



Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

57. vuosikerta

11. kesäkuuta 2014

Sisältö

I Päätöslauselmat, suositukset ja lausunnot

LAUSUNNOT

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea

ETSK:n 495. täysistunto 21.–22. tammikuuta 2014

2014/C 177/01	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Yhteisöllinen tai osallistava kuluttaminen: kestävän kehityksen malli 2000-luvulle" (oma-aloitteinen lausunto)	1
2014/C 177/02	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Strategia harmaan talouden ja pimeän työn torjumiseksi" (oma-aloitteinen lausunto)	9
2014/C 177/03	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Esteettömyys vammaisten ihmisoikeutena" (oma-aloitteinen lausunto)	15
2014/C 177/04	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen 'kohtuuhintaisuuden' määrittäminen" (oma-aloitteinen lausunto)	24
2014/C 177/05	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Adrian- ja Joonianmeren aluetta koskeva EU:n strategia (EUSAIR)" (valmisteleva lausunto)	32
2014/C 177/06	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston päätökseksi jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista" COM(2013) 803 final – 2013/0392 (NLE)	40
2014/C 177/07	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 260/2012 muuttamisesta unionin laajuisiin tilisiirtoihin ja suoraveloituksiin siirtymisen osalta" – COM(2013) 937 final – 2013/0449 (COD)	41

III Valmistelevat säädökset

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

ETSK:n 495. täysistunto 21.–22. tammikuuta 2014

2014/C 177/08	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rahoitusvälineissä ja rahoitussopimuksissa vertailuarvoina käytettävistä indekseistä" – COM(2013) 641 final – 2013/0314 (COD)	42
2014/C 177/09	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi eräiden säädösten, joissa säädetään valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn käyttämisestä, mukauttamisesta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 ja 291 artiklaan" COM(2013) 751 final – 2013/0365 (COD)	48
2014/C 177/10	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi uusista psykoaktiivisista aineista" COM(2013) 619 final – 2013/0305 (COD) COM(2013) 618 final – 2013/0304 (COD)	52
2014/C 177/11	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "NAIADES II -paketti, joka sisältää seuraavat kolme asiakirjaa: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisön sisävesiliikenteen aluskapasiteettia koskevista toimintalinjoista sisävesiliikenteen edistämiseksi annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 718/1999 muuttamisesta COM(2013) 621 final – 2013/0303 (COD) Liite ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi sisävesialusten teknisistä vaatimuksista ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/87/EY kumoamisesta COM(2013) 622 final – 2013/0302 (COD) ja Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Tavoitteena laadukas sisävesiliikenne – NAIADES II" COM(2013) 623 final.	58
2014/C 177/12	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "EU:n televiestintäalan sisämarkkinoita koskevat uudet toimenpiteet lähtökohtana seuraavat kaksi asiakirjaa: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi eurooppalaisia sähköisen viestinnän sisämarkkinoita ja koko Euroopan yhteen liittämistä koskevista toimenpiteistä sekä direktiivien 2002/20/EY, 2002/21/EY ja 2002/22/EY ja asetusten (EY) N:o 1211/2009 ja (EU) N:o 531/2012 muuttamisesta COM(2013) 627 final – 2013/0309 (COD) ja Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle televiestinnän sisämarkkinois ta" COM(2013) 634 final	64
2014/C 177/13	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Eurooppalainen korkea-asteen koulutus maailmassa" – COM(2013) 499 final	71
2014/C 177/14	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kuulemista koskeva tiedonanto fosforin kestävästä käytöstä" COM(2013) 517 final	78
2014/C 177/15	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi haitallisten vieraslajien tuonnin ja leviämisen ennaltaehkäisemisestä ja hallinnasta" COM(2013) 620 final – 2013/0307 (COD)	84
2014/C 177/16	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä annetun direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta, jotta voidaan ottaa huomioon yksittäisen maailmanlaajuisen markkinapohjaisen toimenpiteen soveltamisesta kansainvälisen ilmailun päästöihin tehtävän kansainvälisen sopimuksen täytäntöönpano vuoteen 2020 mennessä" COM(2013) 722 final – 2013/0344 (COD)	88

I

(Päätöslauselmat, suositukset ja lausunnot)

LAUSUNNOT

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

ETSK:N 495. TÄYSISTUNTO 21.–22. TAMMIKUUTA 2014

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Yhteisöllinen tai osallistava kuluttaminen: kestävä kehityksen malli 2000-luvulle” (omaaloitteinen lausunto)

(2014/C 177/01)

Esittelijä: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

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

Yhteisöllinen tai osallistava kuluttaminen: kestävä kehityksen malli 2000-luvulle

(omaaloitteinen lausunto).

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 16. joulukuuta 2013.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 21.–22. tammikuuta 2014 pitämässään 495. täysistunnossa (tammikuun 21. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 121 ääntä puolesta ja 2 vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Yhteisöllinen tai osallistava kuluttaminen yleistyy maailmanlaajuisesti: yhä useammat yhteisöt ja kaupungit hyödyntävät teknologiaverkkoja tehdäkseen enemmän vähemmällä – esimerkiksi vuokraamalla, lainaamalla, vaihtamalla, lahjoittamalla tai jakamalla tuotteita laajuudessa, joka ei aiemmin ollut kuviteltavissa.

1.2 Tällä ei ole ainoastaan taloudellisia vaikutuksia⁽¹⁾, vaan se johtaa myös työn käsitteen muuttumiseen, minkä myötä yhteisöllisestä tai osallistavasta kuluttamisesta tulee merkittävä työllistävä tekijä tulevina vuosina.

1.3 Yhteisöllinen tai osallistava kuluttaminen merkitsee näin ollen innovatiivista käyttötalouden yleistymistä tuotantotalouteen nähden, ja se tarjoaa taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristöön liittyviä etuja. Se myös tarjoaa yhden ratkaisun talous- ja rahoituskriisiin, koska se mahdollistaa tarvittaessa vaihdon.

1.4 Kun otetaan huomioon tämän uudenlaisen kehityksen monimutkaisuus ja merkityksellisyys, asiaankuuluvien tahojen on ryhdyttävä perinpohjaisten tutkimusten pohjalta sääntelemään ja järjestämään yhteisöllisen tai osallistavan kuluttamisen piirissä sovellettavia käytäntöjä kaikkien siihen osallistuvien toimijoiden oikeuksien ja velvollisuuksien vahvistamiseksi. Yhteisöllinen tai osallistava kuluttaminen voi yhtäältä vastata sosiaalisiin tarpeisiin tilanteissa, joissa lähestymistapa on ei-kaupallinen, ja toisaalta edistää osaltaan voittoa tavoittelevana toimintana työpaikkojen luomista, jolloin siinä on noudatettava verotukseen, turvallisuuteen, vastuullisuuteen ja kuluttajansuojaan liittyviä sekä muita pakottavia sääntöjä.

⁽¹⁾ <http://www.web-strategist.com/blog/2013/07/27/collaborative-economy-industry-stats>

1.5 Komission tulisi tarkastella yhteisöllistä tai osallistavaa kuluttamista työohjelmansa puitteissa käsittelemällä asiaa eri vaiheissa:

- Aluksi komission tulisi koota yhteen Euroopan unionin oikeudessa jo vahvistetut perusoikeudet ja -periaatteet, joilla suojellaan kansalaisia, kuten se on tehnyt digitaali-oikeuksia koskevan EU:n säännösten osalta.
- Tämän jälkeen on toteutettava asiaan liittyviä tutkimuksia, jotka ovat Euroopan komission toimien kannalta välttämättömiä, jotta havaitaan mahdolliset esteet toimien toteuttamiselle sekä ratkaisua edellyttävät ongelmat ja jotta selvitetään, minkälaista eurooppalaista lisäarvoa EU:n laajuisen toimenpiteen toteuttaminen synnyttäisi. Komission tulisi osoittaa tähän riittävä rahoitus sekä terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosaston että oikeusasioiden pääosaston kautta.
- On myös luotava kaikille kuluttajille avoin tietokanta yhteisöllistä tai osallistavaa kuluttamista koskevien kokemusten ja hyvien käytänteiden vaihtoa varten. Komissio voisi niin ikään järjestää valistus- ja tiedotuskampanjoita yhteisöllisestä tai osallistavasta kuluttamisesta.
- Saatujen kokemusten pohjalta komissio voisi lisäksi ryhtyä yhdenmukaistamaan lainsäädäntöä rajatylittävissä kysymyksissä sekä niissä kysymyksissä, jotka tuovat eurooppalaista lisäarvoa tähän aihealueeseen.

2. Johdanto

2.1 Koska nykyinen järjestelmä on vähitellen tulossa tiensä päähän ja koska se ei kykene vastaamaan kansalaisten yksilöllisiin ja kollektiivisiin vaatimuksiin, on aiheellista ottaa käyttöön vaihtoehtoja, jotka mukautuvat tulevaisuuden digitaalisten verkkojen mukanaan tuomiin tarpeisiin ja haasteisiin.

2.2 Käsillä oleva oma-aloitteinen lausunto on yhtenevä Eurooppa 2020 -strategian kanssa, jossa viitataan sellaiseen tavaroiden ja palveluiden kuluttamiseen, joka on sopusoinnussa älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun kanssa ja joka edistää työpaikkojen luomista, tuottavuutta sekä taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta. Lisäksi EU:n muilla strategioilla on suora tai välillinen vaikutus yhteisöllisen kuluttamisen alaan. Esimerkkeinä mainittakoon tiedonanto kestävästä kulutuksesta ja tuotannon ja kestävästä teollisuuspolitiikan toimintaohjelmasta⁽²⁾, sosiaalisen innovoinnin eurooppalainen aloite (*Social Innovation Europe*) ja eurooppalainen digitaalistrategia.

2.3 Yhteisöllinen tai osallistava kuluttaminen voi edistää käyttäytymistä, joka auttaa sopeutumaan nykyiseen talous- ja rahoitustilanteeseen, ja se voi tarjota vastauksia talouskriisin aiheuttamaan kasvavaan epävarmuuteen. Se voi merkitä mahdollisuutta palata taloudellisesti, inhimillisesti ja sosiaalisesti kestävästä kehityksen tielle tavalla, joka on sopusoinnussa maapallon ekologisten rajojen kanssa.

2.4 Hillittömään kulutukseen liittyvät ylilyönnit ovat lisäksi osaltaan luoneet eriarvoisuuden kuilun tuottaja- ja kuluttaja-alueiden välille, minkä seurauksena niissä esiintyy samanaikaisesti vastakkain sosiaalista syrjäytymistä ja liikalihavuutta sekä tuhlauksia ja puutetta. Yhteisöllinen tai osallistava kuluttaminen voi olla täydentävä markkinaväline sisämarkkinoiden uudelleen käynnistämiseksi ja uudistamiseksi niitä tervehdyttämällä ja niiden tasapainoa ja kestävyyttä parantamalla edellyttäen, että sen rakenteet ovat pysyviä.

2.5 On ilmeistä, että ylituotanto ja liikakulutus ovat kestävättömiä. Sitä vastoin yhteisöllinen tai osallistava kuluttaminen edistää osuustoiminnallisia arvoja ja käytännön yhteisvastuuta. Forbes-aikakauslehdessä äskettäin esitetyn arvion mukaan yhteisöllisen kuluttamisen synnyttämät tulovirrat ovat tänä vuonna yli 3,5 miljardia Yhdysvaltain dollaria, mikä tarkoittaa yli 25 prosentin kasvua.

2.6 Yhteisöllisessä kuluttamisessa ei näin ollen tarkastella tarjontaa ja kuluttamista pelkkänä tavaroiden omistamisena vaan mahdollisuutena hyödyntää niitä yhteisesti todellisten tarpeiden tyydyttämiseksi ja henkilökohtaisen kehityksen varmistamiseksi, mikä ei liity millään tavoin symboliseen kuluttamiseen eikä keinotekoisesti luotujen tarpeiden tavoitteluun.

2.7 Kun perinteisessä kulutusyhteiskunnassa tuotteet on suunniteltu yksilöllistä omistamista, nopeaa kuluttamista ja ennen aikaista hävittämistä silmällä pitäen, yhteisölliselle tai osallistavalle kuluttamiselle on ominaista sellaisten kestävien tuotteiden luominen, jotka on suunniteltu useiden henkilöiden käyttöön tai yhden kuluttajan tai käyttäjän elinaikaiseen intensiiviseen käyttöön, mikä johtaa ympäristöystävällisempään käyttäytymiseen hyödynnettävien tavaroiden elinkaaren aikana. Uusien teknologioiden myötä (vertaisverkot ja verkkoyhteisöt) korostuu sekä virtuaaliyhteisöjen että todellisten yhteisöjen merkitys.

⁽²⁾ COM(2008) 397 final.

2.8 Talouskriisin johdosta on yleistymässä suuntaus omistaa vähemmän, kiinnittää huomiota menoihin sekä tarkkailla rahalle saatavaa vastinetta täytettäessä tarpeita. Lähtökohtana on, ettei hyvinvoinnista nauttiminen edellytä omaisuuden keräämistä.

2.9 Keskeinen kysymys on luoda yhteyksiä resursseja tarvitsevien ja näitä vajaakäytettyjä resursseja – joita voidaan esimerkiksi lainata, lahjoittaa, vaihtaa ja vuokrata – omistavien ihmisten välille. Nämä yhteydet perustuvat käyttäjien väliseen yhteisöllisyyden, jakamisen ja osallistumisen tunteeseen, jolloin luottamus toimii siteenä, joka mahdollistaa yhteyksien luomisen, vaihtoehtoisen kuluttamisen kehittämisen ja luotujen yhteyksien ylläpitämisen pitkällä aikavälillä. Tämän kaiken on tapahduttava avoimuuden ilmapiirissä erityisesti silloin, kun on kyse rahoituksesta ja yhteisölliseen kuluttamiseen kannustavien foorumeiden vastuusta.

2.10 Yhteistyön voima ja yhteinen hyödyntäminen teknologian avulla muuttavat yleensä tapaa ymmärtää omaisuus ja liikesuhteet.⁽³⁾ Tuotteita ei enää ainoastaan myydä vaan myös vuokrataan, jaetaan edelleen tai käytetään yhteisesti, mikä koskee myös palveluita.

2.11 Kuluttajat haluavat omistaa vähemmän mutta saada enemmän hyötyä. Tiedostetut rationaaliset hyödyt liittyvät ennen kaikkea vähentämiseen ja käytännöllisiin näkökohtiin, emotionaaliselta kannalta merkittäviä ovat sitä vastoin itsearvostus ja tunne yhteisöön kuulumisesta.⁽⁴⁾ Tarjoamalla tarkoituksenmukaisia ja usein entistä taloudellisempia vaihtoehtoja yhteisöllisen kuluttamisen aloitteilla optimoidaan olemassa olevien resurssien käyttö ja estetään tarpeettomien uusien tuotteiden valmistaminen. Yhteinen hyödyntäminen on näin ollen kannattavaa ja kestävyysajattelun mukaista.

2.12 Tarvitsee vain miettiä sisältöjen digitalisoimista (valokuvat, musiikki, videot, kirjat jne.) sen toteamiseksi, että digitalisoiminen on saanut monet ihmiset oivaltamaan, etteivät he useinkaan halua levyä sinänsä, vaan sille tallennetun musiikin. Käyttäjät ovat tyytyväisiä voidessaan kuunnella musiikkia halutessaan ja vielä sitäkin tyytyväisempiä, mikäli se vie vähemmän heidän henkilökohtaisesta ajastaan ja tilastaan.

2.13 Ehdotus yhteisöllisestä tai osallistavasta kuluttamisesta tarjoaa myös ratkaisun kaikille heikommassa asemassa oleville ryhmille sekä erityisesti perheille, joiden taloudellinen tilanne on vaikea tai jotka vallitsevien yhteiskunnallisten olosuhteiden johdosta eivät voi enää käyttää tavanomaisia luotonsaannin kanavia hankkiakseen tarvitsemiaan tavaroita. Se merkitsee kuitenkin vaihtoehtoa myös niille, jotka voivat päästä tavaroiden ja palveluiden markkinoille tavanomaisin keinoin mutta jotka omaehtoisesti, henkilökohtaisten arvojensa mukaisesti päättävät olla tekemättä niin.

2.14 Yhdistyneet kansakunnat on vuonna 1999 tunnustanut kestävyysajattelun mukaisen kuluttamisen kuluttajien perusoikeudeksi. Sitä vastoin Euroopan unionissa, jonka kuluttajansuojasäädökset ovat tätä vanhempia, kyseistä oikeutta ei ole tunnustettu. Se tulisi kuitenkin tunnustaa, kuten ETSK on jo nimenomaisesti esittänyt⁽⁵⁾, muuttamalla perussopimuksia niin, että niihin sisältyy ”kestävän kulutuspolitiikan kehittämisen periaate”.

Lisäksi myös ETSK on antanut lausuntoja vihreästä taloudesta⁽⁶⁾ sekä lausunnon suunnitellusta vanhenemisesta⁽⁷⁾. Äskettäin annetussa kuluttaja-asioiden toimintaohjelmaa käsittelevässä päätöslauselmassaan Euroopan parlamentti nimenomaisesti kehottaa komissiota ottamaan asian käsittelyynsä.

3. Yhteisöllinen tai osallistava kuluttaminen: käsitteellinen tarkastelu

3.1 Yhteisöllinen tai osallistava kuluttaminen ymmärretään yleisesti perinteiseksi tavaksi jakaa, vaihtaa, lainata, vuokrata ja lahjoittaa, kuitenkin määriteltynä uudelleen nykyaikaisen teknologian ja yhteisöjen pohjalta.

Yhteisöllinen tai osallistava kuluttaminen ei toisin sanoen ole mikään uusi ajatus, vaan kyse on ennemminkin vanhan käytännön elvyttämisestä nykYTEKNIikkaa hyödyntäen, jotta palvelut olisivat huomattavasti nykyistä tehokkaampia ja kehityskelpoisempia. Yhteisöllisen tai osallistavan kuluttamisen on kuitenkin aina perustuttava ihmisten omaan aloitteeseen ja vapaaehtoiseen osallistumiseen.

⁽³⁾ Botsman, Rachel, *What's Mine Is Yours: The Rise of Collaborative Consumption*.

⁽⁴⁾ Carbonview Researchin Campbell Mithunille toteuttama tutkimus, 2012.

⁽⁵⁾ EUVL C 185, 8.8.2006, s. 71.

⁽⁶⁾ EUVL C 271, 19.9.2013, s. 18.

⁽⁷⁾ CESE 1904/2013, ”Tuotteiden elinikä ja kuluttajille tiedottaminen” (lausuntoa ei ole vielä julkaistu EUVL:ssä).

3.2 Yhteisöllisessä tai osallistavassa kuluttamisessa on kysymys internetin kolmannesta aallosta, toisin sanoen prosessista, jossa ihmiset verkottuvat internetissä jakaakseen sen ulkopuolella. Sitä kuvaillaan myös osuvasti prosessilla, jossa kaikki olemassa oleva pannaan kiertämään.

3.3 Yhteisöllinen tai osallistava kuluttaminen perustuu epäilemättä kolmeen sitä edeltävään tekijään: taloudellinen – ja arvojen – kriisi, verkkoyhteisöjen laajeneminen sekä internetin yhteisöllisyys tai osallistavuus. Seuraavat tekijät ovat kuitenkin olennaisen tärkeitä, jotta tämäntyyppinen kuluttaminen yleistyisi kehittyvissä talouksissa: luottamus yhteiseen hyvään, käyttämätön kapasiteetti ja teknologia.⁽⁸⁾

3.4 Tuntemattomien ihmisten välinen keskinäinen luottamus on ehkä ratkaiseva tekijä yhteisöllisen tai osallistavan kuluttamisen menestymisen kannalta. Teknologian avulla ihmiset voivat käyttää sähköisiä palveluita, jotka auttavat luomaan internetin ulkopuolisia yhteyksiä, mikä lisää luottamusta.

3.5 Resurssien jakamisen edellytyksenä on luottamus ja hyvä maine erityisesti uusia käyttäjiä houkuteltaessa. Yhteisöllisen tai osallistavan kuluttamisen aloitteissa on onnistuttava luomaan turvallisuuden tunne niiden käyttäjäyhteisöissä.

3.6 Voidaan siis odottaa, että valmius yhteiseen hyödyntämiseen internetissä on myös hyvä enne valmiudesta yhteiseen hyödyntämiseen internetin ulkopuolella. Reaalimaailmassa yksinkertaisin keino luoda luottamusta yhteisen hyödyntämisen yhteydessä on rajoittaa yhteisön kokoa tai hyödyntää jotain jo olemassa olevaa yhteisöä, jolle on jo ominaista tietyn tasoinen luottamus ja yhteenkuuluvuus. Tietyissä yhteisöllisen tai osallistavan kuluttamisen hankkeissa on mahdollista perustaa käyttäjien tarpeiden täyttämiseksi ja luottamuksen rakentamiseksi sellaisia suljettuja ryhmiä, joiden hallinnointi on yksinkertaisempaa.

3.7 Kun palvelun käyttäjien välille luodaan yhteisöllisyyden tunne, vahvistetaan samalla luottamusta itse palveluun ja sen käyttäjien välillä. Käyttäjät huolehtivat toimistaan ja vuorovaikutuksestaan voidakseen kehittää ja suojella hyvää mainettaan, sillä nimenomaan tämän seikan avulla he voivat toimia vuorovaikutuksessa yhteisön kanssa ja käyttää järjestelmää, kuten on asian laita kaikilla markkinoilla.

3.8 Kaikkia riskejä on mahdotonta poistaa. Vaihtoa edistävissä foorumeissa on kuitenkin varmistettava, että niiden jäsenet tuntevat kyseiset riskit ja että heidän saatavillaan on riittävästi tietoa, jotta he voivat hallita riskejä tehokkaasti.

3.9 Teknologia on niin ikään välttämätön tekijä, jotta voidaan optimoida resurssien paikantaminen, saattaa yhteen ihmiset, joiden intressit ovat yhteisiä, ja kehittää yhteisöjä. Mobiili- ja reaaliaikaiset teknologiat nopeuttavat ja helpottavat sekä lisätietojen antamista sijainnista että mahdollisuutta ottaa tarvittaessa käyttöön yksinkertainen maksujärjestelmä.

3.10 Palveluvirtojen suunnittelussa on varmistettava, että palvelut ovat helposti saavutettavissa ja käytettävissä, että ne edistävät tiiviitä ja luottamuksellisia yhteyksiä käyttäjien ja palveluntarjoajan välillä, että niissä huolehditaan riittävästä ja luotettavasta turvatoimenpiteistä ja että niiden yhteydessä kerätään käyttäjäkohtaisia kokemuksia "mainepankkien" luomiseksi asianmukaisten keskitettyjen tietokantojen avulla.

3.11 Mainetta koskevalla näkökohdalla on erityinen merkitys taloudellisten ja sosiaalisten muutosten katalysaattorina. On arvioitu, että "mainepääoma"⁽⁹⁾ voi toimia sellaisen vaihtoehdoisen valuutan tavoin, jonka arvo perustuu luotettavuuteen. Kiteytetysti voitaisiin todeta, että tästä mainepääomasta on tulossa 2000-luvun talouden kulmakivi siinä mielessä, että kysymys on siirtymisestä perinteisestä kuulopuheen valta-asemasta verkottuneeseen yhteiskuntaan, jossa tieto ja ilmiöt leviävät virallisesti.

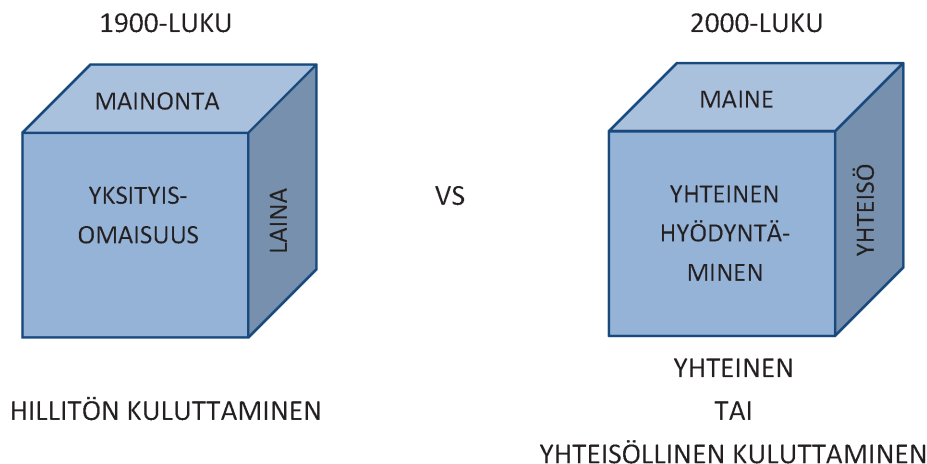
3.12 Ihmiset tuovat jo nykyisin esiin tarpeitaan ja intressejään toimimalla ja kuluttamalla aiempaa asianmukaisemmin ja avoimemmin, sisällyttämällä ostokriteereihinsä selkeitä sosiaalisia näkökohtia ja lisäämällä aktiivisuudellaan emotionaalisen sisällön ostospäätöksiinsä.

3.13 Sitoutunut kuluttaja lisäksi vaikuttaa merkkiin ja tukee sitä sekä myötävaikuttaa aktiivisesti yhteisen aloitteen menestymiseen, mikä lujittaa ja pitää yllä prosessia.

⁽⁸⁾ Albert Cañigüeral, www.consumocolaborativo.com

⁽⁹⁾ Rachel Botsmanin määritelmän mukaan mainepääoma tarkoittaa maineen arvoa yhteisöissä ja markkinoilla aikomusten, kykyjen ja arvonnannon kannalta.

3.14 Tiivistetysti tarkoituksena on muotoilla uudelleen 1900-luvun henkeä heijastava yhtälö $\text{laina} + \text{mainonta} + \text{yksityis-omaisuus} = \text{hillitön kuluttaminen toisenlaiseksi yhtälöksi, jolla pyritään luonnehtimaan kulumaa vuosisataa: maine} + \text{yhteisö} + \text{yhteinen hyödyntäminen} = \text{yhteinen tai yhteisöllinen kuluttaminen}.$



3.15 Yhteisöllisessä kuluttamisessa tähdätään monilta osin samoihin, erityisesti sisämarkkinoita koskeviin tavoitteisiin kuin EU:n politiikoissa, kuten resurssitehokkuuden lisäämiseen, sosiaalisen innovoinnin edistämiseen sekä työpaikkojen ja taloudellisen hyvinvoinnin luomiseen. Monet yhteisöllisen kuluttamisen periaatteen pohjalta toimivat uudet yritykset harjoittavat toimintaansa EU:n alueella, minkä johdosta Euroopasta voi tulla uusien liiketoimintamallien hautomo, joka luo nykyistä kestävämpää talouskehitystä.

3.16 Yhteisöllinen kuluttaminen merkitsee huomattavaa taloudellista, sosiaalista ja kulttuurista muutosta, minkä vuoksi komission on poistettava näiden toimien kehittämisen tiellä Euroopan tasolla mahdollisesti olevat esteet laatimalla sääntelykehys, joka luo varmuutta alalle pitkällä aikavälillä.

4. Yhteisöllisen tai osallistavan kuluttamisen parhaat käytänteet

4.1 Maailmanlaajuisella tasolla yhteisöllisestä tai osallistavasta kuluttamisesta on jo laaja kirjo ehdotuksia ja kokemuksia, jotka osoittavat selkeästi, että toisenlainen tapa kuluttaa on mahdollinen ja että sen avulla voidaan parantaa merkittäväällä tavalla elinympäristöämme sekä ennen kaikkea säilyttää se tuleville sukupolville.

4.2 Talouskriisin seurauksena on perustettu foorumeita, joilla esimerkiksi myydään ja ostetaan käytettyjä morsiuspukuja ja -tarvikkeita, annetaan vuokralle asuntoja, vuokrataan ajoneuvoja tai juhlapukuja, suunnittelijoiden design-asusteet ja luksustarvikkeet mukaan luettuina. On myös syntynyt foorumeita, joilla jäsenet ilmoittavat työtehtävästä, kuten huonekalun kokoamisesta tai lähetyksen noutamisesta, sekä korvauksesta, jonka he ovat valmiita maksamaan tehtävän suorittajalle.

4.3 Oivallinen esimerkki yhteisöllisen tai osallistavan kuluttamisen hyödyllisyydestä ovat lukuisat työkalut ja välineet, joita ei koskaan käytetä useita kertoja huolimatta niistä maksetusta hinnasta, tai vastaavasti tavaroiden vajaakäyttö tai niiden käytön kannattavuuden tai niiden tarjoamien mahdollisuuksien kokonaisvaltaisen hyödyntämisen puutteellinen optimoiminen. Ajattelemisen aihetta antaa esimerkiksi se, että hankitaan porakone, jota käytetään vain 20 minuuttia koko elämän aikana, tai ostetaan auto, joka on pysäköitynä paljon pidemmän aikaa kuin liikkeessä.

4.4 Eurooppalaisista 55 prosenttia kannattaa kestävyysajattelun mukaista kuluttamista, vaikka se tulisi heille kalliimmaksi. Seuraavassa on arvio kuluttamisen vaihtoehtoihin tapoihin liittyvistä kuluttajien aikomuksista lähivuosi-na⁽¹⁰⁾:

— vaihtaminen (19 %)

— vuokraaminen (22 % työkalujen osalta)

— ryhmäostokset (19 %)

⁽¹⁰⁾ Tutkimus *Los Consumidores Europeos en modo alternativo* (Vaihtoehtoisella tavalla kuluttavat eurooppalaiset kuluttajat). Observatorio Cetelem, 2013.

- ”tee-se-itse” (12 % ompelemisen osalta)
- lähistokset (0 km) (75 % kannattaa lyhyempiä jakeluteitä)
- käytettyjen tavaroiden ostaminen (19 %).

4.5 Vaikka yhteisöllinen tai osallistava kuluttaminen käsittää laajan ja loppumattoman aloitteiden kirjon, kaikille aloitteille on yhteistä se, että – kuten jo edellä todettiin – ne auttavat luomaan yhteyksiä vajaakäytettyjen resurssien haltijoiden ja kyseisten resurssien tarvitsijoiden välillä. Tätä näkökohtaa kuvastaa hyvin se, että tapana on puhua yhä ympäristöystävällisempien tuotteiden valmistamisesta, mutta vielä ekologisempaa on optimoida kaikkien jo hankittujen tuotteiden hyödyntäminen.

4.6 Yhteisöllisellä kuluttamisella on suoria vaikutuksia (esimerkiksi resurssien kulutuksen ja hiilidioksidipäästöjen väheneminen; korkealaatuisten tuotteiden kysynnän kasvu siinä tapauksessa, että tuotteita on tarkoitus lainata, vuokrata tai korjata; se edistää ekologista tuotesuunnittelua erilaisia käyttäjiä silmällä pitäen, kestävyyttä sekä soveltuvien tuotteiden toistuvaa räättelöintiä; se parantaa sosiaalista vuorovaikutusta, yhteisöjen kehittämistä sekä luottamusta kansalaisten välillä; se edistää korkealaatuisten tuotteiden saatavuutta kuluttajille, joiden tulotaso on alhaisempi jne.) ja myös mahdollisia välillisiä vaikutuksia.

4.7 EU:n lainsäädännön näkökulmasta yhteisöllisellä tai osallistavalla kuluttamisella on eniten yhtymäkohtia palvelun tarjoamisen kanssa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 57 artiklan nojalla, mutta tämä herättää useita kysymyksiä. Yhteisöllisessä kuluttamisessa tulisi kuitenkin tehdä ero voittoa tavoittelemattoman toiminnan ja voiton tavoitteluun tähtäävän toiminnan välillä. EU:n lainsäätäjän tarvitsee kiinnittää huomiota näistä vain jälkimmäiseen.

4.8 Yhteisöllistä tai osallistavaa kuluttamista koskevan käsitteen piiriin kuuluvien aloitteiden kasvavan monimuotoisuuden ja epäyhtenäisyyden jäsentämiseksi voidaan yhteiseen hyödyntämiseen perustuvan talouden katsoa käsittävän seuraavat neljä osa-aluetta: kuluttajalta kuluttajalle (C2C – *consumer to consumer*), kuluttajalta kuluttajalle, mutta yrityksen kautta (C2B – *consumer to business*), yritykseltä kuluttajalle (B2C – *business to consumer*) ja yritykseltä yritykselle (B2B – *business to business*).

4.9 Lisäksi ehdotetaan ryhmittelyä kolmen järjestelmän pohjalta⁽¹¹⁾: tuoteperusteiset järjestelmät, uudelleenjaon markkinoihin perustuvat järjestelmät ja yhteisöllisiin elintapoihin perustuvat järjestelmät.

4.10 Kuten voidaan havaita, yhteisöllinen tai osallistava kuluttaminen on mahdollista millä tahansa arkielämän alueella⁽¹²⁾:

- liikkuvuus (autojen, taksien, polkupyörien ja pysäköintipaikkojen vuokraaminen ja yhteiskäyttö; kimppekyydit eli samaan suuntaan menevät matkustajat matkustavat muutoin tyhjiksi jäävillä auton istuinpaikoilla)
- energiatehokkuus (kodin laitteiden yhteiskäyttö)
- asuminen ja viljelyalueet (huoneiden vuokraus, asuntojen yhteiskäyttö sekä kaupunkien ja maaseudun puutarhapalstojen yhteiskäyttö)
- liiketoiminta (toimistotilojen yhteiskäyttö [*coworking*])
- viestintä (mobiilialustat, joilla käyttäjät voivat ostaa ja myydä tavaroita ja palveluita samassa yhteisössä eläville ihmisille)
- työskentely (pienet työtehtävät, henkilöiden palkkaaminen tiettyihin tehtäviin, ”remontoijat” kotitalouksissa, jolloin parhaan tarjouksen tehneelle annetaan tehtäviä taulujen ripustamisesta huonekalujen kokoamiseen)
- kulttuuri (*bookcrossing* ja kirjojen vaihto, kulttuurivaihtojen edistäminen eri maiden nuorten välillä)
- koulutus (digitaaliset yhteisöt kielten opiskelun tueksi)

⁽¹¹⁾ Rachel Botsman.

⁽¹²⁾ Joitakin yhteisölliseen tai osallistavaan kuluttamiseen liittyviä internetsivustoja:
<http://www.collaborativeconsumption.com/directory/>
<http://www.consumocolaborativo.com/directorio-de-proyectos/>
<http://consocollaborative.com/1704-100-sites-de-consommation-collaborative.html>
<http://collaboriamo.org/>
<http://kokonsum.org/verzeichnis>
<http://www.gsara.tv/~ouiishare/>

- ajankäyttö ja osaaminen (aikapankit)
- vapaa-aika (digitaalisten sisältöjen jakaminen)
- rahoitus (yksityishenkilöiden väliset lainat, yksityishenkilöiden antamat suorat lainat pienille ja keskisuurille yrityksille, joukkorahoitus [*crowdfunding*], yhteisiin hyötyihin tähtäävä joukkorahoitus [*crowdfunding for crowdbenefits*])
- matkailu (gastronomiset elämykset ihmisten kotona sekä elintarvikkeiden vaihdon vertaisverkot)
- taide sekä lastenvaatteiden ja -tarvikkeiden vaihtomarkkinat ja lahjoittaminen, esineiden korjaaminen ja kierrättäminen sekä monet muut aloitteet, jotka voitaisiin mainita mutta joiden kattava tarkastelu ei ole tämän lausunnon tarkoitus
- uusiutuvien energialähteiden käytön edistäminen ja, mikäli mahdollista, ylijäämäenergian jakaminen älykkäiden verkkojen avulla.

4.11 Yleisesti ottaen riittää, että yksilöidään tuotteet, osaaminen ja palvelut, joiden käyttämätöntä kapasiteettia voidaan hyödyntää ja jotka voidaan jakaa yhteisöllisen tai osallistavan kuluttamisen kehittämiseksi suotuisissa puitteissa. Esimerkkinä mainittakoon tilanne, jossa yhdistyvät pysyvästi heikko taloustilanne, kasvava vaatimus eettisestä ja kestävästä kehityksestä sekä arkielämä, jossa kansalaiset ovat yhä enemmän yhteydessä toisiinsa. Kaikki nämä edellytykset täyttyvät nykyisin.

5. Ehdotettuja aloitteita ja toimintastrategia

5.1 ETSK kehottaakin Euroopan komissiota ryhtymään tarkoituksenmukaisiin kuluttajansuojatoimenpiteisiin, jotta tässä ehdotetut aloitteet voidaan toteuttaa asianmukaisten tutkimusten pohjalta.

5.2 Jäljempänä hahmotellaan toimintalinjat, joiden on komitean mielestä sisällyttävä strategiaan, jotta yhteisöllistä tai osallistavaa kuluttamista voidaan kehittää asianmukaisesti. Näillä toimenpiteillä on pyrittävä tukemaan, täydentämään ja valvomaan jäsenvaltioiden toteuttamaa kuluttajansuojapolitiikkaa.

- a) Määritellään yhteisöllisen tai osallistavan kuluttamisen käsittämien toimien lainsäädännölliset ja verotukselliset puitteet määräämällä ja säätämällä tarvittaessa seuraavankaltaisista näkökohdista: oikeudellinen vastuu, vakuutukset, käyttöoikeudet, suunnitellulta vanhenemiselta ⁽¹³⁾ suojaavat oikeudet, omaisuusverot, laatuvaatimukset, oikeuksista ja velvollisuuksista päättäminen ja tarvittaessa unionin sisäisen kaupan mahdollisten rajoitusten ja peiteltyjen esteiden poistaminen sekä lainsäädännön mahdollinen vääristyminen.
- b) Levitetään tietoa, valistetaan ja lisätään tietoisuutta väestön keskuudessa yhteisöllisen tai osallistavan kuluttamisen aloitteista sekä niihin liittyvistä yksilökohtaisista ja kollektiivisista eduista. Tehdään tiettäviksi yhteisesti hyödynnettäviä tuotteita koskevat nykyiset velvoittavat näkökohdat lainsäädäntökehyksessä (esimerkiksi kierrätykseen, uudelleenkäyttöön, mukauttamiseen ja kestävyysliikkeen liittyen).
- c) Tarjotaan kuluttajille ja käyttäjille tietoa ja neuvoja vastuullisesta osallistumisesta hankkeisiin sekä tuetaan yhteisölliseen kuluttamiseen liittyviä kokeiluhankkeita ja aloitteita.
- d) Edistetään yhteisöllistä tai osallistavaa kuluttamista *Shareable Cities* -aloitteesta sekä esimerkiksi liikenteeseen, elintarvikkeisiin, asumiseen ja jopa työn jakamiseen liittyvillä muilla aloilla saatujen kokemusten pohjalta.
- e) Edistetään vakaita rakenteita luomalla foorumeita yhteisöllisen tai osallistavan kuluttamisen kehittämiseksi erityisesti teknologioiden ja verkkojen osalta.
- f) Vahvistetaan ja levitetään yhteisöllistä tai osallistavaa kuluttamista aktivoimalla ja kehittämällä käyttöön otettuja verkkoja.

⁽¹³⁾ Ohjelmoidaan tuotteen tai palvelun käyttöajan päättymisen niin, että sen suunnittelussa lyhennetään sen todellista toimivuutta tai hyödynnettävyyttä.

- g) EU:n toimielimet osallistuvat yhteisöllisen tai osallistavan kuluttamisen aloitteisiin sekä käyttäjinä että asettamalla saataville omat resurssinsa.
- h) Kansalaisyhteiskunnalla voi olla aktiivinen rooli, kun kyse on mahdollisuudesta käyttää julkista omaisuutta sen yhteiskunnallisen hyödyntämisen maksimoimiseksi; tämä tapahtuu luomalla yhteisesti hyödynnettäviä kollektiivisia infrastruktuureja.
- i) Lisäksi ehdotetaan, että toimintastrategia pannaan täytäntöön erityisesti seuraavilla aloilla:
- **Koulutus** – Kouluissa toiminnan on oltava ennakoivaa, toisin sanoen toiminna, joita toteutetaan lasten keskuudessa varhaisesta iästä lähtien, on pyrittävä juurruttamaan ja lujittamaan yhteisöllistä tai osallistavaa kuluttamista edistäviä asenteita, tottumuksia ja arvoja.
 - **Kuluttajaorganisaatiot** – Verkottuneilla kuluttaja- ja käyttäjäjärjestöillä voi olla strategiassa kaksitahoinen ennakoiva ja reagoiva rooli niin, että ne sekä luovat aloitteita että osallistuvat niihin.
 - **Osuustoiminta** – Osuustoiminnasta voi tulla yhteisöllisen tai osallistavan kuluttamisen merkittävin liittolainen, sillä niitä yhdistävät samat periaatteet ja arvot. Osuustoimintaliike voikin vahvistaa aloitteita ennakoivasti ja reaktiivisesti ottamalla rakenteisiinsa yhteisöllisen tai osallistavan kuluttamisen verkostoja, jotka ovat tavoitteiltaan symbioottisia. ⁽¹⁴⁾ Kulutusosuuskunnat ja niin kutsutut nollakilometriosuuskunnat ⁽¹⁵⁾ ovat esimerkkejä jo olemassa olevista aloitteista.
 - **Kansalaiset** – Aikuisväestö ja ihmiset yleisesti voivat hakeutumalla ja osallistumalla heille suunnattuihin yhteisöllisen tai osallistavan kuluttamisen aloitteisiin harjoittaa reaktiivista toimintaa, joka myös – integroitumisen kautta – edistää heidän henkilökohtaista kehitystään ja lisää sosiaalista yhteenkuuluvuutta yhteisten tavaroiden kollektiivisen jakamisen ansiosta.

Bryssel 21. tammikuuta 2014

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Henri MALOSSE

⁽¹⁴⁾ Salcedo Aznal, Alejandro – *Cooperativismo 3.0 – 100 años de cooperativismo de consumidores y usuarios: historia y futuro*, UNCCUE, 2013, s. 65–68.

⁽¹⁵⁾ Osuustoiminnallista tuotantoa tai toimintaa, joka liittyy paikallistalouteen ja joka näin minimoi pitkistä jakelu- ja kuljetusetäisyyksistä aiheutuvat vaikutukset.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Strategia harmaan talouden ja pimeän työn torjumiseksi” (oma-aloitteinen lausunto)

(2014/C 177/02)

Esittelijä: **Stefano PALMIERI**

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

Strategia harmaan talouden ja pimeän työn torjumiseksi.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 19. joulukuuta 2013.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 21.–22. tammikuuta 2014 pitämässään 495. täysistunnossa (tammikuun 21. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 129 ääntä puolesta ja ei yhtään vastaan 4:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) pitää synergiavaikutusten aikaansaamiseksi tarpeellisenä korostaa harmaan talouden ja pimeän työn vastustamisen merkitystä, johon myös Euroopan komissio, alan erityiselimet (kuten Eurofound) ja muut kansainväliset järjestöt, muun muassa Maailmanpankki, ovat kiinnittäneet huomiota.

1.2 ETSK ottaa huomioon Euroopassa jatkuvan vaikean talouskriisin ja korostaa edellä mainittujen ilmiöiden kielteistä vaikutusta yritysten kasvudynamiikkaan ja innovaatiomahdollisuuksiin sekä inhimillisen pääoman kehittämismahdollisuuksiin. Pimeästi toimivien yritysten ja työntekijöiden paljastaminen olisi talouden elpymistä edistävä tekijä, jolla luotaisiin perustaa pitkäjänteisemmälle kehitykselle.

1.3 Vaikka kyse on jäsenvaltioiden toimivallan piiriin kuuluvista politiikoista, yleisesti tunnustetaan, että tehokas torjunta edellyttää myös järjestelmällistä tietojen ja arvioiden vaihtoa koko EU:n alueella niin, että asiasta vastaavat viranomaiset ja asianomaiset työmarkkinaosapuolet saadaan osallisiksi ja mukaan yhteistyöhön.

1.4 ETSK tarjoaakin luonteensa vuoksi ihanteellisen ympäristön, jossa voidaan edistää välineiden, politiikkojen ja hyvien käytäntöjen jakamista ja kannustaa niiden käyttöön siten, että niillä vaikutetaan sekä taloudellisiin tekijöihin että kulttuuriseen ja sosiaaliseen ympäristöön osana pimeän työn ja veronkierron vastaista EU-strategiaa, joka perustuu pääsyyn virallisille työmarkkinoille.

1.5 Ensinnäkin ETSK pitää ratkaisevan tärkeänä arvioida kyseisten ilmiöiden määrää ja laatua, joissa on suuria eroja eri jäsenvaltioiden välillä, sekä niiden kielteisiä taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia, jotka puolestaan näkyvät eri tavoin eri jäsenvaltioissa erilaisten rakenteellisten ja ympäröivien olosuhteiden mukaisesti. Ilman eri jäsenvaltioista saatavia johtonumkaisia tietoja torjuntastrategia heikkenee. Siinä tarvitaan sekä toimenpiteitä ongelman laajuuden mittaamiseksi että harjoitettujen politiikkojen vaikutusten arviointia.

1.6 Näin ollen ETSK ehdottaa, että harmaan talouden ja pimeän työn mittakaavaa ja kehitystä koskeviin, toistaiseksi puutteellisiin ja kiistanalaisiin arvioihin liittyvä metodologinen ongelma ratkaistaan käyttämällä menetelmää, joka perustuu työvoiman kartoittamiseen yhdenmukaisella tavalla kaikissa jäsenvaltioissa. Etenkin Italian tilastokeskus on kehittänyt tällaista menetelmää: sitä on siis testattu valtiossa, jossa kyseiset ilmiöt ovat erityisen yleisiä ja jossa alueelliset erot ovat lisäksi suuria.

1.7 Erot koskevat ennen kaikkea harmaan talouden laajuutta. Eräissä jäsenvaltioissa ja eräillä alueilla harmaan talouden osuus on jopa 30 prosenttia koko kansantuotteesta. Tällöin se ei enää ole erillisongelma vaan pikemminkin kiinteä osa tuotantojärjestelmää. ETSK korostaakin, että on tarpeen ottaa käyttöön monipuolinen yhdistelmä erilaisia – alueittain, tuotantoaloittain ja työn tyyppin mukaan jäsenneitä – torjuntapolitiikkoja, jotta voidaan tarttua asianmukaisesti niihin nimenomaisiin taloudellisiin sekä kulttuurisiin ja yhteiskunnallisiin seikkoihin, jotka ruokkivat harmaata taloutta ja pimeää työtä.

1.8 Työmarkkinaosapuolet voivat auttaa harmaan talouden paljastamisessa, etenkin niillä alueilla, missä harmaan talouden avulla ei pelkästään pyritä karsimaan tuotantokustannuksia, vaan se on elimellinen osa tuotantorakennetta. Torjuntapolitiikat edellyttävät, että otetaan käyttöön eurooppalaisten, kansallisten ja paikallisten toimijoiden keskinäinen verkosto. Nämä toimijat ovat tietoisia ongelmasta ja pystyvät toteuttamaan toimia, joiden avulla harmaa talous lakkaa olemasta kannattavaa. Tähän voidaan päästä, jos sen harjoittamista torjutaan tehokkaiden pelotteiden avulla ja sen paljastumista edistetään ennaltaehkäisevien ja korjaavien toimien avulla. Viimeksi mainituista lienee enemmän hyötyä vallitsevan talouskriisin oloissa.

1.9 ETSK kannattaa alueellisten harmaan talouden seurantakeskusten käyttöönottoa eri alueilla. Keskuksissa tulisi olla työnantajien, ammattijärjestöjen ja toimivaltaisten viranomaisten edustajia, ja niiden tulisi tarkastella ongelmaa ja sen kehittymistä pitkällä aikavälillä, yksilöidä sen keskeiset piirteet, arvioida tehokkaimpia toimenpiteitä ja seurata niiden toteuttamista käytännössä.

1.10 ETSK katsoo, ettei harmaan talouden torjunnan pidä rajoittua vain EU:n rajojen sisäpuolelle, vaan lisäksi olisi sovellettava yritysten yhteiskuntavastuuta, kun EU-maille alihankintaa tekevissä unionin ulkopuolisissa maissa ei ole ihmisarvoisen työn vähimmäisvaatimuksia. Tällainen käytäntö paitsi vahingoittaa yritysten välistä kilpailua myös altistaa lapsityövoiman käytölle ja asettaa kyseisten työntekijöiden terveyden uhatuksi, kun jopa perustavimmat turvatoimet laiminlyödään, kuten äskettäin Bangladeshissa romahtaneessa tehtaassa.

2. Euroopan unionin toimet harmaata taloutta ja pimeää työtä vastaan

2.1 Euroopan unionin Eurooppa 2020 -strategian tavoitteena on älykäs, kestävä ja osallistava kasvu, ja sen mukaan jäsenvaltioiden talouspoliittisiin suuntaviivoihin yhdistetään ja sisällytetään työllisyyspoliittiset suuntaviivat, jotka koskevat muun muassa harmaan talouden ja siihen liittyvän pimeän, laittoman tai epävirallisen työn torjumista, joka kuuluu jatkossakin jäsenvaltioiden toimivaltaan.⁽¹⁾ Harmaa työ on yleiskäsite, joka kattaa erilaisia toimintatapoja laittomasti toteutetuista laillisista toimista laittomiin toimiin saakka. Pimeä työ on määritelty ”maksetuksi toiminnaksi, joka on luonteeltaan laillista mutta josta ei ilmoiteta viranomaisille, ottaen samalla huomioon eri jäsenvaltioiden sääntelyjärjestelmien erot”. ”Määritelmässä – sen piiriin kuuluu monenlaista toimintaa epävirallisista kotitalouspalveluista laittomasti maassa asuvien pimeään työhön – ei kuitenkaan rikollinen toiminta.”⁽²⁾

2.1.1 Harmaa talous haittaa asianmukaista tuotantotoimintaa ja heikentää työvoiman laatua sekä haittaa kasvuun pyrkivää talous-, sosiaali- ja budjettipolitiikkaa ja kyseenalaistaa ponnistelut Eurooppa 2020 -strategiassa määriteltyjen kunnianhimoisten talous- ja työllisyystavoitteiden saavuttamiseksi. Talouskriisin sosiaaliset ja työllisyysvaikutukset pahentavat harmaan talouden kielteisiä vaikutuksia vähentämällä työpaikkoja ja vaarantamalla yritysten ja työntekijöiden ansaintamahdollisuudet.

2.1.2 Viime vuosina näihin ilmiöihin on Euroopan työllisyysstrategian myötä alettu kiinnittää yhä enemmän huomiota.⁽³⁾ Niitä on alettu tarkastella sekä suoraan että yleisempien työmarkkinoiden uudistamistarvetta koskevien pohdintojen yhteydessä ja myös aihetta sivuavien teemojen, kuten Euroopan unioniin suuntautuvan laittoman maahanmuuton ja kolmansien maiden kohtuullisten työolojen, yhteydessä.

⁽¹⁾ ”Tavoitteena työllistävä elpyminen”, COM(2012) 173 final, kohta 1.1; neuvoston päätös 2010/707/EU jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista, suuntaviiva 7.

⁽²⁾ COM(2007) 628. OECD käyttää vastaavaa määritelmää. Maailmanpankki puolestaan ehdottaa, ettei työsuhteessa ilman työsopimusta olevien työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien, joilla on enintään viisi työntekijää, katsota olevan mukana työelämässä.

⁽³⁾ — ILO:n työasiakirja *Labour Inspection and Undeclared Work in the EU*, 2013.

— Eurofoundin tietokanta ja raportti *Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway. Approaches and measures since 2008*, 2013.

— ”Työllisyyspaketti 2012”: komission tiedonanto ”Tavoitteena työllistävä elpyminen”.

— Komission tiedonanto ”Vuotuinen kasvuselvitys”, 2012 ja 2013.

— Maakohtaiset suositukset 2012 ja 2013.

— 2012 PROGRESS Mutual Learning Programme peer review aiheesta *Combating undeclared work as a growing challenge in the context of high unemployment*.

— Komission tiedonanto ”Uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelma: Eurooppa tähtää täystyöllisyyteen”, COM(2010) 682 final.

— Neuvoston päätös 2010/707/EU, tehty 21 päivänä lokakuuta 2010, jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista.

— Komission tiedonanto ”Tehokkaammin pimeää työtä vastaan”, COM(2007) 628 final.

— Erityiseurobarometri-selvitys pimeästä työstä, 2007.

— Komission tiedonanto ”Komission vihreään kirjaan ”Työlainsäädäntö 2000-luvun haasteiden tasalle” liittyvän julkisen kuulemisen tulokset”, COM(2007) 627.

— Vihreä kirja ”Työlainsäädäntö 2000-luvun haasteiden tasalle”, COM(2006) 708.

— *Feasibility of establishing a European platform for cooperation between labour inspectorates, and other relevant monitoring and enforcement bodies with the aim of preventing and fighting undeclared work* (Regioplan-tutkimus), 2010.

2.1.3 Harmaa talous ja pimeä työ huomioidaan osatekijöinä muun muassa huhtikuussa 2012 käynnistetyssä työllisyyspaketissa, vuotuisissa kasvuselvityksissä 2012 ja 2013 sekä useille jäsenvaltioille annetuissa laittoman työn ja veronkierron torjumista koskevista suosituksista. Komission työohjelmassa⁽⁴⁾ mainitaan vuoteen 2014 mennessä toteutettavien lainsäädäntöhankkeiden joukossa eurooppalainen foorumi pimeän työn torjumiseksi. Sen tarkoituksena on tehostaa jäsenvaltioiden vastaavien viranomaisten keskinäistä yhteistyötä, jakaa parhaita käytäntöjä ja tunnistaa tiettyjä yhteisiä periaatteita.

2.2 Ratkaisevana seikkana pidetään työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen osallistumista päätöksentekoon: ”Työmarkkina-osapuolet ovat kansallisella tasolla tärkeässä asemassa työmarkkinasääntöjen – – määrittelyssä.”⁽⁵⁾ Myös Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on samanaikaisesti keskustellut harmaan talouden ja pimeän työn vastaisista EU:n politiikoista, edistänyt niiden kehittämistä ja hyväksynyt aiheesta kaksi lausuntoa vuosina 1999 ja 2005.⁽⁶⁾

2.2.1 Ensimmäisessä näistä lausunnoista ETSK arvioi myönteisesti torjuntastrategiaa, joka perustuu osallisuuteen virallisilla työmarkkinoilla sekä monipuoliseen yhdistelmään jäsenvaltioiden erilaisiin lainsäädäntö- ja elinkeinotoimintaympäristöihin mukautuvia politiikkoja. Lausunnossa nostettiin myös esiin tietty monitulkintaisuus tai aliarviointi, jota liittyy pimeän työn määrittelyyn, sen erottamiseen, kenen on pakko tehdä pimeää työtä ja kuka taas vapaaehtoisesti pysyy harmaalla alueella, hallinnollisten kulujen ja verojen aiheuttamaan rasitukseen pienissä ja keskiuurissa yrityksissä ja käsiteollisuudessa, laittomien maahanmuuttajien hallintaan, uusien työnteon muotojen sääntelyyn, pimeän työn tekijöiden joukon heterogeenisuuteen sekä eräiden torjuntakeinojen mahdolliseen tehottomuuteen.

2.2.2 Toisen lausunnon ETSK antoi oma-aloitteisesti vuonna 2005⁽⁷⁾. Siinä se nosti uudelleen esiin aiemmassa lausunnossa jo mainitsemiaan ongelmia ja esitti lisäksi uusia seikkoja. Näitä olivat muun muassa laillista työntekoa koskevien kannustimien parantaminen, uuden yrityksen perustamiseen liittyvän byrokratian vähentäminen, pienipalkkaisuun naistyöntekijöihin kiinnitettävä erityishuomio, yrityksille ja työntekijöille suunnattujen tiedotus- ja valistuskampanjoiden edistäminen, tehokkaan valvonta- ja seuraamusjärjestelmän käyttöönotto pelotteena, huomion kiinnittäminen kolmansien maiden työoloihin sekä ilmiön yhteys työttömyyteen.

3. Yleisiä huomioita: toimenpiteiden tarve

3.1 Harmaa talous ei johdu pelkästään kohtuuttomana pidetyistä kustannuksista (erityisesti työvoimakustannuksista), eikä sillä siis pyritä vain pienentämään laittomasti tuotantokustannuksia kiertämällä veroja ja sosiaaliturvamaksuja. Se johtuu myös halusta kiertää työtä koskevaa sääntelyä ja työehtoja (vähimmäispalkka, enimmäistyöaika, turvallisuus, pätevyysvaatimukset). Näiden syiden ulkopuolelle jäävät rikollinen toiminta sekä sellainen laillinen toiminta, jota harjoittavat luvattomat toimijat. Sen sijaan kuvauksen piiriin kuuluu satunnainen epävirallinen työ perheessä tai lähipiirissä; sen nauttima sosiaalinen hyväksyntä on kuitenkin yleensä suurempaa.

3.1.1 Ilmiön monitahoisuuden vuoksi siihen osallistuva työvoima on hyvin moninaista⁽⁸⁾: itsenäisiä ammatinharjoittajia, jotka eivät halua laillistaa asemaansa; työsuhteessa olevia, jotka eivät kuulu sosiaaliturvan piiriin tai joilla ei ole työsopimusta tai joille maksetaan osittain pimeästi; kodeissa työskenteleviä apulaisia; työntekijöitä, jotka tekevät toista tai kolmatta työtä pimeästi; laittomia maahanmuuttajia; EU-maille alihankintaa tekevien unionin ulkopuolisten maiden työntekijöitä, joiden työolot eivät täytä kohtuullisia vähimmäisvaatimuksia.

3.2 Tarve torjua päättäväisesti harmaata taloutta ja pimeää työtä perustuu niihin moniin vaikutuksiin, joita näillä on sekä yrityksiin että työntekijöihin ja myös julkiseen talouteen ja joita ovat esimerkiksi seuraavat:

- Yritysten välinen kilpailu vääristyy epäreilun kilpailun vuoksi, kun yhdet noudattavat sääntöjä ja toiset eivät, koska tämä mahdollistaa sellaisen toiminnan jatkumisen, joka luultavasti syrjäytyisi markkinoilta. Lisäksi aiheutuu tehottomuutta, kun yritykset eivät kasva voidakseen pysyä harmaan talouden alueella eikä niillä ole mahdollisuutta saada tarvittavaa luottoa.

⁽⁴⁾ COM(2012) 629 final.

⁽⁵⁾ COM(2012) 173 final, kohta 3.2.

⁽⁶⁾ EYVL C 101, 12.4.1999, s. 30-37, joka perustuu asiakirjaan COM(1998) 219; EUVL C 255, 14.10.2005, s. 61-66. Aihetta käsitellään kuitenkin muissakin lausunnoissa, jotka koskevat yleisemmin työmarkkinoita tai harmaata taloutta sivuavia ilmiöitä. Uusimmista mainittakoon EUVL C 175, 27.7.2007, s. 65-73 ja EUVL C 204, 9.8.2008, s. 70-76.

⁽⁷⁾ Pimeästä työstä annetun neuvoston päätöslauselman nro 13538/1/03 ja neuvoston 22. heinäkuuta 2003 työllisyyspolitiikan suuntaviivoista tekemän päätöksen perusteella.

⁽⁸⁾ ILO, *Labour Inspection and Undeclared Work in the EU*, Working Document Number 29, Geneve, 2013, luku 1.

- Työntekijät kärsivät terveyttään, ansioitaan sekä sosiaali- ja eläketurvaansa koskevasta epävarmuudesta, millä on vaikutuksia paitsi eettisesti heidän ihmisarvoonsa myös tuotantoon, koska mahdollisuuksia elinikäiseen oppimiseen, ammattitaidon kehittämiseen tai työtehtävien, tuotantoprosessin ja tuotteiden uudistamiseen ei ole.
- Julkinen talous kärsii resurssien häviämisestä, mikä heikentää vero- ja maksutuloja (*tax gap*) ja tekee julkisten palvelujen ja hyvinvointivaltion kustannusten jakautumisesta epäoikeudenmukaista (*free riding*).

3.3 Talouden globalisaatioprosessin ja sosiodemografisten muutosten myötä harmaalle taloudelle ja pimeälle työlle syntyy – tai ainakin voi syntyä – enemmän tilaa, joten niiden vastaisten politiikkojen on myös voitava kehittyä mukautumalla muuttuneisiin olosuhteisiin ja kohtaamalla uudet nousevat ilmiöt. Tältä osin viitataan koti- ja hoivapalvelujen kasvavaan kysyntään, tavanomaisten työnteon muotojen vähenemiseen ja sopimussuhteiden yhä suurempaan joustavuuteen, itsenäisen ammatinharjoittamisen ja ulkoistamisen lisääntymiseen sekä monikansallisten yrityskonsernien vahvistumiseen. Tämä edellyttää, että säädösmääritelmiin, seuranta- ja valvontavälineisiin sekä kansainvälisen koordinoinnin muotoihin kiinnitetään yhä suurempaa huomiota.

3.4 Tilastollisesti pimeä työ on kiinteä osa bruttokansantuotetta, ja sen määrän arvioiminen vaatii sopivia menetelmiä. Luotettavia ja vertailukelpoisia tietoja sen mittakaavasta ja rakenteesta EU:ssa on kuitenkin vaikeaa saada vähintään kolmesta syystä: i) ilmiöiden luonne, sillä ne eivät ole suoranaisesti havaittavissa; ii) monet erilaiset suuntaukset jäsenvaltioissa ja tästä johtuva kansallisten lainsäädäntöjen erilaisuus; iii) erilaisten laskentamenetelmien käyttö. On selvää, että erilaiset lähestymistavat johtavat määrältään erilaisiin tuloksiin, jotka saattavat poiketa hyvinkin paljon jopa saman maan alueella (ks. taulukko 1). Yleensä virallisten kansallisten lähteiden julkaisemat arvot ovat pienempiä kuin tutkijoiden ja kansainvälisten järjestöjen tuottamat tiedot.

3.4.1 Harmaan talouden laajuutta arvioidaan kolmella erityyppisellä tavalla, joita voidaan sitä paitsi soveltaa useisiin eri tarkastelun kohteisiin (lisäarvo tai työllisyys):

- suorat mikroekonomiset kyselytutkimukset (esimerkiksi Eurobarometri ja eurooppalainen sosiaalitutkimus), joissa otantaa tehdään aika ajoin tai jatkuvasti ja joissa haastatelluille esitetään heidän työsuhdettaan koskevia kysymyksiä ⁽⁹⁾
- epäsuorat makroekonomiset arviot, jotka perustuvat sellaisiin muihin tunnettuihin suureisiin, jotka vakiintuneesti liittyvät harmaaseen talouteen, kuten valtiontalouden tilanne, työmarkkinoiden dynamiikka, kulutuskäyttäytyminen ja rahan kysyntä
- ekonometriset mallit, joissa harmaaseen talouteen suhtaudutaan muuttujana, jota ei voida havainnoida, sitä edistävien pääasiallisten tekijöiden ja laittoman toiminnan indikaattorien perusteella.

3.5 Euroopan laajuisessa tutkimuksessa jäsenvaltioiden välisten yhdenmukaisten ja vertailukelpoisten arvioiden tuottamiseksi suositeltiin Italian kansallisen tilastokeskuksen kehittämää epäsuoraa menetelmää, joka pohjautuu laajasti saatavilla oleviin ja luotettaviin tietoihin työstä. ⁽¹⁰⁾ Tämä voisi tarjota EU:lle keskipitkällä aikavälillä yhteisen tarkastelu-, vertailu- ja arviointiperustan, joka ei ole riippuvainen tutkimuskeskusten tai ulkopuolisten järjestöjen tuottamista tiedoista.

3.6 Vertailukelpoisia tietoja kaikkien jäsenvaltioiden osalta saadaan nykyisin harmaata taloutta koskevista ekonometrisistä malleista ja epävirallista työtä tekevää työvoimaa (sekä työsuhteisia että itsenäisiä ammatinharjoittajia) koskevista otantatutkimuksista. Näin saadaan kuitenkin osittain ristiriitaista tietoa, koska tarkastelu kohdistuu ilmiön eri puoliin (ks. taulukko 2). Sitä paitsi vain harvat jäsenvaltiot keräävät ilmiöstä tietoja alueeltaan säännöllisesti.

⁽⁹⁾ Vaikka on olemassa riski, että harmaa talous on aliedustettuna todellisuutta vastaamattomien vastausten vuoksi, etuna on kuitenkin runsaan sosioekonomisen tiedon saaminen.

⁽¹⁰⁾ Ciccarone G. ym., *Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU*, GHK & Fondazione G. Brodolini, loppuraportti Euroopan komission työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosastolle, joulukuu 2009.

3.6.1 Ekometrisellä menetelmällä saadaan erittäin korkeita arvoja eräissä Keski- ja Itä-Euroopan jäsenvaltioissa (enimmillään jopa yli 30 prosenttia Bulgariassa), korkeita Etelä-Euroopassa, keskimääräisiä muualla Keski- ja Itä-Euroopan maissa ja Pohjoismaissa ja erittäin pieniä Manner-Euroopassa sijaitseissa jäsenvaltioissa ja anglosaksisissa maissa. ⁽¹¹⁾

3.6.2 Suoralla menetelmällä saatava kuva on sen sijaan vaihtelevampi: sen mukaan arvot ovat suurimpia Etelä-Euroopassa (etenkin Kyproksella ja Kreikassa), mutta myös Irlannissa ja Puolassa, ja pienimpiä eräissä Keski- ja Itä-Euroopan, Pohjois-Euroopan ja Manner-Euroopan alueella sijaitseissa jäsenvaltioissa. ⁽¹²⁾

4. Erityishuomioita: kriisin vaikutus ja poliittiset toimintaohjeet

4.1 Talouskriisin ja säästötoimien vaikutukset eivät ole etukäteen selvät. Tarjonnan osalta taantuman pitäisi kannustaa karsimaan tuotantokustannuksia, myös laittomin keinoin, ja tasaamaan näin voittojen ja ansioiden vähenemistä, kun aiempaa useammat työttömät ovat valmiita suostumaan laittomaan työhön. Mitä kysyntään tulee, työmahdollisuudet kuitenkin vähenevät vähän koulutetuilta, koska kulutus ja investoinnit vähenevät mm. rakennusalalla, kaupan alalla, hotelli- ja ravintola-alalla sekä kotipalveluissa.

4.1.1 Empiirinen näyttö ei annakaan tyhjentävää tietoa. ⁽¹³⁾ Viimeaikainen kehitys vaikuttaa ekonometristen mallien perusteella johdonmukaisesti laskevalta lukuun ottamatta lievää nousua vuonna 2009 talouskriisin vallitessa. Kehitys kuitenkin kääntyi nopeasti uuteen laskuun vuosien 2010 ja 2012 välisenä aikana (ks. taulukko 3). Suorat tutkimukset sen sijaan antavat ristiriitaisemman kuvan: osassa jäsenvaltioista työsuhteessa olevien työntekijöiden epävirallinen työ näyttää vähentyneen, mutta toisissa se on itsenäisillä ammatinharjoittajilla päinvastoin lisääntynyt.

4.2 Harmaan talouden ja pimeän työn määrän lisäksi myös niiden rakenne vaihtelee eri jäsenvaltioissa, koska sekä tuotantorakenteissa että sosiaaliturvajärjestelmissä on eroja. ⁽¹⁴⁾ Niiden työntekijäryhmien, joita kyseiset ilmiöt eniten koskettavat, taloudellinen tilanne on tavallisestikin keskimääräistä huonompi, ja taantuman aikaan ne kärsivät eniten näiden ilmiöiden supistumisesta ja ansiomahdollisuuksiensa kaventumisesta. ⁽¹⁵⁾

4.3 Harmaan talouden ja pimeän työn dynamiikka ei siis – etenkin kriisin myötä – vaikuta työvoimaan yhdenmukaisesti eri jäsenvaltioissa ja yksittäisissä talousjärjestelmissä. Tämä vaikutusten heterogeenisuus on otettava huomioon suunniteltaessa harmaan talouden vastaista politiikkaa ja toteutettaessa suhdannevaikutuksia tasoittavaa sosiaalipolitiikkaa.

4.4 Kun otetaan huomioon harmaan talouden ja pimeän työn monisäikeisyys ja moniulotteisuus, vallitsee yksimielisyys siitä, että näitä ilmiöitä on torjuttava yhdistelemällä erilaisia välineitä niin, että käytetään pelotteena valvontaa ja seuraamuksia ja kannustetaan noudattamaan säännöksiä. ETSK kannattaa sitä, että viime vuosina on lisätty ehkäiseviä ja korjaavia toimia, joiden avulla pyritään välttämään harmaan talouden taustalla olevien tekijöiden esiintymistä tai kannustamaan harmaan talouden paljastamiseen. Tällaiset toimet ovat todennäköisesti hyödyllisempiä talouskriisistä irtautumiseksi (ks. taulukko 4). ⁽¹⁶⁾

⁽¹¹⁾ Schneider F., *The Shadow Economy and Work in the Shadow: What Do We (Not) Know?*, IZA Discussion Paper, n. 6423, maaliskuu 2012; Schneider F., *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2012: Some New Facts*, työasiakirja, 2012.

⁽¹²⁾ Hazans M., *Informal Workers across Europe. Evidence from 30 European Countries*, Policy Research Working Paper, n. 5912, Maailmanpankki, joulukuu 2011; Packard T. – Koettl J. – Montenegro C. E., *In From the Shadow. Integrating Europe's Informal Labor*, Maailmanpankki, 2012, luku 1.

⁽¹³⁾ Edellä mainittu teos Schneider F.; edellä mainitut teokset Hazans M. ja Packard T. – Koettl J. – Montenegro C. E.

⁽¹⁴⁾ Pohjoismaissa, missä työmarkkina-, sosiaaliturva- ja tulonsiirtopolitiikkaan käytetään enemmän rahaa ja ansiotaso on siksi tasaisempi, havaitaan myös vähemmän pimeää työtä. Se koskee enimmäkseen lisätulojen vuoksi tehtävää toista työtä. Sen sijaan Etelä-Euroopassa harmaalla taloudella on aktiivisen työ- ja hyvinvointipolitiikan rajallisuuden vuoksi korvaava tehtävä, joten sillä on erityisen suuri merkitys työttömille sekä virallisilla työmarkkinoilla marginaalisessa asemassa oleville henkilöille. Ks. Eurofound, *Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway. Approaches and measures since 2008*, kesäkuu 2013, luvut 1 ja 4.

⁽¹⁵⁾ Hazans M., s. 22–39.

⁽¹⁶⁾ Eurofound, luvut 2 ja 3.

4.5 Yleensä tarjolla on erilaisia toimenpiteitä, joissa ilmiötä lähestytään eri näkökulmista:

- Tehdään säännösten noudattamisesta yrityksille edullisempaa ja helpompaa uudistamalla ja yksinkertaistamalla hallinnollisia menettelyjä ja verotusta.
- Lisätään paljastumisen riskiä vahvistamalla valvontaa – etenkin ”kolmikantatarkastuksia”, joihin osallistuu toimivaltaisten viranomaisten⁽¹⁷⁾, työnantajien ja ammattijärjestöjen edustajia – ja tehostamalla jo sovellettavia seuraamuksia.
- Edistetään pienten ja keskisuurten yritysten kasvua ja otetaan käyttöön teollisuuspoliittisilla toimilla sellaisten tuotannon alojen edistämiseksi, joilla pätevän työvoiman tarve on suuri.
- Heikennetään pimeän työn houkuttelevuutta työntekijöille toteuttamalla ansioihin kohdennettuja tukitoimia ja tekemällä sosiaalimaksujen ja -etuuksien välinen yhteys ilmeisemmäksi.
- Säännellään uusia työn muotoja siten, ettei niihin kohdistu väärinkäyttöä vaan niiden avulla voidaan yhdistää yritysten ja työntekijöiden vaatimukset.
- Valvotaan maksettavien palkkojen sääntöjenmukaisuutta työmarkkinaosapuolten kanssa sovittujen, työvoiman työ kustannusten asianmukaisuutta mittaavien indikaattorien⁽¹⁸⁾ avulla (erilaiset eri aloilla, yritysyhmissä ja alueilla).
- Heikennetään harmaan talouden sosiaalista hyväksyntää ja levitetään korkeaa veromoraalia vaikuttamalla yleiseen tietoisuuteen ja mielipiteeseen, pyrkimällä verotaakan tasaisempaan jakautumiseen ja lisäämällä luottamusta julkishallintoon ja politiikkaan.
- Laaditaan määräajoin seurantakertomuksia, joissa arvioidaan vallitsevia kehityssuuntia ja käytössä olevien toimenpiteiden tehokkuutta.
- Vahvistetaan jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä monikansallisia yhtiöitä koskevissa kysymyksissä myös tähän keskittyvien virastojen tai instituutioiden välityksellä.⁽¹⁹⁾

4.6 Kaikkien toimenpiteiden päämäärä on kuitenkin sama: tehdä petoksen tai lainvastaisuuden kustannuksista (taloudellisten seuraamusten ja maineen suhteen) yrityksille mahdollisia hyötyjä suuremmat niin, ettei riski enää kannata, ja tehdä laillisesta työstä työntekijöille pimeää kannattavampaa sekä kuukausiansioiden että tulevaisuudennäkymien suhteen. Tämä edellyttää välttämättä toimenpiteitä, joilla tuetaan pimeän työn muuttamista lailliseksi työksi.

Bryssel 21. tammikuuta 2014

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

⁽¹⁷⁾ Edellä mainittu ILO:n julkaisu, luku 3.

⁽¹⁸⁾ Kyseisten indikaattorien avulla voidaan paljastaa mahdollinen pimeän työvoiman käyttö, jos työvoimakustannukset (palkat ja sosiaaliturvamaksut) ovat kirjanpitolaskujen perusteella pienemmät kuin mitä vähimmäistasoksi arvioidaan. Indikaattorit mainitaan yhtenä hyvänä käytäntönä asiakirjassa COM(2007) 628 final.

⁽¹⁹⁾ Dekker H. ym., *Joining up the fight against undeclared work in Europe*, Regioplan, loppuraportti Euroopan komission työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosastolle, joulukuu 2010, luku 5.

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Esteettömyys vammaisten ihmisoikeutena”
(omaaloitteinen lausunto)**

(2014/C 177/03)

Esittelijä: Ioannis VARDAKASTANIS

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

Esteettömyys vammaisten ihmisoikeutena.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 19. marraskuuta 2013.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 21.–22. tammikuuta 2014 pitämässään 495. täysistunnossa (tammikuun 21. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 152 ääntä puolesta 3: n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK kehottaa EU:n toimielimiä tunnustamaan, että vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen (jäljempänä ”vammaisyleissopimus”) 9 artikla muodostaa itsessään ihmisoikeuden ja sen täyden täytäntöönpanon avulla on näin ollen luotava oikeudellisin ja poliittisin toimenpitein tarvittavat edellytykset sille, että vammaisilla on esteetön pääsy kaikenlaisiin ympäristöihin ja mahdollisuudet osallistua esteettömästi kaikilla elämänalueilla. Tämä on ratkaisevan tärkeää, jotta vammaiset voivat käyttää täysipainoisesti kansalaisoikeuksiaan ja poliittisia oikeuksiaan sekä sosiaalisia, taloudellisia ja kulttuurisia oikeuksiaan. Esteettömyys on hyödyllistä koko yhteiskunnan kannalta.

1.2 Komitea kehottaa EU:n kaikkia toimielimiä, poliittisia elimiä ja virastoja – ETSK mukaan luettuna – laatimaan Euroopan vammaisliikettä konsultoiden mm. omia tilojaan, verkkosivustojaan ja asiakirjojaan koskevan konkreettisen esteettömyyssuunnitelman.

1.3 ETSK toteaa, että esteettömyys on kestävyysperiaatteiden ja niihin liittyvän sosiaalisen ulottuvuuden toteutumisen perusedellytys pyrittäessä torjumaan köyhyyttä ja syrjäytymistä ja edistämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta.

1.4 ETSK toteaa, että esimerkiksi liikenteen ja televiestinnän alalla on tapahtunut huomattavaa edistystä (mm. digitaalistrategia), mutta lisätoimia tarvitaan, sisämarkkinat mukaan luettuina.

1.5 ETSK toteaa, että esteettömyyden puute on itsessään syrjintää, ja korostaa näin ollen, että EU:n tulee laatia syrjimättömyyttä koskevaa lainsäädäntöä. Komitea kehottaa neuvostoa varmistamaan, että neuvotteluissa direktiiviehdotuksesta (COM(2008) 426 final), joka koskee uskonnosta tai vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä tai sukupuolisesta suuntautumisesta riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanoa, päästään eteenpäin (EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 19 artikla).

1.6 ETSK kehottaa Euroopan komissiota täyttämään jo kauan sitten tekemänsä lupauksen ja esittämään oikeudellisesti sitovan Euroopan esteettömyysaloitteen.

1.7 ETSK kehottaa Euroopan parlamenttia ja EU:n neuvostoa tekemään lopullisen päätöksensä ehdotetusta julkisen sektorin elinten verkkosivujen saavutettavuutta koskevasta direktiivistä ottaen huomioon julkisen sektorin elinten verkkosivujen saavutettavuutta käsittelevän ETSK:n lausunnon ⁽¹⁾ ja Euroopan vammaisfoorumin näkemykset.

1.8 ETSK kehottaa EU:n toimielimiä sopimaan esteettömyyttä ja vammaisia koskevien velvoittavien ennakkoehdojen sisällyttämisestä voimassa olevaan rakennerahastojen yhteisiä säännöksiä koskevaan asetukseen sekä ulkoisen avun välineisiin ja muihin rahoitusvälineisiin.

1.9 ETSK:n mielestä EU:n ja jäsenvaltioiden ei pitäisi käyttää kriisiä ja siitä johtuvia säästötoimenpiteitä verukkeena sille, että ihmisoikeuksiin kuuluvaa esteettömyyttä ei taata.

⁽¹⁾ EUVL C 271, 19.9.2013, s. 116-121.

1.10 ETSK huomauttaa, että kun toteutetaan esteettömyyttä ihmisoikeutena, huomioon olisi otettava seuraavat peruseriaatteen: vapaus tehdä valintoja ja liikkumisen vapaus, eläminen itsenäisesti, kohtuullinen mukauttaminen, osallistuminen, kaikille sopiva suunnittelu ja ennakointivelvollisuus.

1.11 ETSK kehottaa EU:ta ja sen jäsenvaltioita luomaan seuranta- ja täytäntöönpanomekanismeja yhteistyössä vammaisjärjestöjen kanssa.

1.12 ETSK korostaa, että seuraavilla EU:n politiikan aloilla tulisi kiinnittää huomiota esteettömyyskysymyksiin: oikeustoimikelpoisuus, poliittinen osallistuminen, työllisyys, valtiontuet, liikenne, koulutus, tavaroiden ja palvelujen saatavuus, tutkimus, ulkopoliittika ja asuminen.

1.13 ETSK katsoo, että EU:n toimielinten tulisi vammaisyleissopimuksen määräyksiä toteuttaessaan ottaa esteettömyys huomioon seuraavien välineiden yhteydessä: standardointi, yhdenmukaistaminen, tekniset vaatimukset, yrityksille suunnatut kannustimet, ammattijärjestöpolitiikka ja työehtosopimukset.

1.14 ETSK huomauttaa, että tiedotusstrategiat ovat vammaisyleissopimuksen 8 artiklan mukaisesti yksi keskeinen keino varmistaa, että yhteiskunta – mukaan luettuna kansalaiset itse ja sellaiset keskeiset toimijat kuin koulut ja joukkotiedotusvälineet – näkevät esteettömyyden noudattamisen ihmisoikeutena.

1.15 Esteettömyys olisi ETSK:n mielestä sisällytettävä tiedealojen (esim. arkkitehtuuri, tekniset alat, tietojenkäsittelytiede) opinto-ohjelmiin.

1.16 ETSK katsoo, että käytettävissä olevat tilastolliset välineet, joilla voidaan tukea esteettömyyden toteuttamista ihmisoikeutena, ovat riittämättömiä, ja kehottaakin Eurostatia varmistamaan niiden kehittämisen.

1.17 ETSK toistaa aiemmissa lausunnoissaan tekemänsä sitoumuksen perustaa ohjauskomitea vammaisyleissopimuksen täytäntöönpanon seurantaan varten.

2. Johdanto

2.1 Suhtautuminen vammaisuuteen ihmisoikeuksien näkökulmasta merkitsee sitä, että EU:n – joka on vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen sopimuspuoli – ja kaikkien kansalaisten velvollisuutena on rakentaa yhteiskunnasta sellainen, että kaikki ihmiset, myös vammaiset, voivat käyttää kansalaisoikeuksiaan sekä poliittisia, sosiaalisia, taloudellisia ja kulttuurisia oikeuksiaan.

2.2 YK:n yleissopimuksen sisältämä vammaisen määritelmä antaa tukea ja lisävahvistusta ihmisoikeuksiin perustuvalla tavalla lähestyä vammaisasioita: "Vammaisiin henkilöihin kuuluvat ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa."

2.3 EU esitti vammaisyleissopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä toimivaltaa koskevan luettelon, johon esteettömyys kuuluu erottamattomana osana. Vammaisyleissopimus on toistaiseksi ainoa EU:n tekemä ihmisoikeussopimus.

2.4 Maailman terveysjärjestön ja Maailmanpankin julkaisussa *World Disability Report* (2011) korostetaan, että vammaisilla ei useinkaan ole mahdollisuutta liikkua rakennetussa ympäristössä ja liikenteessä tai saada tietoa ja kommunikoida.⁽²⁾

2.5 Mahdollisuus liikkua fyysisessä ympäristössä ja käyttää julkisia liikennevälineitä on vammaisten vapaan liikkumisen ennakkoodellytys. Oikeus liikkua vapaasti taataan ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 13 artiklassa ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-yleissopimuksen) 12 artiklassa. Mahdollisuutta saada tietoa ja kommunikoida pidetään vastaavasti mielipiteen- ja sananvapauden ennakkoodellytyksenä. Nämä vapaudet taataan ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 19 artiklassa ja KP-yleissopimuksen 19 artiklan 2 kohdassa.⁽³⁾

⁽²⁾ *World Disability Report*, Summary, s. 10.

⁽³⁾ KP-yleissopimuksen 25 artiklan c alakohdassa määrätään jokaisen kansalaisen oikeudesta päästä periaatteessa yhdenvertaisina maansa julkisiin virkoihin. Oikeus esteettömyyteen voitaisiin sisällyttää keskeisiin ihmisoikeussopimuksiin kyseisen artiklan määräysten perusteella. Jaksot 2 ja 3.

Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (sopimuksen 5 artiklan f alakohdassa) taataan jokaiselle oikeus päästä mihin tahansa paikkaan tai käyttää mitä tahansa palvelua, jotka on tarkoitettu suurelle yleisölle. Tällaisia ovat esimerkiksi liikenne, hotellit, ravintolat, kahvilat, teatterit ja puistot. Näin on luotu ihmisoikeuksien kansainväliseen oikeudelliseen kehykseen liittyvä ennakkotapaus, jossa oikeus esteettömyyteen nähdään omana oikeutenaan. (Luonnos yleiseksi huomioksi 9 artiklasta – YK:n alainen vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea.)

2.6 Euroopan komissiossa sijaitsevilla vammaisyleissopimuksen yhteyspisteellä on perustava rooli yleissopimuksen täytäntöönpanossa, jonka tulee olla erittäin aloitteellista.

2.7 EU:n neuvosto ilmaisi 29. lokakuuta 2012 kannattavansa Euroopan oikeusasiamiehen, Euroopan parlamentin vetoomusvaliokunnan, EU:n perusoikeusviraston, Euroopan vammaisfoorumin ja Euroopan komission muodostaman verkoston perustamista vammaisyleissopimuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi, edistämiseksi ja seuraamiseksi.

2.8 ETSK on tyytyväinen siihen, että Euroopan vammaisfoorumille kaavaillaan täysivaltaista asemaa verkostossa, ja korostaa, että kansalaisyhteiskunnan tulee voida osallistua hyvin tiiviisti verkoston toimintaan.

2.9 Esteettömyys vahvistetaan oikeudeksi vammaisyleissopimuksen 9, 3 ja 21 artiklassa.

2.10 Esteettömyyttä koskevat vammaisyleissopimuksen artiklat muodostavat itsessään tärkeän oikeudellisen ja poliittisen agendan, jota ei voida pitää muusta kehityksestä erillisenä, vaan esteettömyys on nähtävä kaikkien muiden kansalaisoikeuksien ja taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen oikeuksien mahdollistajana ja edistäjänä.

2.11 Esteettömyys on saanut viime vuosina yhä enemmän huomiota EU:n lainsäätäjiltä, ja se on otettu huomioon mm. sellaisilla politiikanaloilla kuin julkiset hankinnat, rakennerahastot ja muut rahoitusvälineet, matkustajien oikeudet, tekniset standardit (liikuntarajoitteisia henkilöitä koskevat yhteentoimivuuden tekniset eritelmät – TSI-PRM, *technical specifications for interoperability / persons with reduced mobility*) ja työllisyys. Tämä on erityisen tärkeää, kun otetaan huomioon Euroopan väestön ikääntyminen.

2.12 Euroopan vammaisstrategiassa, joka on EU:n tärkein nimenomaan vammaisasiota koskeva poliittinen väline, on asetettu tämän alan konkreettiset EU:n tavoitteet. Euroopan komissio on sitoutunut strategiassa esittämään oikeudellisesti sitovia toimenpiteitä esteettömyyden toteuttamiseksi, mukaan luettuna verkkopalveluiden saavutettavuus ja Euroopan esteettömyysaloite ⁽⁴⁾.

2.13 Euroopan digitaalistrategia tarjoaa hyvän mallin siitä, miten voidaan ottaa käyttöön yleisiä poliittisia strategioita ja toteuttaa samalla myös kohdennettuja toimia vammaisille esteettömän ympäristön luomiseksi. Esteettömyyden edistämisen vaikutukset leviävät yhteiskuntaan ja talouteen laajemminkin ja synnyttävät uusia työpaikkoja ja lisäarvoa. Kun digitaalistrategia pannaan kokonaan täytäntöön, tuloksena pitäisi olla digitaalinen Eurooppa, joka on vammaisille esteetön.

2.14 Esteettömyyden sisämarkkinoille tarjoama potentiaali tulee hyödyntää, sillä näin mahdollisuudet liikkua maasta toiseen Euroopassa paranevat ja samalla edistetään työntekijöiden ja vammaisten liikkuvuutta. Olisi varmistettava mahdollisuus elinikäiseen oppimiseen. Euroopan työllisyysstrategioissa olisi niin ikään otettava huomioon tarve varmistaa niiden työntekijöiden työpaikkojen säilyminen ja uudelleen koulutus, jotka vammautuvat työuransa aikana.

2.15 Eurooppa 2020 -strategiassa olisi voitu soveltaa vammaisuuteen kokonaisvaltaisempaa lähestymistapaa ja ottaa huomioon myös esteettömyys sekä vammaisten ja vammaisjärjestöjen osallistuminen. Koska strategiassa ei esitetä vammaisuuden osalta kattavia indikaattoreita, tuloksena on, että vammaisuuden huomioiminen, sitä koskeva tieto ja osoitetut määrärahat ovat puutteellisia. Työpaikkojen luominen on perustava strategia sosiaalisen osallisuuden varmistamiseksi.

2.16 ETSK korostaa, että tehtävää on vielä paljon, ja pitää tätä ajatellen tervetulleena Euroopan komission ehdotusta direktiiviksi julkisen sektorin elinten verkkosivustojen saavutettavuudesta.

2.17 ETSK kehottaa Euroopan komissiota lunastamaan lupauksensa oikeudellisesti sitovan Euroopan esteettömyysaloitteen esittämisestä enemmittä viivytyksittä tai lykkäyksittä.

2.18 Talouskriisillä on ollut dramaattisia vaikutuksia vammaisten mahdollisuuksiin nauttia ihmisoikeuksista, esteettömyys mukaan luettuna. Esteettömyyden taso heikkenee, ja tämän seurauksena yhteiskuntien saavutettavuus heikkenee. Merkillepantavaa on, että talouskriisi vaikuttaa kaikkiin kotitalouksiin, mutta vaikutukset perheisiin, joissa on vammaisia lapsia, ovat kohtuuttoman suuret. ⁽⁵⁾

⁽⁴⁾ Komission vuoden 2012 työohjelmassa esitetty aloite nro 99.

⁽⁵⁾ Lapsen oikeuksien komitea on hyväksynyt yleisen huomion nro 9 (2006) vammaisten lasten oikeuksista. Lapsen oikeuksien komitea tähdensi esteettömyyden merkitystä yleisessä huomiossaan nro 17 (2013) lapsen oikeudesta lepoon, vapaa-aikaan, leikkiin, virkistystoimintaan, kulttuuriin ja taiteisiin (31 artikla).

2.19 EU:n tulee laatia erityisohjelma sen varmistamiseksi, että vammaisilla lapsilla on pääsy kaikkiin ympäristöihin ja osallistumismahdollisuudet kaikilla elämänalueilla.

2.20 Eurooppa tarvitsee osallistavaa kasvua ja esteettömyyttä, joka on kestävyysperiaatteiden ja etenkin kestävyuden sosiaalisen ulottuvuuden toteutumisen perusedellytys pyrittäessä torjumaan köyhyyttä ja syrjäytymistä ja edistämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta tarjoamalla vammaisille osallistumismahdollisuudet.

3. Esteettömyys ihmisoikeutena

3.1 ETSK katsoo, että esteettömyydestä ihmisoikeutena tulee tehdä poliittinen ja toiminnallinen käsite. Se pätee koko yhteiskuntaan eikä vain vammaisiin.

3.2 ETSK korostaa, että ihmisoikeudeksi ja poliittiseksi tavoitteeksi hahmotettava oikeus esteettömyyteen tulisi ymmärtää kahdella tavalla:

- itsenäisenä ihmisoikeutena, joka koskee mahdollisuutta osallistua, toimia, kommunikoida ja saada tietoa riippumattomasti ja turvallisesti
- ihmisoikeutena, joka liittyy olennaisesti muiden ihmisoikeuksien toteuttamiseen ja on näin ollen perustavan tärkeä niiden mahdollistamiseksi ja edistämiseksi.

3.3 ETSK arvostaa vammaisyleissopimuksessa esitettyjä suuntaviivoja, jotka koskevat esteettömyyskäsitteen kehittämistä, ja katsoo, että tämän alan politiikkaan liittyen olisi

- varmistettava, että vammaiset voivat elää itsenäisesti ja osallistua täysipainoisesti kaikilla elämänalueilla
- toteutettava toimenpiteitä mm. saavutettavuuden esteiden ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi ja poistamiseksi.

3.4 ETSK yhtyy käsitykseen, että vammaisille tulee taata mahdollisuus itsenäiseen elämään (eläminen yhteisössä ja sen osana) vammaisyleissopimuksen 19 artiklan mukaisesti hyödyntäen seuraavia kolmea keskeistä keinoa:

- Varmistetaan, että vammaiset voivat valita haluamansa asuinpaikan.
- Tarjotaan tukea, jota vammaiset tarvitsevat voidakseen käyttää samoja oikeuksia kuin muutkin yhteiskunnan jäsenet.
- Varmistetaan, että yleiset palvelut ovat vammaisten saatavissa yhdenvertaisesti muiden kanssa.

3.5 ETSK toteaa, että vammaisten on voitava käyttää yhdenvertaisesti muiden kanssa oikeutta tehdä valintoja itsenäisesti ja riippumattomasti.

3.6 ETSK panee merkille *Inclusion International* -verkoston raportin "Global Report on living and being included in the community" ⁽⁶⁾, jossa todetaan, että älyllisesti kehitysvammaisilta evätään sellaisia perusoikeuksia kuin omat kotiavaimet, mahdollisuus käyttää kaupallisia palveluita, oikeus päättää siitä, minne haluaa lähteä kävelylle, tai oikeus lähteä leikkikentälle koulutovereiden kanssa.

3.7 ETSK toteaa, että laitokseen sijoittaminen on äärimmäinen ihmisoikeuksien loukkaus ja valitettava seuraus siitä, miten sosiaalipalveluja on kehitetty Euroopassa muuhun maailmaan verrattuna. Sitä käytetään kaikissa Euroopan unionin maissa riippumatta siitä, millainen elintaso niissä on. Laitoshoidon purkamisstrategioiden lisäksi tulee kehittää vaihtoehtoisia avopalveluja, sillä ilman palveluja ei voi tapahtua kehitystä, vaan vammaisista tulee asunnottomia.

⁽⁶⁾ <http://inclusion-international.org/living-in-community/>

3.8 ETSK:n mielestä sana ”este” pitäisi ymmärtää niin, että sillä tarkoitetaan paitsi fyysistä estettä myös asenteista ja lainsäädännöstä sekä toimintalinjoista, käytöksestä ja tavoista, tietoisuuden puutteesta ja kulttuurisesta syrjinnästä johtuvia esteitä. ETSK tähdentää, että tällaisten esteiden poistaminen hyödyttää koko yhteiskuntaa.

3.9 ETSK huomauttaa, että olisi kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota viittomakielen ja kuurojen muiden kommunikointimuotojen sekä kuulovammaisille hyödyllisten puheen tekstiksi muuttavien sovellusten tunnustamiseen. Olisi myös varmistettava, että sokeille on tarjolla asiakirjoja pistekirjoitettuna sekä näytönlukijoita ja että henkilöille, joilla on älyllinen ja käyttäytymiseen vaikuttava kehitysvamma, tarjotaan tietoa selkokielellä.

3.10 ETSK toteaa, että opasteet, esteetön tieto ja viestintä, tukipalvelut, suunnistaminen ja liikkuminen rakennuksissa ja niiden läpi ovat ratkaisevan tärkeitä seikkoja monille vammaisille ja etenkin niille, jotka kokevat kognitiivista fatiikkaa.

3.11 ETSK kiinnittää huomiota kahteen keskeiseen välineeseen, jotka on otettava lukuun analysoitaessa esteettömyyttä ihmisoikeutena:

- Kohtuullinen mukauttaminen tarkoittaa ”tarvittaessa yksittäistapauksessa toteutettavia tarpeellisia ja asianmukaisia muutoksia ja järjestelyjä, joilla ei aiheuteta suhteetonta tai kohtuutonta rasitetta ja joilla varmistetaan vammaisten henkilöiden mahdollisuus nauttia tai käyttää kaikkia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia yhdenvertaisesti muiden kanssa” (vammaisyleissopimuksen 2 artikla). Kohtuullisen mukauttamisen ei pitäisi missään tapauksessa korvata velvoitetta varmistaa infrastruktuurin ja rakennetun ympäristön esteettömyys sekä palveluiden ja tavaroiden saavutettavuus kaikille sopivan suunnittelun periaatteiden mukaisesti. Kohtuullisen mukauttamisen avulla pyritään varmistamaan yksilökohtainen oikeudenmukaisuus siinä mielessä, että taataan syrjimättömyys ja yhdenvertaisuus ja otetaan huomioon henkilön ihmisarvo, itsemääräämisoikeus ja valinnat. ETSK uskoo, että esteettömyysvaatimusten yleinen tehostaminen johtaa kohtuullisen mukauttamisen lisääntymiseen.
- ETSK katsoo, että ”suhteetonta tai kohtuutonta rasitetta” koskevaa periaatetta olisi noudatettava voimassa olevien säännösten mukaisesti, ja kehottaa siksi viranomaisia valvomaan ja edistämään kohtuullisen mukauttamisen soveltamista vaihtoehtoisin keinoin (rahastot, hankintapolitiikka jne.). Tähän liittyen olisi tehtävä vaikutusten arviointi, jossa kansalaisten oikeudelle annettaisiin enemmän painoarvoa kuin hankinnan toteuttajan tarpeille. On tärkeää varmistaa, että kohtuullisen mukauttamisen periaatteen soveltamisesta poiketaan vain hyvin harvoin.

3.12 ETSK katsoo, että kaikille sopivan suunnittelun pitäisi olla johtoajatus, kun pyritään varmistamaan täydet mahdollisuudet osallistua yhteiskuntaan, ja että siitä tulee tehdä poliittisessa prosessissa sovellettava toimintapoliittinen vaatimus esimerkiksi sisällyttämällä se laadittavan asetuksen artikloihin.⁽⁷⁾ Yleisen suunnittelun lisäksi tulee kehittää täydentäviä apuvälineitä ja -tekniikoita.

3.13 Ennakointivelvollisuuden täyttäminen voi olla erittäin hyödyllistä vammaisten kannalta, sillä näin heidän tarpeensa otetaan huomioon jo ennen kuin ne ilmenevät käytännössä. Kun on kyse tuotteista tai palveluista, tämä edellyttää kyseisten potentiaalisten tarpeiden huomioon ottamista suunnitteluvaiheessa.

3.14 Olisi tehtävä ero seuraavien kahden velvollisuuden välillä: yhtäältä sen varmistaminen, että kaikki suunniteltavat, rakennettavat ja tuotettavat uudet hyödykkeet, perusrakenteet, tavarat, tuotteet ja palvelut ovat esteettömiä ja saavutettavia, ja toisaalta esteiden poistaminen ja sen varmistaminen, että olemassa oleva fyysinen ympäristö, liikenne, tieto ja viestintä sekä palvelut ovat esteettömiä ja suuren yleisön vapaasti saatavissa. Sopimuspuolet ovat velvollisia varmistamaan molemmat, mutta koska ensin mainitut tulevat käyttöön asteittain, sopimuspuolten olisi asetettava tarkat määräajat ja osoitettava riittävät resurssit olemassa olevien esteiden poistamiseksi.⁽⁸⁾

⁽⁷⁾ Rakennuksen rakentaminen alun alkaen esteettömäksi saattaa lisätä kokonaisrakennuskustannuksia 0,5 prosenttia (usein ei ollenkaan), mutta myöhemmin tehtävien mukautusten kustannukset saattavat lisätä kokonaiskustannuksia vielä enemmän. Tiedon ja viestinnän – myös tieto- ja viestintätekniikan – käytettävyys olisi niin ikään varmistettava alun pitäen, koska myöhemmät internetiä koskevat ja tieto- ja viestintätekniset mukautukset saattavat lisätä kustannuksia. On siis taloudellisempaa ottaa pakolliset tieto- ja viestintätekniikkaan liittyvät esteettömyysnäkökohdat huomioon suunnittelun ja rakentamisen varhaisvaiheista lähtien. (Luonnos yleiseksi huomioksi 9 artiklasta – YK:n alainen vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea.) Rakennuksen tai muun fyysisen perusrakenteen keskimääräinen elinikä on yli 50 vuotta, mutta digitaalisella infrastruktuurilla se on vain 3–4 vuotta. On myös syytä mainita, että rakennuskustannukset ovat paljon pienemmät.

⁽⁸⁾ Luonnos yleiseksi huomioksi 9 artiklasta – YK:n alainen vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea.

3.15 ETSK toteaa, että henkilökohtainen apu (mukaan luettuina avustajat, joihin vammaisyleissopimuksessa viitataan) on perustavan tärkeä kohdennettu toimi, jota vammaiset monesti tarvitsevat voidakseen käyttää oikeuksiaan.

3.16 ETSK toteaa, että syrjimättömyys on peruskeino ihmisoikeuksien kunnioittamisen varmistamiseksi, mutta se ei ole riittävä, ellei sen ohella hyödynnetä muita välineitä, kuten positiivista syrjintää ja standardointia sekä koulutusta ja vammaisten oikeuksista tiedottamista työnantajille, rakennusinsinööreille, arkkitehteille, lakimiehille, ekonomisteille jne. Kyseisen koulutuksen olisi kuuluttava heidän opinto-ohjelmiinsa. ETSK katsoo, että uskonnosta tai vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä tai sukupuolisesta suuntautumisesta riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta tehdyn, tällä hetkellä hyllyllä olevan direktiiviehdotuksen osalta olisi saatava aikaan edistystä (EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 19 artiklan nojalla).

3.17 Ihmisoikeudeksi mielletävien esteettömyysvelvoitteiden täytäntöönpanoa ei voida toteuttaa perusteellisesti, elleivät vammaisjärjestöt voi osallistua merkittävällä ja merkityksellisellä tavalla 4 artiklan 3 kohdan ja 33 artiklan täytäntöönpanoon esteettömyyskysymysten osalta. Osallistuminen voidaan taata, jos vammaisjärjestöt saavat riittävät taloudelliset resurssit voidakseen kehittää edunvalvontatoimintaansa. ETSK kehottaa laatimaan PROGRESS-ohjelman tilalle perusoikeusohjelman, jolla voitaisiin taata vammaisten katto- ja erityisjärjestöille yhtäläinen taloudellinen tuki.

3.18 ETSK korostaa, että vammaisten mahdollisuudet nauttia ihmisoikeuksista vaihtelevat sen mukaan, ollaanko maaseudulla vai taajama-alueella, ja että tämä epätasapaino olisi korjattava tehokkaiden jäsenvaltio- ja aluetason politiikkojen avulla.

3.19 EU:n alueella toimivien yritysten ja työnantajien olisi sisällytettävä esteettömyys monimuotoisuutta koskeviin politiikkoihinsa ja edistettävä monimuotoisuussuunnitelmien laatimista.

3.20 ETSK tunnustaa esteettömyyden vaikutuksen sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen. EU:n kestävyysstrategioissa olisikin otettava esteettömyys huomioon yhtenä keinona toteuttaa niissä asetettuja tavoitteita.

3.21 ETSK huomauttaa, että vammaisten naisten mahdollisuutta käyttää oikeuksiaan rajoitetaan mm. terveyden, sosiaalisen osallisuuden, koulutuksen ja työmarkkinoiden osalta. Rajoitukset johtavat elinolojen heikkenemiseen, terveysongelmiin, työttömyyteen ja köyhyyteen. Sama pätee muihin heikossa asemassa oleviin vammaisryhmiin, kuten lapsiin, iäkkäisiin henkilöihin ja sellaisiin henkilöihin, jotka tarvitsevat paljon tukea ja joiden mahdollisuuksia käyttää oikeuksiaan rajoitetaan ankarasti.

3.22 ETSK toteaa, että tulevaisuus on tämän päivän nuorissa ja että on luotava edellytykset esteettömyydelle, jotta vammaiset nuoret voivat käyttää oikeuksiaan täysipainoisesti. ETSK kehottaa EU:ta varmistamaan erityisesti vammaisten nuorten tukemista koskevan ulottuvuuden sisällyttämisen nuorisopolitiikkoihinsa.

4. Vaikutukset EU:n lainsäädäntöön ja politiikantekoon

4.1 ETSK toteaa, että EU:n liittyttyä vammaisyleissopimukseen olisi unionin vastaavia poliittisia tai lainsäädäntöaloitteita analysoitava siltä kannalta, miten voidaan varmistaa vammaisille mahdollisuudet itsenäiseen elämään ja täysipainoiseen osallistumiseen ja poistaa mahdolliset esteet. Tämän tulisi vaikuttaa voimassa olevaan EU:n lainsäädäntöön, josta osa mainitaan toimivaltaa koskevassa ilmoituksessa.

4.2 ETSK:n mielestä sisämarkkinoita olisi kehitettävä niin, että otetaan huomioon vammaisuus sekä esteettömyyden standardointi ja yhdenmukaistaminen yhtenä sisämarkkinoiden nykyaikaistamisen keinona ja että parannetaan sisämarkkinoiden kilpailukykyä ja osallistavuutta globaaleilla markkinoilla. Talouden kentässä on nimenomaan vammaisuuteen liittyvä osa-alueensa.

4.3 ETSK kehottaa laatimaan EU:n strategian, joka perustuu seuraaviin kahteen tekijään:

— esteettömyys ihmisoikeutena

— esteettömyyden huomioiminen muussa yleisessä politiikanteossa.

4.4 ETSK:n mielestä esteettömyys on perusoikeus, jota varten tarvitaan oma poliittinen strategiansa. Komitea vetoaa Euroopan komissioon, jotta se esittäisi ehdotuksen omassa politiikanteossaan sovellettavaksi esteettömyysoikeuksia koskevaksi strategiaksi.

4.5 ETSK kehottaa analysoimaan seuraavia seikkoja sitä taustaa vasten, että esteettömyys on ihmisoikeus:

- Tiettyjen palvelujen ja sosiaalipoliittisten toimien piiriin pääsy edellyttää täyttä oikeustoimikelpoisuutta. EU:n olisi yhdenmukaistettava vammaisten oikeustoimikelpoisuutta koskevat periaatteet unionin tasolla.
- Vammaisten mahdollisuus poliittiseen osallistumiseen ja äänioikeuden käyttöön kaikissa vaaleissa (paikallisissa ja valtakunnallisissa) – etenkin Euroopan parlamentin vaaleissa – olisi taattava oikeudellisesti huolehtimalla siitä, että vaalihuoneistot, äänestysmenettelyt, puolueiden jakama tieto jne. ovat helposti ulottuvilla.
- Kansalaisoikeudet (omistusoikeus, oikeus elämään, itsenäisyyteen, turvallisuuteen yms.). Mahdollisuus käyttää näitä kansalaisen perusoikeuksia tulee varmistaa EU-tason toimien avulla, mukaan luettuna henkilökohtainen avustaminen, jotta vammaisilla olisi valinnanvapaus esteettömyyden hyödyntämisessä.

4.6 ETSK kehottaa toteuttamaan konkreettisia toimia seuraavilla aloilla sitä taustaa vasten, että esteettömyys on ihmisoikeus: sen ehkäiseminen, että talouskriisin vaikutukset ulottuvat esteettömyysvaatimuksiin ja vammaisten itsenäisen elämän mahdollisuuksiin; koulutukseen pääsyn mahdollistaminen⁽⁹⁾; ohjelma sosiaalisten ja kulttuuristen oikeuksien⁽¹⁰⁾ (sosiaaliset suhteet, virkistys, matkailu) käyttömahdollisuuksien edistämiseksi; kansainvälinen yhteistyö, talous- ja kauppasopimukset sekä EU:n asema mm. luonnonkatastrofeja ja kehitysyhteistyötä, vuosituhattavoitteita, turvapaikanhakijoita sekä YK:ta ja IMF:ää koskeissa asioissa; tutkimuksen alalla olisi hyödynnettävä Horisontti 2020 -puiteohjelmaa; asuntojen saatavuus, mukaan luettuna valtion asuntotarjonta; urheilua olisi hyödynnettävä sosiaalisen osallisuuden edistäjänä, mukaan luettuna rakennusten, tilojen ohjelmien jne. esteettömyys ja saavutettavuus.

4.7 Osallisuus voi toteutua mm. kaikkien sidosryhmien yhteisellä myötävaikutuksella useilla perusoikeuksiin liittyvillä aloilla:

- EU-tason poliittisten puolueiden on tarjottava sisäisissä menettelyissään vammaisille keinot osallistua. Työmarkkina-osapuolten olisi varmistettava, että työehtosopimuksissa otetaan huomioon vammaiset ja keinot työhön pääsemiseksi sekä kohtuullinen mukauttaminen. ETSK pitää ilahduttavana EU:n puitesopimusta osallistavista työmarkkinoista ja kehottaa panemaan sopimuksen kaikilta osin täytäntöön kansallisella tasolla.
- Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden olisi edistettävä yleisten yhteiskunnallisten vaatimustensa yhteydessä toimia, jotka liittyvät esteettömyyteen vammaisten kannalta.
- Kaikkien tässä kohdassa mainittujen sidosryhmien olisi varmistettava esteettömyysperiaatteiden noudattaminen omissa tiloissaan, verkkosivustoissaan, sisäisissä menettelyissään ja työhönottopolitiikassaan.

⁽⁹⁾ Ilman esteettömiä koulukuljetuksia, esteettömiä koulurakennuksia ja saavutettavissa olevaa tietoa ja viestintää vammaiset eivät voi harjoittaa oikeuttaan koulutukseen (vammaisyleissopimuksen 24 artikla). Koulujen tulee siis olla esteettömiä, kuten vammaisyleissopimuksen 9 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti määrätään. Rakennusten lisäksi kuitenkin myös koko osallistavan opetusprosessin tulee olla esteetön. Tämä koskee kaikkea tiedotusta ja viestintää, tukipalveluja ja koulujen kohtuullista mukauttamista (luonnos yleiseksi huomioksi 9 artiklasta – YK:n alainen vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea).

⁽¹⁰⁾ Vammaisyleissopimuksen 30 artiklan mukaan sopimuspuolten tulee tunnustaa vammaisten henkilöiden oikeus osallistua yhdenvertaisesti muiden kanssa kulttuurielämään ja toteuttaa kaikki asianmukaiset toimet varmistaakseen, että vammaiset henkilöt

- (a) saavat käyttöönsä kulttuuriaineistoa saavutettavassa muodossa
- (b) voivat seurata televisio-ohjelmia, elokuvia, teatteria ja muuta kulttuuritoimintaa saavutettavassa muodossa
- (c) pääsevät paikkoihin, joissa tarjotaan kulttuuriesityksiä tai -palveluja, kuten teattereihin, museoihin, elokuvateattereihin, kirjastoihin ja matkailupalveluihin, ja pääsevät mahdollisuuksien mukaan kansallisen kulttuurin kannalta merkittäviin monumentteihin ja kohteisiin.

Kulttuuriperintöön kuuluvien kulttuurisiin ja historiallisiin monumentteihin pääsyn varmistaminen voi joskus olla hankalaa, mutta sopimuspuolilla on velvollisuus pyrkiä mahdollisuuksien rajoissa varmistamaan pääsy kyseisiin paikkoihin. Monet kansallisen kulttuurin kannalta merkittävät monumentit ja kohteet on tehty esteettömiksi tämän muuttamatta niiden kulttuurista ja historiallista identiteettiä ja ainutlaatuisuutta. (Luonnos yleiseksi huomioksi 9 artiklasta – YK:n alainen vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea.)

Kesäkuussa 2013 hyväksytyllä kansainvälisellä WIPO:n tekijänoikeussopimuksella, jonka tavoitteena on edistää julkaistujen teosten saavutettavuutta, pystytään varmistamaan vammaisten – erityisesti niiden vammaisten, joiden on vaikea käyttää tavanomaisia painettuja aineistoja – mahdollisuudet hyödyntää kulttuuriaineistoa ilman kohtuuttomia tai syrjiviä esteitä.

4.8 ETSK kehottaa edistämään ja vahvistamaan standardointi- ja esteettömyysstrategian liittämistä osaksi teknologian kehittämistä.

4.9 ETSK huomauttaa, että esteettömyyden johdosta voi kehittyä toimintaa uusilla aloilla, jotka edellyttävät uutta osaamista. Tämä koskee erityisesti tieto- ja viestintätekniikan alaa. Vammaisten tulee voida ylittää digitaalinen kuilu kohdennettujen EU:n politiikkojen tuella.

4.10 ETSK katsoo, että kaikkien sidosryhmien – viranomaisten, yksityisten yritysten, kansalaisyhteiskunnan ja vammaisjärjestöjen – tulee kehittää valmiuksiaan. Erityishuomiota olisi kiinnitettävä pk-yrityksiin.

4.11 ETSK kehottaa Euroopan komissiota täyttämään jo kauan sitten tekemänsä lupauksen ja esittämään oikeudellisesti sitovan Euroopan esteettömyysaloitteen.

4.12 ETSK pitää ilahduttavana, että on esitetty ehdotus julkisen sektorin elinten verkkosivustojen saavutettavuudesta, ja toistaa julkisen sektorin elinten verkkosivujen saavutettavuutta käsittelevässä lausunnossa ⁽¹¹⁾ esittämänsä suositukset:

— Internetistä (tällä viitataan palveluihin ja sisältöön) on tullut yleinen ja luonteva kanava etsiä työpaikkaa, hankkia tietoa, kouluttautua, tehdä ostoksia ja pitää yhteyttä muihin ihmisiin.

— Palvelujen verkkosisällön olisi oltava kaikkien toimijoiden (yritysten tai julkisen sektorin) saatavilla.

4.13 ETSK pitää myönteisenä, että rakennerahastoasetuksiin ja muiden alojen (esim. liikenne ja matkustajien oikeudet) säännöksiin on sisällytetty esteettömyyskriteerejä sekä vammais-kysymyksiä koskevia ehtoja.

4.14 ETSK katsoo, että vammaisasioita käsitteleviä EU:n puheenjohtajien kokouksia ja vammaisyleissopimuksen täytäntöönpanoa käsitteleviä Euroopan komission pääosastojen kokouksia olisi pidettävä ilmoitetun mukaisesti säännöllisin väliajoin ja niihin tulisi osallistua Euroopan vammaisliikkeen edustajia, jotta voidaan edistää vammaisyleissopimuksen – mm. sen sisältämien esteettömyyttä koskevien määräysten – täytäntöönpanoa ja varmistaa poliittinen seuranta.

4.15 ETSK toteaa, että vaikka esteettömyyden edistämisen rahoitus on selvästi riittämätöntä, esteettömyyden sisällyttäminen yhtenä kriteerinä nykyisiin rahoitusjärjestelmiin parantaisi tilannetta jonkin verran. Esimerkkeinä voidaan mainita rakennerahastot, sosiaalisia investointeja koskeva paketti, tulevat työllisyystukea koskevat yleiset ryhmäpoikkeukset ja TEN-T-suuntaviivat.

4.16 ETSK pitää myös tarpeellisenä parantaa joukkotiedotusvälineiden käytettävyyttä ja kiinnittää entistä enemmän huomiota tällaisiin tiedotusvälineisiin vammaisten tarpeisiin.

5. Seuranta

5.1 ETSK kehottaa laatimaan kansalaisten vaikutusvallan lisäämiseen tähtäävän strategian, sillä tämä on perusluonteinen keino varmistaa esteettömyyden kattava toteutuminen. Tarvitaan tiedotuskampanjoita, ja vammaisia ja kaikkia muitakin kansalaisia on opetettava tuntemaan esteettömyyttä koskevat oikeutensa.

5.2 ETSK pitää indikaattorien puutetta valitettavana ja kehottaa Eurostatia luomaan strategian erityisindikaattorien laatimiseksi niin, että perustana ovat YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston laatimat indikaattorit ja YK:n alaisen vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean luonnos yleiseksi huomioksi 9 artiklasta.

5.3 ETSK kehottaa sisällyttämään standardeihin selkeät esteettömyyskriteerit seurantamekanismeineen (rakennettu ympäristö, infrastruktuuri, nykyaikainen tieto- ja viestintätekniikka, mm. taulutietokoneiden ja älypuhelimien käyttöjärjestelmät, sekä Euroopan komission antama toimeksianto nro 376 tieto- ja viestintätekniisten tuotteiden ja palvelujen esteettömyyttä koskevista vaatimuksista). Vammaisten olisi voitava osallistua standardien laadintaan täysipainoisesti sen kaikissa vaiheissa.

5.4 ETSK katsoo, että on luotava vahvat täytäntöönpanojärjestelmät, koska Euroopassa nykyisin sovellettava järjestelmät eivät ole toimivia.

5.5 ETSK korostaa tarvetta hyödyntää tulevaan rakennerahastojen yhteisiä säännöksiä koskevaan asetukseen sisältyviä seurantamekanismeja sen varmistamiseksi, että vammaisasioihin liittyviä ennakkoehtoja noudatetaan ja että työmarkkinaosuudet ja vammaisjärjestöt voivat osallistua täysipainoisesti kyseiseen seurantaan.

⁽¹¹⁾ EUVL C 271, 19.9.2013, s. 116-121.

5.6 ETSK:n mielestä EU- ja jäsenvaltiotason koulutusstrategioihin tulisi sisältyä vammaisten esteetön mahdollisuus osallistua koulujen ja yliopistojen opinto-ohjelmiin.

5.7 ETSK toistaa aiemmissa lausunnoissaan jo tekemänsä sitoumuksen perustaa ETSK:hon ohjauskomitea seuraamaan vammaisyleissopimuksen täytäntöönpanoa. Tämä liittyy komitean toimintojen kehittämiseen poliittisena elimenä.

5.8 On edistettävä eurooppalaisen järjestelmän luomista esteettömyyttä koskeville sertifiointimekanismeille. Vammaisjärjestöt tulee kutsua mukaan.

5.9 Esteettömyyskysymykset olisi otettava huomioon EU:n lainsäädännön ja toimintalinjojen vaikutusarvioinneissa. Olisi luotava välineitä, joilla edistetään tämän toteutumista yhtenäisesti kaikissa jäsenvaltioissa.

5.10 ETSK kehottaa varmistamaan, että Euroopan vammaisstrategian täytäntöönpanoa EU:n elimissä (ETSK mukaan luettuna) seurataan, ja huomauttaa, että esteettömyysperiaatteiden noudattaminen toimitiloissa, työhönottopolitiikassa ja (sekä fyysisessä että sähköisessä muodossa olevassa) tietoaistossa on taattava. Kun strategiaa tarkastellaan uudelleen vuonna 2015, on kohdistettava erityishuomiota tähän politiikan lohkoon.

Bryssel 21. tammikuuta 2014

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen ’kohtuuhintaisuuden’ määrittäminen” (oma-aloitteinen lausunto)

(2014/C 177/04)

Esittelijä: **Raymond HENCKS**

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

Yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen ”kohtuuhintaisuuden” määrittelemisen

(oma-aloitteinen lausunto).

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 19. marraskuuta 2013.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 21.–22. tammikuuta 2014 pitämässään 495. täysistunnossa (tammikuun 21. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 135 ääntä puolesta ja 19 vastaan 12:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Lukuisilla kansalaisilla on Euroopan unionissa, tilanteen vaihdellessa jäsenvaltioittain, suuria taloudellisia vaikeuksia saada tärkeimpiä palveluja. Tämä koskee muun muassa asumista, energia-alaa, sähköistä viestintää, liikennettä, vesihuoltoa sekä terveyst- ja sosiaalipalveluja.

1.2 Yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen *kohtuuhintaisuus* on yksi (perussopimusten liitteenä olevassa) pöytäkirjassa N:o 26 yleistä etua koskevista palveluista luetelluista, jokaisen jäsenvaltion omaksumista arvoista, jotka unionin ja jäsenvaltioiden on otettava toimivaltuuksiensa mukaisesti täysimittaisesti huomioon pannesaan toimeen kaikkia asiaan liittyviä politiikkojaan.

1.3 Yhteisön tasolla yleistä taloudellista etua koskevan palvelun kohtuuhintaisuutta ei kuitenkaan ole määritelty eikä sitä varten ole yhdenmukaista lähestymistapaa saati mittausvälinettä, sillä yleistä taloudellista etua koskevia palveluja perustaessaan jäsenvaltiot voivat käyttää erittäin laajaa harkintavaltaa.

1.4 Siksi ETSK ehdottaa, että Euroopan unioni ensinnäkin selventää kaikille tarjottavien yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen kohtuuhintaisuuden käsitteen ja mukauttaa sen Lissabonin sopimuksen (pöytäkirja N:o 26) ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen vaatimuksiin ja toiseksi sisällyttää johdettuun oikeuteen lainsäädäntöä, joka velvoittaa jäsenvaltiot:

- vahvistamaan osoittimet, joiden avulla palvelun kohtuuhintaisuus määritetään, ja luomaan yleistä etua koskevien palvelujen riippumattoman arviointimekanismin, johon sisällytetään kohtuuhintaisuuden noudattaminen.
- määrittämään peruspalvelupaketin, jonka kohtuullisena pidettävä kotitalouskohtainen hinta suhteutetaan käytettävissä oleviin tuloihin. Näiden peruspalvelujen enimmäiskustannusten tulee toimia objektiivisena tasona, johon vertaamalla määritetään kohtuuhintaisuus ja kotitalouden yleinen prosentuaalinen kuluosuus, jonka ylittävä kustannuserä oikeuttaa tarvittaessa julkiseen tukeen.
- täsmentämään ”heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden” ja ”epäedullisessa asemassa olevien ryhmien” käsitteet. Tässä yhteydessä Euroopan komission olisi harkittava uudelleen valtiontuissa ilmenevien kiistattomien virheiden valvontaa koskevaa päätöskäytäntöään.

1.5 Samalla kun otetaan täysimittaisesti huomioon jäsenvaltioiden vastuu ja toimivalta, yleishyödyllisiä palveluja koskevien tärkeimpien tietojen sisällyttäminen talouspolitiikan eurooppalaiseen ohjausjaksoon on EU:n ja sen markkinoiden sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamisen edellytys etenkin kriisiaikoina.

2. Johdanto

2.1 Yleistä etua koskevien taloudellisten ja muiden palvelujen lähtökohtana on taata jokaiselle asianomaisen maan asukkaalle kyseiset palvelut ja turvata perusoikeuksien suoja. Ne liittyvät tiiviisti Euroopan unionin taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden tavoitteeseen.

2.1.1 Jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta määritellä, organisoida ja rahoittaa yhteiskunnallisen ja kansalaistoiminnan pohjalta käyttäjien tarpeita vastaavat yleistä etua koskevat palvelut. Yleistä etua koskevat taloudelliset palvelut perustuvat markkinalogiikkaan ja niissä on noudatettava yhteisön kilpailu- ja sisämarkkinasääntöjä, paitsi jos ne haittaavat palvelujen erityistavoitteiden saavuttamista. Yleistä, muuta kuin taloudellista etua koskevat palvelut sitä vastoin eivät ole riippuvaisia markkinoista, vaan ne kuuluvat pöytäkirja N:o 26:n 2 artiklan nojalla jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan.

2.1.2 "Euroopan unioni tunnustaa oikeuden saada yleistä taloudellista etua koskevia palveluja ja kunnioittaa sitä perussopimusten mukaisesti". Näin määrätään Lissabonin sopimukseen liitetystä perusoikeuskirjassa, jossa mainitaan niiden perustuvan nimenomaisesti kansallisiin lainsäädäntöihin ja käytäntöihin. Euroopan unionin kokonaisuutena ratifioimassa vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevassa Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksessa vahvistetaan vähimmäisvaatimukset vammaisten henkilöiden kansalaisoikeuksien sekä poliittisten, sosiaalisten ja taloudellisten oikeuksien suojaamiseksi ja turvaamiseksi. Niihin sisältyy oikeus yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin.

2.1.3 Useat jäsenvaltiot yhdistävät jälkimmäiseen oikeuteen ehdon kulloisenkin palvelun tarjoamisesta "kaikille taloudellisesti mahdollisella tavalla". Tähän pääsemiseksi ne soveltavat yksilöllisen ja yhteisöllisen sosiaaliturvan ohjelmia eriasteisesti maasta riippuen.

Lukuisilla kansalaisilla on kuitenkin käytännössä suuria vaikeuksia saada tärkeimpiä palveluja Euroopan unionissa. Tämä koskee etenkin asumista, energia-alaa, sähköistä viestintää, liikennettä, vesihuoltoa sekä terveys- ja sosiaalipalveluja.

2.2 Yleistä taloudellista etua koskevia palveluja vaille jääminen voi johtua erilaisista tekijöistä: sen taustalla voivat olla erittäin vaihtelevat kansalliset menneisyydet, minkä vuoksi yhteiskunnalliset mallit ja palvelut eroavat jäsenvaltioittain. Syy voi myös olla taloudellinen (palvelulla on kohtuuton hinta), maantieteellinen (palvelua ei ole tarjolla tietyllä alueella), sosiaalinen (kohtelu on epätasa-arvoista), fyysinen (vammainen on esteenä) tai palvelu ei vastaa tarpeita ja/tai teknistä kehitystä (laadun ja/tai turvallisuuden taso ei riitä).

2.3 Yleistä taloudellista etua koskevien palveluiden korkea laadun ja turvallisuuden taso, kohtuuhintaisuus, yhdenvertainen kohtelu sekä yleisen saatavuuden ja käyttäjien oikeuksien edistäminen muodostavat kuusi neljästätoista kaikille yhteistä arvoa, jotka on mainittu (Lissabonin sopimuksen, SEU- ja SEUT-sopimuksen liitteenä olevassa) pöytäkirjassa N:o 26 yleistä etua koskevista palveluista. Unionin ja jäsenvaltioiden on otettava ne toimivaltuuksiensa mukaisesti ja perussopimusten soveltamisalojen puitteissa täysimittaisesti huomioon pannessaan täytäntöön yleistä taloudellista etua koskevia palvelupolitiikkoja SEUT-sopimuksen 14 artiklan mukaisesti.

2.3.1 Nämä kolmeen ryhmään luokitellut neljätoista arvoa ovat jokaisen ryhmän sisällä ja niiden välillä sidoksissa toisiinsa siinä määrin, ettei niitä voi asettaa tärkeysjärjestykseen.

2.3.2 Esimerkiksi, vaikka yleistä taloudellista etua koskeva palvelu olisikin kohtuuhintainen, se ei kuitenkaan ole pöytäkirjan N:o 26 mukainen, ellei samalla taata korkea laadun ja turvallisuuden taso tai jos palvelu ei ole yleisesti kaikkien jäsenvaltion kansalaisten saatavilla tai jos ei oteta huomioon erilaisista maantieteellisistä, yhteiskunnallisista tai kulttuurisista tilanteista johtuvia eroja valtion sisällä tai mikäli kansallinen viranomainen kieltää – alueellisten ja paikallisten viranomaisten keskeisen aseman ja laajan harkintavallan vastaisesti – yleistä taloudellista etua koskevan palvelun tapauksessa, jossa alueellisella tai paikallisella viranomaisella on kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaan oikeus tällaisen palvelun järjestämiseen.

2.4 Mainitun pöytäkirjan määräyksiin nimenomaisesti "tulkitaan" yleistä taloudellista etua koskevien palveluiden ilmentämiä unionin neljätoista yhteistä arvoa. Eräiden arvojen muotoilu jokseenkin suhteellisin ilmauksin, varsinkin *korkea* laadun ja turvallisuuden *taso* sekä kohtuuhintaisuus tai yleisen saatavuuden ja käyttäjien oikeuksien *edistäminen* saattavat herättää kysymyksiä oikeudellisesta merkityksestä tai sitovuudesta ja kyseisten määräysten vaikutuksista. Kaikki tulkinnat, kuten pöytäkirjassa N:o 26 oleva 1 artikla, tarjoavat kuitenkin yksinkertaisen ja itsestään selvän vastauksen, joka on sama kuin tulkittavassa artikkelissa: asianomaisilla kansallisilla, alueellisilla tai paikallisilla viranomaisilla on yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen perustamista koskevan toimivaltansa mukaista laajaa harkintavaltaa määritellä erilaisten yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen keskinäiset suhteet.

3. Kohtuuhintaisuuden käsite unionin lainsäädännössä

3.1 Yhteisön tasolla kohtuuhintaisuutta tai yleistä taloudellista etua koskevan palvelun saatavuutta ei kuitenkaan ole määritelty eikä sitä varten ole yhdenmukaista lähestymistapaa saati mittausvälinettä. Kohtuuhintaisuus riippuu usein käyttäjän subjektiivisesta käsityksestä siitä, mitä mikin maksaa ja missä määrin se tuottaa ihmiselle hyvinvointia.

3.2 Yleisesti ottaen palvelun kohtuuhintaisuus mahdollistaa sen, että kansalainen voi vaivatta hankkia palvelun (*Green paper on the development of the single market for postal services*)⁽¹⁾.

3.3 Palvelu on parhaimmillaan saatavilla silloin, kun se tarjotaan ilmaiseksi, kuten vaikkapa joukkoliikenne eräissä kaupungeissa tai alueilla.

3.4 Kohtuuhintaisuuden monimutkaisuutta, vaikeuksia ja erilaista toteutumista korostaakseen ETSK esittää jäljempänä esimerkkejä asumisen, sähköisen viestinnän sekä sähkö- ja kaasunjakelun aloilla sovellettavasta kohtuuhintaisuudesta. ETSK painottaa lisäksi, että terveyspalvelujen saaminen on vaarassa useassa jäsenvaltiossa. Tämä on yhteydessä ihmisten tuloihin: jos heillä ei ole riittävästi varoja, he eivät hakeudu hoitoon. Vuoden 2009 strategian ”Solidaarinen terveydenhuolto: terveyserojen vähentäminen EU:ssa” täytäntöönpanosta laaditussa kertomuksessa todetaan, että aineellisen puutteen ja terveysongelmien välillä on vahvin yhteys.

3.5 Kohtuuhintaisuusvaatimus otettiin käyttöön verkkotoimialojen vapauttamista koskevissa säädöksissä erottamattomana osana kansallisia teleyleispalveluja, sähkönjakelua ja postipalveluja. Sen katsottiin myös liittyvän tiiviisti unionin tavoitteeseen taloudellisesta ja alueellisesta yhteenkuuluvuudesta.

3.6 Yhteisön lähestymistapa perustuu kahdenlaiseen näkemykseen kohtuullisesta hinnasta: ensimmäinen on yleisluonteinen ja toinen rajoittuu väestönsiin, joilla on alhainen tulotaso tai jotka ovat epäsuotuisessa tai muita heikommassa asemassa. Esimerkkejä jälkimmäisistä ovat vammaiset tai sosiaalisesti erityistarpeiset henkilöt. Jälkimmäinen näkemys on hyväksyttävä, jos sen tavoitteena on pöytäkirja N:o 26:n mukaisesti yleisen saatavuuden edistäminen.

3.7 On kuitenkin todettava, että vaikka kohtuuhintaisuudesta on tullut Euroopan unionin yhteinen arvo, jota jäsenvaltioiden on noudatettava, esimerkiksi energian, matkaviestinnän verkkovierailupalvelujen, liikenteen ja asuntojen hinnat sekä asuntojen vuokrat ovat edelleen epäsuhdassa yhä kasvavan väestönsosan käytettävissä oleviin tuloihin nähden. Lisäksi yhteisön eri säännöksissä esiintyvät kohtuuhintaisuuden määritelmät, joita ETSK luettelee jäljempänä esimerkinomaisesti, ovat hyvin erilaisia keskenään ja ennen muuta erittäin summittaisia.

3.8 Asuminen

3.8.1 Kaikissa jäsenvaltioissa toimeenpantuun tutkimukseen perustuvien yhteisön tulo- ja elinolotilastojen (EU-SILC) mukaan asumismenot saavat muodostaa enintään 40 prosenttia kotitalouden tuloista. Tämän kynnyslinnan yläpuolelle sijoittuvaa asuntoa pidetään hinnaltaan kohtuuttomana.

3.8.2 Jäsenvaltiot puuttuvat hyvin eri tavoin ja eriasteisesti asuntomarkkinoidensa toimintaan. Niiden tavoitteena on tarjota jokaiselle kansalaiselle mahdollisuus kunnolliseen ja kohtuuhintaiseen asuntoon, tarvittaessa asuntotuen avulla. Suuri enemmistö jäsenvaltioista on ottanut käyttöön sosiaalituki- tai verotukimekanismeja vaikuttaakseen tähän kotitalousmenojen suurimpaan pakolliseen menoeraan. Ne tukevat myös rinnakkaista asuntotarjontaa – sosiaalista asuntotarjontaa –, jolla täydennetään yksityisten markkinoiden spontaania tarjontaa.

3.8.3 Sosiaalinen asuntotarjonta on yksi viranomaisten vastauksista markkinoiden osittaiseen riittämättömyyteen asumistarpeiden täyttämiseksi: tarkoituksena on täyttää kaikki asumistarpeet ja varmistaa jokaiselle mahdollisuus kunnolliseen asuntoon, jonka hinta/vuokra on kohtuullinen. 25 miljoonaa eurooppalaista kotitaloutta hyödyntää sosiaalista asuntotarjontaa.

⁽¹⁾ COM(1991) 476 final.

3.8.4 Näistä järjestelyistä huolimatta monille kansalaisille ei ole enää taloudellisesti mahdollista saada kunnollista asuntoa Euroopan unionissa. Vuonna 2011 Euroopan väestöstä 15 prosenttia asui liian ahtaissa tai huonokuntoisissa asunnoissa ja 17 prosentilla kotitalouksista asuntomenot olivat yli 40 prosenttia käytössä olevista tuloista.⁽²⁾

3.8.5 Joulukuun 20. päivänä 2011 antamallaan päätöksellä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen komissio rajoitti tuetun sosiaalisen asuntotarjonnan yksinomaan muita heikommassa asemassa oleville henkilöille ja selvästi eritellyille yhteiskuntaryhmille, jotka eivät vähäisen maksukykynsä vuoksi kykene hankkimaan asuntoa markkinaehdoin. Tämä herättää kysymyksiä pöytäkirjassa N:o 26 lueteltuja arvoja ajatellen.

3.9 Tietoliikenne

3.9.1 Vaikka sisämarkkinat ja vapaa kilpailu ovatkin osaltaan laskeneet tietoliikenteen yksikköhintoja, ilmiö johtuu myös ainakin osittain teknisestä kehityksestä ja yhteisön asettamista, verkkovierailua edellyttävän matkaviestinnän enimmäishinnoista.

3.9.2 Matkaviestintää koskevassa lainsäädännössä⁽³⁾ katsotaan, että kohtuuhintaisuus liittyy puhelimen käytön kohtuullisiin kustannuksiin ”kansalliset erityisolosuhteet huomioon ottaen” ja käyttäjien kykyyn hallita kulujaan. Euroopan komission menetelmiä koskevassa huomautuksessa yleistä taloudellista etua koskevien palveluiden laaja-alaista arviointia varten⁽⁴⁾ säädetyksi indikaattoriksi katsotaan ”palvelujen hinta suhteessa matala- tai keskituloisten kuluttajien tuloihin (ilmoitetaan eri tulotasoilla olevien kuluttajien osalta)”.

3.10 Sähkö ja kaasu

3.10.1 Komissio arvioi, että sähkö- ja kaasualalla tuet tai energian yleisten hintojen alentamiseen tähtäävä sääntely heikentävät helposti kannustimia energiatehokkuuteen, eikä niitä voi kohdentaa vain apua tarvitseviin. Lisäksi ne voivat vääristää kilpailua.⁽⁵⁾

3.10.2 Jäsenvaltioita kehoitetaan siksi ryhtymään toimenpiteisiin taatakseen heikossa asemassa olevien kuluttajien tarkoituksenmukaisen suojelun⁽⁶⁾. Suora tuki viranomaiselta kuluttajalle sallitaan vain, jos energiaköyhyyden käsite on selvästi määritetty ja jos heikossa asemassa olevat henkilöt on selkeästi määritetty kansallisella tasolla. Energian toimittamista on jatkettava talousvaikeuksissa oleville kuluttajille tietyn ajan, vaikka laskuja ei olisikaan maksettu.

3.10.3 Huomattakoon, että energiaköyhyyden käsitettä käytetään vain sähkö- ja kaasualoilla. Sitä ei käytetä muiden, erityisesti kaukolämmityksessä hyödynnettävien polttoaineiden yhteydessä.

3.10.4 Unionin energiapolitiikassa panostetaan energiankulutuksen vähentämiseen tukemalla energiatehokkuutta ja asuntojen lämpöeristämistä parantavia toimia, joiden avulla parannetaan energiapalveluiden kohtuuhintaisuutta. Energiatehokkuuden parantaminen edellyttää kuitenkin huomattavia investointeja, joista energiakustannusten pienemisenä saatava taloudellinen hyöty näkyy vasta pitkällä aikavälillä. Oma-aloitteisessa lausunnossaan ”Koordinoitu unionin toiminta energiaköyhyyden ennaltaehkäisemiseksi ja torjumiseksi” (CES2517-2013) ETSK tekee asiaa koskevia konkreettisia ehdotuksia.

4. Kohtuuhintaisuuden määrittäminen

4.1 Verkkotoimialojen yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen suorituskykyä vuonna 2004 arvioidessaan komissio oli mitannut mainituilla aloilla sovellettujen tariffien kohtuuhintaisuutta osoittimella, joka perustui vuosituloista laskettuun prosenttiosuuteen, jonka käyttäjä tarvitsi vuodessa tietyt palvelut saadakseen.

4.2 Unionin kansalaisten tyytyväisyyttä verkkotoimialojen palveluihin käsittelevästä Eurobarometritutkimuksesta ilmenee vain subjektiivinen arvio kyseisten palvelujen kohtuuhintaisuudesta. Sitä voi tulkita korkeintaan viitteenä yleisestä suuntauksesta.

4.3 Yhteisöllä ei ole virallisia kriteereitä yleistä taloudellista etua koskevia palvelujen kohtuuhintaisuuden määrittämiseksi. Unionissa huolehditaan pikemminkin yhdenmukaisista periaatteista ja säännöistä, joiden mukaan hintojen on perustuttava kustannuksiin, ne on suhteuttava kustannuksiin tai niiden on katettava kustannukset (kuten vettä käsittelevä puitedirektiivi velvoittaa) siten, että yleistä taloudellista etua koskevia palveluja pystytään tuottamaan koko väestölle.

⁽²⁾ Eurofound: *Third European Quality of Life Survey – Quality of life in Europe: impacts of the crisis 2012 ja Household debt advisory services in the Europe Union.*

⁽³⁾ Direktiivi 2002/22/EY.

⁽⁴⁾ COM(2002) 331 final.

⁽⁵⁾ COM(2012) 663 final – Energian sisämarkkinat toimiviksi.

⁽⁶⁾ Direktiivi 2009/72/EY (sähkö) ja direktiivi 2009/73/EY (kaasu).

4.4 Kustannuksiin perustuvat hinnat, jopa ilman palveluntarjoajan voittomarginaalia, eivät kuitenkaan merkitse samaa kuin kohtuuhintaisuus eivätkä ne takaa kohtuuhintaisia palveluja kaikille.

4.5 Vuonna 2003 julkaistun yleishyödyllisiä palveluita käsittelevän vihreän kirjan mukaan jäsenvaltioiden tulee määrittellä tiettyjä kriteereitä, joiden avulla palvelun kohtuuhintaisuus määritetään. Jäsenvaltioiden tulee valvoa, että määritellyissä kriteereissä otetaan huomioon kuluttajien ja käyttäjien kaikkien oikeuksien toteutuminen. Niitä ovat esimerkiksi vammaisten saamat yleistä taloudellista etua koskevat palvelut. Tällaisten tapausten varalle on perustettava hintojen valvontajärjestelmä ja/tai myönnettävä tukia asianomaisille. Nämä perusteet voitaisiin sitoa esimerkiksi jäsenvaltioissa määritettävien peruspalvelujen hintaan. Kyseeseen tuleva enimmäishinta (menojen ja tulojen välisen suhteen enimmäistaso) määritetään sen perusteella, mikä on hyväksyttävää heikoimmassa asemassa olevien kansalaisten käytössä oleviin tuloihin verrattuna.

5. Euroopan unionin rooli

5.1 Yleishyödyllisistä palveluista esitetyn vihreän kirjan mukaan "tehokkaan kilpailun vallitessa markkinamekanismit voivat varmistaa riittävän korkealaatuisten palveluiden tarjonnan kohtuuhintaan, mikä vähentää suuresti sääntelyn tarvetta."

5.2 Uudessa perussopimustilanteessa Euroopan komissio toteaa kuitenkin EU:n yleishyödyllisten palvelujen laatukehystä koskevassa tiedonannossaan (COM(2011) 900 final) aikovansa varmistaa, että EU:n sääntely-ympäristö lujittaa myös tulevina vuosina sisämarkkinoiden sosiaalista ulottuvuutta, että siinä otetaan paremmin huomioon yleishyödyllisten palvelujen erityinen luonne ja että kyseisiä palveluja tarjotaan siten, että niillä edistetään pöytäkirjassa N:o 26 tunnustettuja arvoja: korkeaa laadun ja turvallisuuden tasoa sekä kohtuuhintaisuuden osalta yhdenvertaista kohtelua sekä yleisen saatavuuden ja käyttäjien oikeuksien edistämistä.

5.3 Julkisille palveluille unionin lainsäädännössä säädettyihin velvoitteisiin kuuluu myös saatavuus ja kohtuuhintaisuus kaikille kuluttajille. Epäedullisessa asemassa olevia tai vammaisia kuluttajia varten on erityissäännöksiä.

5.4 Näin ollen komission on koordinoitava paremmin omien yksiköidensä toimintaa sekä luotava konkreettinen tilastoväline vertailemalla tietoja ja yhdistämällä niitä (tietojen luottamuksellisuutta tarkasti noudattaen). Sen jälkeen komission on selvennettävä yleistä taloudellista etua koskevien kaikille tarjottavien palvelujen kohtuuhintaisuuden käsite ja mukautettava se Lissabonin sopimuksen (pöytäkirja N:o 26) ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen vaatimuksiin. Sen on myös ehdotettava lainsäädännöllisiä toimia jäsenvaltioiden velvoittamiseksi johdetussa oikeudessa:

- vahvistamaan osoittimet, joiden avulla palvelun kohtuuhintaisuus määritetään, ja luomaan yleistä etua koskevien palvelujen riippumattoman arviointimekanismin, johon sisällytetään kohtuuhintaisuuden noudattamisen näkökohta.
- määrittämään peruspalvelupaketti, jonka kohtuullisena pidettävä kotitalouskohtainen hinta suhteutetaan käytettävissä oleviin tuloihin. Palvelupaketin kohtuullisen hinnan määrittämisessä eri palveluja ei tule sitoa alakohtaisesti käytettävissä oleviin tuloihin. Näin ollen olisi harkittava välttämättöminä pidettyjen palvelujen kokonaisuutta (määritetään toissijaisuusperiaatteen mukaisesti jäsenvaltiokohtaisesti), jotta voidaan määrittää kotitalouden yleinen prosentuaalinen kuluosuus, jonka ylittävä erä on lisäkustannusta (samaa tapaan kuin asumiskustannusten kohdalla), ja tällaisten tapausten varalle säätää rahoitusmuotoja, jotka SEUT-sopimuksen 14 artiklan mukaisesti mahdollistavat yleistä taloudellista etua koskevat palvelut kaikille.
- täsmentämään "heikoimmassa asemassa olevien" ja "epäedullisessa asemassa olevien ryhmien" käsitteet. Tässä yhteydessä Euroopan komission olisi harkittava uudelleen valtiontuissa ilmenevien kiistattomien virheiden valvontaa koskevaa päätöskäytäntöään. Komission on annettava jäsenvaltioille vastuu määrittää kohtuuhintaisen saatavuuden ehdot kansalaisten tarpeisiin ja kansallisiin tai paikallisiin mieltymyksiin sekä heikommissa asemassa olevien kansalaisten tai yhteiskunnallisesti epäedullisemmassa asemassa olevien väestöryhmien välttämättömiin tarpeisiin nähden yleistä etua koskevista palveluista laaditun pöytäkirjan N:o 26 määräysten mukaisesti.

5.5 Samalla kun otetaan täysimittaisesti huomioon jäsenvaltioiden vastuu ja toimivalta, yleishyödyllisiä palveluja koskevien tärkeimpien tietojen sisällyttäminen talouspolitiikan eurooppalaiseen ohjausjaksoon on EU:n ja sen markkinoiden sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamisen edellytys etenkin kriisiaikoina.

Bryssel 21. tammikuuta 2014

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

LIITE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean Lausuntoon

Seuraavat muutosehdotukset saivat tuekseen vähintään neljänneksen annetuista äänistä, mutta ne hylättiin lausuntoa käsiteltäessä:

Kohta 1.4

Kohtia 1.4 ja 5.4 koskevat muutosehdotukset yhdistettiin ja niistä äänestettiin kerralla.

Muutetaan seuraavasti:

~~"Siksi ETSK ehdottaa, että Euroopan unioni ensimmäin selvittää kaikille tarjottavien yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen kohtuuhintaisuuden käsitteen ja mukauttaa sen Lissabonin sopimuksen (pöytäkirja N:o 26) ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen vaatimuksiin ja toiseksi sisällyttää johdettuun oikeuteen lainsäädäntöä toimia, jotka velvoittavat jäsenvaltiot:~~

- ~~vahvistamaan osoittimet, joiden avulla palvelun kohtuuhintaisuus määritetään, ja luomaan yleistä etua koskevien palvelujen riippumattoman arviointimekanismin, johon sisällytetään kohtuuhintaisuuden noudattamisen näkökohta.~~
- ~~määrittämään peruspalvelupaketin, jonka kohtuullisena pidettävä kotitalouskohtainen hinta suhteutetaan käytettävissä oleviin tuloihin. Näiden peruspalvelujen enimmäiskustannusten tulee toimia objektiivisena tasona, johon vertaamalla määritetään kohtuuhintaisuus ja kotitalouden yleinen prosentuaalinen kuluosuus, jonka ylittävä kustannuserä oikeuttaa tarvittaessa julkiseen tukeen.~~
- ~~täsmentämään "heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden" ja "epäedullisessa asemassa olevien ryhmien" käsitteet, jotta. Tässä yhteydessä Euroopan komission voi tarvittaessa olisi harkittava uudelleen valtiontuissa ilmenevien kiistattomien virheiden valvontaa koskevaa päätöskäytäntöään.~~

Perustelu

Kohdan 1.4 ensimmäinen kohta:

Euroopan parlamentin, neuvoston tai komission tehtävänä ei ole määritellä SEUTin 14 artiklassa tarkoitettuja ja pöytäkirjassa N:o 26 tulkittuja arvoja (ks. myös kohtaa 3.9.2 koskeva muutosehdotus ja sen perustelu). Kohdassa mainittu YK:n yleissopimus (vammaisten henkilöiden oikeuksista) otetaan esiin kohdan 5.4 kolmanteen luettelma-kohtaan tehtävässä muutoksessa.

Kohdan 1.4 toinen luettelma-kohta:

Toinen luettelma-kohta tulee poistaa, sillä komission tehtävänä ei ole velvoittaa jäsenvaltioita määrittämään tiettyä, yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen pakettia. Toistettakoon perustelut tässä vielä selvyiden vuoksi kokonaisuudessaan: "Julkisilla palveluilla" ei tarkoiteta EU:n primaarioikeudessa samaa kuin "yleistä taloudellista etua koskevilla palveluilla". Yleistä taloudellista etua koskevat palvelut mainitaan jo Rooman sopimuksessa 90 artiklan 2 kohdassa (Lissabonin sopimuksen 106 artiklan 2 kohta). Liikennettä käsittelevässä 77 artiklassa (nykyinen 93 artikla) puhutaan "julkisten palvelujen" käsitteestä. Tämä on poliittinen nimitys määrätynlaiselle liikennepolitiikalle, eikä sillä siis ole mitään tekemistä tietynlaisen konkreettisen palvelujen järjestämisen kanssa, joka taas on perusedellytys sille, että yksinomaan jäsenvaltio tai paikallis- tai alueviranomaisen voi nimetä jonkin palvelun yksinomaan kyseisessä maassa tai kyseisellä alueella tai paikkakunnalla voimassa olevaksi yleistä taloudellista etua koskevaksi palveluksi. Lisäksi Lissabonin sopimuksessa tehdyt muutokset yleistä taloudellista etua koskevia palveluja koskevaan EU:n lainsäädäntöön ovat ennemminkin heikentäneet kuin vahvistaneet unionin asemaa jäsenvaltioiden toimivaltuuksiin nähden.¹ SEUTin 14 artiklassa neuvostolle ja parlamentille annettu uusi sääntelytoimivalta koskee itse asiassa pelkästään "sellaisia periaatteita" ja "sellaisia erityisesti taloudellisia ja rahoituksellisia edellytyksiä", että yleistä taloudellista etua koskevat palvelut voivat täyttää tehtävänsä. Kyseinen toimivalta oli kuitenkin suurelta osin jo tätä ennen Euroopan komissiolla, joka on perussopimusten valvoja. Näin ollen on täysin selvää, että neuvostolla ja parlamentilla ei ole minkäänlaista "yhteisiä arvoja" koskevaa toimivaltaa. Kohtuuhintaisuus on yksi neljästätoista yhteisestä arvosta. Niitä koskeva sääntely kuuluu nyt ja jatkossa jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan. Oikea tie hyväksyttävän elämänlaadun tarjoamiseksi kaikille Euroopan asukkaille ei siis ole niinkään jäsenvaltioiden yleistä taloudellista etua koskevista palveluista sääntelevä, vaan kaikki jäsenvaltiot olisi saatava toivottavalle vähimmäistasollealakohtaisen sääntelyn avulla. Tämä on suunta, jota ETSK:n lausunnoissa olisi noudatettava, ja siten tavoite varmasti toteutuu Euroopan komission tuella ja – mikä on sitäkin tärkeämpää – komission toimien avulla. Komissio on torjunut komitean aiemmat kolme oma-aloitteista lausuntoa, joissa on vedottu yleistä etua koskevien palvelujen puolesta.

Kohdan 1.4 kolmas luetelmakohta:

Kolmannen luetelmakohdan ensimmäisen ja toisen virkkeen välillä ei ole loogista yhteyttä. Ehdotettu muutos korjaa asian. Kohdassa mainittu YK:n yleissopimus (vammaisten henkilöiden oikeuksista) otetaan esiin kohdan 5.4 kolmanteen luetelmakohtaan tehtävässä muutoksessa.

Kohta 5.4

Muutetaan seuraavasti:

"5.4 Näin ollen komission on koordinoitava paremmin luo omien yksiköidensä toimintaa paremmin koordinoimalla sekä luotava konkreettisen tilastovälineen vertailemalla tietoja ja yhdistämällä niitä (tietojen luottamuksellisuutta tarkasti noudattaen). Sen jälkeen komission on selvennettävä yleistä taloudellista etua koskevien kaikille tarjottavien palvelujen kohtuuhintaisuuden käsite ja mukautettava se Lissabonin sopimuksen (pöytäkirja N:o 26) ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen vaatimuksiin. Toisaalta se voi sen on myös ehdotettava lainsäädännöllisiä toimia jäsenvaltioiden velvoittamiseksi johdetussa oikeudessa:

- vahvistamaan osoittimet, joiden avulla palvelun kohtuuhintaisuus määritetään, ja luomaan yleistä etua koskevien palvelujen riippumattoman arviointimekanismin, johon sisällytetään kohtuuhintaisuuden noudattamisen näkökohta.
- määrittämään peruspalvelupaketti, jonka kohtuullisena pidettävä kotitalouskohtainen hinta suhteutetaan käytettävissä oleviin tuloihin. Palvelupaketin kohtuullisen hinnan määrittämisessä eri palveluja ei tule sitoa alakohtaisesti käytettävissä oleviin tuloihin. Näin ollen olisi harkittava välttämättöminä pidettyjen palvelujen kokonaisuutta (määritetään toissijaisuusperiaatteen mukaisesti jäsenvaltiokohtaisesti), jotta voidaan määrittää kotitalouden yleinen prosentuaalinen kuluosuus, jonka ylittävä erä on lisäkustannusta (samaa tapaan kuin asumiskustannusten kohdalla), ja tällaisten tapausten varalle säätää rahoitusmuotoja, jotka SEUT-sopimuksen 14 artiklan mukaisesti mahdollistavat yleistä taloudellista etua koskevat palvelut kaikille.
- täsmentämään 'heikoimmassa asemassa olevien' ja 'epädullisessa asemassa olevien ryhmien' käsitteet, jotta Tässä yhteydessä Euroopan komission olisi voi tarvittaessa harkittava uudelleen valtiontuissa ilmenevien kiistattomien virheiden valvontaa koskevaa päätöskäytäntöään. Komission on annettava jäsenvaltioille vastuu määrittää kohtuuhintaisen saatavuuden ehdot kansalaisten tarpeisiin ja kansallisiin tai paikallisiin mieltymyksiin sekä heikoimmassa asemassa olevien kansalaisten tai yhteiskunnallisesti epädullisemmassa asemassa olevien väestöryhmien välttämättömiin tarpeisiin nähden yleistä etua koskevista palveluista laaditun pöytäkirjan N:o 26. Tässä yhteydessä on otettava huomioon myös vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen määräykset määrysten mukaisesti."

Perustelu

Kohta 5.4, ensimmäinen kappale:

- Ensimmäisessä virkkeessä ehdotetulla muutoksella sama tulos saavutetaan hieman hienovaraisemmalla ilmauksella (komitean tehtävänä ei ole puuttua Euroopan komission sisäiseen organisaatioon).
- Komission tehtävänä ei ole määritellä SEUTin 14 artiklassa tarkoitettuja ja pöytäkirjassa N:o 26 tulkittuja arvoja (ks. myös kohtaa 3.9.2 koskeva muutosehdotus ja sen perustelu).
- Viittaus vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevaan YK:n yleissopimukseen voidaan sijoittaa kohdan 5.4 luetelmakohtiin.

Kohta 5.4, toinen luettelma kohta:

Kolmas luettelma kohta on ristiriidassa toisen luettelmakohdan kanssa. On parempi poistaa toinen luettelma kohta, sillä komission tehtävänä ei ole velvoittaa jäsenvaltioita määrittämään tiettyä, yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen pakettia. Toistettakoon perustelut tässä vielä selvyiden vuoksi kokonaisuudessaan: "Julkisilla palveluilla" ei tarkoiteta EU:n primaarioikeudessa samaa kuin "yleistä taloudellista etua koskevilla palveluilla". Lissabonin sopimuksessa yleistä taloudellista etua koskevat palvelut mainitaan 106 artiklan 2 kohdassa. Liikennettä käsittelevässä 93 artiklassa puhutaan "julkisten palvelujen" käsitteestä. Tämä on poliittinen nimitys määrätynlaiselle liikennepolitiikalle, eikä sillä siis ole mitään tekemistä tietynlaisen konkreettisen palvelujen järjestämisen kanssa, joka taas on perusedellytys sille, että yksinomaan jäsenvaltio tai paikallis- tai alueviranomais voi nimetä jonkin palvelun yksinomaan kyseisessä maassa tai kyseisellä alueella tai paikkakunnalla voimassa olevaksi yleistä taloudellista etua koskevaksi palveluksi. Lisäksi Lissabonin sopimuksessa tehdyt muutokset yleistä taloudellista etua koskevia palveluja koskevaan EU:n lainsäädäntöön ovat ennemminkin heikentäneet kuin vahvistaneet unionin asemaa jäsenvaltioiden toimivaltuuksiin nähden.¹ SEUTin 14 artiklassa neuvostolle ja parlamentille annettu uusi sääntelytoimivalta koskee itse asiassa pelkästään "sellaisia periaatteita" ja "sellaisia erityisesti taloudellisia ja rahoituksellisia edellytyksiä", että yleistä taloudellista etua koskevat palvelut voivat täyttää tehtävänsä. Kyseinen toimivalta oli kuitenkin suurelta osin jo tätä ennen Euroopan komissiolla, joka on perussopimusten valvoja. Näin ollen on täysin selvää, että neuvostolla ja parlamentilla ei ole minkäänlaista "yhteisiä arvoja" koskevaa toimivaltaa. Kohtuuhintaisuus on yksi neljästätoista yhteisestä arvosta. Niitä koskeva sääntely kuuluu nyt ja jatkossa jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan. Oikea tie hyväksyttävän elämänlaadun tarjoamiseksi kaikille Euroopan asukkaille ei siis ole niinkään jäsenvaltioiden yleistä taloudellista etua koskevista palveluista säänteleminen, vaan kaikki jäsenvaltiot olisi saatava toivottavalle vähimmäistasolle alakohtaisen sääntelyn avulla. Tämä on suunta, jota ETSK:n lausunnoissa olisi noudatettava, ja siten tavoite varmasti toteutuu Euroopan komission tuella ja – mikä tärkeämpää – komission toimien avulla. Komissio on torjunut komitean aiemmat kolme oma-aloitteista lausuntoa, joissa on vedottu yleistä etua koskevien palvelujen puolesta.

Kohta 5.4, kolmas luettelma kohta:

Kolmannen luettelmakohdan ensimmäisen ja toisen virkkeen välillä ei ole loogista yhteyttä. Ehdotettu muutos korjaa asian.

Pöytäkirjassa N:o 26 ei ole "heikommissa asemassa olevia kansalaisia tai yhteiskunnallisesti epäedullisemmassa asemassa olevia väestöryhmiä" koskevia määräyksiä. Lisävetoomus YK:n yleissopimuksen noudattamisen puolesta ei ole kuitenkaan koskaan turha.

Äänestystulos

Puolesta	110
Vastaa	44
Pidättyi äänestämästä	212

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Adrian- ja Joonianmeren aluetta koskeva EU:n strategia (EUSAIR)” (valmisteleva lausunto)

(2014/C 177/05)

Yleisesittelijä: **Dimitris DIMITRIADIS**

Toinen yleisesittelijä: **Stefano PALMIERI**

Euroopan komission varapuheenjohtaja Maroš Šefčovič pyysi 20. marraskuuta 2013 Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa laatimaan valmistelevan lausunnon aiheesta

Adrian- ja Joonianmeren aluetta koskeva EU:n strategia (EUSAIR).

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean työvaliokunta päätti 15. lokakuuta 2013 antaa asian valmistelun ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaoston tehtäväksi.

Asian kiireellisuuden vuoksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 21.–22. tammikuuta 2014 pitämässään 495. täysistunnossa (tammikuun 21. päivän kokouksessa) yleisesittelijäksi Dimitris Dimitriadisin ja toiseksi yleisesittelijäksi Stefano Palmierin ja hyväksyi seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 150 ääntä puolesta yhdenkään äänestämättä vastaan ja 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea suhtautuu myönteisesti siihen, että Adrian- ja Joonianmeren aluetta koskevan Euroopan unionin strategian (EUSAIR) laatimiseen kiinnitetään erityishuomiota. Tavoitteena on tukea yhteenkuuluvuutta ja kilpailukykyä, kun otetaan huomioon haasteet, joita yksittäiset alueet tai maat eivät voi tyydyttävällä tavalla ratkaista tavanomaisin keinoin.

1.2 ETSK panee merkille, ettei keskusteluasiakirjassa mainita Välimeren alueen yhteistyön strategista arvoa. ETSK korostaa, että Adrian- ja Joonianmeren alueen yhteistyö on olennaisen tärkeää Länsi-Balkanin maiden auttamiseksi liittymistä valmistelevassa prosessissa ja yhteyksien vahvistamiseksi Tonavan ja Itämeren makroalueisiin, mutta lisäksi on olennaisen tärkeää pohtia Adrian- ja Joonianmeren asemaa Välimeren altaan toiminnallisena alueena.

1.3 ETSK katsoo, että EUSAIR-strategiaan on sisällytettävä kattava ohjelma, johon kuuluu luettelo toimintokeskeisistä hankkeista ja järjestelmistä. Strategiassa olisi hyödynnettävä parhaita käytänteitä, joita on jo kehitetty muissa makroaluestrategioissa (Itämeri, Tonava ja Atlantti), Välimeren unionissa ⁽¹⁾, Eurooppa 2020 -strategiassa, nykyisissä EU:n ohjelmissa ja rahoitustoimissa ⁽²⁾ sekä EU:n aloitteissa, kuten INTERACT, jossa annetaan teknistä tukea ja koulutusta ⁽³⁾. Se olisi myös liitettävä toiminnallisesti muihin EU:n politiikkoihin, kuten koheesiopolitiikkaan, yhteiseen maatalous- ja kalastuspolitiikkaan, Verkkojen Eurooppa -välineeseen, Euroopan laajuisiin liikenne- ja energiaverkkoihin, Horisontti 2020 -puiteohjelmaan, digitaalistrategiaan, COSME-ohjelmaan, yhdenmennyksen meripolitiikkaan ja Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskevaan politiikkaan ⁽⁴⁾. Tuloksena tulisi olla käytännöllinen luettelo toimenpiteistä, ohjelmista ja suunnitelmista, joilla lisätään alueen kansojen yhteenkuuluvuutta.

1.4 ETSK toteaa, että yksityinen sektori puuttuu keskusteluasiakirjasta kokonaan, ja korostaa yksityisen sektorin tärkeää merkitystä kasvun ja työllisyyden moottorina. ETSK korostaa, että sekä yksityisen sektorin että kansalaisyhteiskunnan sidosryhmien on tarpeen osallistua aktiivisesti EUSAIR-strategian valmisteluun ja täytäntöönpanoon. On erittäin suositeltavaa hyödyntää nykyistä paremmin yksityisen sektorin potentiaalia houkutellessa (sekä paikallisia että kansainvälisiä) sijoituksia ja luoda liiketoimintamahdollisuuksia.

⁽¹⁾ ETSK:n valmisteleva lausunto aiheesta ”Makroaluestrategian kehittäminen Välimeren alueelle ja sen hyöty EU:n saarivaltioiden kannalta”, EUVL C 44, 15.2.2013, s. 1.

⁽²⁾ Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1638/2006, annettu 24 päivänä lokakuuta 2006, eurooppalaista naapurisuuden ja kumppanuuden välinettä koskevista yleisistä määräyksistä, EUVL L 310, 9.11.2006, s. 1.

⁽³⁾ http://www.interact-eu.net/about_us/about_interact/22/2911
<http://www.interact-eu.net/ipvalencia/ipvalencia/117/619> (INTERACT Point Valencia, joka vastaa Välimeren alueesta).

⁽⁴⁾ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Turvapaikkapolitiikan toimintasuunnitelma – EU:n yhdenmennyksen lähestymistapa suojeluun, COM(2008)0360 final.

1.5 ETSK katsoo, että strategiassa olisi oltava voimakas sosiaalinen ulottuvuus, jotta osallistavaa kasvua olisi mahdollista tukea nykyistä paremmin Adrian- ja Joonianmeren alueella. On myös elintärkeää saada syrjäytyneiden sosiaalisten ryhmien, kuten maahanmuuttajayhteisöjen, sekä vammaisten henkilöiden ja naisjärjestöjen, edustajat mukaan sosiaalidialogiin ja tukea rotuun ja etniseen alkuperään, vammaisuuteen, ikään, sukupuoliseen suuntautumiseen tai sukupuoleen perustuvan syrjinnän ehkäisemiseen tähtääviä EU:n politiikkoja.

1.6 ETSK pahoittelee sitä, että keskusteluasiakirjassa ei ole riittävästi käsitelty laittomiin siirtolaisvirtoihin liittyviä ongelmakysymyksiä. EU:n on lisättävä työtään auttaakseen Adrian- ja Joonianmeren aluetta selviytymään siirtolaisuuteen liittyvistä haasteista ja integroimaan maahanmuuttajat yhteiskuntaan.

1.7 ETSK katsoo, että poliisityö ja turvallisuus ovat erittäin tärkeitä Adrian- ja Joonianmeren alueen edistyksen ja vaurauden kannalta, ja kehottaa neuvostoa lisäämään Frontexin määrärahoja ja toimivaltaa ⁽⁵⁾.

1.8 Vaikka viime vuosina kyseisellä yhteistyöalueella onkin toteutettu useita makroalueaiheeseen liittyviä kumppanuusaloitteita ja -hankkeita (Adrianmeren Euroregio-alue, Adrian- ja Joonianmeren alueen kauppakamarien foorumi, Adrian- ja Joonianmeren rannikkokaupunkien foorumi, Uniadrion jne.), ETSK panee myös merkille, että strategian toteutuminen on vienyt pitkän ajan, vaikka keskustelu Adrian- ja Joonianmeren hankkeesta käynnistettiin Italian hallituksen pyynnöstä jo lokakuussa 1999 ja se pantiin virallisesti vireille toukokuussa 2000 Anconan julistuksella. Kaikkien näiden viivytysten jälkeen lopullisen hyväksynnän aikataulua on yhtäkkiä tiivistetty, mikä vaikeuttaa huomattavasti ETSK:n jäsenten mahdollisuuksia työstää asianmukaisesti komitean kantaa.

2. Adrian- ja Joonianmeren aluetta koskeva EU:n strategia (EUSAIR): tausta ja ongelmat

2.1 Ensimmäinen pyrkimys yhteistyöhän Adrian- ja Joonianmeren alueella oli Kaakkois-Euroopan vakaussopimus, joka käynnistettiin vuonna 1999. Sopimuksen tavoitteena oli lujittaa rauhaa, demokratiaa, ihmisoikeuksia ja taloutta Kaakkois-Euroopan maissa vuosien 1999–2008 aikana. Italian hallitus esitteli osana tätä aloitetta Suomen Tampereella lokakuussa 1999 järjestämässä EU-huippukokouksessa Adrian- ja Joonianmeren aloitteen, joka vahvistettiin virallisesti Anconassa Italiassa toukokuussa 2000, kun Anconan julistus allekirjoitettiin. Julistuksessa esiteltiin politiikan kulmakivet, joiden tavoitteena on lujittaa Adrian- ja Joonianmeren alueellista yhteistyötä, edistää poliittista ja taloudellista vakautta sekä sitä kautta luoda vakaa perusta Euroopan yhdentymiselle. Aloitteen allekirjoittivat alun perin Albanian, Bosnia ja Hertsegovinan, Kreikan, Kroatian, Italian ja Slovenian ulkoasiainministerit, ja myöhemmin sitä laajennettiin koskemaan myös Serbian ja Montenegron valtioliittoa.

2.1.1 Anconan julistuksen perusteella aktivoitiin useita institutionaalisia yhteistyöverkkoja tukemaan Adrian- ja Joonianmeren alueen yhteenkuuluvuutta ja kilpailukykyä: Adrian- ja Joonianmeren Euroregio-alue, Adrian- ja Joonianmeren rannikkokaupunkien foorumi, Adrian- ja Joonianmeren alueen Kauppakamarien foorumi, Uniadrion sekä Adrian- ja Joonianmeren aloite.

2.2 Adrian- ja Joonianmeren alueen ulkoasiainministerien ja komission välisessä ministerikokouksessa tehtiin 19. marraskuuta 2012 seuraavat päätökset:

- Kaikki osapuolet tukevat voimakkaasti uutta strategiaa.
- Uudessa strategiassa hyödynnetään Tonavan ⁽⁶⁾ ja Itämeren ⁽⁷⁾ makroaluestrategioissa kerättyjä parhaita käytänteitä ja kokemuksia.
- Toimenpiteet eivät saa olla päällekkäisiä Euroopan meristrategian kanssa.
- Strategiaa varten osoitetaan tarvittavat henkilöstöresurssit, siten että sen laadintaa ja toteutusta varten on käytettävissä asianmukainen määrä henkilöstöä.
- Käytännön toimenpiteet ja hankkeet yksilöidään toimintasuunnitelmassa.
- Myöhemmässä vaiheessa voidaan harkita lisäalueita ja -jäseniä.

⁽⁵⁾ ETSK:n oma-aloitteinen lausunto ”Meriteitse tapahtuva laitton maahanmuutto Euro-Välimeri-alueella” EUVL C 67, 6.3.2014, s. 32.

⁽⁶⁾ COM(2010) 715 final.

⁽⁷⁾ COM(2009) 248 final.

2.3 Eurooppa-neuvosto teki 14. joulukuuta 2012 päätöksen⁽⁸⁾ uuden Adrian- ja Joonianmeren aluetta koskevan makroaluestrategian perustamisesta vuoden 2014 loppuun mennessä, ja komissio on saamansa toimeksiannon mukaisesti alkanut laatia tiedonantoa ja toimintasuunnitelmaa, jotka olisi hyväksyttävä Italian puheenjohtajakauden loppuun mennessä.

2.4 Neuvosto hyväksyi 22. lokakuuta 2013 ensimmäistä kertaa strategiset kriteerit makroaluestrategioiden peruspiirteitä varten:

- Asianomaisten jäsenvaltioiden yhteistyötä lujitetaan siitä kiinnostuneiden muiden valtioiden ja EU:n ulkopuolisten maiden kanssa yhteistä etua koskevilla aloilla.
- Pyritään ottamaan käyttöön erilaisia rahoituslähteitä ja saamaan asiaankuuluvat sidosryhmät osallistumaan toimintalinjojen kehittämiseen sekä EU:n, valtiollisten ja alueellisten toimintapolitiikkojen toteuttamiseen.
- Parannetaan nykyisiä yhteistyömekanismeja ja -verkostoja.
- Pyritään kehittämään rahoitusta uusia korkealaatuisia hankkeita varten ja parantamaan sen saatavuutta.

2.5 Poliittinen sitoutuminen Adrian- ja Joonianmeren aluetta koskevaan strategiaan on siihen osallistuvien maiden keskuudessa voimakasta ja tietoisuus siitä on laajaa, mikä merkitsee EU:lle itselleen paitsi haastetta myös suurta mahdollisuutta. Strategian tehtävänä on luoda yhteyksiä ja suojella. Se tukee yhteenkuuluvuutta EU:n rajojen ulkopuolella, alueella, joka on mantereemme vakauden kannalta erittäin tärkeä.

2.6 Adrian- ja Joonianmeren aluetta koskeva strategia täydentää Tonavan ja Itämeren makroaluestrategioita sekä poliittisesti että teknisesti. Useat Tonavan strategiaan osallistuvat maat osallistuvat myös Adrian- ja Joonianmeren aluetta koskevaan strategiaan.

2.7 Adrian- ja Joonianmeren aluetta koskevalla strategialla on useita suuria haasteita, kuten ekologiset ja ympäristökysymykset, tehottomat liikenneyhteydet ja riittämätön yhteistyö yhteenkuuluvuuden, kilpailukyyn ja innovaatioiden edistämistä ajatellen. Eräs keskeinen tekijä haasteisiin vastattaessa on nykyaikaisen liiketoimintakulttuurin tehostaminen ja alueen pk-yritysten kehittäminen edistämällä niiden välistä yhteistyötä ja parhaiden käytänteiden siirtämistä.

2.8 Makroalueajatteluun perustuva strategia voi merkittävästi vauhdittaa Balkanin ja Itä-Euroopan maiden yhdentymistä Eurooppaan, kehityspoliittikkojen yhdentymistä, EU:n ja kansallisten varojen käytön parantamista sekä asianomaisten maiden kansalaisjärjestöjen välisen vaihdannan ja yhteistyön lujittamista.

2.8.1 Makroalueyhteistyö helpottaa yhdenmukaistamista EU:n normien – yhteisön säännösten – kanssa, ja se edistää siten Adrian- ja Joonianmeren alueen maiden lähentymistä Eurooppaan ja niiden vakautta, myös alueellisella tasolla. Lisäksi makroaluestrategia on keskeinen seikka alueiden välisen yhteenkuuluvuuden ja sosiaalis-taloudellisen yhdentymisen kannalta.

2.8.2 Jotta synergioita EU:n eri politiikkojen välillä voidaan vahvistaa ja jotta monien eri sidosryhmien työskentelyä Adrian- ja Joonianmeren alueella on mahdollista koordinoita, vaikuttavan makroaluelähestymistavan on perustuttava kolmen kyllä-vastauksen sääntöön: kyllä täydentävälle rahoitukselle, institutionaalisten välineiden koordinoinnille ja uusien hankkeiden lisäämiselle. Tässä annettaisiin keskeinen rooli yksityis sektorille.

2.8.3 Hyvin jäsennelly makroaluestrategia voi tarjota yhteisen eurooppalaisen kehyksen kulttuurisen rikkauden edistämiseen ja maakohtaisten kansalaisyhteiskuntien vaikutusvallan lisäämiseen aluetasolla. Tämä on erityisen tärkeää Itä-Euroopan tai Balkanin kaltaisilla alueilla, missä demokraattisten toimintatapojen vakiinnuttaminen kulkee käsi kädessä kukoistavan ja dynaamisen julkisen elämän kanssa.

2.8.4 Makroaluestrategia voisi mahdollistaa infrastruktuurien suunnittelun ylikansallisessa alueellisessa mittakaavassa, mikä edistäisi tietoliikenneverkkojen, maanteiden, rautateiden ja satamien kehittämistä, ja sitä kautta voitaisiin varmistaa alueellinen yhteenkuuluvuus ja kilpailukyky ilman rajoja tai esteitä.

⁽⁸⁾ Eurooppa-neuvoston päätelmät: EUCO 205/12, 14.12.2012.

2.9 Hankkeen pitkistä alkukehittelystä huolimatta se on hiljattain julistettu kiireelliseksi ja viimeisiä neuvottelukierroksia tiivistetään, mikä heikentänee lopputulosta.

3. Keskusteluasiakirja: soveltamisala ja tavoitteet

3.1 Adrian- ja Joonianmeren aluetta koskevassa EU:n strategiassa Joonianmeri on keskeinen yhteinen tekijä. Strategiassa olisi painotettava keskinäisiä alueellisia etuja, joilla on paljon merkitystä Adrian- ja Joonianmeren alueen maille, sekä selkeytettävä kaikki käytännön kysymykset (peruspilarit, hallintotapa jne.). Hallitusten ja työmarkkinaosapuolten edustajien tulisi yhdessä kehittää toimintasuunnitelman painopistealat ja tärkeimmät tavoitteet yhteisinä pyrkimyksinä ja pysyvinä ratkaisuinä yhteisiin haasteisiin. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä kasvua ja työllisyyttä lisääviin meritalouden ja merenkulkualan investointeihin.

3.2 EUSAIR-strategian hallitseva tavoite on edistää kestäväällä pohjalla olevaa taloudellista ja yhteiskunnallista vaurautta Adrian- ja Joonianmeren alueella kasvun ja uusien työpaikkojen avulla parantamalla sen houkuttavuutta, kilpailukykyä ja yhteyksiä ja suojelemalla samalla sisämaa-alueiden ympäristöä sekä rannikko- ja meriekosysteemejä.

3.3 Tämä tavoite saavutetaan toteuttamalla toimia neljän temaattisen pilarin⁽⁹⁾ mukaisesti: meritalouden ja merenkulkualan innovatiivisen kasvun tukeminen, alueen yhteyksien kehittäminen, ympäristön laadun säilyttäminen, suojeleminen ja parantaminen sekä alueen houkuttavuuden lisääminen.

3.3.1 **Ensimmäinen pilari: meritalouden ja merenkulkualan innovatiivisen kasvun tukeminen.** Kalastus⁽¹⁰⁾ on Adrian- ja Joonianmeren rannikkoalueille ja niiden asukkaille erittäin tärkeää taloudellista toimintaa. Tämän pilarin perustavoite on kehittää voimakas ja laadukas kalastus- ja vesiviljelyala, joka on ympäristön ja talouden kannalta kestävä ja synnyttää uusia työpaikkoja.

3.3.2 **Toinen pilari: alueen yhteyksien kehittäminen.** Alue on Euroopan pohjoisen, eteläisen, itäisen ja läntisen akselin kannalta geostrategisesti erittäin tärkeä. Adrian- ja Joonianmeren alue muodostaa merkittävän risteyskohdan tavaroiden, matkustajien ja energian liikkumista ajatellen. Useat Euroopan maat ovat erittäin riippuvaisia näistä seuduista tuonnissaan ja viennissään. Merten moottoriteihin lukeutuva Adrianmeren hanke tulee olemaan elinkelpoinen, luotettava ja kilpailukykyinen tavaroiden ja matkustajien kuljetuspalvelu. Matkustajien merimatkat ja öljyn ja kaasun kuljetukset lisääntyvät vuodelta. Valitettavasti Adrian- ja Joonianmeren alueita ei hyödynnetä pelkästään kaupalliseen meriliikenteeseen vaan niitä käyttävät myös laitonta kauppaa harjoittavat rikollisverkostot.

3.3.3 **Kolmas pilari: ympäristön laadun säilyttäminen, suojeleminen ja parantaminen.** Adrian- ja Joonianmeren rannikko- ja meriympäristössä on valtavan laajirakenteita ja luontotyypeiltään monipuolisia alueita. Ihmisen toiminnasta aiheutuva suuri paine ja maanpinnan muodon erityispiirteet tekevät näistä luontotyypeistä erittäin alttiita pilaantumiselle. Rannikkoalueiden sidosryhmät tekevät keskenään yhteistyötä, jonka oikeudelliset puitteet on vahvistettu meristrategiapuitteidirektiivissä, Barcelonan yleissopimuksessa ja sen pöytäkirjoissa sekä Adrianmeren ja sen rannikkoalueiden yhteisessä suojelukomissiossa. Adrianmereen vaikuttavat merkittävästi sekä siihen laskevat joet että meriliikenne.

3.3.4 **Neljäs pilari: alueen houkuttavuuden lisääminen.** Matkailualalla on suuri taloudellinen merkitys yhtenä alueen tärkeimmistä ja nopeasti kasvavista elinkeinoista. Se on monissa tapauksissa rannikkoalueiden ja kasvavassa määrin myös sisämaan taloudellinen selkäranka. Jo yksistään risteilytoiminnalla on voimakas kasvupotentiaali. Risteilyjen kysyntä on viimeisten kymmenen vuoden aikana osapuilleen kaksinkertaistunut maailmanlaajuisesti. Tämä on näkynyt myös Adrian- ja Joonianmeren alueella, missä kasvu on nykyiselläänkin nopeaa. Lisäksi alueen kulttuurinen ja arkeologinen perintö on vahva voimavara, joka olisi käytettävä täysimääräisesti hyödyksi. Uuden makroaluestrategian olisi autettava matkailun sidosryhmiä tarttumaan sisäisiin ja ulkoisiin haasteisiin, kuten lisääntyvään kilpailuun muiden kohteiden kanssa ja kausivaihteluihin, sekä siirtymään uusille, matkailualalta tähän asti huomiotta jääneille markkinoille (vammaisat ja ikääntyneet matkailijat). Makroalueelähestymistapa rannikko-, meri- ja muuhun matkailuun nähden voisi kannustaa lujittamaan hallintokäytänteitä ja kutsuaan yksityiset toimijat ja kansainväliset rahoituslaitokset mukaan.

⁽⁹⁾ Neljä pilaria: alustava toimintarakenne, josta sovittiin kahdeksan ulkoasiainministerin ja komission jäsen J. Hahnin välillä marraskuussa 2012.

⁽¹⁰⁾ Euroopan parlamentti: Mietintö Adrianmeren ja Joonianmeren kalastusstrategiasta (2012/2261 (INI), A7-0234/2013).

4. Erityishuomioita keskusteluasiakirjasta

4.1 ETSK toteaa, että tietoisuus mainituista eri kysymyksistä vaihtelee alueen eri maiden kansalaisten parissa huomattavasti. Neljän jäsenvaltion ja neljän EU:n ulkopuoleisen maan muassaan tuoma hyvin laaja kokemusten kirjo, joka kattaa hyvin erilaiset tiedostamisen ja kehityksen tasot, vaatii tälle alueelle strategian, joka on räätälöity asianmukaisesti alueiden eri voimavaroihin sopeuttaen.

4.1.1 Näin ollen komission on edistettävä osaltaan tietoisuuden lisäämistä ja varmistettava yksityissektorin ja kansalaisjärjestöjen suora osallistuminen. Tämä on joka tapauksessa suuri haaste.

4.2 ETSK yhtyy näkemyksissään periaatteellisesti keskusteluasiakirjaan, jossa on yksityiskohtaisesti eritelty Adrian- ja Joonianmeren alueen älykästä, kestäväpohjaista ja osallistavaa kasvua tukevia perustekijöitä. Mainituissa neljässä pilarissa kuvataan riittävällä tavalla tärkeimpiä ongelmia, haasteita ja tavoitteita.

4.3 ETSK kiittää Adrian- ja Joonianmeren aluetta koskevan strategian valmistelemiseksi tehdystä työstä. Keskustelun pohjaksi laaditussa luonnoksessa on yksilöity heikkouksia, esitetty synergioita ja yhteinen näkemys sekä tehty ehdotuksia, jotka muodostavat vakaan perustan strategian ja käytännön toimenpidesuunnitelman kehittämiseksi sekä kaikkien sidosryhmien osallistumiselle.

4.3.1 ETSK katsoo, että makroaluestrategiat voivat olla alueen maiden kannalta ratkaisevassa asemassa. Huolellisesti laadittu strategia voi muodostaa kattavan viitekehyksen, jota voidaan pitää vakautta lisäävänä toimenä, ja se taas on aina edellytys yksityisen sektorin investointien houkuttelemiselle itse alueelta ja sen ulkopuolelta.

4.3.2 ETSK hyväksyy alueen vahvuuksiksi yksilöidyt painopisteet, kuten sen merkitys tavaroiden, ihmisten ja energian liikkumisen solmukohtana ja sen kilpailuedut sinisen talouden ja matkailun kannalta. Vaikuttaa siltä, että näistä aloista voi tulla todellisia investointien, kasvun ja työllisyyden vetureita.

4.3.3 ETSK yhtyy myös strategialuonnoksessa esitettyyn havaintoon, jonka mukaan alueen yhteistyön synergioita on vahvistettava. Siitä syystä ETSK katsoo, että toimintasuunnitelmassa olisi korostettava tarvetta muodostaa klustereita ja verkostoalustoja yhteisiin aloitteisiin sitoutumista varten, jotta yhteiset heikkoudet voidaan voittaa ja saada aikaan yhteinen näkemys kestävien ja erittäin kilpailukykyisten talouksien kehittämisestä alueella.

4.3.4 ETSK toteaa, että asiakirjassa ei ole käsitelty riittävästi tiettyjä alueelliseen, sosiaaliseen ja taloudelliseen yhteenkuuluvuuteen liittyviä näkökohtia.

4.3.5 ETSK suosittelee, että asiaankuuluvia kysymyksiä, kuten tutkimusta, innovaatiota, pk-yritysten kehittämistyötä ja valmiuksien kehittämistä, ei otettaisi esiin pelkästään monialaisina näkökohtina, vaan niille annettaisiin tätä näkyvämpi rooli. Siten niistä voi tulla voimatekijöitä, jotka todella tukevat alueellista yhteenkuuluvuutta ja kilpailukykyä.

4.3.6 Keskusteluasiakirjassa ei mainita Välimeren alueen yhteistyön strategista arvoa. Adrian- ja Joonianmeren alueen yhteistyö on olennaisen tärkeää Länsi-Balkanin maiden auttamiseksi liittymistä valmistelevalle prosessille ja yhteyksien vahvistamiseksi Tonavan ja Itämeren makroalueisiin, mutta lisäksi on olennaisen tärkeää pohtia Adrian- ja Joonianmeren asemaa Välimeren altaan toiminnallisena alueena.

4.3.7 Laittomiin siirtolaisvirtoihin liittyviä ongelmia ei ole käsitelty riittävästi. Erityisesti Italian eteläisten alueiden (Apulian, Basilicata, Calabrian ja Sisilian) osallistuminen Adrian- ja Joonianmeren strategiaan edellyttää, että Pohjois-Afrikan maista tulevaan siirtolaisuuteen liittyviin humanitaarisiin ja turvallisuuskysymyksiin kiinnitetään nykyistä enemmän huomiota.

4.3.8 ETSK katsoo, että nykymuodossaan strategia sisältää suhteellisen pitkän luettelon ongelmalohkoja, rakenteellisia heikkouksia ja tavoitteita. Laaja luettelo ei ole hyödyllinen, vaan siitä olisi muokattava suppeampi, paremmin hallittavissa oleva realististen toimenpiteiden luettelo. Siitä syystä ETSK suosittelee, että strategian sisältö rajoitetaan tärkeimpiin toiminta-aloihin tai että toimenpiteet asetetaan tärkeysjärjestykseen lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä, merkittävimmistä kysymyksistä aloittaen.

4.3.9 ETSK katsoo, että Adrian- ja Joonianmeren strategiaan olisi saatava kokonaisvaltaisesti mukaan kaikki sidosryhmät, kuten valtiovalta, alue- ja paikallisviranomaiset, yliopistot, tutkimuslaitokset, yksityisen sektorin liikeyritykset ja pk-yritykset, työmarkkinaosapuolet, valtiovallasta riippumattomat organisaatiot ja kansalaisyhteiskunta. Tämä osoittaisi, että strategia on monitasoisen hallintomallin ja aktiivisen kansalaisuuden periaatteiden mukainen⁽¹¹⁾.

4.3.10 ETSK panee merkille neuvoston päätökset, joiden mukaan makroaluestrategian ei pitäisi vaatia lisärahoitusta, uutta sääntelyä eikä uusia hallintoelimiä (kolme ei-vastausta). ETSK katsoo kuitenkin, että tekniseen tukeen tarvitaan lisää rahoitusta, jotta voidaan varmistaa strategian täytäntöönpanon onnistuminen.

4.3.11 ETSK katsoo myös, että EU on jo sitouttanut alueellisiin ohjelmiin merkittävästi rahoitusta rakennerahastojen kautta ja että osoitetut varat ovat riittäviä ja ne on käytettävä tehokkaasti strategian täytäntöönpanoon lisäämällä toimenpiteiden koordinoitua ja alistamalla ne yhdenmukaiselle strategiselle lähestymistavalle.

5. Erityisiä huomioita neljästä pilarista

5.1 **Meritalouden ja merenkulkualan innovatiivisen kasvun tukeminen:** ETSK katsoo, että on aiheellista todeta meren olevan perustekijä, joka voi auttaa asianomaisia maita luomaan dynaamisia talouden aloja ja jonka ansiosta ihmiset voivat saada ansiotyötä. ETSK:n mielestä on olennaisen tärkeää laatia uusia ohjelmatyömalleja, joiden avulla varmistetaan sinisen talouden arvoketjujen yhdistäminen ja keskinäinen täydentävyys (sininen elintarvikeala, sininen matkailu, sininen teollisuus, sininen logistiikka ja siniset voimavarat).

5.1.1 Strategiassa on tehty perusteltu valinta ottamalla siniset elinkeinot painopistealoiksi, koska vesiviljely on jo houkutelut suuria investointeja alueen isoihin maihin ja muut voivat käyttää niitä esimerkkeinä. Laitoksiin ja lisätoimintoihin tehtävien uusien investointien voidaan siten odottaa tuottavan nopeasti tulosta, mikä tekee EIP:n, yksityisten, ulkomaisten ja paikallisten tahojen kautta toteutettavasta rahoituksesta houkuttelevaa.

5.1.2 ETSK on samaa mieltä tarpeesta luoda resurssitehokas liiketoimintakulttuuri keinona parantaa hallintokäytänteitä merkittävillä elinkeinoaloilla. Po. alueen mailla ja varsinkin EU:n ulkopuolisilla mailla on rasitteinaan rajoituksia ja rajoittava liiketoimintamalli, ja ne voisivat suuresti hyötyä läheisestä yhteistyöstä uuden liiketoimintakulttuurin omaksumisessa. ETSK katsoo, että yksityisen yritysmaailman olisi luotava tämän pyrkimyksen onnistumisen edellytykset.

5.1.3 ETSK suosittaa, että ehdotettua ajatusta, jonka mukaan alueesta tehtäisiin innovatiivisen toiminnan keskus, pidettäisiin hyvin pitkän aikavälin tavoitteena. Tällä hetkellä alueella on vain rajoitetut valmiudet. Strategiassa olisi siten pyrittävä kehittämään synergioita ja parantamaan ammatillisen ja yleissivistävän koulutuksen infrastruktuuria, jotta sinisiä elinkeinoja voidaan vähitellen kehittää ja ammattitaitoisen työvoiman kysynnän ja tarjonnan epätasapainoa voidaan pienentää. Liiketoimintayhteisön, teollisuuden työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan tuella EU voi merkittävällä tavalla edistää parhaiden käytänteiden ja asiantuntemuksen siirtämistä alueella.

5.1.4 ETSK katsoo, että kalastusalueella on merkittävä yhteiskunnallinen ja taloudellinen asema Adrian- ja Joonianmeren alueella, mutta eräissä maissa perusinfrastruktuuri on puutteellinen. Tilanne olisi siten huolellisesti kartoitettava toimintasuunnitelmassa, jossa olisi esitettävä realistisia aikomuksia. Komitea kehottaa myös EU:n ulkopuolisia maita sitoutumaan kalastusalaan koskevaan EU:n lainsäädäntöön varauksettomammin.

5.2 **Alueen yhteyksien kehittäminen:** ETSK katsoo olevan selvää, että toimiva ja kustannustehokas kytkeytyneisyys on näihin asti puuttunut alueen maiden väliltä erityisesti energiavaatimusten täyttymisen osalta. Lisäksi liikenne- ja viestintäyhteydet sisämaahan ja saariin ovat riittämättömiä. ETSK on yhtä mieltä tarpeesta parantaa meri- ja lentoliikenneyhteyksiä alueella ja sen ulkopuolella, ja siitä syystä komitea katsoo olevan olennaisen tärkeää, että Adrianmerta ja Joonianmerta varten marraskuussa 2012 hyväksytystä meristrategiasta⁽¹²⁾ tulee yksi EUSAIR-strategian tärkeimmistä osatekijöistä, jotta on mahdollista kehittää tehokas liikenneyhteyksijärjestelmä erityisesti merikuljetuksista eristyksissä olevia alueita ja syrjäseutuja varten.

⁽¹¹⁾ COM(2011) 884 final.

⁽¹²⁾ COM (2012) 713 final.

5.2.1 ETSK tukee Adrian- ja Joonianmeren aluetta varten ehdotettua merten moottoritie -hanketta, jotta maantieliikenteen ruuhkia voitaisiin hallita paremmin, kaventaa saarten ja sisämaan kilpailukykyä ja parantaa yhteyksiä muihin Välimeren alueen liikennekäytäviin.

5.2.2 ETSK:n mielestä energia-asioita ei ole tuotu keskusteluasiakirjassa riittävän painokkaasti esiin, kun otetaan huomioon, että EU etsii jatkuvasti vaihtoehtoisia energianlähteitä ja uusia reittejä öljyn ja kaasun vientikauppaa harjoittavien maiden kanssa. Uusia tärkeitä putkistoja, jotka yhdistävät Euroopan energiantuottajiin, suunnitellaan nähtävästi kulkemaan Adrian- ja Joonianmeren alueen poikki. Yksi esimerkki tästä on Trans Adriatic -putkistoa koskeva sopimus Azerbaidžanin, Kreikan ja Italian välillä.

5.2.3 Kun otetaan huomioon alueelle ominaiset huumausaineiden salakuljetukseen ja laittomaan siirtolaisuuteen liittyvät ongelmat, ETSK katsoo, että Adrian- ja Joonianmeren alueelle tarvitaan ajantasaistettua hallintomallia, tehokasta lainvalvontajärjestelmää ja nykyistä tiiviimpää yhteistyötä alueellisten ja EU:n viranomaisten välillä. Tästä syystä ETSK kehottaa Eurooppa-neuvostoa lisäämään Frontexin määrärahoja ja toimivaltaa.

5.3 Ympäristön laadun säilyttäminen, suojeleminen ja parantaminen: EUSAIR-strategiassa on EU:n haastavan ympäristöpolitiikan mukaisesti asetettu kunnianhimoiset tavoitteet. ETSK suhtautuu myönteisesti tähän lähestymistapaan, kun otetaan huomioon biologisen monimuotoisuuden tärkeys ja pilaantumisen erittäin alttiit luontotyypit, ja tukee ehdotuksia tehdä rannikkovaltioiden kanssa nykyistä läheisempää yhteistyötä, jonka oikeudelliset puitteet on vahvistettu meristrategiapuite-direktiivissä, Barcelonan yleissopimuksessa ja sen pöytäkirjoissa sekä Adrianmeren ja sen rannikko-alueiden yhteisessä suojelukomissiossa. ETSK katsoo, että eräät alueen maista eivät ehkä ole valmiita näin kunnianhimoiseen politiikkaan, vaan ne tarvitsevat lisäkannustusta, mukaan lukien yrityksille mahdollisesti myönnettävää rahoitusta tuotantonsa sopeuttamiseksi ympäristönormeihin.

5.3.1 ETSK katsoo, että meriympäristön tilan parantamiseksi tämän pilarin tärkeä toimintalohko on nitraattipäästöjen vähentämiseen tähtäävän vesipuite-direktiivin ⁽¹³⁾ säännösten täytäntöönpano.

5.3.2 ETSK kannattaa myös pitkälle kehitetyn liikenteenhallintatekniikan ottamista käyttöön merten likaamisen ja painolastivesien tyhjennysten vähentämiseksi sekä maihin tukeutuvien, rannikkovesillä tapahtuvien toimintojen jätehuoltoa koskevien hankkeiden edistämiseksi.

5.3.3 ETSK tukee merten aluesuunnitteluun perustuvan lähestymistavan, suojeltujen merialueiden, Natura 2000:n ja rannikkoalueiden yhdenmisen käytön ja hoidon toteuttamista.

5.3.4 ETSK huomauttaa, että vaatimusten noudattamista edellytetään EU:n jäsenvaltioiden lisäksi – ja erityisesti – EU:n ulkopuolisilta jäseniltä, jotta näiden liittyminen unioniin helpottuisi.

5.3.5 ETSK katsoo myös, että yhteistyön tehostaminen kaikilla tasoilla parhaiden käytänteiden vaihtamiseksi merten suojelualueiden viranomaisten välillä on tehokas tapa suojella ympäristöä.

5.4 Alueen houkuttavuuden lisääminen

5.4.1 ETSK tukee erittäin voimakkaasti matkailun roolia, jonka otaksutaan vahvistuvan ⁽¹⁴⁾ tulevaisuudessa edelleen siten, että siitä tulee rannikkoalueiden pääelinkeino. Matkailu on houkuttanut suuria eurooppalaisia yrityksiä, jotka investoivat laadukkaaseen matkailuun ja mahdollistavat matkailijavirtojen suuren kasvun. Tämä tarjoaa monia taloudellisia etuja ja tukee kasvua ja tarkoittaa hyvin palkattujen työpaikkojen syntymistä erityisesti nuorille. Kun matkailun volyymi kasvaa, on kuitenkin huolehdittava toimenpiteistä, joilla lievennetään mahdollisia kielteisiä vaikutuksia rannikko- ja meriympäristöön, joista matkailu on suuresti riippuvaista.

5.4.2 ETSK ehdottaa, että matkailuun sovelletaan tiukkoja hallintokäytänteitä, jotta siitä voidaan tehdä ympäristöä säästävää sekä osallistavampaa. Komitea huomauttaa, että elinkeinoelämä, toimialan työmarkkinaosuudet ja kansalaisyhteiskunta voivat tässä suhteessa tarjota korvaamatonta tukea.

⁽¹³⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 päivänä lokakuuta 2000.

⁽¹⁴⁾ Maailman matkailujärjestö (UNWTO) odottaa, että saapuvien matkailijoiden määrä kasvaa maailmanlaajuisesti keskimäärin 3,3 prosenttia vuodessa vuoteen 2030 mennessä. Ks. lisätietoja julkaisun UNWTO Tourism Highlights vuoden 2012 laitoksesta osoitteesta <http://www.unwto.org/www.UNWTO.org>. Eurooppa on saapumiskohteena yli puolessa kansainvälisistä matkoista, ja kasvu tämän osalta on siellä nopeinta.

5.4.3 ETSK katsoo, että risteilytoimialalle olisi annettava nykyistä merkittävämpi asema, samalla kun sitä olisi hallinnoitava paremmin ja se olisi integroitava matkailutuotteisiin. ETSK kehottaa panemaan voimakkaammin painoa merimatkailuun uusien poliittisten aloitteiden ja Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden avulla osana komission pyrkimyksiä kehittää yhdennetty strategia rannikko- ja merimatkailua varten.

5.4.4 ETSK suosittaa, että matkailuelinkeinossa otetaan vahvasti huomioon kulttuuriset ja arkeologiset näkökohdat. Matkailua olisi eriytettävä tuomalla mukaan muita toimintoja, kuten konferensseja, ekoturismia, maatilamatkailua, temaattisia tuotteita ja reittejä, akateemista tutkimusta, liiketoimintaa ja luovia aloja. ETSK on vakuuttunut siitä, että kaikkien matkailutoimien on pohjauduttava kaikille sopivan suunnittelun periaatteisiin.

5.4.5 ETSK katsoo, että makroaluestrategian olisi autettava matkailun sidosryhmiä tarttumaan sisäisiin ja ulkoisiin haasteisiin, kuten lisääntyvään kilpailuun muiden kohteiden kanssa ja kausivaihteluongelmiin, sekä siirtymään uusille, matkailualalta tähän asti huomiotta jääneille markkinoille (vammaisat ja ikääntyneet matkailijat), omaksumalla parhaita käytänteitä alueellisten yhdennettyjen kehitys- ja toimintasuunnitelmien laatimiseksi.

Bryssel 21. tammikuuta 2014

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston päätökseksi jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista”

COM(2013) 803 final – 2013/0392 (NLE)

(2014/C 177/06)

Neuvosto päätti 25. marraskuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 148 artiklan 2 kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Neuvoston päätös jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista

COM(2013) 803 final – 2013/0392 (NLE).

Komitea päätti 21.—22. tammikuuta 2014 pitämässään 495. täysistunnossa (tammikuun 21. päivän kokouksessa) antaa esitetystä asiakirjasta myönteisen lausunnon. Äänestyksessä annettiin 150 ääntä puolesta 5:n pidättyessä äänestämästä.

Bryssel 21 .tammikuuta 2014

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 260/2012 muuttamisesta unionin laajuisiin tilisiirtoihin ja suoraveloituksiin siirtymisen osalta” –

COM(2013) 937 final – 2013/0449 (COD)

(2014/C 177/07)

Neuvosto päätti 14. tammikuuta 2014 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 260/2012 muuttamisesta unionin laajuisiin tilisiirtoihin ja suoraveloituksiin siirtymisen osalta

COM(2013) 937 final – 2013/0449 (COD).

Koska Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo, että asiakirjan sisältö on täysin hyväksyttävä, ja koska komitea on jo käsitellyt aihetta 5. toukokuuta 2011 antamassaan lausunnossa CESE 794/2011 – 2010/0373 (COD) (*), se päätti 21.–22. tammikuuta 2014 pitämässään 495. täysistunnossa (tammikuun 21. päivän kokouksessa) antaa esitetystä asiakirjasta myönteisen lausunnon ja viitata edellä mainitussa lausunnossa ilmaisemaansa kantaan. Äänestyksessä annettiin 159 ääntä puolesta ja 1 vastaan 4:n pidättyessä äänestämästä.

Bryssel 21 .tammikuuta 2014

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Henri MALOSSE

(*) Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi euromääräisiä tilisiirtoja ja suoraveloituksia koskevien teknisten vaatimusten vahvistamisesta ja asetuksen (EY) N:o 924/2009 muuttamisesta”, EUVL C 218, 23.7.2011, s. 74.

III

(Valmistavat säädökset)

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

ETSK:N 495. TÄYSISTUNTO 21.–22. TAMMIKUUTA 2014

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rahoitusvälineissä ja rahoitussopimuksissa vertailuarvoina käytettävistä indekseistä” –

COM(2013) 641 final – 2013/0314 (COD)

(2014/C 177/08)

Esittelijä: **Edgardo Maria IOZIA**

Neuvosto päätti 18. lokakuuta 2013 ja Euroopan parlamentti 10. lokakuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset rahoitusvälineissä ja rahoitussopimuksissa vertailuarvoina käytettävistä indekseistä

COM(2013) 641 final – 2013/314 (COD).

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 16. joulukuuta 2013.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 21.–22. tammikuuta 2014 pitämässään 495. täysistunnossa (tammikuun 21. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 140 ääntä puolesta 3: n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Vertailuarvoilla on rahoituslalla perustava merkitys sekä eri tuotteiden hinnoittelun että riskien ja pääoman oikean kohdentamisen kannalta. Rahoitusmarkkinoiden tehokkaan toiminnan varmistamiseksi on siis ratkaisevan tärkeää, että vertailuarvot ovat uskottavia ja luotettavia.

1.2 Vertailuarvojen lukuisat manipulointitapaukset ovat herättäneet epäilyksiä ja huolta vertailuarvojen eheydestä maailmanlaajuisesti ja heikentäneet järjestelmän luotettavuutta ja kaupankäynnin varmuutta. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) pelkää tällaisella toiminnalla olevan vakavia seurauksia. Manipulointi voi aiheuttaa suuria tappioita sijoittajille, vääristää reaalitaloutta ja kaiken kaikkiaan heikentää luottamusta markkinoihin. ETSK edellyttää ja suosittaa näin ollen, että ehdotetut uudet toimenpiteet toteutetaan mitä pikimmin.

1.3 Yhdistynyt kuningaskunta perusti huhtikuussa 2013 finanssilaitosten menettelytapoja valvovan *Financial Conduct Authority* -viraston (FCA). FCA on säännellyt Libor-koron muodostukseen liittyvää toimintaa ja asettanut uusia vaatimuksia, joilla vahvistetaan hallintoa ja valvontaa, sekä ottanut käyttöön Libor-korkojen manipulointiin syyllistyneisiin tahoihin kohdistuvia seuraamustoimenpiteitä.

1.4 Euroopan komissio on muuttanut markkinoiden väärinkäyttöä koskevaa asetusehdotusta ja markkinoiden väärinkäytön rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevaa direktiiviehdotusta niin, että niissä vahvistetaan kaikenlaisen vertailuarvojen manipuloinnin olevan kiellettyä ja johtavan hallinnollisiin tai rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Seuraamusjärjestelmä on toki tarpeen, mutta se ei kuitenkaan riitä torjumaan mahdollisten uusien manipulointien vaaraa.

1.5 ETSK pitääkin komission esittämää asetusehdotusta erittäin tervetulleena ja katsoo, että ehdotetulla asetuksella päästään lainsäädännön parantamista koskevaan tavoitteeseen ja voidaan siten varmistaa markkinoilta ja vertailuarvojen ilmentämiltä arvoilta vaadittava eheys ja taata, etteivät nämä ole eturistiriitojen vuoksi vääristyneitä ja että ne kuvastavat todellista taloustilannetta ja niitä käytetään asianmukaisesti. Yleiseen taloudelliseen järjestykseen liittyvä peruste on ilmiselvä.

1.6 Erityisen tärkeitä ovat toimenpiteet ongelmia paljastavien työntekijöiden (*whistle blowers*) suojelemiseksi. ETSK suositaa, että säädökseen sisällytetään viittaus ehdotukseen markkinoiden väärinkäytöstä annetun direktiivin 2003/6/EY muuttamisesta. Siinä jäsenvaltiot veloitetaan nimenomaisesti antamaan säännöksiä tämän erityisen suojan edistämiseksi.

1.7 ETSK panee tyytyväisenä merkille, että ehdotus on kansainvälisen arvopaperimarkkinavalvojen yhteisön IOSCON viime kesänä lukuisten kuulemisten pohjalta määrittelemien periaatteiden mukainen, mikä vähentää huomattavasti täytäntöönpanokustannuksia.

1.8 Libor- ja Euribor-korkojen manipulointiin liittyvät skandaalit ja niiden jälkeen puhjenneet, valuuttakursseja sekä raakaöljyn, öljytuotteiden ja biopolttoaineiden hintoja koskevien vertailuarvojen manipulointiin liittyvät skandaalit osoittavat, että sääntelyä kaipaava suuri joukko vertailuarvoja, joihin kuuluvat mm. energiajohdannaisten ja raaka-aineiden yhteydessä käytettävät vertailuarvot. ETSK antaa varauksettoman tukensa ehdotetun asetuksen laajalle soveltamisalalle ja suositaa lämpimästi sen toteuttamista suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

1.9 Asetuksella lisätään markkinoiden avoimuutta, ja siinä esitetään toimenpiteitä, joilla vähennetään markkinoiden hajanaisuutta. Säännösten yhdenmukainen soveltaminen vähentää suotuisamman sääntelyn hyväksikäytön riskiä, joka on finanssimarkkinoilla hyvin suuri. Näin loppukäyttäjät hyötyvät eri maissa käytettävien vertailuarvojen yhdenmukaisuudesta.

1.10 ETSK on aina pyrkinyt vahvistamaan kuluttajien suojelua, ja se pitää ehdotettua asetusta tarkoituksenmukaisena täydennyksenä alan voimassa olevaan lainsäädäntöön, johon ei muutoin sisältyisi mitään toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että vertailuarvoja voidaan arvioida kelpollisesti ja asianmukaisesti. Sijoittajilla on oikeus arvopapereidensa (lainat, johdannaiset jne.) suojeluun markkinoiden vääristämisestä johtuvilta tappioilta.

1.11 ETSK toteaa olevansa pettynyt delegoitujen säädösten liialliseen käyttöön. Ne eivät ole tämänkään asetusehdotuksen yhteydessä perussopimuksissa asetettujen edellytysten mukaisia. Monet asiat, joita on tarkoitus käsitellä delegoiduissa säädöksissä, pitäisi määritellä asetuksessa. ETSK on antanut tästä aiheesta erillisen lausunnon. ⁽¹⁾ Komitea pyytää komissiota tiedottamaan sille kaikista tämän alan tulevista toimenpiteistä, joista säädetään delegoiduissa säädöksissä.

2. Tiivistelmä ehdotetusta asetuksesta

2.1 Euroopan komission ehdottamalla asetuksella on tarkoitus säännellä rahoitusvälineiden ja rahoitussopimusten vertailuarvoja koskevia sääntöjä Euroopan unionissa.

2.2 Ehdotuksen yleisenä tavoitteena on varmistaa vertailuarvojen eheys ja taata, että a) ne eivät ole eturistiriitojen takia vääristyneitä, b) ne kuvastavat sitä todellista taloustilannetta, jota niiden on tarkoitus edustaa ja mitata, ja c) niitä käytetään asianmukaisesti.

2.3 Ehdotetun asetuksen pääpiirteet voidaan tiivistää seuraaviin pääkohtiin, joiden mukaan tavoitteena on

— **parantaa vertailuarvoprosessin päätöksentekoa, ohjausta ja valvontaa.** Siihen sisältyvät ennakkoluvan myöntäminen ja vertailuarvoprosessin jatkuva valvonta sekä kansallisella että EU:n tasolla.

Ehdotuksessa säädetään myös, että vertailuarvojen hallinnoijien on mahdollisuuksien mukaan vältettävä eturistiriitojen syntymistä tai ainakin hallittava niitä asianmukaisesti, jos ne ovat väistämättömiä.

⁽¹⁾ EUVL C 67, 6.3.2014, s. 104..

- **parantaa vertailuarvojen hallintojen käyttämien syöttötietojen ja menetelmien laatua.** Ehdotetussa asetuksessa säädetään, että vertailuarvoja määriteltäessä on käytettävä riittäviä ja tarkkoja tietoja, jotka edustavat sitä todellista markkina- tai taloustilannetta, jota vertailuarvon on tarkoitus mitata. Tietojen on oltava peräisin luotettavista lähteistä, ja vertailuarvo on määriteltävä selkeästi ja luotettavasti. Vertailuarvojen laskennassa käytettävät tiedot on julkaistava tai annettava yleisön saataville. Sama koskee tietoja siitä, mitä kullakin vertailuarvolla mitataan, paitsi jos julkaisemisella voi olla erittäin haitallisia seurauksia.

Vertailuarvoa määriteltäessä tulee käyttää – mikäli mahdollista – transaktiotietoja. Jos niitä ei ole käytettävissä, määrittely tulee tehdä todennettavissa olevien arvioiden perusteella.

- **varmistaa, että vertailuarvoihin liittyvien tietojen lähteet toimittavat asianmukaisia tietoja ja että tietolähteitä valvotaan asianmukaisesti.** Vertailuarvon hallintojen on laadittava oikeudellisesti velvoittavat käytäntösäännöt, joissa määritellään velvollisuudet ja vastuu, joka tietolähteillä on niiden toimittaessa vertailuarvojen määrittelyssä käytettäviä tietoja. Velvollisuudet koskevat myös eturistiriitojen hallintaa.
- **varmistaa vertailuarvoja käyttävien kuluttajien ja sijoittajien asianmukainen suojele.** Ehdotettu asetus vahvistaa avoimuutta vertailuarvojen laskennassa käytettävien tietojen ja menetelmien, mitattavien seikkojen sekä suunniteltujen käyttötarkoitusten osalta. Lisäksi pankkien on arvioitava vertailuarvojen asianmukaisuutta ennen kuin ne tarjoavat rahoitussovimusta ja varoitettava asiakasta, jos vertailuarvo ei ole sopiva (esimerkiksi kiinnelainasopimuksissa).
- **koordinoida kriittisten vertailuarvojen valvontaa ja sovellettavuutta.** Kriittisten vertailuarvojen **valvonnasta** vastaavat myös erityiset valvontakollegiot, joita ohjaavat vertailuarvon hallintojen valvontaviranomainen sekä muut valvontaviranomaiset muilta asianomaisilta oikeudenkäyttöalueilta ja joihin kuuluu myös Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen (*European Securities and Markets Authority*, ESMA). Mikäli kollegio ei pääse yhteisymmärrykseen, ESMA tekee päätöksen sitovan sovittelun avulla. Kriittisiksi luokiteltuihin vertailuarvoihin liittyy muitakin erityisvaatimuksia, mm. toimivaltaisten viranomaisten valta tehdä tietojen toimittamisesta pakollista.

2.4 Keskuspankit eivät kuulu asetuksen soveltamisalaan, sillä niillä on jo vakuus- ja sääntelyjärjestelmät.

2.5 Ehdotuksen liitteissä esitetään hyödykkeiden vertailuarvoja ja korkokantojen määrittämistä koskevat yksityiskohtaiset säännökset.

2.6 Päällekkäisen sääntelyn välttämiseksi niihin vertailuarvoihin, joiden tiedot on toimitettu säännellyistä markkinapaikoista, ei sovelleta tiettyjä velvoitteita, jos ne sisältyvät jo muihin EU-säännöksiin tai valvontavelvoitteisiin.

3. Huomioita

3.1 ETSK antaa tunnustusta, tukea ja arvostusta Euroopan komission ponnekkaille toimille, joiden tavoitteena on parantaa monipuolisen ja tiivistähtisen työohjelman mukaisesti rahoituspalvelumarkkinoiden vakautta ja tehokkuutta. ETSK korostaa tämän olevan välttämätöntä, jotta voidaan varmistaa, että finanssimaailma palvelee reaalityä.

3.2 ETSK katsoo, että ehdotettu asetus noudattaa tavoitetta edistää vakaata, valvottua, entistä vastuullisempaa ja siten kuluttajien ja yleensä talouden vaatimuksia lähempänä olevaa rahoitusmarkkinaympäristöä.

3.3 ETSK ilmaisee syvän huolensa siitä, että kyseistä asetusta ei ehkä saada hyväksyttyä nopeasti. Tämä pettäisi EU:n kansalaisten odotukset päättävistä ja tinkimättömistä toimista, jotta voidaan torjua markkinoiden manipulointia sekä arvopaperien ja vertailuindeksien kehitystä mittaavien välineiden manipulointia, joka aiheuttaa valtavia vahinkoja kaiken kaikkiaan hyvin vaikeassa tilanteessa. Komitea toivookin, että asetus hyväksytään ripeästi – ilman että joudutaan odottamaan rahoitusalan seuraavaa skandaalia, jotta muistettaisiin taas kunnollisen sääntelyn tarve. ETSK huomauttaa, että ehdotetun asetuksen soveltamisalan kompleksisuus ja laajuus saattavat hidastaa sen hyväksymisprosessia.

3.4 Rahoitusmarkkinoilla käytettävät erilaiset vertailuarvot (esim. Libor ja Euribor pankkien välisiä korkoja tai pörssiindeksejä varten) ovat tärkeä osa rahoitusjärjestelmää.

3.5 Vertailuarvojen eheys on perustavan tärkeää lukuisten rahoitusvälineiden – mm. koronvaihtosopimusten ja korkotermiinien, kaupallisten ja ei-kaupallisten sopimusten, toimitussopimusten, luottojen ja lainojen – hintojen muodostuksen kannalta. Koska rahoitusvälineiden sekä rahoitussopimusten perusteella maksettavien maksujen arvo riippuu näistä vertailuarvoista, niiden kehityksellä on huomattava merkitys sekä sijoittajille että kuluttajille.

3.6 EKP:n mukaan maaliskuussa 2012 euroalueella keskimäärin lähes 60 prosenttia kaikista muun kuin rahoitusalan lainoista oli vaihtuvakorkoisia. Samana aikana vaihtuvakorkoisten osuus kotitalouksien ottamista lainoista oli noussut 40 prosenttiin.

3.7 Viimeaikaiset Libor- ja Euribor-korkojen manipulointiskandaalit (joiden lisäksi on tosin ollut myös valuuttakurssien ja energian hintojen vertailuarvojen manipulointiin liittyviä skandaaleja) ovat herättäneet epäilyksiä ja huolta vertailuarvojen eheydestä maailmanlaajuisesti. ETSK kannattaa komission tavoitetta ulottaa sääntely kaikkiin mahdollisiin indeksien manipulointeihin.

3.8 Jos manipuloinnin tai epäluotettavuuden takia vääristyneet vertailuarvot eivät kuvasta sitä, mitä niiden on tarkoitus mitata, sijoittajille ja kuluttajille aiheutuu vahinkoa ja he menettävät luottamuksensa markkinoihin.

3.9 Osa vertailuarvoista on kansallisia, mutta vertailuala on kaiken kaikkiaan kansainvälistä. EU:n rahoituspalvelumarkkinoilla tulee siis olla luotettava yhteinen vertailukehys, jota käytetään asianmukaisesti EU:n eri maissa.

3.10 Muutokset, joita komissio on ehdottanut markkinoiden väärinkäyttöä koskevaan direktiiviin⁽²⁾, sekä rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevat ehdotukset mahdollistavat asianmukaisen seuraamuksen määräämisen jokaisesta väärinkäyttötapauksesta. Komitea toistaa kannattavansa tällaista ratkaisua, jota se on esittänyt useaan otteeseen ja erityisesti lausunnossaan finanssipalvelujen alalla sovellettavista seuraamuksista⁽³⁾.

3.11 Kuten komissio itsekin toteaa, pelkästään seuraamusjärjestelmän muuttaminen ei kuitenkaan kohenna vertailuarvojen tuottamis- tai käyttötapaa. Seuraamusten määrääminen ei poista vertailuprosessin puutteellisesta päätöksenteosta johtuvia manipulointiriskejä, mikäli siihen liittyy eturistiriitoja ja harkinnanvaraisuutta. ETSK kannattaa lämpimästi tätä näkemystä ja pitää tarpeellisena avoimuuden takaavan sääntelyjärjestelmän luomista.

3.12 Sijoittajien ja kuluttajien suojelemiseksi on sitä paitsi tarpeen, että vertailuarvot ovat selkeitä, luotettavia ja tarkoitukseensa soveltuvia.

3.13 ETSK:n tavoitteena on aina ollut sijoittajien ja kuluttajien etujen korkeatasoinen suojeleminen, ja se kiinnittää paljon huomiota näihin ongelmiin. Näin ollen komitea antaa varauksettoman tukensa kyseiselle vaatimukselle. Sijoittajat hyötyisivät, kun ne voisivat olla varmoja siitä, että heidän omistamassaan rahoitusinstrumentissa käytetyt vertailuarvot ovat vankalla pohjalla ja manipuloinnattomia.

Tähän liittyen komitea muistuttaa useaan otteeseen esittämästään vaatimuksesta perustaa rahoituspalvelujen käyttäjiä suojeleva EU:n virasto, samaan tapaan kuin Yhdysvalloissa tehtiin *Dodd-Frank Act* -nimisellä lailla.

3.14 ETSK pitääkin erittäin tärkeänä, että asetuksen mukaan sijoittajansuojaa parannetaan erityisillä avoimuutta koskevilla säännöksillä. Avoimuusperiaate ei tarkoita sitä, että omistusoikeuden suojaamia tietoja julkistettaisiin ja välitettäisiin kilpailijoille. Avoimuus takaa kuitenkin selkeän ja turvallisen kaupankäynnin, jossa kilpailu toteutuu entistä paremmin.

3.15 ETSK:n mielestä ehdotusta voidaan parantaa sijoittajien ja kuluttajien asianmukaisen suojelun osalta niin, että varmistetaan selkeät ja helposti vaadittavissa olevat valitus- ja vahingonkorvausoikeudet. Nämä on pidettävä erillään seuraavista:

— kuluttajan oikeudet valittaa sopimuksen mukaisesta tuotteesta tai palvelusta sekä tähän liittyvät joustavat ja nopeat menettelyt

⁽²⁾ COM(2011) 651 final ja COM(2011) 654 final.

⁽³⁾ EUVL C 248, 25.8.2011, s. 108.

— ehdotetun asetuksen 5 artiklan d kohdan ja liitteessä II olevan 5 kohdan a alakohdan mukaiset oikeudet tehdä valitus hallinnoijalle. Hallinnoijalle tehtävää valitusta varten tulee tähän liittyen kehittää sellainen malli, että valitusjärjestelmästä huolehtivat riippumattomat ulkopuoliset tahot, jotka voivat tutkia menettelyä ja tehdä sitä koskevan päätöksen objektiivisesti. Komission ehdotuksessa esitetyt kuuden kuukauden määräajat ovat suoraan sanottuna kohtuuttomat.

3.16 Kulutusluottodirektiivissä on kuluttajansuojan osalta säännöksiä riittävästä tiedottamisesta, ja samaan tavoitteeseen pyritään pian hyväksyttävällä kiinnitysluottodirektiivillä. Näissä kuluttajansuojaan liittyvissä EU:n säädöksissä ei kiinnitetä huomiota siihen, soveltuvatko rahoitus sopimuksissa käytettävät vertailuarvot tarkoitukseensa. Onkin tärkeää, että ehdotus on johdonmukainen unionin muun lainsäädännön kanssa.

3.17 ETSK korostaa asetuksen 18 artiklassa esitettyä vaatimusta siitä, että ehdotetun vertailuarvon soveltuvuus kuluttajan tilanteeseen on arvioitava (samalla tavoin kuin rahoitusmarkkinadirektiivissä – MiFID – edellytetään). Jos vertailuarvo ei ole sopiva, valvotun yhteisön on ehdotettava muuta, sopivampaa vertailuarvoa.

3.18 ETSK kannattaa IOSCon suositusten mukaisesti komission ehdotusta, jonka mukaan vertailuarvoprosessissa olisi käytettävä ”objektiivisempaa” järjestelmää, joka perustuu todellisiin transaktioihin eikä virallisiin selvityksiin.

3.19 ETSK kannattaa asetuksessa esitettyjen periaatteiden laajaa soveltamisalaa, jonka piiriin kuulunee runsas valikoima erilaisia vertailuarvoja. Tämä on IOSCon esittämien, heinäkuussa 2013 julkaistujen periaatteiden mukaista.

3.20 ETSK kehottaa kuitenkin laatimaan täytäntöönpanosäännöt, joilla taataan myös suhteellisuusperiaatteen noudattaminen. Vertailuarvot ovat hyvin erilaisia tunnettuutensa, merkittävyytensä ja manipulointiherkkyytensä suhteen. ETSK katsookin, että kunkin vertailuarvon, niiden muodostuksen ja hallinnoijan erityispiirteet on otettava huomioon.

3.21 Hallinnoijalle kaavailtu harkintavalta valita omat menetelmänsä vertailuarvojen muodostamiseksi ei ehkä riitä varmistamaan suhteellisuusperiaatteen toteutumista. ETSK kehottaa mieluummin kehittämään lähestymistapaa, jota asetuksessa sitä paitsi jo sovelletaan, ja laatimaan erityissäännöksiä kriittisille vertailuarvoille. Yleisluonteisia periaatteita olisi täydennettävä yksityiskohtaisilla periaatteilla, joissa voidaan ottaa huomioon erilaiset vertailuarvoluokat ja niihin mahdollisesti liittyvät riskit.

3.22 ETSK katsoo, että viimeksi mainitulla tavalla voitaisiin korjata tehokkaimmin mahdolliset puutteet laatimalla asianmukaiset periaatteet mutta vaarantamatta kuitenkaan mahdollisuuksia soveltaa säännöksiä laajasti.

3.23 ETSK painottaa, että on tärkeää tehdä ero eri vertailuarvojen välillä myös sen suhteen, millaisia mahdollisia seurauksia voi aiheutua kehittyvillä markkinoilla, missä vertailuarvot ovat tärkeitä arvoja tietojen toimittamisen avoimuuden kannalta. Komitea kehottaakin mukauttamaan säädöksiä sillä perusteella, millainen merkitys vertailuarvoilla on järjestelmän kannalta, jotta ei haitata tiettyjen markkinoiden kehitystä.

3.24 ETSK pitää erittäin asianmukaisena, että vertailuarvoprosessia koskevat menettelyt kuuluvat manipulointitapauksissa siviili- ja rikosoikeudellisten seuraamusjärjestelmien piiriin.

3.25 ETSK katsoo, että vertailuarvojen muodostusmenettelyt voivat olla vankalla ja varmalla pohjalla vain, jos niiden hallinnointi on rakenteeltaan asianmukaista. Komitea suhtautuukin myönteisesti siihen, että hallinnoijalle osoitetaan vastuu vertailuarvojen eheydestä, ja on komission kanssa samaa mieltä siitä, että valitut hallinnointirakenteet soveltuvat tehtävien ja menettelyjen osalta mahdollisten eturistiriitojen käsittelyyn.

3.26 Viimeksi mainitun säännöksen parantamiseksi ETSK ehdottaa, että myös näissä kysymyksissä sovellettaisiin avoimuusvelvoitetta.

3.27 ETSK kiinnittää huomiota siihen, että vertailuarvojen muodostamisen tulee olla laajapohjaista, jotta voidaan taata, että vertailuarvot noudattavat moneen otteeseen tähdennettyä avoimuus- ja edustavuusperiaatetta. Tämä tuotiin esiin myös eräissä kannanotoissa, joita IOSCO sai järjestämässään kuulemismenettelyissä. Asetuksen mukainen vapaaehtoinen tietojen toimittaminen edistää tällaista osallistumista, mutta komitea ehdottaa, että tietojen toimittamisesta vertailuarvojen varman ja vakaan pohjan varmistamiseksi annettaisiin täsmälliset säännöt.

3.28 Mitä tulee 8 artiklan 3 kohdan säännöksiin, jotka koskevat sisäisiä menettelyjä asetuksen rikkomisista raportoimiseksi, ETSK suosittaa, että tällaisista rikkomisista raportoisesta tehdään joustavaa, nopeaa ja helppoa.

3.29 Erityisen tärkeitä ovat toimenpiteet ongelmia paljastavien työntekijöiden (*whistle blowers*) suojelemiseksi. ETSK suosittaa, että säädökseen sisällytetään viittaus ehdotukseen markkinoiden väärinkäytöstä annetun direktiivin 2003/6/EY muuttamisesta. Siinä työntekijät veloitetaan paljastamaan yrityksessä mahdollisesti tapahtuvat laittomuudet ja jäsenvaltiot veloitetaan nimenomaisesti antamaan säännöksiä tämän erityisen suojan edistämiseksi.

3.30 ETSK:n mielestä on hyödyllistä antaa säännöksiä, joilla kannustetaan tekemään perusteltuja ilmoituksia mahdollisista ongelmista. Tässä tarkoituksessa voidaan myös palkita niitä, jotka auttavat oikeusviranomaisia.

3.31 ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että asianomaisia tahoja tulee kuulla etukäteen mahdollisista tarpeellisiksi katsotuista menettelytapamuutoksista. Tämä lähestymistapa on omiaan varmistamaan vertailuarvojen käytön jatkuvuuden etenkin sellaisten vertailuarvojen osalta, joita on tasapainotettava säännöllisin väliajoin.

3.32 Tähän liittyen voisi olla paikallaan luoda välineitä, joiden avulla voidaan varmistaa vertailuarvojen laskentamenetelmien laaja tunnettuus ja julkisuus (esim. julkaiseminen verkossa). ESMAn antamissa suuntaviivoissa voitaisiin tarjota tapauskohtaisia sääntöjä.

3.33 ETSK kehottaa komissiota toimimaan varovaisesti, kun on kyse mahdollisesta siirtymävaiheesta vanhoista uusiin ja erilaisiin vertailuarvoihin. Kysymys on varsin arkaluonteinen, sillä siirtymä saattaa aiheuttaa epävarmuutta voimassa oleviin sopimuksiin, mikä johtaisi kiistoihin ja markkinahäiriöihin. Yksi mahdollinen ratkaisu tällaisiin tilanteisiin voisi olla käytöstä poistuvan vertailuarvon säilyttäminen ja uusien soveltaminen vain uusiin sopimuksiin.

3.34 ETSK korostaa sen merkitystä, että hallinnoijan vakuuttaessa käytäntösääntöjen olevan asetuksen mukaiset tämän tulee myös mainita, onko asetuksenmukaisuuden arvioinut ulkopuolinen taho vai ei. Viimeksi mainittu tieto saattaa auttaa yhtäältä valvomaan entistä tehokkaammin sääntöjen asianmukaisuutta ja toisaalta huolehtimaan mahdollisista myöhemmistä vastuutahojen osoittamisista, mikäli asetuksen periaatteita on rikottu.

Bryssel 21. tammikuuta 2014

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi eräiden säädösten, joissa säädetään valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn käyttämisestä, mukauttamisesta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 ja 291 artiklaan”

COM(2013) 751 final – 2013/0365 (COD)

(2014/C 177/09)

Yleisesittelijä: **Antonello PEZZINI**

Euroopan unionin neuvosto päätti 10. joulukuuta 2013 ja Euroopan parlamentti 18. marraskuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset eräiden säädösten, joissa säädetään valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn käyttämisestä, mukauttamisesta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 ja 291 artiklaan

COM(2013) 751 final – 2013/0365 (COD).

Asian kiireellisyys vuoksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 21.–22. tammikuuta 2014 pitämässään 495. täysistunnossa yleisesittelijäksi Antonello Pezzinin ja hyväksyi seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 112 ääntä puolesta 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK kannattaa komission aloitetta, sillä sen avulla turvataan unionin oikeuslähteet, pyritään yksinkertaistamaan ja tehostamaan menettelyjä ja varmistetaan täydet mahdollisuudet käyttää demokraattiseen valvontaan liittyviä oikeuksia sekä se, että kaikille asianomaisille tahoille tiedotetaan asioista selkeästi ja avoimesti.

1.2 Komitea pitää ilahduttavana, että komissio on ottanut nyt tarkasteltavana olevissa ehdotuksissa huomioon useita komitean aiemmissa lausunnoissaan mainitsemia seikkoja.

1.3 Komitea toteaa, että komission ehdotus sisältää muutoksia yli 80 säädökseen asetuksista direktiiveihin, ja pitää valitettavana, ettei se pysty tekemään arviota jokaisen säädöksen osalta, koska ehdotuksen piiriin kuuluu niin paljon eri aihealueita:

- verkot
- viestintäsisällöt ja -teknologia
- ilmastotoimet
- energia
- yritys- ja teollisuustoiminta
- ympäristö
- tilastot
- sisämarkkinat ja palvelut
- liikkuvuus ja liikenne
- terveys ja kuluttaja-asiat
- humanitaarinen apu.

1.4 Komitea suosittelee, että säädösvaltan siirron tavoitteista, sisällöstä, soveltamisalasta ja kestosta tehdään vielä perusteellisia arviointoja. Kun säädösvaltaa siirretään, on varmistettava täydet mahdollisuudet harjoittaa demokraattista valvontaa EU-tasolla sekä oikeuksia ja tehtäviä, jotka kansallisille parlamenteille on varattu EU:n lainsäädäntöprosessissa. Komitea katsoo, että käsitteet ”muu kuin keskeinen toimenpide” ja ”siirrettyyn toimivaltaan liittyvät valtuudet” on määriteltävä yksiselitteisesti ottaen täysimääräisesti huomioon EU:n tuomioistuimen tulkinnat.

1.5 Komitea korostaa seuraavien seikkojen merkitystä:

- Euroopan parlamentin täysimittainen osallistuminen
- komiteamenettelyjen rationalisointi ja yksinkertaistaminen
- nykyistä parempi informointi sekä valtuuksien siirroista komiteoille että prosessin eri vaiheissa tähän liittyen esitetyistä toimista
- sen varmistaminen, että tieto on kaikkien kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan ulottuvilla.

1.6 Komitea korostaa, että komiteamenettelyjen on oltava mahdollisimman avoimia sekä ymmärrettäviä kaikille EU:n kansalaisille ja etenkin niille henkilöille, joita kyseiset säädökset koskevat suoraan.

1.7 Komitea muistuttaa, että on noudatettava tiukasti Lissabonin sopimuksen 8 a artiklaa, jonka mukaan päätökset tehdään mahdollisimman lähellä kansalaisia, sekä varmistettava, että tieto on kaikkien kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan ulottuvilla.

1.8 Lisäksi komitea kehottaa arvioimaan uuden lainsäädäntökehyksen vaikutusta sekä esittämään parlamentille, neuvostolle ja myös komitealle säännöllisesti kertomuksen, jossa tarkastellaan tietojen tehokkuutta, avoimuutta ja levittämistä.

2. Johdanto

2.1 Lissabonin sopimuksen voimaantulosta lähtien on tehty ero seuraavien komissiolle siirrettyjen säädösvaltuuksien välillä: SEUTin 290 artiklan mukaiseen menettelyyn (delegointimenettely) perustuva valta antaa delegoituja säädöksiä eli muita kuin lainsäätämismenettelyssä hyväksyttäviä, soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan lainsäätämismenettelyssä hyväksytyn säädöksen tiettyjä, muita kuin sen keskeisiä osia, ja 291 artiklan mukaisella menettelyllä komissiolle siirretty valta antaa nk. täytäntöönpanosäädöksiä EU:n oikeudellisesti velvoittavien säädösten yhdenmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi.

2.1.1 Toimivallan siirron toteuttamistavat on määritelty ei-sitovissa säädöksissä, kuten seuraavissa:

- komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 artiklan täytäntöönpanosta ⁽¹⁾
- delegoituja säädöksiä koskeva toimielinten yhteinen sopimus vuodelta 2006
- Euroopan parlamentin työjärjestyksen 87 a ja 88 artikla sellaisina kuin ne ovat muutettuina 10. toukokuuta 2012 tehdyllä päätöksellä ⁽²⁾.

2.2 Kuten ETSK muistutti valvonnan käsittävistä sääntelymenettelyistä vuonna 2008 antamassaan lausunnossa ⁽³⁾, neuvosto muutti jo heinäkuussa 2006 ⁽⁴⁾ päätöstä menettelystä, jota sovelletaan komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä ⁽⁵⁾, ja lisäsi siihen uutena menettelynä valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn.

2.2.1 Menettelyn avulla lainsäätäjä voi vastustaa lainsäädäntötyyppisten toimenpiteiden eli sellaisten yleisten toimenpiteiden, joilla muutetaan yhteispäätösmenettelyllä hyväksyttyjen perussäädösten muita kuin keskeisiä osia, hyväksymistä aina katsoessaan, että hanke ylittää perussäädöksessä vahvistetun täytäntöönpanovallan, että se ei sovellu perussäädöksen tavoitteeseen tai sisältöön tai että siinä ei noudateta toissijaisuus- tai suhteellisuusperiaatetta.

⁽¹⁾ COM(2009) 673 final, 9.12.2009.

⁽²⁾ Asiakirja A7-0072/2012.

⁽³⁾ EUVL C 224, 30.8.2008, s. 35.

⁽⁴⁾ Päätös 2006/512/EY (EUVL L 200, 22.7.2006).

⁽⁵⁾ Päätös 1999/468/EY (EYVL L 184, 17.7.1999).

2.2.2 Kyse on tyypillisistä komiteamenettelyyn liittyvistä järjestelyistä, joista säädetään neuvoston päätöksessä 1999/468/EY, jota on muutettu päätöksellä 2006/512/EY. Näiden päätösten mukaan komission on esitettävä täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä käsittelevät ehdotukset jäsenvaltioiden hallintovirkamiehistä koostuville komiteoille viiden komiteamenettelyn (neuvoo-antava menettely, hallintomenettely, sääntelymenettely, valvonnan käsittelevä sääntelymenettely ja suojamenettely) mukaisesti. Komissio hyväksyi jo joulukuussa 2006 asiaan liittyvät 25 ehdotusta ⁽⁶⁾, joista komitea on antanut lausunnon ⁽⁷⁾.

2.3 Valvonnan käsittelevää sääntelymenettelyä on käytetty säädettäessä täytäntöönpanotoimenpiteistä muutosten tekemiseksi perussäädösten muihin kuin keskeisiin osiin. Komitologiapäätöksen 5 a artiklan ja valvonnan käsittelevän sääntelymenettelyn soveltamista on jatkettu siirtymäkaudella vuosina 2009–2014 odottaessa sitä, että voimassa olevat säännökset sopeutetaan delegoitujen säädösten järjestelmään mukauttamalla tiettyjä asetuksia, direktiivejä ja päätöksiä.

2.4 ETSK on antanut vielä aivan äskettäin lausunnon ⁽⁸⁾ kahtatoista eri alaa koskevista kahdesta ehdotuksesta ”omnibus-asetuksiksi”. ETSK ilmaisi tukensa aloitteelle, sillä ”se on tarpeen unionin oikeuslähteiden turvaamiseksi ja edistää yksinkertaistamisen ja tehokkuuden tavoitetta”, mutta suositti neuvostolle ja parlamentille ”mahdollisimman suurta valppautta” ja kehotti niitä ”arvioimaan yksityiskohtaisesti kaikkia mukauttamisen piiriin kuuluvia säädöksiä”. Nämä 165 säädöstä, jotka kuuluivat alun perin valvonnan käsittelevän sääntelymenettelyn piiriin, sisältyvät nyt uuteen delegoitujen säädösten järjestelmään.

2.5 ETSK muistuttaa antaneensa hiljattain yksityiskohtaisen tiedonannon delegointimenettelystä ja kehottaa pitämään kyseisen tiedonannon mielessä tämän lausunnon ymmärtämisen helpottamiseksi.

3. Komission ehdotukset

3.1 Nyt tehty ehdotus noudattaa metodologialtaan aiempia ehdotuksia, ja siinä esitetään sääntelykehys.

3.2 Ehdotettu sääntelykehys sisältää muutokset eri alojen asetuksista ja direktiiveistä koostuviin 76 säädökseen. Säännösten mukauttamiseksi SEUTin määräyksiin esitetään myös poistomuutoksia ympäristöasioita koskeviin asetuksiin (EY) N:o 66/2010 ja (EY) N:o 1221/2009, liikennettä koskevaan direktiiviin 97/70/EY, terveys- ja kuluttaja-asioita koskeviin asetukseen (EY) N:o 1333/2008 ja direktiiviin 2002/46/EY ⁽⁹⁾ sekä humanitaarista apua koskevaan asetukseen (EY) N:o 1257/96.

4. Yleistä

4.1 ETSK kannattaa komission aloitetta, sillä sen avulla turvataan unionin oikeuslähteet, pyritään yksinkertaistamaan ja tehostamaan menettelyjä ja taataan Euroopan parlamentille ja neuvostolle täydet mahdollisuudet käyttää demokraattiseen valvontaan liittyviä oikeuksiaan.

4.2 Komitea pitää ilahduttavana, että nyt tarkasteltavana olevissa ehdotuksissa on otettu huomioon useita komitean aiemmissa lausunnoissaan mainitsemia seikkoja. Se korostaa kuitenkin hiljattain esittämänsä näkemystä siitä, että ”SEUT-sopimuksen 290 artiklan mukaan säädösvallan siirron kesto aika on määritettävä yksiselitteisesti perussäädöksessä ja että tähän saakka säädösvallan siirrot on erittäin harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta säädetty periaatteessa tietyksi määräajaksi, joka tarvittaessa voidaan uusia säädösvallan siirron täytäntöönpanosta laaditun kertomuksen perusteella” ⁽¹⁰⁾.

4.3 ETSK palauttaa mieliin, että myös Euroopan parlamentti huomauttaa säädösvallan siirtovaltuudesta 5. toukokuuta 2010 antamassaan päätöslauselmassa, että siirto on varovaisuutta vaativa toimenpide. Parlamentti korostaa, että ”SEUT-sopimuksen 290 artiklan mukaiset säädösvallan siirron tavoitteet, sisältö, soveltamisala ja kesto on määritettävä täsmällisesti ja huolellisesti kussakin perussäädöksessä”. Komitean mielestä tässä yhteydessä on myös varmistettava täydet mahdollisuudet harjoittaa oikeuksia ja tehtäviä, jotka kansallisille parlamenteille on varattu EU:n lainsäädäntäprosessissa.

⁽⁶⁾ COM(2006) 901–926 final.

⁽⁷⁾ EUVL C 161, 13.7.2007, s. 45.

⁽⁸⁾ EUVL C 67, 6.3.2014, s. 104..

⁽⁹⁾ Olisi toivottavaa esimerkiksi saada lisäselvityksiä laatu- ja turvallisuusvaatimusten asettamisesta ihmisveren ja veren komponenttien keräämistä, tutkimista, käsittelyä, säilytystä ja jakelua varten 27. tammikuuta 2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/98/EY 29 artiklan toisen kohdan i alakohdan (”yhteisön menettely, jolla ilmoitetaan vakavista epätoivotuista vaikutuksista ja vaaratilanteista, ja ilmoituksen malli”) poistamisesta.

⁽¹⁰⁾ Ks. alaviite 8.

4.4 Komitea katsoo myös, että säädösvallan siirtoon olisi turvauduttava vain, jos on tarpeen – 290 artiklan mukaisesti – ”antaa muita kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä, soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyn säädöksen tiettyjä, muita kuin sen keskeisiä osia”. Kun on kyse pelkästään täytäntöönpanoon liittyvistä säädöksistä, tulee soveltaa SEUTin 291 artiklan määräyksiä. Säädösvallan siirron nojalla ei tule missään tapauksessa voida säätää ”tietyn alan keskeisistä osista”. Käsite ”muu kuin keskeinen osa” on lisäksi vielä määriteltävä, ja kyseisen mekanismin toimivuus olisi arvioitava tarkasti.

4.5 ETSK korostaa tähän liittyen komissiolle esittämiään suosituksia siitä, että ”se [muokkasi] toimintaansa säädösten mukauttamiseksi yhtenä ryhmänä niin, että siinä otetaan paremmin huomioon tiettyjen perussäädösten erityispiirteet”⁽¹¹⁾, ja että se ottaisi huomioon Euroopan unionin tuomioistuimen tulkinnat käsitteistä ”muu kuin keskeinen toimenpide” ja ”komissiolle siirrettyyn toimivaltaan liittyvät valtuudet”.

4.6 Komitea korostaa seuraavien seikkojen merkitystä:

- Euroopan parlamentin täysimittainen osallistuminen sekä oikeus viime kädessä hylätä päätös
- Euroopan parlamentin ja neuvoston nykyistä parempi informointi sekä komiteoista että niille kaikissa prosessin vaiheissa esitetyistä toiminnoista
- Euroopan parlamentin roolin vahvistaminen Euroopan parlamentin ja neuvoston välisellä neuvottelumenettelyllä silloin, kun Euroopan parlamentti on antanut kielteisen lausunnon.

4.7 Komitea vahvistaa aiemmin jo esittämänsä toteamuksen, jonka mukaan ”komiteamenettelyjen – jotka edellyttävät ainoastaan komission ja jäsenvaltioiden hallitusten edustajien osallistumista ja joiden tehtävänä on – – hallinnointi, neuvonanto tai sääntely säädösten seurannan tai täytäntöönpanon johdosta – on oltava nykyistä avoimempia ja ymmärrettävämpiä niin EU:ssa asuvien kuin etenkin niiden henkilöiden kannalta, joita säädökset koskevat”⁽¹²⁾.

4.8 ETSK pitää tärkeänä, että ehdotetun uuden sääntelykehiksen vaikutusta arvioidaan säännöllisesti ja että parlamentille, neuvostolle ja komitealle esitetään säännöllisesti kertomus, jossa tarkastellaan säädösvallan siirron nojalla annettavia yhteisön säädöksiä koskevan ja kaikkien ulottuvilla olevan käyttäjäystävällisen tiedon tehokkuutta, avoimuutta ja levittämistä, jotta voidaan valvoa menettelyä, jossa yhdistetään sääntely ja varsinainen täytäntöönpano.

4.9 Komitea muistuttaa, että tässäkin yhteydessä on noudatettava tinkimättömästi Lissabonin sopimuksen 8 a artiklaa, jonka mukaan päätökset tehdään mahdollisimman lähellä kansalaisia, sekä varmistettava, että tieto on kaikkien kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan ulottuvilla.

Bryssel 21. tammikuuta 2014

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

⁽¹¹⁾ Ks. alaviite 8.

⁽¹²⁾ Ks. alaviite 7.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi uusista psykoaktiivisista aineista”

COM(2013) 619 final – 2013/0305 (COD)

COM(2013) 618 final – 2013/0304 (COD)

(2014/C 177/10)

Esittelijä: **David SEARS**

Euroopan komissio päätti 4. lokakuuta 2013, neuvosto 7. lokakuuta 2013 ja Euroopan parlamentti 8. lokakuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset uusista psykoaktiivisista aineista

COM(2013) 619 final – 2013/0305 (COD) – COM(2013) 618 final – 2013/0304 (COD).

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 19. joulukuuta 2013.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 21.–22. tammikuuta 2014 pitämässään 495. täysistunnossa (tammikuun 21. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 148 ääntä puolesta 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK yhtyy käsitykseen, jonka mukaan vuonna 2005 tehty neuvoston päätös ⁽¹⁾ uusista psykoaktiivisista aineista kaipaa ajantasaistamista. Komitea on samaa mieltä tarpeesta koordinoida mukana olevien EU:n virastojen toimintaa nykyistä paremmin, kiristää tiedonkeruun aikataulua ja mahdollistaa aineiden nykyistä tarkempi sisäinen luokittelu vähäisen, kohtalaisen tai vakavan riskin mukaan. Tarjonnan rajoittamiseen tähtäävässä toiminnassa on noudatettava näitä luokitteluja, ja sen on oltava oikea-aikaista ja oikeasuhtaista.

1.2 ETSK panee merkille myös, että ehdotuksen pohjana olevaa vaikutustenarviointia tukevia tietoja ei ollut monissa tapauksissa saatavilla, että uusien psykoaktiivisten aineiden käyttö vaihtelee EU:ssa alueittain ja että yleisön asenteet ja poliittiset reaktiot ovat hyvin erilaisia. Komissio on oikeassa kuvatessaan, mitä EU:n perussopimusten ja nykyisten taloudellisten rajoitusten puitteissa on poliittisesti mahdollista saavuttaa, mutta sen tulisi mennä tätä pidemmälle ja määrittää, mitä todellisuudessa tarvittaisiin.

1.3 ETSK katsoo, että oppia on otettava myös seuraamalla EU:n ulkopuolisten maiden tapahtumia ja että nämä opetukset tulisi nostaa esille mahdollisissa myöhemmissä vaikutustenarvioinneissa. Sillä välin on olennaista, että saadaan parempaa, nykyistä mittavammin resurssein kerättyä tietoa kaikista panostekijöistä (aineiden saatavuus, toimitusreitit, taloudelliset mahdollisuudet ja sosiaalinen tarve) ja tuloksista (mitattavissa olevat sairaudet ja muut haitat) EU:n sisällä.

1.4 Eräitä teknisiä kohtia on syytä täsmentää, jos asetukset hyväksytään tällaisenaan: ne esitetään tämän lausunnon tekstijaksossa 5. Onnistuminen edellyttää poliittista tukea, tiedonsaantia ja rahoitusta jäsenvaltioilta. Käytännön tavoitteista on sovittava. Tutkimusta on jatkettava ja parhaat (ja huonoimmat) valvonta- ja hoitokäytännöt nostettava esiin. EU:n rahoittamien tutkimusohjelmien (esim. eSBIRTes, Orion ja ALICE-RAP) suunnitelmia ja tuloksia olisi jaettava säännöllisesti muille alan toimijoille, ja ne olisi otettava nykyistä paremmin huomioon vaikutustenarvioinneissa ja mahdollisissa tulevaisuuden säädösehdoissa. Tietojenkeruuta, riskienarviointia ja osaamisen siirtoa olisi jatkettava huumausaineita tarkastelevan kansalaisyhteiskuntafoorumin kautta reaaliajassa (tai mahdollisesti laajemmin uusia psykoaktiivisia aineita käsittelevän foorumin kautta) siten, että mukana ovat kaikki sidosryhmät ja erityisesti asiassa suoraan osalliset kansalaisjärjestöt ja tukiryhmät. Tämän tulisi kattaa kaikki uudet psykoaktiiviset aineet, myös ne, joista on jo ilmoitettu sellaisenaan, sekoituksissa tai muissa psykoaktiivisissa aineissa väärennysaineina käytettävänä aineina. Ensimmäisistä tavoitteista ja toimintamahdollisuuksista olisi sovittava jäsenvaltioiden kanssa nykyistä useammin. Olisi harkittava vaihtoehtoja tai mahdollisuuksia täydentää yhdenmukaista EU:n laajuista toimintaa, joka rajoittuu tarjonnan vähentämiseen.

⁽¹⁾ 2005/387/YOS, EUVL L 127, 20.5.2005, s. 32.

2. Johdanto

2.1 Ainetta, joka esiintyy luonnossa tai on tuotettu synteettisesti mihin tahansa tarkoitukseen laittomasti tai laillisesti, kutsutaan "psykoaktiiviseksi", jos se muiden fyysisten, kemiallisten, toksikologisten ja ympäristöominaisuuksiensa lisäksi voi aiheuttaa ihmisen sitä mihin tahansa tarkoitukseen käyttäessä keskushermostoa kiihdyttävän tai lamaavan vaikutuksen sekä hallusinaatioita ja/tai motorisen toiminnan, ajattelun, käyttäytymisen, havainnoinnin, tietoisuuden tai mielialan muutoksia.

2.2 Vaikutusten voidaan katsoa olevan hyödyllisiä silloin, kun aineita valmistetaan, määrätään ja käytetään valvotusti lääkeaineina tiettyjen sairauksien hoidossa, tai hyödyttömiä tai jopa mahdollisesti tai tosiasiallisesti vaarallisia, joskus vakavastikin vaarallisia, jos niitä nautitaan omatoimisesti pelkästään edellä mainittujen vaikutusten kokemiseksi. Riskit kasvavat jyrkästi, jos aineet ovat lisäksi riippuvuutta aiheuttavia ja jos niiden käytöstä on mahdollista hyötyä taloudellisesti.

2.3 Tästä syystä morfiinia, heroiinia, kokaiinia, ekstaasia ja kannabista ja niiden lukuisia johdannaisia ja lähtöaineita sekä monenlaisia amfetamiineja, barbituraatteja, bentsodiatsepiineja ja muita psykedeelisiä aineita valvotaan, tosin vaihtelevalla menestyksellä. Valvonta perustuu kahteen YK:n yleissopimukseen ⁽²⁾ (1961, 1971) ja pöytäkirjaan ⁽³⁾ (1972), jotka on pantu täytäntöön eri laajuisesti kansallisella tasolla maailman eri maissa.

2.4 Psykoaktiivisia aineita, joita ei ole luetteloitu ja joita ei valvota edellä kuvatulla tavalla, kutsutaan EU:n (ja eräiden muiden tahojen) lainsäädännössä "uusiksi" – riippumatta siitä, kuinka kauan ne on tunnettu ja niitä on käytetty muihin, usein laillisiin tarkoituksiin. Niitä kutsutaan "uusiksi psykoaktiivisiksi aineiksi" vain siinä tapauksessa, että niitä on havaittu (tai epäillä) markkinoitavan tai levitettävän ainoastaan psykoaktiivisten ominaisuuksiensa vuoksi yksittäisten kuluttajien käyttöön ilman lääketieteellistä tai muuta valvontaa.

2.5 Alkoholi, tupakka ja kofeiini, jotka eri annostuksina täyttävät kaikki edellä mainitut uuden psykoaktiivisen aineen ja pitkäaikaisen haitan kriteerit, on erikseen suljettu YK:n ja EU:n määritelmien ulkopuolelle. Se ei ole yhtä helppoa "katutasolla" tai akateemisissa tutkimuksissa, missä niiden käyttö ja vaikutukset sekoittuvat ja missä alkoholin ja tupakan terveysvaikutukset ja yhteiskunnalliset vaikutukset ylittävät moninkertaisesti useimpien uusien psykoaktiivisten aineiden vaikutukset. Tutkijat ja lainsäätäjät eivät kuitenkaan aina ole samaa mieltä näistä kysymyksistä, ja nyt tarvitaankin kiireellisesti yhteisesti sovittua prosessia, jossa haitat ja riskit arvioidaan määrällisesti.

2.6 EU:ssa on havaittu käytettävän (tai käytettäneen) satunnaisesti tai pitkäkestoisemmin yli 300:aa uutta psykoaktiivista ainetta. Jäsenvaltioilta saadaan tällä hetkellä noin yksi uusi ilmoitus viikossa. Aineita ei valvota, joten niiden käyttö ei ole laitonta. Niitä voidaan siis kuvata "laillisiksi" – mistä virheellisesti voidaan päätellä, että ne ovat myös "turvallisia" tai "hyväksytyjä". Useimmissa tapauksissa tieteellistä tietoa näiden väitteiden vahvistamiseksi tai kumoamiseksi on niukasti. Uusia molekyyliä, jotka toimivat kiellettyjen variantteina, voidaan valmistaa synteettisesti nopeasti ja tuoda Kiinasta tai Intiasta joissakin tapauksissa EU:ssa toimivien organisoitujen ryhmien tai yksityishenkilöiden tilauksesta. Olemassa olevia molekyyliä voidaan myös käyttää laillisten tarkoitusten sijasta muihin tarkoituksiin EU:n sisällä. Useimmiten motivaationa on rahan hankkiminen; toisissa tapauksissa pääasiallinen haaste on lain kiertäminen. Huumausaineita ja niiden väärinkäyttöä koskevan eurooppalaisen tietoverkon ("Reitox") kansalliset yhteyspisteet toimittavat alustavia varoituksia ja jakavat tietoa hiljattain havaituista uusista psykoaktiivisista aineista.

2.7 Uusia psykoaktiivisia aineita markkinoidaan monilla epäsystemaattisilla, lyhennetyillä ja/tai eksoottisilla kaupananimillä usein sekoitettuna muihin kiellettyihin, uusiin tai määritelmän ulkopuolisiin tuotteisiin, kuten kasvipohjaisiin tuotteisiin, vaikuttaviin lääkeaineisiin, elintarvikkeiden lisäaineisiin, tupakkaan, kofeiiniin ja reagoimattomiin täyteaineisiin. Sisältö saattaa vaihdella eikä sitä valvota; turvallisuusvaroituksia ei ole tai ne on lisätty vain myynnin sallimiseksi ("ei ihmisravinnoksi"). Merkinnät saattavat olla tahallisesti harhaanjohtavia ("kylpysuola" tai "suitsuke" tuotteissa, joita todennäköisesti hengitetään, poltetaan tai pistetään ihonalaisesti).

2.8 Tuotteita voi ostaa erikoistuneilta välittäjiltä tai vähittäismyymälöistä (mm. psykedeelisten välineiden kaupoista, *smart shop* -kaupoista ja tupakkatuotekaupoista) ja internetistä (jossa luottokortilla maksaminen, tuote- ja toimitusarviot ja pikainen kotiinkuljetus ovat kaikki mahdollisia). Nimettömät verkkosivut muodostavat erityisen ongelman. Annoshinnat ovat usein alhaisia laittomiin huumausaineisiin verrattuna. Sosiaalinen media voimistaa uusia suuntauksia ja helpottaa kokemusten jakamista. Käyttö (laillisina piristeinä, klubeissa, juhlissa tai viihdekäytössä synteettisinä huumausaineina) vaihtelee suuresti eri puolilla EU:ta ja näyttää lisääntyvän hitaasti. Käyttö on keskimääräistä yleisempää Irlannissa, Puolassa, Latviassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Sairaalahoitoon suoraan käytön takia joutuneiden lukumäärä on edelleen melko pieni (tosin luotettavien tietojen puuttuessa tämä ei välttämättä ilmennä tosiasiallisia haittavaikutuksia).

⁽²⁾ YK:n huumausaineyleissopimus (1961).

⁽³⁾ YK:n pöytäkirja (1972), jolla muutetaan huumausaineyleissopimusta.

2.9 Johdonmukaisesti edellä todetun kanssa uusien psykoaktiivisten aineiden käyttäjät ovat (etenkin Yhdistyneessä kuningaskunnassa, jossa myös tietoa kerätään runsaasti) tähän mennessä olleet tavanomaisiin, laittomista huumausaineista riippuvaisiin käyttäjiin verrattuna yleensä nuoria, verrattain varakkaita, ilman rikollista taustaa ja todennäköisemmin valmiita hakeutumaan tarvittaessa hoitoon. He ovat edelleen mukana perhe- ja työelämässä, joten kuntoutumisaste on yleensä hyvä. Onnettomuuksia tai kuolintapauksia pidetään tavallisesti odottamattomina henkilökohtaisina tragedioina, ja ne saavat suhteellisen paljon huomiota tiedotusvälineissä ja samasta syystä myös poliittisesti.

2.10 Edellä esitetyn valossa ei ole yllättävää, että yleisön asennoituminen ja poliittinen suhtautuminen uusia psykoaktiivisia aineita koskevaan valvontaan vaihtelevat suuresti EU:n jäsenvaltioissa ja eri puolilla maailmaa. Uruguay laillisti äskettäin kannabiksen, ja Uusi-Seelanti sallii uudet psykoaktiiviset aineet, joissa riski on ”hyväksyttävän” vähäinen ja joiden laatua valvotaan. Irlanti on vähentänyt rajusti vähittäismyymälöiden määrää, ja Alankomaat ja Kanada harkitsevat samaa. Yhdistyneellä kuningaskunnalla on ollut tapana mieluummin kieltää tuotteita joko yksittäin tai ryhminä, mutta nyt se pohtii vaihtoehtoisia strategioita. Belgia taas suunnittelee eräiden tuoteryhmien kieltämistä. Laittomien huumausaineiden internetkauppaa, jota käydään nimettömien sivustojen kautta, on pyritty rajoittamaan, mutta laillinen myynti todennäköisesti kukoistaa.

3. Komission ehdotuksen pääsisältö

3.1 Neuvosto teki vuonna 2005 päätöksen⁽⁴⁾, jossa vahvistettiin puitteet tietojenvaihdolle, riskienarvioinnille ja uusien psykoaktiivisten aineiden valvonnalle. Puitteiden on todettu reagoivan tilanteisiin jälkikäteen, sillä tietoa on kerätty niukasti, riskien luokittelu on epäonnistunut eikä rajoittaville toimenpiteille ole juuri ollut vaihtoehtoja. Neuvosto pyysi vuonna 2011 komissiota tarkistamaan päätöstä.

3.2 Ehdotuksessa esitetään tarvittaviksi katsotut toimenpiteet, joista yksi on ehdotus direktiiviksi laittoman huumausainekaupan alalla sovellettavien vähimmäissääntöjen vahvistamisesta tehdyn neuvoston puitepäätöksen⁽⁵⁾ muuttamisesta. Ehdotuksen tarkoituksena on laajentaa ”huumausaineen” määritelmää siten, että uudet psykoaktiiviset aineet, jotka aiheuttavat vakavia terveydellisiä, sosiaalisia ja turvallisuusriskejä ja joille määrätään EU:ssa pysyvä markkinarajoitus, luetaan samaan ryhmään asiaa käsittelevissä YK:n yleissopimuksissa ja pöytäkirjassa ennestään lueteltujen aineiden kanssa.

3.3 Erityisesti uusia psykoaktiivisia aineita koskevan asetusehdotuksen liitteenä on vaikutustenarviointi, jossa korostetaan saatavilla olevissa tiedoissa, aineiden käytössä, terveyskustannuksissa ja yleisön ja viranomaisten suhtautumisessa ilmeneviä eroja eri puolilla EU:ta. Tietojen puuttuessa on esitetty arvio. Toimintavaihtoehtoja arvioidaan tavoitteiden saavuttamisen tehokkuuden, taloudellisten ja yhteiskunnallisten vaikutusten sekä suhteellisuusperiaatteen ja sidosryhmien suhtautumisen perusteella.

3.4 Ehdotus perustuu EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklaan, eli sillä varmistetaan sisämarkkinoiden moitteeton toiminta ja korkea terveyden, turvallisuuden ja kuluttajansuojan taso. Tarkoituksena on lyhentää reaktioaikaa EU:n tasolla, tarjota mahdollisuuksia kohdennettuun ja tarkoituksenmukaiseen toimintaan, puuttua kahtalaisten käyttötarkoitusten ongelmiin ja parantaa laillisten toimijoiden oikeusvarmuutta sekä yhdistää uusien psykoaktiivisten aineiden markkinat laajempiin sisämarkkinoihin.

3.5 Ehdotuksessa vahvistetaan aikataulu, jonka mukaisesti kerätään tietoa komission, Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen (EMCDDA), Europolin ja muiden asiaan läheisesti liittyvien EU:n virastojen (lääke-, kemikaali- ja elintarvikevirastot) yhteistä kertomusta varten. Tiedonkeruu perustuu jäsenvaltioiden varhaisessa vaiheessa antamiin ilmoituksiin hiljattain havaituista uusista psykoaktiivisista aineista.

3.6 Seurantakeskus voi tehdä kertomuksen pohjalta virallisen riskinarvioinnin komission toiminnan perustaksi. Vähäisen, kohtalaisen ja vakavan terveydellisen, sosiaalisen ja turvallisuusriskin erottamiseksi ehdotetaan kriteerejä. Jos riskit ovat vähäisiä, lisätoimenpiteisiin ei ryhdytä. Jos riskit ovat kohtalaisia tai vakavia, komissio voi määrätä tietyille uudelle psykoaktiivisella aineella väliaikaisen tai pysyvän myyntikiellon ja erityistapauksissa tuotanto-, jakelu-, tuonti- tai vientikiellon.

⁽⁴⁾ Ks. alaviite 1.

⁽⁵⁾ 2004/757/YOS, EUVL L 335/8, 11.11.2004.

3.7 Ehdotuksessa säädetään riskitasojen uudelleenarvioinnista uusien tietojen valossa sekä asetuksen täytäntöönpanoa, soveltamista ja tehokkuutta koskevasta säännöllisestä raportoinnista ja arvioinnista. Tutkimusta ja analysointia jatketaan. Jäsenvaltiot ovat velvollisia ottamaan käyttöön hallinnollisia seuraamuksia, jotka ovat tarpeen markkinarajoitusten täytäntöön panemiseksi ja niiden tehokkuuden, oikeasuhtaisuuden ja varoittavuuden varmistamiseksi. Ehdotuksella ei komission mukaan ole suoraa vaikutusta EU:n talousarvioon.

3.8 Asetus tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu EU:n virallisessa lehdessä, ja se on jäsenvaltioita sitova. Alkuperäinen neuvoston päätös ⁽⁶⁾ kumotaan ja korvataan.

4. Yleistä

4.1 ETSK suhtautui myönteisesti vuonna 2011 annettuun komission tiedonantoon ”Kohti tiukempia huumausaineiden vastaisia eurooppalaisia toimia” ja vuonna 2012 annettuun ehdotukseen asetukseksi huumausaineiden lähtöaineista. ETSK odotti ehdotuksia ”uusista psykoaktiivisista aineista” ja esitti laajoja suuntaviivoja tehokkaalle toiminnalle EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla.

4.2 Huumausaineiden lähtöaineita käsitellessä nostettiin erityisesti esille se, missä laajuudessa asianomaiset osapuolet (komissio ja rajallinen joukko laillisia valmistajia, kauppiaita ja loppukäyttäjiä) noudattivat täysimääräisesti vuonna 1988 tehdyn YK:n yleissopimuksen ⁽⁷⁾ 12 artiklan vaatimuksia yhteistyöstä haluttuihin tavoitteisiin pääsemiseksi. Kyseisessä tapauksessa, jossa oli kyse heroiniin valmistukseen tarvittavan etikkahapponanhydridin pienten määrien kulkeutumisesta väärin tarkoituksiin, nämä pystyttiin määrittelemään melko tarkasti.

4.3 Näin ei ole vielä uusien psykoaktiivisten aineiden kohdalla, sillä tosiasiallinen käyttö ja yleisön ja poliittisten päättäjien reagoitavat vaihtelevat suuresti jäsenvaltioissa ja maailmanlaajuisesti. Tärkeitä tietoja ei usein kerätä tai koosteta. Yksittäiset tragediat saavat tiedotusvälineiden huomion. Poliittiset ratkaisut eivät aina perustu tieteelliseen, ammattilaisten antamaan neuvontaan tai saattavat jopa olla ristiriidassa sen kanssa. Muita yhdistelmätekijöitä, joihin kuuluu huomattavasti yleisempi ja haitallisempi alkoholin- ja tupakankulutus, pidetään liian arkaluontoisina yhdistettäväksi yhtenäiseen sääntelykehykseen. Sukupolvien välillä on ilmeinen kuilu, joka liittyy internetmarkkinointiin, sosiaalisen median rooliin käsitysten muokkaajana, riskinottoon ja sekä vanhojen että uusien psykoaktiivisten aineiden viihdekäyttöön.

4.4 Tässä tilanteessa, joka on kiistatta erittäin hankala uusien psykoaktiivisten aineiden kohtelun näkökulmasta, seuraavat kaksi aiemmista ETSK:n lausunnoista poimitut kommentit vaikuttavat osuvilta: ”valtion ei pidä aiheuttaa suurempia vahinkoja tai riskejä kuin se, miltä se haluaa suojella” ⁽⁸⁾ ja – kuten monissa muissakin lainsäätäjien käsittelemissä aiheissa – ”politiikan on perustuttava tietoon ja todisteisiin – ei toisin päin” ⁽⁹⁾. Tämä lienee helpommin sanottu kuin tehty.

4.5 Tarkasteltavana olevien ehdotusten ongelmana tuskin on se, että ne aiheuttaisivat haittaa, vaan se, että niistä ei ole tarpeeksi hyötyä – ja että niiden olemassaolo voi viivästyttää laajempia koko yhteiskunnan läpäiseviä, monialaisia ja tutkimustietoon perustuvia lähestymistapoja, joita tarvitaan yhteisymmärrykseen pääsemiseksi tiettyjen väestöosien tämänhetkisestä tilanteesta, puhumattakaan pitkän aikavälin tavoitteista. Jos lähestymistavoista ei pystytä päättämään etukäteen eikä tarvittavaa poliittista ja taloudellista tukea saada, tämä olisi todettava EU:n tason sääntelyehdotuksessa.

4.6 ETSK panee merkille, että ehdotuksella on muitakin tavoitteita, kuten puuttuminen kahtalaisten käyttötarkoitusten ongelmiin ja laillisten aineiden kulkeutumiseen väärin tarkoituksiin EU:ssa sekä ”laillisten toimijoiden” oikeusvarmuuden parantaminen. Näitä ei kuitenkaan ole eritelty määrällisesti vaikutustenarvioinnissa, ja ne saavat vain vähän huomiota ehdotuksessa. Muita mahdollisuuksia muun lainsäädännön jättämien aukkojen paikkaamiseen ei ole edes harkittu. Tästä syystä on vaikea tietää, onko valittu oikeusperusta (SEUTin 114 artikla) asianmukainen. Tämän asian ja muiden kohtien selvittämisessä voitaisiin käyttää apuna tilastotietoja tähän mennessä luetteloiduista 300 aineesta.

4.7 ETSK on vahvasti sitä mieltä ja on toistuvasti todennut, että tarjonnan sääntely on vain osa ratkaisua – eikä todennäköisesti yksinään johda hyödyllisiin tai mitattavissa oleviin tuloksiin. Enemmän huomiota on kiinnitettävä kysynnän ymmärtämiseen, ja on ehdotettava parempia tapoja varmistaa, että kysyntään voidaan vastata mahdollisimman pienin riskein. Riskejä ei tietenkään voida kokonaan täysin poistaa, mutta niitä voidaan pienentää merkittävästi. Tässä auttaisi parempi ja asianmukaisesti jaettu tieto.

⁽⁶⁾ Ks. alaviite 1.

⁽⁷⁾ Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laitonta kauppaa vastaan (1988).

⁽⁸⁾ Ks. ETSK:n lausunto, EUVL C 229/85, 31.7.2012.

⁽⁹⁾ Ks. ETSK:n lausunto, EUVL C 76/54, 14.3.2013.

4.8 ETSK toteaa myös, että rikosoikeudellisia seuraamuksia tulisi soveltaa vain niihin henkilöihin, jotka ovat tavoitelleet kaupallista hyötyä kielletyksi tai ihmisen terveydelle todennäköisesti vakavaa haittaa aiheuttaviksi tiedettyjen aineiden myynnistä. Tämä koskee erityisesti uusia psykoaktiivisia aineita, joiden riskit vaikuttavat vähäisemmiltä kuin "vanhoilla" tai määritelmien ulkopuolisilla psykoaktiivisilla aineilla ja joiden käyttäjien vankeusrangaistuksella, joka johtaisi väistämättä "vanhoille" psykoaktiivisille aineille altistumiseen, olisi pahin mahdollinen lopputulos yksilön ja yhteisön kannalta. Tämä on syytä todeta selvästi ehdotuksessa, jotta toimenpiteet ovat uskottavia asianomaisten EU:n väestönosien ja erityisesti niiden kohteena suoraan olevien nuorten keskuudessa.

5. Erityistä

5.1 Ehdotus sisältää määritelmät joistakin muttei kaikista keskeisistä käsitteistä. Siinä ei kuitenkaan selitetä, miten niitä tulisi soveltaa kyseisiin rakenteeltaan epätavanomaisiin, nopeasti kasvaviin, osin laillisiin ja osin rikollisiin, osin avoimiin ja osin säänneltyihin markkinoihin, joilla on kaupan pääosin EU:n ulkopuolella valmistettuja tuotteita. "Talouden toimijaa" ei ole määritelty. Toimija voi oletettavasti olla joko laillinen (uusia psykoaktiivisia aineita suoraan, kaupassa tai internetin kautta tarjoava myyjä) tai laitton (kiellettyjen huumausaineiden välittäjä). Mitä "markkinoille saattaminen" merkitsee internetmyynnissä, jonka lähteet ovat maailmanlaajuiset? Miksi "sekoituksen" tulee rajoittua kahteen tai useampaan uuteen psykoaktiiviseen aineeseen, kun mahdollinen voi olla esimerkiksi yhden uuden psykoaktiivisen aineen ja erilaisten tupakka-, kofeiini-, kasvi- ja täyteainemäärien sekoitus? Olisiko parempi keskittyä "käyttäjiin" eli "uusia psykoaktiivisia aineita muutoin kuin lääkärin valvonnassa kuluttaviin henkilöihin" mieluummin kuin laajempaan "kuluttajien" ryhmään ("henkilöt, jotka toimivat sellaisessa tarkoituksessa, joka ei liity hänen elinkeino-, liike- tai ammattitoimintaansa"), jonka valtaosaan toiminta ei vaikuta? Jos ehdotuksen halutaan olevan mieluummin ennakoiva kuin reaktiivinen, eikö siinä tulisi käsitellä myös sellaisia uusia psykoaktiivisia aineita, joiden "voidaan kohtuudella olettaa ilmaantuvan markkinoille tieteellisen näkemyksen ja arvion perusteella"? Ratkaiseva kysymys on myös se, miksi todistustaakka on siirretty toimittajilta, joiden tehtävänä tulisi olla tuotteidensa aiheuttaman "riskin vähäisyyden" osoittaminen, seurantakeskukselle ja komissiolle, joiden voidaan katsoa antavan näin lupia.

5.2 Myös uusien psykoaktiivisten aineiden määritelmää tulisi täsmentää – esimerkiksi niin, että puhuttaisiin "tämän EU:n ehdotuksen nojalla luetteloiduista" aineista eikä "uusista", sillä "uusilla aineilla" viitataan vain nykyisissä YK:n yleissopimuksissa tarkoitettuihin aineisiin. Koska aineiden psykoaktiivisia ominaisuuksia ei (eikä voida eikä tulisikaan) testata rutiininomaisesti REACH-lainsäädännön tai muun ainekohtaisen lainsäädännön nojalla, on olemassa vain vähän tietoa siitä, kuinka moni molekyyli saattaa aikanaan aiheuttaa (tai voidaan markkinoida aiheuttavan) näitä vaikutuksia suuremmassa tai pienemmässä määrin. Koska käsitettä "psykoaktiivinen aine" käytetään vain vaikutusten aiheutuessa ihmiselle, eläinkokeiden mahdollisuudet ovat tietenkin rajalliset.

5.3 ETSK toteaa hieman huolestuneena, että ehdotuksessa keskitytään pikemmin yksittäisiin aineisiin kuin sekoituksiin, joita markkinoidaan laajasti. Virastojen noudatettavaksi on määritelty aikataulu, mutta komissiolle ei ole asetettu aikataulua yhteisen kertomuksen tai riskinarvioinnin laatimiselle. Prosessi alkaa, jos "useat" jäsenvaltiot havaitsevat saman uuden psykoaktiivisen aineen – miksei yksi jäsenvaltio riitä, jos havainnot ovat laajoja? Kuinka monta on "useat"? On epäselvää, miten komissio aikoo tehdä päätöksiä, jos (ja todennäköisesti kun) virastoilla ei ole antaa lisätietoja – ja erityisesti jos jäsenvaltiot eivät anna poliittisen tason panosta. Muuhun EU:n tai jäsenvaltioiden lainsäädäntöön – esim. merkinnöistä, tavaramyynnistä tai yleisestä kuluttajansuojasta annettuun lainsäädäntöön taikka muuhun kemian, lääketieteen, elintarvikealan tai terveys- ja turvallisuuslainsäädäntöön – ei sisälly toimintavaatimusta. Psykedeelisten välineiden kaupat – jos niiden sallitaan edelleen toimia – tulisi velvoittaa noudattamaan voimassa olevaa kuluttajansuojalainsäädäntöä täysimittaisesti.

5.4 ETSK on huolissaan erityisesti siitä, ettei työhön ole osoitettu lisävaroja. Jos työ pystytään tekemään nykyisillä määrärahoilla, miksei menettelyjä ole tähän mennessä noudatettu? Voidaanko merkittäviin tuloksiin päästä ilman lisärahoitusta? Onko asetus (suunnattu jäsenvaltioille) välttämätön EU:n virastojen välisten vuorovaikutustapojen määrittämiseksi, vai voidaanko näitä sisäisiä prosesseja mukauttaa oikea-aikaisemmin vastavuoroisella suostumuksella kokemusten valossa?

5.5 ETSK panee merkille, että ehdotuksen pohjana olevassa vaikutustenarvioinnissa on niukasti kaikkien jäsenvaltioiden välisen vertailun mahdollistavaa tietoa uusien psykoaktiivisten aineiden käytöstä, vaikutuksista ja terveystaloudellisista. Jos vaikutusten voitaisiin osoittaa olevan yleisiä ja merkittäviä, EU:n virastojen toiminta olisi kustannustehokas ratkaisu. ETSK on huolissaan siitä, että ehdotuksessa ei aseteta vähimmäisvaatimuksia raportoinnille, joka puolestaan edellyttäneen Reitox-verkoston kautta tarpeellista tietoa antavien, valtaosin vapaaehtoisten kansallisten yhteyspisteiden aseman parempaa tunnustamista ja niiden tukemista.

5.6 ETSK yhtyy käsitykseen, jonka mukaan uudet psykoaktiiviset aineet tulisi luokitella sisäisesti aiemmin sovittujen kriteerien mukaisesti vähäisen, kohtalaisen tai vakavan riskin aineiksi saatavilla olevan näytön perusteella. Tätä ei kuitenkaan tulisi tulkita siten, että myönnetään lupa lailliselle tai turvallisuudelle myynnille, ja tämä tulisi tehdä selväksi kaikissa julkisesti saatavilla olevissa luetteloissa. Saatavilla olevan tiedon vähyyden ja määrälliseen riskienarviointiin liittyvien vaikeuksien vuoksi olisi odotettava lisänäyttöön perustuvaa uudelleenluokitusta.

5.7 ETSK kannattaa myös uusien psykoaktiivisten aineiden aiheuttamien riskien arviointia käsitteleviä seurantakeskuksen nykyisiä ohjeita, joiden mukaan muut "vanhat" tai määritelmien ulkopuoliset mutta laajasti käytössä olevat ja paremmin tunnetut psykoaktiiviset aineet tulisi sisällyttää vertailukohdiksi samalle asteikolle. Näitä ovat esimerkiksi heroiini, kokaiini, kannabis, ekstaasi, alkoholi ja tupakka. Jos näin ei voida tehdä, vaikka näyttöä on saatavilla helposti, myöskään uusia psykoaktiivisia aineita ei voida luokitella, sillä niitä koskevaa näyttöä on niukasti saatavilla, se on epätäydellistä ja usein ristiriitaista. Hiljattain markkinoille tulleilla uusilla psykoaktiivisilla aineilla saattaa olla vain vähän yhteiskunnallisia, rikosoikeudellisia tai ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia, mutta ne voivat silti olla näin käytettyinä vakavasti vaarallisia ihmisen terveydelle.

5.8 ETSK katsoo, että tällainen kokonaisvaltaisempi lähestymistapa huumausaineriippuvuuteen johtaisi myös paremmin rahoitettuihin ennaltaehkäiseviin ratkaisuihin ja hoitoihin kansallisella tasolla. Eri ikäryhmien (10–18, 18–25 ja 25+) käytäntöjen ja asenteiden ymmärtäminen on olennaisen tärkeää. Sosiaalisen median, verkkomarkkinoinnin ja neuvontapalvelujen rooli suuntausten kehittämisessä tai varoitusten jakamisessa on jo nyt tärkeä ja vaikuttaa jatkossa yhä hallitsevammin henkilökohtaiseen päätöksentekoon näissä asioissa. Tätä ilmiötä seuraavia hankkeita on tuettava ja niille on annettava täysimittainen rahoitus. Asianmukaisen terveydensuojelun tulisi olla oikeudellisia näkökohtia ja sisämarkkinoita tärkeämpi asia.

5.9 ETSK myöntää, että sääntely lienee ajallaan tarpeen, mutta lainsäädännön tarpeesta ja muodosta ei ole vielä lainkaan selvyyttä. Jäsenvaltiot havaitsevat erilaisia ongelmia ja suosivat erilaisia ratkaisuja, ja on sallittava, että ne ryhtyvät toimiin erilaisilla aikatauluilla. Rajoittamisen ja sallimisen välillä on jyrkkiä eroja eri puolilla maailmaa. Kahden taloudellisesti ja kulttuurisesti tosiaan muistuttavan eteläisen pallonpuoliskon naapurimaan, Australian ja Uuden-Seelannin, tilanteen seuraamisesta on varmasti hyötyä. Läheinen yhteistyö Yhdysvaltain ja muiden internetin kautta aineita toimittavien maiden kanssa on olennaisen tärkeää. Kiinan ja Intian kanssa käytäviin kauppaneuvotteluihin tulisi sisällyttää toimenpiteitä, joilla rajoitetaan vanhojen, määritelmien ulkopuolisten ja uusien psykoaktiivisten aineiden valmistusta ja myyntiä.

5.10 Kyse on ennen kaikkea aidosti maailmanlaajuisesta ongelmasta, ja kaikissa tulevaisuuden vaikutustenarvioinneissa ja sääntelyehdotuksissa olisi otettava huomioon nämä ulottuvuudet ja harkittava useampia vaihtoehtoja, vaikka ne vaikuttaisivat ensi näkemältä vaikeasti EU:ssa toteutettavilta. Seurantakeskuksella on tässä keskeinen rooli. Jos lisärahoitusta tarvitaan, se olisi annettava. Asiaa käsitteleviä tutkimusohjelmia olisi koordinoitava nykyistä tiiviimmin ja niiden tuloksia jaettava laajemmin. Jos lainsäädäntöä jollakin tasolla tarvitaan, se toivottavasti perustuu nykyistä vankempaan näyttöön siitä, miten edellä mainitut kysymykset voidaan ratkaista.

Bryssel 21. tammikuuta 2014

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”NAIADES II -paketti, joka sisältää seuraavat kolme asiakirjaa: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisön sisävesiliikenteen aluskapasiteettia koskevista toimintalinjoista sisävesiliikenteen edistämiseksi annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 718/1999 muuttamisesta

COM(2013) 621 final – 2013/0303 (COD)

Liite ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi sisävesialusten teknisistä vaatimuksista ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/87/EY kumoamisesta

COM(2013) 622 final – 2013/0302 (COD)

ja Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Tavoitteena laadukas sisävesiliikenne – NAIADES II”

COM(2013) 623 final

(2014/C 177/11)

Esittelijä: **Jan SIMONS**

Komissio päätti 10. syyskuuta 2013, neuvosto 7. ja 31. lokakuuta 2013 ja Euroopan parlamentti 8. ja 22. lokakuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 91 artiklan 1 kohdan ja 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

NAIADES II -paketti, joka sisältää seuraavat kolme asiakirjaa:

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset yhteisön sisävesiliikenteen aluskapasiteettia koskevista toimintalinjoista sisävesiliikenteen edistämiseksi annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 718/1999 muuttamisesta

COM(2013) 621 final – 2013/0303 (COD)

Liite ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi sisävesialusten teknisistä vaatimuksista ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/87/EY kumoamisesta

COM(2013) 622 final – 2013/0302 (COD)

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Tavoitteena laadukas sisävesiliikenne – NAIADES II

COM(2013) 623 final.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 18. joulukuuta 2013.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 21.–22. tammikuuta 2014 pitämässään 495. täysistunnossa (tammikuun 21. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 140 ääntä puolesta ja 2 vastaan 10:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Komitea suhtautuu myönteisesti komission tiedonannossaan ja kahdessa säädösehdotuksessaan tekemiin toimintaehdotuksiin ja kannattaa niitä, mutta antaa seuraavat suositukset.

1.2 Se, että sisävesiliikenne ei ole saanut viime vuosina riittävästi poliittista ja taloudellista tukea, on komitean mielestä ensisijaisena syynä siihen, ettei sisävesiliikenteen osuus kuljetusmarkkinoista ole kasvanut.

1.3 Siksi komitea kehottaa komissiota asettamaan vesiväyliä ja sisävesiliikennettä varten käyttöön riittävästi varoja – komitean mielestä on loogista odottaa vähintään 20 prosenttia – ”Verkkojen Eurooppa” -välineen sekä Horisontti 2020 -puiteohjelman tiettyjen osien, erityisesti innovointiin liittyvien, budjeteista, jotta komission ohjelmassa asettamat tavoitteet saavutetaan ja jotta sen turvin jäsenvaltioita tuetaan ja kannustetaan niitä ylläpitämään ja laajentamaan alan infrastruktuuria. Samalla on myös kehitettävä uusia rahoitusmekanismeja.

1.4 Viitaten infrastruktuurin suureen merkitykseen komission tavoitteiden toteuttamisessa komitea kehottaa jäsenvaltioita kantamaan vastuunsa tämän tehtäväkenttensä osalta. Tässä yhteydessä komitea viittaa muun muassa Tonavan aluetta koskevaan EU:n strategiaan Tonavan maiden kehittämiseksi (2010) ja sen jatkoksi kesäkuussa 2012 allekirjoitettuun julistukseen.

1.5 Komitea tukee Tonava-strategiaa, mutta toteaa kuitenkin, että kyseistä strategiaa ja vuonna 2012 allekirjoitettua julistusta ei ole tähän mennessä toimeenpantu riittävässä määrin. Siksi se kehottaa komissiota perustamaan työryhmän valvomaan strategiaan ja julistukseen kytkeytyvien sopimusten noudattamista.

1.6 Komitea kannattaa voimakkaasti sektoritason viherryttämistoimenpiteiden toimeenpanemista käsittelevää, komission yksiköiden laatimaa NAIADES-valmisteluasiakirjaa. Se toivoo myös tässä yhteydessä, käyttöön asetetaan riittävästi varoja, myös NAIADES I -ohjelmassa menetetyn mahdollisuuden paikkaamista ajatellen.

1.7 Alan sosiaaliturvaa käsittelevään aiempaan lausuntoonsa viitaten komitea kehottaa kaikkia asianosaisia kehittämään lisää kyseistä alaa koskevia aloitteita. Ammattiprofiilien ja Euroopassa hankitun ammattipätevyyden tavoiteltu, sosiaalidialogin pohjalta tapahtuva yhdenmukaistaminen on asiassa keskeistä. Komissio työstää asiaa tiiviissä yhteistyössä jokikomissioden, erityisesti Reinin navigaation keskuskomission, kanssa.

1.8 Komitea pitää Euroopan unionin ja jokikomissioden välistä toimielinyhteistyötä koskevia ehdotuksia tärkeänä kehityksenä. Se kehottaa asianomaisia elimiä sopeuttamaan eri oikeusjärjestelmät tiiviisti toisiinsa tavoitellun yhdenmukaistamisen saavuttamiseksi.

2. Johdanto

2.1 Sisävesiliikenteessä kuljetetaan vuosittain noin 500 miljoonaa tonnia rahtia. Se vastaa 25 miljoonaa kuorma-autolastia ja 140 miljardin tonnikielometrin kuljetussuoritetta. Sisävesiliikenteellä on myös merkittävä rooli henkilöliikenteessä ja matkailussa (risteilyalukset ja päiväretket) sekä yhä enemmän kaupunki- ja seutuliikenteessä (esim. lauttapalvelut).

2.2 Perinteisiä kuljetusmarkkinoita, kuten pitkän matkan irtolastikuljetuksia, laajennetaan uusiin innovatiivisiin palveluihin, joissa sisävesiliikenteellä on yhä tärkeämpi rooli myös lyhyillä etäisyyksillä.

2.3 Mittakaavaetunsa ja energiatehokkuutensa ansiosta sisävesiliikenteelle luonteenomaista ovat myös alhaisimmat hiilidioksidipäästöistä, melusta, onnettomuuksista ja ruuhkista aiheutuvat ulkoiset kustannukset. Maailmanlaajuisesti korkeimman turvatasonsa vuoksi sisävesiliikenne on suurin vaarallisten aineiden kuljetusmuoto Euroopassa.

2.4 Sisävesiliikenteessä työskentelee noin 44 000 henkilöä ja alaan on välillisesti sidoksissa noin 12 000 työpaikkaa. Sisävesiliikenteessä vallitsee kova pula ammattitaitoisesta työvoimasta, ja niinpä se tarjoaa työnhakijoille mahdollisuuksia työmarkkinoilla. Uusine koulutusohjelmineen ja uranäkymineen sisävesiliikenne tarjoaa nuorille haasteellisia työtehtäviä.

2.5 Sisävesiliikennettä harjoitetaan täysin vapailla markkinoilla, mutta se on kuitenkin aina vuodesta 2008 alkaen kärsinyt talouskriisin seurauksista. Taantumana vuoksi liikenteen volyymi on viime vuosina supistunut, mikä on aiheuttanut ylikapasiteettia sisävesiliikenteessä ja siten alentanut kuljetushintoja. Useissa tutkimuksissa oletetaan, että tämä tilanne paranee vasta joidenkin vuosien kuluttua.

2.6 Laajentuneessa eurooppalaisessa sisävesiväylien verkossa, johon kuuluu noin 37 000 km jokia ja kanavia, on vielä riittävästi kapasiteettia ottaa vastaan uusia liikennevirtoja. Tämä edellyttää kuitenkin hyvin ylläpidettyä vesiväyläjärjestelmää. NAIADES I -toimintaohjelman voimassaoloaikana (2006–2014) sisävesiväyliä hoidettiin silti riittämättömästi eikä puuttuvia yhteyksiä toteutettu, useimmiten jäsenvaltioiden budjettileikkausten vuoksi. Sen lisäksi infrastruktuurihankkeiden toteuttamista häiritsevät pitkät ja hitaat menettelyt sekä (vältettävissä olevat) hallinnolliset rasitteet.

3. Tiedonannon pääsisältö

3.1 Komissio julkaisi 10. syyskuuta 2013 tiedonannon ”Tavoitteena laadukas sisävesiliikenne – NAIADES II”. Komissio toteaa, että edeltänyt NAIADES I -ohjelma sysäsi kehityksen liikkeelle, mutta että sisävesiliikenteen taloudelliset ja ympäristöön liittyvät näkymät huonontuvat, ja infrastruktuurin parantaminen on erittäin hidasta. Lisäksi ala kärsii talouskriisistä, mistä seuraa ylikapasiteettia.

3.2 Tämän kuljetusmuodon tarjoamat mahdollisuudet ja kohtaamat haasteet saivat komission päättämään, että se jatkaa aiempaa sisävesiliikenteen toimintaohjelmaansa. NAIADES II -ohjelmalla komission aikoo edistää sisävesiliikenteen rakenteellisia muutoksia pitkällä aikavälillä ilman, että se puuttuu vapaisiin markkinoihin.

3.3 NAIADES-ohjelmassa ehdotetaan konkreettisia toimia seuraavilla aloilla:

- laadukas infrastruktuuri, millä tarkoitetaan myös parempia yhteyksiä ja sisävesiliikenteen yhdistämistä muihin kuljetusmuotoihin. Satamilla (meri- ja sisävesisatamat) on merkittävä rooli yhdistäjinä.
- innovointi
- hyvin toimivat markkinat
- ympäristökuormituksen keventäminen päästöjä vähentämällä
- ammattitaitoiset työntekijät ja laadukkaat työpaikat
- sisävesiliikenteen integrointi multimodaaliseen logistiikkaketjuun.

3.4 Tähän toimintaohjelmaan liittyy kaksi säädösehdotusta. Niistä ensimmäinen koskee sisävesialusten teknisiä vaatimuksia ja toinen sisävesiliikenteen kapasiteettiasetuksen muuttamista. Molemmat oikeudelliset asiakirjat ovat olleet voimassa sisävesiliikenteessä jo pitkään. Komission uusin ehdotuksin on määrä nykyaikaistaa kyseisiä välineitä. Lisäksi tiedonanto sisältää komission yksiköiden laajennetun työasiakirjan aluskannan ympäristöystävällisyyden lisäämisestä.

3.4.1 Komission ehdotuksella direktiiviksi, jolla korvataan direktiivi 2006/87/EY, on tarkoitus mukauttaa eri sääntelyviranomaiset paremmin toisiinsa. Siinä säädetään myös asiaa edistävästä mekanismista. Tavoiteltu institutionaalinen yhteistyö konkretisoituu tässä ensimmäistä kertaa sääntelyn tasolla.

3.4.2 Komission ehdotuksessa kapasiteettiasetuksen N:o 718/1999 muuttamisesta laaennetaan mahdollisuuksia, joita varten sisävesiliikennettä edustavat järjestöt voivat sijoittaa vararahastoista saatavia varoja etenkin ekologisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Ehdotus on linjassa koko muun, esitettyjä toimenpiteitä koskevan paketin kanssa.

3.5 Tiedonannossa esitettyjen toimien täytäntöönpanoa varten ehdotuksessa nimetään eri toimijoita. Laadukkaan infrastruktuurin toteuttaminen on EU:n ja sen jäsenvaltioiden vastuulla. Sama koskee parempaa oikeudellista kehystä, jonka on määrä muodostaa tasapuoliset toimintaedellytykset sisämarkkinoilla. Vastuu markkinatilannetta koskevasta tietoisuudesta ja innovoinnista on vastedes alakohtainen.

3.6 Tiedonannossa käsitellään myös parempaa hallintotapaa. Sisävesiliikenne kuuluu historiallisesti erilaisten oikeusjärjestelmien alaisuuteen. Vapaus liikua Euroopan suurilla joilla on ankuroitu kansainvälisiin sopimuksiin ja niitä koskevaan sääntelyyn. Sen lisäksi myös EU:lla on toimivaltaa sisävesiliikenteen alalla. Näiden toimivaltuuksien ja toimintojen osittaisen päällekkäisyyden estämiseksi komissio ehdottaa uutta lähestymistapaa. Siinä tavoitellaan tiivistä yhteistyötä Reinin navigaation keskuskomission kanssa, ja siinä tarkoituksessa on allekirjoitettu sopimus.

3.7 NAIADES II -ohjelmalla ei ole omaa budjettia ehdotettujen toimien rahoittamiseksi. Siksi tiedonannossa viitataan EU:n tasolla "Verkkojen Eurooppa" -välineeseen infrastruktuuritoimien yhteydessä ja Horisontti 2020 -puiteohjelmaan tutkimuksen, kehittämisen ja innovoinnin rahoittamiseksi. Molemmista välineistä on tarkoitus tarjota taloudellista tukea myös hallinnon tukemiseen ja aluskannan ympäristöystävällisyyden lisäämiseen.

3.8 Komissio haluaa voimistaa pyrkimystään toimia sisävesiliikenteen hyväksi ja sen edistämiseksi keskittymällä aloihin, joilla on suurin lisäarvo. Se odottaa myös jäsenvaltioiden ja alan itsensä osallistuvan asiaan panoksellaan.

4. Yleistä

4.1 Komitea tukee voimakkaasti sisävesiliikenteen kapasiteetin tarkempaa hyödyntämistä, ottaen huomioon tämän liikennemuodon suunnattomat edut kuljetussuoritteen, kestäväysnäkökohtien ja ulkoisten kustannusten osalta. Sisävesiliikenteen arvo ja mahdollisuudet avaavat erittäin myönteisiä näköaloja sekä tavara- että henkilöliikenteelle. Risteilymatkailun ohella vesikuljetusten rooli tunnustetaan yhä yleisemmin tiheään asutuilla taajamaseuduilla, missä lauttaliikennettä järjestetään.

4.2 Komitea on komission kanssa yhtä mieltä sen havainnoista, joiden mukaan sisävesiliikennettä käytetään turhan vähän. Se tukee komissiota tämän pyrkimyksessä lisätä alan osuutta kokonaisliikenteestä. Pyrkimyksessään integroida sisävesiliikenne paremmin ja luoda sitä varten reunaehdot komissio ei kuitenkaan ota riittävästi huomioon, että toimintaohjelma tarvitsee konkreettiset taloudelliset resurssit. Komitea toteaa, että NAIADES II on kunnianhimoinen uusi suunnitelma, jonka rahoituksesta ei kuitenkaan ole vielä riittävä selvyyttä. Siksi komitea odottaakin kiinnostuneena komission yksiköiden laatimaa valmisteluasiakirjaa ohjelman rahoituksesta ja kehottaa komissiota ottamaan huomioon aiemmat puutteet.

4.3 Komission NAIADES I -väliarviossa todetaan päätelmänä, että NAIADES I sysäsi alkuun kehityksen, jonka ansiosta etenkin jäsenvaltiotason poliittiset päättäjät alkoivat tiedostaa tämän alan potentiaalin paremmin.

4.4 NAIADES I:stä ja TEN-T-verkkoja koskevista tuoreimmista suuntaviivoista saatu kokemus auttaa ymmärtämään, että tämän tiedonannon tavoitteiden allekirjoittamisen on oltava jäsenvaltioita sitova. Siksi komitea kehottaakin Euroopan parlamenttia, neuvostoa ja komissiota esittämään asian selkeästi ja konkreettisesti.

4.5 Komiteasta on selvää, että sisävesiliikenteen edistäminen edellyttää Euroopan komissiolta ja jokikomissioilta hyvää ja tiivistä yhteistyötä. Komitea tukee asiaa koskevia ehdotuksia ja korostaa tässä yhteydessä Reinin navigaation keskuskomission tärkeää roolia sisävesiliikenteen sekä korkean tekniikka- ja turvallisuustason kehittämisessä.

4.6 Komitea viittaa infrastruktuurin suureen merkitykseen komission tavoitteiden saavuttamisessa. Sisävesiliikenteen integroinnin tehostamisen ja sen luotettavuuden takaamisen kannalta on olennaisen tärkeää, että vesiväyläjärjestelmää ylläpidetään hyvin, ettei siinä ole ongelmakohtia ja ettei siitä puutu yhteyksiä. Komitea kehottaa jäsenvaltioita kantamaan vastuunsa tämän tehtäväkentän osalta.

4.7 Verkkojen Eurooppa -välineen rajalliset määrärahat huomioon ottaen komitea odottaa, että komissio osoittaa ainakin 20 prosenttia käytössä olevista varoista vesiväyliä varten ja tukee ja motivoi jäsenvaltioita kyseisen infrastruktuurin ylläpidossa ja laajentamisessa. Toisin kuin maantie- ja rautatieliikenteessä Euroopan vesiväylillä on vielä riittävästi kapasiteettia ottaa vastaan moninkertainen liikennemäärä nykyiseen verrattuna. Vesiväyliin investoimalla pystytään saavuttamaan mahdollisimman suuri tuotto sijoitetulle pääomalle.

4.8 Komitea on pannut merkille, että tarkoituksena on käynnistää kuulemismenettely infrastruktuurin hinnoittelusta ulkoisten kustannusten sisällyttämiseksi sisävesiliikenteen hintoihin. Komitea toteaa, että tarkasteltaessa ulkoisten kustannusten sisällyttämistä sisävesiliikenteen hinnoitteluun on noudatettava mitä suurinta huolellisuutta ja että tähän välineeseen tulee turvautua ainoastaan sisävesiliikenteen kuljetusvolyymin kasvattamiseksi ja alan kilpailuaseman kohentamiseksi.

4.9 NAIADES II pyrkii muun muassa lisäämään alan houkuttelevuutta työmarkkinoilla, luomaan korkealaatuisia työpaikkoja ja innostamaan työvoimaa liikkuvuuteen. Siksi aikomuksena on yhdenmukaistaa ammattiprofiilit ja Euroopassa hankittu ammattipätevyys. Tämä voi auttaa poistamaan ammattitaitoisen henkilöstön puutteen sisävesiliikenteestä.

4.10 Sosiaaliturvakysymysten osalta komitea viittaa vuonna 2005 antamaansa lausuntoon (asiakokonaisuus TEN/200), jossa kehoitetaan luomaan sisävesiliikennettä koskeva yhteisön työ- ja sosiaalipolitiikka. Asiaa on kuluneina vuosina käsitelty yksityiskohtaisemmin työmarkkinavuoropuhelussa. Tähän mennessä työmarkkinaosapuolet ovat päässeet yhteisymmärrykseen sisävesiliikenteen työaikoja koskevasta erityisjärjestelystä. Komitea kannustaa tekemään työmarkkinavuoropuhelussa lisää aloitteita, jotka kasvattavat ammattialan houkuttelevuutta.

5. Erityistä

5.1 TEN-T-verkkoja koskevien uusien suuntaviivojen suhteen komitea kehottaa komissiota valvomaan vesiväylien kytkemistä lujasti mukaan uuden, multimodaalisiin käytäviin perustuvan lähestymistavan soveltamiseen. Multimodaalisissa käytäviäsuunnitelmissa on syytä huolehtia siitä, että kaikki liikennemuodot otetaan riittävästi huomioon. Näitä suunnitelmia toteutettaessa sisävesiliikenteelle on varattava merkittävä rooli.

5.2 Komitean mielestä on erittäin tärkeää, että kaikki vähintään IV-luokan tai sitä korkeamman luokan vesiväylät sisällytetään TEN-T-ydinverkkoon. Näin ollen jäsenvaltioilla on velvollisuus taata kyseisten vesiväylien ylläpito ja parantaminen ja tukea kaikin keinoin ongelmakohtien poistamista, jotta unionin vesiväylien vapaa kapasiteetti voidaan hyödyntää kokonaisuudessaan. Komitea kiinnittää huomiota Tonavan ja Elben kaltaisiin jokiin, missä on vielä runsaasti käyttämätöntä liikennöintikapasiteettia. Se kehottaa jäsenvaltioita ratkaisemaan ongelmakohdat näissä joissa ja toteuttamaan puuttuvat väylät – esimerkiksi Seine–Schelde-yhteys – viipymättä komission tuella.

5.3 Tonavalla on erityinen asema Keski- ja Itä-Euroopan maiden kuljetuskehityksessä. Komissio on tunnustanut tämän Tonavan aluetta koskevassa strategiassa (2010), jonka avulla on määrä edistää Tonavan alueen maiden kehittymistä. Tonavan liikenne on yksi kyseisen strategian pilareita ja sen on tarkoitus kasvattaa sisävesiliikennettä tällä tärkeällä joella. Strategian jatkoksi Tonavan alueen maat – valitettavasti yhtä poikkeusta lukuun ottamatta – allekirjoittivat kesäkuussa 2012 julistuksen, jossa ne sitoutuvat Tonavan hoitamiseen asiaankuuluvien normien mukaisesti estääkseen sisävesiliikenteen keskeytymisen riittämättömän kulkusyvyyden vuoksi.

5.4 Komitea tukee tätä komission strategiaa, mutta toteaa kuitenkin, että kyseistä strategiaa ja vuonna 2012 allekirjoitettua julistusta ei ole tähän mennessä toteutettu riittävässä määrin. Siksi se kehottaa komissiota perustamaan työryhmän, joka valvoo kyseiseen strategiaan ja julistukseen kytkeytyvien sopimusten noudattamista, ja ratkaisemaan havaitut ongelmat kerralla, jottei vaaranneta sisävesiliikenteen hyväksi tässä tärkeässä käytävässä tavoiteltua kehitystä.

5.5 Komissio toteaa, että sisävesiliikenne on muista liikennemuodoista jäljessä innovoinnissa. Se johtuu mm. käyttöomaisuuden pitkästä käyttöiästä. Sen lisäksi alan innovaatiokulttuuria pidetään puutteellisena. Komissio kehottaa alaa ottamaan aloitteen käsiinsä tässä asiassa ja ryhtymään innovaatiopolitiikan kehittämiseen.

5.6 Komitea on samaa mieltä näistä havainnoista, mutta viittaa kuitenkin sekä sisävesiliikenteen kaluston pitkään käyttöikänsä että investointien korkeaan tasoon, jotka hidastuttavat innovointia tällä alalla. Korkeiden investointikustannusten vuoksi innovointia on stimuloitava riittävillä rahoituksellisilla ja taloudellisilla kannustimilla ja edistämällä rahoituksen saantia, mitä ohjelmassa ei ole toistaiseksi käsitelty riittävästi.

5.7 Komitea huomauttaa, että alalla on jo kehitetty innovatiivisesti erittäin edistyksellisiä aloitteita, kun nesteytettyä maakaasua käyttävät alukset on otettu käyttöön. Komitea kehottaa toimivaltaisia viranomaisia luomaan edellä mainittua ja muita vaihtoehtoja polttoaineratkaisuja varten mahdollisimman nopeasti oikeudellisen kehyksen ja kehittämään infrastruktuurin, jotta tätä innovaatiota käydään soveltamaan laajassa mitassa ja jotta siihen innostetaan entisestään.

5.8 Komission tiedonantoon liittyy sen yksiköiden valmisteluasiakirja aluskannan ympäristöystävällisyyden lisäämisestä. Siinä komissio esittää skenaarioita tavoista, joilla ilmansaastuttajien päästöjä voidaan vähentää. Komitea tietää, että sisävesiliikenteestä koituu paljon vähemmän hiilidioksidipäästöjä kuin maantie- ja raideliikenteestä. Viimeksi mainittuja ei kuitenkaan sivuta kyseisessä asiakirjassa.

5.9 Kun huomio keskitetään muihin ilmansaasteisiin kuin hiilidioksidiin, komissio päättelee, että sisävesiliikenne uhkaa nykyään muodostua suurimmaksi saastuttajaksi tällä alalla. Komitea toteaa, että tulevia päästönormeja määritettäessä on voitava estää kilpailun vääristyminen ja on otettava huomioon, että sisävesiliikenteeseen on tarjolla sopiva valikoima asianmukaisia moottorityyppejä.

5.10 Komitea katsoo, että komissiolla voi olla merkittävä rooli alan stimuloimisessa innovointiin ja ympäristöystävällisyyden lisäämiseen. Sen on myös syytä tarjota merkittävää rahoitustukea. Sisävesiliikenteen ympäristövaikutusten vähentämisestä kertyvä yhteiskunnallinen hyöty oikeuttaa EU:n ja jäsenvaltioiden varoista tähän tarkoitukseen myönnettävän tuen. Sillä voi olla voimakas kehitystä nopeuttava vaikutus.

5.11 Siksi komitea kehottaa komissiota hyödyntämään Euroopan unionin monivuotisen rahoituskehiksen hyväksyminen jälkeen kaikki mahdollisuudet osoittaa "Verkkojen Eurooppa" -välineestä ja Horisontti 2020 -puiteohjelmasta varoja alusten ympäristöystävällisyyden lisäämiseen ja muihin NAIADES-ehdotuksen mukaisiin toimenpiteisiin.

5.12 Toimialan imagon nimessä komitea kehottaa alaa käyttämään myös vararahastosta käytettävissä olevia varoja viherryttämistarkoituksiin. Kun NAIADES II -pakettiin kuuluvaa kapasiteettiasetusta muutetaan ehdotetulla tavalla, tämä tulee mahdolliseksi.

5.13 Nyt kun sisävesiliikenteen talouskriisi on taas vastikään johtanut alan rakenteelliseen ylikapasiteettiin, ammattimaistuminen ja tiiviimpi yhteistyö sekä itse alaa että muiden tahojen kanssa auttavat ilman muuta parantamaan alan taloudellista asemaa pysyvällä tavalla.

Bryssel 21. tammikuuta 2014

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”EU:n televiestintäalan sisämarkkinoita koskevat uudet toimenpiteet lähtökohtana seuraavat kaksi asiakirjaa: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi eurooppalaisia sähköisen viestinnän sisämarkkinoita ja koko Euroopan yhteen liittämistä koskevista toimenpiteistä sekä direktiivien 2002/20/EY, 2002/21/EY ja 2002/22/EY ja asetusten (EY) N:o 1211/2009 ja (EU) N:o 531/2012 muuttamisesta

COM(2013) 627 final – 2013/0309 (COD)

ja Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle televiestinnän sisämarkkinoista

COM(2013) 634 final

(2014/C 177/12)

Esittelijä: **Anna NIETYSZKA**

Euroopan komissio päätti 12. syyskuuta 2013, neuvosto 23. syyskuuta 2013 ja Euroopan parlamentti 12. syyskuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 ja 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

EU:n televiestintäalan sisämarkkinoita koskevat uudet toimenpiteet lähtökohtana seuraavat kaksi asiakirjaa: Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi eurooppalaisia sähköisen viestinnän sisämarkkinoita ja koko Euroopan yhteen liittämistä koskevista toimenpiteistä sekä direktiivien 2002/20/EY, 2002/21/EY ja 2002/22/EY ja asetusten (EY) N:o 1211/2009 ja (EU) N:o 531/2012 muuttamisesta

COM(2013) 627 final – 2013/0309 (COD)

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle televiestinnän sisämarkkinoista

COM(2013) 634 final.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 18. joulukuuta 2013.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 21.–22. tammikuuta 2014 pitämässään 495. täysistunnossa (tammikuun 21. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 152 ääntä puolesta ja 2 vastaan 5:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK kannattaa Euroopan komission ehdottamaa asetusta ja uusia toimenpiteitä, joilla vauhditetaan sähköisen viestinnän sisämarkkinoiden luomista, sillä ne ovat talouden kaikkien sektorien dynaamisen ja kestävä kasvun sekä uusien työpaikkojen luomisen perusta ja takaavat myös korkeatasoisen kuluttajansuojan.

1.2 ETSK katsoo, että sähköisten viestintäpalvelujen eurooppalaisten tarjoajien kohtaamien esteiden ehdotettu vähentäminen

— ottamalla käyttöön yhtenäinen, koko EU:n alueella pätevä valtuutus

— yhdenmukaistamalla sääntelyehdot ja taajuuksien hallinnointi

helpottaa kilpailukykyisten ja turvallisten sähköisen viestinnän palvelujen tarjoamista yksityishenkilöille, yrityksille ja eri elimille koko EU:n alueella.

1.3 ETSK huomauttaa, että komission tulisi harkita laajakaistapalvelujen sisällyttämistä yleispalvelujen soveltamisalaan.

1.4 Samanaikaisesti ETSK painottaa, että sääntelyesteiden vähentäminen avaa markkinat sähköisten viestintäpalvelujen pienemmille tarjoajille. Keskeisiä kannustimia tarjoajien kehittämislle ovat

- yhtenäinen valtuutus
- verkkoon investoimisen yksinkertaistaminen
- mahdollisuus tarjota rajatylittäviä palveluja kaikissa EU-maissa
- investointikannustimet.

1.5 ETSK huomauttaa, että komission asetuksilla ja yleisillä kannustimilla tulee estää markkinoiden pilkkoutumisen jatkuminen, sillä se häiritäisi rajatylittävien palvelujen kehittämistä ja heikentäisi EU:ta suhteessa sen kansainvälisiin kilpailijoihin.

1.6 ETSK katsoo, että nopeiden verkkojen saatavuuden parantaminen sekä käyttöönotto- ja hyödyntämiskustannusten pienentäminen

- luo työpaikkoja eurooppalaisiin yrityksiin, myös pk-yrityksiin ja juuri perustettuihin yrityksiin, jotka kehittävät ja tarjoavat innovatiivisia tuotteita ja palveluja globaaleilla markkinoilla
- vauhdittaa uudenaikaisten palvelujen kehittämistä sähköisen kaupan, verkko-opiskelun sekä edistyneiden julkisten palvelujen, kuten sähköisen hallinnon ja terveydenhuollon, aloilla
- vauhdittaa uudenaikaisten eurooppalaisten pilvipalvelujen kehittämistä komitean lausunnossaan "EU:n pilvipalvelustrategian valmistelu" (asiakokonaisuus TEN/494) kuvailemalla tavalla
- tarjoaa valtavia mahdollisuuksia luoda uusia palveluja, joita voidaan käyttää aloilla, missä on odotettavissa nopeaa kehitystä; näistä mainittakoon "esineiden internet" (IoT – *Internet of Things*) ja laitteiden välinen viestintä (*Machine-to-Machine communication*, M2M).

1.7 ETSK toteaa, että sääntelyehtojen yhtenäistäminen edistää investointeja sähköisten viestintäpalvelujen eurooppalaisten tarjoajien yrityksiin.

1.8 ETSK kannustaa kuluttajien oikeuksien ja käyttäjien oikeuksia koskevien takeiden yhtenäistämistä ehdotetun mukaisesti muun muassa

- helpottamalla palveluntarjoajan valintaa ja vaihtamista
- poistamalla matkapuhelimien verkkovierailun sekä kiinteiden puhelinverkkojen unionin sisäisten rajatylittävien puheluiden korkeat kustannukset (ks. ETSK:n tiedonanto aiheesta "Verkkovierailumaksujen poistaminen", CES5263-2013, esittelijä: Raymond Hencks).

1.9 ETSK kannattaa sähköisten viestintäpalvelujen peruskäyttäjien sopimusehtojen yhtenäistämistä kaikissa jäsenvaltioissa.

1.10 ETSK katsoo, että avoin pääsy verkkoon ja mahdollisuus hyödyntää sähköisen viestinnän alan edistyneitä palveluja koko EU:n alueella lisäävät kuluttajien ja yrittäjien liikkuvuutta sekä niin ikään parantavat eurooppalaisten kulttuurihyödykkeiden saatavuutta ja edistävät luovien toimialojen kehitystä.

1.11 Tulevassa asetuksessa tulee tarjota operaattoreille enemmän taloudellista suojaa ja oikeusturvaa. Sen vastapainoksi ETSK suosittelee, että säädös tarjoaa myös käyttäjille parempaa oikeusturvaa parantamalla heidän oikeuksiensa vaalimista.

1.12 ETSK korostaa asianmukaisen henkilötietojen suojan oikeuden, tiedonpoisto-oikeuden ja sähköisten viestintäpalvelujen peruskäyttäjien muiden, ETSK:n aiemmissa lausunnoissa ⁽¹⁾ käsiteltyjen oikeuksien tärkeyttä.

⁽¹⁾ EUVL C 271, 19.9.2013, s. 133–137; EUVL C 229, 31.7.2012, s. 1–6; EUVL C 351, 15.11.2012, s. 31–35.

1.13 ETSK huomauttaa, että tieto- ja viestintätekniikka on kestäväpohjaisen talouskasvun lähde, jonka myötä tuottavuus kasvaa 50 prosenttia kaikilla talouden aloilla, missä sitä hyödynnetään. Vaikka sen käyttäminen vähentää työpaikkoja tietyissä tapauksissa, jokaisen kahden työpaikan menetyksen korvaa viiden uuden työpaikan syntyminen (ks. ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi, COM(2013) 627 final – 2013/0309 COD, s. 2). ETSK painottaa tarvetta tarjota kaikille koulutusta, uudelleenkoulutusta ja elinikäisen oppimisen mahdollisuuksia uusia opetusmenetelmiä soveltamalla.

1.14 ETSK tähdentää tarvetta noudattaa kilpailusääntöjä ja verkon neutraaliutta, etenkin pk-sektoriin kuuluvien sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajien osalta – sillä sähköisten viestintäpalvelujen suurimpien tarjoajien vahvistuminen ja taajuusresurssien vakauttaminen saattaa heikentää kilpailukykyä jäsenvaltioiden markkinoilla.

1.15 Virtuaalisten laajakaistaverkkojen käyttöoikeustuotteiden (laajakaistaverkkojen tukkutasen käyttöoikeuksien tyyppi, joka muodostuu virtuaalisesta liityntäyhteydestä mihin tahansa kiinteään tai langattomaan verkkoarkkitehtuuriin, eriytettyjä fyysisiä tilaajayhteyksiä lukuun ottamatta, ja siirtopalvelusta määriteltyihin luovutuspisteisiin ja joka sisältää yksittäiset verkkoelementit, tietyt verkkotoiminnot ja tietotekniset liitännäisjärjestelmät) sääntely vaikuttaa ennen aikaiselta. ETSK:n näkemyksen mukaan tulee odottaa, että näiden palvelujen ehdot ja hinnat määräytyvät markkinoilla. Sen sijaan velvollisuutta tarjota laatuvarmistettuja liityntätuotteita tulee säätellä siten, että varmistetaan suurten operaattorien ja pk-sektorin pienempien palveluntarjoajien rasisiteiden oikeasuhtaisuus.

1.16 ETSK on hyvin huolissaan yksityiskohtaisista ratkaisuista, jotka koskevat paikallisia liityntäverkkoja, erityisesti kun peruskäyttäjät asettavat verkkoja muiden, tuntemattomien ja anonyymien käyttäjien saataville.

1.17 ETSK varoittaa, että ehdotetussa asetuksessa asetetaan hyvin kunnianhimoiset tavoitteet. Lyhyt voimaansaattamisaika (1. heinäkuuta 2014 alkaen) vaatii paljon työtä tärkeimmiltä asianosaisilta: Euroopan komissiolta, sähköisen viestinnän alan jäsenvaltioiden sääntelyviranomaisilta, kilpailuviranomaisilta sekä sähköisten viestintäpalvelujen eurooppalaisilta tarjoajilta.

1.18 EU-valtuutusten myöntämismenettelyjä ja laajuutta sekä radiotaajuuksien varaamista ja käyttöehtoja on välttämätöntä koordinoita, minkä vuoksi ETSK suosittaa BEREcin roolin vahvistamista siihen asti, kunnes on tehty päätös yhden ainoan eurooppalaisen sääntelyviranomaisen perustamisesta.

2. Johdanto ja taustaa

2.1 Vahvat kilpailijat Yhdysvalloissa, Japanissa ja Etelä-Koreassa ovat investoineet voimakkaasti voidakseen tarjota nopeita (kiinteitä ja langattomia) laajakaistayhteyksiä. Euroopan unionille erityisen tärkeää on globaalin kilpailukyvyn säilyttäminen sähköisen viestinnän alalla.

2.2 Luotettavien ja nopeiden laajakaistayhteyksien merkitys on erityisen suuri sähköisen viestinnän alan innovatiivisten palvelujen tarjonnassa, muun muassa pilvipalvelujen alalla. Sen vuoksi sähköisen viestinnän alan hyvä toimivuus sekä oma, uuden aikaisten palvelujen tarjoamisen mahdollistava potentiaali sekä sähköisen viestinnän laitteiden, ratkaisujen ja palvelujen huomattavan luomispotentiaalin säilyttäminen on strategisen tärkeää EU:lle.

2.3 Digitaalinen talous ja sen tuotteet muodostavat yhä suuremman osuuden BKT:stä, ja sähköisen viestinnän palvelut ovat olennaisen tärkeitä tuottavuuden kasvulle kaikilla talouden sektoreilla – terveydenhoidosta aina energiahuoltoon ja julkispalveluihin. Kehityksen keskeinen osatekijä on myös mahdollisuus investoida langattomien yhteyksien verkkoon (esimerkiksi neljännen sukupolven ja sitä seuraavien sukupolvien matkapuhelinteknologia, joka tarjoaa nopeita internetliittymiä) sekä nopeisiin kiinteisiin verkkoihin (esimerkiksi FTTH-valokaapeliverkot [fiber-to-the-home]).

2.4 Sähköisten viestintäverkkojen hyvän tuottavuuden varmistamiseksi on saavutettava riittävä toimintalaajuus. EU-maiden sähköisen viestinnän markkinat ovat kuitenkin tällä hetkellä erittäin hajanaiset: niillä toimii yli 1 000 kiinteän verkon operaattoria ja joitakin satoja langattoman verkon operaattoreita. Jopa suurimmat operaattorien yhteenliittymät tarjoavat palveluja tiettyjen maiden alueella eivätkä tarjoa rajatylittäviä palveluja kuluttajille ja pienemmille peruskäyttäjille (rajatylittäviä palveluja tarjotaan vain suurimmille yritysikäyttäjille). Mikään operaattori ei toimi suuremmalla maantieteellisellä alueella kuin puolet jäsenvaltioista. Kaapelitelevisioverkkojen markkinoilla toimii yli 1 500 operaattoria, eli nekin ovat hajanaiset.

2.5 Markkinoiden hajanaisuus nostaa hintoja ja erityisesti eri EU-maiden välisten yhteyksien osalta (verkkovierailut matkapuhelimissa ja kansainväliset yhteydet kiinteissä puhelinverkoissa).

2.6 Radiotaajuudet ovat rajallinen resurssi. Niiden hyödyntämisen tehokkuus vaikuttaa huomattavasti Euroopan digitaalistrategian (*Digital Agenda for Europe*, DAE) täytäntöönpanoon ja palveluntarjoajien toimintaedellytyksiin. Taajuuksien käyttöehdot (kuten niiden osoittamista koskevat säännöt, varaamisen kesto, taajuuksien uudelleenjärjestelymahdollisuudet [*refarming* eli niiden taajuuksien hallinnoinnin muutokset, joita käytetään muun muassa markkinoiden tarpeiden tyydyttämiseen tai taajuuksien käytön tehostamiseen], sekä taajuuksien yhteiskäyttö) ovat kuitenkin tällä hetkellä hyvin erilaisia eri jäsenvaltioissa. Niissä ilmenee eroja, jotka koskevat osoittamisen ehtoja, voimassaolon päättymisajankohtaa ja mahdollisuuksia uudistaa taajuuksien varaaminen. Nämä erot vaikeuttavat investoimista ja rajatylittävien yhdenmukisten langattomien verkkojen luomista.

2.7 Vaikka Eurooppa oli 1990-luvulla maailmanlaajuinen johtaja GSM-matkapuhelinmarkkinoilla, nykyään se on jäänyt mainituista maista jälkeen uusimman langattoman tiedonsiirron teknologian soveltamisessa.

2.8 Viime vuosina tietotekniikka-alan kehitys on ollut hyvin hidasta (0,3 prosenttia vuodessa) erityisesti verrattaessa alan kasvuvauhtiin USA:ssa (15 prosenttia) ja Aasian nousevien talouksien maissa (26 prosenttia).

2.9 Ehdotetut muutokset koskevat aloja, joita säännellään lainsäädännöllä, joka on sähköisen viestinnän sääntelyn perusta EU:ssa – 2002/20/EY (valtuutusdirektiivi), 2002/21/EY (puitedirektiivi), 2002/22/EY (yleispalveludirektiivi), 2002/58/EY (sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi), asetus N:o 1211/2009 (BERECin perustamisesta), asetus N:o 531/2012 (verkkovierailuista) sekä päätös 243/2012/UE (radiotaajuuspoliittisesta ohjelmasta).⁽²⁾

3. Euroopan komission asetuksen yleistavoite

3.1 Euroopan komission asetuksen päätavoite on sellaisten sähköisen viestinnän sisämarkkinoiden luominen, missä

- kansalaisilla, eri elimillä ja yrityksillä on pääsy sähköisen viestinnän palveluihin koko EU:n alueella samojen periaatteiden mukaisesti, ilman rajoituksia ja ilman lisäkustannuksia
- operaattorit ja sähköisen viestinnän alan palveluntarjoajat pystyvät tarjoamaan palveluja kilpailukykyisesti kotijäsenvaltionsa ulkopuolella ja markkinoimaan palvelujaan kuluttajille koko EU:ssa.
- talouden digitaalisen muutoksen perustaa kehitetään, minkä tuloksena tulisi olla talouskasvun elpyminen ja säilyttäminen, EU:n jäsenvaltioiden maailmanlaajuisen kilpailukykyyn parantuminen ja uusien työpaikkojen luominen digitaaltaloudessa, luovilla toimialoilla sekä kaikilla talouden aloilla, missä sähköisellä viestinnällä on suuri merkitys.

3.2 Euroopan komissio esittää asetusehdotuksessaan seuraavia ratkaisuja:

- Otetaan käyttöön eurooppalaisille sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajille yhtenäinen valtuutus, joka perustuu yhteen ainoaan ilmoitukseen siinä jäsenvaltiossa, jossa tarjoajalla on pääasiallinen toimipaikka.
- Yhtenäistetään taajuuksien saatavuutta koskevat säännöt, käyttölupien jakamisen ajoitus ja taajuuksien käyttölupien voimassaoloajat.
- Otetaan käyttöön virtuaalisen laajakaistaverkkojen käyttöoikeustuotteet ja yhdenmukaistetut sähköisen viestinnän laatuvarmistetut liityntä tuotteet.
- Yhdenmukaistetaan kuluttajien/peruskäyttäjien oikeuksia koskevat säännöt (tiedon ja sopimusten avoimuuden vaatimus, sopimusten tekemisen ja irtisanomisen tarkasti määritetyt periaatteet, verkon neutraalius, velvollisuus ylläpitää palvelujen asianmukaista laatua, palveluntarjoajan vaihtamisen ja numeron siirtämisen helpottaminen).
- Annetaan kansallisille viranomaisille seuraamusvaltuuksia sekä komissiolle valtuudet antaa delegoituja ja täytäntöönpanosäädöksiä.

⁽²⁾ EYVL C 123, 25.4.2001, s. 55–56; EYVL C 123, 25.4.2001, s. 56–61; EYVL C 123, 25.4.2001, s. 53–54; EUVL C 24, 28.1.2012, s. 131–133; EUVL C 133, 9.5.2013, s. 22–26.

- Säännellään verkkovierailuja matkapuhelinliikenteen osalta.
- Rajoitetaan unionin sisäisten puhelujen hintoja kiinteissä puhelinverkoissa siten, että ne eivät voi ylittää kotimaan kaukaviestinnän tariffeja.
- Lisätään BERECin toiminnan vakautta, sillä se on Euroopan komission neuvoa-antava elin sähköisen viestinnän alalla.

3.3 Kuten Eurooppa-neuvosto korostaa 24.–25. lokakuuta 2013 pitämänsä kokouksen päätelmissä, sähköisen viestinnän markkinoiden hajanaisuuden poistaminen, todellisen kilpailun tukeminen ja yksityisten investointien houkuttelemine ennakoitavan ja vakaan oikeudellisen kehyksen avulla, samalla kun varmistetaan kuluttajansuojan korkea taso ja yhtenäistetään taajuuksien osoittamista, on ratkaisevan tärkeää jäsenvaltioiden taloudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen kannalta (Eurooppa-neuvoston asiakirja, 25. lokakuuta 2013 [EUCO 169/13, CO EUR 13 CONCL 7], kohdat 5 ja 9).

3.4 Nopeiden yhteyksien saatavuuden parantuminen ja käyttökustannusten aleneminen tarjoaa kaikille, myös eurooppalaisille pk-yrityksille, mahdollisuuden luoda ja tarjota innovatiivisia tuotteita ja palveluja globaaleilla markkinoilla.

4. Erityshuomioita Euroopan komission asetuksesta

4.1 Yhtenäinen EU-valtuutus

4.1.1 ETSK katsoo, että hallinnolliset rasitteet, jotka johtuvat valtuutusten valtiollisten myöntämismenettelyjen, radiotaajuuksien osoittamisen, käyttöoikeustuotteiden sääntelyn ja kuluttajien oikeuksia koskevien sääntöjen hajanaisuudesta, vaikeuttavat tällä hetkellä rajatylittävien palvelujen tarjoamista.

4.1.2 Operaattorit hyödyntävät markkinoiden hajanaisuutta peruskäyttäjien kustannuksella tarjoamalla kalliimpia rajatylittäviä palveluja.

4.1.3 ETSK katsoo, että ehdotettu asetusta edistää operaattorien keskittymistä ja sähköisten viestintäpalvelujen yleiseurooppalaisten tarjoajien syntyä. Tämä prosessi on hyödyllinen, kun ajatellaan EU:n jäsenvaltioiden talouksien kilpailukykyä maailmanmarkkinoilla.

4.1.4 Sähköisten viestintäpalvelujen vahvistaminen sekä yhtenäiset oikeudelliset ehdot lisäävät eurooppalaisten palveluntarjoajien houkuttelevuutta institutionaalisten pääomasijoittajien, myös yksityisten pääomarahastojen keskuudessa. Operaattorien pääomittaminen lisää niiden investointimahdollisuuksia.

4.1.5 ETSK on tyytyväinen yhtenäisen EU-valtuutuksen käyttöönottoon, sillä se on järjestelmän toiminnan parantamisen olennainen edellytys. On syytä määrittää tarkasti niiden yhteistyömenettelyt ja sitä koskevat periaatteet.

4.1.6 ETSK olisi toivonut, että ehdotuksessa olisi otettu kantaa yhden ainoan eurooppalaisen sääntelyviranomaisen perustamisen puolesta, kuten komitea on perustellusti ehdottanut useassa lausunnossaan.

4.2 Radiotaajuuksien käytön koordinointi

4.2.1 Taajuuksien hallinnoinnin yhdenmukaistaminen, joka perustuu taajuuksien käyttöehtojen yhtenäistämiseen (niiden osoittamista koskevat säännöt, varaamisen kesto, taajuuksien uudelleenjärjestelymahdollisuus ja yhteiskäyttö) helpottaa langattomien laajakaistayhteyksien uuden teknologian käyttöönottoa (neljännen sukupolven verkot ja sitä seuraavat).

4.2.2 ETSK:n mielestä ehdotettu asetusta ennakoitavaksi 2016 suunniteltuja, verkkovierailuja koskevan nykyisen sääntelyn toimivuuden arviointia ja taajuuskaistojen jakamista koskevia järjestelyjä, joiden odotetaan olevan Maailman radioviestintäkonferenssin (ITU-R) asialistalla vuonna 2015 (WRC-2015). (ITU-R – ITU:n radioviestintäsektori – on yksi kolmesta Kansainvälisen televiestintäliiton ITU:n sektorista ja vastuussa radioviestinnästä.)

4.3 Eurooppalaiset virtuaaliset käyttöoikeustuotteet

4.3.1 ETSK katsoo, että eurooppalaisten virtuaalisten käyttöoikeustuotteiden sääntelyä ehdotetaan epävarmassa tilanteessa, kun tarkastellaan NGN/NGA-verkkojen (seuraavan sukupolven nopeiden verkkojen / seuraavan sukupolven liitäntäverkkojen) sääntelyä ja käytännön eroja eri jäsenvaltioiden sääntelyssä. Sääntelyn vakaita periaatteita, jotka kannustavat operaattoreita investoimaan kalliisiin NGN/NGA-infrastruktuureihin, tulee ottaa käyttöön hyvin varovaisesti, sillä näitä kysymyksiä koskeva sääntelykäytäntö on vasta muotoutumassa. Tukkutason tuotteita tulee luoda ottaen huomioon asiakkaiden tarpeet eri maakohtaisilla markkinoilla, eikä niitä tule muotoilla ”keskimääräistä Euroopan maata” varten.

4.4 Laatuvarmistettu liityntätuote

4.4.1 Laatuvarmistettujen liityntätuotteiden käyttöönotto voi olla hyvin hyödyllistä luotaessa ja tarjottaessa edistyneitä ja erikoistuneita digitaalisia palveluja.

4.4.2 ETSK:n mielestä velvollisuus tarjota laatuvarmistettuja liityntätuotteita tulee säännellä siten, että varmistetaan suurten operaattorien ja pk-sektorin pienempien palveluntarjoajien rasiiteiden tasapaino.

4.5 Yhdenmukaistetut peruskäyttäjien oikeudet

4.5.1 ETSK:n mielestä peruskäyttäjien oikeuksien yhdenmukaistaminen, avoimuusvelvoite sekä velvoite antaa kuluttajille ymmärrettävää tietoa ehdoista, laadusta, valtuutuksista ja tariffeista sekä palveluntarjoajan vaihtamista koskevista säännöistä tuovat sähköisten viestintäpalveluiden käyttäjille suuria hyötyjä. Se vahvistaa kuluttajien asemaa suhteessa palveluntarjoajiin ja vähentää informaation epäsymmetrisyyttä.

4.5.2 ETSK hyväksyy erityistietojen toimittamisen ja sopimusvelvoitteet, jotka kattavat

- toimintarajoitteille peruskäyttäjille tarjottavat palvelut sekä yksityiskohtaiset tiedot tuotteista ja palveluista
- tiedot siitä, minkä tyyppisiä toimia palveluntarjoaja voi toteuttaa tietoturvan tai tietojen eheyden vaarantuessa taikka uhkien tai haavoittuvuuden johdosta
- peruskäyttäjien mahdollisuuden valvoa sähköisten palvelujen kulutustaan.

4.5.3 ETSK hyväksyy ehdotetun, sähköisten palvelujen tarjoajille asetettavan velvoitteen jakaa yleiseen etuun liittyvää tietoa

- tavallisimmista tavoista käyttää sähköisiä viestintäpalveluja laittomaan toimintaan tai haitallisen sisällön levittämiseen ja niiden oikeudellisista seurauksista
- siitä, miten henkilöturvallisuutta uhkaavilta riskeiltä ja henkilötietojen laittomalta käytöltä suojaudutaan sähköisiä viestintäpalveluja käytettäessä.

4.5.4 ETSK pahoittelee kuitenkin ehdotetun asetuksen IV ja V luvun yksiselitteisyyden puutetta erityisesti tarkasteltaessa subjektiivisia tekijöitä, joista kuluttajien tietyt oikeudet riippuvat edelleen. Niistä olisi ollut toivottavaa tulla sitovia takeita. Tämä koskee etenkin ehdotuksen 23 artiklan 3 kohtaa sekä 27, 28 ja 30 artiklaa.

4.6 Verkkovierailut ja kansainväliset yhteydet

4.6.1 Euroopan digitaalistrategian perimmäisenä tavoitteena on poistaa kansallisten hintojen ja verkkovierailuhintojen erotus ja luoda siten matkaviestintäpalvelujen sisämarkkinat. Eurooppalaisen matkaviestinnän verkkovierailumaksut (*roaming charges*) ovat kuitenkin edelleen erittäin kalliita ja huomattavasti korkeampia kuin samasta palvelusta maan sisällä perityt tariffit.

4.6.2 Koska operaattorikohtaiset keskihinnat poikkeavat – unionin tasolla määräytyistä tariffikatoista huolimatta – vain vähän säädetystä enimmäistasoista ja estävät terveen kilpailun, komissio katsoo, että sen on uudessa lainsäädäntöpaketissa ehdotettava vastaanotettujen puheluiden ylimääräisten verkkovierailukustannusten poistamista vuodesta 2014 alkaen. Muiden verkkovierailumaksujen oletetaan poistuvan aikanaan, kun operaattoreiden tai ainakin operaattoriyhteenliittymien välistä kilpailua tehostetaan.

4.6.3 ETSK kannattaa periaatteessa kaikkien (puheluja, tekstiviestejä ja tiedonsiirtoa koskevien), eikä pelkästään vastaanotetuista puhelusta perittävien verkkovierailumaksujen poistamista. Se arvioi lisäksi, että matkaviestinnän todellisten eurooppalaisten sisämarkkinoiden luominen edellyttää myös EU:n kautta kulkevaa matkaviestintää koskevien tariffien tarkistamista.

4.6.4 Koska asianomaisessa asetuksessa vuonna 2012 määrätyt rakenteelliset uudistukset pannaan kuitenkin toimeen vasta heinäkuusta 2014 alkaen, ETSK katsoo, että verkkovierailumaksujen poistamisajankohta täytyy asettaa edellä mainituista rakenteellisista uudistuksista saadun arvion perusteella sen jälkeen, kun kyseiset uudistukset on pantu kokonaisvaltaisesti täytäntöön.

4.6.5 Tuon määräajan turvin sääntelyviranomaisten pitäisi kyetä ennakoiviin toimiin estääkseen operaattoreita kompensoimasta verkkovierailumaksujen poistamisesta johtuvaa tulojensa vähenemistä nostamalla kansallisia tariffeja. Tällainen tasaus haittaisi kaikkia kuluttajia ja ennen muuta niitä kansalaisia, jotka eivät syystä tai toisesta liiku asuinmaansa ulkopuolella eivätkä siis hyödynnä verkkovierailuviestintää.

4.6.6 Hintojen ja erityisesti palvelupakettitarjousten avoimuuden parantamiseksi ETSK ehdottaa, että sääntelyviranomaiset laativat yhteistyössä kuluttajajärjestöjen kanssa vakiomuotoisen mallin hinnanmuodostuksesta. Sen avulla voitaisiin vertailla eri tarjouksia ja olisi helpompi löytää taloudellisesti edullisin tarjous.

4.6.7 Komission pitää valvoa tarkasti, että operaattorien väliset kumppanuudet, joihin se suhtautuu suopeasti, eivät johda sopimuksiin tai oligopoleihin, joissa käytetään hyväksi kumppanuudesta syntyvää hallitsevaa markkina-asemaa.

4.7 BERECin aseman muutokset

4.7.1 ETSK:n mielestä ehdotetut muutokset BERECin asemaan, eli esimerkiksi sääntelyneuvoston puheenjohtajan palkattu tehtävä, voivat osoittautua riittämättömiksi suhteessa kilpailukykyyn kohdistuviin haasteisiin sekä tarpeeseen ottaa käyttöön investointikannustimia, erityisesti laajakaistayhteyksien ja NGN/NGA-verkkojen osalta.

Bryssel 21. tammikuuta 2014

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Eurooppalainen korkea-asteen koulutus maailmassa” –

COM(2013) 499 final

(2014/C 177/13)

Esittelijä: **Mário SOARES**

Euroopan komissio päätti 11. heinäkuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Eurooppalainen korkea-asteen koulutus maailmassa

COM(2013) 499 final.

Asian valmistelusta vastannut ”ulkosuhteet”-erityisjaosto antoi lausuntonsa 17. joulukuuta 2013.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 21.–22. tammikuuta 2014 pitämässään 495. täysistunnossa (tammikuun 21. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 158 ääntä puolesta 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK pitää asianmukaisina strategisia painopisteitä, joita Euroopan komissio ehdottaa tiedonannossaan korkea-asteen koulutuksen kansainvälistämisestä. Niitä ovat opiskelijoiden, opettajien ja tutkijoiden liikkuvuus sekä ”kotikansainvälistyminen”, mikä tarkoittaa globaaliin ulottuvuuteen liittyvien teemojen integroimista opetusohjelmiin. Komitea on yhtä mieltä myös siitä, että korkeakoulujen välisten kansainvälisten yhteistyöpuitteiden ja kumppanuuksien vahvistaminen on tärkeää nyt, kun kurssien ilmainen ja kattava tarjonta internetin kautta on vaikuttanut tiedon saatavuuteen merkittävästi.

1.2 ETSK on tyytyväinen siihen, että tiedonannossa tunnustetaan kokonaisvaltaisen strategian merkitys eurooppalaisen korkea-asteen koulutuksen kansainvälistämiseksi, mutta pahoittelee, että se rajoittuu Euroopan unionin jo käynnistämien toimien jatkamiseen ilman mitään merkittäviä uudistuksia, vaikka nämä toimet eivät kaikilta osin sovellu tämänhetkisiin kilpailuolosuhteisiin alalla.

1.3 ETSK suhtautuu myönteisesti myös siihen, että komissio myöntää, ettei kysymys ole pelkästään tieteellinen tai tekninen, vaan se on tiiviisti sidoksissa poliittiseen, taloudelliseen ja sosiaaliseen ympäristöön kansallisella, eurooppalaisella ja yleismaailmallisella tasolla.

1.4 ETSK toivoo komission esittävän ehdotuksia ja toimia, joilla edistetään tehokkaammin eurooppalaisten yliopistojen kansainvälistä asemaa ja poistetaan kaikki ne esteet, jotka vaikeuttavat tiedonvaihtoa sekä opiskelijoiden ja opetushenkilökunnan liikkuvuutta EU:n ja kolmansien maiden korkeakoulujen välillä. Tämä koskee erityisesti viisumien myöntämistä ja maahanmuuttopolitiikkaa yleisesti.

1.5 Opiskelijoiden, opetushenkilökunnan ja tutkijoiden liikkuvuus tuo lisäarvoa sekä lähtö- että kohdemaille, joten on tärkeä edistää kahdensuuntaista liikkuvuutta sen välttämiseksi, että menetetään yhteiskunnan kehityksen edellytyksenä olevia päteviä henkilöresursseja.

1.6 ETSK ehdottaa, että voitaisiin perustaa todellinen eurooppalainen korkeakoulu, jonka pohjana olisi Euroopan eri yliopistojen jo harjoittama yhteistyö ja joka tarjoaisi puitteet akateemiselle huippuosaamiselle ja tutkimukselle.

1.7 ETSK toistaa aiemmissa lausunnoissaan esittämänsä suosituksen siitä, että korkea-asteen koulutuksen kansainvälistymisprosessissa on säilytettävä ja levitettävä eteenpäin arvoja, jotka ovat tunnusomaisia eurooppalaiselle korkea-asteen koulutukselle, tunnustettava kaikkien osapuolten antama panos ja niiden erilaisuus ja monimuotoisuus sekä otettava huomioon, että kyseessä ovat paitsi akateemiset, myös poliittiset, taloudelliset ja kulttuuriset intressit.

1.8 Niinpä ETSK toistaa, että koska kyseessä on strateginen tavoite, sen tueksi tarvitaan riittävästi taloudellisia ja henkilöresursseja, jotta voidaan edistää kaikkien osapuolten sosioekonomista kehitystä ja hyvinvointia.

1.9 Tämän vuoksi ETSK jakaa monien korkea-asteen oppilaitosten ilmaiseman syvän huolen haitallisista vaikutuksista, joita säästötoimilla voi olla koulutuksen alalla. ETSK korostaa, että koulutuslalla tehdyt leikkaukset vaarantavat komission tiedonannossa asetetut tavoitteet.

1.10 ETSK katsoo, että kansainvälistymisprosessissa on edistettävä korkea-asteen oppilaitosten ja yritysten välistä yhteistyötä, jonka avulla luotavilla yhteisvaikutuksilla tuetaan opiskelijoiden ja opetushenkilökunnan yrittäjävalmiuksia ja luovuutta sekä edistetään sellaista innovointimyynteistä ympäristöä, jota tarvitaan kovasti nyky-yhteiskunnassa.

1.11 Uusien teknologioiden ilmainen ja kattava käyttö kansainvälisissä ohjelmissa on vaikuttanut merkittäväällä tavalla tiedon saatavuuteen, ja se tarjoaa "liikkuvuutta" niille miljoonille opiskelijoille, joilla ei muutoin ole siihen tosiasiallista mahdollisuutta. ETSK huomauttaa kuitenkin, että näiden teknologioiden käyttö voi herättää teknisiä, pedagogisia ja eettisiä kysymyksiä muun muassa opetussisältöä laativien opettajien ja tutkijoiden tekijänoikeuksista tai ulkomailla vaihdossa olleiden ja sähköisesti kansainvälistä kokemusta hankkineiden opiskelijoiden eriävästä ja epätasa-arvoisesta kohtelusta.

1.12 Komitea toistaa katsovansa, että eurooppalaisen korkea-asteen koulutuksen kansainvälistymisen on edistettävä eurooppalaisen kulttuurin perusarvoja, kuten ihmisoikeuksien puolustamista, eri yhteiskuntien kulttuuriperinnön tunnustamista sekä nykyistä vahvempaa sosiaalista yhteenkuuluvuutta.

1.13 ETSK kehottaa komissiota toimittamaan säännöllisesti yksityiskohtaisia tietoja tiedonannossa tehtyjen sitoumusten toteuttamisesta ja katsoo, että tämän kysymyksen tulisi olla osa talouspolitiikan EU-ohjausjakson yhteydessä annettavia maakohtaisia suosituksia.

1.14 Lisäksi ETSK suosittelee, että EU:n tulevilla talousarvioissa lisätään merkittävästi alalle suunnattuja määrärahoja ottaen huomioon erityisesti tutkimuksen tarpeet.

2. Johdanto

2.1 Globalisoituneessa ja kilpailuhenkisessä nykypäivän yhteiskunnassa osaaminen on keskeinen väline inhimillisen kehityksen kaikkien ulottuvuuksien – sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen ja hyvinvoinnin – kannalta. Korkea-asteen koulutusta pidetään luonnollisesti edelleenkin keskeisenä välineenä uuden tiedon luomiseen ja jakamiseen sekä innovointia edistävänä tekijänä, jonka avulla voidaan vaikuttaa yksilöiden ja yleisesti yhteiskunnan kehitykseen. Innovointi ja osaaminen ovat ratkaisevan tärkeitä tekijöitä paitsi talouskasvun kannalta myös sosiaalisen kehityksen ja yhteiskuntien yhteenkuuluvuuden kannalta.

2.2 Osaamisen ja tietojen hankkimiseen käytetyt keinot ja välineet ovat luonnollisesti aina olleet hyvin erilaisia, mutta tänä päivänä ne ovat saaneet kokonaan uuden ulottuvuuden koulutuksen ollessa yhä useampien kansalaisten ulottuvilla ja erityisesti uusien teknologioiden lisääntyvän käytön vuoksi. Tämä on suuri haaste eurooppalaisille korkeakouluille.

2.3 Yliopistot ovat (tai niiden tulisi olla) tieteellistä tutkimusta ja teknologista innovointia koskevien politiikkojen ytimessä, mutta niiden pitäisi myös muodostaa perusta tutkimustyölle, jonka avulla luodaan innovatiivisia sosiaalipolitiikkoja, sosiaalista yhteenkuuluvuutta sekä nykyistä tehokkaampia, kilpailukykyisiä ja kestäväpohjaisia yritysstrategioita.

2.4 Euroopassa on lähes 4 000 korkea-asteen oppilaitosta ja niissä yli 19 miljoonaa opiskelijaa ja 1,5 miljoonaa työntekijää (opettajia ja muita työntekijöitä). Ne tekevät yhteistyötä ja kilpailevat muiden alueiden ja maanosien yliopistojen kanssa pyrkien paitsi luomaan ja jakamaan tietoa myös edistämään innovointia ja arvonnmuodostusta yhteiskunnissaan.

2.5 Maailmanlaajuisesti korkeakouluopiskelijoita on 99 miljoonaa, ja heidän määränsä arvioidaan nousevan jopa 414 miljoonaan vuoteen 2030 mennessä. Yhä useammat opiskelijat pyrkivät aloittamaan opintonsa tai täydentämään niitä muualla kuin omassa maassaan. Eurooppaan hakeutuvien opiskelijoiden osuus on lähes 45 prosenttia, ja kuluvan vuosikymmenen loppuun mennessä heidän määränsä kasvaa komission arvion mukaan nykyisestä neljästä jo seitsemään miljoonaan.⁽¹⁾ Vaikka nämä luvut ovat merkittäviä, on mahdollista ja toivottavaa tehdä enemmän ja toimia paremmin.

⁽¹⁾ Unescon tilastoinstituutin tietojen mukaan.

2.6 Koulutus, erityisesti korkea-asteen koulutus, on keskeisellä sijalla Eurooppa 2020 -strategiassa ja EU:n pyrkimyksissä kohti älykästä, kestävää ja osallistavaa taloutta. Tällaiseen talouteen siirtyminen edellyttää sellaisen aidon teollisuuspolitiikan uudelleenkäynnistämistä, jossa tunnustetaan inhimillisen pääoman muodostamisen ratkaiseva merkitys. Myös tämän kannalta yliopistojen merkitys kasvaa tulevaisuudessa.

2.7 Kansainvälisellä yhteistyöllä onkin harvinaisen suuri merkitys uusien lahjakkuuksien koulutuksen ja löytämisen kannalta, mikä on ratkaisevaa jatkuvasti mullistuvassa maailmassa.

2.8 Tämä muodostaa taustan komission tiedonantoon Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle aiheesta "Eurooppalainen korkea-asteen koulutus maailmassa".

3. Tiedonannon pääsisältö

3.1 Tiedonannossaan komissio pitää tarpeellisenä kolmen strategisen painopisteen määrittelemistä korkeakouluille ja jäsenvaltioille kokonaisvaltaisen kansainvälistymisstrategian vakiinnuttamiseksi ⁽²⁾:

- liikkuvuus: painotetaan kansainvälistymisstrategioissa vahvaa opiskelijoiden, tutkijoiden ja opetushenkilökunnan liikkuvuutta, jonka tukena ovat laadukkaat ohjaus- ja neuvontapalvelut; kehitetään kaksisuuntaisia liikkuvuusohjelmia EU:n ulkopuolisten maiden kanssa; taataan kansainvälisesti liikkuvien opiskelijoiden, tutkijoiden ja muun henkilöstön ulkomailla hankkimien taitojen ja tietojen oikeudenmukainen ja muodollinen tunnustaminen
- "kotikansainvälistyminen" (globaalin ulottuvuuden nivominen kaikkien opetussuunnitelmien ja opetus- ja oppimisprosessien rakenteeseen ja sisältöön) ja digitaalinen opetus: hyödynnetään korkeakoulujen henkilöstön kansainvälistä kokemusta ja osaamista ja pyritään sen avulla laatimaan kansainvälisiä opetussuunnitelmia, joista hyötyvät sekä liikkuvuustoimiin osallistumattomat että liikkuvat oppijat; tarjotaan opiskelijoille, tutkijoille ja opettajille mahdollisuus kielitaidon kehittämiseen ja erityisesti paikallisen kielen opiskeluun pyrkien saamaan Euroopan kielellisestä monimuotoisuudesta mahdollisimman suuri hyöty; edistetään kansainvälistä yhteistyötä hyödyntämällä tieto- ja viestintätekniikkaa ja avoimia oppimisresursseja
- kumppanuudet: vahvistetaan korkea-asteen koulutuksen ja tutkimuksen kykyä vastata globaaleihin haasteisiin ja solmitaan innovaatioosuuntatuneita kansainvälisiä kumppanuuksia; poistetaan esteet yhteis- tai kaksoistutkintojen tunnustamisen tieltä; tarjotaan innovatiivisia kursseja, jotka kannustavat yrittäjyyteen, sekä mahdollisuus kansainväliseen koulutukseen EU:n ja unionin ulkopuolisten maiden yrittäjien kanssa; huolehditaan kansainvälistymisstrategioiden ja Euroopan unionin kehitysyhteistyöpolitiikan keskinäisestä johdonmukaisuudesta.

3.2 Komissio toteaa aiheellisesti, että globalisaatio ja tekninen kehitys ovat tuoneet korkea-asteen koulutuksen alalle uusia toimijoita, kuten nousevan talouden maat, muun muassa Kiina, Intia ja Brasilia.

3.3 Komissio korostaa myös jo toteutettujen aloitteiden avulla saavutettuja tuloksia (Bolognan prosessi, eri ohjelmat, kuten Erasmus, Tempus, Erasmus Mundus ja Marie Curie, samoin kuin avoimuutta lisäävät välineet, kuten eurooppalainen opintosuoritusten ja arvosanojen siirtojärjestelmä [ECTS] ja eurooppalainen tutkintojen viitekehys [EQF]). Ne ovat edistäneet kansainvälistymistä Euroopan sisällä merkittäväällä tavalla.

3.4 Komissio toistaa jo tiedonannossa "EU:n kansainvälisen tutkimus- ja innovaatioyhteistyön vahvistaminen ja keskittäminen: strateginen lähestymistapa" ⁽³⁾ esittämänsä näkemyksen siitä, että kansainvälinen liikkuvuus tarjoaa korkeakouluille uusia mahdollisuuksia strategisten kumppanuuksien muodostamiseen.

⁽²⁾ Puheenjohtajavaltio Liettua on järjestänyt yhdessä Euroopan komission kanssa aihetta käsittelevän konferenssin, jonka päätelmiin voi tutustua osoitteessa http://ec.europa.eu/education/news/30082013-european-higher-education-conference_en.htm

⁽³⁾ COM(2012) 497 final.

3.5 Tukeakseen kansainvälistymisstrategioita taloudellisesti komissio myöntää uuden Erasmus+-ohjelman ja Marie Skłodowska-Curie -toimien kautta lisää taloudellista tukea, joka tarjoaa 135 000 opiskelijalle ja opettajalle liikkuvuusmahdollisuuden ja 15 000 tutkijalle mahdollisuuden edetä urallaan sekä sisältää 60 000 korkeatasoista apurahaa ja kattaa 1 000 EU:n ja EU:n ulkopuolisten maiden korkeakoulujen välistä valmiuksienkehittämiskumppanuutta.

4. Yleistä

4.1 ETSK pahoittelee, että tarkasteltavana oleva tiedonanto ei todellisuudessa tuo mitään merkittäviä uudistuksia kansainvälistymisstrategiaan, jota monet korkea-asteen oppilaitokset EU:ssa ovat noudattaneet jo useiden vuosien ajan. ETSK kuitenkin arvostaa ja tukee sitä, että komissio tekee tässä tiedonannossa yhteenvedon, jossa tunnustetaan eurooppalaisen korkea-asteen koulutuksen kokonaisvaltaisen kansainvälistämisen strategian merkitys sekä kehoitetaan korkeakouluja ja jäsenvaltioita jatkamaan ja vahvistamaan tätä strategiaa.

4.2 ETSK oli kiinnittänyt asiaan huomiota jo aiemmassa lausunnossaan, jossa se totesi pitävänsä ”erittäin tärkeänä tavoitetta kehittää eurooppalaisista korkeakouluista keskuksia, jotka vetävät puoleensa opiskelijoita kaikkialta maailmasta. Tällä tavoin tuodaan omalta osaltaan esiin eurooppalaisen korkea-asteen koulutuksen ja tutkimuksen alaan liittyvä osaaminen.”⁽⁴⁾

4.3 Uusien lahjakkuuksien houkuttelevuus on tällä hetkellä tärkeää talouden piristämiseksi ja yhteiskuntien kestäväpohjaisen kasvun mahdollistamiseksi. Niinpä eurooppalaisten yliopistojen on vahvistettava yhteistyötään, jotta eurooppalaisen korkea-asteen koulutuksen kansainvälistyminen tapahtuu kilpailukykyisellä tavalla ja hyödyttää sekä Euroopan unionia kokonaisuudessaan että kaikkia siihen osallistuvia tahoja.⁽⁵⁾

4.4 Yhteistyötä voidaan myös vahvistaa lisäämällä ja parantamalla koordinoitua niiden eri Euroopan maissa sijaitsevien korkeakoulujen välillä, joiden toiminta on maailmanlaajuista. Tämän yhteistyön tuloksena voitaisiin perustaa todellinen eurooppalainen korkeakoulu, joka vahvistaisi kuvaa unionista huipputaustan alueena.

4.5 Tässä kansainvälistymisstrategiassa on tärkeä ottaa huomioon maantieteellinen monimuotoisuus ja monenlaiset mahdolliset lähestymistavat sekä etunäkökohdat, jotka voivat olla poliittisia, taloudellisia tai akateemisia. Korkea-asteen koulutuksen kansainvälistämisessä on niin ikään otettava huomioon yksittäisen tiedekunnan tai jopa jonkin tietyn laitoksen edut siltä osin, kuin ne tukevat sen tutkimus- ja innovointistrategiaa.

4.6 Toisaalta kun otetaan huomioon eräät viimeaikaiset pyrkimykset asettaa eri tieteenaloja tärkeysjärjestykseen, on vältettävä yhteiskunta- ja humanististen tieteiden marginalisointia ja niiden asettamista alempi-arvoiseen asemaan muihin tieteenaloihin nähden.

4.7 Samaten on otettava huomioon opiskelijoiden ja opetushenkilökunnan edut, jos tavoitteena on kokonaisvaltainen visio kansainvälistymisestä. Täten on ehdottoman tärkeää poistaa erilaiset esteet, jotka rajoittavat heidän kaikkien todellista liikkuvuutta. Tämä edellyttää, että tutkimuksessa, opetuksessa ja koulutuksessa hankittujen tietojen ja taitojen tunnustamiseen ja hyödyntämiseen kiinnitetään erityisesti huomiota.

4.8 Tämän vuoksi on ehdottoman tärkeää, että tutkintojen ja tutkintotodistusten tunnustamiseen liittyvien kahdensivulisten sopimusten täytäntöönpanoa vahvistetaan ja että unionin ulkopuolisten maiden ja niiden yliopistojen kanssa tehtävissä kulttuuri- ja koulutusvaihtoa koskeissa sopimuksissa on ehtoja, jotka liittyvät näihin kysymyksiin. Sopimuksia olisi arvioitava säännöllisesti yhdessä koulutusalan toimijoiden kanssa.

4.9 Toisaalta parhaiden ratkaisujen löytämiseksi on tärkeää ottaa huomioon lähtö- ja kohdemaiden koulutusjärjestelmien väliset erot. Niin ikään on välttämätöntä tunnustaa opettaja- ja tutkijavaihdon tieteellinen merkitys ja sosiokulttuurinen arvo. Tätä tulisi pitää mitä rikastuttavimpina toimintana kaikkien mukana olevien yhteiskuntien kannalta.

⁽⁴⁾ EUVL C 191, 29.6.2011, s. 103.

⁽⁵⁾ Euroopan komission mukaan 63 prosenttia kaikista unionin ulkopuolelta EU-maihin tulevista opiskelijoista suuntaa kolmeen maahan: Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, Ranskaan ja Saksaan.

4.10 Niinpä ETSK pitää erittäin positiivisena viittausta vastuun jakamiseen komission, neuvoston, jäsenvaltioiden, koulutusalan sekä unionin ulkopuolisten maiden ja yliopistojen välillä.

4.11 Eurooppalaisen ja kansallisen tason sekä korkeakoulujen, yritysten ja muiden yhteiskunnan alojen omien kansainvälistymisstrategioiden johdonmukaisuus on ehdottoman tärkeää korkea-asteen koulutuksen kansainvälistymisen kokonaisvaltaisen onnistumisen kannalta. Siirtyminen alakohtaisista kansainvälistymistoimista institutionaaliseen kansainvälistymisstrategiaan on askel, joka kannattaa ottaa ja johon on kannustettava.

4.12 Korkea-asteen koulutuksen kansainvälistymisen on kytkeydyttävä laadukkaaseen tutkimukseen, joka edistää yhteistä etua ja sosiaalista ja taloudellista kehitystä. Se edellyttää myös opettajien ja tutkijoiden osallistumista demokraattisesti valittujen rakenteiden kautta kaikissa korkeakouluissa ja tutkimuskeskuksissa Euroopassa ja Euroopan ulkopuolella sekä myös sekä muiden toimijoiden (opiskelijajärjestöt, yritykset ja toimialajärjestöt, paikallis- ja/tai alueviranomaiset jne.) osallistumista.

4.13 Lisäksi komitea toistaa katsovansa, että eurooppalaisen korkea-asteen koulutuksen kansainvälistymisen on edistettävä eurooppalaisen kulttuurin perusarvoja, kuten ihmisoikeuksien puolustamista, yhteiskuntien kulttuuriperinnön tunnustamista sekä nykyistä vahvempaa sosiaalista yhteenkuuluvuutta.

5. Erityistä

5.1 ETSK panee merkille, että tiedonannossa tunnustetaan toissijaisuusperiaate (kansalliset vastuualueet) unohtamatta kuitenkaan EU:n panoksen merkitystä varsinkin, kun kyse on eurooppalaisen korkea-asteen koulutuksen kansainvälistymisestä.

5.2 Määriteltäessä painopisteitä hankkeiden rahoitusta varten EU voisi yhtenä mahdollisena välineenä pohtia erityistä ja täydentävää tukea korkea-asteen koulutuksen kansainvälistymisen parissa työskentelevien kansallisten virastojen toiminnalle Euroopan eri maissa sekä tukea tällaisten virastojen perustamista niihin maihin, joissa niitä ei vielä ole. ETSK:n mielestä näiden virastojen välinen yhteistyö olisi hyvä kannuste eurooppalaisten yliopistojen välisen yhteistyön vahvistamiselle.

5.3 Keskeisiä kysymyksiä eurooppalaisen korkea-asteen koulutuksen kansainvälistymisen kannalta ja nuorten lahjakkuuksien houkuttelemiseksi unionin ulkopuolisista maista ovat maahanmuuttopolitiikka ja viisumien myöntäminen EU:n ulkopuolelta peräisin oleville opiskelijoille ja opetushenkilökunnalle. ETSK painottaa, että jo kauan sitten havaitut esteet olisi poistettava, sillä ne tekevät Euroopasta vähemmän houkuttelevan kohteen monille opiskelijoille, opettajille ja tutkijoille.

5.4 ETSK on aina tukenut näkemystä siitä, että opiskelijoiden, opetushenkilökunnan ja tutkijoiden liikkuvuus tuo lisäarvoa sekä lähtö- että kohdemaille. Siksi on tärkeä edistää kahdensuuntaista liikkuvuutta sen välttämiseksi, että menetetään yhteiskunnan kehityksen edellytyksenä olevia päteviä henkilöresursseja.

5.5 Toisaalta opiskelijoiden, opetushenkilökunnan ja tutkijoiden liikkuvuutta arvioitaessa huomio kannattaa kiinnittää kustannusten sijaan pikemminkin sen tuloksiin. Niinpä suurin osa investoinneista olisi ensisijaisesti kohdennettava yhteistyöohjelmiin, joihin sisältyy liikkuvuutta tukevia apurahoja ja jotka mahdollistavat huomattavaa lisäarvoa tuovien verkostojen muodostamisen.

5.6 ETSK kiinnittää myös huomiota tarpeeseen vahvistaa naisten osallistumista erityisesti tutkimusalan liikkuvuuteen. Naistutkijoiden määrä tieteellisten laitosten ja yliopistojen johtavissa akateemisissa tehtävissä on edelleen hyvin alhainen, vaikka se onkin noussut viime vuosina.

5.7 Liikkuvuuden tulee myös olla kulttuurisesti ja kielellisesti rikastuttava kokemus jokaiselle, sillä ainoastaan Eurooppa kykenee tarjoamaan tällaisia mahdollisuuksia monikulttuurisena ja -kielisenä alueena. Paikallisen kielen opintojen sisällyttäminen muualta tulleiden opiskelijoiden, opetushenkilökunnan ja tutkijoiden opinto-ohjelmiin sekä näiden maahanmuuttajien kotouttamiseen tähtäävä strategia paikallisyhteisöjen tasolla avaisi varmasti merkittäviä ovia kulttuuriin ja antaisi heille mahdollisuuden elää aidosti siinä ympäristössä, johon he ovat tulleet opiskelemaan tai tekemään tutkimustyötä.⁽⁶⁾

⁽⁶⁾ ”Kaikkien ihmisten tulee – – voida ilmaista itseään sekä luoda ja levittää teoksiaan valitsemallaan kielellä, erityisesti äidinkielellään. Kaikilla ihmisillä tulee olla oikeus laadukkaaseen kasvatukseen ja koulutukseen, joissa otetaan kaikin puolin huomioon heidän kulttuuri-identiteettinsä”, kulttuurista monimuotoisuutta koskeva Unescon yleismaailmallinen julistus, 2001.

5.8 Toinen keskeinen kysymys korkea-asteen koulutuksen kansainvälistymisen onnistumisen kannalta liittyy tutkintojen ja hankittujen taitojen tunnustamiseen, sertifiointiin ja validointiin. ETSK antoi hiljattain lausunnon, jossa todetaan mm. seuraava: "Muissa jäsenvaltioissa hankitun ammattipätevyyden tunnustaminen on keskeinen väline EU:n kansalaisten liikkuvuuden lisäämiseksi ja siten sisämarkkinoiden toteuttamiseksi. Näin parannetaan jäsenvaltioiden kilpailukykyä, tuetaan kestäväällä pohjalla olevaa kasvua ja vähennetään työttömyyttä. Jäsenvaltioiden taloudet hyötyvät erilaisista ammatillisista kokemuksista, joita niiden kansalaiset keräävät työskennellessään eri jäsenvaltioissa." ⁽⁷⁾

5.9 Tiedonannossa kiinnitetään huomiota nousevan talouden maiden merkitykseen korkea-asteen koulutuksen globalisoitumisessa ja kansainvälistymisessä. Vaikka ETSK on yhtä mieltä siitä, että nämä uudet toimijat kansainvälisellä näyttämöllä on otettava asianmukaisesti huomioon, komitea painottaa tarvetta seurata jatkuvasti mahdollisia uusia "kilpailijoita" tai muita valtioita ja maantieteellisiä alueita, joiden kanssa erällä Euroopan mailla on jo pitkään ollut erityiset suhteet erilaisista syistä.

5.10 ETSK toteaa, että komission tiedonannossa ei juurikaan käsitellä tarvetta yliopistojen ja yritysmaailman väliseen yhteistyöhön, jossa on kunnioitettava molempien alojen riippumattomuutta ja toimintatapoja mutta joka voi edistää merkittävällä tavalla innovointia ja taloudellista ja sosiaalista kehitystä.

5.11 Myös kansainvälisellä tasolla on edistettävä korkeakoulujen ja yritysten välistä yhteistyötä. On tärkeää, että yliopistot hyödyntävät kansainvälisessä toiminnassaan tutkimustyön tuloksia, edistävät innovointia pedagogisessa toiminnassaan ja tukevat opiskelijoidensa ja opettajiensa luovia ja innovatiivisia valmiuksia. ETSK kiinnittää kuitenkin huomiota vaaraan, että perustutkimus asetetaan alempiarvoiseen asemaan mahdollisiin tieteen välittömiin sovellustapoihin nähden.

5.12 ETSK suhtautuu myönteisesti myös siihen, että komissio myöntää, ettei kysymys ole pelkästään tieteellinen tai tekninen, vaan se on tiiviisti sidoksissa poliittiseen ympäristöön kansallisella, eurooppalaisella ja yleismaailmallisella tasolla.

5.13 Komitea onkin syvästi huolissaan useiden Euroopan maiden – erityisesti niiden, joihin kohdistuu EU:n ja IMF:n toimia – talousarviontilanteesta, sillä korkea-asteen oppilaitosten talousarvioihin tehty erittäin merkittävät leikkaukset saattavat vaarantaa tiedonannossa esitetyt tavoitteet. Todellisuudessa eurooppalaisten yliopistojen vetovoima perustuu ensisijaisesti niiden laatuun ja niiden akateemisten tutkintojen korkeaan tasoon.

5.14 ETSK korostaa luotettavien ja vertailukelpoisten eurooppalaisten tilastotietojen tarvetta, jotta voidaan käynnistää vakaalla pohjalla oleva vuoropuhelu unionin ulkopuolisten toimijoiden kanssa todellisten osaamisyhteenvetoliittymien muodostamiseksi.

5.15 Korkea-asteen koulutuksen tilanteen ja kansainvälistymisen seurantaan liittyen ETSK katsoo, että tämän kysymyksen tulisi olla osa talouspolitiikan EU-ohjausjakson yhteydessä annettavia maakohtaisia suosituksia.

5.16 Kuten tiedonannossa todetaan, uusien teknologioiden käyttö voisi tarjota "liikkuvuutta" niille miljoonille opiskelijoille, joilla ei ole siihen tosiasiallista mahdollisuutta. Kurssien ilmainen ja kattava tarjonta internetin kautta vaikuttaa tiedon saatavuuteen merkittävästi ja luo uusia mahdollisuuksia mutta asettaa myös uusia pedagogisia ja metodologisia haasteita.

5.17 ETSK huomauttaa kuitenkin, että näiden teknologioiden käyttö herättää teknisiä ja eettisiä kysymyksiä muun muassa opettussisältöä laativien opettajien ja tutkijoiden tekijänoikeuksista tai ulkomailla vaihdossa olleiden ja sähköisesti kansainvälistä kokemusta hankkineiden opiskelijoiden eriävästä ja epätasa-arvoisesta kohtelusta.

5.18 Komission tarkoituksena on ottaa vuonna 2014 käyttöön uusi korkeakoulujen luokitusväline U-Multirank, joka kuvastaa eri profiilien monimuotoisuutta ja tähtää nykyistä suurempaan avoimuuteen. ETSK on näistä tavoitteista yhtä mieltä, mutta epäilee välineen tehokkuutta muihin jo vakiintuneisiin järjestelmiin verrattuna ja pohtii, onko siihen aiheellista käyttää näin paljon resursseja nykyisessä vaikeassa talous- ja rahoitustilanteessa.

⁽⁷⁾ EUVL C 204, 9.8.2008, s. 85.

5.19 ETSK on tyytyväinen siihen, että korkea-asteen koulutuksen nykyaikaistamista käsittelevä korkean tason työryhmä myöntää, että kulttuurisen, taloudellisen ja sosiaalisen monimuotoisuuden lisääntyminen osoittaa erityisen pedagogisen koulutuksen tarpeen. EU on asettanut tavoitteeksi, että vuonna 2020 vähintään 40 prosentilla eurooppalaisista nuorista tulisi olla korkea-asteen tai vastaava tutkinto. Vastaavasti tuolloin korkeakoulujen kaikkien opettajien tulisi olla ammattilaisia, jotka kykenevät takaamaan suoritettavien opintojen ja tutkintojen laadun.

5.20 Yhdistyneiden kansakuntien taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus velvoittaa valtioita huolehtimaan täysimääräisesti koulutuksen rahoituksesta. Siinä todetaan, että ”korkeampi opetus on kaikin asianmukaisin tavoin tehtävä yhtä mahdolliseksi kaikille kyvykkyyden perusteella ja ennen kaikkea ottamalla asteittain käyttöön maksuton opetus”.

5.21 Komission kaavailema rahoitus korkea-asteen koulutuksen kansainvälistymisstrategiaan vuosien 2014–2020 rahoituskehyksessä on 3 miljardia euroa (kaikkiaan 16 miljardista eurosta, jotka on varattu Erasmus+:n sisältämiin ohjelmiin). Näiden määrärahojen avulla komissio sitoutuu takaamaan liikkuvuusmahdollisuuden 135 000 opiskelijalle ja opettajalle, 15 000 tutkijalle sekä 60 000 jatko-opiskelijalle, jotka osallistuvat korkean tason maisteri- ja tohtoriohjelmiin. ETSK toivoo saavansa säännöllisesti yksityiskohtaista tietoa näiden sitoumusten toteuttamisesta ja suosittaa, että tulevaisuudessa lisätään tähän tarkoitukseen suunnattuja määrärahoja.

Bryssel 21. tammikuuta 2014

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kuulemista koskeva tiedonanto fosforin kestävästä käytöstä”

COM(2013) 517 final

(2014/C 177/14)

Esittelijä: **David SEARS**

Euroopan komissio päätti 8. heinäkuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kuulemista koskeva tiedonanto fosforin kestävästä käytöstä

COM(2013) 517 final.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 7. tammikuuta 2014.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 21.–22. tammikuuta 2014 pitämässään 495. täysistunnossa (tammikuun 21. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 155 ääntä puolesta 4:n pidättyessä äänestämästä.

1. Tiivistelmä ja päätelmät

1.1 Tämä kuulemista koskeva tiedonanto on osa laajempaa keskustelua siitä, miten EU voi säilyttää kustannustehokkaasti ja ympäristön kannalta hyväksyttävällä tavalla kriittisten raaka-aineiden varannot sekä teollisuutta että eläinten ja ihmisten elämän ylläpitämistä varten globalisoituneessa maailmassa, jossa väkiluku kasvaa ja kilpailu kiristyy jatkuvasti. Se tarjoaa tietoon perustuvan, tasapainoisen ja riittävän yhteenvedon fosforipohjaisten tuotteiden tuonnista ja niiden käytöstä elintarvikkeisiin ja muihin välttämättömiin sovelluksiin.

1.2 Komissio esittää 11 kysymystä, joihin ETSK vastaa ja joista se antaa konkreettisia suosituksia. ETSK panee merkille *European Sustainable Phosphorus Platform* -organisaation (ESPP) antaman panoksen, joka todennäköisesti on tulosta maatalouden tuottavuutta ja kestävyyttä koskevasta eurooppalaisesta innovaatiokumppanuudesta (EIP). ETSK tukee näitä aloitteita ja luottaa siihen, että niissä tehtyä työtä hyödynnetään hyvin.

1.3 ETSK kannattaa tätä lähestymistapaa, jolla – kuten komissio huomauttaa – ei välttämättä ole tarkoitus tuottaa uutta erityistä lainsäädäntöä. Saattaa olla asianmukaisempaa kysyä oikeita kysymyksiä ja varmistaa, että oikeat tiedot ovat saatavilla, jotta muut voivat tehdä parempia tietoon perustuvia päätöksiä. Parhaat käytännöt on yksilöitävä ja niistä on tiedotettava, jotta muut voivat seurata niitä.

1.4 Tämä saattaa edellyttää lyhytaikaista markkinatukea uusille tekniikoille ja tarvittaessa pidempiaikaista sääntelyyn liittyvää tukea oleellisinä pidettyjen muutosten tekemiseksi. Fosforin hallinnointia ja kierrätystä koskevista tavoitteista on todennäköisesti apua; niiden toteuttaminen jäsenvaltioitasolla olisi jätettävä niille, joita asia koskee läheisemmin.

2. Johdanto

2.1 Fosfori on elämälle välttämätön alkuaine. Sitä voidaan kierrättää loputtomiin, mutta sitä ei voida korvata. Sitä esiintyy laajalti maankuoressa, mutta käyttökelpoiset raakaosfaattivarannot keskittyvät vain muutamiin valtioihin, jotka kaikki yhtä lukuun ottamatta (Suomi) ovat EU:n ulkopuolella.

2.2 Jätteet, kasvi-, eläin- ja ihmisperäiset jättemassat mukaan lukien, sisältävät kaikki fosforia. Niitä kaikkia kierrätetään vaihtelevassa määrin takaisin maaperän käyttöön jätehuollon auttamiseksi ja viljelykasvien ravinnoksi. Joillain alueilla on fosforiylilijäimiä, ja tätä pidetään ongelmana, joka aiheuttaa veden laadun huonontumista ja rehevöitymistä (liiallisista ravinteista johtuvaa kasvillisuuden kasvua); toisilla alueilla taas on fosforivajetta, minkä vuoksi niillä ei saada suuria satoja. Vaihteleva ihmis- ja eläintiheys kärjistää näitä ongelmia.

2.3 Edellä esitetystä seikoista johtuviin ongelmiin ja mahdollisuuksiin kiinnitettiin vain vähän huomiota raakafosfaatin käytön 50 ensimmäisenä vuotena. Fosforivarat näyttivät riittävilä, hinnat pysyivät vakaina ja alhaisina, ja sadot ja karjan tuotto kasvoivat rajusti. Vuonna 2008 tämä muuttui äkillisesti. Kiina näki, että fosforista saattaisi tulla kotimaassa pulaa, ja asetti tullin fosforin viennille. Maailmanmarkkinahinnat nousivat jyrkästi, mikä vaikutti elintarvikkeiden hintoihin, ja pohdittiin, oliko mahdollista, että "fosforihuippu" oli jo saavutettu.

2.4 Kun maailman varannot arvioitiin uudelleen kaksi vuotta myöhemmin, ne kymmenkertaistuivat ja ongelma näytti katoavan, mutta epäilykset asioiden todellisesta tilasta vahvistuivat. Joka tapauksessa oli aika ruveta esittämään vakavia kysymyksiä.

3. Vastaukset kysymyksiin

3.1 Katsotteko, että raakafosfaatin toimituksiin liittyvät EU:n toimitusvarmuutta koskevat kysymykset antavat aihetta huoleen? Jos olette tätä mieltä, miten tuotantovaltioiden kanssa olisi toimittava näiden kysymysten ratkaisemiseksi?

3.1.1 Raakafosfaatti on fosforin ensisijainen lähde, jonka avulla lisätään satoja ja eläinten kasvua ja siten ruokitaan jatkuvasti kasvava väestö. Tunnetut fosforivarannot keskittyvät muutamiin valtioihin. Vain ne valtiot, joilla on niiden omat tarpeet ylittävää selvää ylijäämää, ovat todennäköisiä fosforin viejävaltioita. Arvellaan, että ainoastaan pieni osa (16 prosenttia) tuotetusta fosforista myydään (Rosemarin & Jensen, *European Sustainable Phosphorus Conference*, maaliskuu 2013). Monia toimittajavaltioista pidetään poliittisesti haavoittuvina. Markkinat eivät ole täysin avoimet eivätkä moitteettomasti toimivat. EU ei ole fosforin osalta omavarainen, ja sen työpaikkoja on kadonnut, kun lopputuotteiden (lannoitteiden ja fosforipohjaisten kemikaalien) tuotanto on siirtynyt toimittajavaltioihin.

3.1.2 Tähän voidaan vastata vain globaalilla tasolla: jos jokin väkirikas ja/tai vauras suuren kysynnän valtio katsoo raaka-aineiden saantinsa, elintarvikehuolto mukaan luettuna, olevan vaarassa, kaikki tuonnista riippuvaiset valtiot tai alueet joutuvat vaaraan. Tämä koskee myös raaka-aineista valmistettuja tuotteita. Tämä on otettava huomioon kaikissa tutkimuksissa, varsinkin aloilla, joilla tuotantomallit ovat muuttuneet ja ensisijainen kysyntä on nykyisin EU:n ulkopuolella.

3.1.3 Vastaus ensimmäiseen kysymykseen on selvästi "kyllä". Haasteena on löytää kustannustehokkaita tapoja lisätä omavaraisuutta. Vuonna 2008 tapahtuneen 700 prosentin hinnannousun jälkeinen kehitys on osoittautunut arvokkaaksi. Vaikka hinnat ovat sen jälkeen laskeneet, tietoisuus olemassa olevista riskeistä on osaltaan edistänyt investointeja koko toimitusketjussa. Yhtä lailla tärkeää on lisätä tietoisuutta toimitusketjun kaikkiin vaiheisiin liittyvistä ympäristövaikutuksista ja ymmärtää, miten ne voidaan minimoida kustannustehokkaasti. Komission EIP:n ja ESPP:n avulla antama tuki tutkimukselle ja sidosryhmien osallistumiselle on ratkaisevan tärkeää.

3.1.4 Tunnetuista fosforivarannoista 75 prosenttia on Marokossa ja Länsi-Saharassa (Rosemarin & Jensen, *European Sustainable Phosphorus Conference*, maaliskuu 2013). Marokon vienti hallitsee fosforin maailmanmarkkinoita. Muita EU:lle fosforia toimittavia valtioita ovat Tunisia ja Syyria. Venäjä on raakafosfaatin ja lopputuotteiden tärkeä toimittaja. Jordania ja Egypti vievät suuria määriä fosforia. Kannustimet naapurisuus- ja muiden kahdenvälisten sopimusten vahvistamiseksi ovat ilmeiset.

3.1.5 Tätä aihetta on käsitelty perusteellisesti lokakuussa 2013 hyväksytyssä ETSK:n lausunnossa "EU:lle elintärkeiden tuotteiden tuonnin turvaaminen unionin nykyisen kauppapolitiikan ja muiden asiaan liittyvien politiikkojen avulla" ⁽¹⁾. On myös ilmeistä, että EU:n toimielinten on sovellettava jäsenvaltioiden puolesta johdonmukaista, yhteistyöhakuista, kokonaisvaltaista, tietoon perustuvaa, oikea-aikaista, poliittisesti tietoista ja taktisesti toteutettua lähestymistapaa.

3.2 Onko tarjonnasta ja kysynnästä tässä esitetty kuva paikkansapitävä? Mitä EU voisi tehdä kannustaakseen saatavuuteen liittyvien riskien lieventämistä esimerkiksi edistämällä kestävää kaivostointaintaa tai uuden louhintateknologian käyttöä?

3.2.1 ETSK kannattaa sitä, että komissio käyttää tuoreita vuoden 2010 jälkeisiä tietoja tarjonnasta – ja laajassa mielessä myös kysynnästä –, joskin kaikkia tietoja on pidettävä suuntaa-antavina pikemmin kuin tarkkoina. Koska kaikki tunnetut varannot muodostavat alle miljoonasosan (ppm) kaikesta maankuoressa olevasta fosforista, ETSK pitää hyvin epätodennäköisenä, että kaikki hyödynnettävissä olevat varannot olisi löydetty, ja vielä epätodennäköisempänä, että louhinta- ja talteenotto-tekniikat eivät kehittyisi edelleen. Kysyntää voidaan vähentää jatkamalla prosessia fosforin poistamiseksi pesuaineista ja tehostamalla fosforin käyttöä lannoitteissa tai siirtymällä vähälihaiseen ruokavalioon tai vakauttamalla väestön suuruus.

⁽¹⁾ EUVL C 67, 6.3.2014, s. 47–52

3.2.2 Kun otetaan huomioon nykyisiin varantoihin liittyvät monet muuttujat ja epävarmuustekijät, on vaikea nähdä, miten Hubbertin käyrät ja fosforihuippua koskevat ennusteet olisivat hyödyllisiä välineitä lyhyen aikavälin ennusteiden tekemisessä.

3.2.3 ETSK kannattaa teknistä ja taloudellista yhteistyötä toimittajavaltioiden kanssa uusien varantojen löytämiseksi, fosforin louhinnan, jakelun ja jalostamisen ympäristövaikutusten vähentämiseksi, tarvittavan infrastruktuurin, myös rautateiden ja satamien, rakentamiseksi sekä enemmän lisäarvoa sisältävien lannoitetuotteiden paikallisen jalostustoiminnan lisäämiseksi.

3.2.4 Tämä ei kuitenkaan vaikuta EU:n fosforia koskevan politiikan ensisijaisiin tavoitteisiin, jotka ovat EU:n sisäisen omavaraisuuden lisääminen ja fosforin liiallisen käytön vaikutusten lievittäminen. Paremmat tiedot EU:n ja erityisesti niiden jäsenvaltioiden sisäisistä fosforivirroista, joissa kysyntä on kasvussa, ovat erittäin tärkeitä kustannustehokkaiden käytäntöjen ja toimien laatimiseksi. Eteneminen kohti vakaata elintarviketurvallisuutta riippuu tästä.

3.3 *Katsotteko, että tietoa raakaosfaatin ja lannoitteiden maailmanlaajuisesta tarjonnasta ja kysynnästä on saatavilla riittävästi ja että se on avointa ja luotettavaa? Jos ette, mikä olisi paras tapa saada avoimempaa ja luotettavampaa tietoa EU:n ja maailmanlaajuisella tasolla?*

3.3.1 Erityisesti varantoja koskevia koko maailman kattavia tietoja tuottaa Yhdysvaltain geologinen tutkimuslaitos kansainvälisen lannoitealan kehityskeskukseen ja muiden organisaatioiden, kuten australialaisen *Joint Ore Resources Committee* avustuksella. Viime vuosien tapahtumien perusteella voidaan vain toivoa, että ne parantavat suoritustaan. YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestölle on hyvin tärkeää saada luotettavia tietoja. EU voisi keskittää toimensa tähän, mukaan lukien toimet kysynnän vähentämiseksi etenkin Aasian paljon fosforia kuluttavissa valtioissa sekä kaikkien toimittajavaltioiden varantojen uudelleenarvioinnin tukemiseksi.

3.3.2 Myös paremmat tiedot kysyntävirroista ja mahdollisuuksista optimoida sekä tarjonta että kysyntä Euroopassa ovat tärkeitä. ESPP tarjoaa ilmeisimmän tien tämän saavuttamiseksi. Kaikilta asianomaisilta sidosryhmiltä, myös *Fertilisers Europe* -järjestöltä, saatavat tietoon perustuvat ja ajantasaiset panokset ovat edelleen erittäin tärkeitä.

3.4 Miten olisi toimittava fosforin käyttöön EU:ssa liittyvän maaperän pilaantumisen riskin suhteen?

3.4.1 Fosfaattiesiintymät sisältävät vaihtelevia häviävän pieniä määriä metalleja, kuten kadmiumia, uraania ja kromia. Ne voidaan poistaa elintarvike- ja teknistä käyttöä varten, mutta prosessit ovat kalliita ja tuottavat jätettä. Tavalliset sedimenttiperaiset esiintymät sisältävät 25–150 mg kadmiumia P205-kiloa kohti. Magmaattisten esiintymien (Venäjällä, Suomessa ja Etelä-Afrikassa) kadmiumipitoisuus on noin 10 mg/kg P205. EU:hun tuotavan fosfaatin kadmiumipitoisuus on tyypillisesti pieni, mutta pitkäaikainen käyttö voi johtaa kadmiumin kerääntymiseen maaperään, kasveihin ja eläimiin ja muodostaa siten riskin ihmisten terveydelle. Kadmiumin poisto lisää EU:n viljelijöille koituvia kustannuksia ja heikentää siten kilpailukykyä sellaisista paikoista tuotavien viljelykasvien suhteen, missä tällaisia rajoituksia ei sovelleta. Eläinten ja ihmisten ulosteista peräisin olevassa fosfaatissa on vähän kadmiumia, mutta se saattaa olla muilla tavoin saastunutta. Tästä syystä on tärkeää määrittää kaikkien epäpuhtauksien turvalliset tasot.

3.4.2 Tämän vuoksi ETSK kehottaa komissiota jatkamaan kaikkia meneillään olevia tutkimuksia ja saattamaan ne loppuun, suorittamaan tarvittaessa uusia riskinarviointoja ja antamaan asianmukaisia suosituksia erityisesti käytettävissä olevista kadmiuminpoistotekniikoista sekä niiden kustannuksista ja sovellettavuudesta eri tuotantotapoihin.

3.4.3 ETSK myöntää, että viljelykäytännöt ovat usein paikallisia ja saattavat vaikuttaa epätarkoilta. Tekninen neuvonta ja parhaat käytänteet kehittyvät jatkuvasti, mutta niistä ei aina tiedoteta asianmukaisesti. Voimakkaiden taloudellisten kannustimien puuttuessa muutokset tahtovat olla hitaita. Typpi-, fosfori- ja kaliumseoslannoitteiden myynnissä ja käytössä ei oteta huomioon tarpeita, jotka saattavat vaihdella peltokohtaisesti. Kuten muissakin asioissa, elinikäinen oppiminen on olennaisen tärkeää.

3.4.4 Siirtyminen kohti "täsmäviljelyä", jossa kiinnitetään enemmän huomiota paikallisiin tarpeisiin, eri resurssien saatavuuteen ja aineiden vapautumismalleihin sekä luonnollisten että synteettisten lannoitteiden kattamiseksi, on tästä syystä nyt tärkeää, ja siihen on liitettävä tarpeen mukaan muutosta edistäviä kannustimia. Tutkimuksesta ja maataloudesta vastaavilla EU:n pääosastoilla on avainrooli tässä prosessissa.

3.5 Millä tekniikoilla on kokonaisuutena katsoen suurimmat mahdollisuudet parantaa fosforin kestävää käyttöä? Mitkä ovat kustannukset ja hyödyt?

3.5.1 Fosfori on vakaa ei-radioaktiivinen alkuaine, ja tästä syystä sitä voidaan kierrättää ja käyttää uudelleen loputtomiin. Sitä ei ole merkittävästi ilmakehässä, mutta sitä voi hävitä maaperän eroosion tai veden siirron yhteydessä, jolloin se yleensä päätyy merenpohjaan. Talteenottoa sisävesistöistä tutkitaan askeleena kohti vesistöjen puhdistamista; uudelleenkäyttöä varten tapahtuvaan talteenottoon on kiinnitettävä enemmän huomiota.

3.5.2 Kestävä käyttö edellyttää elinkaarianalyysia kaivoksesta tilalle ja siitä edelleen "lautaselle" ja mereen. Mineraalien louhinta vaatii suuria määriä energiaa ja vettä usein alueilla, joilla molemmista on pulaa. Kuljetus ja käsittely edellyttävät hiilivetyjä ja tuottavat kasvihuonekaasuja. Tällä hetkellä suuri osa fosforista haaskataan: vain noin 15 prosenttia louhitusta fosforista päätyy syömiimme elintarvikkeisiin (Rosemarin ja Jensen esittivät kestävää fosforin käyttöä käsitelleessä konferenssissa *European Sustainable Phosphorus Conference* maaliskuussa 2013, että tämä osuus on 20–25 %, mutta ESPP:n mukaan se on vain 15 %). Tämä käyttö on kuitenkin välttämätöntä kaikelle elämälle. Prosessia voidaan parantaa, mutta sitä ei voida korvata.

3.5.3 Muun kuin elintarvikekäytön kohdalla asia on toisin. Kotitalouksien pesuaineita voidaan valmistaa ilman fosfaatteja, ja niiden käyttö on vähentynyt huomattavasti. Siirtyminen viljelykasvien tuotannosta biopolttoaineiden tuotantoon muodostaa paljon suuremman uhan. Energiakustannukset ja -hyödyt on määritettävä paremmin kaikissa vaiheissa. ETSK on tarkastellut eräitä sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia; nyt tarvitaan pikaisesti täysimittaista elinkaarianalyysia, joka käsittää fosforin käytön, ja toimintalinjoja on tarvittaessa mukautettava.

3.5.4 Kaikissa tapauksissa on pyrittävä vähentämään ensilähteistä peräisin olevan fosforin kulutusta (kiertoon syötettävä uusi fosfori, joka edellyttää tuontia EU:hun) ja lisäämään orgaanisen materiaalin (elintarvikejäte, jalostuksesta syntyvä jäte ja kompostit) uudelleenkäyttöä sekä nykyisin jätteeksi katsottujen runsaasti fosforia sisältävien aineiden (eläinten ja ihmisten ulosteet, jätevedet ja puhdistamoliete) turvallista kierrätystä. Jalostuksessa syntyville sivutuotteille on löydettävä käyttökohteita.

3.5.5 On määritettävä asianmukaisia tapoja edellä esitetyn saavuttamiseksi ja valistettava sääntelyviranomaisia, toimittajia, viljelijöitä, vähittäismyyjiä ja näiden asiakkaita niin, että he ottavat käyttöön halutut uudet tuotteet ja käytännöt. Työ kaupallisesti kannattavien ratkaisujen löytämiseksi on käynnissä. ESPP ja muut elimet tekevät tiivistä yhteistyötä komission kanssa, jotta tämä työ kantaisi hedelmää.

3.5.6 Komission ja EU:n muiden toimielinten, virastojen ja neuvoo-antavien elinten tulee jatkaa sellaisen lainsäädännön määrittämistä, jota on tarkistettava tai jonka täytäntöönpanoa on parannettava saatujen kokemusten tai muuttuvien ulkoisten tarpeiden valossa. Koko lähestymistapaa jätteeseen on pohdittava uudelleen – ja näin myös tehdään. Kuten tiedonannossa huomautetaan, nykyinen lähestymistapa on hajanainen ja hyödytön ja haittaa haluttujen uudelleenkäytön ja kierrätyksen tulosten saavuttamista.

3.6 Millaista fosforin kestävää käyttöä koskevaa jatkotutkimusta ja innovointia EU:n olisi edistettävä?

3.6.1 Komission tulisi edistää tutkimusta tapauksissa, joissa halutaan tiettyä tulosta, mutta sen markkinalähtöiset kaupalliset kannustimet ovat epäselvät (esimerkiksi siksi, että suhteellisen halpaa ensilähteistä peräisin olevaa fosforia on edelleen saatavilla), joissa todennäköisesti on ratkaisemattomia eturistiriitoja (esimerkiksi kierrätettyjen tai ensiöfosfaattista valmistettujen lannoitteiden laatuvaatimusten suhteen), joissa EU:n jäsenvaltioiden käytännöt eroavat toisistaan jyrkästi (esimerkiksi fosfaatin nykyisen käytön ja kulutussuuntausten suhteen) tai joissa ei ole helposti saavutettavia ilmeisiä yhteisvaikutuksia (esimerkiksi eläinperäisen ja muun runsaasti fosforia sisältävän jätteen siirtäminen ylijäämäisistä jäsenvaltioista niihin jäsenvaltioihin, joissa tällaisesta jätteestä on vajetta).

3.6.2 Olisi myös otettava huomioon tarve parantaa asiaan liittyvien eri alojen välistä viestintää, sovellettavan lainsäädännön erot sekä komission ja muiden sääntelyelinten erilaiset ja joskus ristiriitaiset vastualueet.

3.7 *Katsotteko, että saatavilla on riittävästi tietoa fosforin käytön tehokkuudesta ja kierrätetyn fosforin käytöstä maataloudessa? Jos ette, mitkä muut tilastotiedot voisivat olla tarpeen?*

3.7.1 Vastaus tähän kysymykseen on "ei". On olemassa selvä tarve saada virallista, vähemmän hajanaista ja täydellisempää tietoa muista epäpuhtauksista, niiden lähteistä ja imeytymisestä elintarvikkeisiin. Tällaista tietoa tarvitaan muun muassa raskasmetalleista (ja kevyemmistä metalleista), lääkkeistä ja metaboliiteista, taudinaiheuttajista, niihin liittyvistä ravinteista, saatavuudesta, vapautumismalleista, yleisestä maataloudellisesta tehosta, kierrätystekniikoista ja ympäristövaikutuksista.

3.7.2 Tilastotiedot, jos sellaisia on saatavilla, olisivat hyvä alku. Valistus ja vastuunotto muutoksesta sekä muutoksen hyväksyminen ovat keskeisiä tekijöitä. Komission ja ESPP:n kaltaisten elinten välinen kumppanuus vaikuttaa todennäköisimmältä keinolta saavuttaa tämä.

3.8 *Miten maatalouden tuottavuutta ja kestävyyttä koskeva eurooppalainen innovaatiokumppanuus (EIP) voisi auttaa edistämään fosforin kestävää käyttöä?*

3.8.1 Eurooppa 2020 -strategian puitteissa on käynnistetty viisi eurooppalaista innovaatiokumppanuutta. Kolme niistä – maatalouden tuottavuutta, vesialaa ja raaka-aineita koskevat kumppanuudet – vaikuttavat yleensä maanviljelysektoriin ja erityisesti fosforiin, kuten myös kaksi muuta innovaatiokumppanuutta, jotka koskevat älykkäitä kaupunkeja ja aktiivisena ja terveenä ikääntymistä, vaikka niiden vaikutus on vähäisempi. Uutena ratkaistavana ongelmana fosforia koskeva lähestymistapa voisi toimia mallina muille.

3.8.2 Korkean tason johtokunta on perustettu ja strategisesta täytäntöönpanosuunnitelmasta on sovittu. Innovaatiokumppanuus onnistuu, jos sidosryhmät tekevät yhteistyötä ja jos kaikki sidosryhmät ovat edustettuina ja osallistuvat kumppanuuteen aktiivisesti. Painopiste on toimissa, jotka voidaan toteuttaa EU:ssa – laajasti "tilalta lautaselle" –, joten se ei sisällä eräitä aiheita, kuten edellä on esitetty.

3.8.3 ETSK suhtautuu myönteisesti strategisen täytäntöönpanosuunnitelman hyvin laajaan yleisluonteiseen sisältöön, mutta huomauttaa, että siitä puuttuvat selvästi määritellyt prioriteetit, legitiimien riitojen ratkaisumekanismit ja toiminnan aikataulut. Suunnitelmassa ei juuri käsitellä aloja, joilla EU:n tai jäsenvaltioiden nykyiset toimintalinjat (tukeako vai olla tukematta tai salliako ylipäättään tiettyjä toimintoja muiden tavoitteiden saavuttamiseksi) ovat johtaneet taloudellisesti kestäättömiin tai ei-toivottuihin tuloksiin EU:ssa tai sen ulkopuolella.

3.8.4 ETSK toivoo, että eurooppalainen innovaatiokumppanuus saavuttaa tavoitteensa ajoissa; tämä olisi fosforin kannalta hyödyllinen tulos. Keskusteluissa olisi käsiteltävä muun muassa ravinteiden käyttöä, lannoitteiden tehoa, kierrätystä, epäpuhtauksien määriä sekä lannan ja muun orgaanisen jätteen käsittelyä, kuljetusta ja käyttöä. Tämä tukisi ESPP:n työohjelmaa. On selvää, että näiden kahden toimijan olisi oltava vuorovaikutuksessa.

3.9 *Mitä voitaisiin tehdä lannan käsittelyn parantamiseksi ja lisäämiseksi alueilla, joilla siitä on ylitarjontaa, ja käsitellyn lannan käytön lisäämiseksi näiden alueiden ulkopuolella?*

3.9.1 "Jäte" on mikä tahansa aine, jonka arvoa sen välittömät omistajat pitävät olemattomana tai negatiivisena; jos sille voidaan osoittaa arvo, siitä tulee tuote, jota voidaan myydä. Täysin tehokkaassa prosessissa kaikilla tuotosvirroilla olisi arvo ja niitä hyödynnettäisiin. Globalisaatio on tehnyt tästä entistä monimutkaisempaa analysoida, mutta kiireellisempää ratkaista. Kasvi-, eläin- ja ihmisperäisiä nestemäisiä ja kiinteitä jätevirtoja on nykyisin pidettävä kaupallisina mahdollisuuksina pikemmin kuin kalliina ongelmina.

3.9.2 Tämä on helpommin sanottu kuin tehty. Tarvitaan tutkimusta ja uutta teknologiaa, ja lisäksi sääntelyä tulee mukauttaa, jotta varmistetaan entistä suurempi avoimuus ja varmuus rajatylittävien ja sisäisten siirtojen sisällöstä. Taloudellisia kannustimia on selkeytettävä. Parhaat onnistumisen mahdollisuudet näyttäisi olevan paikallisilla aloitteilla, jotka kattavat käsitellyn ja käsittelemättömän lannan sekä synteettiset lannoitteet. Voittaisiin kehittää paikallisyhteisöjen tai alueiden hankkeita konkreettisten ongelmien ratkaisemiseksi, investointien asianmukaiseksi hyödyntämiseksi ja ympäristövaikutusten minimoimiseksi.

3.9.3 Eurooppalaiseen innovaatiokumppanuuteen tai ESPP:hen kuuluvilla sidosryhmillä on keskeinen rooli globaalien ratkaisujen sovittamisessa todellisiin mahdollisuuksiin tilojen, taajamien, kuntien tai alueiden tasolla; jäsenvaltiot ja muut kansalaisyhteiskunnan edustajat on kutsuttava osallistumaan tähän täysipainoisesti.

3.10 Mitä voitaisiin tehdä, jotta parannetaan fosforin talteenottoa elintarvikejätteistä ja muista biologisesti hajoavista jätteistä?

3.10.1 Paras tapa vähentää elintarvikejätettä on huolehtia siitä, että elintarvikkeet jaellaan ja syödään osana tasapainoista ja terveellistä ruokavaliota ja että ravintoa tarvitsevat saavat elintarvikkeita. Merkintöjä koskevaa lainsäädäntöä samoin kuin laatua (muoto, ulkonäkö ja koko tai maku ja ravintosisältö), annoskokoja, "parasta ennen" -päivämääriä ja viimeisiä myyntipäivämääriä sekä myymättömien elintarvikkeiden hävittämistä koskevia vähittäiskaupan käytäntöjä on tarkistettava. Suurten kaupallisten käyttäjien (elintarvikejalostajat, ateriapalvelujen tarjoajat, ravintolat) olisi minimoitava syntyvä jäte tavanomaisista kaupallisista syistä – ja ne olisi veloitettava kompostoimaan kaikki, mitä ne eivät voi välittömästi käyttää. Olisi kannustettava toteuttamaan koko alan kattavia aloitteita, joihin vähittäiskauppa osallistuu. Kotitalouksissa syntyvää elintarvikejätettä voidaan ja tulee vähentää tehokkaan ostamisen ja oikea-aikaisen käytön avulla – ja tämä on pitkälti kuluttajavalistukseen liittyvä asia. Jätteiden yksilöllinen kompostointi on mahdollista maaseudulla mutta vaikeampaa suurissa kaupungeissa.

3.10.2 Biologisesti hajoavien jätteiden erillinen keräys on puutarhajätettä lukuun ottamatta yleensä varsin rajallista ja riippuvaista käytettävissä olevista määrärahoista ja prioriteeteista. Kaiken sellaisen kompostointi, mitä ei voida kuluttaa, pitää fosforin elintarvikeketjussa ja parantaa maaperän laatua, missä tämä on tarpeen. On kiinnitettävä huomiota lisäarvon tuottamiseen pelkän jätteiden käsittelyn sijasta.

3.11 Pitäisikö jonkinlainen fosforin talteenotto jäteveden käsittelyn yhteydessä tehdä pakolliseksi vai pitäisikö sitä vain kannustaa? Mitä voitaisiin tehdä peltokasvien viljelyn ja biologisesti hajoavien jätteiden saatavuuden ja hyväksyttävyyden parantamiseksi peltokasvien viljelyssä?

3.11.1 Pienimuotoisia kotitalouksien sovelluksia varten on jo olemassa ratkaisuja, joilla pyritään lähinnä ratkaisemaan liiallisen fosforin syrjäisissä paikoissa aiheuttamia ongelmia, jotka johtavat lähistön seisovan veden rehevöitymiseen. Ne ovat kuitenkin kalliita ja nähtävästi vaikeita mukauttaa tiheämmin asuttuja taajamia varten. Kaupungin koko määrää usein sen, mikä on mahdollista.

3.11.2 Yhdyskuntajätevesien huoltoa säännellään jäteveden laatua eikä sen ainesosien mahdollista arvoa koskevilla säännöksillä. Tätä olisi tarkasteltava pikaisesti uudelleen. Olemassa oleviin jätevesihuoltojärjestelmiin tehtävät jälkiasennukset saattavat olla kalliita. On järkevempää suunnitella uusia investointeja, jotka tuottavat järjestelmien käyttäjille suurempaa lisäarvoa. Maahan liittyvässä biojättemassojen käytössä olisi keskityttävä satojen parantamiseen päästörajojen noudattamisen sijasta.

3.11.3 Elintarvikekäyttöön, myös peltokasvien viljelyyn, tarkoitetuille sovelluksille tarvitaan uusia standardeja synteettisten lannoitteiden (joiden laatua ja tehoa on helpompi valvoa) ohella tapahtuvaa käyttöä varten. Muut kuin elintarviketuotannon käyttötarkoitukset (puistot, golfkentät, taajamien ja teollisuusalueiden maisemointi, ympäristön kunnostaminen, metsätalous, eroosion ehkäiseminen, tulvien torjunta jne.) tarjoavat helpompia käyttömuotoja.

3.11.4 Keskitettyä tutkimusta ja uusien kustannustehokkaiden tekniikoiden kehittämistä tarvitaan jatkuvasti. On kaikkien edun mukaista, että tätä kannustetaan, rahoitetaan ja tuodaan esiin EU:n tasolla ja tuetaan määrittämällä nykyiset parhaat käytännöt ja siirtämällä niitä tehokkaasti. Menestykselliset tekniikat luovat työpaikkoja ja avaavat markkinoita. Elintarvikkeiden tuotannon, jakelun ja käytön sekä jätehuollon tehostaminen auttaa vähentämään kuluttajien kustannuksia ja saavuttamaan muita energiaa ja ilmastomuutoksen liittyviä tavoitteita.

3.11.5 Edistyksen esteet olisi poistettava. Olisi laadittava yhdenmukaistetut jätteeksi luokittelun päättymisen perusteet ja uusi lähestymistapa jätteiden määrittelyyn ja valvontaan. Kemikaaleja (REACH), maaperän ja veden laatua, lannoitteita ja elintarvikekäyttöä sekä jätehuoltoa koskevat puitedirektiivit olisi arvioitava uudelleen sen varmistamiseksi, että niiden tavoitteet ovat yhä asianmukaisia ja täydellisiä ja että ne vastaavat EU:n tämänhetkisiä ensisijaisia tavoitteita globalisoituneessa maailmassa, jossa me nykyisin elämme. Asianmukainen ja oikeasuhtainen täytäntöönpano jäsenvaltio- ja paikallistasolla on tärkeää. ETSK auttaa mielellään tässä prosessissa.

Bryssel 21. tammikuuta 2014

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi haitallisten vieraslajien tuonnin ja leviämisen ennaltaehkäisemisestä ja hallinnasta”

COM(2013) 620 final – 2013/0307 (COD)

(2014/C 177/15)

Esittelijä: **Georges CINGAL**

Euroopan parlamentti päätti 12. syyskuuta 2013 ja neuvosto 20. syyskuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 192 artiklan 1 kohdan ja 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset haitallisten vieraslajien tuonnin ja leviämisen ennaltaehkäisemisestä ja hallinnasta

COM(2013) 620 final – 2013/0307 (COD).

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 7. tammikuuta 2014.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 21.–22. tammikuuta 2014 pitämässään 495. täysistunnossa (<kuun <. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 143 ääntä puolesta ja 1 vastaan 4:n pidätyksessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on tyytyväinen komission tiedonantoon ja pyrkimykseen antaa unionin säädös, joka on erityisen tarpeellinen ilmastoon liittyvien ongelmien kuten pohjoiseen suuntautuvan lajien leviämisen vuoksi. Komitea korostaa kuitenkin, että asiasta jo kauan sitten varoitaneiden näkökulmasta reaktio saattaa tulla liian myöhään. ETSK katsoo, että komission olisi syytä varmistaa, että ensinnäkin tiedonannon otsikko on tutkijoiden kannalta hyväksyttävä unionin eri kielillä. Komitea pitää parhaana vaihtoehtona termin ”haitalliset vieraslajit” käyttämistä.

1.2 ETSK katsoo, että haitallisten vieraslajien torjuntaa olisi pidettävä tärkeänä unionin pyrkimyksenä. Komitea suhtautuu myönteisesti komission sitoutumiseen, sillä se on ottanut tavoitteekseen luoda yleisen järjestelyn haitallisten vieraslajien torjumiseksi. ETSK suosittaa kuitenkin, että komissio selittäisi perusteellisemmin näiden ongelmien syitä, jotta tuodaan selvästi esiin tarve aktivoida toimijoita laajamittaisesti ja tuodaan kaikki hyödylliset seikat asiasta vastaavan elimen tietoon. ETSK suosittaa myös, että komissio palauttaa mieleen toimenpiteet, joista on jo sovittu ja joiden tarkoituksena on torjua haitallisten vieraslajien leviämistä. Tällaisia toimia ovat esimerkiksi Life-ohjelmat. Komitea suhtautuu kuitenkin epäilevästi siihen, että haitallisten vieraslajien luettelo rajoitettaisiin enintään 50 lajiin.

1.3 ETSK arvostaa sitä, että komissio haluaa ottaa kansalaiset mukaan nykyisin tunnettujen haitallisten vieraslajien leviämisen torjuntaan. ETSK pitäisi kuitenkin myös suotavana, että komissio kehottaisi kansalaisia ottamaan asiasta selvää ja osallistumaan ennalta ehkäiseviin toimenpiteisiin. ETSK korostaa kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden tärkeää roolia erityisesti luonnonympäristön ja virkistysalueiden hallinnoinnissa.

1.4 ETSK kehottaa siis komissiota tarkastelemaan mahdollisuutta perustaa haitallisten vieraslajien eurooppalainen seurantakeskus, joka vastaisi sekä unionin tulostaulusta että yhteydenpidosta EU:n ulkopuolisten valtioiden kanssa. ETSK tarkoittaa seurantakeskuksella asianmukaisesti määritettyä koordinoitikeskusta, jonka avulla voitaisiin lisätä tutkijoiden ja EU:n kansalaisten yhteistyötä konkreettisten ongelmien tarkastelussa. Näin olisi mahdollista hyödyntää paikallisia aloitteita ja korostaa yhtymäkohtia rakenteeltaan kevyen viestintäohjelman puitteissa (internetsivusto). ETSK katsoo, että monialaisten ja tieteidenvälisten kysymysten hallinnasta vastaavan seurantakeskuksen perustaminen todennäköisesti edistäisi asiantuntijoiden, ruohonjuuritason toimijoiden ja hankkeiden vetäjien välillä yleistä aktivoitumista.

1.5 ETSK toivoo, että järjestely esitellään Euroopan parlamentin nykyisellä toimikaudella, jolloin se voitaisiin ottaa käyttöön ennen vuotta 2016. Ehdotetun kaltaisen valvontajärjestelmän on perustuttava tiedeyhteisöjen hyväksyntään ja edistettävä osaltaan biologista monimuotoisuutta koskevassa yleissopimuksessa suositeltujen indikaattorien luettelon määrittelyä. Tämä liittyy etenkin tavoitteeseen 9: ”Haitalliset vieraslajit ja niiden saapumisreitit on yksilöitävä ja luokiteltava tärkeysjärjestyksessä vuoteen 2020 mennessä. Ensimmäisiä lajeja on valvottava tai ne on hävitettävä, ja on luotava toimenpiteet leviämisreittien hallitsemiseksi, jotta estetään tällaisten lajien saapuminen ja leviäminen.” ETSK kehottaa komissiota perustamaan asetuksen (EY) N:o 338/97 mukaisen tieteellisen tutkimusryhmän, joka voi muuttaa luetteloa.

1.6 ETSK on tyytyväinen siihen, että vieraslajeihin liittyvien ongelmien yhteydessä komissio on kiinnostunut hylätyistä maa-alueista (joutomaat, entiset rautatiet jne.), jotka ovat usein vieraslajien tartuntalähteitä sekä leviämis- ja kolonisaatioteitä. ETSK toivoo, että haitallisten tulokaslajien hävittämiseen liittyvät menettelyt antavat mahdollisuuden perustaa erikoistuneita yrityksiä ja luoda uusia työpaikkoja.

2. Taustaa ja tiedonannon tiivistelmä

2.1 Haitallisten vieraslajien vaikutus luonnon monimuotoisuuteen on huomattava. Ne ovat yksi tärkeimmistä luonnon monimuotoisuuden häviämisen ja lajien sukupuuton syistä, ja ilmiön mittasuhteet kasvavat edelleen. Tarkasteltaessa vieraslajeista aiheutuvia yhteiskunnallisia ja taloudellisia vaikutuksia on todettava, että haitalliset vieraslajit voivat levittää tartuntoja tai aiheuttaa välittömiä terveysongelmia (esimerkiksi ihotulehdus, astma ja allergiat). Ne voivat myös muun muassa vahingoittaa infrastruktuuria ja virkistysmahdollisuuksia, haitata metsänhoitoa ja aiheuttaa tappioita maataloudelle. Haitallisten vieraslajien arvioidaan aiheuttavan unionille vähintään 12 miljardin euron vuosittaiset kustannukset, ja vahingot tulevat jatkuvasti kalliimmiksi. ⁽¹⁾

2.2 Jäsenvaltiot ovat jo ryhtyneet torjumaan haitallisia vieraslajeja, mutta toiminta on pääasiassa reaktiivista eli sillä pyritään minimoimaan jo aiheutunut vahinko. Huomiota ei kiinnitetä riittävästi uusien uhkien ennaltaehkäisyyn tai niiden havaitsemiseen ja niihin vastaamiseen. Toimet ovat hajanaisia (ne kattavat lajien kirjon puutteellisesti) ja usein heikosti koordinoituja. Haitalliset vieraslajit voivat levitä helposti jäsenvaltiosta toiseen, joten maakohtaisesti toteutetut toimet eivät riitä suojaamaan unionia tiettyjen haitallisten vieraslajien uhalta. Lisäksi tällainen hajanainen lähestymistapa voi johtaa siihen, että yhdessä jäsenvaltiossa toteutetut toimet ovat hyödyttömiä, elleivät naapurijäsenvaltiot toteutakaan vastaavia toimia.

2.3 Tarkasteltavana olevalla säädöshdotuksella pyritään luomaan toimenpidekehys, jonka avulla ehkäistään ennakolta, supistetaan mahdollisimman vähiin ja lievennetään niitä haittavaikutuksia, joita haitalliset vieraslajit aiheuttavat luonnon monimuotoisuudelle ja ekosysteemipalveluille. Lisäksi ehdotetulla säädöksellä pyritään rajoittamaan yhteiskunnalle ja taloudelle aiheutuvaa vahinkoa. Tämä tavoite saavutetaan toteuttamalla toimenpiteitä, joilla varmistetaan koordinoitu toiminta, kohdentamalla resurssit ensisijaisesti lajeihin ja lujittamalla ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä biologista monimuotoisuutta koskevassa yleissopimuksessa esitetyn lähestymistavan sekä unionin perustamien, kasvien ja eläinten terveyttä koskevien järjestelmien mukaisesti. Käytännössä ehdotuksella pyritään saavuttamaan nämä tavoitteet toteuttamalla toimenpiteitä, joilla puututaan seuraaviin kysymyksiin: haitallisten vieraslajien tarkoituksellinen tuonti unioniin ja tarkoituksellinen päästäminen ympäristöön, tahaton tuonti unioniin ja tahaton pääsy ympäristöön, tarvittavan varhaisen varoituksen ja nopeiden vastatoimien järjestelmän perustaminen sekä tarvittavat hallintatoimet haitallisten vieraslajien leviämisen estämiseksi unionissa.

2.4 Komission internetsivuilla on saatavilla kansalaisille tarkoitettu selkeä tiivistelmä, joka on laadittu kuulemismenettelyn jälkeen.

3. Yleistä

3.1 Komissio reagoi varoituksiin, joita sekä luonnontutkijat että luontoharrastajat ovat usein antaneet kaikenlaisien tiedotusvälineiden toimittajien välityksellä. Komissio antaa samalla vastauksensa myös paikallisiin toimenpiteisiin ryhtyneiden alue- ja paikallisyhteisöjen vastuuhenkilöille. Komissio ehdottaa varautumisperiaatteen järkevää soveltamista ennaltaehkäisyä koskevan politiikan määrittämiseksi sellaisia tilanteita varten, jolloin ilmenee uusia riskejä tai ongelmia. Komitea suhtautuu tähän erityisen myönteisesti, koska tiedonanto on kunnianhimoinen ja erittäin laajan tehtävänsä tasalla. Asiakokonaisuuteen NAT/433 kuuluva ETSK:n lausunto ⁽²⁾ hyväksyttiin 11. kesäkuuta 2009 täysin yksimielisesti. Komitea hahmotteli jo tuolloin asianmukaisia suosituksia. Komitea on pahoillaan siitä, että biologista monimuotoisuutta edistävien toimintasuunnitelmien toteuttaminen on kestänyt niin kauan, etenkin koska sosiaalinen tai taloudellinen toiminta on usein merkittävien ekosysteemien varassa.

3.2 Komission ehdotuksen tavoitteena on käynnistää asetuksen avulla kaikenlaisten biologisten hyökkäysten eli sellaisen ilmiön torjuminen, jossa vieraslajit valtaavat jonkin alueen ja aiheuttavat haittavaikutuksia (kansainvälisen luonnonsuojeluliiton IUCN:n määritelmä). Haittavaikutuksia on kolmenlaisia: ekosysteemien biologiseen monimuotoisuuteen kohdistuva uhka, toisinaan tiettyjen väestöosien terveyteen kohdistuva uhka ja tiettyihin taloudellisiin toimintoihin kohdistuva uhka. Jäsenvaltioiden on hallinnoitava suoraan tapauksia, joissa joltakin alueelta peräisin oleva laji leviää ja aiheuttaa ongelmia toisella alueella. Näin ollen esimerkiksi monnikantojen aiheuttamia ongelmia on hallinnoitava tapauskohtaisesti ja toissijaisuusperiaatteen mukaisesti.

3.3 Komitea arvostaa Euroopan ympäristökeskuksen ja ympäristöasioiden pääosaston valistustoimia. Ympäristöasioiden pääosasto on äskettäin julkaissut haitallisia vieraslajeja käsittelevän teema-kohtaisen esitteen (*Science for Environment Policy: Thematic issue on Invasive Alien Species*, 18.9.2013).

⁽¹⁾ COM(2013) 620 final.

⁽²⁾ ETSK:n lausunto aiheesta "Tavoitteena haitallisia vieraslajeja koskeva EU:n strategia", EUVL C 306 16.12.2009, s. 42.

3.4 Komission pääperiaatteena on ensisijaisesti torjuttavien lajien alustavan ylärajan asettaminen kolmeen prosenttiin Euroopassa esiintyvistä noin 1 500 haitallisesta vieraslajista. ETSK toteaa, että tällä valinnalla ei ole mitään tieteellistä perustaa, vaan se pohjautuu määrärahojen rajallisuuteen. ETSK arvostaa sitä, että komissio työskentelee kansainvälisellä tasolla ja käy vuoropuhelua sellaisten jäsenvaltioiden kanssa, jotka ovat jo aktiivisia vieraslajien hallinnassa. ETSK kehottaa komissiota harkitsemaan asetuksen (EY) N:o 338/97 nojalla sellaisen tieteellisen tutkimusryhmän perustamista, joka voi muuttaa lajiluetteloa.

4. Erityistä

4.1 Komissio on analysoinut asianmukaisesti kaikkia ongelmia, joskin vaikuttaa siltä, että ranskankieliseen toisintoon (ja kenties muihinkin kielitoisintoihin) liittyy termiongelma. On syytä muistuttaa termien *espèce invasive* ja *espèce envahissante* välisestä erosta: ensin mainitut lajit tulevat muilta alueilta, kun taas jälkimmäisellä lajityypillä tarkoitetaan esimerkiksi sellaista alkuperäiskasvia, joka voi yleistyä niin laajalti, että se valtaa jonkin ympäristön ja siten köyhdyttää sen. Jos määritelmä omaksutaan, on varmistettava, että tiedonannon ranskankielinen otsikko on kaikkien kannalta hyväksyttävä. Komissio on käyttänyt ilmaisua *espèces allogènes envahissantes* kansalaisille tarkoitettussa tiivistelmässä. On siis tarpeellista varmistaa, että usein (esimerkiksi Vallonian alueella) käytetty ilmaisu *espèce exotique envahissante* ei aiheuta kielteistä reaktiota eräiden asiaan perehtyneiden biologien keskuudessa. Ranskan kielen kohdalla esiin tullutta kysymystä on tarkasteltava myös EU:n muiden virallisten kielten kannalta.

4.2 Tiedonannossa olisi selitettävä yksityiskohtaisemmin syyt tilanteen vakavuuteen, varsinkin koska tilanne on pahenemassa edelleen. On ehdottomasti tehtävä selväksi, että lajit leviävät pääasiassa silloin, kun laji ei ole kuluttajien kannalta kiinnostava (saalistajat), kun se ei häiritse ihmisten toimintoja (kaupunkialueet) ja kun se kasvaa vaikeapääsyisillä alueilla. Kaikissa tapauksissa on kyse tartuntalähteistä: rusolehti, ärviälajikkeet ja japanintatar leviävät kosteilla alueilla, ja pampaheinä, syrikkä, saarnivaahtera ja vernissapuu melkein kaikkialla. Tiedonannossa todetaan kuitenkin perustellusti, että eräät lajit on otettu hyvin vastaan. Tältä osin voi olla hyvä muistaa, että mainittuja lajeja suosittiin, koska ne olivat sopeutuneet uusiin ilmasto-oloihin. Esimerkiksi valeakaasia (*Robinia pseudoacacia*) on edelleen hyvin suosittu, ja siitä tuotetaan aidanseipäitä, kestäväää puuta ulkokalusteita varten, hunajaa jne. Sen sijaan on valitettavaa, että kaukasianjättiputki (*Heracleum spp.*) on levinnyt säilörehun valmistuksen myötä, koska sen leviäminen uhkaa biologista monimuotoisuutta ja sen sisältämä toksiini voi aiheuttaa vakavia palovammoja.

4.3 Komissio ei korosta riittävästi ympäristöongelmia, joita esimerkiksi Natura 2000 -kohteita hallinnoivat tahot ovat asianmukaisesti määrittäneet. ETSK pohtii, liittyykö tähän piilevää syylisyydentuntoa. Kansalaisjärjestöt pyysivät turhaan vuosien ajan eksoottisten kilpikonniin maahantuonnin kieltämistä. Pyyntöön vastattiin vasta kun lajin osoitettiin lisääntyvän luonnonolosuhteissa. ETSK katsoo, että tiedonanto annettiin aivan liian myöhään, mutta suhtautuu siihen myönteisesti, sillä koskaan ei ole liian myöhäistä toimia oikein.

4.4 Komissio mainitsee muissa maissa sovellettavat säännökset. Se on myönteistä, mutta voitaisiin todeta suoraan, että on päätetty ottaa mallia muiden maiden kokemuksista. On syytä mainita eräs kansainvälisistä aloitteista: niin sanottu tuoksukkipäivä (*Ragweed Day*), joka järjestetään kesän ensimmäisenä lauantaina ja jonka tarkoituksena on torjua allergisoivien kasvien leviämistä. Marunatuoksukki (*Ambrosia artemisiifolia* L.) on vieraslaji, joka kasvaa kaikilla alueilla, missä sillä ei ole merkittäviä kilpailijoita. Teollisuuden alalla EU on näyttänyt tietä ja kehottanut jäsenvaltioita määrittämään parhaan käytettävissä olevan tekniikan ja ottamaan siitä mallia (*best available techniques*, BAT).

4.5 Komissio korostaa, että voimassa olevilla unionin toimilla ei torjuta useimpia haitallisia vieraslajeja. ETSK pitää tilannetta yhtä valitettavana kuin komissio, mutta muistuttaa kuitenkin komissiolle, että ympäristökysymykset olisi sisällytettävä kaikkiin alakohtaisiin politiikkoihin. Komitea pitää suotavana, että komissio selittäisi, miten vieraslajeihin liittyvät ongelmat voitaisiin ottaa huomioon yhteisen maatalouspolitiikan puitteissa. On esimerkiksi tarkasteltava ongelmaa, joka liittyy rusolehden (*Ludwigia grandiflora*) valtaamiin luonnonniittyihin.

4.6 Komissio analysoi ongelmaa tyhjentävästi, joskin abstraktisti. ETSK:n mielestä kysymystä olisi ehkä hyvä havainnollistaa esimerkein. Harlekiinileppäkerttu (*Harmonia axyridis*) ja kiiltotuomi (*Prunus serotina*) ovat esimerkkejä tarkoituksellisesta istutamisesta. Esimerkkejä tahattomasta leviämisestä ovat *Caulerpa taxifolia* -levä ja aasianherhiläinen (*Vespa velutina*). Tähän voitaisiin ehkä lisätä monnikantojen vastuuton istuttaminen (tarkoitukselliseen istuttamiseen liittyvä erityistapaus). ETSK suosittaa komissiota luettelemaan toteuttamansa toimenpiteet (toukokuussa 2009 julkaistu erinomainen kirjanen) ja lisäämään linkkejä asiaankuuluville internetsivuille.

4.7 Sääntelyehdotuksia koskevien mallien arviointi on selkeä ja syy vaihtoehtoon 2.4 valintaan on ilmeinen. Jäsenvaltioiden tehtävänä on käynnistää toimet heti, kun uusi ongelma on havaittu (tiedon levittäminen, tilanneanalyysi, toimenpide-ehdotus).

4.8 Oikeudelliset näkökohdat vaikuttavat asianmukaisilta, ja ehdotuksen perusteella on voitava toimia missä tahansa menneen kaltaisessa, nykyisessä ja tulevassa tilanteessa. Komitea suhtautuu kuitenkin epäilevästi periaatteeseen rajoittaa unionin kannalta merkityksellisten haitallisten vieraslajien luettelo enintään 50 lajiin.

4.9 Rahoitusanalyysi vaikuttaa sitä vastoin liian optimistiselta. Kun järjestely on otettu käyttöön, tietoa saadaan niin runsaasti, että vastaavan elimen on epäilemättä vaikea käsitellä kaikkia tietoja. Komissio joutuu tällöin maksamaan menestyksen hinnan.

4.10 Ehdotuksen nykyvaiheessa kaikkia yksityiskohtia ei ole vielä hiottu, ja jäsenvaltioiden tehtävänä on antaa konkreettisia vastauksia eri kysymyksiin. Useimmin esitettäneen kysymys, joka koskee tarkoituksenmukaisinta keinoa tuhota elollinen laji. ETSK pelkää, että tästä seuraa paikallisia kiistoja.

4.11 Tiedottamista ja yleisön osallistumista koskeva kysymys esitetään 5 luvussa, jossa tarkastellaan ongelmaan liittyviä laaja-alaisia näkökulmia. Ennaltaehkäisy ei pidä olla yksinomaan asiantuntijoiden varassa. ETSK muistuttaa, että varoituksia ovat usein antaneet paikalliset toimijat, jotka ovat osoittaneet varoituksensa suoraan hallitusvallalle ja/tai ympäristöasioiden pääosastolle. Olisi asianmukaista, että myös kansalaiset voisivat antaa aktiivisesti panoksensa; heillä ei useinkaan ole yhteyttä tutkimuksia toteuttaviin elimiin, vaikka nämä kehottavat kansalaisia antamaan niille tietoja. Ongelma tiivistyy kokonaisuudessaan kuvaavasti aasianherhiläisen tapauksessa: laji on herhiläisen kilpailija, joka pistää ja saalistaa mehiläisiä mehiläispesien lähistöllä. Ihmiset ovat pyrkineet kaikin keinoin tuhoamaan vieraslajin, ja havaittuaan sen mahdottomaksi ovat etsineet mahdollisimman ympäristöystävällisiä kemiallisia torjuntakeinoja (rikkidioksidi). Lopuksi havaittiin riittävän, että mehiläispesien ympäristöön sijoitettiin kanoja niiden biologisen puolustuksen takaamiseksi. ETSK kehottaakin komissiota ottamaan mahdollisimman monet kansalaiset toimintaan mukaan eri järjestöjen välityksellä (ammattiyhdistykset, kansalaisjärjestöt jne.).

4.12 Säädöksen soveltamisaikataulu (27 artikla) vaikuttaa asianmukaiselta ottaen huomioon, että EU:ssa olisi vältettävä viivästyksiä, jotka ovat aiheuttaneet ongelmia muiden, esimerkiksi eräiden kemiallisten tuotteiden osalta. Suurta kaupallista merkitystä vailla olevien lajien tuhoaminen ja prosessien muuttaminen muiden lajien osalta vaikuttavat asianmukaisesti perustelluilta toimenpiteiltä.

Bryssel 22. tammikuuta 2014

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä annetun direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta, jotta voidaan ottaa huomioon yksittäisen maailmanlaajuisen markkinapohjaisen toimenpiteen soveltamisesta kansainvälisen ilmailun päästöihin tehtävän kansainvälisen sopimuksen täytäntöönpano vuoteen 2020 mennessä”

COM(2013) 722 final – 2013/0344 (COD)

(2014/C 177/16)

Yleisesittelijä: Jan SIMONS

Euroopan parlamentti päätti 24. lokakuuta 2013 ja neuvosto 18. marraskuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 192 artiklan 1 kohdan ja 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä annetun direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta, jotta voidaan ottaa huomioon yksittäisen maailmanlaajuisen markkinapohjaisen toimenpiteen soveltamisesta kansainvälisen ilmailun päästöihin tehtävän kansainvälisen sopimuksen täytäntöönpano vuoteen 2020 mennessä

COM(2013) 722 final – 2013/0344 (COD).

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean työvaliokunta päätti 12. marraskuuta 2013 antaa asian valmistelun ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaoston tehtäväksi.

Asian kiireellisen luonteen vuoksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 21.–22. tammikuuta 2014 pitämässään 495. täysistunnossa (tammikuun 22. päivän kokouksessa) yleisesittelijäksi Jan Simonsin ja hyväksyi seuraavan lausunnon äänin 173 puolesta ja 4 vastaan 7:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suosittelee, että ilma-alusten käyttäjien ja kansallisten viranomaisten oikeusvarmuuden takaamiseksi hyväksytään ehdotukset, jotka koskevat ”stop-the-clock” -päätöksen soveltamista myös vuonna 2013 sekä vuoden 2013 raportoinnin ja päästöoikeuksien palauttamisen määrääjän jatkamista vuodelle.

1.2 Samoin tulisi hyväksyä sellaisten pienten, muiden kuin kaupallisten ilma-alusten käyttäjien, joiden hiilidioksidipäästöt ovat hyvin vähäiset, jättäminen päästökaupparjestelmän ulkopuolelle sekä tämän vapautuksen ulkopuolelle jääville pienille yhtiöille annettava mahdollisuus käyttää yksinkertaistettuja hallintomenettelyitä.

1.3 Tämä ei kuitenkaan koske ehdotuksen niitä osia, jotka liittyvät kolmansista maista saapuviin ja niihin suuntautuviin lentoihin ajanjaksona 2014–2020. On kaikkien osapuolten edun mukaista estää lentoliikenne- ja/tai kauppasota ja siksi kannustaa ensin neuvotteluihin maailmanlaajuisen ratkaisun löytämiseksi.

1.4 Koska ETA-maissa sijaitsevien lentopaikkojen välisten lentojen on tarkoitus kuulua edelleen EU:n ilmailualan päästökaupparjestelmän soveltamisalaan, komitea kehottaa ETA:n toimielimiä

- saattamaan yhtenäisen eurooppalainen ilma-tila viipymättä päätökseen, jotta voidaan välttää ilmaliikenteen hallinnan vuoksi valittavista kiertoreiteistä ja sen takia tapahtuvista myöhästymisistä aiheutuvat tarpeettomat päästöt ⁽¹⁾.
- käymään tiiviitä monenvälisiä ja kahdenvälisiä keskusteluita, jotta maailmassa otettaisiin ennen vuotta 2016 käyttöön uusia alueidenvälisiä markkinapohjaisia toimenpiteitä ETA:n järjestelmän lisäksi.

2. Johdanto

2.1 Ilmailusta aiheutuvat päästöt kuuluvat nopeimmin kasvaviin kasvihuonekaasupäästöihin ja ne ovat lähes kaksinkertaistuneet viimeksi kuluneiden 20 vuoden aikana, vaikka niiden osuus kokonaispäästöistä on suhteellisen pieni: noin 5 prosenttia. Teknologiaan perustuvat mahdollisuudet päästöjen vähentämiseen ilmailualalla ovat kuitenkin rajalliset, mutta maailmanlaajuisesti lentoyhtiöt voivat ja haluavat vähentää ilmailualan päästöjä markkinapohjaisten toimenpiteiden avulla siten, että ne rahoittavat voimakkaasti kasvavien päästöjensä vastapainoksi päästöjen vähentämistä muilla aloilla.

⁽¹⁾ Direktiivi 2004/549/EY.
Direktiivi 2009/1070/EY.

2.2 Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö ICAO päätti 4. lokakuuta 2013 kehittää seuraavaan, kolmen vuoden välein järjestettävään ICAOn yleiskokoukseen vuonna 2016 ulottuvan hyväksytyn etenemissuunnitelman avulla vuodesta 2020 alkaen sovellettavan maailmanlaajuisen markkinapohjaisen toimenpiteen kansainvälisen ilmailun päästöille mm. EU:n vaikutuksesta, joka esimerkiksi päätti vuoden 2013 alussa keskeyttää ilmailutoiminnan sisällyttämistä kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään koskevan direktiivin 2008/101/EY soveltamisen niihin lentoyhtiöihin, joiden lennot lähtevät Euroopan talousalueelta ja saapuvat sinne (ns. ”stop-the-clock” -päätös). Siihen asti valtiot tai valtioryhmittymät, kuten EU, voivat soveltaa väliaikaisia toimenpiteitä, joiden yksityiskohdista ei kuitenkaan saatu aikaan kompromissia.

2.3 Tämä kehityskulku on yhdenmukainen ETSK:n aiempien lausuntojen kanssa ⁽²⁾. Komitea totesi esimerkiksi vuonna 2006 antamassaan lausunnossa seuraavasti: ”Jotta päästökauppajärjestelmää voitaisiin soveltaa maailmanlaajuisesti, on sen käyttöönotto neuvoteltava kansainvälisessä siviili-ilmailujärjestössä (ICAO). Päästökauppajärjestelmän käyttöönotto Euroopan sisäisessä lentoliikenteessä voisi olla mahdollinen ensimmäinen käytännön askel tähän suuntaan, mikäli se osoittautuu neuvottelujen aikana tarkoituksenmukaiseksi.” Vuonna 2007 antamassaan lausunnossa ETSK totesi, että ”EU:n päästökauppajärjestelmää aiotaan ulottaa myös ilmailualalle. Tämä voi vahvistaa ja tukevoittaa itse järjestelmää parhaana tapana hillitä CO₂-päästöjä globaalisti.” Lisäksi komitea oli vuonna 2013 ”tyytyväinen aloitteeseen, jossa keskeytetään päästökauppajärjestelmän soveltaminen lentoyhtiöihin, joiden lennot lähtevät Euroopan talousalueelta ja saapuvat sinne, kunnes globaalit neuvottelut on saatu päätökseen.”

3. Komission asiakirjan pääsisältö

3.1 Euroopan komissio ehdottaa 24. syyskuuta – 4. lokakuuta 2013 järjestetyn ICAOn yleiskokouksen tulokset huomioon ottaen, että EU:n ilmailualan päästökauppajärjestelmän maantieteellistä soveltamisalaa mukautettaisiin maailmanlaajuisen päästökauppajärjestelmän käyttöönottoon asti.

3.2 Komissio pyrkii ehdotuksellaan edistämään maailmanlaajuisen järjestelmän kehittämistä entisestään. Ehdotuksessa lentoyhtiöitä kohdellaan tasapuolisesti niiden kansallisuudesta riippumatta.

3.3 Alunperin EU:n ilmailualan päästökauppajärjestelmää sovellettiin ETA:ssa sijaitsevilta lentoasemilta lähtevien (myös kolmansiin maihin) ja sinne (myös kolmansista maista) saapuviin lentoihin niiden koko pituudelta. Vuonna 2012 järjestelmää sovellettiin päätöksen 377/2013/EU (”stop-the-clock” -päätös) mukaisesti väliaikaisesti vain ETA:n sisäisiin lentoihin eikä kolmansiin maihin suuntautuviin tai niistä saapuviin lentoihin.

3.4 Komissio ehdottaa tämän soveltamisalan säilyttämistä myös vuodeksi 2013. Lisäksi ehdotetaan lentoyhtiöille asetetun, raportointia ja päästöoikeuksien palauttamista vuodelta koskevan määräajan pidentämistä yhdellä vuodella.

3.5 Ehdotettu soveltamisala vuosiksi 2014–2020 käsittää – edellä mainittua vuoden 2013 soveltamisalaa täydentäen – myös ETA:n ulkopuolella sijaitseviin maihin kohdistuvien ja niistä saapuvien lentojen osan, joka lennetään ETA-maiden ilmatilassa. Ehdotuksessa kuvaillaan asian käytännön toteuttamismahdollisuuksia.

3.6 Ehdotuksesta olisi lisäksi kolme muuta seurausta:

- ETA-maissa sijaitsevien lentopaikkojen väliset lennot kuuluvat edelleen täysimääräisesti soveltamisalaan, kuten alkuperäisessä direktiivissä ja päätöksessä N:o 377/2013/EU.
- Lennoille sellaisiin kolmansiin maihin ja sellaisista kolmansista maista, jotka eivät ole teollisuusmaita ja joiden päästöt ovat alle yksi prosentti maailmanlaajuisista lentoliikenteen päästöistä, myönnetään vapautus. Tämän seurauksena soveltamisalan ulkopuolelle jäisi noin 80 maata syrjimättömin perustein.
- Kolmansiin maihin kohdistuvien ja kolmansista maista saapuvien lentojen osalta otetaan vuodesta 2014 huomioon päästöt, jotka eivät synny ETA-maiden ulkopuolella. On mahdollista käyttää yksinkertaista menettelyä sen määrittämiseksi, mikä osuus tietyn lennon päästöistä kuuluu päästökauppajärjestelmän soveltamisalaan. Ehdotuksen mukaan lentoliikenteen harjoittajat voivat valita useasta sääntöjen noudattamiseksi käytettävästä mittaamisesta, raportoinnista ja todentamisen menetelmästä.

⁽²⁾ EUVL C 185, 8.8.2006, s. 97; EUVL C 175, 27.7.2007, s. 47; EUVL C 133, 9.5.2013, ss. 30–32

3.7 Lopuksi komissio ehdottaa sellaisten pienten, muiden kuin kaupallisten ilma-alusten käyttäjien, joiden hiilidioksidipäästöt ovat hyvin vähäiset, jättämistä EU:n päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle. Tämän vapautuksen ulkopuolelle jääville pienille yhtiöille tarjotaan mahdollisuutta käyttää yksinkertaistettuja hallintomenettelyitä.

4. Yleistä

4.1 "Stop-the-clock" -päätöksen mukaisesti EU:n ilmailualan päästökauppajärjestelmää sovelletaan väliaikaisesti vain ETA:n sisäisiin lentoihin eikä kolmansista maista saapuviin tai niihin suuntautuviin lentoihin. Komissio ehdottaa tämän soveltamisalan säilyttämistä myös vuodeksi 2013. Lisäksi ehdotetaan lentoyhtiöille asetetun, raportointia ja päästöoi-keuksien palauttamista vuodelta koskevan määräajan pidentämistä yhdellä vuodella. Komitea pitää näitä ehdotuksia hyvin järkevänä ilma-alusten käyttäjien ja kansallisten viranomaisten oikeusvarmuuden kannalta ja suosittelee niiden hyväksymistä.

4.2 Koska ETA-maissa sijaitsevien lentopaikkojen väliset lennot kuuluvat edelleen täysimääräisesti EU:n päästökaup-
pajärjestelmän soveltamisalaan, komitea kehottaa EU:n ja ETA:n toimielimiä saattamaan yhtenäisen eurooppalaisen ilma-tilan⁽³⁾ viipymättä päätökseen, jotta ilmaliikenteen hallinnan vuoksi valittavista kiertoreiteistä ja myöhästymisistä aiheutuvat tarpeettomat päästöt voidaan välttää.

4.3 Komitea pitää erittäin tervetulleena, että sellaisten pienet, muiden kuin kaupallisten ilma-alusten käyttäjät, joiden hiilidioksidipäästöt ovat hyvin vähäiset, jätetään päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle ja että tämän vapautuksen ulkopuolelle jääville pienille yhtiöille annetaan mahdollisuus käyttää yksinkertaistettuja hallintomenettelyitä.

4.4 Tämä ei kuitenkaan koske ehdotuksen niitä osia, jotka liittyvät kolmansista maista saapuviin ja niihin suuntautuviin lentoihin ajanjaksona 2014–2020. On kaikkien osapuolten edun mukaista estää lentoliikenne- ja/tai kauppasota ja siksi kannustaa ensin neuvotteluihin maailmanlaajuisen ratkaisun löytämiseksi.

4.4.1 Jo ICAOn vuonna 2013 käymistä neuvotteluista tehdystä vaikutusten arvioinnista voidaan päätellä, että olosuhteet ja katsantokannat huomioon ottaen on edettävä hienovaraisesti, jotta toivottu maailmanlaajuinen tulos voidaan loppujen lopuksi saavuttaa vuonna 2016. Tavoitteen toteuttaminen ei ole koskaan ollut näin lähellä, mutta viivästykset ovat tavallisia, ja onnistuminen ei ole taattua.

4.4.2 Jos siis kolmansille maille ilmoitettaisiin suoraan tai välillisesti – ja ehdotuksen kyseisen osan hyväksymisen tapauksessa tämä EU:n yksipuolinen toimenpide olisi käytännössä tällainen ilmoitus – että niiden lentoyhtiöiden on vastattava taloudellisesti hiilidioksidipäästöistä ETA:n ilmatilassa, se olisi haastavaa. Maailmanlaajuisen lentoliikenne-/kauppasodan vaaran välttämiseksi sitä tulisi ICAOn päätöslauselman 16 artiklan a kohdan mukaan harkita vasta kahden- ja/ tai monenvälisten neuvottelujen kariuduttua.

4.4.3 Vaikka ETA on laillisesti oikeutettu soveltamaan ehdotuksen määräyksiä, Yhdysvaltain hallituksella on vastaava oikeus kieltää päästökaupan kieltävän säädöksensä (*Emissions Trading Scheme Prohibition Act*, ns. *Thune Bill*) perusteella Yhdysvalloissa rekisteröity lentoyhtiöitä osallistumasta EU:n päästökauppajärjestelmään. Sen lisäksi on muistettava ICAOn 4. lokakuuta 2013 tekemää päätöstä jo vastustaneiden Kiinan ja Intian reaktiot asiaan. Tässä vaiheessa ei kuitenkaan ole tarpeen muuttaa komission ehdotusta.

5. Erityistä

5.1 Vaikuttaa siltä, että vaikutustenarvioinnin (SWD(2013) 430 final) englanninkielisen toisinnon sivulla 51 olevassa liitteessä I (*Glossary*) on sekoitettu keskenään määritelmät "Extra-EEA flights" ja "Intra-EEA flights".

Bryssel 22. tammikuuta 2014

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE

⁽³⁾ Direktiivi 2004/549/EY.
Direktiivi 2009/1070/EY.

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



Euroopan unionin julkaisutoimisto
2985 Luxembourg
LUXEMBURG

FI