

Euroopan unionin virallinen lehti

C 11



Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

56. vuosikerta
15. tammikuuta 2013

<u>Ilmoitusnumero</u>	<u>Sisältö</u>	<u>Sivu</u>
	I <i>Päätöslauseimat, suositukset ja lausunnot</i>	
	PÄÄTÖSLAUSELMAT	
	Euroopan talous- ja sosiaalikomitea	
	484. täysistunto 14. ja 15. marraskuuta 2012	
2013/C 11/01	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean päätöslauselma aiheesta "Enemmän Eurooppaa"	1
	LAUSUNNOT	
	Euroopan talous- ja sosiaalikomitea	
	484. täysistunto 14. ja 15. marraskuuta 2012	
2013/C 11/02	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Kuluttajajärjestöjen osallistuminen yhtenäis- markkinoiden toteuttamiseen ja toimintaan" (oma-aloitteinen lausunto)	3
2013/C 11/03	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Periaatteet, menettelyt ja toimenpiteet Lissabo- nin sopimuksen 11 artiklan 1 ja 2 kohdan täytäntöön panemiseksi" (oma-aloitteinen lausunto)	8

FI

Hinta:
4 EUR

(jatkuu kääntöpuolella)

<u>Ilmoitusnumero</u>	Sisältö (jatkuu)	Sivu
2013/C 11/04	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ikääntyvien panos ja osallistuminen yhteiskunnan toimintaan” (oma-aloitteinen lausunto)	16
2013/C 11/05	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Romanien sosiaalisen autonomian ja integraation lisääminen Euroopassa” (lisälausunto)	21

III Valmistavat säädökset

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

484. täysistunto 14. ja 15. marraskuuta 2012

2013/C 11/06	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta arvosetelien kohtelun osalta” COM(2012) 206 <i>final</i> – 2012/0102 CNS	27
2013/C 11/07	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta arvonlisäveropetosten vastaisen nopean reagoinnin mekanismin osalta” COM(2012) 428 <i>final</i> – 2012/0205 (CNS)	31
2013/C 11/08	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Etenemissuunnitelma kohti pankkiunionia” COM(2012) 510 <i>final</i> ja ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan pankkiviranomainen) perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta mainitun asetuksen ja luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o .../... välisen vuorovaikutuksen osalta” COM(2012) 512 <i>final</i> – 2012/0244 (COD)	34
2013/C 11/09	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Vihreä kirja – Varjopankkitoiminta” COM(2012) 102 <i>final</i>	39
2013/C 11/10	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Sähköisiä hankintoja koskeva strategia” COM(2012) 179 <i>final</i>	44
2013/C 11/11	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – EU:n valtioneuvoston uudistus” COM(2012) 209 <i>final</i>	49
2013/C 11/12	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Euroopan kuluttaja-asioiden toimintaohjelma – edistetään luottamusta ja kasvua” COM(2012) 225 <i>final</i>	54



I

(Päätöslauselmat, suositukset ja lausunnot)

PÄÄTÖSLAUSELMAT

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

484. TÄYSISTUNTO 14. JA 15. MARRASKUUTA 2012

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean päätöslauselma aiheesta ”Enemmän Eurooppaa”

(2013/C 11/01)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) hyväksyi marraskuun 14. ja 15. päivänä 2012 pidetyssä 484. täysistunnossaan (marraskuun 15. päivän kokouksessa) äänin 187 puolesta, 28 vastaan ja 28:n pidättyessä äänestämästä tämän päätöslauselman.

ETSK toteaa, että kriisien edelleen jatkuessa EU:n on eittämättä palautettava **luottamus** dynaamiseen **kasvumalliin** ja **unionin päätöksentekoprosessin oikeutukseen ja hyväksyttävyyteen**. Meidän on rakennettava **vahva, kestäväpohjainen, sosiaalinen** ja kilpailukykyinen Eurooppa.

Tämän vuoksi ETSK suosittaa seuraavia toimia:

- ”**Enemmän Eurooppaa**” – unionin osatekijät vahvistavat toisiaan, ja kokonaisuus on enemmän kuin osiensa summa. On murettava mielikuva siitä, että EU on ankarien säästötoimien, sosiaalisen taantumisen ja köyhyyden näyttämö. Rahaliiton toteuduttua on nyt luotava poliittinen uniomi, jolla on johdonmukainen talous-, rahoitus-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikka, joka hyödyttää kansalaisia. **EU:n talousarviossa** tulisi asettaa oikeanlaiset kannustimet kilpailukyvyyn ja kasvun sekä työllisyyden tukemiseksi. EU:n talousarviota on vahvistettava ja tuettava **omien varojen mekanismeilla**, kansalaisyhteiskunnan aktiivisesti osallistavalla yhtenäisellä koheesiopolitiikalla ja vahvistamalla Euroopan investointipankin roolia toimijana. Näin ollen ETSK toivoo, että valtion- ja hallitusten päämiehet saavuttavat 22. ja 23. marraskuuta pidettävässä Eurooppa-neuvoston kokouksessa tuloksen, joka antaa täydet mahdollisuudet näiden tavoitteiden toteuttamiseen.
- **Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen** EU:n politiikkojen ja päätösten muotoiluun on keskeinen väline, jolla paitsi vahvistetaan EU:n toimielinten ja toimenpiteiden demokraattista oikeutusta myös lisätään yhteistä ymmärrystä siitä, mitä Eurooppa edustaa ja mihin se pyrkii. Luottamus Eurooppahankkeeseen palautetaan takaamalla, että EU:n kansalaiset ovat täysipainoisesti mukana Euroopan rakentamisessa. Niinpä on ehdottoman tärkeää panna ripeästi täytäntöön

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 11 artiklan määräykset, jotka koskevat osallistavaa demokratiaa unionin tukipilarina.

- Kestäväpohjaiset investoinnit osaamiseen, infrastruktuuriin, yhteisötalouteen, palveluihin ja tuotteisiin tulisi sisällyttää kansallisiin uudistusohjelmiin **sosiaalisen investointisopimuksen** muodossa ja senkaltaisen **Euroopan talouden elvytysuunnitelman** kera, joka painottuu aitoon työpaikkojen luomiseen ja on sovitettu yhteen kansallisten kehitys-uunnitelmien kanssa. Vain tällä tavoin Eurooppa 2020 -strategia voidaan saada toteutettua. **Investoinnit ilmaston kannalta järkevään energia- ja teollisuustuotantoon** sekä vihreän talouden kehittäminen auttavat osaltaan ratkaisemaan ilmastonmuutokseen liittyvät pitkän aikavälin ongelmat ja varmistamaan kestävä kehityksen.
- Yhteisten toimien edistäminen euroalueella velkatilanteen vakaantumiseksi ja elpymisen tukemiseksi kaikkialla EU:ssa. Euroopan keskuspankkia tulisi kannustaa toteuttamaan puheenjohtajansa lupaama velkakirjojen osto-ohjelma, jonka tavoitteena on vakauttaa euroalueen lainanotokustannuksia. Tällöin ohjelman täytyy tietysti pysyä Euroopan keskuspankin toimivallan rajoissa. Myös Euroopan investointipankkia olisi kannustettava laskemaan liikkeelle hankevelkakirjoja kasvun vauhdittamiseksi. ETSK on tyytyväinen 11 jäsenvaltion päätökseen ottaa käyttöön finanssitransaktiovero. Tässä

yhteydessä se kehottaa EU:ta edistämään avoimuutta ja torjumaan harmaata taloutta, veropetoksia, veronkiertoa ja korruptiota entistä tarmokkaammin sekä unionissa että sen ulkopuolella. Euroalueen toiminnan tulisi edelleen olla avointa jäsenvaltioille, jotka haluavat liittyä rahaliittoon.

- **Finanssivakaus-, pankki- ja talousunioni** ovat **talous- ja rahaliiton** välttämättömiä tukipilareita. Näiden toimien toteuttaminen edellyttää **vuoropuhelua työmarkkinaosapuolten kesken** sekä **järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan kanssa**.
- Paluu kasvun uralle tapahtuu pk-yrityksiä tukemalla ja käyttämällä eurooppalaisia pk-yrityksiä edistävää *Small Business Act* -aloitetta siinä ohjenuorana. Jotta sisämarkkinoiden koko potentiaali hyödynnettäisiin, on muun muassa avattava **palvelumarkkinoita** ja vahvistettava **yhteisötalouden** roolia, poistettava pk-yritysten tarpeettomia hallinnollisia rasitteita, edistettävä niiden mahdollisuuksia saada tietoa ja hyödyntää uutta digitaalitekniologiaa sekä niiden pääsyä rahoitus-, luotto-, pääoma-, työ- ja teknologiamarkkinoille sekä tuettava pk-yritysten ja yrittäjien mahdollisuuksia hyödyntää EU:n rahoitusvälineitä ja lainatakuita.
- **Kunnioitetaan kuluttajien oikeuksia ja suojellaan erityisesti heikoimmassa asemassa olevia**, jotka ajautuvat ylivelkaantumiseen, epävarmuuteen, äärimmäiseen köyhyyteen ja syrjäytymiseen.
- Luodaan viimein todelliset työmarkkinat, jotka mahdollistavat liikkuvuuden sekä asiantuntemuksen käytön siellä, missä se on tarpeen. **Yhtenäisten työmarkkinoiden toteuttamisen** tulee olla osa Eurooppa 2020 -strategian täytäntöönpanoa.
- **Mahdollisuuden antaminen nuorille**: ETSK pyrkii jatkosakin vaikuttamaan siihen, että EU edistäisi tutkimusintensiivistä ja innovoivaa Eurooppaa, investoisi enemmän eurooppalaisiin koulutusjärjestelmiin sekä säilyttäisi Erasmuksen

kaltaisten, nuorten liikkuvuuteen liittyvien ohjelmien rahoituksen riittävällä tasolla ja vahvistaisi niitä. ETSK kehottaa komissiota vetämään pois ehdotuksensa EU:n talousarviosta, mikäli jäsenvaltiot – jotka puhuvat koko ajan investoinneista ja kasvusta – eivät tue EU:n talousarviota ja tulevaisuuteen suuntautuneita investointeja edistävää monivuotista rahoituskehystä. Pk-yrityksiä tulee kannustaa asianmukaisin toimin palkkaamaan nuoria työntekijöitä, joilla ei ole työtä eikä mahdollisesti paljonkaan työkokemusta.

- **EU:n talouden kilpailukyvyyn parantaminen** tapahtuu innovaatioiden avulla sekä takaamalla tutkimus- ja kehitystoiminnan vakaa rahoitus ja harjoittamalla erityisesti pk- ja mikroyrityksille ja niiden henkilöstölle tarkoitettua koulutus- ja tukipolitiikkaa sekä politiikkaa, jolla tuetaan investointeja ja markkinoillepääsyä ja jolla pyritään keventämään hallinnollista taakkaa. Tämä edistää myös eurooppalaisen teollisuuden uudistumista tärkeänä kasvua ja työpaikkoja luovana alana.
- EU tarvitsee suotuisan oikeudellisen ympäristön ilman tarpeettomia hallinnollisia ja sääntöjen noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia. Talouslainsäädännön on oltava selkeää, tasapuolista ja oikein mitoitettua. Tämä on tärkeää jokaiselle yritykselle mutta aivan erityisesti pk-yrityksille.
- Tarvitaan erityistä tarmoa, jotta EU näyttäytyy **maailmanlaajuisesti aktiivisena kumppanina**. Siihen nähden EU:n harjoittama **kansainvälinen kauppapolitiikka** on yhtä lailla tärkeä, ja siinä tulee vaalia **kestävää kehitystä** ja kansalaisyhteiskunnan osallistumista korostavia EU:n arvoja mm. toimimalla sen hyväksi, että perustetaan **kauppasopimusten määräysten toteuttamista tarkkailevia kansalaisyhteiskunnan elimiä**.
- **Sukupuolten välinen tasapaino** on varmistettava soveltamalla tasa-arvolainsäädäntöä ja noudattamalla yhtäläisten mahdollisuuksien periaatetta. Naisille maksetaan edelleen 17 prosenttia vähemmän samasta työstä kuin miehille, ja kriisi on koetellut eniten naisia ja nuorisoa.

Bryssel 15. marraskuuta 2012

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Staffan NILSSON

LAUSUNNOT

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

484. TÄYSISTUNTO 14. JA 15. MARRASKUUTA 2012

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Kuluttajajärjestöjen osallistuminen yhtenäismarkkinoiden toteuttamiseen ja toimintaan" (oma-aloitteinen lausunto)

(2013/C 11/02)

Esittelijä: **Bernardo Hernández BATALER**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 19. tammikuuta 2012 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

Kuluttajajärjestöjen osallistuminen yhtenäismarkkinoiden toteuttamiseen ja toimintaan.

Asian valmistelusta vastannut "yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 30. elokuuta 2012.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 14.–15. marraskuuta 2012 pitämässään 484. täysistunnossa (marraskuun 14. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 141 ääntä puolesta ja 2 vastaan 5:n pidättäessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Nykyisessä tilanteessa, jossa paluu aiemmin vallinneeseen kasvuvauhtiin kestää pitkään, on olennaisen tärkeää asettaa kuluttajat EU:n talous- ja finanssipolitiikkojen keskipisteeseen komission tiedonannon "Eurooppa 2020 – Älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun strategia" mukaisesti. Riippumattomilla ja vaikutusvaltaisilla kuluttajajärjestöillä on erittäin merkittävä rooli markkinoilla. Niille on osoitettava tarvittavat henkilöstö-, materiaali- ja tekniset resurssit, jotta ne voivat suorittaa tehtävänsä, toisin sanoen puolustaa kuluttajien oikeuksia ja etuja.

1.2 Kuluttajien oikeus järjestäytyä etujensa turvaamiseksi tunnustetaan primaarioikeudessa, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 169 artiklassa. Näin ollen EU:n tasolla tunnustetaan säännöksiin, että kuluttajajärjestöillä on korvaamaton tehtävä unionin yhtenäismarkkinoiden luottamuksen ja kehityksen takaajina.

1.3 Toissijaisuusperiaatteen soveltamista rajoittamatta ETSK kehottaa komissiota ryhtymään toimiin, jotta saataisiin aikaan kuluttajajärjestöjä koskevia tiettyjä yhteisiä vähimmäisoikeuksia, joista erityisesti mainittakoon oikeus tulla kuulluksi ja saada äänensä kuuluviin kuluttajien edustajina, kuluttajien oikeuksien ja etujen oikeudellinen ja/tai hallinnollinen määrittely kuulemalla ennakolta toimenpiteistä, jotka vaikuttavat joko

jäsenvaltio- tai unionitasolla lakisääteisesti suojattuihin oikeuksiin ja etuihin, sekä oikeus osallistua sääntelyyn yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen alalla.

1.4 Se, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tarjoajilla on kyseisissä palveluissa yhteinen kuluttajapohja – ja monet kuluttajista ovat heikossa asemassa – edellyttää, että kulloistenkin markkinoiden (kaasu, vesi, sähkö jne.) erityispiirteitä on valvottava kadottamatta kokonaisvaltaista näkemystä kaikista näistä palveluista, sillä niillä voi kokonaisuudessaan olla suuri vaikutus elämänlaatuun ja kotitalouksien budjetteihin. Kuluttajajärjestöt ovat erityisen päteviä käsittelemään näitä seikkoja. Puutteellisia palveluita varten olisi perustettava samanlainen järjestelmä, joka on olemassa tuotteiden kohdalla (RAPEX). Tällöin kuluttajajärjestöt voisivat varoittaa verkostoituneesti kuluttajia tällaisista palveluista.

1.5 Mahdollisuuksissa saada tietoa ja erityistä asiantunte-
musta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita koskevien markkinoiden toiminnasta on suuria eroja, samoin kuin hinnoittelussa ja hintojen koostumuksessa sekä osatekijöissä, joista verkkoihin pääsy koostuu, sekä siinä, miten tämä vaikuttaa kuluttajiin, sillä sääntely on erittäin teknistä ja monimutkai-
ta, vaikkakin ehdottoman merkityksellistä kuluttajien ja heitä edustavien järjestöjen kannalta.

1.6 Kuluttajien on yleensä vaikeampaa vertailla palveluita kuin tuotteita. Tämä on erityisen monimutkaista, kun on kyse yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista. Näiden palveluiden sopimusehdot ovat hyvin vaihtelevia esimerkiksi hinnoittelumenettelyn osalta, ja lisäksi sääntelyelinten olisi pystyttävä selittämään asianmukaisesti myös niihin sisältyvät, varsinaisen palvelun ulkopuoliset elementit, joista on neuvoteltava kuluttajien etuja edustavien järjestöjen kanssa ja jotka kuluttajien on ymmärrettävä.

1.7 Komitea katsoo, että komission on kannustettava jäsenvaltioita ja kansallisia sääntelyviranomaisia edistämään avoimuutta, tiedotusta ja päätöksentekoa virittämällä keskustelua asiaan liittyvistä intresseistä – tarjonta/kysyntä (säännellyt talouden alat ja kuluttajat) – sekä tukemalla kuluttajien etuja edustavien järjestöjen positiivista erityiskohtelua, jotta ne voivat osallistua sääntelyviranomaisten keskustelufoorumeihin ja neuvotaantaviin elimiin tasavertaisesti taloudellisten toimijoiden kanssa. Näin taataan, että kuluttajajärjestöjen sekä kuluttajien itsensä vaikuttamismahdollisuuksia parannetaan.

2. Johdanto

2.1 Järjestäytyntä kansalaisyhteiskuntaa edustavana eurooppalaisena elimenä ETSK pyrkii käsillä olevassa omaaloitteisessa lausunnossa korostamaan tarvetta lähestyä sisämarkkinoita inhimillisestä näkökulmasta ja puolustamaan talouden demokraattisuutta⁽¹⁾ siten, että nämä näkökohdat otetaan huomioon päätöksentekoprosessien kuulemisvaiheessa, osallistumismahdollisuuksissa ja avoimuudessa. Tämä koskee yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden sääntelyä sekä kuluttajien mahdollisuuksia saada tietoa, osallistua, tulla kuulluksi ja olla edustettuina näiden palveluiden sääntelyssä, finanssipalvelut mukaan luettuina.

2.2 Komission tiedonannossa "Eurooppa 2020 – Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia" pyritään tuomaan kuluttajat yhtenäismarkkinoiden ytimeen ja takaamaan heille täydet oikeudet. Tämän tavoitteen mukaisesti kuluttajien on voitava luottaa siihen, että alan kansalliset ja eurooppalaiset organisaatiot kykenevät suojelemaan heitä ja että niillä on tarvittavat keinot, tiedot ja välineet kuluttajien puolustamiseen. Säännösten, joilla pyritään välttämään vääristynyt kilpailu sisämarkkinoilla, perimmäisenä päämääränä on lisätä kuluttajien hyvinvointia⁽²⁾.

2.3 ETSK katsoo, että nykyisessä tilanteessa on keskeisen tärkeää nostaa kuluttaja-asiat EU:n politiikkojen ja yhtenäismarkkinoiden rakentamisen ytimeen. Tämän vuoksi kuluttajajärjestöjen on oltava ennen kaikkea riippumattomia ja toimittava vakaalla pohjalla. Komitea on jo todennut taloudellisen tasapainon säilyttämisen edellyttävän, että kuluttajajärjestöt kykenevät

hoitamaan täysipainoisesti roolinsa markkinoiden vastapainona. ETSK suosittaaakin komissiota lisäämään tuntuvasti niille myönnettävää rahoitusta, jotta ne voivat ennen kaikkea hankkia tarvittavaa asiantuntemusta⁽³⁾.

2.4 ETSK korostaa ja toteaa, että jäsenvaltioiden erilaisuus näkyy myös siinä, millä tavoin kuluttajajärjestöjen rooli on määriteltä, miten ne ovat järjestäytyneet, minkälaisia välineitä, tietoa ja asiantuntemusta niillä on käytössään ja minkälainen niiden edustavuus on. Vaikka on olemassa unionitason organisaatioita (esim. BEUC, ANEC), kansallisten järjestöjen merkitys on kuluttajien ja yhtenäismarkkinoiden kannalta niin suuri, että ETSK:n mielestä on keskeisen tärkeää käsitellä niihin liittyviä ongelmia unionin näkökulmasta.

Lisäksi ETSK haluaa edistää ammattialajärjestöjen ja kuluttajia edustavien järjestöjen välistä yhteistyötä ensisijaisena vuoropuhelun muotona, joka auttaa löytämään tasapainoisempia ratkaisuja markkinoiden kehittämiseen, sekä tukea jäsenvaltio- ja unionitason foorumeita, joissa pyritään tähän tavoitteeseen.

3. Eurooppalaiset kuluttajat ja kansalliset kuluttajajärjestöt

3.1 Euroopan unionin toimielimet ovat laajalti tunnustaneet sen, että kuluttajien luottamus on tärkeää yhtenäismarkkinoiden toteutumisen kannalta. Ensimmäisessä vuonna 1975 hyväksytyssä kuluttajapolitiikan ohjelmassa⁽⁴⁾, jossa jäsenvaltiot sitoutuivat lisäämään pyrkimyksiä kuluttajien hyväksi, tunnustettiin nimenomaisesti kuluttajien oikeus edustukseen ja tulla kuulluksi. Siinä määritellyt tavoitteet ja oikeudet vahvistettiin myöhemmissä ohjelmissa sekä hyväksyttiin kuluttajansuojelun strategiset suunnitelmat, joissa tarkastellaan kuluttajajärjestöjen asianmukaista osallistumista EU:n politiikkoihin sekä sisällön että menettelyiden osalta.

3.2 Näiden ohjelmien ja suunnitelmien mukaisesti kuluttajilla ja kuluttajia edustavilla tahoilla tulisi olla tarvittavat valmiudet ja resurssit valvoa kuluttajien etuja samoin edellytyksin muiden markkinoilla toimivien osapuolten kanssa, joten EU:n politiikkojen laadinnan yhteydessä tulisi tarkastella uudelleen organisaatioiden osallistumista koskevia mekanismeja.

3.3 Tämänhetkisessä strategisessa suunnitelmassa⁽⁵⁾ kuluttajajärjestöjen vahvistaminen unionin tasolla ei kuitenkaan ole enää kuluttajapolitiikan ensisijainen tavoite, vaan sen sijaan pyritään edistämään kuluttajaliikettä jäsenvaltioissa. Valitettavasti EU:n tasolla ei ole toistaiseksi milloinkaan arvioitu, miten suunnitelmissa tavoitteeksi asetettu kuluttajien osallistuminen on toteutunut.

⁽¹⁾ EUVL C 175, 28.7.2009, s. 20.

⁽²⁾ Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio (viides jaosto), 7. kesäkuuta 2006, Tuomioistuimen oikeustapauskokoelma 2006, sivu II-01601.

⁽³⁾ EUVL C 181, 21.6.2012, s. 89.

⁽⁴⁾ Ensimmäinen ETY:n alustava kuluttajansuojaa ja kuluttajavalistusta koskeva ohjelma, jonka neuvosto hyväksyi 14.4.1975.

⁽⁵⁾ COM(2007) 99 final.

3.4 Komissio, neuvosto ja Euroopan parlamentti ovat viime vuosina panostaneet strategiaan, jonka tavoitteena on parantaa yksittäisten kuluttajien vaikutusmahdollisuuksia ja tätä kautta pyrkiä saavuttamaan kaivattu luottamus sisämarkkinoihin. Strategian toteuttamiseksi kuluttajansuojaa koskevan säännösten tarkistamisen yhteydessä on puolustettu kuluttajapolitiikkaan tyypillisesti liittyvien alojen täydellistä yhdenmukaistamista. Lisäksi on viety äärimmilleen teoria keskivertokuluttajasta ⁽⁶⁾, joka on "valistunut, kohtuullisen tarkkaavainen ja harkitseva" ⁽⁷⁾. Tämä on kuitenkin virhekäsitys, sillä tilastot ovat osoittaneet, ettei tällaista valistunutta ja tietoista ihannekuluttajaa ole olemassa.

3.5 Saatavilla olevat tiedot osoittavat, että monet kuluttajat eivät pysty ottamaan itselleen läheskään sellaista aktiivista, tietoista ja päättäväistä roolia, jota kilpailukykyiset ja innovatiiviset markkinat edellyttävät. Todellisuudessa enemmistö eurooppalaisista kuluttajista kokee olonsa epävarmaksi eikä luota omaan asiantuntemukseensa tai samaansa suojaan ⁽⁸⁾.

3.6 Eurooppalainen lähestymistapa on ollut hyvin maltillinen myös tarkasteltaessa kuluttajia kokonaisuutena. EU:n toimet kuluttajia edustavien järjestöjen alalla ovat olleet vähäisiä, minkä vuoksi ETSK kehottaa komissiota laatimaan konkreettisen ehdotuksen ryhmäkanteesta, joka olisi erittäin tärkeä väline kuluttajien etujen puolustamiseen sekä kansallisella että unionin tasolla.

3.7 Kuluttajien oikeus järjestäytyä etujensa valvomiseksi taataan perussopimuksen 169 artiklassa, joten on ehdottoman tärkeää tunnustaa unionin tasolla, että kuluttajia edustavilla organisaatioilla on ainutlaatuinen ja korvaamaton merkitys luottamuksen takaamisen ja eurooppalaisten yhtenäismarkkinoiden kehityksen kannalta. Olisi siis perusteltua vahvistaa jäsenvaltioiden kansallisissa politiikoissa eräitä oikeuksia ja yhteisiä peruseriaatteita rajoittamatta maiden toimivaltaa politiikkojen määrittelyssä.

3.8 Tammikuussa 2011 eurooppalainen neuvoa-antava kuluttajaryhmä (*European Consumer Consultative Group, ECCG*) lueteli seuraavia ensisijaisia perusteita vahvojen kuluttajajärjestöjen tarpeelle:

- a) suuri määrä unionin päätöksiä, jotka vaikuttavat kuluttajiin jäsenvaltioiden tasolla
- b) se, että unionin toimielimet kuulevat yhä useammin kuluttajajärjestöjä

⁽⁶⁾ ETSK on arvostellut tätä lausunnoissaan voimakkaasti.

⁽⁷⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio C-220/98, 13.1.2000, Estée Lauder Cosmetics GmbH & Co. OHG vastaan Lancaster Group GmbH; asia C-210/96, 16.7.1998, Gut Springenheide ja Tusky.

⁽⁸⁾ *Consumer Empowerment in the EU* (Kuluttajien vaikutusmahdollisuudet EU:ssa), SEC(2011) 469 final.

c) kuluttajien oikeus saada äänensä kuuluviin heitä koskevien politiikkojen määrittelyssä

d) ammattialojen ja kuluttajien edustajien käytössä olevien taloudellisten resurssien välinen epätasapaino, joka vaikuttaa suurempaan tai pienempään osallistumiseen päätöksenteon yhteydessä, sekä järjestöjen varsinainen vaikutusvalta ⁽⁹⁾.

ETSK toistaa aiemmin esittämänsä näkemyksen edellytyksistä, jotka kuluttajajärjestöjen tulisi täyttää ⁽¹⁰⁾.

3.9 Luottamuksen lisääminen eurooppalaisten kuluttajien keskuudessa on vaikeampaa ilman vahvoja sekä poliittisesta ja taloudellisesta vallasta riippumattomia kuluttajajärjestöjä, jotka toimivat aktiivisesti vapaiden ja kilpailukykyisten markkinoiden puolesta, puolustavat tietojen avoimuutta sekä ajavat kuluttajien henkilökohtaisia ja kollektiivisia etuja.

4. Oikeus tulla kuulluksi ja osallistua yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden sääntelyelimiin

4.1 Kuluttajajärjestöt ovat keskeisessä asemassa kuluttajien luottamuksen palauttamisen ja sisämarkkinoiden rakentamisen kannalta. ETSK kehottaa komissiota ryhtymään toimiin, jotta saataisiin aikaan kuluttajajärjestöjä koskevia tietyjä yhteisiä vähimmäisoikeuksia, joista erityisesti mainittakoon oikeus tulla kuulluksi ja saada äänensä kuuluviin kuluttajien edustajina, kuluttajien oikeuksien ja etujen oikeudellinen ja/tai hallinnollinen määrittely kuulemalla ennakolta toimenpiteistä, jotka vaikuttavat jäsenvaltio- tai unionitasolla lakisääteisesti suojattuihin oikeuksiin ja etuihin, sekä oikeus osallistua sääntelyyn yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen alalla.

4.2 Koska käsillä olevassa lausunnossa ei ole mahdollista käsitellä kaikkia näkökohtia, jotka asianomaisille kuluttajajärjestöille on taattava, ETSK kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin:

- a) **oikeus tulla konsultoiduksi ja kuulluksi** kuluttajien edustajina määriteltäessä oikeudellisesti ja/tai hallinnollisesti kuluttajien oikeuksia ja etuja; kuulemis- ja konsultointimenetely on edelletävä toimia, jotka vaikuttavat sekä jäsenvaltio- että unionitasolla lakisääteisesti suojattuihin oikeuksiin ja etuihin.
- b) **oikeus osallistua alakohtaiseen sääntelyyn erityisesti yleistä etua koskevien palveluiden osalta**, sillä ne ovat yhteiskunnan toiminnan kannalta olennaisia eikä kuluttajilla ole niiden kohdalla todellista valinnanvaraa.

⁽⁹⁾ ECCG:n kertomus *Monitoring indicators of the consumer movement* (Kuluttajaliikkeen indikaattoreiden seuranta).

⁽¹⁰⁾ Ks. ETSK:n lausunnon kohta 3.5: ne ovat oikeussubjekteja ja oikeustoimikelpoisia, eivät tavoittele voittoa, niiden sääntömääräinen päätarkoitus on yleinen kuluttajien etujen puolustaminen ja edustaminen, ne toimivat demokraattisesti, niiden rahoitus on itsenäistä ja ne ovat riippumattomia poliittisesta vallasta (EUVL C 221, 8.9.2005, s. 153).

4.3 ETSK muistuttaa, että Lissabonin sopimukseen liitettyssä pöytäkirjassa N:o 26 yleistä etua koskevista palveluista sekä perusoikeuskirjan 36 artiklassa todetaan yleishyödyllisten palveluiden merkitys EU:lle, joka määrittelee niiden pääperiaatteet. Komitea muistuttaa myös, että markkinat eivät voi vastata yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden tarjoamisesta ilman julkisen sektorin toimia (tai se on mahdollista ainoastaan, mikäli laatua, turvallisuutta, kohtuullista hintaa, yhdenvertaista kohtelua ja yleistä saatavuutta koskevista vaatimuksista poiketaan). Julkisen palvelun velvoite asetetaan palveluntarjoajalle toimiksiantona ja käyttäen yleishyödyllisyyden perustetta, jolla varmistetaan, että palvelu tarjotaan ehdoin, jotka mahdollistavat tehtävän täyttämisen ⁽¹⁾.

4.4 Valtiot ovat perinteisesti vastanneet monien yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden, kuten sähkön, kaasun, veden tai viestintäpalveluiden, tarjoamisesta sekä omistaneet niiden jakeluverkot. Usein keskustelua on käyty riskeistä (terveydelle, turvallisuudelle tai ympäristölle), jotka liittyvät kansallisia luonnonvaroja koskeviin strategisiin politiikkoihin tai markkinoiden vapauttamisprosesseihin esimerkiksi energia-alalla.

4.5 Kuluttajan näkökulmasta keskeisiä kysymyksiä ovat toimitusvarmuuden takaaminen ja palveluiden saatavuus, sillä hinta on käytännössä ainoa ratkaiseva tekijä kuluttajien valinnoissa.

Kuluttajien on vaikeampaa vertailla palveluita kuin tuotteita, ja erityisen hankalaa tämä on siksi, että sopimusehtoja ei useinkaan ole selitetty asianmukaisesti. Esimerkiksi hintojen ja tariffien määrittelyssä käytetyt menettelyt ovat väljiä ja niihin sisältyy lukuisia osatekijöitä, jotka eivät liity varsinaiseen palveluun. Lisäksi menettelyistä ei ole keskusteltu eikä niitä myöskään ymmärretä kuluttajien etuja ajavissa järjestöissä.

Puutteellisia palveluita varten olisi perustettava samanlainen järjestelmä, joka on olemassa tuotteiden kohdalla (RAPEX). Tällöin kuluttajajärjestöt voisivat varoittaa verkostoituneesti kuluttajia tällaisista palveluista.

4.6 Energiamarkkinoiden seurantakeskus on jakanut energian hinnan kolmeen suureen osatekijään – ensinnäkin energia, kuljetus ja jakelu (verkot), toiseksi muut verot ja kolmanneksi alv – sekä tehnyt useita vertailuja jäsenvaltioiden välillä. Vaikka jostain syystä onkin jätetty määrittelemättä, mistä erityisistä tekijöistä "muiden verojen" osuus muodostuu kussakin jäsenvaltiossa, tällainen hintaerittely on mahdollista tehdä muistakin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista (vesi, viestintä), sillä tämä olisi hyödyllistä tietoa myös muilla aloilla.

4.7 Euroopan komissio on toteuttanut yksityiskohtaisia tutkimuksia eräiden yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien

palveluiden hinnoista. Erityisesti voidaan mainita energiemarkkinoiden seurantakeskuksen esittämät tiedot, joista ilmenee muun muassa seuraavaa:

- a) Enemmistö jäsenvaltioista säätelee edelleen kaikkien kotitalouksien maksamia hintoja, ja alan käytännöt monimutkaisine sähkötileineen vaikeuttavat sellaisten uusien kilpailijoiden ja palveluntarjoajien tuloa markkinoille, jotka saisivat kuluttajat vaihtamaan sähköntoimittajaa.
- b) Tariffit saattavat olla merkittävä ylimääräinen tulonlähde. Niissä tapahtunut nousu on heijastunut kotitalouksien ja teollisuuden maksamiin laskuihin.

4.8 Vaikka on olemassa useita erilaisia sääntelyelimiä ja vaikka unioni on kannustavilla toimillaan pyrkinyt lisäämään avoimuutta päätöksenteossa, on valtavia eroja siinä, miten kuluttajajärjestöt saavat tietoa ja erityistä asiantuntemusta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden markkinoiden toiminnasta varsinkin, kun kyse on hintojen määrittelytavasta, hintojen koostumuksesta, pääsystä verkkoihin sekä siitä, miten nämä seikat vaikuttavat kuluttajiin.

4.9 ETSK:n mielestä Euroopan komission tulee kannustaa jäsenvaltioita ja kansallisia sääntelyviranomaisia edistämään paitsi tiedon ja päätöksentekoprosessin avoimuutta myös vastakkaiten etujen tasapainoa osapuolten – säädeltyjen talouden alojen ja kuluttajien – välillä kuluttajien etuja edustavia järjestöjä tukemalla ja positiivisen erityiskohtelun kautta (esimerkiksi tarjoamalla erityiskoulutusta sekä taloudellista ja muuta tukea).

4.10 Kuluttajajärjestöjen osallistuminen keskustelufoorumeihin ja neuvoo-antaviin elimiin tasavertaisessa asemassa taloudellisten toimijoiden kanssa on ETSK:n mielestä asianmukaisin mekanismi, jotta kuluttajajärjestöille taataan vahvempi asema kilpailulle avoimilla markkinoilla ja tätä kautta parannetaan kuluttajien itsensä vaikutusmahdollisuuksia ⁽¹²⁾.

4.11 ETSK katsoo kuitenkin, että tällaiset riskit (alkaen siitä, että järjestöt menettävät "vapautensa") ovat toissijaisia verrattuna siihen, miten tärkeää on taata erityisen asiantuntemuksen hankkiminen monimutkaisilla aloilla, joilla on merkittävä vaikutus kuluttajien elämänlaatuun. Tämän voi turvata ainoastaan kuluttajien toimiva edustus.

⁽¹²⁾ Ks. Eurobarometri-kyselytutkimus 51.1 (1999). Kysymykseen "Minkä seuraavista tulisi mielestänne olla kuluttajajärjestöjen ensisijainen tehtävä?" (10 vaihtoehtoa, "en osaa sanoa" mukaan luettuna, joista tuli valita yksi), eniten kannatusta saivat (silloisten 15 jäsenvaltion keskiarvo) 1) tiedon jakaminen (26,8 %), 2) käytännön neuvon ja avun tarjoaminen (25,4 %), 3) kuluttajien etujen suojeleminen (19,2 %) ja 4) kuluttajien etujen edustaminen (7,3 %).

⁽¹⁾ COM(2011) 900 final.

4.12 Kuluttajajärjestöjen osallistumista sääntelyviranomaisten elimiin ja keskustelufoorumeihin – erityisesti niihin, joissa käsitellään tariffeja ja hintoja⁽¹³⁾ – voidaan ja tulee tukea EU:n toimielinten taholta, sillä näin ei ainoastaan edistetä sääntelyprosessin riippumattomuutta ja avoimuutta etenkin tariffirakenteen osalta, vaan myös tuetaan aktiivista kansalaisuutta ja vahvojen kuluttajajärjestöjen olemassaoloa.

4.13 On totta, että tätä kysymystä sivutaan sähkön ja kaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä annetuissa direktiiveissä⁽¹⁴⁾: tarkoitettuja velvollisuuksia suorittaessaan sääntelyviranomaisten on – kuitenkin rajoittamatta niiden riippumattomuutta ja omaa erityistä toimivaltaa – tarvittaessa kuultava siirtoverkonhaltijoita ja tehtävä tiivistä yhteistyötä muiden asianomaisten kansallisten viranomaisten kanssa parempaa sääntelyä koskevien periaatteiden mukaisesti. Kuluttajien etuja edustavien järjestöjen osallistumista ja niiden kanssa käytävää keskustelua ei kuitenkaan suositella kaikissa kilpailutilanteissa.

4.14 Tariffirakenne rajoittaa paitsi palveluntarjoajien myös kuluttajien pääsyä kilpailluille markkinoille, sillä se vaikuttaa suoraan hintoihin ja voi näin ollen sulkea osan kuluttajista palveluiden ulkopuolelle tai passivoida heitä⁽¹⁵⁾.

4.15 Sääntelyn yhteydessä ei ole käsitelty hintoihin liittyviä kysymyksiä eikä tarvetta keskustella kuluttajien edustajien

kanssa tariffirakenteista, joihin hinnat pohjautuvat. Nämä kysymykset sivuutetaan myös aihetta koskevissa unionin säädöksissä (esimerkiksi mainitut direktiivit). Energiamarkkinoiden seuranta-keskuksen esittämistä tiedoista ilmenee kuitenkin selkeästi, että näiden palveluiden hintoihin vaikuttavat (verot ja muut) kustannukset, jotka sekä haittaavat yritysten kilpailukykyä että heikentävät kuluttajien asemaa sisämarkkinoilla.

4.16 Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden kohdalla on olemassa vaihtoehtoja, joilla on suora vaikutus kustannuksiin, jotka lopulta heijastuvat kuluttajien maksamiin hintoihin. ETSK katsoo, että terve kilpailu yhtenäismarkkinoilla ja kuluttajien suojeleu tekevät perustelluiksi EU:n toimielinten toimet, joilla pyritään lisäämään avoimuutta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien keskeisten palveluiden hinnanmuodotuksessa sekä seuraamaan niiden eri osatekijöiden ja tariffien kehitystä. Jäsenvaltioita ja kansallisia sääntelyviranomaisia tulee kannustaa tukemaan kuluttajia edustavien järjestöjen ja pk-yritysten aktiivista osallistumista päätöksentekoprosesseihin, joissa tariffit määritellään⁽¹⁶⁾.

4.17 Lopuksi ETSK muistuttaa, että kuluttajien tehokasta edustusta on vaikea taata, ellei heille anneta mahdollisuutta yhteisiin toimiin ryhmäkanteen muodossa. Komitea kehottaakin komissiota ryhtymään uudelleen toimiin eurooppalaisen ryhmäkannemenettelyn toteuttamiseksi.

Bryssel 14. marraskuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

⁽¹³⁾ Julkisia palveluja tarjoavien yritysten kohdalla – mikäli terveys- ja turvallisuusriskit kuluttajille ovat erittäin vähäiset, kuten puhelin- ja sähköpalveluissa tänä päivänä – hinta on kuluttajien valinnoissa ratkaisevin ja lähes ainoa tekijä.

⁽¹⁴⁾ Direktiivit 2009/72/EY ja 2009/73/EY (EUVL L 211, 14.8.2009, s. 55 ja s. 94).

⁽¹⁵⁾ Ks. direktiivin 2009/72/EY 32 artiklan 1 kohta.

⁽¹⁶⁾ EUVL C 318, 29.10.2011, s. 155.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Periaatteet, menettelyt ja toimenpiteet Lissabonin sopimuksen 11 artiklan 1 ja 2 kohdan täytäntöön panemiseksi" (oma-aloitteinen lausunto)

(2013/C 11/03)

Esittelijä: **Luca JAHIER**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 14. heinäkuuta 2011 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

Periaatteet, menettelyt ja toimenpiteet Lissabonin sopimuksen 11 artiklan 1 ja 2 kohdan täytäntöön panemiseksi.

Asian valmistelusta vastannut "työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 3. syyskuuta 2012.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 14.–15. marraskuuta 2012 pitämässään 484. täysistunnossa (marraskuun 14. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 168 ääntä puolesta ja 3 vastaan 7:n pidettyessä äänestämistä.

"Mitään ei voida toteuttaa ilman kansalaisia eikä mikään voi kestää ilman instituutioita."

Jean Monnet

1. Päätelmät

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitean (ETSK) mielestä on erittäin tärkeää laatia ehdotuksia käytännön toimiksi, jotta EU:n eri toimielimet ryhtyvät niiden toimivaltaan kuuluviin aloitteisiin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 11 artiklan 1 ja 2 kohdan täytäntöönpanon edellyttämien asianmukaisten toimien määrittelemiseksi. Tällaista prosessia on pidettävä tilaisuutena laajentaa ja vahvistaa Euroopan kansalaisyhteiskunnan kanssa käytävän vuoropuhelun rakenteita unionitasolla mutta myös jäsenvaltio-, alue- ja paikallistasolla.

1.2 Demokratian ytimenä on edelleen edustuksellinen demokratia. Osallistava demokratia on täydentävä lähestymistapa, mutta se ei voi koskaan olla vaihtoehto edustukselliselle demokratialle, joka on kaikkien yhteiskuntiemme perusta. Myöskään kansalaisvuoropuhelu ei kilpaile työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun kanssa, vaan kullakin on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukaisesti erityinen ja tyypillinen roolinsa.

1.3 On pantava täytäntöön Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukainen todellinen osallistava demokratia, joka heijastaa Euroopan unionin arvoja ja identiteettiä. Nykyistä taloudellista, sosiaalista ja poliittista kriisiä ajatellen 11 artiklan täysimääräinen soveltaminen on erittäin tärkeää, jotta vahvistetaan Euroopan unionin demokraattista oikeutusta kansalaistensa silmissä. Loppujen lopuksi vain lisäämällä kansalaisten ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan avoimuutta, sitoutumista ja osallistumista sekä jäsenvaltioiden että unionin tasolla voidaan Euroopassa välttää ääri-ilmiot, puolustaa demokraattisia arvoja ja luoda yhteinen tulevaisuus.

1.4 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 11 artiklan 1 ja 2 kohdan täytäntöönpanoa on pidettävä ratkaisevana tilaisuutena parantaa jo olemassa olevia kansalaisyhteiskunnan

kuulemis- ja osallistumisprosesseja, jotka on kehitetty unionitasolla sen jälkeen, kun eurooppalaista hallintotapaa käsittelevä valkoinen kirja julkaistiin vuonna 2001. Erilaisia kansalaisyhteiskunnan osallistumiskäytänteitä on jo kehitetty. Eräät niistä ovat menneet tiedonvaihtoa pidemmälle ja niitä voitaisiin pitää hyvinä esimerkkeinä, joiden pohjalta voidaan luoda eurooppalaisen kansalaisvuoropuhelun järjestelmällinen kehys pantaessa täytäntöön 11 artiklan 1 ja 2 kohtaa.

1.5 ETSK suosittelee näin ollen seuraavia toimia:

— Euroopan komission olisi toteutettava perusteellinen tutkimus, jossa tarkastellaan nykyisiä kansalaisyhteiskunnan osallistumisprosesseja unionitason politiikkoja määriteltäessä. Kyseisessä tutkimuksessa olisi arvioitava nykyisen järjestelmällisen yhteistyön tehokkuutta ja esitettävä suosituksia yleiskehykseksi, jossa määrätään, millä tavoin kaikki EU:n toimielimet voisivat soveltaa 11 artiklan 1 ja 2 kohtaa. ETSK:n ja välittömien sidosryhmien olisi osallistuttava kyseisen tutkimuksen suunnitteluun ja toteuttamiseen sekä sen tulosten levittämiseen.

— Yhteinen avoimuusrekisteri, joka on jo Euroopan parlamentin ja Euroopan komission yhteiskäytössä oleva väline, olisi ulotettava neuvostoon. Siitä voisi tulevaisuudessa muodostua hyödyllinen väline eurooppalaisen kansalaisvuoropuhelun sidosryhmien tunnistamiseksi.

— Unionin toimielinten olisi perustettava yksi tietokanta, joka sisältäisi tiedot yhteyksistä, kuulemisista ja kansalaisyhteiskunnan kanssa käydystä vuoropuhelusta. Olisi myös laadittava vuosikertomus, joka on hyödyllinen viestintäväline, sillä sen avulla voidaan osoittaa EU:n käynnistämien osallistavan demokratian aloitteiden laajuus.

- ETSK:n olisi laadittava sisäinen analyysi, jotta arvioidaan sen ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden yhteistyön tehokkuutta ja merkitystä sekä siitä saatavaa kuvaa ja kartoitetaan todellisia parannusmahdollisuuksia.
- ETSK:n olisi luotava tietokanta, joka sisältäisi tarkkaa tietoa siitä, mitkä kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ovat osallistuneet ETSK:n työskentelyyn ja missä ominaisuudessa.
- ETSK:n olisi hyödynnettävä täysimääräisesti Euroopan komission kanssa helmikuussa 2012 allekirjoitettua yhteistyöpöytäkirjaa, jotta se osallistuisi entistä enemmän unionin painopisteiden, työohjelmien ja keskeisten politiikkojen määrittelyyn.
- ETSK:n olisi sitouduttava tarkistamaan ja elvyttämään Euroopan kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja verkostojen välistä yhteysryhmäänsä, jotta lisätään osallistumista ja edistetään 11 artiklan 1 kohdan nykyistä parempaa soveltamista.
- ETSK:n olisi osallistuttava kaikkien muiden välittömien sidosryhmien ja ensi sijassa EU:n toimielinten kanssa vuosittaisen suurtahtuman järjestämiseen, jotta se antaisi panoksensa EU:n painopisteiden laamiseen. Tällaisen tapahtuman poliittinen vaikutus vahvistuisi, jos se järjestettäisiin samanaikaisesti 27 jäsenvaltion parlamenttien ja Euroopan parlamentin yhteisen konferenssin kanssa. Ensimmäinen tällainen tapahtuma voitaisiin järjestää ennen Euroopan parlamentin vaaleja vuonna 2014, jotta vahvistettaisiin Euroopan kansalaisten, äänestäjäkunnan ja vaaleissa valittujen välisiä yhteyksiä.

1.6 ETSK:n tärkeä ja yhä merkittävämpi sitoutuminen eurooppalaisen julkisen tilan rakentamiseen voisi tukea ja edistää komission, neuvoston ja Euroopan parlamentin yhä aktiivisempaa roolia Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 11 artiklan 1 ja 2 kohdan täytäntöönpanossa. Kaikki toimielimet ja Euroopan kansalaisyhteiskunta voisivat hyötyä näin syntyvistä prosesseista ja tuloksista.

2. Johdanto

2.1 ETSK on kuluneiden 12 vuoden aikana edistynyt merkittävästi Euroopan kansalaisvuoropuhelun, sen edustuksellista demokratiaa täydentävän roolin sekä sen työmarkkinaosapuolten vuoropuhelusta eroavan luonteen määrittelemisessä. Kansalaisvuoropuhelu on määritelty demokraattiseksi prosessiksi ja julkisen mielipiteen muodostamisprosessiksi, jolla voi siihen osallistuvista toimijoista riippuen olla erilaisia muotoja. ETSK on laatinut määritelmän toimijoista, kansalaisvuoropuhelun käsitteistä ja sen yhteydestä osallistavaan hallintoon ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Hyvä tiivistelmä kyseisistä käsitteistä löytyy asiakirjasta *Participatory Democracy in 5 Points*, jonka ETSK:n ryhmä III laati maaliskuussa 2011 <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.publications.15525>.

2.2 ETSK on myös vahvistanut toissijaisuusperiaatetta unionitasolla. Se on ehdottanut 14 tarkaan määrällisen ja laadullisen kriteerin kehystä niiden kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden edustavuuden kartoittamiseksi, jotka osallistuvat horisontaaliseen, vertikaaliseen ja alakohtaiseen kansalaisvuoropuheluun. Komitea on myös selvittänyt tarkkaan kuulemisen (ylhäältä alaspäin suuntautuva prosessi) ja kansalaisvuoropuhelun (alhaalta ylöspäin suuntautuva tai pikemminkin kiertoprosessi) eroja. ETSK on näin antanut panoksensa institutionaaliin saavutuksiin, joista määrätään nyt Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 11 artiklassa ⁽²⁾.

2.3 Joulukuussa 2009 voimaan tullessa Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa tunnustetaan virallisesti osallistava demokratia (kansalaisvuoropuhelu, kuuleminen, eurooppalainen kansalaisaloite). Sopimuksen 11 artiklan määräykset ⁽³⁾ täydentävät ja vahvistavat edustuksellisen demokratian keskeistä instituutiota (10 ja 12 artikla) ⁽⁴⁾ ja ilmentävät näin ollen innovatiivista eurooppalaista demokratiamallia.

2.4 Nyt on pyrittävä soveltamaan 11 artiklaa konkreettisesti. Etenkin on toimittava artiklan 1 ja 2 kohdan osalta, sillä 3 kohdassa mainitut kuulemiskäytänteet ovat jo pitkälle kehittyneitä, ja eurooppalaisesta kansalaisaloitteesta on jo säädetty ⁽⁵⁾. ETSK:n historia on nimittäin opettanut, että jos halutaan tehostaa vuoropuhelurakenteet, tarvitaan tarkkaa lainsäädäntökehystä ja institutionaalista jatkuvuutta.

2.5 Maaliskuussa 2010 ETSK kehotti komissiota "julkaisemaan – myös 11 artiklan 1 ja 2 kohdan käytännön toimeenpanoa käsittelevän vihreän kirjan kansalaisvuoropuhelusta, jossa pohdittaisiin nykyistä käytäntöä, määriteltäisiin tarkemmin menettelyjä ja periaatteita ja arvioitaisiin niitä sekä pyrittäisiin yhdessä järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan kanssa saamaan aikaan parannuksia ja etenkin luomaan selkeitä rakenteita" ⁽⁶⁾. Vuotta myöhemmin, vuonna 2011, ETSK:n ryhmä III:n järjestämässä ylimääräisessä kokouksessa aiheesta "Mitkä ovat osallistavan demokratian näkymät Euroopassa?" esitettiin uudelleen kyseiset vaatimukset ja hyväksyttiin "osallistavan demokratian etenemissuunnitelma" ⁽⁷⁾.

⁽²⁾ Asiaan voi tutustua tarkemmin katsauksessa *Participative Democracy: a Retrospective Overview of the Story Written by the EESC*, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-participatory-democracy-prospects-compend>.

⁽³⁾ 11 artiklan 1 kohta: Toimielimet antavat kansalaisille ja etujärjestöille mahdollisuuden esittää ja vaihtaa julkisesti mielipiteitä kaikilla unionin toiminta-aloilla asianmukaisten kanavien kautta. 2 kohta: Toimielimet käyvät avointa ja säännöllistä vuoropuhelua etujärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa. 3 kohta: Komissio kuulee laajasti asianomaisia osapuolia varmistaakseen unionin toimien johdonmukaisuuden ja avoimuuden. 4 kohta: Vähintään miljoona unionin kansalaista merkittävästä määrästä jäsenvaltioita voi tehdä aloitteen, jossa Euroopan komissiota kehoitetaan – –.

⁽⁴⁾ 10 artiklan 1 kohdassa määrätään, että "[u]nionin toiminta perustuu edustukselliseen demokratiaan", ja 10 artiklan 3 kohdassa, että "[k]aikkialla kansalaisilla on oikeus osallistua demokratian toteuttamiseen unionissa. Päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia."

⁽⁵⁾ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>. Vuoden kuluessa on joka tapauksessa paikallaan arvioida laajalti myös järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan kanssa sitä, miten eurooppalainen kansalaisaloite toimii käytännössä.

⁽⁶⁾ EUVL C 354, 28.12.2010, s. 59.

⁽⁷⁾ <http://eesc.europa.eu/resources/docs/roadmap-final-for-web.pdf>.

2.6 ETSK toteaa, että lukuun ottamatta kuulemiskäytänteitä ja eurooppalaisesta kansalaisaloitteesta annettua asetusta, joka tuli voimaan 1. huhtikuuta 2012, eri toimielimissä ei ole havaittavissa minkäänlaista edistystä kansalaisvuoropuhelua käsittelevien määräysten osalta (11 artiklan 1 ja 2 kohta) ja ettei pyyntö asianomaisesta vihreästä kirjasta ole myöskään saanut vastakaikua.

2.7 Koko Eurooppaan on myös levinnyt rakenteellinen talouskriisi, joka asettaa kyseenalaiseksi Euroopan integraation perustan ja edistää myös päällekkäistä ja vaarallista ilmiötä. Yhtäältä kriisin ratkaisemiseksi turvaututaan hallitusten välisiin neuvotteluihin ja yhä useammin järjestettäviin huippukokouksiin, toisaalta kansalaiset ja heidän organisaationsa loitontuvat yhä enemmän EU:n toimielimistä. Tämän lisäksi on havaittavissa laajalle levinnyt käsitys, ettei EU kykene löytämään ulospääsyä kriisistä vaan asettaa säästötoimia, jotka haittaavat kaikkien Euroopan kansalaisten elämää, ja ettei se pyri mainittavasti käymään vuoropuhelua tehdyistä valinnoista järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan eri toimijoiden kanssa. Ymmärtämättömyys ja välimatka vaikuttavat siis lisääntyvän, mikä tasoittaa tietä vaaralliselle Euroopan unionin toimielinten oikeutuksen menettämiselle.

2.8 ETSK on vakuuttunut siitä, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen luoma dynamiikka sekä Euroopan unionin poliittisella asialistalla tällä hetkellä olevien kysymysten ja painopisteiden moninaisuus ja laajuus edellyttävät yhteisömenetelmän päättävistä ja määrätietoista elvyttämistä. Tämä voidaan toteuttaa vain, jos vahvistetaan ja uudistetaan yhteisömenetelmää ja lujitetaan parlamentaarista demokratiaa, joka on unionin toimielinten perusta, ja jos käynnistetään uusi aikakausi, jolle on ominaista kansalaisyhteiskunnan suora osallistuminen ja jolla pyritään vahvistamaan eurooppalaista identiteettiä ja herättämään kansalaisten kiinnostusta. Kansalaisten osallistumisen vahvistamisesta kansalaisvuoropuhelun avulla sekä suorissa muodoissa että edustavien organisaatioiden välityksellä, kuten 11 artiklassa määrätään, muodostuu ratkaiseva haaste Euroopan integraation tulevaisuudelle. Kyse on sitoutumisesta, osallistumisesta, avoimuudesta ja päätöksentekoprosessien demokraattisen oikeutuksen lisäämisestä.

2.9 11 artikla ja sen täytäntöönpano ovat näin ollen arvokas väline tällaisen osallistavan demokratian dynamiikan toteuttamiseksi, ja ETSK:lla on epäilemättä kaikki tarvittava kokemus, jotta se voi tuoda itsensä esiin Euroopan demokraattisen elämän vahvistamisprosessin katalysaattorina toimimalla tiiviissä yhteistyössä EU:n eri toimielinten sekä järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan tärkeimpien eurooppalaisten ja kansallisten verkkojen kanssa.

2.10 ETSK on tietoinen siitä, että se heijastaa vain osittain järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan käsitteen piiriin kuluva moninaisia tahoja⁽⁸⁾. Juuri tämän vuoksi se on jo pitkään käynnistänyt käytännönläheisestä näkökulmasta lukuisia aloitteita varmistaakseen, että sen Euroopan järjestäytyneeseen kansalaisyhteiskuntaan ylläpitämiä suhteita monipuolistetaan jatkuvasti.

⁽⁸⁾ ETSK "muodostuu työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen sekä muiden kansalaisyhteiskuntaa edustavien, erityisesti talous- ja yhteiskuntaelämän, kansalaistoiminnan, ammattialatoiminnan ja kulttuurin alan toimijoiden järjestöjen edustajista". Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 300 artiklan 2 kohta.

ETSK katsoo, että kriisiaikana tällaisen toimielinten ja kansalaisyhteiskunnan välisen "sillan" vahvistaminen on erityisen tärkeää, jotta tuetaan rakenteellisia poliittisia valintoja ja myös institutionaalisia uudistuksia, joita EU:n on toteutettava, jos se haluaa itselleen tulevaisuuden.

2.11 11 artikla viestii kokonaisuudessaan selkeästi luottamuksesta aktiivisen kansalaisuuden lisäarvoon, osallistavan demokratian arvoon sekä rooliin, joka sillä voi olla vahvistettaessa kansalaisten sitoutumista Eurooppa-hankkeeseen, jotta eurooppalainen suuri yleisö on yhä paremmin perillä asioista ja jotta sillä on painoarvoa. 11 artikla sitoo jo vakiintuneen kuulemismenettelyjen perinteen (3 kohta) osallistavaan pilariin, ja sen 1 ja 2 kohta tarkoittaa merkittävää siirtymistä edistyneempään järjestelmällisen vuoropuhelun malliin.

2.12 15 vuotta teoreettisen pohdintojen ja – jo mainittuun kausukseen⁽⁹⁾ sisältyvien – merkittävien töiden jälkeen **jokainen EU:n toimielin tarvitsee nyt kohdennettuja toimia ja erityisvälineitä**. Samalla on kuitenkin **laadittava koordinoitu ja yhtenäinen kokonaiskehys**, jotta kyseisessä artiklassa mainittu yleistavoite voidaan toteuttaa paremmin.

2.13 ETSK katsoo, että on vältettävä kiusausta tulkita 11 artiklan (etenkin 1 ja 2 kohdan) määräävä luonne pelkästään kuvailevasti, aivan kuin kuvattaisiin olemassa olevaa tilannetta. Tämä ei missään nimessä vastaisi lainsäätäjän tarkoitusta eikä Euroopan järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan korkeita odotuksia.

3. Lähtökohtana nykyiset hyvät käytänteet

3.1 ETSK katsoo, että aloitettaessa konkreettisten toimien laatiminen 11 artiklan 1 ja 2 kohdan täytäntöön panemiseksi on paikallaan asettaa lähtökohdaksi nykyiset hyvät käytänteet.

3.2 Euroopan unionissa on kuluneina kymmenenä vuotena **kehitetty jatkuvasti kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa tehtävän yhteistyön muotoja**. Kyse on suurelta osin Euroopan komission edistämistä kuulemiskäytänteistä.

3.3 Euroopan komissiossa on yhä useammassa pääosastossa toteutettu huomattava määrä kuulemisia, joiden tavoitteet, säännöllisyys, muoto ja vaikutus ovat olleet erilaisia. Ne ovat kehittyneet pääasiassa toisistaan riippumatta ja muodostuneet näin ollen todelliseksi "neuvonantofoorumeiksi". Tilanteiden ja tulosten moninaisuus on jo eräissä tapauksissa johtanut melko

⁽⁹⁾ *Participative Democracy: a Retrospective Overview of the Story Written by the EESC* <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-participatory-democracy-prospects-compend>.

järjestelmällisiin pysyvän vuoropuhelun muotoihin kansalaisyhteiskunnan kanssa⁽¹⁰⁾. ETSK:n mielestä on joka tapauksessa korostettava, ettei kuulemisten oikeudellista rakennetta tule sekoittaa kansalaisvuoropuhelun uuteen instituutioon, josta on myös muodostuttava järjestelmällinen ja pysyvä.

3.4 Mainittakoon terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosaston (SANCO) EU:n terveysasioita käsittelevä foorumi, EU:n perusoikeusviraston perusoikeusfoorumi, EuropeAid-kehitys- ja yhteistyöpääosaston (DEVCO) järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan yhteisryhmä ja kauppapolitiikan pääosaston (TRADE) käynnistämä kansalaisyhteiskunnan kanssa käytävä vuoropuhelu.

3.5 Viimeksi mainittu on mahdollisesti kehittynein alakohtaisen järjestelmällisen vuoropuhelun mekanismi, sillä siihen osallistuu suuri määrä toimijoita (yli 800 rekisteröitynyttä organisaatiota) ja koska lähes puolet niistä on sijoittunut johonkin jäsenvaltioon eikä Brysseliin. Se on myös ainoa, josta kauppapolitiikan pääosasto on antanut tehtäväksi laatia ulkopuolisen arvioinnin⁽¹¹⁾.

3.6 Toisena esimerkkinä on Euroopan kotouttamisfoorumi⁽¹²⁾, joka perustettiin vuonna 2009 ETSK:n ja Euroopan komission yhteisestä aloitteesta ja jolla on vakaa noin sadan eurooppalaisen ja kansallisen sidosryhmän perusta. Foorumiin osallistuu säännöllisesti myös Euroopan parlamentin, alueiden komitean sekä EU:n jäsenvaltioiden hallitusten edustajia. Alkuvaikeuksien jälkeen foorumista on muodostunut osa järjestelmällistä vuoropuhelua kotouttamispolitiikkaa koskevan unionin asialistan konkreettisen kehittämisen yhteydessä etenkin ennakkovaiheessa.

3.7 Kolmantena esimerkkinä ovat kansalaisyhteiskuntafoorumit unionin ulkosuhdejärjestelmän monitahoisessa kehityksessä. Mainittakoon etenkin liittymisneuvottelujen yhteydessä perustettujen neuvoo-antavien sekakomiteoiden menestys, Cariforum-EU-neuvoo-antavan komitean rooli EU:n ja Cariforumin erityisen talouskumppanuussopimuksen seurannassa sekä EU:n ja Korean vapaakauppasopimuksessa määrätty kansalaisyhteiskunnan rooli.

3.8 Cotonoun sopimus⁽¹³⁾ on mahdollisesti monitahoisin ja tärkein esimerkki sekä osallistuvia maita ja toimijoita että toteutettujen toimien määrää ajatellen. Sopimuksessa määrätään, että tunnustetaan virallisesti "valtiosta riippumattomien toimijoiden (jotka määritellään yksityissektoriksi, taloudelliseksi ja sosiaalisiksi kumppaneiksi ja kansalaisyhteiskunnaksi)⁽¹⁴⁾ täydentävä rooli ja vaikutusmahdollisuudet kehitysprosessissa". ETSK järjestää erityistehtävän perusteella säännöllisiä kokouksia AKT- ja EU-maiden sosioekonomisten toimijoiden kanssa. Lisäksi eri maissa on laadittu EU:n kulloisenkin lähetystön hallinnoima

erityinen rahoitustukiohjelma, johon kyseiset toimijat osallistuvat yhä enemmän ja jossa investoidaan valmiuksien parantamiseen⁽¹⁵⁾.

3.9 On myös muistettava Euroopan parlamentin käynnistämä aloite, jonka yhteydessä on vuodesta 2007 – vaikkakin epäsäännöllisesti ja vaihtelevin tuloksin – toteutettu kolme alakohtaista Agora-kansalaisfoorumia, joihin monet Euroopan kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ovat osallistuneet⁽¹⁶⁾. Tämä työ on parhaillaan Euroopan parlamentin erityisarvioinnin kohteena, sillä aloitetta on elvytettävä ja selkeytettävä tulevia vuosia varten.

3.10 Lisäksi on mainittava eräitä kansainvälisen tason esimerkkejä kansalaisyhteiskunnan tehokkaasta osallistumisesta päätöksentekoprosesseihin. Tällaisia ovat YK:n Euroopan talouskomission Århusin yleissopimus⁽¹⁷⁾ ja kansainvälisten valtiosta riippumattomien järjestöjen konferenssin hyväksymät säännöt, jotka käsittelevät hyviä käytänteitä kansalaisyhteiskunnan osallistumiseksi päätöksentekoprosessiin⁽¹⁸⁾.

3.11 Århusin yleissopimuksessa määrätään paitsi siitä, että suurella yleisöllä ja asianomaisilla kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla on oikeus saada viranomaisilta "ympäristöä koskevaa tietoa", myös siitä, että kansalaisilla on oikeus osallistua ympäristöasioista tehtäviin päätöksiin ja mahdollisesti nostaa kanne viranomaisten päätöksistä. Kansalaisyhteiskunnan edustajat voivat myös nimittää jäseniään sopimuksen noudattamista valvoaan komiteaan ja olla edustettuina hallituksessa. Kyseiset kansalaisyhteiskunnan organisaatiot voivat myös saada rahoitustukea.

3.12 Euroopan neuvoston osalta ministerikomitean hyväksymillä, hyviä käytänteitä koskevillä säännöillä pyritään parantamaan kansalaisyhteiskunnan osallistumista päätöksentekoprosessiin paikallis-, alue- ja valtiotasolla. Hyviä käytänteitä koskevissa säännöissä määritellään neljä eri osallistumistasoa (tiedotus, kuuleminen, vuoropuhelu ja kumppanuus), joita sekä kansalaisyhteiskunta että viranomaiset voivat käyttää perustana.

3.13 Alue- ja valtiotasolla on olemassa muitakin hyviä esimerkkejä. Niistä mainittakoon ranskalainen *Grenelle Environment*, joka perustettiin Ranskan tasavallan presidentin aloitteesta vuonna 2007⁽¹⁹⁾. Foorumi on koonnut yhteen valtion, paikallisviranomaisten, valtioista riippumattomien järjestöjen ja työmarkkinaosapuolten edustajia vuoropuhelun ja kumppanuuden

⁽¹⁰⁾ Seuraavassa vain muutamia tiivistäviä mainintoja.

⁽¹¹⁾ <http://trade.ec.europa.eu/civilsoc/index.cfm>.

⁽¹²⁾ <http://ec.europa.eu/ews/en/policy/legal.cfm>.

⁽¹³⁾ 2 luvun 4 artikla.

⁽¹⁴⁾ 2 luvun 6 artikla.

⁽¹⁵⁾ ETSK:n seurantatyöstä saa kuvan Addis Abebassa 7.–10. heinäkuuta 2010 pidetyn alueellisen seminaarin loppujulistuksesta. www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.acp-eu-eleventh-regional-seminar-documents. 10876.

⁽¹⁶⁾ <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/00567de5f7/Agora.html>.

⁽¹⁷⁾ Vuonna 1998 hyväksytty yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisioikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja viireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa. <http://www.unece.org/env/pp/introduction.html>.

⁽¹⁸⁾ Säännöt hyväksyttiin lokakuussa 2009. www.coe.int/ngo.

⁽¹⁹⁾ *Grenelle Environment* – <http://www.legrenelle-environnement.fr/>.

merkeissä. Näin on syntynyt kaksi merkittävää ympäristölainsäädäntöpakettia vuosina 2008 ja 2010. *Grenelle Environnementin* ehdotuksesta talous- ja sosiaali-neuvoston nimi muutettiin vuonna 2008 talous-, sosiaali- ja ympäristöneuvostoksi, ja siihen nimettiin edustajia ympäristöalalta⁽²⁰⁾. Lopuksi mainittakoon valtio- ja paikallistasolla laaditut muut kansalaisvuoropuhelumallit, joita ovat muun muassa yhteistyöfoorumit, sopimukset ja yhteistyösopimukset tai -pöytäkirjat ja joita olisi hyödynnettävä sellaisenaan.

4. Opetukset ja kehittämismahdollisuudet

4.1 Nykytilanteessa on olemassa erittäin mielenkiintoisia esimerkkejä, jotka menevät itse asiassa paljon pelkkiä kuulemisen standardimuotoja pidemmälle ja ovat useissa tapauksissa johtaneet aktiivisen osallistumisen ja vakiintuneiden yhteistyömuotojen vakaampiin ja monitahoisempiin prosesseihin, jotka ovat Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 11 artiklassa määrätyn järjestelmällisen kansalaisvuoropuhelun mahdollisia muotoja. Kyseisiä käytänteitä ei kuitenkaan suurin osin vielä tunneta riittävästi kulloisenkin sektorin ulkopuolella, ja niitä on arvioitava, edistettävä nykyistä enemmän, yleistettävä ja vakiinnutettava.

4.2 Se, miten eri sidosryhmät suhtautuvat kyseisiin foorumeihin etenkin kun ajatellaan niiden tehokkuutta, riippuu lisäksi eri tekijöistä: huomattavasti vaihtelevasta sitoutumisesta prosessiin, toimijoiden edustavuuden koetusta asteesta⁽²¹⁾, rahoitusedellytyksistä, jotka tukevat tai eivät tue vähemmän järjestäytyneiden ja muualla kuin Brysselissä läsnä olevien toimijoiden osallistumista, teknisistä valmiuksista antaa aktiivinen panos keskusteluihin ja varmistaa prosessin seuranta sekä EU:n toimielinten operatiivisen investoinnin jatkuvuudesta.

4.3 On korostettava eräitä kyseisten prosessien keskeisiä näkökohtia:

- Prosessit ovat luoneet työkäytänteitä, joista on vähitellen muodostunut laajalti käytettyjä ja hyväksytyjä standardeja. Tätä saavutusta on tutkittava ja arvioitava.
- Suurimpaan osaan prosesseista osallistuu hyvin erilaisia sidosryhmiä, jotka eivät yleensä ole peräisin yhdestä ryhmittymästä tai yhdeltä järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden alalta vaan joihin kuuluu usein vastaavia tahoja kuin ETSK:ssa: työnantaja- ja työntekijäorganisaatioita sekä muiden sosioekonomisten toimijoiden, kansalaisten, ammattialojen ja kulttuurialojen edustajia.

⁽²⁰⁾ Muita esimerkkejä kansalaisyhteiskunnan osallistumisesta on saatavilla käsillä olevan lausunnon valmistelujen yhteydessä järjestetyn kuulemistilaisuuden tuloksista, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-articles-11-1-2-lisbon-treaty>.

⁽²¹⁾ Eri tilanteisiin sovellettavat edustavuuskriteerit vaihtelevat kuitenkin huomattavasti. Mainittakoon lisäksi vielä ETSK:n lausunnossa määritellyt määrälliset ja laadulliset kriteerit (esittelijä: Jan Olsson), EUVL C 88, 11.4.2006, s. 41–47.

— Monesti prosessiin osallistuu useampia EU:n toimielimiä ja/tai elimiä, vaikka niillä on tässä yhteydessä erilaiset roolit, ja eräissä tapauksissa tämä johtaa eri toimielimien verkottumiseen, jota olisi syvennettävä.

— Eurooppalaisten organisaatioiden ohella kyseiseen järjestelmälliseen yhteistyöprosessiin osallistuu mitä erilaisimmin tavoin yhä enemmän myös jäsenvaltioiden kansalaisyhteiskunnan edustajia ja niiden organisaatioita. Tältä osin on kuitenkin vielä paljon tehtävää 27 jäsenvaltion kansalaisyhteiskunnan paikallis- ja valtiotason osallistumisen laajentamiseksi⁽²²⁾.

4.4 Näistä havainnoista ilmenee potentiaalinen kriittinen massa, joka, jos sitä käytetään ja tehdään asianmukaisesti tunnetuksi, voisi olla merkittävä tekijä kehitettävässä osallistavassa demokratiaa unionitasolla. Joka tapauksessa sen ansiosta voitaisiin tehdä näkyväksi kyseistä eurooppalaisen demokratian pilaria sekä suurelle yleisölle että eri toimielimille. Näin Euroopan kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden panoksen määrä ja jo pitkään EU:ssa olemassa oleva sitoutuminen olisivat entistä paremmin havaittavissa ja arvostettavissa.

4.5 **ETSK ehdottaakin, että Euroopan komissio käynnistäisi** kaikkien muiden toimielinten tosiasiallisen yhteistyön avulla **entistä laajemman ja monitahoisemman tutkimuksen.**

4.6 Kymmenen vuotta eurooppalaista hallintotapaa käsittelevän valkoisen kirjan julkaisun⁽²³⁾ jälkeen kyseisessä tutkimuksessa olisi arvioitava entistä kokonaisvaltaisemmin saavutettuja tuloksia, konkreettista vaikutusta lainsäädäntöprosessiin, toteutuneita ja koettuja odottamattomia kehityskulkuja, ongelmallisia kysymyksiä, puutteita ja epäjohtonmukaisuuksia sekä kustannuksia. Lisäksi olisi kartoitettava tarvittavat tekijät, joiden myötä osallistuminen on entistä asianmukaisempaa ja laajempaa. Tutkimuksessa olisi myös arvioitava kansalaisyhteiskunnan kanssa tehtävän yhteistyön nykyisten rakenteiden konkreettista tehokkuutta ja laajuutta sekä sitä, mitkä ovat yhteistyön tehokkuuden parantamisen parametrit ja edellytykset ja minkälaisia hyviä käytänteitä olisi ehdotettava esimerkeiksi ja miten niitä olisi kehitettävä edelleen. Olisi myös arvioitava sitä, miten paljon ja millä tavalla kyseinen merkittävä työ määrä tunnustetaan, miten se koetaan kulloisenkin toimijapiiriin ulkopuolella ja miten se vaikuttaa osallistavan demokratian laajenemiseen, sitoutumiseen Eurooppa-hankkeeseen ja siten eurooppalaisen julkisen tilan rakentamiseen. Kyseisessä tutkimuksessa olisi myös kerättävä vaikutusarviointiin elementtejä sekä toimielinten että järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan eri sidosryhmien näkökulmasta.

⁽²²⁾ Tässä yhteydessä on myös muistettava niiden paikallisten, alueellisten ja kansallisten organisaatioiden valtava määrä, jotka ovat kuluineina vuosina osallistuneet konkreettisiin ja erityisiin unionin hankkeisiin ja jotka voitaisiin asianmukaisten kannustimien ja verkottumisen avulla ottaa aktiivisesti mukaan osallistumisen ja kansalaisvuoropuhelun laaja-alaisempaan dynamiikkaan. Näin voitaisiin vahvistaa kansalaisten sitoutumista Eurooppa-hankkeeseen unionin jäsenvaltio- ja paikallistasolla.

⁽²³⁾ EYVL C 193, 10.7.2001, s. 117; EYVL C 125, 25.7.2002, s. 61; COM(2001) 428 final.

4.7 Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden olisi osallistuttava suoraan ja aktiivisesti 11 artiklan suuntaisesti⁽²⁴⁾ toteutettavan tutkimuksen laatimiseen. Näin tutkimus voisi toimia hyvänä työperustana määriteltäessä suuntaviivoja ja käytännön lisämenettelyjä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 11 artiklassa tarkoitetun järjestelmällisen vuoropuhelun kehittämistä varten. Näin voitaisiin tarjota tarvittavat elementit komission ja muiden EU:n toimielinten tulevien ja tarkempien toimintaehdotusten määrittelemiseksi myös kohdassa 2.5 mainitun vihreän kirjan mukaisesti – jonka merkitystä ETSK korostaa. Etenkin olisi määriteltävä mahdolliset yhteiset suuntaviivat ja käytänteet kaikkia toimielimiä varten, vaikkakin niiden itsenäisyyttä kunnioittaen, jotta kehitetään yhtenäinen, tehokas, osallistava ja avoin prosessi kansalaisyhteiskunnan järjestelmällistä osallistumista varten Eurooppa-hanketta rakennettaessa.

4.8 ETSK voi epäilemättä osallistua aktiivisesti kyseisen tutkimuksen laatimiseen toiminnallaan, osaamisellaan ja verkostoillaan sekä suunnittelu- että toteutusvaiheessa ja levitettäessä tuloksia etenkin 27 jäsenvaltiossa.

4.9 **Euroopan komissio ja Euroopan parlamentti hyväksyvät** 23. kesäkuuta 2011 **yhteisen avoimuusrekisterin**, joka korvaa komission vuonna 2008 laatiman rekisterin. Se sisältää useita tuhansia organisaatioita, jotka edustavat mitä erilaisimpia Euroopan kansalaisyhteiskunnan aloja, joiden on annettava yksityiskohtaisia tietoja ja jotka sitoutuvat noudattamaan yhteisiä käytännesääntöjä⁽²⁵⁾. Kahden toimielimen yksi yhteinen rekisteri, johon liittymiseen neuvosto on jo osoittanut kiinnostusta, osoittaa tarkan suunnan ja ilmentää kahden EU:n toimielimen halua toimia koordinoitusti kyseisessä kansalaisyhteiskuntaan ylläpidettävien suhteiden kannalta tärkeässä ja arkaluonteisessa asiassa.

4.10 ETSK katsoo, että kyseisestä rekisteristä, jonka tavoitteena on nykyisin yksinomaan avoimuus niiden suhteen, jotka kääntyvät unionin toimielinten puoleen vaikuttaakseen unionin politiikkoihin, voisi vähitellen muodostua työväline kansalaisvuoropuhelun sidosryhmien kartoittamiseksi, kun ajatellaan kysymystä edustavuuskriteereistä. Edellä mainitussa tutkimuksessa olisi myös tarkasteltava kyseisen rekisterin mahdollisuuksia järjestelmällisen kansalaisvuoropuhelun kehittämisen kannalta.

4.11 Lissabonin sopimus avaa lisäksi **uusia mahdollisuuksia Eurooppa-neuvostolle**. Se on nykyisin pysyvä rakenne, ja Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja valitaan nyt kahden ja puolen vuoden toimikaudeksi, joka voidaan uusia. Näin on asetettu perusta, jonka pohjalta voidaan laatia pidemmän aikavälin näkymät ja luoda entistä vakaammat suhteet järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan kanssa. Myös Eurooppa-neuvoston on noudatettava Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 11 artiklan velvoitetta, ja koska se on nykyisin vastuussa EU:n yleisten poliittisten suuntaviivojen määrittelystä, on entistäkin strategisempaa kehittää yhteistyötä, joka johtaa vähitellen järjestelmälliseen kansalaisvuoropuheluun. ETSK katsoo, että neuvoston olisi perustettava erityisyksikkö, joka vastaa kansalaisyhteiskunnan

kanssa käytävästä vuoropuhelusta. ETSK on erityistehtäviensä puitteissa valmis tekemään tiivistä yhteistyötä neuvoston kanssa, jotta kyseisiä näkymiä kehitetään konkreettisesti.

5. ETSK:n rooli

5.1 Myös ETSK on kuluneina kymmenenä vuotena muuttanut huomattavasti työskentelymenetelmiään ja etenkin laajentanut merkittävästi työskentelynsä osallistuvien toimijoiden, asiantuntijoiden ja Euroopan kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden joukkoa.

5.2 Muutoksia on toteutettu kaikilla toiminta-aloilla: komitean työskentelyn perinteinen osa-alue eli lausunnot, joiden laatimiseen on osallistunut yhä enemmän asiantuntijoita ja joiden yhteydessä on toteutettu yhä enemmän kuulemisia (eri laajuisina); kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja verkostojen välisen yhteysryhmän perustaminen; erilaiset konferenssit ja tapahtumat erityisjaostojen, ryhmien ja puheenjohtajuuskausien ohjelmien yhteydessä sekä Brysselissä että eri EU-maissa; eri maiden talous- ja sosiaalineuvostojen ja vastaavien elinten kanssa tehty työ Eurooppa 2020 -strategian puitteissa; komitean ulkosuhteisiin liittyvän toiminnan laaja kirjo.

5.3 Näin on syntynyt jatkuvasti lisääntyvien suhteiden ja vuoropuheluiden tiivis verkosto, johon osallistuu Euroopan järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan toimijoiden yhä laajempi ja monipuolisempi joukko. Tämä kehitys on varsin jäseneltyä ja hyvin alakohtaista, ja usein kulloisetkin toimijat panevat tuskin lainkaan merkille toisten työtä. Etenkään kokonaispotentiaalia ei näin ollen ole hyödynnetty riittävästi.

5.4 Tämän vuoksi ETSK:n on ryhdyttävä seuraaviin toimiin:

— On edistettävä **entistä kattavampaa analyysia järjestäytyneeseen kansalaisyhteiskuntaan ylläpidettävien suhteiden kehittymisestä ja näkymistä**, jotta arvioidaan tehdyn työn tehokkuutta, merkitystä ja siitä saatavaa kuvaa sekä kartoitetaan mahdollista kehitystä ja tarvittavaa innovointia. Tavoitteena on määritellä yhä paremmin komitean erityisrooli EU:n neuvoa-antavana elimenä ja vahvistaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 11 artiklan täytäntöönpanoprosessia. Kyseinen tutkimus olisi toteutettava merkittävien tutkimusinstituuttien avustuksella, ja siinä olisi esitettävä unionitasolla toimivien valtioista riippumattomien organisaatioiden asianmukaisia aktiivisen osallistumisen ja yhteistyön menetelmiä ja kerättävä näin myös niiden arvioita ja yleisiä suuntaviivoja.

— On edistettävä **erityistä keskustietokantaa, joka sisältää kaikki yhteystahot, osaamisalat ja organisaatiot**, jotka osallistuvat vuosittain eri tavoin komitean työhön. Samalla on luokiteltava organisaatiot ja arvioitava, minkälaisia mahdollisia aloitteita voitaisiin kehittää viestinnän yhtenäistämiseksi ja/tai vuosittaisen vuoropuhelun kehittämiseksi kaikkien yhteystahojen kanssa, jotta yhteydet asetetaan vakaalle perustalle.

⁽²⁴⁾ "Toimielimet käyvät avointa – – vuoropuhelua – –" 2 kohta.

⁽²⁵⁾ http://europa.eu/transparency-register/index_en.htm.

— On ehdotettava EU:n toimielimille, että perustetaan **yhteinen tietokanta kaikkia niitä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa ylläpidettäviä yhteyksiä ja vuoropuheluita varten, jotka Euroopan unionin toimielimet ja elimet ovat kehittäneet**. Voitaisiin myös ajatella, että laaditaan vuosikertomus, joka olisi kaikkien jäsenvaltio- ja unionitason sidosryhmien saatavilla ⁽²⁶⁾.

5.5 ETSK:n on toteutettava kaikki hyödyllinen yhteisvaikutus muiden unionin toimielinten kanssa, jotta varmistetaan 11 artiklan kitkaton täytäntöönpano. Tätä varten ETSK sitoutuu edelleen avaamaan uusia työskentelymahdollisuuksia Eurooppa-neuvoston kanssa sekä vahvistamaan ja laajentamaan kaikkia Euroopan parlamentin, Euroopan komission ja alueiden komitean kanssa jo olemassa olevia yhteistyömahdollisuuksia.

5.6 **ETSK:n ja Euroopan komission allekirjoittama uusi yhteistyöpöytäkirja** ⁽²⁷⁾, joka vakiinnuttaa ja vahvistaa ETSK:n roolia järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan ja EU:n toimielinten välisenä ensisijaisena yhdyssiteenä, tarjoaa lukuisia tämänsuuntaisia mahdollisuuksia, joita on kehitettävä määrätietoisesti. Pöytäkirjassa vakiinnutetaan ja vahvistetaan kuluneina vuosina luodut yhteistyömahdollisuudet sekä tuodaan esiin uusia ja kunnianhimoisia konkreettisia tapoja soveltaa asteittain ja yhdessä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 11 artiklaa, jotta kehitetään "osallistavaa demokratiaa unionitasolla tavoitteenaan vahvistaa unionin demokraattista legitimiyyttä" ⁽²⁸⁾. Komissio pitää erityisesti "tätä yhteistyötä ensisijaisena välineenä, jolla organisoidaan avointa, läpinäkyvää ja säännöllistä vuoropuhelua etujärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa, kuten SEUn 11 artiklassa mainitaan" ⁽²⁹⁾.

5.7 Yhteistyöpöytäkirjassa mainitaan kyseisen yhteistyön kehittämiseksi erityisesti kaksi ensisijaista tapahtumaa, joista voi muodostua vakaa ja järjestelmällinen kehys, joka kattaa asteittain yhä laajemmän eurooppalaista kansalaisyhteiskuntaa edustavien organisaatioiden verkoston ja kehittää näin konkreettisesti 11 artiklan 2 kohdan mukaista järjestelmällistä kansalaisvuoropuhelua.

— EU:n poliittisia painopisteitä määriteltäessä ETSK voi vaikuttaa Euroopan komission poliittisiin painopisteisiin ja vuosittaiseen työohjelmaan. Tätä varten ETSK:n on esitettävä komissiolle ehdotuksensa seuraavan vuoden painopisteiksi, ja se järjestää kunkin vuoden lopussa EU:n tulevaisuutta käsittelevän keskustelun, jossa komissio esittää omat strategiset painopisteensä.

⁽²⁶⁾ Ks. myös Euroopan parlamentin 13. tammikuuta 2009 antaman päätöslauselman "Lissabonin sopimuksen mukaisen kansalaisvuoropuhelun kehitysnäkymät" kohta 21, P6_TA(2009)0007.

⁽²⁷⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.eu-cooperation.22469>.

⁽²⁸⁾ Yhteistyöpöytäkirja, johdannon kuudes kappale.

⁽²⁹⁾ Yhteistyöpöytäkirja, johdannon seitsemäs kappale.

— EU-ohjausjaksoon ja Eurooppa 2020 -strategiaan liittyen yhteistyöpöytäkirjassa institutionaalistetaan se, että ETSK esittää vuosikertomuksen tiiviissä yhteistyössä talous- ja sosiaalineuvostojen tai vastaavien elinten verkoston kanssa kansalaisyhteiskunnan osallistumisesta kansallisten uudistusohjelmien valmisteluun. Kyseisestä kertomuksesta keskustellaan ennen kevään huippukokousta, ja Euroopan komission on osallistuttava keskusteluun ja esitettävä vuotuinen "kasvuselvitys".

5.8 ETSK:n on myös pyrittävä luomaan tarkoituksenmukaisimpia synergioita kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa sekä kansallisella että unionin tasolla ja kehitettävä järjestelmällistä yhteistyötä molemmilla tasoilla.

5.9 Kyseistä järjestelmällistä yhteistyötä voidaan kehittää etenkin kansallisella tasolla, kun ajatellaan panosta, jota yhteistyöpöytäkirjassa nyt edellytetään ETSK:lta "EU:n lainsäädännön täytäntöönpanon arviointiin erityisesti niihin horisontaalisiin lausekkeisiin liittyen, joista määrätään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 8 ja 12 artiklassa" ⁽³⁰⁾. Tätä varten on vahvistettava nykyistä yhteistyötä kansallisten talous- ja sosiaalineuvostojen ja vastaavien elinten kanssa.

5.10 ETSK perusti vuonna 2004 Euroopan kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja verkostojen välisen **yhteisryhmän**, joka mainitaan myös tarkistetussa yhteistyöpöytäkirjassa. Esitettyjen näkymien puitteissa ETSK:n mielestä yhteisryhmän rooli on tarkistettava, määriteltävä uudelleen ja elvytettävä ja etenkin avattava se kaikille järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan sektoreille ottaen huomioon ETSK:n kolmen ryhmän järjestelmällisempi kokoonpano. Tällainen vahvistaminen voisi myös olla erityispanos Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 11 artiklan 1 kohdan (horisontaalinen kansalaisvuoropuhelu) täytäntöönpanon päättäväseen edistämiseen, ja ETSK:sta voisi muodostua kyseistä prosessia edistävä foorumi. Näin tarkistetulla ja vahvistetulla yhteisryhmällä voisi olla yhä arvokkaampi rooli ETSK:ssa etenkin seurattaessa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 11 artiklan täytäntöönpanoa.

6. Järjestelmällisen tilan luominen eurooppalaista kansalaisvuoropuhelua varten

6.1 ETSK katsoo, että siitä on enenevässä määrin muodostuttava eurooppalaisen kansalaisvuoropuhelun osaamiskeskus ja että tässä yhteydessä on kehitettävä ja hyödynnettävä jo olemassa olevia välineitä sekä edistettävä uusia järjestelmällisen vuoropuhelun muotoja ja sidosryhmien avoimia ja osallistavia foorumeita. Tämä olisi toteutettava noudattamalla kokonaisvaltaista strategiaa ja varmistamalla Euroopan kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden yhä laajempi osallistuminen, jotta levitetään kansalaisvuoropuhelun hyviä käytänteitä kaikilla tasoilla. Näin ETSK voi antaa ratkaisevan panoksensa 11 artiklan täytäntöönpanoon.

⁽³⁰⁾ Yhteistyöpöytäkirja, johdanto.

6.2 ETSK:n mielestä olisi myös aloitettava toimet sellaisen tilan luomiseksi, joka kuvastaa osallistavan demokratian uutta aikakautta. Tilan olisi oltava sisällön ja menetelmän kannalta uudenlainen, ja sen avulla voitaisiin myös edistää koko prosessia, ja lopulta se voisi toimia itsenäisenä viestintätapahtumana. Näin voidaan antaa muoto ja sisältö eurooppalaisen julkisen sfäärin rakentamiselle, jota filosofi J. Habermas on ehdottanut Eurooppa-hankkeen perusedellytyksenä mutta joka on vielä kaukana toteutuksesta. Tällainen hanke on entistäkin tarpeellisempi, kun ajatellaan kriisiä sekä Euroopan integraation demokraattisen tuen heikentymiseen liittyviä jo tähdenneettyjä riskejä.

6.3 ETSK:ssa on jo esitetty kyseistä tilaa käsittelevä ehdotus sekä komiteassa järjestetyssä konferenssissa⁽³¹⁾ että äskettäin annetussa merkittävässä lausunnossa "Yhteisömenetelmän uudistaminen"⁽³²⁾.

6.4 ETSK on sitä mieltä, että tällainen järjestelmällinen tila eurooppalaista kansalaisvuoropuhelua varten voitaisiin toteuttaa vuosittain järjestettävä tapahtumana, jolla on seuraavat ominaispiirteet ja tavoitteet:

- Tapahtuma, jonka tarkoituksena on kohdassa 5.7 jo esitetyn mukaisesti koota yhteen Euroopan järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan keskeiset panokset komission vuosiohjelmaan ja eri toimielinten painopisteisiin sekä levittää niitä ja tiivistää ne.
- Asteittain useampana päivänä järjestettävä tapahtuma, jonka mallina on alueiden komitean onnistuneesti toteuttama *Open Days* -tapahtuma⁽³³⁾ ja johon liittyy seminaareja ja aihekohtaisia kokouksia ja joka huipentuu laaja-alaiseen päätösistuntoon.
- Tapahtuma, jota varten ETSK:n olisi luotava vakaa valmistelupohja perustamalla erityinen komitea, joka koostuu

eurooppalaisten kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden edustajista ja joka määrittelee temaattiset painopisteet työskentelyä ja osallistumismenettelyä varten⁽³⁴⁾.

- Tapahtuma, jonka osanottajakunnan olisi oltava mahdollisimman laaja ja katettava myös kansalliset ja alakohtaiset organisaatiot.
- Tapahtuma, johon – uusien viestintäteknologioiden suuria mahdollisuuksia hyödyntäen – osallistuu suoraan myös Euroopan kansalaisia, sillä 11 artiklan 1 kohdassa edellytetään myös suoraa vuoropuhelua unionin 27 jäsenvaltion kansalaisten kanssa.
- Tapahtuma, joka voisi päättyä loppujulistukseen, jonka muotoa valmistelukomitea ohjaisi ja koordinoisi, kuten ETSK:n lukuisissa sisäisissä ja ulkoisissa tapahtumissa on jo onnistuneesti tehty.

6.5 ETSK:n mielestä tällainen tapahtuma tarjoaa rakentavan kannustimen, jotta kansalaisvuoropuhelusta tehtäisiin poikkialainen tehtävä kaikissa EU:n toimielimissä, eli kaikissa komission pääosastoissa, kaikissa neuvoston työryhmissä ja kaikissa parlamentin valiokunnissa, noudattaen avoimuutta ja tasapainoisuutta suhteessa Euroopan järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan eri tahoihin, kuten Euroopan parlamentti on jo ehdottanut⁽³⁵⁾.

6.6 Tällaisen ajatuksen vahvistamiseksi ja sen johdonmukaisuuden lisäämiseksi ETSK kehottaa komissiota myös esittämään uudelleen tarkan ja lopullisen ehdotuksen eurooppalaisten järjestöjen perussäännöksi, jota eurooppalaiset kansalaisyhteiskunnan organisaatiot voimakkaasti vaativat ja jota on jo useaan otteeseen toivottu monissa ETSK:n lausunnoissa.

Bryssel 14. marraskuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

⁽³¹⁾ Ks. ETSK:ssa 10. helmikuuta 2010 järjestetyssä konferenssissa tärkeimpien kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden hyväksymän asiakirjan kohta 4 "Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan vuosikonferenssin järjestäminen tavoitteena antaa panos Euroopan poliittisen asialistan laatimiseen – –."

⁽³²⁾ EUVL C 51, 17.2.2011, s. 29, kohta 5.6, esittelijät: Henri Malosse ja Georgios Dassis.

⁽³³⁾ Alueiden komitean *Open Days* -tapahtuma, joka vuonna 2012 järjestetään kymmenennen kerran, tarjoaa foorumin keskusteluille ja poliittisille väittelyille sekä tilaisuuden hyvien käytänteiden ja yhteistyömallien vaihdolle. Tapahtumalla on nykyisin yli 6 000 osanottajaa, ja se koostuu noin sadasta työpajasta, kolmesta temaattisesta yleiskokouksesta sekä päätösistunnosta, johon osallistuu korkea-arvoisia edustajia kaikista unionin toimielimistä. Lisähuomiota liitteessä IV.

⁽³⁴⁾ Mainittakoon tässä yhteydessä ETSK keväällä 2009 toteuttama hyvä käytäntö "Eurooppa-ohjelma: kansalaisyhteiskunnan ehdotukset".

⁽³⁵⁾ Euroopan parlamentin 13. tammikuuta 2009 antama päätöslauselma "Lissabonin sopimuksen mukainen kansalaisvuoropuhelun kehitysnäkymät", P6_TA(2009)0007, esittelijä: G. Grabowska.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ikääntyvien panos ja osallistuminen yhteiskunnan toimintaan" (oma-aloitteinen lausunto)

(2013/C 11/04)

Esittelijä: **Maureen O'NEILL**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 19. tammikuuta 2012 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

Ikääntyvien panos ja osallistuminen yhteiskunnan toimintaan

(oma-aloitteinen lausunto).

Asian valmistelusta vastannut "työllisyys, sosiaalasiat, kansalaisuus" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 23. lokakuuta 2012.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 14.–15. marraskuuta 2012 pitämässään 484. täysistunnossa (marraskuun 14. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 144 ääntä puolesta 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmä ja suositukset

1.1 Päätelmä

1.2 Ikääntyneet ihmiset ovat elinvoimaisia, taitavia ja tärkeitä yhteiskuntamme jäseniä. He siirtävät tietoa, taitoja ja kokemuksia seuraaville sukupolville. Yksilöinä ja ihmisryhmänä he myötävaikuttavat talouteemme, elinympäristöihimme ja historiamme eteenpäin viemiseen. Perheenjäseninä ikääntyneet vastaavat yhteenkuuluvuuden ja solidaarisuuden edistämisestä yhteiskunnassamme.

1.3 Suositukset

1.3.1 ETSK suosittaa, että

- huomio kiinnitetään kronologisen iän sijaan ikääntyneiden kykyihin ja myötävaikutukseen, ja että hallitukset, kansalaisjärjestöt ja media korostavat näitä tekijöitä myönteisin kananotoin
- kaikkien ikäryhmien aktiivista osallistumista yhteiskunnan toimintaan tuetaan, jotta sukupolvien välinen ja sisäinen solidaarisuus ja yhteistyö lisääntyvät
- hallitukset ja lakisäätteiset elimet sitoutuvat myönteisesti ikääntyneiden aktiiviseen osallistumiseen päätöksentekoon ja heidän asemaansa eri yhteisöissä
- hallitukset työskentelevät asianmukaisten kumppaneiden kanssa poistaakseen esteitä ikääntyneiden ihmisten täysipainoiselta osallistumiselta yhteiskunnan toimintaan

- kaikki sidosryhmät kehittävät edelleen lähestymistapaa, jossa elinikäistä oppimista korostetaan yksittäisille ikääntyneille, työnantajille ja yhteisöille
- hallitukset takaavat ikääntyneiden mahdollisuuden tietotekniseen kouluttautumiseen ja tietoyhteiskuntaan osallistumiseen
- ikääntyneet asettuvat ehdolle vaaleissa, äänestävät ja työskentelevät yritysten, viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen hallintoelimissä
- epävirallisten hoitajien ja avun vastaanottajien panos tunnustetaan, ja että heidän oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan tuetaan asianmukaisesti
- ikääntyneitä rohkaistaan toimimaan vapaaehtoisina hyviä käytänteitä koskevia ohjeita noudattaen
- ikääntyneille työntekijöille tarjotaan mahdollisuus pysyä työelämässä lakisäätiseen eläkeikään asti tai halutessaan sitä pidempäänkin
- työnantajat muokkaavat työympäristöä ja ryhtyvät sopimusjärjestelyihin vastatakseen ikääntyneiden työntekijöiden tarpeisiin
- ikääntyneet tunnustetaan kuluttajiksi, ja että yrityksiä rohkaistaan tuottamaan tavaroita ja palveluja, jotka vastaavat ikääntyvän yhteiskunnan tarpeisiin.

2. Johdanto

2.1 Euroopan komission perustaman aktiivisen ikääntymisen ohjausryhmän visiossa aktiivisena ja terveenä ikääntymisestä todetaan, että aktiivinen ja terve ikääntyminen on prosessi, jossa optimoidaan mahdollisuudet pysyä terveenä, osallistua ja elää turvattua elämää ja pyritään siten parantamaan elämänlaatua ihmisten ikääntyessä. Tämä koskee sekä yksilöitä että väestöryhmiä. 'Terveydellä' tarkoitetaan fyysistä, psyykkistä ja sosiaalista hyvinvointia. 'Aktiivisella' tarkoitetaan jatkuvaa osallistumista yhteiskunnalliseen, talous- tai kulttuurielämän, hengelliseen tai kansalaistoimintaan, ei pelkästään kykyä olla fyysisesti aktiivinen tai kuulua työvoimaan ⁽¹⁾.

2.2 Lausunnossa on tarkoitus tuoda esiin ikääntyneiden nykyinen aktiivinen osallistuminen Euroopassa, tarkastella osallistumisen esteitä, jotta mahdollistetaan yhä useampien ihmisten osallistuminen, ja korostaa, että tällainen osallistuminen jatkuu ihmisen koko elämän ajan. Ikäystävällisen Euroopan rakentaminen ⁽²⁾ alkaa syntymästä ja edellyttää pitkän tähtäimen tarkastelua. Tämä lausunto pohjautuu ETSK:n aiempiin lausuntoihin ikääntyneistä ihmisistä ja ikääntymisestä ⁽³⁾.

2.3 Euroopassa on nykyisin 85 miljoonaa yli 65-vuotiaista, ja vuoteen 2060 mennessä määrä nousee 151 miljoonaan. On tärkeää olla keskittymättä vain kronologiseen ikään, vaan on tunnustettava kaikenikäisten osallistuminen ja luotava valmiuksia tätä varten. Lisäksi on muistettava, että vaikka ikääntyneillä (tällä tarkoitetaan lausunnossa yli 65-vuotiaita) onkin terveystarpeita, ne eivät välttämättä estä heitä osallistumasta.

2.4 Ikääntyneiden ihmisten aktiivinen osallistuminen sosiaaliseen, kulttuuriseen, taloudelliseen ja poliittiseen toimintaan riippuu iästä annetusta oikeasta kuvasta ⁽⁴⁾. Median ja hallitusten on luovuttava tehostetun dramaattisen kielen käytöstä, kun kuvataan ikääntyvää yhteiskuntaa.

2.5 Ikärasistiset asenteet täytyy eliminoida, sillä ne vahingoittavat kuvaa ikääntyneistä ja estävät ikääntyneitä osallistumasta. Tämän vuoksi menetetään arvokasta panosta ja jännitteet sukupolvien välillä kasvavat. Meidän pitäisi iloita siitä, että voimme elää entistä terveempinä aiempaa pidempään, mikä on seurausta sekä koulutuksen ja ravinnon kohentumisesta, sekä siitä, että sukupolvien välistä yhteiskuntasopimusta korostetaan.

2.6 Ikääntyneisiin kielteisesti suhtauduttaessa ei oteta huomioon heidän rooliaan työntekijöinä, kuluttajina, yhteisöllisiin hankkeisiin osallistujina ja toisten hoitajina. Kielteiset näkemykset ikääntyneistä ovat tuhoisia, sillä syrjintä heikentää itseluottamusta ja rajoittaa syrjittyjen sitoutumista ja talousvaikutusta.

Elinajanodote on pidentynyt lääketieteellisen, farmakologisen ja teknisen kehityksen ansiosta. Asiaan on vaikuttanut myös terveyttä koskevien asioiden tiedostamisen ja koulutustason kohentuminen. Tutkimus on osoittanut, että erittäin iäkkäiden ihmisten itsensä ilmaisema elämänlaatu on usein paljon parempi, kuin yleisesti ymmärretään. Meidän täytyy muuttaa asenteitamme ikääntymiseen. Nykyisellään niitä hallitsevat aivan liian usein kielteiset harha- ja ennakkoluulot ⁽⁵⁾.

2.7 Väestönmuutos tarjoaa mahdollisuuksia kasvattaa "hopeataloutta", sillä ikääntyneet ovat kuluttajia monilla sektoreilla ja edistävät näin työllisyyttä.

2.8 Ikäsyrrinnän torjuminen lainsäädännön ja johtamisen keinoin sekä ryhdistämällä poliittista päätöksentekoa pitäisi siksi olla ensiarvoista edistettäessä aktiivista ikääntymistä ja hyödynnettäessä ikääntyneiden koko potentiaalia maan yhteiskunnallisen ja taloudellisen pääoman kehittämisessä.

2.9 Meidän tulisi haastaa ajatus siitä, että 65-vuotiaina meistä tulee palvelujen vastaanottajia eikä enää panoksen antajia. Ikään liittyvät esteet tulisi poistaa. Ikääntyneistä ei tule ikänsä vuoksi homogeenistä ryhmää, vaan he säilyttävät erilaiset näkemyksensä, tarmonsä, kokemuksensa, ennakkoluulonsa, tarpeensa ja toiveensa. Me kaikki ikäännyimme ja odotusten täyttäminen vuonna 2060 edellyttää jatkuvaa mukautumista.

2.10 Ikääntyneitä koskevia tilastotietoja on hyödynnettävä tarkkaavaisesti, jottei oleteta, että 65–100-vuotiaiden terveydentila, osallistumisaste jne. pysyvät samoina, vaikka tarpeet ja kyvyt vaihtelevat. Meidän tulisi välttää tekemästä ikään perustuvia oletuksia ja luomasta iän perusteella erillisiä karsinoita.

2.11 Ikääntyneiden omanarvontuntoa ja hyvinvointia ei voi käsitellä erillään tuloja, terveyttä ja sosiaalipalveluja koskevista avainstrategioista ja paikallisten sosiaalisten verkostojen ja EU:n aloitteiden säilyttämisestä. Näitä asioita painotetaan suhteessa **mahdollisiin** osallistumisen esteisiin. Kyky saada palveluita ja osallistua aktiivisesti riippuu merkittävästi siitä, onko käytössä riittävästi tuloja. Tämä seikka täytyy ottaa huomioon eläkeuudistuksissa.

3. Kansalaisyhteiskunta

3.1 Tuoreessa selonteossa "Gold Age Pensioners" ⁽⁶⁾ ikääntyneet kuvaillaan "yhteiskunnan sideaineeksi". Selonteossa tähdenetään, että ikääntyneet vaikuttavat perheen ja yhteisöjen elämään osallistumalla vapaaehtoistoimintaan ja demokraattisten elinten toimintaan.

⁽¹⁾ Strategic Implementation Plan for the European Innovation Partnership [Eurooppalaisen innovaatiokumppanuuden strateginen täytäntöönpanosuunnitelma], Euroopan komissio 7.11.2011.

⁽²⁾ Stakeholder Manifesto for an Age Friendly European Union by 2020, Age Platform Europe, 2011.

⁽³⁾ EUVL C 228, 22.9.2009, s. 24; EUVL C 51, 17.2.2011, s. 55; EUVL C 181, 21.6.2012, s. 150.

⁽⁴⁾ 6th Report on the situation of older generation in the Federal Republic of Germany.

⁽⁵⁾ Kirkwood, T. ym.: *New Ways of Looking at Age*, Blackstaff Press, 2011.

⁽⁶⁾ *Gold Age Pensioners*, WRVS, 2011.

3.2 Ikääntyneet äänestävät muita aktiivisemmin kaikissa vaaleissa. Eurostatin julkaisun (7) mukaan 50 % yli 55-vuotiaista kansalaisista äänesti ja politiikka kiinnostaa keskimääräistä enemmän vanhemmalla iällä. Ikääntyneiden kasvavalla joukolla on yhteiskunnassamme huomattavaa poliittista vaikutusvaltaa, jota Yhdysvalloissa kutsutaan "harmaaksi vallaksi" (*grey power*). Sitä valtaa käytetään.

3.3 Euroopan parlamenttiin valittujen jäsenten mediaani-ikä on 54 ja vanhin jäsen on 84-vuotias. Sama ilmiö on vallalla muissa julkisissa hallintoelimissä ja ETSK:ssa, mikä osoittaa, että iän ei pitäisi olla minkäänlainen osallistumisen este.

3.4 Monet ikääntyneet hyödyttävät työelämässään hankkimallaan kokemuksella ja ammattitaidolla kansalaisjärjestöjen, julkisen vallan ja yritysten hallintoelimiä.

4. Osallistuminen päätöksentekoon

4.1 Kun otetaan huomioon, kuinka paljon ikääntyneet vaikuttavat yhteiskunnassamme eri tavoin, voitaisiin tehdä oletuksia siitä, miten ikääntyneet otetaan osaksi yhteiskuntaa ja miten he osallistuvat päätöksentekoprosesseihin. Ikääntyneet tuntevat kuitenkin usein jäävänsä omaa hyvinvointiaan ja elinyhteisöään koskevan päätöksenteon "ulkopuolelle". Ihmiset kaipaavat henkilökohtaista kannustusta ja organisaatioiden on syytä kehittää mekanismeja, joissa ikääntyneiden näkemykset otetaan huomioon.

4.2 Euroopan ikäihmisten foorumi (AGE) julkaisi vuonna 2010 raportin (8), jossa kuvailtiin eri jäsenvaltioissa kehitettyjä menetelmiä, ja jossa käsiteltiin kansallisia ja paikallisia vanhuseuvostoja ja julkisia kuulemisia. Eurooppalaisen sosiaalisen osallisuuden prosessin perusehtona on, että sidosryhmät osallistuvat ongelmien ratkaisujen kehittämiseen. Osallistuminen on välttämätöntä, mutta niin on myös aktiivisesti kuulluksi tuleminen, jotta muutoksia syntyy.

4.3 Heikon terveydentilan, invaliditeetin tai köyhyyden vuoksi sosiaalisesti syrjäytyneitä on avustettava ja yksilöitä voimaannutettava. Skotlantilainen dementia työryhmä (*The Scottish Dementia Working Group*) on loistava esimerkki dementia diagnosoimisesta saaneista ihmisistä, jotka määrätietoisesti pitävät elämänsä koskevan valinnanvapauden ja hallinnan itsellään. Se on saanut huomattavaa kansallista ja kansainvälistä mainetta kampanjoissaan innokkaasti ja pelotta dementia ymmärtämisen puolesta ja painostaessaan päättäjiä parempien palvelujen puolesta. Dementikot johtavat järjestöä ja he ovat pääpuhujia konferensseissa tai neuvotellessaan hallituksen kanssa (9).

4.4 Tehokas osallistuminen edellyttää vastaanottavia rakenteita ja hallintoelinten, kansalaisjärjestöjen, työnantajien ja muiden instituutioiden sitoutumista siihen, että ikääntyneitä kuunnellaan vakavasti sidosryhmänä. Tämä merkitsee yleiskielen käyttämistä, helppokulkuisten tapaamispaikkojen valintaa, edullisia osallistumismaksuja ja hyviä liikenneyhteyksiä. Ikääntyneiden tulee tiedostaa oikeutensa ja velvoitteensa ja heillä on täytynyt olla mahdollisuus tutustua keskustelunaiheisiin etukäteen. Tässä yhteydessä koulutus, tieto- ja viestintätekniikan koulutus mukaan lukien, on olennaista (10).

4.5 Yhä enemmän painotetaan yhteistuotantoa. Sillä tarkoitetaan sellaisten yksilöiden, yhteisöjen ja organisaatioiden tekemää yhteistyötä, joilla on yhteistyön edellyttämää taitoa, tietoa ja kykyä luoda mahdollisuuksia ja ratkaista ja ongelmia (11). Samoja periaatteita voidaan soveltaa kaikkeen osallistumiseen ja yksilötasolla yksilöllisen hoito-ohjelman suunnitteluun. Niitä voidaan politiikan kehittämisessä soveltaa myös ylemmillä tasoilla, aina kansallisten hallitusten tasoon saakka.

5. Tutkimus

5.1 ETSK suhtautui myönteisesti siihen, että Euroopan komissio tukee yhteisiä ohjelmasuunnittelualoitteita sekä toimintasuunnitelmien laatimista ikääntymistä ja väestökehityksen muutosta koskevaa tulevaa tutkimusta ja innovointia varten. Toteamus sisältyy lausuntoon "Horisontti 2020: ikääntymistä koskevat toimintasuunnitelmat" (12).

5.2 On tärkeää jatkaa ikääntyneiden kaikkien elämänelueiden tutkimusta, jotta voidaan varmistaa sekä terveyttä, sosiaaliturvaa, koulutusta, tuloja että osallistumista koskevien tarkoituksenmukaisten poliittisten päätösten teko. Ikääntyneet pitäisi ottaa mukaan esittämään tutkimusaiheita ja osallistumaan tutkimukseen. Erittäin tärkeää on tehdä asianmukaisia kliinisiä lääketutkimuksia ikääntyneille ihmisille.

6. Hoiva-ala

6.1 Väestön ikääntyessä huolenpitovastuu kasautuu yhä useammin iäkkäiden naisten harteille. Saamatta jääneen palkan ja alentuneiden eläkeoikeuksien vuoksi siitä voi koitua taloudellisia haasteita. Ikääntyneet tarjoavat merkittävää apua hoitamalla iäkkäämpiä ja heikkokuntoisempia sukulaisiaan epävirallisesti, mikä tuo huomattavan säästön valtion sosiaalialan budjettiin. Epävirallisten hoitajien kokemusta ja taitoja on syytä arvostaa ja huomioida tarve koulutuksen tarjoamiseen.

6.2 Monet isovanhemmat huolehtivat lisäksi lapsenlapsistaan vaikeassa perhetilanteessa tai mahdollistaakseen lastensa työntöön ja siis taloudellisen aktiivisuuden.

(7) *Active Ageing and solidarity between the generations*, Eurostat, 2012.

(8) *Guide for Civil Dialogue on Promoting Older People's Social Inclusion*, Age Platform Europe, 2010.

(9) *Perspectives on ageing with dementia*, Joseph Rowntree Foundation, 2012.

(10) Ks. alaviite 8.

(11) *A guide to co-production with older people*, NDTI.

(12) Ks. ETSK:n oma-aloitteinen lausunto aiheesta "Horisontti 2020: ikääntymistä koskevat toimintasuunnitelmat", joka annettiin 23. tammikuuta 2012, EUVL C 229, 31.7.2012, s. 13.

6.3 Epävirallisen hoidon alalla on tilaa sosiaalisille innovaatioille ja jäsenvaltioiden tulisi tehdä entistä enemmän ratkaistakseen epävirallisten hoitajien lisääntyviä haasteita ja vastuuta hoitopalvelujen vähentyessä tai niiden ollessa puutteellisia.

7. Vapaaehtoistoiminta

7.1 Ikääntyneillä on huomattavan monipuolista vapaaehtoistoimintaa, joka ulottuu paljon laajemmalle alueelle kuin perinteiset ikään sidotut aihepiirit, kuten heikkokuntoisten tai sairaiden vanhusten tukeminen⁽¹³⁾. Ikääntyneiden vapaaehtoisuus ulottuu hyvinvoinnin ja terveyden, virkistystoiminnan, ympäristön, uskonnollisten järjestöjen, kulttuurin ja politiikan aloille.

7.2 Ikääntyneet toimivat vapaaehtoisina, koska se tarjoaa heille mahdollisuuden ylläpitää ja kehittää taitojaan ja sosiaalisia kontaktejaan. Vapaaehtoistoiminta suojaa heitä sosiaaliselta eristäytymiseltä ja syrjäytymiseltä tarjoten heille tilaisuuden palvella yhteisöään. Vapaaehtoistoiminnasta on molemminpuolista hyötyä. Vuonna 2009 toteutettu tutkimus osoitti, että 27 jäsenvaltion EU:n väestöstä 78 % oli sitä mieltä, että ikääntyneillä oli merkittävä panos vapaaehtoisina hyväntekeväisyysjärjestöissä ja yhteiskunnallisissa organisaatioissa⁽¹⁴⁾.

7.3 Kun lakisääteisiä palveluja ei ole tai niitä ei ole riittävästi, olisi arvostettava ikääntyneiden vapaaehtoista toimintaa kyseisten aukkojen täyttämiseksi, mutta heitä on tuettava siinä.

7.4 Pantakoon merkille, että vapaaehtoistoiminnan tunnustaminen ja monipuolisuus vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltioittain, ja että myöhemmällä iällä vapaaehtoistyötä tekevät ovat usein tehneet sitä koko ikänsä. Ihmisiä on syytä kannustaa ja aktivoida koko elämänsä ajan aloittamaan vapaaehtoistoiminta, joka myöhemmällä iällä hyödyttää estämällä eristäytymistä ja sosiaalista syrjäytymistä ja innostaa yhteydenpitoon ja ystävyysteen.

8. Taloudellinen osallistuminen

8.1 Kuluttamisen lisäksi ikääntyneiden talousvaikutusta voidaan mitata maksettuina tulo- ja kulutusveroina, sukulaisten epävirallisena hoitamisena, mikä merkitsee säästöä valtiolle, lastenlasten hoitona, mikä mahdollistaa lasten paluun työmarkkinoille, sekä vapaaehtoistyön ja työvoimaan kuulumisen arvona. Tämän lisäksi nuoremmille suvun jäsenille siirretään varoja heidän avustamiseen suurissa taloudellisissa hankkeissa⁽¹⁵⁾.

8.2 Väestön ikääntymisen merkityksen oivaltamisen tulisi saada yritykset ja muut toimijat kehittämään ja markkinoimaan

tuotteita ja palveluita, jotka palvelevat tätä väestönosaa ikääntyvissä yhteiskunnassa, ja siten stimuloivat tuotannon ja työllisyyden kasvua⁽¹⁶⁾.

8.3 Ikääntyneitä ei tunnusteta riittävän selkeästi kuluttajiksi, mikä ruokkii kielteisiä asenteita ikääntymistä kohtaan. Stereotyyppiset näkemykset ikääntyneistä näyttävät synnyttävän oletuksia, että ikääntyneet eivät tarvitse tai halua erilaisia mahdollisuuksia tai palveluita, ja että "nuorten markkinat" ovat paljon merkittävämmät⁽¹⁷⁾.

9. Työllisyys

9.1 Lähes 60 % työntekijöistä uskoo, että he pystyvät jatkaamaan työntekoa 60-vuotiaana⁽¹⁸⁾.

9.2 Koska eliniänodote on pidentynyt, on tärkeää, että ikääntyneet voivat ja saavat pysyä työvoimassa lailliseen eläkeikään asti, halutessaan vielä kauemminkin. Työnteko edellyttää ikääntyneen henkilön työkyvyn huomioon ottamista, työympäristön ja -ajan sopeuttamista (mikä on suotuisaa kaikissa elämänavaiheissa), mahdollisuutta osallistua koulutukseen muuttuvien menetelmien vauhdissa pysymiseksi, ja ikärasismien torjumista työpaikalla. ETSK on vastikään antanut lausunnon, jossa se ehdotti erityisiä toimenpiteitä, joiden avulla näihin vaatimuksiin voidaan vastata, ja korosti, että työmarkkinaosapuolet ovat erityisen tärkeässä asemassa varmistaakseen tarkoituksenmukaisten politiikkojen ja mukautusten soveltamisen⁽¹⁹⁾.

9.3 On huomattava, että yli eläkeikänsä työskentelevät ihmiset eroavat toisistaan siinä, työskentelevätkö he omasta halustaan vai riittämättömän eläketulonsa pakottamina.

9.4 Ikääntyneet rikastuttavat työpaikkaansa runsain kokemuksin ja taidoin, mikä on elintärkeää koulutetun työvoiman puuttuessa, ja takaa jatkuvan panoksen talouselämään. Yrityksiä tulee kannustaa kehittämään ikäjohtamisen strategioitaan parhain käytäntein.

9.5 Ikääntyneillä on potentiaalia työllistää itse itsensä ja perustaa yritys, mikä antaa heille enemmän itsenäisyyttä ja valtaa päättää työoloistaan. Ikääntyneiden tällä tavalla antama työpanos on kasvusuunnassa Eurostatin vuoden 2010 luvut osoittivat, että 50 % yli 65-vuotiaasta työvoimasta työllisti itse itsensä⁽²⁰⁾. Kimmoke muuttuvaa väestörakennetta heijasteleviin uusiin hankkeisiin ja palveluihin voi tulla yrityselämässä mukana olevilta ikääntyneiltä itseltään, ja ihmisiä on tarpeen kannustaa tarttumaan näihin mahdollisuuksiin⁽²¹⁾.

⁽¹³⁾ *Volunteering by Older People in the EU*, Eurofound, 2011.

⁽¹⁴⁾ Ks. alaviite 6.

⁽¹⁵⁾ *Gold Age Pensioners*, WRVS, 2011.

⁽¹⁶⁾ EUVL C 44, 11.2.2011, s. 10.

⁽¹⁷⁾ *The Golden Economy*, AGE UK, 2011.

⁽¹⁸⁾ *Living Longer Working Better*, Eurofound, 2011.

⁽¹⁹⁾ EUVL C 318, 29.10.2011, s. 1.

⁽²⁰⁾ *Active Ageing and Solidarity between the generations*, Eurostat, 2011.

⁽²¹⁾ *Golden opportunities*, UnLtd, 2012.

10. Elinikäinen oppiminen

10.1 ETSK on korostanut vuosien ajan, että elinikäinen oppiminen on tärkein edellytys sosiaalisen osallisuuden, työvoimassa pysymisen, henkilökohtaisen kehityksen ja tehokkaan osallistumiskyvyn kannalta ⁽²²⁾.

10.2 Yhä useampi ikääntynyt ottaa osaa koulutukseen, mutta tilanne vaihtelee jäsenvaltioittain ⁽²³⁾. Yhteisöihin ja kansalaisjärjestöihin osallistuminen tarjoaa ikääntyneille huomattavan arkioppimisen lähteen.

11. Tieto- ja viestintäteknikan rooli

11.1 Tieto- ja viestintäteknikan käyttäminen on yhä tärkeämpää kaikille kansalaisille. Internetin ja sähköpostin käyttö voi tarjota ikääntyneille mahdollisuuden pysyä yhteydessä kotinsa ulkopuoliseen maailmaan ja pitää säännöllisesti yhteyttä etäällä asuviin perheenjäseniin. Yhteydenpito voidaan tehostaa käyttämällä Skype-palvelua tai vastaavia näköyhteyden mahdollistavia viestimiä. Kotiinsa sidotut ikääntyneet voivat valvottujen verkkojuttelupalstojen kautta ottaa yhteyttä samoista asioista kiinnostuneisiin, mikä lievittää eristäytyneisyyttä.

11.2 Sähköisen terveydenhuollon avulla on määrä saavuttaa huomattavia etuja tarkkailu- ja hätätilanteissa. Näillä menetelmillä ei ole tarkoitus korvata tavanomaisia, kasvotusten otettavia yhteyksiä ihmisiin. Sähköisen terveydenhuollon järjestelmissä on otettava huomioon tarve oikeisiin ihmissuhteisiin toisten kanssa.

11.3 Kiistanalaisempiin tietoteknisiin sovelluksiin kuuluvat "älytaloihin", henkilökohtaiseen turvallisuuteen tai dementoitu-neille henkilöille tarkoitettuihin seurantalaitteisiin liittyvät henkilökohtaiset seurantajärjestelmät. Tavoitteena on mahdollistaa

itsenäisen elämän ja omien toimintapäätösten turvallinen jatkaminen. Sellaisten menetelmien käytön täytyy perustua eettisiin päätöksiin ja käytänteisiin ja olla selvästi ikääntyneen edun mukaista. Kyseisiä menetelmiä ei saa käyttää valvontamekanismeina tai henkilökunnan vähentämistarkoituksessa.

11.4 Internetin käyttö verkko-ostosten tekemiseen on ilmeinen etu liikuntarajoitteisille, mutta internetostoksia hillitsee toisaalta liikuntarajoitteisten tarve tavata ihmisiä ja mennä ulos kodistaan. Tietosuojaa ja yksityisyys on taattava.

11.5 Tieto- ja viestintäteknikan käyttö edellyttää koulutusta ja tukea sekä laitteiden käyttömahdollisuuksia. Näitä asioita on painotettu ETSK:n lausunnossa aiheesta "Digitaalisen lukutaidon, osaamisen ja osallisuuden parantaminen" ⁽²⁴⁾.

12. Osallistumisen esteet

12.1 Vaikka korostetaan ikääntyneiden osallistumista monenlaiseseen, yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti vaikuttavaan toimintaan, jäljellä on yhä huomattavia esteitä, jotka haittaavat monien ikääntyneiden osallistumista.

12.2 Kronologinen ikä on vain yksi monista ihmisistä määrittävistä piirteistä. Eri ikäryhmiin kuuluvien tiedot, taidot ja kokemukset ovat olennainen voimavara yhteiskunnassa. Kaikenikäiset osallistava yhteiskunta edellyttää päätöksentekijöiltä, asianosaisilta sidosryhmiltä ja kansalaisilta itseltään yhteisvastuuta. Sen avulla muokataan politiikkoja ja käytänteitä, jotka takaavat oikeudenmukaisuuden ja osallisuuden, iästä riippumatta.

Bryssel 14. marraskuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

⁽²²⁾ EUVL C 161, 13.7.2007, s. 1; EUVL C 204, 9.8.2008, s. 89; EUVL C 228, 22.9.2009, s. 24; EUVL C 77, 31.3.2009, s. 115; EUVL C 51, 17.2.2011, s. 55.

⁽²³⁾ Ks. alaviite 20.

⁽²⁴⁾ EUVL C 318, 29.10.2011, s. 9.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Romanien sosiaalisen autonomian ja integraation lisääminen Euroopassa" (lisälausunto)

(2013/C 11/05)

Esittelijä: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 17. tammikuuta 2012 työjärjestyksensä 29 artiklan täytäntöönpanomääräysten A kohdan nojalla laatia lisälausunnon aiheesta

Romanien sosiaalisen autonomian ja integraation lisääminen Euroopassa

(lisälausunto).

Asian valmistelusta vastannut "työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 23. lokakuuta 2012.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 14.–15. marraskuuta 2012 pitämässään 484. täysistunnossa (marraskuun 14. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 127 ääntä puolesta ja 1 vastaan 12:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti ja hyvin toiveikkaasti Euroopan komission, Euroopan parlamentin, neuvoston ja EU:n muiden elinten sekä jäsenvaltioiden äskettäisiin toimiin Euroopan romanien sosiaalisen osallisuuden ja integroitumisen edistämiseksi ja erityisesti Euroopan komission strategiaan puitteisiin ja romanien kansallisten integrointistrategioiden hyväksymiseen.

1.2 Samanaikaisesti komitea kiinnittää huomiota siihen, että "nämä kaikki toimet yhdessä eivät ole auttaneet vähentämään ratkaisevasti monien romanien kokemaa syrjintää eivätkä parantamaan heidän elinolojaan ja mahdollisuuksiaan elämässä –".

1.3 Jo vuonna 2011 antamassaan, aihetta koskevassa valmistelussa lausunnossa ⁽¹⁾ ETSK ilmaisi huolensa siitä, miten kansalais- ja romanijärjestöt omaksuvat romanien kansalliset integrointistrategiat. ETSK teki asiasta useita ehdotuksia.

1.4 ETSK:n tilaaman ja 27 jäsenvaltiossa toteutetun tutkimuksen päätelmissä – jotka ovat samansuuntaisia kuin *EU Roma Policy Coalition* -järjestön (ERPC) ja muiden kansalaisjärjestöjen toteuttamien tutkimusten päätelmät – korostetaan, että romaniyhteisön, kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja niiden edustajien keskuudessa ei vallitse pelkästään suuri tietämättömyys tosiasioista ja tyytymättömyys, vaan myös laaja-alainen turhautuminen ja luottamuksen puute. Vaikuttaa siltä, että romanien kansallisilla integrointistrategioilla ei ole onnistuttu vastaamaan tämän yhteisön kasvaviin odotuksiin ja vilpittömään toivoon, että strategia voisi tosiaan auttaa parantamaan huomattavasti romanien integroitumista yhteiskuntaan.

1.5 Romanien kansallisten integrointistrategioiden tavoitteiden saavuttamiseksi käytettävissä olevat keinot ja resurssit eivät vaikuta riittävästi poistamaan syrjinnän ja syrjäytymisen jatkuvia vaikutuksia eivätkä niiden seurauksia, jotka heikentävät romanien elämänlaatua ja mahdollisuuksia. Sen vuoksi komitea painottaa, että on tärkeää koordinoita politiikkoja ja varata asetettujen tavoitteiden vaatimat resurssit.

1.6 ETSK:n näkemyksen mukaan romanien kansallisten integrointistrategioiden suunnittelussa ja toteuttamisessa tulee aina noudattaa oikeuksiin perustuvaa lähestymistapaa, jotta varmistetaan ihmis- ja perusoikeuksien kunnioittaminen.

1.7 Komitea painottaa, että syrjinnän torjuminen on tärkeää asettaa etusijalle yhteiskuntaelämän kaikilla osa-alueilla.

1.8 Komitea vahvistaa jälleen kerran, että on aina syytä noudattaa myönteistä lähestymistapaa romanien yhteiskunnalliseen tilanteeseen ja että yleisesti ottaen kotouttamispolitiikkojen ratkaiseva tekijä on, että ihmisillä on oltava voimavarat, välineet ja mahdollisuudet vaikuttaa omaan elämäänsä.

1.9 ETSK kannattaa Euroopan komission suunnitteleman romanien kansallisten yhteyspisteiden verkoston perustamista. Sillä tulisi olla asianmukaiset toimivaltuudet. ETSK korostaa, että järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan – ja etenkin romanijärjestöjen ja romaniyhteisön etuja edustavien – tulee osallistua täysipainoisesti romanien kansallisten integrointistrategioiden koko toteuttamisprosessiin (niiden laatimiseen, toteuttamiseen, seurantaan ja arviointiin).

1.10 Romanien kansallisten integrointistrategioiden seuranta ja arviointia tulee vahvistaa kestävästi, tieteellisen tiedon pohjalta ja riippumattomien arvioijien työtä hyödyntäen. On tärkeää luoda järjestelmä, joka mahdollistaa tämän prosessin rahoituksen.

⁽¹⁾ ETSK:n 16. kesäkuuta 2011 aiheesta "Romanien sosiaalisen autonomian ja integraation lisääminen Euroopassa" antama lausunto (EUVL C 248, 25.8.2011, s. 16–21).

2. Taustaa

2.1 Euroopan komissio hyväksyi vuoden 2011 huhtikuussa erittäin tärkeän strategia-asiakirjan aiheesta "EU:n puitekehys vuoteen 2020 ulottuville romanien kansallisille integrointistrategioille" ⁽²⁾. Tiedonannossa – ensimmäistä kertaa EU:n historiassa ja tiiviissä kytköksessä Eurooppa 2020 -strategian ydinkohtiin, Euroopan unionin perusoikeuskirjan määräyksiin ja romaniväestön osallistamista koskeviin kymmeneen yhteiseen perusperiaatteeeseen ⁽³⁾ – määritetään tärkeimmät strategiset tavoitteet. Siinä luokitellaan poliittiset haasteet neljään ryhmään: koulutuksen, työpaikkojen, terveydenhuoltopalvelujen ja asuntojen saatavuus. Tiedonannossa kiinnitetään lisäksi erityishuomiota kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja romanijärjestöjen kanssa tehtävään yhteistyöhön. Siinä kannatetaan vakaan arviointi- ja seurantamekanismin perustamista ja toteuttamista ja kehoitetaan samanaikaisesti jäsenvaltioita laatimaan ja hyväksymään kansalliset strategia-asiakirjansa ja toimittamaan ne Euroopan komissiolle vuoden 2012 loppuun mennessä.

2.2 Eurooppa-neuvosto kannattaa päätelmässään ⁽⁴⁾ Euroopan komission tiedonannossa korostettuja seikkoja ⁽⁵⁾ ja toteaa seuraavaa:

Neuvosto panee tyytyväisenä merkille "komission tiedonannon – –, jossa niitä [jäsenvaltioita] kannustetaan **asettamaan saavutettavissa olevat kansalliset tavoitteet** – – sekä ottamaan käyttöön seurantamenetelmä ja saattamaan nykyisiä EU:n varoja paremmin romanien osallisuutta edistävien hankkeiden ulottuville" ja kehottaa

— "seuraamaan ja arvioimaan asianmukaisella tavalla – – romanien osallisuutta edistävien strategioiden ja yhdenmukaisen toimenpidekokonaisuuksien vaikutusta – –" (kohta 23);

— "kannustamaan kansalaisyhteiskunnan ja kaikkien muiden sidosryhmien tehokkaampaa osallistumista" (kohta 41).

3. ETSK antoi 16. kesäkuuta 2011 **valmistelevan lausunnon** aiheesta "Romanien sosiaalisen autonomian ja integraation lisääminen Euroopassa" ⁽⁶⁾. Sen tärkeimmät päätelmät ovat seuraavat:

⁽²⁾ COM(2011) 173 final.

⁽³⁾ Romaniväestön osallistamista koskevat kymmenen yhteistä perusperiaatetta esiteltiin asiaa käsittelevän foorumin ensimmäisessä kokouksessa 24. huhtikuuta 2009. Mainittakoon erityisesti "nimenomainen, mutta ei poissulkeva kohdentaminen", "kulttuurienväläinen lähestymistapa" ja "tavoitteena osallistuminen vallitsevaan yhteiskuntaan".

⁽⁴⁾ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fin/lsa/122366.pdf.

⁽⁵⁾ Neuvoston päätelmät: EU:n puitekehys vuoteen 2020 ulottuville romanien integraatiota edistäville kansallisille strategioille.

⁽⁶⁾ EUVL C 248, 25.8.2011, s. 16–21.

3.1 ETSK suhtautuu myönteisesti ja hyvin toiveikkaasti Euroopan komission, Euroopan parlamentin, neuvoston ja EU:n muiden elinten sekä jäsenvaltioiden toimiin ja niiden viime aikoina tehostamiin pyrkimyksiin Euroopan romanien sosiaalisen osallisuuden ja integroitumisen edistämiseksi.

3.1.1 ETSK kiinnittää lisäksi huomiota siihen, "että kaikki toimet yhdessä eivät ole auttaneet vähentämään ratkaisevasti monien romanien kokemaa syrjintää eivätkä parantamaan heidän elinolojaan ja mahdollisuuksiaan elämässä; tietyiltä osin heidän tilanteensa on huonontunut entisestään".

3.1.2 ETSK kiinnittää sen vuoksi huomiota tarpeeseen luoda yhdenmukainen, koordinoitu ja johdonmukainen Euroopan laajuinen strategia sekä määrätietoinen ja järjestelmällinen toimintaohjelma, jota sovelletaan kaikilla politiikanaloilla ja joka pannaan täytäntöön valtiotasolla. Näin asianomaisille ihmisille ja heidän yhteisöilleen voidaan antaa toimivaltuudet ja päätösvalta, joiden avulla he voivat vaikuttaa omaan elämäänsä (yksilön autonomia).

3.1.3 ETSK katsoo, että "seuraavat tekijät voitaisiin esitellä jäsenvaltioille kolmena pilarina, jotka on pantava täytäntöön koordinoidusti ja jotka liittyvät romanien integraatiota edistävään politiikkaan, joka kohdistuu erityisesti, joskaan ei yksinomaisesti, ongelmien ratkaisemisen strategiaan painopistealoihin":

a) "rodusta tai etnisestä taustasta riippumaton osallistava politiikka" – sekä äärimmäisen köyhyyden ja puutteen keskittymisen vähentäminen

b) politiikka, jolla tuetaan johonkin romaniyhteisöön kuuluviksi itsensä katsovien autonomian lisäämistä ja heidän saavuttamaansa sosiaalista osallisuutta

c) "yleinen rasisminvastainen politiikka ja julkisuus."

3.2 ETSK painottaa, että "on elintärkeää, että romaniväestön edustajat, jäsenet ja yhteisöt osallistuvat aktiivisesti sekä suunnitteluun että toteuttamiseen kaikilla tasoilla (EU-, valtio-, alue- ja paikallistasolla)".

3.3 ETSK "haluaisi osallistua näiden politiikkojen arvioimiseen kansalaisyhteiskunnalta saamansa valtuutuksen perusteella ja tukeutuen luontaisiin yhteyksiinsä, jotka yhdistävät sen ja jäsenvaltioiden kansalaisyhteiskunnan organisaatiot. Komitea aikoo toimia välittäjänä EU:n toimielimien ja organisoituneen kansalaisyhteiskunnan välillä ja osallistua aktiivisena kumppanina romaniväestön osallistamista käsittelevään unionin foorumiin sekä jäsenneilyn vuoropuhelun muihin muotoihin."

4. Tutkimukset ja kyselyt

4.1 Tässä lausunnossa kootaan edellä todetun pohjalta strategisiin puitteisiin ja romanien kansallisiin integrointistrategioihin liittyviä tietoja, kokemuksia ja näkemyksiä, joita tärkeät seurantaryhmät, komission toimivaltaiset yksiköt, romanijärjestöt sekä romaniyhteisön etua ajavat kansalaisjärjestöt, painostusryhmät ja eri liikkeet ovat keränneet viime aikoina. Ei ole epäilystä, että näin saadut päätelmät vaikuttavat huomattavasti strategisissa puitteissa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamismahdollisuuksiin jäsenvaltioissa. Tehdyistä analyyseista voidaan mainita seuraavat:

- komission eri asiakirjat, jotka liittyvät kansallisten strategioiden laatimiseen ja niiden sisältöön
- asiakirjat, jotka koskevat OSI:n (*Office for Social Inclusion*) osallistumis- ja tarkkailutehtäviä ja tiedon levittämistoimintaa erityisesti uusissa jäsenvaltioissa (7)
- *EU Roma Policy Coalition* -järjestön (ERPC) kyselytutkimukset
- strategioiden sisältöä ja niiden laatimisprosessia koskevat raportit, joita ovat laatineet romanikysymysten parissa toimivat kansalaisyhteiskunnan organisaatiot, kuten ERIO (*European Roma Information Office*) ja Amalipe-keskus
- ETSK:n toteuttaman 27 jäsenvaltiota koskevan verkkokyselyn tulokset.

4.2 Euroopan komissio on arvioinut sille toimitettuja kansallisia strategioita pääpiirteittäin (8). ETSK on yleisesti ottaen yhtä mieltä maltillisesta kritiikistä (9) sekä siitä, että strategioihin olisi aiheellista ottaa nykyistä enemmän mukaan alue- ja paikallisyhteisöt. Tulisi myös tiivistää huomattavasti kansalaisyhteiskunnan kanssa tehtävää yhteistyötä, varmistaa tehtäviä ja tavoitteita nykyistä paremmin vastaavat rahoituslähteet, kehittää edelleen politiikkojen seuranta ja niiden asianmukaista arviointia sekä tehostaa syrjinnän torjuntaa.

4.3 Samoihin aikoihin kuin aloitettiin ETSK:n toimeksiantama kyselytutkimus ERPC käynnisti samaan metodologiaan

(7) *Review of EU Framework NRIS* (Romanien kansallisten integrointistrategioita koskevien EU:n puitteiden uudelleentarkastelu), OSI, 2012, <http://www.soros.org/sites/default/files/roma-integration-strategies-20120221.pdf>.

(8) "Romanien integraatiota edistävät kansalliset strategiat: EU:n puitekehyksen täytäntöönpano alulle" (COM(2012) 226); SWD(2012) 133, 21. toukokuuta 2012.

(9) "– jäsenvaltiot pyrkivät muodostamaan kokonaisvaltaisen lähestymistavan romanien integrointiin. Kansallisella tasolla on kuitenkin vielä paljon tehtävää. Romanien sosiaalinen ja taloudellinen integrointi on ensisijaisesti jäsenvaltioiden vastuulla. Niiden on vastuunsa kantaakseen tehostettava toimiaan päättämällä konkreettisemmista toimenpiteistä, tarkoista tavoitteista mitattavien tuloksien, selkeästi korvamerkitystä kansallisesta rahoituksesta ja tehokkaasta kansallisesta seuranta- ja arviointijärjestelmästä."

perustuvan ja samantapaisia kysymyksiä sisältävän kyselyn. Tulokset julkaistiin yhdessä romanien kansallisten integrointistrategioiden arvioinnin kanssa yhteisessä tutkimuksessa (10).

4.3.1 ERPC hyödynsi niin ikään oman verkostonsa tarjoamia mahdollisuuksia ja sai 90 käyttökelpoista vastausta (joista 78 jäsenvaltioista) kyselytutkimukseensa, jonka se oli lähettänyt monille romanijärjestöille ja romaniyhteisön etua ajaville järjestöille. Vaikka toimet ovat erilaisia eri maissa, yleisesti ottaen vastaajat ilmoittivat osallistuneensa vain vähän strategioiden laatimisprosessiin ja havainneensa osallistumisellaan olleen vain vähän vaikutusta. ERPC:n kyselytutkimuksen mukaan vähäinen osallistuminen ja vähäiset vaikutukset liittyvät siihen, että useimmissa jäsenvaltioissa sekä strategioiden laatiminen että tulosten julkistaminen ovat rajattuja prosesseja ja niiden avoimuus on puutteellista (11).

4.3.2 ERPC suosittaa kansalaisyhteiskunnan osallistumisen lisäämiseksi ja tehostamiseksi, että luodaan kaikille tasoille pysyvän vuoropuhelun kulttuuri, joka ei tarkoita vain kuulemisvelvollisuutta, otetaan käyttöön asianmukaiset osallistumismekanismit, varmistetaan hallitusten toimien suuri avoimuus ja huolehditaan päätöksiä koskevasta säännöllisestä palautteesta. ERPC toteaa päätelmissään: "Romanien kansalliset integrointistrategiat osoittavat, että yhteiskunnassa vallitsee selviä ja huolestuttavia eroja poliittisessa tahdossa puuttua romaneihin kohdistuvaan syrjintään ja ennakkoluuloihin sekä muuttaa kansallisia politiikkoja siten, että romanit osallistuisivat niihin nykyistä enemmän yhteiskunnan kaikilla julkisilla elämänoilla."

4.4 ETSK:n toimeksiantaman verkkokyselytutkimuksen (12) tulokset

4.4.1 Tutkimuksen tekijät lähettivät verkkokyselyn, johon sisältyi suljettuihin ryhmiin jaettu kysymyksiä, melkein 2 000:lle kansalaisyhteiskunnan organisaatiolle ja romanikysymysten parissa toimivalle aktivistille (13). Samoin kuin ERPC:n tutkimuksessa vastausprosentti oli äärimmäisen alhainen (14).

4.4.2 Tyytyväisyyttä EU:n ja jäsenvaltioiden strategioihin mitattiin 5-numeroisella asteikolla 14 analyyttisen kriteerin (15) pohjalta. Keskimääräinen tyytyväisyystaso oli alle

(10) "Analysis of National Roma Integration Strategies" (Analyysi romanien kansallisista integrointistrategioista), ERPC, maaliskuu 2012.

(11) "– suuri valtaosa vastaajista eri jäsenvaltioissa kertoo, että romanien kansalliset integrointistrategiat eivät ole tarpeeksi avoimia. Useimmissa tapauksissa osapuolten ja etenkin romanien osallistuminen ei ole edelleenkaan selkeää kansallisten integrointistrategioiden täytäntöönpanon osalta."

(12) Tutkimus romanien ja/tai valtiovallasta riippumattomien organisaatioiden osallistumisesta ja panoksesta romanien kansallisten integrointistrategioiden laatimiseen ja hyväksymiseen. Kontra Ltd., Budapest 2012. Käsikirjoitus.

(13) Noin 800:lle lähetetyt pyynnöt tavoittivat "lumivyöryilmien" ansiosta noin 2 000 vastaajaa. Tutkimuksen tekijät pyysivät kolme kertaa näiden organisaatioiden näkemystä.

(14) Molemmissa tapauksissa saatiin yhteensä 78 vastauslomaketta. Vastauksia saatiin kaikista jäsenvaltioista, mutta niitä tarkasteltaessa huomattiin melko suuria eroja jäsenvaltioiden välillä. Yleisenä suuntauksena havaittiin, että vastauksia saatiin enemmän maista, joissa on huomattava romaniväestö.

(15) Analyyttisten kriteerien avulla arvioitiin tyytyväisyyttä ensinnäkin strategioiden olennaisten osa-alueiden sisältöön ja toiseksi strategian laatimisprosessin avoimuuteen ja eri osallistumismahdollisuuksiin.

2⁽¹⁶⁾. Valtaosa vastaajista katsoo siis, että romanien kansalliset integrointistrategiat eivät ole tähän mennessä olleet onnistuneita eivätkä ilmaisseet vakuuttavaa poliittista tahtoa. Tämä erittäin kielteinen näkemys saattaa myös selittää hyvin alhaisen vastausprosentin.

4.4.3 Kaiken kaikkiaan tämä kyselytutkimus ilmentää vakavan tiedonpuutteen ja suuren tyytymättömyyden lisäksi monien romaniyhteisön edustajien ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja niiden edustajien tiettyä turhautuneisuutta ja luottamuksen puutetta: romanien kansalliset integrointistrategiat eivät ole onnistuneet vahvistamaan romaniyhteisön kasvavia odotuksia ja vilpittömästi toivoa, että strategia voisi auttaa olennaisesti edistämään romanien integroitumista yhteiskuntaan. Alhainen vastausprosentti ja tyytymättömyys ovat niin ikään merkkejä siitä, että julistetuista aikoimuksista huolimatta romaneja edustavia organisaatioita ei ole otettu riittävästi mukaan strategiseen suunnitteluun, perustavan tärkeitä osallistumismekanismeja ei ole luotu eivätkä nykyiset prosessit ole onnistuneet synnyttämään romaneissa luottamusta, mikä johtuu monissa tapauksissa vuosisatasista syrjinnän ja eriytymisen kokemuksista.

4.4.4 Näiden tutkimusten tulokset vahvistavat pitkälti ETSK:n valmistelevan lausunnon suositukset kansalaisyhteiskunnan osallistumisen lisäämisestä ja tukevat niitä.

5. Yleiset näkökohdat

5.1 Euroopan unionin elimet ja toimielimet ovat pyrkineet viime vuosina huomattavin toimin ja uhrauksin romanien sosiaalisen osallisuuden vahvistamiseen ja heihin kohdistuvan syrjäytymisen ja heidän keskuudessaan vallitsevan yleisen äärimmäisen köyhyyden vähentämiseen. Tavoitteena on, että romanit integroituisivat poliittisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti yhteiskuntaan täysivaltaisina Euroopan ja oman asuinvaltionsa kansalaisina, joilla on kaikki samat oikeudet kuin muillakin.

5.2 Tähän mennessä kaikki nämä pyrkimykset ovat kuitenkin tuottaneet tuloksia, joita voidaan luonnehtia parhaimmillaan rajallisiksi. Romanien kansallisten integrointistrategioiden analyysit vaikuttavat osoittavan yhdenmukaisesti, että nämä pyrkimykset ovat välttämättömiä mutta ehdottomasti riittämättömiä. Asianomaisilta puuttuu ensinnäkin tietoa, ja he suhtautuvat varsin epäilevästi strategiaan. Toiseksi he ovat hyvin tyytymättömiä sen tavoitteisiin ja toteuttamismahdollisuuksiin. Sen vuoksi strategisten ohjelmien hyväksymistä tulisi pitää osallistamisprosessin alkuna eikä sen tuloksena.

5.3 Suositamme pääasiassa sitä, että sekä jäsenvaltioissa (ja niiden sisällä alue- ja paikallistasolla) että EU-tasolla luotaisiin laaja-alaista periaatteellista yhteisymmärrystä ja voimakasta poliittista konsensusta vastaavat institutionaaliset mekanismit. Romanien integroitumisen edistämiseksi ne tulisi sisällyttää politiikkoihin, ja niiden tulisi olla avoimia ja näyttöön perustuvia sekä saada aikaan toivottuja tuloksia järkevästi ja ennakoitavasti. Niiden avulla tulisi myös varmistaa yhteiskunnan ja erityisesti romanien ja heitä tukevien yhteiskunnallisten toimijoiden aktiivinen osallistuminen.

5.4 On syytä ottaa huomioon, että vaikka valtaosalla strategioista on asianmukaiset tavoitteet, näiden tavoitteiden saavuttamiseksi käytettävissä olevat välineet ja resurssit eivät vaikuta riittävästi pystyäkseen poistamaan syrjinnän ja syrjäytymisen jatkuvat kielteiset vaikutukset romanien elämään ja mahdollisuuksiin. Tämä ilmenee erityisesti taloudellisen ja yhteiskunnallisen kriisin aikana, sillä kriisillä on tunnetusti kielteinen vaikutus pääasiassa heikoimmassa asemassa oleviin yhteiskuntaryhmiin, minkä myös tutkimukset vahvistavat. Näissä ryhmissä syrjäytymisen on niin laaja-alaista, ettei elämänlaatua eikä sosiaalisia mahdollisuuksia ole eikä niillä ole enää merkitystä.

5.5 Poliittiset suositukset

5.5.1 On olemassa suuri vaara, että EU:ssa vallitseva romanikysymykseen liittyvä myönteinen ilmapiiri jää hyödyntämättä ja että uusi, seurauksiltaan vakava tilanteen heikkeneminen peittää sen alleen. Sen vuoksi komitea pitää erityisen tärkeänä, että julkisia politiikkoja seurataan ja tarkastellaan jatkuvasti uudestaan romanien kansallisten integrointistrategioiden näkökulmasta, jotta niiden mahdolliset kielteiset tai jopa haitalliset vaikutukset eivät olisi strategioiden toivottuja hyötyjä suurempia. On syytä ottaa käyttöön tehokkaita politiikkojen koordinoimista ja uudistamisen menettelyjä.

5.5.2 Romanien kansallisten integrointistrategioiden tarkastelu osoittaa, että yhtäältä on ilmoitettu, että on poliittista tahtoa lopettaa romanien syrjintä ja sosiaalinen syrjäytyminen, mutta toisaalta käytössä olevat välineet, resurssit ja mekanismit ovat puutteellisia. Komitea suosittelee, että torjutaan nykyistä määrätietoemmin aiheen hyväksikäyttöä poliittisiin tarkoituksiin.

5.6 Julkinen syrjinnänvastainen politiikka ja siitä tiedottaminen

5.6.1 Komitean mielestä on olennaisen tärkeää, että romanien kansallisten integrointistrategioiden visio perustuu aina oikeuksiin, jolloin taataan se, että kaikki jäsenvaltioiden kansalaiset voivat nauttia täysimääräisesti samoista perustavanlaatuisista, unionin lainsäädännöllä sekä kansainvälisillä sopimuksilla ja yleissopimuksilla taatuista ihmisoikeuksista.

5.6.2 On syytä asettaa etusijalle syrjinnän torjuminen yhteiskuntaelämän kaikilla osa-alueilla. Komitea katsoo, että EU:n ja jäsenvaltioiden syrjinnänvastaisten politiikkojen tulisi vieläkin laajemmin mahdollistaa se, että syrjintätapaukset tulisivat ilmi ja että niistä rangaistaisiin eurooppalaisten oikeusperinteiden mukaisesti.

5.6.3 On tarpeen puolustaa maahanmuuttajaromanien ihmisoikeuksia ja mahdollistaa niiden täysimääräinen toteutuminen. Niihin tulee kuulua myös oikeus asianmukaiseen koulutukseen ja terveydenhuoltoon. Häätöpolitiikan sijasta tulisi toteuttaa mahdollisimman tasapainoista kotouttamispolitiikkaa unionin jäsenvaltioista kotoisin olevien maahanmuuttajaromanien (unionin kansalaisten) hyväksi.

⁽¹⁶⁾ Kysymyksestä riippuen keskiarvo on 1,6:n ja 2,7:n välillä.

5.6.4 Erityisesti on pyrittävä siihen, että romanit olisivat esillä tiedotusvälineissä, koulumaailmassa ja muilla julkisen elämän aloilla ja että tästä tulisi yleinen käytäntö. On käynnistettävä ohjelmia, joilla romanien historiaa ja kulttuuria tehdään tunnetuksi ja saadaan ihmiset samalla tietoisiksi syrjinnän ja syrjäytymisen ongelmista. On tärkeää, että romanit itse osallistuvat tähän yhteiskunnan valistamisprosessiin.

5.6.5 On syytä selvittää johdonmukaisesti kaikki rasismi- ja muukalaisvihatapaukset ja tapauksen sitä vaatiessa määrätä niistä oikeudelliset seuraamukset. Tämän vuoksi mielipiteen muokkaajilla ja etenkin politiikan ja tiedotusvälineiden vaikutusvaltaisilla edustajilla on erityisvastuu.

5.6.6 On huolehdittava siitä, että romaneja ei leimata rikollisiksi etnisenä ryhmänä, ja vältettävä sitä, että heidät yhdistetään kielteisiin yhteiskunnallisiin ilmiöihin (rikollisuus, muu yhteiskunnan yleisten normien vastainen käytös jne.). Tällaisesta asenteesta tulisi pyrkiä pääsemään eroon. Tämä tulee varmistaa erityisesti rikosoikeusjärjestelmässä ja tiedotusvälineissä.

5.6.7 ETSK vahvistaa, että on tarpeen yleistää myönteistä lähestymistapaa, joka koskee romanien yhteiskunnallista tilannetta. Komitea suosittelee, että EU:n toimielimet ja niiden verkostot välttävät romanien ja romaniyhteisön esittämistä pelkästään yhteiskunnallisten ongelmien valossa ja ongelmien aiheuttajina ja pikemminkin tuovat Euroopassa esiin romaneja ja romaniyhteisöjä, jotka voivat hyvin ja jotka toimivat romanien sosiaalisen nousun ja integroitumisen esimerkkinä ja tuovat romaneja esiin myönteisessä valossa.

5.6.8 Integroimispolitiikkojen toteuttamisen ratkaiseva edellytys on, että yksilöillä on voimaa, välineet ja vaikutusvalta määrätä omasta kohtalostaan. Sen vuoksi politiikan kokonaisuudessaan samoin kuin sen yksittäisten toiminta-alojen on autettava kohderyhmää kehittämään kykyään päättää omasta elämästään oikeusvaltion asettamien rajoitusten puitteissa ja varmistettava, että yhteiskunnan enemmistöllä on kyky hyväksyä tämä yhteisten etujen vuoksi.

5.7 Osallistuminen

5.7.1 Komitea korostaa, että kansalaisyhteiskunnalla ei saa olla romanien kansallisia integrointistrategioita koskevan prosessin passiivisen koristeen roolia, vaan sen tulee olla aktiivinen toimija.

5.7.2 Komitea kannattaa Euroopan komission suunnitteleman romanien kansallisten yhteyspisteiden verkoston perustamista, mutta korostaa, että perustaminen on mielekästä vain, jos yhteyspisteillä on tarkoituksenmukaiset oikeudet ja riittävät – erityisesti taloudelliset – resurssit. Yhteyspisteiden toiminnan tulee joka tapauksessa perustua tiiviiseen ja institutionalisoituun yhteistyöhön kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa.

5.7.3 Romaniväestön osallistamista käsittelevän unionin foorumin tulee osallistua strategisten ohjelmien arviointiin. Sen vuoksi foorumin toimintaa tulee vahvistaa.

5.7.4 Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan, johon romanien organisaatiot ja eturyhmät kuuluvat, tulee osallistua täysimääräisesti kaikkiin romanien kansallisia integrointistrategioita koskeviin prosesseihin (suunnittelu, täytäntöönpano, seuranta ja arviointi) paitsi valtiossa myös alue- ja paikallistasolla. Tätä lähestymistapaa tulee noudattaa päätöksentekoprosessin kaikilla tasoilla, ja on määritettävä prosessin toimintatavat, neuvotteluelimet, avoimuuden takaavat menettelysäännöt, välineet ja resurssit.

5.7.5 Komitea korostaa, että on syytä alkaa noudattaa politiikkaa, jolla helpotetaan itseensä jonkin romaniyhteisön jäsenenä pitävien yhteiskunnallista sitoutumista ja joka edistää heidän yhteiskunnallista integroitumistaan. Sen vuoksi on syytä myös ottaa käyttöön tukijärjestely.

5.8 Seuranta ja arviointi

5.8.1 Kun otetaan huomioon, että seuranta ja arviointi eivät yleensä sisälly romanien kansallisiin integrointistrategioihin tai niillä on vain vähäinen rooli, komitea suosittelee, että kukin jäsenvaltio täydentää tältä osin omaa ohjelmaansa ja määrittelee vastuussa olevat organisatoriset toimijat ja institutionaaliset prosessit, näitä tavoitteita koskevat indikaattorit, arviointimenetelmän, tietolähteet jne.

5.8.2 Romanien kansallisia integrointistrategioita on myös tarkasteltava uudelleen ja seurattava jatkuvasti sen selvittämiseksi, toteuttavatko ne kokonaisvaltaisia ja johdonmukaisia politiikkoja puittestrategian viidellä tärkeimmällä toiminta-alalla, korjaavatko ne nykyisten puitteiden puutteita ja takaavatko ne asianmukaiset toimintaohjelmat sekä niihin liittyvät rahoitusvälineet.

5.8.3 Jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että romanien kansalliset integrointistrategiat ovat johdonmukaisia kansallisten, alueellisten ja paikallisten kehityspolitiikkojen kanssa ja että on mahdollista lieventää tai poistaa näiden politiikkojen kielteisiä vaikutuksia romanien kansallisten integrointistrategioiden tavoitteisiin.

5.8.4 Komitea suosittelee, että komissio perustaa jokaiseen jäsenvaltioon riippumattomien asiantuntijoiden verkoston, jotta romanien kansallisia integrointistrategioita voidaan arvioida perustellusti. Lisäksi komitea suosittelee, että jäsenvaltiot myöntävät resursseja, myös toimintaohjelmissa, unionin seurantaan ja kansalaisyhteiskunnan toteuttamaan (riippumattomaan) arviointiin. On välttämätöntä sisällyttää "seuranta ja arviointi" ohjelmien rahoitukseen.

5.8.5 Komitea suosittelee, että Eurostatin toteuttaman koordinaation lisäksi jäsenvaltioiden tilastokeskusten asiantuntijat laativat indikaattoreita, joita tarvitaan romaneita koskevien strategioiden näyttöön perustuvaan seurantaan, sekä yhtenäisen tilastollisen menetelmän näiden indikaattorien määrittelemiseksi.

5.9 Resurssit

5.9.1 Komitea korostaa, että tulee varata omiin budjettikohtiinsa resurssit, jotka vastaavat poliittisissa asiakirjoissa hyväksytyjä tavoitteita.

5.9.2 Kriisi vaikuttaa ennen kaikkea heikoimmassa asemassa oleviin. Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseksi voidaan tehdä muutoksia resurssipolitiikkaan sekä mukauttaa painopistealoja tilanteen mukaan. Näistä mukautuksista täytyy kuitenkin päättää avoimesti sellaisessa päätöksentekoprosessissa, joka takaa yhteisymmärryksen asianomaisten kanssa.

Bryssel 14. marraskuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

III

(Valmistavat säädökset)

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

484. TÄYSISTUNTO 14. JA 15. MARRASKUUTA 2012

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta arvosetelien kohtelun osalta”

COM(2012) 206 final – 2012/0102 CNS

(2013/C 11/06)

Esittelijä: **Viliam PÁLENÍK**

Euroopan unionin neuvosto päätti 24. toukokuuta 2012 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 113 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – neuvoston direktiivi yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta arvosetelien kohtelun osalta

COM(2012) 206 final – 2012/0102 CNS.

Asian valmistelusta vastannut "talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus" -erityisjasto antoi lausuntonsa 2. lokakuuta 2012.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 14.–15. marraskuuta 2012 pitämässään 484. täysistunnossa (marraskuun 14. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 116 ääntä puolesta, ei yhtään vastaan, 18:n pidättyessä äänestämästä.

1. Tiivistelmä ETSK:n päätelmistä ja suosituksista

1.1 Komissio esitti 10. toukokuuta 2012 ehdotuksensa neuvoston direktiiviksi yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta arvosetelien kohtelun osalta. Tavoitteena on soveltaa arvoseteleihin kattavaa, neutraalia ja avointa verotusta.

1.2 Komissio haluaa ottaa käyttöön yhteiset säännöt kaksinkertaisen verotuksen ja veronkierron rajoittamiseksi. Komissio on vakuuttunut siitä, että nykytilanteen jatkuminen lisää epätasapainoisuuksia yhtenäismarkkinoilla, mikä johtaa kilpailuvääristymiin, sillä olosuhteet eivät ole samat kaikille kyseisten markkinoiden osapuolille.

1.3 Arvosetelien käyttö on etenkin viime aikoina lisääntynyt merkittävästi. Arvosetelien erilaiset sovellukset ja käytettävät

ovat lisänneet verovelvollisuuden liittyvää monitulkintaisuutta. Kaikille jäsenvaltioille on näin ollen asetettava mahdollisimmat selkeät säännöt, jotta rajoitetaan poikkeamia yhtenäismarkkinoilla.

1.4 ETSK on tyytyväinen pyrkimykseen määrittää mahdollisimman tarkkaan arvosetelien eri muodot. Tarkoituksena on estää veronkiertoyritykset arvoseteleitä käytettäessä. Samalla säännöillä varmistetaan, etteivät arvosetelien liikkeenlaskijat ole epäedullisessa asemassa kilpailijoihinsa nähden.

1.5 ETSK suhtautuu erityisen myönteisesti komission pyrkimykseen poistaa liiallinen hallintotaakka useamman käyttötarkoituksen arvosetelien jakelussa siten, että ainoastaan lunastajan olisi maksettava veroa, sillä vain tämä tietää, milloin ja miten arvoseteli on käytetty.

1.6 Arvosetelien kohteluun liittyvien, veronmaksuvelvollisuutta koskevien sääntöjen määrittelyllä ei ole lisäarvoa, jolleivät kaikki jäsenvaltiot noudata sääntöjä. Tämän vuoksi on tärkeää, että jäsenvaltiot mukautuvat yhteisiin sääntöihin ja poistavat erilaiset vapauttavat poikkeukset, jotka vääristävät kilpailua ja heikentävät kilpailuympäristöä.

1.7 Komissio pyrkii muuttamaan alv-direktiiviä siltä osin kuin sitä sovelletaan arvoseteleihin, sillä televiestintäpalvelut laajenevat, ja etukäteen maksettu puhelinten käyttövara muodostaa suuren osan arvosetelin kokonaismäärästä.

1.8 ETSK kiinnittää huomiota useisiin seikkoihin, jotka on ratkaistava ennen direktiivin voimaantuloa. Kyse on lähinnä mahdollisista ongelmista, jotka liittyvät erilaisiin verovapautuksen raja-arvoihin yksittäisissä jäsenvaltioissa silloin, kun arvosetelit luovutetaan ilmaiseksi, sekä siirtymäsäännösten puuttumiseen ja sellaisten sääntöjen puuttumiseen, joita sovelletaan tapauksissa, joissa yhden käyttötarkoituksen arvoseteleitä ei lunasteta.

2. Lausunnon pääkohdista ja taustasta

2.1 Yhteisestä arvonnäjäjärjestelmästä 28. marraskuuta 2006 annetussa neuvoston direktiivissä 2006/112/EY vahvistetaan säännöt tavaroiden luovutushetkelle ja -paikalle, palvelujen suoritushetkelle ja -paikalle, veroperusteelle, arvonnäjäverosaatavan syntymiselle ja vähennysoikeudelle. Kyseiset säännöt eivät kuitenkaan riitä varmistamaan arvosetelien verotuksen kaikkien näkökohtien johdonmukaisuutta. Tuloksena ovat markkinoiden tasapainottomuutta, joka on riittävän vakavaa haittaamaan yhdenäismarkkinoiden moitteetonta toimintaa.

2.2 Jäsenvaltioiden välinen nykyinen koordinoimaton lähestymistapa edistää merkittävästi markkinoiden poikkeamia, ja ne on poistettava. Tästä syystä komissio ehdottaa, että otetaan käyttöön yhteiset säännöt, jotta varmistetaan varma ja yhdenmukainen kohtelu, estetään epäjohdonmukaisuudet, kilpailun vääristyminen ja kaksinkertainen verotus tai kaksinkertainen verottamattomuus sekä vähennetään veronkierron vaaraa arvosetelien käytön yhteydessä.

2.3 Arvoseteleillä on erilaisia ominaisuuksia, minkä vuoksi ne ovat verotuksen kannalta ongelmallisia. Näin ollen on eroteltava erilaiset arvosetelityypit ja laadittava selkeät säännöt, joiden perusteella erottelu tehdään.

2.4 Direktiivin tavoitteena on tehdä ero maksuvälineiden ja arvosetelien välillä sekä määritellä arvosetelit, jotka voivat olla paperimuodossa tai sähköisessä muodossa käytettävistä riippuen. Lisäksi määritellään arvosetelien liikkeeseenlaskijan velvoitteet.

2.5 Arvoseteli on oikeus vastaanottaa tavaroita tai palveluita tai saada alennusta. Kyseiset oikeudet siirretään kuitenkin usein henkilöltä toiselle ilman että ne lunastetaan. Kun tällaisen

oikeuden perusteella suoritettua palvelua verotetaan, on kaksinkertaisen verotuksen vaaran välttämiseksi tarpeen vahvistaa, että tämän oikeuden siirtoa sekä tavaroiden tai palvelujen lunastusta olisi pidettävä yhtenä liiketoimena.

2.6 Neutraliteetin varmistamiseksi veronmaksuvelvollisuuden olisi perustuttava arvoseteliä vastaan luovutettuja tavaroita tai arvoseteliä vastaan suoritettuja palveluja koskevaan yhteiseen liiketoimeen.

2.7 Direktiivissä säädetään, että matkatoimistojen liikkeeseen laskemien arvosetelien verotus tapahtuu siinä jäsenvaltiossa, johon matkatoimisto on sijoittautunut. Jotta estetään mahdolliset yritykset siirtää verotuspaikkaa, säädöstä sovelletaan myös kyseisiä arvoseteleitä vastaan luovutettuihin tavaroihin tai suoritettuihin palveluihin.

2.8 Komissio ehdottaa niitä tapauksia varten, joissa arvosetelit kulkevat jakeluketjun läpi, että loppuarvo vahvistetaan liikkeeseenlaskuhetkellä, mikä tarkoittaa, että alv:n taso säilyy muuttumattomana usean käyttötarkoituksen arvosetelien koko jakeluprosessin ajan.

2.9 Jos verovelvollinen jakelee arvoseteleitä omissa nimissään mutta toisen henkilön puolesta, kyseisen verovelvollisen katsotaan itse vastaanottaneen ja luovuttaneen arvosetelit. Jos jakeleluun kuuluu useamman käyttötarkoituksen arvoseteleitä, joiden verotus tapahtuu vasta niiden lunastushetkellä, kaikkia jakeluketjun vaiheita olisi mukautettava, minkä vuoksi uusia verotuloja syntyisi vain vähän tai ei lainkaan. Liiallisen hallinnollisen rasituksen välttämiseksi ei pitäisi katsoa, että tällaisia arvoseteleitä jakeleva verovelvollinen on itse vastaanottanut tai luovuttanut arvosetelin.

2.10 Komissio määrittelee useamman käyttötarkoituksen arvosetelien verotuksen siinä yhteydessä kun niitä jaellaan. Jos jakelija saa voittoa myymällä arvoseteleitä toiselle jakelijalle, jakelupalvelua olisi verotettava jakelijan voittomarginaalin perusteella.

2.11 Ehdotuksessa direktiiviksi poistetaan kaikki ne jäsenvaltioiden vaatimat poikkeukset, jotka liittyvät tavaroiden luovutukseen tai palvelujen suoritukseen rajojen yli. Tällainen säännös poistaisi kaksinkertaisen verotuksen tai verottamattomuuden mahdollisuuden.

2.12 Komissio erottelee arvosetelit yhden käyttötarkoituksen arvoseteleihin ja useamman käyttötarkoituksen arvoseteleihin käyttötavasta riippuen. Yhden käyttötarkoituksen arvosetelit antavat oikeuden tavaraan tai palveluun silloin kun luovutus- tai suorituspaikka ja arvoseteliä vastaan vastaanotettu määrä on tunnettu. Yhden käyttötarkoituksen arvosetelien kohdalla alv maksetaan arvoseteliä vastaan vastaanotetusta määrästä, vaikka maksu olisi suoritettu ennen tavarantoimittajan luovutusta tai palvelun suoritusta. Useamman käyttötarkoituksen arvosetelien osalta verovelvollisuus syntyy vasta kun arvoseteli on lunastettu.

2.13 Silloin kun arvoseteleillä saadaan alennusta tavaroiden luovutuksesta tai palvelujen suorituksesta, komissio katsoo tämän tarkoittavan, että tavaroiden luovuttaja tai palvelujen suorittaja on luovuttanut tavarain tai tarjonnut palvelun arvosetelin liikkeeseenlaskijalle, jos arvoseteli lunastetaan.

2.14 Silloin kun tavaroiden tai palvelujen hinnanalennus myönnetään arvoseteliä vastaan, lunastajan katsotaan saaneen arvosetelin liikkeeseenlaskijalta korvauksen, joka muodostaa lunastajan liikkeeseenlaskijalle suorittaman myyminenestämispalvelun veroperusteen.

2.15 Useamman käyttötarkoituksen arvosetelien osalta vain arvosetelin lunastaja tietää minkälainen tavara on luovutettu tai minkälainen palvelu suoritettu ja missä ja milloin. Jotta varmistetaan, että alv maksetaan, ainoastaan lunastajan olisi oltava velvollinen maksamaan tavaroiden luovutuksesta tai palvelujen suorituksesta kannettava alv veroviranomaisille.

2.16 Komissio tarkastelee maksettavan alv:n moitteettoman soveltamisen ja kantamisen varmistamista tapauksissa, joissa arvoseteleitä jaetaan rajojen yli, jos arvosetelin jakelu muodostaa palvelusuorituksen, joka on erillään arvosetelillä hankittavasta tavaroiden luovutuksesta tai palvelujen suorituksesta.

2.17 Koska arvoseteleihin sovellettavien arvonlisäverosääntöjen yksinkertaistamista, ajantasaistamista ja yhdenmukaistamista koskevia tavoitteita ei voida riittävällä tavalla saavuttaa jäsenvaltioiden toimin, komissio on esittänyt tässä tarkasteltavan direktiivin unionin tasolla Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklaa noudattaen.

3. Yleistä

3.1 ETSK on tyytyväinen komission pyrkimykseen yksinkertaistaa, yhdenmukaistaa ja ajantasaistaa arvonlisäverosääntöjä yhtenäismarkkinoilla. Koska jäsenvaltiot nykyisin soveltavat arvosetelien verotukseen omia sääntöjään, tapahtuu kaksinkertaista verotusta tai veronkiertoa, jotka vääristävät yhtenäismarkkinoita.

3.2 ETSK on tyytyväinen komission aikomukseen ulottaa alv-direktiivin soveltamisala arvoseteleihin. Komitea kehottaa komissiota kuitenkin tutkimaan lähitulevaisuudessa myös muita – kaikkea muuta kuin merkityksellisiä – tavara- ja palvelumarkkinoita, kuten kuljetukset, älypuhelimet, internet ja sosiaalinen media.

3.3 Direktiiviin tehtävissä muutoksissa ei tarkastella kuponkeja, joita käytetään samalla tavoin kuin arvoseteleitä. Jos sääntöjä muutetaan vain arvosetelien osalta, on odotettavissa, että sellaisten samantyyppisten välineiden käyttö lisääntyy, joita varten ei ole selkeästi määriteltyjä sääntöjä. Näin ollen olisi paikallaan lisätä direktiiviin käsite "kuponki" ja laatia säännöt kuponkien käsittelyä varten.

3.4 Direktiiviä muutetaan pääasiassa siksi, että arvosetelien käyttö on lisääntynyt televiestintäalalla, joka muodostaa suurimman osan arvosetelien markkinoista. ETSK suosittaa, että komissio määrittelee huolellisesti televiestintäalan arvosetelien käytön, sillä ajanmukaisten teknologioiden myötä niiden mahdolliset käyttötavat ovat hyvin laajat.

3.5 ETSK kannattaa direktiivin soveltamisalan ulottamista arvoseteleihin sovellettavaan alv:hen. Kuudennessa alv-direktiivissä⁽¹⁾ ja alv-direktiivissä⁽²⁾ ei kummassakaan säädetä sellaisten liiketoimien kohtelusta, jossa käytetään arvoseteleitä. Näin ollen ongelmat liittyvät veroperusteeseen tai liiketoimen ajankohtaan tai paikkaan. Tapauksissa, jossa arvoseteleitä jaetaan rajojen yli, on ollut liiketoimiin liittyvää epävarmuutta ja tulkintavaikeuksia sekä arvosetelien liikkeeseenlaskijoiden että jakelijoiden keskuudessa.

3.6 Yhteiset alv-säännöt hyväksyttiin vuonna 1977, ja yhtenäismarkkinoilla on nyt otettava huomioon lukuisia muutoksia, jotka ovat syntyneet ajan mittaan uusien liiketoimintakäytänteiden myötä. Tämän vuoksi on tärkeää, että alv-säännöt ajanmukaistetaan markkinatoimijoiden käytänteissä tapahtuneiden muutosten mukaisesti. Arvosetelit ja niiden verotustapa ovat yksi muutoksista, joita ei ole aiemmin ennakoitu ja joihin säännöt on nyt ulotettava.

3.7 Selkeiden sääntöjen laatiminen ratkaisee useita kysymyksiä, joista Euroopan unionin tuomioistuimen on päätettävä. Tuomioistuin on laatinut useita osittaisia suuntaviivoja aiheesta, mutta niissä ei tarjota kokonaisvaltaista ratkaisua. ETSK on näin ollen tyytyväinen sellaisten arvosetelien alv:tä koskevien ehtojen säätämiseen, joiden avulla luodaan selkeät säännöt yrityksille ja poistetaan kaksinkertainen verotus ja verottamattomuus.

3.8 ETSK on tyytyväinen yhden käyttötarkoituksen arvosetelin ja useamman käyttötarkoituksen arvosetelin määrittelyyn, sillä näin selvennetään sääntöjä, joita markkinatoimijoiden on noudatettava kyseisellä erittäin laajamittaisella alalla.

4. Erityistä

4.1 ETSK on tyytyväinen maksupalvelujen ja arvosetelien erotteluun. Komitea suhtautuu myönteisesti myös ehdotetun direktiivin 30 a artiklassa yhden käyttötarkoituksen arvosetelien, useamman käyttötarkoituksen arvosetelien ja alennussetelien välille tehtyyn eroon. Tämä laajennus tarkoittaa, että erityyppiset arvosetelit on nyt määritelty.

4.2 Olisi asetettava maksimiaika, johon mennessä kuluttajan on lunastettava arvoseteli, sillä muutoin ilmenee alv:n korvaukseen liittyviä ongelmia, jos verokannat muuttuvat.

⁽¹⁾ Neuvoston direktiivi 77/388/ETY, annettu 17. toukokuuta 1977, jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta – yhteinen arvonlisäverojärjestelmä: yhdenmukainen määräytymisperuste (EYVL L 145, 13.6.1977, s. 1), (nk. kuudes alv-direktiivi).

⁽²⁾ Neuvoston direktiivi 2006/112/EY, annettu 28. marraskuuta 2006, yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä (EUVL L 347, 11.12.2006, s. 1) (nk. alv-direktiivi), jolla on korvattu kuudes alv-direktiivi 1. päivästä tammikuuta 2007.

4.3 Ehdotetussa 30 b artiklassa määritellään yhdeksi liiketoimeksi sellaisen arvosetelin hankkiminen, joka antaa oikeuden tavaroiden luovutukseen tai palvelujen suoritukseen ja sitä seuraavaan tavaraluovutukseen tai palvelusuoritukseen. Tämä on kannatettavaa, sillä näin yksinkertaistetaan veronmaksuvelvollisuuden noudattamista. Kyseinen artikla olisi myös nivottava artiklaan 74 c.

4.4 Ehdotettu 65 artikla, jossa määritellään sekä se, milloin arvonlisäverosaatava syntyy, että veroperusta, yksinkertaistaa huomattavasti yhden käyttötarkoituksen arvosetelien käyttöä.

4.5 Menettelyä on tarkennettava yhden käyttötarkoituksen arvoseteleiden osalta. Yhden käyttötarkoituksen arvoseteleitä verotetaan niiden myyntihetkellä. Jos yhden käyttötarkoituksen arvoseteliä ei kuitenkaan tällöin lunasteta, ei tällaisissa tapauksissa ole oikeutta saada korvausta verosta arvosetelin liikkeeseenlaskijalta, kuten tuomioistuimen päätös on vahvistanut. Liikkeeseenlaskija on kuitenkin jo maksanut alv:n.

4.6 On myös tarkennettava menettelyä sellaisten useamman käyttötarkoituksen arvosetelien tapauksessa, jossa jakelijalla ei ole voittomarginaalia tai se on negatiivinen ja jossa erällä jäsenvaltioilla on erilaiset veropohjat tai nollaverokanta – esimerkiksi farmaseuttiset tuotteet.

4.7 Komissio määrittää, että kun arvoseteliä lunastettaessa luovutetuista tavaroista tai suoritetuista palveluista kannetaan vero, verovelvollinen on oikeutettu vähentämään arvosetelin liikkeeseenlaskukustannuksista kannettavan alv:n. Olisi selvennettävä, että tällaiset alv-kustannukset ovat vähennyskelpoisia, vaikka tavaroiden luovuttajana tai palvelujen suorittajana olisi joku muu kuin arvosetelin liikkeeseenlaskija.

4.8 ETSK näkee mahdollisia ongelmia 74 a artiklan 1 ja 2 kohdissa, sillä hankaluuksia saattaa syntyä silloin, kun useamman käyttötarkoituksen arvoseteleitä käytetään rajojen yli. Saatava olla vaikeaa määrittää veroperustaa ja liiketoimen nimellisarvoa, jos maissa, joissa arvoseteleitä käytetään, on erilainen alv-kanta.

4.9 ETSK:n mielestä myös tarvittavat siirtymäjärjestelyt ovat ongelmallisia otettaessa käyttöön arvoseteleihin sovellettavia yhdenmukaisia verosääntöjä. Tämä koskee etenkin siirtymäjärjestelyjen voimassaoloaika, sillä monilla useamman käyttötarkoituksen arvoseteleillä on pitkä lunastusaika.

4.10 Liiallista hallinnollista räsitusta saattaa syntyä silloin, kun liiketoimen osia toteutetaan eri jäsenvaltioissa. Yhtenä esimerkkinä mainittakoon etukäteen maksetun televiestinnän käyttövaran osittainen käyttö eri jäsenvaltioissa.

4.11 Useita kysymyksiä nousee esiin myös silloin, kun arvoseteleitä annetaan tavaroiden tai palvelujen myynninedistämistarkoituksessa. Tässä tapauksessa niitä ei useinkaan lunasteta tai ne lunastetaan liikkeeseenlaskijan tietämättä, mikä vaikeuttaa niiden verotusta.

4.12 Useat jäsenvaltiot ovat tällä hetkellä asettaneet raja-arvoja tavaroiden ja palvelujen myynninedistämiseen tarkoitettujen arvosetelien verottomuudelle. Kyseiset rajat vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltioiden markkinoiden taloudellisesta suorituskyvystä ja koosta riippuen. Näiden maiden olisi poistettava tällaiset verovapaudet vääristymien välttämiseksi yhtenäismarkkinoilla. Näin yritykset eivät voisi spekuloida pyrkiessään optimoimaan verovelvollisuuttaan tuottamalla ja jakelemalla myynninedistämiseen tarkoitettuja arvoseteleitä maissa, joissa arvoseteleihin sovelletaan verovapausrajoja. Vaikka raja-arvo voitaisiinkin säilyttää, sen olisi oltava sama kaikille ja sitä olisi todennäköisesti sovellettava vain arvoseteleihin, sillä yleinen raja-arvo myynninedistämisineistolle aiheuttaisi ongelmia.

4.13 ETSK odottaa, että yhteisten sääntöjen käyttöönotto kaikissa jäsenvaltioissa ja veronkiertomahdollisuuksien poistaminen lisää arvoseteleistä kannettavan alv:n määrää ja näin ollen jäsenvaltioiden verotuloja ja vahvistaa tämän verotusmuodon soveltamisalaa, neutraaliutta ja avoimuutta. Direktiivin muuttaminen vaikuttaa näin ollen ETSK:n odotusten mukaan myönteisesti Euroopan unionin talousarvioon, vaikkakin vaikutusta on hyvin vaikea arvioida määrällisesti.

4.14 Tavaroiden luovutukseen tai palvelujen suoritukseen oikeuttavien arvosetelien – tai alennussetelien – käyttö on lisääntynyt merkittävästi etenkin viime vuosina. Kyseisten arvosetelien tyypit ja käyttötavat laajenevat jatkuvasti, ja tämä kehitys tulee epäilemättä jatkumaan. Näin ollen on todennäköistä, että tarvitaan uusia sääntöjä sellaisia uudentyyppisiä arvoseteleitä varten, joiden käyttötarkoitusta ei ole selkeästi määriteltä.

Bryssel 14. marraskuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta arvonlisäveropetosten vastaisen nopean reagoinnin mekanismin osalta”

COM(2012) 428 final – 2012/0205 (CNS)

(2013/C 11/07)

Yleisesittelijä: **Viliam PÁLENÍK**

Neuvosto päätti 5. syyskuuta 2012 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 113 artiklan kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Neuvoston direktiivi yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta arvonlisäveropetosten vastaisen nopean reagoinnin mekanismin osalta

COM(2012) 428 final – 2012/0205 (CNS).

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean työvaliokunta päätti 17. syyskuuta 2012 antaa asian valmistelun "talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus" -erityisjaoston tehtäväksi.

Asian kiireellisyden vuoksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 14.–15. marraskuuta 2012 pitämässään 484. täysistunnossa (marraskuun 15. päivän kokouksessa) yleisesittelijäksi Viliam PÁLENÍKIN ja hyväksyi seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 112 ääntä puolesta ja ei yhtään vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Tässä Euroopan talous- ja sosiaalikomitean (ETSK) lausunnossa käsitellään neuvoston ehdotusta direktiiviksi, jolla on tarkoitus ottaa käyttöön nopean reagoinnin mekanismi, jotta jäsenvaltiot voisivat torjua entistä tehokkaammin arvonlisäveropetoksia. Ennen kaikkea se lyhentää arvonlisäverovelvollisten määrittämistä koskevan poikkeuksen toteuttamisaikaa. Toimenpide poistaa myös vaaran siitä, että voitaisiin toteuttaa sellaisia kansallisia arvonlisäveropetosten torjuntatoimia, joilla ei ole oikeusperustaa unionin lainsäädännössä.

1.2 ETSK kannattaa ehdotuksen tavoitetta eli veropetosten torjunnan tehostamista ja katsoo, että se merkitsee edistystä nykyiseen oikeudelliseen tilanteeseen nähden. Toisaalta ETSK tuo tässä lausunnossa esille useita ehdotuksen puutteita ja esittää huomioita ja vaihtoehtoisia ehdotuksia, joilla voitaisiin parantaa vallitsevaa tilannetta tulevaisuudessa.

1.3 Arvonlisäveropetokset ovat erittäin vahingollisia ja ne vievät jäsenvaltiolta huomattavan määrän budjettituloja heikentäen näin niiden mahdollisuuksia vakauttaa julkista talouttaan. Arvonlisäveropetosten muodot kehittyvät suhteellisen nopeasti, joten niiden torjumiseen tähtäviä toimia on myös kehitettävä mahdollisimman tehokkaasti.

1.4 ETSK on tyytyväinen, että ehdotettu direktiivi antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden reagoida joustavasti petoksiin tietyllä alalla ja ottaa lähes välittömästi käyttöön toimenpiteitä

verotulojen mahdollisten menetysten estämiseksi. Lyhentämällä aikaa, joka tarvitaan poikkeusten myöntämiseen yhteisen arvonlisäjärjestelmän soveltamisesta, edistetään veropetosten ja veronkierron torjuntaa.

1.5 ETSK on jossain määrin huolissaan poikkeuksesta asetuksen (EU) N:o 182/2011 3 artiklan 5 kohdassa vahvistettuun tarkastelumenettelyyn, erityisesti sen vuoksi, että ehdotettu menettely tekee käytännössä mahdottomaksi sen, että asiantuntijat voisivat komitean kokouksessa käsitellä jäsenvaltion hakemusta yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä poikkeamiseksi.

1.6 Kun otetaan huomioon tarve torjua tehokkaasti arvonlisäveropetoksia, joiden muodot kehittyvät suhteellisen nopeasti, ETSK ehdottaa lisäksi turvautumista monesti järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan keskuudesta löytyvien asiantuntijoiden tekniseen osaamiseen suunniteltaessa ja etsittäessä uusia tehokkaita toimia. Tarvitaan asiantuntijaryhmien kokouksia, joissa asioista voidaan keskustella mahdollisimman laaja-alaisesti.

1.7 Koska arvonlisäveropetokset ovat pitkälle kehittyneitä, julkiselle taloudelle haitallista kansainvälistä rikollista toimintaa, ETSK katsoo, että jäsenvaltioiden veroviranomaisten on tehtävä tehokasta yhteistyötä sen torjumiseksi. Unionin toimielinten pyrkimykset tätä yhteistyötä edistävien toimien järjestämiseksi olisivatkin tervetulleita.

2. Perustelu

2.1 Nykyisinä vaikeina aikoina, kun kaikki Euroopan unionin maat ponnistelevat vakauttaakseen julkista talouttaan, Euroopan talous- ja sosiaalikomitea pitää tervetulleina kaikkia aloitteita, jotka voivat tukea näitä ponnisteluja sekä julkisen talouden tuloetta menopuolella. Euroopan komissio pyrkii ehdotuksella neuvoston direktiiviksi yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta tehostamaan veropetosten ja veronkierron torjumista auttaen näin vahvistamaan tulopuolta.

2.2 Euroopan unionin talous on vaikeimmassa tilanteessa sitten perustamisensa, ja tehokas verotus on tällä hetkellä erityisen tärkeä tekijä pyrittäessä vakauttamaan pikaisesti jäsenvaltioiden julkista taloutta.

2.3 Vuotuisen kasvuselvityksen 2012 mukaan päättäväinen julkisen talouden vakauttaminen tuottaa tuloksia ja on perustavan tärkeää kasvun ja Euroopan sosiaalisen mallin tulevaisuuden turvaamisen perustana olevan makrotalouden vakauden palauttamiseksi. Veronkierron torjunnan ja veronkannon tehostaminen auttaa lisäämään useiden jäsenvaltioiden talousarviotuloja. Kaikkiin veroihin sovellettavien sääntöjen entistä tehokkaampi soveltaminen voisi myös auttaa tässä.

2.4 Asiakirjan COM(2011) 815 final liitteen IV mukaan verotuksen koordinointi, joka liittyy pääasiassa rajatylittäviin toimiin, voi tehostaa EU:n sisämarkkinoita. Väite perustuu oletukseen, että suurin osa sisämarkkinoilla vielä olevista esteistä johdetaan veropolitiikan koordinoinnin puutteesta. Nopean reagoinnin mekanismin käyttöönotto voisi poistaa osittain näitä eroja, vaikka ETSK toteaaakin, että mekanismin soveltamisella voi myös olla huomattavia haittavaikutuksia eräiden jäsenvaltioiden verotuloihin.

2.5 Yksi jäsenvaltioiden kohtaamista suurimmista verohaasteista on veropetosten ja veronkierron torjunta. Veropetosten ja veronkierron tehokkaat torjuntatoimet voivat parantaa veronkantoa ja olla tärkeässä roolissa pyrittäessä kasvattamaan verotuloja, sillä arvonlisäveronkannon parantaminen on yksi mahdollisista julkisen talouden vakauttamistoimista.

2.6 Europolin arvion mukaan kasvihuonekaasujen päästöoikeuksiin liittyvät arvonlisäveropetokset ja veronkierto aiheuttivat vuosina 2008 ja 2009 useiden EU:n jäsenvaltioiden talousarvioissa noin 5 miljardin euron menetyksen. Europolin johtajan Rob Wainwrightin mukaan "järjestäytyneet arvonlisäveropetokset ovat merkittävä rikollisuuden muoto Euroopassa. Ne imevät valtavasti varoja julkisen talouden tuloista ja ovat esteenä tavoitteelle tehdä Euroopasta entistä kilpailukykyisempi ja sen taloudesta entistä ympäristöystävällisempi."

2.7 Arvonlisäveron tulevaisuudesta laaditussa vihreässä kirjassa todetaan, että vuonna 2006 arvonlisäverovaje suhteessa teoreettisiin arvonlisäverotuloihin oli 12 prosenttia. Eräissä jäsenvaltioissa arvioidut menetykset olivat yli 20 prosenttia. Osa vajeesta johtuu petoksista, joissa hyödynnetään nykyisen järjestelmän puutteita, erityisesti mahdollisuutta tavaroiden ja palvelujen ostamisen rajojen yli ilman arvonlisäveroa. Veropetosten eliminoinnin mahdollistava tehokas mekanismi tarjoaisi keinon torjua näiden toimien aiheuttamaa suurta taloudellista vahinkoa ja auttaisi vakauttamaan julkista taloutta.

2.8 Ehdotuksen 395 a artiklan nojalla hyväksyttävät erityistoimenpiteet lisäävät arvonlisäveropetosten torjunnan toimivuutta ja tehoa, sillä niissä otetaan huomioon hakijamaan arvonlisäverojärjestelmän ja verohallinnon erityispiirteet. Nämä toimenpiteet auttavat luomaan tehokkaan järjestelmän veropetosten ja veronkierron uusien muotojen tutkimiseksi ja havaitsemiseksi. Huolena on kuitenkin jäsenvaltioiden toimivallan mahdollinen huomattava heikentyminen verotuksen alalla.

2.9 Yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin soveltamisesta myönnettävien poikkeusten yhteydessä kerättävien tietojen pohjalta komissio saa ruohonjuuritasolta tärkeää käytännön tietoa ja ideoita, jotka auttavat sitä parantamaan direktiiviä entisestään. Tätä tietoa käytetään, jotta päästään eroon heikkouksista ja vanhentuneista säännöksistä ja voidaan ajantasaistaa direktiivin vanhentuneet osat.

3. Yleistä

3.1 Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta lisää komission toimivaltaa poikkeuksien myöntämisessä arvonlisäveropetosten torjumiseksi. Petokset aiheuttavat suuria budjettitappioita ja haittaavat kilpailua ja sisämarkkinoiden toimintaa. ETSK pitää tervetulleina kaikkia pyrkimyksiä parantaa sisämarkkinoiden toimintaa ja tehostaa veropetosten ja veronkierron torjuntaa.

3.2 ETSK huomauttaa, että direktiivin 2006/112/EY 395 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan veronkannon yksinkertaistamiseksi tarkoitetut toimenpiteet saavat vaikuttaa ainoastaan vähäisessä määrin jäsenvaltiossa lopullisessa kulutusvaiheessa kannettavan veron kokonaismäärään. Ehdotuksen yhteydessä ETSK on huolissaan siitä, että hakemusten vaikutusta jäsenvaltiossa kannettavan veron kokonaismäärään ei tutkita asianmukaisesti.

3.3 ETSK on tyytyväinen siihen, miten ehdotus vaikuttaa niiden erityistoimenpiteiden hyväksymisprosessin kestoon, joita jäsenvaltiot toteuttavat veropetosten ja veronkierron torjumiseksi. Tämä tekee todennäköisemmäksi, että näihin käytäntöihin puututaan entistä tehokkaammin.

3.4 Koska arvonlisäveropetoksia tapahtuu pääasiassa rajatylitävissä kaupankäynnissä (ns. karuselli- ja ketjupetokset), tehokaiden toimien toteuttaminen soveltamalla poikkeuksia yksittäisessä jäsenvaltioissa on hyvin rajallista. Jäsenvaltioiden veroviranomaisten onkin edelleen lisättävä menettelyjen koordinoitua.

3.5 ETSK huomauttaa myös, että komission ehdotuksen nojalla saama toimivalta on luonteeltaan hyvin erikoistunutta ja monimutkaista. Komitea toteaa, että alan ammattilaisten, erityisesti niiden, joilla on käytännön asiantuntemusta, tulisi olla keskeisessä asemassa ryhmässä, joka pohtii tulevia ehdotuksia toimenpiteiksi, joihin sovelletaan direktiivin uusissa artikloissa ehdotettuja menettelyjä. Järjestäytynyt kansalaisyhteiskunta on tällaisten asiantuntijoiden erinomainen lähde.

4. Erityistä

4.1 Nykymuodossaan ehdotus mahdollistaa nopeutetun hyväksymismenettelyn (kuukauden kuluessa) erityistoimenpiteille direktiivin 2006/112/EY soveltamisesta poikkeamiseksi ainoastaan tapauksissa, joissa jäsenvaltio hakee poikkeusta tiettyihin tavaroiden luovutuksiin ja palvelujen suorituksiin liittyvän arvonlisäverovelvollisuuden asettamisesta vastaanottajalle 193 artiklasta poiketen (tämä on tehokas nykyisin käytössä oleva väline petosten torjumiseksi). Muissa tapauksissa tarvitaan neuvoston yksimielistä hyväksyntää, mikä voi heikentää huomattavasti arvonlisäveropetosten tehokasta torjuntaa. ETSK huomauttaa myös, että petosten tekijät tekevät nykyisin tehokasta yhteistyötä, joten olisi tarkoituksenmukaista, että eri maiden vero- ja poliisiviranomaiset saisivat tietoa direktiivin uusien ehdotettujen artiklojen nojalla myönnettyistä poikkeuksista ja voisivat osallistua niiden myöntämiseen. Tämä koskee erityisesti niitä maita, joihin laitton toiminta saattaa siirtyä poikkeuksen myöntämisen jälkeen.

4.2 ETSK ehdottaa myös, ettei 395 b artiklan 2 ja 3 kohdan mukainen komiteassa tapahtuva hyväksymisprosessi saisi sulkea

pois mahdollisuutta, että komitean jäsen pyytää kirjallisen menettelyn päättämistä tuloksettomana. Tavoitteena on pääasiassa varmistaa kyseisen jäsenen oikeutettujen etujen tehokas suojeleminen, sillä toisen jäsenvaltion esittämä pyyntö erityistoimenpiteiden hyväksymiseksi saattaa vahingoittaa näitä etuja. Toinen tapa tämän puutteen korjaamiseksi voisi olla sellaisen mekanismin käyttöönotto, joka edellyttäisi, että neuvosto vahvistaisi myöhemmin erityistoimenpiteen ja että toimenpidettä ei enää sovellettaisi, jos sitä ei hyväksytä.

4.3 Nopean reagoinnin mekanismin käyttöönoton ansiosta ehdotettu direktiivi lyhentää huomattavasti veropetosten ja veronkierron torjumiseksi tarvittavien erityistoimenpiteiden hyväksymiseen tarvittavaa aikaa kahdeksasta kuukaudesta, joka on aiemmin saattanut kuluu ennen kuin komissiolta on saatu myönteinen ehdotus ja neuvostolta yksimielinen hyväksyntä, kuukauteen, kun hyväksymiseen tarvittava toimivalta on siirretty komissiolle. ETSK kannattaa tätä nopeuttamista keinona parantaa veropetosten torjuntaa. Jäsenvaltioilla tulee kuitenkin olla tarvittaessa mahdollisuus keskustella ennakoita poikkeushakemuksista neuvoo-antavassa komiteassa, jotta voidaan välttää mahdolliset oikeudenkäynnit Euroopan unionin tuomioistuimessa.

4.4 ETSK katsoo, että sitä, miten "jäsenvaltiot valvovat asianmukaisesti" erityistoimenpidettä, ei ole määritelty riittävän selkeästi ehdotuksen 395 a artiklan 1 kohdassa. Komitea ehdottaa, että neuvosto poistaa tämän epäkohdan ja laajentaa soveltamisalaa siten, että se kattaa ehdotuksen 395 a artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden.

4.5 Jos 395 artiklan mukaisen menettelyn nojalla myönnetty poikkeus osoittautuu voimassaoloaikanaan tehokkaaksi veropetosten ja veronkierron torjumisessa, ETSK ehdottaa, että otetaan käyttöön mekanismi, jonka mukaan toimenpidettä voidaan soveltaa – keinona levittää parhaita käytänteitä – muissa jäsenvaltioissa käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa esitetyn kaltaisella yksinkertaistetulla menettelyllä.

Bryssel 15. marraskuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Etenemissuunnitelma kohti pankkiunionia”

COM(2012) 510 final

ja ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan pankkiviranomainen) perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta mainitun asetuksen ja luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o .../... välisen vuorovaikutuksen osalta”

COM(2012) 512 final – 2012/0244 (COD)

(2013/C 11/08)

Yleisesittelijä: **Carlos TRIAS PINTÓ**

Euroopan komissio päätti 12. syyskuuta 2012 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Etenemissuunnitelma kohti pankkiunionia

COM(2012) 510 final.

Neuvosto päätti 27. syyskuuta 2012 ja Euroopan parlamentti 22. lokakuuta 2012 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan pankkiviranomainen) perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta mainitun asetuksen ja luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o .../... välisen vuorovaikutuksen osalta

COM(2012) 512 final – 2012/0244 (COD).

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean työvaliokunta päätti 17. syyskuuta 2012 antaa asian valmistelun ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaoston tehtäväksi.

Asian kiireellisyys vuoksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 14.–15. marraskuuta 2012 pitämässään 484. täysistunnossa (marraskuun 15. päivän kokouksessa) yleisesittelijäksi Carlos TRIAS PINTÓN ja hyväksyi seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 194 ääntä puolesta ja 15 vastaan 22:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) yhtyy komission näkemykseen siitä, että finanssialan uudistuksia koskeva laaja sääntelyohjelma, jota on toteutettu nyt vireillä olevaan pankkiunionia koskevaan sääntelypakettiin asti, on olennaisen tärkeä, mutta ei riittävä hanke kriisistä selviytymiseksi ja talous- ja rahaliiton vakauttamiseksi ⁽¹⁾, euroa ja EU:n tulevaisuutta kohtaan tunnetun luottamuksen palauttamiseksi sekä talouspoliittisen ohjauksen parantamiseksi ja unionin pankkimarkkinoiden kasvavan pirstaloitumisen estämiseksi. Näin ollen ETSK pitää asianmukaisena toimenpidepakettia, joka on esitetty pankkiunionia koskevassa etenemissuunnitelmassa COM(2012) 510 final ja säädöksissä COM(2012) 511 final ja COM(2012) 512 final, joista viimeksi mainittu on myös tämän lausunnon aihe.

1.2 ETSK on tyytyväinen komission perusteelliseen työhön ja tukee sen kehotusta hyväksyä toimet ennen vuoden 2012 loppua ja valmistella ne huolellisesti ottaen huomioon niiden vaikutukset pankkisektoriin ja jäsenvaltioiden talouksiin. Jäsenvaltioiden hallitusten on tähdättävä korkealle, jotta voidaan **rakentaa enemmän ja paremmin Eurooppaa**. Niiden on siirrettävä joitakin toimivaltuuksia ja tuettava niiden käyttämistä laadukkaassa valvonnassa ja lähentymistä edistäen. Tavoitteena on todellinen, eurooppalainen talouspoliittinen ohjaus, joka on yhteiskunnallisesti hyödyllinen ja taloudellisesti tehokas.

1.3 Näiden toimenpiteiden kiireellisyys ja riittämättömyys johtuvat siitä, että kustannukset ylittävät selvästi ne 4,5 biljoonaa euroa veronmaksajien varoja, jotka on tähän mennessä käytetty pankkien pelastamiseen EU:ssa. Finanssikriisi on aiheuttanut pahimman maailmalaajuisen taantuman sitten 1930-luvun suuren laman, mikä koskee ennen kaikkea euroaluetta, jolla on näin ollen välttämätöntä ja kiireellistä palauttaa luottamus euroon ja sen instituutioiden hallinnointiin. Uudet tiukemmat

⁽¹⁾ Ennen pankkiunionia koskevaa säädöspakettia EU on jo hyväksynyt kahdeksan säädöstä, aloittanut 14 muun osalta yhteispäätösmenettelyn ja ehdottanut yhtä muuta: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/policy/map_reform_en.htm.

säännökset tarjoavat turvallisuutta kansalaisille ja markkinoille, vaikka toisaalta voimassa olevien säännösten kyseenalaistaminen, uusien epämääräisyys ja niiden soveltamisen viivästyminen voivat lisätä epävarmuutta. Tämän vuoksi sopeutumiselle asetettujen määräaikaisten on oltava lyhyempiä ja täsmällisempiä euroa tukevilla instituutioissa.

1.4 ETSK vaatii erityisesti, että on päästävä pikaisesti sopimukseen yhteisen valvontamekanismin (YVM) voimaantulosta. Yhdenmukaistamiset on käynnistettävä heti vuodesta 2013 alkaen vahvistamatta kuitenkaan tässä vaiheessa epävarmoja tavoitteita, koska alkuperäinen perustavoitehan on euron pelastaminen huolehtien siitä, että veronmaksajille koituu mahdollisista uudelleenjärjestelyistä tai toiminnan lopettamisesta mahdollisimman vähän kustannuksia. Tämä voidaan toteuttaa siten, että tarjotaan riittävästi varoja ennakoon ja että osakkeenomistajat ja velkojat vastaavat kriisintarkkailun kustannuksista.

1.5 ETSK panee tyytyväisenä merkille, että Euroopan keskuspankki (EKP) aikoo perustaa heti aluksi valvontaelimen, jotta voidaan välttää mahdolliset eturistiriidat sen rahapolitiikkaan liittyvän toiminnan kanssa.

1.6 ETSK kannattaa sitä, että EKP ottaa vastuun unionin kaikkien, pienimpienkin, pankkien valvonnasta ja valvoo erityisesti rajat ylittävää toimintaa koskevia konsolidoituja tilinpäätöksiä sekä soveltaa niihin yhteistä sääntökirjaa. EKP:lle tulee myös osoittaa tehtävät, toimivaltuudet ja voimavarat, jotka ovat tarpeen pankkien elinkelpoisuutta uhkaavien riskien havaitsemiseksi ja pankkien velvoittamiseksi toteuttamaan tarvittavat korjaavat toimenpiteet. Kansallisten valvontaviranomaisten tulee osallistua aktiivisesti YVM:in. Niin ikään on perusteltua, että pankit ovat edelleen vastuussa kuluttajansuojasta, vaikka komission ehdotuksessa ei esitetä, miten on ratkaistava EU:n tasolla tapahtuvan vakavaraisuusvalvonnan ja kansallisille viranomaisille myönnettyjen toimivaltuuksien mahdolliset eturistiriidat.

1.7 ETSK kannattaa makrotason vakauteen liittyvien politiikkajärjestelmien osalta sitä, että Euroopan järjestelmäriskikomitealla (EJRK) ja EKP:llä on keskeisempi rooli integroidumman rahoitusjärjestelmän puitteissa, ja pyytää komissiota määrittämään nykyistä tarkemmin kansallisten viranomaisten ja EKP:n välisen vuorovaikutuksen.

1.8 ETSK suhtautuu myönteisesti ehdotukseen edistää niiden jäsenvaltioiden osallistumista valvontamekanismiin, jotka eivät käytä euroa rahayksikkönään ja jotka soveltavat *opt-in*-lauseketta, euromaille kuuluvia oikeuksia vastaavin oikeuksin ja helpompien ja houkuttelevampien osallistumismenettelyjen kautta Euroopan unionin toiminnasta tehtyä sopimusta noudattaen.

1.9 ETSK katsoo, että on välttämätöntä saada Euroopan pankkiviranomaisen (EPV) ja EKP:n välille toimiva yhteys, vaikka alkuvaiheessa syntyykin jonkin verran päällekkäisiä toimintoja. Päätöksenteon osalta äänestysääntöjen tarkistusta EPV:tä

koskevaan asetukseen tehtävin muutoksin ja riippumattoman lautakunnan päätöksentekovaltuuksien lisäämistä on analysoitava ja harkittava tarkemmin, jotta YVM:n ulkopuolelle jääneiden jäsenvaltioiden pankkitoimintaa koskevat edut sisämarkkinoilla voidaan pitää tasapainossa (Eurooppa-neuvoston 18. lokakuuta 2012 antamien talous- ja rahaliiton toteuttamista koskevien päätelmien mukaisesti) sekä välttää vaara, että määrävähemmistöt voisivat lamauttaa euroalueen yhdentymisen. On tärkeää välttää rahoituspalvelujen kaksitasoisten markkinoiden syntyminen, minkä vuoksi ETSK tuo esiin tämän kysymyksen.

1.10 Lisäksi EKP:n, EJRK:n ja rahoitussektorin valvonnasta vastaavien uusien eurooppalaisten viranomaisten sekä riippumattoman lautakunnan tulisi saada kansalaisyhteiskuntaa edustavat järjestöt, erityisesti kuluttajajärjestöt ja ammattijärjestöt (2), mukaan toimintaansa ja varjeltava samalla niiden ehdotonta riippumattomuutta, avoimuutta ja kykyä vastustaa poliittisia paineita.

1.11 Luottolaitosten valvonnan siirtämismuutos ja muutokset, jotka on aiheellista tehdä EPV:hen, jonka tulee keskittyä sääntelyn ja teknisten standardien johdonmukaisuuden ja yhdenmukaistamisen varmistamiseen, jotta ne voidaan ulottaa koskemaan koko EU:ta, ovat yhtä tärkeitä kuin pankkeja koskevat tiukemmat valvontavaatimukset (3), yhteistä talletussuojajärjestelmää vahvistavat ja parantavat toimenpiteet (4) ja yhtenäinen kriisinhallinta pankkien pelastamiseen ja toiminnan lopettamiseen tarkoitettujen välineiden avulla (5). Tarkoituksena on vahvistaa Euroopan pankkialaa ja välttää tulevaisuudessa erityisesti ne heijastusvaikutukset, jotka johtuvat investointipankkiasiakkaiden ottamasta suuremmasta riskistä. ETSK kehottaa komissiota asettamaan yhteistä sääntökirjaa koskevat väliaikaiset ja toiminnalliset käytännön tavoitteet.

1.12 Komitea kehottaa komissiota tekemään aikataulua ja yksityiskohtia koskevan ehdotuksen yhteistä kriisintarkkailumekanismia (6) sekä muita merkityksellisiä ja täsmennettäviä välitavoitteita varten, joista esimerkkinä mainittakoon yhteisissä valvontatoimissa ilmenevien mahdollisten kriisitilanteiden hallinta. Tämä antaisi koko pankkiunionille uskottavuutta ja tekisi siitä koko sisämarkkinoiden yhteisen perustan. Täten voitaisiin välttää suhteellisen pienten pankkien kaatumisen aiheuttamat rajat ylittävät järjestelmävahingot tai luottamuspulat, jotka johtavat rajojen yli tapahtuvaan talletuspakoon pankeista ja heikentävät kansallista pankkijärjestelmää. Komitean mielestä kriisintarkkailumekanismi voi myöhemmin ottaa kriisitilanteiden hallinnan koordinointiin liittyviä lisätehtäviä. Valvonnan ja kriisintarkkailun tulisi kuitenkin kytkeytyä toisiinsa, jotta voidaan välttää tilanteet, joissa jäsenvaltiot joutuvat vastuuseen Euroopan tasolla mahdollisesti tehtävistä pankin toiminnan lopettamista koskevista päätöksistä ja talletusten maksamisesta johtuvista kustannuksista.

(2) Ks. ETSK:n lausunto aiheesta "Miten kansalaisyhteiskunta saadaan osallistumaan rahoitusmarkkinoiden sääntelyyn", EUVL C 143, 22.5.2012, s. 3.

(3) http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/new_proposals_en.htm.

(4) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:068:0003:0007:FI:PDF>.

(5) http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm.

(6) http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fin/ec/131286.pdf.

1.13 ETSK kehottaa EU:n muita toimielimiä noudattamaan oikeusjärjestyksen eikä vallankäytön pohjalta peruseriaatteita, joihin kaikkien johdetun oikeuden muun säännösten ja yhteisön säännösten on perustuttava. Näiden periaatteiden noudattaminen on ensiarvoisen tärkeää euroalueella, jotta pankkiunionia voidaan tukea finanssivakaunionin pohjalta yhteisen luotonantomenettelyn ja vastasyklisiä budjettivarojen siirtoja varten tarkoitetun menettelyn avulla sellaisten epäsymmetrisen shokkien estämiseksi, joista euromaat ovat yhä enemmän kärsineet viime vuosina. YVM voidaan rahoittaa laitoksilta kannettavilla valvontamaksuilla, ja niistä määrättäessä tulee ottaa huomioon valvottavien laitosten riskiprofiili. ETSK katsoo, että komission tulisi julkaista vihreä tai valkoinen kirja siitä, miten pankkiunioni voidaan rahoittaa yhdenmukaisesti. Näin voitaisiin päättää rahoitus- ja pankkialalta perittävistä erityismaksuista ja veroista, jotka ovat tarpeen mutta joista ei tällä hetkellä vallitse yksimielisyyttä.

1.14 Pankkiunioni on ensimmäinen askel euroalueen ja koko EU:n saamiseksi myönteiselle kehitysuralle, jolla korjataan suunnitteluvirheet ja jolla sisämarkkinoista voi jälleen tulla kilpailukykyiset, mikä on edellytys Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiselle. Kansainvälisen valuuttarahaston IMF:n uusimpien tiedonantojen mukaan tällä tavalla voidaan välttää Basel III -uudistuksesta johtuvaan varjopankkijärjestelmään liitetyvä innovatiivisten rahoitustuotteiden tulva. ETSK kehottaa komissiota kiirehtimään investointi- ja liikepankkeja koskevien uusien mallien esittämistä, koska varjopankkijärjestelmä on monissa maissa merkittävämpi kuin perinteinen säännelty pankkijärjestelmä.

1.15 ETSK suosittaa, että komissio ja muut unionin lainsäätäjät muuttaisivat tämän hankkeen taloudellista ja digitaalista osallisuutta edistäväksi välineeksi. YVM:sta vastaavien viranomaisten on toimittava vastuullisesti ja oltava demokraattisissa valvonnassa, minkä vuoksi niiden on säännöllisesti tai pyynnöstä tehtävä toiminnastaan tiliä Euroopan parlamentille. Tämä lisäisi näiden kysymysten poliittista näkyvyyttä ja unionin toimielinten kannatusta kansalaisten keskuudessa.

1.16 Pankkiunionin vaikutusalueen ei pitäisi rajoittua pelkästään euroalueeseen ja unioniin kokonaisuudessaan, vaan sen yhteistyö- ja kilpailukykytavoitteita pitäisi edistää erityisesti euron ulkopuolisilla vaikutusalueilla ja muualla maailmassa.

2. Taustaa ja johdanto

2.1 Euroopan pankkiviranomainen, joka oli perustettu asetuksella (EU) N:o 1093/2010 Jacques de Larosièren raportin suositusten perusteella aloitti toimintansa 1. tammikuuta 2011. Tavoitteena oli uudistaa valvontaviranomaisten rakenne ja luoda integroitu eurooppalainen järjestelmä, joka koostuu kolmesta viranomaisesta (pankkiviranomaisesta, arvopaperimarkkinaviranomaisesta sekä vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisesta), sekä Euroopan järjestelmäriskikomitea (EJRK).

2.2 Samanaikaisesti vuoden 2010 heinäkuusta lähtien parannettiin kuluttajansuojaa ja vahvistettiin rahoituspalveluja kohtaan tunnettua luottamusta pankkien (MEMO/10/318), sijoituspalveluyritysten (MEMO/10/319) ja vakuutusyritysten (MEMO/10/320) talletussuojajärjestelmillä. Lisäksi komissio ilmoitti 6. kesäkuuta 2012 uusista kriisinhallintatoimenpiteistä tulevien pankkien pelastusoperaatioiden välttämiseksi. Komissio ehdotti edellä mainittua valvontakehystä 4. maaliskuuta 2009 antamassaan tiedonannossa "Elvytys Euroopassa" ja täydensi myöhemmin uuden rakenteen yksityiskohtia Euroopan finanssivalvonnasta 27. toukokuuta 2009 antamassaan tiedonannossa. Molemmat tiedonannot vahvistettiin 19. kesäkuuta 2009 pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa, jonka mukaan järjestelmällä olisi parannettava kansallisen valvonnan laatua ja johdonmukaisuutta, tehostettava rajojen yli toimivien ryhmittymien valvontaa ja otettava käyttöön yhteinen sääntökirja, jota sovelletaan kaikkiin rahoituslaitoksiin sisämarkkinoilla. Tällöin korostettiin myös, että uusilla eurooppalaisilla valvontaviranomaisilla on oltava luokituslaitoksia koskevaa toimivaltaa (sitä varten asetusta (EY) N:o 1060/2009 muutettiin asetuksella (EU) N:o 513/2011).

2.3 Tämän suuria ponnisteluja vaatineen sääntelyprosessin huipennukseksi komissio ehdotti tiedonannossaan "Etenemissuunnitelma kohti pankkiunionia", että luodaan koko EU:n kaikkiin pankkeihin ja muihin rahoituslaitoksiin kohdistuvan **yhteisen tiukan vakavaraisuussääntelyn** perusta saattamalla valvonta-, kriisinhallintakehystä ja talletussuojajärjestelmät yhteisen sääntökirjan alaisiksi.

2.4 Tämän vuoksi komissio pyytää sopimaan vuoden 2012 loppuun mennessä **viidestä keskeisestä toimesta**. Niiden joukossa on kolme **säädösehdotusta**, joista **ETSK on jo antanut lausuntonsa tai joita se tarkastelee parhaillaan**: pankkien pääomavaatimusten soveltamisen varmistaminen (CRD4 eli vakavaraisuusdirektiivin 4. tarkistus) ⁽⁷⁾, talletussuojajärjestelmiä koskeva direktiivi ja pankkien elvytystä ja kriisinhallintakehystä koskeva direktiivi. **Kahta muuta tointa ja etenemissuunnitelmaa käsitellään tässä lausunnossa**: uusi asetus, jolla pankkien vakavaraisuusvalvonta siirretään EKP:n tehtäväksi, ja Euroopan valvontaviranomaisen perustamista koskevan asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttaminen. Asetus on tarpeen tämän viranomaisen ja tulevan yhden yhteisen valvontaviranomaisen välisen koordinoinnin parantamiseksi sekä yhteiseen valvontamekaniikkiin osallistuvien ja sen ulkopuolelle jääneiden jäsenvaltioiden välisen päätöksenteon tasapainottamiseksi, jotta sisämarkkinoiden yhteneväisyys säilyy. Komissio ilmoittaa tekevänsä ehdotukset yhteisestä kriisinhallintamekanismista ja kriisinhallintakehystä välisen koordinoinnista heti kun viisi keskeistä tointa on hyväksytty.

2.5 Etenemissuunnitelma esitetään ajankohtana, jolloin europerusteinen finanssi-integraatiomalli on vuonna 2007 alkaneen kriisiin jälkeen menettänyt tehonsa. Euroopassa nopeasti toteutuneen osake- ja arvopaperimarkkinoiden yhdistymisen myötä aikaansaadut saavutukset vetivät imuunsa pankkialan; enemmän

⁽⁷⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/new_proposals_en.htm

tukkumarkkinat (pankkien väliset markkinat, arvopaperistaminen jne.) kuin vähittäismyyntimarkkinat (luotot ja talletukset). Kriisin myötä vähittäismarkkinoihin ovat kuitenkin vaikuttaneet viimeaikaiset tukkumarkkinoiden yhtenäisyyden hajoamiseen ja siitä johtuvaan uudelleen kansallistamiseen liittyvät suuntaukset; tätä kehitystä edistää se, että kansalliset valvontaviranomaiset, kriisintarkkailupuitteet ja talletussuojajärjestelmät ovat yhä luonteeltaan kansallisia⁽⁸⁾. Erityisen nopeaa on luottomarkkinoiden uudelleen kansallistaminen.

2.6 Kriisistä johtuvat sopeutukset ja säästösuunnitelmat ovat olleet paljon suurempia euroalueella niihin liittyvän BKT:n laskun ja työllisyystilanteen heikkenemisen myötä. Niinpä komission puheenjohtaja totesi 23. lokakuuta 2011 Euroopan johtajille, että EU on menettänyt kriisin vuoksi kaksi biljoonaa euroa talouskasvusta vuosina 2007–2010⁽⁹⁾.

2.7 IMF:n mukaan USA ja seitsemän Euroopan maata ovat saaneet vuoden 2010 lopussa takaisin melkein kolmasosan julkisista varoista, jotka on käytetty pankkien pelastamiseen kriisin alkamisen jälkeen (1,8 biljoonaa dollaria 5,2 biljoonasta dollarista). Loput voitaisiin saada lähes kokonaan takaisin seuraavina vuosina verojen tai muiden aloitteiden avulla edellyttäen, että velkakriisiin liittyvän uuden pankkikriisin aiheuttama uusi lama ei estä sitä.

2.8 Etenemissuunnitelmassa asetetaan konkreettiset määrääjat euroalueella toteutettavan valvonnan voimaantulolle⁽¹⁰⁾. Se ei kuitenkaan koske täysimääräisesti yhteistä valvontamekanismeja eikä kriisintarkkailumekanismeja, vaikka komissio pitääkin ensiksi mainittua mekanismeja erittäin tärkeänä tekijänä tilanteen vakauttamisessa ja edellytyksenä EVM:n kautta suoraan tapahtuvalle pankkien pääomittamiselle.

2.9 Pankkiunioniin johtavan prosessin huipennukseksi on nopeutettava ja tehostettava seuraavia aloitteita, jotka komissio on jo käynnistänyt: varjopankkitoimintaa koskeva sääntely (IP/12/253), luottoluokituksen uskottavuuden vahvistaminen (IP/11/1355), hedge-rahastoja koskevien sääntöjen tiukentaminen (IP/09/669), lyhyeksi myynti (IP/10/1126) ja johdannaiset (IP/10/1125) sekä pankkien maksamiin palkkioihin liittyvien vastuuttomien käytäntöjen rajoittaminen (IP/09/1120) ja tilintarkastusta (IP/11/1480) ja kirjanpitoa (IP/11/1238) koskevien sääntöjen uudistaminen. Niin ikään on otettava huomioon ETSK:n suositukset veroparatiisien poistamisesta⁽¹¹⁾.

⁽⁸⁾ Ks. Euroopan keskuspankki (EKP), Financial Integration in Europe, huhtikuu 2012 ja Euroopan komissio, European Financial Stability and Integration Report 2011, huhtikuu 2012 ja lisäksi EFSIR 2010, toukokuu 2011.

⁽⁹⁾ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/barroso_european_council_23_october_2011_fi.pdf.

⁽¹⁰⁾ Koko järjestelmän kannalta merkittävimmät eurooppalaiset pankit 1. heinäkuuta 2013 ja kaikki muut pankit 1. tammikuuta 2014. EKP:n keskitetty valvonta kohdistuu täten euroalueen kaikkiin pankkeihin 1. tammikuuta 2014 alkaen.

⁽¹¹⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta "Vero- ja finanssiparatiisit – uhka EU:n sisämarkkinoille", EUVL C 229, 31.7.2012, s. 7.

3. Yleistä

3.1 Kriisin EU:ssa aiheuttamat suorkustannukset⁽¹²⁾ ovat luonneet epätasapainoa ja epäsuhtaa Eurooppaan, minkä vuoksi hyvin tärkeät – ja EU:n perussopimukseen perustuvat – politiikat, kuten raha-, kauppaa-, koheesio- ja kestävyyspolitiikka, ovat menettäneet tehoaan. Sen seurauksena rahoitus- ja pankkimarkkinat ovat pirstaloituneet ja etäännyttäneet Eurooppa 2020 -strategian tavoitteista, joita ovat älykäs, kestävä ja osallistuva kasvu sekä talouspoliittisen ohjauksen parantaminen⁽¹³⁾. Muutamat harvat jäsenvaltiot ovat pystyneet pienentämään korkotaakkaansa, kun taas erityisen paljon finanssi- ja velkakriisistä kärsimään joutuneiden maiden on täytyntä lisätä erittäin paljon korkoihin käytettäviä julkisia menoja ja vähentää julkisen sektorin palkkoja, eläkkeitä, koulutusmenoja ja terveydenhuollon kustannuksia sekä tekniseen ja sosiaaliseen infrastruktuuriin tehtäviä investointeja⁽¹⁴⁾.

3.2 Demokraattisten menettelyjen tarpeellisten parannusten on oltava sopusoinnussa pankkiunionin tavoitteen kanssa, joka on säästäjien ja sijoittajien välisen varojen välittämisen helpottaminen. Tämä on pankkien alkuperäinen tehtävä, johon liittyy toiminnan ja varojen kanavoinnin tehokkuuden valvonta. Tämä edistää EU:n oikeuden periaatteiden noudattamista ja vaikuttaa kaikkien kansalaisten vapauksiin ja etuihin.

3.3 Vaikka kriisin alusta asti on toteutettu lukuisia toimenpiteitä, jotta rahoituslaitoksia kohtaan tunnettu epäluottamus ei heijastuisi euroalueen maiden julkiseen velkaan, noidankehästä ei ole onnistuttu vielä pääsemään. Jotta rahoituslaitokset voivat jälleen täyttää tehtävänsä toimia välittäjinä talletusten ja investointitoiminnan välillä, talousteoriasa suositetaan turvautumaan luonteeltaan positiivisten ja muiden kuin negatiivisten uudelleenjakomenettelyjen, kuten yhteisten joukkolainamissioiden ja budjettivarojen vastasyklisen siirtojen käyttöön epäsymmetristen shokkien estämiseksi⁽¹⁵⁾.

3.4 IMF:n ja Maailmanpankin uusimpien suositusten mukaisesti avoimuuden edistämiseen ja maailmanlaajuiseen finanssijärjestelmään vaikuttavien riskien vähentämiseen liittyvät tehtävät sopivat ehdottomasti yhteen niiden EU:n pyrkimysten kanssa, jotka koskevat Eurooppa 2020 -strategiassa vahvistettuja taloudellista ja digitaalista osallisuutta ja kuluttajien oikeuksien suojaamista.

3.5 Vahvistetun demokraattisen valvonnan tulisi siis sekä edistää sopimusten ja periaatteiden noudattamista että **sovittaa pankkiunioni yhteen Eurooppa 2020 -strategian kanssa**, koska tämä on ratkaisevan tärkeää unionin poliittisen hankkeen tulevaisuudelle.

⁽¹²⁾ Douglas Elliott, Suzanne Salloy, André Oliveira Santos, *Assessing the Cost of Financial Regulation*, IMF.

⁽¹³⁾ http://ec.europa.eu/europe2020/index_fi.htm.

⁽¹⁴⁾ IMF, *Safer Global Financial System Still Under Construction*, Global Financial Stability Report, 2012.

⁽¹⁵⁾ Enderlein ym., *Completing the Euro*, Report of the Tommaso Padoa-Schioppa Group, kesäkuu 2012.

4. Erityistä

4.1 ETSK katsoo, että komission ehdottama **etenemissuunnitelma on asianmukainen panos EU:n talouspoliittiseen ohjaukseen**, ja on yhtä mieltä **kahden uuden säädöksen** tarpeellisuudesta ja **kiireellisyydestä** sekä kannattaa lähiaikoina toteutettavaksi ilmoitettuja toimia, jotka kaikki ovat välttämättömiä euroa kohtaan tunnetun luottamuspuolan voittamiseksi.

4.2 YVM:n ensisijaisena tavoitteena tulee olla pankkilaitosten keskitetyn valvonnan tehostaminen kansallisten viranomaisen nykyisen verkoston toteuttamaan valvontaan verrattuna. Lisäksi sen tulee kytkeä valvonta yhteiseen pankkikriisien ratkaisukanismiin, jotta poliittiset tekijät eivät pääse vaikuttamaan pankin toiminnan lopettamista koskevaan päätökseen.

4.3 Niiden monien syiden joukossa, joiden vuoksi valvonta on sopivinta keskittää EKP:hen, ovat sen verkosto ja riippumattomuus ja se, että se mainitaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa, joten laadukkaana valvonnan aikaansaaminen ei edellytä kyseisen sopimuksen uudistamista.

4.4 ETSK kannattaa sitä, että kansallisilla valvontaviranomaisilla on edelleen direktiivin 2005/60/EY mukaisesti rahanpesun ja terrorismin torjuntaa koskeva toimivalta⁽¹⁶⁾ samoin kuin kolmansien maiden luottolaitosten valvonta. Komitea katsoo kuitenkin, että maat, jotka syystä tai toisesta eivät sovelle tätä direktiiviä tunnollisesti, tulisi sulkea yhteisen kriisiratkaisukanismin ulkopuolelle. Lisäksi keskitettyä valvontaa koskevan tehtävän helpottamiseksi pitäisi jouduttaa asianomaisten jäsenvaltioiden keskuspankkien perussääntöjen mukauttamista häiriöttömän tietovirran varmistamiseksi.

4.5 Perustettavien uusien elinten osalta on myös otettava käyttöön äänestysjärjestelyt, jotka estävät jäseniä, joilla saattaa olla eturistiriita, äänestämästä. Johtoasemassa olevien henkilöiden riippumattomuutta ja vastuunalaisuutta on vahvistettava seuraamuksilla niille, jotka eivät täytä velvollisuuksiaan, kun otetaan huomioon, että tällaiset laiminlyönnit vahingoittavat pankkeja ja rahoitusjärjestelmän asianmukaista toimintaa sekä taloutta, yrityksiä ja kansalaisia.

4.6 Rahoitusala reagoi uuteen sääntelykehikseen luomalla innovatiivisia tuotteita, joilla kierretään uutta lainsäädäntöä. IMF varoittaa uusimmissa tiedotteissaan rahoitusalan uudesta innovaatioaalosta, joka muistuttaa joissakin tapauksissa nykyisen kriisin aiheuttanutta innovaatioaaltoa, mistä syystä keskitetyn valvonnan kustannuksissa olisi otettava huomioon eri toimijoiden riskiprofiili, jotta ei kuormitettaisi laitoksia, jotka pidätyvät tällaisista käytännöistä.

4.7 Sen vuoksi ETSK varoittaa varjopankkitoiminnan leviämisen EU:ssa liittyvästä todellisesta riskistä. Tällainen toiminta haittaisi rahoitusalan toimintoja ja olisi EU:n kansalaisuuden periaatteiden sekä niihin liittyvien arvojen ja oikeuksien vastaista.

4.8 Jotta Euroopan uusi pankkiunioni voisi käyttää mahdollisuutensa paremmin hyväksi, sen pitäisi tehdä tiiviimpää yhteistyötä toisten jo olemassa olevien unionien ja liittojen kanssa hyödyntääkseen paremmin tilaisuudet, joita tarjoutuu sen rahoituslaitoksille ja ennen kaikkea niistä globaalituneimmille. Tämä pätee erityisesti lähimpiin ja jo euroon yhteydessä oleviin tai siitä riippuvaisiin alueisiin (euro on jo suoraan tai välillisesti yli 50 maan rahayksikkö).

Bryssel 15. marraskuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

⁽¹⁶⁾ Ks. myös ETSK:n lausunnot rahanpesusta: EYVL C 75, 15.3.2000, s. 22 ja EUVL C 267, 27.10.2005, s. 30.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Vihreä kirja – Varjopankkitoiminta"

COM(2012) 102 final

(2013/C 11/09)

Esittelijä: **Juan MENDOZA CASTRO**

Euroopan komissio päätti 19. maaliskuuta 2012 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Vihreä kirja – Varjopankkitoiminta

COM(2012) 102 final.

Asian valmistelusta vastannut "yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 25. lokakuuta 2012.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 14.–15. marraskuuta 2012 pitämässään 484. täysistunnossa (marraskuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 208 ääntä puolesta ja 2 vastaan 3:n pidettyssä äänestämässä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK antaa tukensa vihreälle kirjalle, jota se pitää askeleena oikeaan suuntaan.

1.2 Vaikka rahoitusjärjestelmä kiistämättä tarvitsee likviditeettiä, joka oli jo ennen finanssikriisiä muuttunut suuressa määrin riippuvaiseksi varjopankkitoiminnasta, kriisistä saatujen kokemusten perusteella sääntelyprosessissa on syytä asettaa etusijalle rahoitusjärjestelmän välttämätön vakaus.

1.3 Vaikka asiasta ei ole säädetty lainsäädännöllä, käytännössä hallitukset, keskuspankit ja julkiset vakuutuslaitokset ovat joutuneet reagoimaan varjopankkien aiheuttamiin tappioihin.

1.4 Sääntelyn katvealueiden hyväksikäytön välttämisen tulee olla yksi vihreän kirjan keskeisistä tavoitteista.

1.5 Ensimmäiset Baselin sopimukset olivat varjopankkitoiminnan kehittämisen liikkeelle paneva voima, koska pankkien taseita säänneltiin tiukasti kun taas taseiden ulkopuolisia toimintoja ei valvottu. ETSK:n näkemyksen mukaan viimeisimmät Baselin sopimukset, jotka on saatettu osaksi EU:n lainsäädäntöä vakavaraisuusdirektiivien (CRD III ja CRD IV) myötä, paikkaavat nämä aukot. "Varjotoimintaa" ei saisi esiintyä ollenkaan, ja sen vuoksi varjopankkitoimintaan tulisi soveltaa samoja sääntely- ja vakavaraisuusvaatimuksia kuin koko rahoitusjärjestelmään.

1.6 Uuden sääntelyn tavoitteeksi on lisäksi otettava kuluttajansuojan korkea taso Euroopassa.

1.7 ETSK korostaa yleisen valvonnan koordinoimista sekä tiedonvaihdon merkitystä.

1.8 Rahoitusjärjestelmän tulee kaikissa ilmenemismuodoissaan palvella reaali taloutta eikä keinottelua.

1.9 ETSK korostaa rahoitusjärjestelmän elintärkeää roolia investointien, työpaikkojen luomisen ja yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta.

1.10 Finanssimarkkinoita koskeva uusi sääntely on ensiarvoisen tärkeä kestäväpohjaisen talouden palauttamiseksi.

2. Taustaa

2.1 Varjopankkijärjestelmä (*shadow banking*) voidaan yleisesti ottaen määritellä "luotonvälitysjärjestelmäksi, jossa on mukana tavanomaisen pankkijärjestelmän ulkopuolisia laitoksia ja toimintoja" (*Financial Stability Board* FSB eli finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmä).

2.2 Varjopankkitoiminnan kehitykseen ovat vaikuttaneet suoranaisesti kaksi tekijää. Ensimmäinen niistä on 1980-luvulla alkanut rahoitusjärjestelmän sääntelyn purkaminen, josta oli seurauksena myös pankkitoiminnan voimakas keskittyminen suuriin laitoksiin. Toinen tekijä olivat pankkien taseita sääntelevät Baselin sopimukset, joiden vuoksi spekulatiivinen toiminta siirtyi taseiden ulkopuolelle.

2.3 Yhdysvalloissa varjopankkitoiminta lisääntyi räjähdysmäisesti sen jälkeen, kun säännöksiä, jotka kielsivät pankkeja toimimasta arvopaperimarkkinoilla, höllennettiin ja kun vuodelta 1933 peräisin olevaan Glass-Steagall-lakiin tehtiin vuodesta 1999 lähtien huomattavia muutoksia.

2.4 Tietyissä Euroopan maissa pankit ja niiden ulkomailla sijaitsevat *offshore*-sivukonttorit ovat toimineet uudistetun Basel I -sopimuksen puitteissa, ja ne ovat muodostuneet merkittäviksi tekijöiksi investoijina korkeimpaan luokitteluryhmään (AAA) kuuluviin arvopapereihin ja velkarypävakuudellisiin velkasitoumuksiin (*collateralized debt obligations*, CDO), joissa pääomavaatimukset ovat vähäiset.

2.5 Varjopankkitoiminnan koko

Maa- ja laajuuslaajuisesti varjopankkijärjestelmän koko on 46 biljoonaa euroa, joka vastaa noin 25–30 prosenttia koko rahoitusjärjestelmästä (FSB). Euroalueella sen osuus on 28 prosenttia kokonaismäärästä eli 10,9 biljoonaa euroa (EKP, tiedot vuoden 2011 lopulta).

2.6 Kansainvälisellä tasolla poliittiset vastaukset kriisiin ovat syntyneet G20-ryhmässä, joka pyysi Soulissa (marraskuussa 2010) ja Cannesissa (marraskuussa 2011) pidetyissä huippukokouksissa FSB:tä mukaan yhteistyöhön. Vihreässä kirjassa, joka on EU:n reaktio kriisiin, keskitytään analysoimaan

— kahta toimintoa:

- a) arvopaperistaminen
- b) arvopaperien lainaksianto sekä takaisinostosopimukset (repo-operaatiot)

— viittä yksikkötyyppiä:

- a) yksiköt, jotka tekevät likviditeetti- ja/tai maturiteettitransformaatioita
- b) rahamarkkinarahastot
- c) sijoitusrahastot
- d) rahoitusyhtiöt ja muut yhteisöt, jotka antavat luottoa tai tekevät likviditeettitransformaatioita ilman, että niitä säännellään pankkien tavoin
- e) vakuutus- ja jälleenvakuutusyritykset, jotka laskevat liikeseen tai takaavat luottotuotteita.

2.6.1 Toisaalta FSB on ehdottanut viittä toimintalinjaa, joista laaditaan vuoden 2012 aikana seuraavat raportit:

- tavanomaisten pankkien ja varjopankkiyksiköiden välinen vuorovaikutus (raportista vastaa Baselin pankkivalvontakomitea BCBS)
- rahamarkkinarahastojen järjestelmäriskit (raportista vastaa kansainvälinen arvopaperimarkkinavalvojen yhteisö IOSCO)

— arvopaperistamisvaatimukset (IOSCO ja BCBS)

— muut varjopankkiyksiköt (FSB)

— arvopaperien lainaksianto ja repo-operaatiot (FSB).

3. ETSK:n lausunto

3.1 ETSK pitää vihreää kirjaa merkittävänä askeleena oikeaan suuntaan ja katsoo, että siinä esitetään otollinen analyysi varjopankkijärjestelmään liittyvistä ongelmista.

3.2 Pankit ovat perinteisesti rahoittaneet toimintojaan omalla pääomalla ja yritysasiakkaiden talletuksilla. Lainasalkkujen arvopaperistamisesta tuli tavanomainen käytännöksi pankkien antolainauskapasiteetin lisäämiseksi. Joissakin tapauksissa arvopaperistaminen voi olla kätevää, mutta sitä käytettiin hyväksi kriisiin jouduttaessa, koska lainasalkut olivat huonolaatuisia (*subprime*) ja arvopapereita kierrätettiin toistuvasti (johdannaiset) pankkien tuottojen paisuttamiseksi. Pankkien liiketoimintavolyymi riippuu siitä, miten suurelta osin niiden rahoitusomaisuus on velkasääntävää. Vaikka Baselin sopimuksissa säänneltiin tasekeinottelua, taseen ulkopuolisilla erillä keinottelu oli sääntelyn ulkopuolella ja laajuudeltaan huokeaa. *Subprime*-väärinkäyttöä ja ylivelkaantumista harjoitettiin varjopankkitoiminnan avulla. Tämän lisäksi pankkien perusyritystoiminnasta – maturiteettitransformaatiosta – eli lyhytaikaisten omaisuuserien muuntamisesta pitkäaikaisemmiksi lainoiksi, syntyi ylimitoitettun suurin riski, kun pankeista tuli äärimmäisen riippuvaisia lyhytaikaisesta pankkienvälisestä rahoituksesta. Tämä riippuvaisuus nopeutti likviditeettikriisiä, kun johdannaismarkkinat romahtivat. Ei liene yllätys, että uusilla Baselin sopimuksilla säännellään johdannaisia, velkaantumista ja likviditeettiä.

3.3 Sääntelyn purkamisen seurauksena pankkien liiketoiminta muuttui perusteellisesti. Kriisi vuoksi perinteinen liikepankkitoiminta, joka on myötävaikuttanut vuosikymmenten ajan väestön vaurauteen ja elintason nousuun, on jokseenkin lamaantunut. Kun sääntelyelimet poistavat varjopankkitoiminnan räikeitä epäkohtia, niiden on nyt syytä asettaa etusijalle rahoitusjärjestelmän välttämätön vakaus.

3.4 Varjopankit ovat alkaneet harjoittaa samankaltaista luottojen maturiteetti- ja likviditeettitransformaatioihin liittyvää toimintaa kuin perinteiset pankit. Vaikka niillä – toisin kuin perinteisillä pankeilla – ei **virallisesti** ole mahdollisuutta saada lainaa viime käden lainantantajilta (keskuspankit), **käytännössä** julkiset laitokset ovat eri tavoin joutuneet huolehtimaan varjopankkien aiheuttamista tappioista, kuten viimeaikaiset kokemukset ovat osoittaneet. Suureksi vahingonkäräjäksi on joutunut veronmaksaja.

3.5 Varjopankkijärjestelmään ei sovelleta samoja vakavaraisuussääntöjä kuin perinteisiin pankkeihin. Varjopankit toimivat kuitenkin lukuisten väylien kautta perinteisten pankkien tavoin, ja valtaosa varjopankeista on siirtymässä perinteisten pankkien valvonnan alaisuuteen. Sääntelyn katvealueiden hyväksikäytön välttämisen tulee olla yksi vihreän kirjan keskeisistä tavoitteista.

3.6 FSB:n raportissa keskitytäänkin osuvasti pohtimaan, mikä rooli makrotason vakauden valvonnalla voi olla järjestelmäriskin kertymisen tunnistamisessa. On tärkeää seurata tiiviisti varjopankkijärjestelmän ja säännellyn alan yhteyttä ja niitä kanavia, joiden kautta riskit voivat siirtyä ensiksi mainitusta jälkimmäiseen. ETSK:n mielestä on syytä pitää mielessä seuraava jaottelu:

— perinteinen pankkijärjestelmä

— muut rahoituslaitokset kuin pankit

— varjopankkijärjestelmä.

"Varjotoimintaa" ei saisi esiintyä, ja sen vuoksi varjopankkijärjestelmään – mikäli uudet säädökset antavat siihen mitään mahdollisuutta – tulisi soveltaa samoja sääntely- ja vakavaraisuusvaatimuksia kuin koko rahoitusjärjestelmään. Jo voimassa olevien ja laadittavina olevien uudistusten – kolmas ja neljäs vakavaraisuusdirektiivi, Solvenssi II, Basel III – tulee tukea tätä tavoitetta.

3.7 ETSK katsoo, että varjopankkitoiminnan sääntelyn tavoitteena tulee olla myös **kuluttajansuojelun takaaminen EU:ssa**, mikä tapahtuu tarjolla olevia tuotteita koskevan avoimuuden avulla. Asiakkailta on oikeus puolueettomaan sijoitusneuvontaan ja vilpittömään opastukseen. Komitea on jo aiemmin puoltanut finanssipalvelujen käyttäjiä suojelevan eurooppalaisen elimen perustamista Dodd Frank -lailla perustetun finanssipalveluiden kuluttajansuojaviraston (*Bureau of Consumer Financial Protection*) mallin mukaisesti⁽¹⁾, jotta voidaan vahvistaa kuluttajansuojaa, parantaa avoimuutta ja edistää valitusten ratkaisemista tehokkaasti.

3.8 Toisaalta ETSK on niin ikään ilmaissut tukensa sille, että rahoitusjärjestelmän tervehdyttämisen tukemiseksi ilmiantajia suojellaan ja kannustetaan ottamalla käyttöön oikeudellisia järjestelyjä, joiden avulla taataan ilmiantajien koskemattomuus saatettaessa laittomia toimia viranomaisten tietoon.

3.9 Varjopankkijärjestelmään liittyviä ongelmia on tarkasteltava kokonaisvaltaisesti ja niihin on esitettävä poliittisia ratkaisuja. Yleisen valvonnan koordinoinnin sekä tiedonvaihdon merkitystä on korostettava. Komitea katsoo joka tapauksessa, että kansainvälisten sopimusten puuttumisen ei pitäisi olla esteenä sille, että EU säätää asianmukaisista lainsäädäntötoimenpiteistä.

3.10 Yksi seikka, joka suuresta finanssikriisistä on otettava opiksi, on se, että rahoitusjärjestelmän tulee kaikissa ilmenemismuodoissaan palvella reaalitaloutta. Pankkien liiketoimintaa

vuosikymmenien ajan ohjanneiden perinteisten sääntöjen hylkäämisen seurauksena spekulatiivisten tuotteiden tarjonta kasvoi räjähdysmäisesti, mikä osoittautui myöhemmin taloudelle erittäin haitalliseksi.

3.11 Pankit ja kaikki valtion sääntelyn piiriin kuuluvat rahoituslaitokset hoitavat perinteisesti taloudessa elintärkeää tehtävää kansalaisten ja yritysten säästöjen tallettajina ja kanavoijina investointien, työpaikkojen luomisen ja siis yhteiskunnan hyvinvoinnin rahoittamiseksi. Kriisiä edeltäneinä vuosina kyseinen tehtävä ei ole aina ollut ensi sijalla.

3.12 ETSK ehdottaa, että rahoitusalan yhteiskunnallinen vastuu ja tavoite "sen varmistamisesta, että kaikki finanssialan toiminnat edistävät talouskasvua", otetaan osaksi vihreän kirjan tavoitteita. Finanssimarkkinoita koskeva uusi sääntely on välttämätöntä kestäväpohjaisen talouden palauttamiseksi.

3.13 Ottaen huomioon viime vuosina voimaan tulleet ja valmistilla olevat säädökset ETSK muistuttaa **hyvän säädöskäytännön** tavoitteesta, jossa painopisteenä on sääntelyn yksinkertaisuus ja selkeys. On vältettävä päällekkäisyyksiä ja vääristymiä, jotka voivat aiheuttaa sääntelyyn liittyvää epävarmuutta ja tarjota mahdollisuuksia sääntelyn katvealueiden hyväksikäyttöön.

3.14 Vakavaraisuusvalvontaa varten luoduille rakenteille – joista etenkin Euroopan järjestelmäriskikomitealle – tulisi antaa tehtäväksi seurata rahoitusjärjestelmän ja erityisesti varjopankkien toiminnan kehitystä järjestelmäriskien havaitsemiseksi ja niitä lieventävien toimenpiteiden ehdottamiseksi.

3.15 ETSK korostaa, että Euroopan unionin on annettava panoksensa FSB:n varjopankkeja koskevaan työskentelyyn ja koordinoitava aloitteitaan kyseisen elimen kanssa, jotta voidaan varmistaa sekä toiminnan sisällön että aikataulujen johdonmukaisuus.

3.16 ETSK korostaa, että vakavaraisuussääntöjen ja valvonnan tulee estää epäterve kilpailu rahoitusjärjestelmässä.

4. Vastaukset vihreän kirjan kysymyksiin

4.1 Mitä on varjopankkitoiminta?

a) Oletteko samaa mieltä ehdotetusta varjopankkitoiminnan määritelmästä?

Kyllä. Termien laajuuden ansiosta määritelmän piiriin voidaan sisällyttää koko varjopankkijärjestelmälle ominainen laitojen ja rahoitustoimien monitahoinen kokonaisuus. Joka tapauksessa on todettava, että hyväksytyyn määritelmän puuttumisen ei pitäisi olla esteenä viranomaisten sääntely- ja valvontatoimille.

⁽¹⁾ EUVL C 248, 25.8.2011, s. 108.

b) Hyväksyttekö alustavan varjopankkiyksiköiden ja -toimintojen luettelon? Olisiko analysoitava myös muita yksiköitä ja/tai toimintoja? Jos olisi, mitä?

— Luetteloon tulisi sisällyttää luottoluokituslaitokset sen vastuun johdosta, joka niillä on arvopaperistamisprosessissa.

— Olisi selvennettävä, kattaako luettelo nimenomaisesti luottoriskinvaihtosopimukset (*credit default swaps*, CDS) sekä ensi- ja toissijaisten lainanantajien (*first and second lien lenders*) liikkeelle laskemat rahoitusvälineet.

— On niin ikään syytä kiinnittää huomiota voittoa tavoittelevien vakuutusten markkinoihin ("eurorahastot"), joita on olemassa eräissä EU:n jäsenvaltioissa ja joita vakuutusentajat saattavat usein käyttää käteistalletusvälineinä.

4.2 Mitä riskejä ja etuja varjopankkitoimintaan liittyy?

a) Oletteko samaa mieltä siitä, että varjopankkitoiminta voi vaikuttaa myönteisesti rahoitusjärjestelmään? Tuottavatko nämä toiminnot muita hyötyjä, jotka olisi säilytettävä ja joita olisi vahvistettava tulevaisuudessa?

Varjopankkitoiminta edisti osaltaan talouden rahoitustoiminnan korostumista ja kiinteistökuplaa, joka oli havaittavissa vuodesta 2007 alkaen monissa kehittyneissä maissa ja joka saattoi niiden taloudet romahduksen partaalle. Yhdysvaltojen ja monien EU-maiden kokemana vakava taantuma voidaan näin ollen lukea merkittävältä osin, joskaan ei yksinomaisesti, varjopankkitoiminnan syyksi.

Koko rahoitusjärjestelmän tulee palvella reaalityä.

b) Oletteko samaa mieltä niiden kanavien kuvauksesta, joiden kautta varjopankkitoiminnot luovat uusia riskejä tai siirtävät niitä rahoitusjärjestelmän muihin osiin?

Kyllä. Mainitut neljä riskiryhmää vastaavat finanssikriisistä saatuja kokemuksia.

c) Olisiko otettava huomioon muita kanavia, joiden kautta varjopankkitoiminnot luovat uusia riskejä tai siirtävät niitä rahoitusjärjestelmän muihin osiin?

— Mm. rahoitusvakuuksien uudelleenkäyttö tai uudelleenkiinnittäminen.

4.3 Millaisia haasteita sääntely- ja valvontaviranomaisten on ratkaistava?

a) Oletteko samaa mieltä siitä, että varjopankkiyksiköihin ja -toimintoihin on kohdistettava tiukempaa sääntelyä ja valvontaa?

b) Hyväksyttekö varjopankkiyksiköiden ja niiden toimintojen yksilöintiä ja valvontaa koskevat ehdotukset? Oletteko sitä mieltä, että EU tarvitsee pysyviä prosesseja, joissa EU:n valvontaviranomaiset, komissio, EKP ja muut keskuspankit voivat kerätä ja vaihtaa yksilöinti- ja valvontakäytäntöjä koskevia tietoja?

c) Hyväksyttekö edellä kuvailut yleiset varjopankkitoiminnan valvontaperiaatteet?

d) Hyväksyttekö edellä kuvailut yleiset sääntelyratkaisuja koskevat periaatteet?

Vastaus edellä esitettyihin neljään kysymykseen on myöntävä. ETSK korostaa yhtäältä, että tarvitaan rahoitusjärjestelmän kaikki alat kattava kokonaisvaltaista valvontaa, ja toisaalta, että eri tasojen valvonta- ja sääntelyelimillä on oltava riittävästi ammattitaitoista henkilökuntaa ja riittävät aineelliset voimavarat.

e) Mitä toimenpiteitä voitaisiin harkita sen varmistamiseksi, että varjopankkitoimintaa kohdellaan yhdenmukaisesti kansainvälisellä tasolla, ja sääntelyn katvealueiden hyväksikäytön välttämiseksi eri puolilla maailmaa?

Toiminnan koordinointi ja täydellinen johdonmukaisuus G20-ryhmän sisällä on ensiarvoisen tärkeää. FSB:n ehdotuksen (8.6.2012) mukaan oikeushenkilötunniste (*Legal Entity Identifier – LEI*) auttaisi korjaamaan tilastolliset puutteet, parantamaan riskien hallintaa yrityksissä, parantamaan makro- ja mikrotason vakavaraisuusriskien arviointia sekä hillitsemään markkinoiden väärinkäytöksiä ja talouspetoksia.

4.4 Mitä sääntelytoimenpiteitä varjopankkitoimintaan sovelletaan EU:ssa?

a) Mitä mieltä olette toimenpiteistä, joita EU:n tasolla toteutetaan nykyisin varjopankkitoimintaan liittyvissä kysymyksissä?

ETSK on useissa lausunnoissa ilmaissut tukensa EU:n toteuttamille toimenpiteille, joita ovat muun muassa rahoitusvälineiden markkinoista annettu MiFID-direktiivi⁽²⁾, vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajia koskeva direktiivi⁽³⁾ ja luottoluokituslaitoksia koskevat asetukset⁽⁴⁾. Niistä erityisen maininnan arvoisia ovat kolmas⁽⁵⁾ ja neljäs⁽⁶⁾ vakavaraisuusdirektiivi sekä Solvenssi II -direktiivi⁽⁷⁾.

⁽²⁾ EUVL C 220, 16.9.2003, s. 1.

⁽³⁾ EUVL C 18, 19.1.2011, s. 90.

⁽⁴⁾ EUVL C 277, 17.11.2009, s. 117 ja EUVL L 145, 31.5.2011, s. 30.

⁽⁵⁾ EUVL C 228, 22.9.2009, s. 62.

⁽⁶⁾ EUVL C 68, 6.3.2012, s. 39.

⁽⁷⁾ EUVL C 224, 30.8.2008, s. 11.

4.5 Avoimna olevat kysymykset

- a) Oletteko samaa mieltä niiden viiden keskeisen alan, joilla komissio tutkii yksityiskohtaisemmin eri vaihtoehtoja, kattamia kysymyksiä koskevasta analyysistä?

Kyllä. On ensiarvoisen tärkeää, että sääntelyä tehostetaan paitsi EU:n tasolla myös kansainvälisesti. Esimerkiksi rahamarkkinarahastot sijaitsevat pääasiassa Yhdysvalloissa.

- b) Olisiko analysoinnin kohteiksi otettava myös muita kysymyksiä? Jos olisi, mitä?
- c) Millaisia muutoksia EU:n nykyiseen sääntelykehykseen olisi mahdollisesti tehtävä asianmukaisten ratkaisujen löytämiseksi edellä kuvailtuihin riskeihin ja kysymyksiin?

Vastaukset kohtiin b) ja c): Englannin pankin varapääjohtaja ja FSB:n jäsen Paul Tucker on tehnyt ehdotuksen ns. kymmenestä käskystä (Brysselissä 27.4.2012 pidetty konferenssi):

- Pankkien tukemat tai operoimat varjopankkijärjestelmän sijoitusvälineet ja varat tulisi sisällyttää pankkien taseisiin.
- Luokituksen alenemisen, joka on Basel III -sopimuksessa määrätyn maksuvalmiusvaatimuksen taustalla oleva otaksuma, tulisi olla suurempi, kun kyseessä ovat finanssilaitosten sitoumuksen alaiset varat, kuin silloin, kun kyseessä ovat muiden kuin finanssilaitosten vastaavat varat. Tämä merkitsee sitä, että pankkien tulisi pitää enemmän likvidejä varoja, jotta ne voivat suoriutua kyseisistä sitoumuksista.
- Pankkivalvontaviranomaisten tulisi rajoittaa sitä osuutta, jolla pankit voivat rahoittaa toimintaansa lyhyellä aikavälillä yhdysvaltalaisista valuuttarahastoista ja muista heikkoista ja epävakaina lähteistä, mukaan luettuina kiinteähintaiset rahastot (CNAV, *constant net asset value*), joiden kotipaikka on muualla.
- Jos toimintaa käytännössä rahoitetaan lyhytaikaisilla lainoilla, laitokseen tulisi soveltaa pankkisääntelyn kaltaista sääntelyä ja niiden taseiden tulisi käydä läpi stressitestiä.
- Vain pankkien tulisi voida käyttää asiakkaittensa rahaa sekä kiinnittämätöntä omaisuutta oman toimintansa rahoittamiseen merkittävällä osuudella, ja tätä varten on oltava olemassa selvä pääasiallinen suhde. Oikeudellisen muodon tulisi vastata taloudellista sisältöä.
- Kun kyse on muista laitoksista kuin pankeista, asiakkaiden rahat ja kiinnittämätön omaisuus tulisi pitää erillään

eikä niitä saisi käyttää oman toiminnan rahoittamiseen merkittävällä osuudella. Tällaisten laitosten tulisi kuitenkin voida myöntää kyseisille asiakkaille vakuudellisia lainoja rahoittaakseen arvopaperiomistuksiaan (vakuudellinen limiittiluotonanto).

- Markkinoiden avoimuutta tulisi lisätä. Ihanteellisin ratkaisu olisi ehkä kauppapaperektisteri, jonka sisältämät yhdistetyt tiedot voisivat olla vapaasti saatavilla, jotta koko maailma pystyisi näkemään, mitä näillä hyvin tärkeillä mutta vaikeaselkoisilla rahoitusmarkkinoilla tapahtuu. (Rektisteri olisi hyödyllinen myös itse markkinoiden toimijoille.)
- Rahoitusyritysten ja rahastojen ei tulisi voida myöntää lainoja sellaisia arvopaperivakuuksia vastaan, joiden hallussapitoon niillä ei ole oikeutta tai täyttä kapasiteettia.
- Olisi säänneltävä tapaa, jolla muut finanssilaitokset kuin pankit käyttävät käteisvakuuksia.
- Viranomaisilla tulisi olla mahdollisuus puuttua vakuudellisten rahoitusmarkkinoiden (tai kyseisten markkinoiden segmenttien) toimintaan ja toteuttaa *haircut*-toimia (alirvostustoimia) tai määrätä vähimmäismarginaalitasoista. (Tämän tulisi tapahtua kansainvälisellä tasolla ja toimet voitaisiin kytkeä keskuspankkien *haircut*-toimiin.)

- d) Olisiko harkittava muita toimenpiteitä, kuten tiiviimpää seuranta tai ei-sitovia toimenpiteitä?

ETSK ehdottaa seuraavaa:

- Rahoitustuotteiden kuluttajia tulisi suojella tämäntyyppiin tuotteisiin ja palveluihin liittyviltä mahdollisilta villipillisiltä kaupallisilta käytännöiltä, kuten harhaanjohtavilta alennusmyynneiltä ja pyramidimyyntijärjestelmiltä. Lisäksi kuluttajien kanssa tehtävissä hankintasopimuksissa olisi kiellettävä kohtuuttomat ehdot.
- Olisi harkittava Chicagon yliopiston professorien Eric A. Posnerin ja E. Glen Weylin ehdotusta *An FDA for Financial Innovation: Applying the Insurable Interest Doctrine to Twenty-First-Century Financial Markets* (rahoitusinnovaatioiden "elintarvike- ja lääkevirasto": vakuutuskelvottomuusteorian soveltaminen 2000-luvun finanssimarkkinoihin – 23.2.2012), jonka mukaan minkä tahansa uuden tuotteen tulee ennen lanseeraustaan saada viranomaisten hyväksyntä, joka annetaan tuotteelle, mikäli sen katsotaan palvelevan reaalitaloutta, ja joka evätään, mikäli tuotteen tarkoitusperä on pelkästään spekulatiivinen.

Bryssel 15. marraskuuta 2012

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Sähköisiä hankintoja koskeva strategia”

COM(2012) 179 final

(2013/C 11/10)

Esittelijä: **Edgardo Maria IOZIA**

Euroopan komissio päätti 20. huhtikuuta 2012 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Sähköisiä hankintoja koskeva strategia

COM(2012) 179 final.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 25. lokakuuta 2012.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 14.–15. marraskuuta 2012 pitämässään 484. täysistunnossa (marraskuun 14. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 120 ääntä puolesta 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) on tyytyväinen siihen, että komission tiedonannossa annetaan suuri painoarvo nopealle siirtymiselle yleiseen sähköisten hankintojen järjestelmään, josta on saatu hyviä kokemuksia eräissä jäsenvaltioissa. Julkisten hankintojen markkinat ovat valtavat, sillä ne vastaavat suuruudeltaan noin 20:tä prosenttia EU:n BKT:stä.

1.2 Tämänhetkisessä hyvin heikossa suhdannevaiheessa, jolle ovat ominaisia kansalaisten kannalta erittäin raskaat julkisen talouden sopeutusprosessit, EU:hun ja näin ollen sen aloitteisiin suhtaudutaan hyvin kielteisesti. EU:n toimielimien on ponnistettava enemmän avoimuuden lisäämiseksi ja tiettyjen päätösten perusteiden selkeyttämiseksi. Komissio on EU:n ainoa toimielin, jonka toimivaltaan kuuluu lainsäädäntöehdotusten antaminen, ja sen erityisvastuulla on sekä tiedottaa ehdotustensa hyödyllisyydestä että saada kansalaiset vakuuttuneiksi siitä. ETSK tekee kaikkensa tämän edistämiseksi, ja komission tulisi tehdä tiivistä yhteistyötä EU:n muiden toimielimien, myös neuvoa-antavien toimielimien, kanssa.

1.3 ETSK korostaa, että julkisen talouden lineaariset leikkaukset johtavat siihen, että julkisiin hankintoihin osallistuvat iäkkäämmät ja osaavammat työntekijät poistuvat työmarkkinoilta ennenaikaisesti, mikä köyhdyttää asteittain julkisen hallinnon inhimillistä pääomaa. Komitea kehottaa jäsenvaltioita välttämään harkitsemattomia leikkauksia, joista kertyvä hyöty on lyhytaikaista, koska monessa tapauksessa joudutaan turvautumaan ulkopuoliseen työvoimaan siitä syystä, että jäljelle jääneet työntekijät eivät ole vielä hankkineet tarvittavaa ammattitaitoa.

1.4 ETSK korostaa sähköisten hankintojen merkitystä niiden mahdollisesti tuottamien hyötyjen vuoksi, joita ovat

- avoimuus, petosten torjunta
- tehokkaat markkinat
- julkisten hankintojen markkinoiden saattaminen pk-yritysten ulottuville
- julkishallinnolle aiheutuvat yleiset säästöt
- sisämarkkinoiden yhdentyminen ja kehitys
- julkishallinnon nykyaikaistaminen ja Euroopan digitaalistrategian kehitys
- uudet mahdollisuudet teknologiapalveluja tarjoaville yrityksille
- julkishallinnon ja yritysten työntekijöiden ammatillinen kehitys.

1.5 Komissio pitää mahdollisena tavoitetta, jonka mukaan siirtyminen toteutettaisiin vuoden 2016 puoliväliin mennessä (todennäköisesti 2017 ottaen huomioon, että direktiivin

saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä vie kaksi vuotta). Tämä olisi valtava harppaus verrattuna siihen, mitä on tapahtunut viimeisen kahdeksan vuoden aikana. ETSK katsoo, että oikeutettu ja kunnianhimoinen tavoite voidaan saavuttaa vain eräin tässä lausunnossa esitetyin ehdoin, jotka koskevat standardointia, yhteentoimivuutta ja saatavuutta. Jos näitä ehtoja ei noudateta, vaarana voi olla markkinoiden pilkkoutuminen edelleen.

1.6 ETSK tukee ehdotettuja tavoitteita, mutta toteaa kuitenkin, että toistaiseksi sähköisten hankintojen prosenttiosuus on jäänyt hyvin vaatimattomaksi kaikista toteutetuista toimista huolimatta. Tämän vuoden loppuun mennessä komission on määrä julkaista laatimansa tutkimus, josta ilmenevät maakohtaisesti saavutetut tasot. Esimerkiksi Italian kohdalla se on neljä prosenttia.

1.7 ETSK paheksuu syvästi sitä, että eräiden jäsenvaltioiden yhteistyöhalukkuus on ollut vähäistä: ne vastustavat muutoksia eivätkä haluaisi avata julkisten hankintojen markkinoita kilpailulle suojellakseen kansallisia yrityksiä ja säilyttääkseen huomattavan taloudellisen ja poliittisen vallan itsellään.

1.8 Komissio kutsuu tiedonannossaan tätä "passiivisuudeksi"; ETSK:n mielestä kyse on pikemminkin "passiivisesta vastarinnasta" muutosta vastaan sekä altiudesta kansalliselta tasolta tulevalle protektionistiselle painostukselle. Kaikkien hankintasopimusten julkaiseminen sähköisessä muodossa tekisi eurooppalaisia hankintamenettelyjä koskevan kynnysarvon määrittelystä tarpeetonta ja haitallista, mitä erityisesti pk-yritykset toivovat.

1.9 ETSK katsoo, että kynnysarvojen säilyttäminen on vastoin sisämarkkinoiden kehittämistä ja haittaa tasapuolisin edellytyksin tapahtuvaa kilpailua.

1.10 **Viestintä.** Kansalaisten, yritysten sekä paikallisten ja kansallisten viranomaisten on oltava vakuuttuneita näiden välineiden hyödyllisyydestä. Tämä edellyttää sitä, että tietoon, viestintään ja koulutukseen investoidaan varoja yhtenäisellä tavalla ja että vältetään erillisiä aloitteita.

1.11 **Avoimuus.** Välittömiin vaikutuksiin, joita aiheutuu julkisten hankintojen julkaisemisesta tieto- ja viestintätekniikkoja käyttäen, kuuluu avoimuuden lisääntyminen. ETSK ehdottaa, että hankintailmoituksen julkaisemisen lisäksi tuotaisiin esiin myös työn edistyminen aikatauluun verrattuna, teetetävien töiden päättämispäivä tai tavaroiden toimituspäivä. Avoimuus vaikeuttaa entisestään petosten tekemistä sekä lisää julkishallinnon säästöjä ja parantaa markkinoiden tehokkuutta.

1.12 **Yhteentoimivuus ja standardointi.** ETSK painottaa erityisesti seikkoja, jotka liittyvät eri järjestelmälustojen (usein portaalien) väliseen yhteentoimivuuteen sekä menettelyjen ja hankintaprosessin eri vaiheissa vaihdettavien sähköisten asiakirjojen standardointiin. Erilaisten järjestelmälustojen, formaattien

ja menettelyiden runsas määrä muodostaa esteen julkisten hankintojen automatisoinnille sekä vähentää välineen käyttöä toimittajien, erityisesti pk-yritysten, keskuudessa. Komission olisi viipymättä suositeltava yhden eurooppalaisen (tai kansainvälisen) standardin käyttöä julkisissa hankintamenettelyissä. Tässä yhteydessä mainittakoon erityisesti työ, jota on tehty Euroopan standardointikomitean (CEN) työpajassa *Business Interoperability Interfaces (BII) on Public Procurement in Europe* ⁽¹⁾ ja BII-profiilien käyttöönotto PEPPOL-hankkeen (*Pan-European Public Procurement Online*) eritelmissä.

1.13 **Hajanaisuus.** Eurooppalaisen strategian puuttuminen on johtanut siihen, että sekä valtiollisella että alueellisella tasolla (Saksa, Italia jne.) on otettu käyttöön järjestelmiä ja tunnistekeinoja, jotka eivät ole yhteydessä toisiinsa. Pk-yrityksiä edustavien järjestöjen mukaan tämä on lähes aina johtanut siihen, että tarjousta ei ole tehty, tai vähintäänkin aiheuttanut perusteettomia hallinnollisia lisäkustannuksia erityisesti pk-yrityksille. ETSK katsoo, että EU:n on torjuttava tehokkaasti markkinoiden pilkkoutumista.

1.14 **Saatavuus ja yksinkertaisuus.** ETSK painottaa, että markkinoille, viranomaisille ja kansalaisille aiheutuvat hyödyt voidaan saavuttaa ainoastaan siinä tapauksessa, että järjestelmät ovat kaikkien saatavilla alhaisin kustannuksin sekä helppoja hallinnoida ja ylläpitää, että rakenneosat, menettelyt ja ratkaisut on standardoitu ja että on määritelty yhteinen sanasto, jonka avulla pystytään ratkaisemaan kieliongelma (ja jonka on myös oltava kaikkien saatavilla ja helppokäyttöinen), niiden periaatteiden mukaisesti, joita komissiokin on sitoutunut noudattamaan eurooppalaisia pk-yrityksiä tukevassa *Small Business Act* -aloitteessa.

1.15 **Yhteiskunnalliset yritykset.** ETSK suosittaa, että siirryttäessä sähköisiin välineisiin pidetään painopisteenä sitä, että nämä välineet ovat yhteiskunnallisten yritysten ulottuvilla. Kyseiset yritykset, joilla on hyvin keskeinen asema hoiva- ja hoitotoiminnasta vastaavien yritysten keskuudessa, tuottavat tällä hetkellä monia sosiaalipalveluja.

1.16 Kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa EU:n lainsäädännön tulisi tukea pk-yrityksiä, jotta ne pystyisivät täyttämään pääoma- ja kokemusvaatimukset. Tämä voi tapahtua myös muodostamalla konsortioita tai perustamalla väliaikaisia yhteisyrityksiä. Portugalin tilanne on kuvaava: pk-yritykset ovat voittaneet 87 prosenttia hankinnoista, mutta niiden arvo on ainoastaan 19 prosenttia.

2. Asiakirjan pääkohdat

2.1 Komission tiedonannossa esitellään sähköisten hankintojen strategista merkitystä ja esitetään tärkeimmät niistä toimista, joilla komissio aikoo tukea siirtymistä sähköisten hankintamenettelyjen yleiseen käyttöön EU:ssa.

⁽¹⁾ <http://www.cen.eu/cwa/bii/specs/Profiles/IndexWG1.html>

2.2 Sähköisiin hankintoihin jo siirtyneiden viranomaisten saavuttamat säästöt ovat olleet suuruudeltaan 5–20 prosenttia. Vaikka alhaisin prosenttiosuus toteutuisi kaikissa EU:ssa tehtävissä hankinnoissa, säästöt olisivat silti yli 100 miljardia euroa, kun otetaan huomioon julkisten hankintojen kokonaismäärä.

2.3 Julkisten hankintojen ⁽²⁾ osalta – kuten vuonna 2011 laaditussa sisämarkkinoiden toimenpidepaketissa ⁽³⁾ edellytettiin – komissio on esittänyt ehdotuksia, joiden tavoitteena on, että EU:ssa siirrytään kokonaan sähköisiin hankintamenettelyihin vuoden 2016 puoliväliin mennessä ⁽⁴⁾. Perimmäisenä tavoitteena on täysin automatisoitu sähköinen hankintamenettely, jonka kaikki menettelyvaiheet ilmoittamisesta (sähköiset ilmoitukset) maksamiseen (sähköiset maksut) toteutetaan sähköisesti ⁽⁵⁾.

2.4 Sähköiset hankintamenettelyt voivat auttaa lisäämään hankintojen avoimuutta ja erityisesti pk-yritysten mahdollisuuksia osallistua niihin, mikä edistää rajat ylittävää kilpailua, innovointia ja kasvua sisämarkkinoilla.

2.5 Komissio erittelee kaksi merkittävää estettä sähköisten hankintojen yleistymiselle:

- tiettyjen sidosryhmien "*passiivisuus*". Haasteena on saada epäroivät hankkijat ja toimittajat muuttamaan vakiintuneita tottumuksiaan.
- *markkinoiden pilkkoutuminen* sen vuoksi, että eri puolilla EU:ta on käytössä runsaasti erilaisia, joissakin tapauksissa teknisesti monimutkaisia järjestelmiä.

2.6 Ehdotettujen tavoitteiden saavuttamiseksi komissio esittelee 15-kohtaisen toimintasuunnitelman.

3. Yleistä

3.1 ETSK pitää tärkeänä julkisia hankintoja koskevan sääntelykehityksen tarkistamista sekä asteittaista siirtymistä niiden täydelliseen automatisointiin alkaen siitä, että sähköisten viestintävälineiden käyttö tehdään pakolliseksi hankintamenettelyn joissakin vaiheissa.

3.2 Komission ehdottama etenemissuunnitelma sähköisten hankintojen asteittaisesta käyttöönotosta on erittäin kunnianhimoinen. Jos se toteutetaan asianmukaisesti, se hyödyttäisi suuresti kaikkia julkisten hankintojen markkinatoimijoita. Ottaen

⁽²⁾ Seuraavat 20. joulukuuta 2011 tehdyt ehdotukset: COM(2011) 895 final; COM(2011) 896 final ja COM(2011) 897 final.

⁽³⁾ Sisämarkkinoiden toimenpidepaketti käsittää useita eri toimenpiteitä, joilla pyritään vauhdittamaan Euroopan taloutta ja luomaan työpaikkoja.

⁽⁴⁾ Ehdotusten mukaan sähköisten hankintojen käyttö on pakollista viimeistään kahden vuoden kuluttua määräajasta, joka on asetettu säännösten saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä. Jos ehdotusten hyväksyminen etenee aikataulun mukaisesti, velvoite voinee tulla voimaan vuoden 2016 puoliväliin mennessä.

⁽⁵⁾ Hankintaprosesseissa on kaksi päävaihetta: hankintasopimuksen tekemistä edeltävä vaihe ja sitä seuraava vaihe. Hankintasopimusta edeltävään vaiheeseen sisältyvät kaikki hankintamenettelyn välivaiheet hankintasopimuksen tekemiseen asti (ilmoitusten julkaiseminen, mahdollisuus tutustua hankinta-asiakirjoihin, tarjousten esittäminen, ehdotusten arviointi ja sopimuksen tekeminen). Hankintasopimusta seuraava vaihe käsittää kaikki sopimuksenteon jälkeiset vaiheet (tilaaminen, laskuttaminen ja maksaminen).

huomioon niiden eri maiden sähköisten julkisten hankintojen kehityksen eroavuudet, joissa jo ilmenee ratkaisujen ja järjestelmäalustojen pirstaloitumista, strategis-operatiivisten toimintaohjeiden puuttuminen – ilman että noudatetaan eräitä vähimmäisperusehtoja – saattaisi osaltaan lisätä markkinoiden pilkkoutumista.

3.3 Sähköisiä julkisia hankintoja ei pidä kuitenkaan kehittää julkisia hankintoja koskevan direktiiviehdotuksen mukaisen 'parhaan tarjouksen' periaatteen kustannuksella ⁽⁶⁾.

3.4 ETSK painottaa erityisesti seikkoja, jotka liittyvät eri järjestelmäalustojen (usein portaalien) väliseen yhteentoimivuuteen sekä menettelyiden ja hankintaprosessin eri vaiheissa vaihdettavien sähköisten asiakirjojen saatavuuteen. On aiheellista säätää avoimesta eurooppalaisesta (tai kansainvälisestä) standardista, joka on tarkoitettu julkisen sektorin sähköisiin hankintoihin käytettäviin (ohjelmisto)ratkaisuihin. Erilaisten järjestelmäalustojen, formaattien ja menettelyiden runsas määrä muodostaa esteen julkisten hankintojen automatisoinnille sekä vähentää välineen käyttöä toimittajien, erityisesti pk-yritysten, keskuudessa. Työ, jota on tehty Euroopan standardointikomitean työpajassa *Business Interoperability Interfaces on Public Procurement in Europe*, on tuottanut yhteentoimivia standardiprofiileja standardoitujen ohjelmistoratkaisujen käyttöönottoa varten.

3.5 Jotta ylittettäisiin nykyiset esteet, ETSK tukee komission erityistoimia, joilla avoimien kansainvälisten tai eurooppalaisten standardien noudattaminen tehtäisiin pakolliseksi yhteentoimivien teknisten ratkaisujen toteutuksessa. Olisi syytä laatia ohjeita avoimien standardien oikeanlaisesta soveltamisesta CENin BII-työpajassa tehdyn työn ja PEPPOL-hankkeessa tehtyjen, mainittuun työhön liittyvien toteutusten pohjalta. Euroopan digitaalistrategiassa on yksi varsinainen toimenpide ⁽⁷⁾ sähköisten hankintojen standardoinnin edistämistä varten: tekniset eritelmat, joita kaikki tieto- ja viestintätekniikkaan liittyvien ratkaisujen ja palveluiden tarjoajat voivat käyttää.

3.6 ETSK korostaa, että sähköisillä hankinnoilla voi olla ratkaiseva merkitys julkisen sektorin hankintamenettelyiden avoimuuden lisäämisessä sekä petosten torjunnassa. Sähköiset välineet antavat mahdollisuuden valvoa ja arvioida koko menettelyä sekä toimittajan tekemää työtä. Tällaiset tiedot ovat tärkeitä julkisella sektorilla toteutettavien sähköisten hankintojen mahdollisimman suuren avoimuuden takaamiseksi ja saattavat merkittävästi kannustaa erityisesti pk-yrityksiä ottamaan käyttöön sähköisiä hankintoja varten tarvittavat välineet. Portugali tarjoaa esimerkin tämän alan parhaista käytänteistä ⁽⁸⁾. Sama pätee Liettuun, jossa sähköinen ilmoittaminen, sähköinen pääsy ja sähköinen toimittaminen ovat pakollisia. Tästä on koitunut seuraavia hyötyjä: hankittujen tavaroiden ja palvelujen hinnat ovat alentuneet (14–55 prosenttia), tarjouskilpailuihin osallistuvien toimittajien määrä on kasvanut 20–90 prosenttia ja hankintaprosessiin kuluva aika on supistunut 46 päivästä 11 päivään.

⁽⁶⁾ ETSK:n lausunto: EUVL C 191, 29.6.2012, s. 84.

⁽⁷⁾ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/fiche-dae.cfm?action_id=181

⁽⁸⁾ www.base.gov.pt/

3.7 Lisäksi on tärkeää, että sähköisiä hankintoja koskevissa aloitteissa varaudutaan tarjoamaan pk-yrityksille tekniikoiden käyttökoulutusta sekä tietoa saatavista hyödyistä. On olennaisen tärkeää investoida julkisen ja yksityisen sektorin työntekijöiden koulutukseen. ETSK pitää hyvin hyödyllisenä tähän tarkoitukseen annettavaa tukea. Pk-yritykset voisivat käyttää hyväksi ammattialajärjestöjään.

3.8 Kielimuurit ovat olemassa, eikä niitä ole otettu tässä tarkasteltavassa tiedonannossa asianmukaisesti huomioon. Sähköisissä hankintajärjestelmissä olevien tietojen tulisi olla saatavilla ainakin yhdellä muulla EU:n kielellä kansallisen kielen lisäksi. Tämä voisi kuitenkin aiheuttaa liikaa ylimääräisiä kustannuksia. Yhtenä ratkaisuna voisi olla, että Euroopan komissio kehittäisi erityisen verkkokäännösohjelman sähköisiä hankintoja varten.

3.9 Komissio ei tuo esille ongelmaa, joka liittyy kynnysarvot alittavien hankintojen näkyvyyteen sisämarkkinoilla. Tämä on merkittävää etenkin pk- ja mikroyritysten kannalta. ETSK katsoo, että on aika pohtia, onko kynnysarvojen säilyttäminen mahdollista ottaen huomioon, että sähköisen julkaisemisen ansiosta kaikki hankinnat ovat kaikkien ulottuvilla.

4. Erityishuomautuksia säädetyistä toimenpiteistä

4.1 ETSK on yhtä mieltä siitä, että on siirryttävä kohti julkisten hankintojen automatisointia. Samalla kun komissio kiinnittää huomiota hankintamenettelyn alkuvaiheisiin (ilmoitusten julkaiseminen, mahdollisuus tutustua hankinta-asiakirjoihin, tarjousten esittäminen, ehdotusten arviointi ja sopimuksen tekeminen), on tärkeää kytkeä yhteen sopimuksenteon jälkeiset eri vaiheet (tilaaminen, laskuttaminen ja maksaminen) ja antaa julki hankintojen eteneminen, kohdatut ongelmat, toteutusajat ja kustannukset.

4.2 On tärkeää yhdenmukaistaa tekniset vaatimukset kehitettäessä sellaisia tietoteknisiä ratkaisuja ja palveluja, jotka voidaan hyväksyä ja joita voidaan käyttää paikallisella, kansallisella ja rajat ylittävällä tasolla. ETSK kannustaa voimakkaasti komissiota etenemään toteuttamalla tähän tarkoitettuun toimenpiteen 2. Vaiikutuksilla on erityistä merkitystä viranomaisten lisäksi varsinkin niiden toimittajien kannalta, jotka voivat käyttää Euroopan tasolla standardoituja ja yhteentoimivia ratkaisuja.

4.3 Sähköisten allekirjoitusten käyttö mutkistaa rajat ylittäviä liiketoimia. Näiden ratkaisujen yhteentoimivuutta helpottavat toimenpiteet ovat näin ollen suotavia. On kuitenkin tärkeää todeta, että esimerkiksi Portugalin kaltaisissa maissa on havaittu seuraavia sähköisten hankintojen käyttöön liittyviä ongelmia: sähköisten allekirjoitusten asettamat suhteettomat vaatimukset ja aikaleimapaalvelujen kustannukset sähköisten hankintojen eri järjestelmäalustojen yhteentoimivuuden lisäksi ⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-e-procurement-interventions.24416>.

4.4 Yksinkertaisten ratkaisujen ja hyvien käytäntöjen edistäminen tukee ilman muuta erinomaisesti julkisten hankintamenettelyjen automatisointihankkeita. Pk-yritysten tarpeet, jotka liittyvät etenkin tarjousten jättämiseen sähköisessä muodossa, on otettava huomioon näitä ratkaisuja kehitettäessä. Sähköisiä tarjouspyyntöjä käsittelevän komission asiantuntijaryhmän saattamat tulokset ovat näin ollen olennaisen tärkeitä, ja asianomaiset voisivat arvioida niitä.

4.5 Merkittävin toimenpide, johon komission pitäisi kiinnittää huomiota, koskee sähköisiin hankintamenettelyihin tarkoitettujen eri ratkaisujen toteutustapoja sisämarkkinoilla. Erityisesti mainittakoon, että PEPPOL-hankeeseen (*Pan-European Public Procurement Online*) osallistuu 11 maata, jotka ovat laatineet erityisiä tekniikkoja standardoitujen ratkaisujen kehittämiseksi hankintamenettelyn kriittisempiä vaiheita varten ja standardoitujen asiakirjojen vaihdon mahdollistavan avoimen järjestelmäalustan. Niiden avulla on toteutettu eri eurooppalaisten järjestelmäalustojen välinen täysimääräinen yhteentoimivuus.

4.5.1 PEPPOL-hankeeseen kuuluu seuraavia osatekijöitä: eurooppalaisten viranomaisten myöntämiin sähköisiin todistuksiin perustuvien sähköisten allekirjoitusten validointivälineet; virtuaalinen yritysasiakirja-aineisto (*Virtual Company Dossier*), jonka avulla yritystiedot (todistukset) esitetään vakioidulla tavalla; sähköinen luettelo, jossa tuotteita ja palveluja koskevat tarjoukset esitetään vakio muodossa; tilaukset ja sähköinen laskutus, jotka tukevat hankkijaa ja toimittajaa määrättyillä menettelyillä yhteisiä toimia koskevien tietojen vaihtamista varten. Edellä lueteltujen osatekijöiden lisäksi on mainittava vielä yhteisten ja kansallisella tasolla yhteensopivien standardien mukainen sähköisten asiakirjojen liikenneinfrastruktuuri (verkosto), joka liittyy toisiinsa erilliset sähköisten hankintojen yhteisöt ja järjestelmät.

4.5.2 Euroopan virtuaalinen yritysasiakirja-aineistoa koskeva järjestelmä tarjoaa samalla tavalla kuin e-Certis – tietojärjestelmä, joka auttaa tunnistamaan eri todistukset, joita usein vaaditaan hankintamenettelyissä 27 jäsenvaltiossa, Kroatiassa (liittyvä maa), Turkissa (ehdokasmaa) ja kolmessa ETA-maassa (Islanti, Liechtenstein ja Norja) – tiedot kriteereistä sekä todisteista ja todistuksista, joita osallistuminen jäsenvaltioiden tarjouskilpailuihin edellyttää. Sähköinen todistushakemisto eCertis on kuitenkin nykymuodossaan suunniteltu tietoja sisältäväksi tietokannaksi, kun taas virtuaalinen yritysasiakirja-aineistoa koskeva järjestelmä tarjoaa lisärajapintoja, joilla siihen voidaan liittää muita palveluja. Sähköisessä todistushakemistossa olisi oltava yritysasiakirja-aineistoa koskevan järjestelmän toiminta-ajatusta vastaavia piirteitä. Komission tulisi huolehtia vaatimustenmukaisuudesta ja saattaa ajan tasalle asiaan liittyvä oikeudellisten tietojen järjestelmä tarjoamalla tällaisen palvelun ja antamalla sille teknistä tukea.

4.5.3 ETSK toivoo vahvaa tukea komissiolta ja jäsenvaltioilta OpenPEPPOL-yhteenliittymän aseman vahvistamiseksi ja korostaa, että sen ansiosta julkinen sektori EU:ssa pitää yllä ja kehittää sekä käyttää teknisiä eritelmiä julkisten hankintojen toteutuksessa ja varmistaa täten standardoinnin ja yhteentoimivuuden hankintamenettelyn eri vaiheissa – ei ainoastaan sopimuksenteon edeltävissä vaan myös sen jälkeisissä vaiheissa –, jotta vältetään markkinoiden pilkkoutuminen.

4.6 ETSK on samaa mieltä siitä, että sähköisten julkisten hankintojen infrastruktuurin kehitystä on rahoitettava ja tuettava Verkkojen Eurooppa -välineen kautta hyödyntämällä sitä, mitä jäsenvaltioiden PEPPOL-konsortio on jo kehittänyt Euroopan eri järjestelmät toisiinsa yhdistävän nykyisen liikenneinfrastruktuurin (verkosto) myötä. ETSK korostaa, että on tärkeää säilyttää yhteisiin standardeihin perustuva avoin, helposti saatavilla oleva ja turvallinen infrastruktuuri. Rakenerahastojen käyttö on suotavaa julkisten hankintojen käyttöönoton helpottamiseksi.

4.7 ETSK suosittaa, että toteutetaan yhtenäistä viestintästrategiaa hyödyntämällä olemassa olevia yhteisöjä, erityisesti OpenPEPPOL-konsortiota, yhteistyössä *Enterprise Europe Network* -verkoston kanssa ja käyttämällä alueiden ja kuntien verkostoitumisohjelmia. Viestintästrategia voitaisiin sopia komission, OpenPEPPOL-konsortion ja uuden A (CIP ICT PSP) *Basic Cross Sector Services* -kokeiluhankkeen kesken sähköisiin julkisiin hankintoihin liittyvän osion osalta.

4.8 ETSK kannattaa komission päätöstä, joka koskee omien rakenteiden puitteissa toteutetun hankintamenettelyn

automatisointia kokonaisuudessaan ja kehitettyjen avoimen lähdekoodin ratkaisujen käyttöön saattamista.

4.9 ETSK kannattaa vaatimusta, jonka mukaan julkisia hankintoja varten tarkoitettujen sähköisten välineiden käyttöönottoa on valvottava ja määriteltävä niistä saatavat hyödyt. Komission pitäisi julkaista neljännesvuosittain direktiivin hyväksymisestä lähtien tiedonanto yksittäisissä jäsenvaltioissa toteutettujen hankkeiden laadullisista ja määrällisistä tuloksista menettelyjen edistymisen kartoittamiseksi.

4.10 Samanaikaisesti on tärkeää käydä kansainvälistä vuoropuhelua julkisissa hankinnoissa sovellettavien sähköisten välineiden käytöstä avoimuuden ja kilpailun lisäämiseksi. Kansainvälisten standardien käyttö vahvistetaan jälleen kerran välineeksi, jota tarvitaan edellä mainittuun tarkoitukseen, ja näin ollen asiaan liittyvän kehityksen seuranta on suotavaa. On erityisesti tarpeen valvoa ja suosittaa standardien käyttöä CEN BII -työpajassa tehdyn työn ja PEPPOL-eritelmien pohjalta julkisen sektorin toteuttaessa EU:ssa julkisia hankintoja.

Bryssel 14. marraskuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*

Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – EU:n valtiontuki uudistus”

COM(2012) 209 final

(2013/C 11/11)

Esittelijä: **Emmanuelle BUTAUD-STUBBS**

Komissio päätti 8. toukokuuta 2012 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – EU:n valtiontuki uudistus

COM(2012) 209 final.

Asian valmistelusta vastannut "yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 25. lokakuuta 2012.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 14.–15. marraskuuta 2012 pitämässään 484. täysistunnossa (marraskuun 14. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 128 ääntä puolesta 5:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmä ja suositukset

1.1 EU:n valtiontuki politiikka on unionille strategisen tärkeää globalisoituneessa taloudessa, jossa kilpailu on voimakasta.

1.2 ETSK pitää komission tiedonannossa esitettyä uudistusta kannatettavana, sillä sen tavoitteena on

— edistää EU:n valtiontuki politiikan avulla 2020-strategiaa

— uudistaa komission ja jäsenvaltioiden välistä tehtävien jakoa sen tehostamiseksi

— parantaa menettelytapoja monin eri tavoin.

1.3 ETSK yhtyy komission näkemykseen siitä, että tehokkaiden valtiontukien ja kestävä ja osallistavan kasvun tavoitteen välistä rakentavaa yhteyttä tulee vahvistaa. Kohdennetun valtiontuki politiikan avulla voidaan edistää innovointia (myös sosiaalista innovointia), ympäristömyönteisen teknologian käyttöä ja inhimillisen pääoman kehittämistä aiheuttamatta ympäristöhaittoja. Hyvin kohdennettu ja dynaaminen valtiontuki politiikka voi aktiivisesti edistää korkean työllisyystason ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden saavuttamista.

1.4 Tavoitteiltaan, toteuttamistavoiltaan ja aikataulultaan kunnianhimoista uudistusta on kuitenkin aiheellista tarkentaa eräin osin.

1.5 ETSK kehottaa komissiota tarkentamaan eräitä tiedonannon sisältämiä käsitteitä:

1.5.1 Komission käyttämä avainkäsite "markkinoiden toimintapuuotteet" olisi määriteltävä tarkemmin, sillä sen merkitys vaihtelee toimintaympäristön mukaan: luotonsaanti, laajakaistaverkkojen rahoittaminen, kunnallistekniikan rakentaminen teollisuusalueille niiden kaupallista käyttöä varten, innovointimahdollisuudet, koulutus, naisten yrittäjyyden edistäminen jne. Toimintapuuotteiden taustalla voi myös olla erilaisia syitä: kielteiset ulkoisvaikutukset, tiedonkulun puutteet, koordinoitongelmat, markkinavoiman olemassaolo jne.

1.6 ETSK:ta askarruttavat seuraavat kaavailtuihin uudistuksiin liittyvät seikat:

1.6.1 Komission ehdottama uudistus lisäisi jäsenvaltioiden vastuuta valtiontukien osoittamisessa ja valvonnassa. Millaisten oikeudellisten ja käytännön keinojen avulla komissio aikoo saada jäsenvaltiot tekemään täysipainoista yhteistyötä valtiontukilainsäädännön täytäntöönpanossa?

1.6.2 Jäsenvaltioiden vastuun lisääminen tukien valvontaan liittyvissä asioissa saattaisi johtaa siihen, että jäsenvaltiot soveltavat sääntöjä subjektiivisesti, sekä epälojaleihin toimiin valtioiden välillä ja eräänlaisen talouspatriotismien paluuseen, mikä loppujen lopuksi lisäisi yritysten oikeudellista epävarmuutta.

1.6.3 Komissio toteaa WTO:n raportin perusteella, että EU:n tärkeimpien globaalien kilpailijoiden myöntämät valtiontuet ovat samantasoisia. EU:n valtiontukipolitiikan sanotaan kuitenkin tarjoavan selkeämmät puitteet kuin Yhdysvalloissa, Intiassa, Koreassa tai Brasiliassa sovellettavat järjestelmät. Nämä tiedot ovat vanhoja, ja ne tulee saattaa ajan tasalle, jotta komissio saa vallitsevasta tilanteesta kattavan ja tarkkan kuvan.

1.6.4 Komissio käsittelee kysymystä EU:n järjestelmän ominaispiirteistä verrattuna muihin nykyisiin valtiontukien valvontajärjestelmiin, mutta se ei tee asiasta erityisiä päätelmiä. Miksi se ei tote tässä yhteydessä, että tarvitaan yhtäläisiin toimintaedellytyksiin maailmanlaajuisesti tähtäävää taloudellista lähestymistapaa, jonka avulla voidaan varmistaa valtiontukien myöntämisen tasapainoisuus? ETSK korostaa, että laittomien ulkomaisien tukien erityisiin seurauksiin on reagoitava tehokkaasti, sillä nämä tuet vaarantavat eurooppalaisten yritysten kilpailukyvyyn globaaleihin kilpailijoihinsa nähden.

1.7 Lisäksi ETSK ehdottaa eräitä muutoksia, joita se pitää välttämättöminä pk-yritysten tukemiseksi – kuten komission ja neuvoston mukaan on tarpeen – etenkin silloin, kun niihin kohdistuu kilpailupainetta unionin ulkopuolisten maiden yrityksistä, jotka saavat suurempia ja myöntämisperusteiltaan epäselvempiä suoria ja välillisiä valtiontukia.

1.7.1 Kun otetaan huomioon de minimis -tukien pienuus, niiden myönteiset vaikutukset pk-yrityksiin ja erittäin pieniin yrityksiin sekä niiden vähäinen vaikutus sisämarkkinoihin, ETSK ehdottaa, että niiden enimmäismäärä nostetaan pysyvästi 200 000 eurosta 500 000 euroon ja että se arvioidaan kolmen perättäisen vuoden ajalta kutakin yritystä kohti, kuten on päätetty tehdä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen osalta.

1.7.2 Kun otetaan huomioon tarve auttaa eurooppalaisia pk-yrityksiä kehittämään markkinoitaan kansainvälisesti, ETSK ehdottaa yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen N:o 800/2008 27 artiklan 3 kohdan muuttamista niin, että julistetaan sisämarkkinoille soveltuviksi sellaiset tuet, joilla autetaan pk-yrityksiä osallistumaan messuille ja näyttelyihin yhtäjaksoisen, enimmäispituudeltaan kolmen vuoden jakson aikana.

1.8 ETSK esittää komissiolle kokemustensa valossa kolme käytännön suositusta:

1.8.1 Tulee laatia kaikilla EU:n virallisilla kielillä yleistajuinen käytännön opas, jossa esitetään määritelmät, kiellot ja käytettävissä olevat menettelyt. Näin voidaan parantaa yritysten, oikeusistuinten ja viranomaisten ymmärtämystä valtiontuesta sekä niiden valmiuksia käyttää valtiontukia asianmukaisesti.

1.8.2 Tulee järjestää jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille lisää koulutusseminaareja, jotta varmistetaan EU:n valtiontukilainsäädännön mahdollisimman yhdenmukainen soveltaminen kaikissa jäsenvaltioissa.

1.8.3 Koska kaavailut muutokset ovat merkittäviä, ETSK pyytää tulla kuulluksi vähämerkityksistä tukea koskevan asetuksen, valtuusasetuksen ja yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen tarkistuksesta.

2. Tiedonannon sisältö

2.1 Komissio haluaa uudistaa EU:n valtiontukipolitiikkaa seuraavien kolmen päätavoitteen mukaisesti:

- a) edistetään Eurooppa 2020 -strategian mukaisesti älykästä, kestävä ja osallistavaa kasvua kilpailuun perustuvilla sisämarkkinoilla
- b) keskitetään komission ennakoarviointi merkittävimpiin tapauksiin, joilla on suuri vaikutus sisämarkkinoilla
- c) yksinkertaistetaan menettelysääntöjä ja nopeutetaan päätöksentekoa.

2.2 Uudistuksen lähtökohtana on, että nykyisen politiikan on todettu olevan tuloksiltaan vaihtelevaa:

- Nykyiset säännöt ovat vaikeaselkoiset ja hankalat soveltaa ja valvoa. Komissaari Joaquín Almunia totesi itse ETSK:ssa 23. helmikuuta 2012, että sovellettavana on 37 eri asiakirjaa (asetusta, tiedonantoa ja suuntaviivaa).
- Ryhmäpoikkeusasetuksen piiriin kuuluvien toimenpiteiden toteuttamisen seurannasta saadut tulokset osoittavat kiistatta, että valtiontukisääntöjä ei noudateta asianmukaisesti.
- Komissiolla ei ole sääntöjä, joiden nojalla voitaisiin asettaa selvää kantelujen käsittelyä koskevia painopisteitä.
- Jäsenvaltioiden ja komission välinen tietojenvaihto ja yhteistyö ilmoitusmenettelyissä voisivat toimia nykyistä paremmin.

2.3 Koska sisämarkkinoiden koko potentiaali on hyödynnettävä (energia-ala, liikenneala, digitaaliteknologia), komissio ehdottaa tilanteen korjaamiseksi tavoitteiltaan, toteuttamistavoiltaan ja aikataulultaan kunnianhimoisen uudistuksen tekemistä.

2.4 Ehdotettu uudistus on tavoitteiltaan kunnianhimoisen, sillä tarkoituksena on yhtäältä saada yksi EU:n vanhimmista ja yhdenneytimmistä politiikoista palvelemaan kasvua Euroopassa ja toisaalta tehdä varsin radikaaleja menettelytapaparannuksia, joista ei kuitenkaan esitetä tiedonannossa numerotietoja eikä yksityiskohtia.

2.5 Ehdotettu uudistus on toteuttamistavoiltaan kunnianhimoinen, sillä komissio esittää johdonmukaisen uudistuskokonaisuuden yhtäaikaista toteuttamista "integroidun strategian" muodossa:

- vähämerkityksistä tukea koskevan asetuksen tarkistus
- muutokset neuvoston valtuusasetukseen, joka koskee tiettyjen tukilajien määrittelemistä sisämarkkinoille soveltuviksi, jolloin niistä ei tarvitse ilmoittaa
- yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen tarkistaminen voimassa olevan valtuusasetuksen piiriin kuuluvien tukilajien osalta
- valtiontuen käsitteen oikeudellinen selventäminen
- valtiontukia koskevan menettelyasetuksen uudistaminen.

2.6 Ehdotettu uudistus on aikataulultaan kunnianhimoinen, sillä komissio kaavailee, että ehdotukset menettelyasetuksen ja valtuusasetuksen tarkistamisesta hyväksytään syksyllä 2012 ja paketin muut asiakirjat vuoden 2013 loppuun mennessä eli ennen vuosien 2014–2020 rahoitusnäkymien voimaantuloa.

3. Yleistä

3.1 Valtiontukien valvonta yleisemmin, EU:n kilpailuoikeuden puitteissa

3.1.1 ETSK kannattaa komission tiedonannossa esittämää tavoitetta "helpottaa sellaisen hyvän tuen käsittelyä, joka on hyvin suunniteltu ja kohdistettu havaittuihin markkinoiden toimintapuutteisiin ja yhteisen edun mukaisiin tavoitteisiin", keskittämällä valvonnan tapauksiin, joilla on suurin vaikutus sisämarkkinoilla, sekä yksinkertaistamalla sääntöjä ja nopeuttamalla päätöksentekoa.

Tämä menettelytapa nivoutuu kilpailuoikeuden laajempaan kehityskulkuun niin kilpailunvastaista toimintaa (kartellit ja määräävän markkina-aseman väärinkäyttö) koskevan oikeuden kuin yrityskeskittymien valvonnan osalta.

3.1.2 Kilpailunvastainen toiminta: Asetuksella N:o 1/2003 ⁽¹⁾ ja siihen liittyvillä asiakirjoilla toteutetusta "kilpailuoikeuden uudistamisesta" käynnistyi kilpailuoikeuden soveltamisen hajauttaminen, kun ennakoilmoitusjärjestelmä lakkautettiin. Komissio pystyy näin ollen keskittämään toimensa vakavimpien rajoitusten ja väärinkäytösten, kuten kartellien, torjuntaan. Uudistamisen yhteydessä vahvistettiin kansallisten kilpailuviranomaisten verkoston ja komission yhteistyötä.

⁽¹⁾ EYVL L 1, 4.1.2003, s. 1.

3.1.3 Yrityskeskittymien valvonta: Komissaari Joaquín Almunia ilmoitti hiljattain, että EU saattaa uudistaa piakkoin yrityskeskittymien valvontajärjestelmänsä, jotta komissio voi paneutua erityisesti niihin keskittymiin, jotka todennäköisimmin vaikuttavat markkinoihin. ⁽²⁾ Lähiaikoina on tarkoitus yksinkertaistaa suoraviivaisimpien tapausten käsittelyä parantamalla "yksinkertaistettua menettelyä" ja tarkistaa ennakoilmoitusmenettelyä. Pidemmällä aikavälillä voitaisiin tarkistaa itse yrityskeskittymien valvontajärjestelyjä niin, että tutkitaan vähemmistöostoja, joihin ei liity määräävyyttä, ja sovitetaan kansalliset järjestelmät ja EU:n järjestelmä aiempaa paremmin yhteen raja-arvojen ja siirtojen osalta.

3.2 Yleisissä valtiontukipuitteissa huomioon otettavat seikat

3.2.1 ETSK toistaa kannattavansa yleisten valtiontukipuitteiden perustamista seuraaviin kriteereihin ⁽³⁾:

- tukien kohdentaminen ja selektiivisyys
- johdonmukaisuus sisämarkkinoiden loppuun saattamiseen tähtäävien strategioiden kanssa
- yksinkertaistaminen, avoimuus sekä menettelyiden ja sääntöjen oikeudellinen varmuus
- entistä tiiviimpi vuoropuhelu jäsenvaltioiden kanssa päätöksentekoprosesseissa ja toteutuksessa sekä tehokkuuden arvioinnissa ja seurannassa
- entistä tehokkaampi tiedottaminen yrityksille valtiontukisäännöistä ja -menettelyistä
- vastuun jakaminen kansallisen tason koordinoinnin käynnistämisen johdosta
- EU:n valtiontukisääntöjen mukauttaminen unionin tärkeimpien kauppakumppanien laatimiin tukistrategioihin, jotta varmistetaan yhtäläiset toimintaedellytykset muuhun maailmaan nähden ⁽⁴⁾.

3.3 Jäsenvaltioiden vastuun lisääminen valtiontukisääntöjen täytäntöönpanossa

3.3.1 ETSK ymmärtää, että komission valvontatoimien keskittäminen ongelmallisimpiin tapauksiin toteutettaisiin mm. laajentamalla niiden tukitoimenpiteiden piiriä, jotka on vapautettu ilmoitusvelvollisuudesta. Tämä edellyttäisi välttämättä jäsenvaltioiden vastuun lisäämistä. ETSK toteaa kuitenkin, että tässä

⁽²⁾ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/453&format=HTML&aged=0&language=EN>.

⁽³⁾ EUVL C 65, 17.3.2006, s. 1, kohta 3.1.

⁽⁴⁾ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/132797.pdf

yhteydessä olisi otettava huomioon valtiontukioikeuden erityispiirteet. Valtio ja laajemmin tarkastellen kaikki valtiolliset ja julkiset elimet, jotka voivat myöntää tukia, ovat tavallaan sekä tuomareita että asianosaisia.

3.3.2 Jäsenvaltioiden vastuun lisääminen tukien valvontaan liittyvissä asioissa saattaisi johtaa siihen, että jäsenvaltiot soveltavat sääntöjä subjektiivisesti, sekä epälojaaleihin toimiin jäsenvaltioiden välillä ja eräänlaisen talouspatriotismin paluuseen, mikä loppujen lopuksi lisäisi yritysten oikeudellista epävarmuutta.

3.3.3 Tällaisen riskin minimoimiseksi on ajateltavissa useita keinoja:

- Lisätään avoimuutta velvoittamalla jäsenvaltiot raportoimaan toimistaan. Voitaisiin säätää, että komission verkkosivustossa on julkaistava vuosittainen yhteenveto vähämerkityksistä tukea koskevan asetuksen ja yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisesta.
- Laittomaan tai sääntöjenvastaiseen toimintaan liittyvä taloudellinen riski kohdistuu ainoastaan tuensaajaan, jonka on palautettava kyseessä oleva summa korkoineen. Jäsenvaltioiden taloudellista vastuuta voitaisiinkin lisätä esimerkiksi velvoittamalla kyseessä olevan tuen myöntänyt viranomaismaksamaan sakkoa.
- Voitaisiin harkita, että jäsenvaltioihin perustettaisiin riippumattomat valtiontuki-politiikasta vastaavat virastot. Ne toimisivat yhteispisteinä niin komissiolle kuin yrityksillekin.
- Komission olisi tehostettava jälkitarkastuksia ja edistettävä parhaita toimintatapoja aktiivisesti.

3.4 Menettelyjen yksinkertaistaminen ja avoimuus

3.4.1 Komissio ja jäsenvaltiot ovat hyväksyneet joukon asiakirjoja⁽⁵⁾ ja osoittaneet siten kykynsä reagoida vuosien 2008–2011 talous- ja finanssikriisiin. Etenkin jäsenvaltioiden tehostetun yhteistyön ja komission yksiköiden vahvan toiminnan ansiosta on pystytty tekemään nopeasti päätöksiä, mistä jäsenvaltiot ja yritykset ovat tyytyväisiä.

⁽⁵⁾ Ks. talous- ja finanssikriisin johdosta laaditut väliaikaiset valtiontukisäännöt.

3.4.2 Yleisesti ottaen menettelyt ovat kuitenkin edelleen asianomaisten kannalta kohtuuttoman pitkiä ja monimutkaisia. ETSK ilmaiseekin tyytyväisyytensä komission haluun lyhentää tapausten käsittelyaikoja parantamalla hallinnollisia käytäntöjä ja antamalla jäsenvaltioille vastuuta avoimuuden ja tehokkuuden varmistamisesta. Kyseisten määräaikojen tulee noudattaa mahdollisimman pitkälti talousasioiden rytmiä.

3.4.3 Tietyntyyppisten tukien käsittelyyn sovellettavaa "yksinkertaistettua menettelyä"⁽⁶⁾ voitaisiinkin laajentaa pitäen se kuitenkin tietyissä puitteissa. Kyseisessä menettelyssä komissio tarkistaa vain, onko tukitoimenpide voimassa olevien säännösten ja käytäntöjen mukainen.

3.5 Lainvalvonnan parantaminen (better enforcement)

3.5.1 Oleellista on, että valtiontukioikeus toteutuu käytännössä. ETSK toteaa kuitenkin, että jäsenvaltioiden tuomioistuimet eivät useinkaan pysty varmistamaan valtiontukioikeuden tehokasta täytäntöönpanoa mm. niiden yritysten oikeuksien takaamiseksi, jotka joutuvat kärsimään kilpailijatahoja hyödyttävistä laittomista tukitoimenpiteistä. Syitä voi olla useita, kuten se, etteivät tuomarit ole riittävän perehtyneitä EU:n kilpailuoikeuteen, sekä kaikkiin riita-asioihin luonnostaan liittyvät menettelylliset rajoitukset.

3.5.2 Tulee keksiä ratkaisuja, joiden avulla valtiontukioikeutta voidaan toteuttaa käytännössä nykyistä paremmin. Sekä yrityksillä että jäsenvaltioiden tuomioistuimilla olisi oltava käytettävissä nykyistä tehokkaampia välineitä ja menettelyjä.

4. Erityistä

4.1 Käsitteen "markkinoiden toimintapuute" täsmäntäminen

4.1.1 ETSK kannattaa tavoitetta, jonka mukaan vain sellaiset tukitoimenpiteet hyväksyttäisiin, jotka i) edistävät kasvun tukemista niin, että niiden avulla pyritään korjaamaan markkinoiden toimintapuutteita (valtiontuen tulee nimenomaan täydentää yksityisiä menoja eikä korvata niitä), ja ii) ovat kannustavia eli innostavat tuensaajan toteuttamaan toimia, joita se ei olisi toteuttanut ilman tukea.

4.1.2 Tässä yhteydessä on ehdottomasti täsmennettävä käsitettä "markkinoiden toimintapuute" ja havainnollistettava sitä esimerkeillä eri aloilta mm. EU:n nykyisen oikeuskäytännön pohjalta, jotta sekä viranomaisten että yritysten on helpompi ymmärtää käsite samalla tavalla ja ottaa se huomioon tukitoimenpiteitä suunnitellessaan.

⁽⁶⁾ EUVL C 136, 16.6.2009, s. 3.

4.2 Valtiontukien kansainvälisten vertailujen syventäminen ja ajantasaistaminen

4.2.1 Tiedonannon kohdissa 16 ja 17 viitataan unionin ulkopuolisten maiden harjoittamaan kilpailupolitiikkaan. Komissio päätelee WTO:n vuonna 2006 tekemän vertailuanalyysin pohjalta, että EU:n valtiontukisäännöt tarjoavat muita avoimempia puitteet, joiden perusteella voidaan kuitenkin myöntää samanlaisia tukimääriä. ETSK toteaa, että komission tulisi pyytää WTO:lta tuoreempia tutkimustietoja, sillä kriisin puhjettua useat WTO:hon kuuluvat EU:n ulkopuoliset maat ovat myöntäneet valtavia tukia etenkin tuotantoteollisuuden aloille. Kun otetaan huomioon maailmanlaajuisen kriisin kärjistävä talouskilpailu, olisi toivottavaa, että vuodesta 2013 lähtien sovellettava kilpailupolitiikka pohjautuisi tuoreeseen ja tarkkaan tilannekuvaan esimerkiksi Yhdysvalloista, Kiinasta, Intiasta ja Brasiliasta (alueellisten hallintoyksiköiden myöntämät tuet mukaan luettuina).

4.2.2 Valtiontukisääntöjen täytäntöönpanon on vahvistettava yritysten kilpailukykyä sisämarkkinoilla ja kansainvälisillä markkinoilla. Eurooppalaiset yritykset joutuvat kuitenkin kilpailemaan sellaisiin unionin ulkopuolisiin maihin sijoittautuneiden yritysten kanssa, joiden lainsäädännössä ei ehkä rajoiteta valtiontukia lainkaan. Tämä voi vääristää kilpailua voimakkaasti ja eurooppalaisten yritysten kustannuksella, kuten komissio toteaa tiedonannossa. ⁽⁷⁾

4.2.3 Komissio toteuttaa toimivaltuuksiensa puitteissa aloitteita yhtäläisten toimintaedellytysten luomiseksi globaalilla tasolla terveen kilpailun periaatteen pohjalta. Valtiontukilainsäädännön uudistukset on siis aina sovittava yhteen mm. kauppapolitiikan välineisiin (WTO:n säännöt, kahdenväliset vapaakauppasopimukset) kohdistuvien komission toimien kanssa.

4.3 Vientituen periaatteiden tarkistaminen

4.3.1 Komissio tunnustaa ehdotuksessa asetukseksi yritysten kilpailukykyä ja pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskevan ohjelman perustamisesta vuosiksi 2014–2020 (COM(2011) 834 final), että pk-yrityksille tulee antaa tukea EU:n alueelle ja koko maailmaan suuntautuvan viennin edistämiseksi, jotta ne

löytäisivät kasvumahdollisuuksia. Tarkoituksena on tarjota kasvusuuntautuneille pk-yrityksille tukea ja palveluita Yritys-Eurooppa-verkoston (Enterprise Europe Network) kautta.

4.3.2 Komission noudattamat periaatteet vaikuttavat kuitenkin liian rajoittavilta, sillä esimerkiksi tuen antamista pk-yritysten messu- ja näyttelyosallistumiseen säännellään 6. elokuuta 2008 annetun asetuksen N:o 800/2008 27 artiklassa asetetuilla lukuisilla kumulatiivisilla ehdoilla: tuet voivat kattaa enintään 50 prosenttia tukikelpoisista kustannuksista, ja niitä voidaan myöntää vain unionissa sovellettavan määritelmän mukaisille pk-yrityksille ja vain silloin, kun yritys osallistuu ensimmäistä kertaa tietyille messuille tai tiettyyn näyttelyyn.

4.3.3 Ensiosallistumista koskeva kriteeri ei sovi yhteen kansainvälisen kehityksen strategian kanssa, jossa edellytetään, että yritys on toiminut samoilla markkinoilla vähintään kolme vuotta ennen kuin se voi laatia kehittämisstrategiansa (edustus, sijoittuminen, jakelu). Siksi ETSK ehdottaa, että 27 artiklan 3 kohdassa korvattaisiin kriteeri "osallistuu ensimmäistä kertaa" seuraavasti: "enintään kolmen perättäisen vuoden ajalta, kun yritys osallistuu tietyille messuille tai tiettyyn näyttelyyn". Kaksi muuta kriteeriä jäisivät ennalleen.

4.4 Valtiontuet edistämään kestävä ja osallistavaa kasvua

4.4.1 EU:n tulee varmistaa, että valtiontuet edistävät innovointia – myös sosiaalisissa kysymyksissä Innovaatiunioni-lippulaivahankkeessa jo tunnustettujen sosiaalisen innovoinnin tukien myötä – sekä ympäristömyönteisen teknologian käyttöä ja ihmillisen pääoman kehittämistä kestävä kehityksen mallia sovellettaessa. ETSK pitää ilahduttavana, että sosiaaliseen innovointiin kohdistuvat tuet enenevästi tunnustetaan sisämarkkinoille soveltuviksi tuiksi ⁽⁸⁾, ja toivoo, että tämänsuuntainen kehitys nopeutuu tulevaisuudessa valtiontuki uudistuksen toteutuksessa.

4.4.2 Lisäksi ETSK kannattaa erityisten valtiontukien luomista sellaisen tutkimus- ja kehittämistyön edistämiseksi, joka käsittää yhteiskunnassa muita heikommassa asemassa oleville ryhmille (mm. vammaisille) tarkoitettujen tuotteiden, ohjelmien ja palvelujen suunnittelun, toteuttamisen ja markkinoille saattamisen. ⁽⁹⁾

Bryssel 14. marraskuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ Ks. tiedonannon kohta 17.

⁽⁸⁾ COM(2010) 546 final; COM(2011) 609 final; EUVL L 7, 11.1.2012, s. 3.

⁽⁹⁾ EUVL C 24, 28.1.2012, s. 1.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Euroopan kuluttaja-asioiden toimintaohjelma – edistetään luottamusta ja kasvua”

COM(2012) 225 final

(2013/C 11/12)

Esittelijä: **Reine-Claude MADER**

Komissio päätti 22. toukokuuta 2012 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Euroopan kuluttaja-asioiden toimintaohjelma – edistetään luottamusta ja kasvua

COM(2012) 225 final.

Asian valmistelusta vastannut "yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 25. lokakuuta 2012.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 14.–15. marraskuuta 2012 pitämässään 484. täysistunnossa (marraskuun 14. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 143 ääntä puolesta ja 1 vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan komissio hyväksyi 22. toukokuuta 2012 kuluttaja-asioiden toimintaohjelman. Asiakirjassa vahvistetaan kuluttajapolitiikan strateginen kehys neljän keskeisen tavoitteen avulla: lisätään kuluttajien turvallisuutta, parannetaan tiedottamista, edistetään toimenpiteitä oikeuksien toteutumiseksi, tarjotaan oikeussuojakeinoja sekä mukautetaan oikeudet ja tärkeimmät toimintalinjat talouden ja yhteiskunnan muutoksiin. Toimintaohjelma liittyy Eurooppa 2020 -strategiaan.

1.2 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea kannattaa komission näkemystä siitä, että Euroopan kuluttajilla on talouskasvun avaintekijöinä ratkaiseva rooli, ja sitä, että on otettava huomioon toimintaympäristö.

1.3 ETSK tukee toimintaohjelmassa asetettuja tavoitteita, mutta sitä askarruttaa, miten toimintaohjelma ja kuluttajaohjelma nivoutuvat yhteen sekä riittävätkö varat, jotka on osoitettu ohjelmalle ja jotka tuntuvat siitä selvästi alimitoitetuilta asetettuihin tavoitteisiin verrattuna.

1.4 ETSK muistuttaa, että kuluttajien edut on otettava huomioon yhteisön kaikkien politiikkojen laadinnassa ja täytäntöönpanossa. Se on tyytyväinen siihen, että Euroopan komissio kokoaa kuluttaja-asioiden toimintaohjelman myötä useimmat ennen hajallaan olleet, Euroopan kuluttajapolitiikkaa koskevat EU:n aloitteet yhteen asiakirjaan. Toimintaohjelma on merkittävä askel, joka korostaa sitä, että kuluttajien tarpeita ja odotuksia pidetään tärkeinä laadittaessa EU:n politiikkoja.

1.5 ETSK panee tyytyväisenä merkille, että kuluttajajärjestöjen merkitys tunnustetaan. Niille myönnettävät varat olisi suhteutettava niille annettuihin tehtäviin. Se suhtautuu myönteisesti

etenkin siihen, että Euroopan komissio ilmoittaa työohjelmassa aikovansa tehdä yhteistyötä jäsenvaltioiden hallitusten kanssa sen varmistamiseksi, että kuluttajajärjestöjen rooli tunnustetaan entistä paremmin.

1.6 ETSK pitää tärkeänä erityisesti sitä, että pidetään huolta heikossa asemassa olevista henkilöistä varsinkin talouden ja yhteiskunnan nykytilanteessa. Se kannattaa näin ollen työohjelmassa esitettyjä aloitteita, joilla edistetään taloudellista osallisuutta ja keskeisten palvelujen saatavuutta.

1.7 ETSK korostaa, että se pitää tärkeinä kaikkia kestäväää kehitystä koskevia toimia. Se kannattaa komissiota tämän ponnistelussa, jotka liittyvät energiasäästöön liittyvissä ja ekologisen suunnittelun näkökohtien huomioon ottamiseen. ETSK korostaa lisäksi, että on toteutettava tehokkaita toimenpiteitä eettisten ja ekologisten standardien parantamiseksi erityisesti kolmansista maista tuotavien tavaroiden tuotannossa ja jakelussa.

1.8 ETSK katsoo, että on tärkeää lisätä elintarvikkeiden turvallisuutta, jotta voidaan taata tuotantopaikan tuoteturvallisuus kulutuspaikan tuoteturvallisuuden asemesta ja mahdollistaa terve ja reilu kilpailu. Toteutettavilla toimenpiteillä palautetaan niin ikään kuluttajien luottamus, jota eri terveystilanteet ovat horjuttaneet.

1.9 Komitea panee tyytyväisenä merkille kaikki aloitteet, joita toteutetaan, jotta kuluttajat voisivat saada tarvitsemiinsa tietoja. Se muistuttaa kuitenkin, että kuluttajien valistaminen ei saa johtaa siihen, että kauppiat vapautetaan velvollisuuksistaan.

1.10 ETSK tukee aloitteita, joiden tarkoituksena on valvoa kuluttajalainsäädännön täytäntöönpanoa, kehittää kyseistä lainsäädäntöä ja ottaa käyttöön tehokkaita oikeussuojakeinoja. Tässä yhteydessä se muistuttaa, että vaihtoehtoisten riitojenratkaisumenettelyjen on oltava riippumattomia riidan osapuolista. Kuten komitea on jo korostanut eri lausunnoissa, se kannattaa kollektiivisia oikeussuojakeinoja, ja katsoo, että Euroopan laajuisen välineen käyttöönottoa ei voida lykätä.

2. Komission ehdotuksen pääkohdat

2.1 Euroopan komissio hyväksyi 22. toukokuuta 2012 kuluttaja-asioiden toimintaohjelman. Kyseessä asiakirjassa vahvistetaan kuluttajapolitiikan strateginen kehys seuraaviksi vuosiksi. Se liittyy Eurooppa 2020 -strategiaan ja täydentää muita aloitteita, kuten vuosia 2014–2020 koskevaa kuluttajaohjelmaa.

2.2 Komissio haluaa asettaa EU:n 500 miljoonaa kuluttajaa, joiden kulutusmenojen osuus on 56 prosenttia Euroopan unionin bkt:stä, sisämarkkinoiden keskiöön, koska he ovat talouskasvun avaintekijöitä, ja katsoo, että "kysynnän kannustamisella voi olla merkittävä asema pyrittäessä luotsaamaan EU ulos kriisistä".

2.3 Edellä mainitun tavoitteen saavuttamiseksi ja kuluttajien luottamuksen lisäämiseksi työohjelmassa keskitytään neljään tavoitteeseen:

2.3.1 Parannetaan kuluttajien turvallisuutta

Jotta komissio voisi vastata haasteisiin, jotka liittyvät tuotteiden ja palvelujen markkinoille saattamiseen, olipa niiden tuotantopaikka mikä hyvänsä, se haluaa parantaa niiden turvallisuuteen liittyviä sääntelypuitteita ja vahvistaa markkinavalvontapuitteita toteuttamalla tuotteiden turvallisuuden ja vaatimustenmukaisuuden valvontaa tuotantoketjun alkupäässä.

Komissio painottaa, että turvallisuutta on parannettava elintarvikkeketjun kaikissa vaiheissa.

Se kehottaa jäsenvaltioita tiiviimpään yhteistyöhön edellä mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi.

2.3.2 Lisätään tietämystä

Komissio katsoo, että kuluttajille on annettava selkeitä, luotettavia ja vertailukelpoisia tietoja ja välineet heille kuuluvien oikeuksien ymmärtämiseksi. Näin ollen se on sitä mieltä, että kuluttajille suunnattua tiedotusta on parannettava ja lisättävä heidän tietoisuuttaan omista oikeuksista ja eduista. Se katsoo, että elinkeinonharjoittajien on lisäksi huolehdittava tietoisuuden lisäämisestä, ja aikoo toteuttaa yritysten yhteiskuntavastuuseen liittyvät tarvittavat aloitteet. Se toteaa, että kuluttajajärjestöillä on tärkeä rooli tiedottamisen lisäksi myös kuluttajien edustamisessa ja puolustamisessa.

2.3.3 Edistetään toimenpiteitä oikeuksien toteutumiseksi ja tarjotaan oikeussuojakeinoja

Komissio aikoo valvoa kuluttajalainsäädännön täytäntöönpanoa ja tarjota kuluttajille tehokkaita riitojen ratkaisukeinoja. Se aikoo parantaa nykyisiä toimenpiteitä rajatylittävien riita-asioiden ratkaisemiseksi, olipa markkinointitapa mikä hyvänsä, ja tehostaa yhteistyötä kolmansien maiden ja suurien kansainvälisten järjestöjen kanssa.

2.3.4 Mukautetaan oikeudet ja keskeiset toimintalinjat talouden ja yhteiskunnan kehitykseen

Komissio katsoo, että sen ehdotukset on mukautettava kulutusmallien kehitykseen, etenkin digitaaliaikaan. Se edellyttää, että näissä ehdotuksissa on otettava huomioon heikossa asemassa olevien kuluttajien tarpeet, ja katsoo, että on helpotettava kestävähajasta taloutta edistäviä valintoja.

2.4 Toimintaohjelmassa vahvistetaan tavoitteet, jotka koskevat pääasiassa seuraavaa viittä alaa: digitaalipalvelut, rahoituspalvelut, elintarvikkeet, energia ja sekä matkustaminen ja liikenne.

3. Yleistä

3.1 ETSK kannattaa komission näkemystä siitä, että kuluttajilla on talouskasvun avaintekijöinä ratkaiseva rooli, ja seuraavien vuosien haasteista sekä siitä, että elinolosuhteemme on ehdottomasti otettava huomioon. Kriisi vaikuttaa kielteisesti kuluttajien ostovoimaan. Myös kulutusmallit kehittyvät. Ne edellyttävät entistä enemmän teknistä tietämystä ja ovat joskus kaltaisia.

3.2 Vaikka unionin säännöt luovat vahvan perustan, on edelleen olemassa niiden täytäntöönpanoon liittyviä ongelmia. Kuluttajien käytettävissä ei ole riittävästi keinoja, joilla he voisivat puolustaa oikeuksiaan, samaan aikaan kun valitusten määrä nousee jatkuvasti ja kuluttajat ovat vailla luotettavia tietoja, vaikka muutoin hukutaan monin tavoin tietoon.

3.3 Toimintaohjelmassa esitettyjen, täysin hyväksyttävien periaatteiden ohella ETSK:ta askarruttaa, miten kuluttajaohjelmaa ja toimintaohjelmaa nivoituvat yhteen ja miten tätä politiikkaa pannaan täytäntöön.

3.4 ETSK korostikin 28. maaliskuuta 2012 asiasta antamassaan lausunnossa⁽¹⁾, että kuluttajapolitiikkaa varten ei ole osoitettu riittävästi varoja, ja oli huolissaan siitä, pystytäänkö unionin himoista ohjelmaa toteuttamaan, kun myönnetty määrärahat ovat selvästi pienemmät kuin asetettu tavoite edellyttäisi.

⁽¹⁾ EUVL C 181, 21.6.2012, s. 89.

3.5 Komissio on esittänyt huomattavan luettelon aloitteita, jotka toteutetaan toimintaohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi. Todella tärkeää on kuitenkin se, että mainitut aloitteet ovat laadukkaita ja sovellettavissa, jotta ne mahdollistavat tehokkuuden, joka on edellytys todella korkeatasoisen kuluttajansuojan varmistamiselle. Toimintaohjelman toimenpiteet vaikuttavat kuitenkin kuluttajien asemaan vasta kun jäsenvaltiot ja muut sidosryhmät hyväksyvät ja panevat ne täytäntöön.

3.6 Tässä yhteydessä ETSK toteaa, että toimintaohjelman täytäntöönpanon ja tulosten arviointia varten ei ole käytettävissä avointa ja tehokasta menettelyä. Se pyytää Euroopan komissiota lisäämään arviointiperusteet ja laatuindikaattorit, joilla voidaan arvioida vuotuista edistymistä, ja julkaisemaan puolentoista vuoden välein kertomuksen toimintaohjelman täytäntöönpanosta.

3.7 Toimintaohjelma osoittaa, miten laajan alan kuluttajapolitiikka kattaa. Kuten ETSK on jo korostanut, tästä syystä on tarpeen ottaa huomioon kuluttajien edut yhteisön politiikkojen laadinnassa ja täytäntöönpanossa. ETSK on kuitenkin yllätynyt siitä, että toimintaohjelmaan ei sisälly lääkealan, kuten lääkevalmisteiden eikä lääkinnällisten laitteiden alan, kuluttajansuojaa vaikuttavia tekijöitä, vaikka nämä tuotteet ovat olleet useissa jäsenvaltioissa yleisenä keskustelunaiheena kuluttajille ja potilaille aiheutettujen vahinkojen vuoksi. ETSK arvioi, että kokonaisvaltaisen kuluttajansuojapolitiikan on katettava myös lääkealan turvallisuuden, tiedottamisen ja kuluttajille kuuluvien oikeuksien täytäntöönpanon osalta.

3.8 ETSK toteaa tyytyväisenä, että komissio haluaa ottaa elinkeinonharjoittajat mukaan kuluttajansuojaa edistävien politiikkojen toteuttamiseen. Tästä syystä on pikaisesti ryhdyttävä järjestämään kuluttajien oikeuksia koskevaa koulutusta yrityksille. Niitä yrityksiä edustavien järjestöjen verkostoja, joita mainittu toimenpide koskee, kannustetaan mahdollisimman pian tarjoamaan Euroopan komission tuella erityisesti pk-yrityksille tarkoitettuja koulutusmoduuleja.

3.9 ETSK pyytää Euroopan komissiota ottamaan asianomaiset osapuolet ja sidosryhmät mukaan toimintaohjelman toteuttamiseen ja lisäämään vuoropuhelua erityisesti kuluttajajärjestöjen kanssa, jotta varmistetaan, että mainitut tahot pääsevät riittävästi osallistumaan itseään koskevien politiikkojen laadintaan.

4. Erityistä

4.1 Turvallisuus

4.1.1 ETSK kannattaa vakaasti tuoteturvallisuutta koskevien lainsäädäntöpuiteiden tarkistamista, jotta voidaan varmistaa, että tuotteet ja palvelut ovat turvallisia kuluttajan kannalta.

4.1.2 Komitea katsoo, että ottamalla käyttöön valvontasäännöt, nykyaikaiset ja yhtenäiset käytännöt sekä yhteistyömenetelmät myös tuotantopaikoilla toimivaltaisten viranomaisten

kanssa voidaan parantaa markkinavalvontaa, jotta saadaan aikaan kaikkien yritysten ja kuluttajien eduksi koitua reilu kilpailu. Lisäksi ETSK pohtii, mikä sija annetaan standardoinnille ja kuinka paljon varoja varataan sitä varten.

4.1.3 ETSK katsoo, että turvallisuuden parantaminen on tärkeää, jotta saadaan palautetuksi kuluttajien luottamus, jota eri terveyskriisit ovat horjuttaneet. Tämä edellyttää lainsäädännön täytäntöönpanotoimien parantamista ja koordinoitua jäsenvaltioissa.

4.2 Tiedottaminen

4.2.1 ETSK yhtyy komission näkemykseen, jonka mukaan käytettävissä olevien tietojen runsauden ja kuluttajien tarpeiden välillä vallitsee epäsuhta. Kuluttajien on saatava luotettavia, selkeitä ja vertailukelpoisia tietoja, jotka on asetettava saataville sekä sähköisessä muodossa että muiden tiedotusvälineiden kautta.

4.2.2 ETSK on tyytyväinen siihen, että kuluttajajärjestöjen asema on tunnustettu, ja muistuttaa, että EU:n ja kansallisten viranomaisten käytännössä myönnettävä resurssit, jotka ovat edellytys tavoitteiden saavuttamiselle. Näihin tavoitteisiin kuuluu etenkin kuluttajille tarjottavien tuote- ja palvelutestien toteuttaminen.

4.2.3 Komitea hyväksyy toimenpiteet, joilla tietoa jaetaan kuluttajille edellyttäen, että kyseiset toimenpiteet ovat hyödyllisiä ja niillä on todellista vaikutusta.

4.2.4 Komitea kannattaa kaikkia kuluttajien valistamiseen liittyviä aloitteita ja painottaa etenkin sitä, että kuluttajille suunnattavan tiedotuksen lisäksi on parannettava heidän tietämystään. Sitä koskevat toimet on aloitettava koulussa esimerkiksi digitaalisen lukutaidon ja talousasioiden osaamisen osalta. Näiden aloitteiden toteutuksen on jatkuttava tietyn ajan, ja komitea on tietoinen siitä, kuluttajavalistus ei voi missään tapauksessa korvata elinkeinonharjoittajien antamia tietoja.

4.3 Lainsäädännön täytäntöönpano ja oikeussuojakeinot

4.3.1 ETSK panee merkille, että komissio aikoo huolehtia kuluttajalainsäädännön noudattamisesta, mikä täyttää yleisen odotuksen, pelkät tekstihän eivät tee kuluttajansuojasta korkeatasoista.

4.3.2 Komitea kannattaa olemassa olevia EU:n laajuisia verkkoja. Niistä vanhin – Euroopan oikeudellinen verkosto – on luotu jo vuonna 2001. Se kehottaa arvioimaan mainitut verkostot arvioitaisiin säännöllisesti niiden tehokkuuden varmistamiseksi ja jotta arvioinnista voitaisiin ottaa oppia.

4.3.3 ETSK tukee kaikkia aloitteita, joiden avulla voidaan saada tarkempaa tietoa Euroopan unionin lainsäädäntötilanteesta.

4.3.4 Komitea tukee itse- ja yhteissääntelyaloitteita, kuten suuntaviivojen julkaisemista, sillä ehdolla että tällaiset aloitteet täyttävät julkisen politiikan tavoitteet tehokkaasti. Lisäksi aloitteiden säännöllisellä valvonnalla ja niitä koskevalla arvioinneilla on varmistettava, että jos edellä mainittuja tavoitteita ei täytetä, ne voidaan korvata sitovilla toimenpiteillä.

4.3.5 ETSK kannattaa komission toimenpiteitä, joilla helpotetaan tuomioistuinten ulkopuolisia riidanratkaisumenettelyjä sillä ehdolla että järjestelmät ovat, kuten komitea on painottanut lausunnossaan ⁽²⁾, riippumattomia riidan osapuolista ja puolueettomia heihin nähden ja että ne eivät sulje pois oikeudellisia menettelyjä.

4.3.6 ETSK kehottaa Euroopan komissiota tukemaan tehokkaita toimenpiteitä sähköisten liiketoimien ja niihin yhdistettyjen verkkovälitteisten riidanratkaisujärjestelmien edistämiseksi. Lisäksi se panee tyytyväisenä merkille, että suunnitteilla on sidosryhmien foorumi eurooppalaisesta luotettavuusmerkistä (*trustmark*) internetsivustoja varten.

4.3.7 Kollektiivisen oikeussuojakeinon osalta ETSK pahoittelee, että toimintaohjelmassa viitataan vain hyvin varovasti mahdollisuuteen ottaa käyttöön tällainen kuluttajalainsäädännön toimeenpanoväline, ja katsoo, että tiettyjen maiden nykytilanne ja rajatylittävät riita-asiat huomioon ottaen sekä kaikkien kuulemisten jälkeen on aika lopettaa jatkailu ja ottaa tämä mahdollisuus pikaisesti käyttöön.

4.4 Oikeuksien ja politiikkojen yhteensovittaminen talouden ja yhteiskunnan kehitykseen

4.4.1 ETSK panee merkille, että komissio aikoo hyväksyä ehdotuksen eurooppalaista kauppalakia koskevaksi asetukseksi, jolla otetaan käyttöön vaihtoehtoinen oikeus, vaikka valtaosa kuluttajajärjestöistä ja jotkut yritykset vastustavat sitä. Se palauttaa mieleen kantansa ⁽³⁾ siitä, että mainittu ehdotus ei ole yhteensopiva eräiden asetettujen tavoitteiden kanssa, erityisesti entistä korkeatasoisemman kuluttajansuojan kanssa. Se painottaa, että eurooppalaista kuluttajalainsäädäntöä on edelleen kehitettävä.

4.4.2 Digitaalipalvelut

Komitea kannattaa digitaalipalvelujen alalla tehtyjä erilaisia ehdotuksia, joissa otetaan huomioon teknologian kehitys. Se panee merkille, että komissio ponnistelee taatakseen kuluttajille tällä alalla samantasoisien suojan ja luodakseen siten edellytykset sen kehittymiselle.

4.4.3 Rahoituspalvelut

4.4.3.1 ETSK toteaa, että komissio on päättänyt vahvistaa kuluttajille, erityisesti heikommassa asemassa oleville kuluttajille, tarjottavien rahoituspalvelujen valvontaa. Se kannattaa tätä linjausta, jonka on tarkoitus lisätä tarjousten ja hinnoittelun avoimuutta ja vertailukelpoisuutta.

4.4.3.2 Komitea haluaa muistuttaa seuraavansa erityisesti taloudelliseen osallisuuteen liittyviä tekijöitä.

4.4.4 Elintarvikkeet

4.4.4.1 Komitea hyväksyy rajoituksetta elintarviketietojen antamista koskevan asetuksen ja ravitsemusväitteitä koskevan asetuksen antamisen kansanterveydellisistä syistä, jotka ovat kuluttajien kannalta hyvin tärkeitä.

4.4.4.2 Tietyissä jäsenvaltioissa viime aikoina ilmenneet ongelmat, jotka liittyvät alkoholijuomien laittomaan jakeluun, osoittavat uudelleen markkinavalvonnan tärkeyden.

4.4.4.3 ETSK kannattaa ajatusta elintarvikeketjun eri toimijoihin suunnattavasta toimesta, jonka tarkoituksena on vähentää elintarvikejätettä.

4.4.5 Energia

4.4.5.1 Komitea kiinnittää erityistä huomiota siihen, että energialla on olennainen merkitys kaikkien kuluttajien ja varsinkin niiden kuluttajien kannalta, jotka ovat heikoimmassa asemassa ja joiden on saatava tämä palvelu hyväksyttävien ehdoin.

4.4.5.2 ETSK kannustaa energiansäästöaloitteisiin, koska energia on niukka hyödyke, johon kotitalouksien on käytettävä suuri osa rahavaroistaan. Se kehottaa kiinnittämään huomiota siihen, että kuluttajien saatavilla olevia tekniikkoja on arvioitava, jotta voidaan taata, että ne ovat todella innovatiivisia ja tuottavia.

4.4.6 Matkustaminen ja liikenne

4.4.6.1 ETSK katsoo, että on tärkeää, että toimintaohjelmaan sisällytetään liikenteen osalta sekä lentoliikenteen että julkisen liikenteen näkökulma. Se panee merkille komission ponnistelut matkustajien oikeuksien parantamiseksi. Näitä oikeuksia tulisi mukauttaa yritysten ja matkanjärjestäjien tarjouksiin. ETSK korostaa, että suunnitteilla olevan EU-lainsäädännön tarkistuksen yhteydessä ja asiaan liittyvillä sisämarkkinoiden toimenpidepaketin mukaisilla toimenpiteillä ⁽⁴⁾ on parannettava matkustajien oikeuksia ja vähennettävä hyvän tavan vastaisia sopimuskäytäntöjä ja kauppapatoja etenkin lentoliikenteen alalla.

4.4.6.2 ETSK korostaa, että on kiireellisesti toteutettava toimenpiteitä, joilla suojellaan lentoyhtiöiden konkurssin vuoksi pulaan joutuneita matkustajia, koska tätä ongelmaa ei ole otettu esille kuluttaja-asioiden toimintaohjelmassa.

⁽²⁾ EUVL C 286, 17.11.2005, s. 1.

⁽³⁾ EUVL C 181, 21.6.2012, s. 75.

⁽⁴⁾ COM(2010) 608 final.

4.4.6.3 Komitea kannattaa ajatusta laatia saastuttamattomia autoja koskeva strategia hiilidioksidipäästöjen torjumiseksi.

4.4.7 Kestävyyssajattelun mukaiset tuotteet

4.4.7.1 ETSK on useaan otteeseen korostanut, että kestävä kehitys on ehdottoman tärkeää Euroopan tulevaisuuden kannalta. Näin ollen se kannattaa suuntaviivoja, jotka komissio on antanut tuotteiden pitkäikäisyyden lisäämiseksi ja kaikkiin tuotteisiin sovellettavan ekologisen suunnittelun edistämiseksi.

4.4.7.2 ETSK pitää tervetulleina ponnisteluja, joita Euroopan komissio jatkaa yritysten yhteiskuntavastuuta koskevien politiikkojen edistämiseksi. Tarvitaan kuitenkin tiukempia toimia eettisempien ja ympäristöystävällisempien tuotteiden, erityisesti kolmansista maista peräisin olevien tuotteiden, tuotannon ja jakelun avoimuuden ja niihin liittyvän vastuun varmistamiseksi. Jotta voitaisiin taata, että kolmansista maista peräisin olevat tuotteet ovat eurooppalaisten standardien mukaisia, olisi otettava käyttöön kolmansia maita koskevia sitovia toimenpiteitä, esimerkiksi velvollisuus laatia kirjallinen todistus, jonka mukaan tavara on kansainvälisten työelämän perussääntöjen mukainen.

Bryssel 14. marraskuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sijoitustuotteita koskevista avaintietoasiakirjoista"

COM(2012) 352 final – 2012/0169 (COD)

(2013/C 11/13)

Esittelijä: **Edgardo Maria IOZIA**

Euroopan parlamentti päätti 10. syyskuuta 2012 ja neuvosto 11. syyskuuta 2012 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus sijoitustuotteita koskevista avaintietoasiakirjoista

COM(2012) 352 final – 2012/0169 (COD).

Asian valmistelusta vastannut "yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 25. lokakuuta 2012.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 14.–15. marraskuuta 2012 pitämässään 484. täysistunnossa (marraskuun 14. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 138 ääntä puolesta 4:n pidättyessä äänestämistä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) suhtautuu myönteisesti komission esittämään asetusehdotukseen ja katsoo, että se on johdonmukainen niiden sitoumusten kanssa, jotka on tehty unionin lainsäädännön puutteiden korjaamiseksi yksityis-sijoittajien suojan osalta.

1.2 ETSK korostaa säädöksen merkitystä, sillä siinä säädetään ensimmäistä kertaa kaikista monimutkaisten rahoitustuotteiden olennaisista osista ja varmistetaan, että ne ovat vertailukelpoisia riippumatta kehittäjän – pankit, vakuutusyhtiöt tai investointiyhtiöt – luonteesta. Komitea arvostaa komission pyrkimystä löytää tasapainoisia ratkaisuja, joita kaikki voivat soveltaa samanaikaisesti.

1.3 ETSK on aiemmissa launnoissaan kehottanut hyväksymään yhtenäisiä, selkeitä, yksinkertaisia ja vertailukelpoisia säännöksiä, ja on näin ollen tyytyväinen asetukseen. Komitea toivoo, että käsillä olevassa launnon esitetyt huomiot otetaan huomioon, jotta asetuksesta tulee entistä selkeämpi ja että se voidaan panna välittömästi täytäntöön ja sitä voidaan soveltaa.

1.4 Vaikka kuluneina kolmena vuotena on laadittu huomattava määrä säädöksiä, ETSK toteaa, ettei vielä ole onnistuttu saavuttamaan kahta keskeistä tavoitetta: markkinoita, joiden eheys on palautettu täysimääräisesti, sekä markkinoita, jotka ovat täysin integroituneet ja kaikille toimijoille avoimet. Tuoreet rahoituskandaalit ovat valitettavasti osoittaneet, etteivät kansalliset valvontaviranomaiset edelleenkään toimi päättäväisesti ja määrätietoisesti sen varmistamiseksi, ettei käytännössä voida enää toteuttaa toimia, jotka aiheuttavat valtavia menetyksiä säästäjille, esimerkkinä Libor-korkojen manipulointi. Sisämarkkinoiden loppuunsaattamiselle asetetaan edelleen esteitä oman maan markkinaohjainten suotuisan aseman suojelemiseksi. Merkittävää

edistystä ei ole saavutettu seuraavilta osin: kiinteistöluotot, käyttötilien ja keskeisten palvelujen kustannusten vertailtavuus ja avoimuus, perustuotteiden sisällöt, tiettyjen heikossa asemassa olevien ryhmien mahdollisuudet käyttää pankkipalveluja, ryhmäkanteet, käyttäjä- ja kuluttajajärjestöjen toimintamahdollisuuden tunnustaminen, rajatylittävien sopimusten suoja ja yhdenmukaiset menettelyt konfliktien ratkaisussa. On kuitenkin korostettava, että komissio pyrkii parhaillaan korjaamaan olemassa olevat lainsäädännön puutteet.

1.5 ETSK kiinnittää huomiota siihen, ettei ole minkäänlaista mahdollisuutta langettaa seuraamuksia unionin ulkopuolisten maiden kehittäjille, sillä niitä on vaikea asettaa syytteeseen, jos ne eivät noudata unionin lainsäädäntöä. Komitea ehdottaa, että tällaisissa tapauksissa välittäjien olisi huolehdittava kustannuksista ja vastattava mahdollisista asetuksen vastaisista rikkomuksista. Niitä unionin ulkopuolisia maita, joissa sijaitsee merkittäviä rahoituskeskuksia, olisi myös kehoitettava antamaan vastavia säännöksiä ja liittämään ne finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmän (*Financial Stability Board*, FSB) laatimiin suunta- viivoihin.

1.6 Vaikka ETSK ymmärtääkin komission esittämät perustellut avaintietoasiakirjan (*key information document*, KID), jota ehdotetaan tässä käsiteltävässä asetusehdotuksessa, ja sijoittajille annettavien avaintietoasiakirjojen (*key investor information document*, KIID), joista säädetään direktiivissä 2009/65/EY ja jotka sisällytettiin komission 1. heinäkuuta 2010 antamaan asetukseen N:o 583/2010, rinnakkaiselle olemassaololle, se katsoo, että on aikaistettava arviointia, jossa tutkitaan, on tarkoituksenmukaista säilyttää kaksi eri asiakirjaa taloudellisia investointeja varten. Komitea ehdottaa, että komissiolla olisi "kahden vuoden kuluessa" sijoitustuotteita käsittelevän asetuksen voimaantulosta mahdollisuus ehdottaa kahden erillisen mallin yhdistämistä ja yhdenmukaistaa avaintietoasiakirjoja ja yhteissijoitusyrityksiä koskevat säännökset.

1.7 ETSK ei kannata komission päätöstä hyödyntää asetuksen keskeisen sisällön osalta delegoituja säädöksiä, jotka olisi pantava välittömästi täytäntöön heti kun asetus on annettu. Etenkin ehdotuksen 8 artiklan 2 kohdan sisältö täsmennetään delegoiduissa säädöksissä: asiakirjoihin sisällytettävien avaintietojen esitystapaa ja sisältöä koskevat yksityiskohdat, mahdollinen lisäsisältö ja yhteinen malli – käytännössä 90 prosenttia säädöksestä. Ehdotuksen 10 artiklan 2 kohdassa säädetty delegointi koskee avaintietoasiakirjaan sisältyvien tietojen uudelleentarkastelun sisältöjä ja menettelyjä sekä mahdollisia tarkistuksia. Ehdotuksen 12 artiklan 4 kohdassa säädetty delegointi koskee edellytyksiä täyttää velvoite avaintietoasiakirjan toimittamisesta sekä avaintietoasiakirjan toimittamisen menetelmää ja määräraikaa.

1.8 ETSK suosittelee voimakkaasti, että tarkistetaan sellaiset ehdotukset ja muotoilut, jotka voivat saada aikaan sekaannusta tai epäselvyyttä, esimerkkeinä ilmaukset "hyvissä ajoin" ja "vaarantaa vakavasti". Komitea kehottaa komissiota tarkentamaan noudatettavia menettelyjä tapauksissa, joissa rikkomuksia ovat tehneet useat jäsenvaltiot, ja nimeämään valtuutetut viranomaiset, jotka voivat määrätä seuraamuksia, joita muissa tapauksissa määräävät eurooppalaiset valvontaviranomaiset.

1.9 ETSK:n mielestä on tarpeen mukauttaa vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyjä koskevassa 15 artiklassa esitetty ehdotus ratkaisuihin, joita on esitetty vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta annetun direktiivin (ADR-direktiivin) [(COM(2011) 793 final] tarkistuksen yhteydessä, sekä järjestelmään, joka on esitetty asetuksessa kuluttajariitojen verkkovälitteisestä vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta [COM(2011) 794 final]. ETSK on esittänyt kantansa kumpaankin ehdotukseen.⁽¹⁾ Komission olisi nimenomaan mainittava 11 artiklassa mahdollisuus ryhmäkanteisiin tai yhteisiin toimiin epäasianmukaisen toiminnan johdosta.

1.10 ETSK kehottaa lisäämään asetustekstiin viittauksen etämyynnistä hankitun rahoitustuotteen ostajan peruutus oikeuteen, josta säädetään rahoitusmarkkinadirektiivissä ja nykyisessä lainsäädännössä.

1.11 ETSK:n mielestä on pohdittava mahdollisuutta keskittää rahoitustuotteiden avaintietoasiakirjat yhteen portaaliin. Tämä helpottaisi eri tuotteiden vertailtavuutta ja parantaisi markkinoiden avoimuutta.

1.12 ETSK ei kannata ehdotettuja poikkeuksia avaintietoasiakirjojen toimittamiseen vaan katsoo sen sijaan, että on ehdottomasti poistettava etämyynnin osalta ehdotettu poikkeus ja harkittava erittäin tarkkaan muita poikkeuksia. Ennen puhelimitse tapahtuvaa myyntiä pankin tai vakuutusyhtiön asiakkaan on saatava hyvissä ajoin avaintietoasiakirjat.

1.13 ETSK:n mielestä on tarpeen sisällyttää avaintietoasiakirjan sisältämien tietojen luetteloon myös loppukäyttäjälle koituvat todelliset kustannukset.

2. Ehdotuksen pääkohdat

2.1 Ehdotetun asetuksen tavoitteena on lisätä avoimuutta yksityissijoittajille tarkoitetuilla sijoitusmarkkinoilla. Tällä hetkellä ei ole olemassa selkeitä sääntöjä, joissa määritellään tiedotusvelvoitteet, eikä sijoittajilla ole mahdollisuutta ymmärtää perin pohjin riskejä, jotka uhkaavat heidän investointejaan.

2.2 Asianmukaisten, yksinkertaisten ja ymmärrettävien tietojen puuttuessa yksityissijoittajat saattavat maksaa kohtuuttomia hintoja, jotka eivät sovellu heidän riskiprofiileihinsa, tai he saattavat menettää muita investointimahdollisuuksia.

2.3 Yhtenäinen, yksinkertaistettu ja standardoitu tietojärjestelmä mahdollistaa tietojen vertailtavuuden ja ymmärrettävyyden sekä lisää markkinoiden avoimuutta ja tehokkuutta.

2.4 Tämän puutteen korjaamiseksi ja hyödyntäen kokemuksia, jotka on jo saatu yhteissijoitusyritysten sijoittajille annettavasta avaintietoasiakirjasta (*key investor information document*, KIID), komissio ehdottaa, että otetaan käyttöön asiakirja, joka sisältää investointituotteen kehittäjän laatimia lyhyitä, vertailukelpoisia ja standardoituja tietoja.

2.5 Asetusta olisi sovellettava muodosta tai rakenteesta riippumatta kaikkiin monimutkaisiin tuotteisiin, joita finanssipalveluala kehittää tarjotakseen sijoitusmahdollisuuksia yksityissijoittajille, jos yhden tai useamman omaisuuserän tuotto tai muut viitearvot kuin korko vaikuttavat sijoittajalle tarjottuun tuottoon.

2.6 Avaintietoasiakirjat on laadittava asetuksessa annettujen ohjeiden mukaisesti, ja komissio varaa itselleen oikeuden antaa lisätarkennuksia ja -tietoja delegoitujen säädösten kautta. Jos lainsäädäntöä rikotaan tai asetettuja vaatimuksia ei noudateta, kehittäjä on velvollinen korvaamaan yksityissijoittajalle koituneet vahingot.

2.7 Asetuksessa säädetään menettelyistä valitusten esittämisestä, kanteen nostamisesta sekä toimivaltaisten viranomaisten aktiivisen ja hyvissä ajoin tapahtuvan yhteistyön tekemistä varten. Jäsenvaltiot määrittelevät seuraamukset ja hallinnolliset toimenpiteet, joiden on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

⁽¹⁾ EUVL C 181, 21.6.2012, s. 93 ja EUVL C 181, 21.6.2012, s. 99.

2.8 Siirtymä- ja loppusäännöksissä säädetään muun muassa siitä, että yhteissijoitusyritysten sijoittajille annettavia avaintietoasiakirjoja käsittelevät säännökset säilyvät ennallaan viiden vuoden ajan asetuksen voimaantulosta. Ehdotettua asetusta tarkistetaan neljän vuoden kuluttua sen voimaantulosta, ja tällöin päätetään, säilytetäänkö yhteissijoitusyrityksiä koskevia tiedotusvelvoitteita käsittelevän direktiivin 2009/65/EY⁽²⁾ säännökset.

3. Yleistä

3.1 Aiheesta "Vihreä kirja vähittäisrahoituspalveluista yhteisämarkkinoilla" tammikuussa 2008 antamastaan lausunnosta lähtien Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) on kehottanut laatimaan toimia, joiden avulla varmistetaan yksityissijoittajille annettavat selkeät, kattavat, oleelliset ja avoimet tiedot etenkin paketoitujen ja strukturoitujen tuotteiden osalta.

3.2 Sellaisten toimenpiteiden käyttöönotto, joiden avulla voidaan vähentää merkittävästi rahoitustuotteiden kehittäjien ja yksityissijoittajien välistä tietojen epäsymmetriaa, on yksi välttämättömistä edellytyksistä sellaisten rahoitusalan sisämarkkinoiden luomiseksi, joilla tarjotaan selkeitä, tarkkoja, yksinkertaisia ja vertailukelpoisia tietoja. Komission ehdotus on oikeansuuntainen.

3.3 Mahdollinen sääntelyeroilla keinottelu löyhempien ja vähemmän kuormittavien sekä muiden, sitovampien säännösten välillä aiheuttaa markkinavääristymiä ja luo esteitä todellisten, avointen ja tehokkaiden rahoitusalan sisämarkkinoiden toteuttamiselle.

3.3.1 On välttämätöntä ottaa käyttöön EU:n standardoitu mallitietolomake, jotta helpotetaan integroitujen rajatylittävien markkinoiden kehittämistä. Nykyiset jäsenvaltioittain vaihtelevat säännökset luovat perusteetonta kilpailuetua sellaisissa maissa toimiville yrityksille, joissa ei ole velvoitteita ja joissa ne voivat esteettä tarjota tuotteita, joihin saattaa liittyä huomattavia mahdollisia piileviä riskejä.

3.4 Näiden yleisten syiden vuoksi ETSK on komission kanssa samaa mieltä sekä viittauksesta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklaan että päätöksestä antaa asetus. ETSK on useaan otteeseen ilmaissut kannattavansa tätä välinettä parhaana vaihtoehtona rahoitusalan sääntelemiseksi, jotta vältetään käytännöt, joissa sääntelyä muutetaan jälkikäteen (*goldplating*) ja valikoidaan parhaat osat (*cherry picking*). Tällaiset käytännöt ovat olleet tavallisia siirrettäessä rahoitustoimintaan liittyviä direktiivejä osaksi kansallista lainsäädäntöä. Vaikuttaa oikeutetulta ja perustellulta soveltaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklaa, jossa käsitellään toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita.

3.5 Olisi ilmoitettava tiedot mahdollisista voitoista sekä tuotteen liittyvistä mahdollisista veroista ja maksuista. Jos rahoitustuote perustuu eri valuuttoihin, olisi otettava huomioon valuuttakurssiriski sekä laskettava tuotteen ja sen virallisen valuutan kehitys. Tuotetietoihin tulisi sisältyä hinnat ilmaistuna sekä alkuperäisessä valuutassa että sen maan valuutassa, jossa tuote markkinoidaan. Näin parannettaisiin huomattavasti ymmärrettävyyttä ja vertailtavuutta yksityissijoittajan kannalta.

3.6 ETSK:n mielestä on välttämättä vahvistettava sekä jäsenvaltio- että unionitason toimivaltaisten viranomaisten valvontatoimia. Komitea on erittäin hämmentynyt komission näkemyksistä, ettei nykyisessä asetuksessa eurooppalaisille viranomaisille annettua roolia tarvitse vahvistaa. Niille annetun vastuun lisääntymiseen ei liity käytettävissä olevien resurssien asianmukaista arviointia. Esimerkiksi huomattavista velvoitteista vastaavan Euroopan pankkiviranomaisen henkilöstömäärä oli 9. lokakuuta 2012 kaikkiaan 84 henkeä. Lisävelvoitteiden antaminen ottamatta huomioon jatkuvaa kriisitilaa, jossa viranomaiset joutuvat työskentelemään, voidaan tulkita päinvastaiseksi signaaliksi kuin mitä tässä tarkasteltavalla asetuksella on tarkoitus antaa.

3.7 ETSK korostaa merkitystä, joka yhteissijoitusyritysten sijoittajille annettavia tietosivuja koskevalla lainsäädännöllä on ollut. Euroopassa markkinat ovat näin saaneet merkittävän virikkeen, ja tiedotusvälineiden (yhteissijoitusyritysten sijoittajille annettavat avaintietoasiakirjat) avoimuus on parantanut markkinoiden toimintaa. Avaintietoasiakirjaan liittyvät velvoitteet ovat kehittyneempiä, ja komitea toivoo nopeaa siirtymistä yhteen malliin.

3.8 ETSK pahoittelee, ettei unionin ulkopuolisten maiden tuotteisiin liittyviin seurauksiin viitata lainkaan, ja kehottaa komissiota pohtimaan, onko tällainen säännös tarpeen sisällyttää nimenomaisesti asetukseen. Kyseisten tuotteiden välittäjien olisi katsottava olevan niistä vastuussa kehittäjien sijaan.

3.8.1 Vuosien 2007–2009 rahoituskriisille olivat tyypillisiä haitalliset tuotteet, joita suuret amerikkalaiset rahoitusyhtiöt paketoivat. Niin sanotut subprime-luotot osoittautuivat erittäin riskialttiiksi roska- ja kolme suurta luottoluokituslaitosta olivat kaikki väärässä arvioidessaan ne luotettaviksi. Jotta unionin ulkopuolisissa maissa paketoituja tuotteita voidaan myydä, tuotteen kehittäjän vastuu on siirrettävä jälleenmyyjille, sillä avaintietoasiakirjoja käsittelevät unionin säännökset eivät suoraan sido kehittäjiä.

3.9 Rahoitusmarkkinoiden pirstaloituminen on toinen ongelma, josta päästään tässä tarkasteltavan asetuksen avulla eroon. Erilaiset säännökset ovat tähän mennessä estäneet kansallisten markkinoiden todellisen integraatioprosessin, ja tämä sääntelyn erilaisuus heijastuu rajatylittäviin markkinoihin, nostaa kustannuksia sekä edistää tiukempien ja kuluttajansuojaan suuntautuneiden säännösten kiertämistä.

(²) EUVL L 302, 17.11.2009, s. 32.

3.9.1 On erittäin tärkeää tukea kuluttajille suunnattuja rahoitusalan koulutusohjelmia. ETSK on todennut oma-aloitteisessa lausunnossaan⁽³⁾ seuraavaa: "Rahoitusalaan perehdyttäminen on kaiken kaikkiaan keskeinen tekijä, jotta luottamus rahoitusjärjestelmää kohtaan säilyy ja rahoitustuotteita voidaan kuluttaa vastuullisesti".

3.10 ETSK suosittaa ottamaan kulloisissakin vaikutuksenarvioinneissa huomioon hahmottuvan lainsäädännön kokonaisuudessaan sekä siihen liittyvät kustannukset. Perusteeton ylisääntely aiheuttaisi mittaamattomia vahinkoja paitsi rahoitusosalalle myös koko taloudelle. Rahoituksen pysähtyminen voisi johtaa ennennäkemättömään kriisiin, kuten on käynyt ilmi tuoreista tapahtumista, jotka ovat aiheuttaneet satojen miljardien eurojen kustannukset ja vakavan talouskriisin eräissä maissa.

3.11 Komission ehdotuksessa mainitaan myyjät vain niiden vastuun ja seuraamusmenettelyn yhteydessä. Rahoitustuotteita myyvien yritysten henkilöstön koulutustarpeisiin ei puututa lainkaan, kuten ei myöskään tarpeeseen rajoittaa voimakkaasti erityistuotteiden myynnin ja tehokkaimmille työntekijöille varattujen palkkioiden välistä yhteyttä. Koska tätä asiaa on tarkasteltu uudessa rahoitusmarkkinadirektiivissä ja koska se on erittäin tärkeä, ETSK ehdottaa, että asetukseen lisätään nimenomainen viittaus kyseiseen direktiiviin.

3.11.1 ETSK on useaan otteeseen tuonut esiin, että sellaisen haitallisten tai soveltumattomien tai erittäin riskialttiiden tuotteiden mielivaltaisen myynnin, jonka yhteydessä tuotteista ei anneta asianmukaista tietoa ja joka on aiheuttanut säästäjille valtavia menetyksiä, yksi keskeisistä syistä on ollut rahoitusyhtiöiden ja pankkien noudattama järjetön politiikka, jonka mukaisesti johtajille on annettu erittäin lyhyen aikavälin tuloksiin perustuvia tähtitieteellisiä palkkioita.

3.11.2 Tällaisten tulosten saamiseksi on käytetty asiattomia menettelyjä, joista tuomioistuimet rankaisevat nyt määräämällä valtavia korvauksia, jotka eräiden pankkien ja rahoitusyritysten on maksettava asiakkailleen. Kyseessä ovat yritykset, joiden palkkiojärjestelmät ovat perustuneet myyjälle erittäin suurta voittoa tuottaneiden tuotteiden myyntiin hinnalla millä hyvänsä sekä asetettuihin tavoitteisiin, joihin on pyritty kaikissa myyntipisteissä. Tällaiset markkinointijärjestelmät soveltuvat makkara-kauppiaille mutta eivät pankeille, jotka käyttävät ihmisten elinikäisiä säästöjä!

3.11.3 Huolimatta käynnistetyistä aloitteista on valitettavasti todettava, että tietyt asiattomat käytännöt jatkuvat järkkymättä ja menevät jopa niin pitkälle, että viitekorkoja väärennetään, kuten äskettäisessä Libor-tapauksessa, jotta voidaan saada aikaan poikkeuksellisia tuloksia. Tällaiset menettelyt, jotka koskevat Euroopan rahoitusalan hyvin pientä osaa, vahingoittavat koko järjestelmän mainetta ja vuosien työllä saavutettua luottamusta. Koko rahoitusalan on noudatettava erittäin korkeaa ja ankaraa

liiketoimintaetiikkaa. Pankkiyhdistysten on rankaistava ankarasti yrityksiä ja henkilöitä, jotka rikkovat yleisiä toimintasääntöjä ja jopa suljettava ne toimintansa ulkopuolelle ja vakavissa rikkomistapauksissa estettävä niitä jatkamasta pankkitoimintaa. Ne ovat liian usein vaienneet ilmeisen kohtuuttomien ja usein myös laittomien toimien edessä.

3.12 ETSK suosittaa painokkaasti, että komissio valvoo niiden seuraamusten tehokkuutta, jotka jäsenvaltioiden on asetettava. Jäsenvaltioiden lainsäädännöt vaihtelevat huomattavasti sen suhteen, miten rahoitusosalalla tehtyjen rikkomusten tai rikosten vakavuuteen suhtaudutaan. Erot johtuvat yksittäisten maiden taloudellisen ja oikeudellisen kulttuurin eroista. Vaikkei hallinto-eikä rikosoikeuden alalla olekaan mahdollista antaa unionin lainsäädäntöä siihen liittyvine seuraamuksineen, komission on pyrittävä yhtenäistämään mahdollisimman pitkälle paitsi sääntönsä myös seuraamuksia. On olemassa todellinen riski, että siirrytään sääntelyä koskevasta polkumyynnistä seuraamuksia koskevaan polkumyyntiin. Jos sovelletaan samaa lainsäädäntöä mutta hyvin erilaisia seuraamuksia, toiminta siirtyy sinne, missä riski on pienempi. Koordinointitoimet ja yhteiset suuntaviivat ovat välttämättömiä, jos sääntelyn halutaan oleva tehokasta ja vaikuttavaa. Komitea suosittaa myös ottamaan huomioon erilaiset seuraamustyyppit, jotka eräissä maissa ovat hallinnollisia, toisissa oikeudellisia toimenpiteitä.

4. Erityistä

4.1 ETSK:n mielestä ehdotus on kaiken kaikkiaan tasapainoinen, mutta sitä voitaisiin parantaa yleisissä huomioissa esiin tuotujen puutteiden osalta.

4.2 ETSK kannattaa päätöstä keskittää huomio korkean riskin tuotteisiin, jottei rahoitusala rasiteta turhaan vaatimuksilla laatia avaintietoasiakirjoja, jotka saattaisivat osoittautua turhiksi.

4.3 ETSK on tyytyväinen siihen, että asetuksessa korostetaan selvästi vastuuketjua ja tuodaan esiin, kenen tehtävänä on laatia avaintietoasiakirjat. Aiemmin epävarmuus näiden vastuiden määrittelystä on aiheuttanut vaikeuksia haettaessa korvauksia niiltä, jotka ovat antaneet yksityissijoittajien valtaviihin tappioihin johtanutta väärää ja harhaanjohtavaa tietoa.

4.4 ETSK kannattaa komission päätöstä, jota se on jo pitkään toivonut ja jonka mukaisesti on yhteissijoitusyrityksiin sovellettavaa ratkaisua noudattaen annettava lyhyt ja ytimekäs avaintietoasiakirja, joka on kirjoitettu helposti ymmärrettävällä tavalla ja ammattikieltä välttäen ja joka laaditaan sellaisen yhteisen mallin mukaisesti, joka mahdollistaa vertailun muiden sijoitustuotteiden kanssa. Ehdotuksen 8 artiklassa esitetään selkeä ja tyhjentävä luettelo tiedoista, joiden on sisällyttävä avaintietoasiakirjaan, ja luetteloon olisi lisättävä tiedot yksityissijoittajille koituvista todellisista kustannuksista.

⁽³⁾ EUVL C 318, 29.10.2011, s. 24.

4.5 Tällainen valinta ei kuitenkaan poista tarvetta pyrkiä kehittämään rahoitusalaan liittyvää koulutusta⁽⁴⁾ oppilaitoksissa osana opetusohjelmaa, epävirallisessa koulutuksessa sekä iäkkäiden ja kotirouvien keskuudessa. Erityisen heikossa asemassa olevilla säästäjillä ei aina ole tarvittavia perustietoja, jotta he voisivat täysin ymmärtää avaintietoasiakirjoja, vaikka niitä olisi-kin yksinkertaistettu. ETSK kehottaa komissiota korostamaan, mahdollisesti ehdotetun asetuksen uudessa johdanto-osan kap-paleessa, tarvetta pyrkiä levittämään rahoitusalan peruskoulu-tusta kaikille.

4.6 ETSK on tyytyväinen tähän ensimmäiseen yritykseen pa-rantaa tässä tarkasteltavan tuotteen tai vastaaviksi katsottavien tuotteiden avoimuutta kustannusten, riskiprofiilin ja aiempaa tuottoa koskevien tietojen osalta.

4.7 Velvoite laatia avaintietoasiakirjat hyvissä ajoin, jotta yksityssijoittaja on täysin tietoinen asiaan liittyvistä riskeistä ja ymmärtää ne, on ehdotetun asetuksen tehokkuuden kannalta välttämätön päätös. ETSK korostaa, ettei asiakirjan toimittami-sen määräaikoja ole mainittu. Valittu ilmaisu "hyvissä ajoin en-nen sijoitustuotteeseen liittyvän liiketoimen toteuttamista" ei vaikuta riittävältä varmistamaan, että yksityissijoittaja saa kaikki tarvittavat tiedot. ETSK vastustaa avaintietoasiakirjan toimitta-mista koskevia poikkeuksia etenkin etämyynnin yhteydessä.

4.8 ETSK:n mielestä asetuksessa on hyödyllistä viitata mah-dollisuuden peruuttua etämyyntitapahtuma, kuten säädetään ra-hoitustoimien osalta.

4.9 ETSK suosittaa painokkaasti, että asetetaan järkevä mää-räaika ja että se mainitaan suoraan asetustekstissä sen sijaan, että asia jätetään tuleviin delegoituihin säädöksiin, mikä johtaa so-veltamiseen liittyvään epävarmuuteen rahoitusosalalla. Ehdotuksen 5 artiklan mukaan asiakirja on lisäksi laadittava ennen tuotteen markkinointia ja julkaistava ennalta internetissä. Ei ole asianmu-kaista jättää määrittelemättä tässä vaiheessa pakollista määräai-kaa, jonka laiminlyöminen merkitsisi asetuksen tavoitteiden ja velvoitteiden merkittävää rikkomista. Esimerkiksi vähintään viikko ennen liiketointa vaikuttaa järkevältä määräajalta. Näin voidaan saada kaikki tarvittava tieto ja pyytää neuvoa ja selvi-tyksiä. Sijoittaja on riittävän suojattu ja hänellä on aikaa verrata kilpailevia myyntitarjouksia. ETSK ei kannata tässä yhteydessä delegoitujen säädösten antamista, sillä niitä olisi annettava erit-täin rajoitetusti ja niiden yhteydessä olisi noudatettava Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 artiklan muotoa ja sisältöä, eli niitä tulisi käyttää muissa kuin keskeisissä asioissa, joissa muut välineet eivät ole mahdollisia.

4.10 ETSK kannattaa 9 artiklan säännöstä, jonka mukaan markkinointiviestintä on pidettävä erillään avaintietoasiakirjasta

ja että se ei saa olla ristiriidassa avaintietoasiakirjaan sisältyvien tietojen kanssa. Haitallisia tuotteita on liian usein mainostettu turvallisina, ja luotettavat luottoluokituslaitokset ovat antaneet niille tukensa luokittelemalla ne avokätisesti kolmen A:n luok-kaan. Kyseiset tuotteet ovat jostain syystä päätyneet eurooppa-laisille säästäjille.

4.11 Komissio antaa III luvussa säännöksiä, jotka koskevat valituksia, muutoksenhakua ja yhteistyötä viranomaisten välillä, sekä luvussa IV säännöksiä hallinnollisista seuraamuksista ja toimenpiteistä. Edellä esitetyistä yleisistä huomioista huolimatta ETSK suhtautuu erittäin myönteisesti päätökseen määritellä yk-sityiskohtaisesti menettelyt, järjestelyt ja edellytykset soveltaa muita kuin oikeudellisia riidanratkaisumenettelyjä yksityissijoit-tajien hankkimien rahoitustuotteiden osalta.

4.11.1 Toimivaltaisten viranomaisten välinen yhteistyö on ETSK:n mielestä ehdottoman välttämätöntä. Komitea on useissa aiemmissa lausunnoissaan jo toivonut paitsi suosituksia myös pakollisia sääntöjä, jotka velvoittavat jäsenvaltioiden viranomai-set tekemään niin paljon yhteistyötä kuin jäsenvaltioiden lain-säädäntö ja menettelyt sallivat. Jos lainsäädännöt ovat selvästi ristiriitaisia, ristiriitaiset säädökset olisi toissijaisuusperiaatteen mukaisesti julistettava mitättömiksi.

4.12 ETSK katsoo, että myös 22 artiklassa on virke, joka saattaa aiheuttaa tulevaisuudessa ristiriitoja. Asetuksen rikkomis-tapaa ja rikkomisesta vastuussa olevien henkilöllisyyttä koske-vien tietojen julkaisemisesta aiheutuvan lisärangaistuksen, jota komitea ehdottomasti kannattaa, ohella todetaan seuraavaa: "jol-lei julkistaminen vaaranna vakavasti finanssimarkkinoita". Ei ole selvää, kenen on määrä arvioida vakava vaara: komission, jäsen-valtioiden viranomaisten vai Euroopan valvontaviranomaisten? Myöskään ei puututa millään tavalla tapauksiin, joissa asetuk-sessa säädettyjä velvoitteita rikotaan samanaikaisesti useammassa jäsenvaltiossa. Kuka päättää asiasta? Entä jos julkistaminen ei yhden viranomaisen mielestä vaaranna rahoitusmarkkinoita mutta toisen viranomaisen mielestä näin tapahtuu? Minkälaista menettelytapaa noudatetaan? Kaikki nämä kysymykset on rat-kaistava ennen asetuksen antamista, sillä sen on oltava luonteel-taan yksinkertainen, selkeä ja välittömästi sovellettavissa, ja sen muotoilulla on poistettava tarpeettomien ja Euroopan intressien kannalta haitallisten ristiriitojen riski.

4.13 Komissio antaa edelleen ehdotuksia, joihin sisältyy lu-kuisia delegoituja säädöksiä. ETSK on toistuvasti kyseenalaista-nut tällaisten käytäntöjen oikeutuksen, niiden todellisen tarpeen sekä niiden yhteensopivuuden Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 artiklassa delegoiduista säännöksistä annettujen määräysten ja 291 artiklassa täytäntöönpanosäädök-sistä annettujen määräysten kanssa. ETSK katsoo myös tässä tapauksessa, että komissio ehdottaa ratkaisuja, jotka liittyvät keskeisiin sääntelykysymyksiin. Esimerkiksi ehdotuksen 8 artik-lan 2 kohdassa tarkastellaan asiakirjoihin sisällytettävien avain-tietojen esitystapaa ja sisältöä koskevia yksityiskohtia, mahdol-lista lisäsisältöä ja yhteistä mallia – käytännössä 90:ää

⁽⁴⁾ EUVL C 318, 29.10.2011, s. 24.

prosenttia säädöksestä. Ehdotuksen 10 artiklan 2 kohdan nojalla tapahtuva delegointi koskee avaintietoasiakirjaan sisältyvien tietojen uudelleentarkastelun sisältöjä ja menettelyjä sekä mahdollisia tarkistuksia. Ehdotuksen 12 artiklan 4 kohdassa säädetty delegointi koskee edellytyksiä täyttää velvoite avaintietoasiakirjan toimittamisesta sekä avaintietoasiakirjan toimittamisen menetelmää ja määräaika, mitä on jo kritisoitu käsillä olevassa lausunnossa.

4.14 ETSK ihmettelee, ovatko säännökset todella tarpeellisia ja vastaavatko ne tarkasteltavan asetuksen perusteita. On selvää, että delegoidut säädökset ovat paljon helpommin hallittavissa, mutta niiden on oltava tiukasti perussopimuksen määräysten mukaisia. Asianomaisessa komission tiedonannossa ⁽⁵⁾ todetaan seuraavaa: "Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, sellaisena kuin se on muutettuna Lissabonissa 13. joulukuuta 2007 allekirjoitetulla sopimuksella, jäljempänä 'uusi perussopimus', 290 artiklan mukaan lainsäätäjä voi siirtää komissiolle

vallan antaa muita kuin lainsäätämismääräyksessä hyväksyttäviä, soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä, joilla **täydennetään tai muutetaan lainsäätämismääräyksessä hyväksytyt säädöksen tietyt, muita kuin sen keskeisiä osia**".

4.15 ETSK:n mielestä komission ehdotukset delegoiduiksi säädöksiksi ovat sitä vastoin säädöksen keskeisiä ja olennaisia osia.

4.16 Lopuksi ETSK ei kannata päätöstä säilyttää yhteissijoitusyritysten tiedotusvelvoitteita koskevat säännökset muuttamattomina seuraavan viiden vuoden ajan ja ehdottaa komissiolle, että se tarkistaa ne kahden vuoden kuluessa tässä tarkasteltavan asetuksen antamisesta, jotta sijoittajille tarkoitetut, kaikenkattuisia rahoitustuotteita koskevat avaintietoasiakirjat voidaan yhdenmukaistaa mahdollisimman pian.

Bryssel 14. marraskuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

⁽⁵⁾ COM(2009) 673 final, 9.12.2009.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Tavoitteena työllistävä elpyminen”

COM(2012) 173 final

(2013/C 11/14)

Esittelijä: **Gabriele BISCHOFF**

Euroopan komissio päätti 18. huhtikuuta 2012 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Tavoitteena työllistävä elpyminen

COM(2012) 173 final.

Asian valmistelusta vastannut "työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 23. lokakuuta 2012.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 14.–15. marraskuuta 2012 pitämässään 484. täysistunnon (marraskuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 204 ääntä puolesta ja 2 vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Eurooppa ei ole vielä tähän mennessä onnistunut voittamaan kriisiä, minkä seurauksena se jakautuu yhä voimakkaammin kahtia. Monissa kriisin koettelemissa maissa työttömyys on kasvanut jyrkästi erityisesti nuorten keskuudessa. EU:n työllisyyspolitiikan on tuettava jäsenvaltioita nykyistä enemmän ongelmien ratkaisemisessa, ja se olisi mielletävä tähänastista voimakkaammin osaksi ratkaisua, jotta saadaan yhteisvoimin taltutettua kriisi solidaarisella tavalla ja vakautettua Euroopan tilanne.

1.2 ETSK pitää keskeisenä sitä, että eurooppalaisen infrastruktuurin kehittämistä ja laadullisen kasvun lisäämistä tuetaan työllisyyspolitiikan avulla. Investointitarve on valtava, ja sillä voi olla vaikutusta työllisyyteen. Siksi sekä yksityiset että julkiset tahot on saatava pikaisesti tekemään investointeja ja uudistuksia.

1.3 Solidaarisen ja tehokkaan työllisyyspolitiikan avulla eurooppalaiset työmarkkinat voivat löytää muotonsa ja saada uskottavuutensa takaisin. Keskeisiä edellytyksiä on muun muassa se, että nuorisotakuu toteutetaan viipymättä sitovassa muodossa. Muutamat kriisin koettelemat maat ovat lisäksi kiinnostuneet vuorottelukoulutusjärjestelmien käyttöönotosta. Komission olisi tuettava tätä, mahdollistettava starttirahoitus ja käynnistettävä tiedonvaihto hyvistä käytänteistä. Jos nuorille ei enenkään kriisin koettelemissa maissa onnistuta antamaan toivoa tulevaisuudesta, uhkana on, että heistä tulee "menetetty sukupolvi" ja tilanteesta kehittyä sosiaalisesti ja poliittisesti erittäin räjähdysherkkä. ETSK kannattaa globalisaatorahaston kaltaisia solidaarisia ratkaisuja.

1.4 Nuorisotakuun asianmukainen toteuttaminen on ensimmäinen tärkeä askel, mutta myös nykyisiin rakenteellisiin ongelmiin on puututtava pikaisesti.

Mahdollisimman monien työpaikkojen luomista koskevan tavoitteen saavuttaminen riippuu

— työvoiman tarjonnasta: tässä voidaan hyödyntää pitkäaikaisesti työttömien tarjoamaa potentiaalia osallistavilla markkinoilla

— työvoiman kysynnästä: kysyntää voi olla ennen kaikkea kasvavilla, paljon työvoimaa vaativilla aloilla, kuten senioritaloudessa.

1.5 Työllisyyspolitiikalla ei voida kompensoida vääränlaista makrotalouspolitiikan ohjausta, mutta sen avulla voidaan vahvistaa innovointikykyä ja saattaa ammattitaidon tarjonta ja kysyntä nykyistä paremmin tasapainoon ja siten edistää olennaisesti kilpailukykyä lisäämistä osaamisyhteiskunnissa. Lisäksi on parannettava pikaisesti eurooppalaisten yritysten, erityisesti pk-yritysten, mahdollisuuksia saada riskipääomaa ja karsittava turhaa byrokratiaa.

1.6 Työmarkkinaosapuolten erityisrooli on lähtökohtaisesti otettava huomioon työllisyyspolitiikkaa muotoiltaessa ja toteutettaessa, ja sitä on vahvistettava uuden hallintotavan yhteydessä.

2. Eurooppalainen työllisyyspolitiikka kriisiaikoina

2.1 Euroopan komissio julkaisi 18. huhtikuuta 2012 tiedonannon "Tavoitteena työllistävää elpymistä" ja yhdeksän siihen liittyvää asiakirjaa. Tiedonannossa esitetään ehdotuksia työpaikkojen luomista ja työmarkkinoiden uudistamista tukeviksi toimenpiteiksi ja EU:n hallintotavan tehostamiseksi.

2.2 Komission kehoitus pyrkiä "työllistävään elpymiseen" osuu ajankohtaan, jolloin useissa maissa on moninaisten kriisien (finanssi-, talous-, sosiaali-, euro-, velka- ja luottamuskriisin) vuoksi menetetty valtavasti työpaikkoja, mikä vaikeuttaa ihmisten päivittäistä elämää: he menettävät työnsä, eivät löydä uutta työpaikkaa tai joutuvat taipumaan palkanalennuksiin, taikka sosiaalietuuksia leikataan tai poistetaan.

2.3 Tästä syystä komitea on tyytyväinen siihen, että komissio ottaa kriisin työllisyyspoliittiset seuraukset esiin ja vaatii työllistävää elpymistä. Tämä olisi pitänyt tehdä jo aikaisemmin, sillä kriisin seuraukset ovat kärjistymässä muun muassa siksi, että lähes kaikkien EU-maiden hallitukset pyrkivät äskettäin tarkistettuja euroalueen talouspoliittista ohjausta koskevia sääntöjä täytäntöön pantaessa vähentämään julkistalouden alijäämää tekemällä julkisiin menoihin osittain kipeitä leikkauksia, jotka kohdistuvat sosiaalimenoihin ja julkisiin palveluihin. Tällainen politiikka heikentää kuitenkin erityisesti heikossa asemassa oleviin ryhmiin jo entuudestaan kuuluvien mahdollisuuksia työmarkkinoilla. ⁽¹⁾ Säästötoimet vaikuttavat yleensä rajuimmalla tavalla sosiaalisista tulonsiirroista riippuvaisiin ryhmiin, muun muassa epävarmoissa työsuhteissa oleviin ja muihin työmarkkinoilla heikossa asemassa oleviin ryhmiin. Siksi yhteisvastuullisten sosiaaliturvajärjestelmien vakauttavaa toimintaa on pidettävä yllä ja vahvistettava, jotta järjestelmät pysyvät tehokkaina ja kestäväpohjaisina, nimenomaan kun ajatellaan työmarkkinoiden kovaoisimpia ja heikoimmassa asemassa olevia ryhmiä.

2.4 ETSK vaati jo varhaisessa vaiheessa erityisponnisteluja huolestuttavaa vauhtia kasvavan työttömyyden taltuttamiseksi, sillä tavanomaiset toimet eivät riitä. Työmarkkinapolitiikan avulla voidaan ja tulee tukea työpaikkojen luomista. Tämä edellyttää vakaata taloutta. Komitea suhtautuikin vuonna 2008 päätettyyn elvytysohjelmaan myönteisesti mutta piti sitä volyymltaan liian niukkana. ⁽²⁾

2.5 Nykyiset työmarkkinaluvut ovat hälyttäviä, ja kielteinen kehitysuuntaus työmarkkinoilla jatkuu kriisin koettelemissa maissa edelleen. EU:n työttömyysaste oli elokuussa 10,5 prosenttia (euroalueella 11,4 prosenttia) ja näin ollen korkeampi kuin koskaan aikaisemmin. Työttömyys kasvaa kahdessa kolmesta jäsenvaltiosta, ja sen kasvu on ollut erityisen voimakasta Espanjassa (työttömyysaste 25,1 prosenttia), Portugalissa (työttömyysaste 15,9 prosenttia) ja Kreikassa (työttömyysaste 24,2 prosenttia). ⁽³⁾ Työttömiä on 25,46 miljoonaa. Erityisen kielteistä on se, että myös pitkäaikaistyöttömyys on lisääntynyt, ja

suuntaus näyttää edelleen vahvistuvan. Yli 40 prosenttia kaikista työttömistä on etsinyt töitä jo yli vuoden. ⁽⁴⁾ Huolestuttavaa on etenkin se, että nuorisotyöttömyys on EU:ssa edelleen erittäin suurta. Se on yli 22 prosentin luokkaa. Jäsenvaltioiden välillä on tässäkin yhteydessä suuria eroja: Espanjassa ja Kreikassa nuorisotyöttömyysaste on yli 50 prosenttia, muutamissa muissa jäsenvaltioissa (Portugalissa, Slovakiassa, Bulgariassa, Italiassa ja Irlannissa) noin 30 prosenttia. Vain kolmessa jäsenvaltiossa (Saksassa, Itävallassa ja Alankomaissa) se jää alle 10 prosenttiin. ⁽⁵⁾

2.6 Kasvu- ja työllisyyspolitiikkaa ei voida tarkastella toisistaan erillisinä. Tämän vuoksi ETSK on useaan otteeseen kehoittanut hyväksymään sellaisen Euroopan talouden elvytysuunnitelman, jolla olisi laajoja työmarkkinapolitiittisia vaikutuksia ja joka olisi suuruusluokaltaan 2 prosenttia bkt:stä. Kaikkialla yhteiskunnassa olisi myös edistettävä yritysten perustamista ja yrittäjähenkisyyttä muun muassa yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen järjestelmissä. Kansalliset lisäinvestoinnit tulee toteuttaa koordinoitusti työllisyyspoliittisten vaikutusten vahvistamiseksi, ja lisäksi on määriteltävä unionitason investointihankkeita. Kesäkuun 28. ja 29. päivänä 2012 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päättämä kasvu- ja työllisyyspöytäkirja merkitsi ensiaskeleita oikeaan suuntaan, mutta toimille on nyt annettava sisältöä, jotta kaikkialle EU:hun saadaan luotua kipeästi kaivattua liikkumavaraa ja kyetään siten edistämään kestävä kasvua ja työllisyyttä. Huomiota on kiinnitettävä erityisesti työelämän siirtymien turvaamiseen, etenkin uudelleenjärjestelyjen yhteydessä.

3. Eurooppalaisen työllisyyspolitiikan edellytykset

3.1 Komitea yhtyy komission analyysiin, jonka mukaan työllisyyden kasvunäkymät riippuvat ratkaisevasti siitä, onnistuuko EU luomaan taloudellista kasvua makrotalous-, teollisuus- ja innovaatiopolitiikan tuella ja täydentämään ponnistelujaan työllistävään elpymiseen tähtäävällä työllisyyspolitiikalla. ETSK on kuitenkin huolissaan siitä, että monia työllisyyspakettiin sisältyviä myönteisiä ehdotuksia ei voida toteuttaa, jos säästöpolitiikkaa jatketaan EU:ssa entisellään. Lisäksi ETSK pelkää, ettei EU:n työllisyysstrategiassa määriteltyjä tavoitteita pystytä saavuttamaan yksistään ehdotettujen toimenpiteiden avulla. Komitea kehotti jo helmikuussa 2012 tekemään sosiaalisen investointisopimuksen, jotta kriisit saadaan taltutettua pysyvästi ja voidaan investoida tulevaisuuteen. ⁽⁶⁾ Komitea onkin tyytyväinen siihen, että komissio muistuttaa työllisyyspaketillaan, että EU on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklan mukaan sitoutunut täystyöllisyyden ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tavoitteisiin.

4. Ehdotukset Euroopan työllisyysstrategian tehostamiseksi

4.1 Tulevaisuudennäkymiä nuorille

4.1.1 Kansainvälinen työjärjestö ILO varoitti äskettäin toukuussa 2012 julkaistussa raportissaan *Global Employment Trends for Youth 2012* uhasta, että kasvamassa on "menetetty sukupolvi". Tämän vuoksi hallitusten olisi asetettava nuoria koskeva

⁽¹⁾ EUVL C 143, 22.5.2012, s. 23.

⁽²⁾ EUVL C 306, 16.12.2009, s. 70.

⁽³⁾ Ks. Eurostatin lehdistötiedote 138/2012, 1.10.2012.

⁽⁴⁾ Ks. Eurostatin lehdistötiedote 138/2012, 1.10.2012.

⁽⁵⁾ SWD(2012) 90 final, s. 10 ja sitä seuraavat sivut.

⁽⁶⁾ Ks. alaviite 2.

aktiivinen työmarkkina- ja työllisyyspolitiikka ensisijaiseksi painopisteeksi. Komitea on tässä yhteydessä tyytyväinen nuorisotakuun kaavailtuun konkretisointiin. Se ei kuitenkaan ole mahdollista pelkästään tähän mennessä käyttämättä jääneiden ESR-varojen turvin. Siksi ETSK suosittaa, että erityisissä vaikeuksissa olevia maita tuetaan tilapäisesti, sillä niillä ei usein ole taloudellisia resursseja harjoittaa tarvittavaa aktiivista työllisyyspolitiikkaa, erityisesti kun on kyse nuorisotakuun pakollisesta toteuttamisesta. Jos tämä ei onnistu pelkästään Euroopan sosiaalirahaston varoin, rahoitukseen on käytettävä muitakin EU-varoja (nuorten solidaarisuusrahasto). Pankkeja varten saatiin kokoon miljardeja, joten myös näiden varojen hankkimisen pitäisi olla mahdollista. Se voisi tapahtua esimerkiksi ottamalla käyttöön komitean jo pitkään ajama finanssitransaktiovero.

4.1.2 Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö (Eurofound) on selvittänyt nuorisotakuiden vahvuuksia ja heikkouksia.⁽⁷⁾ Nuorisotakuut ovat tärkeä lyhyen aikavälin toimenpide nuorten syrjäytymisen estämiseksi. Ne eivät kuitenkaan tehoa kovin hyvin erityiskohderyhmiin, kuten "vaikeasti autettaviin", eikä niiden avulla voida ratkaista rakenteellisia ongelmia (esimerkiksi puutteelliset koulutusjärjestelmät).

4.1.3 Lisäksi toimenpiteen toteuttamisajankohdalla on keskeinen merkitys. ETSK:n mielestä on liian myöhäistä puuttua tilanteeseen kolmen kuukauden kuluttua ja nuorisotakuun olisi mieluiten toteutettava mahdollisimman aikaisessa vaiheessa eli välittömästi nuoren rekisteröidyttä työvoimatoimistossa. Siirtymän epäonnistuminen aiheuttaa nimittäin vahinkoa kansantaloudelle ja jättää elinikäiset arvet. Komitea suosittaa, että nuorisotakuiden piiriin otetaan myös 25–29-vuotiaat nuoret aikuiset. Kansallisissa uudistusohjelmissa on esitettävä tältä osin konkreettisia toimia. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää monissa maissa julkisten työvoimapalveluiden tarjoamien erityistukien laajentamista, ja tässä yhteydessä on kiinnitettävä yhä enemmän huomiota muita heikommassa asemassa oleviin ryhmiin.

4.1.4 On tärkeää saattaa työmarkkinoiden tarpeet, koulutus ja nuorten odotukset vastaamaan tosiaan. Yksi keino on tarjota kannustimia ja tukea laadukkaiden oppisopimusjärjestelmien kehittämiseen. Komitea pitää tärkeänä, että jäsenvaltioiden työmarkkinaosapuolet ovat tiiviisti mukana järjestelmien kehittämisessä. ETSK kehottaa parantamaan kokemustenvaihtoa ja tukemaan oppisopimusjärjestelmiä ESR:n varoin. On myös tarpeen edistää hyvien käytänteiden vaihtoa, starttirahoitusta ja vuorotetukoulutuksen laatupuitteiden kehittämistä. Ehdotetun harjoittelupaikkojen laatuperuskirjan soveltamista olisi tuettava kannustimin.

4.2 Pätevytymisen parantaa kilpailukykyä ja luo uusia mahdollisuuksia

4.2.1 Perustason, ammatillisten ja akateemisten tutkintojen määrän on oltava tasapainossa, sillä kestävä myönteinen työllisyyskehitys ei voi rakentua yksinomaan akateemisten korkeasteen tutkintojen varaan. On erittäin tärkeää hankkia myös kognitiivisia taitoja ja yleistaitoja, ei pelkästään ylempien tason

muodollista pätevyyttä. Tulevaisuudessa vaaditaan yhä enemmän monialaista osaamista ja viestintätaitoja. ETSK tukee pyrkimystä taata pätevyyksien nykyistä parempi tunnustaminen validoimalla virallisen koulutusjärjestelmän ulkopuolella hankitut taidot, etenkin kun otetaan huomioon äskettäin esitetty ehdotus neuvoston suositukseksi epävirallisen ja arkioppimisen validoinnista⁽⁸⁾. Eurooppalaisen tutkintojen viitekehyksen täytäntöönpanoa jäsenvaltiotasolla on tehostettava.

4.3 Tarjonnan ja kysynnän laatu työmarkkinoilla

4.3.1 Komitea suhtautuu myönteisesti siihen, että komissio ei käsittele vain työmarkkinoiden tarjontapuolta vaan puuttuu aiempaa voimakkaammin myös kysyntään. Euroopassa toimivat yritykset ovat keskeisessä asemassa työmarkkinakriisiä talutettaessa. Erityisesti pienet ja keskisuuret yritykset ovat viime vuosina palkanneet monia uusia työntekijöitä. Näin ollen on erittäin tärkeää parantaa pk-yritysten pääomansaantia ja leikata aloituskustannuksia 25 prosenttia. Yritysten hallinnollista taakkaa pyritään parhailaan vähentämään. Euroopan komission mukaan tällä olisi huomattava vaikutus EU:n talouteen: bkt kasvaisi noin 1,5 prosenttia tai noin 150 miljardia euroa ilman että työntekijöiden suoja samalla heikkenisi. Myös yhteiskunnalliset yritykset ja kansalaisyhteiskunnan organisaatiot voivat osaltaan lisätä työllisyyttä, kuten muun muassa ETSK:n lausunnoissa⁽⁹⁾ on useaan otteeseen korostettu. Lisäksi neuvoo-antavan valiokunnan "teollisuuden muutokset" (CCMI) äskettäin antamassa omaaloitteisessa lausunnossa⁽¹⁰⁾ todetaan, että osuuskunnat, erityisesti työntekijöiden osuuskunnat, säilyttävät myös kriisi-aikoina useampia työpaikkoja vähentämällä voittojaan niiden turvaamiseksi.

4.3.2 Kestävä kilpailukyky osaamistaloudessa vaatii asianmukaisia investointeja työntekijöiden ammattitaitoon. Myös palkkatuet ja työssäoloaikaiset etuudet voivat osoittautua hyödyllisiksi toimiksi kysynnän kannustamiseksi tiettyjen kohderyhmien (esimerkiksi pitkäaikaistyöttömien) keskuudessa.

4.3.3 ETSK suhtautuu myönteisesti ehdotukseen "siirtymien hallinnointivirastoista". Nimenomaan pitkäaikaistyöttömien määrän jatkuvan kasvun vuoksi virastot eivät kuitenkaan voi keskittyä tarjoamaan pelkästään välityspalveluja. Tarvitaan laajaa valikoimaa palveluja, jotka mahdollistavat työnvälitystä haittaavien esteiden poistamisen ja nopean siirtymisen (takaisin) työmarkkinoille esimerkiksi koulutuksen tai jatkokoulutuksen kautta. Tämä on tarpeen nimenomaan paikallistasolla. Aktiivisen osallisuuden strategia⁽¹¹⁾, johon komissio sitoutui lokakuussa 2008, tähtää tulojen turvaamisen ja osallistavien työmarkkinoiden edistämisen lisäksi siihen, että saatavilla on palveluja, jotka mahdollistavat juuri oikeanlaatuisen ohjauksen ja siten yksilöllisiä taipumuksia ja taitoja vastaavan työpaikan löytymisen. Yksilösuuntautuneen työmarkkinastrategian mukaisesti on siis välttämätöntä verkottaa edellä mainitut palvelut ja luoda yhdennetty palveluvalikoima. Tätä olisi tuettava vahvistamalla kumppanuusperiaatetta muun muassa Euroopan sosiaalirahaston puitteissa.

⁽⁸⁾ COM(2012) 485 final.

⁽⁹⁾ EUVL C 229, 31.7.2012, s. 44.

⁽¹⁰⁾ EUVL C 191, 29.6.2012, s. 24.

⁽¹¹⁾ C(2008) 5737: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:0011:0014:FI:PDF>.

⁽⁷⁾ Eurofound, *Youth Guaranties: Experiences from Finland and Sweden*, 2012.

4.3.4 Kriisistä johtuva työvoiman kysynnän pysyvä taantuminen lisää pitkäaikaistyöttömyyttä, mikä haittaa vakavasti integroitumista työmarkkinoille ja lisää siten köyhyyttä, joka johtuu yhteyden katkeamisesta työmarkkinoihin. ETSK suosittaa, että jäsenvaltiot kiinnittävät erityishuomiota sellaisten tuettujen työmarkkinoiden luomiseen, joilla luodaan julkisin resurssein taroituksenmukainen määrä sopivia työpaikkoja, jotta voidaan varmistaa, että pitkäaikaistyöttömät voivat säilyttää kosketuksen työelämään ja parantaa osaamistaan. Näin estetään sellaisen köyhyyden lisääntyminen, joka johtuu yhteyden katkeamisesta työmarkkinoihin, ja annetaan kyseisille henkilöille mahdollisuus siirtyä jouhevasti tavanomaisille työmarkkinoille sitten kun kriisi on ohi.

4.3.5 Pitkän aikavälin tavoitteena on edelleen eurooppalaisten työmarkkinoiden toteuttaminen. ETSK suhtautuu myönteisesti ehdotuksiin työntekijöiden vapaata liikkuvuutta haittaavien esteiden poistamisesta. Oikeudenmukaisen liikkuvuuden edellytyksiä on lähtökohtaisesti parannettava.⁽¹²⁾ Liikkuvuus ei kuitenkaan saa johtaa alueiden antautumiseen. Pikemminkin olisi jaettava riskit solidaarisesti ja siten autettava köyhempiä alueita kuromaan muiden etumatka kiinni.

4.4 Joustoturva

4.4.1 ETSK on ottanut joustoturva koskevaan lähestymistapaan kantaa jo useaan otteeseen. Komitea on tyytyväinen siihen, että kriisin hoidosta saadut kokemukset ovat johtaneet lähestymistavan laajentamiseen. Sisäisen joustavuuden parantamiseen ei ole tähänastisessa joustoturvakeskustelussa kiinnitetty tarpeeksi huomiota. Määräaikaiset työsuhteet ja vuokratyö voivat mahdollistaa siirtymiä lyhyellä aikavälillä ja olla toisinaan välttämättömiä, jotta voidaan helpottaa etenkin muita heikommassa asemassa olevien ryhmien siirtymistä tavanomaisille työmarkkinoille. Tällaiseen työhön liittyvä epävarmuus työsuhteen jatkumisesta saa kuitenkin olla vain tilapäistä, ja työntekijän on kuolettava sosiaaliturvan piiriin. ETSK vastustaa komission tiedonannossa epäsuoraan esitettyjä ehdotuksia "yhtenäisestä työsuhteesta". Sen sijaan komitea kehottaa torjumaan työn prekarisaatiota nykyistä määrätietoisemmin ja tekemään ehdotuksia siitä, miten työsuhteet saadaan jälleen normalisoitua.

4.5 Kysynnän ja tasapuolisuuden edistäminen

4.5.1 Kokonaistaloudellisesti tarkasteltuna on huolehdittava siitä, että kysynnän asianmukainen kehitys ja hintojen kilpailukyvyyn turvaaminen ovat tasapainossa keskenään.⁽¹³⁾ Näistä aiheista keskustellaan jo sekä teknisellä tasolla että poliittisella tasolla käytävässä makrotaloudellisessa vuoropuhelussa. Tämän on tapahduttava aina työmarkkinaosapuolten itsenäisyyttä kunnioittaen ja vaalien sekä tiukasti SEUTin 153 artiklan 5 kohdan määräysten mukaisesti, kuten komissio toteaa tiedonannon sivulla 25. Komitea vastustaa ehdotusta perustaa EU:hun uusi kolmikantainen palkkakomitea ja suosittaa sen sijaan, että nykyisiä rakenteita – työ- ja sosiaalialan kolmikantahuippukokousta ja makrotaloudellista vuoropuhelua ja työmarkkinavuoropuhelua käsittelevää komiteaa – uudistetaan ja vahvistetaan tarvittavin osin, jotta varmistetaan työmarkkinaosapuolten, työ- ja

sosiaaliministereiden sekä talous- ja valtiovarainministereiden tehokas ja tasapainoinen osallistuminen.

4.5.2 Komitea on tyytyväinen siihen, että komissio käsittelee tiedonannossaan kysymystä vähimmäispalkkoista tai laadultaan ihmisarvoisesta työstä. Vähimmäispalkkoilla on tärkeä merkitys pyrittäessä torjumaan palkkojen polkemista erityisesti siellä, missä palkkojen alarajoista ei ole sovittu työehtosopimuksin. Komitea vastustaa kuitenkin vähimmäispalkkojen ja ihmisarvoisen palkan samaistamista. Vähimmäispalkka ei sinänsä aina merkitse ihmisarvoista palkkaa, ja vain asianmukaiset vähimmäispalkat takaavat myös asianmukaiset eläkkeet. Jäsenvaltioiden erilaisten palkanmuodostusmekanismien monitahoisuus on otettava lähtökohtaisesti huomioon.

4.5.3 ETSK on jo kauan aikaa sitten asettanut kannattamaan sosiaaliturvajärjestelmien rahoitusohjan laajentamista. Tässä yhteydessä on pidettävä myönteisenä, että komissio tarkastelee työllisyyspaketissa mahdollisuutta siirtyä ympäristö-, kulutus- tai varallisuusverotuksen suuntaan – ympäristövaikutusten seuranta unohtamatta –, jotta työhön kohdistuvaa verotusta voidaan pienentää ilman talousarviovaikutuksia. Pyrittäessä vakauttamaan julkistalouksia ja tukemaan yhteiskunnan ja talouden kestävyttä asianmukaisella työllisyys- ja ammattipätevyyspolitiikalla huomiota ei saa kiinnittää pelkästään menopuoleen, vaan tulonmuodostusta on tehostettava ja tulot on käytettävä nykyistä tuloksekkaammin.

4.6 Uutta hallintotapaa koskevat ehdotukset

4.6.1 Uutta hallintotapaa koskevat ehdotukset ovat käsiteltävänä olevan tiedonannon ydin. Tiedonannossa annetaan uusia virikkeitä ja tehdään ehdotuksia siitä, miten työllisyyspolitiikalle voidaan antaa EU-ohjauksjakson puitteissa uutta painoarvoa ja vauhtia. Komitea suhtautuu tähän erittäin myönteisesti, sillä työllisyyspolitiikka on jo menettänyt merkitystään Lissabonin strategian väliarvioinnin, 2020-tavoitteiden ja EU-ohjauksjaksoon liittyvän uuden hallintotavan myötä. Komitea kehottaaakin arvioimaan EU-ohjauksjaksoa viipymättä ja ottamaan työmarkkinaosapuolet ja kansalaisyhteiskunnan entistä aikaisemmassa vaiheessa ja tiiviimmin mukaan toimintaan.

4.6.2 EU-ohjauksjakso kattaa lyhyen ajanjakson, kun taas työllisyyspolitiittisissa tavoitteissa on kyse keskipitkän aikavälin näkymistä. Neuvosto päätti 21. lokakuuta 2010 pitämässään kokouksessa säilyttää työllisyyspolitiikan suuntaviivat entisellään vuoteen 2014 asti. ETSK kritisoi vuoden 2010 suuntaviivoja vuonna 2011 siitä, että

- niistä ei heijastu tarpeeksi työttömyyden torjunta ensisijaisena painopisteenä
- ne heikentävät eurooppalaista lähestymistapaa selvästi
- niissä ei määritellä mitattavissa olevia tavoitteita eri kohde-ryhmiä varten

⁽¹²⁾ EUVL C 228, 22.9.2009, s. 14.

⁽¹³⁾ Ks. alaviite 3.

— niissä ei mainita mitään konkreettista työn laadusta. ⁽¹⁴⁾

4.6.3 Komitea suhtautuu myönteisesti ehdotuksiin vertailuanalyysijärjestelmästä ja tulostaulusta, jolla seurataan jäsenvaltioiden edistymistä kansallisten työllisyysuunnitelmien täytäntöönpanossa. Eurooppalaiset työmarkkinaosapuolet olisi otettava mukaan järjestelmän laatimiseen ja tulostaulun kriteereiden määrittämiseen. Lisäksi niitä olisi kuultava hyvissä ajoin vuotuista kasvuselvitystä valmisteltaessa, kun on kyse työllisyyspolitiikan ensisijaisten painopisteiden määrittelystä sekä työllisyyspolitiikan suuntaviivojen muotoilusta, täytäntöönpanosta ja arvioinnista. Kun pidetään mielessä aikaisemmin mainittu yhden- nettyjen ja yksilösuuntautuneiden palvelujen tarve, olisi suotavaa, että indikaattoreissa otettaisiin huomioon sekä kohderyhmät että alueelliset olosuhteet.

4.6.4 ETSK kehottaa myös sovittamaan työllisyyspoliittisen vertailuanalyysin ja liiallisen makrotalouden epätasapainon tulostaulun laadinnassa sovellettavan menettelyn tasapuolisesti yhteen.

4.6.5 Komitea tukee kaikkia aloitteita tehdä työllisyyspolitiikan ajankohtaisista haasteista, tavoitteista ja edistysaskeleista työllisyyspaketin avulla jälleen konkreettisempia, sitovampia ja ymmärrettävämpiä ja parantaa talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikan välistä tasapainoa. Lisäksi toimet on suunniteltava niin, että ne tukevat EU:n tasa-arvopoliittisia tavoitteita. Työllisyyspakettia on kuitenkin kritisoidava siitä, että naisten työllisyyden edistämiseen ei kiinnitetä tarpeeksi huomiota ja komission muutoin vaatima sukupuolinäkökulma jää liiaksi taka-alalle.

4.7 Ehdotetut työllisyyspoliittiset kasvumahdollisuudet

4.7.1 Tiedonantoon liittyvien asiakirjojen mukaan ns. vihreä talous tarjoaa erityisiä mahdollisuuksia lisätä työllisyyttä. Nämä mahdollisuudet riippuvat kuitenkin hyvin pitkälti eri jäsenvaltioiden lainsäädännöstä, jolla säännellään tapoja ohjata ympäristökäyttäytymistä. Tieto- ja viestintäteknologian kaltaisista muista kasvualoista poiketen vihreän talouden kasvua eivät investointien pitkien takaisinmaksuaikojen vuoksi ohjaa niinkään pelkät taloudelliset vaan myös poliittiset intressit. Siksi selkeät ympäristöpoliittiset kannustimet ovat välttämättömiä. Kannustinjärjestelyiden olisi myös mahdollistettava pitkän aikavälin suunnittelu ja vähennettävä epävarmuutta, joka liittyy ympäristöpoliittisten säännösten ja määräysten mahdollisiin muutoksiin. Täytäntöönpanon onnistuminen edellyttää ehdottomasti ympäristö- ja talouspolitiikan tiivistä yhteistyötä ja koordinoitua. Yhteistyön on kuitenkin palveltava alkuperäistä tarkoitustaan. Tässä yhteydessä on suhtauduttava erittäin kriittisesti pyrkimykseen laajentaa "vihreän työn" käsite kattamaan myös ympäristöveroin rahoitetut työsuhteet. ⁽¹⁵⁾ Tällaisen määrittelyn vuoksi työn sisältö menettää merkityksensä vihreän työn ratkaisevana kriteerinä, olipa kyse miten laajasta määritelmästä ⁽¹⁶⁾ tahansa.

⁽¹⁴⁾ EUVL C 143, 22.5.2012, s. 94.

⁽¹⁵⁾ SWD(2012) 92 final.

⁽¹⁶⁾ Vrt. esimerkiksi YK:n ympäristöohjelman (UNEP) soveltama määritelmä. Sen mukaan vihreää työtä on kaikki sellainen työ, joka sisältönsä ansiosta edistää ympäristön laadun vaalimista ja palauttamista.

4.7.2 Vihreän talouden työllistämispotentiaaliin vaikuttavat lisäksi suhdannevaihtelut; asianomaiset alat eivät ole vakaita. Siirtyminen vihreään talouteen aiheuttaa aluksi myös työpaikkojen menetyksiä perinteisillä elinkeinoaloilla. Näitä vaikutuksia on lievennettävä yhteiskunnallisesti hyväksyttävällä tavalla, ja työntekijöiden työkykyä on edistettävä uudelleen- tai jatkokoulutuksen avulla. Talouden "viherryttäminen" voisi edistää korkean, keski- ja matalan tason ammattipätevyyttä vaativien työpaikkojen kysyntää, kuten Euroopan komissio osoittaa ympäristön kannalta kestävästä kasvusta käsittelevässä asiakirjassaan ⁽¹⁷⁾. Kaiken kaikkiaan kyse on osittain myös entisten työpaikkojen korvaamisesta uusilla, joten komitea epäilee, etteivät työllisyysvaikutukset todellisuudessa ole niin myönteisiä kuin komissio olettaa. Lisäksi tietyt vihreän teknologian alat (esimerkiksi rakennusteollisuus) voivat kasvaa lyhyellä aikavälillä voimakkaasti, mutta pysyviä työpaikkoja on odotettavissa lähinnä korkeaa pätevyyttä vaativissa tehtävissä. Myös näissä tilanteissa työntekijät tarvitsevat asianmukaisen sosiaaliturvan ja siirtymät työmarkkinoilla on toteutettava kestäväällä tavalla.

4.7.3 Vihreän talouden työllistämispotentiaalin kestävyteen vaikuttavat voimakkaasti myös ammattitaitorakenteet. Yhdeksän jäsenvaltiota kattava selvitys ammattitaitorakenteista ⁽¹⁸⁾ osoittaa, että työllisyyden voidaan vihreän talouden alalla odottaa kasvavan lähinnä korkeaa pätevyyttä vaativissa tehtävissä. Alan koulutustarjonta on kuitenkin edelleen hyvin hajanaista. Jotta koulutusrakenteita voidaan parantaa vihreitä työtehtäviä ajatellen, työmarkkinaosapuolten ja koulutuksentarjoajien on neuvoteltava asiasta säännöllisesti. Ympäristöpoliittiset tavoitteet ovat hyvin tärkeitä myös vihreän talouden koulutuspoliittisten näkökohtien kannalta, sillä ne ohjaavat ammattitaidon kysyntää. Euroopasta puuttuu sellainen tutkimus- ja kehitystoiminta, jossa yhdistyvät osaaminen ja pääomarismit, eikä Eurooppa ole vielä onnistunut luomaan omaa Piilaaksoaan. Teollisuuden työpaikat ovat kuitenkin riippuvaisia sovellusten valmistuksesta. Komission tiedonannossa tutkimus- ja kehitystoiminnan liikkeellepaneva voima jätetään yleisesti ottaen huomiotta. Yksi ala, joka tarjoaa mahdollisuuksia sekä tuotantoyrityksille että yksityisille ja yleishyödyllisille palveluille, on hyvä ikääntyminen laajassa merkityksessään ja tieto- ja viestintäteknologian käyttäminen keinona pysyä aktiivisena, verkottuneena, virkeänä, osallisena ja hyväkuntoisena sekä saada apua (tämä koskee pian 30:tä prosenttia yhteiskunnastamme). ⁽¹⁹⁾ Aasian (Kiinan ja Japanin) esimerkkiä on syytä harkita. Käyttäjien oikeuksien pikainen tunnistaminen ja suojaaminen säästäisi aikaa ja lisäisi työllisyyttä.

4.7.4 ETSK on aiemmassa lausunnossaan ⁽²⁰⁾ jo todennut, että uusiutuvien energiamuotojen osalta nettovaikutuksen voidaan odottaa olevan noin 410 000 uutta työpaikkaa ja kasvun lisäyksen noin 0,24 prosenttia talouden suorituskyvystä vuoden 2005 tilanteeseen verrattuna, mikäli uusiutuvien energiamuotojen osuudelle asetettu 20 prosentin tavoite saavutetaan vuoteen 2020 mennessä.

⁽¹⁷⁾ SWD(2012) 92 final.

⁽¹⁸⁾ Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskus (Cedefop) tiivistelmä, helmikuu 2012: *A strategy for green skills?*

⁽¹⁹⁾ ETSK:n 11. syyskuuta 2012 järjestämä kuulemistilaisuus "Aktiivisena ikääntyminen ja tietotekniikka".

⁽²⁰⁾ EUVL C 376, 22.12.2011, s. 1.

4.7.5 Komissio pitää myös tieto- ja viestintäteknologiaa työllisyyden kannalta kasvavana alana. Ala on erittäin heterogeeninen ja ulottuu pelkstä teknisestä ohjelmoinnista aina asiakkaan luona tapahtuvaan neuvontaan ja palveluun. Tekniikkasuuntautuneisuutensa ja nopean innovointivauhtinsa vuoksi ala on hyvin osaamisvaltainen ja asettaa näin ollen suuria vaatimuksia työntekijöille. Tästä syystä mutta myös osaamisen lyhyen puoliintumisajan takia koulutuspolitiikalla, yrityksissä tapahtuvalla pätevöitymisellä ja työntekijän omalla oppimishalukkuudella on tälläkin alalla tärkeä merkitys. Työ vaatii työntekijöiltä yleensä suurta joustavuutta paikan ja ajan suhteen. Siksi tarvitaan eri elämänvaiheet huomioivia henkilöstöpoliittisia strategioita, jotta työntekijät voidaan sitouttaa yrityksiin pitkäksi aikaa. Lisäksi psyykkisten rasitteiden ja sairauksien riski on usein suuri.

4.7.6 Terveys- ja hoitoalalla, erityisesti senioritaloudessa, kysyntä on yhteiskunnan ikääntymisen vuoksi melko selvästi ennakoitavissa. Senioritalouden työllistävyydellä (*silver employment*) tarkoitetaan uusien työpaikkojen syntymistä sen johdosta, että tuotantorakenteita mukautetaan ikääntyvän väestön tarpeisiin. Sitä ilmenee etenkin sellaisilla työvoimavaltaisilla aloilla kuin terveydenhuollossa ja pitkäaikaishoidossa, joille on väestön ikääntymisen takia erittäin paljon kysyntää. Tällä hetkellä nuoren ja pätevän työvoiman tarjonta kuitenkin vähenee. Vaikka terveysala ja hoitopalvelut ovat kansantalouden jalostusarvon keskeisiä kerryttäjiä, monet etenkin henkilökohtaisiin palveluihin liittyvät työpaikat eivät ole riittävän houkuttelevia työsuhteiden määräaikaisuuden ja alhaisen palkan takia. Lisäksi työ on fyysisesti raskasta, minkä vuoksi monet lähtevät työelämästä enneaikaisesti. Laadukkaat tuotteet ja palvelut voidaan kuitenkin turvata pitkällä aikavälillä vain, jos työolosuhteet ovat niin ikään hyvät. Terveysalalla toteuttavin ja hoito- ja hoivajärjestelmien (pitkäaikaishoidon), erityisesti kotihoitojärjestelyjen, parantamiseen tähtäävin toimin voitaisiin luoda lukuisia uusia työpaikkoja. Myös tässä yhteydessä sellaisten investointien edistäminen, joilla tuetaan osallistavien ja yhteiskunnallisten yritysten kehittämistä alalla, voisi avata monia mahdollisuuksia.

Bryssel 15. marraskuuta 2012

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisen ulkoinen ulottuvuus”

COM(2012) 153 final

(2013/C 11/15)

Esittelijä: **José María ZUFIAUR Narvaiza**

Euroopan komissio pyysi 18. huhtikuuta 2012 päivätyssä kirjeessä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa laatimaan lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisen ulkoinen ulottuvuus

COM(2012) 153 final.

Asian valmistelusta vastannut "ulkosuhteet"-erityisjaosto antoi lausuntonsa 4. lokakuuta 2012.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 14.–15. marraskuuta 2012 pitämässään 484. täysistunnon (marraskuun 14. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 137 ääntä puolesta ja 2 vastaan 9:n pidättyessä äänestämästä.

1. Tiivistelmä ja suositukset

1.1 ETSK katsoo, että talouden globalisoitumisen ja siihen liittyvän kaupankäynnin ja muuttovirtojen lisääntymisen johdosta sosiaalilainsäädännön kansainvälistämisprosessia on syvennettävä, jottei kansalaisuudesta riippumatta yleisesti kansalaisten ja erityisesti työntekijöiden – siirtotyöläisten tai kotimaassaan pysyvien työntekijöiden – oikeuksia loukata ja jotta he voivat hyötyä niin kutsutusta sosiaalisesta globalisaatiosta. Tähän tilanteeseen liittyvät haitta- ja hyötytekijät koskevat myös yrityksiä.

1.2 ETSK pitää näin ollen myönteisenä Euroopan komission julkistamaa tiedonantoa "EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisen ulkoinen ulottuvuus". Tiedonannossa painotetaan, että on tärkeää ottaa käyttöön EU:n yhteinen strategia sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisen alalla unionin ulkopuolisia maita silmällä pitäen kunnioittaen kansallisia toimivaltuuksia ja varmistuen tarvittava koordinaatio ja yhteensopivuus kolmansien maiden kanssa solmittuja kahdenvälisiä sosiaaliturvayleissopimuksia koskevan unionin oikeuden kanssa. Niin ikään tiedonannossa kehoitetaan lujittamaan yhteistyötä jäsenvaltioiden välillä, jotta jäsenvaltioilla olisi käytettävissään tarvittavat tiedot ja välineet kehittääkseen kansainväliseen koordinaatioon tähtäävää politiikkaa tällä alalla. Asiakirjassa korostetaan lisäksi, että sekä kolmansien maiden yritykset että kyseisten maiden kansalaiset ovat tietoisia siitä, että kullakin jäsenvaltiolla on oma sosiaaliturvajärjestelmänsä, mikä saattaa merkitä tiettyjä esteitä Euroopan unioniin asettauduttaessa.

1.3 ETSK kannattaa tiedonannossa esiteltyjen yhteensovittamissääntöjen ulkoista ulottuvuutta, jolla tähdätään jäsenvaltioiden ja unionin näkökohtien täydentävyyteen epätasapainon, puutteiden ja oikeudellisen tyhjiön välttämiseksi.

1.4 ETSK painottaa laadullista muutosta, joka on ollut seurauksena siitä, että päätökset sosiaaliturvan yhteensovittamisesta Marokon, Algerian, Tunisian, Israelin, entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian ja Kroatian kanssa on hyväksytty. Komitea kehottaa myös Euroopan unionin neuvostoa jatkamaan tällä tiellä Montenegroa, San Marinoa, Albaniaa ja Turkkiä koskevien päätösehdotusten osalta.

1.5 ETSK korostaa, että on aiheellista laajentaa eurooppalaista kokonaisvaltaista lähestymistapaa sellaisten EU:n sopimusten avulla, joissa kunnioitetaan kansallisia toimivaltuuksia mutta joilla vähennetään tiettyjä kansallisista lähestymistavoista aiheutuvia epäkohtia ja tarjotaan paremmat mahdollisuudet kaikille jäsenvaltioille.

1.6 ETSK kehottaa neuvostoa antamaan Euroopan komissiolle toimeksiannon, jotta se edistäisi perussopimusten oikeudellisissa puitteissa neuvotteluita nousevan talouden BRIC-maiden (Brasilia, Venäjä, Intia, Kiina), Balkanin maiden, itäisten eurooppalaisten naapurivaltioiden sekä sellaisten muiden valtioiden kanssa, joiden kansalaisia työskentelee paljon EU:n alueella⁽¹⁾, ja solmisi kansainvälisiä sosiaaliturvasopimuksia, joiden avulla voidaan taata EU:n kansalaisten sekä unionin ulkopuolisten allekirjoittajavaltioiden kansalaisten vastavuoroinen suojele. Komitea muistuttaa erityisesti tarpeesta suojella sellaisten valtioiden kansalaisia, joita ei maantieteellisen sijaintinsa tai taloudellisen tilanteensa takia pidetä strategisesti tärkeinä unionille ja jotka saattavat näin olla epäsuotuisimmassa asemassa.

⁽¹⁾ Yli 20 miljoonaa unionin ulkopuolisten maiden kansalaista työskentelee EU:n eri jäsenvaltioissa.

1.7 EU:n ulkoista toimintaa voidaan täydentää tällä alalla kehittämällä monenvälistä politiikkaa, jolla tiivistetään siteitä muihin kansainvälisiin organisaatioihin ja ylikansallisiin alueellisiin elimiin. Merkittävä esimerkki tämänkaltaisesta useita alueita käsittävästä yhteistyöstä on iberamerikkalainen sosiaaliturvayleissopimus, johon kuuluvat Latinalaisen Amerikan maat, Espanja ja Portugali. Tähän liittyen ETSK kannattaa Euroopan komission ja EU:n sekä Latinalaisen Amerikan ja Karibian maiden valtion- ja hallitusten päämiesten seuraavan huippukokouksen puheenjohtajavaltion Chilen aloitteita, joilla pyritään parantamaan yhteistyötä osapuolten välillä sosiaaliturvan alalla.

1.8 ETSK kannustaa EU:n ja asianomaisten kolmansien maiden välisiä assosiaationeuvostoja saattamaan päätökseen työskentelynsä, jotta hyväksyttäisiin lopullisesti päätökset sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta Israelin, Tunisian, Algerian, Marokon, Kroatian ja entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian kanssa solmittujen assosiaatio- ja vakautussopimusten puitteissa.

1.9 ETSK ilmaisee toiveensa siitä, että nykyisiin tai tuleviin kumppanuus-, kauppa- tai talouskumppanuussopimuksiin sisältyy kahdenvälisiä sosiaaliturvalausekkeitä, jotka koskevat erityisesti yhdenvertaista kohtelua, eläkeoikeuksien siirtoa ja kaksinkertaisten sosiaaliturvamaksujen poistamista.

1.10 ETSK esittää, että unionin yhteistyössä suuntaudutaan sosiaaliturvan alalla erityisesti valtioihin, jotka pyrkivät saavuttamaan tavoitteet, joita ehdotetaan Kansainvälisen työjärjestön (ILO) aloitteesta sosiaalisesta perusturvasta, ja tarvitsevat tukea sekä vaadittujen raja-arvojen saavuttamiseksi että niiden parantamiseksi. Tällä tavoin mahdollistetaan myös sellaisten sosiaaliturvaa koskevien kahdenvälisen välineiden käyttöönotto, jotka perustuvat yhdenvertaisen kohtelun, saavutettujen oikeuksien säilyttämisen, parhaillaan saavutettavien oikeuksien säilyttämisen ja hallinnollisen yhteistyön periaatteisiin. Tältä osin asetus (EY) N:o 883/2004 ⁽²⁾ sekä ILO:n yleissopimus N:o 157 ⁽³⁾ ja suositus N:o 167 ⁽⁴⁾ voivat toimia mallina tarvittavin mukautuksin.

1.11 ETSK kehottaa komissiota kartoittamaan kaikki voimassa olevat kahdenväliset yleissopimukset, joita jäsenvaltiot ovat solmineet kolmansien maiden kanssa, ajantasaistamaan säännöllisesti näiden välineiden luetteloa ja varmistamaan, että niiden soveltaminen on sopusoinnussa EU:n periaatteiden sekä asiaan liittyvän oikeuskäytännön kanssa.

2. Johdanto

2.1 ETSK on tietoinen siitä, että sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisen alalla jäsenvaltiot ovat toteuttaneet kahdenvälisiä tai monenvälisiä politiikkoja kolmansien maiden kanssa kansainvälisten yleissopimusten pohjalta. Tämä toimintalinja saattaa kuitenkin olla liian hajanainen ja epätäydellinen, koska

⁽²⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 883/2004, annettu 29. huhtikuuta 2004, sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta (EUVL L 166, 30.4.2004, s. 1).

⁽³⁾ Yleissopimus kansainvälisen järjestelmän perustamisesta sosiaalietuuksien säilyttämiseksi, Geneve, ILO:n 68. yleiskokous (21. kesäkuuta 1982).

⁽⁴⁾ Suositus kansainvälisen järjestelmän perustamisesta sosiaalietuuksien säilyttämiseksi, Geneve, ILO:n 69. yleiskokous (20. kesäkuuta 1983).

siinä keskitytään usein allekirjoittajavaltioiden kansalaisten yksinomaiseen suojeluun tai sellaisten konkreettisten intressien puolustamiseen, jotka eivät ole aina yhteisiä kaikille jäsenvaltioille.

2.2 ETSK katsoo, että tämä kansainvälisten kahdenvälisen sääntöjen rakennelma, jonka merkitys on tunnustettava, voi johtaa tilanteeseen, jossa kolmansien maiden kaikki kansalaiset eivät nauti samoista oikeuksista tai takeista EU:n alueella. Saattaisi olla mahdollista, että tietyssä jäsenvaltiossa EU:hun kuulumattomasta maasta lähtöisin olevilla ulkomaalaisilla olisi pääsy sosiaaliturvan piiriin tai mahdollisuus eläkeoikeuksien siirtoon vain, jos on olemassa kahdenvälinen yleissopimus, jossa vahvistetaan yhdenvertaisen kohtelun periaate. Näin ollen kahdenvälisen yleissopimuksen allekirjoittaneen valtion kansalaiselle myönnettäisiin sosiaaliturva, ja vastaavasti sellaisen toisen maan kansalaisella, joka ei ole solminut kahdenvälistä yleissopimusta, ei olisi tätä oikeutta, vaikka hän työskentelisi samassa yrityksessä samanlaisessa ammatillisessa asemassa. Niin ikään voisi olla mahdollista, että erilaisten kansallisten lainsäädäntöjen soveltamisen johdosta jossakin jäsenvaltiossa kolmannen maan kansalainen kuuluisi sosiaaliturvan piiriin ja jossakin toisessa jäsenvaltiossa ei, mikä voisi haitata jäsenvaltioiden välistä tervettä kilpailua. Ensimmäisessä tapauksessa kolmannen maan kansalainen maksaisi näin ollen sosiaaliturvamaksut ja vastaavasti toisessa tapauksessa ei. Tästä syntyisi taloudellista etua jälkimmäiselle jäsenvaltiolle, joka säästäisi sosiaaliekustannuksissa. Tämä saattaisi horjuttaa käsitystä EU:sta yhdenvertaisuuteen perustuva alueena, missä syrjintää ei ole tai mistä se on kitketty pois.

2.3 Näin heikennettäisiin myös työntekijöiden lähettämisestä annetussa direktiivissä vahvistettua periaatetta, joka edellyttää, että lähetettyjä työntekijöitä kohdellaan samalla tavoin kuin jäsenvaltion kansalaisia.

2.4 ETSK katsoo niin ikään, että yhteensovittamissääntöjen ulkoisen ulottuvuuden tulee mahdollistaa EU:n kansalaisten oikeuksien puolustamisen silloin, kun he ovat unionin maantieteellisen alueen ulkopuolella tai kun he ovat työskennelleet tai työskentelevät kolmansissa maissa.

2.5 ETSK pitää ajatusta siitä, että EU:n eri jäsenvaltiot neuvottelevat erikseen kahdenväliset yleissopimukset kunkin kolmannen maan kanssa, myönteisenä ja kannatettavana, mutta epätäydellisenä aloitteena. Tämä merkitsisi suunnatonta, kohtuutonta ja suhteetonta ponnistusta, joka ei aina johtaisi menestykseen, minkä lisäksi yleissopimusten sisällöt voisivat poiketa toisistaan ja olla keskenään jopa ristiriitaisia. Sitä paitsi neuvottelut erityisesti joidenkin vaikutusvallaltaan ja potentiaaliltaan merkittävien nousevan talouden maiden kanssa (esimerkiksi BRIC-maat) voivat johtaa voimasuhteiden epätasapainoon, mikäli jäsenvaltiot eivät toimi yhdessä yhteisten intressien ja kantojen pohjalta. Olisikin tarkasteltava mahdollisuutta, että Euroopan unioni voisi itse neuvotella sosiaaliturvasta kolmansien maiden tai kolmansien maiden yhteenliittymien kanssa, ja tarvittaessa tämä mahdollisuus olisi toteutettava käytännössä noudattaen perussopimuksia.

2.6 ETSK katsoo, että näiden välineiden avulla vältettäisiin erityisesti lähetettyjen työntekijöiden tapauksessa sosiaaliturvamaksujen kaksinkertainen maksaminen työskentelyvaltiossa ja lähtövaltiossa. Tässä yhteydessä on painotettava, että kaksinkertaiset sosiaaliturvamaksut poistamalla vähennetään kustannuksia

merkittävästi. Tämä edistäisi työntekijöiden liikkuvuutta ja eurooppalaisten yritysten kilpailukykyä unionin ulkopuolella ja myös muiden maiden yritysten asettumista EU:n alueelle. Voitaisiin myös vahvistaa yksi ainoa sääntö, jotta estetään se, että työskentelyvaltion tai lähtövaltion lainsäädäntöä sovelletaan harkinnanvaraisesti ja mielivaltaisesti etunäkökohtien mukaan, ja jotta veroja ja sosiaaliturvamaksuja koskevat velvollisuudet eivät kohdistu yhteen ja samaan valtioon.

3. Yleistä

3.1 ETSK on ilmaissut kantansa yhteensovittamista koskevista asetuksista, joilla on laajennettu henkilöllistä (uusia ryhmiä) ja asiakohtaista (uusia etuuksia) soveltamisalaa EU:ssa. Näitä asetuksia, joita on käytetty muiden monenvälisen välineiden perustana ja mallina, sovelletaan myös eräisiin EU:hun kuulumattomiin Euroopan maihin (Norja, Islanti, Lichtenstein ja Sveitsi). Paras esimerkki tästä on iberoamerikkalainen sosiaaliturvayleissopimus, joka on muodostettu eurooppalaisten yhteensovittamissääntöjen pohjalta. ETSK katsoo, että EU:n alueella sovellettavan asetuksen (EY) N:o 883/2004 keskeisten periaatteiden ja menettelyiden tulisi olla jäsenvaltioiden tai unionin kansainvälisten yhteensovittamissääntöjen lähtökohtana ja antaa niille leimansa.

3.2 ETSK muistuttaa, että sosiaalilainsäädäntö ja erityisesti sosiaaliturvaa koskevat säännökset voivat ylittää Euroopan maantieteellisen alueen ja olla sovellettavissa EU:n ulkopuolella. Niinpä periaatteet, kuten jäsenvaltioiden työntekijöiden yhdenvertainen kohtelu, voivat suojella työntekijöitä EU:ssa ja synnyttää oikeusvaikutuksia myös unionin alueen ulkopuolella. Euroopan unionin tuomioistuimen tuomiot, jotka koskevat asioita C-214/94, Boukhalfa (belgialainen työntekijä, joka sai pienempää palkkaa kuin saksalaiset työtoverinsa Saksan konsuliedustustossa Algeriassa); 112/75, Hirardin; 110/73, Fiège; C-247/96, Horst, ja 300/84, Van Roosmalen (Ranska ja Belgia tunnustavat Algeriassa ja Belgian Kongossa kertyneet vakuutuskaudet kaikille EU:n kansalaisille eikä yksinomaan Ranskan ja Belgian kansalaisille), ovatkin oivallisia osoituksia syrjimättömyyden periaatteen ekstraterritoriaalisesta sovellettavuudesta, vaikka kyse olisi EU:n alueen ulkopuolella tapahtuvista asioista. Lisäksi tätä vetovoimaisuutta ovat vahvistaneet asioissa 237/83, Prodest, ja C-60/93, Aldewered, annetut tuomiot, joissa Euroopan unionin tuomioistuin toteaa, että asetusta (ETY) N:o 1408/71⁽⁵⁾ voidaan soveltaa, kun on kyse EU:n työntekijöiden väliaikaisesta lähettämisestä unionin ulkopuolisiin maihin.

3.3 ETSK on tyytyväinen siihen, että päätökset sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta Israelin, Tunisian, Algerian, Marokon, Kroatian ja Entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian kanssa solmittujen assosiaatio- ja vakautussopimusten puitteissa on hyväksytty. Päätöksissä vahvistetaan kanta, joka Euroopan unionin tulee omaksua assosiaationeuvostoissa. Näiden välineiden avulla EU:n sosiaaliturvapoliitikassa toteutetaan laadullinen

muutos vahvistamalla periaate yhdenvertaisesta kohtelusta ja eläkeoikeuksien siirrosta ja sääntelemällä sitä kahdenvälisellä tasolla (EU – assosioitunut valtio). Kyse on näin ollen molemminpuolisista velvollisuuksista ja oikeuksista, jotka koskevat sekä jossakin mainituista maista työskenteleviä tai työskennelleitä EU:n kansalaisia että EU:n alueella työskenteleviä tai työskennelleitä assosioituneiden valtioiden kansalaisia. Kyse ei ole enää Euroopan unionin yksipuolisista säännöistä, joita sovelletaan vain yhteen suuntaan, vaan kansainvälisistä sopimuksista, jotka hyödyttävät vastavuoroisesti molempia allekirjoittajaosapuolia. Tämänkaltaisten sopimusten ja niihin liittyvien täytäntöönpanoa koskevien päätösten avulla voidaan lisäksi säästää ponnistuksia, kun yhdellä ainoalla säädöksellä on mahdollista toteuttaa se, mikä muutoin edellyttäisi monia kahdenvälisiä yleissopimuksia.

3.4 Komitea suhtautuu myönteisesti ILO:n aloitteeseen sosiaalisesta perusturvasta, joka ETSK:n näkemyksen mukaan ei voi tarkoittaa yhtä ainoaa yhdenmukaista tasoa eikä olla esteenä sosiaaliturvajärjestelmien kehittämiseksi. Sen sijaan sitä on pidettävä vähimmäistasona, jota pyritään kehittämään. Sosiaalisen perusturvan tuleekin tarkoittaa pysyvää ja jatkuvasti muuttuvaa haastetta edistymisen ja parannusten aikaansaamiseksi pyrittäessä saavuttamaan asetettu tavoite: työntekijöiden ja kansalaisten kokonaisvaltainen suojelu.

3.5 ETSK kannattaa sitä, että jäsenvaltioiden välille luodaan EU-tason yhteistyömekanismi (työryhmä) tietojen vaihtamiseksi, sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamiseen liittyvien hyvien käytänteiden esittelemiseksi, jäsenvaltioiden ja EU:n poliitikkojen yhdistämistä ja täydentämistä koskevien parhaiden tapojen tutkimiseksi sekä kolmansiin maihin liittyvien EU:n tulevien toimien suunnittelemiseksi.

3.6 Komitea pitää suotavana sitä, että kansalaisyhteiskunnan organisaatiot, erityisesti työntekijä- ja työnantajajärjestöt, otetaan mukaan yhteensovittamissääntöjen ulkoisen ulottuvuuden prosessiin. Koska kyseiset säännökset vaikuttavat työmarkkinasuhteisiin ja koska on laaja kirjo ryhmiä, joihin vaikutukset kohdistuvat, on suositeltavaa, että otetaan huomioon sekä valtiollisten toimijoiden että ei-valtiollisten toimijoiden ehdotukset. Jo ETSK:n Madridissa toukokuussa 2010 järjestämässä Euroopan unionin ja Latinalaisen Amerikan järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustajien kuudennessa tapaamisessa esitettiin joitakin vaatimuksia liittyen sosiaaliturvan ulkoiseen ulottuvuuteen sekä tarpeeseen lisätä yhteistyötä kaikkien Latinalaisen Amerikan ja Karibian alueen maiden – erityisesti maiden, joiden kanssa EU toteuttaa strategista kumppanuutta, kuten Brasilia ja Meksiko – sekä EU:n jäsenvaltioiden välillä.

3.7 Mainittakoon lisäksi Alcalá de Henaresissa toukokuussa 2010 järjestetty Euroopan unionin sekä Latinalaisen Amerikan ja Karibian alueen maiden sosiaaliturvasta vastaavien ministerien ja korkeiden edustajien tapaaminen, jota voidaan pitää keskeisenä lähtökohtana EU-tason toimille sosiaaliturvan ulkoisen ulottuvuuden koordinoimiseksi ja joka johti tässä tarkasteltavaan tiedonantoon.

⁽⁵⁾ Neuvoston asetus (ETY) N:o 1408/71, annettu 14. kesäkuuta 1971, sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä (EYVL L 149, 5.7.1971, s. 2; suomenk. erityispainos: alue 5, nide 1, s. 57–105).

3.8 ETSK tähdentää, että on aiheellista entisestään laajentaa eurooppalaista kokonaisvaltaista lähestymistapaa EU:n sekä muiden valtioiden ja alueellisten organisaatioiden välisiin sopimuksiin, sillä tämä malli on tarkoituksenmukaisempi ja tehokkaampi kuin puhtaasti kansallinen lähestymistapa, jossa jäsenvaltiot toimivat yksipuolisesti. Tässä yhteydessä esikuvana on mainittava iberamerikkalainen sosiaaliturvayleissopimus⁽⁶⁾. ETSK toivoo, että iberamerikkalainen sosiaaliturvajärjestö tutkisi mahdollisuutta, että EU:n muut jäsenvaltiot voisivat Portugalin ja Espanjan lisäksi osallistua tulevaisuudessa tähän yleissopimukseen, jotta ne voisivat yhden ainoan ratifioinnin kautta luoda yhteyksiä sosiaaliturvan alalla useiden eri Latinalaisen Amerikan maiden kanssa ja välttää näin moninaiset kahdenväliset neuvottelut ja yleissopimukset.

4. Nykytilanne – mahdollisuuksia ja heikkouksia

4.1 Tarvitaan kansainvälistä sosiaaliturvaa koskeva unionin kokonaisvaltainen lähestymistapa, jotta täydennetään politiikkoja, joita jäsenvaltiot toteuttavat kolmansien maiden kanssa, sillä muussa tapauksessa ei ole mahdollista täyttää täysimääräisesti EU-oikeuteen perustuvia velvoitteita. Tätä väitettä tukee selkeästi asiassa C-55/00, Gottardo, annettu tuomio, jolla EU:n tuomioistuimien ulottaa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaisesti EU:n jäsenvaltioiden kolmansien maiden kanssa allekirjoittamien kaikkien kahdenvälisten yleissopimusten henkilöllisen soveltamisalan unionin kansalaisiin, vaikka kyseessä olevan oikeudellisen välineen henkilöllinen soveltamisala kattaisi yksinomaan allekirjoittajavaltioiden kansalaiset.

4.1.1 Samalla ratkaisussa todetaan, että kyseisestä päätöksestä aiheutuvia velvoitteita voidaan soveltaa ainoastaan jäsenvaltioihin mutta ei kolmansiin maihin, joiden osalta EU:n tuomioistuimien ei ole miltään osin toimivaltainen. Tämä osoittaa, kuinka vaikeaa tuomion täytäntöönpano on, sillä EU:n ulkopuolinen maa voi kieltäytyä laajentamasta yleissopimuksen henkilöllistä soveltamisalaa unionin kaikkiin kansalaisiin ja näin ollen antamasta todistuksia, tunnustamasta oikeutta sairausetuuksiin tai yksinkertaisesti toimittamasta tietoja henkilöistä, jotka eivät kuulu yleissopimuksen henkilölliseen soveltamisalaan.

4.1.2 Tässä mielessä asiassa Gottardo annetun tuomion ansio on, ettei tuomion avulla yksinomaan kehitetä EU:n oikeuden ulkoista ulottuvuutta vaan myös osoitetaan EU:n oikeuden rajat ja heikkoudet, koska muiden valtioiden tai muiden ylikansallisten alueellisten organisaatioiden yhteistyö on välttämätöntä.

4.1.3 Siksi ETSK esittää, että ryhdytään pohtimaan, tuleeko EU:n yhteistä lähestymistapaa kansainvälisen sosiaaliturvan alalla vahvistaa muiden kansainvälisten toimijoiden kanssa solmittavien EU-sopimusten tai niiden kanssa toteutettavien, keskinäiseen yhteistyöhön tähtäävien politiikoin.

4.2 ETSK suhtautuu erittäin myönteisesti asetuksen (EU) N:o 1231/2010⁽⁷⁾ hyväksymiseen; asetuksella ulotetaan asetuksen (EY) N:o 883/2004 säännökset koskemaan kolmansien maiden kansalaisia. Komitea katsoo kuitenkin, että edelleen on puutteita ja oikeudellisia aukkoja, joita nimenomaan komission tiedonannossa esitetyllä uudella lähestymistavalla pyritään korjaamaan. Kyseistä asetusta sovelletaan itse asiassa ainoastaan silloin, kun kyse on rajatylittävistä tilanteista EU:n sisällä. Näin ollen asetuksen yhdenvertaisen kohtelun periaatetta sovelletaan yleisesti ainoastaan tilanteissa, joissa kolmannen maan työntekijä on työskennellyt useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa. Tämä tarkoittaa, että valtaosa kolmansien maiden siirtotyöläisistä, jotka ovat työskennelleet yhdessä ainoassa jäsenvaltiossa, ei kuulu asetuksen (EU) N:o 1231/2010 henkilöllisen soveltamisalan piiriin. Tämän seurauksena heillä ei ole EU:n takeita yhdenvertaisesta kohtelusta ja syrjimättömyydestä, vaan he ovat riippuvaisia siitä, mitä asiasta on päätetty kulloisenkin jäsenvaltion lainsäädännössä. Asetuksessa ei myöskään säädetä työntekijän lähtövaltiossa kertyneiden vakuutuskausien yhteenlaskemisesta eikä eläkeoikeuksien siirrettävyydestä kyseiseen valtioon. Kyseisessä EU:n välineessä ei myöskään vaadita eikä peräänkuuluteta vastavuoroisuutta EU:n kansalaisille, jotka eivät saa minkäänlaista hyvitystä kolmansilta mailta.

4.3 ETSK katsoo niin ikään, että maahanmuutosta annettujen direktiivien⁽⁸⁾ sekä parhaillaan neuvostossa ja parlamentissa käsiteltävinä olevien komission ehdotusten myötä Euroopan unionin ulkoisessa ulottuvuudessa on otettu erittäin merkittävä askel. Jo hyväksytyissä direktiiveissä sosiaaliturvaa koskeva yhdenvertaisen kohtelun periaate ulotetaan koskemaan tietyin erityisin rajoituksin kolmansien maiden siirtotyöläisiä. Lisäksi niissä säädetään eläkeoikeuksien maastavietävyydestä ja siirrettävyydestä kolmansiin maihin samoin ehdoin, joita sovelletaan kulloisenkin jäsenvaltion kansalaisiin, ilman että edellytetään yleissopimusta tai kahdenvälisiä sopimusta. Edelleen on kuitenkin sääntelemättömiä näkökohtia, kuten vastavuoroisuus, EU:n ulkopuolella kertyneiden vakuutuskausien yhteenlaskeminen ja eläkeoikeuksien maastavienti, kun jäsenvaltion lainsäädännössä ei myönnetä tätä oikeutta omille kansalaisille. ETSK toivoo lisäksi, että jo hyväksytyt maastamuuttoa koskevat direktiivit voivat sosiaaliturvan alalla muodostaa yleisen perustan parhaillaan neuvoteltavana oleville direktiiveille siten, että niitä mukautetaan eri tilanteisiin ja suojeltaviin ryhmiin.

5. Käsitteitä

5.1 **Sosiaaliturvan kansainvälinen yhteensovittaminen** – Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisella pyritään suojelemaan työntekijöitä, jotka ovat työskennelleet kahdessa tai

⁽⁷⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1231/2010, annettu 24. marraskuuta 2010, asetuksen (EY) N:o 883/2004 ja asetuksen (EY) N:o 987/2009 ulottamisesta koskemaan niitä kolmansien maiden kansalaisia, joita nämä asetukset eivät yksinomaan heidän kansalaisuutensa vuoksi vielä koske (EUVL L 344, 29.12.2010, s. 1).

⁽⁸⁾ Erityisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/98/EU, annettu 13. joulukuuta 2011, kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista (EUVL L 343, 23.12.2011, s. 1).

⁽⁶⁾ Monenvälinen iberamerikkalainen sosiaaliturvayleissopimus, tehty 10. marraskuuta 2007.

useammassa valtiossa ja kuuluneet eri sosiaaliturvajärjestelmien piiriin. Tässä tarkoituksessa valtiot solmivat muiden valtioiden kanssa yleissopimuksia, joihin sisältyy usein lausekkeitä yhdenvertaisesta kohtelusta, sovellettavan lainsäädännön yhtenäisyydestä, kuulumisesta edelleen lähtövaltion sosiaaliturvan piiriin ja lähtövaltion sosiaaliturvaoikeuksien säilyttämisestä lähetettyjen työntekijöiden tapauksessa, eläkeoikeuksien siirrosta sekä allekirjoittajavaltioissa kertyneiden kausien yhteenlaskemisesta. Asetus (ETY) N:o 1408/71 ja sitä seurannut asetus (EY) N:o 883/2004 ovat unionin oikeusvälineitä, joissa vahvistetaan nämä periaatteet ja niiden soveltaminen EU:ssa, ja niitä voidaan käyttää virikkeinä myös sopimuksissa kolmansien maiden kanssa.

5.2 Sosiaaliturvan ulkoisen ulottuvuuden **kansallinen näkökulma** ilmenee yleissopimuksissa, joita jäsenvaltiot allekirjoittavat kolmansien maiden kanssa suojellakseen kahdessa valtiossa työskennelleitä työntekijöitä sosiaaliturvan osalta. Joissakin tapauksissa niiden henkilöllisen soveltamisalan piiriin kuuluvat ainoastaan allekirjoittajavaltioiden kansalaiset.

5.3 Sosiaaliturvan ulkoista ulottuvuutta koskevassa **unionin näkökulmassa** otetaan huomioon koko EU:n etunäkökohdat. Se liittyy EU:n käymiin sopimusneuvotteluihin yhden tai useamman kolmannen maan kanssa tai muihin suojeluun tähtääviin toimiin sosiaaliturvan alalla. Periaatteessa se koskee kaikkia EU:n kansalaisia.

5.4 **Assosiaatio- ja/tai vakautussopimukseen** voi sisältyä määräyksiä yhdenvertaisen kohtelun periaatteen soveltamisesta ja eläkeoikeuksien siirrosta, ja niitä sovelletaan EU:n kansalaisiin sekä allekirjoittajavaltioiden kansalaisiin. Sopimukset pannaan täytäntöön päätöksin.

5.5 **EU:n sosiaaliturvasopimuksia kolmansien maiden kanssa** ei nykyisin ole, mutta alkuvaiheessa niissä voitaisiin sopia sovellettavasta lainsäädännöstä kaksinkertaisen sosiaaliturvamaksun estämiseksi, eläkeoikeuksien siirrosta sekä kausien yhteenlaskemisesta. Nämä sopimukset eroavat merkittävästi edellisistä sopimuksista, jotka ovat paljon yleisempiä ja joissa käsitellään sosiaaliturvakysymyksiä vain toissijaisesti.

5.6 **Kumppanuus-, kauppa- ja talouskumppanuussopimuksilla** säännellään taloudellisia ja kaupallisia sekä kestäväan kehitykseen ja yhteistyöhön liittyviä poliittisia kysymyksiä Euroopan unionin ja EU:n ulkopuolisten maiden tai alueiden välillä. Jotkin niistä sisältävät sosiaaliturvalausekkeitä.

6. Esimerkkejä

6.1 Yhdenvertainen kohtelu ja eläkeoikeuksien siirto

6.1.1 EU:n jäsenvaltioiden A ja B työntekijät työskentelevät kolmannessa maassa C, jonka sosiaaliturvalainsäädäntöön ei sisälly säännöksiä ulkomaalaisten kuulumisesta sosiaaliturvajärjestelmään eikä eläkeoikeuksien siirrosta. Jäsenvaltio A on

allekirjoittanut kahdenvälisen yleissopimuksen, joka kattaa yhdenvertaisen kohtelun ja saavutettujen oikeuksien säilymisen (eläkeoikeuksien siirto). Jäsenvaltio B ei ole solminut minkäänlaista yleissopimusta valtion C kanssa. Jäsenvaltioiden A ja B työntekijöiden asemat poikkeavat täysin toisistaan. Ensin mainitulla on oikeus päästä valtion C sosiaaliturvan piiriin, ja jos hänellä on oikeus eläkkeeseen, hänelle voidaan maksaa sitä valtion A, mikäli hän palaa sinne. Vastaavasti jäsenvaltion B työntekijällä ei olisi oikeutta eläkkeeseen, ja vaikka hänellä olisikin tämä oikeus, hän ei voisi saada eläkettä lähtömaahansa. Tämä on esimerkki erilaisesta kohtelusta, joka johtuu siitä, onko solmittu kahdenvälinen yleissopimus vai ei. Sopimuksen solmiminen riippuu yleensä valtion C intresseistä neuvotella siitä EU:n eri jäsenvaltioiden kanssa. Tässä tilanteessa olisi huomattavasti tarkoituksenmukaisempaa, että EU ja valtio C neuvottelisivat suoraan sosiaaliturvasopimuksesta. Toisena vaihtoehtona olisi sisällyttää kattavampiin sopimuksiin (esim. alueellisiin, monenvälisiin tai kumppanuussopimuksiin) sosiaaliturvaa käsittelevä luku, joka sisältäisi lausekkeet yhdenvertaisesta kohtelusta ja eläkeoikeuksien siirrosta.

6.1.2 Jäsenvaltioiden A ja B työntekijät lähetetään kahdeksi vuodeksi valtion C. Valtion C lainsäädännössä edellytetään, että kyseisen valtion alueella työskentelevien työntekijöiden on maksettava sosiaaliturvamaksut. Lisäksi jäsenvaltioiden A ja B lainsäädännön mukaan lähetettyjen työntekijöiden on maksettava sosiaaliturvamaksut. Jäsenvaltio A on kuitenkin solminut valtion C kanssa kahdenvälisen yleissopimuksen, jonka mukaan sosiaaliturvamaksut maksetaan ainoastaan lähtövaltiossa. Jäsenvaltiossa B toimivan yrityksen on sitä vastoin maksettava kaksinkertaiset sosiaaliturvamaksut: sekä sijaintivaltiossa että valtiossa C. Viimeksi mainitussa tapauksessa työntekijöitään lähettävä yritys menettää kilpailukykyään, koska sen on vastattava suuremmista sosiaalikulusta. Tämä voitaisiin välttää, mikäli EU solmisi sosiaaliturvayleissopimuksen suoraan kyseisen kolmannen maan kanssa.

6.1.3 Kolmansien maiden C ja D työntekijät työskentelevät jäsenvaltiossa A, jolla on sosiaaliturvayleissopimus valtion C mutta ei valtion D kanssa. Jäsenvaltion lainsäädännössä ei säädetä yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta eikä eläkeoikeuksien siirrosta. Myöskään mikään EU:n säädös ei suojele valtioiden C ja D työntekijöiden (jotka voivat olla esimerkiksi kausityöntekijöitä) asemaa. Työntekijöillä ei ole samanlaista suojaa (valtion C kansalaisella on täysimääräiset oikeudet ja valtion D kansalaisella ei minkäänlaisia), joten yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ei noudatettaisi kaikilta osin. Näin ei tapahtuisi, mikäli EU itse neuvottelisi sosiaaliturvasopimuksen valtion D kanssa.

6.1.4 Kolmannen maan C kansalaiset työskentelevät jäsenvaltiossa A ja B. Jäsenvaltion A lainsäädäntö kattaa eläkeoikeuksien siirron tai sillä on kahdenvälinen yleissopimus valtion C kanssa eläkeoikeuksien siirrosta, mutta valtiolla B ei. Molemmat työntekijät ovat kerryttäneet eläkeoikeuksia jäsenvaltiossa, jossa he ovat työskennelleet, ja ovat palanneet kotimaahansa. Jäsenvaltiossa A työskennellyt voi saada eläkkeensä, kun vastaavasti jäsenvaltiossa B työskennellyt menettää eläkeoikeutensa. Myöskään tämä ei olisi mahdollista, jos olisi nämä ja muut sosiaaliturvaoikeudet kattava EU-sopimus.

6.1.5 Kolmannen maan kansalaiset työskentelevät jäsenvaltioissa A ja B. Jäsenvaltion A sosiaaliturvalainsäädäntöön sisältyy sosiaaliturvaa koskeva yhdenvertaisen kohtelun periaate, ja vastaavasti jäsenvaltion B lainsäädännössä ei ole säännöksiä kyseisestä periaatteesta. Ensimmäisessä tapauksessa EU:n ulkopuolisen maan kansalainen maksaisi sosiaaliturvamaksut ja vastaavasti toisessa tapauksessa ei. Tämä johtaisi siihen, että jäsenvaltio B saisi taloudellista etua, mikä rikkoisi käsityksen EU:sta yhdenvertaisuuteen ja syrjimättömyyteen perustuvana alueena. EU-sopimus olisi ratkaisu myös tässä tilanteessa.

6.2 **Vastavuoroisuus** – Kolmannen maan B työntekijä työskentelee jäsenvaltiossa A, jossa kansallisen sosiaaliturvalainsäädännön tai EU:n oikeusjärjestyksen perusteella noudatetaan yhdenvertaisen kohtelun periaatetta. Vastaavasti jäsenvaltion A työntekijä työskentelee kolmannessa maassa B, jossa yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ei ole tunnustettu. Koska yhdenvertaisen kohtelun periaatetta koskevasta vastavuoroisuudesta ei ole säädetty kansallisessa eikä unionin lainsäädännössä, syntyy räikeä eriarvoinen tilanne. EU:n neuvottelema sosiaaliturvasopimus ratkaisisi ongelman velvoittaessaan osapuolet vastavuoroisuuteen.

6.3 **Asiassa Gottardo annetun tuomion vaikutus** – Jäsenvaltion A työntekijä on työskennellyt jäsenvaltiossa B ja kolmannessa maassa C. Valtioiden B ja C välillä on kahdenvälinen sosiaaliturvayleissopimus, joka kattaa ainoastaan allekirjoittajavaltioiden kansalaiset. Sitä vastoin valtioiden A ja C välillä ei ole kahdenvälistä yleissopimusta. Työntekijä ilmoittaa maksaneensa sosiaaliturvamaksuja kahdeksan vuotta valtiossa B ja kymmenen vuotta valtiossa C. Valtio B edellyttää, että sosiaaliturvamaksuja on maksettava 15 vuotta, jotta oikeus vanhuuseläkkeen syntyisi. Asiassa Gottardo annetun tuomion perusteella jäsenvaltion B tulisi ottaa huomioon vakuutuskaudet, jotka työntekijälle on kertynyt valtiossa C. Jotta tämä olisi mahdollista, jäsenvaltion B on voitava tehdä yhteistyötä valtion C kanssa ja valtion C on ilmoitettava virallisesti kertyneet vakuutuskaudet. Koska valtio C ei ole velvollinen tähän asiassa Gottardo annetun tuomion perusteella, se voi kieltäytyä pyynnöstä. Näin ollen kyseinen tuomio ei ole sovellettavissa ilman valtion C hyvää tahtoa. Tämän epäkohdan korjaaminen edellyttäisi, että EU:n ja kolmansien maiden välillä on tuomion soveltamiseen liittyvää yhteistyötä. Komissiolle tulisi lisäksi osoittaa seuranta- ja koordinoititehtävä, jotta varmistetaan, että solmittavat tai uudelleen neuvoteltavat kahdenväliset yleissopimukset kattavat EU:n kaikki kansalaiset.

Bryssel 14. marraskuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotukset Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi liittymistä valmistelevalta tukivälineestä (IPA II) ja Euroopan naapuruuspolitiikan rahoitusvälineen perustamisesta”

COM(2011) 838 final ja COM(2011) 839 final

(2013/C 11/16)

Yleisesittelijä: **Ionuț SIBIAN**

Neuvosto päätti 25. heinäkuuta 2012 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotukset Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi liittymistä valmistelevalta tukivälineestä (IPA II) ja Euroopan naapuruuspolitiikan rahoitusvälineen perustamisesta

COM(2011) 838 final ja COM(2011) 839 final.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean työvaliokunta päätti 17. syyskuuta 2012 antaa asian valmistelun "ulkosuhteet"-erityisjaoston tehtäväksi.

Asian kiireellisyyden vuoksi (työjärjestyksen 59 artikla) Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 14.–15. marraskuuta 2012 pitämässään 484. täysistunnossa (marraskuun 14. päivän kokouksessa) yleisesittelijäksi Ionuț Sibianin ja hyväksyi seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 142 ääntä puolesta ja 2 vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. Asetusluonnos liittymistä valmistelevalta tukivälineestä (IPA II) – päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti liittymistä valmistelevalta tukivälineestä (*Instrument for Pre-accession Assistance*, IPA II) annetussa asetuseruonnoksessa omaksuttuun uuteen lähestymistapaan, joka aiempaan välineeseen verrattuna tarjoaa entistä enemmän joustavuutta ja mahdollistaa edunsaajamaiden tasa-puolisen kohtelun, sillä siinä ei tehdä eroa ehdokasmaiden ja mahdollisten ehdokasmaiden käytettävissä olevan tukityypin välillä.

1.2 ETSK kannattaa IPA II:sta annetussa asetuseruonnoksessa ehdotettua uutta strategiaa, joka mahdollistaa räätälöidyn tuen kullekin edunsaajamaalle. Kattavat monivuotiset strategia-asiakirjat hyväksytään maakohtaisesti kunkin maan erityistarpeiden ja ohjelmien pohjalta sitä mukaa kun ne valmistautuvat liittymään EU:hun.

1.3 ETSK katsoo, että strategia-asiakirjojen tarkistaminen niiden voimassaoloajan puolivälissä saattaa olla liian myöhäistä, ja ehdottaa, että voimassaolon puoliväliä pidettäisiin tarkistamisen myöhäisimpänä mahdollisena ajankohtana. On tärkeää keskittyä tavoitteiden saavuttamiseen, joten joustavuus on ehdottoman välttämätöntä. ETSK suosittaa, että ennen puoliväliarviointeja toteutetaan vuosittaisia tarkistuksia tuen tehokkuuden lisäämiseksi. Euroopan komission vuotuiset edistymiskertomukset voisivat tarjota vankan pohjan ohjelmoinnin tarkistamiselle ja mukauttamiselle asianomaisten maiden tarpeiden mukaan.

1.4 ETSK suhtautuu myönteisesti uudessa asetuseruonnoksessa esitettyyn tavoitteeseen yksinkertaistaa ja vähentää rahoitustuen

hallinnointiin liittyviä rasitteita. Komitea suhtautuu kuitenkin varauksellisesti tuen myöntämisen toimialakohtaiseen lähestymistapaan. Kyseistä mekanismia tulisi käyttää harkitusti kunkin edunsaajamaan erityisten olosuhteiden mukaan pitäen mielessä, että liittymistä valmistelevalta tuen tarkoitus on auttaa ehdokasmaita ja mahdollisia ehdokasmaita valmistautumaan tulevaan jäsenyyteen. IPA:n avulla maat voivat testata jäsenyysoikeuksien noudattamista ennen liittymistään, rakenne-, koheesio-, maatalous- ja maaseudun kehittämisrahastojen hallinnointi mukaan luettuna. Siksi toimialakohtaista lähestymistapaa tulisi soveltaa vasta, kun asianmukaiset säännöt ja menettelyt ovat käytössä (esim. suhteessa julkisia hankintoja koskeviin sääntöihin, eturistiriitoihin jne.) ja kun valtion talusarvion menopuolen suunnitelma on riittävän väljä ja ulottuu yhtä vuotta pidemmälle. Tavallisesti toimialakohtainen lähestymistapa liittyy esimerkiksi terveyden ja koulutuksen kaltaisiin aloihin, kun vastaavasti IPA-tuessa keskitytään myös korruption torjunnan ja julkishallinnon valmiuksien kehittämisen kaltaisiin aloihin, joiden yhteensopivuus tämän lähestymistavan kanssa on vähemmän todennäköistä, koska tukea saavia tahoja on useita yhden ainoan elimen sijasta.

1.5 ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että luonnoksessa uudeksi asetukseksi painotetaan tehostettua strategisen tason koordinoitua ja yhteistyötä muiden tuenantajien sekä kansainvälisten ja muiden rahoituslaitosten kanssa.

1.6 ETSK pitää myönteisenä myös uuden välineen mahdollistamaa joustavuutta, jonka ansiosta määrärahoja voidaan siirtää toimintalohkolta ja varainhoitovuodelta toiselle ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Uuden varainhoitoasetuksen sallimissa tilanteissa.

1.7 ETSK tähdentää tarvetta tukea ja kehittää paikallista sitoutumista IPA II:n ohjelmointiin ja täytäntöönpanoon. Tässä tarkoituksessa on otettava käyttöön asianmukaisia mekanismeja kansallisten viranomaisten, työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan ottamiseksi mukaan toimintaan ja niiden valmiuksien lisäämiseksi. Niiden osallistumiseen tulisi kannustaa tuen kaikissa vaiheissa: suunnittelu ja valmistelu, täytäntöönpano, seuranta ja arviointi. Kansalaisyhteiskunnalle annettavaa tukea tulisi myös kanavoida yhdysiteenä toimivien paikallisten tukiorganisaatioiden ja kansallisten resurssikeskusten kautta.

1.8 Laajentumisprosessi edellyttää, että työ- ja sosiaalilainsäädäntö Länsi-Balkanilla yhdenmukaistetaan EU:n sosiaalisen sääntönsä kanssa. IPA II:sta tulee näin katalysaattori, joka edistää sosiaalista osallisuutta, sosiaalista yhteenkuuluvuutta, ihmisarvoista työtä ja laadukkaita työpaikkoja alueella.

2. IPA II:sta annetun asetusehdotuksen keskeiset osatekijät

2.1 Ehdotetussa asetuksessa liittymistä valmistelevalta tukivälineestä (IPA II) vahvistetaan uuden rahoitusvälineen (IPA II) sääntelykehys, joka korvaa nykyisen sääntelykehksen, jonka voimassaolo päättyy 31. joulukuuta 2013.

2.2 Uusi liittymistä valmisteleva tukiväline keskittyy laajentumispolitiikan tavoitteiden täyttämiseen ja auttaa näin osaltaan edistämään vakautta, turvallisuutta ja vaurautta Euroopassa. Uudella välineellä tuetaan ehdokasmaita⁽²⁾ ja mahdollisia ehdokasmaita⁽³⁾ niiden valmistautuessa liittymään EU:hun.

2.3 Koska kyseisten maiden (ainoana poikkeuksena Islanti) sosioekonomisen kehityksen taso on alhainen ja koska niiden on myös oltava valmiit kohtaamaan maailmanlaajuiset haasteet ja mukautumaan EU:n pyrkimykseen kyseisiin haasteisiin vastaamiseksi, on ilmeistä, että tarvitaan tuntuja ja tulossuuntautuneita investointeja, jotta nämä maat saadaan lähemmäs EU:n standardeja. IPA II:sta annetussa asetusehdotuksessa näille maille tarjotaan teknistä ja rahoitustukea, sillä ne eivät yksin kykene vastaamaan kaikista toimista ja kustannuksista, joita EU:n jäsenyysvaatimusten noudattaminen edellyttää.

2.4 Ehdotetussa asetuksessa liittymistä valmistelevalta tukivälineeksi säädetään, että aikajakson 2014–2020 kattava rahoitusohje on noin 14 miljardia euroa.

2.5 Uuden välineen on tarkoitus mahdollistaa aiempaa suuressi joustavuus sekä yksinkertaistaa ja vähentää rahoitustuen hallinnointiin liittyviä rasitteita.

2.6 Yksinkertaistaminen tarkoittaa IPA-tuen nykyisen osaluerakenteen organisoimista uudelleen. Näin on mahdollista yksinkertaistaa sääntelykehystä ja varmistaa tuen yhtäläinen saatavuus kullakin toimintaloheella kaikille maille (sekä ehdokasmaille että mahdollisille ehdokasmaille). IPA-välineen aiemman

version viidestä osa-alueesta ainoastaan kaksi (siirtymäjärjestelyjen tukeminen ja toimielinten kehittäminen sekä rajayhteistyö) olivat avoimia mahdollisille ehdokasmaille, ja vastaavasti kolme muuta osa-alueita (aluekehitys, henkilöresurssien kehittäminen ja maaseudun kehittäminen) olivat yksinomaan ehdokasmaiden käytettävissä.

3. Erityshuomioita IPA II:sta annetusta asetusehdotuksesta

3.1 Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien edistämisen ja suojelun, vähemmistöjen oikeuksien entistä paremman kunnioittamisen, sukupuolten tasa-arvon edistämisen, syrjimättömyyden, lehdistönvapauden ja hyvien naapuruussuhteiden edistämisen tukemisen ohella ETSK suosittaa painokkaasti, että 2 artiklan 1 kohdan (a) alakohdan (ii) alakohtaan sisällytetään sosiaalisten oikeuksien edistäminen ja heikossa asemassa olevien ryhmien suojelu, jotta korostetaan merkittävää asemaa, joka edunsaajamaiden tulisi antaa näille oikeuksille, ja varmistetaan näin välttämätön tasapaino sosiaalisen osallisuuden ja demokratian ja kansalaisyhteiskunnan kehittämisen välillä.

3.2 Asetusluonnoksen 2 artiklan 2 kohdassa ehdotettuja indikaattoreita tulisi näin ollen mukauttaa, jotta nämä muutokset otettaisiin asianmukaisesti huomioon. Kansalaisyhteiskunnan kehittyneisyyden sekä työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan muiden organisaatioiden valmiuksien tulisi tästä syystä olla yksi indikaattori. Heikossa asemassa oleviin ryhmiin kuuluvien ihmisten oikeuksien kunnioittaminen on toinen indikaattori, joka tulisi sisällyttää asetuseruonnokseen.

3.3 IPA-välineen kautta annettavan tuen tulisi auttaa torjumaan sosiaalista syrjäytymistä ja kasvavia eroja yhteiskunnassa sekä edistää sosiaalisesti syrjäytyneiden väestöryhmien ja alueiden mahdollisuuksia saada rahoitusapua. ETSK katsoo, että 2 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan toiseen luetelma-kohtaan tulisi siinä mainitun indikaattorin lisäksi sisällyttää toinen indikaattori, joka koskee sosiaalisten ja taloudellisten kehitysstrategioiden sosiaalista oikeudenmukaisuutta.

3.4 ETSK katsoo, että kaikkien indikaattoreiden tulisi olla tulossuuntautuneita ja että niillä tulisi olla sekä laadullinen että määrällinen ulottuvuus.

3.5 ETSK katsoo niin ikään, että sosiaalisen vuoropuhelun tehostaminen ja työmarkkinaosapuolten valmiuksien kehittämisen tukeminen ovat keskeisiä tavoitteita, joille tulisi antaa suurempi painoarvo asetuseruonnoksessa. Pelkkä viittaus kansalaisyhteiskunnan ja sosiaalisen vuoropuhelun kehittämiseen ei tässä suhteessa vaikuta riittävän painokkaalta ja velvoittavalta.

3.6 Useimmissa edunsaajamaissa työmarkkinaosapuolet ovat heikosti kehittyneitä tai valtavien haasteiden edessä täyttäkseen roolinsa erityisesti nykyisenkaltaisen vaikean talouskriisin keskellä. Myös liike-elämän järjestöjä tulisi tukea. ETSK suosittaa painokkaasti nykyistä strategisempia investointeja niiden kehityksen tukemiseksi.

⁽²⁾ Entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia, Islanti, Kroatia, Montenegro, Serbia ja Turkki.

⁽³⁾ Albania, Bosnia ja Hertsegovina sekä Kosovo.

3.7 ETSK panee merkille, että asetusluonnoksessa tähdennetään tuentajien toiminnan koordinoinnin merkitystä, jotta tuen toimittamisen tuloksellisuutta ja tehokkuutta voidaan lisätä ja välttää päällekkäinen rahoitus. Komitea toivoisi kuitenkin, että käyttöön voitaisiin ottaa kohdennettumpia toimenpiteitä, jotta varmistetaan, että tuentajien toiminnan koordinointi toteutetaan tehokkaalla tavalla sekä asianomaisten maiden että EU:n tasolla.

4. Asetusluonnos Euroopan naapurisuuspolitiikan rahoitusvälineen (ENI) perustamisesta – päätelmät ja suositukset

4.1 ETSK suhtautuu myönteisesti tarkastelun kohteena olevaan asetusluonnokseen ja erityisesti "enemmällä enemmän"-lähestymistapaan, joka kannustaa rahoitusvälineen piiriin kuuluvia maita⁽⁴⁾ ottamaan pysyviä edistysaskeleita kohti demokratiaa ja ihmisoikeuksien ja kansainvälisen oikeuden kunnioittamista.

4.2 ETSK pitää tervetulleena ehdotusta siitä, että sukupuolten tasa-arvon ja syrjimättömyyden tulisi olla laaja-alaisia tavoitteita kaikissa ehdotetun asetuksen nojalla toteutettavissa toiminna.

4.3 ETSK suosittaa, että Euroopan komissio sisällyttää asetusluonnokseen kansalaisyhteiskuntavälineen Euroopan naapurisuuspolitiikan ja eurooppalaisen demokratia rahaston piiriin kuuluvia maita silmällä pitäen.

4.4 ETSK katsoo, että yhteiskuntien kanssa solmittavaa kumppanuutta koskevan tavoitteen, jota tämä rahoitusväline heijastaa, tulisi merkitä sitä, että kansalaisyhteiskunnan organisaatiot – työmarkkinaosapuolet sekä alue- ja paikallisviranomaiset mukaan luettuina – otetaan mukaan tukiprosessin kaikkiin vaiheisiin. Arabikevät on osoittanut, kuinka tärkeää on tukea kansanliikkeitä EU:n naapurialueilla.

4.5 Euroopan naapurisuuspolitiikan rahoitusvälineestä (*European Neighbourhood Instrument*, ENI) pitäisi tulla joustava väline, jolla kehitetään kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden valmiuksia, jotta ne kykenevät valvomaan julkista politiikkaa ja ottamaan keskeisen roolin demokratisoimisprosessissa.

4.6 ETSK suosittaa, että EU:n naapurimaissa perustetaan foorumeita kansalaisyhteiskunnan ja keskushallinnon välistä vuoropuhelua varten, ja on halukas avustamaan Euroopan komissiota ja Euroopan ulkosuhdehallintoa tämän tavoitteen saavuttamisessa.

4.7 ETSK suosittaa, että EU:n edustustot tekevät alueella kansalaisyhteiskunnan organisaatioista kattavan kartoituksen, joka voisi osaltaan auttaa kaikkia EU:n toimielimiä vakiinnuttamaan suhteita muodostumassa olevan kansalaisyhteiskuntasektorin kanssa.

4.8 ETSK suosittaa, että ENI-asetuksessa myös keskitytään enemmän niiden elinten valmiuksien kehittämiseen kumppanuusmaissa, jotka vastaavat tuen antamisesta, jotta varojen hyödyntämisessä varmistetaan hyvä käyttöaste ja asiaankuuluva avoimuus.

⁽⁴⁾ Euromed-alue ja itäiset naapurimaat.

4.9 ETSK katsoo, että Euroopan naapurisuuspolitiikan rahoitusvälineellä tulisi tehostaa korkeakoulualan yhteistyötä erityisesti EU:n ja sen naapurimaiden välisin nuoriso- ja opiskelijavaihdoin. Välineen tulisi tarjota mahdollisuuksia luoda verkostoja lisäämällä nuorisoalalla EU:n naapurimaissa toimivien valtiotavallasta riippumattomien organisaatioiden valmiuksia.

4.10 ETSK suosittaa, että tämän välineen avulla komissio myös edistää kestäväpohjaista teollisuuspolitiikkaa, yritysten yhteiskuntavastuuta, ympäristön kannalta vastuullista liiketoimintaa sekä politiikkoja, joissa tähdätään pk-yritysten tukemiseen, työmarkkinoihin liittyvien kysymysten ratkaisemiseen ja sosiaalipolitiikkojen parantamiseen.

5. Euroopan naapurisuuspolitiikan rahoitusvälineestä annetun asetusehdotuksen keskeiset osatekijät

5.1 Euroopan naapurisuuspolitiikalla pyritään saamaan aikaan EU:n rajoille alue, jolla vallitsee vauraus ja hyvä naapurisuus.

5.2 Aikajaksolla 2014–2020 EU jatkaa Euroopan naapurisuuspolitiikan tavoitteiden tukemista kohdennetulla rahoitusvälineellä, Euroopan naapurisuuspolitiikan rahoitusvälineellä, joka korvaa vuonna 2006 perustetun eurooppalaisen naapurisuuden ja kumppanuuden välineen.

5.3 Euroopan naapurisuuspolitiikan rahoitusväline tarjoaa enemmän tukea niille kumppaneille, jotka ovat sitoutuneet demokraattisen yhteiskunnan rakentamiseen ja uudistusten toteuttamiseen "enemmällä enemmän"-periaatteen ja molemminpuolisen vastuuvollisuuden periaatteen mukaisesti.

5.4 Ehdotettu ENI-asetus sisältää säännöksiä, joilla rahoitusvälinettä joitakin osin yksinkertaistetaan ja joilla varmistetaan, että joustavuus sekä keskittyminen politiikan tavoitteisiin ja yhteistyön keskeisiin osa-alueisiin ovat tasapainossa.

5.5 Ehdotetulla ENI-asetuksella edistetään täydentävyyttä, johdonmukaisuutta ja ensisijaisten politiikanalojen valtavirtaistamista Eurooppa 2020 -strategian mukaisesti samalla, kun keskitytään edelleen Euroopan naapurisuuspolitiikan keskeisiin tavoitteisiin.

5.6 Rahoituspuitteet ENI-asetuksen täytäntöönpanemiseksi kaudella 2014–2020 ovat noin 18 miljardia euroa.

6. Erityshuomioita luonnoksesta ENI-asetukseksi

6.1 Tämän välineen puitteissa toteutettavalla EU:n ulkoisella toiminnalla pyritään aikaansaamaan vaikutus, joka ilmenee konkreettisina muutoksina kumppanuusmaissa. Näitä vaikutuksia tulisi mahdollisuuksien mukaan valvoa tarkoituksenmukaisen mekanismin avulla sekä arvioida ennalta määriteltyjen selkeiden,

läpinäkyvien ja mitattavissa olevien maakohtaisten indikaattorien pohjalta: konkreettiset, mitattavissa ja sovellettavissa olevat arviointikriteerit, joiden perusteella voidaan arvioida, vaaliikoma demokraattisia arvoja, joita EU pyrkii edistämään Euroopan naapuruuspolitiikan rahoitusvälineen avulla.

6.2 "Enemmällä enemmän" -periaatteen täytäntöönpanon tehostamiseksi tarkoituksenmukainen osa tälle välineelle osoitetuista kokonaismäärärahoista voitaisiin varata kannustimiksi tehostetun tuen tarjoamiseksi kumppanuusmaille, jotka osoittavat edistymistä syvälleikävän ja kestäväpohjaisen demokratian luomisessa tai lujittamisessa. Tämä periaate tulisi lisäksi panna täytäntöön siten, että otetaan myös huomioon heikossa asemassa olevat ryhmät asianomaisissa maissa, eikä sen tulisi johtaa yksittäisille maille myönnettävän kehitysavun leikkauksiin vaan ennemminkin avun uudelleenjakoon keskushallinnolta kansalaisyhteiskunnalle.

6.3 EU:n edustustoille tulisi myös osoittaa nykyistä merkittävämpi rooli muiden kansainvälisten tuenantajien kanssa

tehtävässä yhteistyössä. Ehdotetun asetuksen 7 artiklan 1 ja 2 kohdassa mainittujen asiakirjojen tulisi sisältää yksityiskohtaiset ja ajantasaiset kuvaukset tuenantajista, ja niissä tulisi kuvata toimenpiteitä, joihin on ryhdyttävä erityisesti EU:n ja sen jäsenvaltioiden välillä, tuenantajien toiminnan koordinoinnin parantamiseksi.

6.4 Ehdotetun asetuksen mukaan unioni on suhteissaan kumppaneihinsa maailmanlaajuisesti sitoutunut edistämään ihmisarvoista työtä sekä kansainvälisesti tunnustettujen työelämän normien ratifiointia ja tehokasta täytäntöönpanoa. Tulisi myös painottaa lapsityövoiman käytön kitkemistä sekä monenvälisten ympäristösopimusten merkitystä.

6.5 Ehdotetun asetuksen tulisi olla täsmällisempi, kun kyse on kansallisen vastuullisuuden vahvistamisesta sekä vakiintuneen kuulemis- ja valvontamekanismin luomisesta kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden, ympäristöjärjestöjen, työmarkkinaosapuolten ja muiden valtiovallasta riippumattomien toimijoiden kanssa.

Bryssel 14. marraskuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi demokratian ja ihmisoikeuksien maailmanlaajuisista edistämistä koskevasta rahoitusvälineestä”

COM(2011) 844 final – 2011/0412 (COD)

(2013/C 11/17)

Yleisesittelijä: **Giuseppe Antonio Maria IULIANO**

Neuvosto päätti 25. heinäkuuta 2012 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus demokratian ja ihmisoikeuksien maailmanlaajuisista edistämistä koskevasta rahoitusvälineestä

COM(2011) 844 final – 2011/0412 (COD).

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean työvaliokunta päätti 17. syyskuuta 2012 antaa asian valmistelun "ulkosuhteet"-erityisjaoston tehtäväksi.

Asian kiireellisyyden vuoksi (työjärjestyksen 59 artikla) Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 14.–15. marraskuuta 2012 pitämässään 484. täysistunnossa (marraskuun 15. päivän kokouksessa) yleisesittelijäksi Giuseppe Antonio Maria Iulianon ja hyväksyi seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 152 ääntä puolesta ja 2 vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK pitää tervetulleena, että Euroopan parlamentin muutosehdotukset kattavat laajan oikeuksien valikoiman ja erityisesti sukupuolikiusaukset, maahanmuuttajien oikeudet, vammaisten osallisuuden varmistamisen sekä vähemmistöjen oikeudet.

1.2 ETSK kannattaa viittausta kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan, joka Euroopan unionin tulisi omaksua ihmisoikeuksien ja perusvapauksien käsittelyssä – mukaan lukien niiden jakamattomuus⁽¹⁾. Tältä pohjalta ETSK vaatii, että taloudellisille, sosiaalisille ja kulttuurisille oikeuksille annetaan entistä suurempi merkitys. ILO:n yleissopimusten mukainen työnormien suojeleminen on nykyisin entistä keskeisempi näkökohta demokratian kehityksen kannalta.

1.3 ETSK kannattaa sitä, että tekstiin on sisällytetty oikeus työhön sekä oikeus nauttia oikeudenmukaisista ja suotuisista työoloista, mukaan lukien oikeus muodostaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä ammattiyhdistyksiin; kaikki ne edistävät perustöyönormeja ja yritysten sosiaalista vastuuta⁽²⁾. Viimeksi mainitun asian yhteydessä tulisi viitata selkeästi liiketoimintaa ja ihmisoikeuksia koskeviin YK:n suuntaviivoihin⁽³⁾. ETSK kannattaa myös yritystoiminnan vapautta koskevan oikeuden edistämistä.

1.4 Näin ollen asetuksessa tulisi mainita selkeästi järjestäytymisoikeus ja neuvotteluoikeus sekä työmarkkinaosapuolten ja

niiden neuvotteluiden tukeminen kansainvälisten työnormien täytäntöönpanon edistämiseksi.

1.5 ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että riippumattoman kansalaisyhteiskunnan kehittämistä pidetään entistä tärkeämpänä, sillä se edistää osaltaan demokratisoitumisprosessia ja hyvää hallintoa – kansallinen vastuuvollisuus mukaan lukien⁽⁴⁾. Vastaavasti käsillä olevassa asetuksessa kansalaisyhteiskunnan järjestöjen rooli tulisi asettaa etusijalle ja sitä tulisi kasvattaa (kansallisella, alueellisella ja kansainvälisellä tasolla). Tähän kuuluu myös niiden välitön osallistuminen poliittiseen vuoropuheluun ohjelmointivaiheessa⁽⁵⁾.

1.6 ETSK pitää edelleen tarpeellisena vahvistaa EU:n edustustojen voimavaroja kumppanuusmaissa, sillä näissä edustustoissa tarvitaan yhä enemmän asiantuntemusta ihmisoikeusalalla ja demokratian tukemisessa sekä perehtyneisyyttä kansalaisyhteiskunnan kehitykseen⁽⁶⁾. Lisäksi edustustoilla tulee olemaan keskeinen rooli, kun pyritään varmistamaan yhdenmukaisuus EU:n muiden ulkosuhdevälineiden – kuten kehitysyhteistyön rahoitusvälineen ja EKR:n – kanssa kansalaisyhteiskunnalle annettavan kansallisen tason tuen osalta.

1.7 ETSK yhtyy vaatimukseen menettelyiden joustavoittamisesta; niiden tulisi olla riittävän helposti edunsaajien käytettävissä, ja hallintotaakkaa tulisi vähentää (erityisesti hätätilanteissa)⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Ks. Euroopan parlamentin neuvottelukanta ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi demokratian ja ihmisoikeuksien maailmanlaajuisista edistämistä koskevasta rahoitusvälineestä, ulkoasiainvaliokunta, esittelijä: Alexander Graf Lambsdorff, johdanto-osan 6 kappale.

⁽²⁾ Ks. Euroopan parlamentin neuvottelukanta, 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan ix alakohta.

⁽³⁾ <http://www.ohchr.org/documents/issues/business/A.HRC.17.31.pdf>.

⁽⁴⁾ Ks. Euroopan parlamentin neuvottelukanta, johdanto-osan 9 kappale.

⁽⁵⁾ Ks. Euroopan parlamentin neuvottelukanta, johdanto-osan 11 a kappale.

⁽⁶⁾ Ks. Euroopan parlamentin neuvottelukanta, johdanto-osan 15 a kappale.

⁽⁷⁾ Ks. Euroopan parlamentin neuvottelukanta, johdanto-osan 16 d kappale.

1.8 Lopuksi ETSK vahvistaa pitävänsä myös tarpeellisenä päästä osallistumaan välineen ohjelmointiprosessiin, erityisesti vuosittaisen ja monivuotisen strategian ohjelmointiin sekä väli- ja muihin arviointeihin.

2. Taustaa

2.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) on neuvoston esittämän lausuntopyynnön perusteella laatinut käsillä olevan lausunnon ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi demokratian ja ihmisoikeuksien maailmanlaajuisista edistämistä koskevasta rahoitusvälineestä⁽⁸⁾.

2.2 Ehdotus on parhaillaan yhteispäätösmenettelyn puitteissa Euroopan parlamentin⁽⁹⁾ ensimmäisessä käsittelyssä.

2.3 Euroopan parlamentti on tässä yhteydessä esittänyt jo useita muutosehdotuksia, joista se neuvottelee neuvoston kanssa. Ehdotettu asetukset on tarkoitus hyväksyä lopullisesti vuonna 2013, ja sen on tarkoitus olla voimassa vuodesta 2014 alkaen.

2.4 Asetuksella on tarkoitus korvata demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevan eurooppalaisen välineen (EIDHR) nykyinen oikeusperusta⁽¹⁰⁾. EIDHR on EU:n rahoitusväline, jolla tuetaan ihmisoikeuksien ja demokratian suojelutoimia kolmansissa maissa.

2.5 ETSK on vastikään käsitellyt aihetta ja laatinut vuonna 2009 EIDHR:sta oma-aloitteisen lausunnon⁽¹¹⁾, jossa se arvioi välinettä ja esitti yksityiskohtaisia suosituksia.

2.6 Käsillä olevalla lausunnolla ETSK aikoo vahvistaa näitä suosituksia, muotoilla lisäehdotuksia ehdotettuun asetukseen sekä ottaa huomioon Euroopan parlamentin vastikään esittämät muutosehdotukset.

3. Lisähuomioita

3.1 ETSK kehottaa aiemman lausuntonsa⁽¹²⁾ mukaisesti antamaan taloudellisille, sosiaalisille ja sivistyksellisille oikeuksille yleisesti nykyistä suuremman aseman Euroopan unionin politiikoissa hyödyntämällä käytettävissä olevia temaattisia välineitä, joihin sisältyy uusi demokratian ja ihmisoikeuksien edistämistä koskeva väline. Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet voivatkin muodostaa usein lähtökohdan kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien myöhemmälle tukemiselle. Kuten

Euroopan komissio on todennut⁽¹³⁾, maailmanlaajuistuminen ja hiljattaiset tapahtumat, kuten arabikevät, ovat osoittaneet, että eriarvoisuus, syrjintä ja hyväksikäyttö muodostavat uusia haasteita ihmisoikeuksien täysipainoiselle edistämiseksi. ILO:n yleis-sopimusten mukainen työoikeuksien ja niihin liittyvien oikeuksien suojeleminen on siksi yhä keskeisempi näkökohta tässä suhteessa. Näin ollen tässä asetuksessa tulisi mainita selkeästi järjestäytymisoikeus ja neuvottelu-oikeus sekä työmarkkinaosapuolten ja niiden vuoropuhelun⁽¹⁴⁾ tukeminen kansainvälisten työnormien täytäntöönpanon edistämiseksi⁽¹⁵⁾. Samalla ETSK korostaa taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien keskeisiin periaatteisiin kuuluvan yritystoiminnan vapautta koskevan oikeuden edistämisen merkitystä.

3.2 ETSK arvostaa suuresti tätä temaattista välinettä, jolla riippumattomuutensa vuoksi on ratkaiseva rooli kansalaisjärjestöjen itsemääräämisoikeuden ja aloiteoikeuden säilyttämisessä, kun ne käsittelevät ihmisoikeusrikkomuksia sekä edistävät ja vaalivat todellista demokratiaa. Kuten Euroopan komissio totesi oikeutetusti hiljattaisessa tiedonannossaan aiheesta "Demokratian ja kestävä kehityksen juuret: EU:n suhtautuminen kansalaisyhteiskuntaan ulkosuhteissa"⁽¹⁶⁾: "Vaikutusvaltainen kansalaisyhteiskunta on keskeinen tekijä kaikissa demokraattisissa järjestelmissä ja itsessään vahvuus. Se edustaa ja tukee moniarvoisuutta, ja se voi myötävaikuttaa politiikkojen tehostamiseen, tasapuoliseen ja kestäväan kehitykseen sekä osallistavaan kasvuun. Sillä on suuri merkitys rauhan lujittamisessa ja konfliktien ratkaisemisessa. Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot tuovat esiin kansalaisia huolestuttavia seikkoja ja toimivat aktiivisesti julkisuudessa osallistuen aloitteisiin, joilla edistetään osallistavaa demokratiaa." Näin ollen ETSK toivoo, että kansalaisjärjestöjen tukeminen ja niiden ottaminen mukaan poliittisiin vuoropuhelumekanismeihin kansallisella, alueellisella ja maailmanlaajuisella tasolla asetetaan etusijalle tarkasteltavana olevan välineen ohjelmasuunnitteluprosessissa.

3.3 ETSK nostaa esiin tarpeen yhdenmukaistaa entisestään kansalaisjärjestöjen tukiohjelmien puitteita EU:n ulkosuhdetoiminnassa käytetyissä eri rahoitusvälineissä – kuten nyt aiheena olevassa välineessä, kehitysyhteistyön rahoitusvälineessä (maantieteellisissä ja temaattisissa ohjelmissa) ja EKR:ssä. Komitea katsoo siksi, että sisäisiä koordinoitumismekanismeja tulisi vahvistaa

⁽⁸⁾ COM(2011) 844 final.

⁽⁹⁾ Ks. Euroopan parlamentin neuvottelukanta.

⁽¹⁰⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 1889/2006, annettu 20. joulukuuta 2006, demokratian ja ihmisoikeuksien maailmanlaajuisista edistämistä koskevasta rahoitusvälineestä. EUVL L 386, 29.12.2006, s. 1.

⁽¹¹⁾ Ks. ETSK:n lausunto "Demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen väline (EIDHR)", EUVL C 182, 4.8.2009, s. 13.

⁽¹²⁾ Ks. ETSK:n lausunto EUVL C 182, 4.8.2009, s. 13.

⁽¹³⁾ Ihmisoikeudet ja demokratia keskeisenä osana EU:n ulkoisia toimia – Kohti tehokkaampaa lähestymistapaa (yhteinen tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle), COM(2011) 886 final.

⁽¹⁴⁾ Kuten ETSK on todennut jo aiemmin, "tulisi työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu nimenomaan tuoda esiin ensisijaisena ja itsenäisenä välineenä, joka mahdollistaa eturyhmien – jotka tässä yhteydessä ovat työmarkkinaosapuolia (työnantajia ja työntekijöitä) – osallistumisen ja edustuksen sekä niiden intressien yhteensovittamisen. Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu mahdollistaa keskustelun osapuolten intresseistä, ja osapuolet pääsevät sen perusteella sopimukseen. Tällaiseen prosessiin sisältyy näin ollen edustuksen yhtäläisyyden periaate, ja siinä vahvistetaan demokratian peruseräkkeet. Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu on siis konkreettinen osoitus ilmaisuvapaudesta ja yhdistymisvapaudesta, jotka – kuten EIDHR-asetuksessa todetaan – 'ovat poliittisen moniarvoisuuden ja demokratiakehityksen edellytyksiä.'" Ks. ETSK:n lausunto CESE 53/2009, kohta 5.2, s. 9.

⁽¹⁵⁾ Tässä yhteydessä muistutettakoon, että työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu oli jo sisällytetty EIDHR:n strategia-asiakirjaan vuosiksi 2011–2013, ja EIDHR:n vuosittaisen toimintasuunnitelmaan 2011 sisällytettiin rauhanomainen kokoontumis- ja yhdistymisvapaus, mukaan lukien oikeus muodostaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä ammattiyhdistyksiin sekä neuvottelu-oikeus.

⁽¹⁶⁾ COM(2012) 492 final.

ohjelmointivaiheissa asianomaisissa elimissä, kuten EUH:ssa, DEVCO:ssa ja jäsenvaltioissa itsessään. Tämä pätee erityisesti kansallisella tasolla, jolla EU:n edustustoilla on keskeinen rooli kansalaisjärjestöjä tukevien eri ohjelmien yhdenmukaisuuden ja täydentävyyden varmistamisessa. ETSK pitää näin ollen tervetulleena aloitetta luoda "EU:n suuntaviivat suhteille kansalaisyhteiskunnan organisaatioihin" ⁽¹⁷⁾ kansallisella tasolla, millä varmistetaan rakenteellinen vuoropuhelu ja strateginen yhteistyö sekä lisätään johdonmukaisuutta ja EU:n toimien vaikutusta.

3.4 On siis ratkaisevan tärkeää, että edustustoilla on riittävät kapasiteetit, jotta ne voivat olla asianmukaisessa vuorovaikutuksessa kansalaisjärjestöjen kanssa, ymmärtää moninaisia toimijoita ja näiden järjestöjen erityisiä rooleja ja näin varmistaa entistä strategisempi panos. Euroopan komission tiedonannossa todetaankin, että "on suositeltavaa tehdä säännöllisesti osallistavia kartoituksia alan eri toimijoista ja kansallisista tai alakohtaisista verkostoista ja foorumeista" ⁽¹⁸⁾. ETSK kannattaa tätä lähestymistapaa varauksettomasti ja vahvistaa pitävänsä tarpeellisen tukea osallistavia ja avoimia vuoropuhelujärjestelyitä riippumattomien ja edustavien kansalaisjärjestöjen kanssa kansallisella tasolla.

3.5 Lopuksi ETSK toistaa toiveensa päästä osallistumaan välineen ohjelmasuunnitteluvaiheeseen, erityisesti vuosittaisen ja monivuotisen strategian ohjelmasuunnitteluun sekä sen väli- ja muihin arviointeihin. Tällä tavoin komitea voi välittää suunnitteluun tuloksia, jotka se on saanut yhteistyöstä niiden unionin ulkopuolisten maiden kansalaisyhteiskunnan kumppanien kanssa, joihin sillä on erityissuhteet (pyöreän pöydän ryhmä Intian

kanssa, Euro-Välimeri-alue, AKT-maat, Latinalainen Amerikka jne.). Komitea pyytää myös, että sitä kuullaan välineen väli- ja muun arvioinnin yhteydessä.

3.6 ETSK ehdottaa kokemukseensa ja yhteysverkkojensa perusteella (maailmanlaajuiset talous- ja yhteiskuntaelämän kumppanit sekä aktiivisesti toimivat ja edustavat talous- ja sosiaalineuvostot) itselleen kyseisessä prosessissa aktiivista roolia.

3.7 ETSK:lla voi myös olla merkittävä rooli suhteessa kansalaisyhteiskuntaan vaalien jälkeisessä seurannassa, kun pyritään vahvistamaan demokraattisia järjestelmiä.

3.8 ETSK perusti kolme vuotta sitten demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevan eurooppalaisen välineen seurantakomitean, jonka tavoitteena on ensinnäkin vastata rahoitusvälineitä koskevien uusien menettelyiden puitteissa esitettyihin kiireellisiin kuumispyyntöihin ja toiseksi huolehtia demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevan eurooppalaisen välineen suunnittelun ja toteuttamisen seurannasta. Seurantakomitean tehtäväksi annettiin myös muiden kolmansissa maissa toimivien EU-välineiden analysointi, ja se on tehnyt tehokasta yhteistyötä komission ja Euroopan parlamentin kanssa. Nykyisestä seurantakomiteasta voitaisiin kehittää entistä jäsennellympi ETSK:n alakomitea, joka voisi tehdä yhteistyötä kolmansien maiden kansalaisjärjestöjen käytettävissä olevien, EU:n eri rahoitusvälineitä hyödyntävien eri tukiohjelmien kanssa.

Bryssel 15. marraskuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

⁽¹⁷⁾ Demokratian ja kestävän kehityksen juuret: EU:n suhtautuminen kansalaisyhteiskuntaan ulkosuhteissa, COM(2012) 492 final, s. 11.

⁽¹⁸⁾ COM(2012) 492 final, s. 11.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan unionin verotusta kaudella 2014–2020 koskevan toimintaohjelman perustamisesta (Fiscalis 2020) ja päätöksen N:o 1482/2007/EY kumoamisesta”

COM(2012) 465 final – 2011/0341/b (COD)

(2013/C 11/18)

Euroopan parlamentti päätti 11. syyskuuta 2011 ja neuvosto 18. lokakuuta 2011 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 ja 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Euroopan unionin verotusta kaudella 2014–2020 koskevan toimintaohjelman perustamisesta (Fiscalis 2020) ja päätöksen N:o 1482/2007/EY kumoamisesta

KOM(2012) 465 lopullinen – 2011/0341/b (COD).

Koska Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on jo käsitellyt aiheetta 22. helmikuuta 2012 antamassaan lausunnossa ⁽¹⁾, komitea päätti 14.–15. marraskuuta 2012 pitämässään 484. täysistunnossa (marraskuun 14. päivän kokouksessa), ettei se laadi aiheesta uutta lausuntoa, vaan viittaa mainitussa lausunnossa ilmaise- maansa kantaan. Äänestyksessä annettiin 147 ääntä puolesta ja 1 vastaan 12:n pidättyessä äänestämästä.

Bryssel 14. marraskuuta 2012

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Euroopan unionin tullitoimintaa ja verotusta kaudella 2014–2020 koskevan toimintaohjelman (FISCUS) perustamisesta ja päätösten N:o 1482/2007/EY ja N:o 624/2007/EY kumoamisesta”, EUVL C 143, 22.5.2012, s. 48.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kalastuksen tahattomia valassaaliita koskevista toimenpiteistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 812/2004 sekä asetuksen (EY) N:o 88/98 muuttamisesta”

COM(2012) 447 final – 2012/216 (COD)

(2013/C 11/19)

Euroopan parlamentti päätti 8. elokuuta 2012 ja neuvosto 10. syyskuuta 2012 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 43 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset kalastuksen tahattomia valassaaliita koskevista toimenpiteistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 812/2004 sekä asetuksen (EY) N:o 88/98 muuttamisesta

COM(2012) 447 final – 2012/216 (COD).

Koska Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo, että asiakirjan sisältö on hyväksyttävä, se päätti 14.–15. marraskuuta 2012 pitämässään 484. täysistunnossa (marraskuun 14. päivän kokouksessa) antaa esitetystä asiakirjasta myönteisen lausunnon. Äänestyksessä annettiin 140 ääntä puolesta 10:n pidättyessä äänestämästä.

Bryssel 14. marraskuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Staffan NILSSON*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnonvaraisten eläinten ja kasvien suojelusta niiden kauppaa sääntelemällä” (uudelleenlaadinta)

COM(2012) 403 final – 2012/0196 (COD)

(2013/C 11/20)

Euroopan parlamentti päätti 11. syyskuuta 2012 ja neuvosto 12. syyskuuta 2012 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 192 artiklan 1 kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset luonnonvaraisten eläinten ja kasvien suojelusta niiden kauppaa sääntelemällä (uudelleenlaadinta)

COM(2012) 403 final – 2012/0196 (COD).

Koska Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo, että asiakirjan sisältö on hyväksyttävä, se päätti 14.–15. marraskuuta 2012 pitämässään 484. täysistunnossa (marraskuun 14. päivän kokouksessa) antaa esitetystä asiakirjasta myönteisen lausunnon. Äänestyksessä annettiin 151 ääntä puolesta 5:n pidättyessä äänestämästä.

Bryssel 14. marraskuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Staffan NILSSON*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kalavarojen säilyttämisestä nuorten meren eliöiden suojelemiseksi toteutettavien teknisten toimenpiteiden avulla annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 850/98 muuttamisesta”

COM(2012) 432 final – 2012/0208 COD
(2013/C 11/21)

Euroopan parlamentti päätti 11. syyskuuta 2012 ja neuvosto 17. syyskuuta 2012 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 43 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset kalavarojen säilyttämisestä nuorten meren eliöiden suojelemiseksi toteutettavien teknisten toimenpiteiden avulla annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 850/98 muuttamisesta

COM(2012) 432 final – 2012/0208 COD.

Koska Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo, että asiakirjan sisältö on hyväksyttävä, se päätti 14.–15. marraskuuta 2012 pitämässään 484. täysistunnossa (marraskuun 14. päivän kokouksessa) antaa esitetyistä asiakirjasta myönteisen lausunnon. Äänestyksessä annettiin 143 ääntä puolesta ja 3 vastaan 7:n pidättyessä äänestämästä.

Bryssel 14. marraskuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan ankeriaskannan elvytystoimenpiteistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1100/2007 muuttamisesta”

COM(2012) 413 final – 2012/0201 (COD)
(2013/C 11/22)

Euroopan parlamentti päätti 11. syyskuuta 2012 ja neuvosto 3. syyskuuta 2012 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 43 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset Euroopan ankeriaskannan elvytystoimenpiteistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1100/2007 muuttamisesta

COM(2012) 413 final – 2012/0201 (COD).

Koska Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo, että asiakirjan sisältö on hyväksyttävä, se päätti 14.–15. marraskuuta 2012 pitämässään 484. täysistunnossa (marraskuun 14. päivän kokouksessa) antaa esitetyistä asiakirjasta myönteisen lausunnon. Äänestyksessä annettiin 150 ääntä puolesta ja 1 vastaan 6:n pidättyessä äänestämästä.

Bryssel 14. marraskuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien huutokauppojen ajoitusta koskevien säännösten selventämiseksi”

COM(2012) 416 final – 2012/0202 COD

(2013/C 11/23)

Euroopan parlamentti päätti 11. syyskuuta 2012 ja neuvosto 11. syyskuuta 2012 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 192 artiklan 1 kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien huutokauppojen ajoitusta koskevien säännösten selventämiseksi

COM(2012) 416 final – 2012/0202 (COD).

Koska Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo, että asiakirjan sisältö on hyväksyttävä, se päätti 14.–15. marraskuuta 2012 pitämässään 484. täysistunnossa (marraskuun 14. päivän kokouksessa) antaa esitetystä asiakirjasta myönteisen lausunnon. Äänestyksessä annettiin 61 ääntä puolesta ja 9 vastaan 4:n pidättyessä äänestämästä.

Bryssel 14. marraskuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Staffan NILSSON*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi eräistä teknisistä ja valvontatoimenpiteistä Skagerrakissa sekä asetuksen (EY) N:o 850/98 ja asetuksen (EY) N:o 1342/2008 muuttamisesta”

COM(2012) 471 final – 2012/0232 (COD)

(2013/C 11/24)

Euroopan parlamentti päätti 11. syyskuuta ja neuvosto 12. syyskuuta 2012 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 43 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus eräistä teknisistä ja valvontatoimenpiteistä Skagerrakissa sekä asetuksen (EY) N:o 850/98 ja asetuksen (EY) N:o 1342/2008 muuttamisesta

COM(2012) 471 final – 2012/0232 (COD).

Koska Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo, että asiakirjan sisältö on hyväksyttävä, se päätti 14.–15. marraskuuta 2012 pitämässään 484. täysistunnossa (marraskuun 14. päivän kokouksessa) antaa esitetystä asiakirjasta myönteisen lausunnon. Äänestyksessä annettiin 157 ääntä puolesta ja 2 vastaan 9:n pidättyessä äänestämästä.

Bryssel 14. marraskuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Staffan NILSSON*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi hunajasta annetun neuvoston direktiivin 2001/110/EY muuttamisesta”

COM(2012) 530 final – 2012/0260 (COD)

(2013/C 11/25)

Euroopan parlamentti päätti 22. lokakuuta 2012 ja neuvosto 4. lokakuuta 2012 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 43 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi hunajasta annetun neuvoston direktiivin 2001/110/EY muuttamisesta

COM(2012) 530 final – 2012/0260 (COD).

Koska Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo, että asiakirjan sisältö on hyväksyttävä, se päätti 14.–15. marraskuuta 2012 pitämässään 484. täysistunnossa (marraskuun 14. päivän kokouksessa) antaa esitetystä asiakirjasta myönteisen lausunnon. Äänestyksessä annettiin 150 ääntä puolesta ja ei yhtään vastaan 8:n pidättyessä äänestämästä.

Bryssel 14. marraskuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Staffan NILSSON*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Muutos komission ehdotukseen KOM(2011) 628 lopullinen/2 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta”

COM(2012) 551 final – 2012/0260 (COD)

(2013/C 11/26)

Euroopan parlamentti päätti 5. lokakuuta 2012 ja neuvosto 10. lokakuuta 2012 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 43 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Muutos komission ehdotukseen KOM(2011) 628 lopullinen/2 – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta

COM(2012) 551 final – 2012/0260 (COD).

Koska Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo, että asiakirjan sisältö on hyväksyttävä, se päätti 14.–15. marraskuuta 2012 pitämässään 484. täysistunnossa (marraskuun 14. päivän kokouksessa) antaa esitetystä asiakirjasta myönteisen lausunnon. Äänestyksessä annettiin 149 ääntä puolesta ja 3 vastaan 9:n pidättyessä äänestämästä.

Bryssel 14. marraskuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Staffan NILSSON*

<u>Ilmoitusnumero</u>	Sisältö (jatkuu)	Sivu
2013/C 11/13	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sijoitustuotteita koskevista avaintietoasiakirjoista" COM(2012) 352 <i>final</i> – 2012/0169 (COD)	59
2013/C 11/14	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Tavoitteena työllistävä elpyminen" COM(2012) 173 <i>final</i>	65
2013/C 11/15	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisen ulkoinen ulottuvuus" COM(2012) 153 <i>final</i>	71
2013/C 11/16	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotukset Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi liittymistä valmistelevalta tukivälineestä (IPA II) ja Euroopan naapuruuspolitiikan rahoitusvälineen perustamisesta" COM(2011) 838 <i>final</i> ja COM(2011) 839 <i>final</i>	77
2013/C 11/17	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi demokratian ja ihmisoikeuksien maailmanlaajuisesta edistämistä koskevasta rahoitusvälineestä" COM(2011) 844 <i>final</i> – 2011/0412 (COD)	81
2013/C 11/18	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan unionin verotusta kaudella 2014–2020 koskevan toimintaohjelman perustamisesta (Fiscalis 2020) ja päätöksen N:o 1482/2007/EY kumoamisesta" COM(2012) 465 <i>final</i> – 2011/0341/b (COD)	84
2013/C 11/19	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kalastuksen tahattomia valassaaliita koskevista toimenpiteistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 812/2004 sekä asetuksen (EY) N:o 88/98 muuttamisesta" COM(2012) 447 <i>final</i> – 2012/216 (COD)	85
2013/C 11/20	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnonvaraisten eläinten ja kasvien suojelusta niiden kauppaa sääntelemällä" (uudelleenlaadinta) COM(2012) 403 <i>final</i> – 2012/0196 (COD)	85
2013/C 11/21	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kalavarojen säilyttämisestä nuorten meren eliöiden suojelemiseksi toteutettavien teknisten toimenpiteiden avulla annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 850/98 muuttamisesta" COM(2012) 432 <i>final</i> – 2012/0208 COD	86
2013/C 11/22	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan ankeriaskannan elvytystoimenpiteistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1100/2007 muuttamisesta" COM(2012) 413 <i>final</i> – 2012/0201 (COD)	86
2013/C 11/23	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien huutokauppojen ajoitusta koskevien säännösten selventämiseksi" COM(2012) 416 <i>final</i> – 2012/0202 COD	87



2013/C 11/24	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi eräistä teknisistä ja valvontatoimenpiteistä Skagerrakissa sekä asetuksen (EY) N:o 850/98 ja asetuksen (EY) N:o 1342/2008 muuttamisesta” COM(2012) 471 <i>final</i> – 2012/0232 (COD)	87
2013/C 11/25	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi hunajasta annetun neuvoston direktiivin 2001/110/EY muuttamisesta” COM(2012) 530 <i>final</i> – 2012/0260 (COD)	88
2013/C 11/26	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Muutos komission ehdotukseen KOM(2011) 628 lopullinen/2 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta” COM(2012) 551 <i>final</i> – 2012/0260 (COD)	88

TILAUSHINNAT 2013 (ilman ALV:a, sisältää normaalit lähetyskulut)

Euroopan unionin virallinen lehti, L- ja C-sarjat, vain paperipainos	22 EU:n virallista kieltä	1 300 euroa/vuosi
Euroopan unionin virallinen lehti, L- ja C-sarjat, paperipainos, vuosittainen DVD	22 EU:n virallista kieltä	1 420 euroa/vuosi
Euroopan unionin virallinen lehti, L-sarja, vain paperipainos	22 EU:n virallista kieltä	910 euroa/vuosi
Euroopan unionin virallinen lehti, L- ja C-sarjat, kuukausittainen (kumulatiivinen) DVD	22 EU:n virallista kieltä	100 euroa/vuosi
Virallisen lehden täydennysosa (S-sarja), tarjouskilpailut ja julkiset hankinnat, DVD, ilmestyy kerran viikossa	Monikielinen: 23 EU:n virallista kieltä	200 euroa/vuosi
Euroopan unionin virallinen lehti, C-sarja – kilpailut	Kilpailua koskevilla kielillä	50 euroa/vuosi

Euroopan unionin virallisilla kielillä ilmestyvästä *Euroopan unionin virallisesta lehdestä* on tilattavissa 22 eri kieliversiota. Tilaus käsittää L-sarjan (Lainsäädäntö) ja C-sarjan (Tiedonantoja ja ilmoituksia).

Jokainen kieliversio tilataan erikseen.

Virallisessa lehdessä L 156 18. kesäkuuta 2005 julkaistun neuvoston asetuksen (EY) N:o 920/2005 mukaan velvollisuus laatia kaikki säädökset iirin kielellä ja julkaista ne tällä kielellä ei väliaikaisesti sido Euroopan unionin toimielimiä, joten iirin kielellä julkaistavat viralliset lehdet ovat myynnissä erikseen.

Virallisen lehden täydennysosan (S-sarja – tarjouskilpailut ja julkiset hankinnat) tilaukseen sisältyvät kaikki 23 virallista kieliversiota yhdellä monikielisellä DVD-levyllä.

Euroopan unionin virallisen lehden tilaajat voivat pyynnöstä saada virallisen lehden liitteitä. Tilaajille ilmoitetaan liitteiden ilmestymisestä *Euroopan unionin viralliseen lehteen* sisältyvässä kohdassa ”Huomautus lukijalle”.

Myynti ja tilaukset

Maksulliset julkaisut, kuten *Euroopan unionin virallinen lehti*, ovat tilattavissa jälleenmyyjiltämme. Luettelo jälleenmyyjistä löytyy seuraavasta internetosoitteesta:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_fi.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) on suora ja maksuton portti Euroopan unionin lainsäädäntöön. Sivustolla voi tarkastella *Euroopan unionin virallista lehteä* ja siellä ovat nähtävillä myös sopimukset, lainsäädäntö, oikeuskäytäntö ja lainsäädännön valmisteluasiakirjat.

Lisätietoja Euroopan unionista löytyy osoitteesta: <http://europa.eu>



**Euroopan unionin julkaisu-
toimisto**
2985 Luxembourg
LUXEMBURG

FI