



Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

58. vuosikerta
4. syyskuuta 2015

Sisältö

I Päätöslauselmat, suositukset ja lausunnot

LAUSUNNOT

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea

507. täysistunto 22. ja 23. huhtikuuta 2015

2015/C 291/01	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ilmasto- ja energiapolitiikan vaikutukset maa- ja metsätalouteen" (valmisteleva lausunto)	1
2015/C 291/02	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Vuoteen 2030 ulottuvien ilmasto- ja energiapolitiikan puitteiden yhteydessä ehdotetun hallintojärjestelmän kehittäminen" (Euroopan komission pyytämä valmisteleva lausunto)	8
2015/C 291/03	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma — Kehitys ja haasteet" (Euroopan parlamentin pyynnöstä laadittu valmisteleva lausunto).	14
2015/C 291/04	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Kansalaisyhteiskunnan rooli EU:n ja Albanian suhteissa" (valmisteleva lausunto).	21
2015/C 291/05	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Itsesääntely ja yhteissääntely Euroopan unionin lainsäädäntökehyksessä" (omaaloitteinen lausunto).	29
2015/C 291/06	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Euroopan lasialan teollisuuspolitiikka"	40
2015/C 291/07	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Biolääketieteellisen teknologian ja sairaanhoito- ja hoivapalvelualan yhdistävien EU:n sisämarkkinoiden edistäminen"	45

III Valmistelevat säädökset

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

507. täysistunto 22. ja 23. huhtikuuta 2015

2015/C 291/08	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – EU:n politiikkojen kaupunkiulottuvuus – kaupunkeja koskevan EU:n toimintaohjelman keskeiset piirteet” (COM(2014) 490 <i>final</i>)	54
2015/C 291/09	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksessa (EU) N:o 1306/2013 säädetyn suorien tukien mukautusasteen vahvistamisesta kalenterivuodeksi 2015” (COM(2015) 141 <i>final</i> — 2015/0070 COD).	60

I

(Päätöslauseimat, suositukset ja lausunnot)

LAUSUNNOT

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

507. TÄYSISTUNTO 22. JA 23. HUHTIKUUTA 2015

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ilmasto- ja energiapolitiikan vaikutukset maa- ja metsätalouteen”

(valmisteleva lausunto)

(2015/C 291/01)

Esittelijä: Mindaugas MACIULEVIČIUS

Euroopan unionin tuleva puheenjohtajavaltio Latvia päätti 26. syyskuuta 2014 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

”Ilmasto- ja energiapolitiikan vaikutukset maa- ja metsätalouteen”

(valmisteleva lausunto).

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 9. huhtikuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 22.–23. huhtikuuta 2015 pitämässään 507. täysistunnossa (huhtikuun 22. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 147 ääntä puolesta ja 1 vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK korostaa, että ilmastonmuutos on maailmanlaajuinen haaste. Päätettäessä EU:n panoksesta maailmanlaajuiseen ilmastopimukseen EU:n ja sen jäsenvaltioiden olisi otettava huomioon politiikkojen erot eri puolilla maailmaa ja pohdittava ilmastonmuutoksen vaikutuksia ja mahdollisuuksia sen lieventämiseen. EU:n politiikassa on otettava huomioon elintarviketurvan säilyttämiseen liittyvät haasteet kasvavasta kysynnästä huolimatta ja samalla ylläpidettävä EU:n maa- ja metsätalouden kilpailukykyä ja lisättävä EU:n paikallisten tuottajien houkuttavuutta asettamatta tarpeettomia rasitteita maataloustuottajille ja metsänomistajille. EU:n tulisi näyttää esimerkkiä harjoittamalla taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristön kannalta kestävä maataloutta. EU:n poliittisen kehyksen on oltava yhtenäinen ja johdonmukainen.

1.2 On otettava huomioon globaali toimintaympäristö, jotta voidaan välttää paljon energiaa vaativan ja paljon päästöjä tuottavan toiminnan siirtäminen muualle maailmaan, mikä voi johtaa jopa kokonaispäästöjen lisääntymiseen sekä Euroopan maa- ja metsätalouden kilpailukyvyyn alentumiseen.

1.3 Päätös maankäytön, maankäytön muutoksen ja metsätalouden (LULUCF) sisällyttämisestä vuoden 2020 jälkeiseen poliittiseen kehykseen luo maataloudelle ja eräissä tapauksissa myös metsätaloudelle suurta epävarmuutta. On yhä epäselvää, johtaako tämä nieluvaikutukseen vai johtaako integraatio päästöjen lisääntymiseen eräillä alueilla. Päätösten on perustuttava tieteelliseen tietoon, ja ennen niiden tekemistä on arvioitava eri vaihtoehtoja asianmukaisesti jäsenvaltioitasolla.

1.4 Kun päätetään tavoitteista kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi jäsenvaltioiden maa- ja metsätaloudessa vuoden 2020 jälkeiselle ajanjaksolle, ETSK kehottaa joustavuuteen etenkin sellaisissa jäsenvaltioissa, joiden maa- tai metsätalouden hiilijalanjälki on nykyisin huomattavan vähäinen.

1.5 Odotettavissa olevien erittäin myönteisten taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten ja erityisesti maaseudulle syntyvien uusien työpaikkojen valossa ETSK kannustaa luomaan aktiivisen strategian, jossa otetaan huomioon mahdollisuus kestävän kehityksen mukaiseen ja taloudellisesti kannattavaan biomassan tuotantoon bioenergiaa varten sekä biotalous ja kestäväpohjainen voimaperäinen maatalous yleensä sekä varmistetaan vakaat lisätulot maataloustuottajille, metsänomistajille ja maaseutuyhteisöille ja vauhditetaan investointeja infrastruktuuriin ja otetaan huomioon maaseutualueiden väestön sosiaaliset tarpeet.

1.6 Metsät ja puutuotteet voivat varastoida aiempaa enemmän hiilidioksidia. Aktiivinen metsänhoito ja puutuotteiden käytön lisääminen voivat lisätä hiilidioksidin poistoa ja varastointia. Muita korvausvaikutuksia voidaan odottaa silloin, kun puutuotteilla korvataan tavanomaisia tuotteita tai materiaaleja.

1.7 Maa- ja metsätalous ovat monimutkaisia biologisia järjestelmiä, joita ei täysin ymmärretä ja joihin ei pitäisi ehdottaa tai joiden alalla ei tulisi toteuttaa suuria muutoksia väliaikaisina ratkaisuuina lyhyen aikavälin tavoitteiden saavuttamiseksi. Keskityttäessä vuosiin 2020 ja 2030 ulottuviin tavoitteisiin tarkkailuajanjakso on liian lyhyt biologisia järjestelmiä ajatellen. Ei pitäisi esittää biologisia järjestelmiä koskevia koko EU:n kattavia yleisiä ratkaisuja, koska paikalliset olosuhteet voivat olla hyvin erilaisia ja joskus myös odottamattomia.

1.8 Tutkimus, innovaatio ja kehitys ovat tärkeimpiä tekijöitä, jotka edistävät siirtymistä kestäväan maa- ja metsätalouteen samoin kuin bioenergiaan ja biotalouteen ilmastopolitiikan tavoitteiden mukaisesti. ETSK kehottaa EU:n toimielimiä ja jäsenvaltioita lisäämään tämän alan rahoitusta sekä tekemään yhteistyötä ja jakamaan havainnot tutkimusyhteisöjen kesken. Innovaation onnistunut toteuttaminen edellyttää, että sitä tuodaan aktiivisesti esille neuvonantavissa elimissä ja oppilaitoksissa maa- ja metsätalouden loppukäyttäjille.

1.9 EU:n politiikkojen sekä tutkimus- ja innovaatio-ohjelmien samoin kuin maataloustuottajille ja metsänomistajille suunnattujen taloudellisten kannustimien olisi

— edistettävä maatalouden asteittaista irtautumista fossiilista polttoaineista

— keskityttävä kaikkien tuotantojärjestelmien tehostamiseen

— tuettava entistä tehokkaampaa luonnonvarojen – mukaan lukien maan, veden ja ravinteiden – käyttöä.

1.10 ETSK korostaa, että kansalaisvuoropuhelu sekä sidosryhmien ja paikallisten, alueellisten ja valtakunnallisten instituutioiden ja EU:n toimielimien väliset kansalaisaloitteet ovat tehokkain tapa luoda maa- ja metsätalouden poliittista kehystä. Parhaat esimerkit tällaisesta vuorovaikutuksesta samoin kuin onnistuneista julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksista olisi jaettava jäsenvaltioiden kesken.

2. Johdanto

2.1 ETSK päätti EU:n puheenjohtajavaltio Latvian lausuntopyynnön perusteella laatia käsillä olevan lausunnon esittääkseen kansalaisyhteiskunnan näkemyksiä parhaista tavoista vähentää kasvihuonekaasupäästöjä ja lisätä hiilidioksidipuoistumia maa- ja metsätaloudessa kustannustehokkaasti ja haittaamatta kestävää kehitystä ja EU:n kilpailukykyä.

2.2 ETSK toteaa, että EU:n ilmasto- ja energiapolitiikan vaikutukset maa- ja metsätalouden kehitykselle ovat mutkikkaita. Näin ollen lausunnon tavoitteena on kuvailla EU:n nykyisen poliittisen kehityksen keskeisiä vaikutuksia maa- ja metsätaloudelle, esitellä jo toteutettuja ilmastonmuutoksen lieventämiseen ja siihen sopeutumiseen tähtäviä toimia, tuoda esiin alalle tarjoutuvia mahdollisuuksia, käsitellä sosiaalisia näkökohtia ja vaikutuksia kansalaisyhteiskuntaan sekä esittää suosituksia maa- ja metsätalouden asemasta ja roolista EU:n vuoteen 2030 ulottuvan energia- ja ilmastopolitiikan puitteissa.

2.3 Euroopan unioni päätti energia- ja ilmastotavoitteistaan vuonna 2009 annetulla sitovalla lainsäädäntöpaketilla⁽¹⁾, johon sisältyivät ns. 20-20-20-tavoitteet. Näitä tavoitteita koskevassa poliittisessä kehityksessä ei asetettu erityistä päästövähennystavoitetta maataloudelle eikä maankäytölle, maankäytön muutokselle ja metsätaloudelle.

2.4 Euroopan komissio antoi 22. tammikuuta 2014 tiedonannon aiheesta ”Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet vuosille 2020–2030”⁽²⁾. Uusiin tavoitteisiin, joita Eurooppa-neuvosto tuki lokakuussa 2014 antamissaan päätelmissä, sisältyy kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen 40 prosentilla vuoden 1990 tasoon verrattuna, uusiutuviin energialähteisiin perustuvan energian kulutuksen osuuden nostaminen vähintään 27 prosenttiin ja energiatehokkuuden parantaminen 27 prosentilla.

2.5 Vuoteen 2030 ulottuvissa puitteissa komissio ehdotti seuraavaa: ”Sen varmistamiseksi, että kaikki alat osallistuvat hillitsemistöimiin kustannustehokkaalla tavalla, maatalous, maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous olisi huomioitava vuodelle 2030 asetussa kasvihuonekaasujen vähennystavoitteessa”.

2.6 Lisäksi Eurooppa-neuvosto kehotti komissiota ”tarkastelemaan parhaita tapoja kannustaa elintarviketuotannon kestävää tehostamista optimoiden samalla alan osallistumisen kasvihuonekaasupäästöjen hillitsemiseen ja sidontaan muun muassa metsittämistöimillä”⁽³⁾.

2.7 Vuoden 2015 lopulla ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimuksen 21. osapuolikonferenssissa (COP 21) Pariisissa on määrä hyväksyä maailmanlaajuisesti sitova ilmastonsuojelusopimus. Sen yhteydessä valtioiden on sitouduttava vähentämään päästöjä ja ryhtymään sopeutumiseen tähtäviin toimenpiteisiin.

2.8 Lisäksi uuden komission käynnistämät, sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevaan ohjelmaan (REFIT) sisältyvät toimet sekä nykyisten politiikkojen tarkistaminen, mitä ETSK yleisesti tukee, voisivat olla hyvä tilaisuus ratkaista ristiriitaisuudet ja varmistaa EU:n ympäristö- (vesi-, ilmasto- ja maaperä-) sekä maa- ja metsätalouspolitiikkojen johdonmukaisuus etenkin maa- ja metsätalouden osalta. Myös toissijaisuusperiaatteen noudattaminen samoin kuin yksittäisten kansallisten instituutioiden ja alueellisten viranomaisten välinen johdonmukaisuus on erittäin tärkeää (jäsenvaltio- ja aluetason politiikkojen välinen johdonmukaisuus).

2.9 Eri jäsenvaltioiden maa- ja metsätalousaloilla on erilaisia tilanteita, olosuhteita ja strategioita. Nämä erot huomioon ottaen olisi vaikea löytää kaikille soveltuvaa ratkaisua. EU:n tehtävänä on kuitenkin edistää ja levittää maa- ja metsätalouden parhaita käytäntöjä jäsenvaltioiden välillä sekä osallistua päättäjien, paikallisyhteisöjen, maanomistajien, alan teollisuuden ja tutkijoiden valmiuksien kehittämiseen.

3. Vaikutukset

3.1 EU:n eri alueilla ilmastonmuutos vaikuttaa maa- ja metsätalouteen monin tavoin, ja sillä on sekä kielteisiä että myönteisiä seurauksia. Vaikka vaikutusten laajuus on vielä epävarmaa, monia merkittäviä muutoksia on jo tapahtumassa. Niihin kuuluvat muutokset vuosi- ja kausisadannassa, äärimmäiset sääilmiöt, muutokset vesivarojen saatavuudessa, tuholaiset ja taudit sekä maaperän muutokset. Tällaiset muutokset puolestaan vaikuttavat sadon määrään ja laatuun sekä elintarviketuotannon vakauteen ja samalla koko maa- ja metsätalouteen sekä kuluttajiin. Ne johtavat maaseutualueilla myös laajempiin ongelmiin, kuten tulvariskin ja infrastruktuurille aiheutuvien vahinkojen lisääntymiseen.

⁽¹⁾ Direktiivit 2009/28/EY, 2009/29/EY, 2009/31/EY ja päätös 406/2009/EY.

⁽²⁾ COM(2014) 15 final.

⁽³⁾ EUCO 169/14, kohta 2.14, s. 5.

3.2 Kun arvioidaan, kuinka maatalouden sekä maankäytön, maankäytön muutoksen ja metsätalouden päästöt olisi sisällytettävä vuoteen 2030 ulottuvaan kehykseen, on tärkeää ottaa huomioon, että maa- ja metsätalous toimii suurena maaperän hiilivarantona ja auttaa tärkeällä tavalla vähentämään EU:n riippuvuutta energiantuonnista tuottamalla bioenergiaa. Maatalous tuottaa noin 10 prosenttia kaikista 28 jäsenvaltion EU:n kasvihuonekaasupäästöistä ja 18 prosenttia taakanjakopäätöksen piiriin kuuluvista, päästökauppajärjestelmän ulkopuolisten alojen päästöistä. On kuitenkin huomattava, että vuoden 1990 jälkeen EU:n maatalous on pystynyt vähentämään hiilidioksidipäästöjä noin 18 prosentilla, kun yleinen vähennys EU:ssa on samalla ajanjaksolla ollut 17 prosenttia. Samaan aikaan maataloustuotanto on kasvanut.

3.3 Ilmastotavoitteet merkitsevät sitä, että tarvitaan resurssitehokkaita ja hiilidioksidipäästöjä vähentäviä maatalouden muotoja. Alan kustannustehokkuustavoitteita määriteltäessä on otettava huomioon hiilidioksidiekvivalentti tuotettua yksikköä kohti. Lisäksi on otettava huomioon globaali toimintaympäristö, jotta voidaan välttää paljon energiaa vaativan ja paljon päästöjä tuottavan toiminnan siirtäminen muualle maailmaan, mikä voi johtaa jopa kokonaispäästöjen lisääntymiseen sekä Euroopan maa- ja metsätalouden kilpailukyvyntä alentumiseen.

3.4 EU:n maa- ja metsätalous on erittäin riippuvainen fossiilisista polttoaineista pääasiassa lannoitteiden ja koneissa käytettävien fossiilisten polttoaineiden vuoksi. EU:n tulevien politiikkojen sekä tutkimus- ja innovaatio-ohjelmien samoin kuin maataloustuottajille ja metsänomistajille suunnattujen taloudellisten kannustimien olisi

- edistettävä maatalouden asteittaista irtautumista fossiilisista polttoaineista
- keskityttävä kaikkien tuotantojärjestelmien tehostamiseen
- tuettava entistä tehokkaampaa luonnonvarojen – mukaan lukien maan, veden ja ravinteiden – käyttöä.

Lisäksi on edistettävä kestävä kehityksen mukaista suljettua maa- ja metsätalouden mallia, jotta voidaan lisätä näiden alojen kilpailukykyä maailmanlaajuisesti.

3.5 ETSK suhtautuu myönteisesti yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen yhteydessä käyttöön otettuihin ympäristötoimenpiteisiin, mutta korostaa EU:n jäsenvaltioiden ilmasto-olojen ja tilatyypin eroja ja muita erityispiirteitä, kuten tiedon puutetta. Tulevia toimenpiteitä suunniteltaessa on varmistettava joustavuus maataloustuottajia kohtaan. Ympäristönsuojelu sekä maataloustuotannon ja metsänhoidon prosessit on yhteensovitettava siten, että tuotantokapasiteettia vahvistetaan kestäväällä tavalla ja että samalla edistetään tehokkuutta, tuottavuutta ja innovointia.

3.6 YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestön (FAO) mukaan elintarvikkeiden maailmanlaajuinen kysyntä kasvaa jopa 70 prosentilla vuoteen 2050 mennessä, ja suurin osa tästä koskee proteiinipitoisia eläinperäisiä tuotteita. EU:n maataloussektorilla keskitytään vakaasti tehostamaan resurssien käyttöä maataloilla ja vähentämään niiden päästöjä tuotettua yksikköä kohti ottamalla käyttöön kestäviä toimintatapoja. Näihin käytäntöihin on sisällytettävä eläinten hyvinvoinnin korkea taso, ja EU:n olisi pyrittävä saamaan asia kansainvälisesti tunnustetuksi. ETSK toteaa kuitenkin, että vaikka karjatalouden metaanipäästöjä pyritään tarmokkaasti vähentämään erilaisilla toimilla ja investoinneilla, eläinten määrän kasvu voi silti lisätä nettopäästöjä.

3.7 Ilmastonmuutoksen vaikutuksien vuoksi maa- ja metsätalouden perinteiset viljely- ja tuotantoalueet ovat myös muuttumassa. ETSK toteaa, että tarvitaan laajaa tutkimus- ja kehitystyötä, jotta voidaan kehittää parhaat, tuottavimmat, kustannustehokkaimmat ja kestävimät menetelmät ja kasvilajikkeet ottaen huomioon ilmastonmuutos ja Euroopan maa- ja metsätalouden erityiset alueelliset ja paikalliset olosuhteet. Tämä voidaan tehdä perinteisten jalostus- ja valintamenetelmien avulla, ja tässä yhteydessä on asetettava etusijalle paikalliset kasvilajikkeet. Maaperän tuottavuus ja kestävä tehostaminen ovat resurssitehokkuuden keskeisiä tekijöitä.

4. Mahdollisuudet

4.1 Samalla kun ETSK kiinnittää asianmukaista huomiota tarpeeseen puuttua sekä nykyisiin että tuleviin haasteisiin, se kehottaa etsimään älykkäitä ratkaisuja ilmastonmuutoksen johtamiseksi esille tuomiin ongelmiin. Samalla komitea toteaa, että vuoden 2020 jälkeiset ilmasto- ja energiapolitiikan kunnianhimoiset tavoitteet ovat mahdollisuus EU:n maa- ja metsätaloudelle, jolla on merkittävä rooli politiikan kehityksessä. ETSK katsoo, että kansalaisyhteiskunnan sekä paikallis-, alue-, jäsenvaltio- ja EU-tason on tehtävä aktiivista yhteistyötä.

4.2 Maa- ja metsätaloudessa toteutettavilla toimilla on oltava maankäytön näkökulmasta myönteinen pitkän aikavälin vaikutus kasvihuonekaasupäästöjen alentamiseen ja hiilidioksidipäästöjen poistumiin, koska monet metsätalouden kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen tähtäävistä toimista voivat lisätä päästöjä lyhyellä aikavälillä, mutta niillä voi olla paljon merkittävämpi myönteinen vaikutus pitkällä aikavälillä. Keskityttäessä vuosiin 2020 ja 2030 ulottuviin tavoitteisiin tarkkailuajanjakso on liian lyhyt biologisia järjestelmiä ajatellen.

4.3 ETSK toteaa, että maataloudella on Euroopassa keskeinen rooli etenkin perheviljelmää, elintarviketurvaa, maaseudun työllisyyttä, sosiaalista osallisuutta ja maaseudun kestävä kehitystä ajatellen. Sen turvaamiseksi alan tulevaa kehitystä, kuten kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä, koskevia päätöksiä olisi arvioitava tarkkaan, kattavasti ja ottaen kansalliset näkökohdat asianmukaisesti huomioon.

4.4 Metsillä on tärkeä rooli ilmastonmuutoksen lieventämisessä. On syytä tunnustaa niiden monitoimisuus, joka edistää niin taloudellisia, ympäristönsuojelullisia kuin yhteiskunnallisiakin tavoitteita. ETSK kannustaa jäsenvaltioita kehittämään kansallisia aktiivisen metsänhoidon strategioita ja päivittämään olemassa olevat kansalliset metsäohjelmat EU:n metsästrategian periaatteet ja tavoitteet huomioon ottaen.

4.5 Nykyisin Euroopassa on tietyillä alueilla metsävaroja enemmän kuin niillä on käyttöä. Biomassan kysyntä on EU:ssa kuitenkin kasvamassa. On edistettävä metsitystä, jotta voidaan varmistaa paikallisesti riittävä puun tarjonta energiantuotannon, puuteollisuuden ja yleensä biotalouden tarpeisiin. Se kannustaisi myös käyttämään jäämiä ja jätteitä eli muun muassa oksia, hakkuujätettä ja vähempiarvoista raakapuuta. On kuitenkin korostettava, että biomassan käyttöä on tehostettava asettamalla etusijalle korkealaatuisten tuotteiden tuotanto ja varmistamalla ehdot tällaisten tuotteiden käyttämiselle energiantuotannossa niiden elinkaaren lopulla.

4.6 Metsittäminen – silloin kun se on asianmukaista – vaikuttaa erittäin myönteisesti kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen, ja sen lisäksi se auttaa vahvistamaan biologista monimuotoisuutta ja torjumaan veden niukkuutta. Sitä tulisi harkita kestäväna tapana puuttua veden niukkuudesta kärsivien alueiden ongelmiin sekä taloudellisesti että yhteiskunnallisesti. Lisää sosiaalista hyötyä saataisiin kaupunkimetsistä ja metsien ulkopuolelle, kuten moottoriteiden pientareille, istutettavista puista.

4.7 Kestävällä tavalla tuotetun biomassan kehittämisen olisi tapahduttava selvästi määritellyn politiikan mukaisesti tuotantoa ja käyttöä koskevia rajoituksia, sosiaalisia näkökohtia ja biologista monimuotoisuutta kunnioittaen. EU:n on otettava johtoasema varmistukseksi biotalouden kehittäminen siten, että se tuo mukanaan yhteiskunnallisia, taloudellisia ja ympäristöhöytyjä.

4.8 Metsät ja puutuotteet voivat varastoida aiempaa enemmän hiilidioksidia. Aktiivinen metsänhoito ja puutuotteiden käytön lisääminen voivat lisätä hiilidioksidin poistoa ja varastointia. Muita korvausvaikutuksia voidaan odottaa silloin, kun puutuotteilla korvataan tavanomaisia tuotteita tai materiaaleja.

4.9 ETSK korostaa tarvetta kestäväpohjaiseen ja aktiiviseen metsänhoitoon, joka perustuu metsävarojen tehokkaaseen käyttöön, sekä tuottavuuteen ja kestäväpohjaisuuteen tähtäävään metsien uudistamiseen. Lisäksi olisi harkittava ojituksen, uudistushakkuiden, harvennuksen, tuhkan levittämisen ja huonontuneen maaperän lannoituksen kaltaisia tehokkaita ja tieteelliseen tietoon perustuvia kohdennettuja toimia, koska ne lisäävät metsän tuottoa ja hiilidioksidin poistamispotentiaalia.

4.10 On olemassa huomattavia talousmetsäalueita, joilla taloudellisten resurssien saatavuus rajoittaa biomassan käyttöä ja hiilidioksidin poistopotentiaalin kasvattamista. Tarvitaan investointeja metsäinfrastruktuurin ja -teknologian kehittämiseen, jotta nämä resurssit saadaan käyttöön. Tässä yhteydessä voitaisiin hyödyntää koheesiotavoitteita tukevia EU:n rahastoja.

4.11 Useimmissa EU:n jäsenvaltioissa on laajoja tuotannosta poistettuja maa-alueita, kuten entisiä laitumia, jotka eivät sovellu viljojen tai vastaavien viljelykasvien tuotantoon, sekä peltoja, joita käytetään laajaperäisesti infrastruktuurin huonontumisen sekä ojitusjärjestelmiin kohdistuvien investointien puutteen ja muiden ympäristörajoitteiden vuoksi. Tällaiset alueet voitaisiin tutkimus- ja innovaatio toiminnan tuella palauttaa perinteiseen maataloustuotantoon tai niitä voitaisiin käyttää bioenergiakasvien viljelyyn tai metsittämiseen.

4.12 Kestävällä tavalla tuotetun biomassan käyttö energiantuotannossa on tärkeä tekijä EU:n yleiseen energiapolitiikkaan sisältyvien energiaomavaraisuustavoitteiden saavuttamisessa. Se vaikuttaa myös erittäin myönteisesti yleiseen kauppataaseen, koska voidaan käyttää paikallisesti tuotettua biomassaa sen sijaan, että EU:n ulkopuolisille maille maksettaisiin fossiilisten polttoaineiden tuonnista.

4.13 ETSK kehottaa tukemaan edelleen metsäalan tutkimusta ja innovaatiota, jotta voidaan kartoittaa ja ottaa käyttöön kestävä kehityksen mukaisia tekniikoita ja metsänhoitomenetelmiä ottaen huomioon ilmastonmuutokseen liittyvät haasteet, Euroopan alueiden väliset ympäristöerot sekä taloudelliset paineet alan pyrkiessä säilyttämään kilpailukykyä tai lisäämään sitä.

4.14 Bioenergia-alan tutkimus- ja innovaatiohankkeilla tulisi auttaa varmistamaan, että koko tuotantoketju on kustannustehokas, kestävä kehityksen mukainen ja taloudellisesti kannattava niin, että tulevaisuudessa alalla ei olisi tarvetta turvautua mihinkään EU- tai kansallisiin bioenergiatukiin. Tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamiseksi kaikki avustukset tai muu kuin rahoitustuki fossiiliselle energialle tulisi poistaa asteittain.

4.15 ETSK suhtautuu myönteisesti komission monialaiseen lähestymistapaan yleensä biotalouden tukemisessa ja kehottaa komission pääosastoja jatkamaan yhteistyötä kestäväällä tavalla tuotetun biomassan edistämiseksi.

4.16 ETSK korostaa, että uuden tieto- ja viestintäteknologian ja Galileon kaltaisten olemassa olevien komission ohjelmien hyödyntäminen maa- ja metsätalouden aloilla helpottaa raaka-aineiden kestävien tuotantomenetelmien kehittämistä EU:ssa. ETSK kehottaa jatkamaan alan tutkimus- ja kehitystyötä.

4.17 Euroopan komissio voi kannustaa jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia omaksumaan johdonmukaisen lähestymistavan, jotta ohjelmien täytäntöönpano kansallisella tasolla onnistuu.

4.18 ETSK on tietoinen siitä, että EU:n seitsemännessä tutkimuksen puiteohjelmassa oli saatavilla yli 220 miljoonaa euroa kestävä maa- ja metsätalouden alan hankkeiden rahoittamiseksi. Se toivoo tutkimuksen ja innovoinnin Horisontti 2020 -puiteohjelman olevan vieläkin kunnianhimoisempi. ETSK korostaa, että tutkimuksen onnistuminen riippuu viime kädessä tutkimustulosten tehokkaasta levittämisestä maa- ja metsätalosalojen loppukäyttäjille.

4.19 ETSK painottaa, että biomassan käyttö on parhaiten kestävä kehityksen mukaista paikallistasolla. Se toteaa kuitenkin, että bioenergiamarkkinat ovat nykyään kansainväliset. Olisi tunnustettava sellaisten maiden erityistilanne, joissa on biomassan ylitarjontaa, koska biomassan tuotanto johtaa päästöihin viejämaiden maankäyttöön, maankäytön muutokseen ja metsätalouteen liittyviltä aloilta ja päästöjen vähenemiseen tuojamaiden energia-alalla. Päätettäessä EU:n päästötavoitteista maankäytön, maankäytön muutoksen ja metsätalouden aloilla tarvitaan erityisiä korvaavia välineitä viejämaita varten.

5. Sosiaaliset näkökohdat

5.1 Euroopan unionin maaseutualueiden kehitys riippuu huomattavassa määrin maa- ja metsätalouden elinvoimaisuudesta. ETSK korostaa, että kestäväpohjaisen biomassan tuotannon sekä kestävä kehityksen mukaisen tehostetun maatalouden ja etenkin kotieläintalouden lisääntymisellä on todennäköisesti erittäin myönteinen ensisijainen vaikutus maaseutuyhteisöihin uusien työpaikkojen syntymisen ja tulonmuodostuksen ansiosta.

5.2 ETSK korostaa, että raakabiomassan ja maataloustuotteiden jalostusta korkealaatuisiksi tuotteiksi on edistettävä paikallistasolla, koska sillä on erittäin myönteiset toissijaiset vaikutukset maaseutualueiden työllisyyteen ja tulonmuodostukseen. ETSK suhtautuu myönteisesti komission tutkimuksen ja innovaation aloilla tekemään työhön, jonka tarkoituksena on löytää uusia tapoja hyödyntää entistä paremmin biomassaa ja maataloustuotteita. Komitea kehottaa laatimaan entistä kunnianhimoisemman investointiohjelman, jotta EU voisi saavuttaa tällä alalla maailmanlaajuisen johtoaseman.

5.3 ETSK toteaa, että aurinko- ja tuulienergian tuottaminen tarjoaa uusia ja kestävyysperiaatteiden mukaisia vaihtoehtoja maaseutualueilla. Tällaisten järjestelmien kustannukset alenevat ja niiden tehokkuus paranee, mutta jos niiden käyttöä energiantuotantoon halutaan lisätä maaseutualueilla, maataloustuottajia ja maaseutuyhteisöjä olisi kannustettava siihen. Hajautetut järjestelmät antavat yksityishenkilöille ja yhteisöille mahdollisuuden jakaa uusiutuvien energiamuotojen kustannukset ja hyödyt sekä löytää tilaisuuksia sovittaa tarjonta ja kysyntä aiempaa paremmin yhteen.

5.4 Kestävyysperiaatteiden mukaisesta tehostetusta maataloudesta, raaka-aineiden jalostuksesta, biomassan tuotannosta ja prosessoinnista sekä uusiutuviin energialähteisiin perustuvasta sähköntuotannosta saatavat lisätulot voisivat tarjota vakaan ja merkittävän tulolähteen maataloustuottajille, metsänomistajille ja maaseutuyhteisöille. Ne voivat myös kannustaa tuleviin julkisen tai yksityisen sektorin investointeihin maaseutualueiden infrastruktuuriin ja toimia niiden lähteenä.

5.5 ETSK korostaa, että biotalouden yleinen kehittyminen voi tarjota korkealaatuisia työllistymismahdollisuuksia ja sitä kautta kannustaa ihmisiä pysymään maaseutualueilla tai muuttamaan niille ja auttaa helpottamaan maaseutualueiden väestökatoa, joka on EU:n keskeisiä haasteita.

5.6 Alueellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tulisi olla EU:n kaikkien politiikkojen ja toimenpiteiden keskeisenä tavoitteena, ja näin ollen myös EU:n energia- ja ilmastopolitiikan puitteisiin liittyvien toimien olisi edistettävä niitä.

5.7 Ilmastonmuutoksen suorat ja välilliset seuraukset vaikuttavat todennäköisesti voimakkaasti biologiseen monimuotoisuuteen. Biologisella monimuotoisuudella on kuitenkin myös merkittävä rooli ilmastonmuutokseen sopeutumisessa ja sen lieventämisessä. ETSK korostaa luonnonalueiden ja luonnonsuojelualueiden merkitystä biologisen monimuotoisuuden vahvistamisessa ja painottaa Life- ja Natura 2000 -ohjelmien kaltaisten olemassa olevien ympäristönsuojeluvälineiden roolia. Tällaisilla alueilla on tärkeä rooli maa- ja metsätaloudessa, ja niihin liittyy merkittäviä sosiaalisia etuja.

5.8 ETSK toteaa, että monet metsänomistajat Euroopassa eivät hoida metsiään asianmukaisesti tiedon tai resurssien puutteen vuoksi, ja korostaa, että yhteistyö voisi mahdollistaa tällaisten maa-alueiden tehokkaamman ja laadukkaamman hoidon.

5.9 Maataloustuottajien ja metsänomistajien kouluttaminen ja tekninen avustaminen tulisi asettaa tärkeään asemaan sekä EU- että jäsenvaltiotasolla. Kansallisten osaamiskeskusten ja neuvoa-antavien tahojen olisi edistettävä laajalti EU:n rahoittamista tutkimus- ja kehityshankkeista alkunsa saavia innovaatio- sekä kestävä maa- ja metsätalouden malleja.

5.10 Maa- ja metsätaloudesta peräisin olevien kasvihuonekaasupäästöjen mittaamiseksi olisi otettava käyttöön yksinkertaisia välineitä. Niiden tulisi perustua tietoon ja tieteellisiin oletuksiin. Vuoteen 2030 ulottuvien EU:n energia- ja ilmastopolitiikan puitteiden vaatimusten ei tulisi johtaa maa- ja metsätalousalojen liialliseen sääntelyyn tai maataloustuottajiin tai metsänomistajiin kohdistuviin tarpeettomiin rasitteisiin, ja niiden olisi kunnioitettava periaatetta, jonka mukaan maataloustuottajilla ja metsänomistajilla on säännöllinen työnsä ja rajalliset hallinnolliset resurssit.

Bryssel 22. huhtikuuta 2015

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Vuoteen 2030 ulottuvien ilmasto- ja energiapolitiikan puitteiden yhteydessä ehdotetun hallintojärjestelmän kehittäminen”

(Euroopan komission pyytämä valmisteleva lausunto)

(2015/C 291/02)

Esittelijä: Richard ADAMS

Toinen esittelijä: Ulla SIRKEINEN

Euroopan komissio päätti 16. tammikuuta 2015 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

”Vuoteen 2030 ulottuvien ilmasto- ja energiapolitiikan puitteiden yhteydessä ehdotetun hallintojärjestelmän kehittäminen”

(valmisteleva lausunto).

Asian valmistelusta vastannut ”Liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 8. huhtikuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 22.–23. huhtikuuta 2015 pitämässään 507. täysistunnossa (huhtikuun 23 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 152 ääntä puolesta ja 6 vastaan 5:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 EU:n ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet pohjautuvat melkoiseen määrään aiempaa lainsäädäntöä, joka on osittain saatettu puutteellisesti voimaan ja pantu tehottomasti täytäntöön. Energiaunionin toteuttaminen edellyttää kuitenkin vielä uusia säädöksiä ja erityisesti niiden tinkimätöntä täytäntöönpanoa. Vankalla hallintojärjestelmällä on ratkaisevan tärkeä merkitys. Lainsäädäntö on pelkkä alku – hallinto on avaintekijä tulosten aikaansaamiseksi. Poliitiikan toteuttamiseksi tarvitaan kaikkien sidosryhmien sitoutumista, osallistumista, panostusta ja hyvää tahtoa. Tehokkain hallintotapa on sellainen, jossa tavoitteiden määrittämisen- ja toteuttamisen menetelmien sopimista pidetään kaikkien sidosryhmien yhteisenä hankkeena. Näin ollen ETSK suosittaa seuraavaa:

- Hallintoprosessiin on yhdistettävä kaikki sidosryhmät käsittävä järjestelmällinen vuoropuhelu, mikäli tarkoituksena on vähentää sääntely- ja politiikkatoimien yhteiskunnallisia esteitä ja tukea kansalaisten käyttäytymisen ja asenteiden muuttumista.
- EU:n lainsäädäntöelinten olisi energiaunionin kehittämisen ja ilmastomuutoksen torjuntaan tähtäävien EU:n toimien rinnalla ja niiden tukemiseksi osoitettava selkeää poliittista johtajuutta ja ryhdyttävä käymään kattavaa vuoropuhelua asianomaisten sidosryhmien kanssa ja ilmaistava sitoutuvansa energia-alan siirtymään liittyviin (esimerkiksi ilmastoa, sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja turvallisuutta koskeviin) kysymyksiin.
- ETSK kannustaa vuoropuheluun työmarkkinaosapuolten kanssa, jotta taataan energiasiirtymä, jossa otetaan huomioon ympäristöä koskeva ulottuvuus ja sosiaaliset huolenaiheet.
- Tämän olisi tapahduttava ensisijaisesti sellaisen riippumattoman ja luotettavan eurooppalaisen energiavuoropuhelun muodossa, jossa kaikki sidosryhmät ovat tasapuolisesti edustettuina ja jossa ne voivat vaihtaa tietoja, esittää näkemyksiään, vaikuttaa politiikan muotoiluun energia-asioissa ja siten osallistua aktiivisesti energiasiirtymään.
- Komitea kehottaa erityisesti neuvostoa ja Euroopan parlamenttia hyväksymään energiaunionipaketin käsittelyn yhteydessä toimenpiteiden joukkoon toimet, joita tämän lausunnon tekstijaksossa 6 esitetään hallintoprosessia tukevan eurooppalaisen energiavuoropuhelun toteuttamiseksi.
- Vuoropuhelua olisi käytävä sellaisen vartavastisen järjestelmän puitteissa, joka mahdollistaa kaikkien sidosryhmien osallistumisen.

2. Johdanto

2.1 Energiaunionin kehittäminen EU:ssa sekä Pariisissa vuoden 2015 lopussa käytävät tärkeät ilmastopimusneuvottelut edellyttävät tehokkaita energiasiirtymään liittyviä hallintomekanismeja. Komission julkaistua vuoteen 2030 ulottuvia ilmasto- ja energiapolitiikan puitteita käsittelevän tiedonantonsa Eurooppa-neuvosto hyväksyi puitteet ja päätti, että kehitetään luotettava ja avoin hallintojärjestelmä, jonka avulla voidaan varmistaa, että EU saavuttaa energiapoliittiset tavoitteensa. Vuoteen 2030 ulottuvissa puitteissa ehdotetaan uutta hallintojärjestelmää, joka perustuu jäsenvaltioiden laatimiin varmaa, kestävää ja kilpailtua energiaa koskeviin kansallisiin suunnitelmiin sekä keskeisiin indikaattoreihin, joilla arvioidaan edistymistä ajan mittaan. Tällaisen järjestelmän pitäisi mahdollistaa vuodeksi 2030 asetettujen tavoitteiden saavuttaminen ja edistää yhtenäisyyttä EU:n tasolla mutta tarjota samalla joustovaraa jäsenvaltiotasolla. Vankka hallintoprosessi toimisi myös rohkaisevana mallina ja esimerkkinä maailmanlaajuisen ilmastoneuvottelujen yhteydessä.

2.2 Tehokkaan hallinnon tarvetta ei voi liikaa korostaa. Hallinnon heikkouksia voidaan pitää syynä siihen, ettei kolmannen, EU:n laajuisen vahvojen energian sisämarkkinoiden toteuttamiseen tähdänneen energiapaketin määräaikoja ole onnistuttu noudattamaan. Kansalliset intressit ovat olleet etusijalla, elleivät ne ole olleet samansuuntaisia koko EU:n vahvistamista koskevien vaatimusten kanssa. Tilanne on saatava korjattua uuden hallintoprosessin avulla.

2.3 Aluksi olisi määriteltävä kansalliset tavoitteet. Lisäksi ehdotetaan monivaiheista prosessia sekä suunnitelmien kehittämiseksi jäsenvaltioissa että niiden sovittamiseksi yhteen niin, että saadaan aikaan yhtenäiset sovittuja EU-tavoitteita vastaavat unionitason puitteet. Kaavailtuja vaiheita on kolme:

- 1) Komissio laatii hallintoa ja kansallisia suunnitelmia koskevat suuntaviivat.
- 2) Jäsenvaltiot esittävät kansalliset suunnitelmansa, jotka on laadittu komission kanssa toteutetun monivaiheisen prosessin ja naapurimaiden kuulemisten pohjalta.
- 3) Tämän jälkeen komissio arvioi, ovatko kansalliset suunnitelmat riittäviä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, ja tarvittaessa neuvotellaan mukautuksista niin kauan, että tähän tilanteeseen päästään. Mahdollisuus vahvistaa hallintorakenne säädösteitse on tarkoitus säilyttää siltä varalta, että vapaaehtoisuuteen perustuva lähestymistapa epäonnistuu.

2.4 Euroopan komissiolla on laaja kokemus hallintorakenteiden suunnittelusta ja toteuttamisesta, ja se soveltaa sitä nyt energia- ja ilmastopoliittikan kysymyksiin. Tässä lausunnossa kannatetaan edellä esitettyä lähestymistapaa, mutta sitä on sovellettava tinkimättömästi ja määrätietoisesti. Monivaiheisen prosessin määräaikojen on oltava lyhyitä, ja vuosittaiset raportit on laadittava terävän ja rohkean analyysin pohjalta. Aiheesta "Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteet vuosille 2020–2030" antamansa lausunnon⁽¹⁾ mukaisesti ETSK tähdentää jäsenvaltioille esittämäänsä kehotusta suhtautua myönteisesti tehokkaaseen ja vankkaan hallintomenetelmään ja määritellä yhdessä komission ja kansalaisyhteiskunnan kanssa, miten se voidaan kaikilta osin toteuttaa.

2.5 ETSK katsoo, että edellä mainitut puitteet olisi mahdollistettava ja niitä olisi vahvistettava hankkimalla niille sidosryhmien, muun muassa työmarkkinaosapuolten eli työnantajien ja ammattijärjestöjen, laaja tuki ja hyödyntämällä sitä. Tämä olisi tehtävä järjestelmällisen eurooppalaisen energiavuoropuhelun kautta.

3. Hallintoprosessin luonne

3.1 Hallintoprosessin on oltava johdonmukainen ympäröivien sääntelypuitteiden kanssa. Sääntelypuitteet määrittävät tavoitteet ja menetelmät tavoitteiden saavuttamiseksi, ja niiden on luotava pitkäaikaista poliittista varmuutta ja jatkuvuutta erityisesti investointeja, koulutusta ja työpaikkoja ajatellen. Lisäksi niiden olisi tarjottava asiaankuuluvia indikaattoreita. Hallintoprosessin olisi oltava kattava ja käsitettävä kaikki energiaan liittyvä lainsäädäntö, ja sen avulla on pystyttävä ratkaisemaan monimutkaisia asioita, joihin liittyy eriäviä näkemyksiä ja eturistiriitoja. Hallintojärjestelmän olisi tuettava ja täydennettävä päätöksentekoa ja tarjottava samalla joustoa, jotta mahdollisesti nopeisiin muutoksiin voidaan vastata. Sen olisi pohjimmiltaan oltava myös herkkä reagoimaan yhteiskunnallisiin käsitteisiin, teknologian kehitykseen, geopolitiisiin tekijöihin ja markkinoiden tilanteeseen.

⁽¹⁾ EUVL C 424, 26.11.2014, s. 39.

3.2 Lisäksi hallintojärjestelmän on mahdollistettava se, että näkemyksiä, mieltymyksiä, käsityksiä ja arvoja voidaan tuoda koko ajan esiin tasapuolisella ja edustavalla tavalla ja että niillä voidaan jatkuvasti vaikuttaa päätöksiin ja politiikan hienosäätöön. Hallinnon on edistettävä sopeutumiskykyä, mutta ei tietenkään tiuhoin muutoksin vaan ennakoimalla aloja, joilla eroavuuksia ilmenee, ja luomalla vankkaa ja osallistavaa dynamiikkaa.

3.3 Nämä ovat tiukkoja vaatimuksia, ja kasvaviin epäilyihin EU:n kyvystä toteuttaa oikeudenmukainen ja tehokas energiasiirtymä on vastattava. Siksi hallintoprosessi sinänsä edellyttää selkeitä, osallistujien hyväksymiä puitteita. ETSK on sitä mieltä, ettei edellä mainittuja tavoitteita pystytä saavuttamaan tavanomaisen hallintoprosessin avulla ilman Euroopan kansalaisyhteiskunnan osallistumista ja tukea. Tämä tunnustetaan myös energiaunionia koskevassa visiossa: ”Ennen kaikkea visiossa on kyse energiaunionista, jonka keskiössä ovat kansalaiset, jotka sitoutuvat energijärjestelmän muutokseen –”⁽²⁾. Luotettavaa ja avointa järjestelmää energia- ja ilmastotavoitteiden ja energiaunionin toteuttamiseksi olisikin kehitettävä rinnakkain sellaisen monitasoisen vuoropuhelulähtöisen prosessin kanssa, jossa keskitytään kaikkien sidosryhmien informointiin ja osallistamiseen. Tämä on ratkaisevan tärkeää, ja energiasiirtymässä on oikeudenmukaisuuden vuoksi otettava huomioon työelämän muutokset sekä vältettävä kielteisiä sosiaalisia vaikutuksia.

3.4 ETSK:n mielestä hallinto ei tarkoita byrokratian lisäämistä vaan sovittujen EU-tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävän tehokkaan periaatepohjaisen ja politiikkakeskeisen lähestymistavan omaksumista. Hallinnon tulisi kattaa kaikki tasot, ja siinä tulisi hyödyntää erityisasiantuntemuksen ja arkitiedon yhdistämistä. EU:n perustana olevia arvoja ovat rauha, demokratia, ihmisarvo, moniarvoisuus, suvaitsevaisuus ja yhteisvastuu. Nämä arvot, jotka on muunnettava selkeiksi eettisiksi periaatteiksi, muodostavat pohjan energiasiirtymän kriittisten näkökohtien arvioinnille ja voivat tarjota yleisen lähtökohdan yhteisymmärrykselle. Haasteena on saattaa nämä periaatteet toteuttamiskelpoiseksi ja tehokkaaksi prosessiksi, jossa otetaan huomioon yhteiskunnan odotukset.

3.5 ETSK katsoo, että taustalla oleville energian tuotantoon ja käyttöön liittyville yhteiskunnallisille arvoille on pantava hallintoprosessissa enemmän painoa. Kansalaisten tunne siitä, että heidän arvokäsityksensä ja näkemyksensä tunnustetaan ja niistä keskustellaan foorumilla, jonka näkökulma on aidosti eurooppalainen, tuo merkittävää lisähyötyä, mahdollistaa entistä johdonmukaisemman politiikan, lisää luottamusta ja samalla pehmentää odottamattomia politiikan muutoksia. Vuoropuhelun avulla voitaisiin määrittää tekijät, joihin kussakin maassa tehdyt päätökset energiasiirtymästä pohjautuvat. Ne juontuvat usein paitsi teknisistä ja taloudellisista näkökohdista myös kyseisen yhteiskunnan esimerkiksi ympäristöön liittyvistä arvokäsityksistä. Näin ollen ja etenkin kun kansalliset, alueelliset, paikalliset ja henkilökohtaiset näkemykset energiasta vaihtelevat, pyrkimys johdonmukaiseen, yhteiseen tai eurooppalaiseen, näkökulmaan voi auttaa pääsemään yli taipumuksesta keskittyä vain henkilökohtaisiin, paikallisiin, lyhyen aikavälin tai kansallisiin intresseihin.

3.6 Monitasoinen vuoropuhelu tarkoittaa erityisesti sitä, että näistä periaatteista tiedotetaan kaikille sidosryhmille ja että luodaan puitteet, joissa niistä voidaan keskustella ja ongelmia voidaan ratkaista mahdollisuuksien mukaan paikallisella, alueellisella, kansallisella ja naapurimaiden tasolla. Kyse ei ole päätöksentekoprosessista, vaikka päätöksentekijöiden onkin kuunneltava esitettyjä kannanottoja ja suhtauduttava niihin avoimesti. Osallistujien pitäisi ymmärtää tämä.

4. Monitasoinen vuoropuhelu hallintojärjestelmän keskeisenä elementtinä

4.1 EU:n ja jäsenvaltioiden energiapolitiikat vaikuttavat suoraan ja merkittäväällä tavalla kansalaisten elämään. Niiden sisältö ja perusteet jäävät suurelle yleisölle kuitenkin monesti epäselviksi, ja kansalaisyhteiskunta voi ymmärtää ne väärin. Tämä johtaa yleisesti heikkoon kannatukseen kansalaisten keskuudessa tai väärinkäsityksiin EU:n tulevan kehityksen keskeisistä näkökohdista. Seuraukset ovat haitallisia. On monia tapauksia, joissa kansalaisyhteiskunnalle ei ole tiedotettu jäsenvaltion eikä EU:n energiapolitiikasta eikä sitä ole otettu politiikkaan mukaan, mikä on aiheuttanut yleistä luottamuksen puutetta ja johtanut siihen, ettei politiikalla aina päästä toivottuihin tuloksiin.

⁽²⁾ COM(2015) 80 final.

4.2 Asian hoitaminen on osallistava prosessi, jossa kansalaisten, kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden, jäsenvaltio- ja paikallistason viranomaisten ja kaikenlaisten energia-alan organisaatioiden on vuoropuheluteitse osallistuttava ehdotetun hallintojärjestelmän tukemiseen. Tässä yhdistyvät alueelliset, kansalliset ja eurooppalaiset näkökulmat, ja tarkoituksena on tuoda toiminnallista lisäarvoa politiikan muotoiluun ja toteuttamiseen: toimet on toteutettava jäsenvaltio- tai aluetasolla, mutta niissä on otettava huomioon laajempi (EU:n) tilanne.

4.3 Tässä vuoropuhelussa keskitytään energiaan oikeudenmukaisen ja kestävästi siirtymän ja ilmastoystävällisen politiikan toteuttamisen kannalta ratkaisevana osatekijänä. Vuoropuhelussa on otettava huomioon vähäosaisten tarpeet ja monia erilaisia energia-asioihin liittyviä sosiaali- ja ympäristönäkökohtia. Eurooppalaisen, myös ilmastokysymyksiä käsittelevän, energiavuoropuhelun tarkoituksena on saada aikaan vapaaehtoisuuteen perustuva lähestymistapa ja yhteisymmärrys – määritelty energiaa koskevan yhteiskuntasopimuksen muodossa –, jota päätöksentekijät voivat käyttää yhteiskunnallisesti merkityksellisenä sisältökehiköksi. Jatkuvalle vuoropuhelulle on aktiivinen rooli myös, kun sidosryhmät ja kansalaiset panevat käytännön toimenpiteitä täytäntöön. Tehokkuussyistä ja hallintoprosessin vaatimusten täyttämiseksi eurooppalaisessa energiavuoropuhelussa olisi lyhyellä aikavälillä keskityttävä sellaisiin politiikka-aloitteisiin, joihin liittyy merkittäviä hyväksyttävyyttä- ja sitoutumisongelmia.

4.4 Tällainen prosessi mahdollistaa myös aiempaa johdonmukaisemman politiikan ja vankemman tietämyksen tietyillä aloilla. Esimerkkeinä mainittakoon saarten erityistarpeet ja energiasuhteet EU:n ulkopuolisiin maihin.

5. Tiivis yhteys hallintoprosessiin

5.1 Ilmasto- ja energiapolitiikan puitteita luonnehditaan yleisesti tavoitesuuntautuneiksi. Tämä merkitsee jäsenvaltioiden energiapaletti- ja energiatehokkuusstrategioiden suuntaamista uudelleen siten, että kansallinen suvereniteetti säilyy mutta strategiat täydentävät naapurimaiden strategioita ja noudattelevat sovittuja EU-tason tavoitteita. Hahmoteltu hallintorakenne (ks. kohta 2.3) koostuu komission ehdottamista yleisistä suuntaviivoista ja seuraavissa vaiheissa alueellisista keskusteluista, kansallisten ohjelmien esittämisestä, arvioinnista ja tarkastamisesta sekä mukautuksista, joita jatketaan, kunnes on päästy tyydyttävään tulokseen.

5.2 ETSK tukee tätä lähestymistapaa voimakkaasti ja katsoo sen vastaavan kipeään tarpeeseen huolehtia varmemman, kilpailukykyisemmän ja ympäristöystävällisemmän energiahuollon järjestämisestä kaikille Euroopassa. Hallintorakenteen tulisi myös auttaa minimoimaan raportointivelvoitteet ja vähentämään byrokratiaa. Siinä olisi otettava asianmukaisesti huomioon energia-alan toiminnan erittäin merkitykselliset ja yhä enenevät alueelliset ja rajat ylittävät näkökohdat. Jotta lähestymistapa olisi tehokas, tarvitaan kuitenkin yhtenäistä poliittista tahtoa, ja sen luominen edellyttää kaikkien 28 jäsenvaltion kansalaisten näkökantojen saattamista lähemmäksi toisiaan.

5.3 ETSK katsoo, että eurooppalaisella energiavuoropuhelulla on rakentava rooli prosessin kaikissa vaiheissa ja että sillä on oma tehtävänsä myös täytäntöönpanossa ja sidosryhmien tukemisessa sen jälkeen, kun yhteisymmärrykseen on päästy. Eurooppalainen energiavuoropuhelu olisikin käynnistettävä vahvan poliittisen johtajuuden turvin viipymättä hallintoprosessiin yhdistettynä perusuonteisena prosessina, etenkin kun kansallisten suunnitelmien odotetaan olevan sovittuina ja toiminnassa jo ennen vuotta 2020. Komitea on jo aiemmin suositannut energiavuoropuhelun sisällyttämistä energiaunionia käsittelevään komission tiedonantoon ja pitää rohkaisevana sitä, että näin on tehty: "[olisi voitava] aloittaa energiavuoropuhelu sidosryhmien kanssa, jotta saadaan tietoa politiikan laadintaa varten ja voidaan tukea sidosryhmien aktiivista osallistumista energijärjestelmän muutokseen hallintaan" ⁽³⁾. Komitea toteaa kuitenkin, ettei hallinnon osalta ole edelleenkään yksilöity mitään erityistä toimenpidettä, jolla saataisiin tarvittava hyväksyntä eurooppalaista energiavuoropuhelua tukevien rakenteiden luomiselle, ja kehottaa neuvostoa ja Euroopan parlamenttia korjaamaan asian hyväksymällä tämän lausunnon tekstijaksossa 6 ehdotetut toimet vuoropuhelun toteuttamiseksi.

5.4 Hallintoprosessissa on kyse politiikan ja täytäntöönpanon yhtymäkohdasta. Energia-alalla sen avulla on helpotettava ratkaisujen löytämistä moninaisten, käytännössä välttämättömien kompromissien ja myönnytysten pohjalta. Komitea pitää ehdotettua eurooppalaista energiavuoropuhelua olennaisena prosessia sujuvoittavana tekijänä. Energiasiiirtymä aiheuttaa liikettä, muutoksia ja väistämättä jonkin verran kitkaa. Eurooppalainen energiavuoropuhelu voi vähentää kitkaa niin kaikkien eri tasojen sidosryhmien kuin jäsenvaltioidenkin välillä.

⁽³⁾ COM(2015) 80 final, s. 18.

5.5 Eurooppalainen energiavuoropuhelu on prosessi, jolla tuetaan energiaunionin tavoitteiden toteuttamista antamalla kaikille sidosryhmille mahdollisuus vaihtaa tietoja, ilmaista kantansa ja vaikuttaa politiikan muotoiluun energia-asioissa. Eurooppalainen energiavuoropuhelu edistää tarvittavien kompromissien ymmärtämistä, sitoutumista esitettyyn visioon, osallistumista kysymysten ratkaisemiseen ja ratkaisujen hyväksymistä sekä loppujen lopuksi energiaunionin taustalla olevia poliittisia toimia tukevaa käyttäytymisen muutosta. Laajan eurooppalaisen energiavuoropuhelun ansiosta jäsenvaltioiden energiaprioriteetit voidaan tuoda paremmin esiin ja huomioida EU:n tasolla. Lisäksi tällaisesta vuoropuhelusta on hyötyä päätöksentekijöille.

Eurooppalaisella energiavuoropuhelulla saavutetaan seuraavaa:

- Poliitiikan muotoilusta ja energiaunionin toteuttamisesta saadaan parempi käsitys, mikä edistää tämän komission keskeisen painopisteen näkyvyyttä, hyväksyntää ja onnistumista.
- Kansalaisilla on valveutunut näkemys asiasta, mikä lisää poliittista varmuutta, ja lisäksi saadaan osoitus avoimesta, kohdennetusta ja tuloshakuisesta prosessista. Tällainen valveutunut näkemys syntyy, kun eurooppalaisen energiavuoropuhelun puitteissa käytävä EU:n laajuinen vuorovaikutteinen keskustelu ja arkitieto yhdistyvät käytännössä.
- Energian käyttäjät ymmärtävät paremmin oman roolinsa ja käytettävissään olevat keinot parantaa energiatalouttaan. Tämä lisää kuluttajien osallisuutta, mikä luo perustan uudelle ja myönteiselle suhteelle energiatoimittajien kanssa.
- Saadaan aikaan neutraali keskustelufoorumi, joka edistää luottamusta ja legitimiyyttä luomalla keskustelulle puitteet ja helpottamalla sitä tarjoamatta ennalta määrättyjä päätelmiä.

6. Mahdollinen toteutustapa

6.1 Virallisen hallintoprosessin tavoin myös eurooppalainen energiavuoropuhelu on (yleiseurooppalaisesta luonteestaan huolimatta) käynnistettävä kussakin jäsenvaltiossa siten, että siinä otetaan huomioon olemassa olevat kansalliset energia-alan vuoropuhelualoitteet mutta asetetaan päämääräksi ilmasto- ja energiapuitteiden mukaiset tavoitteet. Jo käynnissä olevien kansallisten energiavuoropuhelujen nivominen eurooppalaiseen energiavuoropuheluun toisi molemminpuolista hyötyä ja tarjoaisi järjestelmällisen mutta joustavamman mekanismin, josta on komissiolle apua kansallisten suunnitelmien eri elementtien tarkastamisessa ja joka mahdollistaa keskittymisen kuluttajille suunnattuun tiedotukseen, energiantoimittajien avustamiseen osallistumisessa ja luottamuksen rakentamisessa sekä eri ryhmien monien energian toimitusvarmuutta, kohtuuhintaisuutta ja kestävyyttä koskevien huolenaiheiden esille tuomiseen. Lyhyesti sanottuna asiassa olisi syytä edetä seuraavasti:

- Eurooppalainen energiavuoropuhelu edellyttää huomattavia rahoitusvaroja ja resursseja. Näin ollen otetaan käyttöön mekanismi riippumattoman ja puolueettoman rahoitusreservin luomiseksi siten, että varat kootaan pääasiassa koko energiantuotanto- ja -toimitusketjun sidosryhmiltä. Reserviä täydennetään EU:n ja jäsenvaltioiden asianmukaisin tukitoimin. Eurooppalainen energiavuoropuhelu on kaiken kaikkiaan erittäin kustannustehokas tapa saada kaikentyyppiset kuluttajat mukaan energia-alan muutokseen sekä kiinnittää huomiota tuottajakuluttajien panokseen ja edistää sitä.
- Komission olisi annettava selkeät ohjeet kansallisten suunnitelmien rakenteesta, päivitysten ja tarkistusten mahdollisuudesta, raportointivelvoitteista ja kansallisten suunnitelmien täytäntöönpanokelpoisuudesta. Samanaikaisesti laaditaan eurooppalaisen energiavuoropuhelun puitteissa komissiota ja kaikkia keskeisiä sidosryhmiä kuunnellen suuntaviivat kansallisen energiavuoropuhelun käynnistämiseksi.
- Perustetaan täysin riippumaton eurooppalaisen energiavuoropuhelun koordinoititaho edistämään toimia ja täytäntöönpanoa kaikissa jäsenvaltioissa. Sen olisi muun muassa avustettava komissiota kansallisten suunnitelmien sisällön ja tavoitteiden tarvittavassa tarkastamisessa ja edistettävä suunnitelmien täytäntöönpanoa. Näin korostetaan panosta, jonka sidosryhmät voivat antaa politiikan muotoiluun.

- Kussakin jäsenvaltiossa toteutetaan kansallinen 12 kuukauden mittainen sidosryhmien sitoutumis- ja tukiprosessi, ja sen tuloksena laaditaan osallistumis- ja vuoropuheluohjelma, jossa ensisijaisena aiheena on keskustelu kansallisen suunnitelman painopisteistä. Prosessin yhteydessä olisi myös pohdittava kansallisten suunnitelmien ennakoitavuuden ja vakauden varmistamista.
- Kansallisesta suunnitelmasta keskustellaan, ja naapurimaiden energiavuoropuheluun osallistuvien ryhmien kanssa käydään alueellisia keskusteluja. Jäsenvaltioiden kansallisissa suunnitelmissa olisi tehtävä selkoa naapurijäsenvaltioiden kuulemisesta mm. eurooppalaisen energiavuoropuhelun puitteissa sekä aloista, joilla on päädytty tekemään alueellista yhteistyötä.
- Tämän jälkeen käydään EU-tason keskusteluja kaikkien energiavuoropuheluun osallistuvien ryhmien kesken. Keskusteluja ohjaa riippumaton koordinoititaho, ja niillä olisi oltava neuvoa-antava tehtävä EU:n toimielimiin nähden. Lisäksi keskustelujen avulla olisi parannettava EU:n ja jäsenvaltioiden politiikkojen kustannustehokkuutta.
- Jotta politiikan kehitystä voidaan tukea laajemman osallistumisen ja panostuksen kautta, hyödynnetään täysimittaisesti esimerkiksi viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosaston kehittämiä verkkopohjaisia välineitä.

6.2 Eurooppalaista energiavuoropuhelua on hahmoteltu yksityiskohtaisemmin ETSK:n antamassa lausunnossa ”Kansalaisten energiapoliittisen osallistumisen ja panoksen tarpeen ja menettelytapojen tarkastelu”⁽⁴⁾. Eurooppalaisen energiavuoropuhelun on tarkoitus olla jatkuvaa vuoropuhelua, tarkemmin sanottuna sen on määrä olla riippumaton ja kaikki sidosryhmät kattava parhaisiin osallistamiskäytänteisiin tukeutuva prosessi, jolle on uskottu oma pysyvä roolinsa myös energiasiirtymän täytäntöönpanossa. ETSK on sitoutunut aloitteeseen täysin ja aikoo ottaa siinä johtavan roolin ja tukea sitä aktiivisesti yhdessä muiden kanssa.

7. Loppuhuomiot

7.1 ETSK on tyytyväinen komission toteamukseen⁽⁵⁾, että hallintorakennetta kehitettäessä on otettava huomioon Euroopan parlamentin, jäsenvaltioiden ja sidosryhmien näkemykset. Kansalaisyhteiskunnan ääneen ilmaisema tuki ja suostumus tasoittaa tietä haastavien tavoitteiden saavuttamiselle. Koska eurooppalaiseen energiavuoropuheluun tukeutuva hallintoprosessi kytkeytyy ihmisten elämään ja heitä askarruttaviin kysymyksiin, se auttaa saattamaan energiaunionin vastaamaan kansalaisten odotuksia. Sen avulla voidaan varmistaa, että energiahaasteet ja kompromissit ymmärretään, sekä edistää hyväksyttävyyttä ja luottamusta, etenkin osoittamalla valmiutta kuunnella sidosryhmiä ja ottaa ne toimintaan mukaan.

7.2 Lisäksi pitkän aikavälin poliittiset kustannukset vähenevät huomattavasti, koska käytössä on prosessi, jonka ansiosta kaikki sidosryhmät ovat mukana suunnittelemassa enemmistön toivomaa, kaukonäköistä ja käytännöllistä energia-alan siirtymää. Tämä on kysymys, joka koskee kaikkia ja voi saada ihmiset tarkistamaan käsitystään EU:sta ja sen prosesseista myönteisempään suuntaan sekä tiedostamaan EU:n lisäarvon ja avoimen hallintotavan.

Bryssel 23. huhtikuuta 2015

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

⁽⁴⁾ EUVL C 161, 6.6.2013, s. 1.

⁽⁵⁾ Komission tiedonanto ”Ilmasto- ja energiapoliittikan puitteet vuosille 2020–2030”, COM(2014) 15 final.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma — Kehitys ja haasteet”

(Euroopan parlamentin pyynnöstä laadittu valmisteleva lausunto)

(2015/C 291/03)

Esittelijä: Raymond HENCKS

Toinen esittelijä: Stefan BACK

Euroopan parlamentti päätti 13. tammikuuta 2015 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

”Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma – Kehitys ja haasteet”

(valmisteleva lausunto).

Asian valmistelusta vastannut ”Liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 8. huhtikuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 22.–23. huhtikuuta 2015 pitämässään 507. täysistunnossa (huhtikuun 22 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 96 ääntä puolesta ja 2 vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK toteaa jälleen tukevansa ⁽¹⁾ vuonna 2011 annetussa valkoisessa kirjassa ”Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma” (jäljempänä ”etenemissuunnitelma”) esitettyjä tavoitteita. Yhtenäinen eurooppalainen liikennealue on edelleen yksi toimintaohjelman tärkeistä kysymyksistä. Suuret ongelmat haittaavat yhä yhtenäisen eurooppalaisen liikennealueen luomista kestäväällä pohjalla olevan talouskasvun aikaansaamiseksi ja työllisyyden parantamiseksi sekä laadukkaiden työpaikkojen ja työolojen edistämiseksi.

1.2 Ottaen huomioon Junckerin komission vuosiksi 2015–2019 määrittelemät kymmenen painopistealaa, komission vuoden 2015 työohjelman ja etenemissuunnitelman tavoitteet, ETSK korostaa seuraavia seikkoja:

1.3 Euroopan strategisten investointien rahaston tehokas täytäntöönpano voi jättää Verkkojen Eurooppa -välineen resursseja enemmän saataville sellaisissa tapauksissa, jolloin ei voida hyödyntää yksityisiä investointeja tai maksujen perintä ei toimi. Joka tapauksessa Verkkojen Eurooppa -välineessä liikenteelle varatuista määrärahoista Euroopan strategisten investointien rahastoon siirrettävät 2,7 miljardia euroa on kohdennettava liikenteeseen. ETSK toistaa, että Euroopan laajuisista liikenneverkkoa toteutettaessa aidosti rajat ylittävä infrastruktuurien suunnittelu on välttämätöntä optimaalisen resurssitehokkuuden varmistamiseksi.

1.4 ”Saastuttaja maksaa”- ja ”käyttäjä maksaa” -periaatteiden samanaikainen soveltaminen heikentää jälkimmäiseen perustuvaa rahoitusta. Tarvitaan yksinkertaisempia ja selkeämpiä maksujärjestelmiä. Vaihtoehtoja tarvitaan, jotta maksuja voidaan mukauttaa yhteenkuuluvuuden varmistamiseksi, sosiaalisen syrjäytymisen välttämiseksi sekä veroja ja maksuja koskevan yleisen johdonmukaisuuden takaamiseksi.

1.5 Liikenteen sisämarkkinoiden toteuttaminen vaatii vielä paljon työtä. Komitean 11. heinäkuuta 2013 antamassa neljästä rautatiepakettia käsittelevässä lausunnossa ⁽²⁾ kannatetaan tavoitetta toteuttaa Euroopassa rautateiden sisämarkkinat, jotka tarjoavat korkealaatuista liikennöintiä ilman rajanylitysongelmia. Kuten ETSK:n vuonna 2011 antamassa etenemissuunnitelmaa käsittelevässä lausunnossa ⁽³⁾ todetaan, suunnitelman vaikutuksia olisi arvioitava tasapuolisesti ennen sen eri vaiheiden toteuttamista. Euroopan komission aikomus selkiyttää maantieliikenteen markkinoille pääsyä koskevia sääntöjä täytäntöönpanon ja sääntöjen noudattamisen valvonnan helpottamiseksi on tervetullut.

⁽¹⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma (valkoinen kirja)” (EUVL C 24, 28.1.2012, s. 146).

⁽²⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Neljäs rautatieliikennepaketti” (EUVL C 327, 12.11.2013, s. 122).

⁽³⁾ Ks. alaviite 1.

1.6 ETSK kannattaa Junckerin komission aikomusta kiinnittää erityistä huomiota sosiaaliseen polkumyyntiin. Se pyytää komissiota ehdottamaan ennalta ehkäiseviä toimia. Jäsenvaltioiden tulisi vahvistaa lainsäädännön noudattamisen valvontaa myös rajat ylittävällä yhteistyöllä – tiedonvaihto mukaan luettuna – sekä riittävillä seuraamuksilla erityisesti postilaatikkoyritysten ja näennäisyrittäjyyden osalta. On poistettava lainsäädännössä olevat porsaanreiät, jotka liittyvät liikennealan ammatteihin pääsyyn ja toimintalupiin sekä sosiaaliturvan koordinoointiin. Valvontatoimenpiteiden on oltava oikeasuhteisia ja ne eivät saa luoda tarpeettomia hallinnollisia rasitteita eri osapuolille.

1.7 Liikennemuotosiirtymää koskevat tavoitteet edellyttävät joustavuutta ja mukautumista paikallisiin olosuhteisiin etenkin maantieliikenteessä sovellettavan 300 kilometrin rajan osalta, sillä se ei toimi syrjäisillä ja harvaanasutuilla alueilla, missä rautatieverkosto on harva.

1.8 Asianmukainen infrastruktuuri ja riittävät kuljetuspalvelut ovat tarpeen myös syrjäisillä alueilla. Etenemissuunnitelman liitteeseen I tulisi lisätä uusi aloite: julkisen liikenteen käytön kaksinkertaistaminen kaupunkialueilla vuoteen 2030 mennessä jalankulkijoiden, pyöräilijöiden, ikääntyvien ja liikuntarajoitteisten henkilöiden liikkuvuutta helpottavien laitteistojen ja infrastruktuurin avulla osana kaupunkiliikenteen suunnitelmia.

1.9 ETSK korostaa matkustajien oikeuksien merkitystä, kun liikennealalle ilmestyy Uberin kaltaisia uudenlaisia toimijoita.

1.10 ETSK kehottaa hyödyntämään osallistavaa vuoropuhelua valmisteltaessa etenemissuunnitelman tarkistettua versiota ja viittaa tässä yhteydessä 11. heinäkuuta 2012 antamaansa lausuntoon⁽⁴⁾.

1.11 ETSK kehottaa arvioimaan uudelleen etenemissuunnitelman liitteeseen I sisältyvää toimintasuunnitelmaa nykyisten poliittisten mahdollisuuksien valossa.

2. Vuoden 2011 etenemissuunnitelman tarkistus – yleiskatsaus

2.1 Euroopan parlamentti suunnittelee oma-aloitteisen mietinnön laatimista etenemissuunnitelman toteutuksesta. Tässä yhteydessä se on pyytänyt ETSK:ta laatimaan valmistelevan lausunnon mainitusta aiheesta.

2.2 Etenemissuunnitelmaa käsittelevässä lausunnossaan⁽⁵⁾ ETSK suhtautuu myönteisesti komission pyrkimyksiin, mutta katsoo, että tavoitteiden ja niiden toteuttamiseen tarvittavien keinojen välillä on huomattava kuilu.

2.3 ETSK toteaa, että useimmat etenemissuunnitelmaa käsittelevässä lausunnossa tehdyistä havainnoista pätevät edelleen. Tämä koskee erityisesti seuraavia näkökohtia⁽⁶⁾:

— Esimerkiksi infrastruktuuria, vaihtoehtoisia polttoaineita, käyttövoimajärjestelmiä ja niiden tarvitsemaa infrastruktuuria koskevien tavoitteiden toteuttamiseen liittyy investointien rahoitusongelmia. Käyttömaksut ja yksityinen rahoitus eivät ole toteuttamiskelpoisia ratkaisuja kaikkialla.

— Infrastruktuurin suunnittelu edellyttää jäsenvaltioiden välisen koordinoinnin tehostamista.

— On tunnustettava liikenteen keskeinen rooli kilpailukyvyyn ja vaurauden osatekijänä sekä tarve luoda yhdenmukainen eurooppalainen liikennejärjestelmä. On kannatettava sellaisen strategian laatimista, jolla edistetään siirtymistä tehokkaaseen ja aidosti kestäväpohjaiseen liikenteeseen Euroopassa ja jossa otetaan huomioon taloudelliset, ympäristöön liittyvät ja sosiaaliset haasteet. Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu on otettava kaikkien liikennemuotojen kehittämisessä aiempaa enemmän huomioon ja sitä on vahvistettava. Etenkin maantieliikenteen osalta tähän liittyvät toimenpiteet palkkojen ja sosiaalisen suojelun normien välisten erojen väärinkäytön estämiseksi.

⁽⁴⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Liikennepolitiikan valkoinen kirja: kansalaisyhteiskunnan osallistuminen ja sitoutuminen” (EUVL C 299, 4.10.2012, s. 170).

⁽⁵⁾ Ks. alaviite 1.

⁽⁶⁾ Ks. alaviite 1 ja erityisesti siinä mainitun lausunnon kohdat 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, 1.8, 1.11, 1.12 ja 3.15.

- Joustamaton lähestymistapa maanteiltä rautateille siirtymiseen nähden yli 300 kilometrin välimatkoilla on epärealistinen esimerkiksi suurissa maissa, joiden rautatieverkosto on harva.
- Saatavilla olevia resursseja, kuten infrastruktuuria ja ajoneuvoja, on tärkeää käyttää mahdollisimman tehokkaasti, ja samalla on varmistettava liikennevirtojen optimointi tehokkaan logistiikan avulla – tähän liittyvät E-Freight ja ”vihreät käytävät”.
- On varmistettava jatkuvat valmiudet koulutuksen ja rekrytoinnin avulla sekä asianmukaiset sosiaaliset ehdot liikkuville työntekijöille.
- Kaupunkiliikenteen ja tavaraliikenteen (lähtö- ja määräpaikat) merkitykseen ei kiinnitetä riittävästi huomiota.

2.4 Kun etenemissuunnitelman toteuttamiseen on nyt käytetty neljä vuotta, ETSK toteaa, että on tehty monia aloitteita, mutta niiden tulokset ovat toistaiseksi verrattain vaatimattomia. Etenemissuunnitelman toteuttamiseen on kuitenkin pyritty sekä lainsäädäntöehdotusten että toimintapoliittisten aloitteiden avulla. Näistä esimerkkeinä ovat vuonna 2013 annetut asetukset Euroopan laajuisen liikenneverkon suuntaviivoista ⁽⁷⁾ ja Verkkojen Eurooppa -välineestä ⁽⁸⁾ ja lainsäädäntöehdotukset vaihtoehtoisten polttoaineiden infrastruktuurin käyttöönotosta sekä toimenpiteistä ajoneuvoista peräisin olevien kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi.

2.5 Markkinoiden avaamisen pohjastamiseen, säännöstenmukaisuuden valvontaan ja rajat ylittävän maantieliikenteen helpottamiseen liittyvät saavutukset ovat kuitenkin olleet vaatimattomia. Esimerkkinä tästä on maantiekuljetusten eurooppalainen rekisteri (ERRU), jonka tarkoituksena on tukea maantieliikenteen markkinasääntöjen noudattamisen valvontaa. Sen toteuttaminen on viivästynyt. Sama pätee Euroopan sähköiseen tietullijärjestelmään, jonka tarkoitus on helpottaa rajat ylittävää liikennettä mutta jota ei vielä ole toteutettu. Myös liikkuvien työntekijöiden vaihteleviin sosiaalisiin ehtoihin liittyvät ongelmat ja niiden vaikutukset kilpailuun ovat suurelta osin ratkaisematta. Työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin tulkinta eroaa jäsenvaltioittain, ja osa maista ei mahdollisesti sovelle lainsäädäntöä asianmukaisesti, mikä on vakava ongelma sisämarkkinoiden sujuvalle toiminnalle.

2.6 Rahoituksen osalta ETSK toteaa, että vaikka Verkkojen Eurooppa -välineen rahoitus on täysin riittämätöntä, juuri liikenneala on yksi komission ja Euroopan investointipankin aloitteesta perusteilla olevan Euroopan strategisten investointien rahaston tärkeimmistä painopistealoista. Tämä käy ilmi muun muassa rahoitettavien hankkeiden valintakriteereitä määrittävän Euroopan investointipankin ja komission yhteisen työryhmän raportista. Tässä yhteydessä ETSK panee merkille, että 2,7 miljardia euroa Verkkojen Eurooppa -välineessä liikenteeseen varatuista määrärahoista siirretään Euroopan strategisten investointien rahastoon. On tärkeää, että näitä varoja käytetään liikennealan hyödyksi Euroopan strategisten investointien rahaston toiminnan yhteydessä.

2.7 Tässä yhteydessä ETSK haluaa korostaa, että on tärkeää varmistaa, että investoinnit eivät rajoitu pelkästään infrastruktuurin laajentamiseen, vaan että tuetaan myös hankkeita, joiden tarkoituksena on uudenaikaistaa ja parantaa alan suorituskykyä, samoin kuin toimenpiteitä asianmukaisesti koulutetun ja ammattitaitoisen työvoiman saatavuuden varmistamiseksi.

3. Liikenneala komission työohjelmassa

3.1 ETSK toteaa, että yhtenäistä Euroopan liikennealuetta ei mainita poliittisissa suuntaviivoissa seuraaville viidelle vuodelle eikä puheenjohtaja Junckerin määrittämissä kymmenessä painopistealassa, jotka sisältyvät komission vuoden 2015 työohjelmaan ⁽⁹⁾.

3.2 Kun otetaan huomioon liikenteen merkitys talouden alana ja sen erityisluonne, joka edellyttää usein nimenomaisia ratkaisuja, ETSK katsoo, että olisi ollut asianmukaista mainita liikenneala esimerkiksi ensimmäiseen painopisteeseen (kasvu ja työllisyys) sekä painopisteisiin 3 ja 4 (energiaunioni ja sisämarkkinoiden syventäminen) liittyvänä erityiskysymyksenä, koska kaikissa niissä on kyse myös liikennealasta. Tämä on erityisen tärkeää sisämarkkinoiden osalta, kun otetaan huomioon, että liikennepoliittikkaa käsitellään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen erityisessä luvussa ja erikseen sekä Eurooppa 2020 -strategiassa että molemmissa sisämarkkinapaketeissa.

⁽⁷⁾ Asetus (EU) N:o 1315/2013.

⁽⁸⁾ Asetus (EU) N:o 1316/2013.

⁽⁹⁾ COM(2014) 910 final.

3.3 Kun otetaan huomioon Junckerin komission poliittisissa painopisteissä asetettu yleinen tavoite, jonka mukaan Euroopan unionin poliittisesta ohjelmasta olisi päätettävä Euroopan komission ja Euroopan parlamentin tiiviissä yhteistyössä ja yhdessä jäsenvaltioiden kanssa, ETSK ehdottaa, että etenemissuunnitelman liitteessä I lueteltuja aloitteita arvioidaan uudelleen niiden poliittisen realistisuuden perusteella.

4. Alueellinen yhteenkuuluvuus

4.1 Etenemissuunnitelmassa ei mainita alueellista yhteenkuuluvuutta.

4.2 Perussopimuksen 90 ja 91 artiklan mukaan yleisen liikennepolitiikan olisi osaltaan edistettävä alueellista yhteenkuuluvuutta eli varmistettava yhteydet liikenneverkkoon harvaan asutuilla maaseutualueilla, missä ei useinkaan ole julkisen liikenteen palveluja ja joiden asukkailta näin ollen puuttuu vaihtoehto maantieliikenteelle. ETSK panee tässä yhteydessä merkille EU:ssa aiemmin esitetyn tavoitteen, jonka mukaan pääosan EU:n julkisista palveluista ja yrityksistä olisi sijaittava enintään 30 minuutin matkan päässä liikenneverkosta. Tämä tavoite on ilmeisesti unohdettu⁽¹⁰⁾.

4.3 Vaikka etenemissuunnitelmassa todetaan saavutettavuuden osalta, että keskus- ja reuna-alueiden väliset erot saattavat kärjistyä, sen neljäs tavoite, jonka mukaan tiheä rautatieverkko on säilytettävä kaikissa jäsenvaltioissa, ei ole toteutunut, koska kyseiseen tavoitteeseen ei liity käytännön aloitteita ja samalla alueellisia reittejä leikataan yhä enemmän kannattavuusnäkökohtien perusteella.

4.4 ETSK viittaa tässä yhteydessä kommenttiinsa, joka koskee etenemissuunnitelmaan sisältyvää suositusta velvoitteesta tehdä julkisen palvelun tarjontaa koskevia sopimuksia tarjouskilpailujen pohjalta. ETSK ehdotti, että "Euroopan komissio esittää ennen aihetta koskevia ehdotuksia ja viimeistään kuusi kuukautta joulukuun 3 päivän 2014 jälkeen kertomuksen asetuksen (EY) N:o 1370/2007 täytäntöönpanosta sen 8 artiklan 2 kohdan mukaisesti".

4.5 Näin ollen komitea katsoo, että kuten Lissabonin sopimuksen 174 artiklassa todetaan, vakavista ja pysyvistä haittatekijöistä kärsiviin alueisiin olisi kiinnitettävä erityistä huomiota ja että matkustajaliikenne, joka ei ole pelkästään matkailuun liittyvää liikennettä, olisi luokiteltava yleishyödylliseksi palveluksi, ja sen on oltava yleiskattavaa, kaikkien – myös vammaisten ja liikuntarajoitteisten – saatavilla, jatkuvaa, laadukasta ja kohtuuhintaista.

5. Kestävyyperiaatteiden mukainen liikenne

5.1 Jo vuonna 2007, puolivälissä valkoisessa kirjassa vuosiksi 2001–2010 esitettyä ohjelmaa, komission oli myönnettävä, että "Eurooppa ei ole vielä edistynyt kestävän liikenteen suhteen"⁽¹¹⁾. ETSK katsoo, että asiassa ei ole tämän jälkeen edistytty juuri lainkaan.

5.2 Valmistelevassa lausunnossaan "Kestävä tulevaisuus liikenteelle"⁽¹²⁾ ETSK totesi, että koska liikenne mahdollistaa monet vapauksistamme (vapauden työskennellä ja elää eri puolilla maailmaa, vapauden valita erilaisista tuotteista ja palveluista sekä vapauden käydä kauppaa ja luoda henkilösuhteita), yhtenä politiikan keskeisistä tehtävistä on asettaa mainituille vapauksille selkeät puitteet ja jopa rajat, kun ne koskettavat tai peräti uhkaavat toisia vapauksia tai tarpeita, esimerkiksi jos kyse on ihmisten terveydestä, ympäristöstä, ilmastosta tai tulevien sukupolvien tarpeista.

5.3 Etenemissuunnitelman lähtökohtana on, että "liikkuvuuden rajoittaminen ei kuulu vaihtoehtoihin". ETSK toistaa etenemissuunnitelmaa käsittelevän, vuonna 2011 antamansa lausunnon⁽¹³⁾ kohtaan 3.9 sisältyvän toteamuksen, jonka mukaan tätä ei pidä tulkita liikenteen resurssitehokkuutta ja kestävyysperiaatteiden mukaisuutta tukevien toimien vastaisesti. Se ei myöskään estä edistämistä käyttäytymismallien muuttamista aiempaa kestäväpohjaisempien liikenne-
muotojen käytön tukemiseksi tai liikenteeseen osallistumisen vähentämiseksi.

5.4 Ei voida kiistää, että liikkuvuus on oikeus, joka takaa jokaisen kansalaisen oikeuden taloudelliseen, sosiaaliseen ja kulttuuriseen toimintaan ja niistä nauttimiseen. Ei voida kuitenkaan jättää huomiotta liiankin useissa tapauksissa kestävän kehityksen vastaista käytöstä, joka ilmenee etenkin yksityisautojen käyttönä "paikasta toiseen" menemiseksi tai kieltäytymisenä saatavilla olevan julkisen liikenteen käyttämisestä mukavuussyistä. Turhan yksityisliikenteen rajoittaminen ja ruuhkien vähentäminen etenkin asianmukaisten varoittavien toimien tai julkisen liikenteen käyttöön kannustavien toimien ja työn organisointiin liittyvien innovaatioiden (esimerkiksi joustavan työajan) avulla ovat harkitsemisen arvoisia vaihtoehtoja.

⁽¹⁰⁾ Euroopan komission esite: "Valokeilassa Euroopan unionin politiikka – Liikenne", s. 2.

⁽¹¹⁾ COM(2007) 642 final.

⁽¹²⁾ ETSK:n lausunto aiheesta "Kestävä tulevaisuus liikenteelle – Eurooppalainen liikennepolitiikka vuoden 2010 jälkeen" (EUVL C 255, 22.9.2010, s. 110).

⁽¹³⁾ Ks. alaviite 1.

5.5 Näin ollen ETSK katsoo, että olisi kiinnitettävä erityistä huomiota tutkimukseen ja innovointiin, joka koskee (hiukkas)päästöttömiä ja turvallisia kulkuneuvoja ja myös ajoneuvojen aiheuttaman melun vähentämistä korkeita turvallisuusnormeja heikentämättä kaikissa liikennemuodoissa sekä vaihtoehtoisia polttoaineita, tarvittava infrastruktuuri mukaan lukien.

5.6 Tämä edellyttää teknisen standardoinnin ja sääntelyn vauhdittamista (hintoihin, tukiin ja verotukseen liittyvät toimet) etenkin autoalalla, jonka vastuulla on yli puolet kaikista maantieliikennealan päästöistä.

5.7 Vaikka EU:n jäsenvaltioiden pitkän aikavälin tavoitteet ja suuntaviivat ovat lähentyneet toisiaan, eri mailla on edelleen perusluonteisia eroja maakohtaisen kehityksen ja kullekin maalle tärkeiden asioiden osalta.

5.8 Eräät maat yrittävät lisätä saastuttamattomien ajoneuvojen osuutta esimerkiksi maksamalla tukia autoteollisuudelle, myöntämällä merkittäviä avustuksia niukkapäästöisten autojen ostajille, määräämällä biopolttoaineiden käytön verottomaksi, alentamalla moottoritienmaksuja, verottamalla saastuttavia ajoneuvoja ja maksamalla tukia vanhojen autojen hävittäjille.

5.9 On kuitenkin selvää, että asetettujen tavoitteiden saavuttaminen on vielä kaukana. Tukien vaikutukset ovat hyvin rajalliset, jopa siinä määrin, että niitä on jo huomattavasti vähennetty tai ne on jo poistettu kokonaan. Menekin hidas käynnistyminen aiheuttaa vakavia ongelmia täyssähköä valinneille ajoneuvovalmistajille. ETSK katsoo, että on tärkeää säilyttää ja lisätä kannustimia hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi, mutta sen mukaan tukea ei pidä myöntää ainoastaan saastuttamattomien ajoneuvojen kehittämiseen vaan kaikille vähäpäästöisille liikennemuodoille.

6. "Saastuttaja maksaa"- ja "käyttäjä maksaa"-periaatteet

6.1 Komission mukaan hinnoittelun ja verotuksen rakennetta olisi muutettava, jotta "saastuttaja maksaa"- ja "käyttäjä maksaa"-periaatteet voitaisiin ottaa paremmin huomioon ja jotta ne heijastaisivat kokonaiskustannuksia, joihin kuuluvat infrastruktuuriin liittyvät ja ulkoiset kustannukset.

6.2 ETSK korostaa, että näiden kahden periaatteen välillä on tehtävä selvä ero, koska ne ovat luonteeltaan ja tarkoitukseltaan täysin erilaisia.

6.3 Kestävän kehityksen vastaisen toiminnan taloudelliset kustannukset huomioon ottaen ETSK kannattaa saastuttaja maksaa -periaatetta mutta toteaa, että usein etenkin maaseudulla tai harvaan asutuilla alueilla ei saastuttaville liikennemuodoille ole olemassa vaihtoehtoja. Näiden alueiden yrityksiä ja kansalaisia ei pidä rangaista eikä näiden kilpailukykyä heikentää tämän vuoksi. Saastuttamiseen perustuvia veroja ei myöskään pidä pelkästään lisätä tavaroiden ja palveluiden hintoihin ja veloittaa niitä kuluttajilta ilman, että heidän käyttäytymistään saadaan muuttumaan millään tavoin.

6.4 Komitea on kuitenkin käyttäjä maksaa -periaatteen lähtökohtaista, erotuksetonta soveltamista vastaan, koska julkinen liikenne on yleishyödyllinen taloudellinen palvelu ja Lissabonin sopimukseen lisätyssä yleishyödyllisiä palveluja koskevassa pöytäkirjassa nro 26 kehoitetaan jäsenvaltioita varmistamaan, että tällaiset palvelut ovat korkealaatuisia ja kohtuuhintaisia.

6.5 Kohtuuhintaisuudesta ei tule tinkiä kustannusperusteisen hinnoittelun nimissä. Lisäksi tällaiset toimenpiteet olisivat haitallisia liikenteen hiilidioksidipäästöjen vähentämiselle ja monien kaupunkiliikenteestä vastaavien tahojen pyrkimyksille tarjota ilmainen julkinen liikenne tietyille ikäryhmille, sosiaaliryhmille tai jopa kaikille matkustajille, ja ne vaikuttaisivat eniten kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin ihmisiin.

7. Kaupunkiliikenne

7.1 Tavanomaisia polttoaineita käyttävien ajoneuvojen asteittainen poistaminen liikenteestä ei riitä yhdenmety ja kestäväpohjaisen liikkuvuuden varmistamiseksi kaupunkialueilla.

7.2 ETSK muistuttaa, että se korosti vuonna 2011 etenemissuunnitelmaa käsittelevässä lausunnossaan⁽¹⁴⁾ valtavaa tarvetta kehittää julkista kaupunkiliikennettä ja kaupunkilogistiikkaa osana kestävä kehityksen mukaista liikennepoliittikkaa (ks. näkemykset etenemissuunnitelmasta kohdissa 31, 33 ja 41). Komissio näyttää kuitenkin lähtevän oletuksesta, jonka mukaan tärkein ratkaisu kaupunkien ongelmiin on saastuttamattomien ajoneuvojen tuotantoon liittyvä tekninen innovointi. Tämä vaikuttaa paremminkin pitkän aikavälin tavoitteelta, mutta nyt tarvitaan lyhyen aikavälin toimenpiteitä ilmansaasteiden ja kaupunkien melusaasteen vähentämiseksi. Joka tapauksessa ainoa tapa ratkaista kaupunkiliikenteen ruuhkautuminen on edistää julkista liikennettä.

⁽¹⁴⁾ Ks. alaviite 1 ja erityisesti siinä mainitun lausunnon kohdat 1.11, 1.12 ja 4.29.

7.3 ETSK on pettynyt siihen, että julkisen liikenteen lisäämistä kaupunkialueilla ei ole asetettu selkeäksi tavoitteeksi esimerkiksi etenemissuunnitelmaan liitetyn aloitelistan kohdassa 2.3. Se kehottaa komissiota täydentämään valkoista kirjaa tältä osin ja asettamaan tavoitteeksi kaksinkertaistaa julkisen kaupunkiliikenteen osuus matkustuseroista vuoteen 2030 mennessä. Samalla on luotava asianmukaiset järjestelyt ja infrastruktuuri jalankulkijoiden, pyöräilijöiden, ikääntyvien ja liikuntarajoitteisten henkilöiden liikkuvuuden helpottamiseksi. Älykkäät liikennejärjestelmät ovat välttämättömiä, jotta käyttäjille voidaan tarjota tarvittavaa tietoa heidän käytettävissään olevista liikennemuodoista. Nämä järjestelmät edellyttävät kuitenkin soveltuvia radiotaajuuksia ja aallonpituuksia. Tätä aihetta ei käsitellä valkoisessa kirjassa.

7.4 Näin ollen ETSK toistaa tukevansa komission vuonna 2013 antamaa tiedonantoa kilpailukyisestä ja resurssitehokkaasta kaupunkiliikenteestä⁽¹⁵⁾ ja toimia, joilla sitä ollaan nyt toteuttamassa.

7.5 ETSK toistaa etenemissuunnitelmaa käsittelevän, vuonna 2011 antamansa lausunnon⁽¹⁶⁾ mukaisesti pitävänsä valitettavana, että kaupunkiliikenne ei kuulu EU:n lainsäädännölliseen toimivaltaan. Komitea katsoo, että kaupunkiliikenteen tiemaksujen käyttöönottamista ja perimistä saastuttavilta ajoneuvoilta sekä ajorajotusjärjestelmiä koskevat vaatimukset olisi yhdenmukaistettava ja niistä pitäisi tulla keskeinen osa kaupunkiliikenteen suunnitelmia, joista pitäisi puolestaan tehdä suurille kaupungeille pakollisia. Näiden osatekijöiden yhdenmukaistaminen olisi hyödyllistä sekä ympäristöä ajatellen että sisämarkkinoiden toiminnan kannalta.

8. Matkustajien oikeudet

8.1 Komission tiedonannosta matkustajien oikeuksista kaikissa liikennemuodoissa antamassaan lausunnossa⁽¹⁷⁾ ETSK katsoo, että tiedonannossa mainittuja kymmentä erityistä oikeutta tulee täydentää seuraavilla oikeuksilla: oikeus turvallisuuteen (käsittelee niin liikennevälineiden teknisen turvallisuuden kuin matkustajien fyysisen turvallisuuden), oikeus palvelun laatua, mukavuutta ja saatavuutta koskeviin vähimmäisvaatimuksiin sekä oikeus ympäristönsuojeluun.

8.2 ETSK:n lausuntoa koskevissa kommentteissaan komissio myönsi, että ehdotetut oikeudet ovat tärkeitä tekijöitä ja että ne olisi jatkossa otettava huomioon matkustajien oikeuksia käsittelevässä lainsäädännössä. Näin ollen ETSK ehdottaa, että etenemissuunnitelman yhdeksäs tavoite, jonka tarkoituksena on varmistaa, että "EU kuuluu liikenteen turvallisuuden ja turvatoimien alalla maailman kärkijoukkoon kaikissa liikennemuodoissa", toteutetaan käytännössä ja että olemassa olevia oikeuksia laajennetaan sen mukaisesti.

8.3 ETSK kiinnittää huomiota Uberin kaltaisten matkustajapalveluita välittävien yritysten ilmaantumiseen markkinoille. Tällaiset yritykset harjoittavat eräänlaista kuljetuspalveluiden välitystoimintaa, jossa välittäjän, kuljettajan ja matkustajan välinen suhde vaikuttaa monella tavoin epäselvältä. ETSK kehottaa komissiota analysoimaan tilannetta turvallisuuden, Uberin ja/tai kuljettajien vastuun sekä matkustajien oikeuksien osalta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen määräysten, sosiaalilainsäädännön ja kuluttajien oikeuksien näkökulmasta.

9. Etenemissuunnitelman sosiaalinen ulottuvuus

9.1 ETSK katsoo, että jos liikennealan halutaan toimivan sujuvasti ja tasapuolisin toimintaedellytyksin, on parannettava sosiaalisia normeja, yhdenmukaistettava sosiaali- ja työoloja sekä lopetettava sosiaalinen polkumyynti ja palkkojen polkeminen.

9.2 On kuitenkin todettava, että monilla liikenteen aloilla esiintyy työ- ja/tai sosiaalilainsäädännön kiertämisen tai rikkomisen kaltaisia väärinkäytöksiä. Työntekijöiden lähettämisen ja pimeän työn osalta ETSK suhtautuu myönteisesti direktiivin 2014/67/EU, joka koskee työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71/EY täytäntöönpanoa, saattamista osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä kesäkuuhun 2016 mennessä, sekä käsiteltävänä olevaan ehdotukseen päätökseksi pimeän työn ehkäisemiseksi ja torjumiseksi tehtävän yhteistyön edistämistä käsittelevän eurooppalaisen foorumin perustamisesta, koska niiden tarkoituksena on parantaa valvontaa ja rajat ylittävää yhteistyötä laittomien käytäntöjen torjumiseksi⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁵⁾ COM(2013) 913. ETSK:n lausunto aiheesta "Kilpailukyinen ja resurssitehokas kaupunkiliikenne" (EUVL C 424, 26.11.2014, s. 58).

⁽¹⁶⁾ Ks. alaviite 1.

⁽¹⁷⁾ COM(2011) 898. ETSK:n lausunto aiheesta "Matkustajien oikeudet Euroopan unionissa" (EUVL C 229, 31.7.2012, s. 122).

⁽¹⁸⁾ COM(2014) 221 – 2014/0124 COD

9.3 Kuten komissio toteaa tiedonannossaan EU:n tieliikennemarkkinoiden tilanteesta ⁽¹⁹⁾, epäonnistuminen työolainsäädännön täysimääräisessä noudattamisessa voi johtua tarkastusten määrää ja tiheyttä koskevien sitovien toimenpiteiden puuttumisesta. Näin ollen ETSK suhtautuu myönteisesti direktiiviin 2014/67/EU ja toistaa kannattavansa edellisessä kohdassa mainittua ehdotusta pimeän työn ehkäisemistä käsittelevän eurooppalaisen foorumin perustamisesta ⁽²⁰⁾.

9.4 Ottaen huomioon, että EU:lla ei ole valtuuksia yhdenmukaistaa työolainsäädännön normeja täysin ja että se voi asettaa ainoastaan vähimmäisvaatimuksia, on alakohtaisen vuoropuhelun tehtävä laatia yhdenmukaiset työtä, työterveyttä ja -turvallisuutta koskevat normit, joita voidaan soveltaa yhdenmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa. Tulosten täytäntöönpanoon tarvittavat varat ja tuki olisi varmistettava.

9.5 Komission olisikin ryhdyttävä toimiin alan oikeudellisen kehyksen täytäntöönpanon parantamiseksi ja oikeuskehyksen vakiinnuttamiseksi, jotta se pystyy vastaamaan haasteisiin. Tämä edellyttää valvontatoimia ja tehokkaita seuraamuksia väärinkäytösten ja sosiaalilainsäädännön rikkomisen torjumiseksi. On suljettava lainsäädännössä olevat porsaanreiät, jotka liittyvät liikennealan ammatteihin pääsyyn / toimintalupiin, sosiaaliturvan koordinointiin, vuokratyöntekijöihin sekä alihankintaan sosiaalisen polkumyynnin tarkoituksessa. Olisi myös ryhdyttävä asianmukaisiin toimiin postilaatikkoyritysten ja näennäisyrittäjyyden torjumiseksi ja määriteltävä liikkuvassa työssä olevien liikennealan työntekijöiden kotipaikka ja tilapäinen toimipaikka aiempaa tarkemmin. ETSK toivoo, että jäsenvaltiot toimivat koordinoitusti näissä kysymyksissä.

10. Asian käsittely

10.1 ETSK kehottaa hyödyntämään osallistavaa vuoropuhelua valmisteltaessa etenemissuunnitelman tarkistettua versiota ja viittaa tässä yhteydessä 11. heinäkuuta 2012 antamaansa lausuntoon aiheesta "Liikennepolitiikan valkoinen kirja: kansalaisyhteiskunnan osallistuminen ja sitoutuminen" ⁽²¹⁾.

Bryssel 22. huhtikuuta 2015

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

⁽¹⁹⁾ COM(2014) 222 final.

⁽²⁰⁾ ETSK:n lausunto pimeän työn ehkäisemistä käsittelevästä eurooppalaisesta foorumista (EUVL C 458, 19.12.2014, s. 43).

⁽²¹⁾ Ks. alaviite 4.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kansalaisyhteiskunnan rooli EU:n ja Albanian suhteissa”

(valmisteleva lausunto)

(2015/C 291/04)

Esittelijä: Ionuț SIBIAN

Euroopan komissio pyysi 4. syyskuuta 2014 päivätyllä komission jäsenen Maroš Šefčovičin kirjeellä Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa laatimaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan ja ETSK:n ja Euroopan komission välisen yhteistyöpöytäkirjan 9 artiklan nojalla valmistelevan lausunnon aiheesta

”Kansalaisyhteiskunnan rooli EU:n ja Albanian suhteissa”.

Asian valmistelusta vastannut ”ulkosuhteet”-erityisjaosto antoi lausuntonsa 27. maaliskuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 22.–23. huhtikuuta 2015 pitämässään 507. täysistunnossa (huhtikuun 22. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 136 ääntä puolesta ja 2 vastaan 5:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK pitää myönteisinä demokraattisten uudistusten edistämiseen liittyviä Albanian ponnisteluja EU:n vaatimustason saavuttamiseksi ja on tyytyväinen EU:n 27. kesäkuuta 2014 tekemään päätökseen myöntää maalle ehdokasvaltion asema. Komitea korostaa kuitenkin, että kansalaisyhteiskunnan organisaatioihin – myös työmarkkinaosapuoliin – olisi suhtauduttava avoimemmin ja osallistavammin liittymisprosessin kaikissa vaiheissa.

1.2 Kansallinen yhteisymmärrys Albanian integraatiosta on merkille pantavaa, mutta vuoden 2014 myönteistä kehitystä olisi hyödynnettävä ja jatkettava tukemalla uudistuksia johdonmukaisesti. ETSK kehottaa hallitusta ja oppositiopuolueita käymään rakentavaa ja jatkuvaa vuoropuhelua. Kokeneempia kansalaisyhteiskunnan organisaatioita voidaan kutsua mukaan vuoropuhelukulttuurin edistämiseen ja tietoisuuden lisäämiseen poliittisten puolueiden vastuusta äänestäjiä kohtaan. Tämä liittyy tarpeeseen edistää puolueiden yhteisymmärrystä uudistuksista sekä rehellisyyttä ja avoimuutta.

1.3 Albaniassa on vahvistettava rakenteita ja mekanismeja, joiden avulla tuetaan kansalais- ja työmarkkinavuoropuhelua. Asianomaisille sidosryhmille olisi myös tarjottava institutionaalista tukea sekä kansallisen rahoituksen että EU:n rahoitusjärjestelyjen puitteissa.

1.4 Albanian viranomaisten olisi taattava kansalaisyhteiskunnan organisaatioille, myös työmarkkinaosapuolille, mahdollisuus osallistua kaikkiin liittymisprosessin kannalta merkityksellisiin työ- ja asiantuntijaryhmiin ja otettava huomioon niiden asiantuntemus avainkysymyksissä, joita ovat esimerkiksi oikeuslaitoksen uudistaminen, ihmisoikeuksien suojeleminen, työmarkkinauudistukset, nuorten osallistaminen ja yhteiskunnallinen yrittäjyys.

1.5 Euroopan komission laatimissa edistymiskertomuksissa olisi raportoitava kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden, myös työmarkkinaosapuolten, osuudesta liittymisprosessissa ja analysoitava tarkemmin tavoitteita ja saavutuksia siten kuin naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston ohjeissa EU:n tuesta kansalaisyhteiskunnalle vuosina 2014–2020 ja EU:n tuesta tiedotusvälineiden vapaudelle ja riippumattomuudelle laajentumismaissa vuosina 2014–2020 neuvotaan. Ammattijärjestöjen oikeuksia ja työntekijöiden perusoikeuksia olisi arvioitava tiiviissä yhteistyössä kansallisten ja Euroopan tason ammattiliittojen ja ILO:n kanssa.

1.6 ETSK korostaa työmarkkinavuoropuhelun tärkeyttä ja kehottaa kaikkia sidosryhmiä hyödyntämään parhaalla mahdollisella tavalla nykyisiä instituutioita, erityisesti kansallista työneuvostoa. Se kehottaa Albanian hallitusta edistämään edelleen kansallisen työneuvoston toimintaa ja kuulemaan sitä systemaattisemmin kaikilla niillä politiikanaloilla, joilla työnantajilla ja työntekijöillä on oikeutettuja etuja. Alue- ja paikallistason työmarkkinavuoropuhelua olisi edistettävä yhä voimakkaammin. ETSK katsoo, että työmarkkinavuoropuhelun olisi oltava säännöllistä ja järjestelmällistä, ei tapauskohtaista, ja myös tehokkaampaa ja tuloksiin pyrkivää.

1.7 ETSK pyytää, että työmarkkinavuoropuhelusta tehtäisiin yksi EU:n toimielinten Albaniaa koskevista keskeisistä tavoitteista ja että se näin ollen otettaisiin huomioon kaikissa komission ohjelmissa, joita kyseiselle maalle on tarjolla. Tämä edellyttäisi kansallisen työneuvoston tiiviimpää osallistumista, ja sen olisi myös oltava virallisesti mukana ja kuultavana liittymisneuvottelujen jokaisessa vaiheessa sekä osallistuttava EU:n ja Albanian välisen vakautus- ja assosiaatiosopimuksen täytäntöönpanon seurantaan. Kansallisen työneuvoston olisi voitava esittää kommentteja ja lausuntoja EU:n toimielimille, kun ne arvioivat Albanian edistymistä Euroopan unioniin liittymisen valmisteluissa.

1.8 ETSK katsoo, että EU:n avustusohjelmien yhtenä ensisijaisena tavoitteena olisi oltava työmarkkinaosapuolten toimintakyvyn vahvistaminen niin, että ne voivat osallistua aktiivisesti sosiaaliseen vuoropuheluun. Työmarkkinaosapuolet tarvitsevat apua voidakseen parantaa valmiuksiaan osallistua tehokkaasti kaikkiin taloutta, yhteiskuntaa ja lainsäädäntöä koskeviin keskusteluihin, mukaan luettuna EU-jäsenyysneuvottelut. Niiden organisaatorakennetta, sisäistä tiedottamista ja kykyä palvella jäseniään tulee vahvistaa.

1.9 ETSK kehottaa Albanian hallitusta laatimaan kattavan strategian harmaan talouden torjumiseksi ja vähentämiseksi. Näin parannettaisiin maan taloudellista tilannetta ja ehkäistäisiin epäreilua kilpailua, jolloin taloudellinen ympäristö paranisi ja varmistettaisiin, että työntekijöiden sosiaalisia oikeuksia kunnioitetaan paremmin.

1.10 ETSK kannustaa voimakkaasti Albanian hallitusta sitoutumaan tarkempaan ja ennakoitavissa olevaan aikatauluun ja resurssien kohdentamiseen, mitä tulee *kansalaisyhteiskunnan kehityksen kannalta suotuisamman ympäristön luomista koskevassa Albanian hallituksen toimintapoliittisessa etenemissuunnitelmassa* esitettyjen toimenpiteiden toteuttamiseen, ja jouduttamaan Albanian kansalaisyhteiskuntaneuvoston perustamista.

1.11 Kansallista työneuvostoa olisi edelleen tuettava sen tehokkaan toiminnan varmistamiseksi, ja neuvoston olisi voitava jatkaa säännöllisiä tapaamisia, joissa käsitellään työvoiman ja elinkeinoelämän kannalta merkityksellisiä kysymyksiä. ETSK suosittaa, että kansallisesta työneuvostosta kehitetään sen kolmikantaisuuden korostamiseksi aito talous- ja sosiaalineuvosto, jollaisia on EU:n jäsenvaltioissa.

1.12 ETSK kehottaa perustamaan EU:n ja Albanian kansalaisyhteiskuntien välisen neuvoa-antavan sekakomitean, kun Albanian EU-jäsenyysneuvottelut on virallisesti avattu. Neuvoa-antavan sekakomitean ansiosta kummankin osapuolen kansalaisyhteiskunnan organisaatiot voivat käydä syvällisempää vuoropuhelua ja antaa poliittisille päättäjille palautetta liittymisneuvottelujen luvuista.

1.13 Albanian kansalaisyhteiskuntaneuvoston jäsenten valintaperusteet tulee esittää selvästi oikeudellisissa säännöksissä, ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioita tulee tukea, jotta ne voivat luoda oman avoimen mekanismin edustajiensa nimeämiseksi. Kansalaisyhteiskuntaneuvoston tehtävät on sovittava yhteen muiden sellaisten hallintotahojen⁽¹⁾ tehtävien kanssa, joiden on tarkoitus helpottaa yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa ja edistää niiden osallistumista, jotta voidaan varmistaa täydentävyys ja välttää vastuu epäselvyydet ja resurssien tuhlaaminen.

1.14 Hiljattain annettuja lakeja ja asetuksia (esimerkiksi *tiedonsaantia koskeva laki, ilmoittamista ja kuulemista koskeva laki ja voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen arvonlisäverotusta koskeva ministerineuvoston päätös nro 953*) olisi tehtävä tunnetuksi nykyistä tehokkaammin. Lisäksi olisi otettava käyttöön mekanismeja sen varmistamiseksi, että laeilla ja asetuksilla saavutetaan niille asetetut tavoitteet. Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot tulee kutsua johdonmukaisesti mukaan tiedon levittämiseen oikeudellisista säännöksistä, tehokkaiden kuulemisprosessien edistämiseen ja samalla myös oikeudellisten vaatimusten noudattamisen seurantaan.

1.15 Avoimuutta ja eturistiriitojen ehkäisemistä on edistettävä seuraavasti:

- Otetaan käyttöön yhteiset julkisen rahoituksen hallinnointi- ja kohdentamisen menettelyt ja -normit kaikilla tasoilla (sekä keskus- että paikallishallinnossa).
- Vahvistetaan kansalaisyhteiskunnan tukemisesta vastaavan viraston sisäistä hallintoa ja työskentelymenettelyjä ottaen huomioon sen vastuualueet, alan odotukset ja se, että viraston tulee toimia vuorovaikutuksessa kaikkien muiden sellaisten elinten kanssa, joiden on tarkoitus edistää yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa ja näiden osallistumista päätöksentekoon ja erityisesti yhdyntymisprosesseihin.
- Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden tulee itse pyrkiä parantamaan niistä vallitsevaa käsitystä ja kannustaa ihmisiä liittymään mukaan kansalaistoimintaan ja tekemään vapaaehtoistyötä.

⁽¹⁾ Kansalaisyhteiskunta-asioita käsittelevä EU-integraatioasioista vastaavan ministeriön koordinointiyksikkö, kansalaisyhteiskunnan tukemisesta vastaava virasto, kansalaisyhteiskuntapolitiikan keskitetty koordinointiyksikkö pääministerin kansliassa sekä ministeriöiden ja julkisten elinten yksiköt ja yhteyshenkilöt.

1.16 Jotta voitaisiin varmistaa kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden taloudelliset toimintaedellytykset ja pysyvyys, ETSK suosittaa kiinnittämään erityishuomiota seuraaviin seikkoihin:

- Oikeudellista kehystä tulee muuttaa lahjoitusten edistämiseksi (olisi harkittava verokannustimia) ja yritysten yhteiskuntavastuun kehityksen tukemiseksi. Lisäksi olisi jaettava tietoa ja parannettava kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden vetovoimaa yksityiseen sektoriin nähden.
- Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot olisi saatava tiedostamaan uudet verosäännökset – erityisesti joulukuussa 2014 annetut alv-säännökset –, ja niiden tulisi seurata säännösten soveltamista niistä saatavan hyödyn arvioimiseksi ja valtiovallasta riippumattomien järjestöjen kannustamiseksi lisäämään taloudellista ja varainhankintatoimintaansa.
- Kaikessa kansalaisyhteiskunnan organisaatioille tarkoitettujen julkisten varojen hallinnoinnissa ja osoittamisessa – myös paikallistasolla – tulee soveltaa laatua koskevia vähimmäisvaatimuksia ja -menettelyjä yhtäläisten saantimahdollisuuksien, syrjimättömyyden ja avoimuuden varmistamiseksi.
- Tulee lisätä kansalaisyhteiskunnan tukemisesta vastaavan viraston käytettävissä olevia resursseja ja parantaa sen menettelyjä (rahoitussääntöjen ja resurssien käytön avoimuus, viraston julkisuuskuvan parantaminen ja sen riippumattomuus kaikista poliittisista vaikutuspyrkimyksistä tai mahdollisesta kyseenalaistamisesta eturistiriitojen takia). Kansallisella rahoituksella olisi tuettava institutionaalisesti nykyistä enemmän kansalaisyhteiskunnan organisaatioita, mukaan lukien työmarkkinaosapuolia, sekä viestinnän parantamista pienempien yhteisöjen ja syrjäisten alueiden kanssa.
- Eettisiä ja avoimuusstandardeja soveltavien paikallisten organisaatioiden valmiuksia ja toimintamahdollisuuksia olisi parannettava, jotta ne voivat toimia riippumattomasti, tavoitella pitkän aikavälin tuloksia ja noudattaa strategista visiota, sillä ne ovat potentiaalisia EU-tuen hallinnoijia hajautettua rahoitushallintoa toteutettaessa.
- Tulee ottaa käyttöön tarvittava mekanismi, jonka avulla hallitus voi suunnitella, tuottaa ja arvioida sosiaalipalveluja yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa. Hallitus voi täydentää viranomaisten palveluja ostamalla kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden tarjoamia palveluja ottaen huomioon meneillään olevat sosiaalipalvelu- ja paikallishallintouudistukset. Valmiuksia olisi kehitettävä molemmin puolin: kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden tulisi parantaa kykyään laatia ja soveltaa valtakunnallisesti tunnustettuja palveluntarjontanormeja ja paikallishallinnon puolestaan kykyään vahvistaa luottamusta ja yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa ja kehittää sopivia menettelyjä varojen kohdentamisen avoimuuden varmistamiseksi.

2. Taustaa

2.1 Albania määriteltiin mahdolliseksi EU:n jäsenhokkeaksi kesäkuussa 2003 Thessalonikissa pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa. Maa on ollut EU:n yksipuolisten kaupan toimenpiteiden piirissä vuodesta 2000, ja se sai lisää kauppaehtoja vuonna 2006 allekirjoitetun vakautus- ja assosiaatiosopimuksen myötä. Albania jätti EU-jäsenhakemuksensa vuonna 2009.

2.2 Euroopan komissio korosti vuoden 2013 edistymiskertomuksessa viittä keskeistä tavoitetta liittymisneuvottelujen aloittamista ajatellen. Ne ovat julkishallinnon uudistaminen, oikeuslaitoksen riippumattomuus, tehokkuus ja vastuuvollisuus, korruption torjunta, järjestäytyneen rikollisuuden torjunta ja ihmisoikeuksien suojelu (mukaan lukien romanien suojelu, syrjinnän vastaiset toimet ja omistusoikeuksien täytäntöönpano). Viittä keskeistä tavoitetta koskeva hallituksen etenemissuunnitelma hyväksyttiin toukokuussa 2014.

2.3 Albanian parlamentti antoi marraskuussa 2013 päätöslauselman maan liittymisestä EU:n jäseneksi. Siinä ilmaistaan tuki lukuisille EU-integraatioon liittyville toimenpiteille. EU-integraatioasioita käsittelevä parlamentaarinen valiokunta tarkasti viittä keskeistä tavoitetta koskevan hallituksen etenemissuunnitelman ja toteutti valvontatehtävänsä myös järjestämällä EU-integraatioasioista vastaavan ministerin kuulemisia.

2.4 Albanian hallituksen ja parlamentin vahvistama tuki EU-jäsenyyssopimukselle edisti merkittävästi ehdokasvaltion aseman myöntämistä Albanialle 27. kesäkuuta 2014.

2.5 Vuoden 2014 jälkipuoliskoa leimasi kuitenkin poliittisen ilmapiirin eripuraisuus, joka hidasti uudistusten edistymistä ja Albanian jäsenyyteen tähtävien toimenpiteiden toteuttamista käytännössä. Hallituksen ja opposition joulukuussa 2014 Euroopan parlamentin tuella tekemä sopimus tasoitti tietä poliittisen vuoropuhelun uudelleenkäynnistämiseksi parlamentissa.

2.6 Korkean tason vuoropuhelu keskeisistä tavoitteista käynnistettiin marraskuussa 2013. Sen avulla on tarkoitus järjestää EU:n ja Albanian välinen yhteistyö ja auttaa Albaniaa keskittymään edelleen EU-integraatioon ja pitämään yllä sitä koskevaa yhteisymmärrystä. Syyskuussa 2014 perustettujen Albanian ja Euroopan komission yhteisten, keskeisiä tavoitteita käsittelevien työryhmien odotetaan yhtenäistävän uudistusten edistymisen seurantaan sekä edistävän keskustelujen osallistavuutta ja asiantuntija- ja laatu-tiedon saatavuutta.

2.7 EU-integraatioasioita käsittelevän kansallisen neuvoston perustamisesta säädettiin vuoden 2015 maaliskuun alussa. On tärkeää tehdä tästä kuulemismekanismista toimiva ja osallistava ja varmistaa, että neuvostoon kutsutaan edustava otos kansalaisyhteiskunnan organisaatioita, työmarkkinaosapuolet mukaan luettuina, ja että valinta tehdään avoimesti.

3. Poliittinen, taloudellinen ja sosiaalinen kehitys

3.1 Albania säilytti maailmanlaajuisen finanssi- ja talouskriisin vuosina makrotaloudellisen vakauden, mutta sillä on edelleen merkittäviä haasteita. Talouden suurimpia ongelmia ovat yhä edelleen suuri työttömyys (18,3 prosenttia vuoden 2014 ensimmäisellä neljänneksellä) ja epävirallisen työnteon yleisyys (75 prosenttia). Pimeä työ murentaa koko talouden pohjaa, heikentää valtion budjettitilannetta ja jättää työntekijät ilman minkäänlaista sosiaaliturvaa. Lähes kolmannes nuorista on työttömänä. Nämä ongelmat ovat korruption lisäksi tärkeimpiä vaikuttimia albanialaisten maastamuuttoon. Siitä lähtien, kun albanialaiset ovat voineet matkustaa ulkomaille, kolmannes väestöstä on muuttanut maasta.

3.2 Maatalouden osuus bkt:sta on 19,5 prosenttia, ja se on edelleen suurin työllistäjä (44,6 prosenttia kaikista työpaikoista vuonna 2013). Albanian 303 802 maatilasta 98,2 prosenttia on perhetiloja, joiden tuottavuus on hyvin alhainen. Maatalouteen suuntautuvia investointeja hidastaa edelleen maanomistusoikeuksien epäselvyys.

3.3 Albania on ratifioinut 80 Euroopan neuvoston sopimusta ja yleissopimusta. Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun viimeisimmässä raportissa⁽²⁾ korostetaan kuitenkin oikeuslaitoksessa esiintyvän runsaan korruption aiheuttamaa ongelmaa, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanon hitautta ja oikeusapulainsäädännön puutteita, jotka heikentävät etenkin huono-osaisten ihmisten mahdollisuutta saada oikeussuojaa.

3.4 Albania on ratifioinut 53 ILO:n yleissopimusta (niistä 46 on saatettu voimaan), mukaan lukien kaikki perustavat ja keskeiset yleissopimukset. Yleissopimusten ja suositusten soveltamista käsittelevä asiantuntijakomitea (CEACR) on kuitenkin huomauttanut lukuisista täytäntöönpanon puutteista. Vuonna 2014 esitetystä huomiossa mainitaan, että yhtenä käytännön huolena on työvoiman hankkimiseen tai seksuaaliseen hyväksikäyttöön tähtäävä lapsikauppa, vaikka kansalliset viranomaiset ovat yrittäneet edistää erilaisia lainsäädännöllisiä toimia.

3.5 ETSK pitää Albaniaa monikulttuurisena ja moniuskoisena maana, jossa suojellaan kulttuuriin ja uskontoon liittyviä oikeuksia ja vähemmistöjen oikeuksia. Näiden ominaisuuksien säilyttämiseksi on tehtävä kaikki voitava. Etnisten ryhmien väliset suhteet ovat hyvät, mutta vähemmistöjen oikeuksia koskevaan lainsäädäntöön tarvitaan edelleen parannuksia. Alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja on vielä hyväksymättä. ETSK harmittelee Euroopan neuvoston neuvoa-antavan komitean vuoden 2011 väestönlaskennassa havaitsemia epäselvyyksiä, jotka liittyivät valinnaisiin kysymyksiin kansallisuudesta ja uskonnosta. ETSK katsookin, ettei Albanian viranomaisten pitäisi politiikkoja muotoillessaan tukeutua yksinomaan näihin tietoihin.

3.6 Romanian ja egyptiläisten elinolot ovat edelleen hyvin vaikeat, ja he kärsivät usein sosiaalisesta syrjäytymisestä ja syrjinnästä etenkin kun on kyse terveydenhuollon, sosiaaliturvan, koulutuksen, työpaikan ja asunnon saannista.

3.7 Syrjinnän vastainen oikeudellinen ja institutionaalinen kehitys on parantunut pääasiassa sen tuloksena, että vuonna 2010 hyväksyttiin syrjintäsuojalaki ja että on nimitetty syrjinnän torjunnasta vastaava valtuutettu. Valtuutetun suosituksia on yhä enemmän, ja niitä on seurattava. Resursseja osoitetaan suuren yleisön valvuttamiseen laista ja siihen liittyvästä valitusmekanismista.

⁽²⁾ Raportti, jonka Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu Nils Muižnieks antoi vierailtuaan Albaniassa 23.–27. syyskuuta 2013.

3.8 Oikeusasiamiehen toimisto on osallistunut aktiivisesti ihmisoikeuksien edistämiseen, ja sen toimintaa arvostetaan. Albanian viranomaisten onkin lisättävä toimistolle annettavaa poliittista ja taloudellista tukea, jotta se voi jatkaa tehtäviensä tehokasta hoitamista, pysyä riippumattomana ja välttää jatkossakin poliittiset vaikutukset. Oikeusasiamiehen suositusten seuranta on parannettava aina tuoreinta suositusta myöten. Se liittyy julkishallinnon uudistukseen, joka johti lukuisiin valituksiin työpaikkojen lakkauttamisista julkisissa elimissä ⁽³⁾.

3.9 Toimia naisten edustuksen vahvistamiseksi keskushallintotasolla (19 ministeristä kuusi on naisia, ja noin 17 prosenttia parlamentin jäsenistä on naisia) ja perheväkivallan torjumista varten laadittua kehystä arvostetaan. Tarvitaan kuitenkin lisää toimia, jotta naiset saisivat paremmat edellytykset edetä poliittisella ja julkishallintouralla ja jotta lainsäädännöstä poistettaisiin jäljellä olevat sukupuolisyrittäviä sisältävät säännökset, jotka koskevat lähinnä sukupuolten palkkaeroa tai mahdollisuutta ryhtyä yrittäjäksi ja saada luottoa.

3.10 Kansallisen työllisyys- ja osaamisstrategian hyväksyminen vuosiksi 2014–2020 on myönteistä, mutta tarvitaan pysyviä toimia suunniteltujen toimenpiteiden eteenpäin viemiseksi ja strategian täytäntöönpanon edellyttämän rahoituksen – myös IPA II -tuen (30 miljoonaa euroa) tehokkaan käytön – varmistamiseksi.

4. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden tilanne ja asema

4.1 Kokoon-tumis- ja yhdistymisvapaus on perustuslaillinen oikeus, ja yleensä sitä kunnioitetaan. Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot tiedostavat ilmaisunvapautensa ja voivat käyttää sitä tulematta häiriityksi. Tiedotusvälineiden vapaus pysyy kuitenkin haasteena, kunnes ryhdytään toimiin tiedotusvälineiden rahoituksen avoimuuden varmistamiseksi ja poliittisista ja taloudellisista intresseistä juontuvan häirinnän lopettamiseksi. Audiovisuaalista mediaa koskevan lain täytäntöönpanoa olisi vauhditettava, ja tiedotusvälineitä sääntelevän viranomaisen (audiovisuaalista mediaa valvovan viranomaisen) riippumattomuus on taattava käytännössä.

4.2 Albanian järjestäytynyt kansalaisyhteiskunta on edelleen hajanainen ja suhteellisen heikosti kehittynyt. Rekisteröityneiden valtiovallasta riippumattomien organisaatioiden kokonaismäärästä ei ole vielä luotettavaa virallista tietoa ⁽⁴⁾, ja aktiivisista organisaatioista tietoa on vielä niukemmin ⁽⁵⁾. Vuotta 2013 koskevien INSTATin tietojen mukaan Albaniassa on 2 110 rekisteröitynyttä valtiovallasta riippumatonta organisaatiota ja kansainvälistä organisaatiota. TACSON arvioiden (vuosi 2011) mukaan noin 3 000 rekisteröityneestä kansalaisyhteiskunnan organisaatiosta suunnilleen 450 toimii aktiivisesti.

4.3 Kansalaisyhteiskunnan organisaatioita on eniten suurissa kaupungeissa, etupäässä Tiranassa, ja vähemmän syrjäseuduilla tai maaseudulla. Erityisesti muualla kuin pääkaupungissa toimivien ruohonjuuritason organisaatioiden osallistumismahdollisuuksien varmistaminen on edelleen haaste ja edellyttää toimia, sillä se on tärkeä taloudellinen painopiste sekä kansallisen että Euroopan unionilta saatavan rahoitustuen kannalta. Tulee siis edistää institutionaalisen tuen käyttöä kansalaisyhteiskunnan organisaatioille tarkoitetuissa kansallisissa rahoitusjärjestelyissä, luoda yhteisöjen rakentamiseen keskittyvä resurssikeskus tai kehittää tähän liittyen luotettavia paikallisia valtiovallasta riippumattomia organisaatioita, tukea osallistamisprosesseja paikallisten yhteisöjen ongelmien ratkaisemiseksi ja edistää kansalaisyhteiskunnan organisaatioihin ja vapaaehtoistoimintaan liittyviä arvoja.

4.4 Albanian kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden toiminta-aloihin ovat jossain määrin vaikuttaneet avunantajien strategiat ja rahoituksen painopisteet. Aluksi nämä organisaatiot toimivat menestyksekkäämmin palvelujen tuottajina huono-osaisille ryhmille, koulutuksen tarjoajina ja ihmisoikeuksien edistäjinä, mutta viime vuosina painopiste on siirtynyt selvästi ja tuloksekkaasti asioiden ajamiseen kansalaisryhmien, ajatushautomoiden ja ihmisoikeusjärjestöjen kautta. Teemoina ovat ihmiskauppa, vankeinhoitojärjestelmä, ympäristö, lasten oikeudet, sosiaalinen osallisuus ja köyhyyden lievittäminen, perheväkivalta, nuorten osallistaminen ja hlbt-yhteisön oikeudet. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden aktiivista ja ammattimaista osallistumista hallituksen tekemien, EU-jäsenyyden kannalta keskeisiä kysymyksiä – oikeuslaitoksen uudistamista, hallinnon uudistamista sekä julkisen rahoituksen hallinnointia ja avoimuutta – koskevien sitoumusten seurantaan olisi tuettava yhä enemmän, myös antamalla maalle EU-tukea.

⁽³⁾ Oikeusasiamiehen toimiston mukaan julkishallinnon palveluksesta erotettiin vuoden 2014 tammikuun ja syyskuun välisenä aikana 2 337 työntekijää 14 ministeriöstä. Yhteensä 816 irtisanottua (virkamieslain tai työlain alaista) työntekijää on nostanut kanteen aluetason hallintotuomioistuimissa.

⁽⁴⁾ Tiranan alioikeus on ainoa kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden rekisteröinnistä vastaava viranomainen, mutta sähköistä rekisteriä ei ole julkisesti saatavilla.

⁽⁵⁾ EU-integraatioasioista vastaava ministeriö on rekisteröinyt yhteistyötahoina 140 valtiovallasta riippumatonta organisaatiota.

4.5 Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden osallistuminen julkisen elämän kriittisillä osa-alueilla, missä ne ovat omaehtoisesti hakeutuneet mukaan päätösten ja politiikkojen muotoiluun, on ollut hyvin hedelmällistä laadittaessa niihin vaikuttavia kansallisia strategioita ja lainsäädäntöä. Yhteenliittymiä ja verkottumista olisi tuettava yhä enemmän, sillä niiden avulla voidaan lisätä alojen välistä integraatiota, tuoda kantoja entistä vahvemmin esille kansalais- ja työmarkkinavuoropuhelussa ja vahvistaa näitä tahoja julkisten elinten ja yksityisen sektorin kumppaneina.

4.6 Albanian kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ovat oikeudellisen tunnustuksen puutteesta huolimatta perustaneet yhteiskunnallisia yrityksiä. Tällaisia yrityksiä on vähän, mutta julkisessa politiikassa olisi tunnustettava ja sen avulla olisi tuettava ruohonjuuritasolla tapahtuvaa yhteiskunnallisen yrittäjyyden edistämistä ja kehittämistä. Yhteiskunnallisista yrityksistä on hyötyä luotaessa työpaikkoja huono-osaisille ihmisille, ja niiden avulla pystytään tuottamaan innovatiivisia ratkaisuja sosiaalisiin tarpeisiin ja hyödyntämään paremmin paikallisten yhteisöjen potentiaalia.

4.7 Tiedonsaannista (syyskuu 2014) sekä ilmoittamisesta ja kuulemisesta (lokakuu 2014) hiljattain säädetyt uudet lait ovat myönteistä kehitystä. Niitä olisi seurattava tarkasti sen varmistamiseksi, että niihin liittyen luodaan asianmukaiset rakenteet ja mekanismit viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden välisten järjestelmällisten ja avoimen kuulemisten ja vuoropuhelun mahdollistamiseksi. Väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevan lain valmistelemiseksi tehty mittava työ on merkille pantavaa, ja ennen lain hyväksymistä olisi pohdittava tarkasti sen täytäntöönpanon ja yksittäisistä säännöksistä tiedottamisen edellyttämiä hallinnollisia valmiuksia.

4.8 ETSK pitää julkisten elinten ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden yhteistyön havaittua paranemista myönteisenä ja on ilahtunut kansalaisyhteiskunnan kehityksen kannalta suotuisamman ympäristön luomista koskevasta Albanian hallituksen toimintapolitiittisesta etenemissuunnitelmasta parhaillaan käytävästä julkisesta keskustelusta. Etenemissuunnitelmassa keskitytään yhdeksään painopistealueeseen, joissa on otettu huomioon EU:n tuesta kansalaisyhteiskunnalle vuosina 2014–2020 annettuihin ohjeisiin sisältyvät tavoitteet. Ohjeita olisi tarkistettava, jotta niissä huomioitaisiin paremmin työmarkkinaosapuolten sosiaalisessa vuoropuhelussa kohtaamat nimenomaiset haasteet.

4.9 Hallitus hyväksyi 29. huhtikuuta 2014 avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan liittyvän kansallisen toimintasuunnitelman vuosiksi 2014–2016. Toimintasuunnitelmassa asetettujen viitearvojen saavuttamisen lisäksi on tärkeää tehostaa tiedon jakamista avoimen hallinnon kumppanuusohjelman tavoitteista ja arvoista etenkin paikallistasolla. Yhteistyötä kumppanuusohjelmaa tukevan kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden yhteenliittymän kanssa sekä yhteenliittymän osallistumista tulee jatkaa.

4.10 Sekä hallitus että kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ovat asettaneet painopisteiksi tarpeen perustaa Albaniaan kansalaisyhteiskuntaneuvosto ja laatia kansallinen strategia kansalaisyhteiskunnan organisaatioille suotuisan toimintaympäristön luomiseksi. Kansalaisyhteiskuntaneuvosto olisi neuvoo-antava elin, jossa hallitus ja kansalaisyhteiskunnan organisaatiot voivat käydä säännöllistä vuoropuhelua.

4.11 Kansalaisyhteiskunta ei voi pysyä aktiivisena ilman vankkaa vapaaehtoistoiminnan kulttuuria, jollaista Albaniassa ei sanottavasti esiinny. Vapaaehtoistoimintaa koskevan lain eteenpäin viemisestä olisi viritettävä uudelleen keskustelua samalla kun toteutetaan keskeisiä toimenpiteitä tietoisuuden lisäämiseksi kansalaistoiminnan hyödyistä ja suuren yleisön kannustamiseksi mukaan vapaaehtoistoimintaan.

5. Työmarkkinavuoropuhelu ja työmarkkinajärjestöt

5.1 Työmarkkinavuoropuhelu on olennaista taloudellisen kehityksen kannalta ja Albanian tarvitseman sosiaalisen yhteenkuuluvuuden varmistamiseksi. Tärkein institutionaalinen kolmikantakeskustelujen foorumi on vuonna 1996 perustettu kansallinen työneuvosto, joka piti vuonna 2014 neljä aihekohtaista kokousta. Neuvosto koostuu seitsemästä ministerineuvoston edustajasta ja kymmenestä työnantaja- ja työntekijäjärjestön edustajasta, mikä täyttää vain osan ILO:n määrittelemistä edustusta koskevista normeista. Työmarkkinaosapuolet keskustelevat asiasta edelleen. Paikallistasolla on käynnistetty työllisyyttä koskevat kolmikantakeskustelut kuntien hallinnon ja paikallisten työvoimavirastojen kautta. Hallitus ja työmarkkinaosapuolet käyvät keskusteluja mahdollisuudesta perustaa muiden maiden mallin mukainen talous- ja sosiaalineuvosto talouskysymysten käsittelyn helpottamiseksi.

5.2 Albaniassa on ja toimii 83 ammattijärjestöä. Suurin osa niistä kuuluu kahteen keskusliittoon, ja loput ovat sitoutumattomia. Kaksi suurinta ja vaikutusvaltaisinta keskusliittoa ovat Albanian ammattijärjestöjen keskusliitto (KSSH), jossa on 110 000 jäsentä, ja Albanian itsenäisten ammattijärjestöjen keskusliitto (BSPSH), jossa on 84 000 jäsentä. Näillä keskusliitoilla on kansallisessa työneuvostossa viiden jäsenen edustus. KSSH ja BSPSH edustavat noin 90:tä prosenttia Albanian ammattijärjestöjen jäsenistä. Ne toimivat kahdellatoista alueella ja pääasiassa seuraavilla aloilla: koulutus ja tiede, viranhaltijat, eläkkeet, teollisuus, maatalous, elintarviketeollisuus, kansanterveys, liikenne, öljy, rakentaminen, tekstiiliteollisuus, käsityöteollisuus, kauppa, metalli- ja kemianteollisuus sekä televiestintä. Molemmat ovat ammattiyhdistysliikkeen maailmanjärjestön ITUC:n jäseniä ja EAY:n tarkkailijajäseniä. Ammattijärjestöjen rooli Albaniassa on oleellinen työmarkkinavuoropuhelun vahvistamiseksi.

5.3 Ammattijärjestöjen juuret ovat tyypillisesti julkisella sektorilla ja yksityistetyissä (aiemmin valtion omistamissa) yrityksissä, kun taas puhtaasti yksityinen sektori on heikommin edustettuna. Ammattijärjestöt tehostivat vuonna 2014 työntekijöiden suojeluun ja työehtosopimusneuvotteluihin liittyviä toimiaan, mutta ne eivät ole onnistuneet ratkaisemaan erimielisyyksiään. Ammattijärjestöjen riippumattomuutta poliittisista puolueista lisäävien sisäisten uudistusten olisi oltava ensisijaisia.

5.4 Alakohtainen ja kaksikantainen vuoropuhelu on edelleen vähäistä. Pääsyyinä on vuoropuhelukulttuurin puuttuminen ja työnantajien epäilevä suhtautuminen ammattijärjestöihin. Keskitetty sopiminen on kehittyneempää kaupunkialueilla, erityisesti Tiranassa, Durrëssissä ja Vlorassa, sillä suurimmat yritykset ovat keskittyneet näiden kaupunkien seudulle.

5.5 Albaniassa on yhteensä noin 104 275 aktiivisesti toimivaa yritystä, joista puolet sijaitsee Tiranan ja Durrësin lääneissä. Työnantajajärjestöjä oli vuosina 2012–2013 noin 30. Työnantajien kattojärjestöksi perustettiin vuonna 2010 BiznesAlbania. Siihen kuuluu 24 elinkeinoelämän järjestöä ja useita yksittäisiä yrityksiä (järjestöjäsenien kautta yli 30 000 työnantajaa). BiznesAlbania on kansallisen työneuvoston, kansallisen talousneuvoston ja kansainvälisen työnantajaorganisaation IOE:n jäsen. Kansallisessa työneuvostossa edustettuina olevia työmarkkinavuoropuhelun avaintoimijoita ovat myös Albanian maatalousteollisuusneuvosto (KASH), jonka jäsenenä on 12 alueellista neuvostoa ja 21 valtakunnallista järjestöä, ja Albanian työnantajajärjestöjen neuvosto (KOPSH), jolla on 14 suurelta osin valtakunnallisesti toimivaa jäsenliittoa.

5.6 Albanian kauppa- ja teollisuuskamarien liitto (jolla on 70 jäsentä) on toiminut vuodesta 1995 voittoa tavoittelemattomana organisaationa, joka puolustaa maan laajuisesti kauppa- ja teollisuusalan intressejä ja esittää keskushallinnolle ideoita ja ehdotuksia kaupan ja teollisuuden edistämiseksi. Liitto myös koordinoi paikallisten kamarien työskentelyä ja niiden suhteita vastaaviin organisaatioihin muissa maissa.

5.7 Kansallinen talousneuvosto perustettiin lailla vuonna 2014⁽⁶⁾. Se muodostaa järjestelmällisen mekanismin hallituksen ja elinkeinoelämän välisen vuoropuhelun kehittämiseksi. Neuvosto tarjoaa puitteet kuulemisprosesseille ja toimii hallituksen neuvonantajana tehtäessä talouspoliittisia päätöksiä ja luotaessa alan käytäntöjä. Kansallisen talousneuvoston kokouksien säännöllisyyttä arvostetaan suuresti, mutta molemmin puolin olisi pyrittävä tehostamaan vuoropuhelua ja parantamaan neuvoston valmiuksia seurata liiketoimintaympäristöä koskevien hallituksen sitoumusten toteutumista.

5.8 Albania on ratifioinut kaikki kahdeksan keskeistä työelämää koskevaa ILO:n yleissopimusta, mutta työntekijöiden oikeuksiin ja ammattijärjestöihin liittyvissä kysymyksissä edistys on ollut vaatimatonta. Edistysaskelia tarvitaan seuraavilla keskeisillä aloilla: työntekijöiden ja ammattijärjestöjen oikeuksien lujittaminen, sen varmistaminen, että hallitus noudattaa työläinsäädäntöä ja takaa sen noudattamisen, sekä kolmikantaisen työmarkkinavuoropuhelun kehittäminen.

5.9 Muutettu työlaki on vielä hyväksymättä, ja sen yhteensopivuudessa kansainvälisten työelämän normien kanssa on vielä runsaasti puutteita. Työntekijöiden perusoikeuksia rikotaan Albaniassa yhä yleisesti, eivätkä mekanismit kyseisten rikkomusten estämiseksi ja seuraamusten määräämiseksi ole riittävän tehokkaita.

5.10 On erittäin tärkeää, että työmarkkinaosapuolet otetaan paremmin mukaan hallituksen taloudellisiin, sosiaalisiin ja työllisyyspolitiikkoihin, varsinkin EU-jäsenyysneuvottelujen kannalta. Niiden pitäisi myös voida osallistua valmisteluihin, jotka koskevat Albanian kelpoisuutta Euroopan sosiaalirahaston ja muiden EU:n rahastojen edunsaajaksi. Vain näin Albanian työmarkkinaosapuolet voivat tehokkaasti hoitaa tulevan tehtävänsä osallistavan demokratian foorumeilla EU:n tasolla.

⁽⁶⁾ Kansallisen talousneuvoston puheenjohtajana toimii pääministeri. Sen jäsenenä on taloudellisten toimijoiden keskuudesta kuusi suurinta veronmaksajaa sekä neljä elinkeinoelämän organisaatiota ja kuusi Albanian tai maailman talouden alalla toimivaa henkilöä.

5.11 ETSK kannattaa sitä, että IPAn vuoden 2015 tukipaketissa Albanialle keskitytään kasvuun ja työllisyyteen. Komitea kehottaa Euroopan komissiota ottamaan tulevia ehdotuspyyntöjä valmistellessaan huomioon työmarkkinaosapuolten erityistarpeet. Työmarkkinaosapuolia olisi myös kannustettava ja niille olisi mahdollisuuksien mukaan järjestettävä koulutusta, jotta ne pystyisivät valmistautumaan paremmin EU-rahoituksen piiriin kuuluviin hankkeisiin ja tekemään hankehakemuksia.

Bryssel 22. huhtikuuta 2015

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Itsesääntely ja yhteissääntely Euroopan unionin lainsäädäntökehyksessä”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2015/C 291/05)

Ainoa esittelijä: Jorge PEGADO LIZ

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 10. heinäkuuta 2014 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa lausunnon aiheesta

”Itsesääntely ja yhteissääntely Euroopan unionin lainsäädäntökehyksessä” (oma-aloitteinen lausunto).

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 31. maaliskuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 22.–23. huhtikuuta 2015 pitämässään 507. täysistunnossa (huhtikuun 22 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 117 puolesta ja 46 vastaan 9:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Itsesääntely ja yhteissääntely ovat oma-aloitteisesti tai määräyksestä käyttöön otettuja mekanismeja, joilla säännellään monien eri taloudellisten toimijoiden (stakeholders) taloudellisia ja yhteiskunnallisia etuja tai kaupallisia suhteita ja käytänteitä.

1.2 Niitä on pidettävä merkittävänä ulkopuolisen sääntelyn (sitova oikeus, hard law) täydentävinä ja kartuttavina välineinä, mutta ei koskaan sen vaihtoehtona, paitsi jos ”keskeisiin sääntöihin” sisältyy asianmukainen toimivaltaperusta.

1.3 Tällainen toimivaltaperusta puuttuu sekä EU:n perussopimuksista että jäsenvaltioiden perustuslaeista.

1.4 Jotta itse- ja yhteissääntely olisivat päteviä ja tunnustettu sääntelyväline kaikissa oikeusjärjestelmissä, niiden ominaispiirteet ja soveltamisala on määriteltävä sitovan lainsäädännön nimenomaisin ja yksiselitteisin säännöksin, jotka ovat oikeudellisesti täytäntöönpanokelpoisia sekä jäsenvaltio- että unionitasolla. Samalla on kunnioitettava näiden välineiden luonnetta ja erityisesti osapuolten välisten sopimusten vapaaehtoisuutta.

1.5 Näissä säännöissä on määritettävä selkeästi parametrit itse- ja yhteissääntelyn tunnustamiseksi, itse- ja yhteissääntelyssä noudatettavat periaatteet sekä niiden rajoitukset sääntelyä tukevana välineenä asianomaisessa oikeusjärjestelmässä.

1.6 Sekä itse- että yhteissääntelyyn sovellettavista yleisistä periaatteista – riippumatta alasta, joihin itse- ja yhteissääntelyä sovelletaan, ja rajoittamatta erityistapauksiin soveltuviin erityisten vaatimusten asettamista – on otettava huomioon erityisesti seuraavat:

- a) EU:n ja kansainvälisen lainsäädännön noudattaminen, kansainväliset kauppasopimukset mukaan luettuina
- b) avoimuus ja julkisuus
- c) asianomaisten osapuolten edustuksellisuus
- d) osapuolten, joita asia suoraan koskee, ennalta kuuleminen
- e) lisäarvo yleisen edun kannalta
- f) soveltamatta jättäminen

— kun kyse on perusoikeuksien määrittelemisestä

— tilanteissa, joissa sääntöjä on sovellettava yhdenmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa

- g) alistaminen EU:n ja jäsenvaltioiden tuomioistuinten valvontaan
- h) toteutumisasteen ja onnistumisen seuranta käyttämällä luotettavia ja objektiivisia kriteerejä ja indikaattoreita, jotka on määriteltävä ennalta ja täsmennetty alojen ja tavoitteiden mukaisesti
- i) soveltamisen valvonta ja seuranta ennalta ehkäisevien tai seuraamustoimenpiteiden avulla itse- ja yhteissäätelyn tehokkuuden takaamiseksi
- j) taloudellisiin (sakot) tai muunlaisiin seuraamuksiin, kuten poissulkemiseen tai osallistujille myönnetyn luvan epäämiseen, perustuvan järjestelmän käyttöönottoaminen
- k) mahdollisuus säännöllisiin tarkistuksiin tilanteiden, lainsäädännön ja itse- ja yhteissäätelyyn osallistuvien tavoitteiden muuttuessa
- l) rahoituslähteiden selkeä yksilöiminen.

1.7 Toimielinten välinen sopimus on EU:n tasolla merkittävä askel itse- ja yhteissäätelyn kentän määrittämiseksi.

1.8 Sen uudelleentarkastelussa tulisi

- a) yksilöidä sitova oikeusperusta
- b) strukturoida toimielinten välisestä sopimuksesta erityinen väline Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 295 artiklan mukaisesti
- c) määritellä uudelleen keskeiset käsitteet sopusoinnussa alan uusimpien suuntaviivojen kanssa, joissa itse- ja yhteissäätely erotetaan toisistaan ja joissa tunnustetaan välimuodot, kuten sellaiset, joita edistetään EU:n suosituksissa ja tiedonannoissa
- d) säätää selkeästi siitä, että syntyvät riidat tulee voida käsitellä tuomioistuinten ulkopuolisissa vaihtoehtoisissa riidanratkaisujärjestelmissä.

1.9 ETSK katsoo myös, että tämän sopimuksen kannalta voisi olla hyödyllistä täydentää sitä jäsenvaltioille suunnatulla suosituksella, jossa niitä kannustettaisiin ottamaan kansallisella tasolla käyttöön samat periaatteet ja parametrit.

1.10 ETSK kehottaa komissiota, Euroopan parlamenttia, neuvostoa ja jäsenvaltioita asettamaan etusijalle toimielinten välisen sopimuksen tarkistamisen tämän lausunnon ehdotusten mukaisesti ja esittää, että siltä pyydetään lausuntoa tämän tarkistuksen yhteydessä.

2. Johdanto: lausunnon tarkoitus

2.1 Itse- ja yhteissäätelyä on pidetty jo pitkään monilla aloilla ja monissa kansallisissa ja kansainvälisissä yhteyksissä ulkopuolista sääntelyä täydentävinä ja kartuttavina välineinä, jotka ovat välttämättömiä erilaisten taloudellisten ja yhteiskunnallisten toimintojen asianmukaisen sääntelyn varmistamiseksi.

2.2 EU:n tasolla ETSK on ollut – pääasiassa yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmänsä välityksellä – aktiivisin itsesääntelyn ja yhteissäätelyn roolin määrittelemisessä ja esille tuomisessa, ja se on käsitellyt aihetta lukuisissa lausunnoissaan, joita on laatinut erityisesti INT-erityisjaosto⁽¹⁾. Todettakoon, että yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmän yhteyteen luotiin sen toiminnan tukemiseksi maaliskuussa 2008 itsesääntelyä ja yhteissäätelyä koskeva tietokanta, jota ETSK on pitänyt ajan tasalla tällä alalla jäsenvaltio- ja unionitasolla saatujen erilaisten kokemusten pohjalta.

2.3 Arvostetut tutkijat ovat käsitelleet aihetta seikkaperäisesti akateemisella tasolla erityisesti sopimusoikeuden, yrityshallinnon, yhteiskuntavastuun, internetin, sähköisen kaupankäynnin, tuoteturvallisuuden, ammatillisten palveluiden, ympäristön, mainonnan ja audiovisuaalialan osalta sisämarkkinoilla.

2.4 Sellainen poliittis-lainsäädännöllinen pohdinta on kuitenkin edelleen ilmeisen puutteellista, jossa määriteltäisiin selkeästi oikeudellinen kehys, jonka puitteissa näiden välineiden tulee toimia EU:n tasolla, täsmennettäisiin välineiden oikeudellinen luonne, vahvistettaisiin niiden voimassaolon ehdot, rajattaisiin niiden soveltamisalat, selkiytettäisiin niiden suhdetta ulkopuoliseen sääntelyyn ja tuotaisiin esiin niiden rajoitukset selkeissä, johdonmukaisissa ja yhdenmukaistetuissa puitteissa.

⁽¹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=32858>

3. Keskeiset käsitteet ja määritelmät

3.1 Ulkopuolinen sääntely (straight regulation) ymmärretään yleensä valtioiden luomien sääntöjen kokonaisuudeksi, toisin sanoen valtiolliseksi ja hallinnolliseksi perustaksi, jonka kansallisvaltioiden perinteiset demokraattiset järjestelmät ja niiden vastineet demokraattisiin vaaleihin perustuvissa ylikansallisissa elimissä luovat ja josta esimerkkejä ovat Yhdysvaltain kongressin säätämät lait ja Euroopan unionin antamat asetukset ja direktiivit. Termillä tarkoitetaan yleisesti kaikkia lainsäädäntövallan käyttäjän tai toimeenpanovallan käyttäjän, kun se tähän säädösvallan siirron pohjalta valtuutetaan, säätämiä lakeja – laajassa merkityksessä – joiden säännöksiä täydennetään pakkokeinoin noudattamisen varmistamiseksi, tarvittaessa voimaa käyttäen, sekä siviili- tai rikosoikeudellisin toimenpitein, joilla rangaistaan säännösten noudattamatta jättämisestä (hard law).

3.2 Itsesääntelyn käsite on lähtöisin käyttäytymispsykologian alalta, ja talouden alalla käsitteellä tarkoitetaan yleisesti sitä, että talouden toimijat itse omaksuvat keskenään tai suhteessa markkinoiden ja yhteiskunnan kolmansiin osapuoliin tiettyjä käytäntesääntöjä, joiden noudattamisesta ne sopivat keskenään ilman ulkopuolisia pakottavia mekanismeja.

3.3 Alalla on kehitetty laaja joukko itsesääntelyn muotoja erilaisten enemmän tai vähemmän tieteellisten luokittelukriteerien pohjalta. Niistä voidaan mainita erityisesti seuraavat:

- a) alkuperäinen tai delegoitu itsesääntely, jossa säännöt laaditaan yksinkertaisesti asianomaisten osapuolten omaehtoisen sitoutumisen pohjalta (kutsutaan myös nimellä "yksityinen itsesääntely") tai jossa ylempi valvontaelin (valtio, sääntelyelimet ja alakohtaiset elimet, Euroopan unioni) asettaa tietyt sitovat parametrit (tunnetaan myös nimellä "julkinen itsesääntely")
- b) lainsäädäntöön, käytäntöihin tai oikeuskäytäntöön perustuva itsesääntely, jonka "lähde" on lainsäädäntö, erityisesti perustuslaillinen tai ylikansallinen lainsäädäntö (esim. EU:n lainsäädäntö), perinteiset "markkinatavat ja -käytänteet", joita nykyisin kutsutaan "hyviksi käytänteiksi", tai kokoelma tuomioistuinten päätöksiä
- c) kansallinen tai ylikansallinen itsesääntely (tunnetaan myös nimellä "ylikansallinen yksityinen sääntely"), jota alasta riippuen harjoitetaan yksinomaan kansallisella tasolla tai joka perustuu yksityisten toimijoiden, yritysten, valtiovallasta riippumattomien organisaatioiden tai teknisiä standardeja luovien riippumattomien asiantuntijoiden yhteistyössä kansainvälisten tai hallitustenvälisten organisaatioiden kanssa allekirjoitamiin sopimuksiin.

3.4 Yhteissääntely sitä vastoin ymmärretään yleensä sidosryhmien harjoittamaksi sääntelyn muodoksi, jota edistää, ohjaa, johtaa ja valvoo kolmas osapuoli, joka on joko virallinen elin tai riippumaton sääntelytaho ja jolla on yleensä tarkastus-, valvonta- ja joissakin tapauksissa seuraamusvaltuuksia.

3.5 Vaikka eettisiä sääntöjä ja käytäntesääntöjä pidetään usein synonyymeinä, ne viittaavat eri käsitteisiin, jotka on syytä pitää erillään.

3.6 Molemmat käsitteet sisältävät ajatuksen kokoelmasta normeja tai sääntöjä, jotka ovat peräisin itse- tai yhteissääntelymenettelyistä, jotka ovat kehittynein tapa saada sidosryhmien välillä aikaan sopimus kyseisistä säännöistä ja joissa tavoitteena on tehdä näistä säännöistä ja niiden soveltamistavasta kokonaisuudessaan avoimia ja saattaa ne kaikkien sidosryhmien ulottuville.

3.7 Eettiset säännöt liittyvät kuitenkin sellaisten tiettyjen ammattikuntien ammatillisiin sääntöihin, joiden jäsenillä on lailliset valtuudet harjoittaa itsesääntelyä heidän vapaan ammattinsa harjoittamista (lääkärit, asianajajat, toimittajat jne.) säätelevien kansallisten säädösten tai kansainvälisten sääntöjen sallimissa puitteissa.

3.8 Käytäntesäännöt tarkoittavat sitä vastoin kokoelmaa itse- ja yhteissääntelyyn perustuvia sääntöjä tässä lausunnossa tarkoitettussa merkityksessä.

4. Itsesääntelyä ja yhteissääntelyä koskeva EU:n nykyinen lainsäädäntökehys

A) ”Paremmasta lainsäädännöstä”, ”järkevän sääntelyn” ja ”yksinkertaistamisen” käsitteet

4.1 EU:n tasolla Euroopan komissio teki vasta maaliskuussa 2002 Lissabonissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston jälkeen aloitteen, joka tunnetaan yleisesti nimellä ”Lainsäädännön parantaminen” ja joka perustuu kesäkuussa 2002 julkistettuun lainsäädäntötoiminnan parantamista EU:n tasolla koskevaan toimintasuunnitelmaan⁽²⁾, jota seurasi toimielinten välinen merkittävä sopimus paremmasta lainsäädännöstä Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välillä⁽³⁾.

4.2 Lainsäädännön parantaminen ja sääntelyn vähentäminen aina kun se on mahdollista on aina ollut yksi sisämarkkinapolitiikan tavoitteista⁽⁴⁾. ETSK on johdonmukaisesti kannattanut sitä useissa eri lausunnoissaan⁽⁵⁾ pyrkimyksenä löytää parhaat keinot lainsäädäntöympäristön käyttäjäystävällisyyden lisäämiseksi ja ymmärrettävyyden parantamiseksi yritysten, työntekijöiden, kuluttajien ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kannalta.

4.3 ETSK:lla on ollut tilaisuus ottaa yksityiskohtaisesti ja seikkaperäisesti kantaa näihin aiheisiin vastaamalla komission ehdotuksiin, minkä lisäksi se on myös esittänyt omia innovatiivisia aloitteitaan, joista esimerkkinä mainittakoon ”Ennakoiva oikeus: askel kohti parempaa sääntelyä EU:n tasolla”⁽⁶⁾.

B) Itse- ja yhteissääntelyn asema unionin nykyisessä oikeudellisessä kehityksessä

4.4 Edellä mainittua toimielinten välistä sopimusta paremmasta lainsäädännöstä lukuun ottamatta on pakko todeta, että kysymys itse- ja yhteissääntelystä jätetään enemmän tai vähemmän huomiotta edellä esiin tuoduissa komission aloitteissa ja huolenaiheissa⁽⁷⁾.

4.5 On aiheellista painottaa eräitä kyseiseen asiakirjaan sisältyviä merkittäviä näkökohtia, joista voidaan mainita erityisesti seuraavat:

- a) Avataan uudelleen kysymys toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden – jotka vahvistetaan nykyisin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa ja sopimukseen liitettyssä pöytäkirjassa N:o 2 – tulkinnasta ja arvioidaan kyseisten määräysten valossa itse- ja yhteissääntelymekanismien käyttöä.
- b) Sisällytetään nämä mekanismit lainsäädännön parantamiseen tähtäviin ohjelmiin, joissa pyrkimyksenä on lainsäädännön vähentäminen lainsäädännön parantamiseksi.
- c) Tehdään selvä ero näiden kummankin mekanismin ja ”avoimen koordinoitimenetelmän” – jonka soveltamisala täsmennetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 6 artiklassa – välillä.
- d) Tehdään vastaavasti selkeä ero näiden mekanismien ja sellaisen niin kutsutun ”ei-sitovan lainsäädännön” (soft law⁽⁸⁾) välillä, jota ovat esimerkiksi valmistelu- tai tiedottavat asiakirjat (esim. valkoiset ja vihreät kirjat, toimintasuunnitelmat ja ohjelmat), tulkinta-asiakirjat, kuten kilpailuoikeuden alaan kuuluva tiedonanto vähämerkityksisistä sopimuksista⁽⁹⁾, päätelmät, julistukset, päätöslauselmat sekä suositukset ja lausunnot, joista määrätään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 288 artiklassa⁽¹⁰⁾.

⁽²⁾ Eurooppalainen hallintotapa – valkoinen kirja, COM(2001) 428 final (EYVL C 287, 12.10.2001) ja komission tiedonannot sääntelyn parantamisesta, COM(2002) 275, 276, 277 ja 278 final, 5.6.2002.

⁽³⁾ Ks. muun muassa seuraavat Linda A. J. Sendenin hyödylliset artikkelit: Soft Law, Self Regulation and Co-regulation in European Law: Where do they meet (julkaisussa *Electronic Journal of Comparative Law*, Vol. 9, 1. tammikuuta 2005) ja Soft Law and its implications for institutional balance in the EC (julkaisussa *Utrecht Law Review*, IGITUR, Vol. 1, nro 2, joulukuu 2005, s. 79).

⁽⁴⁾ Ks. SLIM-aloite – sisämarkkinoiden lainsäädännön yksinkertaistaminen, COM(96) 559 final ja COM(2000) 104 final.

⁽⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=32858>

⁽⁶⁾ EUVL C 175, 28.7.2009, s. 26.

⁽⁷⁾ Tämä koskee erityisesti vuosikertomuksia Euroopan unionin oikeuden soveltamisen valvonnasta, kertomuksia sääntely-ympäristön yksinkertaistamisstrategiasta ja tiheään tehtäviä strategisia analyysejä sääntelyn parantamista koskevasta EU:n ohjelmasta. Huomionarvoisena poikkeuksena ovat komission valmisteluasiakirjassa ”Ensimmäinen välikertomus sääntely-ympäristön yksinkertaistamisstrategian edistymisestä” esitetyt viittaukset, Bryssel, COM(2006) 690 final, 14.11.2006.

⁽⁸⁾ Ks. Linda Sendenin esittämä määritelmä artikkelissa *Soft Law and its implications for institutional balance in the EC* (julkaisussa *Utrecht Law Review*, IGITUR, Vol. 1, nro 2, joulukuu 2005, s. 79).

⁽⁹⁾ Asiakirja C(2014) 4136 final, 25.6.2014.

⁽¹⁰⁾ Komissio viittaa tämän tyyppisiin välineisiin, muttei itse- ja yhteissääntelyyn, esimerkiksi tiedonannossaan Euroopan unionin veropolitiikan ensisijaisista tavoitteista tulevina vuosina, COM(2001) 260 final (EYVL C 284, 10.10.2001, s. 6), erityisesti kohta 4.3.

4.6 Luonteensa vuoksi tämä ”sopimus” on kuitenkin pelkkä toimielinten välinen ”sitoumus”, eikä se itsessään merkitse minkäänlaista oikeudellista velvoitetta kolmansia osapuolia kohtaan ⁽¹¹⁾. Toisaalta erityisesti itsesääntelyn osalta komissio katsoo, ettei EU:n toimielinten pidä puuttua tällaisiin vapaaehtoisiin aloitteisiin ⁽¹²⁾, vaan niiden on rajoitettava ainoastaan tutkimaan, ovatko asiakirjassa vahvistetut käytännöt sopusoinnussa perussopimuksen määräysten kanssa.

4.7 Toimielinten välisessä sopimuksessa näytetään annettavan selkeä etusija yhteissääntelylle, jonka osalta toimielimet aikovat edistää sidosryhmien välisiä sopimuksia määrittelemällä niiden puitteet säädöksissä, arvioimalla, ovatko ne sopusoinnussa perustavanlaatuisien säädöstekstien ja sellaisten sääntöjen kanssa, jotka mahdollistavat niiden laadinnan, ja valvomalla niiden täytäntöönpanoa. Niiden tapausten lukumäärä, joissa tämä tavoite on toteutunut ⁽¹³⁾, ei kuitenkaan ylitä kymmentäkään.

4.8 Joka tapauksessa **toimielinten välisessä sopimuksessa ei kuitenkaan tosiasiallisesti määritellä oikeudellista kehystä näiden mekanismien käyttämiseksi EU:n tasolla** seuraavia seikkoja lukuun ottamatta:

- a) tae niiden avoimuudesta
- b) niiden soveltamatta jättäminen, kun kyse on perusoikeuksista tai merkittävistä poliittisista vaihtoehdoista
- c) tilanteet, joissa sääntöjä on sovellettava yhdenmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa.

4.9 **Euroopan parlamentissa** kysymys on tuotu esiin muutamissa päätöslauselmissa edellä mainitun Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välisen, lainsäädännön parantamiseen tähtäävän sopimuksen solmimista koskevan perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunnan mietinnön ⁽¹⁴⁾ lisäksi.

4.10 **ETSK** on hyvin monissa lausunnoissaan painottanut itsesääntelyn ja yhteissääntelyn käytön etuja mutta myös rajoituksia sekä täsmällisiä ja selvästi rajattuja tavoitteita ⁽¹⁵⁾. ETSK:n näkemykset asiasta voidaan tiivistää seuraavasti:

- a) Itsesääntelyn on oltava sopusoinnussa lainsäädännön kanssa, jonka on tuettava sitä; itsesääntelyä on voitava harjoittaa, tarkistaa ja valvoa; sen on myös oltava tehokasta ja tarjottava selkeät oikeussuojakeinot erityisesti rajat ylittävällä tasolla.
- b) Yhteissääntely yhdistää lainsäädännön elementit – erityisesti kun ajatellaan sen ennakoitavaa ja sitovaa luonnetta – itsesääntelyn joustavamman järjestelmän kanssa. Yhteissääntelyssä haasteena on määritellä, ylläpitää ja säilyttää poliittiset tavoitteet ja mahdollistaa samalla suurempi joustavuus sääntelykehyksessä.
- c) Demokraattisessa poliittisessa järjestelmässä yksityinen sääntely on tavallisesti kehitetty julkisesta sääntelystä tai on sitä koskeva sovellus ja korvaa julkisen sääntelyn tietyillä aloilla myös silloin, kun kyse on kirjoittamattomista, alkujaan tapaoikeudellisista säännöistä tai sisäisistä säännöksistä, joiden noudattamista lainsäätäjä ja julkisviranomainen edellyttävät nimenomaisesti tai epäsuorasti. Tällaisia sääntöjä ovat esimerkiksi tiettyjen ammattialojen eettiset normit.

⁽¹¹⁾ Kuten Linda Senden selittää jo aiemmin mainitussa artikkelissaan *Soft Law, Self Regulation and Co-regulation in European Law: Where do they meet?*: ”As regards the Interinstitutional Agreement on better law-making, its having at least binding force inter partes can be defended on the basis of two arguments. Firstly, it contains a number of rather compelling terms (‘agree’, ‘will’), which can be said to express the intention of the institutions to enter into a binding commitment. A confirmation of this intention can also be seen in its points 37 and 38 on the implementation and monitoring of the Agreement, providing, inter alia: ‘The three Institutions will take the necessary steps to ensure that their staff have the means and resources required for the proper implementation of the provisions of this Agreement’ (point 38). Secondly, where ‘agreed acts’ are specifically intended to reinforce interinstitutional cooperation such as the Interinstitutional Agreement at issue here, it can be argued that there is a specific duty of cooperation which in conjunction with the duty of sincere cooperation laid down in Article 10 EC may actually lead to the conclusion that such an agreed act must be considered binding upon the concluding parties.”

⁽¹²⁾ Kuten komission vuoden 2002 toimintasuunnitelmassa todetaan selkeästi: ”Itsesääntelyyn – toisin kuin myötäsääntelyyn – ei liity lainsäädäntöä.” COM(2002) 278 final, s 12.

⁽¹³⁾ Muun muassa seuraavat:

- a) Neuvoston ja neuvostossa 1. joulukuuta 1997 kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöslauselma yritysverotuksen käytännesäännöistä.
- b) Neuvoston asetus (EY) N:o 80/2009 tietokonepohjaisia paikanvarausjärjestelmiä koskevista käytännesäännöistä (EUVL L 35, 4.2.2009, s. 47). Ks. lisää esimerkkejä: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=32859>

⁽¹⁴⁾ Esittelijä: Monica Frassoni (A5-0313/2003, 25. syyskuuta 2003).

⁽¹⁵⁾ Erityisesti tulee mainita ETSK:n seuraavissa lausunnoissaan esittämät kannanotot:

- EYVL C 14, 16.1.2001, s. 1, Yhtenäismarkkinasääntelyn yksinkertaistaminen (yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmä)
- EYVL C 48, 21.2.2002, s. 130, Yksinkertaistaminen (lisälausunto)
- EUVL C 112, 30.4.2004, s. 4.
- EUVL C 255, 14.10.2005, s. 22, Yhtenäismarkkinoiden painopistealueet vuosina 2005–2010
- EUVL C 24, 31.1.2006, s. 52, EU:n lainsäädännön soveltamisen ja noudattamisen valvonnan parantaminen ja etenkin 24. tammikuuta 2005 annettu tiedonanto.

- d) Yhteissääntelyn ja itsesääntelyn onnistuminen riippuu useista eri tekijöistä: yleisen edun huomioon ottaminen, järjestelmän avoimuus, osallistuvien tahojen edustavuus ja valmiudet, arviointi- ja valvontamekanismien olemassaolo, seurannan tehokkuus ja tarvittaessa siihen liittyvät seuraamukset sekä keskinäinen yhteistyöhenki asianomaisten toimijoiden ja viranomaistahojen sekä koko yhteiskunnan välillä.
- e) Yhteissääntelyyn ja itsesääntelyyn liittyy lukuisia etuja: yhtenäismarkkinoiden esteiden poistuminen, sääntöjen yksinkertaistuminen, täytäntöönpanon joustavuus ja nopeus, lainsäädäntökoneiston ruuhkien purkautuminen ja osallistujien yhteisvastuullisuus.
- f) Niillä on myös rajoituksia, jotka riippuvat ennen kaikkea seurannan ja seuraamusten tehokkuudesta, epävarmuudesta koskien kaikkien osapuolten sitoutumista sovittuihin sääntöihin sekä ehdoista, jotka liittyvät täydelliseen yhteensopivuuteen voimassa olevan lainsäädännön kanssa, ja vaatimuksista, jotka koskevat terveyden, turvallisuuden ja yleishyödyllisten palveluiden alan asianmukaista oikeuskehystä.

5. Sääntelyn, itsesääntelyn ja yhteissääntelyn rooli: määritelmä ja oikeusperusta

a) Oikeusperustan tarpeellisuus

5.1 Euroopan unioni määrittellään sen perussopimuksissa oikeusyhteisöksi, jolla viitataan hyvin tunnettuun oikeusvaltion käsitteeseen. Oikeusyhteisössä minkä tahansa säännön validius riippuu valtuutussäännöstä, joka tulee olla ensin kirjattu perusasiakirjaan ja myöhemmin säädöshierarkian eri säädöksiin.

5.2 EU:n perussopimukset koostuvat nykyisin Euroopan unionista tehdystä sopimuksesta (SEU) ja Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksesta (SEUT), joilla on sama oikeudellinen arvo (SEU:n 1 artiklan kolmas kohta), sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjasta, joka on nykyisin perussopimusten kiinteä osa ja jolla niin ikään on sama oikeudellinen arvo (SEU:n 6 artikla). Kaikkien EU:n säädöskokonaisuuteen kuuluvien sääntöjen pohjana tai oikeusperustana tulee olla jokin näiden perussopimusten määräys, on kyse sitten lainsäädäntää koskevan suoran toimivallan osoittamisesta tai tämän toimivallan siirtämisestä (delegoidut säädökset ja täytäntöönpanosäädökset, joista määrätään SEUT:n 290 ja 291 artiklassa).

5.3 EU:lle on osoitettu perussopimuksissa ainoastaan toimivalta, jonka jäsenvaltiot sille antavat annetun toimivallan periaatteen mukaisesti (SEU:n 4 artiklan 1 kohta ja 5 artiklan 2 kohta). Tämä toimivalta on luonteeltaan yksinomaista tai jaettua (SEUT:n 2 artiklan 1 ja 2 kohta), ja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet rajaavat sen tulkintaa ja soveltamista (SEU:n 5 artiklan 3 ja 4 kohta).

5.4 EU voi siirtää lainsäädäntövaltaansa vain siltä osin kuin tämä nimenomaisesti sallitaan sille, ja se voi siirtää ainoastaan sille annettua toimivaltaa (SEU:n 13 artiklan 2 kohta).

5.5 Se, että EU:n toimielimet (neuvosto, Euroopan parlamentti ja komissio) tunnustavat lainsäädäntövaltaansa nähdessä "vaihtoehtoisen" foorumin, voidaan ymmärtää vain annetun toimivallan siirroksi. Vaikuttaakin olennaisen tärkeältä, että tästä säädösvallan siirron mahdollisuudesta – jotta varmistetaan sen validius osana "unionin lainsäädäntöä" – määrätään selkeästi perussopimuksissa, vaikkakin soveltamisesta ja täytäntöönpanosta sekä siihen liittyvistä vaatimuksista voidaan säätää sekundaarilainsäädännössä.

5.6 Tällaista oikeusperustaa ei kuitenkaan ole mahdollista löytää perussopimuksista, Euroopan unionin perusoikeuskirja mukaan luettuna, nimenomaisesti eikä implisiittisesti edes Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 11 artiklan hyvin laajan tulkinnan avulla.

5.7 Toimielinten välinen sopimus ei lisäksi ole itsessään unionin oikeuden lähde, eikä siinä sallita kolmansiiin osapuoliin kohdistuvien sitovien vaikutusten minkäänlaista toimivallan siirtoa, johon kuitenkin viittaa sopimukseen sisältyvä määritelmä tarpeesta turvautua "vaihtoehtoihin" sääntelymekanismeihin, kun EY:n perustamissopimuksessa ei nimenomaisesti määrätä oikeudellisen välineen käyttämisestä" (kohta 16).

5.8 Riippumatta "legitimiteetistä", johon johdetun oikeuden eri oikeudellisissa välineissä pyritään, ja niiden periaatteiden ja edellytysten enemmän tai vähemmän yksityiskohtaisesta määrittelystä, joita kyseisenlaisissa mekanismeissa tulee noudattaa, jotta lainsäädäntövaltaa käyttävät elimet tunnustavat ne EU:n tasolla, **se mikä puuttuu, on valtuutussääntö, jonka nojalla nämä elimet voivat luopua lainsäädäntövallastaan ja siirtää sen näille mekanismeille, legitiiminä vaihtoehtona perussopimuksissa määritellyille unionin sääntelyvälineille.**

b) Erityinen väline itsesääntelyn ja yhteissääntelyn määrittelemiseksi

5.9 Täysin eri asia on pitää tällaisia mekanismeja vaihtoehtona EU:n lainsäädäntövallalle kuin nähdä ne ennemminkin keinona **tehdä tähän lainsäädäntöön täydennyksiä tai lisäyksiä etukäteen täysin avoimesti vahvistetuissa ja määritellyissä oikeudellisissa puitteissa.**

5.10 ETSK katsookin, että nämä puitteet on määriteltävä yleisesti perussopimusten ja perusoikeuskirjan pohjalta jättämättä niitä kutakin sekundääri- tai johdannaisen oikeuden säädöstä koskevan tapauskohtaisen harkinnan varaan.

5.11 Tämä määritelmä on sisällytettävä **erityiseen toimielinten väliseen sopimukseen, joka on velvoittava Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 295 artiklan mukaisesti** ja jonka soveltamista EU:n tuomioistuin voi valvoa.

5.12 Lisäksi ja kun otetaan huomioon, että EU:n valtuuksiin kuuluu "neuvoa" jäsenvaltioita, jotta ne noudattavat kansallisissa oikeusjärjestyksissään Euroopan unionin tasolla käyttöön otettavaa mallia itse- ja yhteissääntelyn muotojen määrittelemiseksi kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla, ETSK katsoo, että asianmukainen väline olisi **suositus**, jossa esitettäisiin uudessa toimielinten välisessä sopimuksessa määritellyt periaatteet ja vaatimukset ja neuvottaisiin jäsenvaltioita hyväksymään ne ja panemaan ne täytäntöön kyseisillä tasoilla kansallisessa oikeusjärjestyksessään.

5.13 ETSK katsoo myös, että sitä tulee järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustajana (SEUT:n 304 artikla) kuulla etukäteen tämän uuden sopimuksen määräyksistä.

c) Peruskäsitteiden uudelleenmäärittely

5.14 Uudessa toimielinten välisessä sopimuksessa on määriteltävä uudelleen todellisuutta paremmin vastaavasti itse- ja yhteissääntelyn käsitteet, muodot ja menettelyt.

5.15 Nykyiseen toimielinten väliseen sopimukseen sisältyvät yhteissääntelyä ja itsesääntelyä koskevat käsitteet eivät itse asiassa vastaa mitään oikeusalan tunnetuista käsitteistä eivätkä tee asianmukaista eroa näiden kahden eri menettelyn välillä niitä säätelevien oikeudellisten järjestelmien välisten erojen perusteella.

5.16 Toisaalta todellisuus ei rajoitu toimielinten välisessä sopimuksessa määriteltyihin kahteen muotoon, sillä se ei kata esimerkiksi tilanteita, joissa tietyt järjestelmät ovat ei-sitovan lainsäädännön (esim. suositusten) tai yksityisten sopimusten (esim. pyöreän pöydän keskusteluiden) yhdistelmän tulos, eikä yksityisen sääntelyn ylikansallisia sopimuksia.

5.17 Lisäksi toimielinten välisessä sopimuksessa jätetään huomiotta rooli, joka unionin sääntelyelimillä tulee olla sellaisena riippumattomana "kolmantena osapuolena", joka ei osallistu yhteissääntelysopimusten laadintaan eikä niistä neuvottelemiseen, kuten on asianlaita kansallisella tasolla useiden eri sääntelytahojen osalta monilla aloilla.

d) Perusperiaatteet ja keskeiset vaatimukset

5.18 Entistä merkittävämpi osa tulevaa toimielinten välistä sopimusta on määritellä selkeästi ja täsmällisesti yleisluontoisella tasolla kaikki sellaiset perusperiaatteet ja keskeiset vaatimukset, jotka itse- ja yhteissääntelymekanismeissa on otettava huomioon, jotta EU voi tunnustaa ne ja/tai suosittelä niitä.

5.19 On aiheellista painottaa, että itsesääntelyn muotoja voidaan luoda EU:n tasolla toimielinten välisen sopimuksen puitteiden ulkopuolella sopimus- ja yhdistymisvapauden pohjalta. Ne ovat täysin legitimejä, mikäli ne ovat EU:n oikeuden yleisten periaatteiden mukaisia, mutta ne voidaan hyväksyä toimielinten väliseen sopimukseen vain, jos ne ovat sopusoinnussa siinä asetettujen vaatimusten kanssa.

5.20 Voimassa olevassa toimielinten välisessä sopimuksessa niistä määritellään jo muutamat, joihin viitataan edellä ja jotka tulee säilyttää. Ne voitaisiin kuitenkin mahdollisesti määritellä paremmin erityisesti tapauksissa, joihin mekanismit eivät ole sovellettavissa, kun kyseessä ovat perusoikeudet tai tärkeät poliittiset valinnat tai kun sääntöjä on sovellettava yhdenmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa.

5.21 Alan kirjallisuuden ja talouden eri toimijoiden kokemusten ansiosta on kuitenkin voitu yksilöidä joukko muita periaatteita ja vaatimuksia, jotka luetellaan tässä lyhyesti:

- a) Itse- ja yhteissääntely on palveltava yleistä etua eikä ainoastaan sääntelytahojen etua.
- b) Niissä on noudatettava aina kaikkia EU:ssa voimassa olevia lainsäädännöllisiä ja oikeudellisia vaatimuksia alkaen EU:n perussopimusten, Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen tavoitteista ja määräyksistä. Niiden on myös oltava sopusoinnussa kansainvälisen oikeuden ja kansainvälisten kauppasopimusten, erityisesti WTO:n määräysten, kanssa.
- c) Ne on alistettava EU:n ja jäsenvaltioiden tuomioistuinten valvontaan.
- d) Avoimuuden on mahdollistettava se, että saatavilla on käytännön tietoa, joka on kaikkien ulottuvilla vaikeuksitta ja ilman kohtuuttoman suuria kustannuksia, ja tavoitteet on tuotava esiin selkeästi ja yksiselitteisesti.
- e) Toteutumista on voitava seurata komission ennalta määrittelemien objektiivisten kriteerien ja luotettavien indikaattoreiden pohjalta sellaisten etukäteen tai jälkikäteen tehtävien vaikutustenarviointien avulla, jotka joko toteutetaan välittömästi tai mahdollisesti annetaan asianmukaisesti sertifioitujen riippumattomien julkisten tai yksityisten arvioijien tehtäväksi.
- f) Kumppanien edustavuuden tulee olla tae sovittujen sääntöjen tosiasiallisesta täytäntöönpanosta ja mekanismien uskottavuudesta ja tehokkuudesta. Edustavuuden on oltava suhteessa kyseessä olevan – ammattien välisen tai alakohtaisen – ammattialan painoarvoon sekä sovittujen järjestelyiden laajuuteen ja sitä on arvioitava tarvittaessa määrällisesti (organisaation jäsenten lukumäärä ja osuus) ja ennen kaikkea laadullisesti (valmiudet toimia ruohonjuuritasolla hyväksytyjen järjestelyiden legitimoimiseksi ja niiden noudattamisen varmistamiseksi).
- g) Osapuolten, joita asia koskee suoraan, ennalta kuuleminen on myös tärkeä osatekijä määräysten hyödyllisyyden, laadun ja vaikuttavuuden perustelemiseksi.
- h) Itse- ja yhteissääntelymekanismien valvonnan, arvioinnin ja seurannan on käsitettävä ennalta ehkäiseviä tai seuraamustoimenpiteitä niiden tehokkuuden takaamiseksi. Mainittakoon erityisesti seuraavat seikat:
 1. itsevalvontaan ja itsekuriin liittyvät mekanismit, etukäteen tehtävät vaikutustenarvioinnit mukaan luettuina ⁽¹⁶⁾
 2. tietokannat, joilla varmistetaan tehokkaampi seuranta ⁽¹⁷⁾
 3. sertifioinnin vahvistavan merkinnän tai viitemerkin käyttöön ottaminen ⁽¹⁸⁾
 4. kansallisista säännöistä sopiminen EU:n käytäntösääntöjen käyttöönottamiseksi ⁽¹⁹⁾

⁽¹⁶⁾ Mainittakoon tässä yhteydessä seuraavat:
Euroopan kalastuksenvalvontaviraston (EFCA) luoma itsesääntelymekanismi vuonna 1992 annettujen suunnittelu- ja konsultointiyhtyritysten käytäntösääntöjen täytäntöönpanon varmistamiseksi
Euroopan unionin asianajajaliittojen neuvoston (CCBE) vuonna 1988 hyväksymien Euroopan unionin lakimiesten eettisten sääntöjen sitovat määräykset
omaisuudenhoitajien käytäntösääntöjen nojalla perustettu kurinpitolautakunta sääntöjen täytäntöönpanon varmistamiseksi ja tarvittaessa seuraamusten määräämiseksi (esim. varoitukset, huomautukset ja ehdotukset poissulkemiseksi)
vuonna 1992 mainosalan itsesääntelyä koordinoimaan ja edistämään perustettu Euroopan mainosstandardiliitto (EASA)
Saksan teollisuusliiton (Bundesverband der Deutschen Industrie, BDI) harjoittama Berliinissä vuonna 1995 hallituksen ja yritysten välillä solmitun sopimuksen asianmukaisen täytäntöönpanon valvonta; sopimus koskee hiilidioksidipäästöjen vähentämisen ehtoja ja valvontaa Saksassa Kioton sopimuksen mukaisesti

⁽¹⁷⁾ Yksi tällainen tietokanta on kansallisten insinööriyhdistysten eurooppalaisen liiton (EFANI) vuonna 1987 koulutuksen ja pätevyuden vastavuoroisen tunnustamisen takaavien eurooppalaisten eettisten sääntöjen pohjalta perustama insinööriopintotusta tarjoavien laitosten tietokanta, jossa on 30 000 jäsentä.

⁽¹⁸⁾ Esimerkiksi Euroopan vakuutuskomitean jäsenen luoma merkki internetin hyvien käytänteiden eurooppalaisen säännösten noudattamisesta tai sähköisen kaupankäynnin turvamerkin, jotka hyväksyttiin etämyynnin käytäntösääntöjen johdosta.

⁽¹⁹⁾ Näin tapahtui, kun vuonna 1995 hyväksyttiin eurooppalaiset käytäntösäännöt, joita eurooppalaisten suoramyöntijärjestöjen liitto muutti vuonna 2004.

5. teknisten eritelmien vahvistaminen normien rinnalla ⁽²⁰⁾
 6. käytännön oppaiden laatiminen sääntöjen soveltamisesta ⁽²¹⁾
 7. taloudellisiin (sakot) tai muunlaisiin seuraamuksiin, kuten poissulkemiseen tai myönnetyn luvan epäämiseen, perustuvan järjestelmän käyttöönottoaminen.
- i) Lisäksi itse- ja yhteissäätelymekanismeja on voitava tarkistaa ja muuttaa säännöllisesti tilanteiden, lainsäädännön ja niihin osallistuvien tavoitteiden muuttuessa.

5.22 Komission tulee myös päättää oikeusvarmuutta ja joustavuutta koskevat näkökohdat asianmukaisesti huomioon ottaen, onko tarkoituksenmukaista sisällyttää nämä mekanismien rakenteelliset elementit toimielinten välisen sopimuksen varsinaiseen tekstiin vai liitteeseen, jolla on sama oikeudellinen arvo mutta jota on mahdollisesti helpompi ajantasaistaa, sanotun kuitenkin rajoittamatta sitä, että kaikkien sidosryhmien kuuleminen turvataan.

5.23 Tämän yleisen määritelmän ei kuitenkaan pidä rajoittaa mahdollisuutta (joka on nimenomaisesti mainittava toimielinten välisessä sopimuksessa) vahvistaa kullekin säädökselle, jossa säädetään näiden mekanismien käytöstä, erilliset edellytykset ja vaatimukset, jotka ovat asianomaisen alan kannalta erityisen tarkoituksenmukaiset, kuten itse asiassa jo nyt on asianlaita monissa asiaa koskevissa asetuksissa ja direktiiveissä.

e) Tärkeimmät ensisijaiset soveltamisalat

5.24 ETSK katsoo, että periaatteessa ei ole aloja, jotka tulisi kokonaisuudessaan jättää soveltamisalan ulkopuolelle.

5.25 Komitea myöntää, että on kuitenkin aloja, joihin suhdannesyistä tulee suhtautua varauksellisemmin tai joihin on sovellettava täsmällisempiä ehtoja ja edellytyksiä itse- ja yhteissäätelyn harjoittamisessa. Tämä koskee erityisesti rahoituspalveluita, julkisia palveluita ja yleishyödyllisiä palveluita sekä tiettyjä aloja, jotka – vaikka kyse ei ole suoraan perusoikeuksien sisällön määritelmästä – vaikuttavat näiden oikeuksien käyttöön; tämä koskee esimerkiksi kuluttajien oikeuksia, kuten useissa ETSK:n lausunnoissa todetaan.

5.26 Ensisijaiset alat liittyvät erityisesti hallintoon sekä yritysten yhteiskuntavastuuseen ja taloudellisiin suhteisiin.

5.27 ETSK suhtautuu myönteisesti muutamiin komission viimeaikaisiin aloitteisiin, joista esimerkkinä mainittakoon CoP-foorumi (Pilot Community of Practice for better self and co-regulation), joka perustuu komission tiedonantoon yritysten yhteiskuntavastuusta ⁽²²⁾, tai tuki tärkeimpien verkkoyritysten väliselle sopimukselle entistä turvallisemman internetin luomiseksi, mutta myös aloitteisiin, jotka perustuvat sähköistä kaupankäyntiä koskevaan direktiiviin ⁽²³⁾, sekä aloitteisiin, jotka liittyvät useisiin EU:n välineisiin.

f) Edut ja häität

5.28 ETSK on jo aiemmissa lausunnoissaan tuonut esiin itse- ja yhteissäätelymekanismien käyttöön liittyvät edut. Tärkeimmät edut voidaan ETSK:n aiempien lausuntojen pohjalta tiivistää seuraavasti: "yhtenäismarkkinoiden esteiden poistuminen, sääntöjen yksinkertaistuminen, täytäntöönpanon joustavuus ja nopeus, lainsäädäntökoneiston ruuhkien purkautuminen ja osallistujien yhteisvastuullisuus".

5.29 On kuitenkin myös aiheellista muistuttaa rajoituksista, jotka "riippuvat pääasiassa seurannan ja seuraamusten tehokkuudesta sekä niistä ehdoista, jotka liittyvät täydelliseen yhteensopivuuteen voimassa olevan lainsäädännön kanssa. Tähän liittyen on lisäksi kansanterveyden, turvallisuuden ja julkisten palvelujen osalta otettava huomioon asianmukaisen oikeuskehyksen tarve", kuten kyseisissä lausunnoissa todetaan ⁽²⁴⁾.

⁽²⁰⁾ Esimerkiksi määrälliset vaatimukset pesukoneiden energiankulutuksen vähentämiseksi, joista Euroopan kodinkonevalmistajien liitto (CECED) sopi yhteistyössä komission kanssa vuonna 1999.

⁽²¹⁾ Mainittakoon seuraavat esimerkit:
— oppaassa esitetyt koulutusstandardit eurooppalaisten konservaattorien ammattisääntöjen pohjalta
— Milanon kauppakamarin vuonna 2001 laatima internetin palveluntarjoajien käyttöopas hyvien käytänteiden edistämiseksi alalla.

⁽²²⁾ COM(2011) 681 final.

⁽²³⁾ Direktiivi 2000/31/EY (EYVL L 178, 17.7.2000, s. 1).

⁽²⁴⁾ Tiedonanto INT/204, 24.1.2005, Yhteissäätelyn ja itsesääntelyn nykytilanne yhtenäismarkkinoilla.

g) Vaihtoehtoiset riitomenettelyt

5.30 Pitkän ja haastavan kypsyysvaiheen jälkeen tuomioistuinten ulkopuolisia riidanratkaisumenettelyjä säännellään nykyisin EU:n tasolla ODR-asetuksella (kuluttajariitojen verkkovälitteinen riidanratkaisu) ja ADR-direktiivillä (kuluttajariitojen vaihtoehtoinen riidanratkaisu), jotka eri jäsenvaltioissa on vielä pantava täytäntöön⁽²⁵⁾.

5.31 Vaikka tämä ei puhtaasti teoreettisesta näkökulmasta ole olennaista itse- ja yhteissääntelymekanismien käyttöönottamiseksi, ETSK suosittaa, että tulevassa toimielinten välisessä sopimuksessa määrätään selkeästi kyseisiä mekanismeja koskevasta yhdenmukaisuusvaatimuksesta, jonka mukaisesti mekanismien yhteydessä on aina mainittava mahdollisuudesta turvautua tuomioistuinten ulkopuoliseen vaihtoehtoiseen riidanratkaisumenettelyyn edellä mainittujen EU:n säädösten mukaisesti.

h) EU:n toimielinten, jäsenvaltioiden ja kansalaisyhteiskunnan rooli

5.32 Näiden välineiden käyttöönottamisessa kaikilla lainsäädäntöprosessin osapuolilla on erityisiä vastuutehtäviä, joihin niiden on myös sitouduttava.

5.33 Komission tehtävänä on ensinnäkin tehdä aloite neuvotteluiden käynnistämiseksi Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa nykyisen toimielinten välisen sopimuksen tarkistamiseksi tässä lausunnossa määriteltyjen parametrien mukaisesti.

5.34 Kansalaisyhteiskuntaa ja erityisesti ETSK:ta on kuultava näiden neuvotteluiden tuloksista, ja sopimuksen lopullisesta tekstistä on pyydettävä ETSK:n lausunto ennen sen virallista hyväksymistä.

5.35 Myös jäsenvaltioiden on ilmaistava kantansa parlamenttinsa välityksellä ja käyttämällä perussopimuksissa niille myönnettyjä valtuuksia toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden noudattamisen arvioimiseksi. Hallitusten on sitouduttava soveltamaan kansallisissa oikeusjärjestyksissä samoja periaatteita.

5.36 EU:n tuomioistuimelle ja kansallisille tuomioistuimille on lisäksi annettava tarvittavat valtuudet ja välineet toteutettujen toimenpiteiden lainmukaisuuden valvomiseksi.

Bryssel 22. huhtikuuta 2015

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

⁽²⁵⁾ Asetus (EU) N:o 524/2013 ja direktiivi 2013/11/EU (EUVL L 165, 18.6.2013, s. 1 ja s. 63).

LIITE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon

Erityisjaoston lausunnon seuraava kohta, joka korvattiin täysistunnon hyväksymällä muutosehdotuksella, sai äänestyksessä tukeen vähintään neljänneksen annetuista äänistä (työjärjestyksen 54 artiklan 4 kohta):

Kohta 5.21 h)

Itse- ja yhteissäätelymekanismien valvonnan ja seurannan on käsitettävä ennalta ehkäiseviä tai seuraamustoimenpiteitä niiden tehokkuuden takaamiseksi. Mainittakoon erityisesti seuraavat seikat:

1. itsevalvontaan ja itsekuriin liittyvät mekanismit, etukäteen tehtävät vaikutustenarvioinnit mukaan luettuina
2. tietokannat, joilla varmistetaan tehokkaampi seuranta
3. sertifiointin vahvistavan merkinnän tai viitemerkin käyttöön ottaminen
4. kansallisista säännöistä sopiminen EU:n käytäntösääntöjen käyttöönottamiseksi
5. teknisten eritelmien vahvistaminen normien rinnalla
6. käytännön oppaiden laatiminen sääntöjen soveltamisesta
7. taloudellisiin (sakot) tai muunlaisiin seuraamuksiin, kuten poissulkemiseen tai myönnetyn luvan epäämiseen, perustuvan järjestelmän käyttöönottaminen.

Äänestystulos

Puolesta:	91
Vastaa:	41
Pidättyi äänestämästä:	28

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Euroopan lasialan teollisuuspolitiikka”

(2015/C 291/06)

Esittelijä: Josef ZBORĚL**Toinen esittelijä: Enrico GIBELLIERI**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 10. heinäkuuta 2014 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

”Euroopan lasialan teollisuuspolitiikka”.

Asian valmistelusta vastannut neuvoa-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset” antoi lausuntonsa 24. maaliskuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 22.–23. huhtikuuta 2015 pitämässään 507. täysistunnossa (huhtikuun 22 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 144 ääntä puolesta ja 3 vastaan 6:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Talouden taantumalla on ollut vakavia vaikutuksia lasiteollisuuteen, ja se on johtanut kapasiteetin ja tuotannon supistamiseen ja merkittäviin työpaikkojen menetyksiin. Näihin suuriin haasteisiin on oleellisen tärkeää vastata lasialaa koskevan eurooppalaisen teollisuuspolitiikan avulla, jotta voidaan turvata työpaikat ja luoda asianmukaiset investointiedellytykset Euroopan lasiteollisuuden pitämiseksi innovoinnin eturintamassa. Tässä politiikassa on pyrittävä tasapainottamaan kestävä kehityksen kolme pilaria: taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristön kannalta kestävä kehitys.

1.2 EU:n on pyrittävä kaikin käytettävissään olevin välinein elvyttämään kysyntää ja hyödyntämään lasituotteiden tarjoamia mahdollisuuksia edistää siirtymistä vähähiiliseen ja energiatehokkaaseen kiertotalouteen. Näin syntyy runsaasti liiketoiminta- ja työllistymismahdollisuuksia. On toteutettava kohdennettuja aloitteita: esimerkiksi asetettava tavoitteita ja ryhdyttävä järeisiin toimenpiteisiin rakennusten energiankulutuksen vähentämiseksi, luotava ikkunoille viipymättä EU:n energiamerkintä, tuettava t&k-toimintaa, parannettava lasin keruuta ja kierrätystä ja palautettava avainaloilla (esim. rakennusala, autoteollisuus ja uusiutuvat energiat) talous toimintapoliittisin keinoin takaisin kasvu-uralle.

1.3 Euroopan lasialan teollisuuspolitiikalla on lujitettava eurooppalaisten valmistajien kilpailukykyä siten, että varmistetaan tasapuoliset toimintaedellytykset EU:n ulkopuolisten kilpailijoiden kanssa EU:n ympäristölainsäädännön täytäntöönpanosta johtuvien kumulatiivisten kustannusten osalta, parannetaan sääntelyä ja luodaan ennakoitavissa oleva sääntely-ympäristö ja pyritään hillitsemään korkeita energiakustannuksia tulevassa energiaunionissa. Tässä yhteydessä tulee kiinnittää erityishuomiota pk-yrityksille aiheutuviin seurauksiin ja tukea tällaisia yrityksiä tarpeen mukaan. Alaan kohdistuvien kumulatiivisten kustannusvaikutusten arviointia, jonka Euroopan komissio suorittaa lähitulevaisuudessa, olisi käytettävä perustana toteutettaessa komission puheenjohtajan Jean-Claude Junckerin ajamaa paremman sääntelyn ohjelmaa.

1.4 Eräät Euroopan lasiteollisuuden sektorit kärsivät hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä, ja niitä on suojeltava tällaisilta käytännöiltä. EU:n on toimittava nopeammin ja toteutettava tehokkaita kauppatoimenpiteitä silloin, kun terve kilpailu on vaarassa. Lisäksi tulee arvioida huolellisesti uusien tai tulevien kauppasopimusten vaikutukset Euroopan lasiteollisuuteen.

1.5 Tarvitaan toimintapolitiikkaa, jolla koulutusjärjestelmät nivelletään nykyistä paremmin työmarkkinoiden vaatimuksiin. Ammatillinen täydennyskoulutus voi auttaa siirtymän aikana, mutta Euroopan lasiteollisuuden tulee myös houkuttaa uusia kykyjä ja pysyä innovoinnin eturintamassa.

1.6 EU:n politiikkoja (energia-, ilmasto-, tutkimus-, kauppaa-, ympäristö-, kilpailu-, työllisyys- ym. politiikkoja) on oleellisen tärkeää koordinoita ja yhdenmukaistaa. Laadittaessa lasialan teollisuuspolitiikkaa voitaisiin tukeutua työmarkkinaosapuolten osallistumiseen ja erityisesti käynnistää unionin tason alakohtainen työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu.

1.7 EU:n päästökauppajärjestelmän uudelleentarkastelu vuoden 2020 jälkeistä aikaa ajatellen on tehtävä vankan näytön perusteella, ja siinä tulee ottaa huomioon alan vähäiset mahdollisuudet vähentää kasvihuonekaasupäästöjä nykyisestä. Lasiteollisuutta tulee näin ollen suojata kattavasti hiilivuotoriskeiltä vuoden 2020 jälkeen, kunnes kilpailijamaissa toteutetaan vastaavia toimia kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. EU:n päästökauppajärjestelmässä on taattava, että lasintuotantolaitokset saavat kaikki vertailuarvojen ja todellisten tuotantomäärien perusteella tarvitsemansa ilmaiset päästöoikeudet. Päästöoikeuksia ei myöskään pitäisi vähentää nopeammin kuin alan arvioidaan voivan pienentää kasvihuonekaasupäästöjään.

1.8 Vaikka lasipakkausalalla on sovellettu jo 40 vuoden ajan menestyksekkäästi kiertotalousmallia, tarvitaan ennakoivaa politiikkaa sen saavutusten tunnustamiseksi ja toimien jatkamiseksi sekä menestyksekkään toteutuksen mahdollistamiseksi muilla alasektoreilla. Kierrättämiseen kannustavia toimia tarvitaan erityisesti rakennuslasialalla, jotta luodaan mahdollisuuksia kehittää paikallisia lasinkeruujärjestelmiä.

1.9 Lasiteollisuus on kaiken kaikkiaan saavuttanut huomattavaa edistystä ja hyödyntänyt omia resurssiaan, vaikka tasapuolisten toimintaedellytysten turvaamiseen liittyvät kysymykset ovat edelleen laajalti ratkaisematta. Ne on otettava huomioon tehokasta lasialan teollisuuspolitiikkaa laadittaessa. Kun otetaan huomioon lasiteollisuuden merkitys arvoketjuissa, tämän politiikan tulisi edistää "älylasin" ja uudentyyppisten tuotteiden tutkimusta ja kysyntää.

2. Johdanto

2.1 Lasi on reagoimatonta materiaalia, jota valmistetaan monenlaisista luonnossa runsaina esiintyvistä aineista ja kierrätyslasista. Se on tuotteena täysin kierrätettävä ja suuressa arvossa keskeisten ominaisuuksiensa johdosta (sen edut ajatellen mm. terveyttä ja mukavuutta, elintarvikkeiden säilyttämistä sekä luonnonvalon käyttöä rakennuksissa). Lasia käytetään myös lukuisissa energiasäästävissä tai sähköä uusiutuvista lähteistä tuottavissa sovelluksissa sekä monissa huipputeknologian sovelluksissa. Lisäksi se on ominaisuuksiensa ansiosta inspiroiva materiaali monille luoville toimijoille, arkkitehteille jne. ja edistää näin ollen Euroopan kulttuurista mainetta ja tunnettuutta maailmanlaajuisesti.

2.2 EU:ssa tuotettiin vuonna 2012 lasia yhteensä yli 33 miljoonaa tonnia, mikä tekee unionista maailman suurimman lasintuottajan. Tuotannon arvo oli vuonna 2012 noin 35 miljardia euroa. Tuotantomäärien jakauma oli lasialalla vuonna 2013 seuraava: pakkauslasia 20 278 000 tonnia (Eurooppa on maailman suurin pakkauslasin tuottaja), tasolasia 8 095 000 tonnia, vahvikelasikuitua 664 000 tonnia, käyttölasia 1 108 000 tonnia, erikoislaseja 670 000 tonnia ja lisäksi muunlaisia tuotteita.

2.3 Ala työllistää Euroopassa suoraan noin 200 000 ihmistä 200 yrityksessä, joiden joukossa on niin pk-yrityksiä kuin monikansallisia yhtiöitä. Sen arvioidaan työllistävän välillisesti yli 500 000 henkeä. Ala keskittyy yhdeksään maahan (Saksaan, Puolaan, Ranskaan, Tšekkiin, Italiaan, Espanjaan, Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, Belgiaan ja Itävaltaan). Euroopan unionissa lasiteollisuutta on lähinnä siellä, missä lasinvalmistuksella on historiallisia juuria ja sukuperinteitä.

2.4 Alan tuotanto on vähentynyt huomattavasti etenkin tasolasialalla (tuotanto supistui 20 % vuosina 2007–2012). Tämä on johtanut kapasiteetin supistamiseen ja merkittäviin työpaikkojen menetyksiin.

2.5 Euroopan lasiteollisuuden peruuttamattoman heikkenemisen riski on nyt todellinen. Lasiteollisuus on kuitenkin Euroopalle tärkeä teollisuudenala paitsi siksi, että sen globaali asema on erinomainen, myös siksi, että se luo keskeisiä mahdollisuuksia muille aloille ja muiden tekniikkojen kehittämiseen (esim. kosketusnäyttöteknologia, uusiutuva energia, OLED-valaistus). Esimerkiksi pakkauslasiala toimittaa lasia johtaville eurooppalaisille tuotemerkeille, jotka tuottavat Euroopan kauppataseen pluspuolelle 21 miljardia euroa. Lasilla on avainasema kilpailukykyiseen energia- ja resurssitehokkaaseen talouteen siirtymisessä. EU:n on siis tärkeää laatia lasialalle teollisuuspolitiikka.

3. Euroopan lasiteollisuus – yleiset ominaispiirteet

3.1 Lasiteollisuus on äärimmäisen pääomavaltainen ala. Tämä ominaispiirre korostuu lasintuotantoketjun alkupäässä, missä perustuotteet valmistetaan. Tulee pyrkiä siihen, että tuotantoketjun alkupää on Euroopassa vahva ja että se pystyy tukemaan innovointia ja elinvoimaa arvoketjuissa.

3.2 Talouskriisin, avainalojen (rakennusalan ja autoteollisuuden) kysynnän vähentymisen ja EU:n ulkopuolisten, unionin markkinoille toimintansa suuntaavien valmistajien aiheuttaman kilpailun lisääntymisen johdosta havaittavissa on seuraavia suuntauksia:

- Tasolasialalla 12 Euroopan unionin 62 tuotantolaitoksesta on lopettanut tuotantonsa. Naapurialueille sitä vastoin rakennettiin vuosina 2008–2012 yhdeksän uutta tuotantolaitosta (halvempi työvoima, energia ja raaka-aineet, hiilivuoto) ja kuusitoista muuta on vielä suunnitteilla vuoteen 2016 mennessä. Eräiden tuotantolaitosten tähtäimessä ovat EU:n markkinat (esim. Algeria).
- Eurooppaan ei ole rakennettu uusia pakkauslasin tuotantolaitoksia, mutta Euroopan ulkopuolelle kaavaillaan 13:a uutta tuotantoyksikköä.
- Myös lasikuituala on kärsinyt. EU:n alueella toimivista yhteensä yhdeksästä tuottajasta yksi on sulkenut ovensa, ja kaikki muut ovat tehneet uudelleenjärjestelyjä ja vähentäneet vuodesta 2008 lähtien henkilöstöään 45 %.
- Myös käyttölasiteollisuudessa tehdään uudelleenjärjestelyjä, ja kristallilasiteollisuus on menettänyt paljon pk-yrityksiä ja työpaikkoja (esim. Böömissä ja Muranossa).

3.3 Seuraavassa kuvaillaan eräillä keskeisillä lasiteollisuuden aloilla vallitsevia investointitrendejä:

- Tasolasialan konserneilla on rakennusalanlaajuisia investointistrategioita. Niissä on viime vuosina painotettu Euroopan ulkopuolelle suuntautuvia investointeja lähinnä siksi, että kysyntä on EU:ssa vähäistä. Lisäksi ala kohdentaa investointeja sinne, missä voidaan kohtuudella olettaa olevan kasvupotentiaalia ja liiketoiminnalle suotuisa valmistusympäristö.
- Se, minne autolasialan investoinnit ohjautuvat, riippuu lähinnä autonvalmistajista. Investointikohteiden sijainti lähellä autonvalmistajia on logistisista syistä ratkaiseva tekijä.
- Pakkauslasiala investoi vuosittain keskimäärin 610 miljoonaa euroa. Lyhyen välimatkan tarpeen takia pakkauslasiteollisuus on elintarvike- ja juoma- sekä lääketieteellisuuteen kytkeytyvää paikallista teollisuutta (yli 50 % lasipulloista ja -purkeista toimitetaan asiakkaille, joiden toimipaikka on 300 kilometrin säteellä). Näillä markkinoilla on kuitenkin vahvoja paineita kilpailevien materiaalien takia.
- Suurin osa käyttölasiteollisuuden investoinneista tapahtuu muualla kuin Euroopassa, koska kustannuspaineet ovat äärimmäisen kovat. Tilannetta pahentaa laajamittainen tuonti Aasiasta ja Lähi-idästä.
- Vahvikekuituala on todella globaalia, ja sillä esiintyy toistuvasti polkumyyntiä (Kiina). Kustannuksilla on näin ollen erittäin suuri merkitys tehtäessä päätöksiä investointikohteista.

3.4 Euroopalla on näistä hälyttävistä kehityssuuntauksista huolimatta edelleen johtoasema. Teollisuuden pitkien perinteiden ansiosta Eurooppaan on kertynyt kokemusta, osaamista ja ammattitaitoista työvoimaa. Euroopan teollisuus investoi edelleen t&k-toimintaan sekä edistyneiden tuotantotekniikoiden luomiseksi että tuotteiden, palvelujen ja verkostojen kehittämiseksi yhä pidemmälle.

4. Kestävä kehitys

4.1 Kestävä kehitys on ohjaavana periaatteena yläkäsite, jota vasten kaikkia harjoitettavia politiikkoja ja kaikkia toteutettavia toimia tulee tarkastella. Lasialan teollisuuspolitiikassa on pyrittävä tasapainottamaan kestävän kehityksen kolme pilaria: taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristön kannalta kestävä kehitys.

KESTÄVÄN KEHITYKSEN TALOUDELLINEN ULOTTUVUUS

4.2 Vaikka 80 % lasialan kaupasta käydään EU:n sisällä, ulkoinen kilpailu kasvaa eräillä alasektoreilla. Siksi on tärkeää, että Euroopan lasialan teollisuuspolitiikalla vahvistetaan eurooppalaisten valmistajien kilpailukykyä.

4.3 Teollisuuspolitiikalla on puututtava seuraaviin kysymyksiin:

- energian korkea hinta Euroopassa (esim. tasolasin valmistuskustannuksista 37 % on energiakustannuksia) ja tähän liittyen ilmastopolitiikan vaikutus tähän energiaintensiiviseen alaan
- EU:n ympäristölainsäädännön täytäntöönpanosta aiheutuvat kumulatiiviset kustannukset, joiden yhteydessä ei varmisteta tasapuolisia toimintaedellytyksiä Euroopan ulkopuolisten kilpailijoiden kanssa eikä tueta taloudellisesti tarvittavien mukautustoimien toteuttamista erityisesti pk-yrityksissä
- parempi sääntely ja ennustettavissa oleva sääntely-ympäristö, joka tukee pitkän aikavälin päätöksentekoa; lasiteollisuus, jolle ovat ominaisia pitkät investointisyklit, tarvitsee näitä välttämättä.

4.4 Euroopan lasiteollisuuden aloja olisi suojeltava hyvän kauppatavan vastaisilta käytännöiltä. Sekä jatkuvakuittuisen lasikuidun valmistus että taso- ja erikoislasiala kärsivät kiinalaiskilpailijoiden käyttämistä epäterveistä kauppatavoista, ja Euroopan komission tulee pysyä valppaana tullien kiertämisen suhteen. Yleisesti ottaen EU:n on toimittava entistä nopeammin ja toteutettava tehokkaita kauppatoimenpiteitä silloin, kun terve kilpailu on vaarassa. Lisäksi tulee arvioida huolellisesti uusien tai tulevien kauppasopimusten vaikutukset Euroopan lasiteollisuuteen.

4.5 EU ei ole toipunut alkuperäisestä finanssikriisistä, ja sillä on ollut pitkään investointivajetta. EU:ssa tehtävät investoinnit ovat vähentyneet yli 430 miljardia vuoden 2007 huippuluvuista. Investointeja tehdään EU:ssa 270–340 miljardia euroa vähemmän kuin mikä on ollut pitkällä aikavälillä kestävä. Vähäinen investoiminen haittaa lasiteollisuuden elpymistä lyhyellä aikavälillä ja vaarantaa sen kasvun pitkällä aikavälillä⁽¹⁾. Kun otetaan huomioon lasituotteista saatava lisäarvo, EU:n olisi hyödynnettävä kaikin käytettävissään olevin välinein niiden tarjoamia mahdollisuuksia edistää siirtymistä vähähiiliseen ja energiatehokkaaseen talouteen. Tutkimus- ja kehittämistoimien edistämistä olisi jatkettava, sillä lasialalla on huomattava potentiaali tuottaa heijastusvaikutuksia. Tähän liittyen olisi käynnistettävä toimia, joiden tavoitteena on saattaa talous koordinoitusti takaisin kasvu-uralle.

4.6 Tasolasialalla voitaisiin luoda lisää potentiaalia asettamalla tavoitteita ja toteuttamalla järeitä toimenpiteitä rakennusten energiankulutuksen vähentämiseksi ja luomalla ikkunoille viipymättä EU:n energiamerkitä. Vaihtamalla tehottomat ikkunat erittäin tehokkaisiin ikkunoihin voitaisiin vähentää hiilidioksidipäästöjä vuosittain jopa 100 miljoonalla tonnilla ja tukea paikallisten työpaikkojen luomista. Vahvikelasikuitu edistää niin ikään EU:n toimia hiilettömyyden saavuttamiseksi liikennesektorilla, sillä se mahdollistaa kevyiden komposiittimateriaalien valmistamisen.

4.7 Lasialan vahvuudet ja puutteet sekä mahdollisuudet ja uhat yksilöitiin asianmukaisesti Euroopan komissiolle vuonna 2008 laaditussa tutkimuksessa lasialan kilpailukyvyistä⁽²⁾. Ala on saavuttanut huomattavaa edistystä, vaikka tasapuolisten toimintaedellytysten turvaamiseen liittyvät kysymykset ovat edelleen laajalti ratkaisematta. Ne on otettava huomioon tehokasta lasialan teollisuuspolitiikkaa laadittaessa.

KESTÄVÄN KEHITYKSEN SOSIAALINEN ULOTTUVUUS

4.8 Maailmanlaajuinen talouden laskusuhdanne ja edellä kuvaillut teollisuuden kehityskulut ovat johtaneet työpaikkojen menetyksiin lasiteollisuudessa. Vaikutukset ovat kohdistuneet erityisesti lasiteollisuuden vahvoille alueille lasinsulatuslaitosten sulkemisen ja tästä johtuvan välillisten työpaikkojen menetyksen takia. Eri puolilla Eurooppaa on myös menetetty työpaikkoja arvoketjun loppupään prosessitoiminnoista esimerkiksi pk-yrityksissä.

4.9 Tehokkaassa EU:n teollisuuspolitiikassa tulee ottaa huomioon alan ominaispiirteet. Lasialalla tällaiseen politiikkaan on sisällyttävä koordinointi- ja yhteistyömekanismeja, joita voidaan hyödyntää uudelleenjärjestelyjen yhteydessä. Valtio- ja aluetason viranomaisilla on työmarkkinaosapuolten ohella tärkeä rooli talouden siirtymän sosiaalisen ulottuvuuden käsittelemisessä.

4.10 Lasiteollisuuden kehitys on myös riippuvaista sen kyvystä pitää yllä ja kehittää edelleen työntekijöidensä osaamista ja taitoja. Tätä eurooppalaista taitotietoa on siksi oleellisen tärkeää vaalia jatkossakin. Tarvitaan toimia tarvittavan koulutuksen ja työllisyyden varmistamiseksi sekä koulutusjärjestelmien niveltämiseksi entistä paremmin työmarkkinoiden vaatimuksiin.

⁽¹⁾ Puheenjohtaja Jean-Claude Junckerin investointiohjelma ”Euroopan investointiohjelma”, COM(2014) 903 final – Factsheet 1.

⁽²⁾ ECORYS ym., Euroopan komissiolle laadittu tutkimus FWC Sector Competitiveness Studies – Competitiveness of the Glass Sector, 2008.

4.11 Euroopan lasiteollisuuden tulee kehittyä avoimilla ja dynaamisilla työmarkkinoilla etenkin nuoria yhä enemmän houkuttelevaksi alaksi. Rakennusalan energiatehokkuusinvestoinnit, lasin keruun ja kierrätyksen parantaminen sekä lasiteollisuuden t&k-toimet ja innovointi tuottavat merkittäviä työllistymismahdollisuuksia.

4.12 Lasiteollisuutta koskevaan teollisuuspolitiikkaan olisi hankittava tietopohjaa alakohtaisesta työmarkkinaosapuolten vuoropuhelusta, jossa työmarkkinaosapuolet voivat vaihtaa tietoja kaikista tämän eurooppalaisen teollisuudenalan tulevaisuuden kannalta merkittävistä yhteistä etua koskevista näkökohdista.

KESTÄVÄN KEHITYKSEN YMPÄRISTÖULOTTUVUUS

4.13 Lasiteollisuus on energiaintensiivistä, joten energiankulutuksen vähentäminen on sekä taloudellinen pakko että jatkuva tavoite. Lasiteollisuus on kyennyt viime vuosikymmeninä pienentämään energiankulutustaan tuotettua hyödykettä kohden, jotta se voi vastata kysyntään Euroopassa (tasolasin osalta kulutus väheni 55 % vuosina 1970–2000 samalla kun tuotanto kaksinkertaistui). Kuten komitea korostaa lausunnossaan EESC 1205/2009, lasiteollisuus on kuitenkin jo saavuttanut nykytietämyksen fyysiset rajat ja parhaita käytettävissä olevia lasintuotantotekniikoita käytetään jo laajalti. Mahdollisuudet vähentää edelleen energian käyttöä lasinvalmistuksessa ovat siis hyvin vähäiset.

4.14 Lasiteollisuus kuuluu EU:n päästökauppajärjestelmän piiriin, ja kaikkien sen alasektoreiden katsotaan olevan alttiita hiilivuotoriskille. Euroopan komission vuonna 2014 suorittama määrällinen arviointi osoittaa, että hiilivuodon riski oli tasolasialalla 20 % suurempi kuin vuonna 2009 suoritetussa arvioinnissa. Hiilivuotoriskille alttiiden sektorien saamat ilmaiset päästöoikeudet vähenevät EU:n päästökauppajärjestelmässä nopeasti, mikä heikentää Euroopan lasiteollisuuden kilpailukykyä unionin ulkopuolisiin maihin nähden. Lasiteollisuutta tulee suojata kattavasti hiilivuotoriskeiltä, kunnes kilpailijamaissa toteutetaan vastaavia toimia kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Tällaisella tehokkaalla suojelulla hiilivuotoa vastaan on taattava, että kasvihuonekaasujen suhteen parhaisiin tuloksiin yltävät tuotantolaitokset saavat täysimääräiset ilmaiset päästöoikeudet. Niiden on oltava todellisten tuotantomäärien mukaisia. Ilmaiset päästöoikeudet eivät saa vähentyä nopeammin kuin lasialan arvioidaan voivan pienentää kasvihuonekaasupäästöjään. Yleisesti ottaen uusi ilmastopaketti ylittää selvästi alan kyvyn osallistua hillitsemistoimiin. Hiilen vähentäminen onnistuisi paremmin muilla kuin EU:n päästökauppajärjestelmän piiriin kuuluvilla aloilla, esimerkiksi rakennuslialla.

4.15 Lasipakkauslialla on sovellettu jo 40 vuoden ajan menestyksekkäästi kiertotalousmallia (EU:ssa kierrätetään 71 % lasipulloista). Jotta alan ponnistelut saisivat tunnustusta ja voisivat jatkua, EU:n olisi harkittava ilman laatuhäviötä loputtomasti kierrätettävissä olevien pysyvien materiaalien suosimista pakkaus- ja jätteenpolitiikoissaan.

4.16 Rakennuslialalla tarvitaan kierrättämiseen kannustavia toimia. Olisi harkittava useita toimintapoliittisia välineitä, jotka mahdollistaisivat paikallisten rakennuslasin keräys- ja kierrätysaloitteiden kehittämisen. EU-tasolla olisi asetettava erilliset tavoitteet erityyppisille rakennus- ja purkujätteille. Lisäksi tarkastusten suorittamisesta ennen palvelusektorin käytössä olevien rakennusten purkamista tai remontointia voitaisiin tehdä pakollista. Tämä lisäisi lasitusten purkamista, lajittelua ja keruuta kierrätystarkoituksiin.

4.17 Kierrätys on lasiteollisuudelle ratkaisevan tärkeää, sillä lasijätteen käyttö auttaa vähentämään lasin sulattamisessa tarvittavaa energiamäärää sekä hiilidioksidipäästöjä. Kierrätyksen avulla voidaan luoda alalle työpaikkoja ja edistää EU:n kiertotaloustavoitteen toteutumista.

Bryssel 22. huhtikuuta 2015

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Biolääketieteellisen teknologian ja sairaanhoito- ja hoivapalvelualan yhdistävien EU:n sisämarkkinoiden edistäminen”

(2015/C 291/07)

Esittelijä: Edgardo Maria IOZIA

Toinen esittelijä: Dirk JARRÉ

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 10. heinäkuuta 2014 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

”Biolääketieteellisen teknologian ja sairaanhoito- ja hoivapalvelualan yhdistävien EU:n sisämarkkinoiden edistäminen”.

Asian valmistelusta vastannut neuvoo-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset” (CCMI) antoi lausuntonsa 24. maaliskuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 22.–23. huhtikuuta 2015 pitämässään 507. täysistunnossa (huhtikuun 23 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 135 ääntä puolesta ja 1 vastaan 2:n pidätyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Biolääketieteellinen teknologia ei ole pelkkä nykyaikaisen lääketieteen alakategoria. Nykyaikaisessa lääketieteessä kyetään ottamaan merkittäviä edistysaskeleita ennen kaikkea biolääketieteellisen teknologian tuotteita hyödyntämällä ⁽¹⁾.

1.2 Biolääketieteellisen teknologian alan merkitys kasvaa teknologisen kehityksen johdosta sekä siitä syystä, että uusien tekniikoiden ansiosta hoitoa ja kuntoutusta on mahdollista parantaa, mikä merkitsee huomattavaa edistysaskelta terveydenhuoltoon ja elämänlaatua ajatellen. Biolääketieteellinen teknologia ei tietenkään ole ainoa ala, joka on keskeinen tältä osin, mutta se on ala, josta on tulossa yhä tärkeämpi.

1.3 EU:lla on edessään tilanne, jossa laadukkaiden, kohtuuhintaisten, turvallisten ja pitkällä aikavälillä luotettavien terveyspalvelujen kysyntä kasvaa aikana, jolloin julkisiin menoihin kohdistuu paineita. Ikääntyvien väestöosuuden kasvaessa ja veropohjan kutistuessa Euroopan unionin on aika pohtia uudelleen terveydenhuoltojärjestelmiään, jotta ne olisivat kaikkien ulottuvilla, tehokkaita ja kestäväpohjaisia, huolehtimalla riittävistä resursseista.

1.4 Väestön hyvän terveyden ja asianmukaisen hoidon varmistamiseksi 2000-luvulla tarvitaan järjestelmäteknikkaan perustuvia lähestymistapoja, jotka muokkaavat hoitokäytännöt uudelleen, muuttuvien tarpeiden mukaisiksi, ja integroivat terveyteen liittyvät paikalliset, alueelliset, valtakunnalliset ja globaalit tietotekniikkaverkot.

1.5 Terveys- ja hoivapalvelujen saatavuutta on pidettävä perusoikeutena. ETSK korostaa, että on tärkeää ottaa biolääketieteellisen teknologian tuotteiden potentiaaliset käyttäjät – erityisesti potilaat ja heidän perheensä, mutta myös sairaanhoito- ja hoiva-alan henkilöstö – tiiviisti mukaan päätöksentekoprosesseihin, jotta biolääketieteellisen teknologian asiantuntijoiden kanssa voidaan yhdessä päättää biolääketieteellisen teknologian tutkimuksen suunnasta ja vastaisuudessa suunniteltavista tuotteista ja palveluista, jotta ne ovat todellisten tarpeiden ja mieltymysten mukaisia ja helposti hallinnoitavissa ja täyttävät näin ollen paremmin tarkoituksensa. Kysymykset saatavuudesta, turvallisuudesta, mahdollisesta riippuvuudesta ja tietosuojasta on niin ikään otettava huomioon.

1.6 Biolääketieteellisten tekniikoiden ja niihin liittyvien palvelujen saatavuutta tulisi edistää etenkin maissa, missä on huomattavia puutteita tällä alalla. Vaikka jonkin verran rahoitusta on jo myönnetty terveysalan toimiin, jotka liittyvät ikääntymiseen, sähköiseen terveydenhuoltoon, terveyden edistämiseen ja terveyskoulutukseen, komitea suosittelee painokkaasti, että rakennerahastojen käyttöä lisätään terveyteen liittyvän hyvinvoinnin alalla.

1.7 Biolääketieteellisen teknologian ja sairaanhoito- ja hoivapalvelualan yhdistävien yhtenäismarkkinoiden luomisella, jossa yhdistyvät tieto- ja viestintäteknologia sekä järjestelmälliset lähestymistavat terveysinformatiikkaan, mukaan lukien terveyttä koskevien tietojen hankinta, hallinta ja käyttö sekä etälääketiede, on suunnattomia etuja Euroopan unionille ja sen myötä edistetään merkittävästi sairaanhoidon laatua ja tehokkuutta kaikkien kannalta.

⁽¹⁾ J.F. Kennedy, André C. Linnenbank, EAMBES (ETSK:n kuulemistilaisuus).

1.8 ETSK kannattaa sitä, että EU:n roolia vahvistetaan terveyden alalla seuraavilla neljällä keskeisellä osa-alueella:

- nykyisen lainsäädännön yhdenmukaistaminen
- nykyisen lainsäädännön täytäntöönpano
- tutkimus-, kehitys- ja innovointitoiminta
- yhdenvertaisuus saatavuuden osalta kiinnittämällä erityistä huomiota heikossa asemassa oleviin yhteiskuntaryhmiin.

1.9 ETSK kannattaa ja suosittaa seuraavaa:

- Varmistetaan täysimääräisesti terveydenhuolto sekä terveydenhuoltopalvelujen saatavuus yhdenvertaisesti kaikille.
- Annetaan terveyskysymyksiin liittyvää jatkuvaa tukea koulutusjärjestelmän sekä tutkimus- ja innovointitoiminnan puitteissa.
- Kannustetaan poliittisia päättäjiä luomaan järjestelmä innovaatioista tiedottamiseksi.
- Tuotetaan parempia tietoja markkinoita varten ja markkinoiden alalta.
- Jaetaan tietoja suuren yleisön kanssa innovaatioihin kohdistuvan luottamuksen lisäämiseksi.
- Huolehditaan sekä horisontaalisesta että vertikaalisesta viestinnästä.
- Vahvistetaan markkinoiden valvontaa kuluttajien turvallisuuden varmistamiseksi.
- Vahvistetaan prosessia lääkinnällisten laitteiden standardoimiseksi.
- Sisällytetään sähköiset lääkemääräykset kaikkien EU-maiden kansallisiin strategioihin.
- Varmistetaan sähköisen terveydenhuollon saatavuus, yhteentoimivuus ja avoimet lähteet.
- Muutetaan järjestelmää korvaamalla mikrotaloudellinen valvonta tulosten mittaamisella.
- Tuodaan paremmin esiin lääkinnällisten laitteiden alan merkittävyys ja rooli taloudessa ja terveydenhuollossa esimerkiksi luomalla erillinen kategoria biolääketieteellistä teknologiaa ja hoivapalveluita varten verkko-osoitteessa <http://ec.europa.eu/research/health>
- Vahvistetaan tutkimus- ja kehystoiminnan sekä tuotekehityksen rahoitusta ⁽²⁾.
- Rahoitetaan innovaatioiden hallinnointia, yleistämistä ja hyödyntämistä.
- Arvioidaan kaikkia korvaus- ja rahoitusjärjestelmiä, sillä nykyinen tilanne on useimmiten erittäin ongelmallinen ja saattaa johtaa osaamisen ja ammattitaidon merkittävään hupenemiseen.

1.10 EU:n tulisi seurata Yhdysvaltojen esimerkkiä ja tunnustaa tämä erityisala omaksi tieteenalaksi. Näin myös osaltaan edistettäisiin eurooppalaisten yritysten kansainvälistä kilpailukykyä.

1.11 ETSK kannattaa EU:n tavoitteita

- parantaa kansalaisten terveyttä tuomalla elintärkeitä tietoja saataville sähköisen terveydenhuollon välineitä käyttämällä
- parantaa terveydenhuollon laatua ja saatavuutta ottamalla sähköinen terveydenhuolto osaksi terveystoimintaa ja koordinoimalla EU-maiden poliittisia, taloudellisia ja teknisiä strategioita
- parantaa sähköisen terveydenhuollon välineiden tehokkuutta, helppokäyttöisyyttä ja yleistä hyväksyttävyyttä ottamalla alan ammattilaiset ja potilaat mukaan niitä koskeviin strategioihin, suunnitteluprosesseihin ja toteutukseen.

⁽²⁾ Manfred Bammer, 'Biomedical Systems' -yksikön johtaja, Austrian Institute of Technology (AIT), (ETSK:n kuulemistilaisuus).

1.12 Biolääketieteen ja biomolekyyli­teknii­kan osaajien koulutus ja työllistettävyys ovat strategisia tekijöitä edistyneen yhteiskunnan kehittämisessä, sillä tuotannollisen toiminnan ja ihmisten terveyden välinen tiivis yhteys on yhä keskeisemässä asemassa yhteiskunnallisen organisaation ja näin ollen laitteita valmistavien teollisuudenalojen ja palvelu­alojen kannalta.

1.13 Keskeiset toiminnot, joissa tarvitaan nykyisin biolääketieteellisen teknologian alan asiantuntijoita, ovat seuraavat:

- biolääketieteellisiin sovelluksiin tarkoitettujen lääkinnällisten laitteiden (jotka on tarkoitettu ennaltaehkäisyyn/diagnostiikkaan/hoitoon/kuntoutukseen), erityismateriaalien, implantoitavien laitteiden, proteesien ja robottijärjestelmien valmistus, markkinoille saattaminen ja arviointi
- biolääketieteellisten laitteiden ja järjestelmien käyttöönotto- ja huoltostrategiat
- kliiniset biolääketieteellisen teknologian palvelut julkisessa ja yksityisessä terveydenhuollossa urheilun ja viihteen alalla
- etälääketiede ja telemaattiset sovellukset terveyteen liittyvässä diagnostiikassa ja hoidossa
- lääketieteen informatiikka, varsinkin terveystietojärjestelmät ja ohjelmat biolääketieteellisten ja biokuvantamistietojen käsittelyä varten
- bioteknologia ja soluteknologia
- lääke- ja elintarviketeollisuus, lääkkeiden/ainesosien ja biologisten muuttujien välisen vuorovaikutuksen analysoimiseksi ja kvantifiointiseksi
- valmistusteollisuus yleensä: tuotteiden/prosessien ergonomia ja teknologioiden vaikutus ihmisten terveyteen.

1.14 EU:n ja jäsenvaltioiden sääntelykehys ei ole onnistunut pysymään mukana etenkin pikavalmistusteknologian nopean kehityksen vauhdissa, ja sen vuoksi sääntelyn tarve on kahtalainen: ensinnäkin tarvitaan erityistä lainsäädäntöä, jossa säädetään ensisijaisesti standardeista ja sertifikaateista, ja toisaalta nykyistä lainsäädäntöä on arvioitava uudelleen pikavalmistuksen näkökulmasta.

1.15 Yksi merkittävä huolenaihe on se, että lääkinnällisiä laitteita pidetään teollisuustuotteina, joten yksityiset tahot voivat näin ollen sertifioida ne. Tästä syystä laatusertifiointia varten on luotava nykyistä yksityiskohtaisemmat ja tarkoituksenmukaisemmat takeet. ETSK kannattaa Euroopan parlamentin 2. huhtikuuta 2014 antamaa päätöslauselmaa lääkinnällisistä laitteista.

1.16 Erityistä huomiota tulisi kiinnittää avaruustutkimusohjelmien rooliin, sillä myös ne voivat johtaa keskeisiin innovaatioihin lääketieteen alalla.

1.17 ETSK suosittaa, että komissio käynnistää biolääketieteellistä teknologiaa EU:ssa koskevan tutkimuksen, jossa analysoidaan sen hyötyjä teollisuuden ja terveydenhuoltopalvelujen kannalta. On ratkaisevan tärkeää analysoida terveysalan markkinoihin vaikuttavien politiikkojen ja biolääketieteellisen teknologian alaa koskevien toimintapolitiikkojen keskinäistä suhdetta.

1.18 Vie vähintään kymmenen vuotta toteuttaa sellainen johdonmukainen terveydenhuolto-ohjelma, jossa tavoitteena on soveltaa tehokkaasti terveydenhuollon uusia tekniikoita. Tämä ei ole sopusoinnussa Euroopan komission toimikauden kanssa, joka kestää vain viisi vuotta, mikä merkitsee, että visiot ja strategiat muuttuvat alinomaa. Vakaa näkemys ja vahvistetut tavoitteet ovat suuresti tarpeen kulmakivenä tulevaisuuden tehokasta terveydenhuoltoa silmällä pitäen. Terveydenhuolto on turvattava kaikille, ja on varmistettava terveydenhuoltopalvelujen yhdenvertainen saatavuus tuote- ja palveluinnovaatioin sekä sellaisten kauaskantoisten ja johdonmukaisten toimintapolitiikkojen ja strategioiden avulla, joissa tähdätään tavoitteiden saavuttamiseen.

2. Johdanto

2.1 ”Yhteisenä tavoitteenamme tulisi olla, että voimme varmistaa, että kaikilla EU:n kansalaisilla on digitaaliset taidot, verkko­yhteys ja hyvä terveys, ja että EU tarttuu tähän tilaisuuteen ja ottaa johto­aseman näillä kasvavilla ja erittäin innovatiivisilla markkinoilla.” Näin totesi Euroopan komission silloinen varapuheenjohtaja Neelie Kroes.

2.2 ”Biolääketieteellinen teknologia on monitieteinen tieteenala, joka perustuu lääketieteeseen, biologiaan ja insinööritieteisiin. Sillä on keskeinen merkitys terveydenhuoltoalan monien hyvin innovatiivisten teknologioiden ja tuotteiden sekä prosessien kannalta. Biolääketieteellinen teknologia tulisi nähdä erilliseksi tieteenalaksi, jotta resurssit hyödynnettäisiin paremmin ja siihen liittyvät mahdollisuudet käytettäisiin täysimääräisesti hyväksi. Siksi on tärkeää, että EU tunnustaa biolääketieteellisen teknologian koko potentiaalın ja näin ollen edistää tutkimusyhteistyötä tällä alalla.” Näin biolääketieteellinen teknologia määriteltiin alaa käsitelleessä asiantuntijajamminaarissa, joka järjestettiin Euroopan parlamentissa 27. maaliskuuta 2012.

2.3 Biolääketieteellisen teknologian – tai lääketieteellisen teknologian ja biotekniikan – käsittämistä aloista voidaan mainita muun muassa biolääketieteellinen elektroniikka, biomekatroniikka, bioinstrumentointi, biomateriaalit, biomekaniikka, bioniikka, solu-, kudus- ja geenitekniikka, kliininen teknologia, neurotieteiden alan teknologia, diagnostiikka ja lääketieteellinen kuvantaminen, ortopedinen biotekniikka, kuntoutusteknologia, järjestelmäfysiologia, bionanoteknologia ja neuroteknologia.

2.4 Biolääketieteellinen teknologia on erityisen tärkeä ala EU:n kilpailukyvyyn kannalta. Seuraavassa esitetään muutamia alaa koskevia tietoja ⁽³⁾:

- nykyinen markkinavolyymi 100 miljardia euroa (arvioiden mukaan maailmanmarkkinoiden volyyymi nousee 514 miljardiin Yhdysvaltain dollariin vuonna 2020)
- 25 000 yritystä, joista 90 prosenttia on pk-yrityksiä
- 575 000 työpaikkaa
- johtava ala patenttihakemusten osalta: 10 412 hakemusta vuonna 2012
- tuotteilla lyhyt elinkaari (noin 18 kuukautta)
- Horisontti 2020 -ohjelman puitteissa EU kanavoi kahdeksan miljardia euroa terveysalan tutkimukseen (kaikkiaan 80 miljardista eurosta seitsemän vuoden aikana).
- Innovatiiviset lääkkeet -aloitteeseen (Innovative Medicine Initiative, IMI) kuuluvan terveysalaa koskevan eurooppalaisen kumppanuuden (2008–2024) puitteissa viisi miljardia euroa (Euroopan komissio 50 %, Euroopan lääketieteellisuuden yhdistysten liitto (EFPIA) 50 %) ⁽⁴⁾.

2.5 Yhteiskunnan ikääntymisestä, yhä vakavammista kroonisista sairauksista ja terveydenhuollon kasvavista kustannuksista on tulossa maailmanlaajuisia haasteita. Koska teknologialla on keskeinen rooli terveydenhuolto- ja hoivapalvelualalla, ovat tutkimus, innovointi ja turvallisuuskysymykset sekä kehitystoiminta sairaanhoito- ja hoivapalveluihin liittyvällä biolääketieteellisen teknologian alalla huomattavia haasteita, joilla on nyky-yhteiskunnassa yhä suurempi sosioekonominen merkitys.

2.6 Hyvä terveys on hyvinvoinnin, taloudellisen vaurauden ja kestäväen kehityksen edellytys. Terveysalaa vie eteenpäin tieteellinen ja teknologinen kehitys, joka vaikuttaa työllisyyteen, innovointiin, kestäväen kehitykseen ja kasvuun. Maailman terveysjärjestön (WHO) mukaan terveysteknologialla on tärkeä rooli terveydenhuolto- ja hoivapalvelujen laadun parantamisessa sekä terveysongelmien ratkaisemisessa ja ihmisten elämänlaadun parantamisessa.

2.7 Merkittäviä haasteita ovat muun muassa seuraavat:

- keskittyminen ennaltaehkäisyn tehostamiseen ja varhaiseen diagnosiointiin uusia teknologioita käyttämällä
- tehokkuuteen eikä vain näyttöön perustuva lääketiede (esim. uusien prosessien käyttöönotto terveydenhuollossa etäpalvelujen kaltaisen teknologisen tuen avulla)
- kustannustehokkuuden osoittaminen, joka on usein hyvin vaikeaa, koska terveydenhuoltoalan rahoitusjärjestelmät ovat epäyhtenäiset EU:ssa

⁽³⁾ Ruxandra Draghia-Akli, osaston E (terveys) johtaja, Euroopan komission tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto (ETSK:n kuulemistilaisuus).

⁽⁴⁾ Katso alaviite 3.

- useita sidosryhmiä käsittävät tilanteet ja eri sidosryhmien kilpailevat intressit
- se, että lääkinnällisten laitteiden lajista ja keksinnöstä riippuen ideavaiheesta kustannusten takaisin Hankintaan voi kulua jopa kymmenen vuotta
- sellaisten kustannustehokkaiden toimenpiteiden käyttöönoton helpottaminen, jotka perustuvat muun muassa uusiin teknologioihin ja mahdollisesti myös etäteknologiaan, siten että määritetään tarkoituksenmukaiset korvausjärjestelmät.

2.8 Uudella täsmälääketieteen ⁽⁵⁾ alalla voidaan ottaa huomioon seuraavat näkökohdat:

- Jokainen potilas on erilainen: ainutlaatuiset sekvenssit.
- räätälöidyn hoidon tarve
- Soluyhdyskunnat ovat geneettisesti erilaisia ja esiintyvät samanaikaisesti syövän yhteydessä.
- Solujen osayhdyskunnat ilmestyvät hoidon jälkeen valinnan tai uusien mutaatioiden kautta.
- Hoidon tehokkuus riippuu perimän uudelleenjärjestelystä.
- Sekvensointiin perustuvan ennusteen avulla voidaan mukauttaa hoidon intensiteettiä.

2.9 Vaikka biolääketieteellinen teknologia tunnustettiin neljännessä tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelmassa vuonna 1998, EU:n nykyinen politiikka tällä alalla on hajanaista. Yhdysvalloissa biolääketieteelliseen teknologiaan suhtaudutaan erillisenä tieteenalana, jossa käytetään erillisiä menetelmä- ja analysointitekniikoita.

2.10 OECD:n mukaan vuonna 2012 terveydenhuollon kokonaiskustannukset olivat keskimäärin 9,3 prosenttia bkt:stä kaikissa OECD-maissa, ja vastaavasti Yhdysvalloissa niiden osuus bkt:stä oli 16,9 prosenttia, joka on korkein osuus OECD-maissa ⁽⁶⁾. EU:ssa terveydenhuollon kustannukset ovat keskimäärin 10,4 prosenttia bkt:stä. Tästä osuudesta noin 7,5 prosenttia osoitetaan lääketieteellisiin teknologioihin. EU:n jäsenvaltioiden välillä on kuitenkin huomattavia eroja. Lisäksi lääketieteellisiin teknologioihin liittyvät kustannukset ovat EU:ssa noin 195 euroa asukasta kohti (painotettu keskiarvo), kun vastaavasti Yhdysvalloissa ne ovat 380 euroa ⁽⁷⁾.

2.11 Lähivuosina työmarkkinoiden odotetaan kasvavan Yhdysvalloissa nopeimmin biolääketieteellisen teknologian alalla. Yhdysvaltojen tilastoviranomaisen (US Bureau of Labor Statistics) mukaan biolääketieteen osaajien työllisyyden ennustetaan kasvavan 27 prosenttia vuosina 2012–2022 ⁽⁸⁾.

2.12 Vuosina 2012 ja 2013 biolääketieteen asiantuntijan ammatti oli ensimmäisellä sijalla eri ammattialoja koskevassa Best Jobs in America -luokituksessa ⁽⁹⁾.

2.13 EU:ssa ala työllistää suoraan noin 575 000 ihmistä, joista monet ovat vahvaa ammattitaitoa vaativissa korkean lisäarvon innovatiivisissa tehtävissä. Lääketieteellisen teknologian alan yrityksiä on EU:ssa lähes 25 000. Niistä 95 prosenttia on pk-yrityksiä, jotka myös pyrkivät investoimaan tutkimukseen ja kehitykseen. Markkinoiden volyymiksi arvioidaan nykyisin karkeasti 100 miljardia euroa. Tuottajahinnoilla mitattuna EU:n lääketieteellisen teknologian markkinoiden osuus maailmanmarkkinoista on arviolta noin 30 prosenttia, ja Yhdysvaltojen (jonka markkinoiden osuus maailmanmarkkinoista on noin 40 prosenttia) jälkeen ne ovat alan toiseksi suurimmat markkinat ⁽¹⁰⁾.

⁽⁵⁾ Professori Ștefan N. Constantinescu, 'signaalitransduktio- ja molekulaarinen hematologia' -yksikön johtaja, Ludwig Institute for Cancer Research Ltd -instituutin ja Duve Institute -tutkimuslaitoksen jäsen, Leuvenin katolinen yliopisto (ETSK:n kuulemistilaisuus).

⁽⁶⁾ Terveydenhuoltoa koskevat OECD:n tilastot vuodelta 2014.

⁽⁷⁾ The European Medical Technology Industry in Figures, MedTech Europe, 2013.

⁽⁸⁾ <http://www.bls.gov/ooh/architecture-and-engineering/biomedical-engineers.htm>

⁽⁹⁾ <http://money.cnn.com/pf/best-jobs/2013/snapshots/1.html>

⁽¹⁰⁾ Katso alaviite 7.

2.14 Euroopan komissio tarkistaa parhaillaan aktiivisesti laitteita ja diagnostiikkaa koskevia säädöksiä ja teknisiä vaatimuksia sekä osallistuu suoratoistona verkossa tapahtuvaan tietämyksen ja osaamisen levittämiseen.

2.15 Lääketieteellisen teknologian ala edistää merkittäväällä tavalla Euroopan taloutta ja kilpailukykyä luomalla suuren määrän korkeatasoisia työpaikkoja, houkuttelemalla huomattavia ulkomaisia investointeja ja luomalla innovointikeskitymiä. Ala tarjoaa eurooppalaiselle teollisuudelle valtavia mahdollisuuksia globaaleilla markkinoilla. Nämä mahdollisuudet on hyödynnettävä.

2.16 Nanoteknologiolla on erittäin merkittävä rooli⁽¹¹⁾. Nykyisin voidaan nano- ja biomateriaaleja käyttämällä soveltaa innovatiivisia lähestymistapoja seuraavilla aloilla:

- syöpä
- ateroskleroosi
- Alzheimerin tauti
- diabetes
- niveltulehdus
- silmätaudit
- vammat
- tartunta- ja tulehdustaudit.

Nykyisin EU:ssa on yli 700 nanolääketieteen ja biomateriaalialan yritystä. Tutkimuksen seitsemännessä puiteohjelmassa alaan investoidaan 650 miljoonaa euroa⁽¹²⁾.

2.17 Erittäin hyvä esimerkki tällä alalla välttämättömästä yhteistyöstä on ”MedTech Flanders” -hanke Flanderissa Belgiassa⁽¹³⁾. Siinä otetaan kattavasti huomioon kaikki tarpeet, jotka ovat välttämättömiä, jotta voidaan edistää biolääketieteellisen alan innovaatioiden toteuttamisessa – monialaisesta yhteistyöstä menettelyjen optimointiin, henkilöresurssien tehokkaaseen hyödyntämiseen, rahoitusnäkökohtiin jne.

Hankkeessa tuetaan lääketieteellisen teknologian alan yrityksiä seuraavin tavoin:

- sisäinen verkostoituminen ja tietämyksen jakaminen
- hankkeen ulkopuolella kerätty huomio
- laitteiden yhteiskäyttö ja infrastruktuuri
- sääntely- ja laatu- ja laatunäkökohdat
- henkilöresurssit ja rekrytointi
- kustannusten korvaaminen
- pääoman saatavuus
- liiketaloudellinen ohjaus
- uusien yritysten/toimintojen kehittäminen
- lääketieteen ja teknologian asiantuntijoiden ja yrittäjien saattaminen yhteen
- teknologian ja innovaatioiden vieminen lähemmäs potilaita
- yleisen ekosysteemin vahvistaminen
- kliinisen tutkimuksen tuen parantaminen

⁽¹¹⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta ”Nanotiede ja nanoteknologia: Toimintasuunnitelma Euroopalle 2005–2009” (EUVL C 185, 8.8.2006, s. 1).

⁽¹²⁾ Nicolas Gouze, ETP Nanomedicine -foorumin pääsihteeri (ETSK:n kuulemistilaisuus).

⁽¹³⁾ Professori Pascal Verdonck, NCBME (National Committee on Biomedical Engineering – biolääketieteellisen teknologian kansallinen komitea), ”biolääketieteellisen teknologian” emeritusprofessori, Gentin yliopisto, Maria Middelaers -instituutin johtaja, Gent (ETSK:n kuulemistilaisuus).

- tiedonkeruujärjestelmät
- terveydenhuollon vaikuttavuuden ja (kustannus)tehokkuuden lisääminen.

3. Huomioita

3.1 Mahdollisuudet, jotka liittyvät yhä yksilöllisempään hoitoon ja räätälöityjen lääkkeiden, laitteiden, hoitomenetelmien, ohjelmistojen yms. hyvin pitkälle kehittyneeseen suunnitteluun, synnyttävät Euroopan teollisuudelle ja pk-yrityksille uusia mahdollisuuksia. Lisäksi iäkkäiden, vammaisten ja kroonisesti sairaiden yleissairaanhoidon alan ja erityisesti kotihoidon lohkon huomattavan ja edelleen nopean kasvun johdosta tietotekniikka-avusteinen asuminen on tärkeä näkökohta, joka on syytä ottaa huomioon, sillä se parantaa elämänlaatua ja turvallisuutta kotona erityisesti, kun kyse on ihmisistä, joilla ei ole varaa hoitolaitoksiin. Uusien teknologioiden avulla olisi parannettava työterveyttä ja -turvallisuutta ja mahdollistettava se, että henkilöstöllä on enemmän aikaa henkilökohtaisen avun antamiseen lapsille, iäkkäille, vammaisille ja kroonisesti sairaille.

3.2 Huhtikuun 2 päivänä 2014 Euroopan parlamentti antoi lainsäädäntöpäätöslauselman Euroopan komission ehdotuksesta lääkinnällisiä laitteita koskevaksi asetukseksi. Yksi siihen sisältyvistä erityisen merkittävistä toimenpiteistä koskee Euroopan lääkeviraston (EMA) osallistumista lääkinnällisiä laitteita koskevaan sääntelyyn, toisin sanoen ilmoitettujen laitosten hyväksyntään ja valvontaan. Toinen toimenpide koskee muiden elinten roolin vahvistamista, mukaan lukien lääkinnällisten laitteiden uusi koordinoitiryhmä, joka koostuu asianomaisten jäsenvaltioiden viranomaisten edustajista, sekä lääkinnällisten laitteiden arviointikomitea, joka on lääkinnällisten laitteiden koordinoitiryhmää avustava tieteellisten asiantuntijoiden ryhmä. Tämän Euroopan parlamentin päätöslauselman myötä lisättäisiin näin ollen ilmoitettujen laitosten sekä erityisten ilmoitettujen laitosten pätevyttä koskevia vaatimuksia tiettyjen laiteluokkien osalta.

3.3 Vuonna 2008 käynnistetty innovatiiviset lääkkeet -aloite on EU:n merkittävin julkisen ja yksityisen sektorin hanke. Siinä on tavoitteena vauhdittaa entistä parempien ja turvallisempien lääkkeiden kehittämistä potilaille tukemalla tutkimusyhteistyöhankkeita ja luomalla teollisuuden ja tutkimusalan asiantuntijaverkostoja lääkealan innovoinnin edistämiseksi EU:ssa.

3.4 Terveys- ja terveydenhuoltojärjestelmiin sovellettava tieto- ja viestintäteknologia voi lisätä niiden tehokkuutta, parantaa elämänlaatua ja vapauttaa innovointipotentiaalin terveystalouden markkinoilla. Uudessa sähköisen terveydenhuollon toimintasuunnitelmassa pyritään puuttumaan olemassa oleviin esteisiin ja poistamaan ne, jotta voidaan luoda täysin kehittynyt ja yhteentoimiva sähköisen terveydenhuollon järjestelmä EU:hun Eurooppa 2020 -strategian ja Euroopan digitaalistrategian tavoitteiden mukaisesti. Potilaiden oikeuksien soveltamisesta rajat ylittävässä terveydenhuollossa annetun direktiivin – jolla perustetaan sähköisen terveydenhuollon verkosto – 14 artikla on seuraava askel kohti jäsenvaltioiden välistä virallista yhteistyötä sähköisen terveydenhuollon alalla.

3.5 Tässä yhteydessä tulisi erityisesti painottaa sähköisiä lääkemääräyksiä. Kreikka on esitellyt sähköisiin lääkemääräyksiin liittyviä parhaita käytänteitä ja osoittanut, että sähköinen terveydenhuolto ei ole ylellisyyttä vaan välttämättömyys. Sähköisiä lääkemääräyksiä koskevien EU:n suuntaviivojen ensimmäisessä luonnoksessa, joka oli tarkoitus hyväksyä marraskuussa 2014, tavoitteena on edistää sähköisten lääkemääräysten rajat ylittävää yhteentoimivuutta, jotta sähköisiä lääkemääräyksiä voidaan käsitellä vaivattomasti missä tahansa Euroopan unionin jäsenvaltiossa.

3.6 Euroopan komission osarahoittaman yhteistyöpohjaisen Future internet Challenge eHealth (FICHE) -koordinointi- ja tukihankkeen puitteissa on saatavilla rahoitusta eurooppalaisille sähköisen terveydenhuollon alan pienille ja keskisuurille yrityksille ja aloitteleville yrityksille, jotka pyrkivät kehittämään sähköisen terveydenhuollon alan innovatiivisia sovelluksia FIWARE-teknologian pohjalta.

3.7 Edistyneessä lääketieteessä tulisi

- käyttää kaikissa tilanteissa älykkäitä sovelluksia, jotka takaavat liikkuvuuden myös vakavasti sairaille ihmisille
- siirtä reaktiivisesta hoidosta ennalta ehkäiseviin strategioihin
- vaihtaa yleiset toimintatavat yksilöllisiin lähestymistapoihin
- lisätä potilaiden vaikutusmahdollisuuksia ja osallistumista
- parantaa mekanismeja tietojen suojaamiseksi.

3.8 Yhä innovatiivisemmat laitteet, materiaalit ja menetelmät sekä nopeat muutokset bioteknologian kaltaisilla aloilla edellyttävät joustavaa lainsäädäntöä ilman ylimääräistä byrokratiaa, joka viivästyttää potilaiden mahdollisuuksia hyödyntää innovatiivisia teknologioita. Tältä osin delegoitujen säädösten käyttö vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta, mikäli ne koskevat teknisiä vaatimuksia.

4. Haasteita ja mahdollisuuksia

4.1 Lääketieteellisen teknologian ja biotekniikan kansainvälisen liiton (International Federation for Medical and Biological Engineering, IFMBE) mukaan biolääketieteellisen teknologian haasteet ja mahdollisuudet ovat seuraavilla aloilla:

- tieto- ja viestintäteknologia lääketieteessä ja terveydenhuollossa
- mini-invasiiviset leikkausmenetelmät
- biolääketieteelliset anturit
- diagnostiikka
- tiedon lääketieteellinen kuvantaminen ja visualisointi
- älykkäät materiaalit
- solu- ja kantasoluteknologia
- nanoteknologia
- fysiologisten järjestelmien ja koko ihmiskehon mallintaminen ja simuloiminen.

4.2 Lääkinnällisten laitteiden yhä tehokkaamman käytön sekä lääkinnällisten laitteiden ja lääkkeiden yhdistetyn (eli elektrokemoterapian) käytön ansiosta syövästä on tullut krooniseksi mielletty sairaus ja kymmenen viime vuoden aikana elinajanodote on käytännössä kolminkertaistunut ja elämänlaatu parantunut.

4.3 Innovatiivinen lääketieteellinen teknologia tarjoaa äärimmäisen merkittäviä etuja EU:n kansalaisille, sillä sen ansiosta he voivat elää terveempänä pidempään. Monet aiemmin kroonisesti sairaat, vammaiset tai kroonisista kivuista kärsineet ihmiset voivat nykyisin viettää tavallista tai lähestulkoon tavallista elämää. Seuraavassa joitakin esimerkkejä:

- Koronaaristenttien käyttö sydän- ja verisuonitautien hoidossa on vähentänyt sydänkohtauksiin kuolleiden tai sydämen vajaatoiminnasta kärsivien ihmisten lukumäärää.
- Diabeteksestä kärsivillä potilailla on nykyisin mahdollisuus käyttää erittäin tarkkoja veren glukoosipitoisuutta seuraavia teknologioita, jotka vähentävät sokeuden ja ääreishermovaurion kaltaisten diabeteksen komplikaatioiden riskiä.
- Mini-invasiivisten leikkaustekniikoiden käyttö valtimonlaajentumia hoidettaessa mahdollistaa noin neljän viikon toipumisajan verrattuna vanhempien menetelmien yli vuoden toipumisaikaan.

4.4 Innovatiivisella 3D-tulostuksen alalla on keskeinen rooli lisättäessä tulevaisuudessa lääkärin, tutkijoiden ja lääkinällisten laitteiden valmistajien vaikutusmahdollisuuksia. 3D-tulostusteknologioiden avulla on mahdollista räätälöidä laaja kirjo lääketieteen alan sovelluksia ja aikaansaada laitteita, jotka soveltuvat täydellisesti tietyille henkilöille. 3D-tulostusta voidaan soveltaa jo monilla aloilla, joilla käytetään erityismateriaaleja, joiden on täytettävä selkeät ja tiukat bioyhteensopivuutta koskevat vaatimukset (bioyhteensopivat materiaalit, lääkkeiden kanssa kosketuksiin joutuvat materiaalit jne.). Lisäksi suunnitteilla on lainsäädäntöä 3D-tulostimilla valmistettujen tuotteiden käsittelystä sekä näiden tuotteiden käytöstä lääketieteessä alalla.

5. Biolääketieteellinen teknologia: koulutus ja kehitystoiminta EU:ssa

5.1 Maaliskuun 20 ja 21 päivänä 2014 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmissä kehoitetaan komissiota ja jäsenvaltioita "käsittelemään ensi tilassa tieteen, teknologian, insinööritieteiden ja matematiikan (STEM-taidot) alalla havaittuja puutteita ja tuomaan teollisuuden tähän entistä laajemmin mukaan".

5.2 ETSK kehottaa komissiota varmistamaan asianmukaiset jatkotoimet tämän Eurooppa-neuvoston kehotuksen osalta sekä unioni-, jäsenvaltio- että paikallistasolla.

5.3 Tulevaan Eurooppa 2020 -strategiaan tulisi sisällyttää toimenpiteitä, joilla edistetään tieteen, teknologian, insinööritieteiden ja matematiikan alan osaamisen laatua ja saatavuutta sekä yksityisellä että julkisella sektorilla.

5.4 Biolääketieteellisellä teknologialla voi olla sairaanhoito- ja hoivapalvelualalla merkittävä rooli vastattaessa yleisiin yhteiskunnallisiin haasteisiin, kuten väestörakenteen muutokseen, veropohjan kutistumiseen ja terveydenhuoltoapalvelujen kysynnän kasvuun.

5.5 Tässä yhteydessä Maailman terveysjärjestö toteaa, että biolääketieteellisen teknologian asiantuntijoita tarvitaan nykyistä enemmän suunnittelemaan, arvioimaan, säätämään, ylläpitämään ja hallinnoimaan lääkinnällisiä laitteita sekä kouluttamaan niiden turvalliseen käyttöön kaikissa maailman terveydenhuoltojärjestelmissä ⁽¹⁴⁾.

5.6 Jäsenvaltioiden tulisi ottaa käyttöön pitkäjänteisiä ja johdonmukaisia terveydenhuollon ohjelmia ja toimintasuunnitelmia innovatiivisen tutkimuksen, uusien teknologioiden ja korkeatasoisen koulutuksen edistämiseksi biolääketieteessä ja muilla keskeisillä teknologia-aloilla.

5.7 EU:n tulisi edistää eurooppalaisen lääketieteellisen teknologian alan yhtenäismarkkinoiden luomista muun muassa asianmukaisin standardoinnin biolääketieteellisen teknologian alalla yhdessä hoitopalvelualan, tieto- ja viestintäteknologian ja terveysinformatiikan kanssa. Tämä voisi tarjota valtavia etuja Euroopan teollisuudelle ja parantaa sairaanhoidon laatua.

5.8 Erityistä huomiota tulisi kiinnittää pk-yrityksiin, kun kyse on esimerkiksi niiden saatavilla olevasta rahoituksesta yritystoiminnan alkuvaiheessa, innovatiivisten yhteistyömallien edistämisestä pk-yritysten ja asiaankuuluvien tutkimuslaitosten välillä sekä toimista niiden innovaatioiden markkinoille saattamisen helpottamiseksi.

5.9 Biolääketieteellinen teknologia on nopeimmin kasvava teknologia-ala, ja sitä pidetään nykyisin yhtenä lupaavimmista urapoluista. Se yhdistää lääketieteen/biolääketieteen ja insinööritieteiden alat ja parantaa ja lisää terveydenhuollon tehokkuutta yleisesti. Biolääketieteen osaajat suunnittelevat ja valmistavat innovatiivisia laitteita, kuten keinoniveliä ja -elimiä, kuvauslaitteiden uutta sukupolvea ja kehittyneitä proteeseja, ja he kehittävät geneettisten testien menetelmiä sekä lääkkeiden valmistus- ja annostusmenetelmiä.

5.10 Samalla kun Yhdysvallat on edistynyt biolääketieteellisen teknologian alan perus- ja jatkokoulutusmahdollisuuksien kehittämisessä, EU:lla on ollut vaikeuksia luoda yhdenmukaisia standardeja sitkeiden, jäsenvaltioiden lainkäyttöalueisiin liittyvien esteiden johdosta siitä huolimatta, että sillä on merkittävä lääketieteellisen teknologian ja biotekniikan bioteknologia-ala ja erinomaiset koulutusjärjestelmät. Vuonna 2004 käynnistetyssä BIOMEDEA-aloitteessa pyritään kehittämään ja määrittämään koulutuksellisia ja ammatillisia vaatimuksia tällä alalla.

5.11 Biolääketieteellinen teknologia olisi tunnustettava ammattipätevyyksiä koskevassa EU:n direktiivissä ⁽¹⁵⁾.

5.12 Terveydenhuolto- ja hoivapalveluita sekä korkeakouluissa harjoitettavaa tutkimusta koskevien eurooppalaisten ja kansallisten strategioiden tulisi täydentää toisiaan, jotta varmistetaan laaja tieto- ja osaamisperusta, jonka pohjalta on helppo tehdä yhteistyötä teollisuuden (erityisesti pk-yritysten) kanssa, perustaa uusia yrityksiä ja käynnistää kansainvälistä yhteistyötä. Olisi kehoitettava uusien kehittyvien teknologioiden sekä lääketieteen ja biologian integroimiseen, jotta EU:sta voi tulla lääketieteellisen teknologian alalla maailmanlaajuinen johtaja (joka vastaa lääketieteen alan todellisiin haasteisiin).

5.13 Tempus-ohjelman CRH-BME-hankkeen puitteissa 150 korkeakoulua eri puolilta Eurooppaa tarjoaa yhteensä 309 biolääketieteellisen teknologian alan koulutusohjelmaa luonnontieteiden kandidaatin, maisterin ja tohtorin tutkintojen yhteydessä. Euroopan komission vuosien 2009–2013 Erasmus Mundus -ohjelman yhteydessä perustetussa eurooppalaisessa CEMACUBE-maisterikoulutusohjelmassa tavoitteena on edistää yhteistyötä korkea-asteen oppilaitosten ja akateemisen henkilöstön välillä Euroopassa ja EU:n ulkopuolisissa maissa. Erasmus Mundus ei enää jatku kurssimuotoisena ohjelmalla, minkä johdosta CEMACUBE-apurahoja ei ole enää saatavilla.

Bryssel 23. huhtikuuta 2015

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

⁽¹⁴⁾ WHO:n internetsivusto, tarkistettu viimeksi 23. maaliskuuta 2015: http://www.who.int/medical_devices/support/en/

⁽¹⁵⁾ André C. Linnenbank, EAMBES-organisaation pääsihteeri (ETSK:n kuulemistilaisuus).

III

(Valmistavat säädökset)

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

507. TÄYSISTUNTO 22. JA 23. HUHTIKUUTA 2015

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – EU:n politiikkojen kaupunkiulottuvuus – kaupunkeja koskevan EU:n toimintaohjelman keskeiset piirteet”

(COM(2014) 490 final)

(2015/C 291/08)

Esittelijä: Etele BARÁTH

Euroopan komissio päätti 18. heinäkuuta 2014 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 politiikkojen kaupunkiulottuvuus – kaupunkeja koskevan EU:n toimintaohjelman keskeiset piirteet”

(COM(2014) 490 final).

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 26. maaliskuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 22.–23. huhtikuuta 2015 pitämässään 507. täysistunnossa (huhtikuun 23. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 151 ääntä puolesta ja 2 vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Sitkeä finanssikriisi haittaa edelleen EU:n taloudellisen kilpailukyvyyn kehittämistä sekä sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden vahvistamista ja pitämistä edes nykyisellä tasolla. Unioni on tänä päivänä EU:n politiikkojen tai tarkemmin sanoen niiden täytäntöönpanon puutteiden takia kauempana Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamisesta kuin se oli vuonna 2010.

1.2 ETSK katsoo, että hiljattain tehtävänsä aloittanut uusi Euroopan komissio ja sen otsikolla ”Uusi alku Euroopalle” julkaisemat suuntaviivat vaikuttavat merkittävästi kaupunkien ja taajama-alueiden kehitykseen ja siten kaupunkeja koskevan toimintaohjelman sisältöön, sillä ne määrittelevät uudet painopisteet, mitä tulee hallintotapaa koskevaan yhteistyöhön, taloudellisten välineiden ja rahoitusvälineiden kehittämiseen, riskien ottamiseen, inhimillisen pääoman ja fyysisen infrastruktuurin kehittämiseen tai Euroopan laajuisten verkostojen luomiseen.

1.3 ETSK katsoo, että talouden ohjauksen ja hallinnan uudistaminen ja sen tehokkuuden ja tuloksellisuuden vahvistaminen edellyttävät – ottaen huomioon uudet rahoitusvarat ja niiden käyttöä koskevat yksityiskohtaiset säännöt – kaupunkien ja taajama-alueiden roolin uudelleenarviointia, kun on kyse talouden kehittämisestä ja työpaikkojen sekä tarvittavien sosiaalisten ja ympäristöön liittyvien edellytysten luomisesta. On myös huolehdittava siitä, että tämä rooli on entistä paremmin tehtävien mukainen.

1.4 ETSK kiinnittää huomiota siihen, että samalla kun laaditaan ja hyväksytään kaupunkeja koskeva toimintaohjelma, tulee myös mukauttaa toimenpideohjelmien tavoitteet strategisten investointien ohjelman muuttamiin olosuhteisiin, sillä myös toimenpideohjelmissä käytetään voimassa olevien kumppanuussopimusten nojalla EU:n rakenne- ja koheesiorahastojen varoja. Yhdenmetyt kaupunkikehityksen toteuttamiseksi saattaa olla tarpeen laatia ja ottaa käyttöön uusia rahoitusvälineitä ja -malleja.

1.5 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea vahvistaa aiemmissa lausunnoissa esittämänsä kannat, joiden mukaan nykyisten puutteiden korjaamiseksi on tärkeää, aiheellista ja tarpeellista laatia kaupunkeja koskeva toimintaohjelma ja tehdä siitä täysipainoinen EU:n politiikan ala. Komitea myös täydentää kyseisiä kantojaan. Vuoteen 2050 mennessä EU:n väestöstä 80 % asuu taajama-alueilla. Unionin hyvinvointi on jo nykyisin riippuvainen kaupunkien hyvinvoinnista.

1.6 Käyttämällä nykyistä tehokkaammin kaupunkien ja niiden alueilleen luomien järjestelmien resursseja, hyödyntämällä monitasoisesta hallinnosta saatavia taloudellisia ja sosiaalisia etuja ja koordinoimalla eri alojen politiikkoja alueellisesti ja taajama-alueiden tasolla voitaisiin tuottaa huomattavaa lisäarvoa. Se edellyttää kuitenkin myös uutta lähestymistapaa ja uusia ponnisteluja EU-tason viranomaisilta. Kehityskuluille tunnusomainen koordinoinnin puute voi kuitenkin johtaa siihen, että paikallis- tai aluetasolla syntyy sosiaalisiin tai ympäristönäkökohtiin liittyviä kriisitilanteita, jotka voivat jopa vaarantaa laajemman taajamaympäristön kehityksen.

1.7 Lisäarvoa saadaan myös kumppanuuksista, joita voidaan solmia eri tasoilla, sekä elinkeinoelämän ja kansalaisyhteiskunnan järjestelmällisestä osallistumisesta päätöksentekoprosessin eri vaiheisiin ehdotusten laadinnasta aina niiden täytäntöönpanoon saakka. ETSK kehottaa vahvistamaan laajaan demokraattiseen osallistumiseen perustuvan strategisen suunnittelun osuutta ja lisäämään kansalaisten osallistumis- ja seurantamahdollisuuksia näissä suunnitteluprosesseissa.

1.8 Kaupunkeja koskevan toimintaohjelman avulla olisi voitava kehittää innovatiivisesti ja sopusointuisesti politiikkaa, hallintoa, taloutta, infrastruktuuria ja yhteiskunnan toimijoiden roolia kuormittaen kuitenkin mahdollisimman vähän luonnonympäristöä.

1.9 ETSK katsoo, että kaupunkeja koskevan toimintaohjelman pohjustamiseksi tulee laatia lisäksi Euroopan kaupunkiverkostoa koskeva strategia tähän mennessä saatujen tulosten pohjalta. Strategian avulla luotaisiin yhteyksiä alakohtaisten politiikkojen välille ja myös yhteyksiä taajamaverkostoon sen nykyisessä konkreettisessa muodossa.

1.10 Eurooppa 2020 -strategian väliarvioinnin yhteydessä voidaan ja tulee laatia koordinoituihin ja toissijaisuusperiaatteeseen pohjautuva pitemmän aikavälin kaupunkipolitiikan kehys, jossa on eriytetyt määräajat.

1.11 Makroaluestrategioiden hallinnon vahvistamiseksi perustettu korkean tason yhteistyöelin, jossa on jäseniä EU:n 28 jäsenvaltiosta, voisi toimia kaupunkipolitiikan koordinoitun, kumppanuuteen perustuvan hallintotavan pääasiallisena vartijana, kunhan mukaan kutsutaan työmarkkinaosapuolet ja talouselämän osapuolet sekä alueiden intressejä edustavat tahot.

1.12 ETSK kehottaa Euroopan komissiota kehittämään hallintovalmiuksiaan, jotta se pystyy hoitamaan ehdotetun kaupunkipolitiikan koordinoituihin täytäntöönpanoon ja seuranta- ja arviointitoimiinsa liittyvät tehtävät. Tähän liittyen olisi perustettava kaupunkikehitystä tarkasteleva korkean tason työryhmä, joka toimisi nykyisen kaupunkikehitystä käsittelevän komission yksiköiden yhteisen ryhmän rinnalla. Tämän erityistyöryhmän tehtävänä olisi myös laatia vuoteen 2050 ulottuva, johdonmukainen ja toimiva kaupunkien koskeva EU:n toimintaohjelma.

2. Kaupunkeja koskevan toimintaohjelman tarve

2.1 Euroopan komissio korostaa tiedonannossaan näin: ”Vaikka kaupunkien merkitys talouden, yhteiskunnan ja kulttuurin kehittymiselle ja kaupungeissa piilevä potentiaali resurssitehokkaampien asuinympäristöjen luomiseen on tiedostettu jo kauan, asiaa koskevien poliittisten toimien toteuttaminen on ollut hidasta ja hajanaista niin EU:n tasolla kuin jäsenvaltioissa.”

2.2 ”Tällaisia näkemyksiä ovat esittäneet erilaiset EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla toimivat ja paikalliset sidosryhmät, jotka ovat vaatineet kaupunkeja koskevan EU:n toimintaohjelman laatimista. Euroopan komissio vastasi pyyntöihin järjestämällä CITIES-foorumia, jolla pyrittiin synnyttämään keskustelua kaupungeja koskevasta EU:n toimintaohjelmasta ja sen tarpeesta. CITIES-foorumia jälkeen jäsenvaltiot ovat keskustelleet tarpeesta laatia kaupunkeja koskeva EU:n toimintaohjelma. Jäsenvaltiot ovat ottaneet huomioon Euroopan parlamentin, alueiden komitean, kaupunkiyhdistysten ja kaupunkien tarpeet ja odotukset sekä niiden halukkuuden osallistua työhön.”

2.3 Komissio on esittänyt julkista keskustelua varten kaupunkeja koskevan EU:n toimintaohjelman laatimista koskevan ehdotuksensa, jolla on jäsenvaltioiden laaja tuki.

2.4 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea vastaa pyyntöön laatimalla lausunnon tällä hetkellä tiedossa olevien seikkojen sekä tiedonannon perusteella.

2.5 ETSK pitää kuitenkin aiheellisena käsitellä lausunnossa muitakin seikkoja kuin kaupunkeja koskevaan toimintaohjelmaan liittyviä ajankohtaisia kysymyksiä ja esittää pitkän aikavälin suuntaviivoja, joita Euroopan komissio voi hyödyntää asianmukaisen toimintaohjelman laatimisessa ja jotka voivat myös auttaa jäsenvaltioita ohjelman täytäntöönpanoon liittyvien tehtäviensä tehokkaassa hoitamisessa.

2.6 Euroopan kaupungit ja kaupunkiverkostot muodostavat monisyisen luonteensa johdosta Euroopan ainutlaatuisen, juuri tälle mantereelle ominaisten arvojen perustan, koska niillä on ollut ja on tulevaisuudessakin ensisijainen rooli mantereiden kehityksessä ja koska ne ovat oleellisia Euroopan tulevan kehityksen kannalta.

2.7 Euroopalla on yhä enemmän erilaisia talouteen, yleisesti yhteiskuntaan ja ympäristöön liittyviä haasteita. Niillä on alueellinen ulottuvuus, ja ne liittyvät erityisen selvästi juuri kaupunkeihin. Esimerkiksi köyhyys, sosiaalinen eriytyminen eli segregatio tai ympäristön pilaantuminen keskittyvät yleensä nimenomaan kaupunkeihin tai niiden liepeille ⁽¹⁾. Nämä ovat kasvavia haasteita etenkin muistakin haitoista kärsivissä kaupunginosissa.

2.7.1 ETSK kiinnittää huomiota siihen, että muuttoliikkeistä aiheutuu tiettyjä haasteita. Yhtäältä maastamuutto kehityksessä jälkeen jääneiltä tai hitaammin kehittyviltä Euroopan alueilta ja kaupunkiseuduilta kiihtyy, mikä aiheuttaa huomattavaa arvon menetystä kyseisillä alueilla, ja toisaalta unioniin suuntautuva maahanmuutto on kaupunkien yhdyskunnille sekä kulttuurinen että taloudellinen haaste.

2.8 Vastaus näihin haasteisiin voidaan löytää pääasiassa juuri kaupungeista ja niitä ympäröiviltä alueilta. Hyvin järjestetyt ja harkitusti hallinnoidut taajama-alueet ovat nimittäin talouden kehityksen, resurssien tehokkaan hyödyntämisen, taloudellisen ja sosiaalisen innovoinnin ja sosiaalisen osallisuuden kannalta otollisimpia alueita ⁽²⁾.

2.8.1 Euroopan unionissa hallinto on kehittynyt merkittävästi etenkin sen ansiosta, miten viime vuosikymmenen kriisiin on vastattu. Uusien voimakeijöiden nousun nähneiden instituutioiden tähän mennessä lähettämässä viesteissä ja Eurooppa 2020 -strategian väliarvioinnin tuloksissa korostuvat pääasiassa talouskasvu, työpaikkojen luominen, innovointi ja sosiaalinen osallisuus.

2.8.2 Tulevaisuudessa ensiarvoisen tärkeäksi kysymykseksi nousee Euroopan demokraattisten arvojen vaaliminen ja vahvistaminen. Nämä arvot nivoutuvat erottamattomasti kaupunkien kehityshistoriaan.

2.9 Kun ajatellaan niitä erilaisia taitoja ja tehtäviä, joita nyky maailmassa yritetään kuvata innovoinnin käsitteellä, erikokoiset ja kehitystasoltaan erilaiset Euroopan kaupungit ja kaupunkiverkostot ovat historiansa perusteella yhtä aikaa sekä näiden ylläpitäjiä että alkukoti.

2.9.1 Kuten viimeaikainen kriisi on osoittanut, suurkaupunkialueiden talous kestää maailmantalouden suhdannevaihteita muita paremmin. Tämä on oletettavasti suurkaupunkien talouden monipuolisuuden sekä vankkojen sidosten ja niiden johdosta voimakkaan uusiutumisen- ja mukautumiskyvyn ansiota. Kaupunkeja koskevassa EU:n toimintaohjelmassa tulisi kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota paikallistalouden, etenkin mikro- ja pienyritysten sekä vähittäismyynnin ja käsiteollisuuden tarkoituksenmukaiseen kehittämiseen.

2.9.2 Huomattava osa kaupunkeihin keskittyvistä ja niissä kärjistyvistä sosiaalisista ongelmista voidaan ratkaista innovatiivisten ratkaisujen avulla. Kaupungit ovat talouden lisäksi myös sosiaalisissa kysymyksissä innovoinnin päänäyttämö. Talouden uusiutumista ja uusien taloudellisten toiminnan muotojen syntyä ja vahvistumista edistää kaupungeissa niiden rakenteen ja toiminnan monivaihteisuus.

2.9.3 Uusiutumiskyvyn parantamiseksi tulee jatkossakin edistää kaupunkien verkottumista ja erilaisia tapoja levittää kaupunkipolitiikan eri näkökohtiin liittyviä hyviä käytänteitä sekä kasvattaa näin eurooppalaista lisäarvoa.

⁽¹⁾ COM(2014) 490 final.

⁽²⁾ Ks. alaviite 1.

2.10 Euroopan komission aloite kaupunkeja koskevan toimintaohjelman laatimisesta on siis – muun muassa edellä kuvailuista syistä – kannatettava, samoin kuin pyrkimykset toteuttaa ja kehittää kaupunkipolitiikkaa laajan kuulemismenettelyn pohjalta.

2.10.1 Kansalaisyhteiskunta haluaa vastaisuudessaakin osallistua tähän prosessiin uudistuneessa ja organisoituneessa muodossaan.

3. Kaupunkeja koskeva EU:n toimintaohjelma

3.1 Synä siihen, ettei EU ole tähän mennessä laatinut – eikä laadi myöskään tulevaisuudessa – sellaista kaupunkipolitiikkaa, jolla puututtaisiin konkreettisesti kaupunkien kehitykseen, eivät ole ainoastaan toissijaisuusperiaate ja monitasoista hallintoa ohjaavat arvot vaan myös se, että taajama-alueiden ja yleensä asuinalueiden kehittäminen pohjautuu toisenlaiseen ajattelutapaan, jossa päinvastoin kuin useimmilla muilla politiikanaloilla pidetään tilaulottuvuutta ratkaisevana tekijänä.

3.2 Kun Euroopan unioni liitti taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevaan politiikkaansa alueellisen yhteenkuuluvuuden tavoitteen, se otti ratkaisevan askeleen ja mahdollisti unionin välineiden käytön sellaisiin toimiin, jotka vaikuttavat konkreettisesti eurooppalaisen yhteiskunnan, talouden ja ympäristön tilarakenteeseen.

3.3 Tähän mennessä saatujen tulosten ja havaittujen puutteiden takia huomio on kuitenkin kiinnittynyt siihen, että koheesiopolitiikalla ei ole saavutettu kaikkia sille asetettuja tavoitteita, vaikka siihen on lisätty alueulottuvuus. Koheesiopolitiikka on toteutunut epätäydellisesti, koska siltä puuttuu kokoava ja koordinoiva toimintalinja, jonka puitteissa olisi määritelty suuntaviivat

— yleiseurooppalaisella eli makrotasolla laadittujen alakohtaisten politiikkojen täytäntöönpanolle alue- ja paikallistasolla

— alueiden ja kuntien yksittäiselle, itsesääntelyn alaiselle yhteistyölle ⁽³⁾.

3.4 Tulee huolehtia siitä, että tämä koordinoitupolitiikka on sisällöltään toissijaisuusperiaatteen mukaista.

3.5 Eurooppa 2020 -strategian kolmijakoinen tavoite – älykäs, kestävä ja osallistava kasvu – voi toteutua käytännössä vain, jos näiden kolmen elementin väliset taloudelliset, ympäristöön liittyvät ja sosiaaliset kytkökset ilmenevät konkreettisesti. Niiden välinen vuorovaikutus tapahtuu kaupunkien järjestelmissä eri tasoilla, missä vuorovaikutus voidaan määrittellä ja sitä voidaan mitata. Tämä mahdollistaa kolmijakoisen tavoitteen tehokkaan ja tuloksekkaan kehittämisen.

3.5.1 EU:n perustavoitteiden toteuttaminen kaupunkien järjestelmissä esimerkiksi niin, että lisätään tieto- ja viestintätekniikan käyttöä tai edistetään energiakysymysten ottamista huomioon kaupunkien tasolla (esim. ”älykkäät kaupungit” -aloitteet), auttaa parantamaan unionin kilpailukykyä.

3.6 Kaupunkeja koskevan Euroopan unionin toimintaohjelman on ehdottomasti perustuttava tarkistettuihin Eurooppa 2020 -strategian tavoitteisiin, uuden komission pitkäjänteiseen strategiaan, jolla on Euroopan parlamentin tuki, sekä siihen, että molemmiin puolin otetaan huomioon historiallisiin arvoihin pohjautuvat alueelliset ja kaupunkikehitykseen liittyvät pitkän aikavälin intressit.

3.7 Kaavaillussa kaupunkeja koskevassa toimintaohjelmassa kannattaisi pyrkiä siihen, että kaupungit ja niiden lähialueet – suurkaupunkialueet – pystyvät lähtökohtaisesti kohtuullisuutta korostavan hallintotavan ansiosta varmistamaan, että

— yhtäältä markkinoihin ja talouteen keskittyvistä toimista koostuvissa, etunäkökohtiin perustuvien lakien ohjaamissa prosesseissa ja toisaalta historiallisiin arvoihin perustuvissa yhteiskunnan uudistamisprosesseissa edistetään koordinoitua kasvua vaarantamatta kuitenkaan ympäristöä

— uudistumisen perusedellytykset täytyvät johdonmukaisesti ja sopusointuisesti eli käytettävissä on ammattitaitoista työvoimaa, palveluntarjontajärjestelmät pohjautuvat kehittyneeseen infrastruktuuriin ja yhteiskunnallinen ja luonnonympäristö on osallistava; kaikki nämä ovat tekijöitä, joiden ansiosta kaupungit voivat edistää taloudellista toimintaa oleellisella ja korvaamattomalla tavalla ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Ks. alaviite 1.

⁽⁴⁾ Ks. alaviite 1.

3.8 Perusluonteisimmat suhteet EU:n politiikkojen ja kaupunkikehityksen välillä voidaan määritellä vaadittavan työvoiman ja infrastruktuurin sekä eri toimintoihin tarvittavan ympäristön perusteella. Näiden kolmen ratkaisevan tekijän ensisijaisia "tuottajia" ovat kaupunkien järjestelmät.

3.8.1 On syytä pitää mielessä, että vaikka EU:n politiikkojen – etenkin talouteen ja rahoitukseen liittyviä toimia sisältävien politiikkojen – ja Eurooppa 2020 -strategian keskeisten elementtien aikajänne on keskipitkä tai pitkä, se voi olla hyvin erilainen eräissä EU:n alakohtaisissa politiikoissa. Esimerkiksi infrastruktuurin kehittämisen alalla se voi olla 30–50 vuotta.

3.8.2 Kaupungit ovat kehittyneet hitaasti historian saatossa, ja myös niiden valmiudet ja arvot, paikallinen yhteiskunta sekä rakennetun ja luonnonympäristön laatu kehittyvät ja mukautuvat varsin hitaasti.

3.8.3 Yksi vastaus tähän haasteeseen on saatu kaupunkijärjestelmien alueellistamisesta, kaupunkiverkostojen luomisesta, alueellisen koordinoinnin tehostamisesta ja yleensä toimielinten välisestä yhteistyöstä. Näin toimimalla voidaan varmistaa monimuotoisuuden ja erikoistumisen rinnakkaiselo. Kaupunkien toimintojen suhteellisen vakaa kehitys sekä kertyneet taidot, valmiudet ja yhteistyökyky luovat tilanteen, joka suosii jatkuvaa uusiutumista ja innovointia.

3.8.4 Kaupunkeja koskevaa toimintaohjelmaa laadittaessa tulee kiinnittää huomiota kaupunkien eurooppalaisten verkostojen monimuotoisuuteen ja kaupunkien suureen kirjoon, joiden vuoksi on perusteltua soveltaa erilaisia lähestymistapoja. Esimerkkeinä mainittakoon seuraavat:

- yhdennetty kaupunkikehitys, jota toteutetaan, kun kaupunkikehityspolitiikat ja -välineet ovat riittävän joustavia, jotta niitä voidaan soveltaa tehokkaasti myös ottaen huomioon kaupunkien erilaiset yhteiskunnalliset, taloudelliset ja ympäristöön liittyvät olosuhteet ja erityispiirteet ja jotta niiden avulla voidaan näin optimoida politiikkojen yhteisvaikutukset
- koko kaupunkiverkoston kattava eriytetty politiikka Euroopan kaupunkien moninaisten yhteistyöprosessien ymmärtämiseksi ja niihin tosiasiallisesti vaikuttamiseksi.

3.9 Tämän tavoitteen saavuttamiseksi – ja kaupunkeja koskevan toimintaohjelman pohjustamiseksi – tulee laatia lisäksi Euroopan kaupunkiverkostoa koskeva strategia tähän mennessä saatujen tulosten pohjalta. Euroopan unioni voisi näin edistää merkittävästi nimenomaan kaupunkikehityksen alalla saavutettujen tulosten levittämistä laajemmalle.

3.9.1 Kaupunkiverkostostrategian avulla luotaisiin yhteyksiä alakohtaisten politiikkojen välille ja myös yhteyksiä taajamaverkostoon sen nykyisessä konkreettisessa muodossa. Kaupunkiverkostostrategiassa voitaisiin laatia verkoston eri osille erilaisia strategioita yhtenäisissä eurooppalaisissa puitteissa.

3.9.2 Euroopan kaupunkiverkostostrategia toimisi EU:n alakohtaista politiikkaa täydentävänä alueellisena suuntaviivana ⁽⁵⁾.

3.9.2.1 Strategiassa esitettäisiin eriytetysti mutta myös yhtenäisellä ja tasapainoisella tavalla pienten, keskisuurten ja suurten kaupunkien sekä niiden verkostojen kehittämisen suuntaviivat ottaen huomioon kehittämisen kannalta ratkaiseviin tekijöihin liittyvät erityiset seikat.

3.10 Yksi päättymässä olevan kriisin myönteisiä seurauksia on ollut, että bkt:ta täydentäviin indikaattoreihin perustuvaa lähestymistapaa on ryhdytty pohtimaan yhä enemmän ja että kehityksen käsitettä tulkitaan laajemmin ja monipuolisemmin.

3.10.1 Kaupunkeja koskevan toimintaohjelman kiireellinen tarve on sitäkin perustellumpi, kun otetaan huomioon, että juuri kaupunki- ja kuntajärjestelmillä on eittämättä keskeinen sija kehitettäessä elämänlaatua perinpohjaisesti kuvastavia indikaattoreita niiden tekijöiden lisäksi, jotka bkt:hen tänä päivänä sisältyvät.

4. Koordinoititehtävät

4.1 Euroopan komission yleiset sääntelytoimet kaudeksi 2014–2020, kumppanuussopimukset ja toimenpideohjelmat täytäntöönpanovälineineen eivät riitä kuromaan kokonaan umpeen komission käynnistämän makrotalouden ohjausjärjestelmän, Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden ja koheesiopolitiikan täytäntöönpanovälineiden välillä edelleen olevaa kuilua. Tämä vahvistaa yhdenneen kaupunkipolitiikan tarpeen.

⁽⁵⁾ Ks. alaviite 1.

4.1.1 Monitasoiseen ja koordinoituun päätöksentekoprosessiin on kuuluttava yhtenä osana toimintalinjoja, jotka mahdollistavat yhdenmetyt toimet⁽⁶⁾.

4.1.2 Kaupunkijärjestelmien ja -verkostojen tarpeet voidaan edellä kuvaillut systeemiset erot huomioon ottaen integroida aloittain teemakohtaisiin (alakohtaisiin) toimintalinjoihin, kun harjoitetaan muutamiin ensisijaisiin tekijöihin keskittyvää koordinoitupolitiikkaa, joka mahdollistaa järjestelmien hitaan kehittymisen ja mukautumisen myötä niiden välisen yhteistyön – lähinnä verkostojen kehittämisen ansiosta – lyhyen aikavälin vaatimuksiin vastaamiseksi ja johon liittyy strateginen hallinnointijärjestelmä ja toiminnallinen täytäntöönpanoelin, jotka pystyvät suunnittelemaan ja toteuttamaan korjaustoimia jatkuvan seurannan perusteella.

4.1.3 Makroaluestrategioiden hallinnon vahvistamiseksi perustettu korkean tason yhteistyöelin, jossa on jäseniä EU:n 28 jäsenvaltiosta, voisi olla puuttuva lenkki ja toimia ehdotetun koordinoitupolitiikan vartijana.

4.1.3.1 Kyseinen elin ei ole nykymuodossaan vielä riittävän kehittynyt. Alueellisten toimijoiden, työmarkkinaosapuolten ja talouselämän osapuolten on voitava osallistua politiikkojen määrittelyyn, strategioiden laadintaan ja myös täytäntöönpanon kaikkiin vaiheisiin.

4.2 Kaupunkien ja niiden ympärille muodostuneiden alueellisten järjestelmien hallinnossa tulee korostaa yhteistyömuotoja, jotka edustavat demokraattisesti valittua poliittista suuntaa, itsenäisiä taloudellisia intressejä ja yhteiskunnan arvojärjestelmää.

4.2.1 ETSK pitää erittäin tärkeänä, että kansalaisyhteiskunnan (eli talous- ja yhteiskuntaelämää ja muita aloja edustavien tahojen) osallistuminen on tunnustettu osa unionin monitasoista hallintoa kaikissa vaiheissa päätösten valmistelusta aina niiden täytäntöönpanon valvontaan asti.

4.2.2 Horisontaalisten ja aluepoliittisten etunäkökohtien edustus alueiden komitean kautta ja talous- ja yhteiskuntaelämän intressien edustus ETSK:n kautta toisiaan täydentävästi kuuluvat olennaisesti unionin hallintotapaan⁽⁷⁾.

4.3 Kaupunkeja koskevaa toimintaohjelmaa laadittaessa tulee painottaa – ottaen erityisesti huomioon talous- ja finanssipolitiikan ohjauksen muokkaaminen kehitykseen keskittyväksi politiikaksi – suppeaa määrää tekijöitä, jotta voidaan saavuttaa tasapaino erilaisten järjestelmien välillä ja luoda näin perusta tehokkaalle ja tuloksekkaalle toiminnalle.

4.3.1 Tässä yhteydessä on syytä toistaa ehdotus kaupunkikehitystä tarkastelevan korkean tason ryhmän tai erityistyöryhmän perustamisesta nykyisen kaupunkikehitystä käsittelevän komission yksiköiden yhteisen ryhmän rinnalle. Erityistyöryhmän tehtävänä olisi laatia vuoteen 2050 ulottuva, johdonmukainen ja toimiva kaupunkeja koskeva EU:n toimintaohjelma.

4.3.2 Ehdotus on samansuuntainen kuin mitä alueiden komitea esittää asiakokonaisuuteen COTER-V-046 kuuluvassa lausunnossaan (25.–26. kesäkuuta 2014 pidetty 107. täysistunto). Alueiden komitean mukaan kaupunkien ja paikallis- ja alueviranomaisien edustajien tulee voida osallistua tiiviisti kaupunkeja koskevasta yhdenmetystä toimintaohjelmasta annettavan valkoisen kirjan laadintaan. Ehdotus sopii yhteen myös sen kanssa, mitä sovittiin Kreikan puheenjohtajuuskaudella (Ateenassa 24. huhtikuuta 2014) pidetyssä epävirallisessa ministerikokouksessa.

Bryssel 23. huhtikuuta 2015

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

⁽⁶⁾ Ks. alaviite 1.

⁽⁷⁾ Ks. alaviite 1.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksessa (EU) N:o 1306/2013 säädetyn suorien tukien mukautusasteen vahvistamisesta kalenterivuodeksi 2015”

(COM(2015) 141 final — 2015/0070 COD)

(2015/C 291/09)

Neuvosto päätti 7. huhtikuuta 2015 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 43 artiklan 2 kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksessa (EU) N:o 1306/2013 säädetyn suorien tukien mukautusasteen vahvistamisesta kalenterivuodeksi 2015”

(COM(2015) 141 final – 2015/0070 COD).

Koska Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on jo käsitellyt aihetta 22. toukokuuta 2013 ja 5. kesäkuuta 2014 antamissaan lausunnoissa (EUVL C 271, 19.9.2013, s. 143 (*) ja EUVL C 424, 26.11.2014, s. 73 (**)), se päätti 22.–23. huhtikuuta 2015 pitämässään 507. täysistunnossa (huhtikuun 22 päivän kokouksessa), että se ei laadi aiheesta uutta lausuntoa vaan viittaa edellä mainituissa lausunnoissa esittämänsä kantaan. Äänestyksessä annettiin 152 ääntä puolesta ja 2 vastaan 7:n pidättyessä äänestämästä.

Bryssel, 22. huhtikuuta 2015

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Henri MALOSSE

(*) Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksessa (EY) N:o 73/2009 säädettyjen suorien tukien mukauttamisasteesta kalenterivuodeksi 2013” (EUVL C 271, 19.9.2013, s. 143).

(**) Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi neuvoston asetuksessa (EY) N:o 73/2009 säädettyjen suorien tukien mukautusasteesta kalenterivuodeksi 2014” (EUVL C 424, 26.11.2014, s. 73).

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



Euroopan unionin julkaisutoimisto
2985 Luxembourg
LUXEMBURG

FI