen sektorin – ennemminkin kuin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien – avulla. Tällaisissa tapauksissa Euroopan komissiota kannustetaan antamaan jäsenvaltioille mahdollisuus investoida riittävästi sosiaalimenoja supistamatta. Rationaalista julkista taloutta koskevan vakiintuneen teorian ja käytännön mukaan nykyisistä investoinneista hyötyvien tulevien sukupolvien olisi maksettava oikeudenmukainen osuus niiden rahoituksesta valtion joukkovelkakirjojen nykyisen liikkeeseenlaskun kautta. Jos yksinomaan nykyinen sukupolvi rahoittaisi julkiset investoinnit korkeampien verojen tai alhaisempien julkisten menojen avulla, sille säilyttäisiin kohtuuttoman suuri taakka nykyisyydessä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että vakaus- ja kasvusopimuksista tehdään nykyistä joustavampi niin kutsutun kultaisen säännön avulla: julkisia investointimenoja ei oteta huomioon julkisen talouden alijäämätavoitteita laskettaessa. Komission vuonna 2014 käyttöönottamalla joustavalla toimintatavalla vastikään mukautetun vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanoon nähden on ollut myönteisiä vaikutuksia kasvuun. Se tulisi säilyttää ja suunnata yleistä etua merkittävästi palveleviin investointeihin.

<sup>(6)</sup> Ks. (2019)0325 Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma 28. maaliskuuta 2019 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kestävästä sijoittamisesta helpottavasta kehuksesta (COM(2018)0353 – C8-0207/2018–2018/0178(COD)).

4.5 Talous- ja rahaliiton uudistaminen voi mahdollistaa ohjauksen, jota asianmukainen investointipolitiikka edellyttää. Erityisesti pankkiunionin ja pääomamarkkinaunionin toteuttaminen voi niille ominaiset välineet käyttöön ottamalla auttaa yritysten, erityisesti pk-yritysten, rahoittamisessa. ETSK katsoo, että kyseessä on hätätilanne, ja pitää tähän kysymykseen liittyviä viivästyksiä Eurooppa-neuvostossa valitettavina.

4.6 ETSK katsoo, että olisi tarpeen antaa lisäohjeistusta ESIR-rahastosta myönnettävän tuen alakohtaisen jakamisen ja tulevan InvestEU-ohjelman osalta. Komitea mielestä investointeja on priorisoitava kolmella alalla: a) eurooppalaisen vihreän ja digitaalisen talouden mallin rakentaminen, b) tutkimus- ja kehittämistoiminta ja innovointi sekä c) yleissivistävä ja ammatillinen koulutus. Jotta voidaan varmistaa oikeudenmukainen siirtyminen toteutuskelpoiseen ekologiseen ja sosiaaliseen malliin, sosiaalisia investointeja olisi edistettävä sosiaalipalveluihin ja -tukeen tehtäviä investointeja koskevan korkean tason työryhmän suositusten mukaisesti (?).

4.7 Tarkastuksissa, joita Euroopan tilintarkastustuomioistuin ja Euroopan investointipankki (EIP) ovat tehneet otoksista, jotka ovat peräisin infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunaan kuuluvista hankkeista, on ilmennyt, että noin kolmannes hankkeista olisi voitu rahoittaa kokonaan muista lähteistä kuin ESIR-rahastosta. Hankkeiden toteuttajat valitsevat pääasiassa ESIR-rahaston alhaisempien rahoituskustannusten ja osittain lainojen pidempien erääntymisaikojen vuoksi.

4.8 Se, että hanketta, joka olisi toteutettu muiden rahoituslähteiden kuin ESIR-rahaston avulla, pidetään ESIR-rahastoon nähden täydentävänä, on täydentävyyttä koskevan yleisen, ei-tekniikan tulkinnan mukainen. Tämä herättää kysymyksiä siitä, millainen merkitys reaali-talouden kannalta on täydentävyyden määrittämisellä ja käytännön soveltamisella ESIR-asetuksessa ja ESIR-rahaston täytäntöönpanossa. Tämä voi heikentää kipeästi kaivatun ESIR-rahaston uskottavuutta. ETSK katsoo, että Euroopan investointirahaston (EIR) olisi keskitettävä toimintansa ensisijaisesti hankkeisiin, jotka ovat todella täydentäviä siinä mielessä, ettei niitä olisi toteutettu ilman ESIR-rahastoon pohjaavaa rahoitusta, jotta varmistetaan maksimaalinen vaikutus reaali-talouteen ja edistetään suuren yleisön luottamusta ESIR-rahastoon.

4.9 Kuten Euroopan tilintarkastustuomioistuin on todennut, mobilisoidun investointien arviointiin käytetty menetelmä on paisutellut eräissä tapauksissa sitä, missä määrin ESIR-rahaston tuella on todella saatu aikaan lisäinvestointeja reaali-talouteen. ETSK katsoo niin ikään, että Euroopan komission olisi noudatettava Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suositusta kehittää vertailukelpoisia suorituskyky- ja seurainta-indikaattoreita kaikkia EU:n rahoitusvälineitä ja talousarviotakuuta varten, jotta voidaan lisätä avoimuutta ja kykyä arvioida niiden tuloksia.

4.10 Kuten Euroopan tilintarkastustuomioistuin on todennut, ESIR-rahasto on myös osittain korvannut rahoituksen muista keskitetysti hallinnoiduista EU:n rahoitusvälineistä erityisesti liikenteen ja energian aloilla. Komitea kannustaa komissiota ja EIP:tä ottamaan huomioon mahdolliset ESIR-rahaston infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan ja Euroopan rakenne- ja investointirahastojen rahoitusvälineiden puitteissa toteutettavien toimien väliset tulevat päällekkäisyydet.

4.11 ESIR-rahaston mobilisoidun investointien asianmukaisen arvioinnin varmistamiseksi ETSK kannustaa Euroopan komissiota valmistelemaan järjestelmällisesti tiedonkeruun, joka on tarpeen tilastollisen jälkianalyysin tekemiseksi, jotta voidaan arvioida yksittäisten hankkeiden kertoimista laadittuja ennakoarvioita. Tämä voi auttaa parantamaan tulevia ennakkolaskelmia.

4.12 ETSK suosittaa, että Euroopan investointineuvontakeskuksen (jonka on ensisijaisesti tarkoitus tukea suuria investointihankkeita, joilla on selkeää eurooppalaista lisäarvoa) lisäksi olisi perustettava valtakunnallisten ja alueellisten neuvontatoimistojen verkosto, joka toimisi johdonmukaista menetelmää ja tulkintaa soveltaen kaikkialla EU:ssa ja tarjoaisi neuvontapalveluja erityisesti pk-yrityksille ja niiden enemmän alueellisesti painottuneisiin hankkeisiin.

4.13 ETSK toteaa jälleen, että hankkeille, joihin myönnetään rahoitusvälineistä takaisin maksettavaa rahoitusta, on tehtävä tukikelpoisuustesti, ja suosittaa, että Euroopan komissio perustaa asiantuntijafoorumin. Tällöin on noudatettava rahoitusvälineiden seuraavia kolmea perustavanlaatuisia vaatimusta: tehokkuus (jonka varojen hallinnoija tehtäviään suorittaessaan varmistaa palvelamalla näin julkista etua tukiin nähden laadullisesti erilaisella tavalla), hyödyllisyys (joka perustuu kunkin sellaisen ohjelman tai ohjelman osan legitimitettiin, jota varten on osoitettu takaisinmaksettavia välineitä) sekä taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristöön liittyvien näkökohtien kestäväpohjaisuus (joka perustuu sen periaatteen määrittelyyn, jonka mukaan kierrätettävien välineiden tulisi olla takaisinmaksettavia).

(?) Investing in Social Care & Support. A European Imperative

4.14 ESIR-asetuksessa ei vahvisteta maantieteellisiä jakoperusteita rahaston myöntämille takauksille. Siinä säädetään, että niiden myöntäminen määräytyy kysynnän perusteella. ESIR-rahaston ohjauskomitea on kuitenkin määrännyt ohjeellisesta maantieteellisestä hajauttamisesta ja maantieteellistä keskittämistä koskevasta rajasta infrastruktuuri- ja innovointiosiossa. Asetuksessa ei säädetä keskittämistä koskevista rajoista pk-yrityksiä koskevan osion osalta. Komitea on vahvasti sitä mieltä, että Euroopan investointiohjelman ja tulevan InvestEU-ohjelman tulee olla jäsenvaltioiden välisen taloudellisen ja sosiaalisen lähentymisen – eikä eriytymisen – välineitä. Vaikka Euroopan komission toimittamat tiedot osoittavat, että suuntaus maantieteelliseen keskittämiseen on osittain korjattu vuonna 2018, kysymys on kyllin merkittävä edellyttääkseen tarvittavien poliittisten suuntaviivojen ja sääntelyä koskevien muutosten hyväksymistä tämän asiain tilan oikaisemiseksi. Komitea suhtautuu myönteisesti siihen, että perustetaan kansallisia kehityspankkeja ja -laitoksia maihin, missä niitä ei ole, ESIR-rahaston ja EIP:n kanssa tehtävää yhteistyötä silmällä pitäen, mikä on yksi keino parantaa tilannetta, ja kannustaa kaikkia jäsenvaltioita tekemään näin.

4.15 ETSK huomauttaa, että erityisesti finanssipoliittisen kehityksen seuraavalla ohjelmakaudella on entistä tärkeämpää, että rahoitusvälineillä on tietty tehtävä tiettyä tarkoitusta varten ja että ehdotetut säännöt sallivat laajan kirjon niistä koottuja yhdistelmiä, jolloin on mahdollista laatia räätälöityjä ratkaisuja yksittäisiin hankkeisiin. Rahoitusvälineet eivät ole homogeenisia tyypeiltään, ja laina, takaus, suora pääomapanos tai hankejoukkolaina voidaan korvamerkitä tietyn tyyppiselle hankkeelle. Näitä välineitä käytettäessä etusijalle olisi käytännön tasolla asetettava räätälöidyt ratkaisut, sillä nimenomaan näiden ratkaisujen avulla rahoitusvälineiden potentiaali pystytään hyödyntämään täysimääräisesti.

4.16 Rakenneuudistuksia pidetään yleisesti tärkeinä korkeamman investointitason saavuttamiseksi, mutta ne on määriteltävä selkeästi ja yksityiskohtaisesti. Useat ohjelmamaissa säästöpolitiikkojen aikana toteutetut rakenteelliset mukautukset ja uudistukset ovat entisestään heikentäneet yksityistä ja julkista kysyntää, johtaneet työttömyyden kasvuun, lisänneet epävarmuutta ja vähentäneet kotitalouksien tuloja ja supistaneet yritysten odotuksia myynnin suhteen. Ne ovat näin ollen osaltaan lisänneet investointivajetta. ETSK suosittaaakin, että edistetään uudistuksia, joilla a) parannetaan liiketoimintaympäristöä, b) helpotetaan yritysten – erityisesti pk-yritysten – rahoitusta, c) lisätään tuottavuutta, d) edistetään tutkimusta, kehitystä, innovointia ja ammatillista koulutusta, e) edistetään laadukkaiden työpaikkojen luomista, f) vahvistetaan työehtosopimusneuvottelua ja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua EU- ja jäsenvaltiotasolla, g) vahvistetaan kotimaista kysyntää, h) lisätään talouden kestävyyskykyä ja i) mahdollistetaan julkisten investointien riittävä taso esimerkiksi luomalla tehokkaita suunnitteluvälineitä julkisella sektorilla.

4.17 Sen lisäksi, että on parannettava EU:n ja jäsenvaltioiden investointiohjelmien välisiä yhteisvaikutuksia, on myös tehtävä näiden ohjelmien saavutuksia tunnetuksi kansalaisten keskuudessa: noin 945000 pk-yrityksen odotetaan hyötyvän ESIR-rahastosta ja paljon useampien InvestEU-ohjelmasta. Tukea nauttivat pk-yritykset on saatava tietoisiksi EU:lta saadusta tuesta esimerkiksi rahoitussopimukseen sisällytettävän asiaa valaisevan maininnan avulla sekä käyttämällä Euroopan unionin tunnusta sopimuksessa.

Bryssel 19. kesäkuuta 2019.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Luca JAHER*

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle (eurohuippukokoukselle), neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Euron kansainvälisen aseman vahvistaminen”**

(COM(2018) 796 final)

(2019/C 282/05)

Esittelijä: **Philip VON BROCKDORFF**

Toinen esittelijä: **Dimitris DIMITRIADIS**

Lausuntopyyntö	Euroopan komissio, 24.1.2019
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava jaosto	”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus”
Hyväksyminen jaostossa	4.6.2019
Hyväksyminen täysistunnossa	19.6.2019
Täysistunnon nro	544
Äänestystulos (puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	200/3/3

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK toteaa, että euron kansainvälinen asema ei ole vielä palautunut finanssikriisiä edeltäneelle tasolle. Vaikka Euroopan komission tiedonannossaan ehdottamat toimenpiteet ovat komitean mielestä myönteisiä ja tarpeellisia, ne eivät välttämättä mene riittävän pitkälle, kun ajatellaan euroalueen sosiaalisten ja taloudellisten haasteiden laajuutta. Sosiaalisen yhteenkuuluvuuden, ylöspäin tapahtuvan taloudellisen lähentymisen ja etenkin pk-yritysten kilpailukyyn ja innovoinnin edistämisen tulisi luoda pohja sille, että euroalueen talouskasvu pääsee vauhtiin ja tukee euron kansainvälisen aseman vahvistumista.

1.2 ETSK kehottaa EU:ta tehostamaan toimiaan sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja taloudellisen lähentymisen hyväksi kaikkialla EU:ssa. Jäsenvaltioissa ja niiden välillä on edelleen suuria eroja, ja nämä erot estävät käyttämästä hyväksi taloudellisia mahdollisuuksia, jotka voisivat hyödyttää koko EU:ta.

1.3 ETSK varoittaa, että ajankohtaiset teknologiset läpimurrot, kuten rahoitusteknologia ja digitalisaatio, ja muiden kansainvälisten valuuttojen nousu pidemmällä aikavälillä saattavat edistää useampaan kuin yhteen keskeiseen valuuttaan perustuvan moninapaisen järjestelmän kehittymistä.

1.4 ETSK katsoo, että eurolla on edellytykset vahvistaa kansainvälistä asemaansa. Komitea katsoo kuitenkin myös, että euroalueen ehdottomana prioriteettina on ennen muuta hoitaa omat ongelmansa pois päiväjärjestyksestä ja saada luotua eheyttä ja vaurautta parantamalla alueen kasvunäkymiä ja saattamalla julkinen talous takaisin kestäväälle pohjalle. Tämä prosessi, joka edellyttää muun muassa talous- ja rahaliiton ja pankkiunionin viimeistelemistä, tulee asettaa etusijalle pyrittäessä lujittamaan euron kansainvälistä asemaa.

1.5 EU:n yhteisen rahan uskottavuus on ennakoedellytys euron kansainvälisen aseman vahvistamiselle, ja se vaatii lisätoimia vakaiden kansallisten finanssipoliittisten ja kasvua edistävien toimintapolitiikkojen toteuttamiseksi ja rahoitusalan tervehdyttämiseksi. ETSK muistuttaa tässä yhteydessä, että pk-yritysten tukeminen ja tuottavuuden lisääminen entisestään ovat tärkeä keino parantaa euroalueen kilpailukykyä kansainvälisillä markkinoilla.

1.6 ETSK on sitä mieltä, että rahoitusalan epävakauden ei pitäisi syödä markkinoiden yhdentymisestä saatavia etuja, ja kehottaa pitkäjänteisiin toimiin järjestämättömien lainojen vähentämiseksi sosiaalisesti kestäväällä tavalla etenkin pankkien ongelmaluottoja koskevista pääomavaatimuksista vuoden 2018 lopulla saavutetun poliittisen yhteisymmärryksen pohjalta.

1.7 Jotta euro voisi vahvistaa asemaansa kansainvälisenä valuuttana, olisi puututtava euroalueen valtionlainamarkkinoiden pirstaleisuuteen, joka heikentää selvästi valtionvelkamarkkinoiden syvyyttä ja likviditeettiä. ETSK kehottaa komissiota tutkimaan vaihtoehtoja likvidimpien ja turvallisempien euromääräisten omaisuuserien luomiseksi.

1.8 Euroopan keskuspankki (EKP) voi jossain määrin tasoittaa tietä euron kansainvälisen aseman vahvistumiselle ennen kaikkea täyttämällä tehtävänsä eli huolehtimalla euroalueen hintavakauden säilymisestä. Lisäksi EKP:n tuki makrotalouspolitiikalle sekä talous- ja rahaliiton ja pääomamarkkinaunionin syventämiselle antaa euron kansainvälisen aseman vahvistumiselle lisäpontta.

1.9 ETSK katsoo myös, että Euroopan rahoitusalan syventämiseksi tarvitaan lisätoimia, muun muassa nykyistä vahvempaa eurooppalaista rahoitusmarkkinainfrastruktuuria ja vakaita korkokantojen vertailuarvoja. Euron laajemman käytön edistäminen strategisilla aloilla on niin ikään ratkaiseva osatekijä pyrittäessä vahvistamaan sen kansainvälistä asemaa.

1.10 Lisäksi ETSK kehottaa jäsenvaltioita omaksuma aiempaa yhtenäisemmän toimintatavan kansainvälisessä diplomatiassa, sillä tämä voisi puolestaan parantaa kaupankäyntimahdollisuuksia. Tällaista yhtenäistä toimintatapaa voitaisiin tukea myös siten, että pyrittäisiin nykyistä proaktiivisemmin edistämään ennen kaikkea EU:n etuja ennakoimalla erityisesti Kiinan ja Yhdysvaltojen strategisia ja diplomaattisia aloitteita.

## 2. Taustaa

2.1 Joulukuussa 2018 julkaistun komission tiedonannon ”Euron kansainvälisen aseman vahvistaminen”<sup>(1)</sup> mukaan eurolla on varaa kehittää edelleen globaalia asemaansa niin, että se vastaa paremmin euroalueen poliittista, taloudellista ja rahoituksellista painoarvoa. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää talous- ja rahaliiton rakenteiden lujittamista muun muassa hyväksymällä kaikki vireillä olevat ehdotukset pankkiunionin viimeistelemiseksi ja etenemällä määrätietoisesti kohti pääomamarkkinaunionia.

2.2 Tämä lausunnotuonnos on samoilla linjoilla ETSK:n aiemmissa lausunnoissa<sup>(2)</sup> <sup>(3)</sup> esitettyjen kehotusten kanssa. Niiden mukaan on ensiarvoisen tärkeää saattaa pankkiunioni, erityisesti kattavuudeltaan parempi ja yhtenäisempi talletussuoja, sekä pääomamarkkinaunioni valmiiksi, jotta niin suurille kuin pienillekin eurooppalaisille yrityksille voidaan taata kilpailukykyinen liiketoimintaympäristö ja saadaan luotua todellinen eurooppalainen yhtenäisvaluutta.

2.3 Vuonna 2017 annetussa Rooman julistuksessa 27 jäsenvaltion sekä Eurooppa-neuvoston, Euroopan parlamentin ja Euroopan komission johtajat ilmaisivat sitoumuksensa tehdä Euroopan unionista vahvempi maailmanlaajuinen toimija laajentamalla olemassa olevia kumppanuuksia ja luomalla uusia, edistämällä vakautta ja vaurautta alueellisella ja maailmanlaajuisella tasolla, vaikuttamalla maailman tapahtumiin ja ottamalla kansainvälistä vastuuta<sup>(4)</sup>.

2.4 Euroopan komission puheenjohtaja puolestaan korosti unionin tilasta syyskuussa 2018 pitämässään puheessa euron merkitystä kansainvälisessä valuuttajärjestelmässä ja kehotti lisätoimiin sen varmistamiseksi, että euro täyttää kaikilta osin tehtävänsä maailmanlaajuisella tasolla<sup>(5)</sup>.

2.5 Komissio on tähän liittyen esittänyt talous- ja rahaliiton syventämistä koskevan etenemissuunnitelman<sup>(6)</sup>, jossa peräänkuulutaan yhdenmättyä ja hyvin toimivaa rahoitusjärjestelmää. Tähän kuuluu myös pankkiunionin ja pääomamarkkinaunionin valmiiksi saattaminen.

2.6 Pääomamarkkinaunionia käsittelevässä komission tiedonannossa<sup>(7)</sup> todetaan, että Euroopan unioni tarvitsee hyvin kehittyneitä ja pitkälle yhdyntyneitä pääomamarkkinoita, jotta se pystyy vahvistamaan euron kansainvälistä asemaa. Hyvin toimiva pääomamarkkinaunioni edistää rahoitusjärjestelmän vakauttamista, parantaa yritysten mahdollisuuksia saada rahoitusta ja lisää näin ollen investointimahdollisuuksia.

<sup>(1)</sup> COM(2018) 796 final

<sup>(2)</sup> EUVL C 262, 25.7.2018, s. 28

<sup>(3)</sup> EUVL C 197, 8.6.2018, s. 1

<sup>(4)</sup> <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/>

<sup>(5)</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech\\_fi\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_fi_0.pdf)

<sup>(6)</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu\\_fi.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_fi.pdf)

<sup>(7)</sup> COM(2018) 767 final

2.7 Yhteisen tutkimuskeskuksen vuonna 2016 julkaisema JRC Science for Policy Report <sup>(8)</sup> on samoilla linjoilla ja osoittaa, että terve makrotalouspolitiikka, EU:n talous- ja rahaliiton syventäminen ja pääomamarkkinaunionin kehittäminen auttavat kaikki vahvistamaan euron asemaa maailmanlaajuisilla kauppaa- ja rahoitusmarkkinoilla.

2.8 Euroopan komissio suosittaa <sup>(9)</sup> euron laajempaa käyttöä energiaan liittyvissä hankkeissa ja rahoitusliiketoimissa keinona saavuttaa EU:n energiapolitiikan tavoitteet, vähentää energiatoimitusten häiriöiden riskiä ja siten edistää eurooppalaisten yritysten itsenäisen aseman vahvistumista.

### 3. Yleistä

3.1 Euro on päässyt 20-vuotisen taipaleensa aikana pitkälle. Siitä on erittäin nopeasti tullut maailman toiseksi tärkein kansainvälinen valuutta (Yhdysvaltain dollarin jälkeen) <sup>(10)</sup>. Tarkemmin sanottuna noin 60 maata maailmassa joko käyttää tai aikoo käyttää euroa valuuttanaan tai on sitonut siihen oman valuuttansa. Lisäksi euron osuus ulkomaisten keskuspankkien valuuttavarannoista on noin 20 prosenttia, mikä ilmentää sen merkitystä vakaana arvon säilyttäjänä, ja viidennes yritysten ja ulkovaltojen liikkeeseen laske-masta kansainvälisestä velasta on euromääräistä. Huomionarvoista on myös se, että euroa käytetään yleisesti kansainvälisissä maksuissa: vuonna 2017 noin kolmannes kansainvälisten liiketoimien arvosta laskutettiin tai maksettiin euroina (Yhdysvaltain dollarin osuus oli noin kaksi viidennestä).

3.2 Euron kansainvälinen käyttö on hyödyllistä, sillä se i) vähentää eurooppalaisten yritysten valuuttakurssiriskejä ja niihin liittyviä kustannuksia, ii) parantaa hintojen avoimuutta, minkä ansiosta yritykset voivat hankkia huokeampia raaka-aineita ja kuluttajat voivat osaa tuotteita edullisemmin, iii) vaatii tiukempaa inflaatiokuria, mikä periaatteessa johtaa kotitalouksilta ja yrityksiltä perittävien korkojen laskuun, iv) lisää eurooppalaisten yritysten (myös pk-yritysten) ja hallitusten rahoitusautonomiamia ja antaa niille mahdollisuuden saada rahoitusta edullisemmin lainaehdoin, kun Euroopan rahoitusmarkkinat kehittyvät nykyistä yhdyntyneemmiksi, syvemmiksi ja likviditeetiltään paremmiksi, ja v) edistää EU:n sisäistä ja kansainvälistä kauppaa entisestään.

3.3 Lisäksi euron kansainvälisen aseman vahvistuminen tarjoaisi markkinatoimijoille ympäri maailman enemmän valinnanvaraa ja vähentäisi siten kansainvälisen talouden alttiutta häiriöille, jotka liittyvät monien alojen (esimerkiksi energia, raaka-aineet ja perushyödykkeet sekä ilma-alusten valmistus) voimakkaaseen riippuvuuteen Yhdysvaltain dollarista.

3.4 Yhdysvaltain dollarin ja euron välinen arvojärjestys ei ole muuttunut viimeisten kahden vuosikymmenen aikana. Näiden kahden valuutan välinen ero oli euron käyttöönotosta lähtien kyllä vähitellen kaventunut, mutta se kasvoi uudestaan euroalueen kriisin alkamisen jälkeen. Tilanne säilynee lähitulevaisuudessa ennallaan, vaikka euron liikkeeseenlaskijana on maailman suurin kaupparyhmittymä. Euron kansainvälisen aseman vahvistaminen ei siis taidakaan olla vain taloudelliseen kokoon ja avoimuuteen liittyvä kysymys, vaan kyse on ensi sijassa siitä, että euron kyky tarjota vakautta maailmanlaajuisen rahoitusalan häiriöiden aikana on rajallinen.

3.5 Euron kansainvälisen käytön lisääntymistä jarruttavat vielä muutkin tekijät, kuten

- i. Yhdysvaltain dollarin perinteisesti hallitseva asema kansainvälisenä varantovaluuttana
- ii. Yhdysvaltain dollarin käytön alhaisemmat kustannukset ja sen suurempi likviditeetti etenkin rahamarkkinaoperaatioiden yhteydessä
- iii. yhteisen rahan perustana olevien Euroopan rahoitusmarkkinoiden toistaiseksi puutteellinen yhdyntyminen
- iv. se, että useimmissa kansainvälisissä rahoitusjärjestelmissä hyödynnetään euroalueen ulkopuolella sijaitsevia tai EU:n ulkopuolisten yritysten ylläpitämiä kaupankäynti-, selvitys- ja maksujärjestelmiä, mikä ei myöskään tiedä hyvää euron kansainvälisen aseman vahvistumisen kannalta.

3.6 Euron kansainvälisen aseman vahvistuminen edellyttää entistäkin vakaampaa ja kesto- ja palautumiskykyisempää taloudellista ympäristöä sekä rahoitusjärjestelmän sujuvampaa toimintaa. Tämän vuoksi onkin ehdotettu useita aloitteita, joiden tarkoituksena on parantaa euroalueen talouksien suorituskykyä <sup>(11)</sup> ja auttaa selviytymään paremmin euroalueen laajoista epäsymmetrisistä häiriöistä <sup>(12)</sup>. Painopisteen ei kuitenkaan pitäisi olla pelkästään epäsymmetristen häiriöiden lieventämisessä, vaan olisi myös keskityttävä parantamaan euroalueen epäyhtenäistä toimintatapaa, joka johtuu euroalueeseen kuuluvien jäsenvaltioiden hyvin erilaisista taloudellisista, sosiaalisista ja poliittisista rakenteista. Erityisesti finanssipolitiikan, palkkakehityksen, tuottavuuden ja hallintotavan eroavaisuudet asettavat euron tulevaisuudennäkymät vaakalaudalle. Ilman jonkinasteista finanssivakaunionia yhteisen valuutan järjestelmä on edelleen puutteellinen, jolloin euroalue on yhä altis tuleville finanssi- ja talouskriiseille.

<sup>(8)</sup> <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC96913/lbna27754enn.pdf>

<sup>(9)</sup> C(2018) 8111 final

<sup>(10)</sup> COM(2018) 767 final

<sup>(11)</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication\\_-\\_long-term\\_budget\\_for\\_europes\\_priorities.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication_-_long-term_budget_for_europes_priorities.pdf)

<sup>(12)</sup> COM(2018) 387 final

3.7 Euron pidemmälle menevä kansainvälistyminen voisi lisätä riskiä valuutan epätoivotusta tilapäisestä vahvistumisesta ja mahdollisesti johtaa siihen erityisesti maailmanlaajusten myllerrysten aikana. Tämä taas heikentäisi kotimaisten tuottajien kilpailukykyä ja euroalueen vientituloksia. Euron kansainvälisen käytön lisääntyminen saattaisi myös aiheuttaa jonkin verran kustannuksia, mutta siitä saatavat hyödyt, kuten rahapolitiittisen riippumattomuuden vahvistuminen ja rahapolitiikan parempi välittyminen kansainvälisellä tasolla, olisivat kustannuksia suuremmat.

3.8 Euron kansainvälinen asema on jossain määrin perustunut euroalueen omaan toimintaan, sillä euroalueen sijoittajat ovat huomattavia euroalueen ulkopuolisten toimijoiden liikkeeseen laskemien euromääräisten joukkovelkakirjojen ostajia. Euron kansainvälistä roolia leimaa kuitenkin vahva alueellinen painotus: se on merkittävin euroalueen välittömässä läheisyydessä sijaitsevilla mailla. Näyttää on runsaasti ennen kaikkea siitä, että Lontoon City on avainasemassa euroalueen ulkopuolisten toimijoiden liikkeeseen laskemien euromääräisten joukkovelkakirjojen markkinoilla niin tarjontapuolella, kysyntäpuolella kuin välittäjänäkin. Yhdistyneen kuningaskunnan EU-erolla saattaakin olla vaikutusta näihin markkinoihin.

3.9 Laajemmasta näkökulmasta tarkasteltuna euron kansainvälinen asema vahvistuisi, jos EU harjoittaisi nykyistä yhtenäisempää ulkopoliittikkaa ja vaatisi monenvälisen lähestymistavan jatkamista kaupan suhteen. EU:n valuutta voi saavuttaa huomattavan kansainvälisen aseman vain silloin, kun EU toimii yhtenäisellä tavalla ja toimien tukena on sen yhteinen diplomaattinen ja taloudellinen voima. Tällaista toimintatapaa tulisi soveltaa energia-, liikenne-, teollisuus- ja muilla vastaavilla aloilla, joilla koko EU:n ja euroalueen edut olisi asetettava etusijalle. EU:n on myös olennaisen tärkeää puhua yhdellä äänellä geopolitiittisesta kehityksestä, esimerkiksi siitä, miten Kiinan uusi silkkitie -aloite (*One Belt, One Road*) kasvattaa maan vaikutusvaltaa kansainvälisessä kaupassa. Kyse on taloudellisesta ja diplomaattisesta ohjelmasta, joka saattaa muuttaa ja jolla kenties voidaan hallita kaupankäyntiä Aasiassa ja sen ulkopuolella. Tämä vahvistaisi Kiinan taloudellista läsnäoloa kaikkialla maailmassa, joten EU:n on arvioitava ohjelman vaikutuksia perusteellisesti. EU:lla ja erityisesti euroalueella ei ole varaa katsella toimettona ohjelman etenemistä.

#### 4. Erityistä

4.1 Kohdassa 3.2 mainitut euron tuomat hyödyt huomioon ottaen saattaa vaikuttaa yllättävältä, etteivät kaikki EU:n jäsenvaltiot ole liittyneet euroalueeseen. Syyt voivat olla erilaisia ja liittyä muun muassa asianomaisten jäsenvaltioiden valmiustasoon ja siihen, miten ne täyttävät euron käyttöön otton edellyttämät taloudelliset kriteerit, sekä eräissä tapauksissa oikeudellisiin esteisiin, joita tällaisten kriteerien täyttämisen tiellä vielä on. Yleisesti ottaen euroalueeseen kuulumattomuus on merkki sitkeistä sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja taloudellisen lähentymisen eroista EU:n sisällä. Näihin eroihin on puututtava, jos euroalueen laajentamisen halutaan lisäävän alueen taloudellista vakautta ja parantavan sen kykyä kestää ulkoisia talouden häiriöitä. Tämä taas lujittaisi EU:n asemaa maailmanlaajuisena mahtina ja vahvistaisi edelleen euron kansainvälistä roolia.

4.2 Finanssi- ja rahapolitiikan vuorovaikutus koko euroalueella on ratkaisevan tärkeää euron ja sen kansainvälisen aseman tulevaisuuden kannalta. Vakaa makrotaloudellinen toimintaympäristö edellyttää kuitenkin sekä finanssi- että rahapolitiikan virityksen muuttamista valtionvelan kestävyysongelmien korjaamisen ja kasvunäkymien parantamisen suuntaan. Tilanne vaihtelee euroalueella tältäkin osin, mikä johtuu epätydyttävästä finanssi-, rakenne- ja rahapolitiikan yhdistelmästä maailmanlaajuisen finanssikriisin jälkimainingeissa. Sen seurauksena sopeutumistaakka on jakautunut epätasaisesti euroalueen jäsenvaltioiden kesken. Tämä heijastaa nykyistä institutionaalista kehystä, jonka pohjalle euro on rakennettu. Se rajoittaa yksittäisten jäsenvaltioiden toimintamahdollisuuksia eikä tarjoa välineitä taata tehokasta ja koordinoitua talous- ja finanssipolitiikan viritystä kautta koko euroalueen.

4.3 Tämä selittää osittain sen, miksi euroalueella on epätasapainoa ja eriarvoisuutta ja miksi ylöspäin tapahtuvan lähentymisen vauhdittamista pidetään erittäin tarpeellisena. Se auttaisi parantamaan taloudellista suorituskykyä ja tukisi sosiaalista ja poliittista vakautta, ja tämä kaikki on olennaisen tärkeää euron kansainvälisen aseman vahvistamiseksi. Rahapolitiikan haasteet talousalueella, jonka jäsenvaltioiden taloudelliset ja sosiaaliset olosuhteet eroavat erittäin paljon toisistaan, ovat nykyisellään valtavat.

4.4 Myös järjestämättömien lainojen muodostamaan ongelmaan on puututtava. Järjestämättömät lainat ovat huomattava rasite EU:n talouden rahoitukselle, sillä ne vääristävät luotonantoa, heikentävät markkinoiden luottamusta ja viime kädessä hidastavat talouskasvua. On myönnettävä, että euroalueen kansallisilla pankkisektoreilla on edelleen huomattavia riskejä, jotka haittaavat yhteisen talletussuojajärjestelmän kehittämistä. On selvää, että järjestämättömien lainojen vähentämisestä ja pankkien pääomapohjan vahvistamisesta aiheutuu kustannuksia yhtä lailla valtioille kuin yksityiselle sektorille. Aiemmin antamansa lausunnon<sup>(13)</sup> mukaisesti ETSK kehottaa luottolaitoksia vastuulliseen luotonantoon ja korostaa, että kansallisten viranomaisten ja EU:n toimielinten on yhdistettävä voimansa ja edistytävä järjestämättömien lainojen käsittelyä koskevan kattavan ja luotettavan EU-kehyksen luomisessa.

4.5 Myös pankkiunionin viimeistelyä ja pääomamarkkinaunionin yhdentymisen jatkumista pidetään ratkaisevana makrotalouden vakauden kannalta. Pankkiunioni on keskeinen edellytys sille, että rahaliitossa päästään hyödyntämään rajatylittävän pankkitoiminnan tuomia etuja, mutta huomattavasta edistyksestä huolimatta pankkiunioni ei ole vielä valmis. Euroalueella on yhä edettävä muissakin tärkeissä aloitteissa, jotta päästään kohti kattavampaa rahoitusunionia. Pääomamarkkinaunioni auttaa edistämään rajatylittävää rahoitusalan yhdentymistä, ja pankit ja pääomamarkkinat voivat täydentää toisiaan euroalueen talouden rahoittamisessa.

<sup>(13)</sup> EUVL C 367, 10.10.2018, s. 43



4.6 Pankkiunioni ja pääomamarkkinaunioni voivat yhdessä viedä rahoituspalvelujen sisämarkkinat seuraavalle tasolle kahdesta keskeisestä syystä: i) yrityksillä olisi aiempaa terveempien, syvempien ja yhdentyneempien rahoitusmarkkinoiden ansiosta mahdollisuus saada luottoa nykyistä edullisemmin ehdoin, jolloin ne voisivat tehdä kannattavia investointeja, ja ii) rahoitusmarkkinoiden yhdentyminen parantaisi rahoitusympäristöä etenkin pk-yritysten kannalta, joita pidetään usein Euroopan talouden selkärankana työpaikkojen luomista, innovointia ja talouskasvua ajatellen. Pankkien olisi yhdentyneillä pääomamarkkinoilla helpompi hyödyntää mittakaavaetuja tarjoamalla samankaltaisia tai jopa samoja tuotteita ja palveluja useissa jäsenvaltioissa. Lisäksi ne todennäköisesti kasvattaisivat rajatylittäviä omaisuuserävarantojaan ja pystyisivät muodostamaan laajempia ja monipuolisempia vakuusryhmiä arvopaperistetuille tuotteille ja katetuille joukkolainoille.

4.7 Hyvin toimivia ja yhdentyneitä pääomamarkkinoita pidetään erittäin tärkeänä raha-alueen toimivuuden kannalta, joten Euroopan pääomamarkkinoiden nykyisten heikkouksien korjaamisen tulisi olla ensisijaisia tavoitteita, etenkin jos Yhdistynyt kuningaskunta eroaa EU:sta ilman sopimusta. Olisi kuitenkin muistettava, että pääomamarkkinaunionihanke pitää sisällään hyvin erilaisia lähestymistapoja, joista kaikki eivät eivätkä tuottaneet alkujaan kaavailtua tulosta. Esimerkkeinä mainittakoon yleiseurooppalaiset yksilölliset eläkkeet ja arvopaperistamismarkkinoita koskeva aloite. Eläkkeiden osalta ETSK tosin tiedostaa, mikä merkitys lakisäätöillä eläkkeillä on niille, joilla ei ole varaa yksityisiin eläkevakuutuksiin. Pääomamarkkinaunionin onnistuminen on toistaiseksi todellakin ollut melko vaihtelevaa, mutta loppujen lopuksi nämä aloitteet edistävät euron kansainvälisen aseman vahvistumista – hitaasti mutta varmasti.

4.8 Finanssikriisin jälkimainingeissa on myös tärkeää ymmärtää, että euron kansainvälisen aseman vahvistuminen entisestään riippuu euroalueen rahoitusvakauksesta. Yhdysvaltojen valtiovarainministeriön liikkeeseen laskemien turvallisten sijoitusvälineiden kaltaisten euroalueen yhteisten vekseleiden, obligaatioiden ja joukkovelkakirjojen liikkeeseenlasku yhdessä asianmukaisen hallinnointirakenteen (mm. vankan ja luotettavan finanssipoliittisen kehyksen) kanssa lisäisi vakautta, koska tarjolla olisi julkisten menojen odottamattoman kasvun rahoittamiseen soveltuvia turvallisia ja likvidejä velkainstrumentteja.

4.9 Erityisesti euroalueen yhteisten joukkovelkakirjojen liikkeeseenlaskun yhteydessä olisi huolehdittava myös paremmasta valvontajärjestelmästä. Tällaisten tuotteiden riskinäkökohdat on otettava huomioon, mahdollisesti riski- ja vakuuspoolien keinoin, eritoten pitkälle yhdentyneessä pääomamarkkinaunionissa.

4.10 Euron kansainvälisen aseman vahvistamista etenkin Yhdysvaltain dollarin kanssa kilpailevana varantovaluuttana ei tulisi pitää yksipuolisesti vain keinona saada kilpailuetua. Sen myötä euroalueen talouteen saattaa myös kohdistua maailmanlaajuisia painetta suhteessa kilpailijamaiden talouskehitykseen. Tehokas reagointi yhtenä rintamana voisi kuitenkin lisätä sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja taloudellista lähentymistä koko euroalueella. Eurooppalaiset aloitteet puolustusta ja kansainvälisiä asioita koskevan yhteistyön edistämiseksi ovat myös omiaan vahvistamaan EU:n geopolitiittista roolia ja lisäämään euron merkitystä maailmanlaajuisella tasolla.

4.11 Euron kansainvälisen aseman vahvistaminen on haastavaa, ja Euroopan keskuspankki (EKP) voi jossain määrin tasoittaa sille tietä ennen kaikkea täyttämällä tehtävänsä eli huolehtimalla euroalueen hintavakauden säilymisestä. Lisäksi EKP:n tuki makrotalouspolitiikalle sekä talous- ja rahaliiton ja pääomamarkkinaunionin syventämiselle antaa euron kansainvälisen aseman vahvistumiselle lisäpontta.

Bryssel 19. kesäkuuta 2019.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Luca JAHIER*

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto asiasta ”Ehdotus – Neuvoston päätös jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista”**

(COM(2019) 151 final)

(2019/C 282/06)

Esittelijä: **Ana BONTEA**

Lausuntopyyntö	Euroopan unionin neuvosto, 12.3.2019
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 148 artiklan 2 kohta
Vastaava jaosto	”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus”
Hyväksyminen jaostossa	5.6.2019
Hyväksyminen täysistunnossa	20.6.2019
Täysistunnon nro	544
Äänestystulos (puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	211/3/10

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK viittaa jälleen jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista jo aiemmin antamiinsa päätelmiin ja suosituksiin, jotta ne käytettäisiin hyödyksi <sup>(1)</sup>.

1.2 ETSK on ilahtunut EU:n ja jäsenvaltioiden toimista, joiden johdosta työllisyyden alalla on saavutettu edistystä, ja suosittaa niiden jatkamista ja kehittämistä, jotta saadaan edistettyä taloudellista ja sosiaalista kestävyttä ja varmistettua, että työvoima on ammattitaitoista, koulutettua ja siis paremmin valmistautunutta etenkin teknologiseen kehitykseen, että työmarkkinat kykenevät reagoimaan nopeasti talouden muutoksiin, että täystyöllisyyttä ja sosiaalista edistystä koskevat tavoitteet saavutetaan, että kehityserot pienenevät ja että yhtäläisten mahdollisuuksien takaamisessa kaikille, sosiaalisessa osallisuudessa ja köyhyyden torjunnassa edistytään. Näin voidaan poistaa alueiden väliset elin- ja työolojen erot sekä tehostaa työmarkkinoiden toimintaa ja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua.

1.3 ETSK toistaa, että työmarkkinoita ja sosiaalisia oikeuksia sääntelevää politiikkaa laadittaessa tulee yhdistää sopusointuisesti kilpailukyvyyn, tuottavuuden sekä sosiaalisen kestävyuden ja työntekijöiden oikeuksien ulottuvuudet, jotka liittyvät toisiinsa. Kaikissa EU:n, valtakunnallisten ja paikallisten elinten toteuttamissa toimintapolitiikoissa olisi löydettävä asianmukainen tasapaino taloudellisen, sosiaalisen ja ekologisen kestävyuden välillä.

1.4 On toteutettava politiikkoja ja rakenneuudistuksia, joilla helpotetaan laadukkaiden työpaikkojen luomista ja edistetään vastuullista yrittäjyyttä sekä pk-yritysten ja yhteiskunnallisten yritysten kehitystä.

1.5 ETSK korostaa, että on tärkeää varmistaa osallistava, tasa-arvoinen ja korkealaatuinen tekninen, ammatillinen ja korkea-asteen koulutus, korkeakoulutus mukaan lukien, taata tarvittavan osaamisen ja tietojen korkea taso työllisyyttä, ihmisarvoisia työpaikkoja ja yrittäjyyttä varten sekä edistää kaikkien kansalaisten elinikäisen oppimisen mahdollisuuksia.

1.6 Toimiva työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu on olennaisen tärkeää uudistusten suunnittelun ja täytäntöönpanon mutta myös niiden seurannan parantamiseksi <sup>(2)</sup>.

1.7 ETSK pitää suosituksissaan siitä, että erojen poistamiseen tähtäviä toimia tulee jatkaa, sillä ylöspäin tapahtuva lähentyminen on läpikäyvä periaate, joka on otettava huomioon kaikessa EU:n politiikassa ja nivottava osaksi sitä.

1.8 ETSK toistaa Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista esittämänsä päätelmät ja suositukset <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> EUVL C 237, 6.7.2018, s. 57.

<sup>(2)</sup> EUVL C 159, 10.5.2019, s. 1; EUVL C 434, 15.12.2017, s. 30.

<sup>(3)</sup> EUVL C 262, 25.7.2018, s. 1; EUVL C 81, 2.3.2018, s. 145; EUVL C 125, 21.4.2017, s. 10.

## 2. Yleistä

2.1 Ehdotuksessa neuvoston päätökseksi esitetään, että päätöksen (EU) 2018/1215 <sup>(4)</sup> liitteessä vahvistetut jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan neljä suuntaviivaa pidetään voimassa myös vuonna 2019.

2.2 ETSK on esittänyt jo aiemmissa lausunnoissaan <sup>(5)</sup> päätelmiä ja suosituksia jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista ja haluaa viitata niihin myös käsillä olevassa lausunnossa, jotta ne käytettäisiin hyödyksi.

2.3 ETSK on ilahtunut EU:n ja jäsenvaltioiden toimista, joiden johdosta edistystä on saavutettu <sup>(6)</sup>, ja suosittelee niiden jatkamista ja kehittämistä kiinnittäen huomiota työllisyyden laadun jatkuvaan parantamiseen ja eriarvoisuuden vähentämiseen. (Työmarkkinoilla on nimittäin edelleen jäsenvaltioiden, alueiden ja väestöryhmien välisiä eroja, eikä kasvu hyödytä kaikkia maita, alueita ja kansalaisia samassa määrin, sillä joissakin jäsenvaltioissa tilanne on yhä se, että työttömyysaste on korkea, kotitalouksien reaalitytulot ovat pienemmät kuin ennen kriisiä ja köyhyyttä on paljon.)

2.4 Jäsenvaltioiden ja unionin tulee pyrkiä yhteisymmärryksessä työmarkkinaosapuolten kanssa siihen, että viimeistään vuonna 2020 laaditaan uusi yhteensovitettu työllisyysstrategia, jonka avulla varmistetaan erityisesti, että taloudellista ja sosiaalista kestävyyttä saadaan edistettyä, että työvoima on ammattitaitoista, koulutettua ja siis paremmin valmistautunutta etenkin teknologiseen kehitykseen, että työmarkkinat kykenevät reagoimaan nopeasti talouden muutoksiin, että täystyöllisyyttä ja sosiaalista edistystä koskevat tavoitteet saavutetaan, että kehityserot pienenevät ja että työmarkkinoiden toiminta ja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu tehostuvat.

## 3. Erityistä

### 3.1 Työvoiman kysynnän ja investointien lisääminen

3.1.1 "Kuten vuoden 2019 maaportteissa todettiin, kaikissa jäsenvaltioissa oli esteitä investoinneille eri politiikan aloilla." Esimerkkejä näistä ovat sääntely- ja hallintorasitteiden runsaus, sääntelykehityksen ennustettavuuden puute, oikeuslaitoksen tehottomuus ja tehoton julkishallinto <sup>(7)</sup> (uudistukset ja investoinnit edellyttävät riittäviä hallinnollisia ja teknisiä valmiuksia, jotta jäsenvaltiot voivat saavuttaa odotetut tulokset), monimutkaiset ja pitkälliset hyväksymismenettelyt sekä osaamisvajae, joka johtuu puutteista koulutusjärjestelmissä. Osaamisvajae mainitaan monissa maaportteissa investointeja jarruttavana tai viivästyttävänä tekijänä. Rahoitusjärjestelmän puutteiden korjaamiseen liittyvistä viimeaikaisista toimista ja edistyksestä <sup>(8)</sup> huolimatta on myös aiheellista mainita varsinkin pk-yrityksiä edelleen vaivaavat ongelmat investointirahoituksen saannissa <sup>(9)</sup>. Kaikilla näillä haavoittuvuuksilla on merkittäviä rajatylittäviä vaikutuksia, ja tilanne vaatii asianmukaisia EU- ja jäsenvaltiotason toimia, jotta unioni ja sen jäsenvaltiot saavuttavat jälleen investointiensä kriisiä edeltäneen tason ja jotta Eurooppa 2020 -strategiassa asetetut yritysten tutkimus- ja kehitystyötä ja niiden henkilöstön koulutusta koskevat tavoitteet saavutetaan.

3.1.2 Investointipolitiikat olisi kohdennettava nykyistä tarkemmin, ja niiden rinnalla tulee toteuttaa tarkoin suunniteltuja rakenneuudistuksia, joilla helpotetaan laadukkaiden työpaikkojen luomista, edistetään vastuullista yrittäjyyttä ja aitoa itsenäistä ammatinharjoittamista sekä tuetaan pk-yritysten ja yhteiskunnallisten yritysten perustamista ja kasvua.

3.1.3 Olisi laadittava osallistava, johdonmukainen ja pk-yrityksille suotuisa laaja-alainen EU-tason politiikka ja siirryttävä "pienet ensin" -periaatteesta (*Think Small First*) *Act Small First* -lähestymistapaan eli siihen, että pienet ovat etusijalla myös käytännössä. ETSK viittaa tässäkin yhteydessä aiempiin suosituksiinsa <sup>(10)</sup> muun muassa sellaisen indikaattorin luomisesta, jonka avulla voidaan mitata yrittäjyyden edellytyksiä.

<sup>(4)</sup> Neuvoston päätös (EU) 2018/1215, annettu 16 päivänä heinäkuuta 2018, jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista (EUVL L 224, 5.9.2018, s. 4):

- työvoiman kysynnän lisääminen
- työvoiman tarjonnan parantaminen sekä työhön pääsyn, taitojen ja osaamisen parantaminen
- työmarkkinoiden toiminnan ja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun toimivuuden parantaminen
- yhtäläisten mahdollisuuksien ja sosiaalisen osallisuuden edistäminen sekä köyhyyden torjuminen.

<sup>(5)</sup> EUVL C 332, 8.10.2015, s. 68; EUVL C 237, 6.7.2018, s. 57.

<sup>(6)</sup> Tiedonanto COM(2019) 150 final – Euroopan unionilla on meneillään seitsemäs peräkkäinen talouskasvun vuosi. Talouden yhtäjaksoinen elpyminen vaikuttaa myönteisesti työmarkkinoihin ja sosiaaliseen edistykseen. Työllisyystilanne paranee edelleen, sillä vuoden 2018 viimeisellä neljänneksellä työelämässä oli 240 miljoonaa ihmistä ja työttömyysaste laski vuoden 2000 tasolle (6,6 prosenttiin). Köyhyydessä tai sosiaalisesti syrjäytyneenä elävien määrä väheni pelkästään vuonna 2017 yli viidellä miljoonalla.

<sup>(7)</sup> Tiedonanto COM(2019) 150 final – (liite 4); ks. myös tiedonanto COM(2019) 500 final.

<sup>(8)</sup> Pk-yritysten ja markkina-arvoltaan keskisuurten yritysten (*mid caps*) rahoituksensaanti kaudella 2014–2020: mahdollisuudet ja haasteet (tiedonanto), EUVL C 345, 13.10.2017, s. 15; EUVL C 197, 8.6.2018, s. 1.

<sup>(9)</sup> Ks. alaviite 8.

<sup>(10)</sup> COM(2019) 150 final.

3.1.4 Väestönkehityksen vuoksi tuottavuuden lisääminen on perustavan tärkeää pyrittäessä varmistamaan kestävä talouskasvu tulevaisuudessa kaikissa jäsenvaltioissa. Poliittisten päättäjien ja työmarkkinaosapuolten keskeisenä haasteena on edistää tuottavuuden kasvua Euroopassa <sup>(11)</sup> huolehtimalla siitä, että investointeja kohdennetaan entistä enemmän fyysiseen ja inhimilliseen pääomaan sekä teknologian kehityksen hyödyntämiseen teollisuudessa ja palvelualoilla ja että lisätään tuotannollisia investointeja, jotka suuntautuvat innovointiin, tutkimukseen ja kehittämiseen, kasvua edistäviin hankkeisiin sekä fyysiseen ja sosiaaliseen infrastruktuuriin, kuten tietoliikenne- ja viestintäverkkoihin ja terveydenhuoltojärjestelmiin. On pyrittävä investoimaan lisää laadukkaiden työpaikkojen luomiseen sekä epävarmojen työsuhteiden torjumiseen, sillä myös ne jarruttavat tuottavuutta.

### 3.2 Työhön pääsyn sekä taitojen ja osaamisen hankkimismahdollisuuksien parantaminen <sup>(12)</sup>

3.2.1 Yksi suurimmista huolenaiheista vuonna 2019 on sen vahvistuminen, etteivät rakenteellinen osaaminen ja työmarkkinoiden vaatimukset vastaa toisiaan. Eurooppalaisilla yrityksillä on nimittäin yhä enemmän rekrytointivaikeuksia, mikä johtuu EU:ssa vallitsevasta tarvittavien taitojen puutteesta. Se puolestaan lisää entisestään tuotantokapasiteettiin kohdistuvaa painetta. Osaamisvajae vaivaa korkean työllisyysasteen maiden lisäksi myös maita, joissa on paljon työttömiä, ja aivan erityisesti esimerkiksi sellaisia aloja kuin rakentaminen, tieto- ja viestintätekniset palvelut, tekninen suunnittelu ja rahoituspalvelut <sup>(13)</sup>. Tilanteen korjaamiseksi on ryhdyttävä nykyistä tehokkaampiin toimenpiteisiin: useimmissa maissa tarvitaan ensisijaisesti koulutusjärjestelmien uudistamista ja lisäksi korkeakoulutuksessa tulee edistää tuloksiin perustuvaa lähestymistapaa.

3.2.2 Painopisteinä ovat oikeudenmukaisten ja yhtäläisten mahdollisuuksien takaaminen sekä sen varmistaminen, että kaikilla on tasavertainen pääsy laadukkaaseen koulutukseen ja korkealle tiedon ja osaamisen tasolle ja että oppimistulokset jakautuvat tasapuolisesti.

3.2.3 Kun otetaan huomioon maahanmuuttajien ja pakolaisten kotouttamiseen liittyvät vaikeudet, äärioikeistolainen liikehdintä ja populistisen nationalismin ilmentymät, oppilaitoksille ja opettajille olisi annettava tarvittavaa tukea, tilaa ja välineitä, jotta demokration, aktiivisen kansalaisuuden, kriittisen ajattelun, suvaitsevaisuuden ja rauhan arvot voidaan iskostaa osaksi opetusta.

3.2.4 Toimiva harjoittelu- ja opiskelujaksojen yhdistelemiseen perustuva ammatillinen koulutus on omiaan edistämään nuorten työllistymistä.

3.2.5 Jotta päästäisiin sellaiseen tilanteeseen, että kaikki opettajat, oppilaat ja kansalaiset, myös syrjäytyneiden alueiden asukkaat, ovat täysin digilukutaitoisia, on varmistettava, että käytettävissä on riittävästi julkista rahoitusta ja kehittyneet laitteet ja että tekninen henkilöstö on ammattitaitoista.

3.2.6 Osaamisvajeen poistaminen on moniulotteinen tehtävä, jonka täyttäminen edellyttää mittavia ponnisteluja. Luovuutta, yrittämyyttä ja koulutukseen liittyvää liikkuvuutta sekä elinikäistä oppimista ja yritysten ja koulutuksen tarjoajien välisten yhteyksien tiivistämistä on edistettävä kaikilla tasoilla. Myös työmarkkinaosapuolilla on tässä yhteydessä merkittävä rooli.

3.2.7 Laadukkaan yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen lisäksi vammaisille ja muille heikommassa asemassa oleville ryhmille on tarjottava kohdistettuja toimia ja tukea heidän työmarkkinoille pääsyänsä parantamiseksi.

### 3.3 Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun toimivuuden parantaminen jäsenvaltioissa ja EU:n tasolla <sup>(14)</sup>

3.3.1 Hyvin toimiva työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu on oleellisen tärkeää edellä mainittujen ylöspäin tapahtuvan sosiaalisen lähentymisen, laadukkaaseen työhön pääsyn sekä taitojen ja osaamisen hankkimismahdollisuuksien tavoitteiden saavuttamiseksi sekä näihin tavoitteisiin liittyvien uudistusten suunnittelun ja täytäntöönpanon parantamiseksi, jotta ne koettaisiin entistä enemmän omaksi asiaksi.

3.3.2 Työmarkkinaosapuolten tulee voida osallistua talouspolitiikan EU-ohjausjaksoon merkityksellisellä tavalla ja oikealla hetkellä läpi koko prosessin, jotta sitoutuminen toimintapolitiikkoihin paranee, sillä näin niitä on helpompi toteuttaa onnistuneesti siten, että työntekijöiden ja työnantajien edut sovitaan yhteen. Työmarkkinaosapuolten yhteistyö on omiaan edistämään talous-, työllisyys- ja sosiaalisen osallisuuden politiikkojen onnistumista, kestäväpohjaisuutta ja osallistavuutta.

<sup>(11)</sup> Ks. alaviite 10.

<sup>(12)</sup> SOC/622 (valmisteilla), EUVL C 62, 15.2.2019, s. 136; EUVL C 228, 5.7.2019, s.16; EUVL C 237, 6.7.2018, s. 8; EUVL C 81, 2.3.2018, s. 167; EUVL C 13, 15.1.2016, s. 57; EUVL C 161, 6.6.2013, s. 67.

<sup>(13)</sup> Ks. ETSK:n tilaama tutkimus ammattitaidon kysynnän ja tarjonnan kohtaamattomuudesta, 2018.

<sup>(14)</sup> EUVL C 159, 10.5.2019, s. 1; EUVL C 434, 15.12.2017, s. 30.

3.3.3 Työmarkkinaosapuolet pystyvät löytämään innovatiivisia ratkaisuja, joiden avulla voidaan vastata yhteiskunnan, työmarkkinoiden ja väestörakenteen muutoksiin, digitalisaatiokehitykseen ja globalisaation vaikutuksiin. Sekä kansallisen että eurooppalaisen lainsäädäntökehityksen olisi taattava edellytykset yrityksissä, eri aloilla ja jäsenvaltioiden tasolla tapahtuvaan innovointiin työmarkkinaosapuolten kehityksen vauhdittamiseksi. Euroopan sosiaalirahastolla (ESR) on tärkeä tehtävä tuettaessa työmarkkinaosapuolten valmiuksien kehittämistä, mistä on osoituksena työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun uudesta alusta vuonna 2016 annettu neljän osapuolen kokouksen julkilausuma<sup>(15)</sup>. ETSK kannustaa komissiota ja jäsenvaltioita huolehtimaan siitä, että työmarkkinaosapuolten esittämistä suosituksista otetaan vaari.

3.3.4 Työmarkkinaosapuolten osallistuminen EU-ohjausjaksoon edellyttää myös lisätukea valmiuksien kehittämiseen, jotta nämä tahot voivat antaa panoksensa prosessin eri vaiheissa, myös uudistusten täytäntöönpanovaiheessa. Eräissä maissa tarvitaan työmarkkinaosapuolten valmiuksien kehittämistä myös sitä ajatellen, että EU-tason työmarkkinavuoropuhelun tulokset saataisiin siirrettyä kansalliselle tasolle.

3.3.5 Kuten vuoden 2019 maaraporteissa korostuu, siinä missä eräiden jäsenvaltioiden kehitys on ollut myönteistä, toisissa jäsenvaltioissa on otettu takapakkia. Työmarkkinaosapuolten kansallisen tason osallistuminen on joissakin jäsenvaltioissa käytännössä vähentynyt. Niiden kuulemisen olisi oltava pakollista.

3.3.6 Työmarkkinavuoropuhelulla pitäisi olla merkittävämpi sija uudistusten suunnittelussa, täytäntöönpanossa ja seurannassa. Työmarkkinaosapuolten väliset sopimukset, joissa määritellään työmarkkinoiden parantamiseen liittyvät kiireelliset haasteet ja poliittiset tekijät, olisi otettava huomioon samalla tavoin kuin maaraportit ja sosiaali-indikaattoreiden tulostaulu.

#### 3.4 Yhtäläisten mahdollisuuksien ja sosiaalisen osallisuuden edistäminen sekä köyhyyden torjuminen<sup>(16)</sup>

3.4.1 ETSK toistaa, että työmarkkinoita ja sosiaalisia oikeuksia sääntelevää politiikkaa laadittaessa tulee yhdistää sopusointuisesti kilpailukyyn, tuottavuuden sekä sosiaalisen kestävyuden ja työntekijöiden oikeuksien ulottuvuudet, jotka liittyvät toisiinsa. Kaikkien toimijoiden on sitouduttava edistämään osallistavaa kasvua ja saamaan samalla aikaan yrityksille suotuisat olosuhteet, jotta ne voivat luoda enemmän ja parempia työpaikkoja. Ainoa tapa tehdä yhteiskunnista tasa-arvoisempia on luoda osallistavampaa ja kestävämpää kasvua ja työllisyyttä, jotta ihmisille voidaan taata säälliset työolot, riittävät palkat ja eläkkeet sekä mahdollisuus käyttää oikeuksiaan.

3.4.2 Tilanne on parantunut kaikkialla Euroopassa, mutta jäsenvaltioiden, alueiden ja työmarkkinoiden eri ryhmien välillä on edelleen eroja. Kasvu ei hyödytä kaikkia maita, alueita ja kansalaisia samalla tavalla, ja joissakin jäsenvaltioissa tilanne on yhä se, että työttömyysaste on korkea, kotitalouksien reaalitytulot ovat pienemmät kuin ennen kriisiä ja köyhyyttä on paljon. Alueelliset erot ovat säilyneet suurina, ja ne kasvavat joissakin jäsenvaltioissa.

3.4.3 Maakohtaisilla suosituksilla<sup>(17)</sup> voi olla keskeinen rooli työllisyyspolitiikan suuntaviivojen ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin tehon parantamisen kannalta. Niiden yhteydessä onkin oiva tilaisuus muokata kansalliset politiikat johdonmukaisiksi suuntaviivojen ja pilarin periaatteiden kanssa yhteisten tulosten saavuttamiseksi. Niissä olisi pyrittävä eroavuuksien vähentämiseen sekä siihen, että resursseja lisätään ja ohjataan tähän tarkoitukseen.

3.4.4 Joissakin jäsenvaltioissa työttömyysaste ei ole täysin korjautunut entiselle tasolle ja on yhä yli 10 prosenttia. Nuorten tilanne on useissa maissa edelleen tukala: suuri osa nuorista ei ole työelämässä eikä koulutuksessa, minkä vuoksi heidän työllistettävyytensä nyt ja tulevaisuudessa herättää huolta<sup>(18)</sup>. Toisissa maissa taas on kasvava työvoimapula, joka muodostaa pullonkaulan tulevalle kasvulle.

3.4.5 Vaikka naisten työllisyysasteet ovat nousseet, sukupuolten välillä on edelleen työllisyyseroja, jotka johtavat palkkaeroihin<sup>(19)</sup>. Vähän koulutetuilla ja erityisesti maahanmuuttajataustaisilla on vaikeuksia löytää työtä<sup>(20)</sup>. Myös vammaiset henkilöt ovat edelleen epäedullisessa asemassa<sup>(21)</sup>. Lisäksi monissa jäsenvaltioissa on suuria alueellisia eroja työmarkkinaosallistumisessa. Väestörakenteen muutokset ja teknologinen kehitys muuttavat Euroopan työmarkkinoita. Nämä ongelmat on ratkaistava lainsäädännöllisten ja hallinnollisten toimenpiteiden sekä asianomaisten toimielinten ja työmarkkinaosapuolten yhteistyön avulla.

<sup>(15)</sup> "Sosiaalisen vuoropuhelun elvyttäminen", Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajavaltion, Euroopan komission ja eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten julkilausuma, 2016.

<sup>(16)</sup> EUVL C 367, 10.10.2018, s. 15; EUVL C 237, 6.7.2018, s. 1; EUVL C 440, 6.12.2018, s. 135; SOC/620 (valmisteilla); EUVL C 228, 5.7.2019, s. 7.

<sup>(17)</sup> Maakohtaiset suositukset

<sup>(18)</sup> EUVL C 62, 15.2.2019, s. 142.

<sup>(19)</sup> SOC/610 (EUVL C 240, 16.7.2019, s. 3); EUVL C 110, 22.3.2018, s. 26; EUVL C 440, 6.12.2018, s. 37; EUVL C 262, 25.7.2018, s. 101; EUVL C 110, 22.3.2019, s. 20.

<sup>(20)</sup> Toteutumatta jäävän muuttoliikkeen ja kotoutumattomuuden kustannukset (tiedonanto); EUVL C 264, 20.7.2016, s. 19; EUVL C 71, 24.2.2016, s. 46.

<sup>(21)</sup> EUVL C 34, 2.2.2017, s. 15; EUVL C 367, 10.10.2018, s. 20; SOC/616 (valmisteilla).

### 3.5 Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari

3.5.1 Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari on olennaisen tärkeä sen kannalta, että Euroopassa voidaan parantaa työ- ja palkkaehtoja ja sosiaalisen suojelun järjestelmiä, varmistaa työ- ja yksityiselämän tasapaino, parantaa sosiaaliohjeita ja EU:n jäsenvaltioiden lähentymistä – myös keskitettyä sopimista ja sosiaalipalvelujen saatavuutta. ETSK viittaa Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin osalta päätelmiin ja suosituksiin, jotka se on esittänyt aiemmissa lausunnoissaan <sup>(22)</sup>.

3.5.2 Vuoden 2019 maaraporteissa kiinnitetään erityistä huomiota siihen, miten jäsenvaltiot suoriutuvat Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin eri osa-alueilla. Pilarin täytäntöönpano antaa suuntaa osallistavan, oikeudenmukaisen ja kestäväen kasvun saavuttamiselle.

3.5.3 Työmarkkinoiden tulevaisuuden pitäisi olla keskeinen aihe sosiaalisten oikeuksien pilarista keskusteltaessa. Keskusteluissa olisi käsiteltävä työmarkkinoilla meneillään olevaa suurta murrosta, ja olisi laadittava johdonmukainen eurooppalainen työllisyysstrategia, joka kattaa seuraavat aiheet:

- investoinnit ja innovointi
- työllisyys ja laadukkaiden työpaikkojen luominen
- oikeudenmukaiset työolot ja -ehdot kaikille
- oikeudenmukaiset ja joustavat siirtymät, joita tuetaan aktiivisilla työmarkkinatoimenpiteillä
- kaikkien sidosryhmien ja erityisesti työmarkkinaosapuolten osallistuminen.

3.5.4 Kaikkien sidosryhmien on pyrittävä yhdessä varmistamaan, että työelämä on tulevaisuudessa oikeudenmukainen ja osallistava, tarjoaa työllistymismahdollisuuksia kaikille ja edistää sosiaalista kehitystä. Lisäksi tavoitteena tulee olla ammattitaitoinen ja motivoitunut työvoima, joka saa säällistä palkkaa ja jolle on tarjolla laadukkaita työpaikkoja.

3.5.5 Tällaista edistystä varten on annettava rahoitusta, sillä sosiaalisten oikeuksien pilaria ei voida panna jäsenvaltioissa tehokkaasti täytäntöön ilman riittäviä taloudellisia resursseja, jotka voidaan investoida sellaisiin sosiaalipolitiikkoihin, joiden puitteissa oikeudet ja periaatteet toteutetaan käytännössä nimenomaisten politiikka-aloitteiden kautta. Tässä tulee hyödyntää esimerkiksi Euroopan sosiaalirahaston ja Euroopan strategisten investointien rahaston kaltaisia mekanismeja.

### 3.6 Euroopan unionin rahastot <sup>(23)</sup>

3.6.1 ETSK suhtautuu myönteisesti ESR+-rahastoa koskevassa asetusehdotuksessa ilmaistuun aikomukseen vahvistaa ESR:n ja EU-ohjausjakson – erityisesti maakohtaisten suositusten täytäntöönpanon – välistä yhteyttä.

3.6.2 Joissakin jäsenvaltioissa EU:n varat muodostavat jopa ratkaisevan osan niiden julkisista investoinneista. EU:n varojen parempi kytkeminen EU-ohjausjakson analyysiin ja suosituksiin parantaisi tuloksia ja lisäksi koheesio politiikan rahoituksen vaikutuksia.

3.6.3 Euroopan strategisten investointien rahastolla ja Euroopan rakenne- ja investointirahastoilla tulisi olla ratkaiseva rooli työpaikkojen ja talouskasvun luomisessa sekä alueellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edistämisessä. Näitä varoja olisi kuitenkin käytettävä nykyistä tehokkaammin ja vaikuttavammin, ja sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanoon liittyen etusijalle tulee asettaa pitkäjänteiset eurooppalaiset investoinnit laadukkaisiin sosiaalipalveluihin ja sosiaaliseen infrastruktuuriin. Tässä yhteydessä tulee hyödyntää myös Euroopan strategisten investointien rahastoa ja Euroopan investointipankin tarjoamia mahdollisuuksia.

### 3.7 Digitalisaatio

3.7.1 ETSK on analysoinut useissa lausunnoissaan digitalisaatioilmiötä ja sen vaikutuksia työn organisointiin ja työllisyyteen <sup>(24)</sup>.

<sup>(22)</sup> EUVL C 125, 21.4.2017, s. 10; EUVL C 81, 2.3.2018, s. 145; SOC/614 (valmisteilla).

<sup>(23)</sup> EUVL C 62, 15.2.2019, s. 165.

<sup>(24)</sup> EUVL C 237, 6.7.2018, s. 8; EUVL C 129, 11.4.2018, s. 7; EUVL C 237, 6.7.2018, s. 1; EUVL C 434, 15.12.2017, s. 36; EUVL C 434, 15.12.2017, s. 30; EUVL C 173, 31.5.2017, s. 45; EUVL C 303, 19.8.2016, s. 54; EUVL C 13, 15.1.2016, s. 161; EUVL C 128, 18.5.2010, s. 74; SOC/622 (valmisteilla).

3.7.2 Neljäs teollinen vallankumous johtaa mittaviin muutoksiin mm. genetiikan, tekoälyn, robotiikan, nanoteknologian, 3D-tulostuksen ja bioteknologian alalla tapahtuvan kehityksen johdosta. Muutoksia on odotettavissa kulutus- ja tuotantotapoihin sekä työnteon muotoihin, ja niihin liittyy suuria haasteita, jotka edellyttävät yrityksiltä, viranomaisilta ja kansalaisilta ennakoivaa sopeutumista. Teknologisen vallankumouksen rinnalla tullaan tuntemaan yhä voimakkaampina näiden muutosten mukanaan tuomien erilaisten sosioekonomisten, geopolittisten ja väestörakenteeseen liittyvien seikkojen vaikutukset, sillä ne ovat monitahoisia ja vahvistavat toisiaan. Koko teollisuuden sopeutuessa muutoksiin suurin osa työpaikoista muuttuu perin pohjin.

3.7.3 Osa työpaikoista on vaarassa kadota, ja toisten alojen työpaikat lisääntyvät vauhdilla. Olemassa olevissa työpaikoissa taas on hankittava tarvittavia lisätaitoja. Osaamisvajeeseen, massatyöttömyyteen ja kasvavaan eriarvoisuuteen on puututtava erityistoimenpitein. Tässä yhteydessä tarvitaan uudelleen koulutusta ja ammattitaidon kehittämistä, ennakoivaa elinikäistä oppimista, kannustintomia ja asianmukaista infrastruktuuria sekä monialaisia kumppanuuksia.

3.7.4 Kun digitaaliseen aikakauteen liittyviä työn luonteen ja työsuhteiden muutoksia ymmärretään paremmin, EU:n työllisyyspolitiikkaa pystytään todennäköisesti tehostamaan.

3.7.5 Etusijalle on asetettava elinikäinen oppiminen, uudelleen koulutus ja ammattitaidon kehittäminen, jotta kaikilla olisi mahdollisuus löytää paikkansa huipputeknisessä globalisoituneessa työelämässä ja päästä – osin elimellisen tärkeiden – palvelujen ja tiedon äärelle.

3.7.6 Digitaalikaikautena on olennaisen tärkeää taata kaikille riskiryhmiin kuuluville mahdollisuus verkkoon pääsyyn ja digitaitojen hankkimiseen ja tarjota heille mahdollisuus käyttää oikeuksiaan ja sosiaalipalveluja, etenkin jos on kyse perusoikeuksista ja -palveluista.

3.7.7 Digitaaliseen vallankumoukseen liittyvät sosiaaliset riskit ja uudenlainen eriarvoisuus voivat myös osittain johtua digitaalisesta syrjäytymisestä, sillä osalla väestöstä ei ole tiedon saannin ja palvelujen käytön – osa niistä oleellisen tärkeitä – edellytyksenä olevia tietoteknisiä taitoja ja perustietämystä.

Bryssel 20. kesäkuuta 2019.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Luca JAHIER*

## LIIITE

Seuraava jaoston lausunnon kohta muutettiin täysistunnossa hyväksytyjen muutosehdotusten mukaiseksi, mutta se sai tuekseen yli neljänneksen annetuista äänistä (työjärjestyksen 59 artiklan 4 kohta):

1.4. On toteutettava politiikkoja ja rakenneuudistuksia, joilla helpotetaan laadukkaiden työpaikkojen luomista ja edistetään vastuullista yrittäjyyttä, pk-yritysten ja yhteiskunnallisten yritysten kehitystä sekä siirtymistä "pienet ensin" -periaatteesta (*Think Small First*) Act *Small First* -lähestymistapaan eli siihen, että pienet ovat etusijalla myös käytännössä.

**Äänestystulos:**

Puolesta: 117

Vastaan: 86

Pidättyi äänestämästä 15:Pidättyi äänestämästä 15

---



**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle – Oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen lujittamisesta unionissa Tilannekatsaus ja mahdolliset jatkotoimet”**

*(COM(2019) 163 final)*

(2019/C 282/07)

Esittelijät:

**Jukka AHTELA**

**Karolina DRESZER-SMALEC**

**José Antonio MORENO DÍAZ**

Lausuntopyyntö	Euroopan komissio, 10.5.2019
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 62 artikla
Vastaava jaosto	”työllisyys, sosiaalasiat, kansalaisuus”
Hyväksyminen jaostossa	5.6.2019
Hyväksyminen täysistunnossa	19.6.2019
Täysistunnon nro	544
Äänestystulos (puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	190/11/12

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK on tyytyväinen komission tiedonantoon ja sen pyrkimykseen käyttää muita instrumentteja oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseen. Oikeusvaltioperiaatetta on tärkeää vahvistaa näissä instrumenteissa mahdollisimman paljon, koska niistä monilla on eri tarkoitukset. On myös tärkeää osallistaa mahdollisimman laajasti kansalaisyhteiskuntaa näiden instrumenttien täytäntöönpanoon.

1.2 ETSK katsoo, että kansalaisyhteiskuntaa, tiedotusvälineitä ja poliittisia kysymyksiä olisi pitänyt tarkastella tiedonannossa laajemmin taustatilanteen selventämiseksi ja niiden, joita asia koskee välittömästi, osallistamiseksi mittavammin.

1.3 ETSK katsoo, että harkinta-ajan olisi pitänyt olla pidempi, jotta jäsenvaltioissa olisi voitu järjestää laajempia kuulemisia ja varmistaa kansalaisyhteiskunnan osallistuminen ja että pidemmällä aikavälillä komission olisi ehdotettava järjestelmällisempää mekanismia kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kuulemiseksi ihmisoikeustilanteen ja oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta jäsenvaltioissa.

1.4 Valvontatehtäviä toteuttavien kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden, tutkivien journalistien ja riippumattomien tiedotusvälineiden suojelukeinot ovat välttämättömiä. Niiden suojelemista ja niiden aktiivista roolia varhaisessa varoittamisessa koskevien ehdotusten on näytävä selkeästi ehdotuksissa, joita komissio esittää harkinta-ajan päätteeksi.

1.5 ETSK on tyytyväinen siihen, että kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla on paremmat mahdollisuudet saada rahoitusta uudesta monivuotisesta rahoituskehiksestä, mutta katsoo, että oikeusvaltioperiaatetta ja perusoikeuksia koskevassa komission ehdotuksessa varattu summa ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioille korvamerkityt varat eivät ole riittäviä<sup>(1)</sup>. EU:n olisi myös tarkasteltava keinoja tarjota enemmän perusrahoitusta perusoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen valvontaa ja puolustamista sekä niihin liittyvän tietoisuuden lisäämistä ja niitä käsittelevien riita-asioiden ajamista harjoittaville kansalaisyhteiskunnan organisaatioille kaikissa jäsenvaltioissa.

<sup>(1)</sup> EUVL C 367, 10.10.2018, s. 88.

1.6 ETSK kannattaa edelleen EU:n tason mekanismin perustamista oikeusvaltioperiaatteen ja perusoikeuksien noudattamisen seuraamiseksi. ETSK pitää elintärkeänä, että luodaan oikeudellisesti sitova eurooppalainen mekanismi ja toimintakehys, jossa komissio, parlamentti ja neuvosto ovat aktiivisesti mukana ja jossa ETSK:lla on tärkeä rooli kansalaisyhteiskunnan edustajana. Tähän mekanismiin olisi kuuluttava ennaltaehkäisevä osio, jonka puitteissa asiantuntijat ja kansalaisyhteiskunnan edustajat voisivat varoittaa varhaisessa vaiheessa tietyistä tapahtumista ja keskustella ratkaisuehdotuksista, joissa kaikki sidosryhmät ovat osallisina. Tällainen mekanismi auttaisi myös toimielinten välisessä taakanjaossa ja lisäksi yhteistä sitoutumista EU:n toimiin.

1.7 Lisäksi ETSK ehdottaa, että tunnustetaan nykyiset kansalaisyhteiskuntafoorumit ja vahvistetaan niitä ja perustetaan vuosittain kokoontuva EU-tason perusoikeus- ja oikeusvaltioperiaatefoorumi, johon ETSK osallistuu. Sen avulla ensinnäkin varmistettaisiin, että EU:n päätöksentekijät saavat ennakkovaroituksen SEU-sopimuksen 2 artiklan mukaisesti arvoihin kohdistuvista uusista haasteista suoraan sidosryhmiltä, mukaan lukien ruohonjuuritason organisaatioilta, ja toiseksi tarjottaisiin kaikille asiaankuuluville sidosryhmille (yritykset, ammattiliitot, kansalaisyhteiskunnan organisaatiot, kansalliset ihmisoikeusinstituutiot ja viranomaiset) mahdollisuuksia keskinäiseen oppimiseen ja kansalliseen ja valtiorajat ylittävään yhteistyöhön.

1.8 ETSK katsoo, että nykyisiltä foorumeilta ja ruohonjuuritason organisaatioilta saatavien viestien moninkertaistuminen on tarpeen nykytilanteessa. ETSK on ainutlaatuinen elin, joka tarjoaa mahdollisuuden todelliseen vuoropuheluun kaikkia jäsenvaltioita edustavien kaikenlaisten kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden, myös työmarkkinaosapuolten, välillä. Tästä seuraa lisäarvoa kansalaisyhteiskunnan moninaisuuden ja elinvoimaisuuden edistämisen kautta. Tällainen foorumi voisi antaa kansalaisyhteiskunnan organisaatioille mahdollisuuden antaa varhaisvaiheen varoituksia.

1.9 Oikeusvaltioperiaatteen kohdistuvat uhat saattavat vaarantaa EU:n perustana olevan keskinäisen luottamuksen, kuten oikeuskäytäntö on hiljattain osoittanut. Riippumattomat kansalliset tuomioistuimet ovat suoja, jolla varmistetaan, että EU – sisämarkkinat mukaan luettuna – toimii sujuvasti.

1.10 On kiinnitettävä huomiota myös oikeusvaltioperiaatteen taloudellisiin näkökohtiin. Keskinäinen luottamus on arvo, jota on vaikea määrittää puhtaasti taloudellisin termein, mutta on selvää, että luottamuspula yhdistyneenä oikeuslaitokseen kohdistuvaan poliittiseen vaikuttamiseen tai korruptioon johtaa kielteisiin taloudellisiin seurauksiin. Aihetta on syytä painottaa enemmän, ja siitä tarvitaan myös lisää tietoa ja tutkimusta EU:n tasolla.

1.11 Koulutuksella – niin epävirallisella kuin arkioppimisellakin – on keskeinen rooli demokraattisen ja oikeusvaltioperiaatteen mukaisen kulttuurin rakentamisessa. Demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen tulisi olla tärkeitä ja arvokkaita kaikille Euroopan kansalaisille. ETSK kehottaa Euroopan komissiota ehdottamaan kunnianhimoista kansalaisille suunnattua viestintä-, koulutus- ja valistusstrategiaa, jossa keskitytään perusoikeuksiin, oikeusvaltioperiaatteen ja demokratiaan.

## 2. Johdanto – yleiskatsaus tiedonantoon

2.1 Tilanne on kaikkialla EU:ssa hyvin huolehdittava ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien kunnioittamisen osalta, varsinkin kun se on eräissä tapauksissa antanut aiheen käynnistää Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU-sopimuksen) 7 artiklassa tarkoitetun menettelyn. Tämän vuoksi komission tiedonannossa aloitetaan pohdinta siitä, miten oikeusvaltioperiaatteen tilaa voitaisiin parantaa EU:ssa.

2.2 Tiedonannossa muistutetaan oikeusvaltioperiaatteen merkityksestä Euroopan unionin perusarvona. Se on demokraattisen järjestelmän perusta ja edellytys perusoikeuksien suojelulle. Oikeusvaltioperiaatteen kuuluvat muun muassa laillisuus, joka merkitsee läpinäkyvää, vastuunalaista, demokraattista ja moniarvoista lainsäädäntäprosessia, oikeusvarmuus, toimeenpanovallan käyttäjille asetettu mielivaltaisuuksien kielto, riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten antama tehokas oikeussuoja, tehokas tuomioistuINVALVONTA, mukaan luettuina perusoikeuksien kunnioittaminen, vallan jakautuminen sekä yhdenvertaisuus lain edessä.

2.3 Komissio esittää kolme peruspilaria, joiden varassa oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen unionissa lepää: oikeusvaltioperiaatteen edistäminen, eli edistetään tiedon lisäämistä ja yhteisen oikeusvaltiokulttuurin luomista; ennalta ehkäisevä toiminta, eli oikeusvaltiota vahvistava yhteistyö ja tuki kansallisella tasolla, sekä reagointi ja toiminta unionin tasolla kansallisten mekanismien petäessä. Tarkemmin sanottuna komissio painottaa tarvetta edistää oikeusvaltioon liittyviä normeja, havaita varoitettavia merkkejä, syventää jäsenvaltiokohtaisia tietoja, parantaa EU:n valmiuksia reagoida kärjistyksiin sekä korjata puutteita pitkällä aikavälillä rakenteellisten uudistusten avulla.

## 3. Yleisiä huomioita

3.1 ETSK on tyytyväinen lausuntopyyntöön, koska näin tunnustetaan oikeusvaltioperiaatteen EU:ssa viime aikoina kohdistuneiden haasteiden merkitys. Näiden haasteiden määrä on lisääntynyt viime vuosina, mikä on merkki vaarasta, että erityisesti tietyissä jäsenvaltioissa täysimittainen oikeusvaltioperiaatteen ja demokratian kriisi olisi mahdollinen. Kriisin mahdollisuus olisi otettava vakavasti, ja siihen olisi vastattava asianmukaisesti. Tämä merkitsee paitsi EU:n arvojen vahvistamista rohkeasti uudelleen myös lujia välineitä oikeusvaltioperiaatteen kohdistuvien uusien heikennysten estämiseksi ja korjaamiseksi.

3.2 ETSK on jo ilmaissut vakavan huolensa perusoikeustilanteesta ja oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen tilasta ja vaatinut voimakkaampia toimia vuodesta 2016 alkaen <sup>(2)</sup>.

3.3 On tärkeää muistuttaa, että Euroopan unionissa ei ole kyse pelkästään yhteisistä markkinoista. Kyseessä on yhteisiin arvoihin perustuva unioni, kuten perussopimuksen 2 artiklassa todetaan. Lisäksi unioni tunnustaa myös EU:n perusoikeuskirjassa vahvistetut oikeudet, vapaudet ja periaatteet. Nämä arvot, joille Euroopan unioni perustuu, muodostavat perustan yhdyntymiselle ja ovat osa eurooppalaista identiteettiä. Ne ovat liittymisen edellytyksiä, ja jäsenvaltioiden tulee noudattaa niitä käytännön toiminnassaan myös liittymisen jälkeen.

3.4 Oikeusvaltioperiaate muodostaa perusoikeuksien ja demokratian kanssa toinen toisistaan riippuvaisen ja erottamattoman kolmikantasuhteen. Vain takaamalla nämä toisiinsa liittyvät kolme arvoa voidaan estää julkisen vallan väärinkäyttö. Perusoikeuksien suojeleminen on pilari, jota olisi kehitettävä edelleen ratifioimalla kaikki asiaan liittyvät välineet (myös YK:n yleissopimukset ja Euroopan ihmisoikeussopimus), tekemällä tiiviimpää yhteistyötä EU:n toimielinten välillä ja lisäämällä tukea ruohonjuuritason järjestöille ja valvontaa harjoittaville organisaatioille kaikkialla Euroopassa.

3.5 ETSK pahoittelee, ettei EU:n perussopimuksissa nimenomaisesti määrätä, että kaikkien jäsenvaltioiden on täytettävä Kööpenhaminan kriteerit <sup>(3)</sup>. Niin uusien kuin pitkäaikaisempienkin EU:n jäsenten tulisi noudattaa kriteerejä yhtä lailla ja jatkuvasti. ETSK toteaa, että EU:n toimielimillä ei ole käytössään tarpeeksi vankkoja ja asianmukaisia välineitä, joilla kyettäisiin tarjoamaan suoja oikeusvaltioperiaatteen, perusoikeuksien ja moniarvoisen demokratian nykyisiä uhkia vastaan jäsenvaltioissa.

3.6 Nykyisiin haasteisiin ei ole vastattu hyvissä ajoin ja riittävän tehokkaasti kansallisella tai EU:n tasolla, koska nykyisten välineiden vaikutus näiden haasteiden aiheuttajiin on ollut rajallinen.

3.7 Vakavimpia haasteita esiintyy eräissä jäsenvaltioissa, joissa voimakkaat poliittiset toimijat ovat hyökänneet oikeuslaitoksen riippumattomuutta vastaan sekä sellaisia instituutioita ja organisaatioita vastaan, jotka kuuluvat pluralistiseen demokraattiseen järjestelmään ja pitävät sitä yllä. Tiedonannossa ei oteta riittävästi huomioon tätä keskeistä näkökohtaa, vaan siinä on valittu näkökulma, jossa instituutiot – parlamentit, hallitukset ja ministeriöt, perustuslakituomioistuimet ja ammatilliset järjestöt – erotetaan poliittisesta kilpailusta ja vaalien yhteydessä tapahtuvasta kilvoittelusta. Tällainen "irrationaalinen" tarkastelutapa puoluepolitiikkaan ja vaaleihin nähdään estävän selityksen löytämisen sille, miksi vahvat toimijat hyökkäävät oikeusvaltioperiaatetta ja demokratiaa vastaan ja miksi ne samaan aikaan vaikuttavat olevan suosittuja ja kaikkivoipia. Demokratiaa heikentävät oikeusvaltioperiaatteen kohdistuvat poliittiset, kulttuuriset ja sosiologiset haasteet ovat keskeinen osa-alue, jota EU ei ole tähän mennessä tarkastellut ja johon se ei ole vastannut. Tämä selittää osittain nykyisen lähestymistavan ja välineiden – myös 7 artiklan 1 kohdan mukaisen menettelyn – rajoitukset. ETSK, jolla on yhteydet kansalaisyhteiskunnan kaikkiin osiin, myös työmarkkinaosapuoliin, on erityisen otollinen paikka demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatetta uhkaavien haasteiden poliittisten, sosiologisten ja kulttuuristen näkökohtien tarkastelulle, niistä keskustelemiselle ja vastauksien löytämiselle.

3.8 Viime vuosina komissio on edistynyt täydentävien ja kumulatiivisten mekanismien kehittämisessä täyttääkseen aukon toimien puuttumisen ja viimeisten hätäkeinojen välillä. Nekin vaikuttavat kuitenkin riittämättömiltä nykyisiin haasteisiin vastaamiseen, kun valtaa riistetään suunnitelmallisesti toimintainstituutioissa, myös oikeuslaitoksessa, ja kun tällä on vahva tukijoukkonsa, jos ei äänestäjäkunnassa niin ainakin puolueorganisaatioissa ja puolueiden kannattajissa. Edes vakiintuneet demokratiat eivät ole suojaassa autoritarismin leviämislta ja oikeusvaltioperiaatteen rapautumiselta. Turvallisuusuhkia käytetään yhä useammin perusteena demokratian turvatakeiden kyseenalaistamiselle tai tilapäiselle lakkauttamiselle. Osa hallituksista vaikeuttaa useiden eturivin kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden toimintaa sen sijaan, että niille turvattaisiin suotuisat toimintaolosuhteet. Tämän vuoksi on olennaisen tärkeää, että EU:ssa noudatetaan aloitteellisempaa ja paremmin ennalta ehkäisevää toimintatapaa.

3.9 ETSK on komission kanssa samaa mieltä siitä, että viimeaikainen populistinen ja autokraattinen kehitys edellyttää toimia kaikilta EU:n elimiltä ja EU:n kansalaisyhteiskunnalta kokonaisuudessaan, jotta huolehditaan siitä, että EU:n perustana olevat arvot säilytetään. ETSK vastustaa jyrkästi kaikenlaisia epäliberaalin demokratian muotoja.

3.10 Tämän vuoksi ETSK katsoo myös, että pohdinta-ajan olisi pitänyt olla pidempi laajemman kuulemisen ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden osallistumisen mahdollistamiseksi jäsenvaltioissa.

<sup>(2)</sup> EUVL C 34, 2.2.2017, s. 8.

<sup>(3)</sup> Määritetty Kööpenhaminan Eurooppa-neuvoston kokouksessa vuonna 1993.

3.11 Monet kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ovat ilmoittaneet ETSK:lle, että kuulemisajanjaksojen lyhyt kesto on usein ongelma, sillä avoimuus ei täysin toteudu eikä kuuleminen ole niin merkityksellinen kuin se voisi olla. Tämä vaarantaa lainsäädännön laadun ja oikeusvaltioperiaatteen jäsenvaltioissa. Tämän suhteen ETSK katsoo, että komission olisi pitänyt mahdollistaa kansalaisyhteiskunnan, johon asia suoraan vaikuttaa, mittavampi kuuleminen.

3.12 Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot, ihmisoikeuksien puolustajat, väärinkäytösten paljastajat ja toimittajat ovat usein etulinjassa oikeusvaltioperiaatteen heikentyessä ja hyvin hankalassa tilanteessa, kun jossakin jäsenvaltiossa rikotaan lainsäädäntöä. Juuri ne seuraavat tilannetta ja raportoivat rikkomisista. Ruohonjuuritasolta voidaan myös lähettää varhaisvaiheen varoituksia. ETSK katsoo tämän vuoksi, että niiden tehtävä on ensisijaisen tärkeä, samoin kuin tiedotusvälineiden ja tutkivan journalisminkin. Tämän vuoksi keinot suojella kansalaisyhteiskunnan organisaatioita ja tiedotusvälineitä ovat tarpeen edistymisen kannalta. Niiden asemaa koskevien ehdotusten on näytävä ehdotuksissa, joita komissio esittää pohdintavaiheen jälkeen.

3.13 Erityisesti tulevassa monivuotisessa rahoituskehityksessä olisi lisättävä tukea kansalaisyhteiskunnan organisaatioille ja varsinkin niille, jotka puolustavat 2 artiklan arvoja. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden olisi saatava perusrahoitusta kaikilla tasoilla – paikallisella, kansallisella ja Euroopan tasolla – valmiuksien kehittämisen ja valistus-, seuranta-, dokumentointi-, edunvalvonta- ja riidanratkaisutoiminnan tukemiseen. Jotta voidaan lisätä EU:n tukea kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden roolille Euroopassa, tulevassa monivuotisessa rahoituskehityksessä olisi huolehdittava siitä, että kaikessa asiaankuuluvassa EU:n rahoituksessa erityisesti sosiaali-, talous- ja koheesiopolitiikan alalla varmistetaan kansalaisyhteiskunnan vahva asema politiikan laatimisessa, toteuttamisessa ja seuraamisessa. EU:n olisi myös lisättävä taloudellista tukeaan tiedotusvälineiden riippumattomuudelle ja moniarvoisuudelle Euroopassa, ja sisällytettävä nämä asiat osaksi kaikkia asiaankuuluvia EU:n toimintapolitiikkoja kilpailupolitiikka mukaan lukien. Jotta voidaan varmistaa, että nämä kysymykset katsotaan poliittisesti tärkeiksi, perusoikeuksista vastaavan tulevan Euroopan komission varapuheenjohtajan olisi myös valvottava, että kansalaisyhteiskunnan, ihmisoikeuksien puolustajien ja toimittajien toiminnan edellytykset on turvattu. ETSK muistuttaa myös kehotuksestaan perustaa kansalaistoimintaan liittyvien vapauksien EU-asiamiehen tehtävä. Mainitut toimijat voisivat ilmoittaa tälle kaikenlaisesta työnsä rajoittamisesta tai häiritsemisestä <sup>(4)</sup>.

3.14 ETSK on otettava tiiviisti mukaan tätä alaa koskevien institutionaalisten aloitteiden kehittämiseen tulevaisuudessa komitealle järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustajana Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksesta (SEUT-sopimuksesta) osoitetun tehtävän mukaisesti.

3.15 ETSK:lla on erityinen tehtävänsä sekä velvoite toimia, kun sen omien jäsenten ja koko kansalaisyhteiskunnan toimintaan kohdistuu riski. ETSK:lla voi olla ja tuleekin olla ratkaiseva asema kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien välisen vaihdon sujuvoittajana tarkasteltaessa oikeusvaltioperiaatteen tilaa jäsenvaltioissa kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta. Se voi toimia välittäjänä (varhaisvaroitusverkostona) ennen kuin ensimmäiset perusoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen alaa koskevien ongelmien oireet ilmenevät.

3.16 ETSK antoi jo vuonna 2016 oma-aloitteisen lausunnon, jossa se vaati unionilta voimakkaampia toimia perusoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen osalta jäsenvaltioissa, minkä jälkeen huhtikuussa 2018 perustettiin erityinen ryhmä tarkastelemaan parasta mahdollista tapaa, jolla järjestäytyneet kansalaisyhteiskunta voi osallistua.

3.17 Oikeusvaltioperiaatteen kohdistuvat uhat saattavat vaarantaa EU:n perustana olevan keskinäisen luottamuksen. Tuore, selkeä esimerkki tästä on se, että EU:n tuomioistuimien katsoi, ettei kansallisen tuomarin välttämättä tarvitse noudattaa EU:n jäsenvaltion antamaa eurooppalaista pidätysmääräystä, jos kyseisessä jäsenvaltiossa on systeemisiä tai yleisiä puutteita oikeusvaltioperiaatteen puutteet ovat omiaan vaikuttamaan määräyksen antaneen jäsenvaltion oikeuslaitoksen riippumattomuuteen ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaan vastaajan perusoikeuteen <sup>(5)</sup>.

3.18 Riippumattomat kansalliset tuomioistuimet ovat suoja, jolla varmistetaan, että kansalaiset voivat luottaa oikeuksiensa toteutumiseen EU:ssa, että eurooppalaiset yritykset voivat käydä rajatylittävää kauppaa ilman huolta siitä, että oikeudellisia sopimuksia noudatetaan puolueettomasti ja riippumattomasti, että naapurimaassa työssä käyvien työntekijöiden oikeuksia kunnioitetaan ja että kansalaisyhteiskunnan organisaatiot pystyvät toimimaan vapaasti yli rajojen siten, että ulkomaista solidaarista rahoitusta ei veroteta syrjivästi. Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot, työmarkkinajärjestöt ja ulkomaisten sijoittajien neuvostot ovat ilmaisseet ETSK:lle huolensa oikeusvaltioperiaatteen rapautumisesta ja sen vakavista taloudellisista seurauksista.

<sup>(4)</sup> EUVL C 81, 2.3.2018, s. 9.

<sup>(5)</sup> Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) – asia C-216/18 PPU, 25. heinäkuuta 2018.

3.19 Koulutuksella – niin epävirallisella kuin arkioppimisellakin – on keskeinen rooli demokraattisen ja oikeusvaltioperiaatteen mukaisen kulttuurin rakentamisessa. Euroopan maiden erilaiset poliittiset kulttuurit tekevät tehtävästä vaikeamman. Historiassa on kuitenkin esimerkkejä onnistumisesta demokraattisten arvojen opettamisessa, levittämisessä ja vakiinnuttamisessa. Pitkällä aikavälillä paras turva demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen heikennyksiä vastaan ovat aktiiviset, koulutetut ja osallistuvat kansalaiset. Liberaalin demokratian sellaisena kuin se on määritelty aiemmassa ETSK:n lausunnossa <sup>(6)</sup> ja oikeusvaltioperiaatteen tulisi olla arvokkaita ja tärkeitä kaikille eurooppalaisille, ja EU:n tulisi näyttää tietä kohti tätä päämäärää esimerkiksi kannustamalla siihen, että nämä aiheet valtavirtaistetaan koulujen ja korkea-asteen opetussuunnitelmiin, ja edistämällä akateemista ja ammatillista vaihtoa näissä asioissa aktiivisten kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden välillä. ETSK kehottaa Euroopan komissiota ehdottamaan kunnianhimoista kansalaisille suunnattua viestintä-, koulutus- ja valistusstrategiaa, jossa keskitytään perusoikeuksiin, oikeusvaltioperiaatteen ja demokratiaan.

#### 4. Huomioita nykyisistä välineistä

4.1 ETSK panee merkille, että EU:n toimielinten käytettävissä olevat nykyiset välineet ovat puutteelliset 2 artiklassa tarkoitettujen arvojen suojelemiseksi. Rikkomusmenettelyt tahtovat olla liian suppeita, jotta niiden avulla pystyttäisiin ehkäisemään määrätietoisia hyökkäyksiä oikeusvaltiota vastaan tai puuttumaan tällaisiin hyökkäyksiin. Lisäksi on osoittautunut äärimmäisen vaikeaksi kerätä riittävästi poliittista tahtoa SEU-sopimuksen 7 artiklassa tarkoitettujen menettelyn käynnistämiseksi.

4.2 Euroopan komission vuonna 2014 antaman tiedonannon ”Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi” <sup>(7)</sup> mukainen menettely on tosin helpompi saada käyntiin kuin 7 artiklan mukainen menettely, mutta sen teho on kyseenalainen, kun vastassa on hallitus, joka ei halua tehdä yhteistyötä. Lisäksi menettelyn aktivoimisen edellyttämät kynnykset ovat liian korkeat ja ylittyvät liian myöhään. ETSK kehottaa parantamaan oikeusvaltioperiaatetta koskevaa kehystä muun muassa määrittämällä selkeämpiä vertailukohtia, indikaattoreita ja määräaikoja, jotta voidaan paremmin arvioida asianomaisten viranomaisten vastausta ja EU:n tukitoimenpiteitä.

#### 4.3 Rikkomusmenettelyt ja ennakkoratkaisut

4.3.1 Komissio on käynnistänyt viime vuosina useita oikeusvaltioperiaatetta koskevia ja arvoihin liittyviä rikkomismenettelyjä <sup>(8)</sup>. Näihin menettelyihin olisi turvaututtava aina kun se on mahdollista, mutta ne eivät riitä sellaisenaan, koska kaikki rikkomiset eivät koske EU:n oikeutta. Eräät tutkijat kuitenkin katsovat, että rikkomismenettelyjä voitaisiin käynnistää suoraan SEUT-sopimuksen 258 artiklan nojalla SEU-sopimuksen 2 artiklan rikkomisesta <sup>(9)</sup>, ja tätä mahdollisuutta olisi kenties tutkittava.

4.3.2 Myös ennakkoratkaisut voivat olla hyödyllinen väline. Erilaiset esteet kuitenkin pidättävät kansallisia tuomioistuimia esittämästä unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksiä, ja menettely on usein varsin pitkä.

#### 4.4 Eurooppalainen ohjausjakso

4.4.1 Eurooppalaisen ohjausjakson päätavoite on tarjota kehys talouspolitiikkojen koordinoinnille kaikkialla EU:ssa, mutta se kattaa myös korruption torjunnan, tehokkaat oikeusjärjestelmät sekä julkishallinnon uudistuksen ja voi johtaa maakohtaisiin suosituksiin <sup>(10)</sup>. Tehokkaista jatkotoimista ei kuitenkaan välttämättä huolehdi.

4.4.2 Eurooppalaista ohjausjaksoa on kritisoitu siitä, ettei siinä osallisteta työmarkkinaosapuolia riittäväällä tavalla sen paremmin EU:n kuin kansallisellakaan tasolla <sup>(11)</sup> ja että jäsenvaltiot toteuttavat maakohtaisista suosituksista vain 20 prosenttia tyydyttävällä tavalla <sup>(12)</sup>.

4.4.3 Eurooppalainen ohjausjakso on pääasiallisesti talous- ja sosiaalipolitiikan väline, jolla ohjataan ja tuetaan uudistuksia jäsenvaltioissa. Sen asemaa oikeusvaltioperiaatteen liittyvien kysymysten seurannassa ja periaatteen edistämässä voitaisiin kuitenkin vahvistaa sisällyttämällä siihen näkyvämmiin oikeusvaltioperiaatetta koskevia indikaattoreita, joilla tarkasteltaisiin muun muassa oikeusvarmuutta sekä yritysten ja työntekijöiden muutoksenhakukeinoja. Lisäksi olisi parannettava kansalaisyhteiskunnan osallistumista, ja jatkotoimia olisi tehostettava sääntöjen noudattamisen varmistamiseksi.

<sup>(6)</sup> SOC/605 – Vahvan ja moninaisen kansalaisyhteiskunnan turvin kestävään demokratiaan (EUVL C 228 5.7.2019, s. 24).

<sup>(7)</sup> Euroopan komissio, Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi, 11. maaliskuuta 2014.

<sup>(8)</sup> Euroopan komissio, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-1957\\_EN.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1957_EN.htm), 3. huhtikuuta 2019.

<sup>(9)</sup> Michel Waelbroeck ja Peter Oliver, Enforcing the Rule of Law in the EU: What can be done about Hungary and Poland?, 9. helmikuuta 2018.

<sup>(10)</sup> Euroopan komissio, tiedonanto oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen lujittamisesta unionissa – Tilannekatsaus ja mahdolliset jatkotoimet, 3. huhtikuuta 2019.

<sup>(11)</sup> Euroopan ammatillinen yhteisjärjestö, Press release: ETUC on European Semester Winter Package, 27. helmikuuta 2019.

<sup>(12)</sup> Business Europe, Newsletter N° 2019-13: A renewed role for the European Semester, 11. huhtikuuta 2019.

#### 4.5 EU:n oikeusalan tulostaulu

4.5.1 EU:n oikeusalan tulostaulu antaa tietoa oikeusjärjestelmistä kaikissa jäsenvaltioissa ja voi johtaa maakohtaisiin suosituksiin eurooppalaisen ohjauksjakson puitteissa. Tulostaulu perustuu kansalaisille ja yrityksille suunnattuihin kyselytutkimuksiin, joissa arvioidaan oikeusjärjestelmän riippumattomuutta<sup>(13)</sup>. ETSK suosittelee kuitenkin, että kyselytutkimukset ulotetaan myös kansalaisyhteiskunnan organisaatioihin.

#### 4.6 Yhteistyö- ja seurantamekanismi

4.6.1 Yhteistyö- ja seurantamekanismi<sup>(14)</sup> perustettiin siirtymävaiheen mekanismiksi auttamaan Romaniaa ja Bulgariaa niiden unioniin liittymisen jälkeen moniin oikeusalan uudistuksen vajavuuksiin, korruptioon ja (Bulgarian osalta) järjestäytyneeseen rikollisuuteen puuttumisessa. Siinä vahvistettiin arviointiperusteet, joita komissio soveltaa ja joiden osalta se raportoi vuosittain edistymisestä.

4.6.2 Mekanismi on osoittautunut tehokkaaksi välineeksi. Viimeisimmässä Romaniaa koskevassa kertomuksessa kuitenkin todettiin takaisku edistymisessä, vaikka oli odotettu, että hanke saataisiin päätökseen hyvin pian. Tämä herättää huolen siitä, onko edistymistä vaadittu riittävän tiukasti ja olisiko muutoksen oltava vankemmin juurtunut ennen kuin yhteistyö- ja seurantamekanismi voidaan lakkauttaa.

4.6.3 Yhteistyö- ja seurantamekanismin merkitys oikeusvaltioperiaatteen kohdistuvien haasteiden käsittelemisessä edellyttää perusteellisempaa arviointia. Vaikka vallassa olevien eri puolueiden sitoutumisen aste vaihtelee molemmissa valtioissa, välineen olemassaolo mahdollistaa strukturoidun ja jatkuvan vuoropuhelun komission ja jäsenvaltion välillä.

#### 4.7 Komission rakenneuudistusten tukipalvelu

4.7.1 Komission perustama rakenneuudistusten tukipalvelu (*Structural Reform Support Service, SRSS*) antaa kansallisille viranomaisille suoraa tukea (tarkastelumenetelmät, koulutus, analysointi, asiantuntijaneuvonta) ja kattaa hallinnon ja julkishallinnon, myös avoimuuden ja korruption torjunnan, mutta pääasiassa se on makrotaloudellinen väline. Vain harvat hankkeet ovat liittyneet olennaisesti oikeusvaltioperiaatteen<sup>(15)</sup>.

4.7.2 ETSK suosittelee erityistoimeksiantojen käytön lisäämistä, kun jäsenvaltiolle annetaan maakohtaisia suosituksia, ja katsoo, että kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden osallistuminen uudistusohjelmiin olisi varmistettava.

#### 4.8 Euroopan rakenne- ja investointirahastot sekä oikeus- ja turvallisuuspolitiikkoja tukevat varat

4.8.1 Yksi EU:n merkittävimmistä keinoista valvoa oikeusvaltioperiaatteen noudattamista on rahoitus. Euroopan parlamentti äänesti 17. tammikuuta 2019 EU:n perusoikeuksien ja arvojen ohjelman rahoitusta lisäävän mekanismin (eurooppalaisten arvojen väline) puolesta. Komission ehdotus oikeusalan, perusoikeuksien ja arvojen rahastosta ei täysin vastaa tarpeeseen.

4.8.2 ETSK on tyytyväinen siihen, että varoja osoitetaan mahdollisuuksien vahvistamiseksi, jotta kansalaisyhteiskunnan organisaatiot pääsisivät paremmin hyödyntämään uudesta monivuotisesta rahoituskehiksestä myönnettäviä varoja, mutta katsoo, että oikeusvaltioperiaatetta ja perusoikeuksia varten varatut ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioille korvamerkityt varat ovat riittämättömät<sup>(16)</sup>.

#### 4.9 Uusi säädös unionin talousarvion suojaamisesta, jos oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita, jotka vaikuttavat tai uhkaavat vaikuttaa unionin talousarvioon

4.9.1 ETSK on todennut olevansa tyytyväinen ehdotukseen ja suosittelut komitean osallistamista tiiviimmin<sup>(17)</sup>. Lisäksi ETSK suositti ehdotusta muutettavaksi siten, että siihen sisällytetään nykyistä laajempi oikeusvaltioperiaatteen käsite, johon kuuluvat perusoikeuksien suojeleminen ja moniarvoisen demokratian suojeleminen.

<sup>(13)</sup> Euroopan komissio, The 2019 EU Justice scoreboard, 2019, s. 63: 3.3.3 Summary on judicial independence.

<sup>(14)</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm\\_fi](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm_fi).

<sup>(15)</sup> Rakenneuudistusten tukipalvelun esimerkeistä vain kuusi koskee oikeusvaltioperiaatetta: Bulgarian syyttäjänviraston riippumattoman analyysin käynnistäminen, vammaisuuden arvioinnin uudistaminen Tšekissä, Kreikassa ja Puolassa, oikeusjärjestelmän tehokkuuden vahvistaminen Kroatiassa, sisäisten tarkastusten koordinoinnin parantaminen Romaniassa, väärinkäytösten paljastajien tapausten käsittelemisen parantaminen Italiassa sekä nuorten maahanmuuttajien ja pakolaisten kotoutumisen tukeminen Itävallassa.

<sup>(16)</sup> EUVL C 62, 15.2.2019, s. 178.

<sup>(17)</sup> EUVL C 62, 15.2.2019, s. 173.

4.9.2 ETSK kuitenkin suosittelee tässä tapauksessa äärimmäistä varovaisuutta sen varmistamiseksi, että vaikutus ei kohdistu lopullisiin edunsaajiin. On tärkeää muistaa erityiset tukikeinot ja tarjota niitä riippumattomille organisaatioille, jotka ovat jäsenvaltioissaan erityisen arkaluonteisessa tilanteessa.

4.10 *Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF) ja Euroopan syyttäjänvirasto (EPPO)*

4.10.1 Korruptio on yksi oikeusvaltioperiaatetta uhkaavista haasteista. EU:n on siis varmistettava, että sen varoja ei käytetä väärin eikä korruptiota mahdollisteta.

4.10.2 Tällä hetkellä OLAFin tutkinnot johtaa vain jäsenvaltioiden syyttäjien nostamiin syytteisiin<sup>(18)</sup> ja vain 45 prosenttia tutkinnoista johtaa syytteeseen<sup>(19)</sup>. ETSK tukee tämän vuoksi uutta Euroopan syyttäjänvirastoa (EPPO)<sup>(20)</sup> ja kehottaa kaikkia EU:n jäsenvaltioita osallistumaan sen toimintaan<sup>(21)</sup>.

4.10.3 Kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla, ihmisoikeuksien puolustajilla, väärinkäytösten paljastajilla ja toimittajilla on tärkeä rooli petosten paljastamisessa. ETSK korostaakin jälleen, että on tärkeää käydä järjestelmällistä vuoropuhelua kansalaisyhteiskunnan kanssa ja lisätä taloudellista ja poliittista tukea näille toimijoille.

4.11 *EU:n liittymisprosessi ja naapuruuspolitiikka*

4.11.1 EU:ssa esiteltiin vuonna 2011 uusi toimintatapa Euroopan naapuruusvälineen varojen käytössä. Tarkoituksena on kannustaa kumppanimaita sitoutumaan EU:n arvoihin ja poliittisiin uudistuksiin<sup>(22)</sup>.

4.11.2 Poliittiset ehdot ovat naapuruuspolitiikan myönteinen puoli, ja ne toimivat hyvin uudistuksista kiinnostuneissa valtioissa.

4.11.3 EU:n on pidettävä tiukasti kiinni sitoutumisesta poliittisiin ehtoihin naapuruuspolitiikassa ja EU:n liittymisprosessissa. Ollakseen uskottava sen on sovellettava samoja kriteerejä sisäisesti. Tiukkaa sitoutumista "eurooppalaisiin arvoihin" edellytetään kaikilta mailta, jotka haluavat liittyä Euroopan unioniin. Jäsen ehdokkaiden on täytettävä Kööpenhaminan kriteerit<sup>(23)</sup>. On tärkeää, että EU valvoo näiden vaatimusten täyttymistä tiukasti. Oikeusvaltioperiaatteen vahvistaminen ei ole pelkästään institutionaalinen kysymys, vaan se edellyttää yhteiskunnallista muutosta.

## 5. Ehdotus tulevaisuutta ajatellen

5.1 ETSK on kannattanut vuodesta 2016 alkaen EU:n tason mekanismin perustamista oikeusvaltioperiaatteen ja perusoikeuksien noudattamisen seuraamiseksi<sup>(24)</sup>.

5.2 ETSK pitää elintärkeänä, että luodaan oikeudellisesti sitova eurooppalainen mekanismi ja toimintakehys, jossa komissio, parlamentti ja neuvosto ovat aktiivisesti mukana ja jossa ETSK:lla on tärkeä rooli kansalaisyhteiskunnan edustajana. Mekanismin täydentäisi olemassa olevia välineitä<sup>(25)</sup>, ja siihen tulisi sisältyä ennaltaehkäisevä osio, jotta sidosryhmät (yritykset, ammattijärjestöt, kansalaisyhteiskunnan organisaatiot, kansalliset ihmisoikeusinstituutit ja viranomaiset) sekä asiantuntijat voisivat havaita puutteet niiden ilmaantuessa kansallisella tasolla ja keskustella niiden ratkaisemisesta varhaisessa vaiheessa. Tällainen mekanismi auttaisi myös toimielinten välisessä taakanjaossa ja lisäksi yhteistä sitoutumista EU:n toimiiin tällä alalla.

5.3 ETSK:n asemaa tällä alalla olisi tarkasteltava ottaen huomioon sen ainutlaatuinen kokoonpano ja asemoituminen EU:n ja kansallisen tason välimaastossa. Kansalaisyhteiskunnan keskeisenä edustajana se käsittää organisaatioita, jotka ovat syvästi sitoutuneet oikeusvaltioperiaatetta ja perusoikeuksia koskeviin kysymyksiin, mutta myös työmarkkinaosapuolia ja muita keskeisiä talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoita kansallisine ja unionitason kumppanitahoineen. ETSK voisi näin ollen tarjota selkeää lisäarvoa ainutlaatuisen ruohonjuuritason tietojen ja näkemysten lähteenä vailla päällekkäisyyttä muiden merkityksellisten lähteiden kanssa oikeusvaltioperiaatteen edistämisen, ennalta ehkäisevän toiminnan ja reagoinnin osalta.

<sup>(18)</sup> Euroopan tilintarkastustuomioistuim, erityiskertomus nro 1/2019: EU:n varainkäyttöön liittyvien petosten torjunta: toimia tarvitaan.

<sup>(19)</sup> Organized Crime and Corruption Reporting Project, EC Adopts New Anti-Fraud Strategy, 1. toukokuuta 2019.

<sup>(20)</sup> Euroopan komissio, tiedonanto "Komission petostentorjuntastrategia: tehostetut toimet EU:n talousarvion suojaamiseksi", 29. huhtikuuta 2019.

<sup>(21)</sup> Euroopan syyttäjänvirasto, verkkosivut.

<sup>(22)</sup> Momin Badarna, The ENP and its Political Conditionality Instrument: is it ineffective?, Young European Federalists, 15. syyskuuta 2018.

<sup>(23)</sup> Euroopan komissio, vuoden 2018 tiedonanto EU:n laajentumispolitiikasta, 17. huhtikuuta 2018.

<sup>(24)</sup> EUVL C 34, 2.2.2017, s. 8.

<sup>(25)</sup> Ehdotettu 27. tammikuuta 2014 annetussa Euroopan parlamentin päätöslauselmassa perusoikeuksien tilanteesta Euroopan unionissa (2012), P7\_TA(2014)1773, esittelijä Louis Michel, 22. marraskuuta, kohta 9.

5.4 ETSK on ensi töikseen alkanut itse toteuttaa tiedonkeruumatkoja laatiakseen katsauksen siitä, millaisina kansalaisyhteiskunta yksittäisissä jäsenvaltioissa kokee ongelmat. ETSK aikoo vieraillla kaikissa 28 jäsenvaltiossa <sup>(26)</sup>. Se antaa kuitenkin syksyllä raportin viidestä ensimmäisestä maavierailusta. Vaikka vierailut eivät ole seurantamekanismi, on tärkeää kuulla jäsenvaltioiden kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden näkemyksiä. Tämän vuoksi ETSK ehdottaa lisätoimenpiteenä nykyisten kansalaisyhteiskuntafoorumien ja ruohonjuuritason organisaatioiden tunnustamista ja vahvistamista. Niiltä saatavien viestien kirjon kasvattaminen on nykytilanteessa välttämätöntä.

5.5 Lisäksi olisi perustettava vuosittain kokoontuva EU-tason perusoikeus- ja oikeusvaltioperiaatefoorumi, johon ETSK osallistuu ja jonka avulla ensinnäkin varmistettaisiin, että EU:n päätöksentekijät saavat ennakkovaroituksen SEU-sopimuksen 2 artiklan mukaisiin arvoihin kohdistuvista uusista haasteista suoraan ruohonjuuritason organisaatioilta, ja toiseksi tarjottaisiin kansallisille sidosryhmille eli muun muassa yrityksille, ammattiliitoille, kansalaisyhteiskunnan organisaatioille, kansallisille ihmisoikeusinstituutioille ja viranomaisille enemmän mahdollisuuksia keskinäiseen oppimiseen, luottamuksen rakentamiseen ja yhteistyöhön. Sidosryhmäfoorumin muotoon ja toimintatapoihin olisi otettava mallia toiminnassa olevista Euroopan muuttoliikefoorumista ja Euroopan kiertotalouden sidosryhmäfoorumista. ETSK huolehtisi foorumin sihteeristöstä ja isännöisi kokouksia, jotka järjestettäisiin yhdessä Euroopan komission kanssa.

5.6 ETSK katsoo, että viestien kirjon kasvattaminen on nykytilanteessa tarpeellista ja että se mahdollistaisi varhaisvaiheen varoitukset kansalaisyhteiskunnan organisaatioilta. Toisin kuin perusoikeuksia koskeva vuotuinen keskustelutilaisuus, joka koskee vain rajallista määrää keskeisiä sidosryhmiä, ETSK:n foorumin on määrä olla avoin foorumi, joka kannustaa julkiseen keskusteluun. Perusoikeusviraston toimeksianto rajoittuu valitettavasti perusoikeuskirjan 51 artiklan mukaisesti eräisiin SEU-sopimuksen 2 artiklan rikkomisiin puuttumiseen. Foorumiin osallistuu pääasiassa ihmisoikeusjärjestöjä, kun taas ETSK käsittää myös muiden alojen järjestöjä, myös työmarkkinaosapuolia, ja sillä on kokemusta vuorovaikutuksesta unionin, valtakunnallisen ja ruohonjuuritason organisaatioiden kanssa hyvin monenlaisissa kysymyksissä. Tästä kertyy lisäarvoa kansalaisyhteiskunnan moninaisuuden ja elinvoimaisuuden edistämässä, ja mukana on myös merkittäviä taloudellisia toimijoita.

5.7 On kiinnitettävä huomiota oikeusvaltioperiaatteen taloudellisiin näkökohtiin. Keskinäinen luottamus on arvo, jota on vaikea määrittää puhtaasti taloudellisin termein, mutta on selvää, että luottamuspula yhdistyneenä oikeuslaitokseen kohdistuvaan poliittiseen vaikuttamiseen tai korruptioon johtaa kielteisiin taloudellisiin seurauksiin. ETSK kehottaa Euroopan komissiota painottamaan enemmän oikeusvaltioperiaatteen rapautumisen seurauksia kaikille sidosryhmille, myös yrityksille, ja keräämään enemmän tietoa ja analyysejä tästä aiheesta. Oikeudellinen epävarmuus, avoimuuden puuttuminen lainsäädännössä, epäreilu kilpailu, epätasa-arvoinen pääsy julkisille markkinoille ja todellisten muutoksenhakukeinojen puuttuminen ovat esimerkkejä seurauksista, joita oikeusvaltioperiaatteen heikentyminen aiheuttaa yrityksille ja jotka olisi otettava paremmin huomioon EU:n analyyseissa ja vastatoimenpiteissä ja myös eurooppalaisessa ohjausjaksossa.

5.8 Merkittävä kysymys on kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden vahvemman tuen tarve (perusrahoitus valvontaa harrastaville organisaatioille). EU:n on tärkeää tarkastella keinoja tukea kansalaisyhteiskunnan organisaatioita, tutkivaa journalismia ja tiedotusvälineitä, jotka seuraavat 2 artiklaan liittyviä uusia haasteita ja raportoivat niistä. ETSK katsoo, että rahoitusväline, josta annettaisiin kansalaisyhteiskunnan organisaatioille tukea 2 artiklan mukaisten arvojen edistämiseen jäsenvaltioissa, on tarpeen, jotta vahvistetaan kyseisten arvojen tukemista ruohonjuuritason suuren yleisön keskuudessa. ETSK viittaa tältä osin aiheeseen liittyvään lausuntoonsa, joka käsittelee ehdotuksia uudesta oikeusalan, oikeuksien ja arvojen rahastosta <sup>(27)</sup>, ja kehottaa neuvostoa ja Euroopan parlamenttia lisäämään merkittävästi kyseisen rahaston varoja vuoden 2020 jälkeisestä monivuotisesta rahoituskehiksestä tehtävän päätöksen yhteydessä.

Bryssel 19. kesäkuuta 2019

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Luca JAHIER*

<sup>(26)</sup> Yhdistyneen kuningaskunnan erottua EU:sta jäsenvaltioita olisi 27.

<sup>(27)</sup> EUVL C 62, 15.2.2019, s. 178, lausunto asiakirjoista COM(2018) 383 final ja COM(2018) 384.



## LIITE

Seuraavat muutosehdotukset, jotka saivat äänestyksessä tuekseen vähintään neljänneksen annetuista äänistä, hylättiin keskustelussa (työjärjestyksen 59 artiklan 3 kohta):

**Kohta 3.7**

*Vakavimpia haasteita esiinby eräissä jäsenvaltioissa, joissa voimakkaat poliittiset toimijat ovat hyökänneet oikeuslaitoksen riippumattomuutta vastaan sekä sellaisia instituutioita ja organisaatioita vastaan, jotka kuuluvat pluralistiseen demokraattiseen järjestelmään ja pitävät sitä yllä. Tiedonannossa ei oteta riittävästi huomioon tätä keskeistä näkökohtaa, vaan siinä on valittu näkökulma, jossa instituutiot – parlamentit, hallitukset ja ministeriöt, perustuslakituomioistuintimet ja ammatilliset järjestöt – erotetaan poliittisesta kilpailusta ja vaalien yhteydessä tapahtuvasta kilvoittelusta. Tällainen ”irrationaalinen” tarkastelutapa puoluepolitiikkaan ja vaaleihin nähden estää selityksen löytämisen sille, miksi vahvat toimijat hyökkäävät oikeusvaltioperiaatetta ja demokratiaa vastaan ja miksi ne samaan aikaan vaikuttavat olevan suosittuja ja kaikkivoipia. Demokratiaa heikentävät oikeusvaltioperiaatteen kohdistuvat poliittiset, kulttuuriset ja sosiologiset haasteet ovat keskeinen osa-alue, jota EU ei ole tähän mennessä tarkastellut ja johon se ei ole vastannut. Tämä selittää osittain nykyisen lähestymistavan ja välineiden – myös 7 artiklan 1 kohdan mukaisen menettelyn – rajoitukset. ETSK, jolla on yhteydet kansalaisyhteiskunnan kaikkiin osiin, myös työmarkkinaosapuoliin, on erityisen otollinen paikka demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatetta uhkaavien haasteiden poliittisten, sosiologisten ja kulttuuristen näkökohtien tarkastelulle, niistä keskustelemiselle ja vastauksien löytämiselle.*

**Perustelu**

Lausunnon laatijat menevät liian pitkälle jäsenvaltioiden instituutioiden arvostelussa. Ehdotettua tekstiä voidaan pitää hyökkäyksenä sellaisia instituutioita vastaan, joiden odotetaan ylläpitävän moniarvoista järjestelmää. Kohdan loppuosa kuvastaa odotuksia, jotka perustuvat EU:n analyysiin oikeusvaltioperiaatteesta.

**Äänestystulos**

Puolesta: 47

Vastaan: 141

Pidättyi: 19

**Kohta 5.2**

*ETSK pitää elintärkeänä, että luodaan oikeudellisesti sitova eurooppalainen mekanismi ja toimintakehys, jossa komissio, parlamentti ja neuvosto ovat aktiivisesti mukana ja jossa ETSK:lla on tärkeä rooli kansalaisyhteiskunnan edustajana. Mekanismi täydentäisi olemassa olevia välineitä<sup>(1)</sup>, ja siihen tulisi sisältyä ennaltaehkäisevä osio, jotta sidosryhmät (yritykset, ammattijärjestöt, kansalaisyhteiskunnan organisaatiot, kansalliset ihmisoikeusinstituutiot ja viranomaiset) sekä asiantuntijat voisivat havaita puutteet niiden ilmaantuessa kansallisella tasolla ja keskustella niiden ratkaisemisesta varhaisessa vaiheessa. Tällainen mekanismi auttaisi myös toimielinten välisessä taakanjaossa ja lisäksi yhteistä sitoutumista EU:n toimiiin tällä alalla. Mekanismia käytettäessä on noudatettava varovaisuutta, jotta sitä ei hyödynnetä kulloisiinkin poliittisiin päämääriin ja jotta ei aiheuteta kulttuurisia konfliktteja.*

**Perustelu**

Ehdotettu lisä ei rajoita ETSK:n tukea perustettavalle mekanismille. Sen tarkoituksena on lisätä maininta epäpoliittisuudesta ja kulttuurisen monimuotoisuuden tunnustamisesta.

**Äänestystulos**

Puolesta: 42

Vastaan: 153

Pidättyi: 23

<sup>(1)</sup> Ehdotettu 27. helmikuuta 2014 annetussa Euroopan parlamentin päätöslauselmassa perusoikeuksien tilanteesta Euroopan unionissa (2012), P7\_TA(2014)0173, esittelijä Louis Michel, 22. marraskuuta, kohta 9.

**Kohta 1.6**

ETSK kannattaa edelleen EU:n tason mekanismin perustamista oikeusvaltioperiaatteen ja perusoikeuksien noudattamisen seuraamiseksi. ETSK pitää elintärkeänä, että luodaan oikeudellisesti sitova eurooppalainen mekanismi ja toimintakehys, jossa komissio, parlamentti ja neuvosto ovat aktiivisesti mukana ja jossa ETSK:lla on tärkeä rooli kansalaisyhteiskunnan edustajana. Tähän mekanismiin olisi kuuluttava ennaltaehkäisevä osio, jonka puitteissa asiantuntijat ja kansalaisyhteiskunnan edustajat voisivat varoittaa varhaisessa vaiheessa tietyistä tapahtumista ja keskustella ratkaisuehdotuksista, joissa kaikki sidosryhmät ovat osallisina. Tällainen mekanismi auttaisi myös toimielinten välisessä taakanjaossa ja lisäksi yhteistä sitoutumista EU:n toimiiin. Mekanismia käytettäessä on noudatettava varovaisuutta, jotta sitä ei hyödynnetä kulloisiinkin poliittisiin päämääriin ja jotta ei aiheuteta kulttuurisia konflikteja.

**Perustelu**

Ehdotettu lisäys ei rajoita ETSK:n tukea perustettavalle mekanismille. Sen tarkoituksena on lisätä maininta epäpoliittisuudesta ja tunnustaa kulttuurinen monimuotoisuus, josta olemme ylpeitä.

**Äänestystulos**

Puolesta: 42

Vastaaan: 153

Pidättyi: 23

Seuraavat jaoston lausunnon kohdat muutettiin täysistunnossa hyväksytyjen muutosehdotusten mukaisiksi, mutta ne saivat tuekseen yli neljänneksen annetuista äänistä (työjärjestyksen 59 artiklan 4 kohta):

**Kohta 3.12**

Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot, ihmisoikeuksien puolustajat, väärinkäytösten paljastajat ja toimittajat ovat usein etulinjassa oikeusvaltioperiaatteen heikentyessä ja hyvin hankalassa tilanteessa, kun jossakin jäsenvaltiossa rikotaan lainsäädäntöä. Juuri ne vastaavat oikeuksien toteutumisen tarkkailusta, seuraavat tilannetta ja raportoivat rikkomisista. Ruohonjuuritasolta voidaan myös lähettää varhaisvaiheen varoituksia. ETSK katsoo tämän vuoksi, että niiden tehtävä on ensisijaisen tärkeä, samoin kuin tiedotusvälineiden ja tutkivan journalisminkin. Tämän vuoksi keinot suojella kansalaisyhteiskunnan organisaatioita ja tiedotusvälineitä ovat tarpeen edistymisen kannalta. Niiden asemaa koskevien ehdotusten on näytävä ehdotuksissa, joita komissio esittää pohdintavaiheen jälkeen.

**Äänestystulos**

Puolesta: 122

Vastaaan: 73

Pidättyi: 20

**Kohta 1.11**

Koulutuksella – niin epävirallisella kuin arkioppimisellakin – on keskeinen rooli demokraattisen ja oikeusvaltioperiaatteen mukaisen kulttuurin rakentamisessa. ~~Liberalin~~ Demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen tulisi olla tärkeitä ja arvokkaita kaikille Euroopan kansalaisille. ETSK kehottaa Euroopan komissiota ehdottamaan kunnianhimoista kansalaisille suunnattua viestintä-, koulutus- ja valistusstrategiaa, jossa keskitytään perusoikeuksiin, oikeusvaltioperiaateeseen ja demokratiaan.

**Äänestystulos**

Puolesta: 119

Vastaaan: 73

Pidättyi: 21

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi unionin pelastuspalvelumekanismista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 1313/2013/EU muuttamisesta”**

(COM(2019) 125 final – 2019/0070 (COD))

(2019/C 282/08)

Esittelijä: **Panagiotis GKOFAS**

Lausuntopyyntö	Euroopan parlamentti, 14.3.2019 neuvosto, 27.3.2019
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava jaosto	”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö”
Hyväksyminen jaostossa	23.5.2019
Hyväksyminen täysistunnossa	19.6.2019
Täysistunnon nro	544
Äänestystulos (puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	171/01/04

## 1. Tausta

1.1 Unionin uusi pelastuspalvelumekanismi hyväksyttiin 13. maaliskuuta 2019 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä, joka koskee päätöksen N:o 1313/2013/EU muuttamista. Unionin pelastuspalvelumekanismi tarjoaa kehysten yhteistyölle ja avun antamiselle vakavissa hätätilanteissa EU:ssa ja sen ulkopuolella. Pelastuspalvelumekanismi on vuodesta 2001 lähtien aktivoitu yli 300 kertaa. Siinä ovat mukana kaikki EU:n jäsenvaltiot, kaksi ETA-maata (Islanti ja Norja), Montenegro, Serbia, entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia ja Turkki sekä Yhdistyneet kansakunnat (Sendain kehys katastrofiriskien vähentämiseksi 2015–2030) ja asianomaiset kansainväliset järjestöt. Sääöksellä luodaan puitteet resurssien lisäreserville rescEU:lle avun tarjoamiseksi silloin, kun olemassa olevat yleiset valmiudet eivät riitä. RescEU:hun kuuluvat erityisesti metsäpalojen lentosammutus ja resurssit lääkinnällisten hätätapausten sekä kemiallisten, biologisten, säteily- ja ydinonnettomuuksien varalta. Koulutukseen ja osaamisen jakamiseen liittyvä pelastuspalvelun osaamisverkosto on niin ikään varautumisen ja ennaltaehkäisystrateginen osatekijä.

1.2 Ehdotetun muutoksen on tarkoitus parantaa riskien ennaltaehkäisyä edellyttämällä, että jäsenvaltiot kehittävät edelleen riskinhallintakykynsä arviointia ja riskinhallintasuunnitteluaan erityisesti siltä osin, kun on kyse jäsenvaltioissa samanaikaisesti tapahtuvista samantyyppisistä luonnon tai ihmisen aiheuttamista katastrofeista taikka ilmastoon odottamattomiin muutoksiin tai ennalta arvaattomiin voimakkaisiin ja tiheästi toistuviin maanjäristyksiin liittyvistä katastrofeista, jotka aiheuttavat ihmishenkien menetyksiä, tuhoavat laajasti ekosysteemejä sekä julkista ja siviili-infrastruktuuria ja häiritsevät vakavasti taloudellista toimintaa ja pienyrityksiä<sup>(1)</sup>.

## 2. Päätelmät

2.1 ETSK suhtautuu myönteisesti nyt esitettyyn ehdotukseen tarkistaa ja vahvistaa unionin pelastuspalvelumekanismiin nykyistä kehystä.

2.2 Unionin pelastuspalvelumekanismiin yhdenmukaisten täytäntöönpanoedellytysten varmistamiseksi ja pelastuspalvelun osaamisverkon perustamista ja järjestämistä silmällä pitäen ETSK voi osallistua erityisten neuvoo-antavien ryhmien puitteissa riskikartoitusohjeiden säännölliseen uudelleentarkasteluun ja antaa niin ikään panoksensa asiaan liittyvien toimielintenvälisen aloitteiden kautta (esim. kansalaisyhteiskunnan vuotuinen foorumi, jossa käsitellään riskien arviointia, lieventämistä ja ennaltaehkäisyä sekä niihin varautumista) yhteistyössä tunnustettujen ja edustavien yhteiskunta- ja talouselämän osapuolten sekä selviytymiskykyisten kaupunkien alueellisten rajatylittävien verkostojen kanssa.

<sup>(1)</sup> Lähteenä on Napolissa 10. helmikuuta 2018 pidetty työpajatapaaminen, jonka järjestivät kumppanuseriaatteella ETSK ja Euroopan komissio (EU:n pelastuspalveluasioiden ja humanitaarisen avun operaatioiden pääosasto) yhteistyössä seuraavien tahojen kanssa: EAY:n ja SMEUnitedin edustajat, AK:n edustajat, kansalaisyhteiskunnan organisaatiot (WWF, CIME), pk-yrityksiä edustavat kansalliset järjestöt (GSEVEE, CMA Corse, CNA) ja ammattiliitot, alaan erikoistuneet tutkijat sekä tutkimus- ja koulutusverkostot EU- ja jäsenvaltiotasolta (Sapienza-yliopisto, Federico II -yliopisto, Napolin vulkanologiainstituutti INGV, pk-yrityksiin keskittyvä Avignonin akademia, Anodos-keskus), selviytymiskykyisten kaupunkien ja alueiden EU-verkostot (Ateena, Napoli ja Thessaloniki), tiedotusvälineet ja aiheeseen erikoistunut lehdistö.

2.3 ETSK kehottaa neuvostoa, Euroopan parlamenttia ja komissiota tutkimaan ja suunnittelemaan mahdollisuutta perustaa Euroopan koulutus- ja tietokeskus, jolla on yhteydet olemassa oleviin valtakunnallisiin, alueellisiin ja paikallisiin toimijoihin, kuten huippuosaamisen keskuksiin, riippumattomiin erikoistuneisiin tutkijaverkostoihin ja muihin asiantuntijoihin, joilta voidaan saada viivytyksittä analyyseja epätavallisten katastrofien yhteydessä tarvittavista toimista. Koulutus- ja tietokeskus voisi toimia jatkuvasti ajantasaisena, konkreettisena ja helppokäyttöisenä välineenä edistää alan nuorten ammattilaisten ja myös kokeneiden vapaaehtoistoimijoiden perusosaamista, joka liittyy tehokkaaseen riskien lieventämiseen sekä katastrofinhallintakoulutukseen, jonka tavoitteena ovat sietokykyiset paikallisyhteisöt. Sitä voitaisiin mahdollisuuksien mukaan laajentaa siten, että osallisiksi pääsevät myös unionin ulkopuoliset maat, erityisesti naapurimaat, haavoittuvassa asemassa olevat syrjäisten alueiden väestöryhmät, liikkuvuus- ja matkailualan toimijat, tiedotusvälineet jne.

2.4 ETSK pitää tarpeellisena ottaa unionin uuden pelastuspalvelumekanismiin tavoitteet ja lähestymistapa asianmukaisesti huomioon nykyisissä rakenne- ja investointipolitiikoissa. On tärkeää varmistaa riittävän vahva alue- ja yhteisölähtöisyys (erityisesti syrjäisillä alueilla, saarialueilla, vuoristoalueilla ja maaseudulla). Paikallisyhteisöjen toimet ovat nopein ja tehokkain tapa rajoittaa katastrofien aiheuttamia vahinkoja.

Bryssel 19. kesäkuuta 2019.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Luca JAHIER*

---

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja**

**Euroopan investointipankille – Puhdas maapallo kaikille – Eurooppalainen visio kukoistavasta, nykyaikaisesta, kilpailukykyisestä ja ilmastoneutraalista taloudesta”**

(COM(2018) 773 final)

(2019/C 282/09)

Esittelijä: **Pierre Jean COULON (FR-II)**

Toinen esittelijä: **Stefan BACK (SE-I)**

Lausuntopyyntö	Euroopan komissio, 17.6.2019
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaavat jaostot	”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta”
Hyväksyminen täysistunnossa	20.6.2019
Täysistunnon nro	544
Äänestystulos (puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	152/1/1

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK yhtyy näkemykseen, että jo pian vuoden 2060 jälkeen uhkaavalla maapallon lämpötilan nousulla Pariisin sopimuksessa vahvistettua enimmäismäärää eli kahta celsiusastetta enemmän tulee olemaan vakavia kielteisiä heijastusvaikutuksia Euroopan elinoloihin ja talouteen. Komitea antaakin vankan tukensa tavoitteelle tehdä EU:sta vuoteen 2050 mennessä ilmastoneutraali talous sosiaalisesti oikeudenmukaisella tavalla ja kustannustehokkaasti. Tällainen muutos on Euroopalle mahdollinen ja hyödyllinen.

1.2 Tämän vuoksi on ensiarvoisen tärkeää alkaa toteuttaa ilmastotoimia välittömästi. ETSK kannattaa Euroopan komission tiedonannossa esitettyjä ensisijaisia prioriteetteja ja kehottaa jäsenvaltioita tukemaan tavoitetta tehdä Euroopan unionin taloudesta ilmastoneutraali vuoteen 2050 mennessä. Komitea kehottaa myös yrityksiä, ammattiliittoja, kansalaisjärjestöjä ja kansallisia talous- ja sosiaalineuvostoja tukemaan tätä tavoitetta.

1.3 ETSK pitää erilaisten jo päätettyjen toimenpiteiden toteuttamisesta odotettavissa olevia hyviä tuloksia ilahduttavina. Kasvihuonekaasupäästöjen arvioidaan vähenevän 45 prosentilla vuoteen 2030 mennessä, mikä on enemmän kuin EU:n Pariisin sopimuksessa tekemä 40 prosentin sitoumus, ja vuoteen 2050 mennessä vähennystä arvellaan kertyvän 60 prosenttia.

1.4 Jo päätetyistä, vuoteen 2030 mennessä toteutettavista toimenpiteistä arvioiden mukaan saatavat tulokset eivät ole riittäviä ilmastoneutraalin yhteiskunnan aikaansaamiseksi vuoteen 2050 mennessä. ETSK katsoo niiden kuitenkin osoittavan, että mahdollisissa uusissa toimissa on otettava huomioon tarve huolehtia ennakoitavuudesta, sillä se mahdollistaa asianmukaisen suunnittelun ja auttaa välttämään varojen menetyksiä. Komitea korostaakin, että yrityksille ja erityisesti pk-yrityksille on tärkeää lähettää selkeitä signaaleja hyvissä ajoin.

1.5 ETSK katsoo samoista syistä myös, että on laadittava kiireellisesti vuoden 2030 jälkeistä aikaa koskeva strategia, jotta ilmastoneutraaliin yhteiskuntaan päästään vuoteen 2050 mennessä.

1.6 ETSK painottaa, että ilmastoneutraaliin Eurooppaan tulee siirtyä kilpailuun perustuvaa, sosiaalisesti oikeudenmukaista ja monenvälistä lähestymistapaa noudattaen. Lisäksi on luotava asianmukaiset välineet sen varmistamiseksi, että kansalaisyhteiskunta ja sen myötä kaikki kansalaiset, yritykset ja järjestöt voivat osallistua toimiin täysipainoisesti ja että niille saadaan näiden tahojen täysi hyväksyntä. Tähän kuuluu myös se, että hiilen hinnoittelujärjestelmä suunnitellaan ja toteutetaan niin, että sen vaikutukset yrityksiin ja kansalaisiin otetaan huomioon.

1.7 ETSK korostaa paikallis- ja aluetasolla toteutettavien toimien sekä paikallis- ja alueviranomaisten kattavan osallistumisen olevan tärkeää.

1.8 ETSK tähdentää myös kiertotalouden, biotalouden, digitalisaation ja jakamistalouden merkitystä, sillä ne ovat keskeisiä resurssitehokkuuden parantamista ja päästöjen vähentämistä edistäviä tekijöitä.

1.9 ETSK muistuttaa tiedonannon tavoin liikkuvuuden keskeisestä merkityksestä EU:n sisämarkkinoiden toiminnalle ja korostaa, että on tärkeää löytää ratkaisuja, jotka pienentävät liikkumismuotojen, myös ilmailun, hiilijalanjälkeä rajoittamatta koko EU:n talouden ja yhteiskunnan, ihmisten ja yritysten kannalta välttämätöntä liikkuvuutta.

1.10 ETSK on samaa mieltä siitä, että sähköä tulee tuottaa kaikista saatavilla olevista ja tulevista päästöttömistä lähteistä. Verkkojen yhteenliitännät, energian varastointi ja kysyntäjousto ovat avainasemassa yhä enenevässä määrin uusiutuvista energialähteistä tuotettavan sähkön saannin turvaamisessa.

1.11 Hyvissä ajoin tapahtuva suunnittelu ja tavoitteiden asettaminen on tärkeää elinkeinotoiminnan suunnitteluvarmuuden takaamiseksi, tutkimus- ja kehitystoiminnan (t&k) edistämiseksi ja suotuisien olosuhteiden luomiseksi sille, että Eurooppa ja sen myötä eurooppalainen teollisuus ja elinkeinoelämä yleensä pääsevät hyötymään edelläkävijäaseman suomista eduista ja pystyvät säilyttämään kilpailukyksensä. Komitea korostaa tässä yhteydessä kolmansien maiden kanssa ylläpidettävien suhteiden merkitystä keinona saada yhä useampi maa mukaan toteuttamaan ennakoivaa ilmastostrategiaa sekä varmistaa Euroopan teollisuuden tasapuoliset toimintaedellytykset ja vaikuttaa normien määrittämiseen.

1.12 Rahoitus on avaintekijä suunnitellun strategian toteuttamiseksi. ETSK toistaakin suosituksensa siitä, että t&k-toiminnan ja sen tulosten teollisen hyödyntämisen tukemiseen on osoitettava riittävästi tukea talousarvion määrärahoista.

1.13 ETSK huomauttaa, että rahoitus on ratkaiseva kysymys. Sitä tulee saada muualtakin kuin julkisista varoista, ja siksi on tärkeää edistää mekanismeja, joilla tuetaan nk. vihreitä investointeja.

1.14 ETSK tähdentää, että siirtymistä ilmastoneutraaliin talouteen ei saada toteutettua ilman laaja-alaista tutkimusta ja innovointia. Siirtymä edellyttää monentyyppistä innovointia mm. uusien käyttäytymismallien, liiketoimintamallien, sosiaalinenormien sekä prosessien, teknologioiden, markkinoinnin ja teknologian kehittämiseksi.

1.15 ETSK kiinnittää huomiota bioenergian sekä hiilidioksidin talteenoton ja varastoinnin ja luonnollisten hiilinielujen, kuten metsien ja monien hiiltä sitovien maatalouskäytäntöjen – esim. niittyjen ja laidunten – sekä turvesoiden, tärkeään merkitykseen. Kestävä metsätalous ja maatalousmaan hiilensitomiskyvyn hyödyntäminen ovat osa ratkaisua.

1.16 ETSK muistuttaa, että Euroopan osuus koko maailman väestöstä on noin 7 prosenttia ja että se tuottaa 20 prosenttia maailman bruttokansantuotteesta ja 30 prosenttia maailman korkealaatuisista tieteellisistä julkaisuista. Koska siirtymisen ilmastoneutraaliin talouteen tulee merkitä maailmanlaajuisia ponnisteluja ilmastomuutoksen torjumiseksi, komitea katsoo, että EU voi saada aikaan mahdollisimman suuren vaikutuksen osoittamalla muulle maailmalle, että siirtymä ilmastoneutraaliin talouteen on toteutettavissa ja hyödyksi yhteiskunnalle. Jo sadan eurooppalaisen kaupungin saaminen ilmastoneutraaliksi vuoteen 2030 mennessä osoittaisi, että tällainen siirtymä voi toteutua ja parantaa ihmisten elämänlaatua.

1.17 ETSK katsoo, että Euroopassa tarvitaan EU:n, jäsenvaltioiden, alueiden, kuntien, työmarkkinaosapuolten ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan hyväksymää yhteiskuntasopimusta siirtymisestä ilmastoneutraaliin talouteen, jotta voidaan varmistaa, ettei kukaan jää siirtymän yhteydessä oman onnensa nojaan. Euroopan sosiaalirahasto ja Euroopan globalisaatorahasto olisi suunniteltava ja resursoitava asianmukaisesti tätä tarkoitusta varten. Siirtyminen ilmastoneutraaliin talouteen tarjoaa myös mahdollisuuden poistaa energiaköyhyys, parantaa elämänlaatua, edistää työpaikkojen luomista ja sosiaalista osallisuutta sekä taata kaikille eurooppalaisille yhtäläiset mahdollisuudet saada perusenergiapalveluja.

1.18 ETSK kehottaa Euroopan parlamenttia perustamaan EU:n riippumattoman ilmastomuutosasioiden neuvottelukunnan, jonka tehtävänä on laatia tieteellisiä arvioita ja antaa poliittisia suosituksia. Komitea kehottaa jäsenvaltioita, joissa vastaavaa elintä ei vielä ole, perustamaan tällaisen neuvottelukunnan kansallisella tasolla ja huolehtimaan siitä, että se antaa lausuntoja maan parlamentille ja talous- ja sosiaalineuvostolle. Tämä tulee tehdä maan omat erityispiirteet huomioon ottaen.

1.19 ETSK tähdentää jälleen kerran tarvetta käynnistää kiireellisesti tehokas vuoropuheluprosessi, jotta siitä voidaan saada hyödyllistä sisältöä strategiaan, joka on määrä laatia ja toimittaa eteenpäin viimeistään vuonna 2020. Prosessin myötävaikutuksella lopulliselle strategialle voidaan myös saada täysi hyväksyntä ja tuki. Komitea ehdottaakin jatkuvan kansalaisvuoropuhelun aloittamista ja sen liittämistä pakolliseksi osaksi kaikkien merkittävien poliittisten päätösten ja kaikkien asiaan liittyvien säädösten valmistelua EU-, jäsenvaltio-, alue- ja paikallistasolla. Vuoropuheluun osallistuvien tahojen puheenvuorojen tulee olla julkisesti saatavilla samoin kuin tiedon siitä, millä tavoin ne on otettu huomioon. Vuoropuhelun näkyvyys olisi taattava tekemällä siitä komissaaritason vastuualue.

## 2. Yleistä

2.1 ETSK pitää ilmastomuutosta vakavana uhkana yhteiskunnalle. Maapallon keskilämpötilan nousu voi saavuttaa Pariisin sopimuksen mukaista enimmäismäärää selvästi korkeamman kahden celsiusasteen tason pian vuoden 2060 jälkeen, millä tulee olemaan vakavia kielteisiä heijastusvaikutuksia maailmantalouteen ja elinoloihin kaikkialla maailmassa. Kuten vuonna 2018 julkaisussa IPCC:n raportissa <sup>(1)</sup> ja Euroopan komission tiedonannossa ”Puhdas maapallo kaikille” (COM(2018) 773 final, jäljempänä ’tiedonanto’) korostetaan, maapallon suojeleminen ja eurooppalaisten suojeleminen ilmastomuutokselta on kiireellinen tehtävä.

2.2 ETSK huomauttaa, että vaikka siirtyminen ilmastoneutraaliin talouteen aiheuttaa kustannuksia, myös toimimatta jättämisellä on hintansa. Tiedonannossa todetaan, että säätilasta johtuvat luonnonkatastrofit aiheuttivat vuonna 2017 ennätyskelliset 283 miljardin euron taloudelliset vahingot ja että Euroopan jokien tulvimisesta johtuvat vahingot saattavat nousta jopa 112 miljardiin euroon vuodessa.

2.3 ETSK antaa vankan tukensa tavoitteelle tehdä EU:sta vuoteen 2050 mennessä ilmastoneutraali (eli kasvihuonekaasupäästöjen osalta neutraali) talous sosiaalisesti oikeudenmukaisella tavalla ja kustannustehokkaasti. Tällainen muutos on tiedonannon mukaan mahdollinen ja hyödyllinen. Lisäksi se on EU:n Pariisin sopimuksessa tekemien maailmanlaajuisten sitoumusten ja YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden mukainen.

2.4 ETSK on ilahtunut siitä, että ”Puhdasta energiaa kaikille eurooppalaisille” -säästöpakettissa kiristettiin vuoteen 2030 ulottuvia EU:n energiatarvoitteita sekä uusiutuvien energialähteiden (osuus 27:stä 32 prosenttiin) että energiatehokkuuden (parannustavoite 27:stä 32,5 prosenttiin) osalta. Tiedonannon mukaan tämä johtaa kasvihuonekaasupäästöjen vähenemiseen 45 prosentilla vuoteen 2030 mennessä, mikä on enemmän kuin EU:n Pariisin sopimuksessa tekemä 40 prosentin sitoumus, ja vuoteen 2050 mennessä vähennystä odotetaan kertyvän 60 prosenttia. Näin ei kuitenkaan saavuteta ilmastoneutraaliutta vuoteen 2050 mennessä. Komitea onkin yhtä mieltä siitä, että nyt tarvitaan ehdottomasti tiedonannossa esitetyn kaltaista visiota taloudellisista ja yhteiskunnallisista muutoksista.

2.5 ETSK korostaa ennakoitavuuden merkitystä, sillä se helpottaa suunnittelua ja auttaa välttämään varojen menetyksiä. Komitea on tyytyväinen tiedonannossa esitettyyn kantaan, jonka mukaan suunnitelmassa ei toistaiseksi ole käynnistää uusia poliittisia linjauksia eikä tarkastella uudelleen vuodeksi 2030 asetettuja tavoitteita, ja korostaa, että yrityksille ja erityisesti pk-yrityksille on tärkeää lähettää selkeitä signaaleja hyvissä ajoin.

2.6 ETSK on yhtä mieltä siitä, että ilmastoneutraaliuden tavoitteen saavuttaminen edellyttää rakenteellisia muutoksia kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla. Vaikutukset ulottuvat kaikkiin kansalaisiin, yrityksiin ja yhteisöihin. Sen vuoksi on oleellista, että kansalaisyhteiskunta voi osallistua toimiin täysipainoisesti ja aktiivisesti ja saa käyttöönsä asianmukaiset keinot vaikuttaa ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi tarvittaviin toimenpiteisiin. Komitea muistuttaa myös, että ilmastomuutokseen sopeutumisen sisällyttäminen pitkään aikavälin suunnitteluun on ratkaisevan tärkeää sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen varmistamiseksi.

2.7 ETSK korostaa, että EU:n on kiireellisesti tehostettava toimiaan ja osoitettava johtajuutta päästäkseen hyötymään edelläkävijäseman suomista eduista.

2.8 ETSK panee merkille, että tiedonannossa esitetään seitsemän strategista elementtiä, joiden yhteydessä määritellään alat, joilla toimet ovat tarpeen ja joilla olisi luotava suotuisat edellytykset niiden toteuttamiseksi.

(1) YK:n hallitustenvälisen ilmastomuutospaneelin IPCC:n lokakuussa 2018 antama erityisraportti.

2.9 ETSK kannattaa valittua lähestymistapaa eli sitä, että komissio tarjoaa 12 ensisijaisesta prioriteetista koostuvan paketin, jonka mukaisesti päästöttömyystavoitteeseen on määrä pyrkii. Komitea panee erityisesti merkille, että jäsenvaltioille, yrityksille ja kansalaisille annetaan mahdollisuus tehdä valintoja ja mukauttaa etenemistapoja kansallisiin olosuhteisiin, jotta saadaan aikaan kauaskantoisia yhteiskunnallisia ja taloudellisia muutoksia kaikilla talouden aloilla.

2.10 ETSK korostaa erityisesti jäsenvaltio-, alue- ja paikallis- sekä sidosryhmä- ja kansalaistason keskustelujen merkitystä, sillä niitä käymällä voidaan määritellä demokraattisesti yhteisvoimin ne erilaiset toimenpiteet, joita tarvitaan ilmastonutraaliin talouteen siirtymisen edistämiseksi, käyttäytymismallien muutokset mukaan lukien. Tällaisten keskustelujen avulla voidaan myös paremmin yksilöidä, mitkä toimenpiteet voivat saada suuren yleisön tuen, ja kannustaa kansalaisyhteiskuntaa ja kansalaisia osallistumaan kunkin maan erityispiirteet huomioon ottaen.

2.11 ETSK pitää valittavana, ettei ole selvää, voivatko jäsenvaltiot mukauttaa täytäntöönpanotoimia vapaasti omaan tilanteeseensa ja missä määrin. Asiaa olisi erittäin hyödyllistä selvittää kaavailtujen kuulemisten aikana. Mukautusmahdollisuus tulee testatuksi energiaunionin hallintoa koskevan asetuksen täytäntöönpanon yhteydessä.

2.12 ETSK huomauttaa, että useimmissa ensisijaisten prioriteettien yhteydessä määriteltyissä asioissa komissio on jo toteuttanut toimia tai tekee niin parhaillaan ja että komitea on tukenut näitä aloitteita sekä esittänyt ehdotuksia ja esimerkiksi perustanut yhteysfoorumeita ja korostanut sosiaalisten näkökohtien ja hallintotavan merkitystä.

2.13 ETSK kannattaa asetettuja prioriteetteja ja korostaa, että ne on nähtävä yhtenä pakettina. Komitea tähdentää erityisesti rahoituksen tärkeyttä, kansalaisten, tuottajakuluttajien ja kuluttajien roolin merkitystä sekä sosiaalisia näkökohtia, jotka huomioiden voidaan pitää huolta siitä, että kukaan ei jää oman onnensa nojaan. Kansalaisilta voidaan saada myönteinen panos etenkin varmistamalla, että he pääsevät osallisiksi siirtymän tuottamista taloudellisista hyödyistä. Tähän voisi esimerkiksi kuulua uusiutuviin lähteisiin, kuten aurinko- ja tuulivoimaan, perustuvan hajautetun energiantuotannon yhteisomistuksen aktiivinen edistäminen. On olennaisen tärkeää varmistaa, että esimerkiksi hiilen hinnoittelusta mahdollisesti aiheutuvat rasitteet hyväksytään.

2.14 ETSK muistuttaa hallinnon ja valtiosta riippumattomien toimijoiden välisten yhteyksien solmimisen ja kehittämisen tärkeydestä ja viittaa ehdotuksiinsa poliittisten, hallinnollisten ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden muodostaman koalition perustamisesta <sup>(2)</sup>.

### 3. EU tarvitsee aitoa ja kokonaisvaltaista teollisuuspolitiikkaa, jolla edistetään siirtymistä ilmastonutraaliin talouteen ja joka tukeutuu kunnianhimoisiin tutkimus- ja innovointitoimiin, yhteiskuntasopimukseen ja demokratiaan

#### 3.1 Huomioita esitetyistä 12 prioriteetista

3.1.1 ETSK tiedostaa energiatehokkuuden ja uusiutuvien energialähteiden ratkaisevan merkityksen sen kannalta, että Euroopassa voidaan luopua hiilen käytöstä kokonaan. Ne ovat jo toimiviksi todettuja ratkaisuja.

3.1.2 Sähköllä on huomattava potentiaali edistää hiilestä irtautumista useilla aloilla, joita ovat esimerkiksi lämmitys ja jäähdytys (mukaan lukien lämpöpumput, kaukolämmitys ja kaukojäähdytys), sähkön avulla tuotettavat polttoaineet ja sähköinen liikenne ja liikkuvuus. ETSK toteaa, että 55 prosenttia Euroopan unionin sähköstä on jo peräisin hiilettömistä lähteistä (25 prosenttia ydinvoimasta ja 30 prosenttia tuulienergiasta, vesivoimasta, aurinkoenergiasta ja muista uusiutuvista energialähteistä). Komitea on tiedonannon kanssa samoilla linjoilla siitä, että sähkö tulee tuottaa mahdollisimman pitkälti puhtaista, ilmastonutraaleista ja päästöttömistä lähteistä.

3.1.3 ETSK kannattaa voimakkaasti uusiutuvan energian hajautetun tuotannon kehittämistä esimerkiksi energiaosuuskuntien ja tuottajakuluttajuuden avulla <sup>(3)</sup>. Tulevaisuutta silmällä pitäen on tärkeää kehittää älykkäitä ja joustavia digitaalisia järjestelmiä kysynnän ja tarjonnan hallitsemiseksi uusiutuviin energialähteisiin perustuvassa hajautetussa energiajärjestelmässä, jossa tuottajakuluttajilla on merkittävä rooli. Energian varastointi on niin ikään keskeistä uusiutuvien energialähteiden laajamittaisen käytön mahdollistamiseksi, koska tuotantomäärät vaihtelevat sekä päivittäin että vuosittain.

<sup>(2)</sup> ETSK:n lausunnot aiheista "Kansalaisyhteiskunnan ja alue- ja paikallisviranomaisten koalition muodostaminen Pariisin sopimuksen sitoumusten täyttämiseksi" (EUVL C 389, 21.10.2016, s. 20) ja "Valtiosta riippumattomien toimijoiden ilmastotoimien edistäminen" (EUVL C 227, 28.6.2018, s.35).

<sup>(3)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta "Uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin tarkistus" (EUVL C 246, 28.7.2017, s. 55).



3.1.4 ETSK kannattaa puhtaan liikkuvuuden edistämistä niin, että kehitetään vaihtoehtoisia liikkumismuotoja, myös julkista liikennettä, sekä vaihtoehtoisia käyttövoimajärjestelmiä kaikkia liikkumismuotoja varten (esimerkiksi sähköistäminen ja kestäväpohjaisen vedyn, kaasun ja biopolttoaineen käyttö myös maantielikenteen raskaissa hyötyajoneuvoissa, laivaliikenteessä ja ilmailussa) ja parannetaan tehokkuutta digitalisaation, sähköistämisen ja yhteistoimintajärjestelmien avulla. Näin voidaan parantaa ja tehostaa liikennejärjestelmää ja pienentää sen ympäristöjalanjälkeä. Komitea kehottaakin laatimaan uuden liikennepoliittikkaa koskevan valkoisen kirjan nykyisen tilalle. ETSK muistuttaa, että Eurooppa-neuvosto hyväksyi lokakuussa 2014 päästökauppajärjestelmän ulkopuolisille aloille – joihin liikenne kuuluu – suppeammat kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistavoitteet <sup>(4)</sup>. Veroja ja maksuja, myös ulkoisten kustannusten sisällyttämistä hintoihin, olisi käytettävä kannustimina tehokkuuden lisäämiseksi, niiden olisi oltava asianomaisten kannalta hyväksyttäviä, eivätkä ne saisi nostaa verotuksen yleistä tasoa.

3.1.5 ETSK yhtyy näkemykseen, että kilpailukykyinen EU:n teollisuus ja kiertotalous ovat tärkeitä tekijöitä, kun kasvihuonekaasupäästöjä pyritään vähentämään mm. siirtymällä vaihtoehtoisiin polttoaineisiin sekä hiilidioksidin talteenoton ja hyödyntämisen avulla. Komitea toivoo, että teollisuus 4.0 -murros, digitalisaatio ja yhteistyötalouden kehitys tuotaisiin selvästi esiin keskeisinä keinoina parantaa energiatehokkuutta ja vähentää päästöjä <sup>(5)</sup>. ETSK korostaa, että kiertotalous on ratkaiseva ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja ilmastoneutraaliin talouteen siirtymistä edistävä tekijä. Kiertotalousstrategiat – esimerkiksi toimenpiteet ensimmäisen asteen käytön vähentämiseksi, olemassa olevien resurssien käytön parantamiseksi ja jätteen määrän vähentämiseksi – tulevat todennäköisesti avittamaan huomattavasti ilmastonmuutoksen hillintää ja ilmastoneutraalin talouden rakentamista <sup>(6)</sup>.

3.1.6 Kestäväpohjaisten elintarvikejärjestelmien edistäminen on omiaan supistamaan kasvihuonekaasupäästöjä muun muassa suojelemalla ja lisäämällä hiilinielujä. ETSK toistaa tässä yhteydessä sen kantansa, että elintarvikejärjestelmien ympäristövaikutuksia voidaan vähentää kannustamalla ihmisiä yksinkertaisiin mutta ravitseviin ruokavalioihin <sup>(7)</sup> sekä edistämällä kausielintarvikkeiden tuotantoa ja kulutusta. Elintarvikkeiden jakeluketjuja olisi lyhennettävä ja pakkauksia vähennettävä.

3.1.7 Euroopan teollisuus on osoittanut kykynsä kehittää puhtaita energiavaihtoehtoja. EU:n teollisuus on edelleen johtoasemassa tietyillä avainaloilla, kuten tuuliturbiinien tuotannossa, mutta menettänyt asemiaan muilla aloilla. Esimerkiksi aurinkopaneelien valmistus on karannut pois Euroopasta, mikä johtuu osittain eräiden maiden aiempien hallitusten huonoista valinnoista julkisessa politiikassa. Vain noin prosentti maailman litiumakuista tuotetaan Euroopassa. ETSK pitää tervetulleina aloitteina esimerkiksi EU:n akkuteollisuuden edistämiseksi laadittua toimintasuunnitelmaa ja EU:n akkualan yhteenliittymän käytännön täytäntöönpanosuunnitelmia uuden teknologian kehittämistä unohtamatta. Niiden avulla voidaan huolehtia siitä, ettei nousevilla aloilla toisteta samoja virheitä <sup>(8)</sup>.

3.1.8 ETSK kiinnittää huomiota kansainvälisillä foorumeilla tapahtuvan normien määrittämisen merkityksellisyyteen. EU voi ottaa näissä yhteyksissä johtoaseman päästökseen nauttimaan sen suomasta kilpailuedusta.

3.1.9 ETSK on samaa mieltä siitä, että on tärkeää saada mukaan muita suuria ja nopeasti kehittyviä maita ja vauhdittaa myönteistä kehitystä. Komitea korostaa tässä yhteydessä sen merkitystä, että varmistetaan terve kilpailu ja tasapuoliset toimintaedellytykset suhteessa kolmansiin maihin. Kilpailukyvyyn säilyttämisen on oltava olennainen näkökohta kaikissa asiaa koskevista poliittisista valinnoissa.

3.1.10 ETSK painottaa, että älykkäiden verkkojen ja niihin liittyvien älymittareiden ja energiavarastojen käyttöönotto edellyttää valtavia investointeja ja hyvin laajaa rajatylittävää ja alojen välistä suunnitteluyhteistyötä. Tällaiset verkot ja laitteistot ovat perusedellytys nykyisten ja tulevien verkkosuunnitelmien tehokkaalle toteuttamiselle ja vaihtoehtoisiin energialähteisiin perustuvan energiantuotannon vaihtelujen hallinnalle.

3.1.11 ETSK panee merkille, että hiilidioksidin talteenotto ja varastointi (Carbon Capture and Storage, CCS) mainitaan tiedonannossa seitsemäntenä strategisena elementtinä ja että se on erityisesti bioenergiaan yhdistettynä ainakin toistaiseksi keskeinen edellytys, jotta ilmastoneutraaliin yhteiskuntaan voidaan päästä vuoteen 2050 mennessä. Komitea palauttaa mieltä Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysin, jonka mukaan NER300-ohjelman kaltaiset EU:n nykyiset rahoitusmuodot, joilla on tarkoitus tukea CCS-teknologiaa, "ei[vät] ole [tuottaneet] onnistuneita hiilidioksidin talteenotto- ja varastointihankkeita". Hiilidioksidin talteenoton ja varastoinnin tekninen toteutettavuus on siis hyvin epävarmaa, eikä siitäkään ole juuri varmuutta, onko CCS-teknologialla suuren yleisön tuki.

<sup>(4)</sup> Eurooppa-neuvoston päätelmät, 23.–24.10.2014, EUCO 169/14, luvun I kohdat 2.1, 2.2 ja 2.10–2.13.

<sup>(5)</sup> ETSK:n lausunnot aiheista "Investoimme älykkääseen, innovatiiviseen ja kestäväan teollisuuteen – Uudistettu EU:n teollisuuspoliittinen strategia" (EUVL C 227, 28.6.2018, s. 70), "Teollisuuspolitiikan strateginen kehittäminen vuoteen 2030 silmällä pitäen" (EUVL C 62, 15.2.2019, s. 16) ja "Yhteistyötaloutta koskeva eurooppalainen toimintasuunnitelma" (EUVL C 75, 10.3.2017, s. 33).

<sup>(6)</sup> Circular Economy: A key lever in bridging the emissions gap to a 1.5°C pathway, raportti, Circle Economy ja Ecofys.

<sup>(7)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta "Kansalaisyhteiskunnan panos kattavan EU:n elintarvikepolitiikan kehittämiseen" (EUVL C 129, 11.4.2018, s. 18).

<sup>(8)</sup> Varapuheenjohtaja Maroš Šefčovič lehdistötiedote (huhtikuu 2019) ja yhteinen lehdistötilaisuus Peter Altmaierin ja Bruno Le Mairen kanssa 2. toukokuuta 2019.

3.1.12 ETSK kiinnittää huomiota luonnollisten hiilinielujen, kuten metsien ja monien hiiltä sitovien viljelykäytäntöjen – esim. niit-tyjen ja laidunten – sekä turvesoiden, tärkeään merkitykseen. Kestävä metsätalous yhdistettynä hiilivarastona toimivien ja fossiilisia raaka-aineita ja energialähteitä korvaavien puupohjaisten tuotteiden käyttöön edistää ilmastonmuutoksen hillintää pitkällä aikavälillä ja parantaa metsien kykyä sopeutua ilmastonmuutokseen. Maatalousmaan hiilensitomiskykyä on olennaisen tärkeää käyttää hyödyksi. Kestävä metsätalous ja maatalousmaan hiilensitomispotentiaalin hyödyntäminen ovat osa ratkaisua.

### 3.2 Puite-edellytykset – yleiskatsaus

3.2.1 ETSK on samaa mieltä siitä, että riittävän rahoituksen saaminen on kaavaillon siirtymän onnistumisen ehdoton edellytys. On ratkaisevan tärkeää pyrkiä saamaan toimia varten tarvittava määrä julkisia ja yksityisiä investointeja. Komitea toistaakin kehotuk-sensa huolehtia siitä, että 40 prosenttia Euroopan strategisten investointien rahastosta ja 40 prosenttia EU:n talousarviosta kohdenne-taan ilmastonmuutoksen torjuntaan ja että kaikki EU:n ja jäsenvaltioiden talousarviot tukevat ilmastotavoitteita <sup>(9)</sup>(<sup>10</sup>). ETSK korostaa tutkimus- ja innovointitoiminnan rahoituksen ja innovatiivisten ratkaisujen markkinoille saattamisen välistä tiiviistä kytköstä. Sitä kuvaillaan jäljempänä kohdissa 3.3.5 ja 3.3.6.

3.2.2 ETSK on näin ollen tyytyväinen kestävän kasvun rahoitusta koskevaan komission toimintasuunnitelmaan ja siihen liit-tyviin lainsäädäntöehdotuksiin. Komitea toistaa, että on tärkeää tehdä nk. vihreän rahoituksen imagosta myönteinen mutta myös ottaa mahdollisissa tuotemerkinnöissä ja vertailuissa huomioon alakohtaiset ja paikalliset erityispiirteet sekä asianomaisten yritysten koko <sup>(11)</sup>.

3.2.3 ETSK palauttaa mielin konkreettiset ehdotuksensa rahoituksen uudelleensuuntaamisesta kestävyttä edistäviin investoin-teihin eli sen kohdentamisesta ympäristön kannalta suotuisampiin kohteisiin <sup>(12)</sup> käyttäen rahoituslähteenä Euroopan keskuspankin harjoittamaa määrällistä keventämistä.

3.2.4 ETSK kiinnittää huomiota siihen, että pienimuotoisen toiminnan harjoittajille tulee tarjota rahoituksen saantia helpottavia työkaluja, jotta kaikkien tasojen toimijat voivat saada ilmastorahoitusta <sup>(13)</sup>.

3.2.5 ETSK korostaa lisäksi, että ilmastotavoitteiden ja energiakäanteen kannalta merkitykselliset teknologiat kehittyvät jatku-vasti ja dynaamisesti. Menettelytapojen ja keinojen säännöllinen uudelleenarviointi on tämän vuoksi ratkaisevan tärkeää.

### 3.3 Tutkimus ja innovointi

3.3.1 ETSK tähdentää, että siirtyminen ilmastoneutraaliin talouteen ei toteudu ilman laaja-alaista tutkimusta ja innovointia, sosiaalinen innovointi mukaan lukien. Siirtymä edellyttää itse asiassa monentyyppistä innovointia mm. uusien käyttäytymismallien, liiketoimintamallien, sosiaalinenormien sekä prosessien, tekniikoiden, markkinoinnin ja teknologian kehittämiseksi.

3.3.2 ETSK muistuttaa, että Euroopan osuus koko maailman väestöstä on noin 7 prosenttia ja että se tuottaa 10 prosenttia maail-man kasvihuonekaasupäästöistä, 20 prosenttia maailman bruttokansantuotteesta ja 30 prosenttia maailman korkealaatuisista tieteel-lisistä julkaisuista. Koska siirtymisen ilmastoneutraaliin talouteen tulee merkitä maailmanlaajuisia ponnisteluja ilmastonmuutoksen torjumiseksi, komitea katsoo, että EU voi saada aikaan mahdollisimman suuren vaikutuksen osoittamalla muulle maailmalle, että siirtymä on toteutettavissa ja hyödyksi yhteiskunnalle.

3.3.3 ETSK korostaa, että Euroopassa tehdään huipputaso tiedettä mutta ei kyetä kovin hyvin muuntamaan sitä arvokkaiksi innovaatioiksi. EU:n ja jäsenvaltioiden pitäisi tukea tutkimusta ja innovointia enemmän kaikkien arvoketjujen osalta perustutkimuk-sesta aina kaupalliseen hyödyntämiseen saakka ja varmistaa, että myös yhteiskunta- ja humanistisia tieteitä hyödynnetään, kun pyritään ymmärtämään paremmin, mikä ohjaa loppukäyttäjien, myös pk-yritysten ja kansalaisten, energiavalintoja.

3.3.4 EU:lla on ETSK:n mielestä historiallinen tilaisuus antaa eurooppalaisille yrityksille, innovoijille, työntekijöille ja sijoittajille mahdollisuus vahvistaa globaalia johtoasemaansa voimakkaasti kasvavilla puhtaalla energian markkinoilla. Sen olisi asetettava kunnii-anhimoisempia tavoitteita kaikilla puhtaaseen energiaan liittyvillä aloilla energiatehokkuudesta aina sähköiseen liikenteeseen ja liikku-vuuteen asti tarjotakseen eurooppalaiselle elinkeinoelämälle vakaat kotimarkkinat, joilla innovaatioita voidaan ottaa käyttöön turvallisista mielin, sekä yhdenmisen teollisuusstrategian, jonka tavoitteena on viedä saastuttamattomia energiaratkaisuja muualle maa-ilmaan.

<sup>(9)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta ”Euroopan ilmastorahoitussopimus” (EUVL C 62, 15.2.2019, s. 8).

<sup>(10)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta ”Valtiosta riippumattomille toimijoille paremmat mahdollisuudet hyödyntää ilmastorahoitusta” (EUVL C 110, 22.3.2019, s. 14).

<sup>(11)</sup> ETSK:n lausunnot aiheista ”Kestävän kasvun rahoitusta koskeva toimintasuunnitelma” (EUVL C 62, 15.2.2019, s. 73) ja ”Kestävä rahoitus: luokit-telu ja vertailuarvot” (EUVL C 62, 15.2.2019, s. 103).

<sup>(12)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta ”Euroopan ilmastorahoitussopimus” (EUVL C 62, 15.2.2019, s. 8).

<sup>(13)</sup> Ks. alaviite 10 edellä.

3.3.5 ETSK pyytääkin Euroopan komissiota, Euroopan parlamenttia ja Eurooppa-neuvostoa varmistamaan, että tulevassa monivuotisessa rahoituskehityksessä tuetaan asianmukaisesti energia- ja ilmastoalan tutkimusta, innovointia ja mahdollisuuksien mukaan tulosten markkinoille saattamista. Komitea kannattaa siksi Euroopan parlamentin kehotusta lisätä Horisontti Eurooppa -puitteohjelman määrärahoja 120 miljardiin euroon ohjelmakaudella 2021–2027. Lisäksi komitea kehottaa huolehtimaan mahdollisuuksista luoda synergiaa mm. sellaisten EU:n rahoitusvälineiden välille kuin Horisontti Eurooppa, Verkkojen Eurooppa -väline, innovaatorahasto, rakennerahastot, ITER, Euratomin tutkimus- ja koulutusohjelma, Erasmus sekä Euroopan investointipankin ja Euroopan investointirahaston hallinnoimat välineet.

3.3.6 ETSK suhtautuu myönteisesti ehdotukseen aloittaa nk. tutkimus- ja innovointimissioita tutkimuksen ja innovoinnin ohjaamiseksi tehokkaammin kohti sellaisia hankkeita, joissa ratkotaan yhteiskunnan haasteita eli esimerkiksi edistetään siirtymistä ilmastoneutraaliin talouteen. Komitea kehottaa tähän liittyen Euroopan komissiota ja neuvostoa esittämään erityisen mission käynnistämistä sadan eurooppalaisen kaupungin saattamiseksi ilmastoneutraaliksi vuoteen 2030 mennessä. Näin eurooppalaisille voidaan osoittaa, että siirtymä ilmastoneutraaliin talouteen voi toteutua ja parantaa heidän elämänlaatuaan. Samalla tarjoutuu tilaisuus tehdä konkreettista yhteistyötä maailman eri kaupunkien kanssa, alkaen itäisen kumppanuuden maiden ja Välimeren unionin maiden kaupungeista, jotta ne voivat ottaa mallia Euroopassa saaduista kokemuksista.

3.3.7 ETSK suhtautuu myönteisesti ehdotukseen perustaa Euroopan innovaationeuvosto. Komitea toivoo, että Euroopan innovaationeuvostosta tehtäisiin jo olemassa olevista toimintavälineistä, kuten Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutista, saatuja kokemuksia hyödyntäen tärkein väline, jonka kautta EU tarjoaa kärsivällistä ja riskisietoista pääomaa sellaisten innovaatioiden aikaansaamiseksi, jotka ovat keskeisiä ilmastoneutraaliin talouteen siirtymisen kannalta. Innovaationeuvosto voi osaltaan varmistaa, että jäsenvaltioiden sisällä toimivista startup-yrityksistä kehittyvät eurooppalaisia menestyjiä sen sijaan, että ne siirtyvät yhdysvaltalaisen ja aasialaisten kilpailijoiden omistukseen.

3.3.8 ETSK kiinnittää tässä yhteydessä huomion alue- ja paikallisyhteisöjen ratkaisevaan asemaan, kun on kyse ilmastohaasteeseen vastaamisesta ja sopeutumisen ja sietokyvyn parantamisesta siten, että saadaan aikaan suora vaikutus paikallisiin mahdollisuuksiin toteuttaa laaja-alainen muutos. Monet yhteisöt ovat jo ryhtyneet toimiin itse ja osallistuvat aktiivisesti tarvittavien ratkaisujen toteuttamiseen. Komitea korostaa EU:n saarten, mukaan lukien unionin syrjäisimpien alueiden, mahdollisuutta kehittää ilmastoneutraaliutta edistäviä toimintapolitiikkoja Euroopan unionin ja muun maailman tarpeisiin.

#### 3.4 *Yhteisesti laadittava yhteiskuntasopimus siirtymisestä ilmastoneutraaliin talouteen*

3.4.1 ETSK katsoo, että kaikkien eurooppalaisten, valtakunnallisten, alueellisten ja paikallisten toimielinten pitäisi kehittää tukitoimia ilmastoneutraaliin talouteen siirtymiseksi. Hiiliteollisuuden työntekijöiden monissa EU:n jäsenvaltioissa oikeutetusti esille nostamat huolet ja viimeaikainen yhteiskunnallinen liikehdintä Ranskassa ovat entisestään korostaneet tarvetta osoittaa, että ympäristön kannalta kestävämpään yhteiskuntaan siirtymisen on tarkoitus olla myös siirtymä entistä demokraattisempaan ja sosiaalisesti oikeudenmukaisempaan yhteiskuntaan.

3.4.2 ETSK katsoo, että Euroopassa tarvitaan EU:n, jäsenvaltioiden, alueiden, kuntien, työmarkkinaosapuolten ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan hyväksymää yhteiskuntasopimusta siirtymisestä ilmastoneutraaliin talouteen, jotta voidaan varmistaa, ettei kukaan jää siirtymän yhteydessä oman onnensa nojaan.

3.4.3 ETSK katsoo, että Euroopan unionin tulee tarjota asianmukaista rahoitusta sellaisten työntekijöiden tukemiseen, jotka ovat vaarassa menettää työpaikkansa ilmastoneutraaliin talouteen siirtymisen seurauksena. Komitea kehottaakin Euroopan komissiota, parlamenttia ja neuvostoa varmistamaan, että Euroopan sosiaalirahasto ja Euroopan globalisaatorahasto suunnitellaan ja resursoidaan asianmukaisesti, jotta niiden avulla voidaan vastata ilmastoneutraaliin talouteen siirtymisestä johtuviin haasteisiin. Tämä olisi osoitus EU:n tahdosta huolehtia siitä, ettei kukaan jää oman onnensa nojaan.

3.4.4 ETSK katsoo, että ilmastoneutraalissa taloudessa työntekijöiden osaaminen voi olla hyvin erilaista kuin monilla työntekijöillä nykyään. Yleisivistävän ja ammatillisen koulutuksen ohjelmia on tärkeää mukauttaa, jotta varmistetaan, että tulevat ja nykyiset työntekijät voivat ottaa ilmastoneutraaliin talouteen siirtymisen huomioon koulutusvalinnoissaan ja koulutuspalveluiden tarjoajat koulutusvalikoimissaan. Tämä mahdollistaa Euroopan työvoiman nopeamman sopeutumisen ja auttaa eurooppalaisia hankkimaan uudenlaista osaamista.

3.4.5 ETSK näkee siirtymisen ilmastoneutraaliin talouteen mahdollisuutena luoda työpaikkoja nuorille eurooppalaisille, myös nuorille työttömille. Komitea kehottaakin Euroopan komissiota kehittämään Erasmus Pro -kokeiluhankkeensa pohjalta ”Vihreä Erasmus Pro”-ohjelman sekä muita hankkeita, joiden avulla voidaan parantaa työpaikkojen imagoa ja työoloja ja -ehtoja ilmastoneutraalin talouden kasvualoilla (esim. kestävä maatalous, kiertotalous, jätehuolto, energiatehokkuus, energian tuotanto uusiutuvista lähteistä) ja siten houkutella niille yhä useampia nuoria.

3.4.6 ETSK katsoo ilmaston neutraaliin talouteen siirtymisen tarjoavan tilaisuuden poistaa energiaköyhyys Euroopasta sekä parantaa elämänlaatua ja edistää työpaikkojen syntymistä ja sosiaalista osallisuutta. EU:n olisi varmistettava kaikille eurooppalaisille yhtäläiset mahdollisuudet saada perusenergiapalveluja. Euroopan energiaköyhyyden seurantakeskuksen havaintojen pohjalta olisi yhteistyössä eri sidosryhmien, esimerkiksi kuluttajajärjestöjen, kanssa laadittava energiaköyhyyden poistamiseen tähtäävä EU:n toimintasuunnitelma sen varmistamiseksi, että julkisin toimin puututaan yhä enemmän energiaköyhyyden perimmäisiin syihin. ETSK korostaa tarvetta edetä lieventävistä toimenpiteistä sellaisiin ennalta ehkäiseviin toimenpiteisiin kuin vanhojen rakennusten peruskorjaaminen rakennuksiksi, joiden nettomääräinen energiankulutus on nollassa. Sosiaaliperusteiset tariffit ja energiašekit voivat tuoda vain väliaikaista helpotusta, ja ne olisi vähitellen korvattava esimerkiksi tuilla, jotka on tarkoitettu olemassa olevien rakennusten muuntamiseen nollaenergiataloiksi sekä sähköautojen hankintaan.

3.4.7 ETSK kehottaa jäsenvaltioita tiedostamaan entistä paremmin, miten tärkeää on, että kansalaiset ja yhteisöt sitoutuvat kaikkiin paikallisiin aloitteisiin, joita ilmaston neutraalin talouden aikaansaaminen edellyttää, ja tukemaan tällaista sitoutumista. Kyseiset aloitteet voivat tähdätä esimerkiksi käyttäytymismallien muuttamiseen ja uusiutuvien energiamuotojen paikalliseen tuotantoon. Tukimekanismien ja energiamarkkinauudistusten olisi annettava paikallisyhteisöille mahdollisuus osallistua aktiivisesti energiantuotantoon ja päästä energiamarkkinoille oikeudenmukaisin edellytyksin. Jäsenvaltioita, joilla ei ole riittäviä institutionaalisia valmiuksia, olisi tuettava aktiivisemmin.

3.4.8 ETSK on tyytyväinen komission tavoitteeseen vähentää ilman epäpuhtauksien aiheuttamien ennenaikaisten kuolemantaapausten määrää puolella vuoteen 2030 mennessä (vuonna 2015 tällaisia ennenaikaisia kuolemantaapauksia oli EU:ssa 400000). Komitean mielestä EU:n ja kaikkien sen jäsenvaltioiden olisi otettava ilman saastumisen torjunta korkean tason poliittiseksi painopisteeksi. Ajoneuvojen ja voimalaitosten ilmansaastepäästöjen vähentämiseksi toteutettavia sääntelytoimenpiteitä tulee vahvistaa. Euroopan komission olisi kutsuttava kansalaisyhteiskunnan järjestöt entistä laajemmin mukaan. Tämä koskee erityisesti lasten ja vanhusien suojelun puolesta työskenteleviä järjestöjä, sillä näillä väestöryhmillä on Euroopassa suurin riski sairastua ja kuolla ilmansaasteiden takia.

3.4.9 ETSK on vakaasti sitä mieltä, että ilmaston neutraaliin talouteen siirtymisestä on oleellisen tärkeää laatia yhteiskuntasopimus, jotta varmistetaan kansalaisten sitoutuminen konkreettisiin toimiin, joilla tällaista siirtymää edistetään.

### 3.5 *Demokratia ja hallintotapa*

3.5.1 Myös ETSK pitää kansalaisten ja alue- ja paikallisyhteisöjen roolia sekä kansalaisten osallistumista kansalaiskeskusteluihin tärkeänä. Koska nuoret ovat ryhtyneet liikehtimään sankoin joukoin, komitea kehottaa Euroopan komissiota ja jäsenvaltioita käynnistämään vuoropuhelun myös nuorten kansalaisten kanssa.

3.5.2 ETSK on ilahtunut siitä komission esittämästä näkemyksestä, että puhtaaseen liikkuvuuteen johtavan "[m]uutoksen pohjana on oltava yritysten ja yksityishenkilöiden käyttäytymisen muutos". Komitean mielestä tämä pätee kaikkiin aloihin, jotka liittyvät siirtymään kohti ilmaston neutraalia taloutta – energia, asuminen, maatalous ja elintarvikeala mukaan luettuina. ETSK korostaa, että edessä olevat syvälleikävät, mm. käyttäytymismalleihin ja elämäntapaan liittyvät muutokset, edellyttävät toteutuakseen myönteisiä suhtautumista asianosaisilta.

3.5.3 Nykyiset menettelyt eivät ETSK:n mielestä ole vielä riittävän hyviä kansalaisilta tarvittavan hyväksynnän varmistamiseksi. Komitea korostaa, että Euroopan komission olisi pyrittävä paitsi tekemään energiakäänteestä "sosiaalisesti hyväksyttävä" myös huolehtimaan siitä, että se tukeutuu demokratiaan ja että sillä on yhteiskunnan tuki.

3.5.4 ETSK ehdottaa energiaunionin hallintoa koskevan asetuksen pohjalta, että käynnistetään jatkuva kansalaisvuoropuhelu, jonka tulisi olla pakollinen osa kaikkien ilmastonmuutokseen liittyvien merkittävien poliittisten päätösten ja EU:n säädösten valmistelua. Avoimuuden ja vastuuvollisuuden olisi oltava tällaisen kansalaisläheisen vuoropuhelun tunnusmerkkejä. Vaikka vuoropuhelua saattaa olla tarpeen käydä verkossa, edellä mainituista syistä tulee järjestää lisäksi tapaamisia ja olla suorassa kontaktissa suureen yleisöön. Vuoropuhelua varten on varattava riittävät taloudelliset ja henkilöresurssit, ja sille tulee antaa kasvat nimeämällä vastuuhenkilöksi yksi Euroopan komission varapuheenjohtajista.

3.5.5 ETSK katsoo, että EU:n ja jäsenvaltioiden on syytä jatkaa energia-asioita koskevan politiikanteon demokratisointia hyödyntämällä esimerkiksi keskustelupainotteista mielipidemittausta ja huolehtimalla siitä, että järjestäytynyt kansalaisyhteiskunta otetaan järjestelmällisesti mukaan ja että sillä on tarvittavat resurssit osallistua kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien laadintaan ja toteuttamiseen.

3.5.6 ETSK muistuttaa alueiden ja paikallisyhteisöjen keskeisestä roolista toteuttaessa ilmasto- ja energiapolitiikkaa ja edistetäessä sen tehokkaan täytäntöönpanon edellyttämiä toimintatapojen muutoksia. Komitea painottaa tässä yhteydessä kaupunginjohtajien energia- ja ilmastopöytäkirjojen puitteissa toteutettuja toimia ja kehottaa komissiota tukemaan vastaavia aloitteita sekä perustamaan pysyvän kuulemismekanismien, joka pohjautuu talanoa-vuoropuheluun<sup>(14)</sup>. Tähän kuuluu myös ETSK:n peräänkuulutama valtioista riippumattoman ilmastotoiminnan eurooppalainen vuoropuhelu.

(14) <https://unfccc.int/topics/2018-talanoa-dialogue-platform>.

3.5.7 ETSK toistaa kehotuksensa siitä, että Euroopan ympäristökeskukseen olisi perustettava Euroopan energiatietopalvelu, joka voi tarjota avoimen pääsyn laadukkaan datan äärelle, luoda yhden vastaanottopisteen kaikkia energiaunionin edistymisen arvioinnissa tarvittavia tietoaaineistoja varten, kehittää sidosryhmien kanssa eri skenaarioita koskevia oletuksia, tarjota avoimeen lähdekoodiin perustuvia malleja eri oletusten testaamiseksi ja huolehtia eri ennusteiden keskinäisen johdonmukaisuuden tarkistamisesta. Sen työn tulosten tulisi olla vapaasti kaikkien päättäjien, yritysten ja suuren yleisön käytettävissä.

3.5.8 ETSK kehottaa Euroopan parlamenttia perustamaan EU:n riippumattoman ilmastonmuutosasioiden neuvottelukunnan, jonka tehtävänä on laatia tieteellisiä arvioita ja antaa poliittisia suosituksia. Komitea kehottaa jäsenvaltioita, joissa vastaavaa elintä ei vielä ole, perustamaan tällaisen neuvottelukunnan kansallisella tasolla ja huolehtimaan siitä, että se antaa lausuntoja maan parlamentille ja talous- ja sosiaali-neuvostolle. Tämä tulee tehdä maan omat erityispiirteet huomioon ottaen.

Bryssel 20. kesäkuuta 2019.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Luca JAHIER*

---

## OIKAISUJA

**Oikaisu Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2015/757 muuttamisesta alusten polttoöljynkulutusta koskevien tietojen maailmanlaajuisen tiedonkeruujärjestelmän huomioon ottamiseksi**

(Euroopan unionin virallinen lehti C 240, 16. heinäkuuta 2019)

(2019/C 282/10)

Sivulla 43, kappaleessa 3.1:

*on:* ”Tämä vaikuttaa olevan ristiriidassa uuden, muutetun ehdotetun säännöksen eli 9 artiklan 1 kohdan (uuden) f alakohdan kanssa, jonka mukaan kuljetetun lastin (matkakohtainen) tarkkailu tapahtuu vapaaehtoisuuden pohjalta. Ehdotetun muutoksen mukaan kuljetettu lasti on pelkästään vapaaehtoinen tarkkailukohde, eikä sitä näin ollen yhdenmukaisteta kansainvälisen tietojenkeruujärjestelmän kanssa.”

*pitää olla:* ”Tämä vaikuttaa olevan ristiriidassa uuden, muutetun ehdotetun säännöksen eli 9 artiklan 1 kohdan f alakohdan kanssa, jonka mukaan kuljetetun lastin (matkakohtainen) tarkkailu tapahtuu vapaaehtoisuuden pohjalta. Ehdotetun muutoksen mukaan kuljetettu lasti on pelkästään vapaaehtoinen tarkkailukohde, eikä sitä näin ollen yhdenmukaisteta kansainvälisen tietojenkeruujärjestelmän kanssa.”

Sivulla 43, kappaleessa 3.2:

*on:* ”Ehdotettua 11 artiklan (uutta) 2 kohtaa voitaisiin muuttaa seuraavasti:”

*pitää olla:* ”Ehdotettua 11 artiklan 2 kohtaa voitaisiin muuttaa seuraavasti:”

---



ISSN 1977-1053 (sähköinen julkaisu)  
ISSN 1725-2490 (painettu julkaisu)



**Euroopan unionin julkaisutoimisto**  
L-2985 Luxembourg  
LUXEMBURG

**FI**