



Suomenkielinen laitos

## Tiedonantoja ja ilmoituksia

60. vuosikerta

2. helmikuuta 2017

Sisältö

### I Päätöslauselmat, suositukset ja lausunnot

#### LAUSUNNOT

#### Euroopan talous- ja sosiaalikomitea

#### 520. täysistunto 19. ja 20. lokakuuta 2016

|               |                                                                                                                                                                                                                                                                                           |    |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2017/C 034/01 | Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Suorituskykyyn perustuva ja tulossuuntautunut EU:n talousarvio: moitteettoman varainhoidon avain" (oma-aloitteinen lausunto) . . . . .                                                                                            | 1  |
| 2017/C 034/02 | Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Oikeusvaltioperiaatteen ja perusoikeuksien eurooppalainen valvontamekanismi" (oma-aloitteinen lausunto) . . . . .                                                                                                                 | 8  |
| 2017/C 034/03 | Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "YK:n alaisen vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean loppupäätelmät – Euroopan unionin uusi vammaisstrategia" (oma-aloitteinen lausunto) . . . . .                                                                             | 15 |
| 2017/C 034/04 | Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Yhteisten teknologia-aloitteiden sekä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien rooli ja vaikutukset Horisontti 2020 -puiteohjelman täytäntöönpanossa kestävyysajattelun mukaisen teollisuuden muutoksen kannalta" . . . . . | 24 |
| 2017/C 034/05 | Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Henkilökohtaisen hygienian tuotteiden ja hoitotuotteiden sekä kauneudenhoitotuotteiden valmistusalan vahvistaminen Euroopassa" (oma-aloitteinen lausunto) . . . . .                                                               | 31 |
| 2017/C 034/06 | Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Merialusten romuttaminen ja kierrätysyh-teiskunta" (oma-aloitteinen lausunto) . . . . .                                                                                                                                           | 38 |
| 2017/C 034/07 | Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Tuottajakuluttajaenergia ja tuottajakuluttajien energiaosuuskunnat: mahdollisuudet ja haasteet EU:n jäsenvaltioissa" (oma-aloitteinen lausunto) . . . . .                                                                         | 44 |
| 2017/C 034/08 | Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Merienergia: kehitettäviä uusiutuvan energian lähteitä" (oma-aloitteinen lausunto) . . . . .                                                                                                                                      | 53 |
| 2017/C 034/09 | Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Kestävän kehityksen toimintaohjelma 2030 – Kestävän kehityksen maailmanlaajuiseen edistämiseen sitoutunut Euroopan unioni" (oma-aloitteinen lausunto) . . . . .                                                                   | 58 |

|               |                                                                                                                                                                                                       |    |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2017/C 034/10 | Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Horisontti 2020 -puiteohjelman väliarviointi" (valmisteleva lausunto) . . . . .                                                               | 66 |
| 2017/C 034/11 | Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Kestävyysajattelun mukaisen vesiviljelyn esteiden poistaminen Euroopasta" (valmisteleva lausunto) . . . . .                                   | 73 |
| 2017/C 034/12 | Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Sähkömarkkinoiden uusi rakenne ja sen mahdolliset vaikutukset heikossa asemassa olevien kuluttajien kannalta" (valmisteleva lausunto) . . . . | 78 |

### III Valmistelevat säädökset

#### EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

##### 520. täysistunto 19. ja 20. lokakuuta 2016

|               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |     |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2017/C 034/13 | Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja -sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Eurooppalaiset standardit 2000-luvulle" (COM(2016) 358 final) . . . . .                                                                                                                                     | 86  |
| 2017/C 034/14 | Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi maarajoitusten ja muiden asiakkaan kansallisuuteen tai asuin- tai sijoittautumispaikkaan perustuvien syrjinnän muotojen torjumisesta sisämarkkinoilla ja asetuksen (EY) N:o 2006/2004 ja direktiivin 2009/22/EY muuttamisesta" (COM(2016) 289 final – 2016/0152 (COD)) . . . . . | 93  |
| 2017/C 034/15 | Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä" (COM(2016) 283 final – 2016/0148 (COD)) . . . . .                                                                                                                             | 100 |
| 2017/C 034/16 | Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rajatylittävistä pakettipalveluista" (COM(2016) 285 final – 2016/0149 (COD)) . . . . .                                                                                                                                                                                           | 106 |
| 2017/C 034/17 | Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2015" (COM(2016) 393 final – SWD(2016) 198 final) . . . . .                                                                                                               | 110 |
| 2017/C 034/18 | Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi erityistoimien tukemista kuluttajien ja muiden rahoituspalvelujen loppukäyttäjien osallistumisen lisäämiseksi unionin päätöksentekoon rahoituspalvelualalla koskevan unionin ohjelman perustamisesta vuosiksi 2017–2020" (COM(2016) 388 final – 2016/0182 (COD)) . . . . .       | 117 |
| 2017/C 034/19 | Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivin 2009/101/EY muuttamisesta" (COM(2016) 450 final – 2016/0208 (COD)) . . . . .                                                                 | 121 |
| 2017/C 034/20 | Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Neuvoston direktiiviksi direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse veroviranomaisten pääsystä rahanpesun torjuntaa koskeviin tietoihin" (COM(2016) 452 final – 2016/0209 (CNS)) . . . . .                                                                                                                    | 127 |
| 2017/C 034/21 | Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle yritysten välisistä hyvän kauppataavan vastaisista käytännöistä elintarvikeketjussa" (COM(2016) 32 final) . . . . .                                                                                                                                                           | 130 |

|               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |     |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2017/C 034/22 | Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kalastusalususten ominaisuuksista (uudelleenlaadittu teksti)" (COM(2016) 273 final – 2016/0145 (COD))                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 140 |
| 2017/C 034/23 | Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälisen Atlantin tonnikalojen suojelukomission (ICCAT) yleissopimusalueella sovellettavista hoito-, säilyttämis- ja valvontatoimenpiteistä sekä neuvoston asetusten (EY) N:o 1936/2001, (EY) N:o 1984/2003 ja (EY) N:o 520/2007 muuttamisesta" (COM(2016) 401 final – 2016/0187 (COD))                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 142 |
| 2017/C 034/24 | Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (uudelleenlaadittu teksti)" (COM(2016) 270 final – 2016/0133(COD)) – "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan unionin turvapaikkavirastosta ja asetuksen (EU) N:o 439/2010 kumoamisesta" (COM(2016) 271 final – 2016/0131(COD)) – "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun (asetuksen (EU) N:o 604/2013) tehokkaaksi soveltamiseksi, laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön tunnistamiseksi sekä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin esittämistä, Eurodac-tietoihin lainvalvontatarkoituksessa tehtäviä vertailuja koskevista pyynnöistä (uudelleenlaadittu)" (COM(2016) 272 final – 2016/0132(COD)) | 144 |
| 2017/C 034/25 | Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle –Lämmitystä ja jäähdytystä koskeva EU:n strategia" (COM(2016) 51 final)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 151 |
| 2017/C 034/26 | Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevien jäsenvaltioiden tiettyjen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annetun direktiivin 2010/13/EU muuttamisesta vaihtuvien markkinarealiteettien vuoksi" (COM(2016) 287 final – 2016/0151 (COD))                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 157 |
| 2017/C 034/27 | Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 531/2012 muuttamisesta verkkovierailujen tukkumarkkinoiden sääntöjen osalta" (COM(2016) 399 final – 2016/185 (COD))                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 162 |
| 2017/C 034/28 | Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi matkustaja-alusten turvallisuussäännöistä ja -määräyksistä annetun direktiivin 2009/45/EY muuttamisesta" (COM(2016) 369 final – 2016/170(COD))                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 167 |
| 2017/C 034/29 | Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhteisön jäsenvaltioiden satamiin tai satamista liikennöivillä matkustaja-aluksilla olevien henkilöiden rekisteröinnistä annetun neuvoston direktiivin 98/41/EY ja jäsenvaltioiden satamiin saapuvia ja/tai satamista lähteviä aluksia koskevista ilmoitusmuodollisuuksista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/65/EU muuttamisesta" (COM(2016) 370 final – 2016/171 (COD))                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 172 |
| 2017/C 034/30 | Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tarkastusjärjestelmästä säännöllisen ro-ro-alusliikenteen ja suurnopeusmatkustaja-alusliikenteen turvallisen harjoittamisen varmistamiseksi, satamavaltioiden suorittamasta valvonnasta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/16/EY muuttamisesta sekä neuvoston direktiivin 1999/35/EY kumoamisesta" (COM(2016) 371 final – 2016/0172 (COD))                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 176 |
| 2017/C 034/31 | Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 1920/2006 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse uusia psykoaktiivisia aineita koskevasta tiedonvaihdesta, varhaisvaroitusjärjestelmästä ja riskinarviointimenettelystä (COM(2016) 547 final – 2016/0261 (COD))                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 182 |



## I

(Päätöslauselmat, suositukset ja lausunnot)

## LAUSUNNOT

## EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

520. TÄYSISTUNTO 19. JA 20. LOKAKUUTA 2016

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Suorituskykyyn perustuva ja tulossuuntautunut EU:n talousarvio: moitteettoman varainhoidon avain”**

(oma-aloitteinen lausunto)

(2017/C 034/01)

Esittelijä: **Petr ZAHRADNÍK**

|                                              |                                                                       |
|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| Komitean täysistunnon päätös                 | 21.1.2016                                                             |
| Oikeusperusta                                | työjärjestyksen 29 artiklan 2 kohta                                   |
|                                              | oma-aloitteinen lausunto                                              |
| Vastaava erityisjaosto                       | ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteensuuluvuus” |
| Hyväksyminen erityisjaostossa                | 5.10.2016                                                             |
| Hyväksyminen täysistunnossa                  | 19.10.2016                                                            |
| Täysistunnon nro                             | 520                                                                   |
| Äänestystulos                                | 139/0/3                                                               |
| (puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä) |                                                                       |

**1. Päätelmät ja suositukset**

1.1 ETSK katsoo, että EU:n talousarvio voi olla perustavan tärkeä väline pyrittäessä vastaamaan unionin nykyisiin haasteisiin ja rakenteellisiin muutoksiin. On kuitenkin syytä analysoida ja punnita huolellisesti sitä, **mihin** unionin varoja käytetään, **miten** niitä käytetään, miten resurssien käytön tuloksellisuutta **arvioidaan** ja miten saavutetuista tuloksista **viestitään** <sup>(1)</sup>. Tällöin EU:n talousarvion avulla voidaan tarttua EU:n ensisijaisiin haasteisiin ja palauttaa eurooppalaisten luottamusta unioniin, vaikka talousarviovarojen absoluuttinen ja suhteellinen määrä pienenis.

<sup>(1)</sup> Talousarviosta vastaava Euroopan komission varapuheenjohtaja Georgieva Kristalina, verkkosivusto *EU Budget Focused on Results*.

1.2 EU:n talousarvion tuloksellisuuden parantaminen edellyttää samanaikaisesti myös **selkeästi määriteltyjä ensisijaisia tavoitteita EU:n kansalaisten hyväksi, tavoitteita koskevia kokonaisindikaattoreita ja uskottavaa raportointijärjestelmää**, jonka kautta välitetään tietoa EU:n talousarviosta rahoitettavista konkreettisista toiminnoista parhaan mahdollisen vastineen saamiseksi rahoille. Keinoina voivat olla esimerkiksi ennakkoehtojen asettaminen, rahoitusvälineet tai joustavuus ja kyky selviytyä äkillisistä haasteista <sup>(2)</sup>. Ensisijaisesti määrällinen näkökulma EU:n talousarvioon on myös ETSK:n mielestä erittäin merkittävä keskeisten painopisteiden ja niihin liittyvien politiikkojen määrittelemiseksi, mutta sen lisäksi talousarviota on tarkasteltava myös laadulliselta kannalta.

1.3 ETSK kannattaa lähestymistapaa, jonka yhteydessä varmistetaan EU:n talousarviomenojen osalta laillisuus ja menettelyjen sääntöjenmukaisuus ja pyritään sen lisäksi myös määrätietoisesti ja järjestelmällisesti tuloksiin ja saavutuksiin, joihin unionin ensisijaiset toiminta-alat kattavan EU:n talousarvion avulla voidaan päästä.

1.4 ETSK on samaa mieltä siitä, että tuloskulttuuriin kuuluvien sääntöjen omaksuminen EU:n talousarvion yhteydessä edellyttää tiivistä kytköstä yhtäältä menojen määrän ja luonteen ja toisaalta tuloksia ja suorituskyyä mittaavien aggregoitujen tulosindikaattorien yhtenäisen joukon välillä.

1.5 ETSK katsoo kuitenkin, ettei tuloskulttuuriin omaksuminen ole kertaluonteinen toimenpide vaan kehitysprosessi, joka edellyttää sekä asianmukaista oikeuskehystä että välineiden valitsemista siten, että keskeiset toimijat saadaan toimimaan toivotulla tavalla. Tulevien keskustelujen ja suorituskyyyn perustuvan EU:n talousarvion täytäntöönpanon yhteydessä on niin ikään määritettävä tarkemmin tällaisen talousarvion sisältö.

1.6 ETSK on vakuuttunut siitä, että suorituskyyyn perustuvan EU:n talousarvion avulla voidaan saavuttaa EU:n painopistealoilla konkreettisia tuloksia ja vaikutuksia, jotka tuottavat tarkasti määritettävissä olevaa lisäarvoa. Keskustelu suorituskyyyn perustuvasta EU:n talousarviosta on näin ollen myös keskustelua unionin politiikan painopisteistä, joiden avulla voidaan toteuttaa tarvittavat rakenteelliset muutokset.

1.7 Tähän mennessä on toteutettu pilottihankkeita sen määrittämiseksi, miten EU:n talousarvio on vaikuttanut Eurooppa 2020 -strategiassa asetettujen prioriteettien ja määrällisten tavoitteiden saavuttamiseen. ETSK pitää näitä toimia myönteisenä askeleena oikeaan suuntaan. Edistymistä on jatkettava systemaattisesti ja tähänastista huomattavasti kattavammin. Testeissä paljastui suuria eroja asetettujen tavoitteiden ja saavutettujen tulosten välillä sekä useita esimerkkejä EU:n varojen tehottomasta käytöstä ja tähän liittyvistä menettelypuutteista.

1.8 ETSK kannattaa Eurooppa 2020 -strategian ja vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehityksen sekä kyseisten vuosien EU-talousarvioiden välisen kytköksen ja yhteyden kehittämistä ja tiivistämistä vaikutusarviointeihin liittyvien indikaattorien ja arviointien perusteella tehtävien tulkintojen avulla. Tässä yhteydessä tulee pohtia, vastaavatko Eurooppa 2020 -strategian tavoitteet EU:n todellisia kehitysprioriteetteja myös kuluvan vuosikymmenen jälkipuoliskolla.

1.9 ETSK kehottaa myös varmistamaan, että kumppanuussopimukset ja toimenpideohjelmat voivat edistää tehokkaasti EU:n tavoitteiden ja painopisteiden muuntamista jäsenvaltioissa täytäntöön pantaviksi toiminnallisiksi tavoitteiksi, joilla pyritään parantamaan jaettava hallinnointia tai Euroopan komission suoraan jäsenvaltioissa hallinnoimien ohjelmien menettelysääntöjä.

1.10 ETSK suosittaa, että jäsenvaltioita kannustetaan sisällyttämään kumppanuussopimuksiinsa ja toimenpideohjelmiinsa yhtenäinen joukko vertailukelpoisia mitattavissa olevia tuloksia, joihin on tarkoitus päästä EU:n talousarviosta saatavalla tuella. Tuloksia olisi myöhemmin arvioitava. Kaikkiin kumppanuussopimuksiin ja ohjelmiin olisi sisällyttävä perustaltaan monialaisia tai horisontaalisia yhteisiä tulosindikaattoreita, joiden yhteydessä määritellään selvästi erilaisista rahastoista ja ERI-rahastoista kaiken kaikkiaan saatu tuki ja joiden avulla edistystä voidaan seurata EU:n laajuisesti, jäsenvaltioittain ja alueittain.

1.11 ETSK pitää vuosien 2014–2020 rahoituskehityksen lähestyvää *välisarviointia* tilaisuutena vahvistaa suorituskyy- ja tulossuuntautuneisuutta, jota olisi ryhdyttävä toteuttamaan täysipainoisesti seuraavassa monivuotisessa rahoituskehityksessä vuodesta 2021 lähtien.

---

<sup>(2)</sup> Tarkempaa analyysia kohdassa 2.2.3.

1.12 ETSK katsoo, että vuodesta 2021 sovellettavan monivuotisen rahoituskehityksen tulee muodostaa yhdessä uuden kilpailukyky- ja kehitysstrategian ja kehitteillä olevan sosiaalisen pilarin kanssa tärkein keskipitkän aikavälin strategia-alusta (sama kesto kuin kilpailukykystrategialla), jossa eri menoluokkien rakenne ja suuruus on mukautettu todellisiin tarpeisiin ja painopisteisiin, ja mahdollistaa myös suurempi joustavuus, jotta voidaan vastata ilmaantuviin uusiin tarpeisiin. ETSK pitäisi lisäksi tervetulleena EU:n talousarviovarojen hallinnoinnin tehostamista siten, että takaisinmaksettavia välineitä sovellettaisiin laajemmin ja pyritäisiin varmistamaan niiden ja tukimäärärahojen keskinäinen täydentävyys. EU:n talousarvion ja sen tehokkuuden arviointimenetelmissä on lisäksi vielä paljon parantamisen varaa. Talousarvion joustavuus on perustavan tärkeä tekijä, kun ajatellaan mahdollisuuksia reagoida EU:n talousarvion avulla uusiin aloitteisiin, uhkiin ja mahdollisuuksiin sekä EU:n toimintakyvyn ylläpitämistä (esimerkkeinä voidaan mainita muuttoliikekriisi, tarve vastata talouden häiriöihin tai EU:n jäsenmäärän muuttuminen ja muutoksen seuraukset talousarviovarojen kannalta sekä luonnonkatastrofien varalta kootun solidaarisuusrahaston riittävä rahoituspohja). Kyse ei ole pelkästään EU:n talousarviomenojen määrästä ja rakenteesta vaan myös tulopuolesta.

1.13 ETSK suosittelee, että vuoden 2020 jälkeisessä EU:n budjettipolitiikassa otettaisiin huomioon myös EU:n talousarviotulojen määrä ja lähteet (jäsenvaltioiden rahoitusosuudet ja omat budjettivarat tulee saattaa yhteisvastuulliseen tasapainoon).

1.14 ETSK kannattaa aktiivisen finanssipolitiikan mahdollisuuksien laajentamista nykyisestä esimerkiksi siten, että voidaan laskea liikkeeseen arvopapereita. Tätä varten olisi parannettava finanssipoliittista kehystä ja EU:n talousarviomenettelyjä ja niin ikään löydettävä tyydyttävä ratkaisu kysymykseen EU:n budjettipolitiikan soveltamisesta yhtäältä euroalueen maihin ja toisaalta muihin EU-maihin.

## 2. Ongelman analyysi ja kuvaus

### 2.1 Perusfaktat

2.1.1 EU:n talousarvio on merkittävä ja keskeinen EU:n painopistealojen rahoittamisväline. Se on suuruudeltaan noin 1 prosentti EU:n bruttokansantuotteesta; vuonna 2015 määrärahoja oli 145,3 miljardia euroa. EU:n talousarvion panos jäsenvaltioiden talouspolitiikkojen toteuttamiseen on varsin mittava: sen osuus EU:n jäsenvaltioiden julkisista menoista on keskimäärin 1,9 prosenttia mutta tietyissä tapauksissa selvästi yli 10 prosenttia.

### 2.2 Aiheen käsittelyn lähtökohdat

2.2.1 Koska rahoitusvarat ovat näin suuret, on tärkeää varmistaa, että ne kohdennetaan laillisesti ja sääntöjenmukaisesti ja tämän ohella huolehditaan siitä, että varojen avulla voidaan ennen kaikkea saavuttaa tavoitteet ja toivotut tulokset ja että moitteettoman varainhoidon ja tulokulttuurin periaatteita noudatetaan. EU:n talousarvion käytön todellisten vaikutusten määrittäminen asianmukaisten makrotaloudellisten indikaattoreiden ja kriteerien avulla on nykyisin teemana kaikissa EU:n budjettipolitiikkaa koskevista pohdintoista.

Talousarvion tuloksellisuus edellyttää EU:n talousarviomenojen asianmukaista kohdentamista unionin kulloisillekin tosiasiallisille painopisteille. Tulokulttuuri tukeutuu näin ollen kolmeen peruspilariin: strategiaan, yksinkertaistamiseen ja talousarviomenettelyyn.

2.2.2 EU:n talousarviossa ja sen käytössä olisi noudatettava seuraavia prioriteetteja:

- Tulee omaksua suorituskykyyn perustuva ja tulossuuntautunut tehostettu lähestymistapa, joka tasapainottaisi laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen pohjautuvaa tavanomaista katsantotapaa ja mahdollistaisi EU:n nykyisiä ja tulevia rahoitustarpeita (ks. tarkemmin jäljempänä) vastaavien uusien osatekijöiden huomioimisen.
- Suorituskyky- ja tulossuuntautuneisuuden vahvistaminen edellyttää tietojen käsittelyn, käytettävyyden ja pyydytystä muodossa saatavilla olon parantamista, jotta tosiasiallista hyötyä voidaan arvioida. Edellytyksenä on, että näiden toimien vaikutukset ylittävät niistä aiheutuvat lisäkustannukset.
- Tulee arvioida EU:n talousarvion määrärahojen kohdentamista koskevan sääntelykehityksen laatua.

- Kun otetaan huomioon EU:n talousarviosta rahoitettavien toimien luonne, talousarvion kehitystä ei missään nimessä pitäisi tarkastella yksinomaan tietyn varainhoitovuoden näkökulmasta vaan jatkuvana keskipitkän aikavälin prosessina, jossa yksittäiset vuodet ilmentävät tiettyä kehityskulkua, joka on tarpeen toivottujen tulosten saavuttamiseksi.
- Tulee ottaa huomioon, että EU:n talousarvio, EU:n uusi talouspolitiikkamalli <sup>(3)</sup> ja EU:n talouden nykyinen suorituskyyky ovat keskipitkällä aikavälillä erittäin tiiviisti sidoksissa toisiinsa.
- Tulee varmistaa EU:n budjettipolitiikan jatkuvuus sekä sen tavoitteiden saavuttaminen ja arviointi.

2.2.3 EU:n talousarvio sisältää monivuotisen rahoituskehityksen 2014–2020 toteuttamiseen liittyviä uusia osia, joilla on merkitystä suorituskyykyyn perustuvan ja tulossuuntautuneen lähestymistavan vahvistamisen kannalta. Niistä voidaan mainita seuraavat:

- a) Temaattinen keskittäminen: EU:n rahoitusvaroilla pitäisi tukea vain painopistealojen toimia, eikä tukea saisi kohdentaa mihin tahansa. Painopisteet on määriteltävä tarkasti, ja niiden edistämiseksi on laadittava määrällinen analyysi ja toteutettavuussuunnitelmiä. Painopisteiden kattama ala on rajattava tiukasti, ja perusteltuja painopisteitä varten on varattava riittävä rahoitus todellisten tulosten ja hyödyn aikaansaamiseksi.
- b) Yhdennetty ja paikkalähtöinen lähestymistapa ja yhteisvaikutukset: Ohjelmien ja hankkeiden pitäisi tuottaa tuloksia ja hyötyä itsessään mutta yhteisvaikutusten kautta myös muiden ohjelmien ja hankkeiden yhteydessä. Synergiaa pitäisi saavuttaa toissijaisuusperiaatteen perusteella määritellyn alueellisen yksikön puitteissa. Jotta järjestelmä toimisi, on tärkeää laatia hallinnointimalli, joka takaa asianmukaiset edellytykset toteuttaa yhdennettyjä hankkeita.
- c) Ennakkoehdot ja suoritusvaraus: Moitteettoman varainhoidon periaatteet edellyttävät, että EU-rahoitus tapahtuu asianmukaisissa maakohtaisissa, makrotaloudellisissa ja institutionaalisissa olosuhteissa; tämä on varojen osoittamisen ennakkoehdellytys. Hyvin suoriutuvien toimijoiden palkitsemiseksi on lisäksi otettu käyttöön suoritusvaraus.
- d) Yksinkertaistaminen: EU:n rahoitusjärjestelmä on monessa suhteessa poikkeuksellisen monimutkainen, mikä hankaloittaa sen tehokasta hallinnointia sekä sen tosiasialla tuottamien tulosten ja hyödyn mittaamista.
- e) Tulosten tarkempi kvantifiointi: On erittäin tärkeää mitata tehokkaasti, millaisiin tuloksiin todellisuudessa on ylletty, ja voida hyödyntää tehtyjä huomioita selkeästi ja täsmällisesti EU:n budjettipolitiikan laadinnassa ja mukauttamisessa. Tätä varten on olennaista parantaa tietojen analysointijärjestelmää, järjestelmän hallinnointia ja indikaattoreiden käyttöä.

2.2.4 Tarkoituksena on mukauttaa EU:n budjettipolitiikka ja EU:n talousarvion käytännön toiminta paremmin tarpeisiin saattamalla yhtäältä EU:n talousarvion käyttöön liittyvät muoto- ja menettelykysymykset ja toisaalta suorituskyykyyn perustuvat ja tulossuuntautuneet lähestymistavat nykyistä asianmukaisempaan tasapainoon. Lähestymistapa, jossa pyritään saavuttamaan asiasta yhteinen näkemys ja yhteisymmärrys, on erittäin tarpeellinen suorituskyykyyn ja tulosten kannalta.

2.2.5 Muutosääntöjen noudattamatta jättämisestä on jo pitkään mitattu virhetasoindikaattorilla. Virhetaso on noin 4 prosenttia (nelisen prosenttia EU:n talousarvion käytöstä ei tapahdu muutosääntöjen mukaisesti, mikä ei ole huono tulos; absoluuttisena määränä kyse on kuitenkin noin 6 miljardista eurosta). Kokonaisvirhetaso on kehittynyt viime vuosina seuraavasti:

| 2011  | 2012  | 2013  | 2014  |
|-------|-------|-------|-------|
| 3,9 % | 4,8 % | 4,7 % | 4,4 % |

<sup>(3)</sup> Mm. Eurooppa 2020 -strategia, EU-ohjausjakso, talouspolitiikan ohjauspaketti ("six-pack"), budjettikuripaketti ("two-pack"), maakohtaiset suositukset; yksi mahdollinen keino voi olla tiiviin kytköksen luominen maakohtaisiin suosituksiin, jotka toimisivat EU:n talousarviomäärärahojen kohdentamisen tehokkuuden mittapuuna.

2.2.6 EU:n talousarvion keskeisenä periaatteena on rahoitusvirtojen ja rahoitettavien ohjelmien ja hankkeiden terve pohja, joka mahdollistaa EU:n varojen optimaalisen käytön arvioinnin kaikkien näkökohtien osalta. ETSK suhtautuu myönteisesti suorituskyykyä ja tuloksia painottavaan nykysuuntaukseen Euroopan komission toiminnassa (tuloksiin keskittyvää EU:n talousarviota koskeva aloite<sup>(4)</sup>) ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen toiminnassa (vuoden 2014 vuosikertomuksen<sup>(5)</sup>) rakenne ja erityisesti tuloksellisuutta käsittelevä luku; jaettua hallinnointia käsittelevissä kohdissa esitetään pilottihankkeen tuloksena arvio ohjelmien tuloksellisuudesta).

2.2.7 ETSK kannattaa pilottihankkeessa noudatettua lähestymistapaa: siinä analysoitiin suhteita ja yhteyksiä Eurooppa 2020 -strategian ja kumppanuussopimusten tai toimenpideohjelmien välillä, jotka ovat EU:n koheesipolitiikan toteuttamisen kannalta keskeisiä välineitä ja muodostavat merkittävän osan EU:n talousarvion menopuolesta. Testiä voidaan pitää EU:n talousarvion suorituskyykyyn ja tulosten kattavan arvioinnin alkuna<sup>(6)</sup>.

2.2.8 Datan ja tietojen käsittely, hallinnointi ja jakaminen EU:n toimielinten ja elinten (ensisijaisesti Euroopan komission) ja jäsenvaltioiden välillä on oleellisen tärkeää EU:n talousarvioon liittyvien muotoa ja suorituskyykyä koskevien näkökohtien tasapainoisen seurannan varmistamiseksi. EU:n talousarvion toteuttamiseen liittyy valtava määrä dataa ja tietoja, joita hyödynnetään käytännössä kuitenkin vain hyvin suppeasti sen varmistamiseksi, että voidaan arvioida objektiivisesti sekä virhetasoa että tosiasiallisten tulosten saavuttamista EU:n talousarvion avulla ja laatia menettelyjä todetun tilanteen kohentamiseksi.

### 3. Tärkeimmät huomiot

3.1 ETSK katsoo, että EU:n talousarvion tärkein tehtävä on hyödyttää EU:n kansalaisia ja samalla suojella unionin taloudellisia etuja. Hyöty muodostuu kehityksen ja toiminnan prioriteettien noudattamisen perusteella annettavasta tuesta, joka sopii yhteen talouspoliittisen kehityksen sekä toteutuneiden ja odotettujen taloudellisten saavutusten kanssa. EU:n taloudellisia etuja suojellaan käyttämällä EU:n talousarviovaroja asianmukaisella tavalla, sääntöjen mukaisesti, virheettömästi ja ilman vilppiä. Tämänhetkisen poliittisen lähestymistavan olisi edistettävä näiden seikkojen täysimääräistä huomioon ottamista ja tasapainoa.

3.2 Siirtymistä kohti suorituskyykyyn perustuvaa EU:n talousarviota ei voida ETSK:n näkemyksen mukaan toteuttaa kertaluonteisena toimenpiteenä. On oleellisen tärkeää laatia oikeudelliset perusnormit sekä EU:n talousarvion ja unionin politiikan tavoitteet siten, että tavoitteena on noudattaa laadullisia indikaattoreita ja saavuttaa mitattavissa olevia tuloksia.

3.3 EU:n talousarvion tulossuuntautuneisuutta edistäisi merkittävästi myös talousarviokauden (nykyisin seitsenvuotinen rahoituskehys) sovittaminen ajallisesti yhteen EU:n tärkeimmän kehitysstrategian (nykyisin Eurooppa 2020 -kymmenvuotisstrategia) kanssa. Vuonna 2021 tarjoutuu tähän liittyen ainutlaatuinen tilaisuus sovittaa kaudet yhteen ja luoda edellytykset mahdollisimman hyvin toimivalle EU:n talousarviolle, jossa keskeisellä sijalla ovat tulokset ja suorituskyyky.

3.4 ETSK panee merkille Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuodelta 2014 julkaiseman vuosikertomuksen sisältämät tiedot ja antaa niille arvoa. Kertomus paljasti joukon ongelmakohtia, joissa yhteys Eurooppa 2020 -strategian ja kumppanuussopimusten tai toimenpideohjelmien välillä ei toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Siinä todetaan, että eri välineitä ei ole suunniteltu siten, että niiden avulla voitaisiin systemaattisesti muuntaa Eurooppa 2020 -strategian poliittisia tavoitteita (kumppanuussopimuksissa ja toimenpideohjelmissä) konkreettisiksi toiminnallisiksi tavoitteiksi<sup>(7)</sup>.

3.5 ETSK katsoo, ettei EU:n viiden rakenne- ja investointirahaston (ERI-rahaston) yhteisen sääntely- ja hallinnointikehityksen ja kunkin jäsenvaltion yhden yhtenäisen kumppanuussopimuksen avulla saavutettavissa olevien synergioiden potentiaalinen hyöty ole toistaiseksi toteutunut käytännössä vaan erilaisten sääntöjen soveltaminen eri rahastoihin jatkuu, mikä tekee ohjelmasuunnittelusta hajanaista (sen sijaan, että syntyisi tarvittavaa synergiaa).

<sup>(4)</sup> Budjetista ja henkilöstöstä vastaava Euroopan komission varapuheenjohtaja Kristalina Georgieva julkisti hankkeen 22. syyskuuta 2015 pidetyssä konferenssissa.

<sup>(5)</sup> Vuosikertomus julkaistiin 10. marraskuuta 2015.

<sup>(6)</sup> Useat Euroopan parlamentin vuosina 2013–2015 antamat päätöslauselmat olivat sisällöllisesti samansuuntaisia (ks. Jens Geierin ja Ingeborg Grässlen laatimat mietinnöt) – niissä tosin käsiteltiin aiheen tiettyjä osa-alueita. Euroopan parlamentin asiakirjassa vastuuvapauden myöntämisestä Euroopan komissiolle varainhoitovuodelta 2014 (Martina Dlabajován laatima mietintö, 2016) esitetään kattava näkemys aiheesta.

<sup>(7)</sup> Ks. esimerkiksi kohdat 3.10–3.12 Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa vuodelta 2014.

3.6 ETSK katsoo, että EU:n rahoitusvälineiden käyttöön kaudella 2014–2020 liitetyt kaksi uutta osatekijää – ehdollisuus ja suoritusvaraus – tarjoavat laajat mahdollisuudet vahvistaa suorituskyky- ja tulossuuntautuneisuutta. Juuri makrotaloudellisten ehtojen täyttämisen on määrä varmistaa, että EU:n talousarviovaroja käytetään jäsenvaltioissa makrotaloudellisesti riittävän terveessä ympäristössä, eli tehdä mahdottomaksi se, että jäsenvaltio, joka ei pyri korjaamaan makrotaloudellisia ongelmiaan, voisi käyttää kyseisiä varoja täysimääräisesti. Suoritusvarauksen on myös tarkoitus motivoida jäsenvaltioita riittävästi, jotta ne pyrkisivät saavuttamaan EU:n strategiset tavoitteet EU:n talousarviosta saatavan tuen avulla.

3.7 ETSK katsoo kuitenkin, että kokeiluhanketta, jossa arvioidaan EU:n talousarvion suorituskyky- ja tulossuuntautuneisuutta sen perusteella, miten talousarvio suhteutuu Eurooppa 2020 -strategian painopisteisiin, pitäisi laajentaa muille asiaan liittyville aloille, jotta EU:n talousarvion suorituskyky- ja tulossuuntautuneisuutta voitaisiin arvioida todella yhtenäisesti ja kattavasti. Olisi esimerkiksi kiinnitettävä huomiota maakohtaisiin suosituksiin ja johdonmukaisuuteen EU-ohjausjakson täytäntöönpanoon liittyvien indikaattorien kanssa.

3.8 ETSK suosittelee, että tarkasteltaessa EU:n talousarvion toimivuutta pohdittaisiin myös kysymystä markkinoiden toimintapuutteista, joiden korjaamiseen EU:n talousarviovaroja olisi osoitettava. Markkinoiden toimintapuutteet (markkinoiden epätäydellisyys tai toimimattomuus) voivat ilmetä esimerkiksi tiedon epäsymmetriana mahdollisesti rahoituslaitosten tavassa arvioida investointien kaupallista tuottavuutta: rahoitusta on hankala saada tietätyyppisiin hankkeisiin, koska huomioon ei oteta tiettyjä positiivisia ulkoisvaikutuksia ja laajempia yhteiskunnallisia etuja, jotka eivät ole merkityksellisiä kyseisessä kaupallisessa tilanteessa mutta kylläkin EU:n rahoitustuen kannalta.

3.9 ETSK on samaa mieltä siitä, että EU:n toimielinten ja elinten (etenkin Euroopan komission) ja jäsenvaltioiden yhteistyössä toteuttamaa hallinnointia tulee parantaa merkittävästi. 76 prosenttia EU:n kaikista talousarviomenoista toteutetaan jaetun hallinnoinnin avulla. Mitä paremmin jäsenvaltiot toteuttavat Eurooppa 2020 -strategiaan liittyviä maakohtaisia määrällisiä tavoitteita, mitä paremmin EU:n talousarvio nivotaan Eurooppa 2020 -strategian tavoitteisiin ja mitä paremmin tavoitteet kuvastavat EU:n todellisia taloudellisia, sosiaalisia, alueellisia ja ympäristöön liittyviä tarpeita, sitä suotuisampi tällaisesta moitteettomaan varainhoitoon pohjautuvasta toimintaympäristöstä tulee Euroopan komission ja jäsenvaltioiden välisen saumattoman yhteyden luomisen kannalta.

3.10 ETSK pitää rahoitusjärjestelyvälineiden tai innovatiivisten rahoitusvälineiden yhä laajemman käytön painottamista merkittävänä osoituksena suorituskyvyn ja tulossuuntautuneisuuden vahvistumisesta EU:n talousarvion yhteydessä. Tällaisten välineiden ominaisuudet muuttavat aivan perustavalla tavalla EU:n julkisten varojen käyttöä ja niihin liittyviä odotuksia. Rahoitusjärjestelyvälineiden kiistattomasta potentiaalista huolimatta vain noin 65 prosenttia kaudella 2007–2013 niihin liittyen osoitetuista varoista päätyi loppukäyttäjille saakka (lopun vain "pysäköitiin" rahoitusjärjestelyvälineisiin, jotta voitiin muodollisesti osoittaa, että varat oli käytetty kokonaan). Tämän seikan merkitys kasvaa vuoden 2020 jälkeen muun muassa siksi, että täydentävyyttä Euroopan strategisten investointien rahaston (ESIR) kanssa on vahvistettava. Asia on strategisesti erittäin tärkeä sitä ajatellen, miten EU:n yhteiset budjettimäärärahat kohdennetaan vuodesta 2021 lähtien.

3.11 ETSK katsoo kuitenkin, ettei suorituskyvyn ja tulosten vahvempi painottaminen voi luonnollisestikaan merkitä laillisuuden ja menettelyjen sääntöjenmukaisuuden väheksymistä. Oikeudellisten ja menettelysääntöjen noudattamisen merkitystä ei saa vähätellä. Koska virhetasossa otetaan huomioon kaikki tapaukset, joissa rahoitusvaroja ei olisi pitänyt maksaa, koska niitä ei käytetty sääntöjen mukaisesti, ikään kuin automaattisena oletuksena on, että säännöt ovat asianmukaiset ja ristiriidattomat eikä niihin sisälly ei-toivottuja elementtejä. Myös tämän vuoksi menettelytapaan, jonka on tarkoitus olla moitteettoman varainhoidon sääntöjen mukainen, olisi sisällytettävä kyseisten sääntöjen vaikutusten tarkastaminen, jotta voidaan testata sääntöjen yhteensopivuus ja johdonmukaisuus EU:n tavoitteiden kanssa<sup>(8)</sup>.

3.12 ETSK yhtyy siihen näkemykseen, että EU:n talousarvion toteuttamiskäytännöt ovat hyvin monimutkaisia. Myös meneillään olevat ponnistelut kaikkien EU:n talousarvioon liittyvien toimien yksinkertaistamiseksi, olipa kyse menettelytapaan liittyvistä tai sisällöllisistä asioista, edistävät moitteettoman varainhoidon vaatimuksen täyttymistä. Yksinkertaistamistoimien olisi johdettava kohtuuttoman hallintotaakan kevenemiseen ja ylisääntelyn vähenemiseen jäsenvaltioissa.

<sup>(8)</sup> Esimerkiksi säästöjen vaikutusten arvioinnin avulla, joka on erittäin tehokas keino varmistaa varainhoidon tosiasiallinen moitteettomuus.

3.13 ETSK pitää tämän lausunnon tekstijaksossa 3 esitettyjä ehdotuksia, joihin loppupäätelmät ja suositukset (tekstijakso 1) perustuvat, keskeisinä EU:n tulevan budjettipolitiikan käsitteellisen pohdinnan kannalta. Niitä voidaan ryhtyä soveltamaan osittain vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehysten *välitarkistuksen* yhteydessä, mutta täysimääräisesti ne voidaan ottaa huomioon budjettisäännöissä vasta vuodesta 2021 alkaen. Talousarviota ja vuoden 2020 jälkeistä monivuotista rahoituskehystä koskevien näkymien ja uudistustarpeiden tarkastelussa voidaan tukeutua ETSK:n viimeaikaisiin tätä aihetta käsitteleviin lausuntoihin tai jatkaa työtä niiden pohjalta <sup>(9)</sup>.

Bryssel 19. lokakuuta 2016.

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

---

<sup>(9)</sup> Ks. esimerkiksi ETSK:n lausunnot seuraavista aiheista: EU:n talousarvion kokonaistarkastelu (2011) (EUVL C 248, 25.8.2011 s. 75), Vuosien 2014–2020 rahoituskehys (2012) (EUVL C 229, 31.7.2012, s. 32), Talous- ja rahaliiton toteuttaminen / verotus (2014) (EUVL C 230, 14.7.2015, s. 24), Talouden ohjausjärjestelmän uudelleentarkastelu (2015) (EUVL C 268, 14.8.2015, s. 33), Talous- ja rahaliiton toteuttaminen – unionin uusi lainsäädäntökausi (2012) (EUVL C 451, 16.12.2014, s. 10), Talous- ja rahaliiton toteuttaminen: poliittinen pilari (2015) (EUVL C 332, 8.10.2015, s. 8), BKT ja muut indikaattorit / täydentävät indikaattorit (2012) (EUVL C 181, 21.6.2012, s. 14), Finanssitransaktiovero (2012) (EUVL C 181, 21.6.2012, s. 55), Tiiviimmän yhteistyön toteuttaminen finanssitransaktioveron alalla (2013) (EUVL C 271, 19.9.2013, s. 36) ja Kautta 2014–2020 koskeva toimintaohjelma (FISCUS) (2012) (EUVL C 143, 22.5.2012, s. 48).

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Oikeusvaltioperiaatteen ja perusoikeuksien eurooppalainen valvontamekanismi”****(oma-aloitteinen lausunto)**

(2017/C 034/02)

Esittelijä: **José Antonio MORENO DÍAZ**Toinen esittelijä: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

|                                                                  |                                                                     |
|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| Lausuntopyyntö                                                   | Euroopan talous- ja sosiaalikomitea, 21.1.2016                      |
| Oikeusperusta                                                    | työjärjestyksen 29 artiklan 2 kohta<br><br>oma-aloitteinen lausunto |
| Vastaava erityisjaosto                                           | ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus”                           |
| Hyväksyminen erityisjaostossa                                    | 27.9.2016                                                           |
| Hyväksyminen täysistunnossa                                      | 19.10.2016                                                          |
| Täysistunnon nro                                                 | 520                                                                 |
| Äänestystulos<br>(puolesta / vastaan / pidättyi<br>äänestämästä) | 202/1/7                                                             |

**1. ETSK:n huomioita ja ehdotuksia: oikeusvaltioperiaatetta, demokratiaa ja perusoikeuksia koskeva EU:n mekanismi**

1.1 Euroopan unioni ei ole vain yhteismarkkina-alue, vaan se on yhteisten arvojen unioni, kuten Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 2 artiklassa todetaan. Unioni tunnustaa myös EU:n perusoikeuskirjassa vahvistetut oikeudet, vapaudet ja periaatteet. Nämä arvot, joille Euroopan unioni perustuu, muodostavat perustan integraatiolle ja ovat osa eurooppalaista identiteettiä. Ne ovat liittymisen edellytyksiä, ja jäsenvaltioiden tulee noudattaa niitä käytännön toiminnassaan myös liittymisen jälkeen. Siksi onkin olennaisen tärkeää, että sovelletaan perussopimusten mukaisia menettelyjä, kun näitä arvoja vastaan hyökätään. ETSK katsoo, että EU:n toimielinten tulisi soveltaa aloitteellista ja ennaltaehkäisevää lähestymistapaa poliittisessa toiminnassaan ongelmien ennakointiseksi ja välttämiseksi.

1.2 ETSK on useiden Euroopan kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden tapaan huolissaan ihmisoikeustilanteen heikkenemisestä, populistisen ja autoritaarisen ajattelun leviämisestä sekä siitä, että demokratian laatu ja perusoikeuksien suojele ovat vaarassa, huolimatta siitä, että perusoikeudet ovat sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen että Euroopan unionin tuomioistuimen takaamia ja ne ovat EU:n oikeuden yleistä periaatetta<sup>(1)</sup>.

1.3 Mainittuja arvoja vastaan hyökätään tällä hetkellä kaikkialla Euroopassa. Monet kansalaisyhteiskunnan organisaatiot tuomitsevat useiden jäsenvaltioiden tilanteen ja toivovat, että ETSK esittäisi uusia aloitteita, jotta EU:n toimielimet puuttuisivat asiaan päättäväisesti. Vaarassa ei ole vain Euroopan unioni, vaan myös kansalaisten luottamus kansallisiin ja EU:n demokraattisiin instituutioihin. ETSK pitää vaaraa erittäin vakavana ja koko järjestelmään kohdistuvana.

<sup>(1)</sup> SEUn 6 artikla.

1.4 Oikeusvaltioperiaatteesta johdettujen periaatteiden ja vaatimusten sisältö voi vaihdella kunkin jäsenvaltion perustuslaillisen järjestelmän mukaan. Nämä periaatteet ja EU:n arvot vahvistetaan kuitenkin Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä sekä Euroopan neuvoston ja erityisesti nk. Venetsian komission laatimissa asiakirjoissa. Yksi periaatteista on laillisuusperiaate, joka merkitsee avointa, vastuullista, demokraattista ja moniarvoista lainsäädäntäprosessia, toimeenpanovallan harjoittaman mielivaltaisuuden kieltoa, riippumattomia ja puolueettomia tuomioistuinta, tehokasta oikeudellista valvontaa, joka kattaa myös perusoikeuksien noudattamisen, yhdenvertaisuutta lain edessä sekä ihmisoikeuksien ja myös vähemmistöjen oikeuksien suojelua.

1.5 Sekä Euroopan unionin tuomioistuin että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ovat vahvistaneet, että nämä periaatteet eivät ole pelkästään muodollisia ja menettelyllisiä vaatimuksia, vaan ne ovat keino varmistaa demokratian ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja noudattaminen. Oikeusvaltioperiaate on perustuslaillinen periaate, joka käsittää sekä menettelyllisiä että sisällöllisiä osatekijöitä.

1.6 Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen on erottamattomasti sidoksissa demokratian ja perusoikeuksien kunnioittamiseen: demokratia ja perusoikeuksien suojelu eivät voi toteutua ilman oikeusvaltioperiaatteen noudattamista ja päinvastoin: perusoikeudet eivät voi toteutua ilman oikeudellista valvontaa. Oikeuslaitoksen ja perustuslakituomioistuinten perustehtävänä on suojella demokratiaa. On syytä painottaa, että nämä ovat **kansojen oikeuksia**, eivät jäsenvaltioiden tai hallitusten oikeuksia. Niiden puolustaminen olisi siksi kiireellisesti nostettava ensisijaiseksi tavoitteeksi.

1.7 Euroopan parlamentin perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunnan tekemän työn valossa ja ottaen huomioon komission kertomukset ja Euroopan parlamentin 27. helmikuuta 2014 antama päätöslauselma perusoikeuksien tilanteesta Euroopan unionissa ETSK katsoo, että EU:n perusoikeuskirjan 51 artiklaa <sup>(2)</sup> tulisi – sopivan tilaisuuden tullen K muuttaa siten, että perusoikeuskirjan soveltamisalaa laajennetaan ja varmistetaan, että kaikkia perusoikeuskirjan määräyksiä sovelletaan jäsenvaltioissa <sup>(3)</sup>.

1.8 Euroopan unionin tuomioistuin ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin käyvät säännöllistä vuoropuhelua, joka voisi vielä tiivistyä, jos EU allekirjoittaisi yleissopimuksen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (ECHR). ETSK ehdottaa, että komissio esittää vuoden 2017 alkupuoliskolla ehdotuksen EU:n liittymisestä yleissopimukseen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

1.9 Ehdokasmaita Kööpenhaminan arviointiperusteiden mukaisesti sitovia velvoitteita on sovellettava jäsenvaltioihin myös EU:hun liittymisen jälkeen SEUn 2 artiklan nojalla. ETSK katsoo, että kaikkia jäsenvaltioita olisikin arvioitava säännöllisin väliajoin, jotta varmistetaan niiden jatkuva sitoutuminen EU:n perusarvojen noudattamiseen ja vältetään keskinäisen luottamuksen rapautuminen.

1.10 ETSK katsoo, että EU:n toimielinten tulee tehostaa menettelyjä ja mekanismeja, joilla suojellaan ja puolustetaan demokratiaa, oikeusvaltiota ja perusoikeuksia kaikissa jäsenvaltioissa. Komitea on havainnut viime vuosina ja erityisesti ennen vuotta 2014, että komissio ei ole hoitanut tehokkaasti tehtäväänsä perussopimusten noudattamisen valvojana eikä ole reagoinut asianmukaisesti eurooppalaisten periaatteiden ja arvojen loukkauksiin, joita on tapahtunut useissa jäsenvaltioissa, vaikka se onkin muutamissa tapauksissa käynnistänyt rikkomusmenettelyn.

1.11 ETSK kannustaa komissiota suojelemaan ja puolustamaan aktiivisesti SEUn 2 artiklassa vahvistettuja EU:n arvoja ja periaatteita kaikissa jäsenvaltioissa ja hyödyntämään käytettävissä olevaa vuoden 2014 toimintakehystä täysimääräisesti.

1.12 ETSK ehdottaa, että EU:n kolme päätoimielintä (komissio, neuvosto ja parlamentti) omaksuvat yhteisen lähestymistavan. Toimielinten välinen vuoropuhelu ja yhteistyö ovat välttämättömiä näin tärkeässä asiassa. ETSK suosittaa, että neuvosto tukisi olemassa olevaa komission kehystä antamalla neuvoston päätöksen kehyksen vahvistamisesta ja tuesta oikeusvaltioperiaatteen lujittamiselle edelleen.

<sup>(2)</sup> 51 artikla: ”Tämän perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun viimeksi mainitut soveltavat unionin oikeutta.”

<sup>(3)</sup> Valmistelukunnan ehdotuksiin ja ETSK:n lausuntoihin ei sisällynyt rajoituksia, jotka Eurooppa-neuvosto päätti sisällyttää 51 artiklaan.

1.13 Kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla on keskeinen rooli demokraattisten arvojen edistämässä, oikeusvaltion moitteettoman toiminnan varmistamisessa ja perusoikeuksien suojelemisessa. Kun otetaan huomioon demokraattisen toimintatilan kutistuminen ja kansalaisjärjestöille jäsenvaltioissa asetetut rajoitukset, kansalaisjärjestöjen positiivinen ruohonjuuritason työskentely on ihailtavaa. Komitea tekee tiivistä yhteistyötä työmarkkinaosapuolten ja kansalaisjärjestöjen kanssa perusoikeuksien sekä vähemmistöjen, pakolaisten ja muuttajien oikeuksien suojelemiseksi.

1.14 ETSK haluaa Euroopan järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustajana aloittaa vuoropuhelun neuvoston, komission ja parlamentin kanssa hallinnon parantamiseksi, EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden välisen poliittisten koordinoinnin tehostamiseksi ja varhaisvaroitusjärjestelmän perustamiseksi.

1.15 ETSK pitää elintärkeänä, että luodaan oikeudellisesti sitova eurooppalainen mekanismi ja toimintakehys, jossa komissio, parlamentti ja neuvosto ovat aktiivisesti mukana ja jossa ETSK:lla on tärkeä rooli kansalaisyhteiskunnan edustajana. Mekanismi täydentäisi komission kehystä ja neuvoston käynnistämää hallitustenvälistä vuoropuhelua. Sitä voitaisiin kutsua ”uudeksi Kööpenhaminan mekanismiksi”<sup>(4)</sup>, ja se olisi demokraattisen ja oikeudellisen valvonnan alainen<sup>(5)</sup>.

Mekanismissa muun muassa tarkkailtaisiin seuraavia seikkoja: laillisuus, säädöshierarkia, oikeusvarmuus, tasa-arvo, syrjimättömyys, maksuton oikeussuoja ja oikeusturva, viranomaisten oikeuksien väärinkäytön ja mielivallan ehkäiseminen, vallanjako, poliittisen moniarvoisuuden, vähemmistöjen ja sosiaalisen ja seksuaalisen monimuotoisuuden yms. kunnioittaminen ja suojeleminen sekä sananvapauden ja lehdistönvapauden kunnioittaminen. Tavoitteena olisi havaita mahdolliset puutteet ja kehottaa korjaamaan ne.

1.16 Komitea toivoo, että Euroopan parlamentin LIBE-valiokunnan käsittelemä mietintöluonnos hyväksytään ja että toimielimet pääsevät sopimukseen demokratiaa, oikeusvaltiota ja perusoikeuksia koskevan Euroopan unionin sopimuksen täytäntöönpanosta. ETSK kannattaa ehdotusta yleisesti, sillä se sisältää perustan sellaisen oikeudellisesti sitovan toimielinten välisen sopimuksen täytäntöönpanolle, joka vahvistaa eurooppalaista hallintotapaa ja EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden välistä poliittista koordinaatiota. ETSK olisi otettava mukaan tähän sopimukseen, jotta kansalaisyhteiskuntakeskustelua voitaisiin käydä ETSK:ssa ja jotta ETSK saisi roolin ehdotetussa demokratiaa, oikeusvaltiota ja perusoikeuksia koskevassa ohjausjaksossa.

1.17 Mekanismin tulisi perustua seuraaviin indikaattoreihin, joita tarkastellaan määrällisten ja laadullisten tietojen pohjalta:

— oikeusvaltioindikaattorit

— demokratian laatuun liittyvät indikaattorit

— perusoikeuksien suojeeluun liittyvät indikaattorit.

1.18 Komitea korostaa, että indikaattoreita laadittaessa on tärkeää ottaa huomioon perusoikeuskirjan I, II, III ja IV osasto ja se, että **taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia perusoikeuksia** ei voida erottaa kansalais- ja poliittisista oikeuksista.

1.19 On tärkeää, että sekä jäsenvaltiot että EU:n toimielimet, elimet ja virastot noudattavat perusoikeuksia ja myös sosiaalisia oikeuksia erityisesti kriisiaikoina. Tämän tulisi koskea myös suhteita kolmansiin maihin ja sopimuksia niiden kanssa: ei vain oikeuksien kunnioittamista vaan myös niiden toteutumisen valvontaa.

1.20 Mekanismi edellyttää seuranta- ja arviointijärjestelmää, jossa sovelletaan avoimia menettelyjä. Perusoikeusvirastolle olisi annettava erikseen tehtäväksi tukea tällaista mekanismia. ETSK kannattaa parlamentin ehdotusta perustaa riippumaton asiantuntijaneeli<sup>(6)</sup>, jota vetää perusoikeusviraston tieteellinen komitea.

<sup>(4)</sup> Ehdotettu 27. tammikuuta 2014 annetussa Euroopan parlamentin päätöslauselmassa perusoikeuksien tilanteesta Euroopan unionissa (2012), P7\_TA(2014)1773, esittelijä Louis Michel, kohta 9.

<sup>(5)</sup> Carrera, S., Guild, E. & Hernanz, N. (2013), *The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU: Towards an EU Copenhagen Mechanism*, Paperback, Brussels: Centre for European Policy Studies.

<sup>(6)</sup> Nimityksistä vastaavat jäsenvaltiot, ALLEA, ENNHRI, Venetsian komissio, CEPEJ, YK ja OECD.

1.21 Komitea ehdottaa, että se otetaan mukaan tähän ryhmään. Komitea ehdottaa myös, että hallitukset nimittäisivät asiantuntijoihinsa kunkin jäsenvaltion oikeusasiamiehet.

1.22 Asiantuntijajaneelin tehtävänä on arvioida kunkin jäsenvaltion tilannetta indikaattorien pohjalta ja soveltaen avoimia menettelyjä. ETSK voi auttaa tässä järjestämällä tutustumiskäyntejä jäsenvaltioihin tilanteen arvioimiseksi yhteistyössä paikallisten kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa ja laatimalla raportteja.

1.23 ETSK kannattaa ajatusta toteuttaa demokratiaa, oikeusvaltiota ja perusoikeuksia koskeva ohjausjakso. Komissio laatii joka vuosi asiantuntijoiden raporttien pohjalta maakohtaiset kertomukset ja suosituksia. Parlamentti järjestää parlamenttien välisen keskustelun ja hyväksyy päätöslauselman. Neuvosto järjestää vuotuisen vuoropuhelun ja antaa päätelmät. Mekanismin tulee sopia yhteen uuden vuotuisen poliittisen syklin kanssa, jotta EU:n lähestymistapa olisi yhteinen ja johdonmukainen.

1.24 Komitea haluaisi osallistua toimielinten välisen sopimuksen valmisteluun ja voisi harkita pysyvän työryhmän perustamista kansalaisyhteiskuntakuulemisten järjestämiseksi ja lausunto- ja selvitysluonnosten laatimiseksi.

1.25 Osana demokratiaa, oikeusvaltiota ja perusoikeuksia koskevaa ohjausjaksoa ETSK voisi järjestää yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa vuosittaisen foorumin, jossa tarkastellaan demokratian, oikeusvaltioperiaatteen ja perusoikeuksien tilannetta, ja laatia ehdotuksia ja suosituksia komissiolle, neuvostolle ja parlamentille. Komitea voisi myös tehdä yhteistyötä muiden toimielinten kanssa vaikutustenarviointien laatimisessa.

## 2. Perussopimus ja asiaan liittyvät ongelmat

2.1 Viime vuosina on käynyt ilmi, ettei Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 2 artiklassa vahvistettujen arvojen suojelemiseksi ole tarkoituksenmukaisia mekanismeja. Kyseisessä artiklassa todetaan: "Unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Nämä ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo."

2.2 Nämä arvot, joihin sisältyy demokratian kunnioittaminen, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien suojeleminen, ovat unionin perusta. EU tarkistaa näiden arvojen noudattamisen ennen valtion liittymistä EU:hun nk. Kööpenhaminan arviointiperusteiden eli liittymisperusteiden pohjalta<sup>(7)</sup>. Jäsenyys edellyttää, että hakijamaa varmistaa demokratiasta, oikeusvaltiosta, ihmisoikeuksista ja vähemmistöjen kunnioittamisesta ja suojelusta vastaavien instituutioiden vakauden.

2.3 Vastaavaa mekanismia ei kuitenkaan ole valtioiden liittyttyä unioniin. Demokratian, oikeusvaltion ja perusoikeuksien seurantamekanismin puuttumista on kutsuttu Kööpenhaminan dilemmaksi.

2.4 EU:n toiminta perustuu EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden väliseen sekä jäsenvaltioiden keskinäiseen "vastavuoroiseen luottamukseen" eli luottamukseen siihen, että annetuissa laeissa ja poliittisissa päätöksissä noudatetaan samoja oikeusvaltion, demokratian ja perusoikeuksien kunnioittamisen periaatteita. Tämä luo tasapuoliset toimintaedellytykset jäsenvaltioiden välille henkilöiden, tavaroiden, palvelujen ja pääoman vapaata liikkuvuutta varten. Se myös mahdollistaa valtioiden yhteistyön oikeus- ja sisäasioissa eli myös rikosoikeuden alalla ja turvapaikka- ja maahanmuuttoasioissa.

2.5 Euroopan unioni perustettiin varmistamaan rauha ja vauraus jäsenvaltioissa ja parantamaan Euroopan kansojen hyvinvointia. Siihen ei riitä vapaa kauppa, vaan myös EU:n perusarvoja on suojeltava. Perusarvot takaavat sen, että EU:n kansalaiset saavat elää ilman sortoa ja suvaitsemattomuutta demokraattisesti valittujen ja vastuullisten, oikeusvaltion periaatteita noudattavien hallitusten alaisuudessa.

2.6 Viime vuosina useissa jäsenvaltioissa on tehty poliittisia ja lainsäädännöllisiä päätöksiä, jotka ovat herättäneet keskustelua ja aiheuttaneet riitaa EU:n toimielimissä ja muissa jäsenvaltioissa, ja ne ovat murentaneet keskinäistä luottamusta. Monissa tapauksissa ei ole otettu riittävästi huomioon demokratian sääntöjä, oikeusvaltioperiaatetta ja perusoikeuksia, eikä Euroopan unioni ole pystynyt reagoimaan tähän asianmukaisella tavalla.

<sup>(7)</sup> Kesäkuun 21–22 päivänä 1993 Kööpenhaminassa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmät.

2.7 ETSK huomauttaa erittäin huolestuneena, että monissa jäsenvaltioissa muutetaan lainsäädäntöä ja poliittisia linjauksia demokratian laatua vakavasti heikentävään suuntaan, joka mahdollistaa ihmisoikeuksien ja erityisesti vähemmistöjen oikeuksien loukkaukset, tinkimisen oikeuslaitoksen ja perustuslakituumioistuinten riippumattomuudesta, vallanjakoa koskevat rajoitukset, lehdistön-, mielipiteen-, kokoontumis-, yhdistymis- ja tiedonvälityksen vapauden rajoittamisen, kollektiivisten neuvottelujen ja sopimisen rajoittamisen ja muiden perustavien kansalais- ja sosiaalisten oikeuksien rajoittamisen. Euroopan unioni on moneen otteeseen joutunut käsittelemään oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä kriisejä jäsenvaltioissa, ja komissio on reagoinut tilanteisiin poliittisella painostuksella ja käynnistämällä rikkomusmenettelyjä.

2.8 Tähän mennessä ei ole kertaakaan käytetty SEUn 7 artiklaan sisältyviä ennaltaehkäiseviä ja seuraamusluonteisia mekanismeja. Kyseinen artikla on ainoa, jossa on kyse puuttumisesta demokratian, oikeusvaltion ja perusoikeuksien rikkomuksiin aloilla, jotka eivät kuulu EU:n lainsäädäntövaltaan. Lähestymistapoja on kaksi: ennaltaehkäisevä ja seuraamusluonteinen. Käytännössä näitä ei ole kuitenkaan koskaan käytetty niiden täytäntöönpanoon liittyvän poliittisen vaikutuksen ja tiukkojen vaatimusten vuoksi: niitä voidaan käyttää vain, jos on olemassa ”selvä vaara” ”vakavasta ja jatkuvasta” loukkauksesta.

2.9 Komissio ja parlamentti voivat toimia ennaltaehkäisevässä vaiheessa. Toisessa vaiheessa neuvosto voi rangaista jäsenvaltiota pidättämällä tiettyjä oikeuksia, mukaan lukien edustajan äänioikeuden neuvostossa.

2.10 Neuvostolla on kuitenkin suuri harkintavalta rangaistuksen soveltamisessa, koska tarkat ja avoimet kriteerit menettelyn käynnistämiseksi, käytettävälle indikaattoreille ja arviointimenettelyjen valinnalle puuttuvat. Euroopan parlamentilla, Euroopan komissiolla ja EU:n tuomioistuimella on hyvin rajallinen rooli näissä tilanteissa<sup>(8)</sup>, eikä ETSK:n kuuleminen ole pakollista.

### 3. EU:n toimielinten toimet

3.1 **Euroopan komissio** antoi maaliskuussa 2014 tiedonannon ”Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi” (COM(2014) 158). Toimintakehys käynnistetään tilanteissa, joissa jäsenvaltiot toteuttavat toimenpiteitä tai sietävät tilanteita, jotka ovat järjestelmää koskevia ja todennäköisesti vaikuttavat kielteisesti oikeusvaltion turvaamiseksi kansallisella tasolla luotujen instituutioiden ja suojamekanismien eheyteen, vakauteen tai asianmukaiseen toimintaan. Ne liittyvät jäsenvaltioiden perustuslailliseen rakenteeseen, vallanjakoon, tuomioistuinten riippumattomuuteen tai puolueettomuuteen tai tuomioistuinvalvontajärjestelmään, johon kuuluu myös perustuslakioikeus.

3.2 Komission toimintakehysten tarkoituksena on puuttua oikeusvaltioperiaatteeseen jäsenvaltioissa kohdistuviin uhkiin ennen kuin edellytykset SEUn 7 artiklan mukaisten mekanismien käynnistämiseksi täyttyvät. Se on komission vastuulla, ja sen tehtävänä on paikata aukko. Se ei ole vaihtoehto, vaan se edeltää ja täydentää 7 artiklan mukaisia mekanismeja. Tilanteissa, joissa on selvää näyttöä siitä, että oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuu järjestelmätason uhka jossakin jäsenvaltiossa, toimintakehys voisi helpottaa järjestelmällisen vuoropuhelun käymistä Euroopan komission ja jäsenvaltion välillä. Vuoropuheluprosessissa olisi kolme päävaihetta: komission lausunto, komission suositus ja suosituksen jatkotoimet. Komissio voi kuulla asiantuntijoita arviointivaiheessa<sup>(9)</sup>.

3.3 Komitea pitää tervetulleena Euroopan komission käyttöön ottamaa toimintakehystä oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi. Toimintakehykseen liittyy kuitenkin rajoituksia.

3.3.1 Arviointi ei käsitä kausittaisia vertailuanalyyssejä jäsenvaltioissa syntyneistä ongelmista ja riidoista, jotka liittyvät demokratiaan, oikeusvaltioon ja perusoikeuksiin. Toimintakehys voidaan määritelmänsä mukaisesti ottaa käyttöön vasta, kun ongelmasta on tullut ”systeeminen”, eli kynnys on korkealla. ”Systeeminen” uhka voi aiheutua, kun oikeuslaitos ei enää pysty varmistamaan, että hallitus toimii lain rajoissa, ja tämä on melko myöhäinen vaihe.

<sup>(8)</sup> EU:n oikeuteen sisältyy ihmisoikeuksien suojelumekanismi, jonka avulla yksityishenkilöt voivat puolustaa oikeuksiaan, mutta 7 artikla on yleisluonteinen oikeudellinen ja poliittinen mekanismi, joka on erikseen suljettu tuomioistuimen tuomiovallan ulkopuolelle.

<sup>(9)</sup> Perusoikeusvirasto, EU:n korkeimpien oikeuksien presidenttien verkosto, Euroopan neuvosto (Venetsian komissio), EU:n korkeimpien hallinto-oikeuksien yhdistys ja Euroopan tuomarineuvostojen verkosto.

3.3.2 Komission olisi arvioitava tietoja avoimesti ja tarkkojen indikaattorien tai objektiivisten menettelyjen perusteella, ja sen olisi määritettävä menettelytapoja kansalaisyhteiskunnan ja ETSK:n kuulemiseksi.

3.3.3 Toimintakehykseen ei sisälly erityistä roolia Euroopan parlamentille, vaikka parlamentti toteuttaa omia poliittisia aloitteita tällä alalla.

3.3.4 Siihen ei myöskään sisälly tiiviimmän toimielinten välisen yhteistyön mallia.

3.4 ETSK on huolissaan siitä, ettei toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi johda jatkotoimiin **neuvostossa**.

3.4.1 Yleisten asiain neuvosto antoi kokouksessaan 16. joulukuuta 2014 päätelmät neuvoston roolista oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen varmistamisessa. Neuvosto sitoutui järjestämään jäsenvaltioiden välisen **vuosittaisen vuoropuhelun** yleisen asiain neuvostossa pysyvien edustajien komitean valmistelemassa. Puheenjohtajavaltio Luxemburg käynnisti vuoropuhelun marraskuussa 2015, ja sen oli tarkoitus kattaa erilaisia aiheita, joita ei ole julkistettu: hallituksia pyydettiin keskustelemaan haluamistaan oikeusvaltioperiaatteen liittyvistä aiheista ja esittämään yhden esimerkin onnistumisesta ja yhden esimerkin haasteesta. Tuloksena oli sarja monologeja dialogin sijaan. Valtiot eivät esittäneet toisilleen tukea, apua tai kritiikkiä. Suosituksia ei annettu eikä saatu. Sitoumuksia ei esitetty jatkotoimiksi, joilla korjattaisiin havaitut ongelmat. Neuvosto aikoo arvioida kokemusta vuoden 2016 lopussa Slovakian puheenjohtajakaudella.

3.4.2 Neuvoston päätelmissä ei oteta huomioon tai mainita oikeusvaltioperiaatetta koskevaa komission toimintakehystä. Päätelmissä ei anneta selkeää ja täsmällistä kuvaa roolista, joka komissiolla, parlamentilla ja ETSK:lla on vuoropuhelussa.

3.5 Junckerin komissio nimesi oikeusvaltioperiaatteen yhdeksi painopisteistään ja nimitti Frans Timmermansin oikeusvaltion periaatteista ja perusoikeuksista vastaavaksi varapuheenjohtajaksi. Ei kuitenkaan ole tiedossa, aikooko komissio kehittää kriteerejä ja indikaattoreita oikeusvaltiota koskevan toimintakehyksen täytäntöönpanoa varten.

3.6 Komissio on käynnistänyt tämän toimintakehyksen ensimmäistä kertaa aloittamalla EU:n sääntöjen rikkomisesta johtuvan menettelyn Puolaa vastaan otettuaan huomioon Euroopan neuvoston alaisen Venetsian komission tekemän kriittisen tilannearvion<sup>(10)</sup>.

3.7 **Euroopan parlamentin** LIBE-valiokunta käsittelee parhaillaan valiokunta-aloitteista mietintöluonnosta<sup>(11)</sup> suosituksista komissiolle demokratiaa, oikeusvaltiota ja perusoikeuksia koskevan EU:n järjestelmän perustamisesta (2015/2254 (INL) – esittelijä Sophia in 't Veld). Siinä muun muassa pyydetään, että komissio esittää ”vuoden 2016 loppuun mennessä SEUT-sopimuksen 295 artiklan pohjalta ehdotuksen demokratiaa, oikeusvaltiota ja perusoikeuksia koskevan unionin sopimuksen tekemiseksi sellaisen **toimielinten välisen sopimuksen** muodossa, jossa määrätään menettelyistä, jotka edistävät unionin toimielinten ja jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä SEU-sopimuksen 7 artiklan yhteydessä yhdistäen, sovittaen ja täydentäen nykyisiä mekanismeja liitteessä esitettyjen yksityiskohtaisten suositusten mukaisesti”.

3.7.1 Mietintöluonnoksen liitteenä on luonnos toimielinten väliseksi sopimukseksi – **Euroopan unionin sopimus demokratiasta, oikeusvaltiosta ja perusoikeuksista** –, joka on tarkoitus tehdä Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välillä.

3.7.2 Sopimus käsittää tulostaulun, vuosittaisen parlamenttien välisen keskustelun sekä menettelyt, joiden avulla korjataan mahdolliset riskit ja rikkomukset ja aktivoidaan SEU-sopimuksen 7 artiklan ehkäisevä ja korjaava osa.

<sup>(10)</sup> Lausunto Puolan perustuslakituomioistuimesta 25. kesäkuuta 2015 annettuun lakiin tehdyistä muutoksista, Venetsian komissio, 11. maaliskuuta 2016

<sup>(11)</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-576.988+01+DOC+PDF+V0//FI>

3.7.3 Parlamentti ehdottaa, että otetaan käyttöön demokratiaa, oikeusvaltiota ja perusoikeuksia koskeva toimielinten välinen **ohjausjakso**, johon sisällytetään komission toimintakehys, neuvoston vuosittainen vuoropuhelu ja parlamenttien välinen keskustelu. Eurooppalaisen ohjausjakson tukena on sihteeristö ja asiantuntijapaneeli, jonka puheenjohtajana on perusoikeusviraston tieteellisen komitean puheenjohtaja. Paneeli laatii indikaattoreita ja arvioi jäsenvaltioiden tilannetta ja suosituksia.

3.7.4 Demokratiaa, oikeusvaltiota ja perusoikeuksia koskeva **politiikkasykli** käsittää komission, neuvoston ja parlamentin vuosikertomukset. Lisäksi perustetaan toimielinten välinen vaikutustenarviointia käsittelevä työryhmä.

Bryssel 19. lokakuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”YK:n alaisen vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean loppupäätelmät – Euroopan unionin uusi vammaisstrategia”**

**(oma-aloitteinen lausunto)**

(2017/C 034/03)

Esittelijä: **Ioannis VARDAKASTANIS**

|                                                                  |                                                                     |
|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| Lausuntopyyntö                                                   | Euroopan talous- ja sosiaalikomitea, 21.1.2016                      |
| Oikeusperusta                                                    | työjärjestyksen 29 artiklan 2 kohta<br><br>oma-aloitteinen lausunto |
| Vastaava erityisjaosto                                           | ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus”                           |
| Hyväksyminen erityisjaostossa                                    | 27.9.2016                                                           |
| Hyväksyminen täysistunnossa                                      | 19.10.2016                                                          |
| Täysistunnon nro                                                 | 520                                                                 |
| Äänestystulos<br>(puolesta / vastaan / pidättyi<br>äänestämästä) | 211/1/3                                                             |

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen (UNCRPD, vammaisyleissopimus) ratifioiminen Euroopan unionin toimesta on virstanpylväs ajatellen vammaisten oikeuksia EU:ssa ja sen jäsenvaltioissa. YK:n alaisen vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean vuonna 2015 suorittama EU:ta koskeva tarkastelu päätti vammaisyleissopimuksen täytäntöönpanon ensimmäisen vaiheen. Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean antamat loppupäätelmät edellyttävät EU:n toimielimiltä velvoitteiden täyttämistä, sillä niiden pitää organisoida vammaisyleissopimuksen täytäntöönpano ja koordinoita sitä loppupäätelmien mukaisesti. Loppupäätelmissä vahvistettiin, että vammaisasiota koskevaa EU:n päätöksentekoa on muutettava perusteellisesti siihen nähden, miten sitä on tähän mennessä toteutettu. EU ei ole toistaiseksi vielä käytännössä mukauttanut päätöksentekoaan vammaisyleissopimuksen vaatimien uusien muutosten mukaisesti.

1.2 ETSK kehottaa EU:n toimielimiä ottamaan loppupäätelmät huomioon kaikessa nykyisessä ja tulevassa EU:n lainsäädännössä ja päätöksenteossa. Lisäksi se kehottaa Euroopan komissiota esittämään vammaisten henkilöiden oikeuksien komitealle kertomuksen syksyyn 2016 mennessä.

1.3 ETSK katsoo, että vammaisyleissopimus ja vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean antamat loppupäätelmät tarjoavat komissiolle ainutlaatuisen tilaisuuden esittää kokonaisvaltainen vammaisten oikeuksia koskeva EU:n strategia. Loppupäätelmät ovat syänneet vauhtiin kehityksen, jota EU:n toimielinten olisi hyödynnettävä ja jonka pitäisi johtaa vammaisten oikeuksien järjestelmälliseen huomioon ottamiseen kaikissa EU:n säädöksissä, toimintalinjoissa ja ohjelmissa.

1.4 ETSK korostaa, että vammaisten oikeuksien valtavirtaistamiseksi komission on käytävä laaja-alaisesti ja kattavasti läpi kaikki unionin säädökset, toimintalinjat ja ohjelmat, jotta voidaan varmistaa, että ne ovat täysin vammaisyleissopimuksen määräysten mukaisia, ja kutsuttava vammaisjärjestöt aktiivisesti mukaan tähän prosessiin. Kartoituksen ohella tulee tehdä puuteanalyysi, jossa arvioidaan, miten paljon nykyinen lainsäädäntö, päätöksenteko ja vammaisten oikeuksien valtavirtaistaminen eroavat vammaisyleissopimuksen vaatimuksista. Kartoitus ja puuteanalyysi olisi nimenomaisesti sisällytettävä tarkistettuun EU:n vammaisstrategiaan.

1.5 ETSK muistuttaa komissiolle sen velvollisuudesta tarkistaa ja päivittää välittömästi toimivaltaa koskeva ilmoitus ja siihen liittyvä välineluettelo. Komission olisi myös sitouduttava tarkastelemaan uudelleen ja tarkistamaan toimivaltailmoitusta vähintään kerran toimikautensa aikana.

1.6 ETSK tiedostaa sen, että vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean suorittama EU:ta koskeva tarkastelu osui ohjelmakauden 2014–2020 keskelle ja että EU:n on hankalaa ottaa loppupäätelmistä juontuva uusi vammaisten oikeuksia koskeva agenda huomioon kaikkien strategioiden, toimintalinjojen, ohjelmien ja rahoitusvälineiden väliarviointien yhteydessä. Komitea suosittaa kuitenkin, että komissio tekee kaikkensa ottaakseen loppupäätelmät kattavasti huomioon arviointiprosesseissa ja osoittaa tarvittavat varat vammaisyleissopimukseen liittyvien velvoitteiden täyttämistä varten.

1.7 Vammaisyleissopimuksessa määrätään nimenomaisesti, että vammaisjärjestöjä on kuultava ja ne on osallistettava yleissopimuksen täytäntöönpanoon ja seurantaan. ETSK kehottaa komissiota käymään aitoa ja merkityksellistä jäsenelyä vuoropuhelua Euroopan vammaisliikkeen kanssa (yleissopimuksen 4 artiklan 3 kohdan ja 33 artiklan 3 kohdan mukaisesti). Lisäksi komission olisi käynnistettävä vammaisjärjestöille suunnattu valmiuksien kehittämisohjelma, jonka avulla järjestöt voivat parantaa kykyään täyttää perustehtävänsä.

1.8 ETSK pitää EU:n toimielinten yhteistyötä ja kumppanuutta vammaisyleissopimuksen täytäntöönpanossa äärimmäisen tärkeänä ja suosittaa näin ollen, että perustetaan toimielinten välinen koordinoitimekanismi nopeuttamaan ja helpottamaan loppupäätelmien ja vammaisyleissopimuksen täytäntöönpanoa, vammaisjärjestöjen kuuleminen ja osallistaminen mukaan luettuina.

1.9 Loppupäätelmät edellyttävät EU:n vammaisstrategian perusteellista uudelleentarkastelua ja tarkistamista. ETSK pyytääkin komissiota arvioimaan vammaisten oikeuksien kehitystä ja laajentamaan EU:n vammaisstrategian soveltamisalaa lisäämällä sen kattamia toiminta-aloja ja nivomalla strategia toimintalinjojen, ohjelmien ja rahoitusvälineiden (esim. Eurooppa 2020, sukupuolten tasa-arvoa koskeva strategia, lasten oikeuksia koskeva strategia, EU:n ulkoiseen toimintaan liittyvät sitoumukset) uudelleentarkasteluun ja tarkistamiseen sekä määrittelemään tässä yhteydessä selkeän toteuttamisaikataulun, budjetin ja nimenomaiset ja täsmälliset vertailuarvot ja indikaattorit.

1.10 EU on sitoutunut panemaan YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelmassa 2030 asetetut tavoitteet kaikilta osin täytäntöön, ja sen tulee varmistaa, että loppupäätelmät ja vammaisyleissopimuksen määräykset otetaan täysimääräisesti huomioon sekä unionin sisäisissä että sen ulkoisissa toimissa. ETSK suosittaaakin painokkaasti, että komissio nivoisi kestävän kehityksen toimintaohjelman 2030 toteutuksen tarkistettuun EU:n vammaisstrategiaan määrittelemällä unionitason tavoitteita ja toimia sen varmistamiseksi, että EU:ssa saavutetaan kaikki kestävän kehityksen tavoitteet myös vammaisten osalta.

1.11 ETSK on vakaasti sitä mieltä, että unionin pitäisi estää EU-rahoituksen käyttäminen laitoshoidorakenteiden muodostamiseen tai hoitolaitosten toiminnan jatkamiseen. ETSK tukee varauksetta EU-rahoituksen käyttöä yhteisöllisten palvelujen kehittämiseen vammaisille, jotta he voivat asua itsenäisesti omissa yhteisöissään. Vammaisten sijoittaminen laitoksiin loukkaa heidän oikeuksiaan, ja ETSK vetoaa komissioon, että se edistäisi laitoshoidosta luopumista entistä järjestelmällisemmin ja tehokkaammin nimenomaan tähän suunnattujen toimintalinjojen, ohjelmien ja rahoitusvälineiden kautta.

1.12 ETSK kehottaa komissiota ratifioimaan viipymättä vammaisyleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan, Marrakeshin sopimuksen ja Euroopan neuvoston Istanbulin yleissopimuksen.

1.13 ETSK kehottaa painokkaasti komissiota nimeämään yhteystahot kaikkiin pääosastoihin, virastoihin ja elimiin sekä nivomaan ja osallistamaan vammaisjärjestöt täysipainoisesti päätöksentekoprosessiin, jotta syntyisi horisontaalisia ja vertikaalisia rakenteita, jotka edistävät vammaisten oikeuksien valtavirtaistamista ja täyttä sisällyttämistä EU:n lainsäädäntöön, toimintalinjoihin ja ohjelmiin.

1.14 Komission olisi ETSK:n mielestä käynnistettävä yhteistyössä unionin muiden toimielinten, virastojen ja elinten kanssa prosessi vuosien 2020–2030 uuden globaalien vammaisten oikeuksia koskevan toimintaohjelman huolellista valmistelua ja laatimista varten. Toimintaohjelma olisi integroitava täysimääräisesti laajoihin sosiaalisiin ja makrotalous-strategioihin (esim. Eurooppa 2020 ja siihen liittyvät täytäntöönpanomekanismit) ja otettava huomioon niissä kaikissa. Lisäksi komitea kehottaa perustamaan aloitteen toteuttamista varten työryhmän, johon osallistuisivat kaikki sidosryhmät ja vammaisjärjestöt. ETSK ehdottaa, että komissio aloittaisi vuosien 2020–2030 globaalien vammaisten oikeuksia koskevan toimintaohjelman toteuttamisen vammaisten oikeuksien eurooppalaisena teemavuonna 2021.

1.15 ETSK antaa tunnustusta komission myönteisille esteettömyysaloitteille, erityisesti kolmikantasopimukselle julkisen sektorin elinten verkkosivustojen saavutettavuutta koskevasta direktiivistä sekä eurooppalaista esteettömyyssäädöstä koskevalle komission ehdotukselle, ja kehottaa unionin toimielimiä saattamaan neuvottelut päätökseen. ETSK on kuitenkin huolissaan yhtäläistä kohtelua koskevasta horisontaalisesta direktiivistä ja kehottaa käynnistämään neuvottelut uudelleen ja ottamaan loppupäätelmät ja vammaisyleissopimuksen huomioon alkavassa uudessa vaiheessa.

1.16 ETSK kehottaa unionin kaikkia toimielimiä varmistamaan, etteivät säästötoimet heikennä vammaisten edellytyksiä käyttää vammaisyleissopimuksen mukaisia oikeuksiaan, ja pyytää komissiota näin ollen määrittämään tarvittavat sosiaalisen suojelun vähimmäistasot, jotta tavoitteeseen päästään ja myös vammaisten oikeus riittävään elintasoon ja sosiaaliturvaan toteutuu.

1.17 ETSK kehottaa komissiota ja Eurostatia kehittämään tilastollisia välineitä, joiden avulla voidaan mitata vammaisyleissopimuksen täytäntöönpanon vaikutuksia vammaisten tilanteeseen EU-tasolla ja jäsenvaltioissa. Lisäksi komitea katsoo, että tietojen keruu ihmisoikeuksiin pohjautuvan vammaisuuskäsityksen perusteella ja tietojen erittelemisen vammaisuuden, iän ja sukupuolen mukaan vaikuttavat myönteisesti EU:n lainsäädännön, toimintalinjojen ja ohjelmien laadintaan ja täytäntöönpanoon.

1.18 ETSK toteaa EU:lla olevan toimivaltaa täydentää kansallisia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että kaikki EU:n kansalaiset ovat yhdenvertaisia lain edessä ja että kaikki voivat sen lisäksi, että heille taataan heille kuuluvat oikeudellinen kelpoisuus ja oikeudet, ottaa osaa Euroopan parlamentin vaaleihin ja kaikkiin vaaleihin kaikkialla unionin alueella yhdenvertaisesti muiden kanssa. Komitea kehottaa komissiota ja erityisesti oikeusasioiden pääosastoa hyväksymään avoimeen koordinoitimenetelmään perustuvan ohjelman sen edistämiseksi, että jäsenvaltiot lähentyvät kohti periaatetta, joka koskee yhdenvertaisuutta lain edessä.

1.19 ETSK sitoutuu näyttämään esimerkkiä vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean esille nostamien, EU:lta julkishallinnon organisaationa vaadittavien erityisten velvoitteiden täyttämisessä ja varmistamaan, että komitean henkilöstöpolitiikassa, ETSK:n jäsenten oikeuksien suhteen ja viestinnässä noudatetaan vammaisyleissopimusta.

## 2. Johdanto

2.1 ETSK suhtautuu myönteisesti vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean <sup>(1)</sup> esittämiin loppupäätelmiin, sillä ne tarjoavat kattavan ohjelman, jota hyödyntäen EU voi vahvistaa ihmiskeskeisen ja ihmisoikeuksiin pohjautuvan vammaisuuskäsityksen asemaa päätöksenteossaan.

2.2 ETSK palauttaa mieliin, että komissio esitti yhtäläistä kohtelua koskevan direktiiviehdotuksen ennen vammaisyleissopimuksen solmimista. Euroopan parlamentin ja EU:n neuvoston välisissä neuvotteluissa on lisäksi tehty jatkuvasti muutoksia, jotka ovat ristiriidassa vammaisyleissopimuksesta johtuvien velvoitteiden kanssa. ETSK pyytääkin komissiota ehdottamaan toimielinten välillä parhaillaan käytävissä neuvotteluissa direktiiviehdotuksen mukauttamista siten, että se on vammaisuusperusteen osalta vammaisyleissopimuksen ja luonnollisesti myös loppupäätelmien mukainen ja että siinä otetaan huomioon moninkertaisen ja moniperusteisen syrjinnän sekä läheissyrjinnän kieltäminen.

---

<sup>(1)</sup> Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (UNCRPD).

2.3 ETSK korostaa, että säästötoimet ovat vaikuttaneet kielteisesti vammaisten ja heidän perheidensä elinoloihin. Taluskriisi on lisännyt köyhyyttä, syrjäytymistä, syrjintää ja eriarvoisuutta, ja se on kääntynyt monissa jäsenvaltioissa ihmisoikeuskriisiksi, jonka myötä lukuisat vammaiset perheineen ovat jääneet kokonaan ilman suojelua. ETSK kehottaa komissiota näin ollen määrittämään tarvittavat sosiaalisen suojelun vähimmäistasot vammaisten oikeuksien suojelemiseksi ja heidän riittävän elintonsa ja sosiaaliturvansa varmistamiseksi. Kyseinen mekanismi pitäisi sisällyttää talouspolitiikan EU-ohjausjaksoon.

2.4 Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea on lisäksi suosittanut, että EU:n olisi laadittava kaikkiin EU:n toimielimiin sovellettava kokonaisvaltainen vammaisyleissopimusta koskeva strategia, jota varten varattaisiin monivuotisessa rahoituskehityksessä omat talousarviomäärärahat. ETSK pitää näin ollen tarpeellisenä järjestää EU:n toimielinten ja elinten johtajille korkean tason kokous, jossa käynnistetään tarkat tavoitteet sisältävän vammaisyleissopimusta koskevan toimielinten välisen toimintaohjelman valmistelu- ja hyväksymisprosessi. Kokonaisvaltaisessa strategiassa olisi määriteltävä kussakin EU-toimielimessä vammaisyleissopimuksen täytäntöönpanosta vastaavat tahot.

2.5 EU:n tulee käynnistää aito ja merkityksellinen jäsennelty vuoropuhelu eurooppalaisten vammaisjärjestöjen kanssa ja varmistaa siten niiden edellytykset osallistua tehokkaasti ja mielekkäästi EU:n lainsäädäntään ja päätöksentekoon ja myös kampanjoita ennakoivasti vammaisyleissopimuksen puolesta. EU:n tulee myös varmistaa, että vammaisjärjestöillä on tarvittavat taloudelliset valmiudet toimintansa tueksi. Niiden valmiuksien kehittämistä varten olisikin perustettava erillinen budjettikohta.

2.6 Vammaisyleissopimuksen määräysten kattava ja laaja-alainen valtavirtaistaminen ja täytäntöönpano EU:ssa ja uuden vammaisyleissopimusta koskevan EU:n toimintaohjelman laatiminen edellyttävät osallistumiseen kannustavaa hallinto- ja kumppanuuskehystä, jossa kaikki keskeiset toimijat ja sidosryhmät voivat olla EU:n toimielinten rinnalla täysipainoisesti ja osallistavalla tavalla mukana toimintalinjausten teossa.

2.7 Euroopan komission pitäisi tehdä EU:n kaikista sisäisistä ja ulkoisista toimintalinjoista ja ohjelmista välittömästi kartoitus ja puuteanalyysi sen varmistamiseksi, että niissä noudatetaan vammaisyleissopimuksen määräyksiä. Lisäksi EU:n kaikkien globaalien strategioiden ja toimintalinjojen on oltava loppupäätelmien mukaisia, mukaan luettuina Eurooppa 2020 -strategia ja EU-ohjausjakso, Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari, YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelma 2030 ja rahoitusvälineet (esim. ERI-rahastot).

2.8 On erittäin tärkeää, että loppupäätelmien täytäntöönpanoa EU:ssa käsitellään korkeimmalla poliittisella tasolla. Komission olisi tarkemmin sanottuna sisällytettävä vuoden 2017 työohjelmaansa nimenomaan tähän tähtäävä poliittinen aloite. Loppupäätelmien täysimääräinen huomioon ottaminen kaikissa EU:n toimintalinjoissa ja ohjelmissa ja sisällyttäminen näihin edellyttää komissiolta vammaisyleissopimusta koskevan kokonaisvaltaisen strategian laatimista. ETSK kehottaa Euroopan komissiota käynnistämään prosessin vammaisyleissopimusta koskevan kokonaisvaltaisen strategian aikaansaamiseksi mahdollisimman pian. Vammaisjärjestöjä tulee kuulla prosessissa, ja niiden tulee voida osallistua siihen täysipainoisesti.

2.9 Vuonna 2021 tulee kuluneeksi kymmenen vuotta siitä, kun EU solmi vammaisyleissopimuksen. ETSK:n mielestä kyseinen vuosi soveltuisi toiseksi vammaisten eurooppalaiseksi teemavuodeksi. Se muistuttaa, että komissio järjesti ensimmäisen vammaisten eurooppalaisen teemavuoden vuonna 2003, ja ehdottaa näin ollen, että EU:n toimielimet ryhtyisivät heti valmistelutoimiin ja toteuttaisivat tarvittavat toimenpiteet vuoden 2021 julistamiseksi toiseksi vammaisten oikeuksien eurooppalaiseksi teemavuodeksi.

### 3. Loppupäätelmät – tilaisuus tehdä EU:sta osallistavampi vammaisille

#### 3.1 Yleiset periaatteet ja velvoitteet (1–4 artikla)

3.1.1 Vaikka EU on ratifioinut vammaisyleissopimuksen, se ei ole vielä suostunut EU:n lainsäädännön, toimintalinjojen ja ohjelmien laaja-alaiseen ja kattavaan tarkasteluun. ETSK kehottaa komissiota suorittamaan tarkastelun viipymättä. Komission olisi lisäksi nimettävä kuhunkin pääosastoon vammaisyleissopimukseen liittyviä asioita hoitava yhteystaho ja osoitettava tarkastelutehtävä tälle.

3.1.2 EU ei valitettavasti ole vielä ratifioinut yleissopimuksen valinnaista pöytäkirjaa. ETSK kehottaakin unionia tekemään niin lisäviivytyksittä, sillä valinnaisen pöytäkirjan ratifiointi avaa vammaisille mahdollisuuden tehdä valitus vammaisten henkilöiden oikeuksien komitealle, jos he katsovat, että heille yleissopimuksessa vahvistettuja oikeuksia on rikottu.

3.1.3 Ihmisoikeuksiin pohjautuva vammaisuuskäsitys olisi hyväksyttävä ja nivottava täysipainoisesti osaksi EU:n lainsäädäntää ja päätöksentekoa. ETSK kehottaa EU:n toimielinten oikeudellisia yksiköitä selvittämään perusteellisesti vammaisyleissopimuksen ratifiointiin vaikutukset EU:n oikeudellisen järjestelmän kannalta, jotta sopimuksesta tulisi osa asianmukaista lainsäädäntö- ja päätöksentekokehystä. EU:n oikeudelliset yksiköt eivät nykyisin ota vammaisyleissopimuksesta EU:lle koituvia velvoitteita riittävän hyvin huomioon.

3.1.4 ETSK kehottaa komission pääsihteerii tarkastelemaan uudelleen ja muokkaamaan vaikutustenarvioinnin ohjeistoa siten, että siihen sisällytetään kattavampi ongelmakohtien ja kysymysten luettelo yleissopimuksen mukaisuuden arvioinnin kehittämiseksi.

3.1.5 Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea on pyytänyt EU:ta toimittamaan tarkistetun toimivaltaa koskevan ilmoituksen ja siihen liittyvän välinluettelon syyskuun 2016 mennessä ottaen huomioon kattava näkemys, joka esitetään loppupäätelmien kohdassa 17. Kyseinen ilmoitus olisi tarkistettava vähintään kerran toimikaudessa.

## 3.2 Erityiset oikeudet (5–30 artikla)

3.2.1 Komissio ei ole laatinut EU:lle vammaisia koskevaa, vammaisyleissopimuksen ja loppupäätelmien mukaista syrjimättömyys- ja yhdenvertaisuusstrategiaa, ja ETSK kehottaakin komissiota ryhtymään välittömästi toimiin yhtäläistä kohtelua koskevan horisontaalisen direktiivin (ks. kohta 2.2) edistämiseksi sekä tarkastelemaan uudelleen direktiiviä 2000/78/EY yhdenvertaisesta kohtelusta työssä.

3.2.2 Komission pitäisi ottaa vammaisten naisten ja tyttöjen näkökulma huomioon sukupuolten tasa-arvoa koskevilla toimillaan, mukaan lukien Euroopan tasa-arvoinstituutin toteuttama tietojen keruu. Vammaisten naisten ja tyttöjen oikeudet olisi myös otettava täysimääräisesti huomioon komission käynnistämässä strategisessa toimintaohjelmassa sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi 2016–2019 sekä työ- ja yksityiselämän tasapainon edistämiseen liittyvissä lainsäädännöllisissä ja poliittisissa toimissa. ETSK kehottaa EU:ta ratifioimaan ripeästi Euroopan neuvoston Istanbulin yleissopimuksen.

3.2.3 EU:n pitäisi sisällyttää ja integroida uudistettuun lapsen oikeuksia koskevaan EU:n toimintasuunnitelmaan kattava vammaisten poikien ja tyttöjen oikeuksiin perustuva strategia ja huomioitava vammaisten lasten oikeudet kaikessa EU:n vammaispolitiikassa. Vammaiset lapset perheineen olisi myös osallistettava EU:n kaikkeen päätöksentekoon vammaisyleissopimuksen 4 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

3.2.4 EU:n olisi myös tunnustettava vammaisten nuorten erityistilanne sekä se seikka, että he kohtaavat usein päivittäisessä elämässään monenlaisia syrjinnän muotoja, jotka liittyvät erityisesti nuorten yhtäläisiin mahdollisuuksiin työmarkkinoilla ja vammaisten nuorten aktiiviseen osallistumiseen yhteiskunnassa yleensäkin. EU:n tulisi arvioida EU:ssa asuvien vammaisten nuorten erityistilannetta ja ehdottaa asianmukaisia parannuksia<sup>(2)</sup>. Lisäksi EU:n olisi varmistettava, että tämä näkökohta sisällytetään seuraavaan EU:n nuorisostrategiaan.

3.2.5 EU:n tulee järjestää ja toteuttaa vammaisiin kohdistuvien ennakkoaluojen kitkemiseksi laaja kampanja, jonka avulla lisätään tietoisuutta yleissopimuksesta yhteistyössä julkisten tiedotusvälineiden (myös sosiaalisen median) kanssa. On erittäin tärkeää, että vammaiset itse osallistuvat kampanjaan heitä edustavien organisaatioiden kautta.

3.2.6 EU:n pitäisi edistää, helpottaa ja rahoittaa liikenne- ja matkailualalla toimivien valvuttamista ja kouluttamista vammaisten tasa-arvoisuusasioissa sekä kannustaa eurooppalaisia vammaisjärjestöjä ja liikennepalveluista vastaavia julkisia ja yksityisiä tahoja tekemään yhteistyötä ja vaihtamaan hyviä käytänteitä. Kaiken valmiuksien kehittämiseen, koulutukseen ja tiedotuskampanjoihin liittyvän aineiston, julkisten lausuntojen ym. materiaalin tulee olla esteettömästi saatavilla.

<sup>(2)</sup> EUVL C 181, 21.6.2012, s. 2.

3.2.7 ETSK on hyvillään eurooppalaista esteettömyyssäädöstä koskevasta komission ehdotuksesta. Sääöksessä tulee noudattaa kaikilta osin vammaisyleissopimuksen 9 artiklaa ja sopimuksen muita määräyksiä, ja siihen tulee sisältyä tehokkaat ja saavutettavissa olevat kansalliset täytäntöönpano- ja valitusmekanismit. Komitea kehottaa EU:n toimielimiä ottamaan huomioon eurooppalaista esteettömyyssäädöstä käsittelevässä ETSK:n lausunnossa<sup>(3)</sup> esitetyt päätelmät ja suositukset ja varmistamaan, että vammaiset pääsevät heitä edustavien järjestöjen kautta osallistumaan hyväksymisprosessiin.

3.2.8 ETSK pitää ilahduttavana toimielinten välillä kolmikantaneuvotteluissa syntynyttä yhteisymmärrystä julkisen sektorin elinten verkkosivustojen saavutettavuutta koskevasta direktiivistä. Se kehottaa toimielimiä tekemään tämän pohjalta päätöksen ja jäsenvaltioiden hallituksia saattamaan ehdotuksen sisältämät säännökset viipymättä osaksi kansallista lainsäädäntöä. ETSK on tyytyväinen myös siihen, että huomattava osa komitean lausunnossaan<sup>(4)</sup> esittämistä suosituksista on otettu huomioon direktiivin lopullisessa versiossa.

3.2.9 EU ei ole käytännössä vielä sisällyttänyt katastrofiriskin vähentämisstrategioihin riittäviä toimenpiteitä vammaisia ajatellen. ETSK kehottaa siksi EU:n neuvostoa hyväksymään puitteet vammaisia koskevalle katastrofiriskin vähentämiselle Euroopassa.

3.2.10 EU:n pitäisi ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että hätänumero 112 on kaikkien saavutettavissa. ETSK korostaa tarvetta toteuttaa vastaavat esteettömyyden ja saavutettavuuden takaavat toimenpiteet kiireellisesti myös kansallisissa hätäkeskuksissa.

3.2.11 ETSK kehottaa unionia ja sen jäsenvaltioita omaksumaan vammaisia kohtaan ihmisoikeuspohjaisen lähestymistavan muuttoliike- ja pakolaispolitiikoissaan. Lisäksi ETSK korostaa, että vammaisuus voi eräissä maissa varsin usein olla syy vainoon ja syrjintään, ja kehottaa siksi EU:n viranomaisia laatimaan unionin virastoille ja jäsenvaltioille vammais-, muuttoliike- ja turvapaikka-asioita käsittelevää ohjeistusta ja järjestämään (vammaisille esteettömästi saavutettavissa olevia) tiedotuskampanjoita sekä ottamaan vammaisuuden järjestelmällisesti huomioon EU:n muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikoissa.

3.2.12 EU:n olisi omaksuttava ihmisoikeuksiin tukeutuva lähestymistapa vammaisiin riski- ja hätätilanteissa hyväksymällä täytäntöönpanosuunnitelma, joka noudattaa neuvoston helmikuussa 2015 vammaisuuden huomioon ottavasta katastrofihallinnasta antamia päätelmiä ja Sendain kehystä. On myös paikallaan lisätä tietoisuutta ja jakaa tietoa katastrofiriskin vähentämiseen tähtäävistä aloitteista vammaisille sekä hätä- ja pelastuspalvelualan henkilöstölle.

3.2.13 Komission olisi omaksuttava johtava rooli vammaisten oikeussuojan ja ihmisoikeuksien edistämisessä. ETSK kehottaa oikeusasioden pääosastoa järjestämään unionin kaikille oikeusviranomaisille suunnatun EU-konferenssin, jossa muun muassa pohdittaisiin oikeussuojan saavutettavuuteen liittyviä vammaisten oikeuksia ja sitä, miten nämä oikeudet kytkeytyvät muihin oikeuksiin, kuten oikeudelliseen kelpoisuuteen ja yhdenvertaisuuteen lain edessä.

3.2.14 Komission olisi osoitettava tarvittava rahoitus EU:n lainsäädäntöä ja vammaisyleissopimusta koskevan koulutuksen antamiseksi EU:n ja jäsenvaltioiden oikeusviranomaisille. Lisäksi ETSK vetoaa unionin ja jäsenvaltioiden tuomioistuimiin, jotta ne soveltaisivat sisäisiä sääntöjään ja ohjeitaan tavalla, joka edistää oikeussuojan saavutettavuutta vammaisille. Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean antamat yleiset suositukset olisi niin ikään otettava huomioon sekä unioni- että jäsenvaltiotason oikeushallinnossa. ETSK suosittaa lisäksi, että oikeusasioden pääosasto pyrkisi avoimen koordinoitimenetelmän avulla varmistamaan jäsenvaltioiden tasapainoisen ja koordinoitun lähestymistavan tähän erittäin tärkeään asiaan ja pohjustaisi näin eurooppalaisen vastauksen löytymistä kysymykseen yhdenvertaisuudesta lain edessä. Komission pitäisi laatia EU-tason normeja ja edistää vertailuanalyysejä oikeussuojan saavutettavuudesta.

3.2.15 ETSK kehottaa EU:n toimielimiä ja jäsenvaltioita luopumaan syrjivistä holhouslaeista, jotta kaikki vammaiset voivat käyttää poliittisia oikeuksiaan samoin edellytyksin kuin muutkin. Se huomauttaa äänestysmenettelyjen, -järjestelyjen ja -aineistojen kohtuullisen mukauttamisen ja saavutettavuuden olevan välttämättömiä.

<sup>(3)</sup> ETSK:n lausunto eurooppalaisesta esteettömyyssäädöksestä (EUVL C 303, 19.8.2016, s. 103).

<sup>(4)</sup> EUVL C 271, 19.9.2013, s. 116.

3.2.16 Tuntematon määrä vammaisia elää Euroopassa valitettavasti vailla vapautta ja turvaa, pakkohoidossa ja säilöön otettuina, mahdollisesti pakkosteriloituina. ETSK perää komissiolta tehokkaita toimenpiteitä tämän kestäättömän tilanteen lopettamiseksi, luotettavan tiedon kokoamista Eurostatin kautta ja tehokkaan arviointimekanismin luomista.

3.2.17 ETSK vetoaa unioniin, jotta se tarkistaisi antamiaan tutkimuksen eettisiä suuntaviivoja ja etenkin loisi esimerkkejä hyvistä käytänteistä laatimalla saavutettavia ja helppolukuisia suostumuslomakkeita ja estäisi sen, että tällaisia päätöksiä tekevät muut henkilöt asianomaisen sijasta.

3.2.18 EU:n olisi annettava lainsäädäntöä suojelun yhdenmukaistamiseksi ja väkivallan, väärinkäytösten ja hyväksikäytön torjumiseksi sekä ratifioitava Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta<sup>(5)</sup>. EU:n tulee puuttua unionitason lainsäädännöllisin ja poliittisin toimin EU-maiden rajojen yli tapahtuvaan toimintaan, johon liittyy vammaisten naisten ja lasten ihmiskauppaa. Komitea kehottaa EU:ta torjumaan vammaisiin lapsiin kohdistuvaa väkivaltaa erityistoimenpiteiden sekä esteettömien ja saavutettavien tukipalvelujen avulla.

3.2.19 Vammaisyleissopimuksen määräykset tulee liittää kiinteästi ja kattavasti Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevaan komission aloitteeseen, jonka puitteissa tulee asettaa tarvittava sosiaalisen suojelun vähimmäistaso ja luoda tehokkaat mekanismit vammaisten ja heidän perheidensä köyhyyden, haavoittuvuuden ja sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja lievittämiseksi. Erityishuomiota tulee kiinnittää vammaisiin naisiin, lapsiin ja ikäihmisiin.

3.2.20 Unionissa on ilmeinen tarve sosiaaliturvatuksien EU:n sisäisen koordinoinnin järjestelmälle ja selkeälle oikeuksien siirrettävyyttä koskevalle kehykselle, jossa on määritetty vammaisuuden tunnustamisen menettelyn enimmäiskesto päivinä.

3.2.21 EU:n pitäisi laatia ja panna täytäntöön kauan odotettu ja kipeästi kaivattu eurooppalainen strategia laitoshoidosta luopumista<sup>(6)</sup> varten. Siihen pitäisi sisältyä ennen kaikkea hyvin tiukka ERI-rahastovarojen käytön seuranta sen varmistamiseksi, että varoja käytetään vain ja ainoastaan sellaisten tukipalvelujen kehittämiseen, joilla edistetään vammaisten itsenäistä asumista paikallisissa yhteisöissä. ETSK kehottaa myös perustamaan laitoshoidosta luopumista edistävän eurooppalaisen rahaston, jolla on oma rahoitus.

3.2.22 ETSK pitää valitettavana, ettei komissio ole vielä laatinut arviota ERI-rahastojen vaikutuksista vammaisten kannalta, vaikka Euroopan sosiaalirahastosta annetussa asetuksessa säädetään velvoitteesta raportoida vuosittain toimenpiteistä, joita vammaisasioissa on toteutettu. Komission olisi tähän liittyen vahvistettava ERI-rahastovarojen käytön seurantaa vammaisyleissopimuksen mukaisesti ja vammaisjärjestöjä kuullen sekä kiristettävä rikkomismenettelyjä (tuen keskeyttäminen, peruminen, takaisinperintä), joita EU soveltaa, jos ennakkoehtoja ei noudateta.

3.2.23 Kansallisten toimeenpanoelinten vaikuttavuutta tulee parantaa: niiden toimivaltuuksia on yhdenmukaistettava ja lisättävä, jotta matkustajien oikeuksien toteutumista voidaan valvoa paremmin kaikissa liikennemuodoissa, ja valitusmenettelyä on yksinkertaistettava. Lisäksi ETSK kehottaa komissiota takaamaan kaikille hoitajille oikeuden matkustaa maksutta kaikissa liikennemuodoissa, lentomatkat mukaan luettuina, kuten asetuksen (EY) N:o 1371/2007<sup>(7)</sup> ja asetuksen (EU) N:o 1177/2010<sup>(8)</sup> puitteissa jo tapahtuu.

3.2.24 Komission olisi viipymättä tunnustettava virallisesti viittomakielen ja pistekirjoituksen asema ja suoritettava viestintäkanaviensa ja sisäisten prosessiansa arviointi sen varmistamiseksi, että se pystyy tuottamaan ja tarjoamaan tietoa vammaisille käyttökelpoisessa muodossa. Tietoa pitäisi tarjota erilaisissa saavutettavissa muodoissa, kuten viittomakielellä, pistekirjoitettuna ja puhetta tukevan ja korvaavan viestinnän keinoin, myös helposti luettavassa muodossa. EU:n olisi varmistettava, että kaikilla vammaisilla on varallisuuteen katsomatta mahdollisuus osallistuvaan koulutukseen.

<sup>(5)</sup> Euroopan neuvoston yleissopimukset.

<sup>(6)</sup> EUVL C 332, 8.10.2015, s. 1.

<sup>(7)</sup> EUVL L 315, 3.12.2007, s. 14.

<sup>(8)</sup> EUVL L 334, 17.12.2010, s. 1.

3.2.25 EU:n olisi otettava käyttöön pakollinen osallistavan koulutusvaihdon laatukehys, jossa asetetaan esteettömyyttä ja saavutettavuutta koskevat vähimmäisvaatimukset, jotta kaikki – etenkin nuoret – vammaiset opiskelijat voivat lähteä EU:ssa keski- ja korkea-asteen koulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen liittyvään vaihtoon. Kaikkien Erasmus-opiskelijavaihto-ohjelmaan osallistuvien korkeakoulujen olisi otettava esteettömyys ja saavutettavuus huomioon opinto-ohjelmissa ja -järjestelyissä, jotta kaikki – etenkin nuoret – vammaiset opiskelijat saavat täydet osallistumismahdollisuudet.

3.2.26 EU:n pitäisi ratifioida Maailman henkisen omaisuuden järjestön (WIPO) Marrakeshin sopimus sekä kannustaa jäsenvaltioita ratifioimaan se kansallisella tasolla ja edistää tätä. Näin mahdollistettaisiin saavutettavassa muodossa olevan painetun aineiston vapaa toimittaminen heikkonäköisille ja lukemisesteisille.

3.2.27 ETSK kehottaa komissiota laatimaan ja toteuttamaan erityisaloitteen, joka koskee kestävän kehityksen toimintaohjelman 2030 soveltamista ja kestävän kehityksen tavoitteiden toteuttamista vammaisten kannalta EU:ssa sekä sen ulkoisissa toimissa, mukaan lukien kehitysyhteistyö ja kansainvälinen kauppa.

### 3.3 Erityiset velvoitteet (31–33 artikla)

3.3.1 ETSK kehottaa Eurostatia järjestämään konferenssin, jossa voitaisiin sopia loppupäätelmien kohdan 71 jatkotoimena kaikkien EU:n jäsenvaltioiden tilastolaitosten yhteisestä mekanismista. On tarpeen luoda vammaisten ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen tilastointimekanismi, jossa tiedot eritellään vammaisuuden, sukupuolen ja iän mukaan, jotta voidaan kerätä toiminnallista tietoa EU- ja jäsenvaltiotason vammaispolitiikkoja varten.

3.3.2 Komission olisi otettava vammaisten oikeudet järjestelmällisesti huomioon kaikissa EU:n kansainvälisen yhteistyön toimintalinjoissa ja ohjelmissa. ETSK pitää EU:n ”Bridging the gap” -kokeiluhanketta ilahduttavana ja kehottaa hyväksymään EU-rahoitusohjelman vammaisten oikeuksien edistämiseksi. Tällainen rahoitusohjelma olisi toteutettava – kuten eräissä Euroopan maissa jo tehdään – tiiviissä yhteistyössä eurooppalaisten vammaisjärjestöjen kanssa, jotka voivat toimia välittäjinä, sillä ne ohjaavat, hallinnoivat ja määrittävät toimintalinjojen ja rahoituksen painopisteitä. On tärkeää varmistaa, että EU-rahoitusta ei anneta hankkeille, jotka eivät ole yhteensopivia vammaisyleissopimuksen määräysten kanssa.

3.3.3 Komission tulee noudattaa täysimääräisesti loppupäätelmien kohtaa 75 ja nimetä yhteystahot kaikkiin pääosastoihin, virastoihin ja elimiin. Kaikkien yhteystahojen olisi järjestettävä vuosittain vähintään kolme kokousta, ja vammaisjärjestöjen edustajien tulee voida osallistua niihin täysipainoisesti. Komission olisi annettava vuosittain 3. joulukuuta vuosikertomus vammaisyleissopimuksen täytäntöönpanosta EU:ssa ja sen jäsenvaltioissa.

3.3.4 ETSK on tyytyväinen komission päätökseen vetäytyä riippumattomasta valvontakehyksestä, sillä tämä luo pohjaa hallinnointielimen valvonnassa olevan ja riippumattoman kehityksen jäsenistä koostuvan aidosti riippumattoman mekanismin perustamiselle. EU:n kehystä varten tulee kuitenkin kiireesti osoittaa tarvittavat taloudelliset ja henkilöresurssit, jotta se voi hoitaa tehtävänsä tehokkaasti.

### 3.4 Yleissopimuksen noudattaminen EU:n toimielimissä (julkishallintoelimiä)

3.4.1 EU:n toimielimissä on ilmeisesti tarve tarkistaa henkilöstöpolitiikkoja ja mukauttaa ne vammaisyleissopimuksen määräyksiin, jotta varmistetaan, että vammaisten sekä sellaisten työntekijöiden, joilla on vammaisia sukulaisia, auttamiseksi tehdään kohtuullisia mukautuksia ja heitä tuetaan työ- ja perhevelvoitteiden yhteensovittamisessa. ETSK kehottaa unionia tarkistamaan yhteistä sairausvakuutusjärjestelmäänsä, eläkejärjestelmäänsä sekä vammaisten sosiaaliturvaan ja sosiaaliseen suojeluun liittyviä toimenpiteitä, jotta varmistetaan syrjimättömyys ja kaikkien vammaisten yhtäläiset mahdollisuudet. Tässä yhteydessä olisi mm. tunnustettava, että vammaisuuteen liittyvät terveystarpeet eroavat sairaudesta, ja edistettävä itsenäistä asumista ja työskentelyä korvaamalla tarvittavista laitteista tai palveluista aiheutuvat lisäkustannukset täysimääräisesti.

3.4.2 On ensiarvoisen tärkeää, että kaikki EU:n toimielimet pyrkivät oma-aloitteisesti täyttämään julkisen sektorin elinten verkkosivustojen saavutettavuutta koskevassa direktiivissä säädetyt esteettömyysvaatimukset ja asettavat tälle konkreettisen aikataulun näyttäen siten hyvää esimerkkiä tässä perustavan tärkeässä vammaisten oikeuksiin liittyvässä asiassa.

3.4.3 ETSK kehottaa komissiota ja Eurooppa-koulujen johtokuntaa hyväksymään suunnitelman ja osoittamaan tarvittavat taloudelliset ja henkilöresurssit osallistavan ja laadukkaan koulutusjärjestelmän kehittämiseksi ja toteuttamiseksi Eurooppa-koulujen kaikilla opintotasoilla. Suunnitelman avulla tulee varmistaa, että kaikki vammaiset oppilaat pääsevät nauttimaan kohtuullisesta mukauttamisesta ja tuesta ja ettei keneltäkään evätä perus- tai keskiasteen opiskelu-oikeutta.

3.4.4 Koska EU:n palveluksessa on vain vähän vammaisia, ETSK kehottaa EU:n toimielimiä ottamaan käyttöön positiiviseen erityiskohteluun tukeutuvan työhönottajajärjestelyn (mukaan lukien erityiset kilpailut) vammaisten määrän lisäämiseksi unionin palveluksessa kohtuullisten mukautusten ja tuen tarjoamisen avulla. Tällaisen politiikan toteuttamista tulee tarkastella kahden vuoden välein mahdollisten korjaavien toimenpiteiden tarpeen arvioimiseksi.

3.4.5 ETSK kehottaa EU:n toimielimiä, virastoja ja elimiä varmistamaan, että voimassa olevia henkilöstösääntöjä sovelletaan täysimääräisesti, tehokkaasti ja vammaisyleissopimuksen mukaisesti ja että sisäiset säännöt ja täytäntöönpanomääräykset laaditaan noudattaen kaikilta osin yleissopimuksen määräyksiä.

3.4.6 ETSK sitoutuu itse luomaan järjestelmän, jonka avulla varmistetaan loppupäätelmien huomioon ottaminen komitean henkilöstöpolitiikassa, kansalaisviestinnässä ja komitean jäsenistön suhteen sekä vammaisten ETSK:n jäsenten täydet osallistumismahdollisuudet ja yhdenvertaisuus. Komitea varmistaa myös, että asiaa edistetään sen suhteissa elinkeinoelämän, ammattiliittojen ja kansalaisyhteiskunnan edustajiin. Tämä uusi toimintapolitiikka laaditaan tiiviissä yhteistyössä komiteassa toimivan vammaisten oikeuksia käsittelevän pysyvän valmisteluryhmän kanssa.

Bryssel 19. lokakuuta 2016.

Georges DASSIS  
*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja*

---

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Yhteisten teknologia-aloitteiden sekä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien rooli ja vaikutukset Horisontti 2020 -puiteohjelman täytäntöönpanossa kestävyysajattelun mukaisen teollisuuden muutoksen kannalta”**

(2017/C 034/04)

Esittelijä: **Antonello PEZZINI**

Toinen esittelijä: **Enrico GIBELLIERI**

|                                                                  |                                                                 |
|------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| Komitean täysistunnon päätös                                     | 21.1.2016                                                       |
| Oikeusperusta                                                    | työjärjestyksen 29 artiklan 2 kohta<br>oma-aloitteinen lausunto |
| Vastaava elin                                                    | neuvoo-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset” (CCMI)        |
| Hyväksyminen valiokunnassa                                       | 28.9.2016                                                       |
| Hyväksyminen täysistunnossa                                      | 19.10.2016                                                      |
| Täysistunnon nro                                                 | 520                                                             |
| Äänestystulos<br>(puolesta / vastaan / pidättyi<br>äänestämästä) | 212/1/1                                                         |

## **1. Päätelmät ja suositukset**

1.1 ETSK katsoo, että erityyppiset julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet <sup>(1)</sup> tutkimuksen ja innovoinnin alalla muodostavat erinomaisen mallin ja vahvan välineen, jotta voidaan tarttua niihin tärkeimpiin tekijöihin, jotka vaikuttavat Euroopan kilpailukykyyn, ja niiden avulla voidaan vastata tehokkaasti sosioekonomisiin sekä työllisyyteen ja ympäristön kestävyteen liittyviin haasteisiin.

1.2 Tutkimus ja innovointi ei ole lineaarinen, yksiulotteinen prosessi. ETSK katsoo, että teknologisen, ympäristöllisen ja sosiaalisen ulottuvuuden liittäminen tiiviisti Horisontti 2020 -puiteohjelmaan sisältyviin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksiin edellyttää uutta lähestymistapaa, joka perustuu parempaan avoimuuteen saavutettujen tulosten ja sosioekonomisten vaikutusten suhteen.

1.3 ETSK:n mielestä kumppanuuksissa on varmistettava laajempi näkemys innovoinnista ja otettava huomioon innovaatiot palvelujen alalla ja sosiaaliset innovaatiot sekä pk-yritysten ja yhteisötalouden välttämätön kehittäminen, jotta ne voidaan osallistaa paremmin sovellusten esittelyn ja kehittämisen kaikkiin vaiheisiin.

1.4 Yhteisissä teknologia-aloitteissa ja sopimussuhteisissa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksissa tulisi edistää innovaatiotoiminnan sosiaalista oikeutusta lisäämällä taloudellisesti heikompien osapuolien (ammattijärjestöjen, pk-yritysten, kansalaisjärjestöjen) osallistumista tutkimus- ja innovointitoimien suuntaamiseen ja strategiseen ohjelmasuunnitteluun standardoinnista annetun asetuksen (EU) N:o 1025/2012 säännösten mukaisesti erityisesti silloin, kun on kyse strategioista, hankkeiden valinnasta ja niiden sosiaalisesta hyödyllisyydestä.

1.5 ETSK pitää välttämättömänä vahvistaa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien markkinalähtöisyyttä ja kiinnittää erityisesti huomiota sellaisiin tekijöihin kuin yhteentoimivuus, standardointi, yhdenmukaistaminen ja kansainväliset teknologian siirrot, jotta tuloksista tulisi kestäviä alueellisella tasolla ja siirrettävissä olevia kaikkialle EU:hun.

<sup>(1)</sup> Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet jaetaan kahteen luokkaan: yhteiset teknologia-aloitteet sisältyvät EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 187 artiklaan, ja ne perustuvat yhteisyrityksistä annettuun asetukseen; sopimussuhteiset julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet ovat sopimussuhteisia yhteisiä aloitteita, jotka sisältyvät Horisontti 2020 -puiteohjelmaan ja perustuvat yhteisymmärryspöytäkirjaan.

1.6 ETSK toivoo, että yhteisissä teknologia-aloitteissa ja sopimussuhteisissa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksissa pyritään

- vahvistamaan johdonmukaisuutta muiden kumppanuuksien ja aloitteiden kanssa lukuisten eri politiikkojen yhä ahtaammissa puitteissa;
- pidentämään arvoketjua siten, että keskitytään entistä paremmin markkinoihin ja laajennetaan osallistumista kysyntäpuolella lisäämällä käyttäjien määrää osallistuvissa maissa ja ottamalla mukaan uusia toimijoita läpi koko arvoketjun muiden aloitteiden kanssa saavutettavan yhteentoimivuuteen perustuvan synergian avulla;
- korostamaan paremmin monialaisia lähestymistapoja ja ottamaan mukaan uusia sidosryhmiä etenkin lähellä olevalla paikallistasolla;
- edistämään pk-yritysten aktiivista osallistumista innovointiprosessin alkuvaiheeseen, jotta niille muodostuisi vähitellen omaa t&k-potentiaalia.

1.7 ETSK suosittelee, että yhteisissä teknologia-aloitteissa ja sopimussuhteisissa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksissa käynnistetään uusia innovatiivisia toimenpiteitä, jotta voidaan olla paremmin vuorovaikutuksessa tärkeimpien investoijien kanssa innovatiivisten liiketoimintamallien ja kehittyneiden ammattiprofiilien luomiseksi, työmarkkinaosapuolet kattavan foorumin kehittämiseksi ja tuen suuntaamiseksi paremmin hankkeiden jälkeisten markkinoiden hyödyntämiseen.

1.8 ETSK pitää tärkeänä vahvistaa yhteisten teknologia-aloitteiden ja sopimussuhteisten julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien kapasiteetin ja toiminnan johdonmukaisuuden seuranta joustavampien ja markkinoiden vaatimuksiin paremmin vastaavien uusien välineiden avulla. Samoin tarvitaan eri aloitteille vertailukelpoisia dynaamisempia menettelytapoja laadun varmistamiseksi – esimerkkinä voidaan mainita keskeisten dynaamisten suorituskykyindikaattorien (key performance dynamic indicators) täydellinen järjestelmä –, jotta unionin ja jäsenvaltioiden instituutioille ja eurooppalaisille veronmaksajille voidaan esittää kaikista yhteisistä teknologia-aloitteista ja sopimussuhteisista julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksista vuosittain yhteenvedonomainen tulostaulu.

1.9 ETSK kehottaa tiivistämään toimia, jotta voidaan varmistaa EU:n tutkimuksen ja innovoinnin yhdeksännen puiteohjelman tavoitteiden ja prioriteettien sekä yhteisissä teknologia-aloitteissa ja sopimussuhteisissa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksissa ilmaistujen teollisuuden alan tutkimus- ja innovointistrategioiden sisäinen johdonmukaisuus koordinoitusti kaikkien muiden innovointikumppanuusmuotojen kanssa, joita esiintyy muissa alueellisissa, kansallisissa ja unionin tason politiikoissa.

1.10 ETSK ehdottaa, että käynnistetään Euroopan innovointineuvosto, jossa on vahva teollinen ja sosiaalinen edustus, yhdessä innovoinnin infrastruktuuria tukevien yleiseurooppalaisten verkostojen kanssa. Tämä voisi olla hyödyllinen väline, jotta voitaisiin vahvistaa aloitteiden koordinoitua muiden eurooppalaisten ja kansainvälisten tutkimus- ja innovointiorganisaatioiden toimintalinjojen sekä vastaavien kansainvälisten kumppanuuksien <sup>(2)</sup> kanssa.

1.11 ETSK kehottaa alueiden ja kuntien viranomaisia asettamaan merkityksellisten yhteisten teknologia-aloitteiden ja sopimussuhteisten julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien innovoinnin tärkeälle sijalle toimenpiteidensä suunnittelussa ja toteuttamisessa. Esimerkkeinä voidaan mainita älykkään erikoistumisen strategiat, koheesiopolitiikan toimenpide- ja yhteistyöohjelmat sekä tutkimus-, innovointi- ja kehitysohjelmat, jotka koskevat ilmastomuutokseen sopeutumiseen tähtäävien suunnitelmien täytäntöönpanohankkeita.

1.12 ETSK on vakuuttunut, että strategiset, älykkäät ja hyvissä ajoin tehtävät investoinnit asianmukaisesti, ympäristöystävällisiin innovatiivisiin ratkaisuihin ja vihreään infrastruktuuriin luovat perustan terveen ja tehokkaan, tutkimukseen ja innovointiin ja niiden markkinasovelluksiin perustuvan uudelleenteollistamisprosessin elvyttämiseksi.

1.13 ETSK korostaa, että ”on tarpeen yhdenmukaistaa tutkimuksen ja innovoinnin välineitä ja ohjelmia Euroopassa” seuraavan puiteohjelman välineiden ja ohjelmien kanssa, jotta voidaan ”varmistaa investoimisen jatkuminen aloilla, joilla Euroopalla on johtoasema maailmassa” <sup>(3)</sup>. Perustana tulee olla vakaus kuitenkin niin, että tehokkuutta seurataan säännöllisesti.

<sup>(2)</sup> Ks. eurooppalaisen tutkimusalueen ja innovoinnin komitea ERAC, kansainvälisen tiede- ja teknologiayhteistyön strategiafoorumi SFIC, Bryssel helmikuu 2015, ERAC-SFIC 1353/15.

<sup>(3)</sup> Ks. COM(2016) 5 final, ”joukko yhteisiä teknologia-aloitteita on allekirjoittanut Euroopan aluekehitysrahastoa hallinnoivien viranomaisten kanssa yhteisymmärryspöytäkirjan, jossa vahvistetaan puitteet rakenteelliselle yhteistyölle”.

1.14 ETSK kehottaa komissiota, Euroopan parlamenttia ja neuvostoa pohtimaan yhdessä toimielinten välisen konferenssin järjestämistä mahdollisimman pian julkisen ja yksityisen sektorin teknologiakumppanuuksien roolista Euroopan uudelleenteollistamisessa seuraavaa, vuoden 2020 jälkeistä tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelmaa silmällä pitäen.

## **2. Yhteiset teknologia-aloitteet ja sopimussuhteiset julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet tutkimuksen ja innovoinnin alalla**

2.1 Yhteiset teknologia-aloitteet ovat julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia EU:n tutkimuksen ja innovoinnin avainaloilla, ja niistä säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksessä 1982/2006/EY<sup>(4)</sup>. Jo seitsemännestä puiteohjelmasta lähtien perinteiset välineet ovat osoittautuneet riittämättömiksi, jotta voitaisiin saavuttaa Euroopan talouden kilpailukykyyn lisäämisen ja parantamisen tavoite. Teolliset kumppanuudet on suunnattu tutkimukseen ja innovointiin. Niillä on tarkkaan eritelty teolliset markkinatavoitteet, ne mahdollistavat taloudellisten ja henkilöresurssien paremman keskittämisen, ja niiden vipuvaikutuksella voidaan antaa ratkaiseva sysäys tieteellisten ja teknologisten keksintöjen nopeampaan siirtämiseen innovaatioiksi markkinoille.

2.2 Nykyinen puiteohjelma Horisontti 2020 on tuonut merkittäviä uudistuksia rakenteeseen, ja siinä annetaan enemmän tilaa teollisuuden ja jäsenvaltioiden vaikutukselle ja niiden väliselle synergialle. Siinä käytetään julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden eri muotoja, jotta voidaan tukea aloja, jotka

- luovat korkeatasoisia työpaikkoja;
- vastaavat paremmin kestävän ja kilpailukykyisen kasvun tarpeisiin;
- vaikuttavat voimakkaalla, innovatiivisella ja nopealla tavalla eurooppalaisten yritysten, erityisesti pienten yritysten ja startup-yritysten kehitykseen;
- edistävät uusia ammattiprofiileja nopeasti muuttuvassa maailmassa;
- pystyvät kehittämään toimintaa paikallis- ja aluetasolla.

2.3 Teollisuusalalle suuntautuneiden, tiedeyhteisön tukemien tai viranomaisen ohjaamien erilaisten kumppanuuksien tukemiseksi on käynnistetty erilaisia aloitteita.

2.4 EU:n toimielimet ovat antaneet merkittävää tukea eurooppalaisille teknologiayhteisöille (ETP), joita on perustettu teollisuuden aloitteesta määrittämään alhaalta ylöspäin yhteisiä tavoitteita ja strategisia painopisteitä.

2.5 Nykyisillä 38 eurooppalaisella teknologiayhteisöllä – joiden lisäksi on vielä kolme monialaista aloitetta – on strateginen, liikkeellepaneva ja tietoa levittävä tehtävä. Tehtävään täyttäessä ne toimivat seuraavilla pääaloilla:

- strategisen tutkimuksen ja innovoinnin ohjelmien kehittäminen, muun muassa etenemissuunnitelmat ja toimintasuunnitelmat;
- teollisuuden suora osallistuminen puiteohjelmiin tekemällä yhteistyötä kansallisten verkostojen kanssa;
- verkostotoiminnan edistäminen läpi koko arvoketjun monialaisten haasteiden ratkaisemiseksi ja innovoinnille avoimempien mallien edistämiseksi;
- kansainvälisen yhteistyön mahdollisuuksien edistäminen Horisontti 2020 -puiteohjelman ohjelmointikanavana;
- julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien vahvistaminen puiteohjelmassa ja yhteisten yritysten perustaminen yhteisten teknologia-aloitteiden puitteissa julkisten ja yksityisten toimenpiteiden yhteiseksi hallinnoimiseksi.

2.6 Yhteiset teknologia-aloitteet yhdistävät Euroopan komission, jäsenvaltiot, tiedemaailman ja teollisuuden yhteiskunnan kannalta arvokkailla tieteen ja teknologian aloilla ja tukevat erityisesti tutkimus- ja innovointiyhteistyötä Euroopassa silloin, kun on määritelty selkeästi yhteiset teknologiset ja taloudelliset tavoitteet.

<sup>(4)</sup> EUVL L 412, 30.12.2006, s. 1.

2.7 Yhteisten teknologia-aloitteiden pääasiallisena tavoitteena on lisätä tutkimustoimintaan tehtyjen julkisten ja yksityisten investointien vaikutusta ja vahvistaa eurooppalaista tutkimus- ja innovointialuetta edistämällä osaltaan johtavia tieteellisiä ja teknologisia innovaatioita Eurooppa 2020 -strategian puitteissa.

2.8 Yhteisten teknologia-aloitteiden taustalla on ajatus, että ne ovat avoimia uusille osallistujille ja että ne pystyvät kommunikoimaan laajan yleisön kanssa ja tuottamaan vipuvaikutusta ja taloudellista hyötyä Euroopassa selkeässä rakenteessa, jolloin voidaan kannustaa teollisuutta, pk-yrityksiä, yhteisötaloutta ja jäsenvaltioita lisäämään osallistumistaan ja investointiaan.

2.9 Yhteiset teknologia-aloitteet ovat syntyneet ennen kaikkea **eurooppalaisten teknologiayhteisöjen** tekemästä työstä. ETSK antoi näistä yhteisöistä aikoinaan oma-aloitteisen lausunnon <sup>(5)</sup>. Ne ovat pystyneet hahmottelemaan yhteisiä ja yhteisesti hyväksyttyjä visioita alojen kehityksestä ja erittelemään ratkaistavia ongelmia.

2.10 Kriteerit niiden alojen tunnistamiseksi, joilla on tarpeen muodostaa yhteinen teknologia-aloite, ovat seuraavat: alan strateginen merkitys ja selkeät tavoitteet; toiminnan korkea lisäarvo Euroopan tasolla; merkittävien ja pitkäaikaisten investointien vipuvaikutus; asianmukaiset ja nopeat vastaukset kasvun, kestävyys ja ilmaston asettamiin haasteisiin.

2.11 Innovaatioiden intensiteetin arvioimiseksi ei riitä pelkkä investointisumman tarkasteleminen, vaan tarvitaan indikaattoreita, jotka mittaavat kyseisen menoaerän avulla saavutettuja taloudellisia ja markkinatuloksia. Sopimussuhteisista julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksista on annettava vuosikertomukset, joissa esitellään toteutetut toimet, eurooppalaisen lisäarvon todelliset lisäykset, innovatiivisten, vipuvaikutusta synnyttävien rahoitusvälineiden teho ja sosioekonomisten tavoitteiden laadullinen ja määrällinen saavuttaminen ennalta määriteltyjen indikaattoreiden valossa.

2.12 Käsillä olevan lausunnon tarkoituksena on tuoda esille, miten teollisuusalojen suora osallistuminen institutionaalisten kumppanuusmuotojen – yhteisten teknologia-aloitteiden ja sopimussuhteisten julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien – kautta EU:n rahoittamaan tutkimukseen ja innovointiin vaikuttaa teollisuuspolitiikkaan ja teollisuuden muutoksiin, ja esittää parannusehdotuksia.

### 3. Yhteisten teknologia-aloitteiden ja sopimussuhteisten julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien kehitysnäkymät kestävyysajattelun mukaisen teollisuuden muutoksen kannalta

3.1 EU:n tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelmista saadut kokemukset ovat osoittaneet, että on ollut vaikeuksia ottaa huomioon Euroopan teollisuuden todelliset tarpeet, jotka saattavat liian usein jäädä huomioidatta yleisten tavoitteiden määrittelyssä ja työohjelmissa. Tämä vahvistaa eurooppalaista paradoksia: Euroopan tieteellinen arvo on korkea, mutta sen muuttaminen markkinoille saatettaviksi innovaatioiksi on heikkoa ja hidasta verrattuna maailmanlaajuisiin kilpailijoihin.

3.2 Eurooppalaisissa teknologiayhteisöissä tehty työ ja toteutetut toimet ovat hiljalleen muuttaneet lähestymistapaa. Euroopan teollisuudessa on onnistuttu määrittelemään tärkeimpien valmistusteollisuuden alojen tavoitteet ja prioriteetit, jotka on sisällytetty suurimmalta osin Horisontti 2020 -puiteohjelman rakenteeseen ja tavoitteisiin.

3.3 Ylhäältä alaspäin suuntautuvasta toimintatavasta on siirrytty alhaalta ylöspäin suuntautuvaan toimintatapaan, jotta voidaan kattaa koko innovointisykli ja pyrkiä korkeampaan teknologisen valmiuden tasoon uusien tuotantotekniikoiden, uusien tuotteiden ja uuden osaamisen käyttöön ottamiseksi.

3.4 Yhteisten teknologia-aloitteiden ja sopimussuhteisten julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien tulisi olla keskeisiä välineitä teollisuusalojen aktiivisen roolin varmistamiseksi Horisontti 2020 -puiteohjelmaan kuuluvien unionin toimien monivuotisessa ohjelmasuunnittelussa ja toteuttamisessa. Yksityissektori on sitoutunut investoimaan noin 10 miljardia euroa yhteisiin teknologia-aloitteisiin innovoinnin edistämiseksi seitsemällä alalla auttaakseen osaltaan elvyttämään Euroopan taantuvaa valmistusteollisuutta.

### 4. Huomioita ja kommentteja unionin tulevista haasteista

4.1 ETSK on vahvasti vakuuttunut siitä, että erityyppiset julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet tutkimuksen ja innovoinnin alalla muodostavat erinomaisen mallin kehitystä varten ja vahvan välineen niihin tärkeimpiin tekijöihin puuttumiseksi, jotka vaikuttavat EU:n kilpailukykyyn.

<sup>(5)</sup> EUVL C 299, 4.10.2012, s. 12.

4.2 ETSK katsoo, että yhteiset teknologia-aloitteet ja sopimussuhteiset julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet ovat yhdessä Euroopan tasolla luotavien kumppanuuksien kanssa myönteisiä tekijöitä, jos ne onnistuvat yhdistämään monivuotiselta pohjalta EU:n ja jäsenvaltioiden resurssit yksityisten resurssien, taitotiedon ja tutkimus- ja innovointikapasiteetin kanssa tavoitteenaan osaamisen jakaminen ja keskeisten innovaatioiden levittäminen ratkaisevilla, maailmanmarkkinoilla menestyvillä aloilla.

4.3 ETSK:n mukaan yhteisten teknologia-aloitteiden ja sopimussuhteisten julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien on täytettävä tehokkaasti tehtävänsä seuraavilla aloilla:

- taloudelliset tulokset;
- alan eurooppalaisen taloudellisen, teknisen ja innovatiivisen lisäarvon optimointi;
- kyky kehittää kilpailukykyisiä tekniikoita markkinoille;
- rahoituksellisen vipuvaikutuksen lisääminen;
- pk-yritysten ja yhteisötalouden sekä loppukäyttäjien osallistumisen lisääminen;
- joustavuus ja innovatiivisten tulosten nopea siirtäminen;
- verkostojen luominen;
- selkeä rooli Euroopan talouden uudelleenteollistamiselle;
- ympäristön ja ilmaston kestävyysasettamien haasteet;
- kestäväpohjainen hiilidioksidipäästöjen vähentäminen nollaan tuotteiden ja prosessien suunnittelussa;
- sosiaaliset ja työllisyyteen liittyvät haasteet;
- alueiden aktiivinen osallistaminen.

Teollisuuden alalla tapahtuvan uusien tekniikoiden ja innovaatioiden kehittämisen tulee johtaa henkilöstön laadukkaaseen koulutukseen ja uuteen, kehittyneeseen ammatilliseen osaamiseen. Samalla työmarkkinaosapuolet ja paikallisviranomaiset on otettava tiiviimmin ja systemaattisemmin mukaan alan strategisten linjausten määrittelyyn ja toteuttamiseen.

4.4 Euroopan komission vuonna 2016 julkaisemat viimeisimmät kertomukset <sup>(6)</sup> ja alustavat tulokset <sup>(7)</sup> kvalitatiivisista kyselytutkimuksista osoittavat, että vaikka Horisontti 2020 -ohjelma näyttää vastaavan asianmukaisesti tarpeeseen suhtautua avoimesti julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksiin, menettelyt eivät näytä vastaavan aina täysin tarpeeseen suhtautua avoimesti uusien toimijoiden osallistumiseen ja kannustaa siihen. Niiden kyvystä tukea työllisyyttä, kasvua, investointeja ja digitaalisten sisämarkkinoiden nopeaa kehitystä ei olla myöskään täysin yhtä mieltä, toisin kuin silloin, kun kyseessä on niiden kyky vastata energia- ja ilmastoalan haasteisiin.

4.5 Myös yhteisten teknologia-aloitteiden ja sopimussuhteisten julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien kyky onnistuneeseen vuorovaikutukseen unionin muiden rahoitusvälineiden kanssa, esimerkiksi Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI) ja Euroopan strategisten investointien rahaston (ESIR) kanssa, vaikuttaa hyvin heikolta, vaikka eräät yhteiset teknologia-aloitteet ovat allekirjoittaneet pöytäkirjoja asiasta. ETSK pitää tärkeänä yhteisvaikutusten syntymistä siten, että edistetään alueellisten ja paikallisten toimijoiden osallistumista ja helpotetaan yhteisiin toiminnallisiin standardeihin mukautumista.

4.6 Kun otetaan huomioon, että Horisontti 2020 -ohjelmassa hanke-ehdotusten hylkäämisaste oli seitsemän suhde yhteen – eli enemmän kuin seitsemännessä puiteohjelmassa, jossa se oli viiden suhde yhteen – olisi aiheellista tasapainottaa niiden riippumattomien asiantuntija-arvioijien edustusta, joille ehdokkaana olevat hankkeet esitetään. Yli 50 prosenttia Horisontti 2020 -puiteohjelman sopimussuhteisten julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien ensimmäisten hanke-ehdotuskilpailujen osallistujista tuli teollisuudesta, kun samaan aikaan asiantuntija-arvioijajoukko muodostuu yli puoleksi akateemisen maailman edustajista yksityisen sektorin asiantuntijoiden osuuden ollessa vain hieman yli viidennes.

<sup>(6)</sup> Ks. SWD(2016) 123, huhtikuu 2016.

<sup>(7)</sup> Kattavampi kuva saadaan vasta välikertomuksen julkaisemisen jälkeen vuonna 2017.

4.7 Yhteisistä teknologia-aloitteista ja sopimussuhteisista julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksista saatavilla olevat tulostaulut osoittavat, että niillä on merkittäviä myönteisiä piirteitä Euroopan teollisuuden kestävyys- ja kilpailukykyyn kannalta. Yksityisen sektorin kumppanit ovat suunnitelleet toimia laajan, avoimen kuulemisprosessin välityksellä työohjelmien ja niihin liittyvien hanke-ehdotuskilpailujen laatimiseksi ottaen huomioon teollisuuden todelliset tarpeet. Osallistumisaste on ollut korkea ja vipuvaikutus merkittävä, suuruudeltaan kolmesta yhdeksään.

4.8 Yhteisten teknologia-aloitteiden osittaisiin hanke-ehdotuskilpailuihin vuonna 2014 liittyvän tulostaulun osalta voidaan todeta, että tämän kumppanuustyyppin yhteydessä on vielä selkiytettävä sen institutionaalisia muotoja ja hallintotasoa vastauksena eurooppalaisille veronmaksajille ja unionin toimielimille.

4.9 ETSK katsoo, että yhteisten teknologia-aloitteiden ja sopimussuhteisten julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien tulee vastata – myös avoimuus- ja osallistumismekanismeiltaan – ensisijaisiin vaatimuksiin johdonmukaisesti vahvan kasvupolitiikan kanssa ja työmarkkinaosapuolten täyttä panosta hyödyntäen.

4.10 Yhteiset teknologia-aloitteet ja sopimussuhteiset julkiset ja yksityisen sektorin kumppanuudet osallistuvat maailmanlaajuiseen kilpailuun ollakseen ensimmäisiä tulevaisuuden uuden teknologian kehittämisessä ja markkinoinnissa ja vaativat näin ollen selkeiden teollisuusstrategian tavoitteiden kehittämistä ja toteuttamista:

- joustavuus;
- avoimet ja tehokkaat arviointijärjestelmät;
- vankat kriteerit tieteelliselle ja teknologiselle huippuosaamiselle ja teolliselle merkitykselle;
- moitteettoman varainhoidon periaatteiden noudattaminen;
- kyky osallistaa tehokkaasti pk-yritykset;
- startup- ja spin-out-yritysten nopea kehittyminen.

4.11 ETSK korostaa, että on tarpeen osallistaa Euroopan keskeisten teollisuusalojen kaikki toimijat – oli sitten kyse tuotantotyyppistä tai yritysten koosta, henkilöstöstä ja henkilöstön koulutuksesta ja kehittämisestä tai henkilöstön edustuksesta –, jotta voidaan parantaa sosiaalisten näkökohtien ja pk-yritysten huomioon ottamista ja asianomaisten osapuolten osallistumista tutkimus- ja innovointihankkeisiin.

4.12 ETSK pitää tärkeänä ottaa käyttöön asianmukaiset sosiaaliset ja koulutukselliset välineet ja seurata keskeisten dynaamisten suorituskykyindikaattorien (key performance dynamic indicators) avulla patentteja ja tieteellisiä julkaisuja, mutta myös ja ennen kaikkea sosioekonomisten vaikutusten ja uusiin ammatteihin kouluttamiseen kohdistuvien vaikutusten kehitystä.

4.13 ETSK pitää Eurooppa 2020 -strategian kasvu- ja työllisyystavoitteiden – erityisesti 3 prosentin tutkimus- ja innovointi-investointien tavoitteen – saavuttamisen kannalta keskeisen tärkeänä sitä, että onnistutaan mobilisoimaan julkisen rahoituksen pohjalta yksityissektorin investoinnit, joilla on vahva vipuvaikutus.

4.14 Innovointitoimien, joilla on korkeampi teknologisen valmiuden taso, tulisi edelleen kuulua teollisuuden infrastruktuurille ja teollisuuslaitoksille tarkoitettujen investointitukisunnitelmien piiriin vakaiden näkökohtien pohjalta ja tehokkuutta säännöllisesti tarkastellen puheenjohtaja Junckerin käynnistämän Euroopan strategisten investointien rahaston (ESIR) mukaisesti.

4.15 ETSK:n mukaan olisi aiheellista lisätä teollisuuden toimijoiden osallistumista tutkimus- ja innovointiohjelmiin ja ohjelmakomiteoihin, jotka ovat oleellisia, jotta kussakin jäsenvaltiossa voidaan saavuttaa teollisuuden laaja osallistuminen.

4.16 ETSK katsoo lopuksi, että jäsenvaltioiden ja Euroopan komission tulee tarkistaa ja mahdollisuuksien ja tarpeen mukaan yhdenmukaistaa niiden teollisuusalojen sääntelyä, joilla on yhteisiä teknologia-aloitteita ja sopimussuhteisia julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia, joiden tulee maksimoida lisäarvo ympäristöön, talouteen, sosiaalisiin seikkoihin ja työllisyyteen liittyvien etujen, yhdenmukaisuuden alueiden älykkäiden liiketoimintamallien ja ratkaisujen, uuden osaamisen ja sosiaalisen innovoinnin näkökulmasta<sup>(8)</sup>.

4.17 ETSK:n mielestä unionin eri politiikkojen alalla, myös Horisontti 2020 -puiteohjelman ulkopuolella, toteutettavien erimuotoisten tutkimus- ja innovointikumppanuuksien kehittäminen edellyttää tutkimus- ja innovointitoimien parempaa johdonmukaisuutta ja koordinoitua kokonaisvaltaista, sekä sisäistä että ulkoista EU:n vision puitteissa. Puitteiden tehostamista voisi edistää se, että perustetaan Euroopan innovointineuvosto, jossa on vahva teollinen ja sosiaalinen edustus, yhdessä innovoinnin infrastruktuuria tukevien yleiseurooppalaisten verkostojen kanssa.

4.18 Yhdeksättä puiteohjelmaa<sup>(9)</sup> silmällä pitäen ETSK katsoo aiheelliseksi, että määritellään selkeät puitteet, jotta nykyisissä yhteisissä teknologia-aloitteissa ja sopimussuhteisissa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksissa toteutettujen toimien taloudellista, innovatiivista, sosiaalista ja ympäristöön liittyvää onnistumista tai epäonnistumista voidaan arvioida laadullisesti ja määrällisesti. Mukaan tulee ottaa teollisuuden loppukäyttäjät, työmarkkinaosapuolet, pk-yritysten edustajat ja kansalaisyhteiskunta, jotta voidaan arvioida strategisia painopisteitä ja suunnitella uudelleen tulevia kumppanuuksia, joihin keskitetään voimavarat vuotta 2030 ajatellen.

Bryssel 19. lokakuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

<sup>(8)</sup> Ks. esimerkiksi eräissä jäsenvaltioissa käytössä olevat mallit, joissa teollisuuden alan kumppanuustahot voivat pyytää suoraan toimivaltaisia viranomaisia ottamaan poistamista ajatellen tutkittaviksi teknis-normatiivisia esteitä ja ongelmia, jotka estävät teknisten keksintöjen nopean muuntamisen markkinoilla hyödynnettäviksi innovaatioiksi.

<sup>(9)</sup> Ks. asiakokonaisuuteen INT/792, "Horisontti 2020 puiteohjelman väliarviointi" (Ks. tämän EUVL:n s. 66).

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Henkilökohtaisen hygienian tuotteiden ja hoitotuotteiden sekä kauneudenhoitotuotteiden valmistusalan vahvistaminen Euroopassa”****(oma-aloitteinen lausunto)**

(2017/C 034/05)

Esittelijä: **Madi SHARMA**Toinen esittelijä: **Dirk JARRÉ**

|                                                                  |                                                                     |
|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| Komitean täysistunnon päätös                                     | 21.1.2016                                                           |
| Oikeusperusta                                                    | työjärjestyksen 29 artiklan 2 kohta<br><br>oma-aloitteinen lausunto |
| Vastaava elin                                                    | neuvoo-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset” (CCMI)            |
| Hyväksyminen valiokunnassa                                       | 28.9.2016                                                           |
| Hyväksyminen täysistunnossa                                      | 20.10.2016                                                          |
| Täysistunnon nro                                                 | 520                                                                 |
| Äänestystulos<br>(puolesta / vastaan / pidättyi<br>äänestämästä) | 181/1/1                                                             |

**1. Päätelmät ja toimintapoliittiset suositukset**

1.1 Euroopalla on aina ollut keskeinen rooli henkilökohtaisen hygienian tuotteiden, hoitotuotteiden ja kauneudenhoitotuotteiden valmistuksessa, innovoinnissa ja kehittämisessä. Sen johtava asema tällä alalla on sitemmin asteittain rapautunut globaalissa kilpailussa ja olosuhteissa, joissa ei ole otettu huomioon kilpailukykyisenä pysymiseen liittyvää teknologisen innovoinnin painetta ja kaupallista todellisuutta.

1.2 Tässä lausunnossa tarkastellaan henkilökohtaisen hygienian tuotteiden ja hoitotuotteiden sekä kauneudenhoitotuotteiden valmistusalan vahvistamista Euroopassa erityisesti kosmeettisista valmisteista annetun asetuksen (EY) N:o 1223/2009 kattamien tuotteiden osalta. ”Kosmeettisella valmisteella” tarkoitetaan ainetta tai seosta, joka on tarkoitettu olemaan kosketuksissa ihmiskehon ulkoisten osien kanssa (iho, hiukset ja ihokarvat, kynnet, huulet ja ulkoiset sukupuolielimet) tai hampaiden ja suuontelon limakalvojen kanssa, tarkoituksena yksinomaan tai pääasiassa näiden osien puhdistaminen, tuoksun muuttaminen, niiden ulkonäön muuttaminen, niiden suojaaminen tai pitäminen hyvässä kunnossa tai hajujen poistaminen; kosmeettiseksi valmisteeksi ei katsota ainetta tai seosta, joka on tarkoitettu nautittavaksi, hengitettäväksi, injektoitavaksi tai istutettavaksi ihmiskehoon.

1.3 Kosmeettisista valmisteista annettu asetus ei koske WC-paperi- ja pehmopaperialaa eikä naisten hygieniatuotteiden alaa, mutta kyseiset alat voidaan ottaa lukuun monien suositusten kohdalla, sillä niillä on lisäarvoa henkilökohtaisen hygienian hoidon kannalta.

1.4 Lausunnossa ei käsitellä lääkkeitä, tatuointeja, kestoneikkejä, kauneudenhoitopalveluja, kirurgisesti tai instrumenttien avulla käytettäviä tuotteita eikä eläimille tarkoitettuja ihonhoitotuotteita. ETSK suosittaa kuitenkin, että kaikkia edellä mainittuja käsiteltäisiin erillisessä asiakirjassa, sillä kuluttajien huoli haitallisista kemikaaleista on lisääntynyt.

1.5 Erikoistuneiden eurooppalaisten yritysten innovointikyky on vaikuttava, mutta itse innovointia ja siten tuotantoa ja EU:ssa tehtävien keksintöjen kaupallistamiseen liittyvää toimintaa on siirtynyt maailman muihin osiin, millä on vakavia taloudellisia ja sosiaalisia seurauksia. Luomalla suotuisa toimintaympäristö, joka mahdollistaa siirtymisen neljännen teollisen vallankumouksen (teollisuus 4.0) ylitse ottaen asianmukaisin strategioin huomioon bioteknologian voimakas edistyminen, voidaan edistää merkittävästi teollisen tuotannon palauttamista takaisin alkuperäisiin tuotantomaihin ja uusien tuotteiden kehittämistä.

1.6 ETSK yhtyy näkemykseen, että alan sääntely kuluttajansuojan ja turvallisuuden takaamiseksi on jo nykyisellään hyvällä tolalla, eikä pidä lisäsäädöksiä tarpeellisina. Avoimuutta olisi silti lisättävä. Komitea esittää tältä pohjalta seuraavat alakohtaiset suositukset:

- Tulee tehostaa teknologioiden konvergenssia biotieteiden, genomitutkimuksen, lääkkeiden ja lääkinnällisten laitteiden kehittämisen sekä kauneudenhoito- ja hoitotuotealan välillä.
- Tulee parantaa suurten ja pienten yritysten välistä ja biotekniikan tutkimuksen sisäistä yhteistyötä.
- Tulee laatia strategioita sen varmistamiseksi, että voittoa tuottamaton jakso innovatiivisten pk-yritysten toiminnassa on mahdollisimman lyhyt.
- Tulee lisätä markkinatietoutta ja sidosryhmien välistä tietämyksen siirtoa kosmetiikkatuotteiden innovoinnin ja yksilöllistämisen edistämiseksi.
- Tulee parantaa mahdollisuuksia löytää työpaikka innovoinnin ja uusien tuotteiden kehittämisen parissa.
- Tulee laatia luonnonvarojen hallinnointia ja jätehuoltoa koskevia strategioita ekologisen kestävyuden turvaamiseksi ja kiertotalouden edistämiseksi.
- Tulee asettaa tärkeysjärjestyksessä korkealle eläinkokeille vaihtoehtoisten testausmenetelmien tutkimus ja hyväiksi todettujen vaihtoehtoisten menetelmien lainsäädännöllinen hyväksyminen.
- Tulee soveltaa laajasti vaatimuksia biologisen monimuotoisuuden suojelemiseksi, alkuperäiskansojen teollis- ja tekijänoikeuksien kunnioittamiseksi ja reilun kaupan periaatteiden noudattamiseksi.
- Tulee kehittää uudenlaisia toimintamalleja käyttäjäryhmien ja kuluttajien saamiseksi mukaan prosessiin, joka ulottuu uusien tuotteiden kehittämisestä arviointiin saakka.
- Tulee uudistaa kansainvälistä yhteistyötä, tavoitteena edistää EU:n normien sovellettavuutta, yhdenmukaistamista ja maailmanlaajuisia tunnetuksi tekemistä petosten torjumiseksi.

## 2. Yleiskatsaus henkilökohtaisen hygienian tuotteiden alaan

2.1 Kosmeettiset valmisteet ja henkilökohtaisen hygienian tuotteet ovat yli 500 miljoonan eri-ikäisen eurooppalaisen kuluttajan päivittäin tarvitsemia hyödykkeitä. Tuoteryhmään kuuluu sekä päivittäisiä hygieniatuotteita – saippuat, sampoot, deodorantit ja hammastahnat – että kauneudenhoitoon liittyviä ylellisyystuotteita, kuten hajuvedet ja meikit. Alan rahallinen arvo on **77 miljardia euroa (2015), ja se on yksi harvoista aloista, joihin maailmanlaajuinen finanssikriisi ei ole vaikuttanut**. Eurooppa on alan edelläkävijä globaalisti ja johtava kosmetiikan viejä. Euroopan ulkopuolisen kaupan arvo oli **17,2 miljardia euroa vuonna 2015**.

2.2 Tuotemerkkien tunnistettavuus on kosmetiikkateollisuudessa kovan kilpailun takia tärkeää. Asiakasuskollisuus perustuu luotettavaan mainontaan, laatuun, turvallisuuteen ja uusien tuotteiden kehittämiseen, ja se vertautuu muotiteollisuuteen kausittain vaihtuvine trendeineen.

2.3 Ala koostuu kaikenkokoisista yrityksistä; Euroopassa on 4 600 kosmetiikkateollisuuden pk-yritystä. Pk-yritysten osuuden arvioidaan olevan 30 prosenttia markkinoista, mutta eräissä EU-maissa se saattaa yltää jopa 98 prosenttiin. Tuotevalikoima vaihtelee suurten yritysten yli 20 000 tuotteesta pienten yritysten noin 160:een. Suuret kosmetiikkavalmistajat käyttävät tuotteissaan noin 2 000:ta ainesosaa ja pk-yritykset noin 600:aa, ja molemmat lisäävät vuosittain mukaan 4 prosenttia uusia ainesosia. Näillä on merkittävä vaikutus kannattavuuteen ja kasvuun.

2.4 Alan arvoketju valmistuksesta vähittäiskauppaan työllistää Euroopassa ainakin 2 miljoonaa ihmistä. Vuonna 2015 itse valmistuksessa työskenteli 152 000 henkeä <sup>(1)</sup>, joiden joukossa oli hiukan enemmän naisia (56 prosenttia) kuin miehiä (44 prosenttia). Alaan suoraan ja välillisesti kytkeytyvät työpaikat ovat lisääntyneet viiden viime vuoden aikana 2,3 prosenttia, yli 39 000 työpaikan verran <sup>(2)</sup>.

2.5 T&k-menot olivat vuonna 2015 arviolta 1,27 miljardia euroa. Määrä vaihtelee maittain huomattavasti. Ala työllistää yli 26 000 tutkijaa, jotka tekevät uusien tieteenalojen tutkimusta uusien ainesosien parissa, kehittävät koostumuksia ja suorittavat turvallisuusarvioita. Työn tuloksena EU:ssa vahvistetaan vuosittain huomattava määrä patenteja.

2.6 Euroopan paperiteollisuuden, nimenomaan pehmopaperiteollisuuden, vuotuinen arvo on yli 10 miljardia euroa ja osuus maailmanlaajuisista pehmopaperimarkkinoista 25 prosenttia. Laadukkaiden pehmopaperituotteiden, kuten paperipyyhkeiden, nenäliinojen, WC-paperin ym., lisääntyvä käyttö on omiaan parantamaan elämänlaatua ja yleistä hygieniä kodeissa ja kotien ulkopuolella, ja sillä on näin ollen tärkeä merkitys henkilökohtaisen hygienian alan kannalta.

2.7 Euroopan kosmetiikkateollisuuden ansioksi luetaan, että se on ryhtynyt edelläkävijäksi eläinkokeiden käytön täyskiellon toteuttamiseksi siten, että samalla edistetään innovointia ja kilpailukykyä. Nykypäivän markkinoita ohjaavat tasapuolisesti sekä turvallisuus että innovointi, ja markkinoille tuodaan uusia värivalikoimia, eri ihotyypille tarkoitettuja hoitotuotteita, ikääntymisen merkkien vähentämiseen tähtääviä (anti-ageing) tuotteita ja ainutkertaisia koostumuksia. Kuluttajat vaativat yhä suurempaa valikoimaa sekä yksilöllisempiä ja entistä tehokkaampia tuotteita. Jotta käyttäjien toiveisiin ja odotuksiin voitaisiin vastata yhä tehokkaammin, kuluttajaryhmät ja -organisaatiot kutsutaan säännöllisesti mukaan jo tuotekehittelyn alkuvaiheissa.

### 3. EU:n lainsäädäntö

3.1 Ainesosien seurannasta ja testauskriteereistä, eläinkokeiden kieltä mukaan luettuna, sekä ympäristönsuojelusta ja merkinnöistä on kaikista laadittu EU:n lainsäädäntöä ja suuntaviivoja. Euroopan komissio valvoo markkinoille pääsyä koskevaa sääntelykehystä, kansainvälisiä kauppasuhteita ja sääntelyn lähentämistoimia.

3.2 Kosmeettisista valmisteista annettu asetus (EY) N:o 1223/2009 on ollut voimassa vuodesta 2013. Sillä korvattiin vuonna 1976 annettu direktiivi 76/768/ETY. Asetuksen tavoitteena on yhdenmukaistaa säännöt kosmeettisten valmisteiden sisämarkkinoiden aikaansaamiseksi ja ihmisten terveyden korkeatasoisen suojelun varmistamiseksi.

3.3 EU:ssa markkinoille saatettavien kosmeettisten valmisteiden on oltava turvallisia riippumatta siitä, millaisia valmistusprosesseja tai jakelukanavia käytetään. Kosmeettisista valmisteista annetussa asetuksessa (liitteineen ja) muutoksineen vahvistetaan kaikkia kosmeettisissa valmisteissa käytettäviä aineita koskevat sääntelyvaatimukset ja -rajoitukset. Kosmeettisen valmisteen vastuuhenkilö vastaa tuotteen turvallisuudesta, ja tämän tahon on varmistettava, että valmisteen turvallisuuden toteuttamiseksi suoritetaan ennen myyntiin saattamista tieteellinen asiantuntija-arviointi. Kosmeettisten aineiden ja ainesosien CosIng-tietokanta mahdollistaa kyseisiä aineita koskevien tietojen helpon saatavuuden. Ihmisten terveyden ja kuluttajien turvallisuuden suojelun korkean tason varmistaminen edellyttää myös, että asiasta vastaavat tiedekomiteat kiinnittävät erityistä huomiota potentiaalisiin terveysriskeihin, jotka kohdistuvat kosmeettisia aineita päivittäisessä työssään käyttäviin ja siksi muita suuremmille tasoille altistuviin ammattiryhmiin (esim. kampaajat ja kosmetologit).

### 4. Strategiat alan kasvun varmistamiseksi

4.1 Valmistajat yrittävät herkeämättä keksiä uusia ainesosia, hyödyntää olemassa olevia ainesosia uusissa sovelluksissa ja luoda yhä räätälöidympiä tuotteita kilpailukykyä ylläpitämiseksi. Ne eivät kuitenkaan voi toimia eristyksissä, ja Euroopan komission, maiden hallitusten ja sidosryhmien, erityisesti kuluttajien ja työntekijöiden edustajien, tuleekin yhdessä pyrkiä luomaan kasvulle otollinen toimintaympäristö.

4.2 ETSK toteaa, että alan keskeiset kasvuhaasteet ovat samankaltaisia kuin kaikilla teollisuudenaloilla, ja suosittaa nimenomaan henkilökohtaisen hygienian alan ja kosmetiikka-alan osalta seuraavaa:

<sup>(1)</sup> Eurostat.

<sup>(2)</sup> Lähde: Cosmetic Europe.

4.2.1 Biotieteiden alan **konvergenssin tehostaminen**, myös genomitutkimuksen ja kauneudenhoito- ja hoitotuotealan välillä, edistäisi tuotevalikoiman monipuolistamista. Iho on ihmiskehon suurin elin, mutta ero ihokosmetiikan ja lääketieteellisten tuotteiden käytön välillä on katoamassa. Ärsytyksen, allergioiden ja ihosyöpien kaltaiset vaikutukset on otettava huomioon. Yksi hyvä esimerkki yhteistyöstä on EIT Health -aloite <sup>(3)</sup>, joka kattaa terveydenhuollon avainalat, kuten lääkealan, lääketieteellisen teknologian, biotekniikan ja digitaaliset terveydenhuoltopalvelut. Kosmeettiset valmisteet auttavat parantamaan henkilökohtaista hygieniaa, hyvinvointia ja/tai elintapatekijöitä (saavat aikaan positiivisia vaikutuksia, joita ei ole kirjattu säännöksiin: esim. lievittävät stressiä, lisäävät itseluottamusta tai parantavat unen laatua). Vaikka kosmeettiset valmisteet eivät ole lääkkeitä, niiden pohjana on pitkälle edistynyttä ihoa ja sen toiminnan tutkimusta. Kosmeettisten valmisteiden kehittämisessä voidaan siten hyötyä muiden biotieteiden alan, eritoten lääketieteellisuuden, edistysaskelista. Tutkimusyhteistyössä tulisi kannustaa keskittymään yksilöllistämiseen, jossa huomioidaan räätälöidyt elämäntyyli- ja hyvinvointituotteet.

4.2.2 Suurten ja pienten yritysten **yhteistyön parantaminen** voisi tiettyyn alaan keskittyvien yrityshautomoiden <sup>(4)</sup> tai klusteroitumisen ohella lisätä ja edistää kasvua. Kaikille kosmeettisille valmisteille suoritetaan ennen niiden myyntiin saattamista tieteellinen asiantuntija-arviointi turvallisuuden varmistamiseksi, mikä voi olla hallinnollisista ja taloudellisista syistä rajoittavaa pienille yrityksille. Turvallisuusarviointien säilyttäminen on oleellisen tärkeää, mutta pienten innovatiivisten yritysten olisi voitava hyödyntää keksinnön tekemisen ja uuden tuotteen kehittämisen välisenä kehittäjakana sekä lopputuotteen onnistuneen markkinoille saattamisen varmistamiseksi erilaisia liiketoiminnan tukitoimenpiteitä, jotka vähentäisivät epäonnistumisriskiä. Tällaisiin toimenpiteisiin kuuluisivat tietämyksen parempi jakaminen teknologian ja tiedon siirron avulla, yhteistyö investointimahdollisuuksien luomiseksi, kustannusten vähentämistä koskeva analyysi ja rahoituksen saatavuuden edistäminen <sup>(5)</sup>. Lisäksi hallitusten olisi muutettava valmistusteollisuutta koskevaa ajattelutapaansa siten, että ryhdytään tukemaan yhä enemmän paikallista tuotantoa ja työpaikkojen luomista Eurooppaan.

4.2.3 **Markkinatietouden lisääminen ja tiedon saannin tehostaminen** tiedeyhteisöltä, teollisuudelta ja kuluttajilta ovat omiaan edistämään kasvua tietämyksen siirron avulla. Henkilökohtaisen hygienian alalla suuntauksena ovat yhä enemmän luonnonmukaiset ja luonnontuotteet sekä auringonsuoja-aineet UVB- ja UVA-säteitä vastaan; kauniina ikääntymiseen (pro-ageing) ja ikääntymisen merkkien vähentämiseen (anti-ageing) tähtäävät tuotteet laajentavat innovoinnin alaa. Vaihdevuosiin ja ikääntymiseen liittyvät innovaatiot ovat nykyisin yksi kauneudenhoitotuotteiden kehittämisaloista. Tavoitteena on tarjota suurelle joukolle ihmisiä tuotteita, jotka auttavat heitä näyttämään mahdollisimman hyviltä ja tuntemaan olonsa mahdollisimman hyväksi. Kun otetaan huomioon ihmisen perimän sekvensointiin liittyvän tieteen ja teknologian edistyminen sekä perimän eri funktioiden ja sen ehdottoman yksilöllisen luonteen yhä parempi ymmärtäminen, kosmetiikkateollisuuden tulevaisuus on äärimmäisen pitkälle viedyssä tuotteiden yksilöllistämässä. Tähän suuntautuva tutkimus- ja investointitoiminta yhteistyössä terveydenhuollon ammattilaisten ja tiedeyhteisön kanssa on alalle keskeistä.

4.2.4 **Työntekijöiden osallistumisen edistäminen**: Työntekijät ovat tuoteinnovoinnin etulinjassa, sillä heillä on alasta kokonaiskuva kehittelyprosessista aina kuluttajapalautteeseen saakka. Heidän kuulemisensa lisääminen, myös sisäisen yrittäjyyden (intrapreneurship) tukeminen, voisi siten edistää yritysten kasvua. Ala tarjoaa monenlaisia työllistymismahdollisuuksia, ja parantamalla viestintää nykyisen ja tulevan kehittämistyön edellyttämistä taidoista ja osaamisesta voidaan lisätä alan vetovoimaa. Euroopassa on yli 514 000 biotieteiden opiskelijaa <sup>(6)</sup> tekemässä uutta tutkimusta ja luomassa lisää alojen välisen yhteistyön mahdollisuuksia. Jo mainittu yhteistyön tiivistäminen tiedeyhteisön ja teollisuuden välillä auttaisi houkuttelemaan alalle yhä laajemman kirjon työntekijöitä.

4.2.5 **Tutkimus- ja kehittämistoiminta**, investoinnit, t&k-menot ja turvallisuuden takaamiseksi toteutettavat järjestelyt ovat tarpeen kasvun ylläpitämiseksi. EU:n puitteissa voitaisiin harkita julkisia ja yksityisiä rahoitusmekanismeja valmistusteollisuuden t&k-toiminnan, patenttien rekisteröinnin ja uusien tuotteiden kehittämisen tukemiseksi.

4.2.6 **Patenttiloukkaukset ja tuoteväärennökset** aiheuttavat EU:ssa suurille ja pienille yrityksille vakavan kannattavuusriskin ja asettavat vaaraan kuluttajien terveyden. Hajuvesien ja kosmetiikan väärentämisestä koitui vuonna 2006 EU:ssa 3,0 miljardin euron tulonmenetykset. Tuotemerkkeihin liittyvien teollis- ja tekijänoikeuksien suojelua voitaisiin parantaa lisäämällä tuotteisiin merkintä valmistusmaasta.

<sup>(3)</sup> [www.eithealth.eu](http://www.eithealth.eu)

<sup>(4)</sup> <http://www.biocity.co.uk/medicity/nottingham>

<sup>(5)</sup> EUVL C 13, 15.1.2016, s. 152.

<sup>(6)</sup> Euromonitor International.

**4.2.7 Sitoutuminen ”riskiperusteiseen” sääntelyyn:** Aineiden sääntely ei nykyisin perustu niiden sisäisiin ominaisuuksiin (esim. ärsyttävyyys) vaan siihen, ilmeneekö aineen ominaisuus käytännössä todellisissa käyttöolosuhteissa (esim. kun käytettävä pitoisuus on alle ärsytysrajan). Tällaista lähestymistapaa voidaan soveltaa, koska kosmeettisten valmisteiden käyttö on tarkoin rajattua ja kattavat riskinarvioinnit mahdollisia. Tämä eroaa kemikaalilainsäädännöstä (käyttö rajaamatonta), jossa pontimina on sisäisten ominaisuuksien aiheuttama vaara. Alan tulevan innovointi- ja kasvuvyyn turvaamiseksi on ratkaisevan tärkeää, että EU:n lainsäädännössä ja toimintalinjoissa erotetaan vastaisuudessa-kin asianmukaisesti toisistaan vaara ja riski.

**4.2.8 Aluesidonnaisten ainesosien tunnetuksi tekeminen:** Helpottamalla aluesidonnaisten luonnontuotteiden (esim. Korsikan immortelle-kasvi) tutkimusta ja suojatulla maantieteellisellä merkinnällä <sup>(7)</sup> sertifioimista avattaisiin mahdollisuuksia tehdä tunnetuksi EU:n alueellisia tuotteita ja kiinnittää nykyistä enemmän huomiota paikallisiin ja käsiteollisesti valmistettuihin tuotteisiin. Nykyisellään isotooppiselvitysten tai laboratoriotutkimusten kustannukset ovat yrittäjille ja pk-yrityksille kohtuuttoman suuret.

**4.2.9 Eläinkoekiello:** Kosmeettisista valmisteista annetussa asetuksessa on säädetty testauskielloista (kielto testata eläinkokein valmiita kosmeettisia valmisteita ja kosmeettisia ainesosia) ja markkinointikielloista (kielto markkinoida EU:ssa valmiita kosmeettisia valmisteita ja ainesosia, jotka on testattu eläinkokein). Kiellon poistamista ei haluta. Valmistajilla on kuitenkin innovoinnissa, uusien tuotteiden kehittämisessä ja viennissä seuraavia haasteita:

- **Validoitujen vaihtoehtoisten menetelmien lainsäädännöllinen hyväksyminen:** Useilla turvallisuuden testaamiseen liittyvillä aloilla on kehitetty onnistuneesti ja validoitu strategioita, joissa ei käytetä eläimiä, ja OECD on hyväksynyt ne. Strategioiden avulla voidaan ennustaa tarkasti tietyn biologisen järjestelmän mutkikkaat reaktiot, etenkin kun on kyse valmiiden kosmeettisten valmisteiden testaamisesta sekä tietyistä myrkyllisyysvaikutuksista ainesosien testauksessa. Tiedot puuttuvat turvallisuustiedot voidaan myös korvata interpoloimalla jo tunnettujen, kemiallisesti samankaltaisten ainesosien avulla tai soveltamalla toksikologisen riskin kynnysarvoja. On ratkaisevan tärkeää, että sääntelyviranomaiset hyväksyvät nämä validoidut menetelmät, jotta teollisuus voi ottaa askeleen kohti innovatiivista ja eläinkokeetonta maailmaa.
- **T&k-toiminta ainesosien ja tuotteiden turvallisuuden arvioinnin parantamiseksi:** Eläinkokeiden jäätyä pois uusien molekyylien, esimerkiksi auringonsuoja-aineiden, turvallisuuden arvioimiseksi ei vielä ole kattavaa *in vitro* -testipatteristoa. Tutkimusta sellaisten toimintamallien kehittämiseksi turvallisuuden arviointiin, joissa ei käytetä eläimiä, tulisi tukea sekä yksityisistä että julkisista lähteistä. T&k-toiminta ihon biologian ymmärtämiseksi, jotta voidaan kehittää tuotteita, jotka ehkäisevät tai vähentävät ihosyöpiä, on ensiarvoisen tärkeää, sillä ihomelanoomia esiintyy aina vain enemmän.
- **Vienti:** Monet maat, joihin Euroopasta viedään kosmeettisia valmisteita, vaativat kuluttajansuojasyistä tuotteiden testaamista eläinkokein. Sääntelyvaatimukset ovat siis ristiriitaisia, mikä luo mittavia haasteita teollisuudelle. Asian ratkaisemiseksi olisi neuvoteltava maailmanlaajuisia sopimuksia.

**4.2.10 Luonnonvarojen hallinnointi ja jätehuolto:** Väestönkasvu, kulutuksen lisääntyminen ja luonnonvarojen – etenkin veden – ehtyminen ovat niin kuluttajille kuin teollisuudellekin ongelmallisia kysymyksiä, kun ajatellaan kulutuksen pitämistä kestäväällä tasolla ja yritysten yhteiskuntavastuuta. Ympäristöä kuormittamattomien tuotteiden valmistaminen jätehuolto ja luonnonvarojen hallinnointi huomioon ottaen kuuluu alan prioriteetteihin. Komission kiertotalouspaketti ja Cosmetics European opas *Guidelines for Cosmetic Companies, especially SMEs* (2012) ovat hyödyllisiä, mutta paljon enemmän on vielä tehtävä, sillä jäljellä on yhä suuria haasteita. Alalla käytettävien luonnonvarojen suojeluun liittyy myös tarve suojella biologista monimuotoisuutta nykyisten ja tulevien sukupolvien yhteisenä hyvänä. Uusien tuotteiden kehittäminen ei saa uhata alkuperäiskansojen ja niiden tuottamaa henkistä omaisuutta. On hyödyllistä ja myös aivan välttämätöntä edistää reilun kaupan periaatteiden ja ympäristöalan säännösten noudattamista alan yrittäjien keskuudessa. Yhtä tärkeää on myös kuluttajien suhtautuminen: kuluttajat eivät saa hyväksyä tuotteita, jotka on tuotettu kestävä kehityksen periaatteiden vastaisesti.

<sup>(7)</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/quality/schemes/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/quality/schemes/index_en.htm)

**4.2.11 Avoimuuden lisääminen:** Markkinavalvonta on keskeistä kuluttajansuojan varmistamiseksi. Kansallisten kuluttajaviranomaisten, kuluttajajärjestöjen, käyttäjien ja terveydenhuoltoalan ammattilaisten tehostettu kansallisen tason yhteistyö lujittaisi kuluttajien luottamusta ja lisäisi avoimuutta. Sidosryhmiä olisi kuultava kautta koko tuotekehitys- ja innovointiprosessin. Tuotteista ilmoittaminen RAPEX-järjestelmässä lisää kuluttajien mahdollisuuksia vaatia parempaa turvallisuutta koko toimitusketjussa, mutta kuluttajat korostavat, että vakavasta vaarasta olisi ilmoitettava mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Kuluttajien mukaan avoimuutta on lisättävä seuraavista syistä:

- Tulee varmistaa, että voimassa olevan lainsäädännön täytäntöönpanoa vahvistetaan ja turvallisuuden arviointia selkeytetään, jotta kuluttajien luottamus tuotteiden turvallisuuteen säilyy ja voidaan parantaa kosmeettisista valmisteista annetun asetuksen noudattamista. Tämä edellyttää myös kattavampia ja helppolukuisempia merkintöjä tuotteiden käyttötavoista ja -tarkoituksista.
- Mainonnan tulee olla avointa toimitukselliseen sisältöön sijoitettujen advertoriaalien ja tuote-esittelyjen osalta, jotta kuluttajia ei johdeta harhaan. Mainostaminen on pienille yrityksille kohtuuttoman kallista. Maksettujen mainosten on oltava selvästi tunnistettavissa; tämä koskee myös tuotevertailuja, joissa on joskus saman yhtiön tuotteita mutta eri tuotemerkeillä.
- Kosmeettisista valmisteista annetussa asetuksessa ei ole erityissäännöksiä luonnonmukaisista tuotteista. EU:ssa ei tällä hetkellä ole yhtenäisiä sääntöjä, joissa asetettaisiin luonnonmukaisten kosmetiikkatuotteiden määrittelyperusteet. Seurauksena on, että vain vähän luonnonmukaisia ainesosia sisältävien tuotteidenkin voidaan väittää olevan "luonnonmukaisia". Ellei laadita erityisesti tätä asiaa koskevia suuntaviivoja, kuluttajat saattavat joutua harhautetuiksi ja EU:n kauneudenhoitotuotealan hyvä maine voi saada kolauksen.

**4.2.12 Mahdollisuudet uusilla markkinoilla,** mm. kuluttajien muuttuvaan ostokäyttäytymiseen mukautuvilla markkinoilla (esim. sähköinen kaupankäynti ja suoramyynti), tarjoavat rajatylittävän kaupan ohella uudenlaisia myyntitapoja. Sähköisen kaupankäynnin alalla tehdyn kyselytutkimuksen alustavien tulosten mukaan puolet kyselyyn vastanneista EU:n kosmetiikka- ja terveydenhuoltoalan yrityksistä ei harjoittanut rajatylittävää myyntiä. Kosmetiikka-alan yritykset suhtautuvat myönteisesti digitaalisuuteen, mutta niiden toimintaa rajoittavat edelleen usein maakohtaiset sääntelyvaatimukset: mm. vaatimukset merkintöjen esittämisestä kansalliskielillä, eläinkokeita koskeva lainsäädäntö ja kosmetiikkaturvatoimiin (cosmetovigilance) liittyvät vaatimukset.

**4.2.13 Kaupan esteet:** Kosmeettisten valmisteiden kaupan ylijäämä on EU:ssa hyvällä tasolla, mutta Euroopan komission pitäisi jatkaa lähentymisponnisteluja esimerkiksi kosmetiikka-alan sääntelyä koskevan kansainvälisen yhteistyön puitteissa sekä kauppaneuvotteluissa, kun EU:n säädöksestä pyritään tekemään kansainvälistä normia. Kosmeettisista valmisteista annettu EU:n asetusta inspiroi edelleen kuluttajien turvallisuuden edistämistä nopeasti kehittyvän talouden alueilla (ASEAN-maat, Venäjä, Latinalainen Amerikka, Kiina). Tämä tarjoaa EU:n sääntelyviranomaisille ja teollisuudelle tilaisuuden antaa panoksensa EU:n järjestelmän kanssa erittäin hyvin yhteensopivien sääntelyjärjestelmien luomiseen tärkeimmille vientimarkkina-alueille.

- **Yhdenmukaistamista tulee edistää** kaupan lisäämiseksi sisämarkkinoilla. Kaupan esteitä kerryttää EU:ssa yhden yhtenäisen tullihallinnon puuttuminen. Jokaisessa jäsenvaltiossa on erillinen EU:n tullilainsäädännöstä vastaava virasto, eikä hallinnointi ole yhdenmukaista. Kukin jäsenvaltio soveltaa usein eri tavoin EU:n luokitus-, arvonmäärittämis-, alkuperä- ja tullimenettelysääntöjä, ja myös alv-tasot vaihtelevat.
- **Petosten ja väärennosten torjunta** tuontitavaroissa ja EU:n sisällä on vakava kysymys. EU-maiden on tehtävä yhteistyötä, vaihdettava tietoja ja toimittava nykyistä ripeämmin, kun on kyse kosmetiikan käytöstä aiheutuvista vakavista ei-toivotuista vaikutuksista. Vilpillisten ja väärennetyjen tuotteiden määrän kasvu, osittain tuonnin lisääntymisen johdosta, sekä jäsenvaltioiden suppeat tuotevalvontaresurssit merkitsevät sitä, että kuluttajien terveyteen kohdistuvat riskit kasvavat.

- **Kauppasopimukset:** Kosmeettiset valmisteet ovat olleet yksi haasteellisimmista luvuista transatlanttisesta kauppaa- ja investointikumppanuudesta (TTIP) käydyissä keskusteluissa. EU:n soveltamat normit voisivat levitä TTIP:n ja muiden kauppasopimusten myötä laajempaan käyttöön, mikä edistäisi EU:ssa valmistettujen tuotteiden uskottavuutta ja tuotemerkkejä kohtaan tunnettua luottamusta ja avaisi EU:n yrityksille mahdollisuuden päästä suuremmille kuluttajamarkkinoille.

Bryssel 20. lokakuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Merialusten romuttaminen ja kierrätysteiskunta”****(oma-aloitteinen lausunto)**

(2017/C 034/06)

Esittelijä: **Martin SIECKER**Toinen esittelijä: **Richard ADAMS**

|                                                                  |                                                                 |
|------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| Komitean täysistunnon päätös                                     | 21.1.2016                                                       |
| Oikeusperusta                                                    | työjärjestyksen 29 artiklan 2 kohta<br>oma-aloitteinen lausunto |
| Vastaava elin                                                    | CCMI                                                            |
| Hyväksyminen valiokunnassa                                       | 28.9.2016                                                       |
| Hyväksyminen täysistunnossa                                      | 19.10.2016                                                      |
| Täysistunnon numero                                              | 520                                                             |
| Äänestystulos<br>(puolesta / vastaan / pidättyi<br>äänestämästä) | 202/2/3                                                         |

**1. Päätelmät ja suositukset**

1.1 EU:sta olevilla laivanomistajilla on hallinnassaan suunnilleen 40 prosenttia maailman kauppalaivastosta. Näiltä on myös peräisin osapuilleen kolmannes käyttöikänsä loppuun tulleesta tonnistosta, joka ajetaan vauhdilla rantaan ja romutetaan ala-arvoisilla telakoilla Etelä-Aasiassa. EU on suurin markkina-alue, mistä lähetetään käyttöikänsä loppuun tulleita aluksia vaarallisiin ja saastuttaviin romuttamoihin. Suurimman laivanomistajayhteisön kotipaikkana EU:lla on myös erityinen vastuu alusten kierrättämistä koskevista sääntelytoimista.

1.2 ETSK toteaa, että on vankat sosiaaliset ja eettiset perusteet kitkeä vastuuttomaan laivanromutukseen liittyvät väärinkäytökset sellaisen järjestelmän avulla, joka tuottaa käyttöikänsä päähän tulleesta aluksesta siinä määrin lisäarvoa, että se riittää kattamaan vastuullisesta kierrätyksestä koituvat korkeammat kustannukset. Suurin osa aluskierrätyksestä tulisi luultavasti jatkumaan matalien työvoimakustannusten maissa, mutta kuitenkin kohentuneissa työ- ja ympäristöolosuhteissa. Tämän ansiosta on EU:ssa sijaitsevilla purkutelakoilla myös mahdollisuus tulla kilpailukykyisemmiksi.

1.3 Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) toimet ovat toistaiseksi tuottaneet niukasti tulosta. Siitä huolimatta on edelleen pyrittävä kaikkiin keinoin saamaan aikaan maailmanlaajuisesti sitova säädös kyseisen foorumin avulla. EU:lla voi olla vaikutusvaltainen ja dynaaminen rooli tässä prosessissa. Ratkaisun löytäminen vastuuntunnottoman laivanromuttamisen ongelmaan on ollut EU:n ohjelmassa jo vuosikausia, mikä on tähän mennessä tuottanut tulokseksi alusten kierrätyksestä koskevan asetuksen (EU:n aluskierrätysasetus), jota on määrä ryhtyä soveltamaan kaikilta osin viimeistään 31. joulukuuta 2018. Säädöksen perusheikkous on kuitenkin siinä, että laivanomistajat pystyisivät helposti kiertämään EU:n aluskierrätysasetusta ”liputtamalla aluksensa ulos” eli siirtämällä ne EU:n ulkopuolisen maan rekisteriin.

1.4 Asetuksesta puuttuu sellainen talousväline, jota komissio voisi käyttää ohjatakseen kehitystä toivottuun suuntaan. Äskettäisessä hyvin yksityiskohtaisessa selvityksessä on kehitelty malli tällaista välinettä ajatellen. Sitä kutsutaan ”aluskierrätyslisensijärjestelmäksi” (engl. ship recycling license (SRL) scheme). Komission on määrä esittää vuoden 2016 loppuun mennessä tämän ajatuksen pohjalta ehdotus siitä, miten kannustetaan laivanomistajia huolehtimaan hyödyllisen käyttöikänsä loppua lähestyvien alustensa purkamisesta EU:n hyväksymissä laitoksissa niin sosiaalisesti kuin ekologisesti asianmukaisella tavalla.

1.5 Ehdotetun talousmekanismin tuomiin etuihin kuuluisi synergia voimassa olevan sääntelykehityksen kanssa. Valvontamenettelyt eivät olisi ristiriidassa EU:n aluskierrätysasetuksessa säädettyjen valvontamenettelyjen kanssa. Olemassa olevat EU:n toimielimet pystyisivät huolehtimaan tämän kaltaisen lisenssin hallinnoinnista ja soveltamisesta. ETSK kehottaa kuitenkin painokkaasti komissiota arvioimaan myös riskiä siitä, voisivatko EU:n kauppakumppanit pitää ehdotusta kilpailun vastaisena puuttumisena kansainvälisen meriliikenteen harjoittamiseen.

1.6 Nykyisistä vahingollisista käytänteistä päästään eroon vain siinä tapauksessa, että laivanomistajan vastuu todetaan ”saastuttaja maksaa” -periaatteen nojalla ja että vastuuntuntoisen kierrätyksen kustannukset sisällytetään aluksen käyttökustannuksiin. Irtolasti-, rahti- ja matkustajaliikenteen harjoittajien ja käyttäjien on kunkin kannettava kortensa kekoon. Ensinnäkin näiden tulee tiedostaa, että kyseessä on vakava ongelma, ja toiseksi näiden täytyy ryhtyä tukemaan aluskierrätyslisen sin kaltaista asteittaista, tehokasta taloudellista mekanismia, joka on mahdollista laajentaa globaalisti sovellettavaksi IMO:n puitteissa ja hyödyntämällä EU:n ulkopuolelle ulottuvaa tiedotuskampanjaa.

1.7 ETSK tukee Euroopan komissiota tässä hankkeessa. Ensinnäkin se sopii erittäin hyvin yhteen kierrätysyhteiskuntaa koskevan EU:n toimintapolitiikan kanssa. Sen lisäksi siitä voi tulla tärkeä edistysaskel muokattaessa Etelä-Aasian vaarallista ja saastuttavaa laivanpurkuteollisuutta uuteen uskoon ja estettäessä sitä asettautumasta uudelleen muualle. ETSK tiedostaa alusten turvallista ja ympäristön kannalta asianmukaista kierrätystä koskevan Hongkongin kansainvälisen yleissopimuksen tarjoamat mahdollisuudet, kunhan sitä täydennetään EU:n aluskierrätysasetuksen periaatteilla. Komitea painottaa myös taloudellisen välineen tarvetta. Komitea kehottaa EU:ta tarjoamaan kaikkialla maailmassa sijaitseville telakoille teknistä tukea näiden vaatimusten täyttämiseksi.

## 2. Nykyinen tilanne

2.1 Ilman merenkulkua maailmantalous olisi toimintakyvytön. Vuosittain noin 1 000 suurta valtamerialusta (säiliöaluksia, konttialuksia, rahti- ja matkustaja-aluksia) myydään romutettavaksi. Yli 70 prosenttia näistä käyttöikänsä loppuun tulleista aluksista päättyy Intian, Bangladeshin tai Pakistanin rannoille vaarallisen romutustyön materiaaliksi. Loppuosa hajotetaan yleensä Kiinassa ja Turkissa, missä kunnollinen infrastruktuuri on enemmän omiaan edistämään saastuttamattomampia ja turvallisempia toimintatapoja, kunhan sovelletaan asianmukaisia menettelyjä <sup>(1)</sup>.

2.2 Useimmat käytöstä poistetuista aluksista romutetaan käyttämällä ”rantaautumismenettelmää” (beaching), mitä ei voida hyväksyä. Siinä laiva ajetaan vauhdilla hiekkarannalle, missä purkutyön suorittavat pääasiassa ammattitaidottomat työntekijät (on myös ilmoitettu lapsityövoiman käytöstä Bangladeshissa) puutteellisin välinein ja osittain tai kokonaan vailla suojaa työssä suurina määrinä vapautuvilta vaarallisilta aineilta <sup>(2)</sup>.

2.3 Aluskierrätysteollisuus siirtyi Itä-Aasiaan (Kiinaan ja Taiwaniin) 1970-luvulla, kun Euroopassa otettiin käyttöön entistä tiukempia ympäristö- ja työsuojelunormeja. 1980-luvulla toimialaan kohdistettiin tiukempaa sääntelyä myös Itä-Aasiassa, jolloin se siirtyi Etelä-Aasiaan. Viimeksi kuluneina 30 vuonna Intiassa on tullut tietoon 470 kuolemantapausta. Vuonna 2014 ilmoitettiin 25 kuolemantapauksesta ja 50 vakavasta loukkaantumisesta Etelä-Aasian telakoilla. Vuonna 2015 menetti 16 työntekijää henkensä telakoilla Bangladeshissa, ja tähän mennessä vuonna 2016 siellä on kuollut 12 työntekijää. Paljon useampi työntekijä on loukkaantunut vakavasti tai sairastunut myrkyllisistä höyryistä ja on kuolemassa tuskallisesti syöpäsairauteen altistuttuaan asbestin kaltaisille vaarallisille aineille. Näiden rantaromuttamojen luonnonympäristö on pahasti pilaantunut <sup>(3)</sup>.

## 3. Ongelman syy – vastuun välttely

3.1 Aluskierrätystä koskevan ongelman keskeinen asia on globaaliin ratkaisuun tarvittavan tehokkaan kansainvälisen hallinnon puuttuminen. Kansainvälinen merenkulkujärjestö IMO on YK:n erityisjärjestö. Se on tuottanut alusten turvallista ja ympäristön kannalta asianmukaista kierrätystä koskevan Hongkongin kansainvälisen yleissopimuksen, joka on jäänyt ratifioimatta ja jonka tehokkuudesta ei ole takeita. Kuten monilla muillakin aloilla EU pystyy hyviä käytänteitä ja käytännönläheisiä ratkaisuja edistämällä tarjoamaan sääntely- ja oikeuskehityksen, josta voi kertyä myönteisiä tuloksia kaikkialla maailmassa ja jonka turvin kyetään tehokkaasti käsittelemään juuri merenkulkualalla yleisiä ekstraserritoriaalisia kysymyksiä.

<sup>(1)</sup> [http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea\\_wp2011/wp-content/uploads/2016/04/LIST-OF-ALL-SHIPS-DISMANTLED-OVER-THE-WORLD-IN-2015.pdf](http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2016/04/LIST-OF-ALL-SHIPS-DISMANTLED-OVER-THE-WORLD-IN-2015.pdf)

<sup>(2)</sup> Shipbreaking in Bangladesh and India National Geographic Video: ”Where Ships Go to Die, Workers Risk Everything” (2014).

<sup>(3)</sup> Shipbreaking Platform -kansalaisjärjestö.

3.2 Kansainvälisen oikeuden mukaan jokainen kauppa-alus on rekisteröitävä johonkin maahan. YK:n kauppa- ja kehityskonferenssin UNCTADin (United Nations Conference on Trade and Development) mukaan lähes 73 prosenttia maailman kauppalaivastosta on rekisteröity eli "liputettu" maahan, joka on jokin muu kuin se maa, minne aluksen todellinen omistaja ja edunsaaja on rekisteröitynyt. Syitä aluksen liputtamiseen oman maan ulkopuolelle ovat verojen välttely, mahdollisuus välttää kotimaiset työelämää ja ympäristöä koskevat säännökset ja mahdollisuus hankkia palvelukseen miehistöä matalan palkkatason maista. Monia näistä rekistereistä kutsutaan myös nimityksellä "mukavuuslippu" (Flag of Convenience, FOC) tai "noudattamattomuuslippu" (Flag of Non-Compliance, FONC). Kyse on sellaisten maiden lipuista, joiden ansiot kansainvälisen oikeuden noudattamisen valvonnassa ovat hyvin vaatimattomat. Osapuilleen 40 prosenttia Etelä-Aasiassa rantaromutetuista aluksista tuotiin maahan mukavuus- tai noudattamattomuuslipun alla. Näitä ovat muun muassa Saint Kitts ja Nevisin, Komorien ja Tuvalun liput. Näitä "ikäloppuuslippuja" (end-of-life flags) ei juuri käytetä yhdessäkään aluksessa sen aktiivisena toiminta-aikana, ja kyseiset liput tarjoavat erityisesti alennettuja maksuja viimeisille purjehduksille sekä nopean ja helpon lyhytkestoisen rekisteröinnin vapaana kaikenlaisista maakohtaisista vaatimuksista.

3.3 Vain muutamat harvat laivanomistajat ovat ryhtyneet vapaaehtoisin toimenpiteisiin varmistaa vanhentuneiden alustensa vähäsaasteisen ja turvallisen kierrätyksen. Alle 8 prosenttia romutettavaksi myydyistä aluksista purjehtii edelleen eurooppalaisen lipun alla, ja useimmissa tapauksissa niiden purkamisen osiin tapahtuu turvallisesti ja kestävyysperiaatteiden mukaisesti. Useimmat käyttökänsä päätepisteeseen tulleista aluksista myydään niin kutsutuille käteisostajille, jotka vievät aluksen sen viimeiseen määränpäähen Etelä-Aasiaan. Useimmat laivanomistajista eivät itse ole tekemisissä kierrätyslaitosten kanssa: laivanomistajat ottavat sopivasti etäisyyttä loppusijoitukseen jättäen sen käteisostajille, jotka ovat erikoistuneet käyttökänsä loppuun tulleisiin aluksiin ja toimivat välittäjätahoina laivanomistajien ja purkutelukoiden välillä. Heidän tarjoamiinsa palveluihin kuuluvat huolehtiminen aluksen siirtämisestä ja miehistön hankkimisesta sen viimeiselle purjehdukselle sekä vaadittavien hallinnollisten muodollisuuksien hoitaminen ja yhteydenpito viranomaisiin paikassa, missä romutus tapahtuu.

Sekä yksityiset että julkiset tahot turvautuvat laivanomistajina näihin käytänteisiin.

3.4 Tämän kaltaisesta liiketoiminnasta hyötyvät

- ne, jotka organisoivat purkamisen itse paikalla halvimpaan hintaan, käyttävät työntekijöitä hyväksi ja pilaavat ympäristöä;
- kaikkialta maailmasta olevat laivanomistajat, jotka saavat romutettavasta aluksesta paremman hinnan;
- yritys-elämä asianomaisissa maissa, koska kyseessä on tärkeä romumetallin lähde, jota hyödynnetään paikallisessa ja koko maan sisäisessä taloudessa;
- valtiot, jotka saavat liiketoiminnan ansiosta tuloja ja joilla ei ole suurtakaan intressiä säännellä tai valvoa toimialaa ja soveltaa olemassa olevia oikeudellisia takeita.

3.5 Vaikka vapaaehtoisuuteen perustuvaa laivanomistajien koordinoitua toimintaa on ollut vuodesta 2009, kuten ohjeisto vaarallisten aineiden luetteloiden laadintaa varten ja muita käytöstä poistamiseen liittyviä toimenpiteitä vuonna 2015, Bangladesh, jonka olosuhteet tiedetään huonoimmiksi, oli suosituin viimeiseksi päämääräksi elinikänsä loppuun tulleille aluksille<sup>(4)</sup>.

#### 4. Ongelman käsitteleminen – vastuullisuuden toteuttamiseen tähtäävät toimet

4.1 Vuonna 2009 IMO hyväksyi erityisen merenkulkualaa koskevan oikeusvälineen, Hongkongin yleissopimuksen. Siinä määritetään sääntelykehys perimmäisenä tarkoituksena välttämättömien tasavertaisten toimintaolosuhteiden takaaminen aluskierrätysalalla kaikkialla maailmassa. Todellisuudessa tämä väite ei kestä tarkastelua. Kyseessä on toki pieni edistysaskel, mutta täytäntöönpanoa ja noudattamisen valvontaa koskevat määräykset ovat heikot ja mahdollistavat monenlaiset tulkinnot, määräykset riippumattomasta sertifiointista tai auditoinnista puuttuvat ja rantaromutus on käytännössä edelleen sallittua.

4.2 Hongkongin yleissopimus tulee voimaan vasta 24 kuukautta sen jälkeen, kun sen on ratifioinut 15 valtiota, jotka edustavat 40 prosenttia maailman kokonaistonnistosta ja joiden vuotuinen aluskierrätyskapasiteetti kattaa vähintään 3 prosenttia allekirjoittajatahojen yhteenlasketusta tonnistosta. Toistaiseksi vain viisi maata, joista Panama on ainoa merkittävä lippuvaltio, on ratifioinut Hongkongin yleissopimuksen, mutta yleissopimuksen voimaantulon edellyttämä vaatimus aluskierrätyskapasiteetista ei täyty yhdenkään maan osalta. Yleissopimuksen ei näin ollen odoteta tulevan voimaan lähiaikoina.

<sup>(4)</sup> EU:n aluskierrätysasetus, *Shipping Industry Guidelines on Transitional Measures for Ship owners Selling Ships for Recycling*, 2. laitos, tammikuu 2016.

4.3 Aluskierrätyksen maailmanlaajuinen erityisrahasto, sekin yksi IMon aloitteista, ei ole saanut kansainvälistä kannatusta. Vaikka IMO on tuottanut merenkulussa myönteisiä muutoksia useilla aloilla, tuloksekkaat laivanromutusta koskevat toimet eivät kuulu niiden joukkoon. Aluskierrätysteollisuudella on ollut taipumus asettautua tai siirtyä maihin, missä työvoimakustannukset ovat matalat ja missä ympäristö- ja työsuojelunormit ovat ensinnäkin vaatimattomalla tasolla mutta jäävät myös valvomatta. Näiden valtioiden roolista ”junailijoina” päästään eroon vain kytkemällä kuhunkin alukseen varoiltaan merkittävän kokoinen, riippumattomasti hallintoitu rahasto, jonka varat voidaan palauttaa, mikäli kyseinen alus on kierrätetty vastuuntuntoisesti. Merenkulku on globaali elinkeinoala, kun taas laivanromutus ja se, että 70 prosenttia kaikista aluksista puretaan osiinsa kolmella Etelä-Aasian rantakaistalla, on alueellinen häpeän aihe, ja asia ansaitsee tulla ratkaistuksi tuloksekkaasti.

4.4 Käytöstä poistettuja aluksia pidetään EU:ssa vaarallisenä jätteenä, ja ne kuuluvat Baselin yleissopimuksen soveltamisalaan. Yleissopimuksella säännellään kaikenlaisten vaarallisten jätteiden kuljetuksia muualle. Se on siirretty EU:n tasolla osaksi lainsäädäntöä jätteesiirtoasetuksen avulla. Tämän tulisi teoriassa estää EU-omisteisten alusten hävittäminen edesvastuuttomalla tavalla. Laivanomistajat myös kiertävät yleissopimuksen määräyksiä ja jätteesiirtoasetuksen säännöksiä järjestelmällisesti myymällä käyttöikänsä loppua lähestyvät alukset käteisostajille välittömästi niiden poistuttua EU:n vesiltä viimeiselle purjehdukselleen. EU:n aluskierrätysasetuksen voimaantulon jälkeen käytöstä poistettut alukset, jotka purjehtivat EU:n jäsenvaltion lipun alla, eivät kuitenkaan vuodesta 2019 lukien kuulu EU:n jätteesiirtoasetuksen eivätkä kaikenlaisen vaarallisen jätteen kuljetuksesta määräävän Baselin yleissopimuksen soveltamisalaan.

4.5 Analysoituaan tilannetta EU ja sen jäsenvaltiot tulivat siihen lopputulokseen, että sekä Hongkongin että Baselin yleissopimus vaikuttavat edellyttävän samantasoista jätteeksi luokiteltujen alusten valvontaa ja soveltamista. Kansalaisjärjestöt kaikkialla maailmassa, ihmisoikeuksia ja myrkylliseen jätteeseen liittyviä kysymyksiä käsittelevä Yhdistyneiden kansakuntien erityisraportointia sekä Euroopan parlamentti ja ETSK ovat moittineet Hongkongin yleissopimusta siitä, ettei se tarjoa asianmukaisia ratkaisuja.

4.6 Tulosta tuottavan ratkaisun löytäminen on ollut EU:n asialistalla jo vuosia. Euroopan komissio laati ko. aiheesta vuonna 2007 vihreän kirjan<sup>(5)</sup> ja sen jatkoksi vuonna 2008 tiedonannon<sup>(6)</sup> sekä vielä ehdotuksen alusten kierrätyksestä koskevaksi EU:n asetukseksi (EU:n aluskierrätysasetus)<sup>(7)</sup> vuonna 2012. Asetus tuli voimaan 30. joulukuuta 2013, mutta sen edellytetään olevan kaikilta osin sovellettavissa vasta 31. joulukuuta 2018 mennessä. Asetuksen myötä monet Hongkongin yleissopimuksen vaatimuksista tulevat aikaistetusti voimaan. Lisäksi EU:n aluskierrätysasetuksessa vahvistetaan luettelo hyväksytyistä kierrätyslaitoksista, missä EU:hun liputetut alukset täytyy romuttaa. Näiden laitosten sertifiointi ja auditointi on annettava riippumattoman tahon tehtäväksi. EU:n aluskierrätysasetuksessa mennään lisäksi Hongkongin yleissopimusta pidemmälle asettamalla kierrätyslaitoksille tiukemmat vaatimukset ja säätämällä myöhempien vaiheiden jätteenkäsittelystä ja työntekijöiden oikeuksista.

4.7 EU:n aluskierrätysasetus tekee kuitenkin jokseenkin vaatimattoman vaikutuksen samaa aihetta käsitteleviin, aikaisemmin julkistettuihin vihreään kirjaan ja tiedonantoon verrattuna. Näissä kahdessa asiakirjassa analysoidaan aukottomasti alusten kierrätykseen Etelä-Aasiassa liittyviä ongelmia ja ilmaistaan vakaa käsitys, että on ryhdyttävä tiukkoihin toimenpiteisiin, joilla puututaan kyseisissä maissa vallitseviin oloihin, joita ei voida hyväksyä. EU:n aluskierrätysasetuksessa säädetty toimenpiteet eivät kuitenkaan riitä ongelmien ratkaisemiseen. Vaikka EU:n aluskierrätysasetuksessa asetetaan aluskierrätyslaitoksille tiukat vaatimukset, joilla tosiasiallisesti torjutaan sääntöjenvastainen rantaromutusmenetelmä, laivaomistajien on hyvin helppo kiertää nämä vaatimukset siirtämällä omistajuus muulle taholle tai yksinkertaisesti liputtamalla alus ulos, purjehtimaan EU:n ulkopuolisen maan lipun alla. ETSK päätteli, että puuttui päivän selvästi poliittista tahtoa saattaa merenkulkuala vastuuseen, ja katsoi, että komission olisi pitänyt laatia parempi, luovempi ja pelottomampi ehdotus, joka olisi ollut aloitteikkaampi ja tavoitetasoltaan komission aiempia asiakirjoja vastaava<sup>(8)</sup>.

## 5. Tuloksekkaampi toimintamalli

5.1 Asetuksesta puuttuu sellainen talousväline, jota komissio voisi käyttää ohjatakseen kehitystä toivottuun suuntaan. Komissio tunnusti sen perustavan heikkouden, että laivanomistajat pystyvät helposti välttämään EU:n aluskierrätysasetuksen yksinkertaisesti liputtamalla aluksensa ulos, EU:n ulkopuoliseen maahan. Sen ensimmäiseen ehdotukseen vuodelta 2012 sisältyi nimittäin lauseke ”toiseksi viimeisen omistajan vastuusta”. Lauseke hylättiin kolmikantaneuvotteluissa, ja Euroopan parlamentin ansiosta asetukseen sisällytettiin artikla, jossa komissio veloitetaan tutkimaan mahdollisia vaihtoehtoisia talousmekanismeja.

<sup>(5)</sup> Vihreä kirja COM(2007) 269

<sup>(6)</sup> COM(2008) 767

<sup>(7)</sup> Asetus (EU) N:o 1257/2013 (EUVL L 330, 10.12.2013, s. 1).

<sup>(8)</sup> EUVL C 299, 4.10.2012, s. 158.

5.2 Komissio julkaisi vuoden 2016 heinäkuussa uuden tutkimuksen, jonka Ecorys, DNV-GL ja Rotterdamin Erasmusyliopisto laativat. Sen aiheena on aluskierrätyslisen (ship recycling licence), jonka tarkoituksena on kannustaa laivanomistajia hyväksymään lopultakin vastuunsa vähäsaasteisesta ja turvallisesta alusten purkamisesta.

5.3 Aluskierrätyslisen myötä kutakin alusta varten luotaisiin nimenomainen rahasto, joka pidettäisiin sulkutilillä jossakin tunnetussa rahoituslaitoksessa, joka kartuttaisi pääomaa ja rahoittaisi turvallista ja kestävyysajattelun mukaista kierrätystoimintaa. Lisenssin arvo määrittyisi yhteisesti aluksen vetoisuuden, liikennöintimuodon ja EU:n satamiin tehtävien käyntikertojen tiheyden perusteella sekä mahdollisesti alustyyppin mukaan tukeutuen ”kehdestä kehtoon” -periaatteeseen ja ottaen huomioon se, onko aluksessa myrkyllisiä aineita. Pääomaa kerryttävät laivanomistajat, jotka joka kerta aluksensa käytessä EU-satamassa suorittavat asiaankuuluvan maksun rahastoon, joka kytkeytyy juuri tuohon alukseen.

5.4 Elinkaaren umpeutuessa rahaston varat voisi saada käyttöönsä, mikäli alus on todellakin kierrätetty EU:n hyväksymällä telakalla, eli siten korvataan tulojen menetys, joka koituu siitä, että valitaan vastuuntuntoinen purkutapa. Komission on määrä esittää vuoden 2016 loppuun mennessä virallinen ehdotuksensa mainitun tutkimuksen suhteen.

5.5 Ehdotetun talousmekanismin tuomiin etuihin kuuluisi synergia voimassa olevan sääntelykehityksen kanssa. Todettakoon erityisesti, että ehdotettuun talousmekanismiin liittyvät valvontamenettelyt toimisivat hyvin yhteen EU:n aluskierrätysasetuksessa säädettyjen valvontamenettelyjen kanssa. Niihin kuuluvat laitoksissa itse paikalla tehdyt tarkastukset ennen kirjaamista EU:n ylläpitämään luetteloon ja sen jälkeen. Lisenssit tulisi liittää myös niiden lupa-asiakirjojen luetteloon, jotka satamavaltion viranomaiset on jo nykyisellään velvoitettu tarkastamaan säännöllisesti. Samaan tapaan jo toiminnassa oleva Euroopan meriturvallisuusvirasto (EMSA) vaikuttaa soveltuvan parhaiten lisenssien tarkistamiseen ja myöntämiseen, kun taas sellaiset EU:n rahoituslaitokset kuin Euroopan investointipankki (EIP) tai Euroopan investointirahasto (EIR) vaikuttaisivat soveltuvimmilta hallinnoimaan mahdollisesta aluskierrätyslisen järjestelmästä kertyviä tuloja. ETSK kehottaa painokkaasti komissiota arvioimaan myös riskiä siitä, voisivatko EU:n kauppakumppanit pitää ehdotusta kilpailun vastaisena puuttumisena kansainvälisen meriliikenteen harjoittamiseen.

5.6 Kuvatus kaltaisen rahasto vastaisi paljolti ETSK:n ehdotusta, joka koskee mittavamman ja elinvoimaisemman aluskierrätysteollisuuden tukemista Euroopassa. EU:ssa on riittävästi kapasiteettia, jota ei enää käytetä uusien alusten rakentamiseen ja vanhojen korjaamiseen mutta joka soveltuu laivojen romuttamiseen ja kierrätykseen. Tämä vastaa Euroopan unionin pyrkimystä kehittää kestäväällä pohjalla olevaksi kierrätysyhteiskunnaksi kiertotalouksineen, jossa jätettä hyödynnetään ennen kaikkea raaka-aineena älykkään ja tarkkaan seulovan kierrätysjärjestelmän avulla. Kun pannaan merille vuoroin epävakaita, vuoroin jatkuvasti kohoavat raaka-aineiden hinnat ja korkeat työttömyyslukemat monissa EU:n jäsenvaltioissa sekä se, että monet öljynporauslautat EU:n vesillä ovat lähestymässä taloudellisen käyttöikänsä loppua, voidaan todeta, että tästä voisi kertyä merkittävää hyötyä koko unionille. Sen lisäksi toimintaikänsä lopussa olevien laivojen romuttamisala on mahdollisuus merten rannikkoalueiden kehittämistä ja nuorten sekä työttömien henkilöiden uudelle koulutukselle ammattialoille kouluttamista ajatellen.

5.7 Komissio julkaisi 12. huhtikuuta 2016 tekniset ohjeet aluskierrätyslaitoksille, jotka hakevat hyväksyntää EU:n aluskierrätysasetuksen nojalla. Laitosten, jotka haluavat tulla kirjatuiksi EU:n hyväksymien luetteloon, tulee taata terveelliset ja turvalliset työolot ja saasteiden valvonnan –asianmukainen myöhemmissä vaiheissa tapahtuva jätteenkäsittely mukaan lukien – ja noudattaa kansainvälisiä työnteekijöiden oikeuksia. Niin EU:ssa kuin sen ulkopuolella sijaitsevat laitokset voivat hakea luetteloon kirjaamista. EU:ssa sijaitsevien laitosten ohella Kiinan ja Turkin parhaat telakat ovat mitä todennäköisimmin mukana luettelossa, joka julkaistaan vuoden 2016 loppuun mennessä. Kierrätyslaitoksilta, joissa käytetään rantaromutusmenetelmää, on jo tullut hakemuksia EU:n luetteloon pääsemiseksi. ETSK jakaa Euroopan parlamentin ja komission käsityksen, että nykyisen kaltaista rantaromutusmenetelmää soveltavia ei pitäisi hyväksyä EU:n luetteloon.

5.8 Jos EU haluaa, että tällaiset alukset romutetaan vastuuntuntoisesti, on kohtuullista odottaa, että unioni toimii siten, että tästä koituvat kustannukset sisällytetään aluksen käyttökustannuksiin. Markkinataloudessahan ei mikään ole ilmaista, vaan kaikella on hintansa. Romutettaessa laivoja vastuuntuntoisesti maksetaan tuo hinta rahana. Edesvastuuttomasti romutettaessa tuo hinta maksetaan muina arvoina, kuten paikallisen ympäristön tuhoutumisena ja ihmishenkinä. Koska EU ei tahdo hyväksyä näitä arvoja lailliseksi maksuvälineeksi, se ei saa myöskään sallia niitä käytettävän pätevänä vastikkeena maksuliikenteessään unionin ulkopuolella sijaitsevien kehitysmaiden kanssa.

5.9 Ylikapasiteetin ja niukkojen liikevoittojen leimaamana aikana on havaittavissa vahvoja viitteitä siitä, että suurin osa laivanomistajista vastustaa kaikkia toimenpiteitä, joiden vuoksi kustannukset kasvavat. Vaikutukset ovat kuitenkin laivanomistajien kannalta vaatimattomat. Kun pyritään muuttamaan käyttäytymistä, jota 42 prosenttia laivanomistajista osoittaa, arvioidaan, että kyseiseen tavoitteeseen vaadittavat toimenpiteet lisäävät pienten alusten käyttökustannuksia arviolta 0,5 prosenttia, ja suurimpien alusluokkien kohdalla lisäys on noin 2 prosenttia. Jos lisenssimaksuja korotetaan ja/tai jos pääomaa kerryttävää aikaa supistetaan, kohoa kestävyyssperiaatteen mukaisen aluskierrätykseen myytävien alusten osuus jopa 68 prosenttiin. Selvityksessä arvioidaan, että ajan mittaan peräti 97 prosenttia EU:n satamiin liikennöivistä aluksista kerää riittävästi varoja kattamaan asianmukaisen kierrätyksen edellyttämän lisän<sup>(9)</sup>.

5.10 Aluskierrätysrahaston kartuttaman tuottorahaston täytyy kuitenkin pystyä osoittamaan, että se kattaa vastuuntuntoisen kierrätyksen kustannukset ja että sitä tullaan soveltamaan ja siihen liittyviä maksuja perimään oikeudenmukaisesti kaikilta EU:n satamiin aluksineen kiinnittyviltä meriliikenteen harjoittajilta. Alueellista (eurooppalaista) toimenpidettä, kuten EU:n aluskierrätyslisenssiä, ei kuitenkaan voida panna tehokkaasti täytäntöön koko maailmassa ilman laivanomistajien ja Kansainvälisen merenkulkujärjestön myötävaikutusta. EU:n säätämä taloudellinen väline, jota sovellettaisiin jokaiseen EU:n satamissa käyvään alukseen, saattaisi hyvinkin antaa alkusysäyksen tuohon ratkaisuun globaalilla tasolla, ja sitä voitaisiin laajentaa IMO:n avulla. Niiden jäsenvaltioiden hallitusten, joissa asuu merkittävän aluskannan omistajia, tulee toimia tarmokkaasti viedäkseen eteenpäin asiaankuuluvaa lainsäädäntöä yhdenmukaisesti petoksia koskevan toimintapolitiikan ja WTO:n suuntaviivojen kanssa.

5.11 Poliittisen päättäväisyyden lähteenä ja tukena voi olla mm. valistunut julkinen mielipide. Tiedon levittäminen useimmissa etelä-aasialaisissa kierrätyslaitoksissa vallitsevista pöyristyttävistä oloista alkaa jo vaikuttaa, mutta huolestuneilta suuren yleisön jäseniltä puuttuvat tällä hetkellä kaikki keinot vaikuttaa merenkulkuaan suorasti asianomaisia laivapalveluita koskevilla osto- tai boikottipäätöksillään. Tilannetta on muutettava kannustamalla merirahtipalveluja käyttäviä tärkeitä yritysasiakkaita vaatimaan, että heidän tavaransa laivataan aluksilla, joiden lopullista käytöstäpoistamista koskevat vastuuntuntoiset ja peruuttamattomat toimintapolitiittiset linjaukset.

5.12 Kuten monilla muillakin aloilla EU pystyy hyviä käytänteitä ja käytännönläheisiä ratkaisuja edistämällä täyttämään oman roolinsa ja kykenee tarjoamaan tukitoimena sääntelykehyksen, josta voi kertyä myönteisiä tuloksia kaikkialla maailmassa ja jonka turvin onnistutaan tehokkaasti käsittelemään juuri merenkulkualalla yleisiä ekstraterritoriaalisia kysymyksiä.

Bryssel 19. lokakuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

<sup>(9)</sup> Taulukko 4.2; s. 83

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Tuottajakuluttajaenergia ja tuottajakuluttajien energiaosuuskunnat: mahdollisuudet ja haasteet EU:n jäsenvaltioissa”****(oma-aloitteinen lausunto)**

(2017/C 034/07)

Esittelijä: **Janusz PIETKIEWICZ**

|                                                                  |                                                                     |
|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| Komitean täysistunnon päätös                                     | 21.1.2016                                                           |
| Oikeusperusta                                                    | työjärjestyksen 29 artiklan 2 kohta<br><br>oma-aloitteinen lausunto |
| Vastaava erityisjaosto                                           | ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta”               |
| Hyväksyminen erityisjaostossa                                    | 6.10.2016                                                           |
| Hyväksyminen täysistunnossa                                      | 19.10.2016                                                          |
| Täysistunnon nro                                                 | 520                                                                 |
| Äänestystulos<br>(puolesta / vastaan / pidättyi<br>äänestämästä) | 225/4/3                                                             |

**1. Päätelmät ja suositukset**

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) katsoo, että hajautetun tuottajakuluttajaenergian yleisen kehittämistyön tulisi olla Euroopan unionin energiapolitiikan tärkeä ja pysyvä elementti. Tällainen ratkaisu on tarkoituksenmukainen ja saattaa energiaturvallisuuden sekä ympäristö- ja yhteiskunnallisten näkökohtien kannalta jopa osoittautua välttämättömäksi.

1.2 Tuottajakuluttajaenergian osuus yleisestä energiantuotannosta tulisi sovittaa yksittäisten jäsenvaltioiden erityisiin olosuhteisiin. Tämän vuoksi ETSK ehdottaa, että Euroopan komissio laatii periaatteelliset puitteet tuottajakuluttajaenergialle, kun taas nimenomaisen sääntelyn tällä alalla tulee pysyä kunkin jäsenvaltion toimivaltaan kuuluvana asiana.

1.3 Tuottajakuluttajaenergiaa varten soveltuvat mitä monenmoisimmat uusiutuvat energialähteet, koska kyseinen toiminta on mahdollista kaikilla alueilla ilmasto-olosuhteista riippumatta.

1.4 Tuottajakuluttajien laajamittaisen tulon markkinoille ovat mahdollistaneet uudet teknologiat, digitaalivallankumous ja kuluttajien odotukset pääsystä osallistumaan suorasti talouden prosesseihin.

1.5 Jotta tuottajakuluttajan käsite ymmärrettäisiin jäsenvaltioissa paremmin, olisi komitean mielestä suotavaa, että komissio laatii tuottajakuluttajan kehysmääritelmän, joka sisältää sellaiset yhteiset peruselementit kuin laitoksen koko, yksin ja yhteisesti tapahtuva energiantuotanto, laitoksen omistus sekä kysymys tuotetun energian ylijäämistä.

1.6 Tuottajakuluttaja voi olla jokainen – riippumatta omistusoikeudesta kulloiseenkin kiinteistöön, laitokseen tai laitteistoon. Esimerkiksi sekä omakotitalon omistaja että kerrostaloasunnon vuokralainen voi olla tuottajakuluttaja.

1.7 Tuottajakuluttajaenergian taloudelliset hyödyt, jotka pääasiallisesti liittyvät huokeampiin energiansiirtokustannuksiin, paikallisten energialähteiden parempaan hyödyntämiseen ja paikallisyhteisöjen ammatilliseen aktivoimiseen, johtanevat ennen pitkää siihen, että tämä energia-alan lohko pystyy toimimaan ilman lisätukimekanismeja.

1.8 Säästöt ja valvettuneemmasta ja aktiivisemmasta kulutuskäyttäytymisestä kertyvät yhteiskunnalliset hyödyt, uusiutuvien energialähteiden hajautettu hyödyntäminen, niukemmat verkkohäviöt ja yhteistyön tuoma tehostuminen voivat antaa nopeasti hyvän tuoton investoinneille, joita tehdään tuottajakuluttajaenergian kehittämislaitteistoihin, siirto-, jakelu- ja paikallisverkkoihin sekä niiden hallintajärjestelmiin ja energian varastoinnin kehittämiseen.

1.9 Tuottajakuluttajien tukijärjestelmät eivät saa missään tapauksessa vääristää kilpailua energiamarkkinoilla tai eliminoida muita toimijoita näiltä markkinoilta. Pitää lisäksi muistaa, että näillä markkinoilla on myös energiankuluttajia, jotka eivät voi tai halua ryhtyä tuottajakuluttajiksi.

1.10 Rahoitukselliset ratkaisut, joilla voi olla vaikutusta tuottajakuluttajiin, mm. verot, tariffit ja muut maksut, olisi sovittava edullisiksi kyseisille toimijoille. Ne eivät saa missään tapauksessa syrjiä tuottajakuluttajia energiamarkkinoilla.

1.11 Tuottajakuluttajaenergian dynaaminen kasvu perustuu hyvien kumppanuussuhteiden solmimiseen tuottajakuluttajien, muiden energiantuottajien ja sähkönsiirrosta ja -jakelusta huolehtivien yritysten välille. On luotava edellytykset sille, että kaikille energiamarkkinoiden toimijoille kertyy hyötyä tuottajakuluttajuuden kasvusta. ETSK suosittelee, että komissio suorittaa tutkimuksia tätä alaa koskevien ratkaisujen työstämistä silmällä pitäen.

1.12 On löydettävä ratkaisuja tuottajakuluttajien suojelemiseksi energiansiirron ja -jakelun alalla toimivien yritysten ja energian suurtuottajien monopolistisilta käytänteiltä.

1.13 Yleisesti ottaen tuottajakuluttaja kehittää energiaa omiin tarpeisiinsa (yksittäinen ihminen, kansalaisryhmät, kotitaloudet, maatilat, pienyritykset). Laitteistojen kehittämää tehoa ei ole mahdollista sovittaa omaan energiantarpeeseen. Sen vuoksi on ratkaisevan tärkeää löytää ratkaisu ylijäämäenergian ongelmaan. Kysymys on sitäkin tärkeämpi, mikäli haluamme, ja kuten meidän aina pitää, kannustaa tuottajakuluttajaa supistamaan energiankulutusta.

1.14 Tuottajakuluttajien energiankäytön optimointia pitää tukea älykkään elämisen (smart living) järjestelmien avulla. ETSK kehottaa paneutumaan tähän seikkaan Euroopan komission parhaillaan laatimien systeemiratkaisujen yhteydessä.

1.15 Kun otetaan huomioon, että tuottajakuluttajat kehittävät energiaa pienimuotoisesti, ei näiden pääsyä verkkoon pidä rajoittaa.

1.16 Tuottajakuluttajaenergia-alan kasvu edellyttää, että jakelu- ja siirtoverkkoja ja niiden toimintaa mukautetaan sitä vastaavasti. Tuottajakuluttajien täytyy osallistua tähän liittyviin kustannuksiin, mutta näihin kustannuksiin osallistumista koskevat periaatteet on kuitenkin määritettävä avoimesti.

1.17 Tuottajakuluttajaenergia-alan kehityksen välttämätön edellytys on kuitenkin älykkäiden lähiverkkojen samanaikainen kehitys. ETSK pitää älykkäiden mittarien yleistä käyttöönottoa osana verkkoinfrastruktuuria, ja sen vuoksi kustannuksia ei pidä säilyttää suoraan kuluttajien kannettavaksi. ETSK kiinnittää huomiota tarpeeseen suojata kerätyt tiedot.

1.18 Tuottajakuluttajaenergian hyödyt kasvavat voimakkaasti energian pienimuotoisen varastointikapasiteetin kehityksen myötä. Komitea ehdottaa, että tieteellisessä tutkimuksessa keskitytään vastedeskin nykyisten energianvarastointitekniikoiden optimointiin ja uusien tekniikoiden etsintään.

1.19 Yksi tapa vauhdittaa tuottajakuluttajaenergia-alan kehitystä on energiaosuuskuntien ja tuottajakuluttajien muun muotoisten yhteenliittymien perustaminen. Ryhmänä toimiessaan tuottajakuluttajat ovat tehokkaampia. Ryhmät vaikuttavat muun muassa energiantuotannon hintaa alentavasti, vahvistavat tuottajakuluttajien asemaa energiamarkkinoilla ja osallistuvat suoraan paikallisen energiaturvallisuuden parantamiseen.

1.20 Tuottajakuluttajien ryhmä pystyy paremmin mukauttamaan energiatuotantonsa energiatarpeisiinsa. Tämä mahdollistaa lisäsäästöt energiansiirrossa ja huokeammat energianhinnat ryhmän jäsenille. Koska tarjonnan ja kysynnän heilahtelut loivenevat, tuottajakuluttajien ryhmällä on myönteisempi vaikutus jakelu- ja siirtoverkkoon kuin yksittäisellä tuottajakuluttajalla.

1.21 ETSK ehdottaa Euroopan komissiolle, että tämä ottaa lähes nollakulutustason rakennuksia koskevissa tomissaan lukuun tuottajakuluttajaenergian suunnattoman merkityksen tässä prosessissa.

1.22 Komitea esittää, että komissio kiinnittää huomiota tuottajakuluttajaenergiaan liittyviin kysymyksiin parhaillaan työstämässään, sähkömarkkinoiden rakennetta ja uusiutuvia energialähteitä koskevan säädöspaketin uudelleentarkastelua käsittelevissä aloitteissa.

1.23 ETSK katsoo, että tuottajakuluttajaenergian hyötyjä tulee soveltaa aktiivisessa toimintapolitiikassa energiaköyhyyden rajoittamiseksi ja erityisen arassa asemassa olevien yhteiskuntaryhmien suojelemiseksi sekä ratkaistaessa senioritalouteen ja väestön ikääntymiseen liittyviä ongelmia. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden osallisuudella tulee olemaan keskeinen merkitys tässä yhteydessä.

1.24 Tuottajakuluttajuuden yleinen kehittyminen tarjoaa lisäksi mahdollisuuden vauhdittaa paikallista yritystoimintaa, jolloin luodaan uusia työpaikkoja, jotka liittyvät tarvittavien laitteistojen valmistamiseen ja palvelujen toimittamiseen.

1.25 Paikallis- ja alueyhteisöjen panoksella on tavattoman iso vaikutus tuottajakuluttajaenergia-alan jatkuvaan kehitykseen. ETSK suosittelee, että komissio ottaa tämän kysymyksen huomioon kaupunginjohtajien energia- ja ilmastopöytäkirjojen puitteissa tapahtuvassa toiminnassa.

1.26 Kun otetaan huomioon, että tuottajakuluttajaenergia-alan kehitystaso vaihtelee jäsenvaltioittain, on aiheellista järjestää kokemustenvaihtoa eri muodoissaan. Komitea suosittelee, että komissio seuraa tuottajakuluttajuuden kehitystä jäsenvaltioissa osana energiaunionin puitteissa suoritettavaa vuotuista raportointia. Kerätty aineisto tulee olemaan suureksi hyödyksi jäsenvaltioiden suorittamia toimenpiteitä ajatellen.

1.27 Tuottajakuluttajuuden toteuttaminen yleisesti on monipolvinen, monitahoinen ja pitkälinen prosessi. Sen vuoksi on tärkeää, että tuottajakuluttajaenergian alaa edistävät ratkaisut ovat luonteeltaan vakaita ja pitkäkestoisia.

## 2. Tausta

2.1 Energialähteiden saatavuus, turvattu energiansaanti ja hintapolitiikka, jossa otetaan huomioon vaikeassa tilanteessa olevien yhteiskuntaryhmien ja kuluttajien edut: nämä ovat perusluonteisia haasteita sekä yhteiskunnille ja jokaiselle poliittiselle hallitustaholle että yksityisille kuluttajille.

2.2 Ei ole kauaa siitä, kun emme pystyneet hankkimaan energiaa muulla keinoin kuin polttamalla, ainoana mahdollisena poikkeuksena vesenergia. Tekniikan edistysaskeleet ovat mahdollistaneet laajamittaisen energiantuotannon vailla tarvetta polttaa mitään. Ihminen on oppinut tuottamaan energiaa puhtaimmassa muodossaan auringon valosta ympäristöä säästämättä. Tämä energialähde on sen lisäksi sekä ilmainen että ehtymätön, ja ainoat kustannukset ovat laitteistoista johtuvia.

2.3 Yhtä tuloksekasta on sähkön kehittäminen tuulivoimalla, eli kyseessä on sama lähde, aurinko, joka maapalloa lämmittämällä panee ilmassa liikelle. Sama koskee biomassaa, koska fotosynteesi on pääasiallinen syy sen uusiutumiseen.

2.4 Uusiutuvan energian kehittäminen on väistämätöntä fossiilisten polttoaineiden saatavuuden heiketessä, koska niitä ollaan kiihdyttävää vauhtia kuluttamassa loppuun, monien maiden ollessa tuontiriippuvaisia, maapallon lämmetessä ja ilman pilaantuessa. Nämä ongelmat ovat johtaneet siihen, että EU, ja sen keralla valtaosa tärkeimmistä talouksista, on ryhtynyt investoimaan uusiutuviin energialähteisiin.

2.5 Vuonna 1992 Rio de Janeirossa pidetyssä Yhdistyneiden kansakuntien ympäristö- ja kehityskonferenssissa hyväksyttiin luonnonsuojelua edellyttäviä olennaisia talous- ja yhteiskuntapoliittisia periaatteita, kuten ilmastomuutosta koskeva YK:n puitesopimus.

2.6 Vuoden 2015 syyskuussa YK:n yleiskokous hyväksyi kestävän kehityksen tavoitteet. Yksi niistä (tavoite 7) koskee kestävyysajattelun mukaisen energian saattamista kaikkien ulottuville. Maailmassa on nykyisin 1,2 miljardia ihmistä, joilla ei ole käytettävissään sähköenergiaa.

2.7 Yli 120 miljoonalla kansalaisella vaarana ovat köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen. 10 prosenttia eurooppalaisista asuu kotitalouksissa, joihin kuuluvista yhdelläkään ei ole työtä, ja kodittomien määrä on kasvussa. Nämä luvut tarkoittavat samanaikaisesti myös energiaköyhyyttä.

2.8 Kansalaisyhteiskunnat kannattavat uusiutuvia energialähteitä tavattoman voimakkaasti. Tämä vahvistettiin vuonna 2015 ympäristöasioita käsittelevässä paavi Franciscuksen kiertokirjeessä sekä islaminuskon, hindulaisuuden ja buddhalaisuuden hengellisten johtajien antamassa ilmastonmuutosta koskevassa julistuksessa. He kehottivat uskonnollisia yhteisöjä sitoutumaan hiilettömään tai vähähiiliseen tulevaisuuteen.

2.9 Tarve irrottautua fossiilisista polttoaineista kuului hyväksytyihin tavoitteisiin Pariisissa vuonna 2015 pidetyssä COP21-ilmastokokouksessa, johon osallistui lähes 200 maata. Tarkoituksena on ennen kaikkea pitää "maapallon keskilämpötilan nousu selvästi alle 2 °C:ssa suhteessa esiteolliseen aikaan ja pyrkien toimiin, joilla lämpötilan nousu saataisiin rajattua 1,5 °C:een".

### 3. Digitaalinen vallankumous: sysäys tuottajakuluttajuuden kehittymiseen

3.1 Ihmiskunta on kolminkertaistunut viimeksi kuluneiden 50 vuoden aikana. Globaalin rahoitusjärjestelmän hauraus on aiheuttanut vaaran maailmantalouden pitkäkestoisesta pysähtyneisyydestä. Korkea työttömyystaso ja kohoavat energiakustannukset ovat aiheuttaneet epävakautta useissa maissa: liiketoiminnan kulut ja kuluttajien lisärasitteet ovat kasvaneet.

3.2 Maailmassa on jouduttu toteamaan tarve tehdä muutoksia talouden ajatusmalliin ja mukauttaa liiketoimintamalleja myös yhteiskunnallisella sektorilla. Uuden järjestelmän luomiseen tarvittavia välineitä on syntynyt maailmanlaajuisen digitaalivallankumouksen ja esineiden internetin myötä.

3.3 Vuoteen 2020 mennessä markkinoilla tulee olemaan yli 50 miljardia verkkoon liitettyä laitetta eli seitsemän kertaa enemmän kuin maailmassa on ihmisiä. Älypuhelimesta, eikä siis henkilökohtaisesta tietokoneesta, on jo tullut tärkein ikkuna viestintään muun maailman kanssa. Vuonna 2020 niitä on markkinoilla noin 6,1 miljardia.

3.4 Esineiden internet on mahdollistanut miljoonien ihmisten osallistumisen sosiaalisiin verkostoihin. On syntynyt yhteisöllisen kuluttamisen malli (sharing economy, jakamistalous), joka soveltuu paremmin sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tavoitetta ajavaksi organisoituun yhteiskuntaan. Talous on alkamassa siirtyä ylhäältä käsin hallituista, keskitetyistä instituutioista kohti jakamisen ajatusta, ja monet syrjäytyneet yhteiskuntaryhmät ovat saamassa mahdollisuuden osallistua aktiivisesti taloudelliseen toimintaan.

3.5 Verkkoalustojen ansiosta kuluttajat voivat muuttua tuottajiksi, jotka luovat ja jakavat itsenäisesti tietoa sekä 3D-tulostinten avulla valmistettuja tuotteita. Alustojen avulla pystytään jakamaan autoja, koteja, vaatteita ja muita asioita. Kuluttaja/tuottaja voi osallistua koulutukseen internetissä, saada lääketieteellistä neuvontaa ja löytää korjaajan kodinkunnostukseen. Yhteiskunnalliset yrittäjät, joiden ei joukkorahoituksen ansiosta tarvitse turvautua vakiintuneeseen pankkijärjestelmään, pystyvät rahoittamaan taloudellista toimintaansa nuorena, jakamiseen perustuvassa taloudessa.

3.6 Digitaalisten mahdollisuuksien maailmassa sosiaalisesta pääomasta tulee aivan yhtä tärkeä asia kuin rahallinen pääoma, saatavuudesta tulee omistamista tärkeämpää, ja "vaihtoarvo" kapitalistisilla markkinoilla on enenevästi korvautumassa "jakamisarvolla" yhteistyöyhteisössä.

3.7 Digitaaliteknologian kehittyminen ja energia-alan uudet liiketoimintamallit, muun muassa hajautettu energiamalli, antavat perusteet pitää maaseutualueita, suurkaupunkilähiöitä, omakotitaloista koostuvia asuinalueita, talokohtaisia yhteisöjä ja asunto-osuuskuntia suurvoimaloina, joiden tarjoamat mahdollisuudet ovat valtaisan. Samaa pätee pilveksi kerättyihin hajautettuihin resursseihin, joista kumpuaa energiaturvallisuuden uusi doktriini, joka rakentuu alhaalta ylöspäin – kotitalouksista, maataloista, pienyrityksistä ja mikro-osuuskunnista käsin.

3.8 Energian alalla internet on mahdollistanut – yhteisöllisen kuluttamisen puitteissa – osallistumisen sosiaalisiin verkostoihin miljoonille ihmisille, jotka tuottavat sähköenergiaa kodeissaan, toimistorakennuksissa ja varastorakennusten katoilla ja sitten jakavat sitä ”energian internetin” keinoin, aivan kuten nykyään luomme ja jaamme verkossa informaatiota. Tuon järjestelmän elementtejä, jotka tarvitsevat vielä tuntuvasti kehittelyä, ovat energian varastointi, energiaverkkojen ”internetisöinti” ja sähkövirralla toimivat autot.

#### 4. Kohti uusiutuvia, hajautettuja energialähteitä

4.1 Ympäristöä kuormittamattoman energian tuotanto markkinoiden täydennykseksi ja fossiilisten polttoaineiden korvaamiseksi on tehnyt tarpeelliseksi muuntaa energiajärjestelmiä ja luoda sääntöjä, jotka koskevat uusien toimijoiden osallistumista näille markkinoille.

4.2 Lissabonin sopimuksen määräysten mukaan (2 artiklan 3 kohta) Euroopassa tapahtuvan kestävä kehityksen perustana on sosiaalinen markkinatalous. Kansalaisyhteiskuntaan kuuluvilla kumppanitahoilla on tässä merkittävä rooli, ja energiajärjestelmien sosiaalinen hyväksyntä, varsinkin paikallistasolla, on keskeisen tärkeä seikka.

4.3 Euroopan unioni on määrittänyt vuoteen 2030 ulottuvat tavoitteet, jotka koskevat energiaunionia ja EU:n muuttamista energiatehokkaaksi ja sen hiilidioksidipäästöjen rajoittamista. Kaksi päätavoitetta ovat kasvihuonekaasupäästöjen supistaminen 40 prosenttia ja uusiutuvista lähteistä tuotetun energian osuuden kasvattaminen 27 prosenttia, kuitenkin täsmentämättä osuutta maakohtaisilta tasoiltaan. Matalaenergiatalouden tarkoituksena on taata energiaturvallisuus ja talouskasvu siten, että hiilidioksidipäästöt rajoitetaan ja pidemmällä aikavälillä energiantuotanto ja -kulutus tapahtuvat enenevästi paikallistasolla. Tuoreimpien tietojen mukaan vuonna 2014 hiilidioksidipäästöjä pystyttiin uusiutuvien energialähteiden ansiosta supistamaan 380 miljoonaa tonnia.

4.4 Yksi EU:n kaavailemista vuoteen 2030 tähtäävistä nimenomaisista tavoitteista on yksityisten kuluttajien ja yritysten energiakustannusten tuntuva vähentäminen. Niiden on määrä pystyä osallistumaan aktiivisesti energiamarkkinoille uuden teknologian luomien mahdollisuuksien ansiosta.

4.5 EU:n energiatase on riippuvainen kauppavaihdosta. Enemmän kuin puolet EU:n sisäisestä energian kokonaiskulutuksesta, arvoltaan 400 miljardia euroa, katetaan tuonnilla. Eräiden selvitysten tulokset osoittavat, että vuonna 2030 unionin riippuvuus ulkoisista energiantoimituksista saattaa ylittää 70 prosenttiin. On arvioitu, että uusiutuvien energialähteiden ansiosta vuonna 2014 fossiilisten polttoaineiden käyttöä kyettiin supistamaan maailmassa 114 megatonnilla.

4.6 EU:n energiataseen parantamisesta on tullut keskeinen kysymys. Eräs ratkaisuihin on se, että yksittäiset kuluttajat tuottavat energiaa suoraan monilukuisista paikallisista lähteistä. Energiaturvallisuuden varmistaminen saattaa käydä monille maille ongelmalliseksi, ellei saada kerättyä laajaa ruohonjuuritason tukea energian tuottamiselle uusiutuvista lähteistä paikallisten tarpeiden tyydyttämiseen.

4.7 Talokohtaista energiantuotantoa koskevan laitteistoteknologian kehittyminen, energian varastoinnin kyseisissä laitteistoissa mahdollistavat yhä tehokkaammat ratkaisut, energian siirto älykkäissä verkoissa ja mittaaminen älymittareilla sekä paikallisen energiankäytön hallinta merkitsevät sitä, että kuluttajakohtaisilla laitteistoilla saattaa olla tuntuva vaikutus kunkin maan energiavaliokomaan.

4.8 Uusiutuvien energialähteiden ala on tärkeä tekijä teknologisessa innovoinnissa. Se on olennainen seikka, kun ajatellaan Euroopan energiajärjestelmän perin pohjaista muutosta sisämarkkinoiden digitaalistrategian puitteissa.

4.9 Euroopan komission toukokuussa 2016 julkistamassa digitaalisten sisämarkkinoiden strategiassa Euroopalle (COM (2015) 192 final) kuvataan passiivisten kuluttajien muuttumista aktiivisiksi tuottajakuluttajiksi (prosumers) useilla eri aloilla ja mahdollisuuksia nivoa mikroyritykset ja sisämarkkinoiden strategia esineiden internetin digitaaliseen aikakauteen. Digitaalisten sisämarkkinoiden strategia rakentuu kolmen pilarin varaan. Ne ovat: 1) tavaroiden ja digitaalisten palvelujen helpompi saatavuus verkossa, 2) ympäristö, missä digitaaliverkot ja -palvelut menestyvät ja 3) digitalisointi kasvun ponttimena. EU:n talous voi hyötyä tästä 415 miljardia euroa vuosittain ja luoda satoja tuhansia uusia työpaikkoja, mm. uusiutuvien energialähteiden alalla.

4.10 Suurten energiantuottajien ja -jakelijoiden hallitsemien markkinoiden pitää avautua yksittäisille toimijoille ja muuttua hajautummiksi. Sähköenergia ei vastaisuudessa enää virtaa pelkästään keskitetysti säädeltyä ylhäältä käsin, suurista sähkövoimaloista käyttäjille. Sitä tuotetaan monista eriytyneistä uusiutuvan energian lähteistä.

4.11 Sähköenergian tuotannon pilkkoutuneisuus täytyy mukauttaa energiankäyttäjien ominaispiirteisiin. Eroavaisuudet tällä alalla voidaan yhdistää ennen kaikkea energiantensiivisten teollisuudenalojen toimintaan jossain tietyssä maassa.

4.12 Energiaturvallisuus riippuu nykyään enenevästi energiajärjestelmän kyvystä kestää terroristihyökkäyksiä. Kehittämällä hajautettua tuotantoa lisäämme samalla energiaturvallisuutta, koska eriytetty tuotanto on vähemmän alttiina terrorismin uhalle.

4.13 Energialähteiden hajauttaminen tarjoaa mahdollisuudet tarkastella ongelmallista toimitusten jatkuvuutta tahoille, joiden toiminta riippuu mitä suurimmassa määrin sähkövirrasta (esim. siipikarjatilat, jalostuslaitokset, kylmävarastot). On EU-maita, missä sähkön toimituskatkoksia ei ole kahtakymmentä minuuttia enempää vuosittain, mutta on eräitä muita, missä nämä katkokset vaihtelevat 450 ja 500 minuutin välillä. Tuottajakuluttajien omat pienlaitokset ovat tällaisille tuottajille tae toiminnan jatkuvuudesta.

4.14 Hajautetun tuottajakuluttajaenergian yleisen kehityksen tuomia mahdollisuuksia on mahdollista hyödyntää yhteiskunnallisesti tärkeillä aloilla EU:ssa Eurooppa 2020 -strategian näkökulmasta. Näitä ovat väestökehityksen ongelmien ratkaiseminen väestön ikääntyessä sekä köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuminen.

4.14.1 Yksi strategian tavoitteista on vähentää köyhyydestä ja sosiaalisesta syrjäytymisestä kärsivien 122 miljoonan kansalaisen – mikä on valtava luku – määrää ainakin 20 miljoonalla. Tähän työhön on määrä saada apua tukitoimiin tarkoitetuista toimenpideohjelmista, aktiivisista työvoimapolitiittisista toimenpiteistä sekä kohdennetuista rahastotoimista, mihin kuuluu Euroopan sosiaalirahaston varoja vähintään 20 prosentin osuudella. Näiden ihmisten logistinen ja taloudellinen tukeminen energia-alan mikro-osuuskuntien perustamisessa ja/tai liittymisessä osakkaiksi esineiden internetin alalla toimiviin paikallisiin yrityksiin voi avata tien ammatilliseen ja yhteiskunnalliseen osallisuuteen ja mahdollistaa köyhyysuhan välttämisen.

4.14.2 Vastaavanlaisia haasteita on havaittavissa, kun tarkastellaan senioritaloutta. EU joutuu kohtaamaan historiallisen haasteen, jonka kaltaista yhdelläkään yhteisöllä ei ole aikaisemmin ollut vastassaan, eli eliniän voimakas pidentyminen ja samanaikaisesti yleistynyt elämän digitalisoituminen, mikä edellyttää turvautumista epätavanomaisiin talouspoliittisiin ratkaisuihin sekä uudenlaisiin yhteiskuntapoliittisiin strategioihin.

4.14.3 Vuonna 2060 jokaista nuorta kansalaista kohden tulee olemaan jopa kaksi seniorikansalaista<sup>(1)</sup>. Ikääntyneitä kansalaisia ja ikääntyneitä työntekijöitä ei tule pitää uhkana ja rasitteena yhteiskunnalle vaan digitaaliaikakauden mahdollisuutena luoda "työpaikkakylläinen talous" (engl. job-rich economy) hyödyntämällä seniorikansalaisten mittavaa kokemusta ja näiden vapaa-aikaa sekä näiden – vaikka vaatimatontakin varallisuutta turvalliisiin digitaaliaikakauden sijoituksiin. Eräs mahdollisuus voisi olla ikääntyneiden osallistaminen e-senioreina työelämään energia-alalla, esimerkiksi osuustoiminnallisissa, asuinalue- tai kerrostalo-kohtaisissa voimalaitoksissa.

## 5. Tuottajakuluttajien energia-ala

5.1 Modernin kapitalismin tunnuspiirre oli kuluttamiskäsitteen määrittäminen suhteessa tuotanto- ja markkinointi-prosesseihin, jolloin kuluttaminen ei enää ollut rikkaan eliitin etuoikeus vaan siitä oli tullut massailmiö.

5.2 Termin *prosumer* ("tuottajakuluttaja") otti ensimmäisenä käyttöön kirjailija ja futurologi Alvin Toffler 1980-luvulla. Kirjassaan *The Third Wave* (Kolmas aalto) hän määritteli tuottamis-kuluttamisen tuottamisen kentän ja kuluttamisen kentän välisen eron hämärtymiseksi markkinoilla. Kolmas aalto oli prosessi, jossa yksittäiset tuottajakuluttajat tai näiden järjestäytyneet ryhmät osallistuivat henkilökohtaiseen käyttöön tarkoitettujen tuotteiden tuottamiseen, mikä puolestaan siirsi rajalinjoja niiden toimijoiden välillä, jotka tuottavat ja jotka kuluttavat.

<sup>(1)</sup> EUVL C 389, 21.10.2016, s. 28

5.3 Markkinoiden käsite, missä kuluttajat, kotitaloudet mukaan luettuina, nähtiin yksinomaan passiivisina markkinoiden osapuolina, ei vastannut tekniikan edistysaskeleiden aiheuttamia haasteita. Marshall McLuhan ja Barrington Nevitt ennustivat jo vuonna 1972, että sähkötekniikan kehityksen myötä kuluttajasta voi tulla tuottaja.

5.4 Modernissa yhteiskunnassa talouden perustana on kohtuuhintaisen energian turvattu saatavuus kuluttajille, kun otetaan huomioon tarve suojella haavoittuvassa asemassa olevia yhteiskuntaryhmiä torjuttaessa energiaköyhyyttä.

5.5 Tuottajakuluttajat ovat yksityishenkilöitä, kansalaisryhmiä tai kotitalouksia ja maatiloja, jotka kykenevät toimimaan järjestäytynein muodoin, esim. yhdistyksinä, säätiöinä tai osuuskuntina, jotka ovat samanaikaisesti sellaisen energian tuottajia ja kuluttajia, joka kehitetään pienimuotoisissa laitoksissa takapihoilla tai asuin- ja liikerakennuksissa (pientuulivoimalat, aurinkopaneelit, aurinkokeräimet, ilmalämpöpumput yms.). Tuottajakuluttajia voivat olla myös pienyritykset, yhteiskunnalliset yritykset mukaan luettuina, ja paikallisyhteisöt.

5.6 Tuottajakuluttajamalliin sisältyy sähköenergian tuotannon ohella lämmitys ja jäähdytys.

5.7 Periaatteessa tuottajakuluttaja toimii omien käyttötarpeidensa tyydyttämiseksi. Tästä tulee kulutettavien hyödykkeiden yhteistuottaja. Tuottajakuluttajina pidetään myös tahoja, jotka tuottavat lähestulkoon oman käyttötarpeensa verran energiaa, vaikka prosessit eivät olekaan samanaikaiset. Nämä tahot esimerkiksi tuottavat energiaa pääasiassa päiväsaikaan mutta kuluttavat sitä silloin suhteellisen vähän omiin tarpeisiinsa ja myyvät ylijäämän muille kuluttajille, ja kuluttavat eniten energiaa silloin, kun tuottavat sitä itse merkittävästi vähemmän.

5.8 Yksilökohtainen tuottajakuluttajuus edellyttää elämän järjestämistä eri tavalla. Tämä voidaan pitkälti liittää tyytymättömyyteen massamuotoista, standardisoitua tuotantoa kohtaan. Modernit kuluttajat haluavat digitalisaation aikakaudella, että heitä kohdellaan subjekteina, ja havaitsevat mahdollisuuden yksilökohtaisten tarpeidensa ja pyrkimystensä tyydyttämiseen. He menevät tietoisesti mukaan hankkeisiin, jotka liittyvät luonnonsuojeluun ja kasvihuonekaasupäästöjen torjuntaan.

5.9 Tuottajakuluttajat yhdistävät moderniin energiatalouteen siirtymisen kehitykseen sekä luovuuden ja riippumattomuuden tarpeeseen. Kaikkein aktiivisimman tuottajakuluttajien markkinaryhmän muodostavat verkkosukupolven jäsenet. Sukupolven tunnuspiirteenä on, ettei se tarkastele maailmaa kulutuksen vaan tuotannon näkökulmasta. Se pyrkii tyydyttämään tarpeita, jotka liittyvät vapauteen, yhteiskunnalliseen uskottavuuteen, nopeaan elämänrytmiin ja innovatiivisuuteen.

5.10 Ensimmäiset tuottajakuluttajaprosessit saivat alkunsa yksinkertaisista itsepalvelutoiminnoista palvelujen ja sähköisen kaupan aloilla, kun kuluttamisesta pyrittiin tekemään vähemmän markkinavetoista. Muita syitä tuottajakuluttajuuteen ovat olleet työmarkkinoiden muutokset, päivittäisten toimintojen sähköistyminen, mahdollisuus työskennellä kotona (etätyö), vapaa-ajan lisääntyminen ja tarve hyödyntää se parhaalla mahdollisella tavalla.

5.11 Markkinalähtöisiä syitä tuottajakuluttajuuden kehittymiseen, ei pelkästään energian alalla, olivat kotitalouksien tulojen supistuminen kriisiaikana, palvelujen ja tavaroiden hintojen kallistuminen, tarve säästää päivittäisissä menoissa ja palvelujen ja tuotteiden tuottaminen omaan käyttöön taloudellisista syistä.

5.12 Monissa maissa tiedostetaan hyödyt, joita kertyy, kun samaan aikaan kehitetään hajautettuja energialähteitä, muun muassa mikrolaitoksia. Niiden tehon yläraja on usein 50–100 kW. Tämä koskee erityisesti tuottajakuluttajalaitoksia.

5.13 Tuottajakuluttajien energia-alaa voidaan pitää olennaisena elementtinä siirtymässä hajautettuun tuotantoon eli ratkaisuna, joka on kaiken kaikkiaan edullinen energiaturvallisuuden näkökulmasta ja ympäristöä ja yhteiskuntaa ajatellen.

5.14 Laajasti toteutettuna tuottajakuluttajuus helpottanee olennaisesti Pariisissa tehdyistä COP 21 -sopimusjärjestelyistä johtuvien tehtävien täyttämistä.

5.15 EU on ottanut kuluttajat energiapolitiikkansa sydämenasiaksi ja tehnyt näille mahdolliseksi käyttää uusia teknologioita aktiivisesti hyödykseen. Viime vuosina on kehittynyt uutta uusiutuviin energialähteisiin liittyvää teknologiaa niin suurteollisuuden laitteistoja kuin pienimuotoisia hankkeita ajatellen, ja perusinvestointien kustannukset ovat pienentyneet merkittävästi. Esimerkiksi aurinkosähkömoduulien hinta aleni 80 prosenttia vuodesta 2008 vuoteen 2012. Tulos on se, että yritykset ja kotitaloudet ovat pystyneet aloittamaan oman sähköenergiansa tuotannon ja kulutuksen kannattavalla tavalla.

5.16 Kun muistetaan tuottajakuluttajaenergian kehittymisestä kertyvät edut, on perusteltua rohkaista potentiaalisia tuottajakuluttajia ryhtymään alalle. Tukitoimiin voisi kuulua esteiden poistaminen ja hallinnollisten menettelyjen yksinkertaistaminen, verkkoyhteyksien helpottaminen ja edulliset ehdot ylijäämäenergian myymiseen.

## 6. Energiaosuuskunnat tuottajakuluttajina

6.1 Energiaosuuskunta on vapaaehtoinen yhteenliittymä, jossa on rajoittamaton määrä jäseniä. Se on oikeushenkilö, jonka tavoitteena on täyttää jäsentensä energiatarpeet.

6.2 Tuottajakuluttaja voi toimia omaehtoisesti tai yhdessä naapuriensa kanssa useiden perheiden asuttamassa rakennuskokonaisuudessa. Voi puhua osuuskunnasta, kun tuottajakuluttajalaitteistoon tehtävään investointiin osallistuu useita ihmisiä. Kyse voi olla tietyn asuinalueen kokonaisista asukasryhmistä. Tarkoituksena on tuottaa sähkö- tai lämpöenergiaa uusiutuvista energialähteistä omiin tarpeisiin ja myydä mahdollinen ylijäämä verkkoon. Tähän vaaditaan 3 luonnollista henkilöä Saksassa, ja Puolassa edellytetään 10 luonnollista henkilöä tai 3 oikeushenkilöä.

6.3 Saksassa viime vuosilta kertynyt kokemus osoittaa, että osuuskuntien tavoitteena ei ole voiton maksimointi vaan ennen kaikkea taloudellisen avun tarjoaminen osuuskunnan jäsenille ja näiden tukeminen. Lähes tuhannesta osuuskunnasta joka neljäs keräsi rahoituksensa pelkästään jäseniltään jäsenmaksuina. Loput kaksi kolmasosaa varoista hankittiin osuuspankeilta. Jokaisella jäsenellä on yksi ääni taloudellisen panostuksen koosta riippumatta. Yleensä kyse ei ole suurista summista, ja rahoitusosuutta koskevat määräykset on kirjattu osuuskunnan sääntöihin. Mikäli osuuskunta tuottaa tappiota, jäsenten vastuu rajoittuu näiden sijoittamaan rahamäärään.

6.3.1 Osuuskuntien tulee toimia taloudelliselta kannalta tuloksekkaasti, kuten minkä tahansa yrityksen. Osuuskuntien etuna on niiden äärimmäisen pieni osuus kyseisellä toimialalla tehdyistä konkurssista (noin 0,1 prosenttia kaikista konkurssista Saksassa). Alun alkaen maksettiin keskimäärin 5–6 prosentin osinkoja; nykyään ne ovat 2–3 prosentin suuruisia.

6.3.2 Saksan kunnat ovat energiaosuuskunnille hyvin tärkeitä kumppaneita, eikä pelkästään siksi, että ne asettavat rakennusten kattopintoja ja kunnan omistamia rakennuksia käytettäväksi investointeja varten. Useissa tapauksissa pormestarit ovat olleet aloitteentekijöinä ja pyrkineet saamaan asukkaat ajatuksen taakse.

6.4 Eräs merkittävä tulos energiaosuuskuntien perustamisesta on mahdollisuus saada energiaa huokeampaan hintaan kuin se muuten olisi yksityishenkilöille mahdollista.

6.5 Energiaosuuskunnat vahvistavat merkittävällä tavalla tuottajakuluttajien asemaa energiamarkkinoilla suuriin toimijoihin verrattuna.

6.6 Energiaosuuskunnat osallistavat lisäksi asukkaat suoraan alueensa energiaturvallisuuden parantamiseen. Tämä on olennaista, jotta paikallisyhteisöjen tarpeisiin ja olosuhteisiin sovitettavat ratkaisut pystytään optimoimaan.

6.7 Osuustoimintaliikkeellä oli varsinkin vanhoissa EU-maissa merkittävä rooli kasvun vauhdittamisessa ja talouden kilpailukyvyyn parantamisessa, ja se vaali yhteisvastuun, itsenäisyyden ja demokratian kaltaisia eurooppalaisia arvoja. Osuuskunnilla on yhä valtaisa taloudellinen potentiaali vanhoissa EU-maissa. Entisissä reaaliosialismin maissa Keski- ja Itä-Euroopassa osuustoimintaliikkeen sosialistiset juuret ja tuonaikainen politiikka noissa maissa – osuuskuntien saattaminen keskus- ja aluehallinnon viranomaisten valvontaan – on nykyisin jarruna, ja se on vaikuttanut kielteisesti asenteisiin tuottajakuluttajien osuuskuntia kohtaan.

6.8 Omaan kulutukseen perustuva malli (self-consumption model) on avannut mahdollisuuden alentaa energiakustannuksia varsinkin pienten ja keskisuurten yritysten osalta. Korkeat sähköenergian hinnat olivat niille tuntuva rasite. Kotitalouskuluttajien ulottuville on tullut uusia malleja, kattorakenteisiin sijoitetuista aurinkopaneelijärjestelmistä, jotka ovat kotitalouksien tai kolmansien tahojen omistuksessa, aina hankkeisiin, joita uusiutuvien energialähteiden alalla aktiiviset kansalaisosuuskunnat toteuttavat.

Bryssel 19. lokakuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Merienergia: kehitettäviä uusiutuvan energian lähteitä”****(oma-aloitteinen lausunto)**

(2017/C 034/08)

Esittelijä: **Stéphane BUFFETAUT**

|                                                                  |                                                                     |
|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| Komitean täysistunnon päätös                                     | 21.1.2016                                                           |
| Oikeusperusta                                                    | työjärjestyksen 29 artiklan 2 kohta<br><br>oma-aloitteinen lausunto |
| Vastaava erityisjaosto                                           | ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta”               |
| Hyväksyminen erityisjaostossa                                    | 6.10.2016                                                           |
| Hyväksyminen täysistunnossa                                      | 19.10.2016                                                          |
| Täysistunnon nro                                                 | 520                                                                 |
| Äänestystulos<br>(puolesta / vastaan / pidättyi<br>äänestämästä) | 218/3/8                                                             |

**1. Päätelemät**

1.1 Tiedemiehet ja insinöörit ovat jo vuosia tutkineet valtamerienergian hyödyntämistä. Merivirrat, vuorovesi ja aaltovoima ovat loputtomasti uusiutuvia energiavaroja. Ranskassa Rance-joen suistossa sijaitsee Charles de Gaullen vuonna 1966 avaama EDF:n vuorovesivoimalaitos, jonka kapasiteetti on 240 MW. Voimalassa on 24 10 MW:n turbiinia, kun uusimman sukupolven tuuliturbiinien kapasiteetti on parhaimmillaan 8 MW. Teknologia on siis tehokasta, vaikka Rancen pato oli pitkään ainoa esimerkki tällaisesta laitteistosta maailmassa. Nykyisin myös Etelä-Koreassa Sihwa-järvellä on vastaava, kapasiteetiltaan 254 MW:n laitteisto. Yhdistyneessä kuningaskunnassa on ollut vireillä useita hankkeita, mutta ne ovat rauenneet tai niitä on lykätty ympäristösyihin perustuvan vastustuksen vuoksi.

1.2 Tällaiset investoinnit ovat kuitenkin järkeviä, kunhan ne asennetaan maantieteellisesti suotuisiin kohteisiin, joissa on korkea vuorovesikerroin. Ne olisivat otettava paremmin huomioon kansallisessa energiayhdistelmässä.

1.3 Ensimmäiset teolliset toteutukset on jo otettu käyttöön, joten näitä tekniikoita ei voi pitää uskaliaina kokeiluina vaan kehittämisen arvoisina energianlähteinä.

1.4 ETSK katsookin, että on kiinnostavaa kehittää tällaista uusiutuvaa sähköntuotantoa sen sijaan, että keskityttäisiin vain tuuli- ja aurinkovoimateknologiaan. On totta, ettei merienergiaa voi hyödyntää kaikkialla, mutta olisi vahinko jättää huomiotta tällainen ennakoitavissa oleva uusiutuva energianlähde, jonka vaikutukset ympäristöön ovat vähäiset ja hallittavissa. Kaikkien tiedossa on, että tulevaisuuden energia saadaan monista eri lähteistä.

1.5 Saksa, Belgia, Tanska, Ranska, Irlanti, Luxemburg, Norja, Alankomaat ja Ruotsi päättivät 6. kesäkuuta 2016 tiivistää yhteistyötään merituulivoiman alalla. Maat allekirjoittivat yhdessä energiaunionista ja ilmastosta vastaavien EU-komissaarien kanssa erityisen toimintaohjelman, joka koskee Euroopan pohjoisia merialueita. Yhteistyö merkitsee muun muassa sääntelyn ja merituulivoiman tukijärjestelmien yhdenmukaistamista sekä sähköverkkojen yhteenliittämistä.

1.5.1 ETSK suosittaa vahvasti vastaavan lähestymistavan soveltamista merienergiaan, olipa sitten kyse vesiturbiineista tai vuorovesipadoista, ja yhteistyön tekemistä niiden jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin naapurimaiden kesken, joiden alueella on soveltuvia paikkoja tällaisille laitteistoille. Näitä ovat lähinnä Atlantin ja Pohjanmeren rannikkovaltiot.

1.6 Komitea katsoo, ettei myöskään pidä unohtaa vielä kehitysvaiheessa olevia tekniikoita muun muassa aaltoenergian ja merten lämpöenergian alalla, mutta tällä hetkellä niukat julkiset varat on jaettava tehokkuuskriteerien perusteella eli ensisijaisesti tekniikoille, jotka mahdollistavat nopeasti lupaaviin tuloksiin pääsemisen.

1.7 Komitea korostaa, että investoimalla tälle alalle Euroopan unioni voisi nousta edelläkävijäksi uudenlaisten uusiutuvien energianlähteiden alalla. Uusiutuviin energianlähteisiin liittyvistä patenteista 40 prosenttia on jo eurooppalaisten yritysten hallussa. ETSK suosittaa, että jatketaan tutkimus- ja kehittämistyötä merienergian alalla mutta myös jaksoittain toimivien energianlähteiden tuottaman energian varastoinnin alalla, jotta pystytään tasaamaan uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian tuotantoa.

1.8 Komitea varoittaa kiusauksesta osoittaa tuet vain perinteisille uusiutuville energiamuodoille, sillä tämä rajoittaa mahdollisuuksia ja vääristää uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian markkinoita antamalla etulyöntiaseman tehokkaiden edunvalvojien ajamille tekniikoille.

## 2. Yleistä

2.1 Maapallon pinta-alasta suurin osa on merta. Olisikin osuvampaa kutsua planeettaamme Mereksi kuin Maaksi. Ihminen on kautta aikojen käyttänyt kalavaroja ravintonaan. Myös merenpohjassa tai sen alla sijaitsevia varantoja (monimetalliesiintymät, öljy jne.) on onnistuttu viime aikoina hyödyntämään. Valtamerten tuottamaa energiaakin on käytetty vuosisatoja, mutta pienimuotoisesti eli vuorovesimyllyillä, joita on rakennettu joillekin rannikkoalueille.

2.2 Nyt, kun on tullut välttämättömäksi torjua kaikenlaista pilaantumista ja vähentää kasvihuonekaasupäästöjä, katseiden pitäisi kääntyä merienergian mahdollisuuksiin. Euroopan unioni ja jäsenvaltiot, joilla on pääsy merelle, eivät mitenkään voi jättää huomioimatta valtamerten tarjoamia mahdollisuuksia energian alalla.

2.3 Euroopan meripinta-ala on huomattavan suuri, ja silti näiden laajojen alueiden uusiutuvien energiavarantojen hyödyntäminen on vasta lapsenkengissä. Euroopan unioni ja jäsenvaltiot voisivat edistää uusien merienergian hyödyntämistekniikoiden käyttöönottoa innovatiivisten energia-alan yritysten ja teollisuuskonsernien kautta. Tämä on merienergiafoorumin tavoite.

2.4 Merten uusiutuvia energianlähteitä ovat syvänmerenaallot ja pinta-aallot, merivirrat, vuorovesi, pintavesien lämpötilaerot ja tuulet. Kullakin tekniikalla ja menetelmällä on maantieteelliset ja ekologiset vaatimuksensa, eikä näiden innovatiivisten tekniikoiden käyttöönottoa voida harkita ottamatta huomioon niihin liittyviä rajoituksia ja seurauksia.

## 3. Merivirta-, vuorovesi- ja aaltoenergian hyödyntäminen: vesiturbiinit

3.1 Jokainen tyyntä tai raivoisaa valtamerta tarkkaillut tietää, että sen valtavat vesimassat liikkuvat koko ajan erilaisten voimien vaikutuksesta. Onkin luonnollista pohtia, onko meren tuottamaa energiaa mahdollista hyödyntää tai ottaa talteen.

3.2 Tekniikoita, joita on tutkittu tai otettu käyttöön, ovat seuraavat:

- suistoalueen padot ja vuorovesiturbiinit: Ranskassa Rance-joen pato on toiminut kymmeniä vuosia tyydyttävällä tavalla. Yhdistyneessä kuningaskunnassa on pantu alulle kaksi hanketta, mutta ympäristöalan painostusryhmät ovat estäneet niiden toteuttamisen;
- avomeriturbiinit, jotka on kiinnitetty mastoihin tai poijuihin;
- merenpohjaan kiinnitetyt vedenalaiset turbiinit. Bretagnessa on vireillä hankkeita, jotka on tarkoitus toteuttaa lähiaikoina.

3.3 Lupaavimmalta tekniikalta vaikuttaa käytännössä vuorovesivirtojen hyödyntäminen. Näiden tekniikoiden potentiaali riippuu kuitenkin suuresti laitteiden sijoituspaikasta. Otollisimpia ovat ne Atlantin ja Pohjanmeren alueet, missä vuorovesikertoimet ovat suurimmat. Tehokkaimpia ne ovat nimenomaan alueilla, missä vuoksen ja luoteen välinen korkeusero on suuri. Tällaisen voimalan valtavana etuna on se, että se tuottaa energiaa ennustettavasti ja säännöllisesti, sillä vuorovesi laskee ja nousee säännöllisesti ja sen korkeus on tiedossa etukäteen.

EDF:n mukaan Euroopan unionissa hyödynnettävissä oleva potentiaali on noin 5 GW (josta 2,5 GW Ranskan rannikolla), mikä vastaa 12:ta 10 800 MW:n ydinvoimalaa. Vuorovesivirtojen hyödyntämistekniikoita kuitenkin vasta tutkitaan, eikä niitä ole käytössä Rance-joen patoa lukuun ottamatta.

3.4 Vesiturbiinitekniikoita, joita kokeillaan parhaillaan, ovat seuraavat:

- Vesiturbiinin prototyyppi Arcouest (1,5 MW) laskettiin mereen Bretagnessa Paimpolin edustalla vuonna 2014. Sen on kehittänyt Open Hydro (telakkateollisuuskonserni DCNS) EDF:n ensimmäistä Paimpol/Bréhat'n vesiturbiinipuistoa varten. Se käsittää neljä turbiinia, joiden asennettu teho on 2–3 MW. Kyse on yksinkertaisesta, vankkatekoisesta laitteesta, jonka keskus on avoin ja jonka roottori pyörii alennetulla nopeudella ilman voiteluainetta, jotta sen vaikutus meren elinympäristöön olisi mahdollisimman pieni. Turbiinia testattiin neljän kuukauden ajan. Se pyöri yhtäjaksoisesti 1 500 tuntia, ja sen toiminnasta tehtiin monenlaisia mekaanisia ja sähköisiä mittauksia. Koska testitulokset olivat myönteisiä eli turbiinityyppi on käyttökelpoinen, päätettiin perustaa esittelypuisto kesän 2015 aikana. Turbiinit on rakennettu ja ne ovat valmiina asennettaviksi, mutta asennusta on jouduttu lykkäämään sää- ja meriolosuhteiden vuoksi. Tällaiset uudet teknologiat voivat luoda teollisuustoimintaa rannikkoalueille, nimittäin kyseiset kaksi turbiinia rakennettiin Cherbourgissa ja Brestissä.
- Brittiläinen Tidalstream-yhtiö on kehittänyt turbiinitekniikan, jossa turbiinit lasketaan osittain veden alle ja nostetaan ylös huoltoa varten. Prototyyppi on kehitetty Pentlandin salmessa toimivaa STT-alusta (ship-to-turbine) varten. Kyse on laitteesta, jossa on neljä halkaisijaltaan 20 m:n turbiinia ja jonka suurin kokonaisteho on 4 MW. Jotta offshore-tuuliturbiinilla voitaisiin tuottaa vastaava teho, sen halkaisijan tulee olla 100 m ja tuulennopeuden 10 m/s. Lisäksi tuuliturbiinin perustus, joka on 25 m merenpinnan alapuolella, on 25 prosenttia suurempi kuin STT:ssä. Tidalstream arvioikin, että sen järjestelmä on kilpailukykyinen merelle ja maalle sijoitettavien tuuliturbiinien kanssa. STT-järjestelmällä tuotetun sähkön kustannus saattaa olla parhaimmillaan 0,03 GBP/kWh (noin 0,044 EUR/kWh). Järjestelmää on jo kokeiltu ja se on todettu käyttökelpoiseksi Thames-joessa toteutetuissa testeissä.
- Marine Current Turbines on kehittänyt vedenalaisen mastoturbiinin, jossa masto kiinnitetään merenpohjaan. Upotussyvyys ei siis voi olla kovin suuri. Vesiturbiinit liukuvat mastoa pitkin, eli ne voidaan hilata ylös vedestä huoltoa ja ylläpitoa varten.
- Vesiturbiineja, joiden turbiinit on kiinnitetty ankkuripoijuun, on asennettu vuonna 2003 Hammerfestin salmeen Norjaan.
- Lisäksi on olemassa suistopadon alle kiinnitettäviä vuorovesiturbiineja, kuten Rance-joessa. Kyseinen voimala on vanhin esimerkki tästä tekniikasta, ja se on ollut toiminnassa 1960-luvulta saakka. Yhdistyneessä kuningaskunnassa on valmisteltu kahta hanketta, mutta niiden toteutus on estetty ympäristösyistä.

#### 4. Syvänmerenaalto- ja pinta-aaltoenergian hyödyntäminen: aaltoenergia

4.1 Aaltoenergiaratkaisuja on monenlaisia. Osa prototyypeistä on upotettavia, osa veden pinnalla, rannalla tai ulapalla. Energian talteenottojärjestelmät vaihtelevat prototyypeittäin: energian mekaaninen talteenotto veden pinnalla (aaltoilu) tai veden alla (translaatiot ja orbitaali liikkeit), paineenvaihtelun talteenotto aaltoliikkeessä (vedenkorkeuden vaihtelut) tai vesimassan fyysinen talteenotto patoaltaaseen.

4.2 Suurin haittapuoli on se, että toisin kuin vuorovesivirrat, aaltoenergia ei ole kovin hyvin ennustettavissa. Aaltoenergian hyödyntämisteknologia on tällä hetkellä vasta tutkimusvaiheessa eikä vielä käytössä. Koekäytössä on kuitenkin kuusi erilaista tekniikkaa:

- toisiinsa nivelletyistä kelluvista putkista muodostuva ketju, jota kutsutaan myös ”merikäärmeeksi”. Kyse on pitkistä yhteenliitetyistä kellukkeista, jotka muodostavat linjan tuulen suuntaisesti kohtisuoraan aaltoja vastaan. Ketjun toinen pää on kiinnitetty merenpohjaan vajjerilla. Aaltojen keinuttaessa ketjua keinuliike saa nivelten hydraulikkanesteen liikkeeseen ja turbiinin pyörimään. Järjestelmää on testattu vaihtelevalla menestyksellä;

- upotettu aaltoileva seinämä;
- pystysuuntaan aaltoileva palkki;
- vedenalainen paineanturi;
- vesipatsasvoimala;
- aallonkerääjä.

## 5. Merten lämpöenergian hyödyntäminen

5.1 Tarkoituksena on hyödyntää valtameren pinta- ja pohjaveden välinen lämpötilaero. Tästä käytetään usein lyhennettä OTEC (ocean thermal energy conversion). Euroopan unionin teksteissä ”hydrotermisellä energialla” tarkoitetaan ”pintaveden lämmön muodossa varastoitunutta energiaa”.

5.2 Pintaveden lämpötila on aurinkoenergian ansiosta korkeampi ja voi intertrooppisella vyöhykkeellä olla yli 25 °C, kun taas syvällä, jonne aurinko ei paista, vesi on kylmää, noin 2–4-celsiusasteista, Välimeren kaltaisia suljettuja merialueita lukuun ottamatta. Kylmät vesikerrokset eivät myöskään sekoitu lämpimiin kerroksiin. Tämä lämpötilaero voidaan hyödyntää lämpövoimakoneella, joka tarvitsee kylmän ja kuumen lähteen voidakseen tuottaa energiaa. Se käyttää siten lähteinään pohja- ja pintavettä.

5.3 Jotta tällainen merilämpövoimala voisi toimia optimaalisesti ja kannattavasti, se on sijoitettava tietylle alueelle, jossa pintaveden ja pohjaveden lämpötilat ovat tietynsuuruisia. Tarvittavat putkistot voidaan laskea jopa noin tuhannen metrin syvyyteen niin, että kustannukset pysyvät kohtuullisina ja tekniikka hallinnassa. Olisikin järjetöntä viedä merilämpövoimala kilometrien päähän rannikosta, sillä silloin tarvittaisiin pidempiä putkia, mikä aiheuttaisi lisäkustannuksia. Käytännössä optimaalinen alue sijaitsee Kravun kääntöpiirin ja Kauriin kääntöpiirin eli leveysasteiden + 30 ja - 30° välillä, eli Euroopan unionin näkökulmasta nk. EU:n syrjäisillä alueilla.

## 6. Merten tuulienergian hyödyntäminen: offshore-tuulivoimalat

6.1 Myös merenpohjaan kiinnitetyt tai kelluvat (tietenkin ankkuroidut) tuulivoimalat on syytä mainita, vaikka tarkalleen ottaen ja tiukasti määriteltynä kyse ei olekaan merienergiasta. Ne ovat ylivoimaisesti kehittynein merellä hyödynnettävä energiamuoto ja vaikuttavat suorastaan perinteisiltä edellä esitettyihin tekniikoihin verrattuna. Niillä on kuitenkin kiistattomia ympäristövaikutuksia ja näköhaittoja. Usein nostetaan esiin kiista käyttöoikeuksista kalastajien kanssa. Käytännössä tuulivoimalat, joiden perustus on kiinnitetty merenpohjaan, ovat todellisia meriluonnonvarojen keskittymiä, joissa on runsaasti kalaa. Rakennelmat hyödyttävät näin epäsuorasti myös kalastajia, sillä kalakannat elpyvät näillä kalastuskieltoalueilla, missä mastojen perustukset toimivat keinotekoisina riuttoina.

6.2 Tämä menetelmä on tällä hetkellä Euroopassa yleisin, ja sen suosio jatkaa kasvuaan. Euroopassa on nykyisin lähes sata merituulipuistoa, joista valtaosa sijaitsee Pohjanmerellä, Atlantilla (Yhdistynyt kuningaskunta) ja Itämerellä. Välimerelle tuulivoimaloita ei ole juuri rakennettu eikä aiota rakentaa, sillä se on syvä meri, jossa mannerjalusta on vähäinen tai olematon.

6.3 Kyseisen tekniikan käyttöönoton päävaiheet ovat olleet seuraavat:

- Ensimmäinen merituulivoimala asennettiin vuonna 1991 Tanskaan (Vindeby). Sen kapasiteetti on 450 kW.
- Syvin perustus on 45 metrin syvyydessä. Se asennettiin vuonna 2007 Yhdistyneeseen kuningaskuntaan (Beatrice wind farm). Voimalan kapasiteetti on 2 x 5 MW.
- Ensimmäinen suuri kelluva syvänmeren (220 m) tuuliturbiini asennettiin vuonna 2009 Norjaan (Hywind). Sen kapasiteetti on 2,3 MW.
- Tehokkain merituuliturbiini on Belgiassa (Bligh Bank -matalikko) sijaitseva 6 MW:n turbiini.
- Suurin merituulipuisto on rakenteilla Yhdistyneeseen kuningaskuntaan Doggermatalikolle (Dogger Bank). Se käsittää 166 turbiinia, ja sen kapasiteetti on valmistuttuaan 12 000 MW. Yhdistyneessä kuningaskunnassa, joka panostaa riippumattomuuteen energiantuotannossa, on jo 1 452 turbiinia 27 tuulipuistossa.

6.4 Myös Ranskan rannikolla on pantu alulle kaksi tärkeää hanketta, toinen Bretagnessa ja toinen Noirmoutier'n ja Yeun saaren välillä. Tarjouspyynnöt on julkaistu ja rakennuttajakonsortiot valittu.

6.5 Merituulipuistojen taloudellinen kannattavuus riippuu sijoituspaikasta ja erityisesti tuulen voimakkuudesta ja säännöllisyydestä. Erot voivat olla jopa kaksinkertaisia. Matalan kysynnän jaksoina on tietyissä tapauksissa myyty tuulivoimalla tuotettua ylijäämäenergiaa negatiiviseen hintaan sähköpörssissä. Tämän tyyppisen sähköntuotannon huomattava yleistymisen voi siis mahdollisesti johtaa vaikeasti hyödynnettäviin ylijäämiin, sillä tuotanto riippuu suuresti hetkellisistä ja vaihtelevista sääolosuhteista (vrt. professori Wolfin mielipide jaksottaisista energianlähteistä).

6.6 Menetelmän yleistymisen ja tuulivoiman hyödyntämisteknologian kehitys kahdenkymmenen viime vuoden aikana ovat laskeneet investointi- ja käyttökustannuksia. 2000-luvun alussa tuotetun megawattitunnin hinta oli 190 euroa, kun se nykyisin on 140–160 euroa. Vertailun vuoksi: moderni EPR-tyyppin ydinreaktori tuottaa megawattitunnin 130 eurolla, mutta tuotanto on vakaata ja ennustettavissa.

6.7 On selvää, että muiden merienergian hyödyntämistekniikoiden täytyy pystyä vastaamaan kilpailuun merituulivoiman kanssa, jotta niitä ryhdytään kehittämään teollisessa mittakaavassa. Niillä täytyy voida osoittaa olevan kilpailuetuja verrattuna merituulivoimaan, josta aiheutuu jonkin verran ylläpito- ja valvontakustannuksia. Tällä hetkellä vaikuttaa siltä, että vesiturbiinit ja suistopadot ovat tehokkaimpia ja kannattavimpia järjestelmiä. Yksi niiden tarjoamista eduista on energian tuottaminen ennustettavasti ja säännöllisesti.

## 7. Uusiutuvien merienergianlähteiden tulevaisuus

7.1 Vihreät energiamuodot saavat tukea erilaisista eurooppalaisista ja kansallisista tukijärjestelmistä. Yksi tällainen tukimuoto on edullinen ostohinta. Näitä tekniikoita offshore-tuulivoimaa lukuun ottamatta tulee kuitenkin vielä testata täydessä mittakaavassa. Tämä koskee erityisesti vesiturbiineja. Toivoo sopii, ettei uusien kokeellisten teknologioiden tie katkea nk. ympäristökonservatismiin. Tiedossa on, että esimerkiksi suistopatojen yleistymisen on kaatunut ympäristöaktivistien ja kalastajien voimakkaaseen vastustukseen. Kaikilla laitteilla on ympäristövaikutuksia. Vaikutukset on pystyttävä mittaamaan mahdollisimman täsmällisesti, jotta voidaan arvioida todellinen kustannus-hyötysuhde.

7.2 Ensimmäinen vesiturbiinipuisto upotettiin vähän aikaa sitten Paimpolin ja Bréhat'n saaren välille. Nousu- ja laskuvesivirrat pyörittävät turbiinien lapoja. Jokaisen turbiinin enimmäisteho on 1 MW, ja turbiineilla voidaan kattaa 3 000 kotitalouden sähköntarve.

7.3 Kaikkien merienergian hyödyntämistekniikoiden teho riippuu niiden sijoituspaikasta. Ne eivät tarjoa yleismaailmallisesti tehokasta energianlähdettä. Tällä alalla onkin sovellettava maltillisempaa lähestymistapaa kuin eräiden muiden tukeen oikeutettujen uusiutuvien energianlähteiden kohdalla: esimerkiksi aurinkopaneeleita on paikoin asennettu pikemmin veroetuuksien kuin tehokkuuden takia. On myös syytä korostaa, että hiilidioksidivero tekee tällä hetkellä vielä tiensä alkupäässä olevista uusiutuvan energiantuotannon tekniikoista jatkossa taloudellisesti kiinnostavia.

Bryssel 19. lokakuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kestävän kehityksen toimintaohjelma 2030 – Kestävän kehityksen maailmanlaajuiseen edistämiseen sitoutunut Euroopan unioni”**

**(oma-aloitteinen lausunto)**

(2017/C 034/09)

Esittelijä: **Ioannis VARDAKASTANIS**

|                                              |                                     |
|----------------------------------------------|-------------------------------------|
| Komitean täysistunnon päätös                 | 21.1.2016                           |
| Oikeusperusta                                | työjärjestyksen 29 artiklan 2 kohta |
|                                              | oma-aloitteinen lausunto            |
| Vastaava erityisjaosto                       | ”ulkosuhteet”                       |
| Hyväksyminen erityisjaostossa                | 29.9.2016                           |
| Hyväksyminen täysistunnossa                  | 20.10.2016                          |
| Täysistunnon nro                             | 520                                 |
| Äänestystulos                                | 141/1/1                             |
| (puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä) |                                     |

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK on tyytyväinen kestävän kehityksen toimintaohjelmaan 2030, koska se sisältää joukon kunnianhimoisia tavoitteita ja alatavoitteita, joilla on määrä muuttaa maailmaa, ja koska se merkitsee historiallista muutosta tavassa käsitellä taloudellista, sosiaalista ja ekologista eriarvoisuutta kaikkialla maailmassa. Koska Euroopan unionilla (EU) on tärkeä kansainvälinen rooli diplomatiassa ja ihmisoikeuksien, kaupan, kehityksen ja humanitaarisen avun edistämisessä sekä työskenneltäessä monenvälisten organisaatioiden kanssa ja kahdenvälisesti kolmansien maiden kanssa, sillä voi olla suunnaton vaikutus kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävään prosessiin globaalilla tasolla. Raportoinnin vapaaehtoisuus saattaa kuitenkin heikentää toimintaohjelman 2030 johdonmukaista, tuloksekasta ja mitattavissa olevaa toteuttamista. ETSK kehottaa EU:ta pitämään toimintaohjelman 2030 toteuttamista velvollisuutena ja mahdollisuutena muokata EU:n tulevia toimintapolitiikkoja ja ohjelmia. ETSK toteaa lisäksi, että EU:n tulisi ottaa toimintaohjelma 2030 hyväksyen vastaan, koska se tarjoaa uuden tulevaisuuteen tähtäävän sanoman, jonka myötä EU:sta muokataan kestävän kehityksen unioni ja joka näin ollen avaa EU:n kansalaisille ja muulle maailmalle uuden näkymän inhimillisestä, osallistavasta kehityksestä.

1.2 Toimintaohjelmassa 2030 kuvastuvat kokonaisuudessaan EU:n arvot: hyvinvointi kaikkien ulottuville, ihmis-oikeudet, sosiaalinen oikeudenmukaisuus, köyhyden torjuminen, demokraattinen hallintotapa, sosiaalinen markkinatalous ja ympäristönsuojelu. Niinpä EU:n odotetaan näyttelevän johtavaa roolia toimintaohjelman 2030 toteuttamisessa ja myötävaikuttavan kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseen globaalilla tasolla. Siten EU tunnustetaan johtavaksi toimijaksi edistettäessä ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti vastuullista ja kestävä kehitystä sekä ihmisoikeuksien kunnioittamista, naisten ja miesten tasa-arvoa, syrjimättömyyttä ja heikossa asemassa olevien ryhmien tukemista. EU:n toimintapolitiikoissa ja ohjelmissa tulisi kaikenkattavana tavoitteena olla köyhyden kitkeminen. Lisäksi ilmasto-oikeudenmukaisuuden ja ”oikeudenmukaisen siirtymän” periaatteet tulisi valtavirtaistaa ja integroida täysimääräisesti ja tosiasiallisesti EU:n yleiseen strategiaan toimintaohjelman 2030 toteuttamiseksi.

1.3 ETSK toteaa, että EU pystyy täyttämään kestävä kehitys koskevat velvoitteensa globaalilla tasolla ja niin ollen painokkaasti ja vaikuttavasti edistämään toimintaohjelman 2030 toteuttamista ainoastaan siinä tapauksessa, että se tekee välttämättömät muutokset mukauttaakseen toimintapolitiikkansa ja ohjelmansa kestävä kehityksen tavoitteiden kolmen pilarin mukaisesti tasapainoisesti ja osallistavasti. EU:lla ja jäsenvaltioilla on moraalinen ja poliittinen velvollisuus sekä EU:n kansalaisia että muuta maailmaa kohtaan paneutua toimintaohjelman 2030 toteuttamiseen poliittisesti yhtenäisellä ja koordinoitulla tavalla. EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden on kiireellisesti sovittava etenemismallista korkeimmalla poliittisella tasolla laatimalla komission, neuvoston ja parlamentin keskeinen toimielintenvälinen sopimus, jotta luodaan vankka pohja tulevalle poliittiselle toiminnalle<sup>(1)</sup>. Tämän kestävä kehityksen tavoitteiden toteuttamista koskevan sopimuksen tulisi olla pohjana kaikenkattavalle strategialle toimintaohjelman 2030 valtavirtaistamiseksi tähtäimenä tehdä EU:sta kestävä kehityksen unioni.

1.4 Aiemman lausuntonsa<sup>(2)</sup> tapaan ETSK kehottaa perustamaan kestävä kehityksen kansalaisyhteiskuntafoorumin edistämään ja seuraamaan toimintaohjelman 2030 toteuttamista, jotta varmistetaan EU:n sisäisten ja ulkoisten toimintapolitiikkajen ja ohjelmien johdonmukaisuus. Tällä foorumilla kaikkien osapuolten – neuvosto, komissio, parlamentti ja kansalaisyhteiskunta mukaan luettuina – tulisi osallistua täysimääräisesti keskeisinä toimijoina, jotta foorumin toiminta käy EU:n kansalaisille läpinäkyväksi ja vastuuntuntoiseksi. ETSK on käytettävissä sujuvoittamaan tätä prosessia.

1.5 EU:n itsensä tulisi esittää ennakoivasti määräaikainen vapaaehtoinen selonteko sisäisistä ja ulkoisista toimintapolitiikoistaan ja ohjelmistaan YK:n perustamalle kestävä kehityksen korkean tason poliittiselle foorumille vuodesta 2017 alkaen. EU:sta tulee ensimmäinen alueellinen organisaatio, joka menettelee siten. Tämän lisäksi EU:n tulisi laatia vuosittain aihekohtaisia raportteja yhdenmukaisesti kestävä kehityksen korkean tason poliittisen foorumin vuotuisten aihekohtaisten arviointien kanssa. Kansalaisyhteiskunnan tulisi voida osallistua täysimääräisesti tähän raportointiprosessiin kestävä kehityksen eurooppalaisen foorumin välityksellä. ETSK on käytettävissä sujuvoittamaan tätä prosessia<sup>(3)</sup>.

1.6 EU:lla on velvollisuus noudattaa tinkimättömästi kansainvälisiä sopimuksia ja EU:n perussopimuksia ja muita sopimuksia, jotka suojaavat ympäristöä, ihmisoikeuksia ja taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia oikeuksia. Näin ollen toimintaohjelman 2030 toteuttamiseen, seurantaan ja uudelleenarviointiin sovellettavan EU:n lähestymistavan tulee perustua kansainväliseen ja EU:n lainsäädäntöön. Toimintaohjelman 2030 vapaaehtoinen luonne ei saisi vähentää vastuuta valtavirtaistaa ja integroida EU:n velvoite kansainvälistä ja unionin oikeutta kohtaan täysimääräisesti ja tuloksetta EU:n kaikenkattavaan strategiaan kestävä kehityksen tavoitteiden toteuttamiseksi. EU:n kansainvälisten velvoitteiden tulisi koskea kaikkia EU:n toimintapolitiikkoja ja ohjelmia.

1.7 Euroopan komission on syytä käsitellä sitä, millä tavoin EU:n ulkoisen toiminnan välineissä otetaan huomioon toimintaohjelma 2030. Ulkopoliittikan kartoitus on ensi askel, mutta se ei riitä vaan sitä on täydennettävä yksityiskohtaisella ja kattavalla kuiluanalyysillä ja arvioinnilla, jotta havaitaan todelliset puutteet nykyisten ja tulevien ulkosuhdepolitiikkajen ja -ohjelmien välillä. Viimeksi mainittuihin tulisi täysimääräisesti sisällyttää, valtavirtaistaa ja integroida tasapainoisesti ja oikeudenmukaisesti toimintaohjelman 2030 talous-, sosiaali- ja ympäristöpilarit. Niinpä ETSK kehottaa komissiota ryhtymään nimenomaisiin toimiin ottaakseen nämä näkökohdat huomioon valmisteilla olevassa tiedonannossaan kestävä kehityksen tavoitteiden toteuttamisesta.

1.8 On tärkeää, että Euroopan komissio integroi ja valtavirtaistaa kestävä kehityksen toimintaohjelman 2030 täysimääräisesti Euroopan unionin ulkosuhdetoimiin. EU on merkittävä toimija maailmannäyttämöllä, ja se on vuorovaikutuksessa muiden osapuolten (julkisten, hallitustenvälisten, yksityisten ja valtiovalasta riippumattomien tahojen) kanssa ulkoisen toimintansa ja välineidensä kautta. Niinpä Euroopan komission tulisi käyttää kokonaisuudessaan hyödykseen sellaisia keskeisiä aloja kuin kauppa- ja kehityspoliittikka, naapuruuspolitiikka, ympäristöpolitiikka ja ilmastotoimet, ulko- ja turvallisuuspolitiikka, yhteisö- ja yhteisvastuutalous, ihmisoikeuksien edistäminen, humanitaarinen apu, katastrofiriskien vähentäminen ja teknologiansiirto viedäkseen aloitteellisesti toimintaohjelman 2030 toteuttamista eteenpäin. Euroopan komission tulee integroida kestävä kehityksen toimintaohjelma 2030 täysimääräisesti ja hyödyntää sitä kehityspoliittikkaa koskevassa eurooppalaisessa konsensuskassa. ETSK pahoittelee, ettei tätä ole sisällytetty EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittiseen globaalistrategiaan riittävässä määrin<sup>(4)</sup>. Euroopan komission tulisi sisällyttää pitkään odotettuun ja tuntuvasti viivästyneeseen toimintaohjelma 2030 -aiheiseen tiedonantonsa vakavasti otettava ohjelma luodakseen toimintapolitiittista johdonmukaisuutta ja koordinaatiota ulkoisiin toimiinsa ja ohjelmiinsa, jotta noudatetaan kestävä kehityksen periaatteiden mukaista toimintamallia, joka valtavirtaistetaan kaikkeen ulkopoliittikkaan.

<sup>(1)</sup> Kuten suositetaan asiakokonaisuuteen NAT/693 kuuluvassa ETSK:n lausunnossa aiheesta "Kestävä kehitys: EU:n sisä- ja ulkopoliittikkajen kartoitus", esittelijä: Ioannis Vardakastanis, toinen esittelijä: Jarmila Dubravská (EUVL C 487, 28.12.2016, s. 41).

<sup>(2)</sup> Euroopan talous- ja sosiaalikomitean valmisteleva lausunto aiheesta "Kestävä kehitys edistävä eurooppalainen kansalaisyhteiskuntafoorumi" (EUVL C 303, 19.8.2016, s. 73).

<sup>(3)</sup> Ks. alaviite 1.

<sup>(4)</sup> Ks. alaviite 1.

1.9 Euroopan komission ja nimenomaisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan tulisi luoda toimivat mekanismit koordinoitakseen virallista kehitysapua ja Addis Abeban toimintaohjelmaa johdonmukaisesti, jotta varmistetaan, että virallinen kehitysapu kohdistetaan sellaisiin kumppanuuksiin ja erityisiin ohjelmiin ja hankkeisiin, jotka on suunniteltu toimintaohjelman 2030 kolmen pilarin mukaisesti, ottaen täysimääräisesti huomioon sellaiset periaatteet kuin köyhyyden kitkeminen, "kukaan ei jää kehityksestä jälkeen" (no one is left behind), ilmasto-oikeudenmukaisuus, oikeudenmukainen siirtymä, osallistava kasvu ja kehitys, uudenaikaistamisen, infrastruktuurin kehittämisen ja kestävyysperiaatteiden mukaisen yritystoiminnan edistäminen, eriarvoisuuden torjunta ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen takaaminen.

1.10 ETSK suosittaa, että Euroopan komissio hyödyntää ehdollisuuteen perustuvaa Euroopan rakenne- ja investointirahastojen toimintamallia valtavirtaistettaessa toimintaohjelmaa 2030 ulkoisen toiminnan välineisiin, ja sen vuoksi tulisi soveltaa samankaltaista toimintaohjelmaan 2030 perustuvaa ehdollisuutta kaikkiin toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin, jotka liittyvät kestävä kehityksen tavoitteisiin.

1.11 Kolmansissa maissa olevien EU:n edustustojen tulisi suorittaa kyselytutkimuksia mitataksaan suuren yleisön valvutuneisuutta ja ymmärtämystä kestävä kehityksen tavoitteiden suhteen. Euroopan komission tulisi organisoida ja toteuttaa valvuttamistoimia ja -kampanjoita, jotta kestävä kehityksen toimintaohjelmasta 2030 tulee EU:n toimintaohjelma. Euroopan komission tulisi suorittaa säännöllisiä Eurobarometri-kyselytutkimuksia mitataksaan EU:n kansalaisten valvutuneisuutta ja ymmärtämystä kestävä kehityksen tavoitteisiin nähden. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla on tässä prosessissa elintärkeä rooli.

1.12 ETSK kehottaa Euroopan komissiota julkaisemaan vuosittain selvityksen ulkosuhde- ja rahastotoimien toteuttamisesta toimintaohjelman 2030 suhteen. Sen tulisi olla osa kaavailtuja EU:n vuotuisia selvityksiä kestävä kehityksen tavoitteiden toteuttamisesta. Euroopan komission tulisi lisäksi laatia ja sisällyttää kaikkiin ulkosuhdepolitiikkoihinsa ja -ohjelmiinsa joukko toimintaohjelmaa 2030 koskevia indikaattoreita ja vertailuarvoja helpottaakseen arviointia ja raportointia siitä, miten tuloksekkaasti EU:n ulkoisilla välineillä kanavoidaan varoja kestävä kehityksen tavoitteisiin liittyviin hankkeisiin ja ohjelmiin ja erityisesti miten toimintaohjelman 2030 talous-, sosiaali- ja ympäristöpilarit on nivottu EU:n ulkoisen toiminnan välineiden soveltamiseen.

1.13 Euroopan komission tulisi suosia monisidosryhmäjohtoista hallintomallia ulkosuhdepolitiikoissaan ja -ohjelmis- saan ja tehdä kolmansien maiden kansalaisyhteiskunnan organisaatioista aitoja kumppanitahoja kestävä kehityksen tavoitteiden toteuttamisessa. Läpinäkyvyyden, tilivelvollisuuden ja kumppanuuden tulisi olla kantavina periaatteina tässä uudessa konsultoinnin ja osallistavan päätöksenteon mallissa. Toimintaohjelman 2030 demokraattinen toteuttaminen edellyttää kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden täysimääräistä osallistamista kaikissa vaiheissa, seuranta ja uudelleentarkastelu mukaan luettuina.

1.14 ETSK kehottaa Euroopan komissiota valtavirtaistamaan kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden valmiuksien kehittämisen rahoitusvälineisiinsä ja ulkosuhdepolitiikkoihinsa ja -ohjelmiinsa. Komission tulisi laatia erityinen ohjelma ja varata nimenomainen budjettikohta kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden valmiuksien kehittämistä varten, jotta nämä kykenevät osallistumaan tähän prosessiin täysipainoisesti. Nykyiset valmiuksien kehittämistä varten tarkoitetut ohjelmat on avattava yksiselitteisemmin kansalaisyhteiskunnan organisaatioille, jotka toimivat siltanrakentajina paikallisen todellisuuden ja hallinnollisten näkökohtien välillä<sup>(5)</sup>.

1.15 Koska ETSK:lla on vuorovaikutusta monenlaisten kumppanitahojen kanssa eri puolilla maailmaa, se on valmis sujuvoittamaan kaikkien (lähinnä kansalaisyhteiskunnasta peräisin olevien) kumppanitahojen tosiasiallista ja vakavasti otettavaa osallistumista kestävä kehityksen tavoitteiden toteuttamiseen ja seurantaan. Niinpä se pyrkii edistämään kansalaisyhteiskunnan osallistumista valtiollisella tasolla.

## 2. Johdanto

2.1 ETSK on tyytyväinen siihen, että maailman johtohenkilöt hyväksyivät 25. syyskuuta 2015 sitoumuksensa kestävä kehityksen toimintaohjelmaan 2030 otsikolla "Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development". Siinä vahvistetaan sarja tavoitteita, joiden tarkoituksena on köyhyyden poistaminen, planeettamme suojeleminen ja vaurauden tuottaminen kaikille. Kukin tavoite käsittää erityisiä alatavoitteita, jotka on määrä saavuttaa seuraavien 15 vuoden kuluessa. Toimintaohjelman 2030 avulla on sen vuoksi määrä edistää ja solmia vahvoja ja osallistavia kumppanuuksia kaikkien sidosryhmien kesken ja niin ollen antaa voimakas tuki uuden hallinnointimallin toteuttamiselle globaalilla tasolla.

2.2 Toimintaohjelmalle 2030 on ominaista sen yleismaailmallinen, jakamaton ja yhdenmukainen tarkastelutapa talous-, sosiaali- ja ympäristöpilareihin nähden, eli siinä onnistutaan ainutlaatuisella tavalla tasapainottamaan kestävä kehityksen kolme ulottuvuutta keskenään. Tämän vuoksi toimintaohjelma 2030 on historiallinen mahdollisuus tavassa toimia maailmanlaajuisesti taloudellisen, sosiaalisen ja ekologisen eriarvoisuuden suhteen.

<sup>(5)</sup> Ks. alaviite 1.

2.3 Kestävän kehityksen toimintaohjelma 2030 on agenda ihmisten, planeetan ja hyvinvoinnin puolesta. Siinä asetetaan 17 kestävän kehityksen tavoitetta ja 169 alatavoitetta, joista jokaisessa paneudutaan kestävän kehityksen taloudelliseen, ekologiseen ja sosiaaliseen ulottuvuuteen, jotta kyettäisiin tuottamaan kaikille vaurautta, hyödyntämään vuosituhattavoitteiden saavutuksia, käsittelemään vuosituhattavoitteisiin liittyviä puutteita ja heikkouksia ja tarjoamaan maailmalle sellainen uusi visio kestävästä kehityksestä ja osallistavasta kasvusta, joka hyödyttää kaikkia väestöryhmiä. Toimintaohjelman 2030 myötä pyritään myös suojelemaan, edistämään ja toteuttamaan ihmisoikeuksia ja yhtäläisiä oikeuksia kaikille sekä kiinnittämään enenevästi huomiota naisten ja miesten tasa-arvoon (tavoite nro 5).

2.4 ETSK kannattaa ja tukee varauksetta periaatetta ”kukaan ei jää kehityksestä jälkeen”, joka koskee kaikkia kestävän kehityksen tavoitteita ja joka niin ollen tulisi valtavirtaistaa perinpohjaisesti kehitettäessä kumppanuuksia, toimintapolitiikkoja ja toimenpiteitä toimintaohjelman 2030 toteuttamista ja seurantaan ajatellen.

2.5 Toimintaohjelman 2030 myötä perustettiin YK:n piiriin ylätason hallinnointitaho nimeltään korkean tason poliittinen foorumi, monisidosryhmäinen foorumirakenne, jonka tehtäviin kuuluu järjestelmällisten arviointien tekeminen toimintaohjelman 2030 toteuttamisesta ja sen seuranta. Korkean tason poliittinen foorumi kokoontui ensimmäistä kertaa toimintaohjelman 2030 allekirjoittamisen jälkeen vuoden 2016 heinäkuussa, ja 22 valtiota, joukossa neljä EU:n jäsenvaltiota, jätti lajissaan ensimmäiset vapaaehtoiset kansalliset selvitykset, joissa tehdään selkoa kestävän kehityksen toimintaohjelman 2030 toteuttamistyöstä kyseisissä maissa (valtiot olivat Ranska, Saksa, Suomi ja Viro sekä Egypti, Filippiinit, Georgia, Kiina, Kolumbia, Korean tasavalta, Madagaskar, Marokko, Meksiko, Montenegro, Norja, Samoa, Sierra Leone, Sveitsi, Togo, Turkki, Uganda ja Venezuela).

2.6 Toimintaohjelmaa 2030 toteutettaessa tulisi kohdentaa enemmän huomiota toimenpiteisiin, toimintapolitiikkoihin, ohjelmiin ja monisidosryhmäisten, läpinäkyvien ja osallistavien kumppanuuksien muokkaamiseen taloudellisen, sosiaalisen ja ekologisen eriarvoisuuden kitkemiseksi maailmasta lähtökohtana yleismaailmallisuuden, jakamattomuuden, läpinäkyvyyden, tilivelvollisuuden ja ihmisoikeuksien periaatteet.

2.7 Toimintaohjelman 2030 yleismaailmallisuus ja jakamattomuus koskee niin kehitysmaita kuin kehittyneitä maita, ja sen toteuttaminen edellyttää kaikilta osapuolilta perinpohjaista taloudellista, sosiaalista ja ekologista muutosta. Koska EU:n odotetaan olevan tienraivaaja ja siten esikuva muille toimintaohjelmaa 2030 toteutettaessa, EU:n ja jäsenvaltioiden tulisi suunnata kaikki toimintapolitiikat ja ohjelmat tarkoituksena saavuttaa tavoitteeksi asetettu köyhyyden ja eriarvoisuuden torjunta, planeettamme suojeleminen ja osallistavan talouskasvun luominen tasapainoisesti ja johdonmukaisesti, hyödyttäen kaikkia väestöryhmiä yhdenvertaisesti, ja kestävän kehityksen tavoitteiden kolmen pilarin integrointi ja valtavirtaistaminen.

2.8 EU:n toimielinten pitää käynnistää korkealla tasolla menettelyjä, jotka johtavat korkean tason poliittisiin päätöksiin, joilla EU:sta tehdään kestävän kehityksen unioni. Siksi on olennaisen tärkeää laatia kestävän kehityksen tavoitteiden toteuttamiseksi kaikenkattava strategia, jonka turvin edistetään, toteutetaan ja valtavirtaistetaan EU:n toimintapolitiikkojen ja ohjelmien johdonmukaisuutta ja koordinaatiota tasapainoisesti ja ottaen toimintaohjelman 2030 kolme pilaria tasapuolisesti huomioon.

### 3. EU:sta toimintaohjelman 2030 toteuttamisen maailmanlaajuinen johtaja

3.1 Toimintaohjelman 2030 suurimpana haasteena on kaikenlaisen köyhyyden kitkeminen, äärimmäinen köyhyys mukaan luettuna. Tämä on myös yleisenä periaatteena ja arvona kirjattu EU:n perussopimukseen, ja se on ennakoedellytys kestävän kehityksen saavuttamiselle (tavoite nro 1). EU on vahvasti läsnä koko maapallon mitassa, ja niinpä siitä on käytännössä tullut yksi keskeisistä toimijoista, jolla on tuntuva vaikutus talouskasvuun ja kehityspolitiikkaan kaikkialla maailmassa. Sillä onkin ainutlaatuinen mahdollisuus suunnata ulkosuhdepolitiikkansa ja -ohjelmansa toimintaohjelman 2030 toteuttamiseen globaalilla tasolla varmistamalla, että toimintaohjelman 2030 kolme pilaria integroidaan tasapainoisesti kaikkiin EU:n ulkoisen toiminnan välineisiin. Toimintaohjelman 2030 yleismaailmallinen ja jakamaton luonne huomioon ottaen EU:n tulisi olla valmistautunut joutumaan tinkimättömän tarkkailun kohteeksi ennen kaikkea sen suhteen, miten hyvin se selviytyy tästä haasteesta.

3.2 EU:n tulisi pyrkiä löytämään mekanismeja, joilla jakaa ilmastonmuutoksesta johtuvia rasitteita ja hyötyjä, koska sillä on vaikutusta ihmisoikeuksiin, köyhyyteen ja yhdenvertaisuuteen. Yksi näistä mekanismeista on ”ilmasto-oikeudenmukaisuus”, termi, jota käytetään ilmaisemaan, että maapallon lämpötilan kohoaminen on eettinen ja poliittinen kysymys pikemmin kuin pelkästään ekologinen tai fyysinen kysymys. Tämä tapahtuu kytkemällä ilmastonmuutoksen vaikutukset oikeudenmukaisuuskäsitteisiin, eritoten ympäristöoikeudenmukaisuuteen ja sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen, ja tutkimalla sellaisia kysymyksiä kuin yhdenvertaisuus, ihmisoikeudet, kollektiiviset oikeudet ja historialliset vastuut ilmastonmuutoksesta. Yksi ilmasto-oikeudenmukaisuuden perusnäkemyksistä on se, että ne, jotka ovat vähiten vastuussa ilmastonmuutoksesta, joutuvat kärsimään siitä eniten.

3.3 Aivan yhtä tärkeää on valtavirtaistaa ja integroida EU:n ulkoiisiin ja sisäisiin toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin "oikeudenmukaisen siirtymän" käsite, jonka avulla osaltaan suojellaan kansalaisten ja työntekijöiden oikeuksia (esim. ihmisarvoinen työ) ja samalla nykyaikaistetaan kansantalouksia ja tehdään elinkeinoelämän tahoista ympäristöystävällisiä ja sosiaalisesti vastuuntuntoisia soveltamalla ulkoisia EU:n välineitä.

3.4 Toimintaohjelman 2030 talous-, sosiaali- ja ympäristöpilarien oikeudenmukaiseen toteuttamiseen EU:n ulkoisen toiminnan keinoin tulisi kuulua strategioita, joilla edistetään vähähiilistä kierto- ja yhteistyötaloutta, kestävyysmallin mukaista elintarvikkeiden tuotantoa ja kulutusta, investoimista innovointiin ja infrastruktuurin pitkäkestoiseen modernisointiin ja kannustetaan kestävyysperiaatteiden mukaiseen yrittäjätoimintaan <sup>(6)</sup>.

3.5 Toimintaohjelman 2030 perustana on vapaaehtoisuuden periaate ja toimintamalli, mikä voi haitata sen täysimittaista ja vitkastelematonta toteuttamista. EU:n tulisi kuitenkin tehdä toimintaohjelman 2030 toteuttamisesta pakollinen prosessi sekä sisäisesti että ulkoisesti. Sen 17 tavoitetta käyvät täysin yksiin EU:n perussopimuksiin kirjattujen periaatteiden ja arvojen kanssa, ja sen vuoksi ne pitää valtavirtaistaa ja toteuttaa EU:n toimintapolitiikkojen ja ohjelmien avulla. EU:n ulkoiset toimet pitäisi ankkuroida näihin periaatteisiin ja arvoihin.

3.6 Toimintaohjelman 2030 täysimittainen toteuttaminen EU:ssa edellyttää EU:n toimielimiltä ja jäsenvaltioilta aitoa sitoutumista korkeimmalla poliittisella tasolla, jotta kestävä kehityksen tavoitteet kyetään valtavirtaistamaan, integroimaan ja sisällyttämään tuloksekkaasti ja ripeästi kaikkiin EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin.

3.7 Toimintaohjelman 2030 yleismaailmallinen luonne ja eri puolilla maailmaa olevien maiden tekemät sitoumukset, niiden taloudellisesta ja sosiaalisesta kehitystasosta ja elintasosta riippumatta, merkitsevät EU:lle todella merkittävää haastetta osoittaa johtajuutta ja ohjata asteittain etenevää toimintaohjelman 2030 toteuttamista globaalilla tasolla. Tähän päästäkseen ja saavuttaakseen toimintaohjelmalle 2030 mahdollisuuksia luovan aseman EU:n täytyy kuitenkin tehdä tarvittavat päätökset ja toteuttaa välttämättömät muutokset toimintapolitiikkoihinsa ja ohjelmiinsä.

3.8 Todettakoon, että nyt kun toimintaohjelman 2030 hyväksymisestä on kulunut vuosi, Euroopan komissio suhtautuu toimintaohjelman toteuttamiseen erittäin epä johdonmukaisesti ja koordinoimattomasti. Korkean tason poliittinen foorumi kokoontui ensimmäisen kerran vuoden 2016 heinäkuussa YK:ssa, ja siellä neljä jäsenvaltiota (Ranska, Saksa, Suomi ja Viro) esitti vapaaehtoiset selvityksensä. ETSK pahoittelee, että Euroopan komissio ei esitellyt johdonmukaista ja koordinoitua strategiaa korkean tason poliittisen foorumin ensimmäisessä kokouksessa avittaakseen koordinoinnin parantamista ja yhteisvaikutusten aikaansaamista sekä EU:n jäsenvaltioiden kesken että jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten välillä.

3.9 Tämä koordinoinnin puute kuvastuu myös niin ulko- ja turvallisuuspoliittista globaalistrategiaa kuin kehityspoliittikkaa koskevaa uutta eurooppalaista konsensusta käsittelevistä konsultaatioasiakirjoista, mikä kertoo toimintaohjelman 2030 vähäisestä integroinnista ja valtavirtaistamisesta. Vuoden 2016 alussa Euroopan komissio käynnisti Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevan kuulemismenettelyn viittaamatta ollenkaan toimintaohjelmaan 2030 eikä varsinkaan sen sosiaalipilariin. Todettakoon, että ETSK laatii parhaillaan Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista lausuntoa, jossa ilmaistaan komitean näkemykset. ETSK tähdentää voimakkaasti, että kestävä kehityksen toimintaohjelmaa 2030 ei voi eikä saa toteuttaa EU:ssa siilomaisesti.

3.10 EU ja jäsenvaltiot antavat kehitysapua osapuilleen 150 maalle. Ne ovat suurimmat virallisen kehitysavun antajat, ja niillä on yli 50 prosentin osuus virallisen kehitysavun vuotuisesta kokonaismäärästä maailmassa. Alustavien lukujen mukaan EU:n antaman virallisen kehitysavun kokonaismäärä (EU:n toimielimet ja jäsenvaltiot) kohosi 68 miljardiin euroon vuonna 2015 – eli kasvoi jo kolmantena vuonna peräkkäin ja lisääntyi 15 prosenttia vuodesta 2014 yltäen kaikkien aikojen korkeimmalle tasolle. ETSK kehottaa EU:ta ja jäsenvaltioita lisäämään virallisen kehitysavun kokonaismäärää: vuonna 2015 se oli 0,47 prosenttia EU:n bruttokansantulosta (BKTL), ja se pitää viedä tavoitearvoon, joka on 0,7 prosenttia.

3.11 Eurobarometri-kyselytutkimuksen tulokset osoittavat, että lähes yhdeksän kymmenestä EU:n kansalaisesta kannattaa kehitysavun antamista (89 % – neljän prosenttiyksikön kasvu vuodesta 2014). Yli puolet vastaajista katsoo, että EU:n tulisi antaa lupaamansa määrä apua <sup>(7)</sup>. Unionin kansalaiset odottavat EU:n lunastavan sitoumuksensa kestävä kehityksen tavoitteiden suhteen, tarjoavan uuden vision kestävyysajattelun mukaisesta Euroopasta ja täyttävän toteuttamista koskevat velvoitteensa.

<sup>(6)</sup> Ks. alaviite 1.

<sup>(7)</sup> Special Eurobarometer 441: The European Year for Development – Citizens' Views on Development, Cooperation and Aid (Erityiseurobarometri 441: Kehitysyhteistyön eurooppalainen teemavuosi – EU:n kansalaisten näkemyksiä kehityksestä, yhteistyöstä ja avusta).

3.12 Euroopan komission tulisi arvioida kolmansiin maihin kohdennetut toimintapolitiikat ja ohjelmat uudelleen varmistaakseen, että ne ovat yhteensopivat toimintaohjelman 2030 kanssa. Euroopan komission tekemää kartoitusta olisi täydennettävä kokonaisvaltaisella ja seikkaperäisellä kuiluanalyysillä, jotta havaitaan puutteet ja epäjohtamomukaisuudet kolmansiin maihin suunnattujen EU:n toimintapolitiikkojen ja ohjelmien ja kestävän kehityksen tavoitteiden välillä.

3.13 Heikossa asemassa olevien ihmisten tilanteesta maailmassa ei ole luotettavaa ja eriytettyä tietoa. Siksi Euroopan komission tulisi tukea virastojen ja asiantuntijatahojen välisen kestävän kehityksen tavoitteita koskevia indikaattoreita käsittelevän ryhmän työtä. Eurostatin on parannettava valmiuksiaan mitata toimintaohjelman 2030 vaikutuksia heikossa asemassa oleviin ryhmiin EU:n sisällä. ETSK kehottaa julkaisemaan vuosittain kertomuksen toimenpiteiden ja rahoitustoimien toteuttamisesta toimintaohjelman 2030 suhteen. Tämän tulisi olla osa suunniteltuja Eurostatin raportteja kestävän kehityksen tavoitteiden toteuttamisesta EU:n kannalta.

3.14 EU:n toimielinten tulisi ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin kyetäkseen vastaamaan haasteeseen periaatteen ”kukaan ei jää kehityksestä jälkeen” toteuttamisesta käytännössä ja sen integroimisesta täysimääräisesti toimintapolitiikkoihinsa ja ohjelmiinsa. Jotta tähän päästään, tarvitaan merkittävä määrä eriteltyä, luotettavaa ja helposti käytettävissä olevaa tietoa.

3.15 Euroopan komission tulisi aina osallistaa ja konsultoida kansalaisyhteiskuntaa suorittaessaan kokonaisvaltaista uudelleenarviointia tai laatiessaan menettelyjä toimintaohjelman 2030 toteutumisen seuranta varten. ETSK katsoo kuitenkin, että Euroopan komission tulisi valtavirtaistaa kansalaisyhteiskunnan valmiuksien kehittämistä koskevat toimenpiteet kaikkiin toimintapolitiikkoihinsa ja ohjelmiinsa ja tehdä siten kansalaisyhteiskunnasta todellinen kumppanitaho toteutettaessa kestävän kehityksen tavoitteita järjestämällä rahoitusta kansainvälistä yhteistyötä varten EU: hun sijoittautuneille ja muiden alueiden kansalaisyhteiskunnan organisaatioille. Tässä tarkoituksessa ETSK kehottaa Euroopan komissiota tukemaan kestävän kehityksen eurooppalaisen foorumin perustamista, kuten suositetaan ETSK:n lausunnossa aiheesta ”Kestävää kehitystä edistävä eurooppalainen kansalaisyhteiskuntafoorumi”<sup>(8)</sup>.

3.16 EU:n toimielinten tulisi perustaa toimielintenvälinen koordinoitumekanismi valtavirtaistaakseen ja integroidakseen toimintaohjelman 2030 tavoitteet ja alatavoitteet tuloksekkaasti, ripeästi ja johdonmukaisesti kaikkiin EU:n ulkosuhdepolitiikkoihin ja -ohjelmiin. EU:n kokonaisvaltainen toiminta kestävän kehityksen tavoitteiden toteuttamiseksi globaalilla tasolla edellyttää strategista suunnittelua EU:n ulkosuhdepolitiikkojen ja -ohjelmien tulevaisuutta ajatellen. Sen vuoksi ETSK kehottaaakin

3.16.1 Euroopan komissiota esittämään tulevassa toimintaohjelmassa 2030 käsittelevässä tiedonannossaan vakavasti otettavan ohjelman toimintapolitiittisen johdonmukaisuuden ja koordinaation aikaansaamiseksi ulkoisissa toimissaan ja ohjelmissaan. Tiedonanto, josta puuttuu sisällökäs suunnitelma EU:n ulkosuhdepolitiikkojen muuttamisesta 2030-hakuisiksi toimintapolitiikoiksi, pettää ihmisten odotukset kautta maailman. Tämän suunnitelman tulisi olla osa kaikenkattavaa EU:n strategiaa, joka käsittää tarvittavat toimenpiteet ja aikaansaa välttämättömät muutokset toimintaohjelman 2030 toteuttamiseksi johdonmukaisesti EU:n toimintapolitiikoissa ja ohjelmissa globaalilla tasolla. Monisidosryhmäisen hallinnointimallin tulisi olla kaikenkattavan strategian peruselementti, jolla varmistetaan kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden täysimittainen osallistuminen kestävän kehityksen tavoitteiden toteuttamiseen<sup>(9)</sup>;

3.16.2 Euroopan komissiota varmistamaan, että EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittinen globaalistrategia tarjoaa unionille laajemmat mekanismit kestävän kehityksen toimintaohjelman 2030 toteuttamiseen sellaisilla aloilla kuin kauppa, kehitys, demokratia, ihmisoikeudet, humanitaarinen apu, katastrofiriskin vähentäminen, teknologiansiirto ja ilmastotoimet;

3.16.3 Euroopan komissiota varmistamaan, että ehdotuksessa kehityspoliittikkaa koskevasta tulevasta eurooppalaisesta konsensuksesta saadaan aikaan tosiasiallinen koordinointi kolmansille maille apua antavien EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden välille. Tämän koordinoinnin tulisi pitää sisällään resurssien kokoamisen yhteen. Konsensukseen tulisi kuulua tehokas kahdenvälinen koordinointi EU:n ja jäsenvaltioiden välillä näiden kansallisten prioriteettien, EU:n kanssa solmimien kumppanuuksien ja muiden julkisten ja yksityisten avunantajatahojen osallistamisen suhteen. Tällä odotetaan olevan kerrannaisvaikutuksia toimintaohjelman 2030 toteuttamista ajatellen, ja se tulee supistamaan avun hajanaisuuden ja päällekkäisyyden nykyisiä kielteisiä vaikutuksia;

<sup>(8)</sup> Ks. alaviite 2.

<sup>(9)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta ”Kestävää kehitystä edistävä eurooppalainen kansalaisyhteiskuntafoorumi”, esittelijä: Brenda King, kohta 1.4 (EUVL C 303, 19.8.2016, s. 73); ETSK:n lausunto aiheesta ”Älykäs, kestävä ja osallistava kasvua edistävä Eurooppa 2020 -strategian arviointi”, esittelijä: Stefano Palmieri (EUVL C 12, 15.1.2015, s. 105).

3.16.4 Euroopan komissiota tekemään yhteisö- ja yhteisvastuutaloutta tunnetuksi ulkosuhdepolitiikkojensa ja ohjelmiansa avulla. ETSK katsoo, että yhteisö- ja yhteisvastuutalous on täysin sopusoinnussa kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamisen kanssa, ja sen vuoksi tämä talouden lohko voi olla olennainen tekijä toimintaohjelman 2030 talous-, sosiaali- ja ympäristöpoliittien toteuttamisessa;

3.16.5 Euroopan komissiota selkeyttämään ja täsmentämään, mitä välineitä on määrä käyttää toimintaohjelman 2030 toteuttamiseen, sekä pyrkimään aikaansaamaan voimakkaita synergiavaikutuksia Addis Abeban toimintaohjelman ja kehitysrahoitusfoorumien kanssa.

3.17 Toimintaohjelman 2030 uusi holistinen lähestymistapa, kolmen toisiinsa kytketyn pilarin yleismaailmallinen ja jakamaton luonne, antaa osviittaa kokonaisvaltaisemmasta inhimillisen kehityksen mallista, ja siksi toimintaohjelman 2030 toteuttamisen tuloksia ei voi mitata perinteisin keinoin, käyttäen yksinomaan BKT:tä talouskasvun ja osallistavan kehityksen mittarina.

3.18 Euroopan unionin tulisi laatia ja toteuttaa erityisiä toimintapolitiikkoja ja ohjelmia, joiden tavoitteena on toimintaohjelman 2030 toteuttaminen täysimääräisesti, nimenomaisena painopisteenä edistää demokratiaa, ihmisoikeuksia, ympäristöpolitiikkaa, oikeusvaltioperiaatetta sekä osallistavaa kasvua siten, pystytään aidosti parantamaan heikossa asemassa olevien ryhmien elinoloja. Näiden tulisi olla EU:n ulkoisten toimien, toimintapolitiikkojen ja ohjelmien peruselementtejä painottaen toimintaohjelman 2030 kolmen pilarin toteuttamisen edistämistä.

3.19 EU:n ulkosuhdehallinnon tulisi laatia ja toteuttaa johdonmukainen suunnitelma, johon kuuluu mitattavissa olevia toimenpiteitä ja aloitteita. Tavoite tulisi asettaa siihen, että omaksuessaan johtavan roolin toimintaohjelman 2030 valtavirtaistamisessa johdonmukaisesti toimenpiteisiinsä, toimintapolitiikkoihinsa ja ohjelmiinsa EU:n kerää muun maailman huomion toimijana, joka raivaa tietä toimintaohjelman 2030 tasapainoiselle ja oikeudenmukaiselle toteuttamiselle.

3.20 Euroopan komission tulisi vahvistaa kestävä kehityksen 17 tavoitteen mukaisesti toimintaohjelman 2030 määrittämä mahdollisuus, joka tulisi sisällyttää kaikkiin EU:n ulkoisten toimien nojalla rahoitamiin toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin. Näiden ohjelmien edunsaajien tulisi olla vastuussa siitä, että nämä täyttävät mahdollisuuden vaatimukset ohjelmia toteuttaessaan. On selvää, että toimintaohjelman 2030 määrittämä mahdollisuus on sovellettava samalla tavoin ja täysimittaisesti kaikkiin EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin. Ehdollisuusperiaate on jo sisällytetty EU:n rakenne- ja investointirahastojen säädoskehykseen<sup>(10)</sup>.

3.21 On laajalti hyväksytty käsitys, että toimintaohjelma 2030 merkitsee kehityspoliittisen toimintamallin radikaalia muutosta, ja tämän tulisi kuvastua EU:n kehitysyhteistyöohjelmista kaikilta osin. Näin ollen toimintaohjelman 2030 käsittämät 17 tavoitetta olisi valtavirtaistettava, integroitava ja sisällytettävä täysimääräisesti EU:n kehitysyhteistyötavoitteisiin. EU:n tulisi myös ottaa huomioon kansainväliset sopimukset, mukaan luettuina ympäristö- ja ihmisoikeussopimukset, ja noudattaa niitä varauksetta kehittäessään ja toteuttaessaan ulkoisia toimiaan<sup>(11)</sup>.

3.22 Euroopan komission tulisi sisällyttää ulkosuhdepolitiikkoihinsa ja -ohjelmiinsa mittareita, joilla peilataan kansalaisten käsityksiä ja havaintoja toimintaohjelman 2030 toteuttamisen vaikutuksista. Sen vuoksi Euroopan komission tulisi suorittaa Eurobarometri-kyselytutkimus EU:n jäsenvaltioissa ja asiaankuuluvia kyselyjä kumppanimaisissa. Todettakoon ja korostettakoon, että Eurobarometri-kyselyn tulosten mukaan vain yksi kolmasosa eurooppalaisista on kuullut tai lukenut kestävä kehityksen tavoitteista (36 %).

<sup>(10)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 320).

<sup>(11)</sup> Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus 21. joulukuuta 1965  
Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus 16. joulukuuta 1966  
Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus 16. joulukuuta 1966  
Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus 18. joulukuuta 1979  
Käytännön ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus 10. joulukuuta 1984  
Yleissopimus lapsen oikeuksista 20. marraskuuta 1989  
Kansainvälinen yleissopimus siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksista 18. joulukuuta 1990  
Kansainvälinen yleissopimus kaikkien ihmisten suojelemiseksi tahdonvastaiselta katoamiselta 20. joulukuuta 2006  
Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista 13. joulukuuta 2006.

#### 4. Asianmukainen rooli kansalaisyhteiskunnan organisaatioille toimintaohjelman 2030 toteuttamistyössä kaikkialla maailmassa

4.1 Kestävän kehityksen toimintaohjelma 2030 edellyttää, että maailmassa siirrytään kohti monisidosryhmäistä hallintomallia, jossa kansalaisyhteiskunnalla on entistä merkittävämpi rooli. Tämä tarkoittaa uusia, aikaisempaa yhteistyöhakuisempia työtapoja, joissa keskeistä on osallistava päätöksenteko.

4.2 Toimintasuunnitelman 2030 vaatima neuvotteluprosessi on mobilisoinut ja houkuttanut puoleensa uusia toimijoita kansalaisyhteiskunnan piiristä, ja tätä kansalaisyhteiskunnan aktiivisuutta onkin hyödynnettävä, vahvistettava ja muodollistettava toteuttamisprosessin yhteydessä. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden hengeltään myönteiset ja tuloksetkaat kannanotot toimintaohjelmasta 2030 käytyjen neuvottelujen aikana ovat itse asiassa tehneet kansalaisyhteiskunnan roolista tämän toimintaohjelman toteuttamistyössä korvaamattoman tärkeän, eli kansalaisyhteiskunnasta on todellisuudessa tullut kumppanitaho tässä prosessissa.

4.3 Kansalaisyhteiskunnalla on oltava aivan keskeinen rooli toimintaohjelman 2030 toteuttamisessa globaalilla, alueellisella ja valtakunnallisella tasolla. On varmistettava, että kansalaisyhteiskunnalla on tuloksekas rooli valtakunnallisella tasolla EU:n jäsenvaltioissa ja kumppanimaissa. Jotta tästä osallistumisesta ja kumppanuudesta tulisi totta, ETSK kehottaa Euroopan komissiota valtavirtaistamaan, integroimaan ja sisällyttämään kansalaisyhteiskunnan valmiuksien kehittämiseen tähtäävät toimet toimintapolitiikkoihinsa ja ohjelmiinsa.

4.4 ETSK tiedostaa ne rajoitteet, esteet ja haitat, joita kansalaisyhteiskunnan organisaatiot joutuvat kohtaamaan monilla puolilla maailmaa, ja sen, että tämä valitettava tilanne jarruttaa niiden tosiasiallista ja tuloksekasta osallistumista tähän prosessiin. Niinpä se kehottaa, että Euroopan komissio velvoittaa kumppanimaat edistämään kansalaisyhteiskunnan tosiasiallista osallistumista järjestelmällisen konsultaation keinoin ja kutsumalla osallistumaan toimintaohjelmaan 2030 kytkettyjen hankkeiden ja ohjelmien suunnitteluun, toteutukseen ja seurantaan, varsinkin silloin kun niihin on saatu rahoitusta EU:lta. Jotta tähän päästään, kumppanimaissa olevien EU:n edustustojen tulisi seurata tätä tarkkaan ja raportoida asiasta Euroopan komissiolle ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkealle edustajalle. Kumppanimaissa olevien YK:n edustustojen tulisi lisäksi järjestää kokouksia kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kuulemiseksi EU:n rahoitusohjelmista.

4.5 Kansalaisyhteiskunnan pitäisi kuitenkin pyrkiä aloitteellisesti sopeutumaan toimintaohjelman 2030 vaatimuksiin kyetäkseen tuloksetkaasti vaikuttamaan sen toteuttamiseen. On selviää, että toimintaohjelmassa 2030 odotetaan kansalaisyhteiskunnan organisaatioista muodostuvan todellinen sen toteuttamista eteenpäin vievä veturi, mikä tarkoittaa, että kansalaisyhteiskunnan tulisi mieltää tämä prosessi ajattelutavan muutokseksi organisaatio- ja toimintamallinsa suhteen. Tähän päästään ainoastaan siinä tapauksessa, että kansalaisyhteiskunta valmistautuu ja järjestäytyy tavalla, jonka ansiosta se pystyy osallistumaan päätöksentekoprosessiin täysimittaisesti. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden tulisi olla edustavia, demokraattisia, avoimia ja vastuunalaisia.

4.6 Kun kestävän kehityksen foorumi aikanaan perustetaan EU:hun, se tarjoaa mallin foorumirakenteesta, joka on toistettavissa maailman muilla alueilla ja muissa maailman maissa paikallisiin olosuhteisiin sovittaen<sup>(12)</sup>.

4.7 ETSK on valmis sujuvoittamaan kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden asianmukaista osallistumista toimintaohjelman 2030 toteuttamiseen, seurantaan ja uudelleentarkasteluun globaalilla tasolla. ETSK pystyy olemaan siinä täysimääräisesti tukena hyödyntämällä laajaa verkostoaan. Johon kuuluu yhteyshenkilöitä, kumppaneita ja sidosryhmiä monilla maailman alueilla. Se kehottaa lisäksi Euroopan komissiota integroimaan ja valtavirtaistamaan pysyvää ja vakavasti otettavaa tukea ulkosuhdepolitiikkoihinsa ja -ohjelmiinsa, jotta kolmansien maiden kansalaisyhteiskunnan organisaatiot saavat mahdollisuuden osallistua toimintaohjelman 2030 toteuttamisprosessiin täysivertaisina kumppaneina.

Bryssel 20. lokakuuta 2016.

Georges DASSIS  
Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja

<sup>(12)</sup> Ks. alaviite 2.

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Horisontti 2020 -puiteohjelman väliarviointi”****(valmisteleva lausunto)**

(2017/C 034/10)

Esittelijä: **Ulrich SAMM**

|                                              |                                                            |
|----------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| Lausuntopyyntö                               | neuvoston puheenjohtajavaltio Slovakia, 14.3.2016          |
| Oikeusperusta                                | Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla |
|                                              | Valmisteleva lausunto                                      |
| Vastaava erityisjaosto                       | ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus”                   |
| Hyväksyminen erityisjaostossa                | 4.10.2016                                                  |
| Hyväksyminen täysistunnossa                  | 20.10.2016                                                 |
| Täysistunnon numero                          | 520                                                        |
| Äänestystulos                                | 180/0/3                                                    |
| (puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä) |                                                            |

**1. Päätelmät ja suositukset**

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti Horisontti 2020 -puiteohjelmaan ja katsoo sen olevan tehokas ja onnistunut ohjelma, joka yhdistää huippuosaamisen, yhteiset tutkimusinfrastruktuurit, rajatylittävän yhteistyön sekä yliopistojen, teollisuuden, pk-yritysten ja tutkimusorganisaatioiden välisen yhteisvaikutuksen.

1.2 Horisontti 2020 on keskeinen poliittinen väline, jolla pannaan täytäntöön Eurooppa 2020 -strategian tavoite ”edistää Euroopan kestäväää talouskasvua ja kilpailukykyä tehostamalla jäsenvaltioiden ja unionin innovaatiokapasiteettia, jotta voidaan vastata eurooppalaisen yhteiskunnan kohtaamiin merkittäviin haasteisiin”.

1.3 ETSK kehottaa siksi Euroopan parlamentin teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliokunnan (ITRE) tavoin palauttamaan 2,2 miljardia euroa Euroopan strategisten investointien rahastosta (ESIR) EU:n tutkimuksen ja innovoinnin Horisontti 2020 -puiteohjelmaan.

1.4 ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että innovoinnille on annettu aiempaa enemmän painoarvoa Horisontti 2020 -puiteohjelmassa. Innovointi on talouskasvun avain. Äskettäin käyttöön otettu pk-yrityksiä koskeva väline on myönteinen esimerkki tehokkaasta hakemus-, valinta- ja seurantaprosessista.

1.5 Perustutkimuksen rahoittaminen on erittäin onnistunutta. Erityisesti Euroopan tutkimusneuvoston ERC grants -avustuksia arvostetaan erittäin paljon: niiden katsotaan olevan korkean tason palkintoja yksittäisille tutkijoille, ja ne toimivat Euroopan laajuisina vertailukohtina.

1.6 ETSK on huolissaan siitä, että Societal Challenges -pilariin kuuluvan tutkimuksen rahoitusta on vähennetty huomattavasti. Monet kuudennen ja seitsemännen puiteohjelman EU:n laajuisen tutkimusyhteistyön menestystarinat päättyivät Horisontti 2020 -puiteohjelman myötä. Yhteistyössä tehtävän tutkimuksen pitäisi säilyttää asemansa tutkimus- ja innovointiketjun välttämättömänä osana.

1.7 ETSK kehottaa tekemään huolellisen arvioinnin, jotta saadaan aikaan järkevä tasapaino kolmen peruspilarin välillä. Pilarit ovat Excellent Science, Industrial Leadership ja Societal Challenges. Kyseisessä arvioinnissa pitäisi ottaa huomioon pilarien erot vaikutuksen, toteuttamisaikojen, vipuvaikutusten ja erityisesti niiden EU:lle tuoman erityisen lisäarvon kannalta.

1.8 Euroopan unionin on annettava tasapainoista tukea koko tutkimus- ja innovointiketjulle perustutkimuksesta tuotesuuntautuneeseen tutkimukseen asti.

1.9 ETSK tähdentää myös, että yhteiskuntatieteillä ja humanistisilla tieteillä on oltava keskeinen asema analysoitaessa ja ennakoitaessa yhteiskunnallista kehitystä, joka johtuu väestörakenteen muutoksesta, globalisaatiosta, ilmastonmuutoksesta, kehittyvistä teknologioista, digitalisaatiosta ja uusien laadukkaiden työpaikkojen edellyttämästä koulutuksesta johtuvista työ- ja elinolojen muutoksista.

1.10 ETSK seuraa erittäin kiinnostuneena Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutin (EIT) toimintaa ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen antamia suosituksia. ETSK odottaa, että EIT:ssä tehdään huomattavia parannuksia väliarviointin perusteella.

1.11 Euroopan komissio on ehdottanut yrittäjiin/innovaattoreihin suoraan yhteydessä olevan uuden Euroopan innovaationeuvoston (EIC) perustamista. Siitä voisi tulla katto-organisaatio, joka tehostaa innovoinnin rahoitusvälineitä ja tarjoaa siten tehokkaan tavan kuroa innovaatiokuilu umpeen.

1.12 ETSK suosittelee painavasti, että uusia rahoitusvälineitä käyttöön otettaessa muut välineet tarkistetaan perusteellisesti, jotta niiden määrää voidaan vähentää ja niitä voidaan yhdenmukaistaa mahdollisimman paljon.

1.13 ETSK haluaa korostaa, että liikkuvuusrahoituksen sekä infrastruktuurien rajatylittävän saatavuuden ja tuen tarjoaminen tutkijoille on eurooppalaisen tutkimusalueen keskeinen etu, ja sitä olisi tuettava aiempaa tehokkaammin.

1.14 ETSK on erittäin huolissaan jäsenvaltioiden välisistä suurista eroista tutkimuksen ja innovoinnin kansallisessa rahoituksessa. Tämä on saanut aikaan suuria eroja myös EU:n rahoituksen saamisessa.

1.15 ETSK kehottaa tarkistamaan kaikki välineet, jotta voidaan tehdä näiden erojen poistamiseen tähtääviä parannuksia. Useita jäsenvaltioita yhdistävällä yhteistyössä toteutettavalla tutkimuksella on tässä tärkeä asema, kuten on myös uusilla Spreading Excellence and Widening Participation -toimenpiteillä.

1.16 ETSK kehottaa vahvistamaan kansallista T&I-rahoitusta ja haluaa korostaa jäsenvaltioille, että EU:n T&I-rahoituksella ei voida korvata kansallisia toimenpiteitä.

1.17 ETSK tukee myös neuvoston 27. toukokuuta 2016 antamia päätelmiä, joissa korostetaan, että Horisontti 2020 -puiteohjelmassa olisi varmistettava, ettei lainarahoitusta oteta laajemmin käyttöön avustuksiin perustuvan tutkimus- ja innovointirahoituksen kustannuksella.

1.18 Kohtuulliset onnistumisasteet on saavutettava, jotta vältetään tuhlaamasta resursseja ja aiheuttamasta turhautumista teollisuuden ja tieteen parhaiden osallistujien keskuudessa. Vastatoimiksi on saatavilla monia eri ehdotuksia, ja komission pitäisi panna ne täytäntöön välittömästi Horisontti 2020 -puiteohjelman jäljellä olevaa kautta varten.

1.19 Ydinkysymyksenä on edelleen se, että Horisontti 2020 -puiteohjelman menettelyjä on yksinkertaistettava entisestään. ETSK toteaa komission onnistuneen helpottamaan hakemista. Sitä vastoin hankkeiden toteuttamisvaiheessa on nyt lisärasitteita. ETSK kehottaa komissiota hyväksymään mahdollisuuksien mukaan periaatteen, jonka mukaan kansallisten sääntöjen noudattaminen on tärkein peruste, kunhan kyseiset säännöt täyttävät sovitut vaatimukset.

1.20 Väliarvioinnissa pitäisi analysoida sitä, miten Horisontti 2020 -puiteohjelmalla edistetään laadullisesti sen tavoitteita huipputieteen edistämisestä, pakottavien yhteiskunnallisten haasteiden käsittelystä ja teollisuuden johtajuuden tukemisesta, jotta Euroopassa saadaan aikaan todellisia työpaikkoja luovaa osallistavaa talouskasvua, sen sijaan, että keskitytään liikaa määrällisiin toimenpiteisiin, esimerkiksi julkaisujen, patenttien ja sijoituksen tuottojen laskentaan, kuten seitsemännen puiteohjelmassa arvioinnissa on tehty. ETSK kehottaa myös laatimaan yhteensopivat indikaattorit sekä tutkimus- että innovaatioinvestoinneille rakennerahastoissa ja ESIR-rahastossa.

## 2. Johdanto

2.1 Vuosien 2014–2020 tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelma Horisontti 2020 käynnistettiin vuonna 2014 vahvistamaan huipputason tiedettä, vastaamaan eurooppalaisen yhteiskunnan suurimpiin haasteisiin ja edistämään talouskasvua. Sen edeltäjä oli vuosien 2007–2013 tutkimuksen ja teknologian kehittämisen seitsemäs puiteohjelma. Horisontti 2020 -puiteohjelman rakenne poikkeaa huomattavasti seitsemännestä puiteohjelmasta, koska nykyinen ohjelma sisältää myös Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutin (EIT) ja osia entisestä kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmasta. Sekä tästä uudesta rakenteesta että nimestä voidaan päätellä, että innovoinnilla on Horisontti 2020 -puiteohjelmassa merkittävämpi asema kuin sen edeltäjissä.

2.2 ETSK on laatinut yksityiskohtaisen analyysin ehdotuksista Horisontti 2020 -asetuksiksi maaliskuussa 2012 antamassaan lausunnossa <sup>(1)</sup>.

2.3 ETSK suhtautuu myönteisesti Horisontti 2020 -puiteohjelmaan ja katsoo sen olevan tehokas ja onnistunut ohjelma, joka yhdistää huippuosaamisen, tutkimusinfrastruktuurit ja lähes kaikki tutkijat EU:n eri jäsenvaltioista, assosioituneista valtioista ja koko maailmasta ja joka tuottaa merkittäviä tuloksia sekä yhteisvaikutusta yliopistojen, teollisuuden, pk-yritysten ja tutkimusorganisaatioiden välillä. Se on maailman suurin julkinen tutkimuksen ja innovoinnin rahoitusohjelma ja vahva merkki siitä, että EU tekee sijoituksia tulevaisuuteensa.

2.4 Horisontti 2020 -puiteohjelman seuraavan kolmen keskeisen pilarin osuus on yli 90 prosenttia Horisontti 2020 -puiteohjelman talousarviosta:

- 1) "Excellent Science", johon kuuluvat Euroopan tutkimusneuvosto (ERC), uudet ja kehittyvät teknologiat (FET), tutkijoiden liikkuvuus (MSCA) ja Euroopan tutkimusinfrastruktuurit (24,4 miljardia euroa).
- 2) "Industrial Leadership", jossa keskitytään Euroopan teollisuuden kilpailukykyyn kuudessa alaohjelmassa ja jonka erityisenä painopisteenä on pk-yritysten rahoitus (17 miljardia euroa).
- 3) "Societal Challenges", jossa on seitsemän alaohjelmaa (29,7 miljardia euroa).

2.5 Neuvosto ja Euroopan parlamentti sopivat ohjelman kokonaistalousarvioksi yli 70 miljardin euron (nykyisinä hintoina lähes 80 miljardin euron) rahoituksen seitsemän vuoden ajaksi. Vuonna 2015 ohjelman talousarviosta leikattiin 2,2 miljardia euroa käytettäväksi ESIR-rahastossa.

2.6 Horisontti 2020 -puiteohjelman asema EU:n strategiassa on monipuolinen. Se on rahoitusväline, jolla pannaan täytäntöön Eurooppa 2020 strategian "Innovaatiounioni"-lippulaivahanke, jonka tavoitteena on turvata EU:n globaali kilpailukyky. Sen juuret ovat kuitenkin Lissabonin sopimuksessa, erityisesti sen 179 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa, joissa tavoitteeksi asetetaan eurooppalaisen tutkimusalueen luominen ja annetaan Euroopan unionin tehtäväksi "tutkimusta, teknologista kehittämistä ja esittelyä koskevien toimintaohjelmien täytäntöönpano edistämällä yhteistyötä yritysten, tutkimuskeskusten ja korkeakoulujen kanssa ja niiden kesken".

2.7 Horisontti 2020 -puiteohjelman perustamisen aikaan Euroopassa oli vakavia taloudellisia haasteita ja nuorisotyöttömyyttä, minkä vuoksi siinä on korostettu innovointia paljon enemmän kuin aiemmissa EU:n tutkimusohjelmissa. Innovoinnilla tarkoitetaan tässä yhteydessä tavallisesti uusien tai huomattavasti parannettujen tuotteiden ja palvelujen kaupallista käyttöönottoa.

2.8 Siksi Horisontti 2020 -puiteohjelmassa on talouskasvuun keskittymisen perusteella perustettu myös uusi pk-yrityksiä koskeva väline, jonka tarkoituksena on erityisesti auttaa yksittäisiä pk-yrityksiä lisäämään innovointiaan. Tavoitteena on, että pk-yritykset käyttäisivät 20 prosenttia toisen ja kolmannen pilarin rahoituksesta, ja rahoitusvälineitä korostetaan aiempaa enemmän.

## 3. Tutkimuksesta innovointiin

3.1 ETSK antaa tunnustusta Horisontti 2020 -puiteohjelman menestykselle ja suhtautuu myönteisesti siihen, että painopistettä on siirretty enemmän innovointiin talouskasvun takaamiseksi. Se haluaa kuitenkin myös korostaa tiettyjä tutkimus- ja innovointiketjua koskevia vaaroja, jotka sen mielestä voivat uhata ohjelman onnistumista.

<sup>(1)</sup> EUVL C 181, 21.6.2012, s. 111

3.2 Euroopan unionin on käsiteltävä koko tutkimus- ja innovointiketjua perustutkimuksesta tuotesuuntautuneeseen tutkimukseen asti. Vain koko ketjun tasapainoisella tuella voidaan varmistaa, että taitotiedon tuottaminen johtaa "taitotiedon" soveltamiseen ja lopulta yhteiskunnallisiin ja taloudellisiin hyötyihin. ETSK kehottaa tekemään huolellisen arvioinnin, jotta saadaan aikaan järkevä tasapaino kolmen peruspilarin, Excellent Science, Industrial Leadership ja Societal Challenges, välillä, ja ottamaan huomioon pilarien erot vaikutuksen, toteuttamisaikojen, vipuvaikutusten ja erityisesti niiden EU:lle tuoman erityisen lisäarvon kannalta.

3.3 Perustutkimus Euroopassa on erittäin onnistunutta. Uusien ja kehittyvien teknologioiden, MSCA:n ja Euroopan tutkimusneuvoston alhaalta ylöspäin suuntautuva rahoitus on ehdottomasti säilytettävä korkealla tasolla. Erityisesti Euroopan tutkimusneuvoston ERC grants -avustuksia arvostetaan erittäin paljon: niiden katsotaan olevan korkean tason palkintoja yksittäisille tutkijoille, ja ne toimivat Euroopan laajuisina vertailukohtina.

3.4 ETSK haluaa myös huomauttaa, että nykytutkimus tehdään useimmiten yhteistyössä. Yksittäisten tutkijoiden tuen merkityksestä riippumatta ETSK pitääkin valittavana, että yhteistyössä tehtävän perustutkimuksen rahoitusta on Horisontti 2020 -puiteohjelmassa vähennetty huomattavasti.

3.5 Perustutkimus, joka kestää kauan ennen innovaation aikaansaamista ja jonka pontimina ovat pääasiassa yhteiskunnalliset haasteet, on jäänyt suurelta osin osattomaksi Euroopan tutkimusneuvostossa. Tällainen yhteistyössä tehtävä tutkimus oli erittäin onnistunutta aiemmissa puiteohjelmissa, mutta Horisontti 2020 -puiteohjelmassa se on menettänyt merkitystään paljon. Yhteiskunnallisten haasteiden tutkimuksen rahoitusta vähennettiin 3,5 prosenttia ESIR-rahaston rahoittamiseksi, ja alemman tason Technology Readiness Levels (TRL) -ohjelmien 1–5 yhteistyössä tehtävä tutkimus joutui antamaan tilaa korkeamman tason TRL-ohjelmille. Tämä on saanut monet yliopistot ja tutkimuslaitokset etääntymään yhteiskunnallisten haasteiden tutkimuksesta, minkä vuoksi teollisuuden ja yliopistojen välinen vuorovaikutus on vahvistumisen sijasta heikentynyt. ETSK vaatii komissiota puuttumaan tähän huolestuttavaan kehitykseen. On olennaisen tärkeää palauttaa Societal Challenges -pilarin rahoitus ja sisällyttää TRL-ohjelmien 1–5 tutkimus selkeämmin Horisontti 2020 -puiteohjelman Societal Challenges -pilariin, jotta koko tutkimus- ja innovointisykli saadaan katetuksi. Tämän osalta on erittäin tärkeää, että komissio pitää yhteyttä sidosryhmiin kerätessään tietoja siitä, miltä Societal Challenges näyttää työohjelman tasolla.

3.6 ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että innovoinnille on annettu aiempaa enemmän painoarvoa Horisontti 2020 -puiteohjelmassa. Innovointi on talouskasvun avain. Äskettäin käyttöön otettu pk-yrityksiä koskeva väline on myönteinen esimerkki tehokkaasta hakemus-, valinta- ja seurantaprosessista. Tämän välineen menestys käy ilmi siitä, että alkuperäinen tavoite pk-yritysten 20 prosentin talousarvio-osuudesta on jo ylitetty. Arvioinnissa pitäisi analysoida tämän välineen vaikutusta ja tehokkuutta suhteessa erityyppisiin pk-yrityksiin ja niiden syihin tehdä hakemus yksittäisenä yrityksenä (kuten useimmat tekevät) tai yhteenliittymänä (kansallisena tai EU:n laajuisena). Olisi myös analysoitava huolellisesti, miten pk-yritysten kansallisen rahoituksen vähentäminen vaikuttaa rahoituspyyntöihin EU:n tasolla. On olennaisen tärkeää, että pk-yritysrahoitus pysyy pk-yritysten saatavilla myös alueellisella ja paikallisella tasolla ja että EU:n rahoitusta ei käytetä perustelemaan leikkauksia tähän tuen tärkeään lähteeseen paikallisella tasolla.

3.7 Teollisuuden osallistuminen on olennaisen tärkeää Horisontti 2020 -puiteohjelman onnistumiselle. On selvää, että teollisuudenalojen Horisontti 2020 -puiteohjelmasta saaman rahoituksen kokonaismäärä on niiden T&I-menoja pienempi. Teollisuuskumppanien saamiksi tärkeimmiksi hyödyiksi voidaankin katsoa verkostojen rakentaminen ja uudet yhteydet yliopistoihin, tutkimusorganisaatioihin ja muihin sidosryhmiin, kuten kaupunkeihin. EU:n hankkeilla on tärkeä tehtävä uusien standardien kehittämiseen tarvittavan vähimmäistiedon hankkimisessa ja uuden asiantuntemuksen, uusien asiakkaiden ja markkinoiden ja uusien lahjakkuuksien tarjoamisessa teollisuuteen. Tätä EU:n kilpailukyvyllä hyödyllistä vaikutusta pitäisi edistää edelleen. On pantava merkille, että uusien työpaikkojen määrän kaltaisia menestyksen mittareita ei vielä sovelleta Horisontti 2020 -puiteohjelmaan innovoinnin ja työpaikkojen luomisen toteuttamisajan osalta.

3.8 ETSK seuraa erittäin kiinnostuneena Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutin (EIT) toimintaa. EU:ssa tarvitaan vahvaa vuorovaikutusta teollisuuden, tutkimuksen ja koulutuksen välillä, ja se on EIT:n pää tavoite. Tilintarkastustuomioistuin erityiskertomuksen (huhtikuu 2016) mukaan EIT:llä kuitenkin on monia huomattavia haasteita. Joihinkin niistä on jo puututtu äskettäin, mutta ETSK odottaa, että väliarvioinnin perusteella EIT:ssä tehdään merkittäviä yleisiä parannuksia.

3.9 Komissio on käynnistänyt keskustelun Euroopan innovaationeuvoston (EIC) toiminta-alasta ja perustamisesta. EIC:n on määrä olla suoraan yhteydessä yrittäjiin/innovaattoreihin. EIC:stä voi tulla nopeampi mekanismi, jota tarvitaan viimeisten vaiheiden toteuttamisessa innovaatiokuilun kuromiseksi umpeen. EIC:stä voisi tulla katto-organisaatio, jonka puitteissa tehostetaan innovoinnin kannalta merkityksellisiä rahoitusvälineitä. Tämä edellyttää tietenkin huolellisesta yhteensovittamista ja yhdenmukaistamista kaikkien muiden rahoitusvälineiden kanssa. ETSK suhtautuu myönteisesti tähän aloitteeseen ja on valmis osallistumaan sitä koskevaan keskusteluun, kunhan saatavilla on konkreettisia ehdotuksia.

3.10 Yksi Horisontti 2020 -puiteohjelman tulevien vuosien suurimmista haasteista on se, miten ohjelman tarjoamat kaikki mahdollisuudet saadaan käyttöön tukemaan sosiaalista innovointia, joka on ratkaisevan tärkeä Eurooppa 2020 -tavoitteiden saavuttamisessa. ETSK muistuttaa, että yhteisötalouden yrityksillä on tässä perusluonteensa vuoksi tärkeä asema, ja kehottaa Euroopan komissiota ja jäsenvaltioita varmistamaan, että Horisontti 2020 -puiteohjelman rahoitus on kyseisten yritysten saatavilla muiden toimijoiden kanssa yhdenvertaisin ehdoin.

3.11 ETSK myös korostaa, että yhteiskuntatieteet ja humanistiset tieteet ovat erittäin tärkeitä Euroopassa. Yhteiskuntamme muuttuu väistämättä ikääntymisen ja väestörakenteen muutoksen vuoksi, minkä vuoksi tutkimukseen tulee uusia painopisteitä<sup>(2)</sup>. Yhteiskuntamme käy läpi perusteellisia muutoksia pyrkiessään kestävyteen. Yhteiskunnalliset muutokset nopeutuvat entisestään reunaehtoien muuttuessa. Se puolestaan johtuu globalisaation, ilmastonmuutoksen, energian saatavuuden ja kehittyvien teknologioiden kaltaisista ilmiöistä, ja digitalisaatio on siinä liikkeellepaneva voima. Koulutusjärjestelmämme parantaminen on avain sen varmistamiseen, että olemme valmiita tulevaisuuteen ja että meillä on oikeaa osaamista tulevaisuuden laadukkaita työpaikkoja varten. Näiden kaikkien kehityskulkujen sekä kaikkien muiden ongelmien, joita voi ilmetä muuttuvien työ- ja elinolojen vuoksi, yhteiskunnallista vaikutusta koskevan arvioinnin pitäisi olla ensisijaista, ja yhteiskuntatieteillä on oltava siinä keskeinen asema.

#### 4. Eurooppalainen tutkimusalue ja Horisontti 2020 -puiteohjelman lisäarvo EU:lle

4.1 Yksi ”tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelman” (Horisontti 2020) tavoitteista on saada eurooppalainen tutkimusalue (ERA) valmiiksi. Horisontti 2020 katsotaan myös poliittiseksi välineeksi, jolla pannaan täytäntöön Eurooppa 2020- ja Innovaatiunioni-aloitteet. ERA:n tärkeimpiä osia ovat yhteinen eurooppalainen tutkimusinfrastruktuuripoliittikka, yhteistyössä toteutettavat tutkimushankkeet, tutkijoiden rajatylittävä liikkuvuus ja tärkeimpien tutkimusohjelmien koordinointi hankalin reunaehdoin, mikä tarkoittaa, että EU:n ohjelmat on toteutettava ympäristössä, jossa jäsenvaltiot hallinnoivat suurinta osaa tutkimuksen ja innovoinnin julkisesta rahoituksesta.

4.2 Euroopan tutkimusinfrastruktuurien strategiafoorumi (ESFRI) on tähän asti toiminut hyödyllisenä koordinoitavana lineena koko Euroopan etua koskevien uusien tutkimusinfrastruktuurien määrittämisessä. Suuren mittakaavan tutkimukset toteutetaan pääosin kansallisen rahoituksen avulla, mutta EU:n taso on tärkeä yhteenliittymien tukemisessa ja infrastruktuurien antamisessa tutkijoiden saataville kaikkialla Euroopassa. ETSK jakaa tutkimusyhteisöjen huolet tämän tuen riittämättömyydestä ja vaatii komissiota vahvistamaan tukea huomattavasti ja takaamaan siten eurooppalaisille tutkijoille pääsyn kansallisiin ja EU:n järjestelmiin, jotka ovat ERA:n tärkein etu.

4.3 Yleisesti liikkuvuus ERA:n sisällä on erittäin tärkeää. ETSK vaatii siksi, että Marie Skłodowska Curie Actions -ohjelman kaltaiset rahoitusohjelmat on säilytettävä merkittävällä tasolla.

4.4 ETSK suhtautuu myönteisesti Open to the World -aloitteeseen edellyttäen, että tämän toimen liikkeellepanevana voimana on edelleen tieteellinen laatu. Ensimmäiset merkit siitä, että kolmansien maiden osallistumisen väheneminen vaikuttaa jopa teollistuneisiin talouksiin – esim. Yhdysvaltoihin – olisi tutkittava huolellisesti, jotta tämän huolestuttavan kehityksen syyt voidaan määrittää.

4.5 ETSK haluaa myös korostaa, että yhteistyössä tehtävän tutkimuksen, jossa on vähintään kolme kumppania eri jäsenvaltioista, on pysyttävä EU:n tutkimusrahoituksen perustana. EU:n tasolla innovoinnin ja tutkimuksen alan eri toimijoille on annettava mahdollisuudet yhdistää voimansa sellaisten haasteiden käsittelemiseksi, joista mikään maa ei selviä yksin, sekä yhteisvaikutuksen luomiseksi EU:n tutkimusympäristössä. Siten myös saadaan aikaan huomattavaa EU:n lisäarvoa.

<sup>(2)</sup> EUVL C 229, 31.7.2012, s. 13

4.6 ETSK on erittäin huolissaan jäsenvaltioiden välisistä suurista eroista tutkimuksen ja innovoinnin kansallisessa rahoituksessa. Tämä on saanut aikaan suuria eroja myös EU:n rahoituksen saamisessa. ETSK huomauttaa erittäin huolestuneena, että erot vain kasvavat. Erityisesti niin sanottujen EU13-jäsenvaltioiden menestys Horisontti 2020 -rahoituksen saamisessa on ollut heikkoa. Erot tutkimuksen ja innovoinnin kansallisessa rahoituksessa ovat valtavia. Se ei johdu ainoastaan BKTL:n eroista EU:ssa. Vahvemmat jäsenvaltiot käyttävät myös suhteellisesti laskettuna paljon enemmän tutkimukseen ja innovointiin kuin heikommät jäsenvaltiot.

4.7 Selvää onkin, että epäonnistuminen tavoitteessa, jonka mukaan kolme prosenttia BKTL:stä on osoitettava T&I-rahoitukseen (Lissabon 2007), johtuu pääosin kansallisen tutkimus- ja innovointirahoituksen puutteesta. Horisontti 2020 -puiteohjelmalla on tässä vain vähäinen osa. ETSK kehottaa vahvistamaan kansallista tutkimusrahoitusta ja haluaa korostaa jäsenvaltioille, että EU:n tutkimusrahoituksella ei voida korvata kansallisia toimenpiteitä. Se on olennaisen tärkeää myös tiettyjen jäsenvaltioiden aivovuodon torjumiseksi.

4.8 Jäsenvaltioiden välisen kuilun kasvamisesta olisi tehtävä tutkimus, jotta sen syitä voidaan arvioida. ETSK suhtautuu myönteisesti uuteen toimenpiteeseen "Spreading Excellence and Widening Participation", koska se voi auttaa kaventamaan kuilua. Muita harkitsemisen arvoisia toimenpiteitä ovat neuvonnan tarjoaminen hakijoiden tukirakenteille ja EU13-maiden osallistumisen lisääminen siten, että ne asetetaan etusijalle yhtä hyvien hankkeiden joukossa edellyttäen, että kilpailuun osallistuvat hakijat täyttävät samat huippuosaamisen perusteet. ETSK ehdottaa erityisesti jo käytössä olevien rahoitusvälineiden vahvistamista – yhteistyössä tehtävää tutkimusta – koska sillä voidaan rakentaa siltoja tutkimusyhteisöjen välille ja auttaa siten erojen poistamisessa.

4.9 ETSK tukee Open Science -toimia<sup>(3)</sup>. Open Access -toiminnan käyttämisellä julkaisuissa on saatu aikaan edistystä, mutta joidenkin julkaisijoiden kanssa on edelleen vakavia ongelmia – tämä este voitaisiin poistaa EU:n toimenpiteiden yhteensovittamisella. Open Data -palvelun kehittyminen on myönteistä, mutta sen täytäntöönpanon yksityiskohtien määrittämistä varten tarvitaan edelleen tutkimusyhteisöjen oma alhaalta ylöspäin suuntautuva prosessi.

4.10 Komission ehdottama eurooppalainen tieteen pilvipalvelu voisi tarjota eurooppalaisille tutkijoille virtuaalisen ympäristön, jossa he voisivat säilyttää, jakaa ja käyttää uudelleen tietoaan monilla aloilla ja rajojen yli. ETSK tukee tätä aloitetta<sup>(4)</sup> ja katsoo, että se voisi olla Open Data -palvelun tärkeä osa. Komitea kehottaa komissiota kiinnittämään erityistä huomiota jo käytössä oleviin, hyvin toimiviin yksittäisten tiedeyhteisöjen rajatylittäviin pilvipalvelujärjestelmiin sekä kansallisiin toimiin, joilla pyritään samaan tavoitteeseen.

## 5. Tavoitteena tehokkaat prosessit

5.1 ETSK suhtautuu myönteisesti Euroopan komission toimenpiteisiin Horisontti 2020 -puiteohjelman "yksinkertaistamiseksi" edelleen. Erityisesti pieniä toimijoita houkuttavat byrokratian vähentäminen, sääntöjen helpottaminen ja oikeusvarmuuden lisääntyminen.

5.2 Äskettäin käyttöön otettu pk-yrityksiä koskeva väline on myönteinen esimerkki tehokkaasta hakemus-, valinta- ja seurantaprosessista. Yritykset ovat suhtautuneet erittäin myönteisesti sen osiin, kuten lainan lyhyeen myöntämisaikaan ja alhaalta ylöspäin suuntautuvien ideoiden rahoittamiseen. Näitä osia pitäisi hyödyntää parhaina käytäntöinä muissa H2020-ohjelman välineissä.

5.3 Monia suuria saavutuksia on saatu aikaan yksinkertaistamalla sääntöjä ja välineitä, esimerkiksi parantamalla huomattavasti osallistujaportaalien, mutta edelleen on ratkaistavana tärkeitä kysymyksiä, jotka vähentävät merkittävästi ohjelman houkuttelevuutta. Esimerkiksi useimpien yritysten ja tutkimusorganisaatioiden käyttämästä sisäisestä laskutuksesta on tehty lähes mahdotonta, ja käytettävien laitteiden "täyttää kapasiteettia" koskevien sääntöjen tiukentaminen on lisännyt monimutkaisuutta. Komission haluttomuutta korvata henkilön todelliset palkkakustannukset päätetyn varainhoitovuoden aiempien arvojen sijasta on käsitelty osittain, mutta siitä aiheutuu edelleen hallinnollisia lisärasituksia. Horisontti 2020 -asetukset edellyttävät edelleen usein rinnakkaiskirjanpitoa. Näiden H2020-ohjelman eri puolien täytäntöönpano edellyttää osallistujilta edelleen valtavaa hallinnollista asiantuntemusta, minkä vuoksi osallistuminen on erityisen työlästä pk-yrityksille, ja se vähentää myös kansainvälisten kumppanien osallistumishalua.

<sup>(3)</sup> EUVL C 76, 14.3.2013, s. 48

<sup>(4)</sup> Lausunto eurooppalaisesta pilvipalvelualoitteesta – Kilpailukykyisen tieto- ja osaamistalouden rakentaminen Euroopassa (asiakokonaisuus TEN 592) (EUVL C 487, 28.12.2016, s. 86)..

5.4 ETSK kannustaa siksi komissiota yksinkertaistamaan Horisontti 2020 -puiteohjelmaa edelleen ja noudattamaan Horisontti 2020 -puiteohjelman osallistumissääntöjä, joiden mukaan "avustuksensaajien tavanomaiset kustannuslaskenta-käytänteet hyväksytään laajemmin". Se suosittelee myös, että tulevia puiteohjelmia koskevilla pohdintoilla pyritään etenemään vielä enemmän tähän suuntaan ja hyväksytään mahdollisuuksien mukaan osallistujien tavanomaiset kirjanpitoikäytännöt alkaen periaatteesta, että kansallisten sääntöjen noudattaminen on tärkein peruste, kunhan kyseiset säännöt täyttävät sovitut vaatimukset. Näitä vaatimuksia voitaisiin kehittää ja testata yhteistyössä Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kanssa.

5.5 ETSK myös vaatii voimakkaasti pidättäytymään seuraavan puiteohjelman laadinnassa lisävälineiden perustamisesta ja kannustaa komissiota sen sijaan vähentämään välineiden määrää ja myös käyttämään hyväkseen yhteisen teknologia-aloitteen arviointia, jotta välineet voidaan rajoittaa tehokkaimpiin.

5.6 ETSK kehottaa Euroopan parlamentin teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliokunnan (ITRE) tavoin palauttamaan 2,2 miljardia euroa ESIR-rahastosta EU:n tutkimuksen ja innovoinnin Horisontti 2020 -puiteohjelmaan, jotta leikkauksista johtuvia huomattavia kielteisiä vaikutuksia voidaan tasoittaa. ESIR-rahastosta investoidaan hankkeisiin, joiden ei voida katsoa korvaavan hankkeita, joita ei voida enää toteuttaa Horisontti 2020 -ohjelman puitteissa, koska useimmissa ESIR-hankkeissa ei käsitellä tutkimusnäkökohtia, vaan nykyisten teknologioiden täytäntöönpanoa. Tällä on ehdottomasti ansionsa, mutta sillä ei pidä rajoittaa EU:n kilpailukykyä tukevien innovatiivisten uusien teknologioiden lähdeä, jonka Horisontti 2020 voi tarjota.

5.7 Horisontti 2020 -puiteohjelmassa hankkeiden perinteinen yhteisrahoitus, jossa komissio myöntää avustuksia tietyille hankkeille ja osallistuu siten kokonaiskustannuksiin, joutuu antamaan koko ajan enemmän tilaa rahoitusvälineille. Tutkimuksen rahoittaminen lainojen avulla on hyödyllistä sekä yrityksille että yliopistoille innovointiketjun lopussa, mutta ei urauurtavan innovoinnin alalla. Nämä välineet eivät myöskään sovellu monille asiaankuuluville toimijoille, koska monissa jäsenvaltioissa julkiset tutkimusorganisaatiot eivät saa ottaa lainaa. ETSK vaatii siksi, että Horisontti 2020 -puiteohjelmassa ja sen seuraajissa pitäisi keskittyä ensisijaisesti yhteisrahoitukseen.

5.8 ETSK tukee siksi neuvoston 27. toukokuuta 2016 antamia päätelmiä, joissa korostetaan, että Horisontti 2020 -puiteohjelmassa olisi varmistettava, ettei lainarahoitusta oteta laajemmin käyttöön avustuksiin perustuvan tutkimus- ja innovointirahoituksen kustannuksella. Euroopan teollisuuden on saatava käyttöönsä suuririskisistä hankkeista saatavia uusia ja tehokkaita teknologioita, eikä niitä pystytä kehittämään lainojen avulla.

5.9 Horisontti 2020 -puiteohjelman ensimmäisinä vuosina onnistumisasteet olivat joissakin tapauksissa niinkin alhaisia kuin kolme prosenttia. Yleisesti onnistumisasteet ovat muuttuneet seitsemännen puiteohjelman asteesta 1:5 asteeseen 1:8 Horisontti 2020 -puiteohjelmassa. Kohtuullinen onnistumisaste on saavutettava, jotta vältetään tuhlaamasta resursseja ja aiheuttamasta turhautumista teollisuuden ja yliopistojen parhaiden osallistujien keskuudessa. Kun onnistumisasteet ovat huomattavasti sitä matalampia, ehdotuksissa toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset voivat olla tarjottua rahoitusta suurempia. Vastatoimiksi on saatavilla monia eri ehdotuksia (vaikutus määritetään tarkemmin, kahden vaiheen prosessit, ammattimaiset neuvonantajat, parhaiden käytäntöjen seuranta), ja komission pitäisi panna ne täytäntöön välittömästi Horisontti 2020 -puiteohjelman jäljellä olevaa kautta varten.

5.10 Seal of Excellence -merkki rahoitusta vaille jääneille erinomaisille hakemuksille voisi olla erityisen otollinen pk-yrityksille, jotka toivovat saavansa rahoitusta Euroopan rakenne- ja investointirahastoista. Vielä on kuitenkin selvítettävä kysymystä siitä, voisivatko valtiontukisäännöt aiheuttaa ongelmia näissä tapauksissa.

5.11 ETSK suosittelee, että väliarvioinnissa pitäisi arvioida sitä, miten Horisontti 2020 -puiteohjelmalla edistetään laadullisesti sen tavoitteita huipputieteen edistämisestä, pakottavien yhteiskunnallisten haasteiden käsittelystä ja teollisuuden johtajuuden tukemisesta, jotta Euroopassa saadaan aikaan työpaikkoja luovaa osallistavaa talouskasvua, sen sijaan, että keskitytään liikaa määrällisiin toimenpiteisiin, esimerkiksi julkaisujen, patenttien ja sijoituksen tuottojen laskentaan, kuten seitsemännen puiteohjelman arvioinnissa on tehty. Se kehottaa myös laatimaan yhteensopivat indikaattorit sekä tutkimus- että innovointituella rakennerahastoissa ja Euroopan strategisten investointien rahastossa.

Bryssel 20. lokakuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kestävyyssajattelen mukaisen vesiviljelyn esteiden poistaminen Euroopasta”****(valmisteleva lausunto)**

(2017/C 034/11)

Esittelijä: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

|                                                 |                                                |
|-------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| Lausuntopyyntö                                  | Euroopan komissio, 29.4.2016                   |
| Oikeusperusta                                   | Valmisteleva lausunto                          |
| Komitean työvaliokunnan päätös                  | 15.3.2016                                      |
| Vastaava erityisjaosto                          | ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” |
| Hyväksyminen erityisjaostossa                   | 30.9.2016                                      |
| Hyväksyminen täysistunnossa                     | 19.10.2016                                     |
| Täysistunnon nro                                | 520                                            |
| Äänestystulos                                   | 220/1/2                                        |
| (puolesta / vastaan / pidättyi<br>äänestämästä) |                                                |

**1. Päätelmät ja suositukset**

1.1 ETSK on syvästi huolissaan siitä, että Euroopan unionin vesiviljelyalan tilanne ei ole parantunut huolimatta valmiudesta sen edistämiseen yhteisen kalastuspolitiikan (YKP), yhteisen markkinajärjestelyn (YM)) ja Euroopan meri- ja kalatalousrahaston (EMKR) puitteissa.

1.2 ETSK toteaa, että keskeisenä syynä vesiviljelyn harjoittamista koskeviin hitaisiin hallinnollisiin menettelyihin ja vesiviljelyn sijoituspaikkojen puuttumiseen on jäsenvaltioiden ja niiden alueiden viranomaisten toimesta tapahtuva Euroopan unionin ympäristösäännösten monimutkainen täytäntöönpano. Tämä pätee etenkin vesiputedirektiiviin, meristrategiaputedirektiiviin ja Natura 2000 -verkostoa koskeviin direktiiveihin. Tämä tilanne johtaa vaatimuksiin, jotka ovat vesiviljely-yrityksille taloudellisesti liian raskaita ja jotka – paradoksaalista kyllä – eivät takaa parempaa ympäristönsuojelua.

1.3 ETSK kehottaa Euroopan komissiota tekemään kaikkensa, jotta se täyttää velvollisuutensa jaetun toimivallan koordinoimiseksi vesiviljelyn alalla, muun muassa yksinkertaistamalla hallinnollisia menettelyjä ja ottamalla vesiviljelyalaa koskevista toimenpiteistä vastaavien kansallisten ja alueellisten viranomaisten yksiköt mukaan toimintaan.

1.4 ETSK kehottaa Euroopan komissiota varmistamaan, että jäsenvaltiot noudattavat EU:n ympäristösäännösten soveltamista koskevia suuntaviivoja, mikä on välttämätöntä tarpeettomien hallinnollisten rasitteiden vähentämiseksi, samalla kun huolehditaan vesien ja ekosysteemien laadun säilyttämisestä.

1.5 ETSK korostaa, että mikäli hallinnollisiin menettelyihin ja vesiviljelyn sijaintipaikkojen saatavuuteen liittyviä ongelmia ei ratkaista, unionin vesiviljelyala ei kykene hyödyntämään asianmukaisesti EMKR:ssa käytettävissä olevia varoja, kuten oli asian laita myös entisen Euroopan kalatalousrahaston (EKTR) tapauksessa. On myös huolestuttavaa, että jäsenvaltioiden julkisen talouden alijäämän supistamiseen tähtäävien toimenpiteiden johdosta ei enää rahoiteta kestävyysajattelun mukaisia vesiviljelyaloitteita, jotka voisivat saada aikaan kehitystä ja työllisyyttä.

1.6 ETSK kehottaa Euroopan komissiota perustamaan kiireellisesti vesiviljelyalan neuvoa-antavan toimikunnan ja tukemaan aktiivisesti sen tehokasta toimintaa. Tämä foorumi on tehokas vain, jos sekä asianomaiset toimijat että unioni- ja jäsenvaltiotason viranomaiset sekä etenkin Euroopan komissio tekevät yhteistyötä sen puitteissa.

1.7 ETSK kehottaa Euroopan komissiota yhdessä jäsenvaltioiden kanssa seuraamaan seikkaperäisesti vesiviljelyä koskevia monivuotisia kansallisia strategiasuunnitelmia sen selvittämiseksi, missä laajuudessa niiden tavoitteet saavutetaan, sekä varmistamaan, että kansallisen hallinnon kaikki yksiköt, jotka ovat toimivaltaisia ympäristöasioissa, otetaan mukaan näihin strategiasuunnitelmiin.

1.8 ETSK kiinnittää Euroopan komission huomion siihen, että lähivuosilla on ratkaiseva merkitys Euroopan unionissa harjoitettavan vesiviljelyn tulevaisuuden kannalta. Komission ponnistelut kestävyysajattelun mukaista vesiviljelyä edistävän sääntelykehyksen luomiseksi voivat osoittautua turhiksi, mikäli tilannetta ei seurata tarkkaan ja huolehdita nykyisten pullonkaulojen poistamisesta. Kuten on jo todettu, nämä pullonkaulat ilmenevät jäsenvaltioiden julkisen hallinnon yksiköissä, jotka eivät ole osallistuneet asianomaisten vesiviljelyä koskevia monivuotisten kansallisten strategiasuunnitelmien laadintaan.

## 2. Taustaa

2.1 Nykyisissä asetuksissa yhteisestä kalastuspolitiikasta (YKP) ja yhteisestä markkinajärjestelystä (YMJ) kalastus- ja vesiviljelytuotteiden alalla annetaan paljon aiempaa suurempi paino vesiviljelyn kestäväpohjaiselle kehittämiselle Euroopan unionissa.

2.2 Euroopan meri- ja kalatalousrahastolla (EMKR) on käytettävissään erillinen talousarvio kestävyysajattelun mukaisen vesiviljelyn kehittämistä varten, ja rahastolle on avokätisesti myönnetty 1,2 miljardin euron määräraha vuosiksi 2014–2020.

2.3 ETSK on laatinut viime vuosina kaksi lausuntoa vesiviljelystä<sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>. Molemmissa korostetaan tämän toiminnan merkitystä Euroopan unionin kannalta ja kehoitetaan Euroopan komissiota ja jäsenvaltioita edistämään vastuullista ja kestävää vesiviljelyä.

2.4 Euroopan komissio julkaisi vuonna 2013 strategiset suuntaviivat Euroopan unionin vesiviljelyalan kestäväksi kehittämiseksi. Suuntaviivojen tarkoituksena on ohjata jäsenvaltioita tätä toimintaa koskevien kansallisten tavoitteiden määrittämiseksi ottaen huomioon kunkin valtion kulloinkin lähtötilanne, kansalliset olosuhteet ja institutionaaliset järjestelyt.

2.4.1 Muiden ehdotusten ohella suuntaviivoissa suositellaan, että jäsenvaltiot laativat vesiviljelyä koskevat monivuotiset kansalliset strategiasuunnitelmat, joissa vahvistetaan yhteiset tavoitteet ja mahdollisuuksien mukaan indikaattorit, joilla arvioidaan edistymistä kyseisten tavoitteiden saavuttamisessa. Näillä strategiasuunnitelmissa on tarkoitus edistää vesiviljelyalan kilpailukykyä ja tukea alan kehitystä innovoinnin avulla sekä vauhdittaa taloudellista toimintaa, edistää monipuolistumista, parantaa elämänlaatua rannikko- ja maaseutualueilla sekä taata vesiviljelyalan toimijoille tasapuoliset edellytykset hyödyntää meri- ja maa-alueita.

2.4.2 Kaikki jäsenvaltiot, joissa vesiviljelyä harjoitetaan, esittelivät vuonna 2013 monivuotiset kansalliset strategiasuunnitelmansa. Valtaosa näissä suunnitelmissa ehdotetuista toimenpiteistä ja toimista sisällytettiin myöhemmin asianomaisiin toimenpideohjelmiin niiden rahoittamiseksi EMKR:n kautta. Tarkoituksena oli näin helpottaa kyseisten toimenpiteiden ja toimien toteuttamista.

2.5 Uuden yhteisen kalastuspolitiikan puitteissa on määrä perustaa vesiviljelyalan neuvoa-antava toimikunta, joka korvaa entisen neuvoa-antavan kalatalous- ja vesiviljelykomitean (ryhmä 2 – vesiviljely). Toimikunnan tehtävänä on edistää keskustelua vesiviljelyn kannalta keskeisistä kysymyksistä ja esittää suosituksia ja ehdotuksia unionin toimielimille. Samanaikaisesti on perusteilla neuvoa-antava markkinatoimikunta, jonka tehtävänä on varmistaa vesiviljeltytuotteiden – ja kalastustuotteiden – entistä asianmukaisempi markkinoille saattaminen.

<sup>(1)</sup> Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Vesiviljelyn kestävä tulevaisuuden turvaaminen – Uutta pontta yhteisön vesiviljelyalan kestävä kehittämisestä koskevalle strategialle" (EUVL C 18, 19.1.2011, s. 59).

<sup>(2)</sup> Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Strategiset suuntaviivat EU:n vesiviljelyalan kestäväksi kehittämiseksi" (EUVL C 67, 6.3.2014, s. 150).

### 3. Yleistä

3.1 FAO arvioi, että maailman elintarviketuotannon on kasvettava noin 70 prosenttia nykyisestä vuoteen 2050 mennessä maapallolla tuolloin ennusteiden mukaan elävän yhdeksän miljardin suuruisen väestön ravitsemiseksi. Järjestö kiinnittää erityistä huomiota vesiviljelyyn ruoan lähteenä, sillä alalla on kasvupotentiaalia, ja suosittaa, että alaa tuetaan, sillä se edistää elintarvikehuoltoa, työllisyyttä ja hyvinvointia.

3.2 Kalan ja muiden ravinnoksi käytettävien vesieliöiden nauttimista suositellaan niiden ravintoarvon johdosta ja siitä syystä, että ne ovat tärkeitä hyvän terveyden säilyttämiseksi. Se, että ihmisille tarjotaan mahdollisuus noudattaa ruokavaliota, joka sisältää riittävästi kala- ja äyriäistuotteita, on yhteiskunnallisesti ensisijainen tavoite. Kala- ja äyriäistuotteiden vuotuinen kulutus henkeä kohti Euroopan unionissa on noin 23,9 kg, ja määrä on hienoisessa kasvussa.

3.3 ETSK toteaa, että Euroopan unionin ulkomaankaupan tase on alijäämäinen ihmisravinnoksi tarkoitettujen vesiviljelytuotteiden osalta. Kala- ja äyriäistuotteiden vuotuinen kysyntä sisämarkkinoilla on noin 13,2 miljoonaa tonnia, josta ainoastaan 10 prosenttia on peräisin Euroopan unionissa harjoitetusta vesiviljelystä, kun vastaavasti 25 prosenttia on peräisin pyyntitoiminnasta ja 65 prosenttia perustuu tuontiin. Tuonnin osuus on kasvanut jatkuvasti, vaikkakin viime vuosina se on vakiintunut. Tämä tilanne on joka tapauksessa osoitus merkittävästä epätasapainosta, joka asettaa Euroopan unionin heikkoon asemaan nykyistä ja tulevaa elintarviketurvaa ajatellen.

3.4 Vesiviljelyn vuosituotanto Euroopan unionissa on 1,2 miljoonaa tonnia. Siitä 65,4 prosenttia on peräisin meressä harjoitettavasta vesiviljelystä ja 34,6 prosenttia mantereella harjoitettavasta vesiviljelystä. Tuotannon ensimyyntin arvo on noin neljä miljardia euroa. Tuotantotavat ovat moninaisia, ja niiden kirjo ulottuu lammikkojen tai altaiden perinteisistä järjestelmistä muihin teknisempiin menetelmiin, esimerkiksi säiliöiden, avomerellä sijaitsevien häkkien tai kiertovesijärjestelmien käyttöön.

3.5 EMKR-asetus hyväksyttiin ja julkaistiin toukokuussa 2014. Euroopan komissio hyväksyi EMKR:ää koskevat jäsenvaltioiden toimenpideohjelmat lopullisesti vasta syksyllä 2015, vuosi ja viisi kuukautta myöhässä.

3.5.1 Euroopan tilintarkastustuomioistuin julkisti vuonna 2014 tutkimuksen entisestä Euroopan kalatalousrahastosta (EKTR) vesiviljelyyn osoitetun tuen vaikuttavuudesta. Tutkimuksessa tuomioistuin esittää päätelmänään, ettei EKTR:stä ollut tuettu vesiviljelyn kestäväpohjaista kehittämistä tehokkaalla tavalla. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan tukitoimenpiteitä ei ollut suunniteltu eikä valvottu EU:n tasolla asianmukaisesti, eivätkä ne tarjonneet riittävän selkeitä puitteita vesiviljelyn kehittämiseksi. Jäsenvaltioiden tasolla tukitoimenpiteitä ei ollut suunniteltu eikä toteutettu asianmukaisesti, eivätkä kansalliset strategiasuunnitelmat ja niitä koskevat toimenpideohjelmat tarjonneet riittävän selkeää perustaa vesiviljelyn edistämiseksi.

3.6 Euroopan unionissa harjoitettava vesiviljely tarjoaa nykyisin noin 85 000 välitöntä työpaikkaa, mutta tämä luku ei ole enää kasvussa. ETSK suhtautuu myönteisesti Euroopan komission arvioon, jonka mukaan jokainen prosenttiyksikön lisäys vesiviljelytuotteiden kulutuksessa Euroopan unionissa merkitsisi 3 000–4 000 kokoaikaisen työpaikan luomista. On myös merkille pantavaa, että vesiviljelyyn liittyvillä aloilla, jalostuksessa ja täydentävissä toimissa on noin 200 000 välillistä työpaikkaa.

3.7 ETSK arvostaa sitä, että jäsenvaltiot ovat laatineet ja esitelleet Euroopan komissiolle vesiviljelyä koskevat monivuotiset kansalliset strategiasuunnitelmansa. Se katsoo kuitenkin, ettei talouselämän, ympäristöalan ja yhteiskuntaelämän toimijoita ole otettu riittävässä määrin mukaan niiden laadintaan verrattuna viranomaisten osallistumiseen ja verrattuna keskeiseen rooliin, joka vesiviljelyalalla suoraan toimivaltaisilla viranomaisilla on ollut.

### 4. Erityistä

4.1 ETSK toteaa, ettei Euroopan unionin ulkomaankaupan taseen epätasapaino kala- ja äyriäistuotteissa ole hyväksyttävä taloudellisesta näkökulmasta, koska se johtaa kauppataaseen alijäämään, eikä yhteiskunnallisesta näkökulmasta, koska työllisyysmahdollisuudet jäävät hyödyntämättä.

4.2 ETSK toteaa, että Euroopan unionin vesiviljelytuotannon kasvu pysähtyi vuoden 2000 tienoilla, eikä se sen jälkeen ole elpynyt huolimatta erilaisten EU-, jäsenvaltio- ja aluetason elinten toimista. Tuotantomäärät polkevat edelleen paikallaan huolimatta siitä, että niiden kaupallinen yhteenlaskettu arvo on hieman noussut.

4.3 Euroopan komissio esittää vuoden 2013 strategisissa suuntaviivoissaan Euroopan unionin vesiviljelyalan kestäväksi kehittämiseksi osuvasti syyt siihen, miksi vesiviljelyala Euroopan unionissa on pysähtyneessä tilassa samalla kun se muualla maailmassa jatkaa nopeaa kasvuaan. Kaksi tärkeintä esiin tuotua syytä ovat toiminnan harjoittamisen edellyttämien hallinnollisten menettelyjen monimutkaisuus sekä lainsäädännölliset vaikeudet löytää sijoituspaikkoja vesiviljelylaitoksille tai laajentaa olemassa olevia vesiviljelylaitoksia.

4.4 ETSK antaa tunnustusta Euroopan komission pyrkimyksille auttaa kansallisia ja alueellisia viranomaisia soveltamaan EU:n ympäristölainsäädäntöä aiheuttamatta tarpeetonta taakkaa vesiviljelyn harjoittajille. Tässä tarkoituksessa on julkaistu vesiviljelyä, Natura 2000 -alueita ja vesipuitedirektiiviä koskevat suuntaviivat, ja parhaillaan laadittavina ovat suuntaviivat, joissa käsitellään vesiviljelyn suhdetta meristrategiapuitedirektiiviin. Toimivaltaiset kansalliset ja alueelliset ympäristöviranomaiset eivät kuitenkaan tunne eivätkä sovelleta näitä suuntaviivoja.

4.5 ETSK toteaa, että EMKR-asetuksen ja jäsenvaltioiden toimenpideohjelmien hyväksymisen viivästymisen takia toimijat jäsenvaltioissa voivat parhaassa tapauksessa ryhtyä tosiasiallisesti hyödyntämään EMKR:n varoja aikaisintaan vuoden 2016 loppuun mennessä, mikä merkitsee lähes kolmen vuoden viivästymistä.

4.6 Erilaisissa selvityksissä – joista esimerkkinä mainittakoon Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2014 julkaisema selvitys – todetaan, että vesiviljelyn kestävyysajattelun mukaista kehittämistä ovat hidastaneet asianmukaisen merten aluesuunnittelun puuttuminen sekä lupamenettelyiden monimutkaisuus. Tuomioistuin myös vahvistaa, että vesiviljelyalan keskeisiä kasvutavoitteita ei ole tähän mennessä saavutettu ja että ala on polkenut paikallaan useiden vuosien ajan.

4.7 ETSK panee tyytyväisenä merkille, että EMKR:sta osoitetut määrärahat kestävyysajattelun mukaisen vesiviljelyn kehittämiseen ovat käytännöllisesti katsoen kolminkertaiset entisen EKTR:n puitteissa myönnettyihin määrärahoihin verrattuna.

4.7.1 ETSK huomauttaa vaikeuksista, joita Euroopan unionin tärkeimmät vesiviljelytuotantoa harjoittavat jäsenvaltiot kohtaavat osallistuessaan EMKR:n varojen osarahoitukseen, mikä johtuu budjettirajoituksista, joita ne ovat asettaneet noudattaakseen alijäämän supistamista koskevia sitoumuksiaan.

4.8 ETSK katsoo, että tarvitaan ehdottomasti eurooppalainen foorumi, joka entisen neuvoo-antavan kalatalous- ja vesiviljelykomitean tapaan kokoaa yhteen kaikki asianomaiset toimijat keskustelemaan vesiviljelyalan tilanteesta ja esittämään yhteisymmärrykseen perustuvia suosituksia EU- ja jäsenvaltiotason elimille. Komitea suhtautuu siksi myönteisesti uuteen vesiviljelyalan neuvoo-antavaan toimikuntaan, joka edustaa laajasti talous- ja yhteiskuntaelämän ja ympäristöalan toimijoita sekä tutkijoita ja kuluttajia. Komitea pitää kuitenkin valitettavana sen perustamisen ja toiminnan käynnistämisen viivästymistä, joka on johtanut siihen, että neuvoo-antavan kalatalous- ja vesiviljelykomitean toiminnan päättymisen ja vesiviljelyalan neuvoo-antavan toimikunnan toiminnan käynnistymisen välissä on kolmen vuoden aukko.

4.8.1 ETSK ilmaisee huolensa siitä, ettei Euroopan komissio osallistu uuteen vesiviljelyalan neuvoo-antavaan toimikuntaan samassa laajuudessa kuin entiseen neuvoo-antavaan komiteaan. Tämä johtuu siitä, että neuvoo-antavassa komiteassa komissio itse johti komitean toimeenpanevaa sihteeristöä, kun vastaavasti uudessa vesiviljelyalan neuvoo-antavassa toimikunnassa sihteeristö on komissioon nähden täysin ulkopuolinen. Tämä asiointi saattaa vaikuttaa vesiviljelyalan neuvoo-antavan toimikunnan mahdollisuuksiin koota eurooppalaiset viranomaiset yhteen ja tehdä suosituksiaan tunnetuiksi. ETSK on huolissaan siitä, että vesiviljelyalan neuvoo-antavassa toimikunnassa komissiota voidaan pitää pelkkänä osallistujana muiden joukossa, vaikka sillä tulee jatkossakin olla johtava rooli.

4.9 ETSK toteaa, että jäsenvaltioiden vesiviljelyä koskevat monivuotiset kansalliset strategiasuunnitelmat eivät ole vielä tuottaneet tulosta. Toisaalta valtaosassa strategioista mekanismeja tulosten seuraamiseksi ei ole otettu käyttöön.

4.9.1 ETSK toteaa, että vesiviljelyä koskevien monivuotisten kansallisten strategiasuunnitelmien täytäntöönpanosta tähän mennessä saadut heikot tulokset johtuvat siitä, ettei vesiviljelyn kestävyysajattelun mukaista kehittämistä estäviin pullonkauloihin puututa riittävän painokkaasti. Nämä esteet ovat paikannettavissa suurelta osin jäsenvaltioiden julkisen hallinnon yksiköihin, jotka eivät ole osallistuneet strategiasuunnitelmien laadintaan ja jotka eivät sen vuoksi tunne niitä. Siksi on tarpeen, että nämä yksiköt osallistuvat aktiivisesti strategiasuunnitelmien täytäntöönpanoon.

4.10 ETSK vaatii Euroopan komissiota kehottamaan jäsenvaltioiden viranomaisia ja alueita ottamaan huomioon kestävän kehityksen kolme ulottuvuutta – kestävä kehitys ympäristön, yhteiskunnan ja talouden kannalta – EU:n ympäristösäännöksiä täytäntöön pantaessa ja samalla punnitsemaan niitä EU:n elintarviketurvan parantamistarpeen kannalta.

Bryssel 19. lokakuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja*  
Georges DASSIS

---

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Sähkömarkkinoiden uusi rakenne ja sen mahdolliset vaikutukset heikossa asemassa olevien kuluttajien kannalta”**

**(valmisteleva lausunto)**

(2017/C 034/12)

Esittelijä: **Vladimír NOVOTNÝ**

|                                                                 |                                                                                                |
|-----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Lausuntopyyntö                                                  | Euroopan unionin neuvosto, 14.3.2016                                                           |
| Oikeusperusta                                                   | Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 304 artikla<br><br>valmisteleva lausunto |
| Vastaava erityisjaosto                                          | ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta”                                          |
| Hyväksyminen erityisjaostossa                                   | 6.10.2016                                                                                      |
| Hyväksyminen täysistunnossa                                     | 19.10.2016                                                                                     |
| Täysistunnon nro                                                | 520                                                                                            |
| Äänestystulos<br>(puolesta / vastaan / pidätty<br>äänestämästä) | 146/66/43                                                                                      |

## **1. Päätelmät ja suositukset**

1.1 ETSK kannattaa perusajatusta EU:n sähkömarkkinoiden rakenteen uudistamisesta. Uudistamista tarvitaan, jotta voidaan varmistaa vakaa sähköntoimitusjärjestelmä, jolla edistetään Euroopan energiaunionin tavoitteiden saavuttamista. Keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä toteutettava sähköntuotannon ja sähkön markkinoinnin siirtyminen kohti hajautetumpia rakenteita sekä uusiutuvia energialähteitä koskevassa unionin direktiivissä asetettujen tavoitteiden saavuttaminen edellyttävät täysin uudenlaista sähkömarkkinoiden mallia. ETSK muistuttaa tässä yhteydessä asiakokonaisuuksiin TEN/577, TEN/578 ja TEN/583 kuuluvista lausunnoistaan, joissa se ottaa kantaa tähän kysymykseen sekä kuluttajien, tuottajakuluttajien ja uusien markkinatoimijoiden tulevaan rooliin.

1.2 ETSK katsoo, että myös nk. älykkäät jakeluverkot ovat yhdessä älykkäiden mittarien ja varastointiteknologioiden kanssa uuden sähkömarkkinarakenteen merkittävä osatekijä keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Älykkäistä verkoista sekä ohjaus- ja varastointitekologioista voi olla etua sekä sähkönkulutuksen optimoinnin että sähkön säästön kannalta.

1.3 ETSK kiinnittää huomiota pientuottajien ja kuluttajien (tuottajakuluttajat), mutta myös muiden uusien mallien, kuten energiaosuuskuntien, mahdollisuuksiin. Ne voivat osaltaan vähentää energiaköyhyyttä. Jotta tuottajakuluttajat saadaan integroitua kaikilta osin energiamarkkinoille, on komitean mielestä ehdottomasti muun muassa pyrittävä purkamaan niiden toimintaa haittaavat hallinnolliset ja muut turhat esteet ja edistettävä niiden pääsyä jakeluverkkoon sillä periaatteella, että kyseisten verkkojen ylläpito rahoitetaan markkinaehtoisesti.

1.4 ETSK pitää uuden sähkömarkkinarakenteen tärkeänä osana myös sitä, että nk. älykodeissa käytetään älykkäitä ohjauslaitteita. Tämä vahvistaa kotitalouksien aktiivista roolia ja nivoo ne täysimääräisesti uuteen sähkömarkkinarakenteeseen sekä vähentää energiaköyhyyden vaaraa. Tällaisia merkittäviä muutoksia voidaan edistää laajoille väestöryhmille suunnattujen kannustus- ja koulutusohjelmien avulla sekä tukemalla muutosten toteuttamista heikossa asemassa olevissa kotitalouksissa ja energiamarkkinoiden muiden haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden, kuten pienten ja keski suurten yritysten, keskuudessa.

1.5 ETSK uskoo vakaasti, että kaikkien uuteen sähkömarkkinarakenteeseen liittyvien odotettavissa olevien muutosten edellytyksenä on, että uudet markkinat tuottavat lyhyen aikavälin hintasäilyä (price) ja pitkän aikavälin hintasignaaleja (cost), jotka ovat totuudenmukaisia, mahdollistavat laajamittaiset investoinnit EU:n sähköalalle ja edistävät tällaista toimintaa. Tämä tarkoittaa myös sitä, että hintojen on heijastettava todellisia kustannuksia, ja myös ns. ulkoisten kustannusten on sisällyttävä niihin.

1.6 Kehitys sähkömarkkinoilla on viime vuosina johtanut tukkuhintojen huomattavaan alenemiseen, mikä ei kuitenkaan ole vielä hyödyttänyt pienkuluttajia ja pk-yrityksiä, sillä niiden hinnat ovat pikemminkin nousseet kuin alentuneet.

1.7 Taitavalla sähkömarkkinamallilla yhdessä niihin laitoksiin kohdennettavien strategisten investointien kanssa, joissa myös ja nimenomaan sosiaalisesti heikommassa asemassa olevat kansalaiset ovat mukana esimerkiksi energiaosuuskuntien kautta, voidaan tulevaisuudessa yhdistää energiapolitiikka, sosiaalipolitiikka ja alueellinen arvonlisä.

1.8 Tätä varten politiikassa on annettava selkeä vastaus siihen, kenen on tuotettava ja markkinoitava ja kuka saa tai voi tuottaa ja markkinoida sähköä tulevassa hajautetussa tuotantokehyksessä. Tällä kysymyksellä on tärkeä merkitys myös ratkaistaessa energiaköyhyyden ongelmaa.

1.9 Esimerkkinä tästä on Podlasien voivodikunta, missä parhaillaan toteutetaan pienille aurinkosähköjärjestelmille kohdennettua tukiohjelmaa. Kun 60 prosentin investointituki yhdistetään Puolassa suunniteltuun nettomittausjärjestelmään, voidaan maassa kuluttajille aiheutuvat sähkökustannukset puolittaa.

## 2. Johdanto

2.1 EU:n neuvoston puheenjohtajavaltio Slovakia pyysi 14. maaliskuuta 2016 päivätyssä kirjeessään ETSK:ta laatimaan lausunnon, jossa tarkastellaan sähkömarkkinoiden uuden rakenteen sosiaalista ulottuvuutta sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen taustaa vasten.

2.2 Puheenjohtajavaltio Slovakia huomautti pyynnössään, että sähkömarkkinoiden uusi rakenne avaa kuluttajille mahdollisuuksia, jos heille tarjotaan tilaisuus proaktiivisempaan vuorovaikutukseen markkinoiden kanssa. Sähköenergian mahdollisista hinnannousuista EU:n teollisuuden kilpailukyvyille mahdollisesti koituvien seurausten lisäksi on otettava huomioon myös sosiaalisesti heikossa asemassa oleviin asiakkaisiin mahdollisesti kohdistuvat uhat.

2.3 ETSK on käsitellyt energiamarkkinoiden odotettavissa olevaa kehitystä yksityiskohtaisesti useissa aiemmissa lausunnoissaan <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>, ja se pitää esittämiään suosituksia ja päätelmiä edelleen ajankohtaisina. Käsillä olevassa lausunnossa tarkastellaan näin ollen riskejä ja mahdollisuuksia, joita sähkömarkkinoiden uusi rakenne saattaa tuoda mukanaan sosiaalisesti heikossa asemassa oleville väestöryhmille, sekä erityisesti sähköenergian saatavuuteen liittyvää energiaköyhyyttä.

## 3. Visio energiamarkkinoiden uudesta rakenteesta

3.1 Sähkömarkkinoiden uudessa, kestävyysperiaatteiden mukaisessa rakenteessa on ratkaisevan tärkeää varmistaa, että kaikki kuluttajat saavat sähköä varmasti ja kohtuulliseen ja kilpailukykyiseen hintaan.

3.2 EU:n energiaunionia koskevan puitestrategian avulla pyritään seuraaviin keskeisiin strategisiin tavoitteisiin:

- energiaturvallisuus, solidaarisuus ja luottamus;
- täysin yhdentyneet energian sisämarkkinat;
- energiatehokkuus hillitsemässä energian kysyntää;

<sup>(1)</sup> EUVL C 82, 3.3.2016, s. 13.

<sup>(2)</sup> EUVL C 424, 26.11.2014, s. 64.

- vähähiiliseen talouteen siirtyminen;
- tutkimusta, innovointia ja kilpailukykyä edistävä energiaunioni.

3.3 Sähkömarkkinoiden puitestategian tärkeimmät osatekijät ovat seuraavat:

- siirtyminen vähähiilisiin energiajärjestelmiin;
- saatavuudeltaan vaihtelevien uusiutuvien energialähteiden kustannustehokas integroiminen;
- siirtyminen tavanomaisista keskitetyistä voimalaitoksista sähkön hajautettuun tuottamiseen uusiutuvista lähteistä;
- kuluttajien muuttuva rooli sähkömarkkinoilla;
- sähköntoimitusten varmuuden ja luotettavuuden parantaminen.

3.4 Sähkömarkkinoiden uudessa rakenteessa pitäisi antaa merkittävä sija kuluttajien roolin muuttumiselle sähkömarkkinoilla <sup>(3)</sup>.

#### 4. Energiaköyhyys ja sen ehkäiseminen

4.1 ETSK on käsitellyt energiaköyhyyden ongelmaa hiljattain muutamissa lausunnoissaan, etenkin asiakokonaisuuteen TEN/516 kuuluvassa lausunnossa "Koordinoitu unionin toiminta energiaköyhyyden ennaltaehkäisemiseksi ja torjumiseksi" (esittelijä: Pierre Jean Coulon, 2013) <sup>(4)</sup>. Lausuntoa on analysoitu tarkasti jäsenvaltiotasolla, esimerkiksi Bulgarian talous- ja sosiaalineuvoston lausunnossa "Measures to overcome energy poverty in Bulgaria" (ESC/3/030/2015). ETSK pitää lausunnossa esitettyjä päätelmiä ja suosituksia edelleen ajankohtaisina eikä toista niitä käsillä olevassa lausunnossa.

4.2 Energiaköyhyyttä käsitellään mm. asiakokonaisuuteen TEN/578 kuuluvassa lausunnossa "Energian kuluttajien aseman vahvistaminen" ja asiakokonaisuuteen TEN/583 kuuluvassa lausunnossa "Tuottajakuluttajien energia- ja sähköosuuskunnat: mahdollisuudet ja haasteet EU:n jäsenvaltioissa".

4.3 Energiaköyhyys määritellään energiainfrastruktuurin puutteesta tai huonosta toiminnasta johtuvaksi energialähteiden rajoitetuksi saatavuudeksi tai kyvyttömyydeksi maksaa energiatuotteiden toimituksen kustannukset. Jos uhkana on infrastruktuurin toimimattomuus, sen kykyä taata sähköntoimitusten varmuus ja luotettavuus on ehdottomasti parannettava tai on luotava uutta kapasiteettia. Tässä yhteydessä jopa verkko-operaattorit toteavat, että hajautetut tuotantolaitokset, kuten yksityisten kotitalouksien aurinkosähköjärjestelmät, voivat osaltaan vakauttaa alueellista energiahuoltoa ja usein myös tehottomia alueellisia verkkoja.

4.4 Vaikka energiaköyhyys mielletään usein yksityisten loppuasiakkaiden ongelmaksi, on tärkeää tuoda esille, että sille altistuu usein myös osa pienistä ja keskisuurista yrityksistä, millä on seurauksia niiden kilpailukykyyn kannalta.

4.5 Energiaköyhyys liittyy useimmiten kykyyn pitää koti lämpimänä ja EU:n eteläisissä jäsenvaltioissa mahdollisesti myös ilmastoinnin saatavuuteen kuumina kesäkuukausina. Energiaköyhyys ilmenee erityisesti kyvyttömyytenä maksaa sähkölaskuja. Tällaisissa tapauksissa käytetään tukitoimina suoria tai välillisiä avustuksia energiaköyhyydelle altistuvilla asiakkaille.

4.6 Suoraa apua annetaan heikossa asemassa oleville asiakkaille ensisijaisesti sosiaaliavustusohjelmien kautta suorina käteiskorvauksina tai ei-rahallisena apuna. Apu pohjautuu jäsenvaltioiden omiin sosiaaliturvajärjestelmiin.

<sup>(3)</sup> EUVL C 82, 3.3.2016, s. 22.

<sup>(4)</sup> EUVL C 341, 21.11.2013, s. 21.

4.7 Se, mitä heikossa asemassa olevalla asiakkaalla tarkoitetaan, määritellään eri jäsenvaltioissa eri tavoin riippuen kulloisestakin tilanteesta ja jäsenvaltioiden erilaisista sosiaaliturvajärjestelmistä.

4.8 Välillistä tukea annetaan sosiaaliperusteisten erityistariffien muodossa. Tällä hetkellä kymmenessä jäsenvaltiossa sovelletaan sosiaaliperusteista tariffia, heikossa asemassa olevan asiakkaan määritelmä on kahdeksassa jäsenvaltiossa ja kaikkiaan kuusitoista jäsenvaltiota sääntelee sähkön hintoja markkinoillaan. ETSK on selkeästi vastustanut tällaisia säänneltyjä hintoja (ks. asiakokonaisuuteen TEN/578 kuuluva lausunto).

4.9 Energiaköyhyyden riskiä voidaan kuitenkin pienentää ottamalla käyttöön joukko toimenpiteitä, jotka sopivat yhteen sähkömarkkinoiden uuden rakenteen kanssa. Kyse on erityisesti seuraavista seikoista:

- Parannetaan eri sähkötoimittajien sähkön hintoja koskevien tietojen saatavuutta.
- Poistetaan energiapalvelujen toimittajan vaihtamista haittaavat esteet.
- Lisätään kilpailua ja selkeytetään monimutkaisten energiapalvelujen tarjontaa.
- Varmistetaan, että energiasopimukset, energian hinnat ja energialaskut ovat selkeitä.
- Koulutetaan ja valistetaan asiakkaita heidän kotikuntiansa aktiivisella tuella.
- Kitketään pois hyvän kauppatavan vastaiset käytännöt ja painostaminen energiantoimitussopimusten solmimisen yhteydestä.
- Säästetään energiaa ja tarjotaan kaikkien saataville tietoa omasta kulutuksesta. Tarjotaan älykkäitä ohjauslaitteita ja mittareita laajasti kotitalouksille ja muille pienkuluttajille.
- Tuetaan asuinhuoneistojen ja -talojen lämpöeristämistä sekä vanhojen rakennusten kunnostamista ja korjaamista energiavuotojen vähentämiseksi.
- Edistetään heikossa asemassa oleville asiakkaille suunnattuja kannustus- ja koulutusohjelmia.
- Tuetaan paikallisia aloitteita energiaköyhyyden torjumiseksi.
- Kielletään kohtuuttoman korkeiden hintojen periminen heikossa asemassa olevilta asiakkailta.
- Parannetaan sähkötoimitusten varmuutta ja luotettavuutta.

4.10 Kehitys sähkömarkkinoilla on viime vuosina johtanut tukkuhintojen huomattavaan alenemiseen, mikä ei kuitenkaan ole vielä hyödyttänyt pienkuluttajia ja pk-yrityksiä, sillä niiden hinnat ovat pikemminkin nousseet kuin alentuneet.

4.11 ETSK korostaa, että myös pientuottajilla ja -kuluttajilla (tuottajakuluttajat) voi olla erityinen rooli energiaköyhyyden vähentämisessä. Jotta tuottajakuluttajat saadaan integroitua onnistuneesti energiamarkkinoille, on mahdollisimman pian karsittava kaikki hallinnolliset esteet ja mahdollistettava tuottajakuluttajien verkkoon pääsy pitäen kuitenkin kiinni markkinaehdoista ja noudattaen sähkötoimitusten laatuvaatimuksia.

4.12 ETSK arvelee, että energiaköyhyyden ja sen seurausten torjuntataakka pysyy edellä mainittujen, heikossa asemassa oleville kuluttajille suunnattujen markkinasääntöjen mukaisten tukimuotojen soveltamisesta huolimatta jatkossakin pääasiallisesti jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien harteilla, sillä nämä järjestelmät muodostavat ainoan markkinoille soveltuvan vaihtoehdon.

4.13 Taitavalla sähkömarkkinamallilla yhdessä niihin laitoksiin kohdennettavien strategisten investointien kanssa, joissa myös ja nimenomaan sosiaalisesti heikommassa asemassa olevat kansalaiset ovat mukana esimerkiksi energiaosuuskuntien kautta, voidaan tulevaisuudessa yhdistää energiapolitiikka, sosiaalipolitiikka ja alueellinen arvonlisä.

4.14 Tätä varten politiikassa on annettava selkeä vastaus siihen, kenen on tuotettava ja markkinoitava ja kuka saa tai voi tuottaa ja markkinoida sähköä tulevassa hajautetummassa tuotantokehyksessä. Tällä kysymyksellä on tärkeä merkitys myös ratkaistaessa energiaköyhyyden ongelmaa.

4.15 Uusiutuvat energialähteet avaavat nimittäin täysin uusia mahdollisuuksia torjua energiaköyhyyttä sosiaalisena ongelmana. Esimerkiksi Euroopan komission yhteisen tutkimuskeskuksen tutkimuksessa tultiin jo vuonna 2014 siihen tulokseen, että Euroopan väestöstä 80 prosenttia voisi aurinkosähköjärjestelmien avulla mahdollisesti tuottaa itse sähkönsä edullisemmin kuin ostamalla sitä verkosta. Ongelmana on, ettei osalla väestöstä ole käytettävissään kattoa tai maata, jolle tällaisen järjestelmän voisi asentaa. Tässä yhteydessä käsitteen ”tuottajakuluttaja” määrittelyn laajentamisesta sekä yhteisten laitosten (energiaosuuskuntien) tukemisesta voisi olla apua.

4.16 Äskettäin julkaistun CE Delftin tutkimuksen laskelmien mukaan 83 prosenttia kotitalouksista voisi vuoteen 2050 mennessä tuottaa tarvitsemansa sähkön itse.

4.17 Merkittävänä ongelmana on kuitenkin se, että etenkin sosiaalisesti heikossa asemassa olevilla kansalaisilla ei ole varoja tarvittaviin investointeihin. Uusiutuvien energialähteiden ”haittapuolena” ovatkin alussa tarvittavat verrattain suuret investoinnit, vaikka juoksevat kulut ovat hyvin alhaiset (aurinko ja tuuli eivät luonnollisestikaan maksa mitään). Tähänkin ongelmaan voidaan kuitenkin löytää poliittinen ratkaisu esimerkiksi asiaankuuluvien strategisten investointien avulla.

4.18 Esimerkkinä tästä on Podlasien voivodikunta, missä parhaillaan toteutetaan pienille aurinkosähköjärjestelmille kohdennettua tukiohjelmaa. Kun 60 prosentin investointituki yhdistetään Puolassa suunniteltuun nettomittausjärjestelmään, voidaan maassa kuluttajille aiheutuvat sähkökustannukset puolittaa.

4.19 Komitea kehottaakin tässä yhteydessä komissiota, neuvostoa ja Euroopan parlamenttia kiinnittämään jo nyt syvemmin huomiota keskipitkän ja pitkän aikavälin kehityskulkuihin, jotka saattavat olla kuluttajien kannalta myönteisiä. Esimerkkinä mainittakoon sähköinen liikkuminen. Tulevien 20–30 vuoden aikana markkinoille odotetaan tulevan yhä enemmän sähköautoja. Sähköauto kuluttaa sataa kilometriä kohti noin 14 kWh, ja kun sähkönhinta on 0,25 senttiä kWh:a kohti, kulut ovat 3,50 euroa. Sadan kilometrin automatkan kustannukset polttomoottorilla varustetulla ajoneuvolla – kun kulutus on 7 litraa sataa kilometriä kohti ja litrahinta 1,20 euroa – on 8,40 euroa. Sähköauton 10 000 km:n matkaa varten tarvitseman sähkömäärän tuottamiseksi tarvitaan laskennallisesti noin kuudesta moduulista koostuva aurinkosähköjärjestelmä. Tällä hetkellä noin 3 000 euron investoinnilla voitaisiin (itse) tuottaa sähköauton tarvitsema sähkö 20 vuodeksi. Taloudellisista näkökohdista – sekä kansalaisten että mahdollisesti myös alueiden kannalta –, joita voisi olla aiheellista ottaa huomioon siirryttäessä sähköiseen liikkumiseen, ei tällä hetkellä keskustella riittävästi.

Bryssel 19. lokakuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

## LIITE

Täysistunto hylkäsi seuraavan vastalausunnon ja hyväksyi sen sijasta erityisjaoston antaman lausunnon. Vastalausunto sai kuitenkin tuekseen vähintään neljänneksen annetuista äänistä.

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK odottaa, että sähkömarkkinoiden uutta rakennetta koskeva ehdotus, jonka Euroopan komissio on esittänyt osana syksyn/talven energiapakettia, johtaa uusiutuvien energialähteiden täysimääräiseen integrointiin yhteisille sähkömarkkinoille, mikä on tärkeää EU:n ilmastonsuojelutavoitteiden saavuttamisen kannalta.

1.2 Ehdotuksella tulee pyrkiä varmistamaan sähkötoimitusten luotettavuus ja varmuus pitkällä aikavälillä ja oikaisemaan energiemarkkinoiden tähänastiset vääristymät, mutta myös varmistamaan sellaiset sähkön hinnat, jotka takaavat Euroopan talouden kilpailukyyn ja ovat vakaat ja kohtuulliset loppuasiakkaiden – myös pienituloisimpien väestöryhmien – kannalta.

1.3 ETSK on vakuuttunut siitä, että kun sähkömarkkinoiden uusi rakenne on valmis, mahdollisten kielteisten energiaköyhyyteen liittyvien seurausten riski pienenee tai poistuu kokonaan.

1.4 ETSK katsoo, että siirtymisellä nykymuotoisista sähkömarkkinoista tulevaan uuteen markkinarakenteeseen saattaa olla seurauksia heikossa asemassa olevien sähkön kuluttajien, etenkin kansalaisten, kannalta.

1.5 ETSK:n mielestä sähkömarkkinoiden rakenteen uudistamisen riskit liittyvät erityisesti tarpeeseen vahvistaa merkittävästi 220/440 kW:n kansallisia siirtoverkkoja ja niiden kapasiteetin yhteenliittämistä, laajentaa jakeluverkkojen roolia kattamaan myös tehtävät, joita on nykyisin vain siirtoverkoilla (esim. verkon vakauden ylläpito), muuntaa jakeluverkot ”älykkäiksi”, ratkaista sähkön laajamittaiseen varastointiin liittyvä ongelma, hajauttaa sähköenergian tuotantoa, kytkä hajautettu tuotanto jakeluverkkoon ja muuttaa kuluttajien roolia ja käyttäytymistä sähkömarkkinoilla.

1.6 Edellä mainitut muutosprosessit ovat pitkäaikaisia, ja niiden toteuttamiseen kuluu vuosikymmeniä. Ne edellyttävät mittavia, todennäköisesti satojen miljardien eurojen investointeja ja aiheuttanevat vastaavia kustannuksia myös uusien, usein vielä tuntemattomien teknisten ratkaisujen kehittämisessä.

1.7 Kun markkinaperiaatteita sovelletaan tinkimättömästi, merkittävä osa näistä kustannuksista heijastuu sähkön hinnan säänneltyyn osaan, mistä voi siirtymän aikana koitua energiaköyhyyteen johtavia seurauksia heikossa asemassa oleville väestöryhmille.

## 2. Johdanto

2.1 EU:n neuvoston puheenjohtajavaltio Slovakia pyysi 14. maaliskuuta 2016 päivätyssä kirjeessään ETSK:ta laatimaan lausunnon, jossa tarkastellaan sähkömarkkinoiden uuden rakenteen sosiaalista ulottuvuutta sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen taustaa vasten.

2.2 Komiteaa pyydettiin analysoimaan laajasti sähkömarkkinoihin vaikuttavia tekijöitä ja arvioimaan kriittisesti niiden vaikutusta energianhintojen kehitykseen EU:ssa. Tavoitteena on, että tämä kehitys olisi kestävää paitsi ympäristön (ilmastonsuojelun) kannalta myös taloudellisesti ja sosiaalisesti – erityisesti sähkön toimitusvarmuutta ja saatavuutta ajatellen.

2.3 Puheenjohtajavaltio Slovakia huomautti pyynnössään, että sähkömarkkinoiden uusi rakenne avaa kuluttajille mahdollisuuksia ja tilaisuuden proaktiivisempaan vuorovaikutukseen markkinoiden kanssa. Sähköenergian hinnannousuista EU:n teollisuuden kilpailukyvyllä mahdollisesti koituvien seurausten lisäksi on otettava huomioon myös sosiaalisesti heikossa asemassa oleviin asiakkaisiin mahdollisesti kohdistuvat uhat.

2.4 ETSK on käsitellyt energiemarkkinoiden odotettavissa olevaa kehitystä yksityiskohtaisesti useissa aiemmissa lausunnoissaan, ja se pitää esittämäänsä suosituksia ja päätelmiä edelleen ajankohtaisina. Käsillä olevassa lausunnossa tarkastellaan näin ollen vain riskejä, joita sähkömarkkinoiden uusi rakenne saattaa tuoda mukanaan sosiaalisesti heikossa asemassa oleville väestöryhmille, sekä erityisesti sähköenergian saatavuuteen liittyvää energiaköyhyyttä.

### 3. EU:n nykyisten sähkömarkkinoiden suurimmat ongelmat ja markkinoiden keskipitkän aikavälin kehitykseen liittyvät riskit

3.1 EU:n nykyisten sähkömarkkinoiden suurimmat ongelmat voidaan kiteyttää seuraavasti:

- Sähkömarkkinat ovat perustavalla tavalla vääristyneet.
- Säädetävissä oleviin uusiin sähköenergian lähteisiin ei tehdä riittävästi laiteinvestointeja.
- Siirtoinfrastruktuurin kehitys laahaa jäljessä uusiutuvien energialähteiden kehityksestä.
- Sähköntoimitusten varmuus ja luotettavuus ovat heikentyneet ja vaarantuneet.
- Kansallisia energiapolitiikkoja ei koordinoita tehokkaasti. Koordinoinnin pitäisi olla luonteeltaan pikemminkin usean valtion alueista koostuvien alueiden tasolla tosiasiallisten markkinaedellytysten perusteella tehtävää yhteistyötä ja yhteensovittamista.
- Sähkömarkkinat vääristyvät yhä pahemmin, koska markkinoiden yhdentäminen on tehotonta.

3.2 Sähkömarkkinoiden tosiasiallista toimimattomuutta EU:ssa pahentaa merkittävästi myös se, että monet huomattavat uusiutuvan energian lähteiden keskittymät sijaitsevat maantieteellisesti kaukana alueilta, joilla sähköä kuluu paljon. Lisäksi valtioiden sisäiset siirtokapasiteetit ovat riittämättömiä. Koska etenkin tuulisähkön tuotanto on hallitsematonta, sähköä joudutaan huippuaikoina ohjaamaan naapurivaltioihin, mikä puolestaan aiheuttaa kriittisiä tilanteita siirtoverkoissa ja suuren sähkökatkosriskin.

3.3 Useissa jäsenvaltioissa on reagoitu uusiutuvan energian vaihtelevaan saatavuuteen luomalla kapasiteettimekanismijärjestelmiä, joihin liittyy tiettyjä syrjiviä osatekijöitä, kuten toimien suuntaaminen ennalta valittujen sähköntuotantoteknologioiden perusteella tai rajatylittävien toimitusten poissulkeminen. Sähkömarkkinoiden uudessa toimintamallissa tulisi ottaa huomioon ja pyrkiä korjaamaan nykyiset puutteet. On myös ensiarvoisen tärkeää kohentaa EU:n sähköinfrastruktuurin laatua.

3.4 Jäsenvaltioiden siirtoverkkojen avulla ei kateta muiden jäsenvaltioiden paikallisia toiminnallisia resurssivajeita, minkä johdosta sähkömarkkinoiden yhdentämistä on nykyolosuhteissa hankala jatkaa. Euroopassa on lukuisia alueellisia sähkömarkkinoita, jotka eivät tee keskinäistä yhteistyötä ja joiden toimintaa ei koordinoita riittävästi.

3.5 Markkinoita kytketään yhteen vähitellen, voimassa olevan lainsäädännön (kantaverkkosääntöjen) mukaisesti. Niiden välillä on kuitenkin edelleen huomattavia eroja sekä käyttöturvallisuudessa että tuotteiden ja palvelujen hintatasossa. Kyseisenlainen yhdentäminen on ehdottoman välttämätöntä, mutta siitä tulee todennäköisesti hyvin työlästä.

3.6 Useat jäsenvaltiot soveltavat kapasiteettimekanismeja, koska niillä on ongelmia saatavuudeltaan vaihtelevien uusiutuvien energialähteiden integroimisessa energiajärjestelmiin. Kapasiteettimekanismien avulla voidaan varmistaa sähkön luotettava saanti ja saatavuus silloin, kun uusiutuvat energialähteet ovat poissa käytöstä, koska ne ovat riippuvaisia luonnonolosuhteista. Kapasiteettimekanismit toteutetaan kapasiteettimarkkinoiden tai strategisten reservien muodossa. Strategiset reservit ovat sähkömarkkinoihin nähden neutraaleja, ja niille pitäisi antaa markkinoille soveltuvana ratkaisuna etusija. Kapasiteettimarkkinat puolestaan saattavat vääristää markkinoita.

3.7 Seuraavien 20 vuoden energianäkymät ovat tärkeä tekijä, joka vaikuttaa sähkömarkkinoiden uuden rakenteen lopulliseen muotoon ja tietenkin myös heikossa asemassa oleville asiakkaille koituviin seurauksiin. Tässä yhteydessä on syytä ottaa huomioon seuraavat seikat:

3.7.1 EU:n energiatilanteeseen tarvitaan kymmenen viime vuoden kehityksen takia kiireesti ratkaisua, joka pohjautuu objektiiviseen strategiseen harkintaan. Hinnaltaan hyväksyttävän tai kohtuullisen sähkön luotettava ja kestäväpohjainen saatavuus ei voi jäädä vain juhlapuheiden tavoitteeksi, vaan se on ankkuroitava vankasti kaikkiin kolmeen kestävä kehityksen pilariin. Jo pelkkään verkkojen uusimiseen kulunee 655 miljardia Yhdysvaltain dollaria.

3.7.2 EU:ssa tulee vuosina 2016–2025 käyttökänsä päähän noin 150 GW:n verran lämpövoimakapasiteettia eli neljäsosa EU:n nykyisestä kapasiteetista. Tämä tarkoittaa, että sähköntuotantojärjestelmän kestävyiden ja kuluttajien energiansaannin turvaamiseksi on rakennettava 100 GW uutta vakaatehoista lämpövoimakapasiteettia. Vuoteen 2035 asti 200 GW:n osuus tuotetaan fossiilisista lähteistä, vaikka energiatehokkuutta ja sähkön varastointia koskevat teknisen kehityksen hypoteesit osoittautuisivatkin paikkansa pitäviksi.

3.7.3 Sähkömarkkinoiden nykytilanteessa ei kuitenkaan pystytäkään tekemään tällaisia investointeja tuotantokapasiteettiin, ja energiaturvallisuuden varmistamiseksi tarvitaan perustavanlaatuisia järjestelmämuutoksia, joiden myötä markkinamekanismeja ryhdytään soveltamaan tinkimättömästi, mikä vaikuttaa suotuisasti loppukuluttajahintoihin.

Vastalausunto hylättiin äänin 141 vastaan ja 91 puolesta 22:n pidättyessä äänestämästä.

---

## III

(Valmistavat säädökset)

## EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

## 520. TÄYSISTUNTO 19. JA 20. LOKAKUUTA 2016

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja -sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Eurooppalaiset standardit 2000-luvulle”**

(COM(2016) 358 final)

(2017/C 034/13)

Esittelijä: **Antonello PEZZINI**

|                                              |                                                                                         |
|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| Lausuntopyyntö                               | komissio, 17.8.2016                                                                     |
| Oikeusperusta                                | Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla<br><br>(COM(2016) 358 final) |
| Vastaava erityisjaosto                       | ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus”                                                |
| Hyväksyminen erityisjaostossa                | 4.10.2016                                                                               |
| Hyväksyminen täysistunnossa                  | 20.10.2016                                                                              |
| Täysistunnon nro                             | 520                                                                                     |
| Äänestystulos                                | 147/0/2                                                                                 |
| (puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä) |                                                                                         |

**1. Päätelmät ja suositukset**

1.1 ETSK:n mielestä on keskeisen tärkeää luoda uusi visio sellaisen eurooppalaisen standardointijärjestelmän toteuttamiseksi, joka kykenee mukautumaan jatkuvasti muuttuviin kansainvälisiin tilanteisiin ja jolla kyetään tarjoamaan yhä suurempia etuja yrityksille, kuluttajille, työntekijöille ja ympäristölle.

1.2 ETSK pitää kansalaisyhteiskunnan edustajana erityisen tärkeänä, että eurooppalaisen standardointijärjestelmän avoimuutta ja osallistavuutta parannetaan, ja se haluaisi itselleen aloitteellisen roolin strategisten suuntaviivojen hahmottelussa, standardien toteuttamisessa ja levittämisessä sekä standardointikulttuurin tukemisessa.

1.3 ETSK korostaa, että on tärkeää vahvistaa teknisen standardoinnin strategista roolia, jotta voidaan varmistaa

- tavaroiden ja palvelujen laatu, turvallisuus ja suorituskyky;
- entistä korkeampi kuluttajien, työntekijöiden ja ympäristön suojelun taso;
- korkeampi innovoinnin taso yritysten kilpailukyvyyn varmistamiseksi.

1.4 ETSK pitää myönteisenä yhteisen standardointialoitteen käynnistämistä eurooppalaisen standardointijärjestelmän julkisen ja yksityisen sektorin kumppanien välillä. Aloitteen tarkoituksena on laatia yhteinen lähestymistapa painopisteiden määrittämiseksi sekä standardien hyväksymisen nykyaikaistamiseen ja yksinkertaistamiseen tähtäävien yhteisten toimien kehittämiseksi.

1.5 ETSK on kuitenkin erittäin huolestunut konkreettisten toimenpiteiden ja rahoituksen rajallisuudesta, sillä ne ovat keskeisessä asemassa, jotta yhteinen innovatiivinen visio voidaan muuttaa konkreettisiksi nykyaikaistamisstrategioiksi ja -toimiksi.

1.6 ETSK suosittaaakin, että yhteiseen standardointialoitteeseen <sup>(1)</sup> kuuluva julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus sijoitettaisiin rakenteellisesti ja taloudellisesti Horisontti 2020 -puiteohjelman yhteisten teknologia-aloitteiden yhteyteen <sup>(2)</sup>.

Tavoitteena on

— varmistaa tarkkaan eriteltyjen teknis-normatiivisten tavoitteiden saavuttaminen teollisuus-, palvelu- ja kulutusallalla;

— keskittää taloudelliset ja henkilöresurssit sekä yhteisiä painopisteitä koskeva tieto entistä tiiviimmin ja paremmin.

1.7 ETSK tukee komissiota integroidun ja jäsennellyn järjestelmän toteuttamisessa. Tavoitteena on saada aikaan yhteinen strategia, jolla voidaan vähentää standardien ja niiden ohjelmointijärjestelmien hajanaisuutta.

1.8 ETSK kannattaa siis standardointitoiminnan strategioiden parempaa hallintojärjestelmää, jossa otetaan huomioon teknologian lähentyminen, yritysten ja palvelujen tietokoneistuminen ja uudet lisääntymässä olevat sosiaaliset ja ympäristöön liittyvät tehtävät ja joka voi tukea nykyistä teknistä standardointikomiteaa.

1.9 Standardointia koskevassa unionin toimielinten välisessä vuoropuhelussa kaikille asiaankuuluville edustaville tahoille on varmistettava ensisijainen asema. EU:n toimielimiin tulisi perustaa pysyviä arviointi- ja ohjausryhmiä ennen kaikkea ETSK:n ja alueiden komitean (AK) kanssa, kun otetaan huomioon EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklassa tarkoitettu pakollinen kuuleminen.

1.10 ETSK:n mielestä eurooppalaisen standardointijärjestelmän puitteissa ja komission toimivaltaisissa pääosastoissa on tarpeen vahvistaa yksittäisille aloille ja erityisesti palvelualalle tärkeän teknisen standardointivälineen koordinoitua käytön valmiuksia.

1.11 ETSK pitää ensiarvoisen tärkeänä, että ryhdytään kehittämään todellista eurooppalaista standardointikulttuuria peruskoulutustasolta aina poliittisiin päättäjiin ja kansainvälisten sopimusten neuvottelijoihin asti käynnistämällä tehokas Euroopan laajuinen tiedotuskampanja ja tukemalla sitä.

1.12 ETSK korostaa, että todella innovatiivisen eurooppalaisen standardointipolitiikan on noudatettava ennen kaikkea periaatetta kansalaisten, yritysten ja työntekijöiden tyytyväisyydestä ja sen avulla tulee saavuttaa korkea turvallisuuden, laadun ja tehokkuuden taso, saada aikaan uusia työpaikkoja ja lisätä kansainvälistä kilpailukykyä soveltamalla tasapainoista ja joustavaa lähestymistapaa standardoinnin ja luovuuden välillä <sup>(3)</sup>.

## 2. Tekninen standardointijärjestelmä eurooppalaisten ja maailmanlaajuisten haasteiden edessä

2.1 Teknisellä standardoinnilla on perustavan tärkeä rooli sisämarkkinoiden toiminnan sekä tuotteiden ja palvelujen kansainvälisen kilpailukykyyn kannalta. Se on strateginen väline, jolla varmistetaan tavaroiden ja palvelujen laatu, suorituskyky ja turvallisuus, verkostojen ja järjestelmien yhteentoimivuus, yritysten, työntekijöiden, kuluttajien ja ympäristön suojelun korkea taso sekä innovoinnin ja sosiaalisen osallisuuden lisääntyminen.

<sup>(1)</sup> Joint Initiative on Standardisation, JIS.

<sup>(2)</sup> Esimerkiksi metrologiaa koskeva julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus.

<sup>(3)</sup> Ks. asiakokonaisuuteen TEN/593, Tieto- ja viestintätekniikan standardointiprioriteetit digitaalisilla sisämarkkinoilla, liittyvä lausunto (EUVL C 487, 28.12.2016, s. 92)..

2.2 Tekniikan kehityksen, poliittisten painopisteiden ja maailmanlaajuisten suuntausten, erityisesti palvelujen kehityksen ja tietoteknisen vallankumouksen, valossa eurooppalaista standardointijärjestelmää on tarkistettava niin, että säilytetään sen monet hyviksi osoittautuneet osat, korjataan sen puutteet ja pyritään saavuttamaan asianmukainen tasapaino eurooppalaisen ja kansallisen ulottuvuuden sekä innovointivapauden, luovuuden ja teknis-normatiivisen yhteentoimivuuden välillä ja yleisemmin vastaamaan yritysten, kuluttajien, työntekijöiden ja koko yhteiskunnan uusiin vaatimuksiin ja odotuksiin.

2.3 ETSK pitää kansalaisyhteiskunnan edustajana erityisen tärkeänä, että eurooppalaisen standardointijärjestelmän avoimuutta ja osallistavuutta parannetaan, ja se haluaisi itselleen aloitteellisemman roolin strategisten suuntaviivojen hahmottelussa, standardien toteuttamisessa ja levittämisessä sekä standardointikulttuurin tukemisessa. Tämä luo perustan yritysten ja tulevien sukupolvien menestykselle.

2.4 ETSK on aina katsonut, että ”nopea ja tehokas eurooppalainen standardointiprosessi, johon sidosryhmät osallistuvat, on paitsi merkittävä sisämarkkinoiden tukipilari myös ja ennen kaikkea Euroopan talouden kilpailukyvyyn peruselementti ja innovoinnille käyttövoimaa antava tekijä. Todettakoon myös, että sisämarkkinat ovat Euroopan yhdentymisen ja sen toteutumiseen tähtäävän Eurooppa 2020 -strategian kulmakivi.”<sup>(4)</sup> Juuri tästä syystä tarvitaan selkeitä ja avoimia standardeja, joilla suojellaan kuluttajia ja yrityksiä sekä ympäristöä ja yhteiskuntaa.

2.5 Eurooppalaisen standardointijärjestelmän tärkeimpänä yleisenä tavoitteena on lisätä standardien ja eurooppalaisen standardoinnin vaikutusta tavaroiden ja palvelujen vapaaseen liikkuvuuteen sisämarkkinoilla, jotta voidaan vauhdittaa kasvua ja innovointia sekä edistää eurooppalaisten yritysten ja etenkin pk-yritysten kilpailukykyä varmistamalla samalla kuluttajien, työntekijöiden ja ympäristön suojelun korkea taso. Tämä toteutetaan niin jäsenvaltioiden kuin Euroopan laajuisesti sellaisten entistä laajempien ja samalla nopeiden osallistavien ja avoimien prosessien kautta, jotka perustuvat tunnustettuihin kriteereihin, esimerkiksi niihin, jotka sisältyvät kaupan teknisiä esteitä koskevaan WTO:n sopimukseen ja asetukseen (EU) N:o 1025/2012.

2.6 ETSK korosti hiljattain, että ”eurooppalaisella standardoinnilla, johon osallistuvat kaikki työmarkkinaosapuolet ja sidosryhmät, tulee antaa yhä suurempi panos maailmantalouden prosessien täydentämiseen ja rikastuttamiseen”, ja piti toivottavana, että vahvistetaan ”eurooppalaisen standardointikulttuurin asemaa ja painoarvoa maailmanlaajuisissa standardointiprosesseissa”<sup>(5)</sup> muun muassa parantamalla tiedonvälitystä ja saatavuutta ja kohtuullistamalla kustannuksia.

2.6.1 Lisäksi on tärkeää säilyttää asianmukainen tasapaino standardoinnin ja luovuuden välillä<sup>(6)</sup> takaamalla myös käsityöläisille ja pienyrityksille mahdollisuus ilmaista itseään vapaasti ja monipuolistaa tuotteita ja palveluja standardien asettamien perusrajoitusten puitteissa.

2.7 Eurooppalaisella standardoinnilla on keskeinen merkitys tuotteiden ja palvelujen sisämarkkinoiden luomisessa ja toiminnassa yhdenmukaistettaessa asteittain ja EU:n laajuisesti kansalliset standardit, jotka saattavat usein aiheuttaa teknisiä esteitä kansallisille markkinoille pääsyle ja kaupalle sekä jäsenvaltioiden väliselle kauppavaihdolle.

2.8 Teknologian lähentymisen sekä yhteiskunnan, yritysten ja julkisten palvelujen tietokoneistumisen myötä yleisen standardoinnin ja digitaalisen standardoinnin välinen perinteinen ero on kaventumassa, kuten käy hyvin ilmi myös ETSK toisesta lausunnosta<sup>(7)</sup>. Tämä tuo mukanaan tarpeen johdonmukaiseen lähestymistapaan standardoinnin suunnittelussa ja standardoinnin prioriteettien määrittelyssä komission sisällä.

2.9 Kun otetaan huomioon se, että useat unionin talous- ja teollisuusalan toimijat suosivat kansainvälisiä ISO/IEC-standardeja, eurooppalaisen standardointijärjestelmän lujittaminen on äärimmäisen tärkeää, jotta voidaan varmistaa, että kansainväliset standardit mukautetaan nopeaan, tehokkaaseen ja kaikki sidosryhmät – etenkin pienten yritysten, kuluttajien ja muiden sidosryhmien edustuksen kannalta – osallistavaan eurooppalaiseen standardointiin.

2.10 Vapaaehtoisten eurooppalaisten palvelustandardien tiiviimpi kehittäminen voisi edistää työllisyyttä ja kasvua lisäämällä rajatylittävää palvelutarjontaa ja markkinoiden integroitumista. Näin alan potentiaalia voitaisiin hyödyntää täysimääräisesti Euroopan taloudessa pyrittäessä suojaamaan ja noudattamaan paikallisia työ- ja elinoloja ja edistämään kansallisten sertifiointijärjestelmien käytöstä aiheutuvien esteiden poistamista.

<sup>(4)</sup> EUVL C 376, 22.12.2011, s. 69.

<sup>(5)</sup> EUVL C 177, 18.5.2016, s. 1.

<sup>(6)</sup> Ks. alaviite 3.

<sup>(7)</sup> Ks. alaviite 5.

2.11 Tekniikan syklien nopean kehityksen, teollisuusjärjestelmien entistä laajemman monimuotoisuuden ja keskinäisen vuorovaikutuksen sekä tuotteiden, palvelujen ja tieto- ja viestintätekniikan välisten entistä horjuvampien rajojen johdosta Euroopan komissio on käynnistänyt ETSK:n toivoman yhteisen standardointialoitteen eurooppalaiseen standardointijärjestelmään osallistuvien julkisten ja yksityisten kumppanien välillä ja määrittänyt yhteisen vision ja yhteisen prosessin, jossa keskitytään yhdessä erilaisiin aloitteisiin, joilla pyritään modernisoimaan, priorisoimaan, nopeuttamaan ja tehostamaan standardien antoa vuoden 2019 loppuun mennessä seuraavilla tavoilla:

- tietoisuus, koulutus ja käsitys eurooppalaisesta standardointijärjestelmästä;
- oikea-aikaisuus, laatu ja standardoinnin prioriteettien ja suunnitelmien yhdenmukaisuus tutkimuksen ja innovoinnin puitteiden kanssa;
- koordinointi, yhteistyö, avoimuus ja osallistavuus, myös pienempien toimijoiden tapauksessa;
- kaikkien sidosryhmien aktiivinen ja avoin osallistuminen;
- kilpailukyky ja kansainvälinen ulottuvuus sekä yhteisten standardointimallien kehittäminen.

### 3. Euroopan komission ehdotukset

3.1 Euroopan komission tiedonannossa esitetään visio ja standardointipaketti, johon sisältyvät seuraavat eurooppalaisen standardointijärjestelmän nykyaikaistamistavoitteet:

- **Yhteinen standardointialoite – JIS:** eurooppalaisten ja kansallisten standardointiorganisaatioiden, teollisuuden ja toimialojen järjestöjen, pk-yritysten, kuluttajajärjestöjen, ammattiliittojen, ympäristöjärjestöjen, jäsenvaltioiden, Euroopan vapaakauppaliiton (EFTA) ja Euroopan komission välinen innovatiivinen kumppanuusprosessi, jonka tavoitteena on kehittää konkreettisia toimia teknisten standardointitoimien vauhdittamiseksi ja tehostamiseksi.
- **Palveluja koskevat eurooppalaiset teknis-normatiiviset standardit:** suuntaviivat, joiden avulla edistetään vapaaehtoisten eurooppalaisten standardien kehittämistä palvelualalla, vähennetään kansallisista standardeista ja sertifiointijärjestelmistä johtuvia esteitä sekä parannetaan palveluntarjoajille annettavaa tietoa.
- **Toimielinten välinen jäsennelty vuoropuhelu Euroopan komission, Euroopan parlamentin, neuvoston, ETSK:n ja AK:n kesken:** EU:n standardointipolitiikan toteuttamista koskeva vuosittainen raportointi- ja palautejärjestelmä.
- **Vuotuisten työohjelmien esittely:** vuoden 2017 työohjelmassa määritetään eurooppalaisen standardointijärjestelmän vuotuiset painopisteet.

### 3.2 Euroopan komissio aikoo etenkin palvelualalla

- analysoida kansallisiin standardeihin liittyviä ristiriitaisuuksia tai päällekkäisyyksiä;
- sopia perusteista eurooppalaisia palvelustandardeja koskevien painopisteiden määrittämiseksi;
- laatia kohdennetun tarkistuksen ja kerätä tietoja kansallisista standardeista ja standardien ja sertifiikaattien hyväksymisessä sovellettavista käytännöistä;
- pyytää Euroopan standardointikomitealta vuosittain luettelon mahdollisista kansallisiin palvelualan standardeihin liittyvistä ristiriidoista ja päällekkäisyyksistä tai mahdollisista puutteista standardien kehittämisessä;
- ottaa huomioon eurooppalaisen ulottuvuuden ennen kansallisten standardien laatimista;
- suosittaa jäsenvaltioille eurooppalaisten palvelualan standardien käytön tutkimista.

3.2.1 Lisäksi Euroopan komissio ehdottaa, että helpotetaan tiedon saatavuutta yhdenmukaistetuista eurooppalaisista standardeista parantamalla pääsyä sisämarkkinastrategiassa ehdotettuun yhteen kaikenkattavaan portaaliin.

#### 4. Yleistä

4.1 ETSK toteaa jälleen kerran <sup>(8)</sup>, että eurooppalainen standardointijärjestelmä kaipaa pikaisesti tehokasta ja tuloksellista ajanmukaistamista, josta on keskusteltu jo yli viisi vuotta. Komitea pitää välttämättömänä uutta yhteistä visiota ja konkreettisia toimia, joilla voidaan vastata edelleen vapaaehtoisuudelta standardoinnin maailmanlaajuisiin haasteisiin sellaisen innovatiivisen yhteistyöprosessin avulla, joka perustuu yhteiseen näkemykseen standardien oikea-aikaisen kehittämisen tarpeesta nopeasti kehittyvässä teknologiaympäristössä.

4.2 ETSK:n mielestä standardointiprosessi on aloitettava jo tutkimus- ja kehitysvaiheista lähtien standardointia tukevilla ja ennakoivilla toimilla ja on vahvistettava eurooppalaisten standardien kansainvälisen siirron mekanismeja teollisuuden ja pk-yritysten, kuluttajien, työmarkkinaosapuolten, ympäristönsuojelijoiden sekä kaikkien kansalaisyhteiskunnan keskeisten toimijoiden edustajien tuella.

4.3 Jotta eurooppalaisen standardointijärjestelmän nykyaikaistamistoimet, jotka eritellään yhteisen standardointialoitteen asiakirjassa, olisivat EU:n laajuisesti ja kansainvälisesti tehokkaita ja tuloksellisia, ETSK:n mukaan olisi ennen kaikkea

- yhdenmukaistettava erilaisten eurooppalaisten viitekehysten suunnittelu-, laadinta- ja seurantajärjestelmiä vahvistamalla niiden välistä koordinointia;
- varmistettava monivuotinen vahvistettu rahoituskehys eurooppalaisille standardointielimille suunniteltujen toimien <sup>(9)</sup> toteuttamiseksi käytännössä;
- tuettava rahallisesti ja organisatorisesti kaikkein heikoimpien ja heikommin varustautuneiden organisaatioiden ja edustustahojen kattavaa osallistumista toimenpitein, joilla tähdätään teknis-normatiivisten standardien kehittämiseen, tietouden, koulutuksen ja ymmärryksen lisäämiseen ja Euroopan laajuiseen osallistamiseen ja kansainväliseen ulottuvuuteen.

4.3.1 Tätä varten ETSK suosittaa, että Horisontti 2020 -puiteohjelman yhteisten teknologia-aloitteiden yhteyteen perustetaan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusaloite yhteisessä standardointialoitteessa hahmotellun suunnitelman mukaisesti ja että sille varataan riittävä rahoitus ja luodaan jäsenneilty järjestelmä strategioiden ja painopisteiden määrittelyä varten.

4.4 ETSK on myös huolestunut siitä, että standardointikomitean ja sinänsä kiitettävien aloitteiden eli yhteisen standardointialoitteen ja jäsenneellyn vuoropuhelun lisäksi ei ole vahvaa ja innovatiivista rakennetta, joka pystyisi yhdenmukaistamaan painopisteet sekä EU:n eri poliittisten toimintalinjojen ja niiden toteuttamisesta vastaavien eri pääosastojen tasolla että ohjelmointivälineiden tasolla.

4.4.1 ETSK:n mielestä tarvittaisiin siis uutta hallintoelintä, joka laatisi standardointitoiminnan strategioita ja seuraisi niitä. Näiden strategioiden tulisi kattaa kaikki standardoinnin eri aspektit tieteellisistä ja teknisistä aspekteista aina sosiaalisiin ja ympäristöä koskeviin aspekteihin. Kyseinen elin toimisi nykyisen teknisen standardointikomitean rinnalla.

4.4.2 Koska on viimeinkin tarpeen ryhtyä kiireesti ajanmukaistamaan ja edistämään eurooppalaista standardointijärjestelmää ja kun otetaan huomioon neuvoston maaliskuussa 2015 asiasta esittämät kiireelliset vaatimukset, komitea katsoo, että vanhat keinot eivät riitä tehokkaaseen toimintaan. Standardointia koskevan eurooppalaisen jäsenneellyn vuoropuhelun pitäisi antaa aloitteellinen, etuoikeutettu rooli erityisesti AK:ssa ja ETSK:ssa edustettuina oleville tahoille, kun otetaan huomioon EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan nojalla annettu ETSK:n pakollisen kuulemisen velvoite.

#### 5. Erityistä

5.1 **Eurooppalaisten teknisten standardien nopeus ja oikea-aikaisuus.** Nopeuden suhteen on erilaisia intressejä, ja on vaikeaa soveltaa yleispätevää järjestelmää prosessin seurantaan tarvittavan ajan ja siihen liittyvien puutteiden vähentämiseksi. Oikea-aikaisuus on nopeutta tärkeämpää, jos nopeus voi vaarantaa yhteisymmärryksen saavuttamisen.

<sup>(8)</sup> Ks. alaviite 4.

<sup>(9)</sup> Ks. yhteisen standardointialoitteen liite 1 sisämarkkinastrategiassa, 13.6.2016, Amsterdam.

**5.2 Eurooppalaisten yritysten kilpailukyvyn tukeminen.** Ylitetään esteet pk-yritysten osallistumiselle standardien laadinta- ja käyttöönottoprosesseihin ja vahvistetaan standardoinnin ja innovoinnin ja tutkimushankkeiden välisiä yhteyksiä muun muassa pienempien yritysten valmiuksien kehittämiseen tähtäävin toimin.

**5.3 Unionin lainsäädännön ja poliittisten toimintalinjojen tukeminen.** EU:n lainsäädäntöä ja poliittisia toimintalinjoja tukeville standardeille on yhä enemmän kysyntää vaadittujen standardien saavuttamiseksi. On tarpeen parantaa koordinoitavalmiuksia eri toimijoiden ja asiaan liittyvien osapuolien välisessä viestinnässä.

**5.4 Ennakoimisvalmiuksien parantaminen.** On tarpeen parantaa valmiuksia vastata tapauskohtaisesti standardien ennakointitarpeisiin eurooppalaisten standardointiprosessien määrittelyssä, jotta voidaan muun muassa vähentää sellaisten kansallisten standardien vaaraa, jotka saattavat heikentää eurooppalaisen standardointijärjestelmän tehokkuutta.

**5.5 Osallistavuus.** On aiheellista parantaa kansalaisyhteiskunnan toimijoiden ja pienten organisaatioiden edustusmahdollisuuksia kehittämällä valmiuksia. ETSK on jo aikaisemmin korostanut ”tarvetta parantaa pk-yritysten ja yhteiskunnan sidosryhmien sekä niiden kansallisen tason edustajien mahdollisuuksia osallistua standardointiprosessiin” ja seurata tarkasti ”pääasiallisten standardointiin osallistuvien tahojen ponnisteluja standardointijärjestelmän edustuksellisuuden vahvistamiseksi”<sup>(10)</sup>. Liitteessä III tarkoitetuille organisaatioille on varmistettava erityisen jäsenen/kumppanin asema, joka tuo mukanaan tiettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia erityisesti lausuntojen antamisen osalta.

**5.6 Eurooppalaisten ja maailmanlaajuisten standardien tukeminen.** On tarpeen parantaa vaikutus- ja edustusmahdollisuuksia, kompetenssia ja johdonmukaisuutta ennen kaikkea ISO:ssa, IEC:ssä ja ITU:ssa erityisesti pienten yritysten, kuluttajien ja ympäristöalan kannalta sekä monenvälisissä yhteyksissä ja vapaakauppasopimuksissa.

**5.7 Hallinto.** Seuraavat toimet ovat tarpeen:

- Uudistetaan tehottomat hallinto- ja koordinoitirakenteet.
- Parannetaan Euroopan komission yhteentoimivia viestintäverkkoja standardointiprosessin osalta.
- Yhdenmukaistetaan työskentelymenetelmiä avoimilla ja julkisen ja yksityisen sektorin osallistavilla ohjelmarakenteilla ja interaktiivisen vuoropuhelun mekanismeilla.

**5.8 Monivuotinen taloudellinen tuki.** Monivuotisia rahoituspuitteita tarvitaan standardointia edeltävälle ja sen aikana tehtävälle tutkimukselle<sup>(11)</sup>, tiedettä ja yhteiskuntaa, yhteiskuntatieteitä ja humanistisia tieteitä koskeville toimille sekä standardointitietoisuuden ja -kulttuurin levittämiseksi, mutta myös konkreettisten standardointistrategioiden ja kokeilutoimien tukemiseksi huippualoilla turvautumalla yhteisrahoitukseen Horisontti 2020 -ohjelman yleisissä ja sääntelyllisissä puiteissa.

**5.9 Tulevaisuuden järjestelyt ja strategiat.** On laadittava analyyskejä tulevien kansainvälisten standardien vaikutuksesta Euroopan markkinoihin sekä analyyskejä alakohtaisista ja alojen välisistä näkymistä. On arvioitava ja seurattava säännöllisesti hyväksyttyjen toimien täytäntöönpanon tehokkuutta yhdessä toimielinten asiaa varten perustettujen yhteistyötahojen kanssa, kuten ETSK:n pysyvä standardointiryhmä ja vastaavat elimet alueiden komiteassa ja Euroopan parlamentissa.

**5.10 Standardointi EU:n politiikkojen välineenä.** Kaikkien unionin politiikkojen kannalta on tarpeen vahvistaa sekä eurooppalaisen standardointijärjestelmän yhteydessä että komission toimivaltaisissa pääosastoissa valmiuksia yksittäisten sektorien kannalta tarkoituksenmukaisen teknisen standardointivälineen aktivointiin ja koordinoituaan käyttöön.

<sup>(10)</sup> Eurooppalaista standardointia koskeva työohjelma vuodeksi 2016 (EUVL C 303, 19.8.2016, s. 81).

<sup>(11)</sup> Ks. Eurooppalainen metrologian tutkimus- ja innovointiohjelma (EMPIR) 2014–2020.

5.11 **Toimielinten välinen jäsenneily vuoropuhelu.** ETSK:n mukaan kyseisen välineen on oltava täysin vuorovaikutteinen ja ennakoiva ja siinä on hyödynnettävä pysyviä työryhmiä unionin toimielimissä. AK:n ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitean tulee olla mukana heti ohjelmointityön alusta lähtien, kun otetaan huomioon erityisesti ETSK:lle EU:n toiminnasta tehdyssä sopimuksessa <sup>(12)</sup> annettu toimivalta sisämarkkina-asioissa, joihin standardointi kuuluu olennaisena osana.

Bryssel 20. lokakuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

---

<sup>(12)</sup> Ks. erityisesti EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artikla.

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi maarajoitusten ja muiden asiakkaiden kansallisuuteen tai asuin- tai sijoittautumispaikkaan perustuvien syrjinnän muotojen torjumisesta sisämarkkinoilla ja asetuksen (EY) N:o 2006/2004 ja direktiivin 2009/22/EY muuttamisesta”**

(COM(2016) 289 final – 2016/0152 (COD))

(2017/C 034/14)

Esittelijä: **Joost VAN IERSEL**

|                                                                  |                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Lausuntopyyntö                                                   | Euroopan parlamentti, 9.6.2016<br>Euroopan unionin neuvosto, 10.6.2016                                    |
| Oikeusperusta                                                    | Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artikla<br><br>(COM(2016) 289 final – 2016/0152 (COD)) |
| Vastaava erityisjaosto                                           | ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus”                                                                  |
| Hyväksyminen erityisjaostossa                                    | 4.10.2016                                                                                                 |
| Hyväksyminen täysistunnossa                                      | 19.10.2016                                                                                                |
| Täysistunnon numero                                              | 520                                                                                                       |
| Äänestystulos<br>(puolesta / vastaan / pidättyi<br>äänestämästä) | 216/3/6                                                                                                   |

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti ehdotukseen maarajoituksista annettavaksi asetukseksi, joka koskettaa sekä yrityksiä että kuluttajia. Se on digitaalisia sisämarkkinoita koskevan strategian keskeinen osa. Kyse on kuitenkin vain pienestä askeleesta, ei käänteentekevää aloitteesta. Yritykset ja asiakkaat – niin kuluttajat kuin toiset yritykset loppukäyttäjinä – törmäävät jatkossakin huomattaviin vaikeuksiin myynti- ja ostotapahtumissa sisämarkkinoilla.

1.2 ETSK kehottaa Euroopan komissiota ja neuvostoa asettamaan kunnianhimoiset ja tarkasti määritellyt oikeudelliset säännökset, jotta digitaaliset sisämarkkinat saadaan luotua kuluttajien ja yritysten hyväksi. Tätä edellyttää myös joustavan eurooppalaisen talouden luominen muuhun maailmaan nähden. Tällaiset järjestelyt edistäisivät myös myönteistä kuvaa Euroopan unionista.

1.3 Nähtäväksi jää, tuoko asetus todella helpotusta kuluttajien turhautumiseen. Vaikka perinteinen verkon ulkopuolinen kauppa on tulevaisuudessakin tärkeää, rajatylittävää verkkokauppaa tällä hetkellä harjoittavien yritysten määrä on edelleen melko pieni, vaikka verkossa ostaminen ja myyminen, erityisesti valtioiden rajojen yli, tarjoaisi valtavan potentiaalin.

1.4 On kiireellisesti varmistettava yhtäläiset toimintaedellytykset verkon ulkopuoliselle ja verkossa tapahtuvalle kaupalle. EU:n tulisi keskittyä paitsi perusteettomien maarajoitusten purkamiseen myös sellaisten esteiden poistamiseen, jotka edelleen hankaloittavat myyntiä sisämarkkinoilla valtioiden rajojen yli verkossa ja/tai verkon ulkopuolella.

1.5 Yritysten ja kuluttajien luottamusta tulisi parantaa antamalla samalla muita oikeudellisia säännöksiä. Tärkeimpiä ovat asetus pakettipalveluista <sup>(1)</sup> – jolla ratkaistaan kuljetusongelmia ja alennetaan kustannuksia sellaisen oikeudenmukaisen kilpailun keinoin, johon sisältyy myös sosiaalisia vaatimuksia ja joka noudattaa EU:n lainsäädäntöä kaikilta osin – sekä EU:n tekijänoikeussääntöjen tasapainoinen tarkistus.

<sup>(1)</sup> ETSK:n lausunto rajatylittävistä pakettipalveluista annetusta asetusehdotuksesta, joka täydentää tässä lausunnossa esitettäviä ehdotuksia. Ks. EUVL s. 106.

1.6 ETSK vastustaa perusteettomia maarajoituksia mutta ymmärtää, että erityisesti pk-yrityksillä ja mikroyrityksillä voi olla monia perusteltuja syitä välttää rajatylittävää verkkokauppaa tai kieltäytyä siitä taikka mukauttaa hintoja ja/tai ehtoja markkinoiden välisten erojen vuoksi. Nämä liittyvät muun muassa erilaisiin oikeudellisiin toimintaympäristöihin, kansallisiin lisävaatimuksiin, ylimääräisiin kuljetuskustannuksiin, ennen sopimuksentekoa annettavia tietoja koskeviin kielivaatimuksiin ja *back office* -vaatimuksiin.

1.7 ETSK korostaa, että perustellut maarajoitukset, jotka johtuvat huomattavista elinkeinopoliittisista eroista jäsenvaltioiden välillä sekä erilaisista oikeudellisista järjestelmistä, hidastavat Euroopan laajuisten pk-yritysten ja toimintaansa laajentavien yritysten spontaanin kehitystä. Toisaalta erot myös heikentävät avoimuutta ja ennustettavuutta, joita tarvitaan kipeästi digitaalisella aikakaudella investointien lisäämiseksi ja markkinoiden rauhoittamiseksi.

1.8 Ehdotetussa asetuksessa ei perustellusti velvoiteta elinkeinonharjoittajia toimittamaan tavaroita asiakkaan maahan tai suorittamaan palveluja asiakkaan maassa, jos elinkeinonharjoittaja ei (vielä) toimita tavaroita tai harjoita toimintaa kyseisessä maassa.

1.9 Kaikilla sisämarkkinoiden asiakkailla on perustellusti oltava oikeus hyötyä kaikista tarjouksista ja ostaa tavara tai palvelu, jos asiakas järjestää tavarantoimituksen tai saa palvelun maassa, jossa elinkeinonharjoittaja jo harjoittaa toimintaansa. On kohtuullista, että elinkeinonharjoittaja voi tällöin soveltaa kotimaansa sääntöjä.

1.10 Lisäksi ETSK on tyytyväinen elinkeinonharjoittajille asetettuihin tietovaatimuksiin, joiden tarkoituksena on parantaa avoimuutta ja tiedon välittämistä asiakkaille vuonna 2011 annetun kuluttajan oikeuksia koskevan direktiivin mukaisesti. EU:n tiedotussivusto voisi olla avuksi tässä. Vuonna 2011 annettu kuluttajan oikeuksia koskeva direktiivi velvoittaa yritykset noudattamaan avoimuutta hintojen suhteen. ETSK kannustaa yrityksiä menemään vähimmäisvaatimuksia pidemmälle kuluttajien luottamuksen voittamiseksi.

1.11 ETSK suhtautuu myönteisesti Euroopan komission äskettäin julkaisemiin verkkokauppaa koskevan kyselyn alustaviin tuloksiin<sup>(2)</sup>, jotka muun muassa osoittavat, että verkkokauppa on tärkeä hintojen avoimuutta ja hintakilpailua edistävä tekijä. Perusteettomat maarajoitukset haittaavat tätä luonnollista kehitystä.

1.12 Useat kohdat kaipaavat kuitenkin täsmennystä. Niitä ovat seuraavat:

1.12.1 Sovellettavan lainsäädännön määrittämistä koskevaa ilmaisua – 1 artiklan 5 kohdan mukaan elinkeinonharjoittaja voi ”myydä” asuin- tai sijoittautumismaansa sääntöjen mukaisesti – on täsmennettävä kiireellisesti.

1.12.2 Asetus ei kata erikseen myynnin jälkeisiä palveluja (vaatimustenvastaisuus, palautusten kustannukset, hyvitysvaihtoehdot jne.), joten niitä säännellään vuoden 2011 direktiivillä kuluttajan oikeuksista. Maarajoituksia koskevaan asetukseen olisi lisättävä viittaus sovellettavaan EU:n lainsäädäntöön. Tätä on pohdittava tarkemmin.

1.12.3 Muutamissa tärkeissä säännöksissä, kuten rikkomiseen sovellettavia seuraamuksia koskevassa 7 artiklassa ja kuluttajille annettavaa apua käsittelevässä 8 artiklassa annetaan vastuu asetuksen täytäntöönpanon valvonnasta jäsenvaltioille. On varmistettava, että mahdollisesti toisistaan poikkeavat tulkinnat eivät aiheuta enempää hajanaisuutta ja heikennä siten asetuksen vaikutusta. ETSK on tyytyväinen komission halukkuuteen ottaa käyttöön EU:n laajuinen asiakasvalitusmalli<sup>(3)</sup>.

1.13 Asetuksen 11 artiklassa vahvistetaan päivämäärä 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan soveltamiselle: 1. heinäkuuta 2018. Päivämäärän tulisi jäädä avoimeksi. Se tulisi määrittää vasta myöhemmin lainsäädäntäprosessin keston perusteella.

1.14 ETSK kannattaa komission ehdotusta yhtenäisestä valituslomakkeesta.

<sup>(2)</sup> Tutkimus julkaistiin toukokuussa 2015, ja alustavat tulokset esitettiin 15. syyskuuta 2016.

<sup>(3)</sup> Se ei ole helppoa maiden välisten erojen vuoksi. Asiasta keskustellaan parhaillaan komission ja neuvoston välillä.

## 2. Johdanto

2.1 Yritysten digitalisoituminen ja digitaaliset markkinat yleistyvät nopeasti kaikkialla maailmassa. Koska näiden dynaamisten prosessien seuraukset ovat valtaisan, komissio on perustellusti nimennyt digitaaliset sisämarkkinat yhdeksi prioriteeteistaan.

2.2 Myös ETSK osallistuu merkittävällä panoksella digitaalista murrosta koskeviin keskusteluihin. ETSK on jo kommentoinut useissa lausunnoissaan digitalisointiin liittyviä yleisiä ja horisontaalisia näkökohtia sekä komission esittämiä yksityiskohtaisia ehdotuksia <sup>(4)</sup>.

2.3 ETSK:n mielestä digitaalinen vallankumous edellyttää vankkoja vaatimuksia, joiden avulla voidaan edistää sisämarkkinoita tällä uudella aikakaudella. Vaatimukset on määriteltävä tarkoituksenmukaisessa – uudessa ja/tai tarkistetussa – lainsäädäntökehityksessä, jossa turvataan kansalaisten ja kuluttajien oikeudet. Lisäksi yrityksiä tulisi kannustaa harjoittamaan rajatylittävää toimintaa hyödyntämällä digitaalisia välineitä ja innovatiivisia ratkaisuja.

2.4 Kutakin digitaalisia sisämarkkinoita koskevaan pakettiin sisältyvää 16:ta lainsäädännöllistä ja muuta ehdotusta tulee tarkastella huolellisesti tästä lähtökohdasta, ja sama pätee myös maarajoituksia koskevaan ehdotukseen.

2.5 Nykyisten käytäntöjen arviointi osoittaa, että rajatylittävälle verkkokaupalle on edelleen monia esteitä. Rajallinen markkinoiden kehittyminen rajojen yli ei aina johdu epäoikeudenmukaisesta markkinasegmentoinnista vaan elinkeinonharjoittajien epävarmuudesta kuluttajien suhtautumisen ja jäljellä olevien hallinnollisten esteiden suhteen sekä sääntely-ympäristön eroista ja kielimuureista. Samankaltaiset epävarmuustekijät nakertavat myös kuluttajien luottamusta.

2.6 Myös tiedonpuute johtaa osaltaan siihen, että verkkokauppa (ostaminen ja myyminen) yleistyy nopeasti kansallisella tasolla mutta on edelleen alikehittynyttä rajatylittävästi.

2.7 Rajatylittävässä kaupassa on huomattavia eroja myös riippuen alasta, suurista ja pienistä yrityksistä ja toimijatyypeistä (jälleenmyyjät, välittäjät) ja verkkosivustoista, ja kansainvälisen verkkokaupan määrä vaihtelee suuresti myös jäsenvaltioittain.

2.8 Tilanne on monimutkainen. Jotta voitaisiin edistää tarvittavien yhdenmukaisten toimintaedellytysten ja avointen ratkaisujen luomista yrityksille ja kuluttajille, digitaalisia sisämarkkinoita koskeva lainsäädäntöpaketti olisi otettava käyttöön johdonmukaisesti ja varmistaen samalla, että asiaan liittyvät säädökset muun muassa arvonlisäverosta, pakettipalvelusta, jätteiden käsittelystä ja kuluttajansuojasta ovat sen kanssa kaikilta osin yhteensopivia.

2.9 Taloudelliset ja teknologiset kehityskulut ovat yhdensuuntaisia. Maailmassa, jossa verkkokauppa joka tapauksessa lisääntyy, on siksi pystyttävä mahdollisimman nopeasti luomaan Euroopan laajuiset yhdenvertaiset toimintaedellytykset sekä kansalaisille että yrityksille tavoitteen mukaisesti.

## 3. Laaja soveltamisala

3.1 Näinä mutkistavien kehityskulkujen aikoina elinkeinoalat – niin valmistusteollisuudessa kuin palvelualallakin – muuttuvat koko ajan, uudet jakamistalouden liiketoimintamallit yleistyvät ja kaupankäyntitavat muuttuvat sen mukaisesti. Sosiaalinen media ja palvelut vaikuttavat suuresti uusien kaupankäynnin ja tavaroiden ostamisen mallien kehitykseen. Niillä on valtavat vaikutukset sekä yrityksiin että kuluttajiin. EU:n tulisi saattaa olemassa oleva ja uusi lainsäädäntö uusien markkinarealiteettien kanssa yhteensopivaksi välttämättä turhaa raskautta, jottei uusien liiketoimintamallien ja innovatiivisten lähestymistapojen kehitys vaarannu.

3.2 Maarajoitukset ovat ristiriidassa sisämarkkinoiden peruseriaatteen kanssa. Vaikka erilaisille hinnoille tai ehdoille on usein perusteltuja syitä, jotka johtuvat esimerkiksi jäljellä olevista markkinoiden hajanaisuuksista tai kansallisten markkinoiden eroista, yritykset ja kuluttajat hyötyvät avoimista ja kilpailuun perustuvista markkinoista, joilla valikoima on runsasta, laatu parempaa ja hinnat kohtuullisia.

---

<sup>(4)</sup> EUVL C 264, 21.1.2011, s. 86,  
EUVL C 264, 15.1.2015, s. 57,  
EUVL C 264, 23.7.2015, s. 51,  
EUVL C 71, 24.2.2016, s. 65.

3.3 Yrityksiltä asiakkaille (B2C) – kuluttajille ja yrityksille loppukäyttäjänä – suuntautuvan verkkokaupan merkitys on nähtävä laajemmassa yhteydessä. Yritysten on nyt enemmän kuin koskaan innovoitava ja tehostettava toimintaansa kohtuullisin hinnoin. Uudet läpimurrot rikkovat rajoja ja tekevät yrityksistä vahvempia ja sopeutumiskykyisempiä. Muun muassa tästä syystä ETSK kannattaa täysin tavoitetta kitkeä asiakkaan kansallisuuteen ja/tai asuinpaikkaan perustuvat syrjinnän muodot.

3.4 Kansainvälistymispäätös kuitenkin on ja sen tulee jatkossakin olla kunkin yrityksen omassa harkinnassa. Käytäntö on osoittanut, että (suuri) enemmistö yrityksistä valitsee kotimaahan rajoittuvan lähestymistavan.

3.5 Yhdysvaltoihin verrattuna Eurooppa laahaa edelleen jäljessä. Kiinan ja Intian digitaalialat ovat pääsemässä vahvaan asemaan. Maailman 20 johtavasta internetyrityksestä yksikään ei ole eurooppalainen. Kansainvälisten tutkimusten mukaan Eurooppa on johtava aloittelevien yritysten alue. Euroopan markkinoiden hajanaisuus haittaa kuitenkin Euroopan laajuisten aloittelevien yritysten ja toimintaansa laajentavien yritysten spontaania kehitystä. Markkinoiden segmentaatio on usein este markkinoiden kehittymiselle.

3.6 Komissio on oikeassa erottaessaan toisistaan perustellut ja perusteettomat maarajoitukset. Perustellut maarajoitukset B2C-kaupassa ovat pääasiassa seurausta EU:n markkinoiden hajanaisuudesta ja tilanteista, joissa avoimuudessa on puutteita.

3.7 Maarajoitusten kitkemisen paljonpuhuva sivuvaikutus on se, että sisämarkkinoilta paljastuu selkeästi (uusia) puutteita. On olennaisen tärkeää analysoida huolellisesti tapauksittain, onko perusteita rajoittaa tietyn palvelun saantia tai soveltaa erilaista hintaa ja/tai ehtoja kansallisuuden tai asuinpaikan perusteella.

3.8 Potentiaalisten maarajoitusten ja markkinoiden kehittymisen kartoittaminen suurilla sisämarkkinoilla kuten Yhdysvalloissa olisi ollut erittäin hyödyllistä, vaikka tällaisen analyysin tekeminen onkin vaikeaa ja kallista. Analyysi olisi saattanut tarjota mallin Euroopalle. Kuten Euroopassa, yksittäisillä Yhdysvaltain osavaltioilla saattaa olla tiettyjä lainsäädäntövaltuuksia, jotka haittaavat liittovaltion laajuista toimintaa, mutta ne ovat totta kai suppeampia kuin Euroopassa. Vapaa yrittäjäys ja kuluttajien kysyntä suosivat todennäköisesti ylivoimaisesti B2C-verkkokauppaa. Näin syntyy hedelmällinen ympäristö kilpailulle ja myös nopeasti kasvaville startup-yrityksille ja toimintaa laajentaville yrityksille Yhdysvaltain sisämarkkinoilla.

3.9 Tällainen kartoitus voisi auttaa arvioimaan Euroopan tulevaa kehitystä. Komission analyyseissa, jotka perustuvat yrityskyselyihin, kuvataan nykyisiä markkinakäytänteitä, jotka ovat valtaosin luonteeltaan kansallisia. Yhdysvaltain esimerkki voisi osoittaa, mikä on B2C-verkkokaupasta seuraavan taloudellisen toiminnan todellinen potentiaali, kun kaikki suurimmat esteet on poistettu.

3.10 Rajatylittävän myynnin edistäminen on ollut EU:n asialistalla jo jonkin aikaa. Asiasta on annettu useita direktiivejä, kuten vuoden 2006 palveludirektiivi ja vuoden 2011 direktiivi kuluttajan oikeuksista. Niissä korostetaan kuluttajansuojaa ja pyritään velvoittamaan yritykset noudattamaan riittävää avoimuutta kuluttajiin nähden ja lopettamaan perusteettoman rajatylittävän syrjinnän.

3.11 ETSK on pettynyt siihen, että voimassa olevan EU:n lainsäädännön epäasianmukainen täytäntöönpano, virheellinen soveltaminen ja puutteellinen noudattamisen valvonta aiheuttavat usein edelleen esteitä.

3.12 Oikeudellisten säännösten vaikutus rajatylittävän verkkokaupan lisäämiseen on kuitenkin ollut tähän mennessä vähäinen. Komissio toteaa laajojen markkinatutkimusten ja yritys- ja kuluttajakyselyjen perusteella, että kuluttajat ovat tottuneet tekemään ostoksia verkossa, mutta tavaroiden ostaminen verkossa toisesta maasta on edelleen poikkeuksellista ja että vain puolet verkkokauppaa harjoittavista yrityksistä myy tuotteitaan muihin maihin <sup>(5)</sup>.

<sup>(5)</sup> Ks. maarajoituksia ja muita asiakkaan kansallisuuteen tai asuin- tai sijoittautumispaikkaan perustuvia syrjinnän muotoja käsittelevä vaikutustenarviointi (COM(2016) 289 final, s. 2). Komissio toteaa kuitenkin perustellusti vuonna 2012 antamassaan palveluja käsittelevässä tiedonannossa, että yritykset saavat vapaasti päättää maantieteellisestä alueesta, johon suuntaavat toimintansa EU:ssa, myös kun ne myyvät tuotteitaan verkossa.

3.13 ETSK on samaa mieltä siitä, että kansallisuuteen tai asuinpaikkaan liittyvät rajatylittävät rajoitukset heikentävät luottamusta sisämarkkinoihin ja niitä tulisi torjua. Laajojen kyselytutkimusten perusteella olisi perusteltua todeta, että kuluttajat ja yritykset tukevat voimakkaasti Euroopan markkinoiden avaamista B2C-verkkokaupalle. Myös Euroopan parlamentti on samaa mieltä <sup>(6)</sup>.

#### 4. Nykyinen tilanne

4.1 Jotta ostaminen ja myyminen valtioiden rajojen yli olisi helpompaa, komissio on laatinut eri alojen toimenpiteistä koostuvan paketin, joka koskee muun muassa alv-rekisteröintiä ja verkkokaupan alv-sääntöjä, pakettipalveluja, tekijänoikeussääntöjen uudistamista ja kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen tarkistamista. On myös tärkeää, että vertikaaliset sopimukset toimittajien ja jakelijoiden välillä ja yksittäisten yritysten yksipuoliset toimenpiteet ovat kaikilta osin EU:n kilpailupolitiikan mukaisia.

4.2 Ehdotus maarajoituksia koskevaksi asetukseksi kuuluu tähän kokonaispakettiin. On syytä huomata, että monet tärkeät alat on jätetty asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle: näitä ovat esimerkiksi potilaat/terveysala, rautateiden matkustajaliikenne, (vähittäis)rahoituspalvelut, sähköiset musiikki- ja audiovisuaalipalvelut sekä eräät rahapelimuodot. Syy tähän on se, että näillä aloilla tarvitaan erityisiä alakohtaisia säännöksiä, jotka olisi ETSK:n mielestä asetettava nopeasti digitaalisia sisämarkkinoita koskevassa lainsäädännössä olevien aukkojen paikkaamiseksi.

4.3 Sama koskee myös erittäin tärkeää tekijänoikeuskysymystä. Tekijänoikeusasiat on perustellusti jätetty käsiteltävänä olevan ehdotuksen soveltamisalan ulkopuolelle, vaikka ne ehdottomasti liittyvät asiaan, mutta ETSK kehottaa komissiota ryhtymään kiireellisesti tarvittaviin toimenpiteisiin hajanaisuuden torjumiseksi tällä alalla, kuluttajien turhautuneisuuteen vastaamiseksi ja todellisten digitaalisten sisämarkkinoiden luomiseksi.

4.4 Vuonna 2015 järjestetystä maarajoituksia käsitelleestä julkisesta kuulemisesta laaditussa yhteenvedossa todetaan, että sekä kuluttajat että yritykset ovat yleisesti tyytymättömiä sisämarkkinoiden nykyiseen hajanaisuuteen. Vaikuttaa siltä, että yritykset ja yritysjärjestöt kuitenkin hyväksyvät asiointitilan ja katsovat sen johtuvan jäsenvaltioiden erilaisista oikeusjärjestelmistä <sup>(7)</sup>.

4.5 ETSK pitää pk-yritysten kannalta tärkeänä, ettei ehdotus luo velvoitetta toimittaa tuotteita kaikkialle Eurooppaan. Pk-yritykset – erityisesti raja-alueiden yritykset – kuitenkin varmasti hyötyvät tilaisuuksista <sup>(8)</sup> myydä tuotteita ja palveluja kaikkialle Eurooppaan, ja niillä on loppukäyttäjinä samat oikeudet kuin kuluttajilla, mikä on hyödyllistä ostettaessa tuotteita ja palveluja muista jäsenvaltioista. Lisäksi ETSK korostaa, että pakettipalveluja koskevan asetuksen täytäntöönpanon onnistuminen on välttämätöntä rajatylittävän kaupan tukemiseksi ja lisäämiseksi.

4.6 Oikeusjärjestelmien väliset eroavuudet ovat yksi selitys perusteltujen ja perusteettomien maarajoitusten erolle. Jos ei oteta lukuun niitä yrityksiä, jotka yksinkertaisesti päättävät olla kansainvälistymättä, yritysten varautuneisuus maarajoitusten poistamista kohtaan johtuu pääasiassa niiden epävarmuudesta sen suhteen, mitkä ovat käytännöt eri puolilla Eurooppaa, ja tämä haittaa kansainvälistä kauppaa.

4.7 Kuluttajat tekevät paljon valituksia rajatylittävästä kaupasta, vaikkakin saatavilla olevat otokset ovat melko pieniä ja lisäarviointi toivottavaa. Valitukset koskevat monenlaisia aiheita, kuten tiedonpuutetta, toimitusrajoituksia tai kieltäytymistä toimittamasta, tositteiden tai selitysten antamatta jättämistä, kun palvelu tai tavara evätään, uudelleenreititystä, hintaeroja, tiettyjen luottokorttien kelpaamattomuutta ja laskutus- ja toimitusosoitteisiin ja kieliin perustuvia eroja. Osa näistä johtuu oikeusjärjestelmien välisistä eroista. Osa sen sijaan tulisi kieltää: ne johtuvat sopimussäännöistä tai sovituiista käytänteistä, jotka johtavat melko laaja-alaiseen vertikaaliseen markkinasegmentointiin esim. henkilökohtaisten ominaisuuksien perusteella <sup>(9)</sup>. Kuluttajien ja yritysten luottamuksen lisääminen verkkomarkkinoihin on olennaisen tärkeää rajatylittävän verkkokaupan vahvistamiseksi kuluttajia, yrityksiä ja kansalaisia hyödyttävällä tavalla.

<sup>(6)</sup> Ks. Euroopan parlamentin päätöslauselma 19. tammikuuta 2016 digitaalisten sisämarkkinoiden toimenpidepaketista (2015/2147 (INI)), luku 2.

<sup>(7)</sup> Yhteenveto vastauksista komission vuonna 2015 järjestämään maarajoituksia käsitelleeseen julkiseen kuulemismenettelyyn, s. 15.

<sup>(8)</sup> Ks. *European Small Business Alliance* (ESBA).

<sup>(9)</sup> Ks. myös keskusteluasiakirja, jossa esitellään kilpailun pääosaston toteuttaman verkkokauppasektorin kyselyn alustavat tulokset, SWD(2016) 70 final, kohta 7.

4.8 Perusteettomat maarajoitukset olisi kiellettävä samoin kuin eri hinnan, ehtojen tai muiden tekijöiden soveltaminen samaan aikaan ja samassa paikassa tarjottuihin palveluihin (esimerkiksi IP-osoitteen jäljittämisen tai profiilin perusteella). Järjestelmällisesti eriävä kohtelu ei ole perusteltua esimerkiksi autonvuokraus-, huvipuisto- tai hotellipalveluissa. Tilapäiset tarjoukset tai hintaerot esimerkiksi koulujen loma-aikaan – siis väliaikaisesti ja horisontaalisesti – tulisi kuitenkin sallia.

4.9 Sopimukseen perustuvia rajatylittävän myynnin rajoituksia on monenlaisia, ja alueellisia sopimusrajoituksia esiintyy kaikissa tuoteluokissa<sup>(10)</sup>. Osa perusteettomilta vaikuttavista rajoituksista on kuitenkin tosiasiaa perusteltuja, kuten yleisesti esimerkkinä käytetty erilainen hinnoittelu. Komissio on oikeassa puhuessaan harmaasta alueesta<sup>(11)</sup> tässä yhteydessä. Hintaerot voivat johtua (ainakin osittain) esimerkiksi erilaisista markkinoista, erilaisista kuluttajakohderyhmistä, erilaisista tai ylimääräisistä kansallisista säännöksistä ja oikeudellisesta neuvonnasta aiheutuvista korkeammista kustannuksista, maksupalveluista, toimituksesta ja palautusten käsittelystä<sup>(12)</sup>.

4.10 Kielteiset käsitykset ja niistä johtuvat valitukset sisämarkkinoiden täyttymättömistä lupauksista ovat yleisiä kuluttajien ja myös yritysten keskuudessa. Valitukset saavat yleensä alkunsa kahdesta päällekkäisestä ilmiöstä: kansallisesta elinkeinopolitiikasta ja erilaisesta lainsäädännöstä.

4.11 ETSK on usein kritisoinut sitä, että EU:ssa harjoitetaan 28:aa erilaista elinkeinopolitiikkaa, sillä keskittyminen kansalliseen tasoon elinkeinopolitiikassa haittaa EU:n laajuista yritystoimintaa ja heikentää erityisesti pk-yritysten mahdollisuuksia harjoittaa rajatylittävää toimintaa. Koordinoimattomat kansalliset linjaukset ja niistä aiheutuva selkeä yhdenmukaisuuden puute haittaavat mahdollisesti tarvittavaa rajatylittävää suunnittelua. Ennakoimattomat tai mielivaltaiset valtiotason toimet lisäävät vielä epävarmuutta.

4.12 Nykyinen toimintakenttä on varsin kirjava: on olemassa erilaisia kansallisia vaatimuksia ja sertifiointiohjelmiä, osa verkkosivustoista on blokattu, jotta niiltä ei voida myydä muihin maihin, maksujärjestelmät ovat yleensä erilaisia, kielivaatimukset voivat olla esteenä, markkinavalvontaviranomaiset asettavat joskus lisävaatimuksia<sup>(13)</sup> ja voimassa olevia EU:n direktiivejä sovelletaan väärin tai ei sovelleta ollenkaan. Hyvin tunnettu esimerkki on palveludirektiivin 20 artikla, jonka jäsenvaltiot jättävät systemaattisesti huomiotta, vaikkakin tässä tapauksessa on epäselvää, miten artiklan noudattamista tulisi valvoa asianmukaisesti. Kaikki nämä tekijät vaarantavat sekä markkinoiden avoimuuden että tavoitteena olevat tasapuoliset toimintaedellytykset.

4.13 Sisämarkkinat ovat keskeinen kysymys. Verkkoyhteiskunta nostaa sisämarkkinat ensisijaiseksi kohteeksi. Yritykset ja kuluttajat kaikkialta Euroopasta lähentyvät toisiaan. Yksi hiirenklikkaus avaa hetkessä valtavan määrän vaihtoehtoja ja valintoja. Erikoistuotteiden ja hienosäätöratkaisujen mahdollisuudet voivat moninkertaistua. On kuitenkin muistettava, että vaikka sisämarkkinat toimisivat täydellisesti, alueiden välillä olisi eroja.

4.14 Keinotekoiset esteet haittaavat yritysten ja erityisesti pk-yritysten spontaania kehitystä. Yritykset etsivät sopimusratkaisuja ongelmien ohittamiseksi tai esteiden ylittämiseksi ja sitä kautta markkina-aseman turvaamiseksi. Elinkeinonharjoittajien ja jakelijoiden väliset vertikaaliset ja horisontaaliset sopimukset sekä erilaiset markkinasegmentoinnit, joita yleensä pidetään yhtenä perusteettomien maarajoitusten muotona, on usein nähtävä puolustautumisena yritysten näkökulmasta mielivaltaisia kansallisia esteitä vastaan. Esimerkiksi kuljetuskustannukset ja myynnin jälkeisen palvelun kustannukset saattavat kansallisten linjausten vuoksi nousta odottamattoman korkeiksi. Yritys, joka on velvollinen toimittamaan tavarankäytön kaikissa olosuhteissa, saattaa törmätä vaikeuksiin velvoitteensa noudattamisessa, koska edellytyksiä ei tunneta.

4.15 Tietyissä tapauksissa käytetään rajatylittäviä välikäsiä kansallisten hankaluuksien ratkaisemiseksi tietyn maan yrityksen ja toisessa maassa olevien asiakkaiden välillä. Tämä saattaa olla hyödyllistä, mutta se ei yleensä helpota suoraa yhteydenpitoa toimittajayrityksen ja asiakkaan välillä.

<sup>(10)</sup> Sama, kohdat 98 ja 99.

<sup>(11)</sup> Sama, kohta 102. Tämä ”harmaa alue” olisi määriteltävä tarkemmin.

<sup>(12)</sup> Sama, kohta 114.

<sup>(13)</sup> Ks. esimerkiksi Saksa.

4.16 Perusteettomat maarajoitukset on ehdottomasti kartoitettava ja niitä on torjuttava, mutta ETSK korostaa, että asianmukaisia vaatimuksia asetettaessa on myös tehtävä oikeat johtopäätökset sisämarkkinoilla edelleen jatkuvasta hajanaisuudesta, joka johtuu erilaisista kansallisista lähestymistavoista.

Bryssel 19. lokakuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä”**

(COM(2016) 283 final – 2016/0148 (COD))

(2017/C 034/15)

Esittelijä: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

|                                                                  |                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Lausuntopyyntö                                                   | Euroopan parlamentti, 9.6.2016<br>Neuvosto, 30.6.2016                                                     |
| Oikeusperusta                                                    | Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artikla<br><br>(COM(2016) 283 final – 2016/0148 (COD)) |
| Vastaava erityisjaosto                                           | ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus”                                                                  |
| Hyväksyminen erityisjaostossa                                    | 4.10.2016                                                                                                 |
| Hyväksyminen täysistunnossa                                      | 19.10.2016                                                                                                |
| Täysistunnon numero                                              | 520                                                                                                       |
| Äänestystulos<br>(puolesta / vastaan / pidättyi<br>äänestämästä) | 219/4/4                                                                                                   |

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK ilmaisee tukensa komission ehdotukselle, joka on julkaistu otolliseen aikaan ja jossa esitettyjä asioita on käsitelty ja punnittu osuvasti. On syytä korostaa, että kuten ehdotuksessa todetaan, ehdotetun asetuksen soveltamisella tavoitellut edut hyödyttävät kaikkia toimijoita: kuluttajia, yrityksiä ja kansallisia viranomaisia.

1.2 Komiteaa huolestuttaa kuitenkin, että kaikkien ehdotuksessa esitettyjen näkökohtien sääntelyllä saattaa olla vaikutuksia perusoikeuksien suojeluun ja siihen, miten jäsenvaltiot soveltavat niitä.

1.3 Lisäksi ETSK kehottaa komissiota ja jäsenvaltioita huolehtimaan siitä, että ehdotetun asetuksen 8 artiklassa kuvattuja yhteisiä menettelysääntöjä sovelletaan tehokkaasti hyvän hallintotavan periaatteiden mukaisesti.

1.4 Lopuksi ETSK kehottaa komissiota koordinoimaan ehdotuksessa esitettyjen toimenpiteiden täytäntöönpanoa asianmukaisesti jäsenvaltioiden kanssa ja tehostamaan koordinoitujen toimien vaikuttavuutta.

## 2. Taustaa

2.1 Kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä 27. lokakuuta 2004 annettu asetus (EY) N:o 2006/2004 <sup>(1)</sup>, jäljempänä ”asetus kuluttajansuojayhteistyöstä”, hyväksyttiin ETSK:n annettua siitä puoltavan lausunnon <sup>(2)</sup>.

2.2 Asetuksella kuluttajansuojayhteistyöstä yhtenäistetään Euroopan talousalueen kansallisten viranomaisten yhteistyökehys niin, että niiden kuluttajansuojaviranomaisten toimet voivat kattaa sisämarkkinat kokonaisuudessaan.

<sup>(1)</sup> EUVL L 364, 9.12.2004, s. 1.

<sup>(2)</sup> EUVL C 108, 30.4.2004, s. 86.

2.3 Asetuksen liitteessä vahvistetaan säädökset, joihin asetusta kuluttajansuojayhteistyöstä sovelletaan, ja liite päivitetään, kun uusia säädöksiä tulee voimaan. Liite käsittää tällä hetkellä kaksikymmentä unionin säännöstöön sisältyvää direktiiviä ja asetusta, jotka koskevat kuluttajan oikeuksia sekä tuotteiden ja palvelujen markkinointia.

2.4 Asetuksella pyritään huolehtimaan vähittäismarkkinoiden toimivuudesta koko EU:n alueella.

2.4.1 Asetuksessa kuluttajansuojayhteistyöstä säädetään kansallisten viranomaisten vähimmäisvaltuuksista, ja sen avulla ne voivat lopettaa rajatylittävät rikkomukset.

### 3. Kuluttajansuojayhteistyöstä annetun asetuksen arviointi

3.1 Asetuksen 21 a artiklassa säädetään, että komissio arvioi asetuksen tehokkuutta ja toimintamekanismeja ja tutkii tarvetta sisällyttää siihen uusia säädöksiä sekä tekee tarvittaessa lainsäädäntöehdotuksen sen muuttamiseksi.

3.2 Komissio julkaisi ulkoisen arvioinnin<sup>(3)</sup> perusteella ja julkisen kuulemisen toteutettuaan kertomuksen<sup>(4)</sup>, jossa esitetään asetuksen tehokkuutta mahdollisesti haittaavat tekijät:

- a) Viranomaisten vähimmäisvaltuudet eivät ole riittävät tehokkaan ja ripeän yhteistyön tekemiseksi etenkin digitaalisessa ympäristössä.
- b) Markkinatietoutta ei jaeta riittävästi.
- c) Useampaa maata koskevien rikkomusten käsittelyjärjestelmään liittyy rajoituksia. Kansalliset viranomaiset kohtaavat markkinoillaan usein samanaikaisesti samankaltaisia rikkomuksia. Asetuksen olisi katettava "laajalle levinneet rikkomukset" sekä "suhteellisen lyhytkestoiset" rikkomukset, joilla on kuitenkin haitallisia vaikutuksia.
- d) Asetuksen liitettä on muutettava sen soveltamisalan laajentamiseksi seuraavien kriteerien perusteella:
  - i. kuluttajien kollektiiviset edut
  - ii. rajatylittävä merkitys
  - iii. julkisen valvonnan ulottuvuus ja yhdenmukaisuus liitteessä luetellun alakohtaisen ja horisontaalisen lainsäädännön kanssa.
- e) Yrityksille ei aseteta uusia oikeudellisia velvoitteita.

3.3 Kertomuksessa ehdotetaan kuluttajansuojayhteistyöstä annetun asetuksen täytäntöönpanoa koskevien yhteistyömekanismien vahvistamista, jotta voidaan taata kuluttajalainsäädännön tehokas täytäntöönpano elinvoimaisten ja dynaamisten sisämarkkinoiden varmistamiseksi.

### 4. Komission ehdotus

4.1 Ehdotuksen yleisenä tarkoituksena on poistaa kilpailun vääristymät ja sisämarkkinoiden esteet. Sen tavoitteena on unionin kuluttajalainsäädännön rajatylittävän täytäntöönpanojärjestelmän tehokkuuden ja tuloksellisuuden turvaaminen ja parantaminen.

4.2 Nykyinen asetus uudistetaan viemällä yhdenmukaistamista pidemmälle, jotta arvioinnissa mainittuihin ongelmiin voitaisiin puuttua paremmin kehittämällä unionin kuluttajalainsäädännön rajatylittävää täytäntöönpanoa sisämarkkinoilla.

<sup>(3)</sup> Consumer Policy Evaluation Consortium, loppuraportti, 17.12.2012.

<sup>(4)</sup> COM(2016) 284 final, 25.5.2016.

4.3 Ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen, koska kuluttajansuoja kuuluu unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan. Se on myös suhteellisuusperiaatteen mukainen, sillä siinä säädetään kaikkien jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille asetuksen soveltamisalalla kuuluvista yhteisistä vähimmäisvaltuuksista.

4.4 "Laajalle levinneisiin rikkomuksiin" puuttumiseksi tehtävän yhteistyön suhteen ehdotetaan muiden välineiden ohella yhteistä unionitason menettelyä, jonka avulla voitaisiin puuttua sellaisiin merkittäviin ja vahinkoa aiheuttaviin rikkomuksiin, jotka koskettavat vähintään kolmea neljäsosaa jäsenvaltioista, joissa asuu yhteensä vähintään kolme neljäsosaa EU:n väestöstä.

4.4.1 Ehdotuksen mukaan komissio päättäisi "laajalle levinneiden rikkomusten" tapauksissa tällaisen yhteisen menettelyn käynnistämisestä, ja sillä olisi siinä myös pakollinen koordinoijan rooli. Myös asianomaisilla jäsenvaltioilla olisi velvollisuus osallistua yhteiseen toimeen.

4.5 Ehdotuksen alkusäännöksissä päivitetään määritelmiä, jotta voidaan ottaa huomioon asetuksen soveltamisalan laajentaminen kattamaan "laajalle levinneet rikkomukset" ja "lopetetut rikkomukset".

4.6 Ehdotuksessa määritellään, miten nimetään toimivaltaiset viranomaiset ja yhteysvirastot, ja täsmennetään niiden tehtäviä. Siinä myös vahvistetaan toimivaltaisten viranomaisten tutkinta- ja täytäntöönpanotoimia koskevat vähimmäisvaltuudet sekä täsmennetään nykyisiä ja lisätään joitakin uusia valtuuksia, joita toimivaltaiset viranomaiset katsovat tarvitsevänsä rajatylittävissä tilanteissa.

4.7 Lisäksi siinä säädetään keskinäisen avunannon mekanismista, joka käsittää kaksi välinettä:

- tietopyynnöt, joiden avulla toimivaltaiset viranomaiset voivat hankkia tietoja ja todisteita yli rajojen;
- täytäntöönpanotoimia koskevat pyynnöt, joiden avulla jonkin jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat pyytää toisen jäsenvaltion toimivaltaisia viranomaisia toteuttamaan täytäntöönpanotoimia.

4.8 "Laajalle levinneitä rikkomuksia" koskevan koordinoitun valvonta-, tutkinta- ja täytäntöönpanomekanismin yhteydessä säädetään välineistä, joita ovat muun muassa koordinoitujen toimet, yhteiset toimet sellaisia laajalle levinneitä rikkomuksia vastaan, joilla on unioninlaajuinen ulottuvuus, ja kuluttajamarkkinoiden yhtenäiset tutkintatoimet.

4.8.1 Ehdotuksessa säädetään uudesta välineestä, jonka avulla voidaan puuttua sellaisiin laajalle levinneisiin rikkomuksiin, joilla on unioninlaajuinen ulottuvuus ja jotka ovat omiaan vahingoittamaan kuluttajia suuressa osassa unionia. Siinä vahvistetaan kynnysarvot, joiden mukaan määritetään, millaisiin epäilyihin rikkomuksiin liittyy unioninlaajuinen ulottuvuus.

4.8.2 Kynnysarvo perustuu kahteen kriteeriin, jotka koskevat rikkomuksen kohteena olevien maiden ja väestön lukumäärää, ja yhteinen toimi hyväksytään päätöksellä. Tavoitteena on lopettaa rikkomus ja tarvittaessa varmistaa kuluttajien oikeussuojakeinojen toteutuminen elinkeinonharjoittajan sitoumusten perusteella.

4.8.3 Ehdotuksessa vahvistetaan koordinoituja ja yhteisiä toimia koskeviin menettelyihin liittyvät yhteiset säännökset, jotka koskevat muun muassa elinkeinonharjoittajien oikeutta tulla kuulluksi, koordinoijan tehtäviä, päätöksentekoa ja kielijärjestelyjä. Lisäksi siinä vahvistetaan oikeusperusta kuluttajamarkkinoiden yhtenäisille tutkintatoimille (tehotarkastukset).

4.9 Lopuksi säädetään muista unioninlaajuisista toimista, joita ovat muun muassa muiden valvontaa ja täytäntöönpanoa edistävien toimien koordinointi, virkamiesvaihto toimivaltaisten viranomaisten välillä, kuluttajapolitiikkaa koskevien tietojen vaihto ja kansainvälinen yhteistyö.

4.9.1 Ehdotukseen sisältyvässä liitteessä on luettelo kuluttajansuojaa koskevista säädöksistä, ja se määrittää asetuksen aineellisen soveltamisalan.

## 5. Yleistä

5.1 ETSK suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen, jonka tarkoituksena on vahvistaa yhteistyötä ja parantaa oikeusvarmuutta ottamalla käyttöön moderneja, tehokkaita ja tuloksellisia mekanismeja, jotka vähentävät rajatylittävien rikkomusten kuluttajien yhteisille eduille ja sisämarkkinoille aiheuttamia vahinkoja.

5.2 Ehdotuksella parannetaan kaikkien niiden elinkeinonharjoittajien asemaa, jotka kärsivät sellaisten elinkeinonharjoittajien aiheuttamasta epäreilusta kilpailusta, jotka eivät noudata lainsäädäntöä vaan soveltavat liiketoimintamalleja, joiden avulla on mahdollista välttää toisen jäsenvaltion lakien noudattaminen ja aiheuttaa vahinkoa niiden piiriin kuuluville kuluttajille.

5.2.1 Näin parannetaan kuluttajansuojaa, oikeusvarmuutta yritysten kannalta, rajatylittävän täytäntöönpanon johdonmukaisuutta ja tasapuolisia toimintaedellytyksiä sisämarkkinoilla ilman, että on tarpeen aiheuttaa yrityksille kohtuutonta taakkaa.

5.2.2 Edellä esitetyn perusteella ETSK muistuttaa, että valtuuksiaan käyttäessään viranomaisten olisi otettava tasapuolisesti huomioon asiaankuuluvat perusoikeudet, kuten kuluttajansuojan korkea taso, elinkeinovapaus ja tiedonvälityksen vapaus. Komitea painottaa, että on tärkeää kunnioittaa oikeutta puolustukseen sekä oikeutta tulla kuulluksi ja käyttää menettelyissä haluamaansa kieltä.

5.3 Sen lisäksi, että ehdotuksessa esitetään lähtökohtaisesti tehokkaita, laajalle levinneiden rikkomusten ulottuvuuden ja laajuuden mukaisia ratkaisuja, se sisältää niiden käyttöön ottamiseksi kuluttajien ja käyttäjien oikeuksien tehokasta suojelua edistäviä toimenpiteitä, joita voi olla hyvä soveltaa tapauksissa, jotka eivät kuulu käsillä olevan ehdotuksen soveltamisalaan.

5.4 Ehdotuksen tavoitteen ja päämäärän saavuttamiseksi on tarpeen, että viranomaisilla on tarvittavat keinot ja valtuudet tehdä tuloksellista yhteistyötä ja hyväksyä toimenpiteitä asetuksen soveltamista varten. ETSK kannattaa toimivaltaisten viranomaisten tutkinta- ja täytäntöönpanovaltuuksien vähimmäistason ja keinojen ehdotettua lisäämistä, kun otetaan huomioon jäsenvaltioissa nykyisin vallitsevat erilaiset oikeusperinteet.

5.4.1 Lainsäädännön soveltamisen tehokkuuden kannalta on tärkeää, että rikkomuksen perusteella saatu voitto voidaan määrätä maksettavaksi takaisin. ETSK on jo aiemmin kannattanut tätä <sup>(5)</sup>. Ehdotuksessa erotetaan perustellusti toisistaan toimivaltaisten viranomaisten vähimmäisoikeudet, kun on kyse korvauksien määräämisestä kuluttajille tai rikkomuksen perusteella saadun voiton palauttamisesta.

5.4.2 On tärkeää, että ehdotuksessa harkitaan seuraamusten julkaisemista keinona tervehdyttää markkinoita, jotta lisätään niiden toiminnan avoimuutta ja toteutetaan oikeutta tiedonvälityksen vapauteen <sup>(6)</sup>.

5.5 Toisaalta ehdotuksessa ei tarkastella luonteeltaan ennakoivia toimenpiteitä, jotka auttaisivat asetuksen tavoitteen saavuttamista, vaan pitäydytään reaktiiviseen lähestymistapaan, jonka pakottava vaikutus ei välttämättä aina torju rikkomusten vaikutuksia toivotulla tavalla, varsinkin jos yhteiset menettelyt tai niiden tehokkuus viivästyvät.

5.6 Lisäksi asetuksen tulevaa soveltamista on tarkasteltava uudelleen, jotta voidaan arvioida sen vaikutusta markkinoiden korjaamiseen, koska toteutetut seuraamustoimet eivät aina korreloi riittävästi sääntöjenvastaisten käytäntöjen oikaisun ja niiden seurausten kumoamisen kanssa erityisesti, kun on kyse toistuvista sääntöjenvastaisuuksista.

5.7 Ehdotuksen kokonaisvaltaisempi suuntaaminen laajalle levinneiden rikkomusten poistamiseen saattaisi lisätä onnistumisen mahdollisuuksia; myös kuluttajien ja käyttäjien näkemyksillä ja odotuksilla on tässä huomattava merkitys.

5.7.1 Näin ollen näiden näkemysten ja odotusten tuntemus ja samanaikainen ennakoivien ja reaktiivisten toimenpiteiden toteuttaminen erityisesti itse- ja yhteissääntelyä painottaen sekä kuluttajien vastuullinen toiminta voivat luoda yhteisvaikutuksia, jotka lisäävät ehdotuksen tehokkuutta ja tuloksellisuutta.

5.8 ETSK suhtautuu myönteisesti ehdotuksessa kaavailtuun kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden osallistumismahdollisuuteen, koska tällä tavoin edistetään hyvää hallintoa, avoimuutta ja avoimuusperiaatteen soveltamista unionin toimielinten toiminnassa <sup>(7)</sup>.

<sup>(5)</sup> EUVL C 175, 28.7.2009, s. 20 ja EUVL C 162, 25.6.2008, s. 1.

<sup>(6)</sup> EUVL C 248, 25.8.2011, s. 87 ja EUVL C 218, 23.7.2011, s. 69.

<sup>(7)</sup> EUVL C 11, 15.1.2013, s. 3.

5.8.1 Ilmoitusmekanismin laajentaminen siten, että muut yksiköt voivat osallistua siihen, on komitean mielestä keskeinen tekijä kaikkien toimijoiden yhteisvastuuta koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi.

## 6. Erityistä

6.1 Asetuksessa olisi voitu harkita mahdollisuutta määritellä varsinaisia seuraamusmaksuja täydentäviä tai niille vaihtoehtoisia toimenpiteitä.

6.2 Muiden viranomaisten ja nimettyjen elinten kanssa tehtävän yhteistyön suhteen olisi hyvä asettaa koordinoitukriteerejä, joilla taataan yhdenmukainen valtavirtaistaminen, jotta varmistetaan 6 artiklan säännösten optimaalinen toteutuminen ja ehkäistään poikkeavuudet ja sääntöjenvastaisuudet artiklan soveltamisessa.

6.3 Myös 8 artiklan sisältö on hyvin perusteltu, sillä siinä ilmoitetaan selvästi viranomaisten käytettävissä olevat vähimmäistoimenpiteet, minkä ansiosta liikkumavara viranomaisten päätöksiä odottaessa voi monissa tapauksissa olla nykyistä paljon laajempi.

6.4 Joka tapauksessa jäsenvaltioiden on hyvin tärkeää varmistaa, että toimivaltaisilla viranomaisilla ja yhteysvirastoilla on riittävät määrärahat valtuuksiensa tuloksellista käyttöä varten.

6.5 ETSK:n näkemyksen mukaan on varmistettava, että keskinäisen avunannon mekanismin kehittämisessä ja täytäntöönpanossa ja ehdotetuissa hallintomenettelyissä noudatetaan tinkimättä avoimuuden ja hallinnon yksinkertaistamisen kaltaisia periaatteita.

6.6 Menettelyllisten prosessien ja väylien runsauden ja niistä johtuvan tapauskohtaisuuden vuoksi laajalle levinneitä rikkomuksia koskevaa koordinoitua valvonta-, tutkinta- ja täytäntöönpanomekanismia käsittelevää lukua olisi selkeytettävä sen ymmärrettävyyden parantamiseksi ja jotta helpotetaan sen sisällön sujuvaa ja välitöntä soveltamista. Sama pätee kaikkien menettelyjen vaiheisiin.

6.7 Ehdotetun asetuksen 24 artiklassa jää epäselväksi, aiheuttavatko elinkeinonharjoittajan sitoumukset, kun kuluttajat ovat ne hyväksyneet, muiden käynnistettyjen tai mahdollisesti myöhemmin käynnistettävien korjaavien toimenpiteiden lopettamisen, vaikka 25 artiklasta voidaan päätellä, että sitoumukset ja seuraamustoimet ovat toisensa pois sulkevia, mikä saattaa olla ristiriidassa jäsenvaltioiden omalla alueellaan tällä hetkellä soveltaman lainsäädännön kanssa.

6.7.1 Ei myöskään ole selvää, että yhteensopimattomia toimintatapoja voidaan soveltaa kaikkiin mahdollisiin tapauksiin, koska kulloistenkin olosuhteiden analyysi saattaa puoltaa molempia toimintatapoja eri suhteissa. Tämä epäselvyys saattaa jättää tilaa ehdotuksen tapauskohtaisemmalle soveltamiselle, mutta edellytyksenä on kuitenkin aina, että epäyhdenmukaista kohtelua vältetään.

6.7.2 Kuluttajamarkkinoiden yhtenäisistä tutkintatoimista todettakoon, että toimet olisi hyvä laajentaa edellä esitetyn mukaisesti ehkäiseväksi hallinnolliseksi käytännöksi, sillä näin vältetään laajalle levinneiden rikkomusten riskitilanteiden syntyminen ja estetään lisäksi jo toteutetuista toimista johtuvat väliaikaiset vääristymät sekä mahdollistetaan reagointi varhaisessa vaiheessa.

6.8 On syytä huomauttaa, että tehokkuuden ja tuloksellisuuden varmistamiseksi valvonta- ja ilmoitusmekanismien olisi oltava yhteentoimivia jo käyttöön otettujen järjestelmien kanssa ja ne olisi jopa syytä liittää toisiinsa suoraan pyrkien yhdenmukaistamaan tai standardoimaan niiden yhdennetty toiminta.

6.9 Ehdotuksen VI lukuun voitaisiin sisällyttää artikla, jossa säädetään menettelystä, jolla kansalaisille voidaan tarvittaessa tiedottaa tehokkaasti, ja määritellään menettelyn soveltamisperusteet.

6.10 Tietokannasta ja rikkomuksia koskevien tietojen vaihtamista varten perustettavasta järjestelmästä voidaan todeta samaa kuin valvontamekanismista, eli että järjestelmän on oltava yhteensopiva valvonta- ja ilmoitusmekanismien kanssa.

6.11 ETSK katsoo, että määräaika ehdotetun asetuksen soveltamista koskevan kertomuksen antamiselle on liian pitkä. Ehdotuksen tavoitteiden tärkeyden vuoksi sitä on lyhennettävä tai on luotava jatkuvan osittaisen arvioinnin järjestelmä, jotta voidaan havaita varhaisessa vaiheessa mahdolliset poikkeamat asetuksen toiminnassa ja toteuttaa tarvittaessa asianmukaiset toimenpiteet ehdotetun asetuksen ja sen soveltamisen muokkaamiseksi.

Bryssel 19. lokakuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja*  
Georges DASSIS

---

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rajatylittävistä pakettipalveluista”***(COM(2016) 285 final – 2016/0149 (COD))**(2017/C 034/16)*Esittelijä: **Raymond HENCKS**

|                                                                  |                                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Lausuntopyyntö                                                   | Euroopan parlamentti, 9.6.2016<br>Euroopan unionin neuvosto, 21.6.2016                                           |
| Oikeusperusta                                                    | Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artikla<br><br><i>(COM(2016) 285 final – 2016/0149 (COD))</i> |
| Vastaava erityisjaosto                                           | ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus”                                                                         |
| Hyväksyminen erityisjaostossa                                    | 4.10.2016                                                                                                        |
| Hyväksyminen täysistunnossa                                      | 19.10.2016                                                                                                       |
| Täysistunnon numero                                              | 520                                                                                                              |
| Äänestystulos<br>(puolesta / vastaan / pidättyi<br>äänestämästä) | 212/0/8                                                                                                          |

**1. Päätelmät ja suositukset**

1.1 Useat komission tilaamat tutkimukset ovat osoittaneet, että etenkin yksityishenkilöiden ja pk-yritysten maksamat rajatylittävien pakettipalvelujen hinnat ovat joskus lähes viisinkertaiset verrattuna vastaaviin kotimaan hintoihin ja että näitä eroja ei voida selittää kohdemaan työvoimakustannuksilla tai muilla kustannuksilla. Kuluttajat ja sähköistä kauppaa harjoittavat vähittäismyyjät eivät tästä syystä pysty hyödyntämään sisämarkkinoiden mahdollisuuksia täysimääräisesti.

1.2 ETSK on samaa mieltä siitä, että uudet komission toimet ovat välttämättömiä, jotta verkossa toimivat jälleenmyyjät ja kuluttajat – erityisesti yksityishenkilöt ja pk-yritykset syrjäisillä alueilla – voivat viimein helposti käyttää korkealaatuisia ja kohtuuhintaisia rajatylittäviä pakettipalveluja.

1.3 Komissio aikoo puuttua ylihinnoitteluun lausunnon kohteena olevalla asetuksella, jota kuitenkin sovelletaan vain pakettipalveluja tarjoaviin yleispalvelun tarjoajiin.

1.4 ETSK pelkää, että asetukseen sisältyvät toimenpiteet, erityisesti hintojen ja päätemaksujen avoimuus, viitetarjouksen julkaiseminen ja hintojen kohtuullisuuden arviointi, jotka toki ovat välttämättömiä, uhkaavat jäädä riittämättömiksi ilman täydentäviä toimia ja tuskin kannustavat rajatylittävien pakettipalvelujen tarjoajia kohtuullistamaan hintojaan.

1.5 ETSK pitää valitettavana, että komissio lykkää mahdolliset sitovammat toimenpiteet vuoden 2018 loppuun ja odottaa tällä välin, paraneeko tilanne. Komissio ei kuitenkaan ilmoita aikomuksistaan siinä tapauksessa, että tilanne ei parane toivotusti.

1.6 ETSK pyytää, että komissio samaan tapaan kuin matkapuhelinten verkkovierailumaksujen yhteydessä osoittaa ainakin vielä viimeisen vakavan vetoomuksen kaikille rajatylittävien pakettipalvelujen tarjoajille laskea hintojaan ja että se ilmoittaa jo nyt, että jos näin ei tapahdu, komissio puuttuu tilanteeseen lainsäädännöllä ja asettamalla hintakaton.

1.7 Mitä tulee hintojen kohtuullisuuden arviointiin, ETSK on jo vuosien ajan pyytänyt selkiyttämään yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen hinnan kohtuullisuuden käsitettä ja hyväksymään lainsäädäntötoimenpiteitä, joiden nojalla jäsenvaltiot olisivat velvollisia määrittämään indikaattoreita kohtuullisuuden mittaamiseksi. Komitea katsookin, että asetuksen säännökset ovat ensimmäinen askel oikeaan suuntaan. Arvioinnin tulee kuitenkin tarvittaessa johtaa asianmukaisiin toimenpiteisiin.

## 2. Toimituspalvelut sähköisen kaupan yhteydessä

2.1 Verkkokaupasta tilattujen tavaroiden fyysinen toimittaminen on yksi keskeinen verkkokaupan kehitykseen vaikuttava tekijä. Rajatylittävä sähköinen kauppa kehittyy Euroopan unionissa paljon hitaammin kuin valtion sisäinen sähköinen kauppa. Vuonna 2014 vain 15 prosenttia kuluttajista teki verkko-ostoksia muista jäsenvaltioista, kun 44 prosenttia osti verkon kautta omasta maastaan. Luvut vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltioittain.

2.2 Verkkokaupasta tilattujen tavaroiden fyysisen toimituksen hinta, laatu ja menettelyt sekä paketin mahdollisen palauttamisen ehdot ovat tekijöitä, jotka vaikuttavat kuluttajan päätökseen tilata tavaroita verkkokaupasta. Verkko-ostajan tyytyväisyys riippuu siis osittain toimituskokemuksesta. Kohtuuhintaisten ja tehokkaiden toimitusratkaisuiden saatavuudella on erityistä merkitystä syrjäseutujen ja eristyksissä olevien alueiden pk- ja mikroyrityksille ja kuluttajille.

2.3 Enintään 31,5 kilogramman painoisten pakettien toimitus on monissa jäsenvaltioissa kasvava palveluala. Monet toimijat ovat kehittäneet ratkaisuja, joilla pyritään vastaamaan paremmin asiakkaiden tarpeisiin ja joihin sisältyy siksi muun muassa erilaisia lisäpalveluja kuten tavanomainen tai viivästetty toimitus, pikatoimitus tai toimitus saman päivän aikana, toimitusten seuranta, tosite toimituksesta, toimituspaikan valinta, pakettipisteet, pakettiautomaatit, toimitus kirjattuna, vakuutettu lähetys jne. Alle 2 kilogramman painoiset postilähetykset, joita sähköisen kaupan seurauksena syntyvistä toimituksista on arviolta 80 prosenttia, luokitellaan kuitenkin usein pieniksi paketeiksi, jolloin ne kuuluvat kirjepostiin.

2.4 Enintään 10 kilogramman painoisten pakettien toimitus kuuluu yleispalveluvelvoitteen piiriin, ja se voidaan laajentaa koskemaan enintään 20 kilogramman painoisia paketteja. Velvoitteen mukaan jäsenvaltioiden tulee huolehtia valtion sisäisestä ja rajatylittävästä peruspalvelusta, joka kattaa koko maan ja jonka hinta on kohtuullinen kaikille käyttäjille.

2.5 Sähköisen kaupan markkinat ovat erittäin monimuotoiset. Usein niitä hallitsevat muutamat suuret verkkokaupat, jotka tuottavat runsaan määrän paketteja päivittäin ja joilla on siten valtaa neuvotella toimitushinnoista ja -ehdoista pakettipalvelujen toimittajien kanssa. Näillä on puolestaan paineet suostua hyvin edullisiin sopimushintoihin ja erityisiin toimitusehtoihin. Kyseiset verkkokaupat maksavat pakettien toimituksen usein myös rajojen yli. Vain muutamat suuret pakettipalvelujen toimittajat voivat kilpailla näillä "neuvoteltujen sopimusten" markkinoilla kansallisesti ja rajatylittävästi, ja rajatylittäviä toimituksia varten ne tarvitsevat lisäksi kansainvälisen jakeluverkoston.

2.6 Tällaisia mahdollisuuksia ei kuitenkaan ole tällä hetkellä tarjolla pienemmille tai satunnaisille rajatylittävälle verkko-ostoksille eikä yksittäisille tavarantoimittajille, joihin kuuluvat lukuisat pk-yritykset. Koska toimituksiin ei tällöin sovelleta sopimushintoja, pääsystä kansainväliseen jakeluverkostoon joutuu maksamaan niin korkean hinnan, että loppukuluttaja joutuu viime kädessä usein maksamaan toimituksista kohtuuttomasti. Näissä tapauksissa rajatylittävien pakettipalvelujen hinnat ovat usein kolmin- ja jopa viisinkertaiset verrattuna kotimaan hintoihin<sup>(1)</sup> ilman että erot selittyisivät kohdemaan työvoimakustannuksilla tai muilla kustannuksilla. Esimerkkejä kohtuuttomista hinnoista ja huomattavista eroista kahdensuuntaisissa toimituksissa jäsenvaltioiden välillä esitetään komission laatimassa vaikutustenarvioinnissa (SWD (2016) 166 final).

2.7 Komissio on yrittänyt ratkaista ongelmaa jo vuosia ja on laatinut aiheesta useita tiedonantoja:

- COM(2011) 942 final: Johdonmukainen kehys luottamuksen lisäämiseksi sähköisen kaupankäynnin ja verkkopalvelujen digitaalisiin yhtenäismarkkinoihin;
- COM(2012) 698 final: Vihreä kirja – Yhdenmetyt pakettinjakelumarkkinat sähköisen kaupankäynnin edistämiseksi EU:ssa;

<sup>(1)</sup> Copenhagen Economics, *E-commerce and delivery*; Yhdenmetyt pakettinjakelumarkkinat sähköisen kaupankäynnin edistämiseksi EU:ssa (COM(2012) 698 final).

- COM(2013) 886 final: Etenemissuunnitelma pakettitoimitusten sisämarkkinoiden toteuttamiseksi – Vahvempi luottamus toimituspalveluihin ja verkkomyynnin edistäminen;
- COM(2015) 192 final: Digitaalisten sisämarkkinoiden strategia Euroopalle.

2.8 Tarkoituksena on ollut löytää ratkaisuja, jotka vastaisivat paremmin kuluttajien odotuksiin.

2.9 Koska tulokset ovat jääneet vaatimattomiksi, komissiolla ei ole muuta vaihtoehtoa kuin antaa lausunnon kohteena oleva asetus ja siihen liittyvä täydentävä asiakirja (SWD(2016) 167 final), liite (COM(2016) 285 final) ja mittava 289 sivun vaikutustenarviointi (SWD(2016) 166 final).

### 3. Asetusehdotuksen sisältö

3.1 Rajatylittävien pakettipalvelujen parantaminen on yksi tiedonannossa ”Digitaalisten sisämarkkinoiden strategia Euroopalle” esitetyistä toimenpiteistä, joilla parannetaan verkkotuotteiden ja -palvelujen saatavuutta kuluttajille ja yrityksille koko Euroopassa.

3.2 Ehdotettuja toimenpiteitä ovat seuraavat:

- Parannetaan markkinoiden toimivuutta toisaalta parantamalla pakettipalvelumarkkinoiden viranomaisvalvonnan tehokkuutta ja johdonmukaisuutta ja toisaalta lisäämällä kilpailua rajatylittävien pakettipalvelujen alalla.
- Lisätään hintojen ja päätemaksujen avoimuutta, jotta voidaan toisaalta vähentää perusteettomia hintaeroja ja toisaalta alentaa yksittäisten kuluttajien ja pienyritysten maksamia hintoja, erityisesti syrjäseuduilla.
- Kansalliset sääntelyviranomaiset arvioivat toimitushintojen kohtuullisuuden.
- Varmistetaan avoin ja syrjimätön oikeus käyttää palveluja ja infrastruktuuria, jotka ovat välttämättömiä rajatylittävien pakettipalvelujen tarjoamiseksi.

### 4. Yleistä

4.1 Koska komission aiemmat aloitteet, muun muassa vuonna 2012 annettu vihreä kirja ”Yhdennetyt pakettijakelu-markkinat sähköisen kaupankäynnin edistämiseksi EU:ssa” ja vuonna 2013 annettu ”Etenemissuunnitelma pakettitoimitusten sisämarkkinoiden toteuttamiseksi – Vahvempi luottamus toimituspalveluihin ja verkkomyynnin edistäminen”<sup>(2)</sup>, ovat johtaneet vain vaatimattomiin tuloksiin rajatylittävien hintojen näkökulmasta, uudet komission toimet ovat välttämättömiä, jotta verkossa toimivat jälleenmyyjät ja kuluttajat – erityisesti yksityishenkilöt ja pk-yritykset syrjäisillä alueilla – voivat viimein helposti käyttää korkealaatuisia ja kohtuuhintaisia rajatylittäviä pakettipalveluja.

4.2 Brysselissä sijaitsevan Université Saint-Louis’n tekemän tutkimuksen mukaan yksittäisten kuluttajien tai pienten yritysten maksamat rajatylittävien pakettipalvelujen tarjoajien julkistamat hinnat olivat lähes viisinkertaiset verrattuna kotimaan hintoihin. Copenhagen Economics on puolestaan todennut, että muiden pakettipalvelujen toimittajien hinnat ovat kolmin- ja jopa viisinkertaiset verrattuna kotimaan hintoihin ilman että erot selittyisivät kohdemaan työvoimakustannuksilla tai muilla kustannuksilla.

4.3 ETSK toteaa, että yksityishenkilöiltä ja pieniltä yrityksiltä laskutettavat hinnat ovat kohtuuttomia pakettipalvelusta riippumatta. Komissio aikoo puuttua ongelmaan velvoittamalla kansalliset sääntelyviranomaiset arvioimaan rajatylittävien toimitushintojen kohtuullisuuden.

4.4 ETSK hyväksyy sen, että komissio on valinnut keinoksi asetuksen, jotta aikaa ei hukattaisi enempää. Komitea pelkää kuitenkin, että asetukseen sisältyvät toimenpiteet jäävät tehottomiksi. Hintojen ja päätemaksujen avoimuus, viitetarjouksen julkaiseminen ja hintojen kohtuullisuuden arviointi ovat toki välttämättömiä toimenpiteitä, mutta ne uhkaavat jäädä riittämättömiksi ilman täydentäviä toimia ja tuskin kannustavat asianomaisia pakettipalvelujen tarjoajia kohtuullistamaan hintojaan.

---

<sup>(2)</sup> EUVL C 451, 16.12.2014, s. 51.

4.5 ETSK pitää valitettavana, että komissio lykkää mahdolliset sitovammat toimenpiteet vuoden 2018 loppuun ja odottaa ensin arviointikertomusta asetuksen soveltamisesta. Komissio aikoo kertomuksessa arvioida, onko rajatylittävän pakettipalvelun kohtuuhintaisuus parantunut ja ovatko pakettipalveluja tarjoavat yleispalvelun tarjoajat myöntäneet avoimia ja syrjimättömiä tukkutason rajatylittäviä käyttöoikeuksia. Komissio ei kuitenkaan ilmoita aikomuksistaan siinä tapauksessa, että tilanne ei ole parantunut eikä syrjintä lakannut.

4.6 ETSK olisi toivonut, että komissio olisi samaan tapaan kuin matkapuhelinten verkkovierailumaksujen yhteydessä osoittanut ainakin vielä viimeisen vakavan vetoomuksen kaikille rajatylittävien pakettipalvelujen tarjoajille laskea hintojaan ja että se olisi ilmoittanut jo nyt, että jos näin ei tapahdu, komissio puuttuu tilanteeseen lainsäädännöllä ja asettamalla hintakaton.

4.7 Lisäksi asetuksen ehdotuksia, jotka koskevat hintojen ja päätemaksujen avoimuutta, viitetarjouksen julkaisemista, hintojen kohtuullisuuden arviointia ja avointa ja syrjimätöntä rajatylittävää käyttöoikeutta, sovelletaan vain pakettipalveluja tarjoaviin yleispalvelun tarjoajiin.

4.8 Yleispalvelun tarjoajien osuus koko pakettipalvelumarkkinoilla vaihtelee kuitenkin vain 10 prosentista (Bulgaria, Espanja, Yhdistynyt kuningaskunta, Italia) 25 prosenttiin (Tšekin tasavalta, Tanska, Ranska, Viro), ja paketeista vain pieni prosenttiosuus (5–10 %) kuuluu yleispalveluvuorituksen piiriin. Tästä seuraa, että lausunnon kohteena oleva asetus kohdistuu vain marginaaliseen osaan markkinoita, joka kuitenkin on välttämätön kuluttajille ja pk-yrityksille syrjäisillä alueilla, missä muita vaihtoehtoja ei ole.

4.9 Mitä tulee hintojen kohtuullisuuden arviointiin, ETSK on jo vuosien ajan pyytänyt selkiyttämään yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen hinnan kohtuullisuuden käsitettä ja hyväksymään lainsäädäntötoimenpiteitä, joiden nojalla jäsenvaltiot olisivat velvollisia määrittämään indikaattoreita kohtuullisuuden mittaamiseksi<sup>(3)</sup>. Komitea katsookin, että asetuksen säännökset ovat ensimmäinen askel oikeaan suuntaan. Arvioinnin tulee kuitenkin tarvittaessa johtaa asianmukaisiin toimenpiteisiin.

4.10 Lausunnon kohteena olevassa asetuksessa tarkoitettu arviointi kattaa kuitenkin vain asetuksen liitteeseen sisältyvässä rajatylittäviä hintoja koskevassa julkisessa luettelossa lueteltujen postilähetysluokkien eli 500 gramman ja 1, 2 ja 5 kilogramman painoisten pakettien hinnat (ilman seurantapalvelua ja seurantapalveluineen). ETSK katsoo, että arviointi tulisi ulottaa kattamaan 10, 15 ja 20 kg:n paketit ja että tämän pohjalta olisi myös harkittava mahdollisuutta säännellä tulevaisuudessa pakettien rajatylittäviä toimitushintoja.

Bryssel 19. lokakuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

<sup>(3)</sup> EUVL C 177, 16.7.2014, s. 24

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2015”**

(COM(2016) 393 final – SWD(2016) 198 final)

(2017/C 034/17)

Esittelijä: **Juan MENDOZA CASTRO**

|                                                                  |                                                                                                               |
|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Lausuntopyyntö                                                   | Euroopan komissio, 17.8.2016                                                                                  |
| Oikeusperusta                                                    | Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla<br><br>(COM(2016) 393 final – SWD(2016) 198 final) |
| Vastaava erityisjaosto                                           | ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus”                                                                      |
| Hyväksyminen erityisjaostossa                                    | 4.10.2016                                                                                                     |
| Hyväksyminen täysistunnossa                                      | 19.10.2016                                                                                                    |
| Täysistunnon nro                                                 | 520                                                                                                           |
| Äänestystulos<br>(puolesta / vastaan / pidättyi<br>äänestämästä) | 211/1/4                                                                                                       |

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti vuoden 2015 kertomukseen ja katsoo, että kaikkien alojen tasavertainen kilpailupolitiikka on erittäin tärkeää EU:n sosiaaliselle markkinataloudelle.

1.2 Epäreiluun kilpailuun perustuva tuonti on vaaraksi eurooppalaisille yrityksille. Polkumyynnin vastaiset toimenpiteet ovat välttämättömiä työpaikkojen pelastamiseksi ja asianomaisten talouden alojen suojelemiseksi.

1.3 Myös ETSK on EU:n pk-yritysten, ammattijärjestöjen ja työnantajajärjestöjen tavoin huolissaan siitä, mitä tapahtuu, jos Kiinalle myönnetään markkinatalousasema.

1.4 Talouden elpymisen kannalta ratkaisevan tärkeät pk-yritykset ovat haavoittuvimmassa asemassa, kun määräävää markkina-asemaa käytetään väärin.

1.5 Valtiontukien valvonta mahdollistaa varojen tehokkaamman käytön ja julkisen talouden tehostamisen. Tällaiset tuet voivat kuitenkin olla välttämättömiä yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tarjoamisen takaamiseksi.

1.6 ETSK kehottaa parantamaan myönnettäviä valtiontukia koskevaa tiedotusta, jotta voidaan lisätä julkisuutta ja avoimuutta.

1.7 Pieni määrä kolmansien maiden globaaleja toimijoita hallitsee digitaalista innovointia. Euroopalle on äärimmäisen tärkeää varmistaa johtoasema digitaalisten sisämarkkinoidensa avulla.

1.8 EU:n kilpailupolitiikan suuri haaste jättiyritysten hallitsemalla teknologian alalla on varmistaa, että kuluttajat saavat parhaimmat tuotteet parhailla hinnoilla ja että kaikki yritykset – niin suuret kuin pienetkin – kilpailevat avoimilla markkinoilla tuotteidensa ansioiden mukaisesti. ETSK katsoo, että EU:n toimet ovat yleisesti ottaen tasapainoisia ja sääntöjen mukaisia, vaikka toimia on myös arvosteltu.

1.9 Euroopan energiaunionin avulla on parannettu merkittävästi toimitusvarmuutta (mikä on strategisesti tärkeä saavutus), vähennetty kasvihuonekaasupäästöjä, edistetty uusiutuvia energialähteitä ja lisätty kuluttajien valintamahdollisuuksia. Energiaunionilla on kuitenkin myös suuria haasteita, jotka liittyvät energian hintaan, verkkojen yhteenliittämisen parantamiseen ja johtoasemaan Pariisin sopimuksen täytäntöönpanossa.

1.10 Energia-alalla keskittymien valvonta on sovittava yhteen fuusioiden ja yritysostojen ennakkoinnin kanssa, jotta voidaan vähentää tuotantokustannuksia, mikä vähentää yritysten määrää.

1.11 Asetus (EY) N:o 1/2003 on vahvistanut kansallisia kilpailuviranomaisia ja edistänyt EU:n kilpailupolitiikan kansainvälistä arvostusta. Kansallisten kilpailuviranomaisten välinen koordinaatio ja viranomaisten ja komission välinen koordinaatio tehostaa rajat ylittävien toimien toteuttamista.

1.12 Finanssikriisiin liittyen ETSK toteaa jälleen, että pankkien pelastamisesta aiheutuvien kustannusten säilyttämistä veronmaksajille on vähennettävä.

1.13 ETSK kehottaa soveltamaan luotto- ja pankkikorttien siirtohintoja rajoittavia EU:n säännöksiä riippumatta siitä, mihin maahan niiden myöntäjä on sijoittautunut. Pankkeja ei saisi myöskään kieltää tarjoamasta alhaisempia siirtohintoja muihin Euroopan talousalueiden (ETA) maihin sijoittautuneille vähittäismyymyjille.

1.14 ETSK haluaa korostaa sitä, että komission tulee jatkaa työtään kilpailun edistämiseksi vähentämällä verotuksesta johtuvia vääristymiä, jotka ovat seurausta 28 erilaisen verojärjestelmän välisestä epäsuhdasta.

1.15 Globalisaatiosta johtuva kilpailujärjestelmien yleistymisen tekee kansainvälisestä yhteistyöstä välttämätöntä. Kun otetaan huomioon kasvavat vaatimukset ja osallistuminen erilaisiin foorumeihin (OECD, UNCTAD, kansainvälinen kilpailuviranomaisverkko), ETSK katsoo, että EU:lla tulee olla asianmukaiset resurssit voidakseen puhua yhdellä äänellä, sillä toistaiseksi sitä kuunnellaan ja kunnioitetaan.

## 2. Kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2015

2.1 Komissio toteaa, että ”vahva ja tehokas EU:n kilpailupolitiikka on aina ollut Euroopan yhdentymisen kulmakivi”.

2.2 Kertomuksen keskeiset seikat on jaoteltu kolmeen eri lukuun seuraavasti:

- kilpailupolitiikka innovoinnin ja investointien edistäjänä koko EU:ssa;
- digitaalisten sisämarkkinoiden tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntäminen;
- yhdenmetyt ja ympäristöystävällisen Euroopan energiaunionin luominen.

2.3 Komissio kertoo erityisistä toimistaan näillä aloilla ja korostaa, että sääntöjen täytäntöönpanon valvonnan perusperiaatteita ovat olleet puolueettomuuden varmistaminen, oikeusvaltioperiaatteen täytäntöönpano ja Euroopan yhteisen edun palveleminen.

2.4 Viimeisten 25 vuoden aikana kilpailujärjestelmien määrä maailmassa on lisääntynyt dramaattisesti 1990-luvun alun paristakymmenestä järjestelmästä noin 130 järjestelmään vuonna 2015. Järjestelmät kattavat 85 prosenttia maailman väestöstä.

## 3. Yleistä

### 3.1 EU:n kilpailupolitiikka

3.1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti vuoden 2015 kertomukseen, jossa viitataan EU:n talouden kehittymisen ja kansalaisten hyvinvoinnin kannalta erittäin tärkeisiin aloihin.

3.1.2 Kaikkien alojen tasapuolisiin toimintaedellytyksiin perustuva kilpailupolitiikka on yksi Euroopan sosiaalisen markkinatalouden kulmakivistä. Se on myös erittäin tärkeä väline dynaamisten, tehokkaiden, kestäväpohjaisten ja innovatiivisten sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan takaamiseksi ja talouskasvun, työpaikkojen luomisen ja maailmanlaajuisen kilpailukyvyt edistämiseksi.

3.1.3 Kilpailupolitiikka ei saisi estää johtavien teollisten toimijoiden syntymistä Euroopan taloudessa. Jotta kilpailupolitiikka olisi tehokasta ja uskottavaa, se ei saa tähdätä yksinomaan kuluttajahintojen alentamiseen, vaan sen tulee myös edistää eurooppalaisten yritysten kehitystä ja kilpailukykyä maailmanmarkkinoilla.

3.1.4 Vahva teollisuus pohja on elintärkeä vauraudelle ja kasvulle. Kun otetaan huomioon epäilemättä kilpailun eurooppalaisille yrityksille aiheuttamat uhat, ETSK muistuttaa, että polkumyynnin vastaiset toimenpiteet suojelevat kymmeniätuhansia suoria ja välillisiä työpaikkoja ja varjelevat talouden aloja epäoikeudenmukaisilta tuontipolitiikoilta.

3.1.5 Epäilemättä kilpailua on polkumyynihintaan tapahtuva tuonti, joka vaarantaa tuhansia työpaikkoja EU:ssa. ETSK:n mukaan Kiinan ei voida katsoa toimivan markkinatalousolosuhteissa, sillä se ei täytä neljää viidestä kriteeristä, jotka on vahvistettu komission käytännön mukaisesti ja asetuksessa (EY) N:o 1225/2009<sup>(1)</sup>.

3.1.6 EU:n rakennerahastoja ei saa käyttää tukemaan suoraan tai välillisesti palveluiden tai tuotannon siirtämistä toisiin jäsenvaltioihin.

3.1.7 Pk-yritykset ovat taloudellisen elpymisen tukipilari Euroopassa. Kokonsa takia ne ovat kuitenkin myös haavoittuvimmassa asemassa, kun määräävää markkina-asemaa käytetään väärin, minkä takia ne joutuvat useissa tapauksissa lopettamaan toimintansa. Tähän on kiinnitettävä erityistä huomiota kilpailupolitiikassa etenkin suurten yritysryhmittymien käytäntöjen kohdalla.

3.1.8 ETSK korostaa jälleen, että ryhmäkanteita varten ei ole todellista oikeudellista mekanismia, jotta määräävän aseman väärinkäytön uhreille annettaisiin todellinen mahdollisuus käyttää oikeutta vahingonkorvaukseen. Komitea katsoo edelleen, että 26. marraskuuta 2014 annetulla direktiivillä 2014/104/EU ja suosituksella kollektiivisia riidanratkaisumeکانismeja koskevista yhteisistä periaatteista kilpailusääntöjen rikkomisen yhteydessä ei pystytä varmistamaan asianmukaisesti näiden rikkomusten uhrien kollektiivisen oikeussuojan toteutumista.

## 3.2 Valtiontuet

3.2.1 Valtiontukien uudistaminen mahdollistaa sen, että EU voi käyttää varojaan tehokkaammin ja parantaa julkisen talouden laatua. Lisäksi valtiontukien uudistamisen ansiosta jäsenvaltiot voivat noudattaa Eurooppa 2020 -strategiaa kasvun ja julkisen talouden vakauttamisen edistämiseksi.

3.2.2 Valtiontuet voivat kuitenkin olla tarpeen, jotta voidaan taata yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen, muun muassa energian, liikenteen ja televiestinnän, tarjoaminen. Lisäksi valtiontuki on usein tehokkain poliittinen väline varmistamaan palvelut, jotka ovat ratkaisevan tärkeitä taloudellisten ja sosiaalisten olojen tukemiseksi unionin eristyneillä, kaukaisilla tai syrjäisillä alueilla ja saarilla.

3.2.3 ETSK pitää välttämättömänä kilpailupolitiikan ja unionin muiden politiikkojen välistä johdonmukaisuutta erityisesti silloin, kun on kyse investoinneista, joilla edistetään innovointia ja tutkimusta, kuten tutkimus-, kehitys- ja innovointityötä, riskirahoitusta ja laajakaistan yleistymistä.

3.2.4 EU:n kansalaiset eivät katso saavansa riittävästi tietoja valtiontukien monimutkaisesta järjestelmästä, ja he ovat myös todenneet, että on vaikea saada tietoja siitä, mitkä yritykset saavat tällaisia tukia<sup>(2)</sup>. Julkisuuden ja avoimuuden lisäämiseksi ETSK suosittelee, että jäsenvaltiot julkistaisivat jokaisessa tapauksessa tukien saajat, määrät ja tavoitteet.

## 3.3 Kilpailu digitaalisilla sisämarkkinoilla

3.3.1 Digitaaliset sisämarkkinat ovat yksi EU:n tärkeimmistä strategioista, jolla pyritään pääsemään eroon jakautumisesta useisiin kansallisiin markkina-alueisiin ja yhdistämään ne eurooppalaisen lähestymistavan mukaisesti<sup>(3)</sup>. Pieni määrä kolmansien maiden globaaleja toimijoita hallitsee digitaalista innovointia. Euroopalle on äärimmäisen tärkeää varmistaa johtoasema digitaalisten sisämarkkinoidensa avulla.

<sup>(1)</sup> EUVL C 389, 21.10.2016, s. 13. Ks. myös ETUC – BusinessEurope joint declaration on China's Market Economy Status (19.7.2016) ja Granting of Market Economy Status to China", Euroopan parlamentti, joulukuu 2015.

<sup>(2)</sup> Perception and awareness about transparency of state aid, Eurobarometri, heinäkuu 2016.

<sup>(3)</sup> EUVL C 71, 24.2.2016, s. 65.

3.3.2 EU:n kilpailupolitiikan suuri haaste jättiyritysten hallitsemalla teknologian alalla on varmistaa, että kuluttajat saavat parhaita tuotteita parhailla hinnoilla ja että kaikki yritykset – niin suuret kuin pienetkin – kilpailevat avoimilla markkinoilla tuotteidensa ansioiden mukaisesti.

3.3.3 Komission tutkittavana olevia tapauksia:

- Internetin hakupalvelut. Komission väitetiedoksianto perustuu siihen, että Google suosii järjestelmällisesti omia hintavertailupalvelujaan. Lisäksi tutkittavana on kolme muuta huolenaihetta.
- Sähköiset kirjat. Amazon on asettanut rajoittavia ehtoja, joilla voidaan välttyä kilpailulta, kuten oikeus saada tietoja suotuisammista ehdoista tai kilpailijoiden tarjoamista vaihtoehtoista.
- Rajatylittävien maksutelevisiopalvelujen tarjoaminen Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Irlannissa. Sky UK:n ja kuuden suuren yhdysvaltalaisen elokuvastudion välisissä lisenssisopimuksissa vaaditaan, että Sky UK:n on estettävä palveluihin pääsy lisenssisopimuksen ulkopuolisilta alueilta.
- Mobiililaitteet, kuten älypuhelimet ja tabletit. Android vaatii muun muassa, että valmistajien on esiasennettava Google Search ja Googlen Chrome-selain ja valittava laitteillaan Google Search oletusarvoiseksi hakukoneeksi tiettyjen vain Googlen tarjoamien sovellusten käyttöoikeuksien saamiseksi.
- Sähkölaitteissa käytettävät kantataajuuspiirisarjat. Komissio tutkii, onko maailman suurin kantataajuuspiirisarjojen toimittaja Qualcomm tarjonnut rahoituksellisia kannustimia merkittävälle älypuhelinien ja tablettien valmistajalle sillä edellytyksellä, että se käyttäisi vain Qualcommin tuotteita.

3.3.4 Yleisesti ottaen kyseessä ovat mahdolliset monopolistiset käytännöt ja määräävän markkina-aseman väärinkäyttö. Tutkittavat tapaukset ovat teknisesti monimutkaisia, ja niillä on suuria vaikutuksia, minkä vuoksi on kuultu myös arvostelua, jonka mukaan EU olisi muun muassa ”julistanut sodan Piilaaksolle”. ETSK ei ole yhtä mieltä näiden arvostelijoiden kanssa ja tukee komission toimia, joita ETSK pitää tasapainoisina ja sääntöjen mukaisina.

3.3.5 Googlella – jonka tulot olivat vuonna 2015 yhteensä 74,5 miljardia Yhdysvaltojen dollaria – on Euroopan talousalueella yli 90 prosentin määräävä markkina-asema internetin yleisiä hakupalveluja, älypuhelinien lisensoituja käyttöjärjestelmiä ja Android-mobiilikäyttöjärjestelmän sovelluskauppoja koskevilla markkinoilla. Komission tutkintaa syytettiin siitä, että se heikentäisi EU:n mahdollisuuksia kehittyä innovatiivisten ajatusten keskuksiksi ja että siinä olisi käytetty vääriä teknisiä perusteita. Yhdysvaltojen liittovaltion kauppakomission (US Federal Trade Commission) tutkimuslaitos totesi kuitenkin vuonna 2012, että Google, jonka hallussa on 2/3 Pohjois-Amerikan markkinoista, käytti kilpailun vastaisia taktiikkoja ja oli syylistynyt määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön aiheuttaen vahinkoa käyttäjille ja kilpailijoille<sup>(4)</sup>. Yhdysvalloissa tehdyssä tutkimuksessa esitettiin sama päätelmä<sup>(5)</sup>.

#### 3.4 Ympäristöystävällinen Euroopan energiaunioni

3.4.1 Euroopan energiaunionin avulla on saavutettu merkittäviä parannuksia:

- Toimitusvarmuus: EU on saavuttanut strategista menestystä ja on nykyisin paljon paremmin valmistautunut kohtaamaan vuoden 2009 kaltaisen kriisin. Riippuvuus Venäjältä peräisin olevasta kaasusta on vähentynyt kolmanneksen ja sisäisen kaasuntoimituksen infrastruktuureja, ulkoisten toimitusten mahdollisuuksia ja varastointivalmiuksia on parannettu merkittävästi.
- Asetetut tavoitteet kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi ja uusiutuvan energian osuuden nostamiseksi (vuodelle 2020 asetetut 20-20-20-tavoitteet) saavutettaneen etujassa, ja energiatehokkuuden parantaminen näyttää kehittyvän lähes tavoitellusti, joskin osittain talouden taantuman johdosta.
- Markkinoita on avattu ja kuluttajien valintamahdollisuuksia on lisätty.

<sup>(4)</sup> <http://www.wsj.com/articles/inside-the-u-s-antitrust-probe-of-google-1426793274>.

<sup>(5)</sup> Does Google content degrade Google search? Experimental evidence, Harvard Business School 2015.

3.4.2 ETSK – joka on jo ilmaissut tukevansa vuoden 2015 puitestrategiaa <sup>(6)</sup> – korostaa kuitenkin EU:n tulevien vuosien suuria haasteita, joita ovat seuraavat:

- eurooppalaisille kuluttajille yhä korkeiden energiakustannusten pienentäminen, sillä energian korkealla hinnalla on sosiaalisia (energiaköyhyysriski), taloudellisia (vakavat vaikutukset pk-yrityksille) ja yritysten ulkoiseen kilpailukykyyn (energia on merkittävästi halvempaa muilla markkinoilla, kuten Yhdysvalloissa) liittyviä seurauksia;
- markkinoiden yhdentymisen edistäminen lisäämällä verkkojen yhteenliittämistä;
- johtavan aseman ottaminen Pariisin COP21-kokouksen tavoitteiden täytäntöönpanossa, jotta voidaan toteuttaa onnistuneesti radikaali muutos, jossa siirrytään asteittain kannattavalla tavalla kohti vähähiilistä taloutta.

3.4.3 ETSK tukee komissiota monopolien vastaisen säännösten päättäväisessä täytäntöönpanossa, joka on erittäin tärkeää määräävässä markkina-asemassa olevien toimijoiden väärinkäytösten käsittelemiseksi. Mainittakoon erityisesti oikeudellisesti sitova sopimus, joka on tehty komission ja Bulgarian Energy Holding -yrityksen välillä.

3.4.4 Vuonna 2012 energia-alaa tuettiin julkisesti 122 miljardilla eurolla (EU28) <sup>(7)</sup>. Ilman näitä tukia jo nyt korkeat energiahinnat kohoaisivat kuluttajien saavuttamattomiin. Komission on otettava valtiontukia koskevien politiikkojen soveltamisessa <sup>(8)</sup> huomioon, että tietynlaisten uusiutuvien energiamuotojen – jotka saivat eniten tukia (44 miljardia euroa) – tuotantoon liittyy suuria kustannuksia, jotka estävät tällaista energiaa tarjoavien yritysten kilpailukykyisen toiminnan markkinoilla.

3.4.5 ETSK panee merkille, että komissio hyväksyi pohjoisamerikkalaisen General Electricin (GE) tekemät Alstomin energia-alan toimintojen yritysostot <sup>(9)</sup>.

3.4.6 Komissio toteaa, että ”yrityskeskittymien valvonta on edelleen tehokas väline EU:n energiamarkkinoiden avoimuuden säilyttämiseksi”. Tämä täytyy sovittaa yhteen sen kanssa, että öljyn alhaiset hinnat voivat tehdä yritysten fuusioista välttämättömiä tuotantokustannusten pienentämiseksi. Joidenkin arvioiden mukaan kaasu- ja öljy-yhtiöiden määrä vähentyisi kolmannekseen.

## 4. EU:n sisämarkkinoiden vahvistaminen

### 4.1 Verotus

4.1.1 ETSK on yhtä mieltä siitä, että avoimuus ja verorasituksen jakaminen oikeudenmukaisesti ovat välttämättömiä edellytyksiä sisämarkkinoiden olemassaololle. Veronkierto, veropetokset ja veroparatiisit aiheuttavat merkittäviä kustannuksia eurooppalaisille veronmaksajille ja vääristävät samalla kilpailua. Arvioiden mukaan EU menettää veronkierron seurauksena vuosittain 50–70 miljardia euroa verotuloja, mikä on hieman yli 16 prosenttia EU:n kaikista julkisista investoinneista. Jos tähän lisätään laillisesta – tai lailliseksi sanotusta – verosuunnittelusta aiheutuvat verotulojen menetykset, tappiot ovat vielä huomattavasti suuremmat <sup>(10)</sup>.

4.1.2 Toimintasuunnitelma oikeudenmukaisen ja tehokkaan yhtiöverotuksen täytäntöönpanoa varten auttaa vähentämään merkittäväällä tavalla aggressiivista verosuunnittelua, joka heikentää jäsenvaltioiden veropohjaa ja lisää epäreilua kilpailua <sup>(11)</sup>.

4.1.3 ETSK haluaa korostaa sitä, että komission tulee jatkaa työtään kilpailun edistämiseksi vähentämällä verotuksesta johtuvia vääristymiä, jotka ovat seurausta 28 erilaisen verojärjestelmän välisestä epäsuhdasta. Monimutkainen siirtohinnoittelujärjestelmä, jota sovelletaan nykyään ryhmänsisäisiin liiketoimiin, on erityisen kallis ja raskas EU:ssa toimiville yrityksille ja johtaa jäsenvaltioiden hallintojen välisiin kiistoihin ja yritysten kaksinkertaiseen verotukseen. Rajat ylittävää toimintaa harjoittavia yrityksiä varten tulisi ottaa käyttöön yhteinen yhdistetty yhtiöveropohja (CCCTB).

<sup>(6)</sup> EUVL C 383, 17.11.2015, s. 84.

<sup>(7)</sup> *Subsidies and costs of EU energy* (11. marraskuuta 2014). <http://ec.europa.eu/energy/en/content/final-report-ecofys>.

<sup>(8)</sup> EUVL C 200, 28.6.2014, s. 1.

<sup>(9)</sup> GE on ilmoittanut, että se karsii vuosina 2016 ja 2017 Euroopasta 6 500 työpaikkaa, joista 765 Ranskasta. *Le Monde*, 14.1.2016.

<sup>(10)</sup> Ks. *Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union*, syyskuu 2015.

<sup>(11)</sup> EUVL C 71, 24.2.2016, s. 42.

4.1.4 Komissio tutkii eräiden jäsenvaltioiden ja suurten monikansallisten yritysten välisiä verosopimuksia: Luxemburg (Fiat, Starbucks, McDonald's, Amazon); Alankomaat (Starbucks). Applen tapauksessa komissio katsoo, että siihen sovelletun verokohtelun johdosta yritys pystyi välttämään verot käytännössä kaikkien tuotteidensa myynnistä Euroopan talousalueella, mistä syystä sen on palautettava Irlannille arviolta 13 miljardia euroa. Riippumatta lopulta hyväksyttävästä päätöksestä komitea tukee komission tutkimuksia sellaisten verosopimusten alalla, jotka voivat haitata kilpailua.

## 4.2 Kansalliset kilpailuviranomaiset

4.2.1 Asetus (EY) N:o 1/2003<sup>(12)</sup> on vahvistanut kansallisia kilpailuviranomaisia ja edistänyt EU:n kilpailupolitiikan kansainvälistä arvostusta. Komissio on järjestänyt julkisen kuulemisen niiden kansallisten kilpailuviranomaisten vahvistamisesta, joiden käsiteltäväksi lankeaa tällä hetkellä suurin osa tapauksista. Kansallisten kilpailuviranomaisten välinen koordinointi ja viranomaisten ja komission välinen koordinointi tehostaa rajat ylittävien toimien toteuttamista.

## 4.3 Korttimaksut

4.3.1 Vaikka erilaiset sähköiset maksujärjestelmät ovat yleistyneet maailmanlaajuisesti, kuluttajat maksavat yhä 85 prosenttia ostoksistaan käteisellä. EU:ssa tilanne on monissa jäsenvaltioissa samankaltainen, vaikkakin Skandinavian maissa vain 10 prosenttia ostoksista maksetaan käteisellä. Korttimaksut ovat joka tapauksessa tärkeitä kaupankäynnin sujuvuudelle, ja niillä on suuri merkitys kuluttajille. Asetuksessa (EU) N:o 2015/751<sup>(13)</sup> rajoitetaan siirtomaksujen määrää.

4.3.2 Mastercardia vastaan annettu väitetiedoksianto perustuu siihen, että pankkeja estetään tarjoamasta alempia siirtohintoja vähittäismyyjille toisessa Euroopan talousalueen maassa ja että muualla maailmassa myönnettyjen korttien käytöstä veloitetaan korkeampia siirtohintoja. Eurooppalaiset kuluttajajärjestöt ovat tuominneet toistuvasti luottokorttien myöntäjien, kuten Visan ja Mastercardin, väärinkäytökset. Visa ja Mastercard saavat etua siitä, että ne hallitsevat markkinoita. ETSK toivoo, että tutkimusten tulokset johtavat siihen, että tämä este poistetaan ja että EU:ssa vahvistettuja siirtohintojen rajoituksia sovelletaan riippumatta siitä, mihin maahan kortin myöntäjä on sijoittautunut.

## 4.4 Valtiontuet pankeille

4.4.1 Komissio on tietoinen eri maiden pankeille myönnettyistä valtiontuista. Tähän mennessä kriisi on tullut kalliiksi eurooppalaiselle veronmaksajalle. Koko pankkijärjestelmän kaatumisen estämiseksi hallitukset ovat rientäneet pankkiensa avuksi tarjoamalla kiireellistä tukea ennennäkemättömässä laajuudessa. Vuosina 2008–2014 rahoituslaitoksille euroalueilla myönnetty julkinen tuki oli kahdeksan prosenttia BKT:sta. Tästä summasta on saatu takaisin noin 3,3 prosenttia<sup>(14)</sup>.

4.4.2 Suurten julkisten menojen lisäksi pankkien pelastaminen – joka on ratkaistava soveltamalla 1. tammikuuta 2015 lähtien voimassa ollutta säännöstöä<sup>(15)</sup> – voi aiheuttaa kilpailun vääristymistä.

ETSK pitää tarpeellisenä

- vähentää pankkien pelastamisesta aiheutuvien kustannusten säilyttämistä veronmaksajille;
- myöntää viranomaisille tarvittavat valtuudet ryhtyä ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin;
- antaa kriisinratkaisuviranomaisille valtuudet alaskirjata vakavissa vaikeuksissa olevan toimijan takaamattomat velat ja muuntaa velka pääomaksi<sup>(16)</sup>.

<sup>(12)</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle aiheesta "Kymmenen vuotta kilpailuoikeuden täytäntöönpanon valvontaa asetuksen (EY) N:o 1/2003 nojalla – Saavutukset ja tulevaisuudennäkymät".  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0453>

<sup>(13)</sup> EUVL L 123, 19.5.2015, s. 1.

<sup>(14)</sup> EKP:n tiedote.

<sup>(15)</sup> EUVL L 173, 12.6.2014, s. 190.

<sup>(16)</sup> EUVL C 44, 15.2.2013, s. 68.

## 5. Kilpailu globalisaation aikakaudella

5.1 Globalisaatiosta johtuva kilpailujärjestelmien yleistymisen tekee kansainvälisestä yhteistyöstä välttämätöntä. ETSK tukee lämpimästi komission aktiivista osallistumista sellaisilla kansainvälisillä foorumeilla kuin OECD:n kilpailukomitea, Yhdistyneiden kansakuntien kauppaa- ja kehityskonferenssi (UNCTAD) ja kansainvälinen kilpailuviranomaisverkko (ICN).

5.2 EU:ta kuunnellaan ja kunnioitetaan näillä foorumeilla. Komitea pitää tarpeellisenä pitää yllä näihin tehtäviin vaadittavia materiaalisia ja henkilöresursseja.

Bryssel 19. lokakuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi erityistoimien tukemista kuluttajien ja muiden rahoituspalvelujen loppukäyttäjien osallistumisen lisäämiseksi unionin päätöksentekoon rahoituspalvelualalla koskevan unionin ohjelman perustamisesta vuosiksi 2017–2020”**

(COM(2016) 388 final – 2016/0182 (COD))

(2017/C 034/18)

Esittelijä: **Reine-Claude MADER**

|                                                                  |                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Lausuntopyyntö                                                   | Euroopan parlamentti, 22.6.2016<br><br>neuvosto, 11.7.2016                                                |
| Oikeusperusta                                                    | Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artikla<br><br>(COM(2016) 388 final – 2016/0182 (COD)) |
| Vastaava erityisjaosto                                           | ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus”                                                                  |
| Hyväksyminen erityisjaostossa                                    | 4.10.2016                                                                                                 |
| Hyväksyminen täysistunnossa                                      | 19.10.2016                                                                                                |
| Täysistunnon nro                                                 | 520                                                                                                       |
| Äänestystulos<br>(puolesta / vastaan / pidättyi<br>äänestämästä) | 223/2/4                                                                                                   |

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että komissio ottaa huomioon kuluttajien ja säästäjien edut ja käsittelee näitä edustaville järjestöille annettavaa tukea. Komitea katsoo, että rahoituspalveluihin on kiinnitettävä erityistä huomiota, koska monella asiaan perehtymättömällä ei ole riittävä teknistä asiantuntemusta ja panokset ovat suuret.

1.2 Komitea kannattaa komission vuoden 2011 lopussa käynnistämässä pilottihankkeessa tekemää aloitetta: tavoitteena oli tukea kuluttajille ja muille rahoituspalvelujen loppukäyttäjille suunnatun rahoitusalan asiantuntijakeskuksen perustamista, jotta nämä voisivat osallistua unionin päätöksentekoon rahoituspalvelujen alalla ja jotta autettaisiin palauttamaan luottamus Euroopan rahoitusjärjestelmään.

1.3 ETSK toteaa, että molemmat kansalaisjärjestöt, Better Finance ja Finance Watch, täyttävät Euroopan komission avointen ehdotuspyyntöjen kautta jakamien toiminta-avustusten kelpoisuusehdot ja että niiden toiminnasta on tehty yleisesti myönteinen arvio vuonna 2015.

1.4 Komitean mielestä on kuitenkin hyödyllistä korostaa tiettyjä ehtoja, joiden on täyttyvä.

### Oikeutus

1.5 ETSK korostaa, että näiden järjestöjen olemassaolon oikeutuksen tulee perustua paitsi niiden jäseniin ja hallintotapaan myös toimiin, joita ne toteuttavat rahoitusalan lainsäädännön ja rahoitusvälineiden edellyttämän teknisen asiantuntemuksen yleistajuistamiseksi.

1.6 ETSK katsoo, että tarvitaan erityistoimenpiteitä, jotta loppukäyttäjät saadaan todella mukaan kyseisten järjestöjen työhön. Tämän täytyy näkyä konkreettisesti Finance Watch- ja Better Finance järjestöjen kokoonpanossa ja hallintotavassa sekä uusina mukautettuina työskentelymenetelminä.

### Rahoituksen riippumattomuus, avoimuus ja vastuullisuus

1.7 ETSK suhtautuu myönteisesti Finance Watch -järjestön rahoitusta koskevaan avoimuuteen <sup>(1)</sup> mutta katsoo toisaalta, että Finance Watch- ja Better Finance -järjestöjen on pyrittävä edelleen lisäämään taloudellista riippumattomuuttaan, myös Euroopan komission suhteen, koska kyse on niiden toimien uskottavuudesta ja niiden oikeutuksesta suuren yleisön silmissä.

1.8 ETSK muistuttaa, että järjestöt voidaan saattaa taloudelliseen vastuuseen sääntöjenvastaisuustapauksissa: Euroopan komissiolla ja tilintarkastustuomioistuimella on valtuudet tehdä sellaisiin talouden toimijoihin kohdistuvia asiakirjatarkastuksia ja paikalla suoritettavia tarkastuksia, joille on suoraan tai välillisesti myönnetty avustuksia. OLAF voi puolestaan tehdä paikalla suoritettavia todentamisia ja tarkastuksia selvittääkseen, ilmeneekö unionin taloudellisia etuja vahingoittavia petoksia, lahjontaa tai muuta laitonta toimintaa <sup>(2)</sup>.

1.9 ETSK on tyytyväinen siihen, että kuluttajien ja muiden rahoituspalvelujen loppukäyttäjien osallistumista edistävän unionin ohjelman toteuttamismäärärahat ovat monivuotiset, sillä tämä tuo enemmän taloudellista vakautta tuensaaja-järjestöille ja ne pystyvät organisoimaan toimintaansa ja vahvistamaan ohjelmansa pidemmällä aikavälillä.

### Tunnettuus suuren yleisön keskuudessa

1.10 ETSK huomauttaa, että toteutetuista viestintä- ja tunnettuustoimenpiteistä ja erityisesti talouslehdissä julkaistuista artikkeleista ja konferenssien järjestämisestä huolimatta Finance Watch ja Better Finance ovat edelleen sangen tuntemattomia suurelle yleisölle ja kansallisille kuluttajajärjestöille, joiden pitäisikin saada suoraan niiden uutiskirjeet.

1.11 Komitea panee merkille komission vuonna 2011 käynnistämän pilottihankkeen, jossa tavoitteena oli tukea kuluttajille ja muille rahoituspalvelujen loppukäyttäjille suunnatun rahoitusalan asiantuntijakeskuksen perustamista, ja sen jälkiarvioinnin tulokset <sup>(3)</sup>. Komitea kehottaa kyseisiä kansalaisjärjestöjä tehostamaan toimenpiteitään, jotta loppukäyttäjien ja kuluttajien asemaa, etua ja tiedonsaantia rahoitusalaan koskevassa unionin päätöksenteossa voidaan vahvistaa.

### Ammattilaisten ja käyttäjien välinen tasapaino

1.12 ETSK myöntää, että teknistä asiantuntemusta on kehitettävä, jotta rahoituspalvelujen käyttäjät voivat keskustella yhdenvertaisesti rahoitusalan asiantuntijoiden kanssa. Asiantuntemus on keskeinen tekijä asianomaisten järjestöjen toiminnan uskottavuuden varmistamisessa suhteessa rahoitusalaan, jossa resurssit ovat kehittyneempiä.

1.13 ETSK toivoo, että saavutetaan oikeudenmukainen tasapaino, joka edistää tavoitetta vakaasta, kestäväpohjaisesta ja pitkään aikaväliin suuntautuvasta rahoitusalasta.

## **2. Asetusehdotuksen <sup>(4)</sup> esittely**

2.1 Ehdotus on jatkoa aloitteille, joita Euroopan komissio on esittänyt vuodesta 2007 alkaen kansalaisten luottamuksen palauttamiseksi rahoituskriisin jälkeen.

<sup>(1)</sup> Finance Watch -järjestön kokonaismäärärahat vuodelle 2015: lahjoittajat ja säätiöt: 32,1 prosenttia, tutkimushankkeet: 7,4 prosenttia, EU:n avustukset: 56,4 prosenttia, tapahtumien järjestäminen: 1,3 prosenttia, jäsenmaksut: 2,7 prosenttia. Lähteet: <http://www.finance-watch.org/about-us/governance-and-funding>

<sup>(2)</sup> Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta erityistoimien tukemista kuluttajien ja muiden rahoituspalvelujen loppukäyttäjien osallistumisen lisäämiseksi unionin päätöksentekoon rahoituspalvelualalla koskevan unionin ohjelman perustamisesta vuosiksi 2017–2020, 8 artikla; parlamentin ja neuvoston asetusta (EU, Euratom) N:o 883/2013, annettu 11 päivänä syyskuuta 2013, Euroopan petostorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1073/1999 ja neuvoston asetuksen (Euratom) N:o 1074/1999 kumoamisesta (EUVL L 248, 18.9.2013, s. 1) ja neuvoston asetusta (Euratom, EY) N:o 2185/96, annettu 11 päivänä marraskuuta 1996, komission paikan päällä suorittamista tarkastuksista ja todentamisista Euroopan yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten ja muiden väärinkäytösten estämiseksi (EYVL L 292, 15.11.1996, s. 2).

<sup>(3)</sup> [http://ec.europa.eu/finance/financeservices-retail/docs/users/151222-staff-working-document\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/finance/financeservices-retail/docs/users/151222-staff-working-document_en.pdf)

<sup>(4)</sup> Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta erityistoimien tukemista kuluttajien ja muiden rahoituspalvelujen loppukäyttäjien osallistumisen lisäämiseksi unionin päätöksentekoon rahoituspalvelualalla koskevan unionin ohjelman perustamisesta vuosiksi 2017–2020, COM(2016) 388 final – 2016/0182 (COD).

2.2 Komission tavoitteena on taata, että kuluttajien näkökulma otetaan entistä paremmin huomioon. Sen vuoksi vuonna 2010 on perustettu finanssipalvelujen käyttäjäryhmä, kuluttajat ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden edustajat on otettu järjestelmällisesti mukaan perustettuihin asiantuntijaryhmiin ja vuonna 2011 on käynnistetty pilottihanke, jonka tavoitteena on myöntää avustuksia rahoitusalan asiantuntijakeskuksen kehittämiseksi.

2.3 Komission ehdotuspyynnön perusteella valittiin kaksi voittoa tavoittelematonta järjestöä: Toinen on vuonna 2011 perustettu Belgian lainsäädännön alainen kansainvälinen voittoa tavoittelematon järjestö Finance Watch, jonka tehtävänä on edustaa kansalaisyhteiskunnan etua rahoitusallalla. Toinen on Better Finance, joka syntyi eurooppalaisten sijoittajien ja osakkeenomistajien liittojen vuonna 2009 alkaneen uudelleenjärjestelyn tuloksena ja jonka tavoitteena oli muodostaa yksittäisistä sijoittajista, säästäjistä ja muista loppukäyttäjistä koostuva rahoitusalan osaamiskeskus.

2.4 Nämä järjestöt ovat saaneet toiminta-avustuksia Euroopan komissiolta vuosina 2012–2015: Finance Watch sai 3,04 miljoonaa euroa vuosina 2012–2014 ja Better Finance 0,9 miljoonaa euroa kolmen vuoden aikana. Avustusten osuus on 60 prosenttia niiden tukikelpoisista kustannuksista.

2.5 Vuonna 2015 tehdyssä arvioinnissa todetaan, että komission vahvistamat strategiset tavoitteet on saavutettu, mutta korostetaan, että kuluttajille tiedottamista ja kuluttajien näkökulman huomioon ottamista koskevia näkökohtia olisi parannettava.

2.6 Komissio huomauttaa myös, että yrityksistään huolimatta järjestöt eivät ole onnistuneet saamaan vakaata ja riittävää rahoitusta muilta riippumattomilta rahoitusalan tukijoilta ja niiden toiminnan jatkuminen on siksi täysin riippuvaista unionin rahoituksesta.

2.7 Asetusehdotuksessa määritetään vuosiksi 2017–2020 ohjelma, joka kattaa tutkimuksen, valistuksen, joka on suunnattu myös muista kuin asiantuntijoista koostuvalle yleisölle, ja toimet, joilla vahvistetaan tuensaajajärjestöjen jäsenten välistä vuorovaikutusta sekä kyseisten jäsenten kantoja unionin tasolla edistävää vaikuttamistoimintaa.

2.8 Ohjelman tarkoituksena on parantaa edelleen kuluttajien ja muiden rahoituspalvelujen loppukäyttäjien osallistumista unionin päätöksentekoon rahoituspalvelualalla ja tukea näille suunnattua tiedottamista rahoitusalan sääntelyyn liittyvistä kysymyksistä.

2.9 Finance Watch- ja Better Finance -järjestöjen rahoitukseksi on vahvistettu enintään 6 000 000 euroa 1. tammikuuta 2017 ja 31. joulukuuta 2020 väliseksi ajaksi.

2.10 Tuensaajien on toimitettava vuosittain kuvaus toteutetuista ja tulevista toimista.

### 3. Yleisiä ja erityisiä huomioita

3.1 Euroopan komissio ja Euroopan parlamentti ovat rahoituskriisin myötä tiedostaneet, että rahoitusalan ammattilaisten ja rahoituspalvelujen käyttäjien edustus eri elimissä ei ole tasapainoista.

3.2 Ehdotuksen oikeusperusta on EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 169 artiklan 2 kohdan b alakohta, jonka mukaan unionin on myötävaikutettava kuluttajien etujen suojaamiseen ja kuluttajansuojan korkean tason varmistamiseen. Komissio ehdottaa tältä pohjalta rahoituspalveluihin erikoistuneiden järjestöjen toiminnan osarahoittamista.

3.3 ETSK voi vain kannattaa tätä tavoitetta, jonka se on vahvistanut monissa lausunnoissaan. Se on vaatinut niissä, että kuluttajan on oltava kaikessa politiikassa keskeisellä sijalla ja että kuluttajien edustajille on siksi annettava asianmukaiset resurssit <sup>(5)</sup>.

3.4 ETSK kannattaa etenkin säästämisen ja investointien alalla käsiteltävien kysymysten monimutkaisuuden vuoksi, että perustetaan riippumaton rahoitusalan asiantuntijakeskus sellaisia kuluttajia, säästäjiä ja loppukäyttäjiä edustavien järjestöjen käyttöön, joilla ei ole rahoitusalan asiantuntemusta, koska monella asiaan perehtymättömällä ei ole riittävää teknistä asiantuntemusta ja panokset ovat suuret.

---

<sup>(5)</sup> EUVL C 181, 21.6.2012, s. 89

3.5 ETSK katsoo tässä yhteydessä, että on valvottava erittäin huolellisesti, ettei ilmene taloudellisia tai muita sidoksia, jotka voisivat vaikuttaa kielteisesti näiden järjestöjen toimintaan.

3.6 ETSK korostaa, että järjestöjen olemassaolon oikeutuksen tulee perustua paitsi niiden jäseniin ja hallintotapaan myös toimiin, joita ne toteuttavat rahoitusalan lainsäädännön ja rahoitusvälineiden edellyttämän teknisen asiantuntemuksen yleistajuistamiseksi.

3.7 ETSK korostaa, että viestinnän ja tunnettuuden aloilla toteutetuista toimenpiteistä – erityisesti talouslehdissä julkaistuja artikkeleista ja konferenssien järjestämisestä – huolimatta Finance Watch ja Better Finance ovat edelleen sangen tuntemattomia suurelle yleisölle ja kansallisille kuluttajajärjestöille, joille voitaisiin lähettää niiden uutiskirjeet suoraan.

3.8 Komitea katsoo, että asiantuntijoiden tarkoituksena ei ole korvata kansalaisyhteiskunnan edustajia vaan antaa näille keinot ymmärtää panokset, arvioida toteutettavia toimenpiteitä ja tehdä ehdotuksia.

3.9 ETSK on Euroopan komission kanssa samaa mieltä siitä, että kuluttajien ja muiden loppukäyttäjien osallistumista unionin päätöksentekoon on edistettävä, jotta palautettaisiin luottamus Euroopan rahoitusjärjestelmään.

3.10 Komitea panee merkille asetusehdotuksen mukaisen EU:n ohjelman ja sen tavoitteet ja haluaa korostaa laitosten ja järjestöjen suuria vaikeuksia päästä vuorovaikutukseen suuren yleisön kanssa.

3.11 ETSK toteaa, että Finance Watch- ja Better Finance -järjestöjen perustaminen osui samaan aikaan pilottihankkeen <sup>(6)</sup> toteuttamisen kanssa, ja korostaa, että niiden kaikkien jäsenten riippumattomuus teollisuuden, kaupan tai talouden alan toimijoista on taattava.

3.12 Komitea katsoo, että ehdotetun rahoituksen kesto ja muoto ovat asianmukaisia. ETSK on tyytyväinen siihen, että kuluttajien ja muiden rahoituspalvelujen loppukäyttäjien osallistumista edistävän unionin ohjelman toteuttamismäärärahat ovat monivuotiset, sillä tämä tuo enemmän taloudellista vakautta tuensaajajärjestöille. Ne pystyvät näin organisoimaan toimintaansa ja vahvistamaan ohjelmansa pidemmällä aikavälillä, vaikka avustuksen määrä onkin vaatimaton asetettuihin tavoitteisiin nähden.

3.13 ETSK katsoo myös, että järjestöjen on löydettävä täydentäviä rahoituslähteitä, jotta voidaan taata niiden kehitys, tasapainoinen rahoitus ja riippumattomuus erityisesti komissiosta.

3.14 ETSK kehottaa hyväksymään asetuksen nopeasti, jotta pilottihankkeesta käynnistynyt kehitys ei pysähtyisi.

3.15 ETSK kannattaa arviointimenettelyä, joka on välttämätön tavoitteiden saavuttamisen ja ehdotetun asetuksen 8 artiklaan sisältyvien avoimuussääntöjen ja taloudellista vastuuta koskevien sääntöjen noudattamisen arvioimiseksi <sup>(7)</sup>.

Bryssel 19. lokakuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

<sup>(6)</sup> Vuonna 2011 käynnistetty pilottihanke, jonka tavoitteena on myöntää avustuksia rahoitusalan asiantuntijakeskuksen kehittämiseksi. Keskus tukee loppukäyttäjiä sekä muita rahoitusalan ulkopuolisia sidosryhmiä ja parantaa niiden valmiuksia osallistua unionin päätöksentekoon rahoituspalvelujen alalla. (Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta erityistöimien tukemista kuluttajien ja muiden rahoituspalvelujen loppukäyttäjien osallistumisen lisäämiseksi unionin päätöksentekoon rahoituspalvelualalla koskevan unionin ohjelman perustamisesta vuosiksi 2017–2020, COM(2016) 388 final – 2016/0182 (COD), sivu 2.

<sup>(7)</sup> Mainittu edellä.

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivin 2009/101/EY muuttamisesta”**

(COM(2016) 450 final – 2016/0208 (COD))

(2017/C 034/19)

Esittelijä: **Javier DOZ ORRIT**

Lausuntopyyntö

neuvosto, 19.8.2016

Euroopan parlamentti, 12.9.2016

Oikeusperusta

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 50 ja 114 artikla

(COM(2016) 450 final – 2016/0208 (COD))

Vastaava erityisjaosto

”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus”

Hyväksyminen erityisjaostossa

5.10.2016

Hyväksyminen täysistunnossa

19.10.2016

Täysistunnon nro

520

Äänestystulos

182/0/1

(puolesta / vastaan / pidättyi  
äänestämästä)

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK katsoo, että terrorismin ja sen rahoituksen sekä rahanpesun ja muiden tähän liittyvien talousrikollisuuden muotojen torjumisen on oltava yksi EU:n politiikan pysyvistä painopistealoista.

1.2 ETSK kannattaa yleisesti ottaen toimenpiteitä, jotka sisältyvät rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin muuttamisesta tehtyyn direktiiviehdotukseen <sup>(1)</sup>, sekä direktiivin pikaista voimaansaattamista.

1.3 Tämän ilmiön maailmanlaajuisen luonteen huomioon ottaen komitea suositaa, että EU ja jäsenvaltiot omaksuvat tulevaisuudessa entistäkin suuremman roolin ja toimivat suunnannäyttäjinä kansainvälisissä elimissä ja foorumeissa, jotka työskentelevät rahanpesun ja siihen liittyvän vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Kansainvälisesti ja maailmanlaajuisesti koordinoitujen toimenpiteiden on oltava tarpeen, jotta voidaan edetä asiassa määrätietoisemmin ja saavuttaa lisää tuloksia, ja Euroopalla voi olla tässä vaikutusvaltainen rooli.

1.4 Komitea on tietoinen ponnistuksista, joita direktiivin säännöksiin mukautuminen edellyttää yrityksiltä ja ilmoitusvelvollisilta sekä valvontaviranomaisilta, mutta katsoo, että kaikkien on ryhdyttävä niihin välttämättä, jotta saavutetaan kaikille yhteiset tavoitteet, joihin kuuluu mm. rahoitusjärjestelmän ja muiden ilmoitusvelvollisten suojeleminen järjestelmien rikollisiin tarkoituksiin käyttöä vastaan. Komitea ehdottaa, että näiden toimien täytäntöönpanon vaikutuksista laaditaan arviointi.

<sup>(1)</sup> Jäljempänä ”viides rahanpesudirektiivi”, COM(2016) 450 final.

1.5 ETSK ilmaisee huolensa siitä, että useat tekijät voivat rajoittaa vakavasti neljännen ja viidennen rahanpesudirektiivin tehokkuutta käytännössä. Ensinnäkin 14. heinäkuuta 2016 julkaistusta suuririskisten kolmansien maiden luettelosta puuttuu monia sellaisia maita tai oikeudenkäyttöalueita, joiden osalta on painavia viitteitä siitä, että ne toimivat veroparatiiseina rahanpesua varten, eikä se sisällä yhtäkään Panaman papereissa mainituista 21 maasta. Koska viidennessä rahanpesudirektiivissä säädettyjä asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevia tehostettuja toimenpiteitä sovelletaan vain suuririskisiin kolmansiiin maihin, ETSK ehdottaa, että joko laaditaan uusi suuririskisten kolmansien maiden luettelo tai laajennetaan 18 a artiklassa säädettyjen toimenpiteiden soveltamisalaa. ETSK pitää ensisijaisen tärkeänä, että perustetaan keskitetyt kansalliset rekisterit pankkitilien, yritysten, trustien ja liiketoimien tosiasiallisista omistajista ja edunsaajista ja että ilmoitusvelvollisilla on pääsy niihin.

1.6 ETSK kehottaa EU:n toimielimiä tehostamaan toimiaan, joilla pyritään lakkauttamaan veroparatiisit. Komitea katsoo etenkin, että kaikki viidennessä rahanpesudirektiivissä asetettavat velvoitteet ja etenkin ne, jotka koskevat pankkitilien, yritysten, trustien ja liiketoimien tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien tunnistamista, on ulotettava koskemaan kaikkia alueita tai oikeudenkäyttöalueita, joiden itsemääräämisoikeus on riippuvainen jäsenvaltioista.

1.7 Rahanpesun torjunta on liitettävä tiiviimmin petosten, veronkierron, korruption ja muiden tähän liittyvien rikosten – ase-, huum- ja ihmiskauppa – sekä rikollisen talouden organisaatioiden torjuntatoimiin. Niitä kaikkia sekä niiden ja rahanpesun yhteyksiä vastaan on toteutettava uusia aloitteita. Samoin on tarpeen laatia toimenpiteitä epäoikeudenmukaista verokilpailua vastaan.

1.8 Terrorismin ja rahanpesun torjunta edellyttää jäsenvaltioiden eri tiedustelu- ja turvallisuuspalvelujen sekä Europolin nykyistä tiiviimpää yhteistyötä.

1.9 ETSK katsoo, että vapaakauppa- ja talouskumppanuussopimuksiin olisi sisällyttävä luku petosten ja veronkierron sekä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastaisista toimista. ETSK pyytää komissiota ehdottamaan tällaisen luvun sisällyttämistä EU:n ehdotuksena erityisesti TTIP-sopimuksesta parhaillaan käytäviin neuvotteluihin sekä sisällyttämään se jo voimassa oleviin sopimuksiin, kun niitä tarkistetaan.

1.10 Jäsenvaltioiden rahanpesun selvittelykeskusten tekemä työ ja niiden jatkuva koordinointi Euroopan tasolla on hyvin tärkeää. ETSK katsoo, että olisi luotava eurooppalainen valvonta-, koordinointi- ja teknologian muutosten ennakoitinväline.

1.11 Rahanpesun torjunnan suuren merkityksen vuoksi ja jotta päästään alan sääntöjen yhdenmukaiseen ja tehokkaaseen soveltamiseen kaikissa jäsenvaltioissa, on erittäin tärkeää, että esitetyt toimenpiteet koskevat säädökset ja käsitteet ovat mahdollisimman selkeitä. Tämä edistää oikeusvarmuutta, joka on välttämätöntä kaikkien niiden kannalta, joiden on sovellettava kyseisiä säädöksiä.

1.12 EU:n tasolla olisi yhdenmukaistettava kaikkien rahanpesuun, verovilppiin, korruptioon ja terrorismin rahoitukseen ja niiden yhteyksiin liittyvien rikosten oikeudellinen kohtelu, eli määritelmät ja rangaistukset. Lisäksi olisi yhdenmukaistettava rahanpesudirektiivien säännösten noudattamatta jättämisestä määrättävät seuraamukset.

1.13 ETSK ehdottaa, että säädetään suuririskisissä kolmansissa maissa sijaitsevia ilmoitusvelvollisten sivuliikkeitä koskevista valvontatoimenpiteistä, eikä valvota ainoastaan asiakkaita.

1.14 ETSK kehottaa komissiota tutkimaan lisätoimenpiteitä, joilla suojellaan kansalaisten oikeuksia toimivaltaisten viranomaisten tai ilmoitusvelvollisten rekisteröimien tietojen laiton käyttöä tai väärinkäyttöä vastaan.

1.15 Komitea on hyvillään näiden ehdotusten nopeasta käsittelystä ja toivoo, että ne voivat tulla pikaisesti ja lyhyellä aikavälillä voimaan tulosten laadun kärsimättä. Tätä varten tarvitaan realistinen aikataulu säädösten saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä ja soveltamiseksi jäsenvaltioissa sekä selkeät suuntaviivat.

## 2. Tausta ja komission ehdotus

2.1 Ranskassa, Belgiassa ja muissa Euroopan maissa tapahtuneet raa'at terrori-iskut sekä paljastukset rikollisesta toiminnasta peräisin olevien varojen pesusta veroparatiiseissa, joista viimeisin oli ICIJ:n<sup>(2)</sup> paljastus Panaman papereista, ovat saaneet Euroopan komission ehdottamaan uusia toimenpiteitä rahoitusjärjestelmän käytön estämiseksi rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen. Komissio hyväksyi 5. heinäkuuta 2016 viidettä rahanpesudirektiiviä koskevan ehdotuksen ohella toisen ehdotuksen veroviranomaisten pääsyn helpottamiseksi rahanpesun torjuntaa koskeviin tietoihin<sup>(3)</sup> ja tiedonannon lisätoimenpiteistä avoimuuden lisäämiseksi ja verovilpin ja veron kiertämisen torjumiseksi<sup>(4)</sup>.

2.2 Äskettäisessä Euroopan parlamentin tutkimuksessa<sup>(5)</sup> todettiin, että ”Panaman paperit ovat osoittaneet veroparatiisien roolin veron kiertämisen helpottajina ja eräiden veronkiertokäytänteiden, joissa verovilpin ja veron kiertämisen raja hämärtyy, aggressiivisen luonteen. Tässä mielessä salailun aiheuttama sameus sekä jäljitettävyyden ja verotietojen vaihdon puute ovat olleet merkittävässä roolissa tapauksissa, joissa taloudellisia seuraamuksia ei ole noudatettu, ja hämärtäneet hyödyllisiä ja tarpeellisia tietoja järjestäytyneestä rikollisuudesta, kuten terroristitoimintaan liittyvästä rahanpesusta, korruptiosta ja huumekaupasta.”

2.3 ICIJ (International Consortium of Investigative Journalists) julkaisi Panaman paperit. Sen tietokanta – Offshore Leaks Database<sup>(6)</sup> – sisältää viittauksia 45 131:een EU:ssa sijaitsevaan yhtiöön<sup>(7)</sup>. Niistä 21 alueesta, joita Mossack Fonseca -toimisto käytti vilpilliseen toimintaan, veron kiertämiseen ja rahanpesuun, kolme on EU:n jäsenvaltioita ja toiset kolme yhdestä niistä riippuvaisia oikeudenkäyttöalueita<sup>(8)</sup>.

2.4 Viidennessä rahanpesudirektiivissä konkretisoidaan niitä terrorismin rahoituksen torjunnan vahvistamista koskevan toimintasuunnitelman<sup>(9)</sup> ehdotuksia, jotka edellyttävät neljännen rahanpesudirektiivin<sup>(10)</sup> ja yhtiöiltä vaadituista takeista niiden jäsenten sekä ulkopuolisten etujen suojaamiseksi annetun direktiivin<sup>(11)</sup> muuttamista. Toimintasuunnitelmassa ehdotetaan neljännen rahanpesudirektiivin voimaan saattamisen määrääjän aikaistamista 26. päivästä kesäkuuta 1. päivään tammikuuta 2017, joka on myös molempien 5. heinäkuuta 2016 julkaistujen ehdotusten kohteena olevien direktiivien voimaan saattamisen määräaika.

2.5 Viidennen rahanpesudirektiivin monimutkaiseen poliittiseen kehykseen sisältyi pelkästään vuonna 2015 kaksi muuta aloitetta: Euroopan turvallisuusagenda<sup>(12)</sup> ja terrorismin torjumista koskeva direktiiviehdotus<sup>(13)</sup>, jossa annetaan uusia säädöksiä terrorismin rahoitukseen liittyvien rikosten säätämisestä rangaistaviksi.

2.6 Komissio hyväksyi 14. heinäkuuta 2016 delegoidun asetuksen suuririskisten kolmansien maiden yksilöimisestä ja siihen liitetyn luettelon<sup>(14)</sup>, jonka rahanpesunvastainen toimintaryhmä (FATF) hyväksyi Busanissa Koreassa 24. kesäkuuta 2016 pitämässään kokouksessa.

2.7 Ehdotuksessa viidenneksi rahanpesudirektiiviksi säädetään eräitä uusia asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevia velvoitteita, joita ilmoitusvelvollisten – muun muassa finanssilaitosten, niihin liittyvien ammatinharjoittajien, trusti- ja rahapalvelujen tarjoajien ja kiinteistövälittäjien – on sovellettava uusiin ja nykyisiin asiakkaisiinsa. Erityisen merkittävää on, että sen 18 a artiklassa säädetään asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevista tehostetuista toimenpiteistä, joita on sovellettava suuririskisissä kolmansissa maissa toimiviin asiakkaisiin. Jäsenvaltiot voivat myös soveltaa vastatoimenpiteitä suuririskisiin oikeudenkäyttöalueisiin, esimerkiksi kieltää sivuliikkeiden tai edustustojen perustamisen niihin tai liiketoimien toteuttamisen.

2.8 Uutta on se, että virtuaalivaluuttojen vaihtopalvelut ja lompakkopalvelujen tarjoajat sisältyvät direktiivin soveltamisalaan ja ne katsotaan ilmoitusvelvollisiksi asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevien toimenpiteiden suhteen. Ennalta maksettujen korttien nimettömyys poistetaan verkkokäytössä, ja niiden nykyinen tunnistamisvelvoitteen kynnysarvo alennetaan 250 eurosta 150 euroon.

<sup>(2)</sup> International Consortium of Investigative Journalists.

<sup>(3)</sup> COM (2016) 452 final.

<sup>(4)</sup> COM (2016) 451 final.

<sup>(5)</sup> Euroopan parlamentin tutkimuspalvelu (EPRS): *The inclusion of financial services in EU free trade and association agreements: Effects on money laundering, tax evasion and avoidance. Ex-Post Impact Assessment*, s. 18.

<sup>(6)</sup> Offshore Leaks Database.

<sup>(7)</sup> EPRS, edellä mainittu tutkimus, s. 19 ja 20.

<sup>(8)</sup> EPRS, edellä mainittu tutkimus, s. 21.

<sup>(9)</sup> COM(2016) 50 final.

<sup>(10)</sup> EUVL L 141, 5.6.2015, s. 73.

<sup>(11)</sup> EUVL L 258, 1.10.2009, s. 11.

<sup>(12)</sup> COM(2015) 185 final.

<sup>(13)</sup> COM(2015) 625 final, s. 2.

<sup>(14)</sup> C(2016) 4180 final.

2.9 Viidennellä rahanpesudirektiivillä pyritään myös vahvistamaan rahanpesun selvittelykeskusten valtuuksia ja edistämään niiden välistä yhteistyötä, helpottamaan pankki- ja maksutilien haltijoiden tunnistamista perustamalla automatisoituja keskitettyjä kansallisia tilirekistereitä ja velvoittamaan tunnistamaan ja rekisteröimään yritysten (joiden osalta omistusosuuden kynnyksarvo lasketaan 25 prosentista 10 prosenttiin), trustien sekä säätiöiden ja vastaavien yhteisöjen tosiasialliset omistajat sekä sallimaan näiden tietojen julkistaminen tietyin edellytyksin.

### 3. Yleistä

3.1 Erilaiset rikollisuuden muodot, joissa käytetään rahanpesua ja veroparatiiseja kaikkien kansalaisten perusoikeuksien vastaisesti, ovat hyvin vakavia. Rahanpesu lisääntyy jatkuvasti huolimatta EU:n tason ja kansallisten viranomaisten ponnistuksista.

3.2 Maailman rahoitusvirtojen vapauttaminen ja uuden digitaalitekniikan nopea soveltaminen niiden transaktioihin vaikeuttavat toimintaa, jolla pyritään estämään rahoitusjärjestelmän käyttöä rikollisiin tarkoituksiin. Viimeisimpien Euroopassa tehtyjen jihadististen terrori-iskujen tutkimukset ovat antaneet tietoa terrorismin rahoitusmuodoista, joita ei otettu huomioon neljännessä rahanpesudirektiivissä. Tämän perusteella on oikeutettua ehdottaa sen muuttamista jo ennen sen voimaantuloa ja aikaistaa sen voimaansaattamisen määräaikaa.

3.3 ETSK kannattaa yleisesti ottaen viidennessä rahanpesudirektiivissä ehdotettuja toimenpiteitä ja uskoo, että niistä voi olla apua pyrkimyksissä terrorismin ja rahanpesun lopettamiseksi.

3.4 Yksi varaus koskee niitä vaikutuksia perusoikeuksiin ja etenkin henkilötietojen suojaan, joita saattaa syntyä, jos toimivaltaiset viranomaiset käyttävät epäasianmukaisesti suurta määrää arkaluonteisia tietoja. Viidettä rahanpesudirektiiviä koskevassa ehdotuksessa säädetään joitakin tätä koskevia suojalausekkeita. Koska on tiedossa, miten tietyt hallitukset ovat toimineet – kuten WikiLeaksin paljastukset (2010 ja 2012) ja Snowdenin asiakirjat (2013) ovat osoittaneet –, komitea ehdottaa, että komissio tutkii mahdollisuutta säätää lisätoimenpiteitä kansalaisten oikeuksien suojelemiseksi rekisteröityjen tietojen väärinkäyttöä vastaan. Sen olisi erityisesti analysoitava, olisiko henkilötietojen laittoman käytön jonkinlainen yhteinen rikosoikeudellinen luokittelu toteutettavissa. ETSK voisi tehdä yhteistyötä tällaisen tutkimuksen laatimisessa.

3.5 Niiden nykyisten ehdotusten ja muiden aloitteiden ja toimien lisäksi, joiden toteuttamista EU:n tasolla komitea tässä lausunnossa puoltaa, on erittäin tärkeää, että EU ja jäsenvaltiot omaksuvat tulevaisuudessa entistäkin suuremman roolin ja toimivat suunnannäyttäjinä kansainvälisissä elimissä ja foorumeissa, jotka työskentelevät rahanpesun ja siihen liittyvän vakavan rikollisuuden torjumiseksi, sillä kyse on maailmanlaajuisista ja luonteeltaan yleensä rajatylittävistä ilmiöistä. Kansainvälisesti ja maailmanlaajuisesti koordinoitujen toimet ja toimenpiteet ovat tarpeen, jotta voidaan edetä asiassa määrätietoisemmin ja saavuttaa lisää tuloksia, ja Euroopalla voi olla tässä vaikutusvaltainen rooli.

3.6 Monet Euroopan kansalaiset kärsivät edelleen kriisin, sopeuttamistoimien sekä köyhyyden ja eriarvoisuuden lisääntymisen seurauksista, ja saavat samanaikaisesti tietää, että suuret monikansalliset yritykset harjoittavat veron kiertämistä ja verovilppiä ja tunnetut talouselämän, politiikan, kulttuurin ja urheilun henkilöt välttelevät veroja ja harjoittavat rahanpesua veroparatiiseissa. Joitakin näistä menettelyistä ja oikeudenkäyttöalueista käytetään myös rahoittamaan terroristijärjestöjä, jotka kykenevät tekemään hirveitä rikoksia Euroopassa ja muualla maailmassa. Tämä tilanne on kestävä. EU:n tason ja jäsenvaltioiden viranomaisia on vaadittava tekemään siitä loppu.

3.7 Edellä 3.2 kohdassa esitetystä huolimatta keskeisinä rahanpesukeskuksina toimivien veroparatiisien lakkauttamiseen tähtäävien poliittisten toimien heikkous saattaa vaikeuttaa vakavasti rahanpesudirektiivien tavoitteiden saavuttamista. Sitä vaikeuttaa myös rahanpesuvastaisten aloitteiden riittämätön kytkeminen rahanpesua ruokkivien rikosten (muun muassa verovilppi, kuuluminen terroristi- tai rikollisjärjestöihin, ase-, huume- ja ihmiskauppa) torjuntaan toimintaympäristössä, jota leimaa epäoikeudenmukaisten verokilpailukäytäntöjen jatkuminen EU:ssa.

3.8 Komission 14. heinäkuuta 2016 julkaisemassa luettelossa suuririskisistä maista <sup>(15)</sup> ei ole yhtään Panaman paperien luetteloon sisältyvää maata. Tämä on paradoksaalista, sillä yksi komission esittämistä viidettä rahanpesudirektiiviä koskevan ehdotuksen perusteluista ovat juuri näihin asiakirjoihin sisältyvät paljastukset. Luetteloon sisältyy vain yksi yhteistyötä tekemätön suuririskinen maa: Pohjois-Korea. Ryhmässä II, joka sisältää maat, jotka ovat sitoutuneet korjaamaan puutteet ja hakeneet teknistä apua FATF:n toimintasuunnitelman täytäntöönpanoon, on Iran. Ryhmään I kuuluu yhdeksän maata, jotka ovat jo laatineet toimintasuunnitelman, jonka avulla ne pääsevät pois luettelosta täyttäessään sen ehdot (neljässä niistä käydään sotaa: Afganistan, Irak, Syyria ja Jemen). Osa terrorismin rahoitukseen käytettävistä varoista kulkee näiden maiden kautta. Kaikki asiaa koskevat analyysit ja tutkimukset osoittavat kuitenkin, että muista rikollisuuden muodoista saatujen varojen pesu ei tapahdu näissä maissa.

3.9 On valitettavaa, että FATF:n kaltainen elin, joka tekee hyvin tärkeää työtä analysoidessaan kansainvälistä taloudellista rikollisuutta ja ehdottaessaan toimia sen torjumiseksi, ei ole löytänyt asianmukaista tapaa laatia luettelonsa suuririskisistä maista. On loogista, että komissio käyttää FATF:n suosituksia <sup>(16)</sup> ja muita ehdotuksia rahanpesun torjumiseksi, mutta tässä tapauksessa sen ehdotusten hyväksyminen saattaa mitätöidä osittain viidennen rahanpesudirektiivin tehon, koska 18 a artiklan tehostettuja toimenpiteitä sovelletaan vain suuririskisiin maihin.

3.10 ETSK:n näkemyksen mukaan viidennen rahanpesudirektiivin käytännön tehokkuus edellyttää, että joko tarkistetaan suuririskisten kolmansien maiden luetteloa niin, että siihen sisällytetään maat ja alueet, joissa tärkeimmät rahanpesuoperaatiot suoritetaan, tai laajennetaan 18 a artiklan soveltamisalaa kattamaan kaikki ilmoitusvelvolliset ja oikeudenkäyttöalueet, joita rahanpesun selvittelykeskusten tietojen mukaan epäillään rahanpesusta. ETSK ehdottaa myös, että laaditaan yksi luettelo oikeudenkäyttöalueista, jotka eivät tee yhteistyötä talousrikosten syytteenpanossa.

3.11 Koska huomattava osa rahanpesuoperaatioista suoritetaan jäsenvaltioista riippuvaisilla oikeudenkäyttöalueilla, kaikkien EU:n toimielinten olisi annettava vahva poliittinen sitoumus lakkauttaa jäsenvaltioiden alueella sijaitsevat veroparatiisit. Varsinkin viidennellä rahanpesudirektiivillä EU:n ilmoitusvelvollisille asetettavat velvoitteet, jotka koskevat pankkitilien, yritysten omistuksen, trustien ja liiketoimien tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien tunnistamista, olisi ulotettava koskemaan kaikkia alueita, joiden itsemääräämisoikeus on riippuvainen jäsenvaltioista, myös niitä, joilla on erityinen verolainsäädäntö. Tähän liittyen ilmoitusvelvollisilla olisi oltava mahdollisuus tukeutua omien velvoitteidensa täyttämisessä myös valtiollisten (virallisten) rekistereiden tietoihin. Samoin 18 a artiklan tehostettuja toimenpiteitä olisi sovellettava EU:n jäsenvaltioista riippuvaisiin oikeudenkäyttöalueisiin, jotka suorittavat rahanpesua.

3.12 Verovilppi ja verojen kiertäminen ovat läheisessä yhteydessä rahanpesuun. Osa pestävistä varoista on peräisin verovilpistä ja verojen kiertämisestä. Molempien rikostyyppien ehkäisemistä ja torjuntaa on tarpeen koordinoida niin lainsäädännön kuin poliittisten toimien tasolla sekä tiedustelupalvelujen, poliisitoimen ja oikeusjärjestelmien toiminnassa. ETSK on suhtautunut myönteisesti komission viimeisiin aloitteisiin verovilpin ja verojen kiertämisen torjumiseksi EU:ssa, mutta ne ovat yhä riittämättömiä, ja tästä syytä tarvitaan lisätoimia, jotka on nivellettävä rahanpesun torjumiseksi hyväksyttäviin toimenpiteisiin.

3.13 Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunta edellyttää jäsenvaltioiden eri tiedustelu- ja turvallisuuspalvelujen sekä Europolin tiiviistä yhteistyötä. On myönnettävä, että yhteistyön nykytaso ei riitä. Huolimatta kansallisten ja EU:n tason päättäjien julkilausumista ja kansalaisten tuesta tällaisen yhteistyön vahvistamiselle jokaisen terrori-iskun jälkeen paljastuu huomattavia puutteita koordinoinnissa. Joskus koordinoinnin puutteita havaitaan saman valtion eri yksiköiden välillä. Tämä tilanne on korjattava kaikin keinoin.

<sup>(15)</sup> Delegoitu asetus C(2016) 4180 ja liite, joka sisältää maiden luettelon: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2016/FI/3-2016-4180-FI-F1-1-ANNEX-1.PDF>.

<sup>(16)</sup> *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation*.

3.14 Viime vuosina EU on neuvotellut tai tehnyt merkittäviä vapaakauppa- ja talouskumppanuussopimuksia. Tällä hetkellä se neuvottelee tärkeästä TTIP-sopimuksesta. Nämä sopimukset tarjoavat erinomaisen mahdollisuuden määrätä kahdenvälisistä tai alueidenvälisistä toimenpiteistä verovilpin ja verojen kiertämisen, rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjumiseksi. ETSK kehottaa komissiota tutkimaan, miten tätä koskeva luku voitaisiin sisällyttää tällä hetkellä neuvoteltaviin sopimuksiin ja jo voimassa oleviin sopimuksiin niiden tarkistuksen yhteydessä. ETSK yhtyy tässä asiassa täysin Euroopan parlamentin edellä mainitun tutkimuksen päätelmiin <sup>(17)</sup>.

#### 4. Erityistä

4.1 Jäsenvaltioiden rahanpesun selvittelykeskusten on tehtävä merkittävää tiedotus-, valvonta- ja ennaltaehkäisytyötä ja muun muassa ennakoitava niiden teknologioiden nopeita muutoksia, joita voidaan käyttää rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen. Nopeat kansalliset vastatoimet ja erilaisten eurooppalaisten tutkimusten yhdistäminen ovat ehdottoman välttämättömiä. Rahanpesun selvittelykeskusten jatkuva ja joustava koordinointi on hyvin tärkeää. ETSK katsoo, että olisi luotava eurooppalainen valvonta-, koordinointi- ja teknologian muutosten ennakointiväline.

4.2 Neljännessä ja viidennessä rahanpesudirektiivissä määriteltyjen ilmoitusvelvollisten on hoidettava epäilyttävien henkilöiden tai liikkeiden valvontaan ja tarkastuksiin liittyviä tehtäviä. Tästä huolimatta direktiiveillä ei säädetä ilmoitusvelvollisten suuririskisissä kolmansissa maissa harjoittamaa toimintaa koskevia vaatimuksia tai velvoitteita. Tämä tilanne, jossa asiakkaita valvotaan enemmän kuin itse ilmoitusvelvollisia, on lopetettava.

4.3 ETSK:n lausunnossa aiheesta "Korruption torjunta" (CCMI/132) <sup>(18)</sup> annetuista suosituksista ovat tämän lausunnon suhteen erityisen hyödyllisiä seuraavat: a) laaditaan yhtenäinen ja kattava viisivuotinen korruptiontorjuntastrategia ja sitä tukeva toimintasuunnitelma, b) perustetaan Euroopan syyttäjäviro ja vahvistetaan Eurojustin valmiuksia ja c) veloitetaan monikansalliset yhtiöt raportoimaan keskeisistä taloudellisista tiedoista maissa, joissa niillä on toimintaa.

4.4 ETSK katsoo, että EU:n tasolla olisi yhdenmukaistettava kaikkien rahanpesuun, veropetoksiin, korruption ja terrorismin rahoitukseen ja niiden yhteyksiin liittyvien rikosten oikeudellinen kohtelu, eli määritelmät ja rangaistukset. Komission ja Euroopan pankkiviranomaisen olisi myös edistettävä ilmoitusvelvollisten velvoitteiden noudattamista jättämisestä määrättävien seuraamusten yhdenmukaistamista.

4.5 Rahanpesun torjunta on erittäin tärkeää, ja se on syytä hoitaa määrätietoisesti, päättäväisesti ja tehokkaasti. Siksi on hyvin tärkeää, että esitettyihin toimenpiteisiin liittyvät säädökset ja käsitteet ovat mahdollisimman selkeitä. Tämä edistää myös oikeusvarmuutta, joka on välttämätöntä kaikkien niiden kannalta, joiden on sovellettava näitä säädöksiä, ja tukee yhtenäistä soveltamista kaikkialla unionissa.

4.6 Komitea on tyytyväinen tehtyjen ehdotusten nopeaan käsittelyyn ja toivoo, että ne voidaan hyväksyä ja saattaa voimaan ripeästi lyhyellä aikavälillä. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan saa tinkiä tulosten laadusta. Tätä varten tarvitaan realistinen aikataulu säädösten saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä ja soveltamiseksi jäsenvaltioissa sekä selkeät suuntaviivat.

Bryssel 19. lokakuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

<sup>(17)</sup> EPRS, edellä mainittu tutkimus, s. 59.

<sup>(18)</sup> EUVL C 13, 15.1.2016, s. 63.

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Neuvoston direktiiviksi direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse veroviranomaisten pääsystä rahanpesun torjuntaa koskeviin tietoihin”**

(COM(2016) 452 final – 2016/0209 (CNS))

(2017/C 034/20)

Esittelijä: **Petru Sorin DANDEA**

|                                                                  |                                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Lausuntopyyntö                                                   | Euroopan unionin neuvosto 27.7.2016                                                                              |
| Oikeusperusta                                                    | Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 113 ja 115 artikla<br><br>(COM(2016) 452 final – 2016/0209 (CNS)) |
| Vastaava erityisjaosto                                           | ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteensuuluvuus”                                            |
| Hyväksyminen erityisjaostossa                                    | 5.10.2016                                                                                                        |
| Hyväksyminen täysistunnossa                                      | 19.10.2016                                                                                                       |
| Täysistunnon nro                                                 | 520                                                                                                              |
| Äänestystulos<br>(puolesta / vastaan / pidättyi<br>äänestämästä) | 227/3/2                                                                                                          |

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK on tyytyväinen komission aloitteeseen ja tukee tämän pyrkimyksiä torjua veronkiertoa ja rahanpesua, sillä rahanpesu rapauttaa jäsenvaltioiden veropohjaa ja on lisäksi yksi tärkeimmistä rikollis- ja terroristijärjestöjen rahoituslähteistä maailmassa.

1.2 ETSK tukee hallinnollisesta yhteistyöstä annetun direktiivin muuttamista koskevassa direktiiviehdotuksessa esitettyjä sääntöjä, sillä veropetosten ja veronkierron seuraukset ovat vakavia. Tarkastusten yhteydessä tehtyjen löydösten perusteella laillisuuden näkökulmasta epäilyttäviltä vaikuttavien tai mahdollisesti jopa rahanpesuoperaatioiksi paljastuvien rahoitusoperaatioiden tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen lisääminen jäsenvaltioiden veroviranomaisten välisen tietojenvaihdon piiriin auttaa vahvistamaan hallinnollisia valmiuksia ja tehostamaan rahanpesun torjuntaa.

1.3 Koska hallinnollisesta yhteistyöstä annetun direktiivin muutosta ei voida panna täytäntöön ellei ehdotusta direktiiviksi neljännen rahanpesunvastaisen direktiivin muuttamisesta<sup>(1)</sup> hyväksytä, ETSK kehottaa jäsenvaltioita ja Euroopan parlamenttia hyväksymään komission ehdottaman sääntelypaketin kokonaisuudessaan.

ETSK kehottaa jäsenvaltioita osoittamaan verohallinnolle tarvittavat henkilöstö-, taloudelliset ja logistiset resurssit, jotta rahanpesun torjuntaa koskevien uusien sääntöjen täytäntöönpano onnistuu.

<sup>(1)</sup> COM(2016) 450 final.

## 2. Euroopan komission ehdotus

2.1 Euroopan komissio esitteli heinäkuussa 2016 osana verovilpin ja veronkierron torjuntapakettia ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaa toimintasuunnitelmaa sääntelypaketin, jonka tarkoituksena on helpottaa veroviranomaisten pääsyä käsiksi rahanpesun torjuntaa koskeviin tietoihin. Ehdotus neuvoston direktiiviksi direktiivin 2011/16/EU (direktiivi hallinnollisesta yhteistyöstä) muuttamisesta siltä osin kuin on kyse veroviranomaisten pääsystä rahanpesun torjuntaa koskeviin tietoihin <sup>(2)</sup> kuuluu myös samaan kokonaisuuteen.

2.2 Komission ehdotuksessa muutetaan hallinnollisesta yhteistyöstä annetun direktiivin 22 artiklaa siten, että jäsenvaltioiden veroviranomaisten välisen tietojenvaihdon piiriin lisätään rahanpesua helpottavia rahoitusoperaatioita koskevat yksityiskohtaiset tiedot.

2.3 Tavoitteena on varmistaa, että veroviranomaiset pääsevät systemaattisesti käsiksi rahanpesun torjuntaa koskeviin tietoihin suorittaessaan velvollisuuttaan valvoa, että hallinnollisesta yhteistyöstä annetussa direktiivissä tarkoitettut finanssilaitokset soveltavat direktiiviä asianmukaisesti.

2.4 Direktiiviehdotuksessa asetetaan säännöt sisämarkkinoihin suoraan vaikuttavien veronkiertokäytäntöjen torjumiseksi. Tarkoituksena on myös varmistaa, että veroviranomaiset pääsevät käsiksi tietoihin, jotka koskevat tarkastusten yhteydessä tehtyjen löydösten perusteella laillisuuden näkökulmasta epäilyttäviltä vaikuttavien tai mahdollisesti jopa rikollis- tai terroristijärjestöjä hyödyttäviksi rahanpesuoperaatioiksi paljastuvien rahoitusoperaatioiden tosiasiallisia edunsaajia.

## 3. Yleisiä ja erityisiä huomioita

3.1 Direktiiviehdotuksessa kehoitetaan varmistamaan, että säännöt rahanpesuoperaatioiksi epäiltyjen rahoitusoperaatioiden tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen vaihtamisesta kansallisten veroviranomaisten välillä pannaan täytäntöön yhdenmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa. Kuten ETSK on aiemmissakin lausunnoissaan korostanut <sup>(3)</sup>, se on tyytyväinen komission aloitteeseen ja tukee tämän pyrkimyksiä torjua veronkiertoa ja rahanpesua, sillä rahanpesu rapauttaa jäsenvaltioiden veropohjaa ja on lisäksi yksi tärkeimmistä rikollis- ja terroristijärjestöjen rahoituslähteistä maailmassa.

3.2 ETSK kannattaa sääntöjä, jotka koskevat veroviranomaisten pääsyä rahanpesuoperaatioiksi epäiltyihin rahoitusoperaatioihin liittyviin mekanismeihin, menettelyihin, asiakirjoihin ja tietoihin. G20-ryhmä pyysi 18. huhtikuuta antamassaan lausunnossa rahanpesunvastaista toimintaryhmää tekemään ehdotuksia kansainvälisten avoimuusstandardien täytäntöönpanon parantamisesta ja erityisesti tosiasiallisia edunsaajia koskevien tietojen saatavuuden ja vaihdon kehittämisestä kansainvälisellä tasolla. ETSK kehottaa komissiota ja jäsenvaltioita tiivistämään neuvotteluja kansainvälisellä tasolla muun muassa OECD:n ja G20:n puitteissa, jotta sääntöjä voitaisiin ryhtyä soveltamaan maailmanlaajuisesti.

3.3 Koska direktiiviehdotusta hallinnollisesta yhteistyöstä annetun direktiivin muuttamisesta ei voida panna täysimääräisesti täytäntöön ellei luonnosta direktiiviksi neljännen rahanpesunvastaisen direktiivin muuttamisesta <sup>(4)</sup> hyväksytä, ETSK kehottaa jäsenvaltioita ja Euroopan parlamenttia hyväksymään komission ehdottaman sääntelypaketin kokonaisuudessaan.

3.4 ETSK katsoo, että komission ehdottamat säännöt tulee hyväksyä kiireellisesti, kun otetaan huomioon terrorismin leviäminen kaikkialla maailmassa ja ihmishenkien menetyksiin useissa jäsenvaltioissa johtaneiden terrori-iskujen lisääntyminen. Nykyistä tehokkaampien rahanpesun vastaisten säännösten käyttöönotto tyrehdyttää yhden terroristijärjestöjen tärkeimmistä rahoituslähteistä.

<sup>(2)</sup> COM(2016) 452 final.

<sup>(3)</sup> EUVL C 271, 19.9.2013, s. 31

<sup>(4)</sup> Ks. alaviite 1.

ETSK kehottaa jäsenvaltioita osoittamaan tarvittavat henkilöstö-, taloudelliset ja logistiset resurssit, jotta Euroopan komission ehdottamaan pakettiin sisältyvät uudet rahanpesun vastaiset säännöt voidaan panna täytäntöön. Lisäksi ETSK katsoo, että ohjelmien kehittäminen hyvien käytänteiden vaihtamiseksi jäsenvaltioiden verohallinnon asiantuntijoiden välillä voisi auttaa pääsemään parempiin tuloksiin uusien sääntöjen täytäntöönpanossa.

Bryssel 19. lokakuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja*  
Georges DASSIS

---

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle yritysten välisistä hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä elintarvikeketjussa”**

(COM(2016) 32 final)

(2017/C 034/21)

Esittelijä: **Peter SCHMIDT**

|                                                                 |                                                                                                |
|-----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Lausuntopyyntö                                                  | Euroopan komissio, 4.3.2016                                                                    |
| Oikeusperusta                                                   | Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 43 artiklan 2 kohta<br><br>(COM(2016) 32 final) |
| Vastaava erityisjaosto                                          | ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö”                                                 |
| Hyväksyminen erityisjaostossa                                   | 30.9.2016                                                                                      |
| Hyväksyminen täysistunnossa                                     | 19.10.2016                                                                                     |
| Täysistunnon numero                                             | 520                                                                                            |
| Äänestystulos<br>(puolesta / vastaan / pidätty<br>äänestämästä) | 221/0/5                                                                                        |

**1. Päätelmät ja suositukset**

1.1 ETSK korostaa, että elintarvikeketjun haavoittuvimpien toimijoiden heikkoon asemaan on puututtava lopettamalla elintarvikkeiden vähittäiskaupan (huom. käsillä olevassa asiakirjassa ”vähittäiskaupalla” tarkoitetaan supermarketteja) ja eräiden ylikansallisten yhtiöiden hyvän kauppatavan vastaiset käytännöt, jotka lisäävät kaikkiin elintarvikeketjussa mukana oleviin toimijoihin kohdistuvaa riskiä ja epävarmuutta ja aiheuttavat näin ollen tarpeettomia kustannuksia.

1.2 ETSK toteaa, että pelkästään hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä välttämällä ei voitaisi ratkaista markkinoiden rakenteellisia ongelmia elintarvikeketjussa, sellaisia kuin markkinoiden tilapäinen epätasapaino, maataloustuottajien heikko asema jne.

1.3 ETSK toistaa aiemmassa lausunnossaan aiheesta ”Suurten kauppaketjujen ja elintarvikkeiden toimittajien väliset kauppasuhteet – nykytilanne”<sup>(1)</sup> esittämänsä huolet ja suositukset. Etenkin ETSK kehottaa jälleen kerran komissiota mukauttamaan unionin lainsäädäntöä siten, että otetaan huomioon elintarvikealan eri osapuolten erityispiirteet.

1.4 ETSK kiinnittää huomiota markkinoiden toiminnan epäonnistumiseen, sillä tilanne pahenee jatkuvasti järjestelmässä, jossa ei ole riittävää ohjausta<sup>(2)</sup>.

1.5 ETSK kannattaa voimakkaasti Euroopan parlamentin 7. kesäkuuta 2016 antamaa päätöslauselmaa<sup>(3)</sup>, jossa korostetaan, että EU:n tason puitelainsäädäntö on tarpeen, jotta voidaan torjua elintarvikkeiden vähittäiskaupan ja eräiden ylikansallisten yhtiöiden hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä ja varmistaa, että eurooppalaisilla maataloustuottajilla ja kuluttajilla on mahdollisuus hyötyä oikeudenmukaisista myynti- ja ostoehdoista. ETSK katsoo, että hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen luonteen vuoksi on sekä välttämätöntä että tarpeellista, että ne kielletään EU:n lainsäädännössä.

<sup>(1)</sup> EUVL C 133, 9.5.2013, s. 16

<sup>(2)</sup> Ks alaviite 1.

<sup>(3)</sup> Euroopan parlamentin 7. kesäkuuta 2016 antama päätöslauselma hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä elintarvikeketjussa (2015/2065(INI)).

1.6 ETSK kehottaa komissiota ja jäsenvaltioita ryhtymään pikaisiin toimiin hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen estämiseksi perustamalla tätä tarkoitusta varten EU:n yhdenmukaistetun lainvalvontaviranomaisten verkoston, jotta luodaan tasapuoliset toimintaedellytykset sisämarkkinoilla.

1.7 ETSK on tyytyväinen SCI-toimitusketjuloitteeseen (Supply Chain Initiative) ja muihin kansallisiin vapaaehtoiisiin järjestelmiin, mutta vain jäsenvaltiotason tehokkaiden ja vahvojen lainvalvontamekanismien lisänä. On kuitenkin varmistettava, että kaikki sidosryhmät (esim. maataloustuottajat ja ammattiliitot) voivat osallistua ja että valituksia voidaan tehdä anonymisti. On myös luotava varoittavia seuraamuksia. Tällaisten foorumien olisi myös voitava toimia itsenäisesti. ETSK ehdottaa myös, että perustetaan oikeusasiamiehen virasto, jolla on säädösvaltaa oikeuskäsittelyä edeltävässä sovittelussa.

1.8 ETSK kehottaa kieltämään haitalliset käytännöt, esimerkiksi käsillä olevan lausunnon kohdassa 3.3 luetellut käytännöt.

1.9 ETSK suosittaa erityisesti, että tavarantoimittajille, kuten maataloustuottajille, maksetaan tuotteista hinta, joka ei alita tuotantokustannuksia. Lisäksi ETSK vaatii, että elintarvikkeiden myynti vähittäiskaupassa alle omakustannushintojen kielletään tehokkaalla tavalla.

1.10 ETSK suosittaa, että esim. jäsenvaltioiden julkisten hankintojen kautta kannustetaan ja tuetaan vaihtoehtoisia liiketoimintamalleja, jotka voivat lyhentää elintarvikkeiden tuottajien ja loppukäyttäjien välistä toimitusketjua.

1.11 ETSK ehdottaa, että osuuskuntien ja tuottajaorganisaatioiden roolia ja asemaa vahvistetaan valtasapainon palauttamiseksi. Ne ovat soveltuvia ja tärkeitä yritysmuotoja ja mahdollistavat sen, että maataloustuottajat voivat omistajina parantaa yhdessä markkina-asemaansa – myös EU:n sisämarkkinaehdoin – ja tasapainottaa aktiivisesti neuvotteluvoiman jakautumista elintarvikeketjussa.

1.12 ETSK kehottaa painokkaasti elintarvikeketjun toimijoita kehittämään oikeudenmukaisia kauppasuhteita pitkäaikaisen ja vakaiden sopimusten pohjalta sekä tekemään keskinäistä yhteistyötä ja toimimaan yhdessä kuluttajien tarpeiden ja vaatimusten tyydyttämiseksi.

1.13 ETSK kehottaa suojelemaan hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä esiin tuovia väärinkäytösten paljastajia ja suojaamaan heidän henkilöllisyytensä.

1.14 ETSK suosittaa, että otetaan käyttöön oikeus nostaa ryhmäkanteita.

1.15 ETSK ehdottaa, että käynnistetään Euroopan laajuinen tiedotus- ja valistuskampanja ”elintarvikkeiden arvosta”. Näin voitaisiin varmistaa pitkän aikavälin muutokset kulutuskäyttäytymisessä.

## 2. Johdanto

2.1 Elintarvikealan toimitusketju yhdistää erilaisia merkittäviä Euroopan talouden aloja, jotka ovat olennaisia taloudellisen, sosiaalisen ja ympäristöön liittyvän hyvinvoinnin sekä Euroopan kansalaisten terveyden kannalta. Viime vuosina neuvotteluvoima toimitusketjussa on kuitenkin siirtynyt enimmäkseen vähittäiskaupan alan ja eräiden ylikansallisten yhtiöiden eduksi ja tavarantoimittajien, etenkin alkutuottajien vahingoksi.

2.2 Pieni määrä yrityksiä hallitsee tällä hetkellä elintarvikkeiden markkinointia ja myyntiä. Esimerkiksi yhä useammassa jäsenvaltiossa kolmesta viiteen vähittäismyyjää on enemmistönä monilla päivittäistavaramarkkinoilla, ja niiden yhteenlaskettu markkinaosuus on 65–90 prosenttia <sup>(4)</sup> <sup>(5)</sup>.

2.3 Neuvotteluvoiman keskittyminen on johtanut määräävän aseman väärinkäytöksiin ja aiheuttanut sen, että heikkommat toimijat ovat yhä alttiimpia hyvän kauppataivan vastaisille käytännöille. Tämä siirtää taloudellisen riskin markkinoilta toimitusketjuun ja vaikuttaa erityisen kielteisesti kuluttajiin ja eräisiin toimijoihin, kuten maataloustuottajiin, työntekijöihin ja pk-yrityksiin.

2.4 ETSK on jo tarkastellut hyvän kauppataivan vastaisia käytäntöjä helmikuussa 2013 antamassaan lausunnossa aiheesta ”Suurten kauppaketjujen ja elintarvikkeiden toimittajien väliset kauppasuhteet – nykytilanne” <sup>(6)</sup>. Sen jälkeen hyvän kauppataivan vastaisten käytäntöjen tilanne ei ole juurikaan parantunut. Supermarkettien valta on päinvastoin jopa kasvanut, ja tämä saattaa johtaa väärinkäytöksiin eräisiin toimijoihin, kuten maataloustuottajiin, työntekijöihin ja pk-yrityksiin, nähdessä.

### 3. Hyvän kauppataivan vastaiset käytännöt ja niiden vaikutus

3.1 Hyvän kauppataivan vastaiset käytännöt voidaan määritellä käytännöiksi, jotka poikkeavat merkittävästi hyvistä kauppataivoista ja ovat kunniallisten ja vilpittömien menettelyjen vastaisia <sup>(7)</sup>.

3.2 Hyvän kauppataivan vastaisia käytäntöjä voi esiintyä missä toimitusketjun vaiheessa tahansa eri toimijoiden välillä. Ne ovat kuitenkin yleisempiä toimitusketjun myöhemmissä vaiheissa, missä vallan keskittyminen vähittäismyyjien ja eräiden ylikansallisten yhtiöiden keskuudessa on suurempaa. Jos hyvän kauppataivan vastaisia käytäntöjä löydetään toimitusketjun varhaisissa vaiheissa, ne johtuvat usein toimitusketjun myöhemmissä vaiheissa esiintyvien hyvän kauppataivan vastaisten käytäntöjen riskin siirtymisestä.

3.3 Seuraavassa esitetään esimerkkejä tällaisista käytännöistä, mutta luettelo ei missään tapauksessa ole tyhjentävä:

- kaupallisen riskin epäoikeudenmukainen siirtäminen;
- epäselvät tai määrittelemättömät sopimusehdot;
- yksipuoliset ja takautuvat muutokset sopimuksiin, myös hintaan;
- tuotteen laadun alentaminen tai kuluttajille tarkoitettujen tietojen vähentäminen ostajille tiedottomatta, niitä kuulematta tai niiden kanssa asiasta sopimatta;
- osuuden periminen myyninedistämisen- tai markkinointikuluista;
- viivästyneet maksut;
- valikoimaan ottamista koskevat maksut tai lojaalisuusmaksut;
- hyllymaksut;
- hukkaan menneitä tai myymättä jääneitä tuotteita koskevat vaatimukset;
- kosmeettisten tuote-eritelmien käyttäminen elintarvike-erien torjumiseen tai maksetun hinnan alentamiseen;

<sup>(4)</sup> Friends of the Earth, 2015. *Eating From The Farm*

<sup>(5)</sup> Consumers International, 2012. *The relationship between supermarkets and suppliers: What are the implications for consumers?*

<sup>(6)</sup> Ks alaviite 1.

<sup>(7)</sup> Euroopan komissio, 2014. Hyvän kauppataivan vastaisten käytäntöjen torjunta yritysten välisessä elintarvikeketjussa COM(2014) 472 final.

- painostaminen hintojen alennuksiin;
- maksut fiktiivisistä palveluista;
- tilausten viime hetken peruutukset ja tilatun määrän vähennykset;
- uhkaukset tuotteiden poistamisesta valikoimasta;
- kiinteät maksut, joita yritykset perivät tavarantoimittajilta tavarantoimittajalistalle pääsyn ehtona ("maksa, niin saat jäädä").

3.4 Hyvän kauppatavan vastaisilla käytännöillä on laaja-alaisia vaikutuksia toimijoihin, kuluttajiin ja ympäristöön. Tällaiset käytännöt ovat kuitenkin luonnostaan kannattavia ja ne antavatkin käyttäjilleen lyhyen aikavälin hyötyjä toimitusketjun muiden sidosryhmien kustannuksella. Pitkällä aikavälillä elintarvikeketjun toimijoilla on oltava kestäväpohjaiset toimitussuhteet ja niiden on pyrittävä estämään toimitusketjun häiriöt, jotta ne voivat kilpailla ja vastata edelleen kuluttajien jatkuvasti muuttuviin vaatimuksiin.

### 3.5 Hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen vaikutus tavarantoimittajiin

3.5.1 Hyvän kauppatavan vastaiset käytännöt vaikuttavat niistä kärsiviin toimijoihin eri tavoin, ja vaikutukset ovat kauaskantoisia ja voivat vähentää tavarantoimittajien tuloja joko hinnanalennusten tai näiden käytäntöjen takia kasvaneiden kustannusten vuoksi. Hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen on arvioitu maksavan tavarantoimittajille 30–40 miljardia euroa<sup>(8)</sup>. Tavarantoimittajiin kohdistuvan jatkuvan hintapaineen lisäksi hyvän kauppatavan vastaiset käytännöt luovat epävarmuutta, mikä estää innovointia ja investointeja toimitusketjussa, ja ne voivat johtaa siihen, että pätevät ja vastuulliset tavarantoimittajat joutuvat lopettamaan toimintansa.

3.5.2 Maataloustuottajiin ja elintarvikkeiden jalostajiin kohdistuva paine ja tästä johtuva hintojen alentamispaine johtaa myös palkkojen alenemiseen niin maatalousalalla kuin elintarviketeollisuuden työntekijöiden parissa. Kun kyse on pysyvämmästä työstä, kilpailu matalammista hinnoista alentaa myös palkkoja, jotta elintarvikkeiden toimittajat saavat voittomarginaalinsa.

3.5.3 Pk-yritykset ovat usein alttiimpia hyvän kauppatavan vastaisille käytännöille, esim. maailmanlaajuisessa banaanikaupassa, jossa pienviljelijöiden tuotantoa käytetään täydentämään suurempien viljelmien määriä. Pienet elintarvikkeiden toimittajat ovat vaarassa joutua ensimmäisinä syrjään myynnistä, jos tilaus peruutetaan ilmoittamatta siitä asianmukaisesti<sup>(9)</sup>.

3.5.4 Eräillä elintarviketuotannon ja valmistusteollisuuden aloilla sopimusvapautta ei enää ole. Viimeaikainen kehitys Saksassa osoittaa, että vähittäismyyntihintoja on alennettu yksipuolisesti neuvottelematta asiasta tavarantoimittajien kanssa. Yhdistyneessä kuningaskunnassa maitoa myydään päivittäistavarakaupassa usein jatkuvasti tappiolla, ja maan maidontuottajille on maksettu yhä alhaisempia hintoja maidosta, joissakin tapauksissa alle tuotantokustannusten. Espanjassa tuotantokustannuksia alempien hintojen maksaminen on jalostusteollisuudessa laillista, mikä vaikuttaa voimakkaasti hinnanmuodostukseen elintarvikeketjussa.

3.5.5 Tuoretuoteala on erityisen altis hyvän kauppatavan vastaisille käytännöille, sillä ala tarjoaa Euroopan markkinoille herkästi pilaantuvia tuotteita. Maataloustuottajilla on rajallinen aika myydä tuotteitaan, jotta varmistetaan asianmukainen säilyvyysaika lopulliselle asiakkaalle ja kuluttajalle. Vähittäismyyjiä kaupalliset ostajat ja välittäjät käyttävät tätä usein väärin määräämällä tavarantoimittajien vastaanottamisen yhteydessä neuvotteluitta hinnanalennuksia.

<sup>(8)</sup> Europe Economics. *Estimated costs of Unfair Trading Practices in the EU Food Supply Chain*.

<sup>(9)</sup> Make Fruit Fair, 2015. *Banana Value Chains in Europe and the Consequences of Unfair Trading Practices*. [http://www.makefruitfair.org/wp-content/uploads/2015/11/banana\\_value\\_chain\\_research\\_FINAL\\_WEB.pdf](http://www.makefruitfair.org/wp-content/uploads/2015/11/banana_value_chain_research_FINAL_WEB.pdf)

3.5.6 Useat tutkimukset ovat osoittaneet, että tietyillä toimijoilla on selkeää neuvotteluvoimaa, jota käytetään väärin hyvän kauppataivan vastaisten käytäntöjen kautta <sup>(10)</sup>. Tällaisia väärinkäytöksiä voi esiintyä missä tahansa toimitusketjun vaiheessa, ja ne ovat ilmeisiä myös maataloustuottajien ja elintarviketeollisuuden välisissä suhteissa, sillä elintarvikealan yrityksillä on myös ”neuvotteluvoimaa” vallan suhteellisen keskittymisen vuoksi <sup>(11)</sup>.

3.5.7 Vähittäismyyjien ”oman merkin” (tuotemerkittömät tuotteet tai vähittäismyyjän omistamat merkit) tuotteiden myynnin lisääntyminen antaa vähittäismyyjille mahdollisuuden vaihtaa usein tavarantoimittajia, jos ne löytävät edullisemman tuottajan joko sopimussuhteiden aikana tai niiden jälkeen. ”Oman merkin” tuotteet eivät kuitenkaan ole sinällään hyvän kauppataivan vastaisia, ja ne voivat auttaa pk-yrityksiä pääsemään markkinoille ja tarjota kuluttajille valinnanvaraa.

3.5.8 Eräiden vähittäiskauppatoimien laajeneminen vertikaalisen integraation kautta hankintaan ja jalostukseen voi johtaa siihen, että vähittäiskauppiat alentavat hintoja. Tämä on esimerkki neuvotteluvoiman lisääntymisestä jatkuvan vallankeskittymisen kautta.

3.5.9 Myyminen alle tuotantokustannusten sekä maatalouden perustuotteiden, kuten maidon, juuston, hedelmien ja vihannesten, myyminen tappiolla (eli myyminen alle hankintahinnan) supermarkettien ja eräiden ylikansallisten yhtiöiden taholta uhkaa Euroopan maataloustuotannon kestävyyttä pitkällä aikavälillä.

### 3.6 Hyvän kauppataivan vastaisten käytäntöjen vaikutus kuluttajiin

3.6.1 Hyvän kauppataivan vastaiset käytännöt vaikuttavat erittäin kielteisesti eurooppalaisiin kuluttajiin. Suuret toimijat selviytyvät usein hyvän kauppataivan vastaisten käytäntöjen kustannuksista, mutta pienemmät yritykset joutuvat lisääntyvän paineen alaisiksi eivätkä kykene investoimaan eivätkä innovoimaan, minkä vuoksi ne jäävät arvokkaiden markkinoiden ulkopuolelle <sup>(12)</sup>. Näin kuluttajien valinnanmahdollisuudet ja saatavuus vähenevät ja viime kädessä kuluttajahinnat nousevat.

3.6.2 Avoimuuden puute merkinnöissä haittaa kuluttajia, jotka eivät kykene tekemään tietoisia ostopäätöksiä huolimatta siitä, että he ovat useaan otteeseen ilmaisseet toiveensa suosia terveellisiä, ympäristöystävällisiä ja laadukkaita elintarvikkeita, jotka ovat peräisin lähialueelta. Tällainen avoimuuden puute heikentää kuluttajien luottamusta ja kärjistää edelleen maatalousalan kriisiä.

3.6.3 Hintapaineet pakottavat elintarvikkeiden jalostajat tuottamaan mahdollisimman halvalla – mikä voi vaikuttaa kuluttajien saatavilla olevien elintarvikkeiden laatuun. Eräissä tapauksissa yritykset käyttävät kustannusten alentamiseksi edullisempia raaka-aineita, mikä vaikuttaa elintarvikkeiden laatuun ja arvoon. Esimerkiksi transrasvojen käyttö on monissa tuotteissa korvannut eurooppalaisten terveellisempien öljyjen ja rasvojen käytön.

### 3.7 Hyvän kauppataivan vastaisten käytäntöjen vaikutus ympäristöön

3.7.1 Hyvän kauppataivan vastaisten käytäntöjen vaikutus ympäristöön on tunnustettava. Hyvän kauppataivan vastaiset käytännöt edistävät ylituotantoa, sillä näin tavarantoimittajat voivat varmistautua epävarmuuden varalle. Ylituotanto saattaa johtaa elintarvikkeiden haaskaukseen, mikä aiheuttaa resurssien, kuten maan, veden, maatalouskemiallisten aineiden ja polttoaineen, tarpeetonta kuluttamista <sup>(13)</sup> <sup>(14)</sup>.

<sup>(10)</sup> Weekly Report, Berliini 13/2011, s. 4 ja sitä seuraavat sivut.

<sup>(11)</sup> Ks alaviite 1.

<sup>(12)</sup> Fair Trade Advocacy Office, 2014. *Who's got the power? Tackling imbalances in agricultural supply chains*. Sivu 4.

<sup>(13)</sup> EP:n sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunta, 2016. Päätöslauselma hyvän kauppataivan vastaisista käytännöistä elintarvikeketjussa (2015/2065(INI)).

<sup>(14)</sup> Feedback, 2015. Food Waste In Kenya: uncovering food waste in the horticultural export supply chain.

#### 4. Tiivistelmä komission kertomuksesta aiheesta ”Yritysten väliset hyvän kauppataavan vastaiset käytännöt elintarvikeketjussa”

4.1 Komissio on laatinut kertomuksen<sup>(15)</sup>, jossa arvioidaan hyvän kauppataavan vastaisten käytäntöjen torjuntatoimenpiteiden täytäntöön panemiseksi perustettujen kansallisten kehysten olemassaoloa ja tehokkuutta sekä EU:n laajuisten vapaaehtoisten SCI-toimitusketjualoitteen ja sen kansallisten vapaaehtoisten foorumien roolia.

4.2 Vuonna 2016 laaditusta komission kertomuksesta ilmenee, että jäsenvaltioiden suuri enemmistö on jo ottanut käyttöön sääntelytoimia ja julkisia lainvalvontajärjestelmiä hyvän kauppataavan vastaisten käytäntöjen käsittelemiseksi. Eräät jäsenvaltiot ovat menneet muita pidemmälle, mutta monet eivät edelleenkään kykene puuttumaan hyvän kauppataavan vastaisten käytäntöjen uhrien kokemaan ”pelon ilmapiiriin”. Koska hyvän kauppataavan vastaisiin käytäntöihin voidaan puuttua erilaisin lähestymistavoin, komissio on tullut siihen tulokseen, ettei EU:n erityinen lainsäädäntö toisi tässä vaiheessa mitään lisäarvoa.

4.3 SCI-toimitusketjualoite<sup>(16)</sup> on kahdeksan EU:sta peräisin olevan järjestön yhteinen aloite. Kyseiset järjestöt edustavat elintarvike- ja juomateollisuutta, merkituotteiden valmistajia, vähittäiskaupan alaa, pk-yrityksiä ja maatalouskauppiaita. SCI käynnistettiin elintarvikeketjun toiminnan parantamista käsittelevän korkean tason foorumin<sup>(17)</sup> yhteydessä, ja sen tarkoituksena on auttaa sidosryhmiä torjumaan hyvän kauppataavan vastaisia käytäntöjä.

4.4 Kertomuksessa todetaan, että SCI on lisännyt tietoisuutta hyvän kauppataavan vastaisista käytännöistä ja että se saattaa olla nopeampi ja edullisempi vaihtoehto oikeudenkäynteihin nähden. Se saattaa myös auttaa ratkaisemaan rajatylittäviä ongelmia. Komissio korostaa myös aloja, joilla SCI:tä voidaan mahdollisesti parantaa, esimerkiksi hallintorakenteen puolueettomuuden edistäminen sekä mahdollisuus tehdä yksittäisiä luottamuksellisia kanteluja.

#### 5. Yleistä

5.1 ETSK:n kanta komission kertomukseen noudattelee Euroopan parlamentin 7. kesäkuuta 2016 hyväksymää päätöslauselmaa hyvän kauppataavan vastaisista käytännöistä elintarvikeketjussa, jota kannatettiin vahvasti yli puoluerajojen<sup>(18)</sup>. Euroopan parlamentti korostaa, että EU:n tasolla tarvitaan puitelainsäädäntöä, ja kehottaa komissiota esittämään ehdotuksia, joiden avulla voidaan torjua hyvän kauppataavan vastaisia käytäntöjä elintarvikeketjussa, jotta varmistetaan oikeudenmukaiset tulot maataloustuottajille ja laaja valinnanvara kuluttajille. Parlamentti korostaa myös, että SCI-toimitusketjualoitetta ja muita jäsenvaltioiden ja EU:n vapaaehtoisia järjestelmiä ei olisi edistettävä vaihtoehtona vaan ”jäsenvaltioiden tason tehokkaiden ja vahvojen lainvalvontamekanismien rinnalla ja varmistettava kanteluiden nimettömyys ja varoittavien seuraamusten käyttöönotto samalla, kun huolehditaan unionin tason koordinoinnista”<sup>(19)</sup>.

5.2 Komissio katsoo, että on vielä liian aikaista arvioida SCI:n onnistumista. ETSK panee kuitenkin merkille, että SCI ei ole ollut tehokas vähennettäessä hyvän kauppataavan vastaisia käytäntöjä ja neuvotteluvoiman väärinkäyttöä seuraavista syistä:

5.2.1 Vähittäiskauppa-alan johtava asema SCI:ssä ehkäisee merkittävästi maataloustuottajien tehokasta osallistumista foorumiin näiden sidosryhmien välisen epäluottamuksen vuoksi. SCI ei näin ollen tarjoa tavarantoimittajille niiden edellyttämää anonyymiyttä ”pelon ilmapiiriin” poistamiseksi. SCI:ssä ei myöskään voida ennakoivasti tutkia toimitusketjuja ja siinä odotetaan toimijoiden tekemän valituksia, minkä vuoksi todistustaakka on hyvän kauppataavan vastaisten käytäntöjen uhreilla.

<sup>(15)</sup> COM(2016) 32 final.

<sup>(16)</sup> <http://www.supplychaininitiative.eu/fi/homepage>

<sup>(17)</sup> [http://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum/index_en.htm)

<sup>(18)</sup> Euroopan parlamentin 7. kesäkuuta 2016 antama päätöslauselma hyvän kauppataavan vastaisista käytännöistä elintarvikeketjussa (2015/2065(INI)).

<sup>(19)</sup> Euroopan parlamentin päätöslauselma (2015/2065(INI)), ks. edellä.

5.2.2 Komissio katsoo, että SCI mahdollistaisi hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen itsesääntelyn. Taloudellisten seuraamusten puute tarkoittaa kuitenkin, että ostajilla ei ole pelotetta käyttää muutoin kannattavia hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä. Esimerkiksi Tesco plc:n on äskettäin todettu harjoittavan hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä asioidessaan tavarantoimittajiensa kanssa huolimatta siitä, että se on SCI:n jäsen. Vaikka Yhdistyneen kuningaskunnan kaupan alan asiamies (Groceries Code Adjudicator) on antanut Tescolle ei-taloudellisen rangaistuksen, se ei ole saanut minkäänlaista rangaistusta SCI:ltä. SCI:n ainoana pelotteena on mahdollisuus poistaa rikkomuksen tehneeltä yritykseltä jäsenyys, mitä se ei ole vielä tehnyt Tesco plc:n osalta. Tämä on selkeä esimerkki siitä, miten SCI ei estä hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä.

5.2.3 ETSK panee myös merkille, ettei SCI:n jäsenenä ole maataloustuottajia eikä ammattiliittoja. Eräät organisaatiot eivät ole koskaan liittyneet SCI:hin tai sen kansallisiin vastineisiin, ja Suomen Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto (MTK), joka oli SCI:n täytäntöönpanevan kansallisen foorumin perustajajäsen Suomessa, jätti aloitteen sillä perusteella, ettei se toiminut, koska se lisäsi maataloustuottajien riskiä anonymiteetin puuttumisen vuoksi.

## 6. Nykyiset lainvalvontamekanismit hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen torjumiseksi Euroopassa

6.1 Kahdellakymmenellä jäsenvaltiolla on lainsäädäntöä ja sääntelyaloitteita, mutta niiden menestys on vielä vähäistä<sup>(20)</sup>. Viisitoista näistä jäsenvaltiosta on ottanut käyttöön toimenpiteitä kuluneiden viiden vuoden aikana, mikä on merkki hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen merkittävästä esiintymisestä toimitusketjussa. Sääntely on kuitenkin hyvin eritasoista, eivätkä monet kansalliset lainvalvontaviranomaiset kykene panemaan toimeen taloudellisia seuraamuksia tai ottamaan vastaan anonyymeja valituksia.

6.2 Yhdistyneen kuningaskunnan kauppalaan tavaratoimituksia koskevia käytännösääntöjä (Groceries Supply Code of Practice<sup>(21)</sup>), GSCOP) pidetään yhtenä edistyneimmistä säädöstoimenpiteistä hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen estämiseksi<sup>(22)</sup>. Ennen näiden käytännösääntöjen laatimista sovellettiin vapaaehtoisia käytännösääntöjä, mutta ne todettiin tehottomiksi estämään hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä sääntelyn puutteen vuoksi. GSCOPia sääntelee kaupan alan asiamies (Groceries Code Adjudicator, GCA), jolla on lailliset valtuudet ottaa vastaan anonyymeja valituksia hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä, käynnistää oma-aloitteisesti tutkimuksia, julkistaa kyseisten yritysten väärinkäytöksiä ja sakottaa vähittäismyyjiä GSCOPin rikkomisesta yhteen prosenttiin asti näiden vuosittaisesta liikevaihdosta. Saavutuksistaan huolimatta kaupan alan asiamies voi kuitenkin säädellä vain vähittäismyyjiä ja näiden suorien tavarantoimittajien (jotka ovat suurelta osin sijoittautuneet Yhdistyneeseen kuningaskuntaan) välisiä suhteita. Kyseessä on ”moraalikato”, jossa sekä vähittäiskauppiat että näiden suorat tavarantoimittajat siirtävät riskin epäsuorille tavarantoimittajille hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen kautta.

6.3 Yhdistyneen kuningaskunnan kilpailukomission (Competition Commission) toteuttaman tutkimuksen kaltaisia tutkimuksia on tehty Espanjassa<sup>(23)</sup>, Suomessa<sup>(24)</sup>, Ranskassa<sup>(25)</sup>, Italiassa<sup>(26)</sup> ja Saksassa. Niistä on ilmennyt, että hyvän kauppatavan vastaiset käytännöt ovat erittäin yleisiä elintarvikeketjussa.

6.4 Monet eurooppalaiset toimijat käyvät kauppaa useissa jäsenvaltioissa, joten näillä yrityksillä on mahdollisuus edullisimman oikeuspaikan etsimiseen, mikä vesittää jäsenvaltiotason lainsäädännön. EU:n epäyhtenäinen lainsäädäntö on luonut epätasapuoliset toimintaedellytykset sisämarkkinoilla. Kun lainsäädännössä lisäksi säädellään vain suorien tavarantoimittajien ja vähittäismyyjiä suhteista, välittäjäorganisaatioiden käyttäminen vähittäismyyjiä keskuudessa elintarvikkeita ostettaessa vähentää tällaisen lainsäädännön tehokkuutta, kuten on asian laita Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Tämä on lisäperuste Euroopan laajuiselle lainsäädännölle.

<sup>(20)</sup> Ks alaviite 15.

<sup>(21)</sup> Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus. 2016: [www.gov.uk/government/publications/groceries-supply-code-of-practice](http://www.gov.uk/government/publications/groceries-supply-code-of-practice)

<sup>(22)</sup> Käytännösääntö laadittiin Yhdistyneen kuningaskunnan kilpailukomission (Competition Commission) toteuttaman tutkimuksen tuloksena. Tutkimuksessa todettiin, että vähittäismyyjiillä on suhteettomasti valtaa toimitusketjussa, mikä johtaa riskin siirtymiseen taaksepäin toimitusketjussa.

<sup>(23)</sup> Kansallinen markkina- ja kilpailulautakunta, *Informe sobre las relaciones entre fabricantes y distribuidores en el sector alimentario* (Raportti valmistajien ja jälleenmyyjien suhteista elintarvikealalla), 2011.

<sup>(24)</sup> Suomen kilpailuviranomainen, ”Suomen kilpailuviranomaisen tutkimuksesta ilmenee, että päivittäistavara-kaupassa käytetään ostovoimaa useilla tavoilla, jotka on kilpailun kannalta kyseenalaisia”, 2012.

<sup>(25)</sup> Avis n° 12-A-01 du 11 janvier 2012 relatif à la situation concurrentielle dans le secteur de la distribution alimentaire à Paris (Kilpailuviranomaisen lausunto nro 12-A-01, 11. tammikuuta 2012, elintarvikkeiden jakelualan tilanteesta Pariisissa).

<sup>(26)</sup> Kilpailu- ja markkinaviranomainen, *Indagine conoscitiva sul settore della Grande Distribuzione Organizzata* (Tutkimus suurista myymäläketjuista).

6.5 EU:n ulkopuoliset tavarantoimittajat toimittavat tavaraa EU:n vähittäismyyjille yleensä epäsuorasti maahantuojien ja muiden välittäjien kautta. Näin ollen tällaisista viranomaisista on vain vähän tietoa<sup>(27)</sup>, ja useimmat lainvalvontaviranomaiset eivät ole asiasta valvutuneiden käytettävissä, jotta voitaisiin pyrkiä korjaamaan hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä.

## **7. Suositus kansallisten lainvalvojien eurooppalaisen verkoston perustamisesta hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen ehkäisemiseksi**

7.1 Edellä esitetyt kommentit huomioon ottaen ETSK kehottaa perustamaan lainvalvojien eurooppalaisen verkoston hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen ehkäisemiseksi. Hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen luonne sekä edellyttää että oikeuttaa kieltämään ne EU:n lainsäädännössä, jotta voidaan suojella kaikkia elintarviketoimittajia riippumatta siitä, mihin ne ovat sijoittuneet, unionin ulkopuoliset maat mukaan luettuina. Jotta toimet olisivat tehokkaita, verkostoon kuuluvilla lainvalvontaviranomaisilla on oltava seuraavat tehtävät:

- vapaa tutustuminen EU:n elintarvikeketjun kaikkien toimijoiden ja sidosryhmien toimintaan maantieteellisestä sijainnista riippumatta;
- toimet niiden sidosryhmien anonyymiyden ja luottamuksellisuuden tehokkaaksi suojelemiseksi, jotka haluavat valittaa hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä;
- valtuudet tutkia oma-aloitteisesti yrityksiä ostajavoiman väärinkäyttöpauksissa;
- valtuudet määrätä taloudellisia ja muita seuraamuksia määräysten vastaisesti toimiville yrityksille;
- EU-tason koordinointi jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välillä;
- mahdollisuus kansainväliseen koordinointiin unionin ulkopuolisten maiden lainvalvontaviranomaisten kanssa, jotta estetään hyvän kauppatavan vastaiset käytännöt sekä yhtenäismarkkinoilla että niiden ulkopuolella.

7.2 Kaikkien jäsenvaltioiden tavoitteena tulisi olla kansallisten lainvalvontaelinten perustaminen, jotta voidaan käsitellä hyvän kauppatavan vastaisiin käytäntöihin liittyviä valituksia. Vähimmäisvaatimuksena näillä elimillä tulisi olla edellä mainitut tehtävät.

7.3 Hyvän kauppatavan vastaisia käytäntöjä estävät lainsäädännölliset toimet voivat ja niiden tulisi olla kustannustehokkaita.

7.4 Euroopan parlamentin päätöslauselmassa kehoitetaan lisäksi komissiota varmistamaan tehokkaat lain noudattamisen valvontamekanismit esimerkiksi kehittämällä ja koordinoimalla "unionin tasolla vastavuoroisesti tunnustettujen kansallisten viranomaisten verkostoa"<sup>(28)</sup>.

7.5 British Institute of International and Comparative Law (BIICL) on suosittanut, että EU:n olisi annettava direktiivi, jotta jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisille laaditaan yhteisiä tavoitteita hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen estämiseksi ja sääntöjen luomiseksi näiden elinten Euroopan laajuisista koordinoitua varten<sup>(29)</sup>.

## **8. Nykyiset toimialan hyvät käytänteet hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen ehkäisemiseksi**

8.1 Kiinteän hinnoittelun tai taatun vähimmäishinnan varmistavat sopimukset, jotka perustuvat ostajan ja tavarantoimittajan oikeudenmukaisiin neuvotteluihin, tarjoavat tavarantoimittajalle paremman turvan kuin tuotteen myyminen avoimilla markkinoilla. Tämänäyppiset sopimukset varmistavat tavarantoimittajille asetetut hinnat, mutta tällainen käytäntö kuitenkin vahvistuisi, jos tuotantomääristä tai minimivakuuksista olisi sovittu. Nykyisin tilattuja määriä voidaan muuttaa jälkikäteen tai ostajat voivat torjua tuotteen markkinakysynnän muuttuessa, toisinaan viime hetkellä, mikä aiheuttaa ennakoimattomia menoja elintarvikkeiden uudelleenmarkkinoinnin, uudelleenpakkauksen tai hävittämisen vuoksi.

<sup>(27)</sup> Feedback, 2015, ks. edellä.

<sup>(28)</sup> Euroopan parlamentin päätöslauselma (2015/2065(INI)), ks. edellä.

<sup>(29)</sup> [http://www.biicl.org/documents/872\\_biicl\\_enforcement\\_mechanisms\\_report\\_-\\_final\\_w\\_exec\\_sum.pdf?showdocument=1](http://www.biicl.org/documents/872_biicl_enforcement_mechanisms_report_-_final_w_exec_sum.pdf?showdocument=1)

8.2 Eräät EU:hun tavaraa toimittavat tahot ovat alkaneet käyttää ulkopuolisia edustajia, jotka tarkastavat tuotteen sen saapuessa määräpaikkaan, jotta estetään maahantuojien tekaistut vaatimukset tuotteet hylkäämisestä. Tällaisia vaatimuksia tehdään, kun ennakoitu tarjonta ja kysyntä ovat muuttuneet, mikä lisää ostajien riskiä toimitusketjun myöhemmissä vaiheissa. Tämä ongelma on kausiluonteinen, sillä kun tarjonta on korkea ja hinnat näin ollen alhaiset, tavarantoimittajilla on suurempi riski saada vaatimuksia verrattuna tilanteeseen, jossa tarjonta on niukkaa. Vaikka ulkopuolisten edustajien käyttö varmasti vähentää tällaisten viejiin kohdistuvien hylkäämisvaatimusten yleisyyttä, kyseiset palvelut ovat lisäkustannus tavarantoimittajille ja rajoittavat näin niiden investointi- ja innovointikykyä liiketoiminnassaan. Lisäksi pienemmällä tavarantoimittajilla ei yleensä ole varaa tällaiseen apuun eivätkä ne siis hyödy tällaisesta käytännöstä.

## 9. Vaihtoehtoiset elintarvikeketjut

9.1 On olemassa monia esimerkkejä vaihtoehtoisista elintarvikeketjuista, joissa noudatetaan oikeudenmukaisempia kaupan käytäntöjä ja oikeudenmukaisempaa jakelun tai uudelleenkohdentamisen tasapainoa. Osuustoiminta-alalla on eräitä lupaavia lähestymistapoja, mutta yritysryhmittymien ja monikansallisten konsernien kasvava valta uhkaa niitä yhä enemmän.

9.2 Jotta parannetaan oikeudenmukaisuutta EU:n elintarvikeketjussa, tarvitaan toimenpiteiden yhdistelmää, jolla puututaan suurten yritysten valtaan toimitusketjussa hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen estämiseksi ja vahvistetaan tasapainottavaa voimaa kannustamalla osuuskuntien ja vaihtoehtoisten elintarvikkeiden jakelukanavien kehittämiseen.

9.3 Osuuskunnat ja viljelijäjärjestöt Euroopassa ja muualla maailmassa ovat sallineet tavarantoimittajien yhdistää tuotantomääränsä myyntivoiman lisäämistä, perinteisille markkinoille pääsyä ja parempien hintojen neuvottelua varten. Tällaisten liiketoimintamallien ansiosta pienet tavarantoimittajat voivat kontrolloida paremmin tuotantoaan ja tuotteidensa markkinointia ja tarjota vaihtoehdon suurimittaisille tuotantotoimille. Euroopan parlamentti on kehottanut komissiota kannustamaan tällaisia liiketoimintamalleja, jotta lisätään niiden neuvotteluvoimaa ja parannetaan niiden asemaa elintarvikeketjussa<sup>(30)</sup>. Lisäksi tuottajien ja osuuskuntien ala- ja aluekohtaista yhteistyötä on edistettävä entistä vahvemmin<sup>(31)</sup>.

9.4 Yhteisön tukeman maatalouden (Community-supported agriculture, CSA) järjestelmät ja muut maataloustuottajien ja kuluttajien osuuskunnat antavat kuluttajille mahdollisuuden vaikuttaa suoraan käyttämiensä elintarvikkeiden tuotantoon. Tuoreet luvut osoittavat, että Euroopassa toimii parhaillaan 2 776 yhteisön tukeman maatalouden järjestelmää ja että ne tuottavat elintarvikkeita 472 055 kuluttajalle<sup>(32)</sup>. Laajemmat tuotteiden "laatikkojärjestelmien" mallit hyötyvät myös lyhyistä toimitusketjuista, joissa tuotteet viedään suoraan joko kuluttajakotitalouksiin tai keskitettyihin keräyspisteisiin.

9.5 Maataloustuottajien harjoittamalla maatalouselintarvikkeiden suoralla myynnillä, kuten maataloustuottajien markkinoilla, on kahtalainen etu: tuottajia haittaavia väärinkäytöksiä ei ole, ja tuottajat hyötyvät suuremmasta itsenäisyydestä ja paremmista tuloista, ja kuluttajien saatavilla on tuoreita, aitoja ja kestävyysperiaatteiden mukaisia tuotteita, joiden alkuperästä heillä on varmuus. Yhdessä tutkimuksessa<sup>(33)</sup> todettiin, että maataloustuottajat saavat paljon paremmat tulot tuotteistaan, kun ne käyttävät tällaisia toimitusketjuja perinteisten markkinoiden sijaan. Tällaisia aloitteita tulisikin tukea julkisin varoin, esimerkiksi YMP:n toisen pilarin maksuista, sillä ne luovat kasvua ja työllisyyttä sekä vastaavat kuluttajien tarpeisiin.

9.6 Jäsenvaltioiden olisi pyrittävä löytämään keinoja, joilla voidaan parantaa maataloustuottajien ja paikallisten elintarvikeyritysten tilannetta ja luoda suoria yhteyksiä viranomaisiin sovellettaessa julkisia hankintoja koskevia uusia direktiivejä, ja mentävä enimmäisalennuksen logiikkaa pidemmälle.

<sup>(30)</sup> Euroopan parlamentin päätöslauselma (2015/2065(INI)), ks. edellä.

<sup>(31)</sup> EUVL C 303, 19.8.2016, s. 64

<sup>(32)</sup> European CSA Research Group, 2015. *Overview of Community Support Agriculture in Europe*. <http://urgenci.net/wp-content/uploads/2016/05/Overview-of-Community-Supported-Agriculture-in-Europe.pdf>

<sup>(33)</sup> [http://www.foeeurope.org/sites/default/files/agriculture/2015/eating\\_from\\_the\\_farm.pdf](http://www.foeeurope.org/sites/default/files/agriculture/2015/eating_from_the_farm.pdf)

9.7 Lisäksi tulisi käynnistää Euroopan laajuinen tiedotus- ja valistuskampanja elintarvikkeiden arvosta. Kuluttajien parempi tietoisuus elintarviketuotannon merkityksestä ja elintarvikkeiden vahvempi arvostus ovat osoittautumassa yhä tarpeellisemmiksi asioiksi ja voivat edistää osaltaan entistä oikeudenmukaisempia kauppatapoja.

Bryssel 19. lokakuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kalastusalueiden ominaisuuksista (uudelleenlaadittu teksti)”**

(COM(2016) 273 final – 2016/0145 (COD))

(2017/C 034/22)

Esittelijä: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

|                                                                  |                                                                                                                   |
|------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Lausuntopyyntö                                                   | neuvosto, 1.6.2016<br>Euroopan parlamentti, 6.6.2016                                                              |
| Oikeusperusta                                                    | Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 43 artiklan 2 kohta<br><br>(COM(2016) 273 final – 2016/0145 (COD)) |
| Komitean työvaliokunnan päätös                                   | 14.6.2016                                                                                                         |
| Vastaava erityisjaosto                                           | ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö”                                                                    |
| Hyväksyminen erityisjaostossa                                    | 30.9.2016                                                                                                         |
| Hyväksyminen täysistunnossa                                      | 19.10.2016                                                                                                        |
| Täysistunnon nro                                                 | 520                                                                                                               |
| Äänestystulos<br>(puolesta / vastaan / pidättyi<br>äänestämästä) | 222/0/2                                                                                                           |

## 1. Päätelmät

1.1 ETSK ilmaisee tukenensa tarkastelun kohteena olevalle ehdotukselle Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kalastusalueiden ominaisuuksista (uudelleenlaadittu teksti), sillä se pitää ehdotusta tarpeellisena ja unionin oikeuden kannalta erittäin toivottavana.

## 2. Taustaa

2.1 Komission ehdotuksella on tarkoitus kodifioida kalastusalueiden ominaisuuksista 22. syyskuuta 1986 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2930/86, jota on muutettu 22. joulukuuta 1994 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 3259/94.

2.2 Kodifioinnin taustalla ovat Edinburghissa joulukuussa 1992 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät, joissa vahvistetaan komission päätös toteuttaa säädösten (alkuperäisen ja niihin myöhemmin tehtyjen muutosten) kodifiointi viimeistään sen jälkeen, kun niitä on muutettu kymmenen kertaa.

2.3 Kodifiointi on tarpeen, jotta voidaan yksinkertaistaa ja selkeyttää unionin lainsäädäntöä ja lisätä siten sen käyttäjäystävällisyyttä ja ymmärrettävyyttä kansalaisten kannalta. Kansalaisille avautuu näin uusia mahdollisuuksia ja tilaisuuksia käyttää lainsäädännön heille tarjoamia erityisiä oikeuksia.

2.4 Kodifiointi on toteutettava noudattaen kokonaisuudessaan unionin säädösten hyväksymismenettelyä.

## 3. Yleistä

3.1 Komission ehdotuksessa ei ole muutettu kodifioitavien säädösten asiasisältöä.

3.2 Siinä tehdään kuitenkin eräitä sisällöllisiä muutoksia asetuksen (EY) N:o 2930/86 5 artiklan 3 kohtaan, jotta komissiolle voidaan siirtää toimivaltaa, jonka nojalla se voi mukauttaa jatkuvan konetehon määrittämistä koskevat vaatimukset tekniikan kehitykseen. Sen vuoksi ehdotus esitetään uudelleenlaatimisen muodossa.

3.3 Ehdotus uudelleenlaatimisesta on laadittu 23 virallisella kielellä tehdyn asetuksen (ETY) N:o 2930/86 ja sen muuttamisesta annettujen säädösten alustavan koonnelman pohjalta. Koonnelman on laatinut Euroopan unionin julkaisutoimisto tietojenkäsittelyjärjestelmää käyttäen.

3.4 Ehdotuksessa on kolme liitettä, joissa esitetään asetuksen (EY) N:o 3259/94 (mukautetun) liitteen muutokset ja vanhojen ja uusien numeroiden vastaavuus siltä osin kuin artikloja on numeroitu uudelleen.

#### 4. Erityistä

4.1 ETSK kannattaa 5 artiklan 3 kohtaan tehtyjä sisällöllisiä muutoksia, joiden tarkoituksena on siirtää komissiolle valta antaa delegoituja säädöksiä jatkuvan konetehon määrittämistä koskevien vaatimusten mukauttamiseksi tekniikan kehitykseen kansainvälisen standardoimisjärjestön lokakuussa 1981 julkaistun kansainvälisen standardisuosituksen ISO 3046/1 toisessa painoksessa olevien vaatimusten mukaisesti.

Bryssel 19. lokakuuta 2016:

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälisen Atlantin tonnikalojen suojelukomission (ICCAT) yleissopimusalueella sovellettavista hoito-, säilyttämis- ja valvontatoimenpiteistä sekä neuvoston asetusten (EY) N:o 1936/2001, (EY) N:o 1984/2003 ja (EY) N:o 520/2007 muuttamisesta”**

(COM(2016) 401 final – 2016/0187 (COD))

(2017/C 034/23)

Esittelijä: **Thomas MCDONOGH**

|                                                                  |                                                                                                                              |
|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Lausuntopyyntö                                                   | Euroopan parlamentti, 22.6.2016<br>neuvosto, 30.6.2016                                                                       |
| Oikeusperusta                                                    | Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 43 artiklan 2 kohta ja 304 artikla<br>(COM(2016) 401 final – 2016/0187 (COD)) |
| Komitean työvaliokunnan päätös                                   | 12.7.2016                                                                                                                    |
| Vastaava erityisjaosto                                           | ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö”                                                                               |
| Hyväksyminen erityisjaostossa                                    | 30.9.2016                                                                                                                    |
| Hyväksyminen täysistunnossa                                      | 19.10.2016                                                                                                                   |
| Täysistunnon numero                                              | 520                                                                                                                          |
| Äänestystulos<br>(puolesta / vastaan / pidättyi<br>äänestämästä) | 224/1/3                                                                                                                      |

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK on tyytyväinen siihen, että kansainvälisen Atlantin tonnikalojen suojelukomission (ICCAT) vuodesta 2008 lähtien hyväksymät toimenpiteet saatetaan osaksi EU:n lainsäädäntöä. Komitea kehottaa painokkaasti Euroopan komissiota ottamaan päättäväisemmän roolin kyseisessä ja muissa alueellisissa kalastuksenhoitojärjestöissä.

1.2 ETSK kehottaa kaikkia asianomaisia osapuolia panemaan erittäin tiukasti nämä ja muut säilyttämistoimenpiteet täytäntöön. Suurin osa kalastajista noudattaa sääntöjä ja ansaitsee tasapuoliset toimintaedellytykset.

1.3 ETSK kehottaa Euroopan komissiota tarkistamaan ja tarvittaessa poistamaan 7 artiklan 2 kohdan, ja myös muuttamaan käsillä olevassa lausunnossa ehdotetun mukaisesti 9 artiklan 1 kohtaa, 31, 32, 34 ja 36 artiklaa sekä 38 artiklan 4 kohtaa. Ehdotuksen 52–59 artiklassa ehdotettua merellä tehtävää jälleenlaivausta koskevaa poikkeusta olisi myös arvioitava huolellisesti uudelleen, ja se olisi mahdollisesti poistettava, jos satamassa tehtävää jälleenlaivausta on ensisijaisesti määrä soveltaa yleisenä velvollisuutena.

## 2. Tausta

2.1 Kahdensivulisten sopimusten, kuten kestävää kalastusta koskevat kumppanuussopimukset tai vastavuoroiset sopimukset, lisäksi yhteinen kalastuspolitiikka (YKP) antaa EU:lle mahdollisuuden tehdä monenvälisiä sopimuksia alueellisten kalastuksenhoitojärjestöjen puitteissa. Näiden sopimusten tarkoituksena on vahvistaa alueellista yhteistyötä, jotta varmistetaan kalavarojen säilyttäminen ja kestäväpohjainen hyödyntäminen.

2.2 Kansainvälinen Atlantin tonnikalojen suojelukomissio (ICCAT) vastaa tonnikalan ja sen lähilajien (kaikkiaan noin 30) säilyttämisestä Atlantin valtamerellä ja sitä ympäröivillä merillä. EU on vuodesta 1997 lähtien ollut sopimuspuoli ja korvannut yksittäiset jäsenvaltiot.

2.3 ICCAT:lla on valtuudet antaa sitovia suosituksia, jotka on saatettava osaksi EU:n lainsäädäntöä, mikäli aiempi lainsäädäntö ei jo kata niitä.

### 3. Huomioita

3.1 Ehdotuksen 7 artiklan 2 kohta, jossa rajoitetaan alusten korvaaminen ainoastaan kalastuskapasiteetiltaan vastaaviin tai pienempiin aluksiin, perustuu ICCAT:n suositukseen 14–01, joka ei ole enää voimassa. Uusi suositus trooppisia tonnikaloja varten, suositus 15–01, ei sisällä nykyisessä muodossaan minkäänlaisia rajoituksia korvaamisen suhteen.

3.2 Ehdotuksen 9 artiklan 1 kohdassa, jossa tarkastellaan FAD-välineitä koskevia hoitosuunnitelmia, asetetaan määräajaksi kunkin vuoden 1. heinäkuuta, johon mennessä tiedot on viimeistään toimitettava ICCAT:n sihteeristöön. Tämä määräaika annettiin myös suosituksessa 14–01. Suosituksessa 15–01 asetettu määräaika on 31. tammikuuta. Koska tämä koskee komissiota, jäsenvaltioille olisi annettava aikaisempi määräaika, esimerkiksi 15. tammikuuta.

3.3 Ehdotuksen 31, 32, 34, 35 ja 36 artiklaan, joissa säädetään luvattomien hailajien purkamiskiellosta, voitaisiin lisätä viittaus YKP:n perusasetuksen 15 artiklan 4 kohtaan <sup>(1)</sup>, jossa säädetään poikkeuksista yleiseen poisheittämisskieltoon.

3.4 Ehdotuksen 38 artiklan 4 kohdan tulisi alkaa, kuten ICCAT:n suositus 07–07, sanoilla ”mahdollisuuksien mukaan”. Tämän ei pitäisi olla esteenä neuvotteluille sitovammasta kompromissista ICCAT:n puitteissa.

3.5 Ehdotuksen 54 ja 55 artiklan tarkoituksena on ottaa käyttöön pitkäsiima-aluksiin sovellettavat ICCAT:n poikkeukset merellä tehtävän jälleenlaivauksen osalta. EU:n laivastoon olisi kuitenkin sovellettava yleisenä sääntönä kaiken jälleenlaivauksen tekemistä satamassa.

Bryssel 19. lokakuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

<sup>(1)</sup> Asetus (EU) N:o 1380/2013

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheista ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (uudelleenlaadittu teksti)”**

(COM(2016) 270 final – 2016/0133(COD))

**”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan unionin turvapaikkavirastosta ja asetuksen (EU) N:o 439/2010 kumoamisesta”**

(COM(2016) 271 final – 2016/0131(COD))

**”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun (asetuksen (EU) N:o 604/2013) tehokkaaksi soveltamiseksi, laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön tunnistamiseksi sekä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin esittämistä, Eurodac-tietoihin lainvalvontatarkoituksessa tehtäviä vertailuja koskevista pyynnöistä (uudelleenlaadittu)”**

(COM(2016) 272 final – 2016/0132(COD))

(2017/C 034/24)

Esittelijä: **José Antonio MORENO DÍAZ**

|                                                                  |                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Lausuntopyyntö                                                   | Euroopan unionin neuvosto, 15.6.2016                                                                                                                                                     |
| Oikeusperusta                                                    | Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla<br><br>(COM(2016) 270 final – 2016/0133(COD)), (COM(2016) 271 final – 2016/0131(COD)), (COM(2016) 272 final – 2016/0132(COD)) |
| Vastaava erityisjaosto                                           | ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus”                                                                                                                                                |
| Hyväksyminen erityisjaostossa                                    | 27.9.2016                                                                                                                                                                                |
| Hyväksyminen täysistunnossa                                      | 19.10.2016                                                                                                                                                                               |
| Täysistunnon nro                                                 | 520                                                                                                                                                                                      |
| Äänestystulos<br>(puolesta / vastaan / pidättyi<br>äänestämästä) | 215/1/4                                                                                                                                                                                  |

## 1. Pöytäkirjat

1.1 Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tehokas ja tuloksekas uudistaminen ja pääsyn Euroopan unioniin tarjoavien laillisten kanavien parantaminen on ETSK:n mielestä välttämätöntä, jotta voidaan kunnioittaa vainotuksi joutuneiden henkilöiden oikeuksia.

1.2 Tässä mielessä olisi ehdotettava todellista yhteistä ja kaikille jäsenvaltioille pakollista järjestelmää kaikkien kansallisten lainsäädäntöjen yhdenmukaistamiseksi tai – jos se ei ole mahdollista – vähintäänkin otettava käyttöön sellainen yhteinen järjestelmä turvapaikkapäätösten keskinäiseksi tunnustamiseksi kaikkien EU:n jäsenvaltioiden välillä, jonka ansiosta todellinen Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä olisi mahdollinen.

1.3 ETSK pitää joka tapauksessa myönteisenä esitettyä tavoitetta määrittämismenettelyjen parantamisesta ja joustavoittamisesta tehokkuuden lisäämiseksi, mutta katsoo, että ehdotuksessa olisi selkiytettävä ja siihen olisi sisällytettävä menettelykysymyksiin, hakemusten yksilölliseen käsittelyyn, harkintavaltalausekkeiden säilyttämiseen, jäsenvaltioita koskevan vastuuvetoituksen päättymismääräajan säilyttämiseen, hakijoiden oikeuksiin ja korjaavan jakomekanismin rajoittamiseen liittyviä suojasäännöksiä.

1.4 On varmistettava asetuksessa ehdotettujen säännösten johdonmukaisuus tällä alalla jo olemassa olevien säännösten ja niihin liittyvien toimien kanssa, joita Euroopan komissio aikoo kehittää osana Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän olennaisen tärkeää muutosta, sekä johdonmukaisuus unionin muiden politiikkojen kanssa.

1.5 Kaikkien jäsenvaltioiden tulee kantaa vastuu siitä, että hakijalle annetaan yksityiskohtaista ja ajantasaista tietoa Dublinin järjestelmän pohjalta sovellettavista menettelyistä 4 artiklassa vahvistettujen vaatimusten mukaisesti.

1.6 On taattava suhteellisuusperiaatteen toteutuminen järjestelmän tosiasiallisen kestävyuden tukemiseksi, kun ajatellaan hakijoiden mahdollisuutta päästä nopeasti turvapaikkamenettelyn piiriin ja jäsenvaltioiden viranomaisten valmiuksia järjestelmän soveltamiseen.

## 2. Taustaa

2.1 Komissio julkaisi 6. huhtikuuta 2016 tiedonannon, jossa se toteaa EU:n turvapaikkajärjestelmän ja erityisesti Dublin-säännösten suunnittelussa ja toteutuksessa olevan puutteita ja määrittää viisi painopistealaa tilanteen parantamiseksi.

2.2 Komissio ehdottaa Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista entistä tasapuolisemman, tehokkaamman ja kestävämmän järjestelmän luomiseksi muuttamalla nykyistä asetusta N:o 604/2013 kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta.

2.3 Komissio toteaa, että Dublin-järjestelmää ei alun perin suunniteltu varmistamaan kansainvälistä suojelua hakevia koskevaa kestävää, oikeudenmukaista ja tehokasta vastuunjakoa kaikkialla EU:ssa. Niin sanottu Dublinin järjestelmä ei ole toiminut asianmukaisesti eikä myöskään yhtenäisesti: viime vuosien kokemukset ovat osoittaneet, että massiivisten muuttovirtojen yhteydessä kourallinen jäsenvaltioita joutuu tutkimaan valtaosan kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista, mikä johtaa toisinaan enenevässä määrin Euroopan unionin turvapaikkasäännösten noudattamisen laiminlyöntiin.

2.4 Näiden puutteiden korjaamiseksi komissio ehdottaa asetuksen muuttamista tähdäten seuraaviin tavoitteisiin:

- Tehostetaan järjestelmää määrittämällä yksi ainoa jäsenvaltio, joka vastaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä.
- Ehkäistään turvapaikkajärjestelmän väärinkäytöksiä ja hakijoiden edelleen liikkumista EU:ssa.
- Luodaan nykyistä oikeudenmukaisempi jakojärjestelmä ottamalla käyttöön korjausmekanismi, joka havaitsee automaattisesti, jos jokin jäsenvaltio joutuu käsittelemään suhteettoman suurta turvapaikkahakemusten määrää.
- Selkiytetään turvapaikanhakijoiden velvollisuuksia Euroopan unionissa ja kyseisten velvollisuuksien noudattamatta jättämisen seurauksia.
- Muutetaan Eurodac-asetusta sen mukauttamiseksi Dublin-järjestelmän muutoksiin ja järjestelmän asianmukaisen soveltamisen varmistamiseksi.
- Vahvistetaan Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) toimeksiantoa perustamalla Euroopan unionin turvapaikkavirasto.

## 3. Analyysi

### 3.1 Ehdotetut Dublinin kriteerit jäsenvaltion vastuun määrittämiseksi

Nykyisessä asetuksessa N:o 604/2013 yleisimmin käytetty siirtoperuste liittyy asiakirjoihin ja maahantulopaikkaan, minkä seurauksena jäsenvaltioille, joiden valtionraja muodostaa unionin ulkorajan, lankeaa huomattava vastuu. Eurodac-tiedot ja viisumitietojärjestelmän (VIS) tiedot hyväksytään todisteina suurimmassa osassa jäsenvaltioita, mutta toisinaan niitä ei pidetä riittävinä todisteina.

Ehdotetussa asetuksessa vastuujäsenvaltion määrittämisperustetta sovelletaan ainoastaan kerran, ja 9 artiklassa säädetään, että hakijan tulee jättää hakemuksensa ensimmäiseen maahantulovaltion riippumatta siitä, oliko kyseessä luvaton maahantulo tai maa, jossa hakija oleskelee laillisesti. Asetuksen 10–17 artiklassa kuvatut etusijajärjestykseen asetetut perusteet sisältävät vastaavanlaisia säännöksiä:

**3.1.1 Alaikäiset:** Ehdotetussa uudistuksessa säilytetään aiemmat huomioon otettavat näkökohdat, mutta vain kun on kyse kansainvälistä suojelua hakevista ilman huoltajaa olevista alaikäisistä.

**3.1.2 Perheenjäsenet:** Perheenjäsenten määritelmää laajennetaan ehdotuksessa kahdella tavalla: se laajennetaan koskemaan sisarusia ja siinä otetaan huomioon perheet, jotka on perustettu ennen jäsenvaltioon saapumista mutta ei välttämättä lähtömaassa, kuten Dublin III -asetuksessa säädetään. Molemmat näkökohdat ovat äärimmäisen tärkeitä, ja erityisesti on syytä kiinnittää huomiota hätätilanteisiin, joita syntyy sen johdosta, että sisarusia ei katsota "perheenjäseniksi", ja joihin usein joutuvat ilman huoltajaa olevat alaikäiset, joiden ainoa perheside yksittäisessä jäsenvaltiossa ovat sisarukset.

**3.1.3 Oleskelulupa tai viisumi:** Ehdotetussa asetuksessa vastuu kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimisesta säilytetään kyseisiä asiakirjoja myöntäneellä jäsenvaltiolla, joskin siihen on sisällytetty vastuukriteereitä selkeyttäviä näkökohtia.

**3.1.4 Luvaton maahantulo jonkin jäsenvaltion kautta:** Ehdotuksessa poistetaan säännökset, joiden mukaan vastuu päättyy 12 kuukauden kuluttua luvattomasta rajan ylittämisestä.

**3.1.5 Harkintavaltalausekkeet:** Ehdotuksessa rajoitetaan jäsenvaltioiden liikkumavaraa ja säädetään, että ne voivat ottaa vastuun sellaisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä, joka ei kuulu niiden vastuulle, ainoastaan sellaisten perhesuhteiden perusteella, joita ei ole otettu huomioon perheyksikön jäsenten määritelmässä.

**3.1.6** Ehdotukseen ei sisälly riippuvuussuhteessa oleviin henkilöihin liittyviä muutoksia. Niinpä kun hakija on raskauden, vastasyntyneen lapsen, vakavan sairauden, vakavan vammaisuuden tai korkean ikänsä vuoksi riippuvainen jossakin jäsenvaltiossa oleskeluluvalla oleskelevan lapsensa, sisarusensa tai vanhempansa avusta tai kun tällainen lapsi, sisarus tai vanhempi on riippuvainen hakijan avusta, jäsenvaltioiden on pidettävä hakija yhdessä kyseisen henkilön kanssa tai saatettava heidät yhteen edellyttäen, että perhesiteet olivat olemassa jo lähtömaassa ja että asianomainen henkilö kykenee suoriutumaan avunannosta ja ilmoittaa kirjallisesti sitä haluavansa.

## **3.2 Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämismenettely**

**3.2.1** Dublin-asetuksen uudistamista koskevan ehdotuksen tavoitteena on luoda entistä oikeudenmukaisempi ja kestäväpohjaisempi järjestelmä yksinkertaistamalla menettelyä ja tehostamalla järjestelmää, mutta esitetyt muutokset eivät aina palvele näiden tavoitteiden saavuttamista.

Ehdotetun uudistetun asetuksen 3 artiklassa säädetään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsiteltäväksi ottamisen edellytyksiä koskevasta tarkastuksesta, joka tehdään ennen vastuujäsenvaltion määrittämistä ottamatta vielä siinä vaiheessa huomioon mahdollisia muussa jäsenvaltiossa olevia perheenjäseniä taikka alaikäisten tarpeita.

Näistä edellytyksistä ennakkoon on mahdollista arvioida käsitteet "turvallinen kolmas maa", "ensimmäinen turvapaikka-maa", "turvallinen alkuperämaa" sekä määrittelemätön oikeudellinen käsite "turvallisuusriski".

Ehdotuksessa lyhennetään määräaikoja merkittävästi ja helpotetaan takaisinottomenettelyjä.

**3.2.2** Uudistuksessa poistetaan nykyisessä 19 artiklassa säädetyt vastuun lakkaamista koskevat otaksumat (eli jos hakija poistuu vapaaehtoisesti EU:n alueelta vähintään kolmen kuukauden ajaksi tai jos hänet on määrätty poistumaan maasta). Muutos merkitsee sitä, että sama jäsenvaltio on vastuussa mistä tahansa hakemuksesta, jonka henkilö esittää milloin tahansa, vaikka asianomainen olisi palannut alkuperämaahansa pitkäkestoisesti tai hänen henkilökohtaiset ja perheolosuhteensa olisivat tällä välin muuttuneet tai kyseessä olevan jäsenvaltion tilanne olisi muuttunut merkittävästi.

### 3.3 Menettelylliset takeet ja perusoikeuksien kunnioittaminen vastuujäsenvaltion määrittämismenettelyssä

3.3.1 **Tiedonsaantioikeus:** 6 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan vastuujäsenvaltion määrittämismenettelyn kohteena olevien kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden tiedonsaantioikeutta ja eritellään annettavat tiedot.

3.3.2 **Oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon:** Uudistetun asetuksen 27 artiklassa veloitetaan ilmoittamaan hakijalle kirjallisesti ja viipymättä päätöksestä siirtää hänet hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon. Samassa ilmoituksessa on tiedotettava myös mahdollisuudesta hakea päätökseen muutosta. 28 artiklassa puolestaan taataan kansainvälistä suojelua hakevan henkilön siirtoa koskevaan päätökseen kohdistuvan muutoksenhaun lykkäävä vaikutus ja säädetään uudelleen käsittelymenettelyä koskevista määräajoista, jotka tosin ovat liian lyhyitä (muutoksenhaun esittämisen määräaika on ainoastaan seitsemän päivää).

3.3.3 **Vastuujäsenvaltion määrittämismenettelyn kohteena olevien hakijoiden liikkumisvapaus ja säilöönotto:** Menettelyille asetetut määräajat lyhennetään ehdotetun asetuksen 29 artiklassa puoleen tapauksissa, joissa hakija on otettu säilöön. Myös siirrolle asetettu määräaika lyhennetään kuudesta viikosta neljään viikkoon. Jos määräaikaa ei noudateta, henkilö on vapautettava.

### 3.4 Velvollisuudet ja seuraamukset

3.4.1 Ehdotuksessa ilmoitetaan selvästi kansainvälistä suojelua hakevien velvoitteet:

- Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on tehtävä maassa, jossa ensimmäinen luvaton maahantulo on tapahtunut tai jossa hakija oleskelee laillisesti.
- Hakijalla on velvollisuus esittää kaikki tiedot ja todisteet mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja viimeistään vastuujäsenvaltion määrittämistä koskevassa haastattelussa sekä tehdä yhteistyötä vastuujäsenvaltion määrittämisestä vastuussa olevan jäsenvaltion viranomaisten kanssa.
- Hakijalla on velvollisuus olla saapuvilla ja vastuujäsenvaltion määrittelystä vastaavan jäsenvaltion viranomaisten käytettävissä.
- Hakijan on noudatettava päätöstä siirrosta vastuujäsenvaltioon.

3.4.2 Noudattamatta jättämisestä säädetään asetuksen 5 artiklassa suhteettomat prosessuaaliset ja vastaanottoa koskevat seuraukset, jotka sotivat nykyisten direktiivien (menettelyä koskeva direktiivi 2013/32/EU ja vastaanottoa koskeva direktiivi 2013/33/EU) ja EU:n perusoikeuskirjan normeja vastaan:

- Mikäli hakemusta ei tehdä maassa, jossa hakija oleskelee laillisesti tai jossa luvaton maahantulo on tapahtunut, hakemus on käsiteltävä nopeutetussa menettelyssä direktiivin 2013/32/EU 31 artiklan 8 kohdan mukaisesti. Kyseiseen artiklaan ei kuitenkaan sisälly edellä mainittua otaksumaa, mikä merkitsee sitä, että ehdotuksella laajennetaan sellaisten tapausten joukkoa, joissa sovelletaan menettelyä, joka käytännössä merkitsee hakemusten sisällön tutkimiseen varattujen määräaikojen lyhentämistä, takeiden heikentämistä ja haavoittuvassa asemassa olevien tunnistamisen vaikeutumista näiden lyhyiden määräaikojen puitteissa. Tällä on merkitystä erityisesti, kun otetaan huomioon direktiivin 2013/32/EU 24 artiklan 3 kohdassa säädetty velvoite olla soveltamatta nopeutettua menettelyä erityisen haavoittuvassa asemassa oleviin hakijoihin.
- Huomioon otetaan ainoastaan tiedot ja asiakirjat, jotka on esitetty viimeistään vastuujäsenvaltion määrittämistä koskevassa haastattelussa. Perhesiteiden varmistaminen edellyttää kuitenkin usein sukulaisuuden osoittavia todisteita, joiden saaminen saattaa viipyä.
- Direktiivin 2013/33/EU 14–19 artiklassa säädettyjen vastaanotto-olosuhteiden poissulkeminen missä tahansa muussa jäsenvaltiossa: Näihin poissuljettaviin vastaanotto-olosuhteisiin kuuluvat mm. alaikäisten koulunkäynti (direktiivin 2013/33/EU 14 artikla), mikä selvästi rikkoo alaikäisten oikeutta koulutukseen (perusoikeuskirjan 14 ja 24 artikla), muu terveydenhuolto kuin ensiapu (direktiivin 2013/33/EU 19 artikla) sekä hakijan riittävä elintaso, jotta taataan hänen toimeentulonsa ja suojellaan hänen fyysistä terveyttään ja mielenterveyttään (direktiivin 2013/33/EU 17 artikla).

- Hakijoilta, joiden kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on hylätty ja jotka on siirretty toiseen jäsenvaltioon, evätään muutoksenhakumahdollisuus (ehdotetun asetuksen 20 artiklan 5 kohta). Tämä säännös saattaa rikkoa direktiivin 2013/32 46 artiklaa ja perusoikeuskirjan 47 artiklaa.

### 3.5 Korjaava jakomekanismi

Ehdotuksessa otetaan käyttöön korjaava mekanismi niiden tilanteiden varalta, joissa jokin jäsenvaltio on edellä mainittujen kriteerien perusteella vastuussa suhteettoman suuresta määrästä hakemuksia. Tällaisen tilanteen määrittämiseksi kullekin jäsenvaltiolle lasketaan bruttokansantuotteen ja väkiluvun pohjalta viitearvo, joka kuvaa sitä hakemusten ja uudelleensijoitettujen henkilöiden määrää, jonka kulloinenkin jäsenvaltio pystyy käsittelemään. Jos käsiteltävien hakemusten määrä on enemmän kuin 150 prosenttia tästä viiteluvusta, korjausmekanismia aletaan soveltaa automaattisesti ja kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt siirretään kyseisestä (hyötyvästä) jäsenvaltiosta toisiin jäsenvaltioihin (kohdentamisvaltio), joihin kohdistuva taakka on pienempi.

### 3.6 Eurodac-järjestelmän vahvistaminen

Komission ehdotukseen sisältyy Eurodac-järjestelmän mukauttaminen. Tarkoituksena on kehittää vuonna 2000 perustettua järjestelmää, joka luotiin kansainvälistä suojelua hakevien ja luvattomasti rajan ylittäneiden henkilöiden sormenjäljet sisältävän rekisterin organisointia ja käyttöä varten. Järjestelmän tarkoituksena on helpottaa Dublin-asetuksen täytäntöönpanoa, sillä sen avulla voidaan määrittää, mihin EU:n jäsenvaltioon kansainvälistä suojelua hakeva henkilö on ensimmäisenä saapunut. Asetuksessa säädetään mahdollisuudesta laajentaa järjestelmän soveltamisalaa ja sisällyttää rekisteriin myös sellaisten kolmansista maista tulevien, EU:n alueella laittomasti oleskelevien henkilöiden tietoja, jotka eivät ole hakenneet kansainvälistä suojelua.

### 3.7 Euroopan unionin turvapaikkaviraston uusi tehtävä

Komissio esittää Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston toimeksiannon muuttamista Euroopan yhteisen turvapaikka-järjestelmän ja Dublin-asetuksen toiminnan helpottamiseksi.

Komissio esittää tukiviraston muuttamista sen toimenkuvaa laajentamalla lisätäkseen sille kuuluvia tehtäviä ja varmistaakseen Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän tehokkaan soveltamisen.

## 4. Erityisiä suosituksia

### 4.1 Ilman huoltajaa olevat alaikäiset

Säännökset ovat ristiriidassa ”lapsen edun” kanssa, kun otetaan huomioon, että on paljon sellaisia ilman huoltajaa olevia alaikäisiä, jotka eivät erilaisista syistä johtuen pääse kansainvälistä suojelua koskevan menettelyn piiriin, eivätkä säännökset myöskään takaa heidän yksilöllisten tarpeidensa arviointia.

### 4.2 Luvaton maahantulo jonkin jäsenvaltion kautta

Se että poistetaan säännös, jonka mukaan vastuu lakkaa 12 kuukauden kuluttua luvattomasta rajan ylittämisestä, vaikuttaa poikkeavan yhdestä uudistuksen tärkeimmistä tavoitteista eli tavoitteesta taata vastuiden kestäväpohjainen jakautuminen ja entistä oikeudenmukaisemman järjestelmän toteutuminen. Vastuun lakkaamisen poistaminen ei takaa tätä oikeudenmukaisuutta niille jäsenvaltioille, jotka ovat unionin ulkorajavaltioita.

### 4.3 Harkintavaltalausekkeet

4.3.1 ETSK ei kannata lausekkeen rajoittamista pelkästään perheenjäsenen määritelmästä poikkeaviin perhesiteisiin, sillä on olennaisen tärkeää ottaa huomioon, että jossakin jäsenvaltiossa voi syntyä – kansainvälistä suojelua hakevien määrästä aiheutuvien määrällisten – toimintahäiriöiden ohella myös laadullisia toimintahäiriöitä, joilla on vaikutusta kysymyksiin, jotka liittyvät kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä annetun direktiivin 2013/32/EU tehokkaaseen täytäntöönpanoon asioissa, jotka koskevat kansainvälistä suojelua hakevien pääsyä turvapaikkamenettelyn piiriin, tiedottamista ja neuvontaa, menettelyllisiä takeita ja erityismenettelyjä niitä tarvitseville henkilöille. Myös vastaanotto-olosuhteita koskevista vaatimuksista annettuun uudelleenlaadittuun direktiiviin 2013/33/EU sisältyy yhteisiä sääntöjä, joilla kansainvälistä suojelua hakeville henkilöille pyritään takaamaan tasavertaiset elinolosuhteet kaikissa jäsenvaltioissa sekä heidän perusoikeuksiensa täysimääräinen kunnioittaminen.

4.3.2 Voi syntyä tilanteita, joissa jokin jäsenvaltio ei pysty takaamaan kyseisten direktiivien säännösten täytäntöönpanoa, ja sen vuoksi on syytä säilyttää Dublin III -asetuksen sanamuoto siltä osin, mitä todetaan kunkin jäsenvaltion mahdollisuudesta päättää käsitellä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus siinäkin tapauksessa, ettei vastuu hakemuksen käsittelystä kuulu sille.

4.3.3 Samoin on otettava huomioon, että monilla kansainvälistä suojelua hakevilla henkilöillä on vakava sairaus ja/tai merkittävä vamma, eikä heillä ole perheenjäseniä missään jäsenvaltiossa: heidän erityistilanteensa johdosta heitä ei – lääketieteellisistä syistä – kuitenkaan siirretä vastuujäsenvaltioon, joten heille muodostuu riippuvuussuhde siihen jäsenvaltioon, jossa he ovat jättäneet kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa. Nämä tapaukset on tarpeen sisällyttää harkintavaltalausekkeiden ehdotettuun uuteen sanamuotoon.

4.3.4 Vastaanotto humanitaarisista tai kulttuurisista on ehdottoman tärkeää säilyttää, jotta voidaan varmistaa erityisen haavoittuvassa asemassa olevien kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden huomioon ottaminen direktiivin 2013/32/EU säännösten mukaisesti ja taata heille heidän erityistilanteensa huomioon ottava erilliskohtelu.

#### **4.4 Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämismenettely**

4.4.1 Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hyväksyttävyyden arviointi ilman, että analysoidaan ensin, onko hakijalla perheenjäseniä muussa jäsenvaltiossa, tai analysoimatta alaikäisen tarpeita voi kielteiseen päätökseen johtaessaan rikkoa EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa tunnustettua oikeutta perhe-elämän kunnioittamiseen.

4.4.2 Käsitteiden ”turvallinen kolmas maa”, ”ensimmäinen turvapaikkamaa”, ”turvallinen alkuperämaa” sekä oikeudellisen käsitteen ”turvallisuusriski” automaattinen soveltaminen voi johtaa syrjintätilanteisiin kansalaisuudesta tai pakenemisreitistä riippuen. Lisäksi turvallisen alkuperämaan ja turvallisuusriskin perusteiden täytyessä on ehdotetun asetuksen 3 artiklan 3 kohdan mukaan sovellettava nopeutettua menettelyä. Tällainen nopeutettu käsittely ei saa missään tapauksessa heikentää menettelytakeita lyhyiden määräaikojen vuoksi. Se ei myöskään saa merkitä näiden kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tapauskohtaisen arvioinnin laiminlyöntiä, joka kielletään direktiivin 2013/32/EU 10 artiklan 3 kohdan a alakohdassa.

4.4.3 Ehdotetussa 33 artiklassa ei millään tavalla paranneta jäsenvaltioiden välistä tiedonvaihtoa haavoittuvassa asemassa olevista hakijoista, lääketieteellisistä tilanteista ja muista siirrettäviin hakijoihin liittyvistä erityisnäkökohdista, vaikka se on yksi Dublinin järjestelmän käytännön soveltamisessa havaituista suurimmista puutteista.

4.4.4 Säännös, jonka mukaan jäsenvaltion vastuu lakkaa, jos hakija poistuu vapaaehtoisesti EU:n alueelta vähintään kolmen kuukauden ajaksi tai jos hänet on määrätty poistumaan maasta, voi johtaa tilanteisiin, joissa alkuperämaassa ensimmäisen EU:n kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisen jälkeen syntyneitä perhesiteitä ei oteta huomioon tai joissa toisen hakemuksen hetkellä vastuujäsenvaltiossa ei taata niitä vastaanotto- ja menettelyolosuhteita, jotka täytyivät ensimmäisen hakemuksen hetkellä.

#### **4.5 Menettelylliset takeet**

4.5.1 Tiedonsaantioikeudesta todettakoon, että säännöksessä, jonka mukaan tiedot tulee toimittaa tiedotetta käyttäen, ei oteta huomioon sitä, että suurimmassa osassa jäsenvaltioita kyseinen tiedote sisältää ainoastaan yleistietoa kielellä, jota hakijat ymmärtävät heikosti tai ei lainkaan. Kyseiset tiedot tulee aina antaa haastattelun aikana.

4.5.2 Komitea katsoo, että oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ei tule rajata vain seuraaviin ehdotuksessa tarkasteltuihin kolmeen tilanteeseen, sillä se rajoittaisi tehokkaan oikeussuojan saatavuutta:

- epäinhimillisen tai halventavan kohtelun vaara vastuujäsenvaltiossa turvapaikkajärjestelmässä esiintyvien puutteiden vuoksi
- alaikäisiä koskevaan kriteeriin (10 artikla), perhesuhdetta koskevaan kriteeriin (11, 12 ja 13 artikla) ja riippuvuussuhteessa olevia henkilöitä koskevaan kriteeriin (18 artikla) perustuvat siirtopäätökset
- hakemuksen käsittelystä vastaamista koskevat päätökset (jos on päätetty, että siirtoa ei tehdä), kun perhesuhdetta koskevaa kriteeriä ei ole sovellettu.

4.5.3 Oikeudesta liikkumisvapauteen ja mahdollisuudesta ottaa vastuujäsenvaltion määrittämismenettelyn kohteena oleva hakija säilöön todettakoon, että säilöönoton keston (kaksi viikkoa) rajoittaminen ei tuo mitään uutta sen suhteen, minkälaisissa poikkeuksellisissa tapauksissa määräys säilöönotosta on annettava. Kun otetaan huomioon eri valtioiden käytänteiden eroavuudet, jotka komissiokin on pannut merkille, on suositeltavaa laatia säilöönoton poikkeuksellista luonnetta ja toimenpiteen tarpeellisuuden ja oikeasuhtaisuuden arviointia koskevat selvät ja tarkat kriteerit.

#### 4.6 *Korjaava jakomekanismi*

4.6.1 Niin korkean kriteerin käyttö kuin 150 prosenttia asianomaisen jäsenvaltion kapasiteetista saattaa vaarantaa kyseisessä maassa jo olevien kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanotto- ja menettelyolosuhteet mainitun kriteerin saavuttamiseen asti. Jos maille on kriteerien perusteella määritelty vastaanottokapasiteetti, olisi loogista, että mekanismi aktivoituisi kyseisen kapasiteetin ylittyessä sen sijaan, että odotetaan 150 prosentin ylittymisrajaan asti. Lisäksi jotta mekanismi olisi tehokas, sitä olisi sovellettava kaikkiin, joilla on oikeus hakea turvapaikkaa, heidän alkuperämaastaan riippumatta.

4.6.2 Mekanismia sovelletaan ennen vastuujäsenvaltion määrittämistä, jonka suorittaa jälkikäteen se jäsenvaltio, johon hakija on siirretty. Tämä tarkoittaa sitä, että sen jälkeen kun kansainvälistä suojelua hakenut on siirretty hyötyvästä jäsenvaltiosta kohdentamisvaltioon, hänet saatetaan siirtää uudelleen johonkin kolmanteen jäsenvaltioon, jossa hänellä on omaisia, mikä johtaa järjestelmän tehostumukseen ja lisäviivästyksiin pääsyssä kansainvälistä suojelua saavan henkilön aseman määrittämisen menettelyyn piiriin.

4.6.3 Koska mekanismi käynnistyy automaattisesti, se ei myöskään ota huomioon kansainvälistä suojelua hakevien yksilöllistä tilannetta eikä erityistarpeita, kuten haavoittuvaa asemaa, joiden vuoksi voi olla suositeltavaa, että siirtoa kohdentamisvaltioon ei tehdä.

4.6.4 Korjausmekanismeissa ei oteta huomioon niitä kansainvälistä suojelua hakeneita, jotka ovat saapuneet maahan ennen tarkastelun kohteena olevan uudistuksen voimaantuloa, ja kohdentamisen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät myös hakijat, joiden hakemus on hylätty ennen 3 artiklan mukaista vastuujäsenvaltion määrittämiskriteereiden soveltamista, sekä hakijat, jotka saapuvat jäsenvaltioon ennen kuin kyseisessä valtiossa on saavutettu 150 prosentin kapasiteettiraja. Kaikki nämä seikat saattavat vääristää mekanismin perimmäisen tavoitteen ja aiheuttaa sen, että mekanismin vaikutus hakemusten käsittelyä ja vastaanottoa koskevan vastuun jakautumiseen jää hyvin vähäiseksi.

4.6.5 Jäsenvaltioiden mahdollisuus olla osallistumatta tähän korjausmekanismiin maksamalla tietty summa kustakin niiden alueelle sijoittamatta jääneestä kansainvälistä suojelua hakeneesta henkilöstä voi johtaa syrjäntätilanteisiin, sillä se tekee mahdolliseksi sen, että jäsenvaltiot valitsevat uskonnon, etnisen alkuperän tai kansallisuuden perusteella, ketkä kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt ne ottavat vastaan alueelleen ja keitä eivät.

#### 4.7 *Eurodac-järjestelmä*

Kaikissa asetuksen mukauttamista koskevissa aloitteissa on perusteltava toteutettavien toimien tarve ja oikeasuhtaisuus, kun otetaan huomioon käsiteltävien tietojen arkaluonteisuus, etenkin kun ne liittyvät kansainvälistä suojelua hakeviin henkilöihin ja menettelyn luottamuksellisuuteen.

#### 4.8 *Euroopan unionin turvapaikkaviraston tehtävänmäärittäminen*

ETSK kannattaa tehtyjä ehdotuksia, sillä EASO ei ole perustamisensa jälkeen vastannut odotuksiin. Komitea katsoo, että uudessa ehdotuksessa on vahvistettava ja kehitettävä olemassa olevan organisaatioiden kuulemisfoorumien roolia, sillä sen valtuudet ovat käytännössä hyvin vähäiset. Tulevan viraston tulee ottaa huomioon näiden organisaatioiden tietämys ja niiden toiminta kussakin jäsenvaltiossa voidakseen seurata Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän asianmukaista soveltamista ja täytäntöönpanoa.

Bryssel 19. lokakuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle –Lämmitystä ja jäähdytystä koskeva EU:n strategia”**

(COM(2016) 51 final)

(2017/C 034/25)

Esittelijä: **Baiba MILTOVIČA**

|                                                                  |                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| Lausuntopyyntö                                                   | Euroopan komissio, 16.2.2016                                                           |
| Oikeusperusta                                                    | Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla<br><br>(COM(2016) 51 final) |
| Vastaava erityisjaosto                                           | ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta”                                  |
| Hyväksyminen erityisjaostossa                                    | 6.10.2016                                                                              |
| Hyväksyminen täysistunnossa                                      | 19.10.2016                                                                             |
| Täysistunnon nro                                                 | 520                                                                                    |
| Äänestystulos<br>(puolesta / vastaan / pidättyi<br>äänestämästä) | 229/3/3                                                                                |

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Strategia, jossa käsitellään lämmityksen ja jäähdytyksen suoria ja jokapäiväisiä vaikutuksia kaikkiin EU:n kansalaisiin, on kauan kaivattu ja erittäin tervetullut. Jos seurataan parhaita käytäntöjä, luodaan johdonmukainen poliittinen kehys ja tuetaan sitä saatavissa olevalla rahoituksella, kaikkialla Euroopassa on olemassa monia mahdollisuuksia parannuksille.

1.2 Tämä kattava EU:n strategia on erittäin kunnianhimoinen. Se merkitsee sitä, että EU:n ilmasto- ja energiatavoitteiden saavuttaminen riippuu huomattavassa määrin strategian tehokkaasta ja johdonmukaisesta soveltamisesta jäsenvaltiotasolla. Uusiutuvan energian roolin vahvistaminen lämmityksessä ja jäähdytyksessä voi olla suurin yksittäinen tekijä, jonka avulla voidaan saavuttaa keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoitteet, ja tämä olisi tunnustettava energiaunionin jatkuvassa ohjelmassa.

1.3 Näin ollen ETSK suositaa, että energiaunionin tilaa käsittelevään vuosiraporttiin olisi sisällytettävä erityinen luku, jossa tarkastellaan strategian edistymistä.

1.4 Komitea antaa arvoa komission työskentelylle lämmitykseen ja jäähdytykseen liittyvän tiedon kartoittamiseksi ja keräämiseksi. Tällainen tieto on erittäin tärkeää. Eurostatin olisi asetettava etusijalle entistä kattavampien tietojen kerääminen etenkin lämmitykseen käytettävästä energiasta.

1.5 Kuluttajien rooli minkä tahansa yleisen strategian toteuttamisessa on kriittinen, ja komitea kehottaakin kehittämään edelleen sen ehdotusta kattavan eurooppalaisen energiavuoropuhelun käynnistämisestä, jotta voitaisiin parantaa merkittävästi kuluttajien tietoisuutta ja luoda selkeitä kannustimia käyttäytymisen muutosten vauhdittamiseksi. Paitisi että tällaisten kannustimien olisi oltava taloudellisia, niiden tulisi myös korostaa monien strategiaan sisältyvien toimenpiteiden myönteistä sosiaalista vaikutusta ja ne olisi suunnattava heikossa asemassa oleville ja energiaköyhyydestä kärsiville.

1.6 Komitea suosittelee, että laaditaan kiireellisesti vertaileva analyysi julkisen ja yksityisen sektorin järjestelmistä, joilla on tarkoitus tukea tehokkaan ja vähähiilisen lämmityksen ja jäähdytyksen ohjelmia.

1.7 Kaikissa jäsenvaltioissa on otettava käyttöön uusi, ehdotetun strategian kanssa johdonmukainen alue- ja kuntatason lähestymistapa kaupunkisuunnittelupolitiikkaan strategian täytäntöönpanon varmistamiseksi. Komitea korostaa kaupunginjohtajien energia- ja ilmastopoliittisen roolia tässä yhteydessä.

1.8 EU:n korkeatasoiset energia- ja ilmastotavoitteet on muovattava jäsenvaltioiden yksiselitteisiksi toimiksi, joita toteutetaan kansallisissa suunnitelmissa esimerkiksi aloittain määriteltävillä viisivuotistavoitteilla ja erityisesti lämmitystä ja jäähdytystä ajatellen kehitetyillä mittareilla.

## 2. Johdanto

2.1 Lämmitystä ja jäähdytystä koskeva strategia on ensimmäinen tätä alaa kokonaisuutena käsittelevä EU-tason arviointi. Lämmitykseen ja jäähdytykseen käytetään noin 50 prosenttia koko EU:n energiankulutuksesta. Se on edelleen suurin energiankysyntää kasvattava tekijä pitkällä aikavälillä, ja rakennusten lämmitys on suurin yksittäinen osa-alue. Rakennusten lämmitysteknologioiden pysyvyyden vuoksi niillä on tärkeä rooli EU:n keskipitkän ja pitkän aikavälin ilmasto- ja energiatavoitteiden saavuttamisen kannalta. Rakennusten tilojen ja talousveden lämmitys on nykyisin suurimpia energiankäytön osa-alueita, ja se on hiilestä irtautumisen kannalta ongelmallisinta. Lämmityksestä huolehditaan nykyään pääasiassa fossiilisten polttoaineiden tuottamalla energialla, joka toimitetaan suoraan rakennuksiin. Tämä aiheuttaa paikallisia turvallisuus- ja päästö-ongelmia.

2.2 Asia koskee kaikkia kansalaisyhteiskunnan aloja. Suurten prosessiteollisuuden alojen energiatarpeet vaikuttavat suoraan niiden kilpailukykyyn, koska lämpöä tarvitaan yleensä paljon. Jäähdytys on erityisen tärkeää suuressa osassa elintarvikkeiden prosessointia, jakelua, vähittäiskauppaa ja varastointia, ja asuntojen lämmityksen ja jäähdytyksen kustannukset ja tehokkuus ovat kaikkia koskettava aihe.

2.3 Yhä useammat taloudet kaikissa jäsenvaltioissa käyttävät suuren osuuden tuloistaan energiakustannuksiin, mikä nostaa energiaköyhyyden tasoa. Etenkin iäkkäät, heikossa asemassa olevat ja pienituloiset ovat alttiita energiaköyhyydelle, ja ETSK on ehdottanut energiaköyhyyden seurantaryhmän perustamista tämän ongelman analysoimiseksi ja tarkastelemiseksi<sup>(1)</sup>. Jotta voidaan saada hyviä tuloksia, tarvitaan sosiaalisten, rahoitus- ja teknisten toimenpiteiden yhteisvaikutusta. On korostettava aiempaa enemmän lämmitystä koskevan täsmällisen tiedon keruuta, koska se auttaa toimimaan energiaköyhyyden torjumiseksi.

2.4 Lämmitys ja jäähdytys eivät ole sellaisenaan helposti tai taloudellisesti siirrettävissä. Tämä johtaa erittäin paikallisiin ja hajanaisiin markkinoihin. Jäähdytys kattaa ainoastaan 5 prosenttia energiankysynnästä ja lämmitys 95 prosenttia. Lämmityksen kysyntä on huomattavasti suurempaa kuin jäähdytyksen, vaikka jäähdytys on elintärkeää lämpimämissä jäsenvaltioissa. Pääomainvestoinnit lämmitys- ja jäähdytysjärjestelmiin tehdään yleensä keskipitkälle tai pitkälle aikavälille, mutta alan teknologian ja innovoinnin kehitys on nopeaa.

2.5 ETSK on kehottanut aiemmissa lausunnoissaan<sup>(2)</sup> noudattamaan yhtenäistä ja johdonmukaista poliittista lähestymistapaa koko energia-alalla sekä lisäämään kansalaisyhteiskunnan roolia – ja sen kanssa käytävää vuoropuhelua – alaa koskevista asioista. Tämä on nyt asetettu virallisesti etusijalle koko energiaunionipaketissa, ja lämmityksen ja jäähdytyksen tunnistaminen keskeisenä tärkeäksi alaksi tarjoaa mahdollisuuden ristikkäisiin viittauksiin ja johdonmukaisuuteen monissa valmisteilla olevissa ilmastoon ja energiaan liittyvissä lainsäädäntöpaketeissa.

## 3. Tiivistelmä komission tiedonannosta ja kommentteja

3.1 Tiedonannossa arvioidaan alan mahdollisuuksia edistää osaltaan EU:n strategisia ilmasto- ja energiatavoitteita, ja siihen liittyy komission yksiköiden valmisteluasiakirja, jossa esitetään asian analyttistä ja tieteellistä perustaa. Sen tarkoituksena on asettaa lämmitys energiatehokkuuden kannalta keskeiseksi politiikanalaksi sekä edistää tietoon perustuvaa vuoropuhelua ja yhteisymmärrystä tästä ja siihen liittyvistä aiheista eli energiankysynnän vähentämisestä ja hiilestä irtautumisesta.

<sup>(1)</sup> EUVL C 341, 21.11.2013, s. 21

<sup>(2)</sup> EUVL C 383, 17.11.2015, s. 84, EUVL C 198, 10.7.2013, s. 56, EUVL C 318, 29.10.2011, s. 155, EUVL C 277, 17.11.2009, s. 75

3.2 Strategisissa puitteissa yksilöidään neljä keskeistä toiminta-alaa. Niitä ovat rakennusten lämpöhyötysuhde, tehokas ja kestävä lämmitysteknologia, teollisuuden käyttämättömien mahdollisuuksien yhdistäminen ja sen tehokkuuden parantaminen sekä synergian tiivistäminen sellaisten sähköjärjestelmien kanssa, joissa lämpöpumpuilla ja muilla uusiutuviin energialähteisiin pohjautuvilla järjestelmillä on tärkeä rooli. Tässä yhteydessä esitetään monia mahdollisia toimia, ja yksityiskohtaisia ratkaisuja esitetään osana energiaunionin sisältävää lainsäädännön tarkistuspakettia.

3.3 Hallitsevana visiona on rakennusten hiilipäästöjen vähentäminen niitä kunnostamalla, lämmitys- ja jäähdytysjärjestelmien tehostaminen, kaukolämpöjärjestelmien laajentaminen ja siirtyminen fossiilisista polttoaineista vähähiilisiin energialähteisiin. Asuinrakennukset muodostavat suurimman osan Euroopan rakennuskannasta, ja 60–70 prosenttia asutokannasta on vuonna 1980 tai aiemmin rakennettua. Asuinrakennusten yksittäiskulutus on myös suurinta (kWh/m<sup>2</sup>/vuosi). Rakennusten alhainen saneerausaste lisää kuluttajille koituvia taloudellisia rasitteita. EU:n kotitaloudet käyttävät keskimäärin 6,4 prosenttia (ks. COM(2014) 520 final) käytettävissä olevista tuloistaan kotitalouteen liittyvään energiaan, noin kaksi kolmannesta lämmitykseen ja kolmanneksen muihin tarkoituksiin. Yhä useammilla kotitalouksilla on ongelmia energiakustannusten kattamisessa. Kohtuuhintainen lämmitys- ja jäähdytysjärjestelmä on kotitalouskuluttajien elämän laadun kannalta olennaisen tärkeä tekijä.

3.4 Koska kaikki teollisuudenalat eivät voi siirtyä vähähiiliseen energiaan ja etenkin, koska monet prosessiteollisuuden alat tarvitsevat runsaasti energiaa sisältäviä fossiilisia polttoaineita, on tärkeää hyödyntää nykyistä paljon suurempi osuus eräiden teollisuuslaitosten ja voimalaitosten sivutuotteena syntyvästä hukkalämmöstä. Työasiakirjassa tuodaan esiin teollisuuden jätelämmön hyödyntäminen kaukolämpöjärjestelmissä sekä uusien teknologioiden ja vaihtoehtoisten polttoaineiden kehittäminen tärkeinä osatekijöinä.

3.5 Strategiassa on kartoitettu useita merkittäviä haasteita. Fossiililla polttoaineilla tuotetaan yli 80 prosenttia käytetystä energiasta, minkä vuoksi tämä ala on ratkaisevan tärkeä vähähiilisyyttä koskevien tavoitteiden saavuttamisessa ja pyrittäessä siirtymään tehokkaampaan ja turvallisempaan energiajärjestelmään. Kaksi kolmannesta EU:n rakennuksista – joista suurin osa on edelleen käytössä vuonna 2050 – rakennettiin ennen energiatehokkuutta koskevien vaatimusten käyttöönottoa. Omistajuus- ja vuokrausjärjestelyt ja asianmukaisten rahoitusjärjestelmien puuttuminen voivat haitata tilanteen parantamiseksi kehitettyjen kannustimien tehoa. Lämmityssektorilta puuttuu markkinavetoista kilpailua, rakentajilta ja asentajilta puuttuu koulutusta ja asiantuntemusta, ja kotitalouskuluttajilta puuttuu tietoa mahdollisista hyödyistä. Rakennusten kunnostamisaste on alhainen (0,4–1,2 prosenttia vuodessa), ja lisäksi energiaköyhyys on kaikkialla EU:ssa kasvava ongelma.

3.6 Lähes 50 prosentissa rakennuksista lämmityslaitteiden teho on alle 60 prosenttia, kun taas nykyistä teknologiatasoa vastaavien laitteiden tehokkuus on yli 90 prosenttia (tasoa, joka lainsäädännössä vaaditaan laitetta korvattaessa). Lisäksi eräissä osissa Eurooppaa kotitalouksien lämmityksellä (fossiiliset polttoaineet ja biomassa) on suuri vaikutus ilman saastumiseen. Huomattava osa lämmityslaitteista toimii kuitenkin hyvin teknistä käyttöikänsä pidemmälle. Kustannuksilla on suuri merkitys laitteiden korvaamista harkittaessa, ja vaikka uusi laite maksaa aina hintansa takaisin, on vaikeaa löytää alkupääomaa etenkin siirryttäessä uusiutuvaan lämmönlähteeseen, kuten aurinkoenergiaan, maalämpöön tai lämpöpumpuihin. Tällä vuosisadalla teollisuus on säästänyt huomattavasti energiaa energiatehokkuuden avulla, mutta etenkin pk-yrityksillä on ongelmia parannusten priorisoinnissa ja rahoituksessa.

3.7 Kaukolämmöllä tuotetaan nykyään 9 prosenttia EU:n lämmitystarpeesta. Sen käyttöä voitaisiin laajentaa huomattavasti myös hukkalämmön hyödyntämisen avulla, ja sen yhteydessä pystytään siirtymään helpommin uusiutuviin tai yhdistettyihin energialähteisiin kuin yksittäisissä kotitalouksissa. Myös lämmön ja sähkön yhteistuotanto on alikehittynyttä, ja asunto-, palvelu- tai teollisuuskäytössä olevien älykkäiden rakennusten mahdollisuudet yhdistettynä älykkäisiin verkkoihin tarjoavat tulevaisuudessa tehokkuushyötyjä, samoin kuin kotitalouksien kasvavat mahdollisuudet toimia tuottajakuluttajina. Strategiassa ehdotetaan epäsuorasti tuottajakuluttaja-käsitteen kehittämistä yksittäisten kotitalouksien tasolla uusien lämmitysteknologioiden ja tiedon lisäämisen avulla.

3.8 Tässä yhteydessä ehdotetaan välineitä ja ratkaisuja. EU:n välineiden johdonmukainen yhdistäminen, tarkistaminen ja täytäntöönpano kehitteillä olevan energiaunioni-ohjelman puitteissa luo strategian perustekijät. Tässä yhteydessä on tuotava esiin erityisesti energiatehokkuusdirektiivi, rakennusten energiatehokkuutta koskeva direktiivi, ekosunnittelusta ja energiamerkinnöistä annetut puitedirektiivit, uusiutuvaa energiaa koskeva direktiivi ja päästökauppajärjestelmä. Strategian on määrä tehostaa näiden toimien koordinoitua.

3.9 Komissio ryhtyy erityisiin toimiin voidakseen vastata esitettyihin haasteisiin ja tukeakseen jo käyttöön otettuja lainsäädäntötoimia. Tässä yhteydessä edistetään uusiutuvaa energiaa, kannustetaan kansalaisia osallistumaan, lisätään yhteistyötä kuluttajajärjestöjen kanssa, vahvistetaan innovointia esimerkiksi strategisen energiateknologiasuunnitelman avulla ja kannustetaan toimien rahoittamiseen liittyviin uusiin lähestymistapoihin. Strategian on oltava kuluttajalähtöinen ja korostettava siirtymää uusiutuvaan energiaan ja hukkalämmön hyödyntämiseen perustuviin vähähiilisiin järjestelmiin.

#### 4. Yleistä

4.1 Lämmityksellä ja jäähdytyksellä on keskeinen rooli teollisuudessa, elintarvikkeiden prosessoinnissa ja varastoinnissa sekä palvelualalla. Ne vaikuttavat myös jokaiseen EU:n kansalaiseen, koska kaikki toivovat mukavia elin- ja työolosuhteita. Lämmityksen ja jäähdytyksen kustannukset ja saatavuus vaikuttavat paitsi yhteiskunnan energiaköyhyyden asteeseen myös kokonaisten liiketoimintasektorien kilpailukykyyn. Näin ollen ETSK suhtautuu myönteisesti ensimmäiseen EU:n lämmitys- ja jäähdytysalaa käsittelevään strategiseen yleiskatsaukseen.

4.2 Asiakirjan vision mukaan esitettyjen strategioiden täytäntöönpano on tärkeää kustannusten alentamiseksi, energiaturvallisuuden parantamiseksi, tuonnista riippuvuuden vähentämiseksi ja ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Komitea tukee tätä visiota täysin mutta panee merkille strategiassa käsiteltyjen haasteiden laajuuden ja monimutkaisuuden ja toteaa, että joitakin niistä on saatettu aliarvioida. Esimerkkeinä mainittakoon huomattavat vaatimukset, joita jäsenvaltioille asetetaan, tarvittavat muutokset kansalaisten käyttäytymisessä, taloudellisten tukijärjestelmien tehokkuus, energiahintoihin liittyvän epävarmuuden torjunta ja tehokkaimpien teknisten ratkaisujen määrittely ja täytäntöönpano.

4.3 Monissa jäsenvaltioissa kuluttajat voivat hyötyä kaukolämmitysjärjestelmistä, joissa voi olla merkittäviä etuja kustannussäästöjen, tehokkuuden ja hukkalämmön käytön muodossa. Komitea kehottaa EU:n toimielimiä ottamaan huomioon strategian selkeän ja myönteisen painotuksen tähän alaan sekä tukemaan kunnallisten kaukolämpöjärjestelmien kehittämistä ja parantamista rahoitustoimien avulla ja mahdollistamalla kunnostamisen ja teknisen kehittämisen. Lämpövoimaloiden uudenaikaistaminen voi tuoda huomattavia etuja energian käytön ja päästöjen osalta, ja valmisteilla olevissa uusissa markkinarakennetta koskeissa säännöissä olisi edellytettävä parhaiden saatavilla olevien teknologioiden soveltamista. Etenkin "Jätteestä energiaksi" -aloitteen (ja sen huomattavan potentiaalin) ja kaukolämmön mahdolliset yhteisvaikutukset olisi tuotava esiin.

4.4 Strategiassa olisi kiinnitettävä enemmän huomiota kuluttajien rooliin ja etenkin valistuksen ja koulutuksen merkitykseen käyttäytymisen muuttamisessa. Erityisenä haasteena on kerrostalojen lämmityksen käyttöä ja kustannuksia koskevan tiedon lisääminen. Älykkäät rakennukset ja älykäs lämmitys edellyttävät älykkäitä asukkaita, joilla on tosiasiallista digitaalista lukutaitoa. Strategiassa ei korosteta riittävästi roolia, joka kuluttajilla on minkä tahansa yleisen strategian täytäntöönpanossa. Suuntaus, johon liittyy tehokkuussäästöjen kauppaaminen mukavuuden vuoksi ja kuluttajien vastahakoisuus muuttaa elämäntapaansa merkittävästi uuden teknologian hyötyjen maksimoimiseksi, on otettava huomioon tulevilla tutkimuksilla, joissa käsitellään perusteellisesti kannustimia käyttäytymisen muuttamiselle.

4.5 Strategiassa tuodaan selvästi esiin, että kohdennetut rahoituspaketit ovat olennaisen tärkeitä tarvittavien julkisten ja yksityisten investointien vauhdittamiseksi. ETSK toteaa, että vain hyvin pieni osuus Euroopan investointipankin hyväksymästä, Euroopan strategisten investointien rahaston kautta energia-alalle myönnetystä rahoituksesta ohjataan lämmitykseen ja jäähdytykseen liittyviin hankkeisiin. Työasiakirjassa ei ole esimerkkejä tai analyysejä vastaavista ohjelmista jäsenvaltioissa, joista vain muutamat ovat onnistuneet edistämään alan investointeja.

4.6 Kun otetaan huomioon lämmityksen ja jäähdytyksen valtavan suuri merkitys EU:n ilmasto- ja energiatavoitteiden saavuttamisen kannalta, ETSK ehdottaa, että energiaunionin tilaa käsittelevään vuosiraporttiin sisällytettäisiin erityinen luku, jossa tarkastellaan edistymistä strategian kolmannessa luvussa yksilöityihin haasteisiin vastaamisessa ja niihin perustuvia jatkosuunnitelmia. Tähän liittyy kaksi merkittävää seikkaa:

— Se toisi esiin lämmityksen keskeisen aseman tavoitteiden saavuttamisessa ja edellyttäisi, että tämä otetaan huomioon energiaunioni-ohjelman kaikissa näkökohdissa.

- Se toisi raporttiin konkreettisen kuluttajanäkökulman ja tukisi pyrkimystä asettaa kuluttajat ja heikossa asemassa olevat ryhmät keskeiseen asemaan.

## 5. Erityistä

5.1 Asiaan liittyvässä työasiakirjassa esitellään lukuisista lähteistä peräisin olevia tietoja, joilla kuvataan energian käyttöä lämmitykseen ja jäähdytykseen kaikkialla EU:ssa. Samalla tehdään arvioita ja perusteltuja päätelmiä, mutta yleiskuva alasta on laajalti vuosien 2012–2013 mukainen. Laajemmat kymmenen viime vuoden aikana esiintyneistä suuntauksista kertovat tiedot olisivat olleet hyödyllisiä. Eurostatin olisi asetettava etusijalle entistä kattavampien tietojen kerääminen etenkin lämmitykseen käytettävästä energiasta <sup>(3)</sup>.

5.2 Lisäksi olisi huomattava, että jos 90 prosenttia uusiutuvien energialähteiden oletetusta kasvusta lämmityksen alalla vuoteen 2020 mennessä on peräisin biomassasta, biomassan polttoprosessissa syntyvien hiukkas- ja kaasupäästöjen vähentäminen on edelleen haasteellista. Kestävää bioenergiaa koskevaan ajantasaistettuun EU:n politiikkaan vuosiksi 2020–2030 sisältyvät päätelmät ovat erityisen tärkeitä (niiden on määrä sisältyä vuoden 2016 aikana julkaistavaan uusiutuvaa energiaa koskevaan EU-pakettiin), ja niissä olisi otettava huomioon muun muassa biomassan kielteiset terveysvaikutukset.

5.3 Jäsenvaltioiden energiajärjestelmissä, oikeudellisissa rakenteissa, rakennusteknologiassa ja liiketoimintamalleissa on merkittäviä eroavuuksia. Strategian täytäntöönpanoon liittyvien tulevien lainsäädäntöpakettien olisi annettava mahdollisuuksia kansallisille mukautuksille.

5.4 Jäsenvaltioiden monimuotoisuus huomioon ottaen on tärkeää, että kun vaadittavat tavoitteet on asetettu, noudatetaan teknologianeutraaliuden periaatetta siinä, miten tavoitteet parhaiten saavutetaan kansallisella ja paikallisella tasolla. Kuntien ja paikallisviranomaisten laaja kokemus kestävän energiahuollon suunnitelmien kehittämisestä, kuten kaupunginjohtajien energia- ja ilmastopöytäsoittaminen tuo esiin, tarjoaa arvokkaita näkemyksiä.

5.5 Strategiassa ehdotetaan, että vähittäispankit asettavat tarjolle erityisiä lainoja yksityisomistuksessa olevien rakennusten kunnostamiseen, mutta eurooppalaiset kiinteistöluottojen tarjoajat (Euroopan hypoteekkilainojen järjestö EMF – Euroopan katettuja joukkolainoja käsittelevä neuvosto ECBC) suunnittelevat, että asunnonomistajille annettaisiin mahdollisuus edullisempiin asuntolainoihin vastineeksi ryhtymisestä energiatehokkuuden parantamiseen tähtääviin korjauksiin, ja myönnettäisiin alhaisia korkoja korjausten rahoittamiseksi. ETSK kehottaa unionin sääntelyviranomaisia harkitsemaan tätä aloitetta kiireellisesti ja myönteiseltä kannalta.

5.6 Komitea on useissa lausunnoissaan pannut merkille energiapalveluyritysten <sup>(4)</sup> kasvun ja roolin, joka niillä voi olla energiavalintojen ja -tehokkuuden edistämiseksi kuluttajien keskuudessa. ETSK suhtautuu myönteisesti tähän panokseen, mutta lisäksi se kehottaa komissiota kannustamaan jäsenvaltioita varmistamaan energiapalveluyritysten tai vastaavien asiakkaiden etuja suojelevien yksityisten elinten asianmukaisen valvonnan ja seurannan. Kuluttajien luottamus tällaisiin palveluihin ja muihin energianeuvontaohjelmiin on erittäin tärkeää <sup>(5)</sup>.

5.7 ETSK arvostaa suuresti Euroopan komission Lontoossa kansalaisten energiafoorumin kanssa laatimaa aloitetta ja kehottaa lisäämään kansalaisten osallistumista ja yhteistyötä eurooppalaisten kuluttajajärjestöjen kanssa. Energia-alan muutoksen edellyttämä monimutkainen lainsäädäntöön, sääntelyyn, teknologiaan, yhteiskuntaan ja käyttäytymiseen liittyvä kehitys edellyttää kansalaisilta yleistä tietämystä ja sitoutumista, jotta kaikki mahdollisuudet voidaan hyödyntää. Kansalaisten osallistumisen korostaminen tuodaan esiin eurooppalaista energiavuoropuhelua käsittelevässä ETSK:n ehdotuksessa, joka vastaa tällaisiin pyrkimyksiin.

<sup>(3)</sup> EUVL C 264, 20.7.2016, p. 117

<sup>(4)</sup> EUVL C 120, 20.5.2005, s. 115, EUVL C 162, 25.6.2008, s. 62, EUVL C 24, 28.1.2012, s. 134

<sup>(5)</sup> EUVL C 383, 17.11.2015, s. 84

5.8 Strategiassa kehoitetaan asettamaan etusijalle perinpohjainen, koordinoitu lähestymistapa lämmitykseen ja jäähdytykseen nähden. Tällainen lähestymistapa on sisällytettävä valmisteilla oleviin lainsäädännön tarkistuksiin ja paketteihin. Näin ollen energiatehokkuutta koskevan direktiivin 2012/27/EU ja rakennusten energiatehokkuutta koskevan direktiivin 2010/31/EU tarkistuksessa, uudessa uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä vuosiksi 2020–2030 ja bioenergian kestävyyspolitiikkaa ajantasaistettaessa on viitattava nimenomaisesti lämmityksen ja jäähdytyksen keskeiseen asemaan ja vahvistettava strategiassa ehdotetut koordinoitimet.

5.9 Komitea panee huolestuneena merkille, että äskettäin julkaistussa ehdotuksessa taakanjakoa koskevaksi asetukseksi (COM(2016) 482 final) ei aseteta etusijalle energiatehokkuutta. Itäeurooppalaiset jäsenvaltiot voisivat hyödyntää rakennusten kunnostamista nykyistä suuremmassa määrin ratkaisuna saastumiseen, energiariippuvuuteen ja energiaköyhyteen, ja asetuksella voitaisiin kanavoida resursseja tämän toteuttamiseksi.

Bryssel 19. lokakuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevien jäsenvaltioiden tiettyjen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annetun direktiivin 2010/13/EU muuttamisesta vaihtuvien markkinarealiteettien vuoksi”**

(COM(2016) 287 final –2016/0151 (COD))

(2017/C 034/26)

Esittelijä: **Raymond HENCKS**

|                                                                  |                                                                                                                            |
|------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Lausuntopyyntö                                                   | Euroopan komissio, 6.7.2016                                                                                                |
| Oikeusperusta                                                    | Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 53 artiklan 1 kohta ja 62 artikla<br>(COM(2016) 287 final –2016/0151 (COD)) |
| Vastaava erityisjaosto                                           | ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta”                                                                      |
| Hyväksyminen erityisjaostossa                                    | 6.10.2016                                                                                                                  |
| Hyväksyminen täysistunnossa                                      | 19.10.2016                                                                                                                 |
| Täysistunnon nro                                                 | 520                                                                                                                        |
| Äänestystulos<br>(puolesta / vastaan / pidättyi<br>äänestämästä) | 218/2/7                                                                                                                    |

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK myöntää, että audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan EU:n sääntelykehyksen mukauttaminen on välttämätöntä, koska audiovisuaalimarkkinat ovat muuttuneet: markkinoille on ilmaantunut uusia palvelumuotoja ja uusia toimijoita ja on kehittynyt uusia tilauspalveluun perustuvia kulutustapoja. Komitea kannattaa Euroopan komission pyrkimyksiä saattaa vuonna 2010 annettu audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi ajan tasalle mutta esittää seuraavia varauksia:

1.2 Audiovisuaalisia mediapalveluja ei tule kohdella palveluina, joilla on yksinomaan kaupallista arvoa. ETSK katsoo, että alaikäisten ja nuorten aikuisten suojelutoimenpiteitä sekä vammaisten, ikääntyneiden, köyhien ja sosiaalisesti ja kulttuurisesti syrjäytyneiden osallistamiseen tähtääviä toimenpiteitä ei voida tarkastella vain taloudellisista lähtökohdista.

1.3 ETSK panee merkille, että nykyisen direktiivin 7 artikla esteettömyydestä vammaisten näkökulmasta on tarkoitus poistaa ja korvata säännöksillä, jotka sisältyvät ehdotukseen direktiiviksi tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä (COM(2015) 615 final). Jos tämä komission ehdotus ei toteudu, kyseistä 7 artiklaa olisi tarkistettava siten, että jäsenvaltiot veloitetaan edistämään muun muassa viittomakieltä, ohjelmien tekstitystä, äänikuvausta ja helppolukuisia valikkoja.

1.4 ETSK kannattaa sitä, että unioni suosii eurooppalaisten teosten levitystä kulttuurisen monimuotoisuuden hengessä ja että suuret audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoajat veloitetaan tarjoamaan niitä tietyn osuuden ohjelmistaan tai ohjelmaluettelostaan. Komitea ehdottaa kuitenkin, että suurille tilausvideopalvelujen tarjoajille asetettu vaatimus varata eurooppalaisille teoksille vähintään 20 prosentin osuus nostetaan 50 prosenttiin, jotta se olisi sama kuin televisiolähetysille asetettu vähimmäisosuus. Komitea ehdottaa myös, että palveluntarjoajille, joilla on pieni liikevaihto tai pieni yleisö, asetetaan 20 prosentin vähimmäisosuus, mutta samalla on täsmennettävä, mitä ”pienellä liikevaiholla” ja ”pienellä yleisöllä” tarkoitetaan.

1.5 ETSK vastustaa jäsenvaltioille annettavaa mahdollisuutta vaatia tilattavilta palveluilta omalla lainkäyttöalueellaan ja omaa kansallista yleisöään palvelevilta muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneilta tilauspalveluilta rahoitusosuuksia teoksiin tehtävinä suorina sijoituksina tai kansallisille elokuva-alan rahastoille ohjattavina maksuina, sillä tämä voi vääristää kilpailua sen mukaan, vaatiiko tietty jäsenvaltio tällaisia rahoitusosuuksia vai ei, ja asettaa heikompaan asemaan tietyn jäsenvaltion sellaiset audiovisuaaliset mediapalvelut, jotka on suunnattu toisessa jäsenvaltiossa oleskeleville kansalaisille.

1.6 ETSK kannattaa sitä, että direktiiviehdotuksessa saatetaan videonjakoalustoihin sovellettavat alaikäisten suojelua koskevat vaatimukset yhdenmukaisiksi televisiolähetysiin sovellettavien vaatimusten kanssa. Komitea vaatii kuitenkin, että samalla täsmennetään vuoden 2010 direktiivin (2010/13/EU) 27 artiklan säännöstä, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava aiheelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että televisiolähetyksissä ei niinä aikoina, kun alaikäiset ovat lähetyalueella, ole ohjelmia, jotka saattaisivat vahingoittaa vakavasti alaikäisten fyysistä, henkistä tai moraalista kehitystä. ETSK ehdottaa, että vahvistetaan täsmälliset kellonajat ja että näinä kellonaikoina kielletään myös alkoholijuomien mainontaa.

1.7 ETSK kannattaa uuteen 6 artiklaan sisältyvää muutosta, jonka mukaan audiovisuaaliset mediapalvelut eivät saa sisältää yllyttämistä väkivaltaan tai vihaan, joka kohdistuu ihmisryhmään tai tällaisen ryhmän jäsenen sukupuolen, rodun tai etnisen alkuperän, uskonnon tai vakaumuksen, vammaisuuden, iän tai sukupuolisen suuntautumisen perusteella. Komitea kehottaa kuitenkin kiinnittämään huomiota siihen, että videonjakoalustoihin sovellettavassa uudessa 28 a artiklassa on unohdettu mainita sukupuoli [suom. huom: mainitaan kuitenkin artiklan suomenkielisessä toisinnossa], seksuaalinen suuntautuminen ja vammaisuus ja että sanamuodot ovat välillä erilaisia. Kyseisen 28 a artiklan 1 kohdan b alakohdassa olisi käytettävä samaa ilmaisua kuin 6 artiklassa.

1.8 ETSK hyväksyy käytäntösääntöihin perustuvan yhteis- ja itsesääntelyn edistämisen, kun on kyse kaikkien kansalaisten suojelemisesta väkivaltaan tai vihaan yllyttävältä sisällöltä ja alaikäisten suojelemiselta sisällöltä, joka saattaa haitata heidän kehitystään, siltä osin kuin audiovisuaalisten mediapalvelujen eurooppalaisten sääntelyviranomaisten ryhmä (ERGA) tosiasiallisesti perustetaan ja sille osoitetaan tarvittavat resurssit, jotta se voi tehokkaasti käyttää valtuuksiaan erityisesti 30 a artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti.

1.9 ETSK vastustaa Euroopan komission ehdotusta varata enemmän tilaa ja enemmän joustavuutta mainonnalle audiovisuaalisissa mediapalveluissa, sillä tämä on haitallista kuluttajille, jotka joutuvat kärsimään yhä useammin ohjelmien keskeytyksistä ja yhä pidemmistä mainoskatkoista parhaisiin katseluaikoihin ja ohjelmissa, joilla on suurin yleisö. Uudet mainostaukosäännöt uhkaavat myös teosten eheyttä ja tekijöiden moraalisia oikeuksia.

1.10 ETSK katsoo, että kansallisten sääntelyviranomaisten harjoittamaa valvontaa koskevat säännöt ovat puutteelliset niiltä osin kuin on kyse tietyn jäsenvaltion tekaistusta yrityksistä, jotka käyttävät kolmannen maan satelliittikapasiteettia suuren yleisön saavuttamiseen toisessa jäsenvaltiossa, ja että niitä on tarkistettava ja täydennettävä säännöksellä, jonka mukaan toimijan, jolla on audiovisuaalinen toimilupa tietyssä jäsenvaltiossa mutta joka tarjoaa audiovisuaalisia palveluja toisessa jäsenvaltiossa, on noudatettava molempien maiden säännöksiä.

## 2. Johdanto

2.1 Audiovisuaalisia mediapalveluja on säännelty EU:n tasolla vuodesta 1989. Säännöillä taataan kulttuurinen monimuotoisuus ja sisältöjen vapaa liikkuvuus EU:ssa. Audiovisuaalisista mediapalveluista annetulla direktiivillä, jota on muutettu moneen otteeseen teknologisten ja kaupallisten kehitysvaiheiden myötä, sovitetaan EU:n laajuisesti yhteen kaikkia audiovisuaalisiin mediapalveluihin sovellettavia kansallisia säännöksiä. Se kattaa nykyisellään televisiolähetykset ja tilausvideopalvelut.

2.2 Audiovisuaalinen toimintaympäristö muuttuu kuitenkin nopeasti, koska televisio- ja internetin välityksellä tarjottavat mediapalvelut lähentyvät jatkuvasti toisiaan. Uusia taloudellisia toimintamalleja ja uusia viestintäteknisiä välineitä ilmaantuu, ja uudet toimijat kuten tilausvideopalvelujen tarjoajat ja videonjakoalustat tuovat esille audiovisuaalista sisältöä internetissä.

2.3 Televisiolähetys- ja tilausvideopalveluihin sovelletaan eri sääntöjä ja eritasoisia kuluttajansuojaa. Tästä syystä komissio haluaa tasapainottaa perinteisiin televisiolähetystoiminnan harjoittajiin, tilausvideopalveluihin ja videonjakoalustoihin sovellettavia sääntöjä.

### 3. Komission ehdotuksen sisältö

3.1 Komissio ehdottaa osana digitaalisia sisämarkkinoita koskevaa strategiaansa audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin ajantasaistamista. Tavoitteena on luoda entistä tasapuolisempi ympäristö kaikille markkinatoimijoille, edistää Euroopan kulttuurista monimuotoisuutta ja eurooppalaisia elokuvia, parantaa alaikäisten suojelua, torjua vihapuhetta ja väkivaltaan yllyttämistä, varmistaa audiovisuaalialan sääntelyviranomaisten riippumattomuus ja lisätä lähetystoiminnan harjoittajien joustonvaraa mainonnan suhteen. Muutettua direktiiviä sovelletaan myös verkkoalustoihin ja videon- ja sisällönjakosivustoihin.

3.2 Komissio ehdottaa seuraavia toimenpiteitä:

#### 3.2.1 Videonjakoalustojen vastuullisuus

Videonjakoalustojen tulee suojella alaikäisiä haitalliselta sisällöltä ja kaikkia kansalaisia väkivaltaan, vihaan tai rasismiin yllyttämiseltä. Komissio kehottaa kaikkia videonjakoalustoja tekemään yhteistyötä erityisessä alaikäisten suojelun parantamiseen verkossa suunnatussa rakenteessa ja laatimaan sitä varten alalle käytäntönsäännöt. Audiovisuaalialan kansalliset sääntelyviranomaiset vastaavat sääntöjen noudattamisesta, mikä voi sovellettavasta kansallisesta lainsäädännöstä riippuen mahdollistaa myös sakkojen määräämisen. Videonjakoalustoihin sovelletaan myös sähköistä kaupankäyntiä koskevaan direktiiviin sisältyviä kuluttajansuojatoimenpiteitä.

#### 3.2.2 Audiovisuaalialan kansallisten sääntelyviranomaisten roolin vahvistaminen

Direktiivillä taataan vastedes kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuus. Rooli, jota hoitaa audiovisuaalisten mediapalvelujen eurooppalaisten sääntelyviranomaisten ryhmä (ERGA), johon kuuluu 28 kansallista audiovisuaalialan viranomaista, määritellään EU:n lainsäädännössä. ERGA arvioi yhteissääntelyyn liittyvät käytäntönsäännöt ja avustaa Euroopan komissiota.

#### 3.2.3 Eurooppalaisen luovan työn kehityksen vauhdittaminen

Komissio haluaa, että televisiolähetystoiminnan harjoittajat varaavat edelleen vähintään puolet katseluajasta eurooppalaisille teoksille, ja velvoittaa tilauspalvelujen tarjoajat varaamaan vähintään 20 prosentin osuuden ohjelmaluetteloistaan eurooppalaisille sisällöille. Ehdotuksessa todetaan myös, että jäsenvaltiot voivat vaatia niiden alueelle sijoittautuneita tai niiden alueelle suunnattua lähetystoimintaa harjoittavia tilauspalvelujen tarjoajia osallistumaan taloudellisesti eurooppalaisten teosten tuotantoon.

#### 3.2.4 Enemmän joustavuutta televisiolähetystoiminnan harjoittajille mainonnan suhteen

Uusissa audiovisuaalialan säännöissä ei lisätä televisiolähetystoiminnan harjoittajille sallitun mainosajan kestoa aikavälillä klo 7.00–23.00, mutta annetaan niille lisää joustavuutta ja ennen kaikkea mahdollisuus päättää hyvin vapaasti ajankohdista, joihin mainonta sijoitetaan. Sen vuoksi ehdotetaan, että tuntikohtainen rajoitus poistetaan ja otetaan käyttöön päivittäinen 20 prosentin enimmäiskesto mainonnalle aikavälillä klo 7.00–23.00. Lähetystoiminnan harjoittajat ja tilauspalvelujen tarjoajat saavat myös vapaammin käyttää tuotesijoittelua ja sponsorointia.

### 4. Yleistä

4.1 ETSK pitää tärkeänä audiovisuaalisten mediapalvelujen monimuotoisuutta, joka edistää tiedon vapaata liikkuvuutta, kulttuurin kehittymistä ja vapaata mielipiteen muodostusta, olosuhteissa, joissa turvataan tiedotuksen moniarvoisuus sekä kulttuurinen ja kielellinen monimuotoisuus.

4.2 Komitea pitää myös myönteisenä, että tarkasteltavassa direktiivissä pidetään kiinni perusoikeuksien ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistettujen periaatteiden ja erityisesti sananvapauden, elinkeinovapauden ja oikeus-suojaperiaatteen noudattamisesta ja edistetään lasten oikeuksien toteutumista.

4.3 Komitea kannattaa komission pyrkimyksiä lisätä eurooppalaisen perinnön arvostusta, kehittää audiovisuaalista tuotantoa Euroopassa ja lisätä korkealaatuisten eurooppalaisten ohjelmien tuotantoa ja levitystä kunnioittaen samalla ihmisarvon periaatteita ja huolehtien alaikäisten, kuluttajien ja henkilötietojen korkeatasoisesta suojasta sekä oikeudenmukaisesta ja tasapuolisesta kilpailusta.

4.4 ETSK myöntää, että audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan EU:n sääntelykehityksen mukauttaminen on välttämätöntä, koska audiovisuaalimarkkinat ovat muuttuneet: markkinoille on ilmaantunut uusia palvelumuotoja, uusia viestintätekniisiä välineitä ja uusia toimijoita ja on kehittynyt uusia tilauspalveluun perustuvia kulutustapoja.

4.5 Audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamiseen liittyvän lainsäädännön monimutkaisuuden vuoksi ETSK katsoo, että olisi selkeämpää ja järkevämpää yhdistää konsolidoiduksi tekstiksi ne muutokset ja lisäykset, joita tarkasteltavana olevalla direktiivillä on tarkoitus tehdä audiovisuaalisista mediapalveluista 10. maaliskuuta 2010 annettuun direktiiviin 2010/13/EU.

4.6 Audiovisuaaliset mediapalvelut ovat olennaisen tärkeitä taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia julkisia palveluja. Ne välittävät arvoja ja merkityksiä, jotka suurelta osin liittyvät ihmisoikeuksiin ja joita ei pidä kohdella yksinomaan kaupallisen arvon näkökulmasta. Tämä pätee erityisesti alaikäisiin sekä nuoriin aikuisiin, joiden koulutus on yhä riippuvaisempaa mediasta, sillä audiovisuaaliset mediapalvelut vaikuttavat tapaan, jolla yleisö muodostaa mielipiteensä, mutta se koskee yhtä lailla myös vammaisia, ikääntyneitä, köyhiä ja syrjäytyneitä, joita pyritään osallistamaan ja integroimaan yhteiskunnalliseen ja kulttuuriseen elämään. Tätä varten mediapalvelujen tulee olla esteettömiä ja kohtuuhintaisia.

4.7 ETSK panee merkille, että nykyisen direktiivin 7 artikla, joka on hyvin epämääräinen ja mitäänsanomaton, poistetaan ja korvataan säännöksillä, jotka sisältyvät direktiiviin tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä (COM(2015) 615 final). Se on kuitenkin toistaiseksi vasta ehdotusvaiheessa.

4.8 Jos komission aloite luoda EU-säädöksellä vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen tapainen tuotteiden ja palvelujen esteettömyyttä koskeva yleinen kehys epäonnistuu, on audiovisuaalisia mediapalveluja koskevaan direktiiviin lisättävä uusi 7 artikla, jonka sisältämällä nykyistä tiukemmilla säännöksillä veloitetaan jäsenvaltiot edistämään muun muassa viittomakieltä, ohjelmien tekstitystä, äänikuvausta ja helppolukuisia valikkoja, kuten audiovisuaalisista mediapalveluista vuonna 2010 annetun direktiivin johdanto-osan 46 kappaleessa todetaan. ETSK korostaa tässä yhteydessä, että niissä jäsenvaltioissa, joissa valtaosa audiovisuaalisista lähetyksistä on tekstitetty, on erityisen paljon kaksi- tai monikielisiä kansalaisia.

4.9 ETSK kannattaa sitä, että unioni suosii eurooppalaisten teosten levitystä kulttuurisen monimuotoisuuden hengessä ja että suuret audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoajat veloitetaan tarjoamaan niitä tietyn osuuden ohjelmistaan tai ohjelmaluetteloistaan.

4.10 Suurille tilausvideopalvelujen tarjoajille asetettu vaatimus tarjota vähintään 20 prosentin osuus eurooppalaisia teoksia ei edellytä niiltä lisätoimia, koska ne ovat jo saavuttaneet tämän tason (ks. Euroopan audiovisuaalialan seurantakeskuksen tilastot). Kiintiö on myös varsin vaatimaton verrattuna lineaarisen televisiolähetystoiminnan harjoittajiin sovellettavaan kiintiöön, sillä näiden tarjonnasta edelleen vähintään 50 prosentin tulee olla eurooppalaisia teoksia. Tilausvideopalvelujen vähimmäiskiintiöt olisivatkin nostettava samalle tasolle televisiolähetystoiminnan kiintiöiden kanssa.

4.11 ETSK suhtautuu varauksella mahdollisuuteen myöntää poikkeuksia eurooppalaisten teosten kiintiöistä pienille ja keskusuurille yrityksille, joilla on pieni liikevaihto tai pieni yleisö, sillä tämä voisi muodostaa uudenlaisen epäoikeudenmukaisen kilpailutilanteen. Komitea katsoo, että vähimmäiskiintiöksi olisi vahvistettava 20 prosenttia, ja pyytää täsmentämään, mitä tarkoitetaan ”pienellä liikevaihdolla” ja ”pienellä yleisöllä”.

4.12 Jäsenvaltiot saavat edelleen vaatia tilattavilta palveluilta omalla lainkäyttöalueellaan ja omaa kansallista yleisöään palvelevilta muualle sijoittautuneilta tilauspalveluilta rahoitusosuuksia, jotka maksetaan suorina sijoituksina teoksiin tai kansallisille elokuva-alan rahastoille ohjattavina maksuina.

4.13 ETSK vastustaa tämän toimenpiteen vapaaehtoisuutta, sillä se voi vääristää kilpailusääntöjä sen mukaan, vaatiiko tietty jäsenvaltio tällaisia rahoitusosuuksia vai ei, ja asettaa huonompaan asemaan tietyn jäsenvaltion sellaiset audiovisuaaliset palvelut, jotka on suunnattu toisessa jäsenvaltiossa oleskeleville kansalaisille.

4.14 ETSK kannattaa sitä, että direktiiviehdotuksessa saatetaan videonjakoalustoihin sovellettavat alaikäisten suojelua koskevat vaatimukset yhdenmukaisiksi televisiolähetysiin sovellettavien vaatimusten kanssa. Komitea vaatii kuitenkin, että samalla täsmennetään vuoden 2010 direktiivin (2010/13/EU) 27 artiklan säännöstä, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava aiheelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että televisiolähetyksissä ei niinä aikoina, kun alaikäiset ovat lähetyksillä, ole ohjelmia, jotka saattaisivat vahingoittaa vakavasti alaikäisten fyysistä, henkistä tai moraalista kehitystä. ETSK ehdottaa, että vahvistetaan täsmälliset kellonajat ja että näinä kellonaikoina kielletään myös alkoholijuomien ja käsikauppalääkkeiden sekä sellaisten elintarvikkeiden mainonta, joilla katsotaan olevan haitallisia vaikutuksia, koska ne lisäävät lasten lihavuutta.

4.15 ETSK hyväksyy käytäntönsäntöihin perustuvan yhteis- ja itsesääntelyn edistämisen, kun on kyse kaikkien kansalaisten suojelemisesta väkivaltaan tai vihaan yllyttävältä sisällöltä ja alaikäisten suojelemiselta sisällöltä, joka saattaa haitata heidän kehitystään. Käytäntönsäntöt tulee laatia siten, että ne ovat keskeisten sidosryhmien laajasti hyväksymiä. ETSK muistuttaa <sup>(1)</sup>, että itse- ja yhteissääntely ovat päteviä ja tunnustettu sääntelyväline kaikissa oikeusjärjestelmissä vain silloin, jos niiden ominaispiirteet ja soveltamisala määritellään sitovassa lainsäädännössä sellaisin nimenomaisin ja yksiselitteisin säännöksin, jotka ovat oikeudellisesti täytäntöönpanokelpoisia sekä jäsenvaltio- että unionitasolla ja joissa kunnioitetaan näiden välineiden luonnetta ja erityisesti osapuolten välisten sopimusten vapaaehtoisuutta. Nimenomaan tässä mielessä on erityisen välttämätöntä perustaa ERGA ja osoittaa sille tarvittavat resurssit, jotta se voi tehokkaasti käyttää valtuuksiaan erityisesti 30 a artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti.

4.16 Euroopan komissio haluaa antaa enemmän tilaa ja enemmän joustavuutta mainonnalle kaikissa audiovisuaalisissa mediapalveluissa. Televisiota varten tehtyjen elokuvien, elokuvateosten ja uutisohjelmien lähetyksen saa keskeyttää televisiomainoksilla ja/tai teleostoslähetyksillä kerran kutakin aikataulun mukaista vähintään 20 minuutin jaksoa kohti, kun nykyisin jakso on vähintään 30 minuuttia, eli jatkossa keskeytyksiä voi olla tunnissa yksi enemmän. Lisäksi nykyinen säännös, jonka mukaan mainosten kesto saa olla enintään 20 prosenttia tunnista eli 12 minuuttia tunnissa, korvataan säännöllä, jonka mukaan televisiomainospalojen ja teleostosesitysten päivittäinen osuus klo 7.00:n ja 23.00:n välisenä aikana ei saa olla yli 20 prosenttia, mikä tekee yhteensä 192 minuuttia. Myös yksittäiset mainospalat ovat sallittuja, ja sponsoroitua ja tuotesijoittelua koskevia säännöksiä on joustavoitettu.

4.17 Tästä seuraa, että lähetykset voidaan katkaista useammin ja pidemmäksi aikaa televisiolähetystoiminnan harjoittajien valitsemina ajankohtina, kunhan noudatetaan 192 minuutin ylärajaa kello 7.00:n ja 23.00:n välisenä aikana.

4.18 On selvää, että jatkossa ohjelmiin tehtävät mainoskatkot keskittyvät parhaisiin katseluaikoihin ja ohjelmiin, joilla on suurin yleisö, kun taas mainonnasta tulee harvempaa aikaisin aamulla ja myöhään illalla, jotta saadaan tarvittava liikkumavara päiväkohtaisessa 20 prosentin mainoskiintiössä pysymiseen. Uudet mainostaukosäännöt uhkaavat myös teosten eheyttä ja tekijöiden moraalisia oikeuksia.

4.19 ETSK vastustaa näitä uusia mainontasääntöjä ja vaatii, että tällä hetkellä voimassa olevat säännökset pidetään ennallaan tai että niitä jopa vahvistetaan, kuten ETSK on jo aiemmin suosittanut.

4.20 Nk. lineaaristen ja ei-lineaaristen palvelujen välinen erottelu on vanhentunut digitaalisen kehityksen myötä, ja siitä voitaisiin luopua.

4.21 ETSK kannattaa toimenpiteitä, joilla pyritään takaamaan kansallisten audiovisuaalialan sääntelyviranomaisten riippumattomuus, sillä eräissä jäsenvaltioissa ei ole pystytty takaamaan muiden julkisten ja yksityisten tahojen oikeudellista ja toiminnallista erottelua, mikä on johtanut väärinkäytöksiin.

4.22 ETSK katsoo, että kansallisten sääntelyviranomaisten harjoittamaa valvontaa koskevat säännöt ovat puutteelliset siltä osin kuin on kyse tietyn jäsenvaltion tekaistuista yrityksistä, jotka käyttävät kolmannen maan satelliittikapasiteettia suuren yleisön saavuttamiseen toisessa jäsenvaltiossa. Tällaisten sopimattomien käytäntöjen välttämiseksi ETSK suosittelee, että tarkasteltavana olevaan direktiiviin lisätään säännös, jonka mukaan toimijan, jolla on audiovisuaalinen toimilupa tietyssä jäsenvaltiossa, mutta joka tarjoaa audiovisuaalisia palveluja toisessa jäsenvaltiossa, on noudatettava molempien maiden säännöksiä.

Bryssel 19. lokakuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

<sup>(1)</sup> EUVL C 248, 25.8.2011, s. 118

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 531/2012 muuttamisesta verkkovierailujen tukkumarkkinoiden sääntöjen osalta”**

(COM(2016) 399 final – 2016/185 (COD))

(2017/C 034/27)

Esittelijä: **Raymond HENCKS**

|                                              |                                                                                                      |
|----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Lausuntopyyntö                               | Euroopan parlamentti, 4.7.2016<br>Eurooppa-neuvosto, 7.7.2016                                        |
| Oikeusperusta                                | Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artikla<br>(COM(2016) 399 final – 2016/185 (COD)) |
| Vastaava erityisjaosto                       | ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta”                                                |
| Hyväksyminen erityisjaostossa                | 6.10.2016                                                                                            |
| Hyväksyminen täysistunnossa                  | 19.10.2016                                                                                           |
| Täysistunnon nro                             | 520                                                                                                  |
| Äänestystulos                                | 224/3/4                                                                                              |
| (puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä) |                                                                                                      |

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK on aina kannattanut kaikkien erityismaksujen poistamista matkaviestinpalvelujen verkkovierailuilta. Se tukee komission aloitetta, jonka tarkoituksena on ottaa 15. kesäkuuta 2017 alkaen käyttöön niin sanotut RLAH-säännöt (roam like at home) ja poistaa sitä ennen verkkovierailujen tukkumarkkinoiden toimintahäiriöt, jotka saattavat vaarantaa edellä mainitun tavoitteen.

1.2 Verkkovierailumaksujen poistamisen kanssa samanaikaisesti on toteutettava ennakoivia toimia, jotta operaattoreita voidaan estää kompensoimasta verkkovierailumaksujen poistamisesta johtuvaa tulojensa vähenemistä nostamalla kansallisia hintoja tai muilla vilpillisillä keinoilla. Samoin on taattava, että kansallisen hinnoittelun, erityisesti palvelupakettitarjouksien, avoimuutta lisätään ja että sääntelyviranomaiset laativat yhteistyössä kuluttajajärjestöjen kanssa mallin hinnanmuodostuksen vakiotiedoista.

1.3 ETSK katsoo, että keskimääräiset enimmäistukkuhinnat, joita vierailuverkon operaattori voi veloittaa verkkovierailuoperaattorilta kyseisestä vierailuverkosta soitetusta puhelusta, lähetetystä tekstiviestistä ja verkkovierailudatapalvelujen tarjoamisesta, ovat kohtuullisia ja ne jättävät riittävästi liikkumavaraa verkkovierailupalvelujen tukkutason tarjoajien väliselle terveelle kilpailulle.

1.4 ETSK suhtautuu sitä vastoin erittäin varautuneesti asetusehdotuksessa operaattoreille tarjottuun uuteen mahdollisuuteen neuvotella ”tukkutason innovatiivisista hinnoittelujärjestelmistä” säänneltyjen hintojen (hintakattojen) ulkopuolella ilman suoraa kytköstä tosiasiallisesti kulutettuihin määriin. Kiinteämääräisiin maksuihin, up front -ennakkositoumuksiin tai kapasiteettiin perustuvat neuvottelut voivat saada aikaan kartelleja ja suurten operaattoreiden tai koko maan kattavan verkon hyödyntämiseen kykenevien operaattoreiden määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä. Tämä puolestaan vahingoittaa pieniä operaattoreita ja matkaviestinvirtuaaliverkko-operaattoreita ja vain vahvistaa nykyisiä oligopoleja ja kahdenvälisiä verkkovierailusopimuksia, jotka ovat komission mielestä markkinoiden nykyisten toimintahäiriöiden syy.

1.5 ETSK hyväksyy tässä tarkasteltavassa asetusehdotuksessa esitetyn ehdotuksen siitä, että tukkutason verkkovierailupalvelujen markkinoita koskeissa operaattorien välisissä riidoissa kansallisten sääntelyviranomaisten on saatava BEREcilta lausunto toteutettavista toimenpiteistä, mikä lisää kyseisten kansallisten viranomaisten tasolla sovellettavien sääntelytoimenpiteiden johdonmukaisuutta. ETSK ehdottaa, että riitoja koskevia säännöksiä täydennetään ja että jäsenvaltioiden viranomaisia kehoitetaan tarvittaessa kannustamaan osapuolia ensi sijassa sopimaan riitansa viemättä asiaa tuomioistuimeen.

## 2. Johdanto

2.1 Unionin tavoite koko Euroopan liittämistä yhteen erittäin edistyneen infrastruktuurin ja kiinteiden ja langattomien palvelujen kohtuullisten hintojen avulla on kokenut kolauksen muun muassa siksi, että Euroopan matkaviestinverkkojen verkkovierailumaksut ovat liian korkeita ja huomattavasti korkeampia kuin maan sisällä samasta palvelusta veloitetut hinnat.

2.2 Koska komission matkaviestinoperaattoreille vuodesta 2006 toistamat kehotukset alentaa verkkovierailua edellyttävän matkaviestinnän erittäin korkeaa hinnoittelua jäivät tuloksettomiksi, unioni otti vuonna 2007 käyttöön enimmäishinnan (eurotariffi) Euroopan sisäisten puhelujen, sitten tekstiviestien ja lopuksi datasiirtojen verkkovierailuille sekä tukku- että vähittäistasolla. Toiveena oli, että kehittyä tervettä kilpailua ja ettei käyttäjien ole enää pakko maksaa kohtuuttomia hintoja.

2.3 Verkkovierailua edellyttävien puhelujen, tekstiviestien lähettämisen ja datapalvelujen, myös multimediaviestien, käytön enimmäishintoja on siten pitänyt laskea asteittain (katso seuraava taulukko), jotta saavutetaan lopullinen tavoite verkkovierailumaksujen täydellisestä poistamisesta ja mukautetaan Euroopan sisäiset viestintätariffit kansallisella tasolla käytettyihin tariffeihin.

|                                  | Puhelut<br>euroa/minuutti ilman<br>alv:tä |                                           |                                              | Tekstiviestit<br>euroa/tekstiviesti ilman<br>alv:tä |                | Data<br>euroa/kilotavu ilman<br>alv:tä |                |
|----------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------|----------------|----------------------------------------|----------------|
|                                  | Tukkuhinta                                | Soitetun pu-<br>helun vähit-<br>täishinta | Vastaanote-<br>tun puhelun<br>vähittäishinta | Tukkuhinta                                          | Vähittäishinta | Tukkuhinta                             | Vähittäishinta |
| <b>keskihinta ennen 1.9.2007</b> |                                           | 0,7692                                    | 0,417                                        | —                                                   | —              | —                                      | —              |

### Asetus (EY) N:o 717/2007

|               |                        |      |      |      |      |      |      |   |
|---------------|------------------------|------|------|------|------|------|------|---|
| enimmäishinta | 1.9.2007–<br>31.8.2008 | 0,30 | 0,49 | 0,24 | —    | —    | —    | — |
| enimmäishinta | 1.9.2008–<br>30.6.2009 | 0,28 | 0,46 | 0,22 | —    | —    | —    | — |
| enimmäishinta | 1.7.2009–<br>30.6.2010 | 0,26 | 0,43 | 0,19 | 0,04 | 0,11 | 1,00 | — |

### Asetus (EY) N:o 544/2009

|               |                        |      |      |      |      |      |      |      |
|---------------|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| enimmäishinta | 1.7.2010–<br>30.6.2011 | 0,22 | 0,39 | 0,15 | 0,04 | 0,11 | 0,80 | —    |
| enimmäishinta | 1.7.2011–<br>30.6.2012 | 0,18 | 0,35 | 0,11 | 0,04 | 0,11 | 0,50 | —    |
| enimmäishinta | 1.7.2012–<br>30.6.2013 | 0,14 | 0,29 | 0,08 | 0,03 | 0,09 | 0,25 | 0,70 |

### Asetus (EY) N:o 531/2012

|               |                        |      |      |      |      |      |      |      |
|---------------|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| enimmäishinta | 1.7.2013–<br>30.6.2014 | 0,10 | 0,24 | 0,07 | 0,02 | 0,08 | 0,15 | 0,45 |
| enimmäishinta | 1.7.2014–<br>30.6.2015 | 0,05 | 0,19 | 0,05 | 0,02 | 0,06 | 0,05 | 0,20 |
| enimmäishinta | 1.7.2015–<br>30.6.2017 | 0,05 | 0,19 | 0,05 | 0,02 | 0,06 | 0,05 | 0,20 |
| enimmäishinta | 1.7.2015–<br>30.6.2022 | 0,05 |      |      | 0,02 |      | 0,05 |      |

2.4 Yksikään matkaviestinverkko ei kata kaikkia unionin jäsenvaltioita. Voidakseen tarjota matkaviestinpalveluja toisessa jäsenvaltiossa matkustaville kotimaisille asiakkailleen verkkovierailuoperaattoreiden on näin ollen ostettava kyseisiä tukkutason palveluja operaattoreilta, jotka toimivat vierailun kohteena olevissa jäsenvaltioissa, tai vaihdettava verkkovierailupalveluja näiden kanssa.

2.5 Enimmäishinnoittelua unionissa on tuettu muun muassa verkkovierailujen tukkumarkkinoita koskevilla rakenteellisilla toimilla <sup>(1)</sup>. Vierailumatkaviestinverkkojen operaattorien on näin ollen

- Hyväksyttävä kaikki verkkovierailupalvelujen käyttöoikeuksia koskevat kohtuulliset pyynnöt. Ne voivat hylätä verkkovierailupalvelujen tukkutason käyttöoikeuksia koskevat pyynnöt ainoastaan objektiivisten kriteerien perusteella.
- Julkaistava riittävän yksityiskohtainen viitetarjous ottaen huomioon Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen (BEREC) suuntaviivat ja asetettava se verkkovierailupalvelujen tukkutason käyttöoikeutta pyytävän yrityksen saataville.
- Toimitettava käyttöoikeutta pyytävälle yritykselle käyttöoikeutta koskeva sopimusluonnos viimeistään kuukauden kuluttua siitä, kun matkaviestinverkon operaattori on alun perin vastaanottanut pyynnön. Verkkovierailupalvelujen tukkutason käyttöoikeus myönnetään kohtuullisen ajan kuluessa, joka saa olla enintään kolme kuukautta sopimuksen tekemisestä.
- Vastattava enintään kahden kuukauden kuluessa pyyntöön aloittaa kaupalliset neuvottelut myös sellaisten osatekijöiden sisällyttämiseksi, jotka eivät sisälly viitetarjoukseen.

2.6 Asetuksessa (EU) N:o 2015/2120 säädetään, että verkkovierailuoperaattorit eivät saa enää 15. kesäkuuta 2017 alkaen periä verkkovierailuasiakkailta missään jäsenvaltiossa mitään lisämaksuja kotimaan vähittäishintojen lisäksi, kun kyseessä ovat säännellyt soitetut tai vastaanotetut verkkovierailupuhelut, säännellyt lähetetyt verkkovierailutekstiviestit tai käytetyt säännellyt verkkovierailudatapalvelut, eivätkä mitään yleistä maksua päätelaitteen tai palvelun käyttöönottamisesta ulkomailla, edellyttäen että käyttö on kohtuullista ja että markkinoiden moitteettoman toiminnan uudelleentarkastelun tulos on myönteinen.

2.7 Jos verkkovierailuoperaattori ei kuitenkaan erityisissä ja poikkeuksellisissa olosuhteissa pysty kattamaan säänneltyjen verkkovierailupalvelujen tarjoamisesta aiheutuneita todellisia ja ennustettuja kokonaiskustannuksia, operaattori voi hakea lupaa lisämaksun soveltamiselle kotimaan laskutusmallinsa kestävyuden varmistamiseksi. Lisämaksua sovelletaan ainoastaan siltä osin kuin se on välttämätöntä säänneltyjen vähittäistason verkkovierailupalvelujen tarjoamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi ottaen huomioon sovellettavat tukkutason enimmäishinnat.

2.8 Verkkovierailujen tukkumarkkinoiden uudelleentarkastelusta annetun kertomuksen (COM(2016) 398) mukaan suunnitelluilla rakenteellisilla toimilla ei ole kuitenkaan pystytty vahvistamaan kilpailua verkkovierailupalvelujen sisämarkkinoilla eikä toteuttamaan matkaviestinpalvelujen sisämarkkinoita, joilla ei tehdä eroa kansallisten hinnastojen ja verkkovierailuhinnastojen välillä.

2.9 Tämä markkina-analyysi osoittaa, että tukkumarkkinat kärsivät edelleen toimintahäiriöistä, jotka johtuvat oligopolitilanteista, verkkovierailusopimusten kahdenvälisyydestä ja tukkutason korvaavien vaihtoehtojen puuttumisesta sekä siitä, että varsinkin datasiirron hinnat ovat tuntuvasti arvioituja kustannuksia korkeammalla tasolla.

2.10 Koska tukku- ja vähittäismarkkinat ovat tiiviisti sidoksissa toisiinsa eikä tukku- ja vähittäishintojen välillä ole riittävästi marginaalia, RLAH:n tavoitetta ei voida saavuttaa, ja siitä tulee rakenteellisesti kestävästi erityisesti pienille operaattoreille, matkaviestinvirtuaaliverkko-operaattoreille ja operaattoreille, joilla on paljon ulospäin suuntautuvaa verkkovierailuliikennettä.

2.11 Komission on siksi ehdotettava uutta EU:n säädöstä verkkovierailujen tukkumarkkinoista.

<sup>(1)</sup> EUVL L 172, 30.6.2012, s. 10

2.12 Asetuksen (EU) 2015/2120 – jolla muutetaan asetusta (EU) N:o 531/2012–6 d artiklassa kehoitetaan komissiota esittämään 15. joulukuuta 2016 muun muassa täytäntöönpanosäädös, jossa vahvistetaan yksityiskohtaiset säännöt, jotta verkkovierailuoperaattorit voivat soveltaa ”kohtuullisen käytön” politiikkaa säännelyjen vähittäistason verkkovierailupalvelujen kulutukseen sovellettavalla kotimaisella vähittäishinnalla. Täytäntöönpanosäädös on vielä toteuttamatta, sillä komissio on peruuttanut ensimmäisen ehdotuksensa.

### 3. Komission ehdotuksen sisältö

#### 3.1 Asetuksen (EU) N:o 531/2012 tarkistusehdotuksessa säädetään

- verkkovierailupalvelujen tukkutasen enimmäiskeskihinnan laskemisesta 15. kesäkuuta 2017 ja 30. kesäkuuta 2022 välisenä aikana seuraavasti:
  - puhelu: 0,05 eurosta minuutilta 0,04 euroon minuutilta
  - tekstiviesti: 0,02 eurosta 0,01 euroon
  - datapalvelu: 0,05 eurosta megatavulta 0,0085 euroon megatavulta.
- kahden osapuolen mahdollisuudesta tehdä tukkutasen verkkovierailupalvelujen toimittamisesta sopimus, jossa sovitaan nimenomaisesti, ettei sopimuksessa sovelleta asetuksessa säädettyjä enimmäistukkuhintoja tietyllä ajanjaksolla.
- vierailuverkkojen operaattorien ja muiden operaattorien tukkutasen verkkovierailupalveluja koskeissa riidoissa kansallisten sääntelyviranomaisten velvollisuudesta kuulla BERECia toteutettavista toimenpiteistä.
- komission velvollisuudesta toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kahden vuoden välein 15. kesäkuuta 2017 alkaen kertomus BERECin unionin verkkovierailumarkkinoiden kilpailun kehittymisestä keräämän tiedon pohjalta.

### 4. Yleistä

4.1 ETSK on aiemmissa lausunnoissaan aina kannattanut komission ehdotuksia verkkovierailumaksujen enimmäishinnan määrittämiseksi. Se on pitänyt ehdotusten suuntaa oikeana, eli tähtäimessä on ollut kaikenlaisten erityisten verkkovierailun viestintämaksujen poistaminen keskipitkällä aikavälillä. Siksi se kannattaa myös komission uusia ehdotuksia, joiden tavoitteena on poistaa verkkovierailujen tukkumarkkinoiden toimintahäiriöt, jotka saattavat vaarantaa niin sanottujen RLAH-sääntöjen käyttöönoton 15. kesäkuuta 2017 alkaen.

4.2 RLAH:n osalta ETSK muistuttaa varoittaneensa aina mahdollisista haittavaikutuksista ja kehottaneensa sääntelyviranomaisia toteuttamaan ennakoivia toimia, jotta operaattoreita voidaan estää kompensoimasta verkkovierailumaksujen poistamisesta johtuvaa tulojensa vähenemistä nostamalla kansallisia hintoja tai muilla vilpillisillä keinoilla kuluttajien kustannuksella, esimerkiksi laskuttamalla verkkoon pääsystä, vaikka yhteyttä ei ole muodostettu (käyttöönottomaksu).

4.3 Sen varmistamiseksi, että kuluttajat voivat todella hyötyä RLAH:sta ja että kansalliset hinnat eivät nouse, ETSK toistaa ehdotuksensa siitä, että sääntelyviranomaiset laativat yhteistyössä kuluttajajärjestöjen kanssa mallin hinnanmuodostuksen vakiotiedoista, jotta hinnoista ja erityisesti palvelupakettitarjouksista saadaan aiempaa avoimempia.

4.4 ETSK on täysin tietoinen siitä, että operaattorien on voitava kattaa kustannuksensa enimmäistukkuhintoilla ja saatava kohtuullinen voittomarginaali. Kuten komissiokin toteaa<sup>(2)</sup>, tukkutasen verkkovierailupalvelujen tarjoamisen kustannusten arviointi on kuitenkin monimutkainen tehtävä, koska se käsittää monia valintoja ja oletuksia, ja siihen liittyy aina tiettyä epävarmuutta.

4.5 Kun otetaan huomioon tukkutasen verkkovierailupalvelujen erilaiset kustannustekijät (matkaviestinverkojen terminointimaksut alkuperä- ja kohdemaassa) sekä muut kulut, etenkin sääntelemättömät kauttakulkukustannukset, komission ehdottamat enimmäismäärät vaikuttavat kohtuullisilta ja jättävät riittävästi liikkumavaraa verkkovierailupalvelujen tukkutasen tarjoajien väliselle terveille kilpailulle.

<sup>(2)</sup> COM(2016) 398 final.

4.6 ETSK suhtautuu erittäin varautuneesti asetusehdotuksessa operaattoreille tarjottuun uuteen mahdollisuuteen neuvotella "tukkutason innovatiivisista hinnoittelujärjestelmistä" säänneltyjen hintojen (hintakattojen) ulkopuolella ilman suoraa kytköstä tosiasiallisesti kulutettuihin määriin. Kiinteämääräisiin maksuihin, up front -ennakkositoumuksiin tai kapasiteettiin perustuvat neuvottelut voivat saada aikaan kartelleja ja suurten operaattoreiden tai koko maan kattavan verkon hyödyntämiseen kykenevien operaattoreiden määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä, mikä vahingoittaa pieniä operaattoreita ja matkaviestinvirtuaaliverkko-operaattoreita.

4.7 ETSK hyväksyy ehdotuksen siitä, että tukkutason verkkovierailupalvelujen markkinoita koskevissa operaattorien välisissä riidoissa kansallisten sääntelyviranomaisten on saatava BERECilta lausunto toteutettavista toimenpiteistä. Tämä lisää kyseisten kansallisten viranomaisten tasolla sovellettavien sääntelytoimenpiteiden johdonmukaisuutta. ETSK ehdottaa, että riitoja koskevia säännöksiä täydennetään ja että jäsenvaltioiden viranomaisia kehoitetaan tarvittaessa kannustamaan osapuolia ensi sijassa sopimaan riitansa viemättä asiaa tuomioistuimeen.

Bryssel 19. lokakuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi matkustaja-alusten turvallisuussäännöistä ja -määräyksistä annetun direktiivin 2009/45/EY muuttamisesta”**

(COM(2016) 369 final – 2016/170(COD))

(2017/C 034/28)

Esittelijä: **Tomas ABRAHAMSSON**

|                                              |                                                                     |
|----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| Lausuntopyyntö                               | Euroopan parlamentti, 9.6.2016                                      |
|                                              | Euroopan unionin neuvosto, 22.6.2016                                |
| Oikeusperusta                                | Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 100 artiklan 2 kohta |
|                                              | (COM(2016) 369 final – 2016/170(COD))                               |
| Vastaava erityisjaosto                       | ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta”               |
| Hyväksyminen erityisjaostossa                | 6.10.2016                                                           |
| Hyväksyminen täysistunnossa                  | 19.10.2016                                                          |
| Täysistunnon numero                          | 520                                                                 |
| Äänestystulos                                | 229/0/3                                                             |
| (puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä) |                                                                     |

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu yleisesti ottaen myönteisesti komission ehdotukseen matkustaja-alusten turvallisuussäännöistä ja -määräyksistä annetun direktiivin 2009/45/EY muuttamisesta. Kuten lainsäädännön toimivuutta koskevassa kertomuksessa (REFIT –Suunnan muutos: EU:n matkustaja-alusten turvallisuutta koskevan lainsäädännön toimivuustarkastus, COM(2015) 508 final) todetaan, direktiivi 2009/45/EY on joiltakin osin epäselvä erinäisten määritelmien ja vaatimusten osalta, ja sen vaatimukset ovat vanhentuneita tai päällekkäisiä, mikä on johtanut matkustaja-aluksia koskevan lainsäädäntökehyksen epä johdonmukaiseen täytäntöönpanoon. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään yksinkertaistamaan lainsäädäntöä, poistamaan päällekkäisyydet ja turhat säännökset sekä selkiyttämään vaatimuksia ja soveltamisalaa niin, että samalla säilytetään turvallisuuden nykyinen taso.

1.2 Kun otetaan huomioon, että kotimaan reiteillä liikennöivät matkustaja-alukset kuljettavat vuosittain 120 miljoonaa ihmistä, matkustaja-alusten turvallisuutta koskeva EU:n lainsäädäntö on hyvin tärkeä. Ehdotuksessa direktiivin 2009/45/EY muuttamisesta suljetaan kuitenkin direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle kaikki alle 24 metrin pituiset pienet alukset, kun vastaavasti nykyisin vain olemassa olevat matkustaja-alukset on suljettu sen ulkopuolelle, eivät uudet alukset.

1.3 Ehdotuksen perusteena on ensinnäkin se, että direktiiviä 2009/45/EY sovelletaan nykyisellään vain 70:een 1 950 pienestä aluksesta, ja toiseksi toissijaisuusperiaate: nämä alukset on rakennettu tarjoamaan hyvin erilaisia palveluja, ja yhteisen säännösten laatiminen on äärimmäisen haastavaa. Jäsenvaltioilla olisi näin ollen paremmat edellytykset antaa säännöksiä.

1.4 ETSK panee merkille edellä mainitut perusteet, mutta suosittelee, että säädöstä sovelletaan jatkossakin alle 24 metrin pituisiin uusiin aluksiin matkustajien turvallisuuden takaamiseksi.

1.5 Ehdotuksessa direktiivin 2009/45/EY muuttamisesta selvennetään, että kyseisessä direktiivissä alumiini katsotaan teräksen kanssa samanarvoiseksi aineeksi, ja vastaavat paloturvallisuusvaatimukset ovat siten sovellettavissa. Nykyisin kaikki jäsenvaltiot eivät myönnä todistuskirjoja alumiinirakenteisille aluksille tämän direktiivin mukaisesti, mikä luo eriarvoisen tilanteen. ETSK pitää tätä selvennystä tervetulleena.

1.6 ETSK suhtautuu erittäin myönteisesti painokkuuteen, joka nykyisissä matkustaja-alusten turvallisuutta koskeissa EU:n säännöissä annetaan liikuntarajoitteisten henkilöiden liikkumismahdollisuuksille (direktiivin 2009/45/EY johdanto-osan 17 kappale), ja ilmaisee tyytyväisyytensä siihen, että EU:n normit tuovat huomattavaa lisäarvoa suhteessa kansainvälisiin normeihin, jotka eivät sisällä minkäänlaista pakottavaa määräystä tältä osin. ETSK pitää tätä määräystä suuressa arvossa ja katsoo, että sitä tulisi soveltaa kaikenlaisiin kotimaan reiteillä liikennöiviin matkustaja-aluksiin.

1.7 ETSK on tyytyväinen selvennykseen, jonka komissio tekee uudessa ja alakohdassa. Kyseisessä kohdassa selkeytetään, että "samanarvoisella aineella" tarkoitetaan alumiiniseosta tai muuta palamatonta ainetta, jolla on käytettävän eristyksen ansiosta samanarvoiset rakenne- ja tiiviysominaisuudet kuin teräksellä normaalissa polttokokeessa altistuksen lopussa. Koska eräät jäsenvaltiot eivät ole myöntäneet todistuskirjoja alumiinirakenteisille aluksille tämän direktiivin mukaisesti, ETSK kannattaa periaatteessa tätä selvennystä. ETSK suosittaa kuitenkin, että direktiivin 2009/45/EY liitteeseen sisältyvää vastaavaa teknistä normia selkeytetään edelleen yhteistyössä kansallisten asiantuntijoiden kanssa.

## 2. Johdanto ja taustaa

2.1 Eurooppa on valtava niemimaa, ja tämä maantieteellinen muoto antaa osviittaa siitä, miten tärkeitä meriliikennepalvelut, myös matkustajaliikenne, ovat. EU:n satamien kautta kulkee vuosittain yli 400 miljoonaa ihmistä, joista 120 miljoonaa matkustaa kotimaan reiteillä liikennöivillä matkustaja-aluksilla. Näin ollen on tärkeää taata mahdollisimman korkeat turvallisuusvaatimukset EU:n vesialueilla, sillä alusten turvallisuutta koskevalla lainsäädännöllä on huomattavia vaikutuksia erityisesti ympäristöön, työläisäädäntöön, EU:n kansalaisten liikkuvuuteen ja matkustaja-alusten kaupankäynnin helpottamiseen, kun kaikkien matkustaja-alusten on täytettävä samat vaatimukset kaikkialla EU:ssa.

2.2 Estonian onnettomuuden jälkeen Kansainvälinen merenkulkujärjestö (IMO) teki muutoksia kansainväliseen yleissopimukseen ihmishengen turvallisuudesta merellä (SOLAS-yleissopimukseen) ja asetti mm. tiukempia vaatimuksia ro-ro-alusten vakaudesta vahingoittuneina.

2.3 Onnettomuuksia sattuu kuitenkin edelleen, minkä vuoksi Euroopassa on viimeisten kahden vuosikymmenen aikana otettu käyttöön muitakin matkustaja-alusten turvallisuutta koskevia sääntöjä. Osaa niistä, kuten sääntöä aluksella olevien henkilöiden rekisteröinnistä, sovelletaan SOLAS-yleissopimuksen ohella erityisesti kansainvälisillä matkoilla, ja ne kattavat myös matkat kahden tai useamman jäsenvaltion välillä. Lisäksi on monia muita EU:n sääntöjä, jotka koskevat maiden sisäisiä matkoja.

2.4 Komission REFIT-ohjelmasta saadaan monia ehdotuksia matkustaja-alusten turvallisuutta koskevaan lainsäädäntöön liittyen. REFIT-lyhenne tarkoittaa sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta.

2.5 Tarkoituksena on ollut mahdollisuuksien mukaan yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa matkustaja-alusten turvallisuutta koskevia EU:n nykyisiä sääntöjä siten, että

- säilytetään vain tarpeelliset ja oikeasuhteiset EU:n säännöt;
- varmistetaan niiden moitteeton ja yhtenäinen täytäntöönpano;
- poistetaan päällekkäisyydet ja ristiriitaisuudet.

Nämä tavoitteet vastaavat ETSK:n äskettäisessä valmistelevalle lausunnossaan (asiakokonaisuus SC/044, 26. toukokuuta 2016) antamia suosituksia REFIT-ohjelmasta.

2.6 Esitetty ehdotuspaketti on johdonmukainen ja auttaa saavuttamaan nämä tavoitteet. Matkustaja-alusten turvallisuutta koskeva paketti sisältää ehdotuksia lähes kaikkien EU:n matkustaja-alusten turvallisuutta koskevien säädösten tarkistamisesta, lukuun ottamatta tietysti täysin teknistä direktiiviä 2003/25/EY ro-ro-matkustaja-alusten erityisistä vakavuusvaatimuksista.

2.7 Paketti koostuu seuraavista kolmesta ehdotuksesta:

- Rajoitetaan ja selkeytetään matkustaja-alusten turvallisuussäännöistä ja -määräyksistä annetun direktiivin 2009/45/EY soveltamisalaa.

- Parannetaan ja selkeytetään yhteisön jäsenvaltioiden satamiin tai satamista liikennöivillä matkustaja-aluksilla olevien henkilöiden rekisteröinnistä annetusta direktiivistä 98/41/EY johtuvia raportointivelvollisuuksia muihin välineisiin (ilmoitusmuodollisuuksista annettu direktiivi 2010/65/EU ja alusliikennettä koskevan yhteisön seuranta- ja tietojärjestelmän perustamisesta annettu direktiivi 2002/59/EY) nähdessä ja poistetaan näihin kysymyksiin liittyvät päällekkäisyydet.
- Selkeytetään ja yksinkertaistetaan ro-ro-aluksia (alukset, jotka kykenevät kuljettamaan ajoneuvoja, junia ja matkustajia) ja suurnopeusmatkustaja-aluksia koskevaa EU:n katsastus- ja tarkastusjärjestelmää.

2.8 Tässä lausunnossa keskitytään tähän ensimmäiseksi mainittuun ehdotukseen.

2.9 Direktiivi 2009/45/EY, joka on annettu 6. toukokuuta 2009, on direktiivin 98/18/EY – joka oli kumottava selkeyden vuoksi – uudelleenlaadittu toisinto. Siinä otetaan käyttöön yhtenäinen turvallisuuden taso kotimaan matkoilla liikennöiviä matkustaja-aluksia varten. 15 vuoden jälkeen komissio katsoi kuitenkin tarpeelliseksi tarkistaa tätä direktiiviä toteutettuaan toimivuustarkastuksen, jossa korostettiin tarvetta yksinkertaistaa ja selkeyttää voimassa olevia vaatimuksia, mitä ETSK painokkaasti kannattaa.

2.10 ETSK on osallistunut aktiivisesti meriturvallisuuden alaa koskevaan lainsäädäntöön laatimalla useita lausuntoja. Matkustaja-alusten turvallisuutta koskevan nimenomaisen kysymyksen osalta todettakoon, että komitea antoi 29. toukokuuta 1996 lausunnon matkustaja-alusten turvallisuussäännöistä ja -standardeista<sup>(1)</sup>, mitä seurasi 11. joulukuuta 2002 komitean lausunto ro-ro-matkustaja-alusten erityisistä vakavuusvaatimuksista sekä matkustaja-alusten turvallisuussäännöistä ja -määräyksistä annetun direktiivin 98/18/EY tarkistamisesta. Niin ikään olisi huomattava, että sen jälkeen 16. tammikuuta 2008 komitea on varauksetta kannattanut ehdotusta direktiivin 98/18/EY edellä mainitusta uudelleenlaatisemisesta.

2.11 Komission nyt toteuttaman tarkistustyön merkittävyyden johdosta ETSK korostaa antavansa kotimaanliikenteessä toimivien matkustaja-alusten turvallisuuden jatkuvalla parantamisella suuren painoarvon.

### 3. Komission ehdotuksen pääsisältö

3.1 Direktiiviä 2009/45/EY matkustaja-alusten turvallisuussäännöistä ja -määräyksistä sovelletaan teräksestä ja samanarvoisesta aineesta valmistettuihin aluksiin sekä suurnopeusaluksiin riippumatta niiden pituudesta. Tässä direktiivissä, joka on pantu täytäntöön EU:n tasolla ja joka koskee vain kotimaanmatkoja, vahvistetaan alusten rakentamista, vakavuutta, paloturvallisuutta ja hengenpelastusvarusteita koskevat tekniset vaatimukset, jotka perustuvat sekä SOLAS-yleissopimuksen (vuonna 1974 tehty kansainvälinen yleissopimus ihmishengen turvallisuudesta merellä, sellaisena kuin se on muutettuna) määräykseen että erinäisiin vaatimuksiin, joiden lähtökohtana ovat olleet useammat ihmishenkiä vaatineet matkustaja-aluksille sattuneet merionnettomuudet, mikä on syynä tarpeeseen korjata lainsäädännön jossain määrin hajanaista luonnetta.

3.2 REFIT-ohjelman (sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskeva Euroopan komission ohjelma) ja parempaa sääntelyä koskevan agendan hengessä toteutetun toimivuustarkastuksen jälkeen komissio tuli siihen tulokseen, että edellä mainittuun direktiiviin perustuvaa turvallisuuden tasoa, tehokkuutta ja oikeasuhteisuutta on edelleen mahdollista parantaa. Ehdotetun tarkistuksen tavoitteena oli näin ollen yksinkertaistaa ja selkeyttää nykyistä sääntelykehystä, josta – siitä huolimatta, että se täyttää tavoitteensa ja on edelleen erittäin tarkoituksenmukainen – on poistettava eräät vanhentuneet, epäselvät ja päällekkäiset vaatimukset ja määritelmät.

3.3 Komissio ehdottaa muutamia muutoksia nykyiseen direktiiviin seuraavilla aloilla:

- Jätetään alle 24 metrin pituiset alukset asianomaisen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle sillä perusteella, että pienet alukset rakennetaan pääasiassa muista materiaaleista kuin teräksestä, ja ne on jo sertifioitu kansallisen lainsäädännön mukaisesti.
- Selkeytetään direktiivin soveltamisalaa täsmentämällä, että alumiini on teräksen kanssa samanarvoinen aine (millä on vaikutuksia paloeristysvaatimuksiin), ja selventämällä, että tuulivoimaloiden offshore-palvelualukset eivät perinteisten alusten tavoin kuulu direktiivin soveltamisalaan.
- Selkeytetään ja yksinkertaistetaan direktiivissä 2009/45/EY esitettyä merialueiden määritelmää ja poistetaan samalla maininta ”jossa haaksirikkoutuneet pääsevät maihin” sekä ”suojapaikan” käsite.

<sup>(1)</sup> EYVL C 212, 22.7.1996, s. 21.

3.4 REFIT-raportissa suositellaan myös, että laaditaan suuntaviivat tai vaatimukset pienille aluksille ja muusta aineesta kuin teräksestä tai samanarvoisesta aineesta rakennetuille aluksille toiminnallisten vaatimusten perusteella ja osana tavoitelähtöisiä vaatimuksia.

3.5 Todettakoon lisäksi, että komission ehdotuksessa pyritään säilyttämään EU:n vesillä kotimaan reiteillä liikennöiville aluksille direktiivissä 2009/45/EY vahvistettu nykyinen yhteinen turvallisuustaso, mikä helpottaa alusten siirtoa kansallisten rekisterien välillä ja mahdollistaa syrjimättömän kilpailun kotimaisilla reiteillä.

#### 4. Yleistä

4.1 ETSK toteaa, että tietojen puuttumisella on hyvin voinut olla vaikutusta matkustaja-aluksia koskevista EU:n turvallisuussäännöistä ja -määräyksistä tehtyyn toimivuustarkastukseen ja kehottaa siksi parantamaan tiedonkeruuta ja valvontajärjestelmiä täytäntöönpanon jälkeen laadittavien EU:n arvioiden luotettavuuden lisäämiseksi.

4.2 ETSK panee merkille perusteet, jotka ovat syynä pienten (alle 24 metrin pituisten) alusten sulkemiselle direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, mutta se katsoo kuitenkin, että direktiiviä olisi edelleen sovellettava uusiin alle 24 metrin pituisiin aluksiin.

4.3 REFIT-raportissa ja direktiivin 2009/45/EY johdanto-osan 17 kappaleessa todetaan EU:n normien mahdollistavan sen, että liikuntarajoitteiset henkilöt voivat käyttää matkustajalauttapalveluita kotimaan liikenteessä, mitä kansainvälisissä normeissa suositellaan mutta mihin niissä ei velvoiteta. ETSK pitää tätä vaatimusta suuressa arvossa ja katsoo, että sitä tulisi soveltaa kaikenlaisiin kotimaan reiteillä liikennöiviin matkustaja-aluksiin.

4.4 ETSK pitää myös tärkeänä, että kaikille aluksilla oleville matkustajille tiedotetaan yksityiskohtaisesti seikoista, jotka koskevat turvallisuutta aluksella. On erittäin tärkeää varmistaa, että kyseiset yksityiskohtaiset tiedot ovat myös vammaisten ulottuvilla.

#### 5. Erityshuomioita direktiiviin 2009/45/EY ehdotetuista muutoksista

##### 5.1 2 artikla – Määritelmät

5.1.1 h alakohta – Määritelmä, jonka mukaan ”uudella aluksella” tarkoitetaan alusta, jonka köli oli laskettu tai joka oli vastaavassa rakennusvaiheessa 1 päivänä heinäkuuta 1998 tai sen jälkeen, on vanhentunut, mutta minkäänlaista muutosta ei ole ehdotettu.

5.1.2 u alakohta – ”Isäntävaltion” korvaamista ”satamavaltiolla” ei ole selitetty. ETSK suosittelee tämän terminologian ja mahdollisen sisällön muuttamisen.

Direktiivissä ei myöskään näytetä tässä kohdin tehtävän minkäänlaista eroa EU:n jäsenvaltioiden lippujen alla ja EU:n ulkopuolisten maiden lippujen alla purjehtivien alusten välillä, millä voi olla merkitystä, koska kyseiset alukset harjoittavat meriliikenteen kabotaasia (neuvoston asetus (ETY) N:o 3577/92, annettu 7 päivänä joulukuuta 1992, palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta meriliikenteeseen jäsenvaltioissa (meriliikenteen kabotaasi)).

5.1.3 Uusi za alakohta – Alakohdassa täsmennetään, että ”samanarvoisella aineella” tarkoitetaan alumiiniseosta tai muuta palamatonta ainetta, jolla on käytettävän eristyksen ansiosta samanarvoiset rakenne- ja tiiviysominaisuudet kuin teräksellä normaalissa polttokokeessa altistuksen lopussa. Koska eräät jäsenvaltiot eivät ole myöntäneet todistuskirjoja alumiinirakenteisille aluksille tämän direktiivin mukaisesti, ETSK kannattaa periaatteessa tätä täsmennystä. ETSK suosittelee kuitenkin, että direktiivin 2009/45/EY liitteeseen sisältyvää vastaavaa teknistä normia selkeytetään edelleen yhteistyössä kansallisten asiantuntijoiden kanssa.

ETSK katsoo lisäksi, että ”samanarvoisen aineen” uusi määritelmä, erityisesti maininta ”muusta palamattomasta aineesta”, saattaa olla sekaannusta aiheuttava, koska siinä ei ilmaista riittävän seikkaperäisesti, minkä tyyppiseen aineeseen nähden aineen on oltava samanarvoinen kuuluaan muutetun direktiivin soveltamisalaan.

5.1.4 Uusi zd alakohta – Määritelmä, jota ehdotetaan ”huvialukselle”, tarkoittaa ”alusta, jossa ei kuljeteta rahtia ja jolla kuljetetaan enintään 12:tä matkustajaa muussa kuin kaupallisessa tarkoituksessa, sen käyttövoimasta riippumatta”. ETSK katsoo, että selkeyden vuoksi nykyinen sanamuoto ”matkustajaa kaupallisessa tarkoituksessa” olisi säilytettävä.

### 5.2 3 artikla – Soveltamisala

5.2.1 1 kohdan a alakohta – (Tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvat) ”uudet ja olemassa olevat matkustaja-alukset, joiden pituus on 24 metriä tai enemmän”. Ehdotuksessa direktiivin 2009/45 muuttamisesta suljetaan näin ollen pois kaikki pienet alukset, kun vastaavasti nykyisessä säädöksessä suljetaan pois vain olemassa olevat alukset mutta ei ”uusia” aluksia, joiden pituus on alle 24 metriä. Ks. ”uuden aluksen” määritelmä edellä kohdassa 5.1.1.

5.2.2 Esitetty peruste soveltamisalan ulkopuolelle jättämiselle on, että direktiiviä 2009/45/EY sovelletaan nykyisellään vain 70:een 1 950 pienestä aluksesta.

5.2.3 Toinen esitetty argumentti ehdotetulle poissulkemiselle on toissijaisuusperiaate sillä perusteella, että koska nämä alukset on rakennettu tarjoamaan hyvin erilaisia palveluja ja koska yhteisen säännösten laatiminen on äärimmäisen haastavaa, jäsenvaltioilla olisi näin paremmat edellytykset antaa säännöksiä.

5.2.4 ETSK:n on vaikea ymmärtää näitä perusteita. Jos 96 prosenttia pienten alusten laivakannasta ei kuulu tämän direktiivin soveltamisalaan, koska ne on rakennettu muusta aineesta kuin teräksestä tai siihen nähden samanarvoisesta aineesta tai koska ne ovat ainoastaan satama-alueilla liikennöiviä aluksia tms., alle 24 metrin pituisia aluksia koskevasta poikkeuksesta ei ole mitään hyötyä näille aluksille. Mutta mitä tapahtuu jäljelle jäävälle neljälle prosentille?

5.2.5 Jos yhdenmukaistetut säännöt eivät sovellu tietyille alle 24-metrisille aluksille, jäsenvaltiot voivat tällöin jo nykyisellään vapaasti sallia poikkeuksia direktiivin 9 artiklan nojalla. Jos ehdotus direktiivin muuttamisesta tältä kohdista kuitenkin hyväksytään, eräät korkeintaan 24 metrin pituiset alukset eivät enää kuulu direktiivin soveltamisalan piiriin.

5.2.6 24-metrinen matkustaja-alus ei välttämättä ole merkityksettömäksi katsottava alus, sillä se voi kuljettaa jopa 250 matkustajaa. Voitaisiin väittää, että matkustajilla tulisi olla sama oikeus turvallisuuteen riippumatta siitä, onko heitä kuljettava alus pituudeltaan 23,9 metriä tai 24,1 metriä. Näistä syistä ETSK katsoo, että direktiiviä tulisi jatkossakin soveltaa uusiin aluksiin, joiden pituus on alle 24 metriä, ja että jäsenvaltiot voivat edelleen sallia poikkeuksia, jos ne katsovat sen aiheelliseksi.

### 5.3 5 artikla

Tarkastamista koskevan 5 artiklan 3 kohdan muuttamisen osalta ETSK on sitä mieltä, että kohdassa olisi mainittava myös sellaiset ro-ro-alukset ja suurnopeusmatkustaja-alukset, jotka liikennöivät säännöllisesti kotimaanmatkoilla, direktiivin 1999/35/EY kumoavan uuden ehdotetun direktiivin (COM(2016) 371 final) soveltamisalan mukaisesti (ks. 1 artikla). Jotta järjeistetään edelleen kansallisten viranomaisten tarkastustoimia, maksimoidaan aika, jona alus voi olla kaupallisesti hyödynnettävissä, ja poistetaan mahdolliset päällekkäisyydet ehdotetun uuden direktiivin (COM(2016) 371 final) (joka kumoaa direktiivin 1999/35/EY) mukaisten erityisten tarkastusten ja 12 artiklassa vaadittujen katsastusten välillä, ehdotetaan, että

— korvataan 5 artiklassa ilmaisu ”katsastus” ilmauksella ”tarkastus”

— tehdään 5 artiklassa selkeä viittaus ehdotetun uuden direktiivin (COM(2016) 371 final) (joka kumoaa direktiivin 1999/35/EY) mukaisiin tarkastusvaatimuksiin.

Bryssel 19. lokakuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaaliskomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhteisön jäsenvaltioiden satamiin tai satamista liikennöivillä matkustaja-aluksilla olevien henkilöiden rekisteröinnistä annetun neuvoston direktiivin 98/41/EY ja jäsenvaltioiden satamiin saapuvia ja/tai satamista lähteviä aluksia koskevista ilmoitusmuodollisuuksista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/65/EU muuttamisesta”**

(COM(2016) 370 final – 2016/171(COD))

(2017/C 034/29)

Esittelijä: **Vladimír NOVOTNÝ**

|                                                 |                                                                                                  |
|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Lausuntopyyntö                                  | Euroopan parlamentti, 9.6.2016                                                                   |
|                                                 | Euroopan unionin neuvosto, 22.6.2016                                                             |
| Oikeusperusta                                   | EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 100 artiklan 2 kohta<br>(COM(2016) 370 final – 2016/171(COD)) |
| Vastaava erityisjaosto                          | ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta”                                            |
| Hyväksyminen erityisjaostossa                   | 6.10.2016                                                                                        |
| Hyväksyminen täysistunnossa                     | 19.10.2016                                                                                       |
| Täysistunnon nro                                | 520                                                                                              |
| Äänestystulos                                   | 205/9/15                                                                                         |
| (puolesta / vastaan / pidättyi<br>äänestämästä) |                                                                                                  |

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK katsoo, että ehdotettu muutos lisää laivaliikenteen ja etenkin matkustajien turvallisuutta EU:n vesillä ja parantaa laivaonnettomuuden sattuessa pelastustoimien tehokkuutta.

1.2 ETSK kannattaa rekisteröintitietojen laajentamista siten, että niihin kirjataan myös henkilöiden kansallisuus, jotta laivaonnettomuuden sattuessa voidaan välittää nopeammin tietoa matkustajien perheenjäsenille ja välttää epävarmuus onnettomuuteen joutuneiden kohtalosta.

1.3 ETSK kiinnittää komission suorittamien asiantuntijakuulemisten tulosten mukaisesti huomiota pienten liikenteenharjoittajien kohtaamiin ongelmiin sekä tarpeeseen suojella näitä tahoja hallinnollisen taakan kasvulta. Komitean mielestä ehdotuksella taataan, että kaikki liikennöijät voivat jatkossakin kilpailla EU:n vesillä samoin edellytyksin.

1.4 ETSK arvostaa sitä, että direktiiviehdotukseen on liitetty toteuttamissuunnitelma, jossa luetellaan yksinkertaistamistoimenpiteiden toteuttamiseksi tarvittavat toimet ja määritetään keskeiset uusien menettelyjen käyttöönottoon liittyvät tekniset, oikeudelliset ja aikatauluongelmat.

1.5 ETSK pitää neuvoston direktiivin 98/41/EY muuttamista koskevaa ehdotusta tervetulleena ja merkittävänä edistysaskeleena sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevan komission REFIT-ohjelman ja EU:n sääntely-ympäristön parantamiseen tähtäävän ohjelman toteuttamisessa.

## 2. Johdanto

2.1 Euroopan komissio on esittänyt matkustaja-alusten turvallisuutta koskevan EU:n lainsäädännön toimivuustarkastuksen perusteella joukon ehdotuksia, joiden tarkoituksena on yksinkertaistaa ja virtaviivaistaa unionin nykyistä matkustaja-alusten turvallisuutta koskevaa sääntelykehystä, jotta voidaan ylläpitää EU:n sääntöjä ja varmistaa niiden asianmukainen täytäntöönpano sekä välttää mahdolliset velvoitteiden päällekkäisyydet ja asiaa koskevien säästöjen epäjohtamukaisuudet.

2.2 Ehdotuspakettiin sisältyvät matkustaja-alusten teknisiä vaatimuksia koskevan direktiivin 2009/45/EY muuttaminen, ehdotus direktiiviksi, jolla korvataan säännöllisen matkustajaliikenteen aluksia koskeva direktiivi 1999/35/EY, sekä ennen kaikkea matkustaja-aluksilla olevien henkilöiden rekisteröintiä koskevan direktiivin 98/41/EY muuttaminen. Tavoitteena on selkeä, yksinkertainen ja ajan tasalla oleva sääntelykehys, jonka täytäntöönpano, seuranta ja valvonta on vaivattomampaa, ja siten laivaliikenteen yleisen turvallisuuden tason parantaminen.

2.3 Ehdotetut muutokset pohjautuvat sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevaan komission REFIT-ohjelmaan ja edesauttavat EU:n sääntely-ympäristön parantamiseen tähtäävän ohjelman toteuttamista.

2.4 Ehdotus edistää komission paremman sääntelyn agendan toteutumista, koska sillä pyritään varmistamaan, että voimassa oleva lainsäädäntö on yksinkertaista ja selkeää eikä aiheuta tarpeetonta raskautta ja että lainsäädännössä otetaan huomioon poliittinen, yhteiskunnallinen ja teknologinen kehitys. Ehdotus edistää myös vuoden 2018 meriliikenne-strategian tavoitteiden toteutumista, koska sillä taataan laadukkaat lauttapalvelut EU:n sisäisessä säännöllisessä matkustajaliikenteessä.

### 3. Komission asiakirja

3.1 Neuvoston direktiivissä 98/41/EY säädetään EU:n satamiin tai satamista liikennöivillä matkustaja-aluksilla olevien matkustajien ja laivaväen laskemisesta ja rekisteröinnistä. Voimassa olevien vaatimusten mukaan tiedot on tallennettava yhtiön omaan tietojärjestelmään ja niiden on oltava – kaikkina aikoina – valmiina toimitettaviksi etsintä- ja pelastustoiminnasta vastaavalle toimivaltaiselle turvallisuusviranomaiselle. Tallennetuista tiedoista ei aina käy ilmi henkilöiden kansallisuus (nimen, iän ja sukupuolen lisäksi), mikä tekee mahdollisten uhrien ja heidän omaistensa auttamisesta vaikeampaa.

3.2 Näin ollen liikennöijät, jotka jo toimittavat tällaiset tiedot kansalliseen keskitettyyn palvelupisteeseen, joutuvat raporttoimaan kahdesti. Voimassa olevassa lainsäädännössä ei oteta huomioon sittemmin kehitettyjä järjestelmiä, joita ovat esimerkiksi SafeSeaNet ja kansallinen keskitetty palvelupiste, ja se edellyttää, että kansallinen toimivaltainen viranomainen ottaa hätätilanteessa yhteyttä laivayhtiöön. Lähestymistapa on täysin komission REFIT-ohjelman mukainen, ja sen tavoitteena on hyödyntää tietojen kirjaamisen, toimittamisen ja suojaamisen sekä tietoihin pääsyn digitalisoinnin tarjoamia mahdollisuuksia.

3.3 Tehokas etsintä- ja pelastustoiminta edellyttää välitöntä pääsyä käsiksi täsmällisiin tietoihin aluksessa olleista henkilöistä. Nykyinen direktiivi ei takaa tätä riittävän hyvin. Tämän vuoksi komissio ehdottaa matkustaja-aluksilla olevien matkustajien ja laivaväen laskemista ja rekisteröintiä koskevien voimassa olevien vaatimusten päivittämistä, selkeyttämistä ja yksinkertaistamista, mikä parantaisi niiden avulla ylläpidettävää turvallisuuden tasoa.

3.4 Ehdotukseen sisältyvä vaatimus, jonka mukaan aluksella olevia henkilöitä koskevat tiedot on kirjattava jo olemassa olevaan sähköiseen järjestelmään (jotta ne ovat hätätilanteessa välittömästi toimivaltaisen viranomaisen saatavilla), on edistysaskel verrattuna nykyiseen turvallisuuden tasoon, eikä siitä aiheudu merkittäviä kustannuksia liikennöitsijöille tai toimivaltaisille viranomaisille.

3.5 Euroopan komissio ehdottaa matkustajatietojen kaksinkertaisen toimittamisvaatimuksen poistamista ja voimassa olevien ilmoitusvaatimusten yhdenmukaistamista kaikkien liikennöitsijöiden osalta siten, että aluksessa olevien henkilöiden lukumäärä kirjataan jo olemassa olevaan sähköiseen järjestelmään ennen lähtöä ja ennen saapumista EU:ssa sijaitsevaan käyntisatamaan, jotta hätätilanteessa tai onnettomuuden sattuessa tieto voidaan toimittaa välittömästi toimivaltaiselle viranomaiselle sen sijaan, että se pitäisi etsiä yhtiön omasta järjestelmästä. Lisäksi laivaväestä ja matkustajista vaadittavat tiedot kirjataan ennen lähtöä ja ennen saapumista EU:ssa sijaitsevaan käyntisatamaan yhtiön oman järjestelmän sijasta edellä mainittuun järjestelmään kaikkien yli 20 meripeninkulman mittaisten matkojen osalta.

3.6 Komissio ehdottaa myös päällekkäisyyksien poistamista ja sellaisen vaatimuksen käyttöönottoa, että matkustajien kansallisuus on kirjattava ja toimitettava toimivaltaiselle viranomaiselle kaikkien yli 20 meripeninkulman mittaisten matkojen osalta käyttäen samaa menetelmää ja perusteita kuin jo käytetään matkustajien nimien, iän jne. kirjaamiseen ja toimittamiseen, sekä direktiivissä 98/41/EY vahvistettujen, matkustajien rekisteröintivaatimuksiin (esim. matkan pituuteen) liittyvien määritelmien selkeyttämistä, matkustajien rekisteröintijärjestelmien hyväksyntää koskevan vaatimuksen poistamista direktiivistä 98/41/EY ja direktiivien 2009/45/EY ja 98/41/EY mukaisten vapautusten ja samanarvoisuuksien raportointimenetelmien virtaviivaistamista. Lisäksi ehdotuksessa täsmennetään direktiivin 98/41/EY vastaavia määritelmiä ja vaatimuksia.

3.7 Ehdotuksella taataan, että kaikki liikennöijät voivat jatkossakin kilpailla EU:n vesillä samoin edellytyksin.

#### 4. Yleistä

4.1 ETSK pitää neuvoston direktiivin 98/41/EY muuttamista koskevaa ehdotusta tervetulleena ja merkittävänä edistysaskeleena sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevan komission REFIT-ohjelman ja EU:n sääntely-ympäristön parantamiseen tähtäävän ohjelman toteuttamisessa.

4.2 Komitea pitää ilmoitusmenettelyyn ehdotettuja nykyaikaisten sähköisten viestintävälineiden käyttöä koskevia muutoksia asianmukaisina ja arvelee niiden parantavan matkustaja-aluksilla olevia henkilöitä koskevan rekisteröinti- ja ilmoitusjärjestelmän tehokkuutta ja vaikuttavuutta.

4.3 ETSK katsoo, että ehdotettu muutos lisää laivaliikenteen turvallisuutta EU:n vesillä ja parantaa laivaonnettomuuden sattuessa pelastustoimien tehokkuutta.

4.4 ETSK kannattaa rekisteröintitietojen laajentamista siten, että niihin kirjataan myös henkilöiden kansallisuus, jotta laivaonnettomuuden sattuessa voidaan välittää nopeammin tietoa matkustajien perheenjäsenille ja välttää epävarmuus onnettomuuteen joutuneiden kohtalosta.

4.5 ETSK arvostaa sitä, että Euroopan komissio toteutti direktiivin muuttamista koskevaa ehdotusta valmistellessaan liikenteenharjoittajapuolen ammattilaisille ja myös matkustajien edustajille suunnatut kuulemismenettelyt. Kuulemisten tulokset esitetään kokoavasti ja niitä arvioidaan direktiivin 98/41/EY muuttamista koskevaan ehdotukseen liitettyssä komission valmisteluasiakirjassa. Kuulemisten perusteella tehdyt päätelmät on sisällytetty direktiiviehdotukseen.

4.6 ETSK pitää välttämättömänä vahvistaa rekisteröitävien henkilötietojen suojaa ja uudistaa direktiivi 98/41/EY perusteellisesti, jotta se vastaa nykyisiä oikeudellisia vaatimuksia henkilötietojen suojaamisesta ja erityisesti asetusta (EU) 2016/679.

#### 5. Erityistä

5.1 ETSK yhtyy Euroopan komission näkemykseen siitä, että henkilötietojen suoja on sovittava yhteen niiden vaatimusten kanssa, jotka koskevat toimivaltaisille kansallisille viranomaisille näiden pyynnöstä toimitettavien tietojen saatavuuden rajoittamista (tietojen vaihtamisessa käytettävä mekanismi, jota käytetään hätätilanteessa tai onnettomuuden jälkeen, on SafeSeaNet-järjestelmä, sellaisena kuin se on määritelty direktiivissä 2002/59/EY). Kansallisen keskitetyn palvelupisteen lailla SafeSeaNet perustuu henkilötietojen suojaa koskevaan unionin lainsäädäntöön, ja se pitää sisällään selkeästi määritellyt tietoturvallisuutta ja tietoihin pääsyä koskevat oikeudet. ETSK suosittelee, että ehdotetussa direktiivissä määriteltäisiin tarkemmin tietojen säilytysaika.

5.2 ETSK katsoo, että tietojen ehdotetun kansalliseen keskitettyyn palvelupisteeseen siirtämisen yhteydessä on pidettävä tarkoin huolta siitä, että (direktiivin 2010/65/EU 8 artiklassa määritellyt) luottamuksellisuutta koskevat vaatimukset täyttyvät ja että tietojen siirto on henkilötietojen suojaa koskevien EU:n säästöjen mukaista.

5.3 ETSK kiinnittää komission suorittamien asiantuntijakuulemisten tulosten mukaisesti huomiota pienten liikenteenharjoittajien kohtaamiin ongelmiin sekä tarpeeseen suojella näitä tahoja hallinnollisen taakan kasvulta. ETSK kannattaakin komission ehdotusta, jonka mukaan pienet liikenteenharjoittajat voisivat täyttää ilmoitusvelvollisuuden internetyhteyden kautta, mikä olisi huokeampi ja joustavampi vaihtoehto, tai halutessaan toimittaa tiedot aluksessa olevien henkilöiden lukumäärästä automaattisen tietojärjestelmän kautta, joka on meriliikenteessä käytössä oleva, VHF-taajuuksilla lähetettäviin radiosignaaleihin perustuva viestintäjärjestelmä. Näin aluksessa olevien henkilöiden lukumäärä olisi helposti paikallisen etsintä- ja pelastuskeskuksen saatavilla milloin tahansa riippumatta siitä, onko yhteyshenkilö tavoitettavissa.

5.4 ETSK arvostaa sitä, että direktiiviehdotukseen on liitetty toteuttamissuunnitelma, jossa luetellaan yksinkertaistamistoimenpiteiden toteuttamiseksi tarvittavat toimet ja määritetään keskeiset uusien menettelyjen käyttöönottoon liittyvät tekniset, oikeudelliset ja aikatauluongelmat.

Bryssel 19. lokakuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tarkastusjärjestelmästä säännöllisen ro-ro-alusliikenteen ja suurnopeusmatkustaja-alusliikenteen turvallisen harjoittamisen varmistamiseksi, satamavaltioiden suorittamasta valvonnasta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/16/EY muuttamisesta sekä neuvoston direktiivin 1999/35/EY kumoamisesta”**

(COM(2016) 371 final – 2016/0172 (COD))

(2017/C 034/30)

Esittelijä: **Jan SIMONS**

|                                                                  |                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Lausuntopyyntö                                                   | Euroopan parlamentti, 9.6.2016<br>Euroopan unionin neuvosto, 22.6.2016                                             |
| Oikeusperusta                                                    | Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 100 artiklan 2 kohta<br><br>(COM(2016) 371 final – 2016/0172 (COD)) |
| Vastaava erityisjaosto                                           | ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta”                                                              |
| Hyväksyminen erityisjaostossa                                    | 6.10.2016                                                                                                          |
| Hyväksyminen täysistunnossa                                      | 19.10.2016                                                                                                         |
| Täysistunnon nro                                                 | 520                                                                                                                |
| Äänestystulos<br>(puolesta / vastaan / pidättyi<br>äänestämästä) | 222/2/6                                                                                                            |

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu kokonaisuudessaan myönteisesti komission laatiman sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevan ohjelman (REFIT) tarkoituksiin. Ohjelman kokonaistavoitteena on selkeä, yksinkertainen ja johdonmukainen matkustaja-alusten turvallisuutta koskeva sääntelykehys, jonka täytäntöönpano, seuranta ja valvonta on vaivattomampaa, minkä avulla varmistetaan matkustajien ja alusten miehistön yleinen turvallisuuden taso.

1.2 ETSK:n mielestä on erittäin tärkeää, että EU:lla on käytössään tarkastusjärjestelmä, jota voidaan soveltaa kotimaan ja/tai kansainvälisillä reiteillä liikennöiviin matkustaja-aluksiin ja jonka avulla turvataan yhdenvertaiset toimintaedellytykset EU:n vesialueilla kaikille matkustaja-aluksille niiden lipusta riippumatta. ETSK katsoo kuitenkin, että EU:n olisi pyrittävä ensisijaisesti siihen, että globaalilla tasolla pidetään yllä asianmukaisia meriturvallisuuden ja meriympäristön suojelun vaatimuksia, joita sitten sovelletaan myös EU:n aluevesillä liikkuviin aluksiin.

1.3 ETSK katsoo, että ehdotettua uutta direktiiviä on selkeytettävä edelleen ja että siihen on lisättävä säännöksiä, jotta vältetään päällekkäisiltä tarkastuksilta, tarpeettomien lisärasitteiden asettamiselta jäsenvaltioiden viranomaisille, alusten kaupallisen toiminnan minimoinnilta ja lisärasituksen aiheuttamiselta miehistöille. Tämä edellyttää mm.

— mahdollisten tarkastuksia koskevien päällekkäisyyksien välttämistä ehdotetun uuden direktiivin ja satamavaltioiden suorittamasta valvonnasta annetun direktiivin 2009/16/EY välillä

— asianmukaista koordinoitua jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kesken tarkastuksia aikataulutettaessa.

1.4 Vaikka ehdotetun uuden direktiivin asianmukaisena tavoitteena on vähentää alusten miehistön väsymistä, ETSK katsoo, että aluksella työskentelevien merenkulkijoiden työtä koskevien vähimmäisvaatimusten noudattaminen on meriturvallisuuden kannalta välttämätöntä. Tämä koskee myös STCW-yleissopimuksen (kansainvälinen merenkulkijoiden koulutusta, pätevyyskirjoja ja vahdinpitoa koskeva yleissopimus) kattamaa terveydentilan ja koulutuksen todentamista pätevyyskirjoin. Vaatimusten noudattaminen olisi varmistettava voimassa olevien kansainvälisten sopimusten, kuten erityyppä koskevan vuoden 2006 yleissopimuksen, mukaisesti. Kyseinen yleissopimus on pantu EU:n lainsäädännössä täytäntöön neuvoston direktiivillä 2009/13/EY.

1.5 Edellä mainitun pohjalta ETSK toteaa, että selventävien säännösten määrä edellyttää sekä jäsenvaltioilta että varustamoilta muutoksia nykyisiin menettelyihinsä. ETSK tukeekin EMSAn roolia ja meriturvallisuutta tarkastelevan ryhmän nykyisen matkustaja-alusten turvallisuutta käsittelevän asiantuntijaryhmän (PSS EG) hyödyntämistä, jotta säännösten täytäntöönpanoa ja saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä voidaan helpottaa yhdessä satamavaltioiden suorittamia tarkastuksia ja kansallisten keskitettyjen palvelupisteiden täytäntöönpanoa käsittelevien vastaavanlaisten asiantuntijaryhmien kanssa.

1.6 ETSK esittää seitsemän tarkempaa teknistä huomiota. Ne löytyvät tämän lausunnon tekstijaksosta 5.

## 2. Yleistä

2.1 Eurooppa on valtava niemimaa, ja tämä maantieteellinen muoto antaa osviittaa siitä, miten tärkeitä meriliikennepalvelut, myös matkustajaliikenne, ovat. EU:n satamien kautta kulkee vuosittain yli 400 miljoonaa ihmistä, joista 120 miljoonaa matkustaa kotimaan reiteillä liikennöivillä matkustaja-aluksilla. Näin ollen on tärkeää taata mahdollisimman korkeat turvallisuusvaatimukset EU:n vesialueilla, sillä alusten turvallisuutta koskevalla lainsäädännöllä on huomattavia vaikutuksia erityisesti ympäristöön, työläisäädäntöön, EU:n kansalaisten liikkuvuuteen ja matkustaja-alusten kaupankäynnin helpottamiseen, kun kaikkien matkustaja-alusten on täytettävä samat vaatimukset kaikkialla EU:ssa.

2.2 Erityisesti merenkulusta kiinnostuneiden yhteiseen muistiin ovat syöpyneet avomerialusten Herald of Free Enterprisen ja Estonian traagiset onnettomuudet vuonna 1987 ja syyskuun 27. ja 28. päivän välisenä yönä vuonna 1994. Ensiksi mainittu alus oli lähtenyt liikkeelle Zeebruggesta, Belgiasta, ja toisena mainittu alus oli matkalla Tallinnasta Tukholmaan, kun se upposi Suomen rannikon edustalla. Herald of Free Enterprise osui hiekkasärkkään, ja onnettomuudessa kuoli 193 ihmistä. Estonian onnettomuudessa taas kuoli ennätyselliset 852 ihmistä. Syyt olivat seuraavat: ensimmäisessä tapauksessa keulaportteja, joiden kautta matkustajat ja ajoneuvot nousevat alukseen ja poistuvat sieltä (roll-on/roll-off, mistä on peräisin termi ro-ro-alus), ei ollut suljettu kunnolla, ja jälkimmäisessä ne taas repeytyivät irti kovassa myrskyssä. Tämän seurauksena aluksiin pääsi vettä, minkä vuoksi ne kallistuivat nopeasti ja kaatuivat puolessa tunnissa.

2.3 Estonian onnettomuuden jälkeen Kansainvälinen merenkulkujärjestö (IMO) teki muutoksia kansainväliseen yleissopimukseen ihmishengen turvallisuudesta merellä (SOLAS-yleissopimukseen) ja asetti mm. tiukempia vaatimuksia ro-ro-alusten vakauudesta vahingoittuneina.

2.4 Onnettomuuksia sattui kuitenkin edelleen, minkä vuoksi Euroopassa on viimeisten kahden vuosikymmenen aikana otettu käyttöön muitakin matkustaja-alusten turvallisuutta koskevia sääntöjä. Osaa niistä, kuten sääntöä aluksella olevien henkilöiden rekisteröinnistä, sovelletaan SOLAS-yleissopimuksen ohella erityisesti kansainvälisillä matkoilla, ja ne kattavat myös matkat kahden tai useamman jäsenvaltion välillä. Lisäksi on monia muita EU:n sääntöjä, jotka koskevat maiden sisäisiä matkoja.

2.5 Komission REFIT-ohjelmasta saadaan monia ehdotuksia matkustaja-alusten turvallisuutta koskevaan lainsäädäntöön liittyen. REFIT-lyhenne tarkoittaa sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta.

2.6 Tarkoituksena on ollut mahdollisuuksien mukaan yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa matkustaja-alusten turvallisuutta koskevia EU:n nykyisiä sääntöjä siten, että

— säilytetään vain tarpeelliset ja oikeasuhtaiset EU:n säännöt;

— varmistetaan niiden moitteeton ja yhtenäinen täytäntöönpano;

— poistetaan päällekkäisyydet ja ristiriitaisuudet.

Nämä tavoitteet vastaavat ETSK:n äskettäisessä valmistelevalle lausunnossa (asiakokonaisuus SC/044, 26. toukokuuta 2016) antamia suosituksia REFIT-ohjelmasta.

2.7 Esitetty ehdotuspaketti on johdonmukainen ja auttaa saavuttamaan nämä tavoitteet.

Matkustaja-alusten turvallisuutta koskeva paketti sisältää ehdotuksia lähes kaikkien EU:n matkustaja-alusten turvallisuutta koskevien säädösten tarkistamisesta, lukuun ottamatta tietysti täysin teknistä direktiiviä 2003/25/EY ro-ro-matkustaja-alusten erityisistä vakavuusvaatimuksista.

2.8 Paketti koostuu seuraavista kolmesta ehdotuksesta:

- Rajoitetaan ja selkeytetään matkustaja-alusten turvallisuussäännöistä ja -määräyksistä annetun direktiivin 2009/45/EY soveltamisalaa.
- Parannetaan ja selkeytetään yhteisön jäsenvaltioiden satamiin tai satamista liikennöivillä matkustaja-aluksilla olevien henkilöiden rekisteröinnistä annetusta direktiivistä 98/41/EY johtuvia raportointivelvollisuuksia muihin välineisiin (ilmoitusmuodollisuuksista annettu direktiivi 2010/65/EU ja alusliikennettä koskevan yhteisön seuranta- ja tietojärjestelmän perustamisesta annettu direktiivi 2002/59/EY) nähden ja poistetaan näihin kysymyksiin liittyvät päällekkäisyydet.
- Selkeytetään ja yksinkertaistetaan ro-ro-aluksia (alukset, jotka kykenevät kuljettamaan ajoneuvoja, junia ja matkustajia) ja suurnopeusmatkustaja-aluksia koskevaa EU:n katsastus- ja tarkastusjärjestelmää.

2.9 Tässä lausunnossa keskitytään tähän viimeksi mainittuun ehdotukseen.

### 3. Tiivistelmä tarkastusjärjestelmää koskevasta komission ehdotuksesta

3.1 Ehdotuksen tavoitteena on selkeyttää ja yksinkertaistaa ro-ro-aluksia ja suurnopeusmatkustaja-aluksia koskevaa EU:n katsastus- ja tarkastusjärjestelmää. Katsastukset ja tarkastukset suoritetaan nykyisin direktiivin 1999/35/EY (pakollinen katsastusjärjestelmä säännöllisen ro-ro-alusliikenteen ja suurnopeusmatkustaja-alusliikenteen turvallisen harjoittamisen varmistamiseksi) ja direktiivin 2009/16/EY (satamavaltioiden suorittama valvonta) mukaisesti.

3.2 Ehdotus on sopusoinnussa direktiivien 2009/21/EY ja 2009/45/EY (kansainvälisillä reiteillä ja kotimaan reiteillä liikennöivien merialusten lippuvaltiotarkastukset) kanssa. Tältä osin vaikuttaa jälleen kerran siltä, että direktiivin täytäntöönpano vaihtelee jäsenvaltioittain.

3.3 Ehdotuksella pyritään poistamaan ”isäntävaltion” käsite (direktiivin 1999/35/EY nojalla ro-ro-alusten tarkastamisesta vastaa isäntävaltio tai se valtio, jossa alus toimii jonkin toisen maan lipun alla). Tarkastukset on tarkoitettu sisällyttävä osaksi lippu- ja satamavaltioiden suorittamaan valvontaan kuuluvia tarkastuksia. Lisäksi on tarkoitettu selvittää, milloin nykyisessä direktiivissä 1999/35/EY säädetyt kaksi vuosittaista tarkastusta on suoritettava.

3.4 Siksi ehdotetaan, että direktiiviä 2009/16/EY tarkistetaan ja direktiivi 1999/35/EY kumotaan ja että ne korvataan uudella direktiivillä. Uuden direktiivin keskeiset kohdat ovat seuraavat:

- Rajataan direktiivin soveltamisala aluksiin, joilla harjoitetaan säännöllistä ro-ro-alusliikennettä tai suurnopeusmatkustaja-alusliikennettä jäsenvaltion satamien tai jäsenvaltion ja kolmannen valtion sataman välillä, kun aluksen lippuvaltio on sama kuin asianomainen jäsenvaltio.
- Poistetaan useita tarpeettomia määritelmiä ja viittauksia, kuten ”matkustaja”, ”isäntävaltio”, ”kansainväliset matkat” ja ”vapautuskirja”, sekä viittaus meriliikennealan onnettomuuksien tutkintaan, joka nykyään kuuluu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/18/EY soveltamisalaan.
- Säädetään aluskohtaisista (pikemminkin kuin yhtiökohtaisista) tarkastuksista ennen säännöllisen liikennöinnin aloittamista. Alukselle on suoritettava direktiivin liitteen II mukainen tarkastus, ja samalla on tarkastettava myös eräät liitteessä I esitetyt turvallisuudenhallintaa koskevat seikat.
- Säädetään, että direktiivin soveltamisalaan kuuluvat alukset tarkastetaan tietyin väliajoin kahdesti vuodessa ja että toisen näistä tarkastuksista olisi oltava säännöllisen liikennöinnin aikana suoritettava tarkastus.

- Säädetään, että jäsenvaltiot voivat halutessaan yhdistää tällaisen tarkastuksen alukselle vuosittain suoritettavaan lippuvaltiokatsastukseen.
- Saatetaan tarkastuskertomuksia, liikkeellelähtökieltoa, muutoksenhakua, kustannuksia, tarkastustietokantaa ja seuraamuksia koskevat säännökset direktiivin 2009/16/EY säännösten mukaisiksi.
- Muutetaan direktiivin säännöksiä siten, että ne ovat linjassa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen kanssa siltä osin kuin kyseessä on komissiolle siirretty valta antaa delegoituja säädöksiä.
- Muutetaan direktiiviä 2009/16/EY siten, että varmistetaan ro-ro- ja suurnopeusmatkustaja-alusten tarkastusten sisällön ja suoritustiheyden säilyminen nykyisellään.
- Säädetään, että komissio arvioi direktiiviä.

#### 4. Yleistä

4.1 ETSK suhtautuu kokonaisuudessaan myönteisesti komission laatiman sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevan ohjelman (REFIT) tarkoituksiin. Ohjelman kokonaistavoitteena on selkeä, yksinkertainen ja johdonmukainen matkustaja-alusten turvallisuutta koskeva sääntelykehys, jonka täytäntöönpano, seuranta ja valvonta on vaivattomampaa, minkä avulla varmistetaan matkustajien ja alusten miehistön yleinen turvallisuuden taso. Näin ollen REFIT-tarkastelut ja arvioinnit täydentävät myös eurooppalaisen meriliikennestrategian (COM(2009) 8 final) tavoitteita hyödyntää kaikki lähimerenkulun ja meriliikennepalvelujen kasvavan kysynnän tarjoamat mahdollisuudet yritysten ja kansalaisten eduksi Euroopassa.

4.2 Kuten onnettomuustilastot osoittavat, nykyisen sääntelykehysten avulla on saavutettu korkea matkustaja-alusten turvallisuuden taso EU:n vesillä. ETSK pitää myönteisenä, että ro-ro-alusten ja suurnopeusmatkustaja-alusten erityisiin turvallisuuteen liittyviin ominaisuuksiin kiinnitetään jälleen huomiota ehdottamalla tätä uutta direktiiviä ja muuttamalla direktiiviä 2009/16/EY. REFIT-tarkastelun tuloksena nykyisen direktiivin 1999/35/EY mukaisia katsastuksia, laajennettuja satamavaltiokatsastuksia ja vuotuisia lippuvaltiokatsastuksia koskevia vaatimuksia selkeytetään ja yksinkertaistetaan, samalla kun säännöllistä liikennettä harjoittavien ro-ro-alusten ja suurnopeusmatkustaja-alusten matkustajien turvallisuuden taso säilytetään samana kaikilla EU:n vesialueilla.

4.3 ETSK:n mielestä on erittäin tärkeää, että EU:lla on käytössään tarkastusjärjestelmä, jota voidaan soveltaa kotimaan ja/tai kansainvälisillä reiteillä liikennöiviin matkustaja-aluksiin ja jonka avulla turvataan yhdenvertaiset toimintaedellytykset EU:n vesialueilla kaikille matkustaja-aluksille niiden lipusta riippumatta.

4.4 ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että suunnitellulla yksinkertaistamisella paitsi parannetaan oikeudellista selkeyttä myös järkeistetään kansallisten viranomaisten suorittamien tarkastusten määrää entisestään ja maksimoidaan samalla alusten kaupallinen toiminta.

4.5 Pariisin pöytäkirjan mukaisessa uudessa tarkastusjärjestelmässä on vuodesta 2009 alkaen keskitytty merenkulun suorituskykyyn tekemällä lisätarkastuksia tasoltaan heikommille aluksille ja pidentämällä aikavälejä korkeatasoisten alusten kohdalla. ETSK antaa tunnustusta tästä saavutuksesta, etenkin kun otetaan huomioon, että hallinnolliset rasitteet ovat jatkuvasti herättäneet yhä enemmän huolta erityisesti lyhyen matkan kauppamerenkulkua harjoittavien alusten osalta ja että jokainen ylimääräinen tarkastus lisää näitä rasitteita.

4.6 ETSK korostaa, että aluksella työskentelevien merenkulkijoiden työtä koskevien vähimmäisvaatimusten noudattaminen on meriturvallisuuden kannalta välttämätöntä. Tämä koskee myös STCW-yleissopimuksen kattamaa terveydentilan ja koulutuksen todentamista pätevyyskirjojen. Vaatimusten noudattaminen olisikin varmistettava voimassa olevien kansainvälisten sopimusten, kuten merityötä koskevan vuoden 2006 yleissopimuksen, mukaisesti. Tämä yleissopimus on pantu EU:n lainsäädännössä täytäntöön neuvoston direktiivillä 2009/13/EY. Kyseisellä direktiivillä on myös muutettu merenkulkijoiden työaika koskevaa erityislainsäädäntöä eli direktiiviä 1999/63/EY, jossa säädetään työaikaan liittyvistä vähimmäisvaatimuksista merenkulkijoiden terveyden ja turvallisuuden suojelemiseksi. Sen lisäksi direktiivillä 1999/95/EY pyritään parantamaan meriturvallisuutta, torjumaan vilpillistä kilpailua kolmansien maiden laivanvarustajien taholta ja suojelemaan EU:n satamia käyttävillä aluksilla työskentelevien merenkulkijoiden terveyttä ja turvallisuutta.

4.7 ETSK toteaa, että selventävien säännösten määrä edellyttää sekä jäsenvaltioilta että varustamoilta muutoksia nykyisiin menettelyihinsä. ETSK tukeekin EMSAn roolia ja meriturvallisuutta tarkastelevan ryhmän (liikenteen ja liikkumisen pääosaston perustama meriturvallisuusalan pysyvä asiantuntijaryhmä) nykyisen matkustaja-alusten turvallisuutta käsittelevän asiantuntijaryhmän (PSS EG) hyödyntämistä, jotta säännösten täytäntöönpanoa ja saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä voidaan helpottaa yhdessä satamavaltioiden suorittamia tarkastuksia ja kansallisten keskitettyjen palvelupisteiden täytäntöönpanoa käsittelevien vastaavanlaisten asiantuntijaryhmien kanssa. ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että sidosryhmien järjestöille tarjottiin äskettäin mahdollisuus osallistua PSS EG:hen, koska tällaiset keskustelufoorumit voivat kestävyysajattelun mukaisen laivaliikenteen eurooppalaisen foorumin (European Sustainable Shipping Forum, ESSF) mallin mukaisesti osoittautua erittäin hyödyllisiksi, sillä ne saattavat yhteen Euroopan komission, teollisuuden, kansalaisjärjestöjä edustavat sidosryhmät ja jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset.

4.8 Direktiivin 5 artiklan mukaisten säännöllisten tarkastusten osalta voi käydä niin, että tavalliseen alukseen, joka ehdotetun uuden direktiivin soveltamisalan perusteella on tarkastettava, voidaan samaan aikaan soveltaa myös (säännöllisesti liikennöivien ro-ro-alusten ja suurnopeusmatkustaja-alusten tarkastamisen osalta tämän uuden direktiivin 14 artiklalla muutetun) direktiivin 2009/16/EY mukaisesti suoritettavia satamavaltiotarkastuksia. Ehdotetussa uudessa direktiivissä olisikin järjestämissyistä vältettävä mahdollisia tarkastuksiin liittyviä päällekkäisyyksiä kahden edellä mainitun direktiivin kanssa.

4.8.1 Vaikka alus ei nykyisen satamavaltiovalvontajärjestelmän riskiparametrien perusteella välttämättä kuuluisi laajennetun satamavaltiotarkastuksen piiriin silloin, kun nyt ehdotetun uuden direktiivin mukainen tarkastus on suunniteltu tehtäväksi, asianmukainen koordinointi jäsenvaltioiden välillä on tarpeen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa vaadittujen kahden tarkastuksen välisen väliajan noudattamiseksi.

4.8.2 Ehdotetun uuden direktiivin 10 artiklassa annetaan komissiolle tehtäväksi perustaa tarkastustietokanta. Tätä oli selkeytettävä siltä osin, ylläpidetäänkö tällaista tarkastustietokantaa Pariisin pöytäkirjan mukaisen ja EMSAn käyttämän THETIS-järjestelmän rinnalla, ja erityisesti siltä osin, miten tämän uuden direktiivin nojalla suoritettavat tarkastukset vaikuttavat Pariisin pöytäkirjan mukaiseen alusten riskiprofiiliin.

4.8.3 Direktiivin 1 artiklan 1 kohdan osalta olisi selvennettävä "kolmannen valtion" määritelmää, jotta tiedetään, tarkoittaako se muita kuin EU:n jäsenvaltioita vai sekä EU:n jäsenvaltioita että muita kuin EU:n jäsenvaltioita. ETSK katsoo, että tällainen "kolmas valtio" olisi määriteltävä muuksi kuin EU:n jäsenvaltioksi, jotta vältetään sekaannuksilta sellaisten ro-ro-alusten ja suurnopeusmatkustaja-alusten suhteen, joihin sovelletaan ehdotetun uuden direktiivin 14 artiklan mukaisia satamavaltiotarkastuksia.

4.9 ETSK katsoo, että EU:n tehtävänä on pääasiassa varmistaa, että kaikkien ehdotetun uuden direktiivin 2 artiklassa mainittuihin kansainvälisiin oikeudellisiin asiakirjoihin tehtävien muutosten yhteydessä säilytetään asianmukainen meriturvallisuuden ja meriympäristön suojelun taso maailmanlaajuisesti. ETSK katsookin, että ehdotetun uuden direktiivin 12 ja 13 artiklan säännöksiin kansainvälistä lainsäädäntöä koskevista mahdollisista tulevista poikkeuksista olisi turvauduttava vasta viimeisenä keinona ja niiden olisi tarvittaessa johdettava EU:n toimiin sen varmistamiseksi, että mahdollisiin ristiriitoihin EU:n merilainsäädännön ja kansainvälisten oikeudellisten asiakirjojen välillä löydetään lopulta yhteensopiva ratkaisu kansainvälisellä tasolla.

## 5. Erityistä

5.1 Ehdotetun uuden direktiivin 2 artiklan 5 kohdan a alakohdan ja 14 artiklaan sisältyvän "säännöllisen liikennöinnin" määritelmän osalta ETSK ehdottaa määritelmän selkeyttämistä seuraavasti: "julkisesti saatavilla olevien tai suunniteltujen lähtö- ja saapumisaikojen luettelon mukaisesti".

5.2 Direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa (ennen liikennöinnin aloittamista suoritettavat tarkastukset) ja 4 artiklan 1 kohdassa (poikkeukset ennen liikennöinnin aloittamista suoritettavaa tarkastusta koskevaan velvoitteeseen) on toistoa ja sekavia vaatimuksia. ETSK ehdottaa, että nämä kaksi kohtaa yhdistettäisiin uudeksi 4 artiklan 1 kohdaksi, jotta voidaan viitata johdonmukaisesti niihin ehtoihin, joiden perusteella alus voidaan vapauttaa tarkastuksista, jos jäsenvaltio pitää alukselle aiemmin suoritettuja tarkastuksia ja katsastuksia hyväksyttävinä. Tässä uudessa kohdassa viitattaisiin myös ro-ro-aluksilta ja suurnopeusmatkustaja-aluksilta direktiivin 2009/16/EY (sellaisena kuin se on muutettuna ehdotetun uuden direktiivin 14 artiklalla) nojalla vaadittaviin ennen liikennöinnin aloittamista suoritettaviin tarkastuksiin.

5.3 Ehdotetussa uudessa direktiivissä säädetään menettely sellaisia tilanteita varten, joissa ro-ro-alus tai suurnopeusmatkustaja-alus on odottamattomien olosuhteiden vuoksi korvattava pikaisesti toisella aluksella (4 artiklan 3 kohta). ETSK ehdottaa kuitenkin lisäksi erillistä menettelyä korvaavan aluksen hankkimiseksi määräajaksi silloin, kun säännöllisesti liikennöivä alus on huoltoaikataulunsa mukaisessa huollossa eikä 4 artiklan 1 kohtaa voida soveltaa.

5.4 Ehdotetun direktiivin 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa vaadittujen kahden vuotuisen tarkastuksen välinen aika olisi täsmennettävä myös 14 a artiklan 2 kohdassa, jotta voidaan taata ajallisesti yhteinen turvallisuustaso tämän direktiivin ja direktiivin 2009/16/EY välillä. Lisäksi tällaisten 12 kuukauden jakson aikana tehtävien kahden vuotuisen tarkastuksen välistä aikaa ei ole erikseen määritetty kausiluontoisesti liikennöivien alusten osalta, mikä edellyttää vielä selkeyttämistä.

5.5 Ehdotetun direktiivin 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan viittaus, jonka mukaan säännöllisen liikennöinnin aikana suoritettavassa tarkastuksessa on tarkastettava ”riittävä määrä liitteissä I ja II luetelluista seikoista”, on sekava. ETSK ehdottaa, että tarkastaja päättäisi ammatillisen harkintansa mukaan, mitkä seikat on tarkastettava ja missä määrin, jotta voidaan tarkastaa niiden yleinen kunto ja välttää päällekkäisyyttä sellaisten seikkojen osalta, jotka on jo tarkastettu muihin kansainvälisiin sääntöihin perustuvien velvoitteiden nojalla. Samaa muutosta ehdotetaan 14 a artiklan 2 kohdan b alakohtaan. Lisäksi 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa ja liitteessä III voitaisiin selkeyden vuoksi todeta, että kyseessä on säännöllisen liikennöinnin aikana suoritettava tarkastus. Säännöllisen liikennöinnin aikana suoritettavia tarkastuksia olisi etenkin erittäin lyhyillä merireiteillä harkittava sekä käytännön syistä että liikennöinnin aikana käytettävissä olevan ajan rajallisuuden vuoksi.

5.6 Ehdotetussa direktiivissä on kyllä selvästi otettu mallia direktiivin 2009/16/EY mukaisesta puutteiden korjaamista ja aluksen pysäyttämistä koskevasta 19 artiklasta, mutta siinä olisi vielä täsmennettävä, että ”tämän direktiivin mukaisia tarkastuksia suorittaessa olisi pyrittävä tekemään kaikki mahdollinen sen välttämiseksi, että alus pysäytetään tai sen matkaa viivytetään aiheettomasti.”

5.7 Koska ro-ro-alukset ja suurnopeusmatkustaja-alukset määritellään erikseen ehdotetun uuden direktiivin 2 artiklassa, ETSK kehottaa viittaamaan selkeyden vuoksi aina ja ainoastaan ”ro-ro-aluksiin ja suurnopeusmatkustaja-aluksiin”. Ehdotetun direktiivin johdanto-osan 6 kappaletta olisi siis muutettava tämän mukaisesti.

Bryssel 19. lokakuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 1920/2006 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse uusista psykoaktiivisista aineista koskevasta tiedonvaihdesta, varhaisvaroitusjärjestelmästä ja riskinarviointimenettelystä**

(COM(2016) 547 final – 2016/0261 (COD))

(2017/C 034/31)

|                                              |                                                                                                                |
|----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Lausuntopyyntö                               | neuvosto, 7.9.2016                                                                                             |
| Oikeusperusta                                | Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 148 artiklan 2 kohta<br>(COM(2016) 547 final – 2016/0261 (COD)) |
| Vastaava erityisjaosto                       | ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus”                                                                      |
| Hyväksyminen täysistunnossa                  | 19.10.2016                                                                                                     |
| Täysistunnon nro                             | 520                                                                                                            |
| Äänestystulos                                | 228/2/5                                                                                                        |
| (puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä) |                                                                                                                |

Koska komitea katsoo, että asiakirjan sisältö on täysin hyväksyttävä, ja koska komitea on jo käsitellyt aihetta 21. tammikuuta 2014 antamassaan lausunnossa ”Uudet psykoaktiiviset aineet” (EESC-2013-06166-00-00-AC-TRA) <sup>(1)</sup>, Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 19.–20. lokakuuta 2016 pitämässään 520. täysistunnossa (lokakuun 19. päivän kokouksessa) antaa sille esitetystä asiakirjasta myönteisen lausunnon ja viitata mainitussa lausunnossa ilmaisemaansa kantaan.

Bryssel 19. lokakuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

<sup>(1)</sup> 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) (EUVL C 177, 11.6.2014, s. 52).



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



**Euroopan unionin julkaisutoimisto**  
2985 Luxembourg  
LUXEMBURG

**FI**