



Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

60. vuosikerta

10. maaliskuuta 2017

Sisältö

I Päätöslauselmat, suositukset ja lausunnot

LAUSUNNOT

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea

521. täysistunto 14. ja 15. joulukuuta 2016

2017/C 075/01	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Toiminnallinen talous" (oma-aloitteinen lausunto)	1
2017/C 075/02	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Innovatiivisten yritysten ja kasvuyritysten edistäminen" (oma-aloitteinen lausunto)	6
2017/C 075/03	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Asianmukaiset puitteet yritysten avoimuutta ajatellen" (oma-aloitteinen lausunto)	14
2017/C 075/04	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Vuoden 2020 jälkeiseen yhteiseen maatalouspolitiikkaan vaikuttavat pääasialliset taustatekijät" (oma-aloitteinen lausunto)	21
2017/C 075/05	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Nudge-ajattelun soveltaminen EU-politiikassa" (oma-aloitteinen lausunto)	28

III Valmistelevat säädökset

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

521. täysistunto 14. ja 15. joulukuuta 2016

2017/C 075/06	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Yhteistyötaloutta koskeva eurooppalainen toimintasuunnitelma" (COM(2016) 356 final)	33
2017/C 075/07	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle: Eurooppalaista standardointia koskeva unionin vuotuinen työohjelma 2017" (COM(2016) 357 final)	40

2017/C 075/08	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi vähittäismarkkinoille tarkoitettuja paketoituja ja vakuutusmuotoisia sijoitustuotteita (PRIIP-tuotteita) koskevista avaintietoasiakirjoista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1286/2014 muuttamisesta sen soveltamisen alkamispäivän osalta” (COM(2016) 709 final – 2016/0355 (COD))	44
2017/C 075/09	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi eurooppalaisista riskipääomarahastoista annetun asetuksen (EU) N:o 345/2013 ja eurooppalaisista yhteiskunnalliseen yrittäjyyteen erikoistuneista rahastoista annetun asetuksen (EU) N:o 346/2013 muuttamisesta” (COM(2016) 461 final)	48
2017/C 075/10	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan tilasto-ohjelmasta 2013–2017 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 99/2013 muuttamisesta jatkamalla Euroopan tilasto-ohjelmaa vuosina 2018–2020” (COM(2016) 557 final – 2016/0265(COD))	53
2017/C 075/11	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetusten (EU) N:o 1316/2013 ja (EU) 2015/1017 muuttamisesta Euroopan strategisten investointien rahaston voimassaoloajan pidentämisen osalta sekä kyseistä rahastoa ja Euroopan investointineuvontakeskusta koskevien teknisten parannusten tekemiseksi” (COM(2016) 597 final – 2016/0276 (COD))	57
2017/C 075/12	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehityksen väliarviointi/tarkistus – Tuloksiin keskittyvä EU:n talousarvio” (COM(2016) 603 final) ”Ehdotus neuvoston asetukseksi vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehityksen vahvistamisesta annetun asetuksen (EU, Euratom) N:o 1311/2013 muuttamisesta” (COM(2016) 604 final – 2016/0283 (APP)) ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä sekä asetuksen (EY) N:o 2012/2002, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1305/2013, (EU) N:o 1306/2013, (EU) N:o 1307/2013, (EU) N:o 1308/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja (EU) N:o 652/2014 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta” (COM(2016) 605 final – 2016/0282 (COD))	63
2017/C 075/13	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi direktiivin (EU) 2016/1164 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse verokohtelun eroavuuksista kolmansien maiden kanssa” (COM(2016) 687 final – 2016/0339 (CNS))	70
2017/C 075/14	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa osaamistasoa vaativaa työtä varten” (COM(2016) 378 final – 2016/0176 (COD))	75
2017/C 075/15	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/71/EY muuttamisesta” [COM(2016) 128 final – 2016/0070 (COD)]	81
2017/C 075/16	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu teksti)” (COM(2016) 465 final) ja aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiselle kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle ja myönnetyn suojelun sisällölle sekä pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25 päivänä marraskuuta 2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY muuttamisesta” (COM(2016) 466 final) ja aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta” (COM(2016) 467 final)	97

2017/C 075/17	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien sisällyttämisestä vuoteen 2030 ulottuviin EU:n ilmasto- ja energiapolitiikan puitteisiin sekä järjestelmästä kasvihuonekaasupäästöjen seuraamiseksi ja raportoimiseksi sekä muista ilmastonmuutosta koskevista tiedoista raportoimiseksi annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 525/2013 muuttamisesta” (COM(2016) 479 <i>final</i> – 2016/0230(COD)) ja ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sitovista vuotuisista kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä jäsenvaltioissa vuosina 2021–2030 joustavaa energiaunionia varten ja Pariisin sopimuksen sitoumusten täyttämiseksi sekä järjestelmästä kasvihuonekaasupäästöjen seuraamiseksi ja niistä raportoimiseksi sekä muista ilmastonmuutosta koskevista tiedoista raportoimiseksi annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 525/2013 muuttamisesta” (COM(2016) 482 <i>final</i> – 2016/0231(COD))	103
2017/C 075/18	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Pohjanmeren pohjakalakantoja ja näitä kantoja hyödyntäviä kalastuksia koskevasta monivuotisesta suunnitelmasta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 676/2007 ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1342/2008 kumoamisesta” (COM(2016) 493 <i>final</i> – 2016/0238 (COD))	109
2017/C 075/19	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ilmailupaketti II”, johon kuuluvat asiakirjat ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan lentoturvallisuusviraston perustamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 216/2008 kumoamisesta” [COM(2015) 613 <i>final</i> – 2015/0277 (COD)] ja ”Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Euroopan lentoturvallisuusohjelma” [COM(2015) 599 <i>final</i>]	111
2017/C 075/20	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Digitaalisten sisämarkkinoiden verkkoalustat – Euroopan mahdollisuudet ja haasteet” (COM(2016) 288 <i>final</i>)	119
2017/C 075/21	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Euroopan kyberresilienssi-järjestelmän vahvistaminen sekä kilpailukykyisen ja innovatiivisen kyberturvallisuustoimialan tukeminen” (COM(2016) 410 <i>final</i>)	124
2017/C 075/22	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”EU:n ja Turkin kahdenvälisen kauppasuhteiden vahvistaminen ja tulliliiton uudistaminen”	129
2017/C 075/23	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle ”Ihmisarvoinen elämä: apuriippuvuudesta omaehtoiseen selviytymiseen – Pakkomuutto ja kehitys” (COM(2016) 234 <i>final</i>)	138
2017/C 075/24	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Arktista aluetta koskeva Euroopan unionin yhdennetty politiikka” (JOIN(2016) 21 <i>final</i>)	144

I

(Päätöslauseimat, suositukset ja lausunnot)

LAUSUNNOT

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

521. TÄYSISTUNTO 14. JA 15. JOULUKUUTA 2016

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Toiminnallinen talous”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2017/C 075/01)

Esittelijä: **Thierry LIBAERT**

Oikeusperusta	työjärjestyksen 29 artiklan 2 kohta oma-aloitteinen lausunto
Komitean täysistunnon päätös	21.1.2016
Vastaava erityisjaosto	”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	4.10.2016
Hyväksyminen täysistunnossa	15.12.2016
Täysistunnon nro	521
Äänestystulos	169/0/3
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Tämän lausunnon perustana on ETSK:n toive siitä, että yhteiskunnassa toteutuisi taloudellinen siirtyminen luonnonvarojen liikakäytöstä ja tuhlaamisesta kestävämpään vaiheeseen, jossa arvo määräytyy pikemmin laadun kuin määrän perusteella ja jossa käytetään aiempaa enemmän työvoimaa. ETSK haluaa EU:n ottavan johtoaseman uusien talouden muotojen kehittämisessä.

1.2 ETSK katsoo, että toiminnallista taloutta on tuettava, mikäli sillä pystytään vastaamaan kaikkiin tai joihinkin esiin nouseviin haasteisiin. Se ei itsessään ole päämäärä vaan kulutusmallille osoitettujen uusien tavoitteiden saavuttamisessa käytettävä keino.

1.3 Toiminnallisen talouden oletettuihin etuihin liittyy edelleen monia epävarmoja ja tuntemattomia tekijöitä talouden, ympäristön ja yhteiskunnan kannalta. Siksi tuote- ja palvelutyypeistä on tehtävä kattava arviointi, jotta voidaan määrittää vahvuudet ja tarvittaessa ehdot, joita on noudatettava, jotta toiminnallisen talouden käyttöönotto sujuisi moitteettomasti.

1.4 Sen jälkeen on edistettävä tiedottamista toiminnallista taloutta koskevan ratkaisun mukaisesti hankitun tuotteen tai palvelun vaikutuksista (ympäristöön, yhteiskuntaan, talouteen jne.) eli verrattava ”käyttöoikeutta” tai ”käyttöä” ”omistamiseen”. Tällaisen tiedottamisen ansiosta kuluttaja tietäisi, onko tuote tai palvelu järkevämpää ostaa, ja voisi tehdä tietoon perustuvia päätöksiä. Tämän vuoksi yritysten toimittamien tietojen laatu ja uskottavuus ovat ratkaisevan tärkeitä. Siksi on määritettävä viranomaiset ja mekanismit, joiden avulla laatu ja uskottavuus taataan kuluttajille.

1.5 ETSK kehottaa jäsenvaltioita ja sidosryhmiä edistämään vastuullista kulutusta ennen kaikkea koulutusvaiheessa ja korostamaan toiminnallista taloutta. Jos toiminnallinen talous otetaan käyttöön älykkäästi, se voi auttaa ratkaisemaan monia nykyiseen kulutukseen liittyviä haasteita.

1.6 Yleisemmin ETSK kehottaa nopeuttamaan tutkimusta ja hankkeita, jotka koskevat toiminnalliseen talouteen liittyviä uusia tuotanto- ja kulutusmalleja:

- Tuotteiden ekologinen suunnittelu, jonka avulla voidaan taata käytettyjen resurssien kestävyys ja ottaa huomioon hyödykkeiden ympäristövaikutus niiden koko elinkaaren ajalta. Toiminnallisessa taloudessa tuotteet voivat saada uusia käyttötapoja, niistä voidaan tehdä helpommin korjattavia, muokattavia jne.
- Kiertotalouspaketista annettuun ETSK:n lausuntoon ⁽¹⁾ liittyvänä kiertotalous, jossa edistetään ”kehdestä kehtoon” -lähestymistapaa, jonka tarkoituksena on muuntaa yhden yrityksen jätteet toisten resursseiksi. Toiminnallisen talouden ansiosta tiettyjen yritysten sivutuotteita ja ulkoisvaikutuksia voidaan hyödyntää aiempaa paremmin muiden tuotannossa.
- Muun muassa ETSK:n 21. tammikuuta 2014 antamassa lausunnossa ⁽²⁾ käsitelty yhteistyötalous, joka perustuu käsitteellisesti toiminnalliseen talouteen. Yhdessä näiden vaihtomallien kehittämisellä voidaan tietyissä olosuhteissa nopeuttaa toiminnallisesta taloudesta saatavia hyötyjä, erityisesti ympäristön kannalta.
- ETSK:n 17. syyskuuta 2015 antamaan lausuntoon ⁽³⁾ liittyvä yhteiseen etuun pyrkivä talous.
- Jakamistalous, jota käsitellään erityisesti ETSK:n 13. toukokuuta 2016 antamassa lausunnossa ⁽⁴⁾.

1.7 EU:n lainsäädäntöpaketilla voitaisiin jäsentää toiminnallisen talouden valikoimaa, erityisesti kulutukseen liittyvien uusien kysymysten kannalta. Niitä ovat muun muassa yhteöllinen kuluttaminen, vanheneminen, kuluttajien tietämys näistä malleista ja aiempaa suotuisampi oikeus- ja verotuskehys innovatiivisille yrityksille.

1.8 Toiminnallisen talouden alueellistamisella voidaan vastata alueiden kestävä kehityksen uusiin haasteisiin kokeilemalla uusia talousmalleja. Toiminnallinen talous auttaa hyödyntämään alueiden vahvuuksia, irtautumaan vakiomuotoisesta massatuotannosta, joka on osaltaan syyllinen nykyisen kulutuksen aiheuttamaan pettymykseen, ja ottamaan huomioon kaikki tuotantojärjestelmän ulkoisvaikutukset. Kaupungit ovat otollisimpia alueita toiminnallisen talouden ratkaisujen kehittämiseen, koska niiden asukastiheys suosii vastavuoroisuuteen perustuvaa ajattelutapaa.

1.9 Jotta voidaan tarkastella perustavanlaatuista siirtymää uudenlaiseen talousmalliin, jolla on laajoja systeemisiä vaikutuksia monilla eri aloilla, ETSK:hon on suositeltavaa perustaa uusi pysyvä ja monialainen elin analysoimaan kyseistä kehitystä.

1.10 Tietojenvaihtofoorumi, jossa voidaan esittää kaikki toiminnallista taloutta koskevat aloitteet EU:n tasolla, olisi hyödyllinen, koska hyviä esimerkkejä on edelleen sangen vähän eivätkä ne vielä ole saaneet ansaitsemaansa näkyvyyttä. Tämä foorumi voitaisiin yhdistää EU:n kiertotalousfoorumia koskevaan hankkeeseen, jonka ETSK hyväksyi äänestyksessä Euroopan komission esittämää kiertotalouspakettia koskevasta lausunnostaan.

1.11 Toiminnallisen talouden avulla voidaan määrittää uudelleen eri arvot, joista hyödykkeen arvo muodostuu. On siis löydettävä keinot, joiden avulla toiminnallisessa taloudessa voidaan ottaa yhtä aikaa huomioon sekä käyttöarvo että työn arvo.

1.12 On ratkaisevan tärkeää selkeyttää ja yksinkertaistaa toiminnallisen talouden mallien vakuutuksiin liittyviä haasteita. Siksi niistä on tehtävä loppukuluttajan kannalta entistä yksiselitteisempiä kehittämällä toiminnallisen talouden uutta valikoimaa.

⁽¹⁾ EUVL C 264, 20.7.2016, s. 98.

⁽²⁾ EUVL C 177, 11.6.2014, s. 1.

⁽³⁾ EUVL C 13, 15.1.2016, s. 26.

⁽⁴⁾ EUVL C 303, 19.8.2016, s. 36.

2. Määritelmä ja sisältö: omistamisesta käyttöön

2.1 Toiminnallisessa taloudessa pyritään kehittämään tuotteiden käyttöä sen sijaan, että keskityttäisiin niiden omistamiseen. Kyse on kuitenkin huomattavasti enemmän kuin vain palvelujen sisällyttämisestä tuotteeseen. Kyse on koko kuluttamisen muutoksesta, jossa otetaan aiempaa paremmin huomioon loppukäyttäjä ja resursseja säästävät talousmallit ja jopa tuotetaan yhteisiä etuja eri alueille. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna yritykset eivät myy tuotetta vaan toiminnon, josta laskutetaan sen käytön perusteella. Niiden kannattaa siksi kehittää talousmallinsa puitteissa ensisijaisesti kestäviä hyödykkeitä, jotka voidaan korjata ja joita on helppo huoltaa, sekä ottaa käyttöön mukautettu tuotantoketju ja logistiikka.

2.1.1 Perustana olevan talousmallin mukaan arvo on peräisin käytöstä saatavista hyödyistä, eli käyttöarvosta, mutta myös itse hyödykkeestä tai palvelusta tai näkemyksestä, joka muilla on siitä, eli siihen liittyvän työn arvosta tai vaihtoarvosta.

2.1.2 Perinteisessä talousjärjestelmässä tuottajat luovat arvoa ja kuluttajat tuhoavat sen kuluttamalla. Toiminnallisessa taloudessa näiden kahden osapuolen edut on yhdistettävä tai niitä on ainakin saatava lähemmäksi toisiaan, jotta kumpikin pystyy säilyttämään arvon tai jopa luomaan sitä. Esimerkkejä molempien osapuolten luomista uusista resursseista ja arvoista ovat käynnissä olevan digitaalisen vallankumouksen mahdollistama käyttöön ja osaamiseen perustuvien tietojen tuottaminen ja hyödyntäminen.

2.1.3 Käsite ”tuottajakuluttaja” (joka yhdistää tuottajan ja kuluttajan aiemmin erilliset roolit) on edelleen täysin teoreettinen, mutta sen kehitys kuvastaa erittäin suoraviivaisten tai pystysuorien taloussuhteiden muotoutumista uudelleen verkostoituneemmiksi tai vaakasuoriksi järjestelmiksi ja organisaatioiksi.

2.1.4 Toiminnallinen talous voi edistää talouden muuttamista aineettomaksi, koska siinä loppuhintaan sisältyvät kaikki kustannukset. Sillä on voitava edistää taloudellisen toiminnan irrottamista ympäristövaikutuksista.

2.2 Toiminnallisen talouden käsitteen soveltamisessa erottuu kahden teoreettisen koulukunnan kaksi mallia. Ensimmäisessä tarkastellaan palvelun tarjoamista käyttökeskeisesti ja torjutaan yleinen ajatus palvelutaloudesta. Siinä ajatellaan uudelleen omistussuhteet mutta ei juuri kyseenalaisteta tuotteita. Toisessa keskitytään toiminnallisen talouden ulkoisvaikutuksiin, joiden avulla voidaan määritellä uusia ratkaisuja. Niissä hyödykkeiden ja palvelujen myyminen mielletään yhtenäiseksi kokonaisuudeksi (jossa kyseenalaistetaan työ ja jopa aineettomien resurssien tuotanto erityisesti tietyille alueelle) ja kuluttaja on olennainen osa aikaansaatuja ratkaisuja.

2.3 ETSK kannattaa tasapainoista lähestymistapaa. Ajatuksena ei ole edistää toiminnallista taloutta jäykästi vaan sillä edellytyksellä, että sen avulla voidaan vastata esiin nouseviin uusiin haasteisiin.

3. Haasteet

3.1 Toiminnallinen talous on tärkeää, koska sillä voidaan teoriassa tai ainakin tietyissä olosuhteissa vastata moniin nykykulutukseen liittyviin haasteisiin riippumatta siitä, koskevatko ne taloutta, yhteiskuntaa, ympäristöä vai kulttuuria.

3.2 Yhtenäisen lähestymistavan avulla sillä voidaan erityisesti alueilla saada aikaan yhteisiä etuja tai myönteisiä ulkoisvaikutuksia. Yhteistyöhön perustuvien ja poikittaisten työskentelymallien avulla yhteisöt voivat esimerkiksi sisällyttää julkisiin valaistuspalveluihinsa taloudellista toimintaa, julkisten tilojen turvaamista, valosaasteen vähentämistä ja energiankulutuksen pienentämistä. Yhdistämällä nämä eri tavoitteet sen sijaan, että parannettaisiin vain yhtä tekijää, voidaan vastata moniin eri haasteisiin hallituin kustannuksin.

3.2.1 Koska toiminnallisessa taloudessa investoinnit jaetaan, sillä voidaan edistää kestävään kehitykseen tähtäviä investointeja ja erityisesti teknologialtaan puhtaita tai ympäristömyönteisiä innovaatioita. Ympäristömyönteiset innovaatiot edellyttävät tavallisesti perinteisiä ratkaisuja enemmän pääomaa. Tällä tavalla innovaatioita varten saadaankin talousmalli, joka edistää niiden levittämistä sellaisten kuluttajien avulla, joilla ei yksinään olisi riittäviä taloudellisia valmiuksia. Esimerkiksi energiatehokkuussopimuksen nojalla käyttäjä voi saada käyttöönsä usein kalliita energiatehokkuustekniikoita ja -palveluja edullisen kuukausittain maksettavan palvelun avulla.

3.3 Ympäristön kannalta katsottuna nykyiset yksityisomistukseen perustuvat kulutusmallit aiheuttavat tavaroiden alikäyttöä ja siten huomattavaa luonnonvarojen tuhlaamista (esimerkiksi auto seisoo nykyään käyttämättä 95 prosenttia ajasta, ja kaupungeissa sitä käyttää yleensä vain hieman enemmän kuin yksi henkilö (1,2)).

3.3.1 Liikkuvuuspalvelun (paikka tietyllä kilometrimäärällä, auto määritetyn keston ja kilometrimäärän mukaan jne.) hankinnalla voidaan tehostaa näiden resurssien käyttöä. Toiminnallisella taloudella voidaan siten tehostaa monien kulutushyödykkeiden käyttöä ja luoda samalla enemmän arvoa ja pienentää ympäristövaikutusta.

3.3.2 Koska toiminnallisen talouden palvelujen hinnat sisältävät tuotteen ja palvelujen kaikki kustannukset eikä vain rajakustannuksia, käyttäjä saa aiempaa paremman näkemyksen todellisista kustannuksista. Näin hintasignaali on lähempänä todellisia tuotantokustannuksia, mikä kannustaa vastuullisempaan käyttäytymiseen. (Ostaessaan esimerkiksi tunnin auton yhteiskäyttöä käyttäjä maksaa ajoneuvon lainanlyhennyksen, vakuutuksen, pysäköinnin, polttoaineen jne. eli yhteensä kaikki kustannukset suhteessa käyttöön. Kuluttaja käyttää siksi ajoneuvoa harkitummin verrattuna omistuskäyttöön, jolloin käyttökustannuksiksi lasketaan usein vain polttoaine.)

3.4 Sosiaaliselta kannalta tarkasteltuna toiminnallinen talous vähentää hyödykkeen tai palvelun käyttökustannuksia sekä jakamalla yhdessä tehdyn investoinnin kustannukset kaikkien kesken että rajoittamalla halutun käytön kustannukset vain käyttökustannuksiin. Näin entistä useammat kuluttajat voivat saada käyttöönsä palveluja, joiden käyttöön heillä ei aiemmin olisi ollut mahdollisuutta. Keskeinen kysymys sekä talouden että oikeuden ja vakuutuksen kannalta onkin kysymys käyttäjien saataville annetun pääoman haltijasta tai sijoittajasta. Laadittaviin uusiin säädöksiin liittyy tältä osin suuria haasteita.

3.4.1 Asiaan liittyy monia sosiaalisia kysymyksiä, jotka on ympäristöhaasteiden tapaan tutkittava perusteellisesti, jotta voidaan päättää, onko toiminnallisesta taloudesta hyötyä tällä alalla, ja selvittää erityisesti, miten toiminnallinen talous olisi otettava käyttöön sosiaalisen edistyksen takaamiseksi.

3.5 Omistamisesta käyttöoikeuteen siirtymisen edellyttämä ajattelutavan muutos ei käy huomaamatta. Siinä pyritään kääntämään kerskailuun ja matkimisen haluun perustuva kulutusmalli kohti rauhallisempaa kulutusta, joka ei perustu niin paljon pakkokulutukseen ja joka on joka tapauksessa riippumattomampi aineellisten tavaroiden omistamisesta.

3.6 Digitalisoinnin avulla toiminnallisen talouden soveltamisalaa voidaan laajentaa harvoilta erityisaloilta yritysten väliseen toimintaan. Kun vähennetään jakamisen ja erityisesti käyttöönoton kustannuksia, toiminnallisen talouden ratkaisuja voidaan digitaalisten sovellusten ansiosta käyttää hyvin erilaisilla aloilla (musiikki, liikkuminen, laitteet, asuminen jne.). Tämän vuoksi on laadittava ja otettava nopeasti käyttöön verotus- ja sääntelykehys, joka kannustaa hyödyntämään toiminnallista taloutta rinnakkain nykyisen talousmallin kanssa.

3.7 Viimeaikaiset toimet ja saadut kokemukset osoittavat, että toiminnallisen talouden käytännöt menestyvät ja niitä otetaan käyttöön, jos ratkaisut parantavat kuluttajan käyttökokemuksia ja elämänlaatua – ei niinkään ainoastaan talous- tai ympäristösyistä. Auton yhteiskäyttöä koskeva esimerkki osoittaa, että tällä järjestelmällä voidaan ratkaista kaupunkien keskustojen pysäköintiongelma. Toinen esimerkki on suoratoisto, jossa saatavilla on käytännöllisesti katsoen välittömästi valtava valikoima.

4. Esteet ja rajoitukset

4.1 Toiminnallinen talous voi joissakin tapauksissa nopeuttaa kulutusrytmiä ja tuotteiden uusimista. Matkapuhelimissa tai pitkäaikaisvuokraukseen perustuvassa ajoneuvojen myynnissä ei siten ole täysin varmaa, että näillä malleilla (pitkäaikaisvuokraus, johon liittyy yleensä ostomahdollisuus) pidennetään tuotteiden käyttöikä tai parannetaan kierrätystä käyttöiän päätyttyä.

4.2 Suuret teollisuusryhmät ovat tunnetuimpia konkreettisten esimerkkien toteuttamisessa, mutta myös perinteisemmillä aloilla, kuten maataloudella yhteisostojen kautta sekä uusyrittäyksillä, on tehtävänsä toiminnallisen talouden vakiinnuttamisessa ja levittämisessä yhteiskuntaan. Vaikuttaa lisäksi siltä, että myös pk-yritykset voivat saada tästä toimintamallista ja sen täytäntöönpanosta uusia ratkaisuja asiakkailleen. Osuuskuntiin perustuvilla rakenteilla voidaan myös edistää aiempaa horisontaalisempia hallintomalleja, joissa käyttäjä on täysimääräinen osapuoli.

4.3 Vähentämällä tuotteen tai palvelun käyttökustannuksia toiminnallinen talous voi olla hyödyllinen pienituloisimmille kansalaisille. Sen avulla palvelujen ja tuotteiden käyttöön saadaan tietty määrä joustavuutta ja sujuvuutta. Se voi kuitenkin myös lisätä pienituloisimpien kansalaisten haavoittuvuutta, jos he eivät pysty enää maksamaan palvelun käyttöönottoa, käyttöä tai tilausta koskevia maksuja. Tästä näkökulmasta ja monissa EU:n maissa nykyään lisääntyneen epävarmuuden vuoksi omistaminen voi vaikuttaa suotuisalta ja siten turvallisemmalta vaihtoehdolta epävarmassa tilanteessa oleville kansalaisille. Tiettyjen hyödykkeiden ja palvelujen epätasa-arvoisessa saatavuudessa ei sitä paitsi ole kyse vain taloudellisesta pääomasta (rahoitusresurssit) vaan myös kulttuuri- ja koulutus pääomasta (yhteiskunnallinen asema, koulutus).

4.4 Yhteiskunnalliselta kannalta toiminnallinen talous voi lisätä kuluttajan eli kansalaisen riippuvuutta taloudellisista organisaatioista tai kulloisestakin teknisestä tai taloudellisesta järjestelmästä. Kun palveluun on liitytty, käytettävää tuotetta on vaikeaa, ellei mahdotonta, korjata, muuttaa, muokata jne. Toiminnallinen talous voi myös lisätä riippuvuutta toisten vallasta, jos palvelujen käyttäjiä ei osallisteta kunnolla tuotteiden ja ratkaisujen suunnitteluun. Kuluttajien (valintojen, käytäntöjen ja käyttötarkoitusten) riippumattomuutta edistäviä talous- ja hallintomalleja on tutkittava ja edistettävä.

4.5 Digitalisoinnin avulla toiminnallisen talouden soveltamisalaa voidaan laajentaa kaikkiin kuluttajiin. Digitalisointi herättää kuitenkin myös monia kysymyksiä: arvon kaappaaminen tietyille alustoille, verosuunnittelu tai veronkierto, yksityiselämän kunnioitus (erityisesti kerättyjen tietojen käytön osalta), taloudellinen keskittyminen (alustojen monopolit) ja (kohdassa 1.6 mainitut) työhön liittyvät kysymykset.

4.6 Näiden kaikkien riskien ja esteiden vuoksi yksinkertaisella siirtymisellä palvelutalouteen ei pystytä suojaamaan toiminnallista taloutta tällaisilta riskeiltä. Ne voitaisiin selvittää toiminnallista taloutta koskevalla yhdenmukaisella lähestymistavalla, jossa samalla kyseenalaistetaan yrityksen hallinto, työ ja suhde alueeseen ja otetaan kuluttaja huomioon palvelun suunnittelusta alkaen tuotteen koko elinkaaren ajan.

4.7 Monissa edellä mainituissa kysymyksissä ja erityisesti kilpailun tai yksityiselämän kunnioittamisen aloilla tarvitaan ehdottomasti oikeudellisia toimia.

5. Toiminnallisen talouden vauhdittaminen EU:ssa

5.1 Euroopan unionilla on monia syitä ottaa toiminnallinen talous omakseen. Syyt liittyvät sekä ympäristöön, yhteiskuntaan, kulttuuriin että talouteen. Tässä pohdinnassa ovat tärkeitä myös digitaaliset haasteet ja yleisesti yhteys uusiin talousmalleihin, kuten yhteistyötalouteen, kiertotalouteen jne., erityisesti mullistusten nopeuden vuoksi.

5.2 Euroopassa toiminnallinen talous vaikuttaa yritysten keinolta luoda lisäarvoa ja myötävaikuttaa paljon työvoimaa edellyttäviin ratkaisuihin (erityisesti tuotantoketjun loppupäässä huollossa, korjauksessa jne. mutta myös alkupäässä innovatiivisten talousmallien laadinnassa ja niihin liittyvien palvelujen suunnittelussa) ja erityisesti lisätä tiettyjen alojen kilpailukykyä. Sen avulla voidaan kehittää vakioidun ja vähän mukautetun tuotannon sijasta palveluvalikoimaa, joka vastaa paremmin kuluttajien tarpeita, ja uudistaa siten luottamussuhde yritysten ja kuluttajien välillä ja antaa kulutukselle uutta merkitystä.

5.3 Suuryritysten innovointiyksiköt, alueet ja suuri määrä asiantuntijoita ovat sitoutuneet edistämään toiminnallista taloutta, mutta vauhti EU:ssa on hämmästyttävän hidasta. Vaikka toiminnallinen talous on kiertotalouden ytimessä, sitä ei ole mainittu lainkaan komission aiheesta äskettäin laatimassa kertomuksessa "Kierto kuntoon".

5.3.1 Näistä epävarmuustekijöistä ja rajoituksista huolimatta tämän päivän EU:ssa vallitsevassa epävarmassa poliittisessa ja taloudellisessa tilanteessa toiminnallinen talous on EU:lle mahdollisuus hyödyntää ja kehittää monien toimijoiden taitotietoa ja osaamista.

Bryssel 15. joulukuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Innovatiivisten yritysten ja kasvuyritysten edistäminen”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2017/C 075/02)

Esittelijä: **Antonio GARCÍA DEL RIEGO**

Komitean täysistunnon päätös	21.1.2016
Oikeusperusta	työjärjestyksen 29 artiklan 2 kohta oma-aloitteinen lausunto
Vastaava erityisjaosto	”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	29.11.2016
Hyväksyminen täysistunnossa	14.12.2016
Täysistunnon numero	521
Äänestystulos	220/1/8
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK kannustaa komissiota jatkamaan toimintapoliittisten ehdotusten laatimista innovatiivisten yritysten ja kasvuyritysten perustamisen edistämiseksi ja suosittaa, että aloitteiden toteuttamisesta, johtamisesta ja koordinoinnista vastaisi yksi hallintoyksikkö, jonka tehtävänä olisi arvioida ja seurata eri pääosastojen innovaatiopolitiikkaa ja saada aikaan synergiaa niiden välille. Toimintapoliittisilla ehdotuksilla tulisi lujittaa sisämarkkinoita, vahvistaa klustereita ja ekosysteemejä, joissa syntyy innovatiivisia startup-yrityksiä, kehittää oman pääoman komponenttia Euroopan pääomamarkkinoilla, kannustaa tiedemaailmaa keskittymään tulevaisuuden työpaikkoihin ja minimoida uuden yrityksen perustamiseen liittyvät kustannukset ja byrokratia.

1.1.1 Komission tulisi jatkaa työtään olemassa olevien sisämarkkinasääntöjen voimaan saattamiseksi: kirjanpito- ja maksukyvyttömyyssääntöjä koskevat pitkän aikavälin yhteensovittamishankkeet, ammatti- ja korkeakoulututkintojen automaattinen tunnustaminen, digitaalisia sisämarkkinoita koskevan strategian täytäntöönpanon vauhdittaminen ja pääomamarkkinaunionia koskevan aloitteen⁽¹⁾ täysimääräinen täytäntöönpano auttaisivat EU:ta suuresti hyödyntämään aitojen sisämarkkinoiden koko potentiaalin. Yksinkertaiset ja tehokkaat rajat ylittävät sopimussäännöt tehostaisivat rajat ylittävää verkkokauppaa ja vähentäisivät kuluttajalainsäädännön oikeudellista hajanaisuutta ja yrityksille lainsäädännön noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia.

1.1.2 Oman pääoman ehtoista rahoitusta on laajennettava startup-yritysten tukemiseksi niiden kehitysvaiheessa. Tämä edellyttää muun muassa neutraalimpaa verojärjestelmää, jossa velkarahoitusta ja oman pääoman ehtoista rahoitusta kohdellaan tasa-arvoisesti mahdollistamalla sekä korko- että osinkomaksujen vähentäminen⁽²⁾. Startup-yritysten tulisi voida käyttää osakeoptiopaketteja kykyjen houkuttelemiseksi ja pitämiseksi yrityksessä.

⁽¹⁾ ETSK on ilmaissut tukensa pääomamarkkinaunionia koskeville aloitteille lausunnoissaan pääomamarkkinaunionin luomista koskevasta toimintasuunnitelmasta (EUVL C 133, 14.4.2016, s. 17), arvopaperistamisesta (EUVL C 82, 3.3.2016, s. 1) ja arvopaperiesitteestä (EUVL C 177, 18.5.2016, s. 9).

⁽²⁾ ETSK on toistuvasti, muun muassa launnonissaan ”Yritysten rahoittaminen / vaihtoehtoisten rahoitusmekanismien tutkiminen” (EUVL C 451, 16.12.2014, s. 20), vaatinut toimenpiteitä velanoton perusteettoman suosimisen (*debt bias*) lopettamiseksi verojärjestelmissä.

1.1.3 Olisi luotava pääomasijoituskulttuuri ja edistettävä sitä toteuttamalla muun muassa kasvatuksellisia ja muita kuin lainsäädännöllisiä aloitteita. Euroopan rahoitusjärjestelmässä tulee kehittää piensijoittajille soveltuvia likvidejä sijoitus- tuotteita, jotka kannustavat sijoittamaan innovatiivisiin pieniin yrityksiin.

1.1.4 Turhan byrokratian karsiminen ja nk. ylisääntelyn vähentäminen ovat myös ratkaisevan tärkeitä tekijöitä, joiden avulla vähennetään hallinnollista taakkaa ja vältetään yrityksille aiheutuvat tarpeettomat kustannukset ja ajanhukka.

1.1.5 Korkeakoulujen ja yritysmaailman – niin suurteollisuuden kuin pienempien yritystenkin – välisten uudentyyppisten yhteistyömallien kehittämistä tulee tehostaa ja nopeuttaa kaikissa jäsenvaltioissa toteuttamalla uudenlaisia poliittisia toimenpiteitä, joilla EU:sta tehdään vetovoimainen kykyjä puoleensa houkutteleva magneetti.

1.1.5.1 ETSK kehottaa komissiota poistamaan kaikki oikeudelliset rajoitukset opiskelijoiden ja nuorten yrittäjien vaihdoilta ⁽³⁾ esimerkiksi perustamalla nuorille yrittäjille suunnatun Erasmus-ohjelman.

1.1.5.2 ETSK kannattaa Euroopan investointineuvontakeskukseen (EIAH) ja Euroopan investointihankeportaaliin (EIPP) sisällytettävän alustapohjaisen tietokannan kehittämistä tiedon jakamiseksi lupaavista yrityksistä ⁽⁴⁾. Siihen otettaisiin EU:n eri alojen kasvuyrityksiä, jotka valittaisiin objektiivisten ja avoimien kriteerien perusteella, ja se mahdollistaisi yritysten vertaamisen ja vertailuanalyysin.

1.1.6 ETSK uskoo, että hyvien käytänteiden jakaminen ja arviointi tarjoaa arvokkaita lähtökohtia uusien toimintapolitiikkojen kokeilemistä varten ⁽⁵⁾.

1.2 Euroopan investointirahastoa (EIR) ja Euroopan investointipankkia (EIP) pyydetään tukemaan innovatiivisia yrityksiä erityisellä riski- ja alkupääomalla, jolla helpotetaan teknologian siirtoa korkeakouluista ja tutkimuskeskuksista. Rakenteeltaan se voisi olla ensimmäinen lainatakuu, jonka avulla selvittäisiin alkuvaiheen vaikeudesta saada yksityistä rahoitusta.

1.3 Euroopan strategisten investointien rahastolla (ESIR), joka on Euroopan unionin takuista ja Euroopan investointipankin pääomasta koottu 21 miljardin euron rahasto, tulisi olla keskeinen rooli innovatiivisten hankkeiden laajentamisessa ja markkinoille saattamisessa. Lisäksi ESIR voisi olla mallina tuleville EU:n talousarvioille, joissa tulisi siirtyä perinteisestä apurahapohjaisesta hankkeiden rahoitusmallista tehokkaampaan sijoitusvetoiseen malliin, jossa hankkeille kerättäisiin rahoitusta ”joukkorahoituksella”. ESIR on onnistuneesti rahoittanut melko riskialttiita aloja, jotka olisivat helposti voineet jäädä ilman huomiota ⁽⁶⁾.

1.4 ETSK kehottaa kasvuvaiheen investointien edistämiseksi kokoamaan laajemman investointivälineistön, johon kuuluu myös nk. epäsymmetrisiä rahastoja, joissa erilaiset omaisuussijoittajaluokat saavat erilaista tuottoa, ja vaihtoehtoisia rahoitusjärjestelyjä, kuten joukkorahoitusta ⁽⁷⁾. Myös osamarkkinoiden perustamista olisi harkittava, jotta eurooppalaisten pk-yritysten olisi helpompi päästä markkinoille.

1.5 Komission tulisi puuttua ohjelmistoinvestointien kohtelua koskevan sääntelyn epäsymmetriaan Euroopan ja Yhdysvaltojen välillä ja poistaa sääntelystä johtuvat esteet, jotka haittaavat Euroopan rahoitussektorin investointeja digitaaliseen kehitykseen.

2. Nykytilanteen arviointi

2.1 Pienet ja keskisuuret yritykset (pk-yritykset) ⁽⁸⁾ ovat Euroopan talouden keskeinen osatekijä, ja niiden osuus työpaikkojen luomisessa ja talouskasvussa on merkittävä.

⁽³⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta ”Aktiiviset yliopistot Euroopan kehittäjinä” (EUVL C 71, 24.2.2016, s. 11).

⁽⁴⁾ Euroopan investointineuvontakeskus: <http://www.eib.org/eiah/index.htm>
Euroopan investointihankeportaali: <https://ec.europa.eu/eipp/desktop/en/index.html>

⁽⁵⁾ Ks. kohta 4.

⁽⁶⁾ European Digital Forum, ”From Start-up to Scale-up: Growing Europe’s Digital Economy”, Sergey Filippov & Paul Hofheinz, 2016, s. 3–5.

⁽⁷⁾ Sama kuin edellä, s. 5.

⁽⁸⁾ Pk-yritysten määritelmä EU:ssa: EUVL L 124, 20.5.2003, s. 36.

2.1.1 Euroopan unionissa oli vuonna 2015 yli 22,3 miljoonaa pk-yritystä. Niiden osuus kaikista rahoitusalan ulkopuolisista yrityksistä oli 99,8 prosenttia. Ne työllistivät 90 miljoonaa ihmistä (66,9 prosenttia kaikista työpaikoista), tuottivat 57,8 prosenttia kokonaislisäarvosta⁽⁹⁾ ja loivat 85 prosenttia uusista työpaikoista. Euroopan täytyy varmistaa, että uusi pk-yritysten sukupolvi korvaa konkurssiin vuosittain joutuvat 200 000 pk-yritystä⁽¹⁰⁾, joista katoaa 1,7 miljoonaa työpaikkaa. Tulevan talouskasvun kannalta tärkeimpiä ovat kuitenkin yritykset, jotka haluavat innovoida, kasvaa ja suuntautua vientiin.

2.2 Kasvuhakuisten startup-yritysten perustaminen on erityisen tärkeää, sillä ne keskittyvät innovointiin nopeasti kasvavilla ja suurta lisäarvoa tarjoavilla aloilla. Nämä yritykset luovat tulevaisuudessa työpaikkoja ja nostavat tuottavuuden kasvuun, mikä on keskeinen edellytys elintason parantumiselle. Eurooppa edistyy joissakin asioissa, mutta se on jäljessä startup-yritysten siirtämisessä laajentumisvaiheeseen, jonka tulisi lopulta johtaa Euroopan tarvitsemaan kasvuun ja työpaikkojen luomiseen⁽¹¹⁾.

2.3 Tässä oma-aloitteisessa lausunnossa keskitytään toimintaansa laajentaviin yrityksiin eli kasvuyrityksiin, joiden keskimääräinen vuotuinen kasvu on työntekijämäärässä (tai liikevaihdossa) mitattuna yli 20 prosenttia kolmen vuoden jaksolla ja joissa on vähintään 10 työntekijää seurantajakson alkaessa⁽¹²⁾. Toimintaansa laajentaville yrityksille on ominaista, että niiden liiketoimintamallit ovat erittäin skaalautuvia. Skaalautuvuudella tarkoitetaan kykyä kasvattaa markkinaosuutta, tuloja ja rakennetta esimerkiksi ottamalla sama liiketoimintamalli nopeasti käyttöön uusilla markkinoilla tai käyttämällä uusia liikkeenjohtotapoja.

2.3.1 OECD:n tutkimuksessa, johon osallistui 11 maata⁽¹³⁾, havaittiin, että toimintaansa laajentavien yritysten osuus oli kaikissa 11 maassa alle 10 prosenttia yrityksistä, mutta ne loivat jopa kaksi kolmasosaa kaikista uusista työpaikoista⁽¹⁴⁾.

2.4 Startup-yritykset ovat yleensä vähemmän kannattavia lyhyellä aikavälillä ja ovat riippuvaisia ulkopuolisesta rahoituksesta. Jos nämä innovatiiviset yritykset eivät löydä rahoitusta laajentumissuunnitelmilleen, niiden skaalautuminen epäonnistuu ja potentiaali tuottavuuden kasvuun ja työpaikkojen luomiseen jää todennäköisesti hyödyntämättä.

2.4.1 Maailmanpankin analyysissä⁽¹⁵⁾ arvioidaan, että pk-yritysten järjestämättömien lainojen keskimääräinen osuus kehittyneillä markkinoilla oli 6,93 prosenttia vuonna 2007 eli yli kaksi kertaa enemmän verrattuna suurten yritysten vastaaviin lainoihin (2,54 %). Järjestämättömien lainojen osuus kasvoi voimakkaasti kriisien aikana Portugalissa, Espanjassa, Italiassa ja Irlannissa 10–25 prosenttiin.

2.4.1.1 Toimintapolitiikat, joilla pankkeja kannustetaan laajentamaan lainanantoa riskialttiimmille yrityksille ja erityisesti varhaisvaiheen yrityksille, joiden vakuudet ovat rajalliset, saattaisi luoda riskipankkeja, johtaa luottokannan supistumiseen ja lisätä finanssialan epävakautta⁽¹⁶⁾.

2.5 Euroopan täytyy keskittyä korjaamaan nk. rahoitussiirtymä (*funding transition*), joka ei tällä hetkellä toimi.

2.5.1 Rahoitussiirtymä käsittää neljä vaihetta: startup-vaihe (rahoituksen lähteinä raha-avustukset, alkupääoma, perhe ja ystävät), pääoman kasvuvaihe (joukkorahoitus, mikrorahoitus, bisnesenkelit), kestäväpohjainen kasvu (arvopaperistaminen, yksityinen pääomasijoittaminen, riskipääoma, institutionaaliset sijoittajat, yksityinen velkajärjestely) ja lopetus (osto, julkisen pääoman ehtoiset rahoitusmarkkinat).

⁽⁹⁾ http://www.eif.org/news_centre/publications/eif_annual_report_2015.pdf

⁽¹⁰⁾ Bankruptcy and second chance for honest failed entrepreneurs – the European Commission's policy. Entrepreneur's Day, 12. marraskuuta 2015.

⁽¹¹⁾ Startup-yrityksellä tarkoitetaan yleisesti yritystä, jonka tavoitteena on toteuttaa toistettavaa ja skaalautuvaa liiketoimintamallia. Tällaiset vasta perustetut yritykset ovat yleensä erittäin innovatiivisia, ja ne perustuvat tavallisesti ideoihin, tekniikoihin tai liiketoimintamalleihin, joita ei aiemmin ole ollut olemassa. Laajentumisvaiheen yritys (*scale-up*) on sitä vastoin laajentuva ja kasvava yritys, jonka markkinaosuus, tulot tai työntekijöiden määrä kasvaa nopeasti. Ks. *Octopus High Growth Small Business Report 2015* (Lontoo: Octopus, 2015).

⁽¹²⁾ <https://www.linkedin.com/pulse/20141201163113-4330901-understanding-scale-up-companies>

⁽¹³⁾ Yhdistynyt kuningaskunta, Suomi, Espanja, Italia, Yhdysvallat, Kanada, Norja, Alankomaat, Tanska, Uusi-Seelanti ja Itävalta.

⁽¹⁴⁾ Supporting investors and growth firms, T. Aubrey, R. Thillaye & A. Reed, 2015, s. 11.

⁽¹⁵⁾ <http://siteresources.worldbank.org/INTFR/Resources/BeckDemirgucKuntMartinezPeria.pdf>

⁽¹⁶⁾ Supporting investors and growth firms, T. Aubrey, R. Thillaye & A. Reed, 2015, s. 21.

3. Toimintaansa laajentaville yrityksille suotuisan innovaatioekosysteemin osatekijöitä

3.1 Menestyville innovaatioekosysteemeille, joissa toimintaansa laajentavat *scale-up*-yritykset kukoistavat, ovat ominaisia vahvat, toisiinsa liitetyt tutkimus- ja koulutuslaitosten, suurteollisuuden ja riskipääomasijoittajien verkostot sekä luovat ja yrittäjähenkiset kyvyt⁽¹⁷⁾.

3.1.1 Startup-yritykset perustetaan yleensä teknologiakeskuksiin, jotka on rakennettu huippuyliopistojen ympärille. Huippuyliopistot ovat keskeisessä asemassa dynaamisen liiketoimintaympäristön kehittämisen kannalta, sillä ne ovat niin opiskelijoiden kuin tutkimuksenkin kykykeskittymiä. Vaikutusvaltaiset, yhteenliitetyt klusterit parantavat yritysten tuottavuutta, ohjaavat innovoinnin suuntaa ja vauhtia ja piristävät uusien yritysten perustamista. Yhdysvallat ja Kiina samoin kuin eräät keskukset Euroopassa ovat johdossa pitkäkestoisessa kamppailussa kykyjen ja pääoman houkuttelemiseksi ja innovoinnin edistämiseksi.

3.1.2 Euroopan työmarkkinoiden hajanaisuus haittaa kuitenkin startup-yritysten kehittymistä toimintaansa laajentaviksi *scale-up*-yrityksiksi. Tässä suhteessa on erittäin tärkeää, että helpotetaan työvoiman liikkuvuutta EU:ssa ja houkutellessaan kykyjä myös kolmansista maista, sillä näin luodaan vetovoimainen positiivinen kierre.

3.1.3 Nuorille yrittäjille suunnattua Erasmus-ohjelmaa voitaisiin kannattaa. Se sopii yhteen yleisen kasvu- ja työllisyysperiaatteen kanssa, ja se helpottaisi liikkuvuutta ja saisi yrityksiltä hyvän vastaanoton.

3.1.3.1 Viime aikoina on ryhdytty toimenpiteisiin kykyjen houkuttelemiseksi EU:n ulkopuolelta. Vuonna 2009 käyttöön otettu sininen kortti on nopeuttanut osaavien työntekijöiden pääsyä EU-työnantajan palvelukseen⁽¹⁸⁾. Osa Euroopan maista on jo luonut kansallisella tasolla erityisiä viisumimenettelyjä yrittäjille, ja muutkin ovat ottamassa niitä käyttöön⁽¹⁹⁾.

3.1.4 Erityisen onnistunut esimerkki teknologiakeskuksesta on Oxbridge, joka viittaa Oxfordin ja Cambridgen yliopistojen vaikutuspiiriin Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Yhdistyneen kuningaskunnan huipputeknologiayhteisö kasvoi ja innovoivat myös pitkän taloudellisen taantuman ja pysähtyneisyyden aikana vuosina 2008–2012⁽²⁰⁾.

3.1.4.1 Monilla Euroopan korkeakouluilla ei kuitenkaan ole tarvittavaa asemaa, rakennetta tai valmiuksia luoda olosuhteita uusien yritysten kasvattamiselle kampuksellaan tai nostaa tätä asiaa hallitusvallan käyttäjien asialistalle⁽²¹⁾. Johtavien korkeakoulujen ja valtiovallan tulisi luoda yhteyksiä teollisuuteen investoimalla teknologiansiirtokeskuksiin kampusalueilla sekä yrittäjyyskasvatukseen⁽²²⁾.

3.1.5 *Spin-off*-yritykset, jotka perustamisen lähtökohtana on teknologiansiirto korkeakouluista, kohtaavat vaikeuksia toiminnan laajentamisessa rahoituksen ja asiantuntevan johdon puutteen vuoksi. Siksi onkin tärkeää, että ne voivat luottaa institutionaaliseen julkiseen tukeen voidakseen päästä yli alkuvaiheesta, jolloin yksityiset rahoittajat ovat haluttomia investoimaan teknisten alojen *spin-off*-yrityksiin, joita pidetään liian teknisinä ja riskialttiina ja joita ei usein ymmärretä kunnolla.

3.2 Vaikka eurooppalaisilla ja yhdysvaltalaisilla on vastaava koulutustaso, eurooppalaiset perustavat yrityksiä selvästi harvemmin kuin yhdysvaltalaiset. Tähän on monia syitä: suuri haluttomuus riskinottoon, hallinnolliset rasitteet, alihkeittynyt "toisen mahdollisuuden" kulttuuri, alihkeittyneet yrittäjyyskasvatusohjelmat ja yksityisen pääomasijoittamisen kulttuurin puuttuminen. Huomiota olisi myös kiinnitettävä yrittäjyyskulttuurin kehittämiseen varhaisessa vaiheessa peruskoulussa ja toisen asteen oppilaitoksissa.

⁽¹⁷⁾ Tataj, D. Innovation and Entrepreneurship. A Growth Model for Europe beyond the Crisis, Tataj Innovation Library, New York, 2015.

⁽¹⁸⁾ <https://www.apply.eu/directives/>

⁽¹⁹⁾ <http://tech.eu/features/6500/European-start-up-visa>

⁽²⁰⁾ www.cambridge.gov.uk/sites/default/files/documents/cnfe-aap-io-employment-sector-profile.pdf

⁽²¹⁾ Clustering for Growth, How to build dynamic innovation clusters in Europe, s. 11.

⁽²²⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta "Aktiiviset yliopistot Euroopan kehittäjinä" (EUVL C 71, 24.2.2016, s. 11).

3.2.1 Eurooppalaiset pelkäävät uuden yrityksen perustamisessa eniten konkurssia: eurooppalaisista 43 prosenttia pelkää sitä, kun yhdysvaltalaisista osuus on 19 prosenttia. Yhdysvalloissa⁽²³⁾ on melko tehokas ja rankaisematon yritysten konkurssijärjestelmä ja konkurssia pidetään yleisesti hyväksyttävämpänä asiana, ja tämä lisää riskinottohalukkuutta. Yrittäjähenkisemmän kulttuurin kehittäminen tulisi ottaa poliittisten päättäjien ja oppilaitosten ensisijaiseksi tavoitteeksi.

3.2.1.1 Äskettäin julkaistu tutkimus osoittaa, että toista kertaa yrittävien perustamien yritysten liikevaihto ja työpaikkojen kasvuvauhti on suurempi ja niillä on suuremmat mahdollisuudet saada ulkopuolista rahoitusta⁽²⁴⁾. Espanjassa vain 20 prosenttia ensimmäistä kertaa yrittävistä onnistuu, kun toiseen kertaan yrittävien onnistumisaste on hämmästyttävät 80 prosenttia.

3.3 Voimakkaasti kasvavat ja innovatiiviset yritykset eivät usein todennäköisesti saa pankeilta lainarahoitusta, koska niiltä puuttuu pääomaa, joka on keskeinen osa pankkien soveltamaa luottokelpoisuusluokitusta⁽²⁵⁾. Oman pääoman ehtoinen rahoitus onkin keskeisen tärkeää startup-yrityksille ja voimakkaasti laajenemaan pyrkiville yrityksille, joiden kassavirtaennusteet ovat epävarmoja tai negatiivisia. Pankkien lainanantoa tulisikin täydentää parantamalla rahoituslähteiden monimuotoisuutta ja joustavuutta ja korostamalla erityisesti pääomarahoituksen roolia.

3.4 Eurooppaan olisi luotava yksityisen pääomasijoittamisen kulttuuri ja sitä olisi edistettävä, ja Euroopan rahoitusjärjestelmiin on kehitettävä sijoitustuotteita, jotka soveltuvat piensijoittajille ja joissa on tarvittava likviditeetti innovatiivisiin pieniin yritysisiin investoimista varten.

3.4.1 Koska rahoitusta ei ole saatavilla myöhemmässä vaiheessa, eurooppalaiset startup-yritykset eivät pysy yhdysvaltalaisen vertaistensa kasvuvauhdissa. Niiden on joko tuotettava tuloa aikaisemmin säilyäkseen hengissä tai ne myydään liian varhaisessa vaiheessa liian alhaiseen hintaan. Vain 5 prosenttia vuoden 1980 jälkeen perustetuista kokonaan uusista eurooppalaisista yrityksistä oli 1 000:n pörssi-arvoltaan parhaan yrityksen joukossa vuonna 2009. Yhdysvalloissa vastaava osuus oli 22 prosenttia⁽²⁶⁾.

3.4.1.1 On huomionarvoista, että yli puolet kaikesta maailman riskipääomasta jaetaan Yhdysvalloissa ja vain 15 prosenttia Euroopassa. Vuonna 2013 Yhdysvalloissa oli tarjolla 26 miljardin euron verran riskipääomaa, Euroopassa 5 miljardia euroa. Bisnesenkelit myönsivät puolestaan 6 miljardia euroa eurooppalaisille startup-yrityksille ja 20 miljardia euroa yhdysvaltalaisille yrityksille.

3.4.1.2 EU kärsii siis suuresta bisnesenkeli- ja riskipääomarahoituksen vajeesta: bisnesenkelirahoitus on kolminkertaista ja riskipääomarahoitus viisinkertaista Yhdysvalloissa. Ero on ratkaisevan suuri, sillä tämänkaltaisen rahoitus on tarpeen yritysten laajentamiseksi ja menestyksen saavuttamiseksi.

3.4.1.3 Suurin syy tähän on EU:n riskipääomasektorin hajautuminen valtioiden rajojen mukaan. Eurooppalaisen riskipääomarahoituksen keskimääräinen koko on noin 60 miljoonaa euroa eli vain puolet keskimääräisestä koosta Yhdysvalloissa, ja 90 prosenttia riskipääomainvestoinneista on keskittynyt vain kahdeksaan EU:n jäsenvaltioon (Alankomaat, Espanja, Ranska, Ruotsi, Saksa, Suomi, Tanska ja Yhdistynyt kuningaskunta)⁽²⁷⁾. Eri jäsenvaltioiden sääntöjen erilaisuuden vuoksi riskipääomayhtiöt joutuvat kattamaan korkeita kuluja kerätessään varoja eri puolilta Eurooppaa. Tämän tuloksena ne ovat pienempiä ja niillä on vähemmän pääomaa, jolla tukea kasvavia yrityksiä. Jos eurooppalaiset riskipääoman markkinat olisivat yhtä hallitsevia kuin Yhdysvalloissa, yritysten rahoitukseen olisi ollut käytettävissä jopa 90 miljardia euroa lisävaroja vuosien 2008 ja 2013 välisenä aikana⁽²⁸⁾.

3.4.1.4 Ongelmana on myös yksityisten sijoittajien riittämätön osallistuminen. Viimeisten kymmenen vuoden aikana Euroopan riskipääomasektorista on tullut yhä riippuvaisempi julkisen sektorin instituutioista, joiden osuus kaikista investoinneista oli 31 prosenttia⁽²⁹⁾ vuonna 2015, kun se vuonna 2007 oli vain 15 prosenttia⁽³⁰⁾. Tavoitteena ei pitäisi olla julkisen rahoituksen vähentäminen vaan yksityisten lähteiden lisääminen. Investoijapohjaa tulisi laajentaa ja monipuolistaa, jotta teollisuudesta voisi tulla omavarainen pitkällä aikavälillä.

⁽²³⁾ Bankruptcy and second chance for honest failed entrepreneurs – the European Commission's policy.

⁽²⁴⁾ Professori Kathryn Shaw'n tutkimus, Stanford Graduate School of Business.

⁽²⁵⁾ Supporting investors and growth firms, T. Aubrey, R. Thillaye & A. Reed, 2015, s. 40.

⁽²⁶⁾ <http://eref.knowledge-economy.net/uploads/documents/Born%20to%20Grow.pdf>

⁽²⁷⁾ Euroopan komission vihreä kirja pääomamarkkinaunionin muodostamisesta, mainittu edellä.

⁽²⁸⁾ Ks. edellä.

⁽²⁹⁾ <http://www.investeurope.eu/media/476271/2015-european-private-equity-activity.pdf>

⁽³⁰⁾ http://www.investeurope.eu/media/340371/141109_EVCA_FOF_scheme.pdf

3.4.1.5 Epäsymmetrisiä rahastoja voitaisiin harkita julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien kannustamiseksi. Ne ovat riskipääomarahastoja, joissa sijoittajiin sovelletaan erilaisia ehtoja ja erilaista tuottoa sen mukaan, mitkä ovat niiden investointitavoitteet. Niissä tunnustetaan näin erilaisiin yhteistyörakenteisiin osallistuvien kumppaneiden erilaiset intressit. Tällaisia on jo olemassa Suomessa, Kreikassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Alankomaissa.

3.4.2 Myös osamarkkinoiden perustamista olisi harkittava, jotta eurooppalaisten pk-yritysten olisi helpompi päästä markkinoille. Niiden tulisi mahdollistaa alhaiset listautumiskustannukset ja joustavat, yksilölliset lähestymistavat pienempien dynaamisten yritysten tarpeisiin vastaamiseksi. Hyviä esimerkkejä ovat Lontoon *Alternative Investment Market* (AIM), Pariisin *Nouveau Marché* ja Madridin *Mercado Alternativo Bursatil* (MAB). Joustava sääntelyjärjestelmä voi kuitenkin olla kaksiteräinen miekka. Pienten yritysten on helpompi päästä arvopaperipörssiin ja laskea osakkeita liikkeelle, mutta toisaalta kokemattomien sijoittajien on vaikea arvioida yrityksen täsmällistä riskiprofiilia.

3.4.3 Tietyn sektorin sääntely voi joskus haitata EU:n yritysten kykyä investoida teknologian kehittämiseen verrattuna tilanteeseen Yhdysvalloissa. Euroopan, Yhdysvaltojen ja Sveitsin finanssialan yhteisöihin sovellettava sääntely on epäsymmetristä esimerkiksi ohjelmistoihin ja muihin digitaalisen kehityksen kannalta ratkaisevan tärkeisiin aineettomiin hyödykkeisiin tarvittavien investointien yhteydessä.

3.4.3.1 Pankkiala on ylivoimaisesti suurin it-ala maailmassa: it-innovaatioihin käytetään 700 miljardia Yhdysvaltain dollaria. Finanssiala käyttää viidenneksen rahoituksesta ja 5–10 prosenttia investoinneista⁽³¹⁾. Pankit ovatkin samaan aikaan tärkeitä digitaalisen murroksen toimijoita ja digitaalitalouden päärahoittajia.

3.4.3.2 Sääntelykehys rajoittaa silti niiden kipeästi kaivattuja it-investointeja. Varainhoitosäännöksissä tulisi kohdella ohjelmistoja tavanomaisena omaisuutena, eikä niissä tulisi velvoittaa EU:n pankkeja vähentämään kyseisiä investointeja pääomavaatimusten yhteydessä.

3.5 Erilainen verokohtelu eri jäsenvaltioissa ja erilaisiin rahoitusmalleihin kohdistuvan verotuksen erot ovat este yleiseurooppalaisten pääomamarkkinoiden kehittymiselle ja vaikuttavat sekä sijoittajiin että liikkeeseenlaskijoihin.

3.5.1 Useimmat yhtiöverojärjestelmät Euroopassa suosivat velkarahoitusta pääomarahoitukseen sijaan sallimalla korkokulujen vähentämisen, kun taas osinkomaksuista ei saa vähennystä pääomarahoitukseen tapauksessa. Tähän velanoton perusteettomaan suosimiseen voitaisiin puuttua sallimalla sekä pääoma- että velkarahoituksen kustannusten vähentäminen verotuksessa⁽³²⁾.

3.5.1.1 Verokannustimilla on tärkeä rooli voimakkaasti kasvavien yritysten varhaisvaiheen rahoituksen saannissa, ja monet valtiot maailmassa myöntävät yksityisille ja yrityksille verovähennyksiä huipputeknologian startup-yrityksiin tai asiantunteisiin riskipääomarahastoihin tehdyistä investoinneista⁽³³⁾.

3.5.1.2 Perinteinen työntekijöiden ja startup-yrittäjien houkuttelemiskeino ovat osakeoptio-ohjelmat, sillä monet voisivat näin luopua palkkakorvauksesta. Useimmissa jäsenvaltioissa osakeoptioiden verokohtelu on hyvin rankaisevaa, sillä niitä pidetään tavanomaisena tulona ja verotetaan marginaaliveroasteella. Osakeoptioiden veroetuuskohtelua tulisi suosia samaan tapaan kuin Yhdysvalloissa suositaan *Incentive Stock Options* -tulaja⁽³⁴⁾.

3.5.2 Yrityksille tulee kalliiksi noudattaa arvonlisäverovelvoitteita, erityisesti jos yritys myy tavaroita tai palveluita rajojen yli. ETSK on tyytyväinen komission ilmoitukseen, että se aikoo esittää digitaalisia sisämarkkinoita koskevan strategian osana vuoden 2016 loppuun mennessä säädösehdotuksia erilaisista arvonlisäverojärjestelmistä yrityksille koituvien hallinnollisten rasitteiden keventämiseksi. Yhtenä toimenpiteenä komissio ehdottaa arvonlisäverovapaan kynnysasettamista startup-yrityksille ja mikroyrityksille⁽³⁵⁾.

⁽³¹⁾ Euroopan pankkiyhdistysten liitto, 16. syyskuuta 2016.

⁽³²⁾ Serena Fatica, Thomas Hemmelgarn & Gaëtan Nicodème, "The Debt-Equity Tax Bias: Consequences and Solutions", European Commission Taxation Papers / Working Paper 33–2012: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_33_en.pdf

⁽³³⁾ Esim. kohta 4.3.

⁽³⁴⁾ <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/26/1.422-2>

⁽³⁵⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1024_en.htm

3.6 Sisämarkkinoiden täyden potentiaalin vapauttaminen on olennaisen tärkeää, jotta startup-yritykset voivat tarjota palvelujaan ja tuotteitaan kaikkialla EU:ssa heti varhaisessa vaiheessa ja nopeasti laajentua kilpailemaan maailmanmarkkinoilla.

3.6.1 Yksinkertaiset ja tehokkaat rajat ylittävät sopimussäännöt kuluttajille ja yrityksille ovat ensisijaisena tavoitteena digitaalisia sisämarkkinoita koskevassa strategiassa. Ne edistäisivät rajat ylittävää verkkokauppaa EU:ssa poistamalla oikeudellisen hajanaisuuden kuluttajasopimuslainsäädännöstä. Sopimuslainsäädännön eroista johtuvien esteiden poistaminen piristäisi kulutusta EU:ssa 18 miljardilla eurolla ja kasvattaisi bruttokansantuotetta 4 miljardia euroa nykytasosta ⁽³⁶⁾.

3.7 Tarpeettomat hallinnolliset rasitteet aiheuttavat lisäkustannuksia ja ajanhukkaa myös yrittäjille.

3.7.1 Vuosina 2013–2015 yrityksen perustamisen keskimääräinen kustannus EU:ssa oli 4,1 prosenttia suhteessa bkt:hen asukasta kohden, kun Yhdysvalloissa se oli 1,17 prosenttia ⁽³⁷⁾.

3.7.2 EU:ssa yrityksen perustamiseen kuluu keskimäärin 11,6 päivää, Yhdysvalloissa vain 6 päivää.

3.8 Tiedon epäsymmetria on myös yksi syy siihen, miksi Eurooppa ei tuota tarpeeksi kasvuyrityksiä. Sijoittajilla ei ole kokonais käsitystä kaikista investointimahdollisuuksista. Euroopan ulkopuoliset sijoittajat kärsivät lisäksi muista rajoituksista yrittäessään ymmärtää kansallisten markkinoiden erityispiirteitä. Tarkoitusta varten perustettu portaali, joka olisi liitetty Euroopan investointineuvontakeskukseen (EIAH) ja Euroopan investointihankeportaaliin (EIPP) ⁽³⁸⁾, auttaisi tuomaan kasvuhankkeita esille ja vähentämään tiedon epäsymmetriaa.

4. Esimerkkejä monista tällä hetkellä sovellettavista hyvistä käytänteistä

4.1 Monet maat ovat kehittäneet hyviä käytänteitä startup- ja *scale-up*-yritysten tukemiseksi. ETSK suosittaa, että komissio tutkii tarkasti mahdollisuuksia toteuttaa niitä Euroopan tasolla.

4.1.1 Saksassa yritysten tulee liittyä Saksan kauppakamariin (IHK), joka antaa tukea ja neuvontaa ⁽³⁹⁾.

4.1.2 Valtion lainatakuuohjelmia on käytössä muun muassa Italiassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Puolassa ja Ranskassa, ja niiden samoin kuin Saksassa ja Ruotsissa käytössä olevien valtion osarahoitusjärjestelmien tarjoamia mahdollisuuksia tulisi kartoittaa ⁽⁴⁰⁾.

4.1.3 Yhdistyneessä kuningaskunnassa on verokannustinjärjestelmiä (EIS, SEIS ja VCT ⁽⁴¹⁾), joilla lisätään rahoitusvirtaa kohti riskialttiimpia sijoituksia.

4.1.4 Italiassa Piemonten alueella on kehitetty 12 teollisuusklusteriverkostoa, joissa on mukana yrityksiä, korkeakouluja ja paikallisviranomaisia ⁽⁴²⁾.

4.1.5 Espanjassa Baskimaassa osuuskunta Elkar-Lan kannustaa perustamaan muita osuuskuntia tarjoamalla kattavan hankkeen kannattavuusarvioinnin, koulutusta ja mahdollisuuksia saada tukea ja rahoitusapua ⁽⁴³⁾.

⁽³⁶⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6264_fi.htm

⁽³⁷⁾ www.theglobaleconomy.com/USA/Cost_of_starting_business

⁽³⁸⁾ Ks. alaviite 4.

⁽³⁹⁾ <http://www.dihk.de/en>

⁽⁴⁰⁾ Supporting investors and growth firms, T. Aubrey, R. Thillaye & A. Reed, 2015, s. 36.

⁽⁴¹⁾ Enterprise Investment Scheme (EIS), Seed Enterprise Investment Scheme (SEIS) ja Venture Capital Trust (VCT).

⁽⁴²⁾ cordis.europa.eu/piemont/infra-science_technology_en.html

⁽⁴³⁾ www.elkarlan.coop

4.1.6 Hallinnon digitalisointi voi olla läpimurto, joka helpottaa innovatiivisten huipputeknologiayritysten kasvua, kuten Viron esimerkki osoittaa. Koko Euroopan laajuisen sähköisen hallinnon luomisella olisi valtava vaikutus.

4.1.7 Datavetoisen talouden aikakaudella kilpailuetu voi syntyä aineettomasta omaisuudesta, jota on vaikea arvioida ja arvottaa perinteisillä rahoitusmekanismeilla. Yhdistyneen kuningaskunnan teollis- ja tekijänoikeusvirasto (*Intellectual Property Office*) on kehittänyt tapoja määrittää ja mitata tällaista omaisuutta kassavirran muodossa ⁽⁴⁴⁾.

4.1.8 Yhdistyneessä kuningaskunnassa on perustettu Tech City UK:n yhteyteen erityinen Future Fifty -ryhmä, joka tukee Yhdistyneen kuningaskunnan viittäkymmentä parasta digitaalista kasvuyritystä. Ohjelmassa tarjotaan julkisen ja yksityisen sektorin asiantuntemusta, luodaan yhteyksiä Yhdistyneen kuningaskunnan institutionaalisiin sijoittajiin ja annetaan yksilöllistä tukea, jotta yritykset voivat kasvaa nopeasti ja luoda valmiudet pörssilistautumiselle (IPO ⁽⁴⁵⁾), fuusio- ja yrityskaupalle ja maailmanmarkkinoiden valloittamiselle ⁽⁴⁶⁾.

4.1.9 Yhdysvaltain liittovaltion hallitus otti vuonna 2015 käyttöön STEM-ohjelman, jonka tavoitteena on innostaa lapsia opiskelemaan luonnontieteitä, teknologiaa, tekniikkaa ja matematiikkaa. Ohjelman keskeinen tavoite on oppilaiden valmentaminen tuleviin työmarkkinatarpeisiin ⁽⁴⁷⁾. Painopisteenä ovat yhä enemmän siirrettävissä olevat taidot sekä STEAM, jossa A tarkoittaa taide- ja humanistisia aloja (*Arts*).

5. Euroopan komission aloitteet startup-yritysten perustamisen ja kasvun edistämiseksi

5.1 Euroopan komissio on tehnyt paljon työtä yrittäjien tukemiseksi ja käynnistänyt viime vuosina lukuisia aloitteita, joista ovat vastanneet muun muassa pääosastot CONNECT ⁽⁴⁸⁾, EAC ⁽⁴⁹⁾, GROW ⁽⁵⁰⁾, RTD ⁽⁵¹⁾ ja FISMA ⁽⁵²⁾.

5.2 Monet aloitteet ovat vielä tuoreita, ja niiden vaikutuksia on vielä liian aikaista arvioida. ETSK kuitenkin uskoo, että komissio on oikealla tiellä, ja kannustaa sitä jatkamaan työtään sekä kuulemaan aina asiaankuuluvia eurooppalaisia ja kansallisia sidosryhmiä.

Bryssel 14. joulukuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

⁽⁴⁴⁾ <https://www.gov.uk/government/publications/banking-on-ip>

⁽⁴⁵⁾ Initial Public Offering eli listautumisanti.

⁽⁴⁶⁾ <http://futurefifty.com/>

⁽⁴⁷⁾ <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/03/23/fact-sheet-president-obama-announces-over-240-million-new-stem-commitmen>

⁽⁴⁸⁾ Yrittäjyys 2020 -toimintasuunnitelma.

⁽⁴⁹⁾ Erasmus-ohjelma.

⁽⁵⁰⁾ Sisämarkkinastrategia.

⁽⁵¹⁾ Tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelma "Horisontti 2020".

⁽⁵²⁾ Pääomamarkkinaunioni.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Asianmukaiset puitteet yritysten avoimuutta ajatellen”**(oma-aloitteinen lausunto)**

(2017/C 075/03)

Esittelijä: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Komitean täysistunnon päätös	21.1.2016
Oikeusperusta	työjärjestyksen 29 artiklan 2 kohta (oma-aloitteinen lausunto)
Vastaava erityisjaosto	”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteiskuvallisuus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	29.11.2016
Hyväksyminen täysistunnossa	14.12.2016
Täysistunnon nro	521
Äänestystulos	219/3/14
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Komitea pitää olennaisen tärkeänä, että yritykset toimivat avoimesti, ja se kannattaa kaikkia aloitteita, jotka auttavat tekemään yritystoiminnasta pitkällä aikavälillä kestävä ja ennakoitavaa. Avoimuus on tärkeää kaikkien sidosryhmien ja myös itse yritysten kannalta niiden imagon parantamiseksi sekä työntekijöiden, kuluttajien ja sijoittajien luottamuksen lujittamiseksi.

1.2 Komitea toteaa, että suurin osa EU:ssa toimivista yrityksistä noudattaa avoimuutta. Viimeaikaiset skandaalit osoittavat kuitenkin, että avoimuutta olisi parannettava, jotta siitä tulee yleisesti osa yritysten kestävyysstrategioita. Yhä useampi sijoittaja ja osakkeenomistaja kiinnittää huomiota paitsi yritysten kannattavuusmittareihin myös yhteiskuntavastuuta⁽¹⁾ koskeviin laatuindikaattoreihin, jotka vähentävät osaltaan sosiaalisia riskejä ja takaavat yrityksen kestävä kehityksen. Yritysten ja muiden sidosryhmien tarpeisiin vastaamiseksi tietojen tulisi olla oleellisia ja kustannustehokkaasti kerättävissä.

1.3 Komitea toteaa, että jäsenvaltioiden hallitusten pitäisi kannustaa ja rohkaista yrityksiä, jotta ne tekisivät avoimuudesta kilpailuvaltin, sillä se tarjoaa hyvän tilaisuuden myös liiketoiminnan kannalta. Yrityksiä olisi myös autettava kyseisten vaatimusten täyttämässä.

1.4 Komitea katsoo, että huomiota tulee kiinnittää samanaikaisesti sekä annettavien tietojen tarkoituksenmukaisuuteen ja laajuuteen että niiden laatuun ja todenmukaisuuteen. Avoimuutta tulee parantaa sekä saavutettujen tulosten että raportointi- ja tietojulkistamisprosessin osalta. Sen lisäksi, että raporteissa esitetään tietoja aiemmista saavutuksista, niissä tulee myös luodata tulevaisuutta.

1.5 Komitea kehottaa komissiota käynnistämään lisätoimia sen edistämiseksi, että yritykset voivat täyttää avoimuusveloitteensa ja pysyä kilpailukyisinä maailmanmarkkinoilla.

1.6 Yleisesti ottaen ETSK ymmärtää, että pienet ja keskisuuret yritykset toimivat vaihtelevissa olosuhteissa. Niitä koskevia sääntöjä olisikin yksinkertaistettava, jotta pk-yritykset voivat raportoida niille paremmin soveltuvassa muodossa ja avoimuus toteutuisi kokonaisuudessaan. ETSK suhtautuu myönteisesti valmiuksien kehittämishankkeeseen, jonka avulla pk-yrityksiä autetaan vastaamaan näihin haasteisiin.

⁽¹⁾ COM(2011) 681 final

1.7 Komitea katsoo, että tietojen julkistamista koskevien mahdollisten uusien aloitteiden tulee pohjautua sidosryhmien todellisiin tiedontarpeisiin. Tarjottaviin tietoihin tulisi sisältyä yhteinen indikaattorijoukko, mutta samanaikaisesti olisi otettava huomioon yrityksen ja sen toimialan luonne.

1.8 Komitea korostaa, että yritysten yhteiskuntavastuu- ja avoimuuspolitiikat ovat tehottomia ilman työntekijöiden sitoutumista. Työntekijät olisivat kutsuttava mukaan työmarkkinaosapuolten välisiin kuulemisiin.

1.9 Yritysraportoinnin kohdeyleisön laajentuessa yhä useammat sidosryhmät ovat kiinnostuneita yhä moninaisemmista yritysten asioista. Komitea pitääkin tärkeänä arvioida nykyistä raportointimallia ja tehdä siitä tarkoituksensa sopiva.

2. Yleistä taustaa

2.1 Komissio julkaisi vuonna 2010 **tiedonannon, joka sisältää viisikymmentä sisämarkkinoiden parannusehdotusta**. Siinä todetaan, että myös yritysten on osallistuttava yhteisiin ponnisteluihin kantamalla vastuunsa ja noudattamalla avoimuutta paitsi työntekijöitään ja osakkaitaan myös ylipäätään yhteiskuntaa kohtaan. Komissio korosti, että yritysten hallintoa – erityisesti johdon kokoonpanoa ja monipuolisuutta, myös naisten edustusta – voidaan edelleen kohentaa työllisyyden, yritystoiminnan ja kaupankäynnin kehittämiseksi⁽²⁾. Yritysetiikka ja yrittäjyyteen liittyvät arvot on tunnustettu talouden elpymisen osatekijöiksi.

2.2 Vuonna 2011 komissio julkaisi **yritysten yhteiskuntavastuuta koskevan uudistetun EU:n strategian vuosiksi 2011–2014**⁽³⁾. Se esitti strategiassa yritysten yhteiskuntavastuulle uuden määritelmän ”yritysten vastuuna omista yhteiskunnallisista vaikutuksistaan”. Strategian yhtenä osana on toimintasunnitelma, joka tähtää integroituun raportointiin taloudellisista ja yhteiskunnallisista asioista.

2.3 Komitea antoi vuonna 2012 lausunnon⁽⁴⁾ yritysten yhteiskuntavastuuta koskevasta uudistetusta EU:n strategiasta. Se korostaa lausunnossaan, että yritysten yhteiskuntavastuuta koskeva aloite tarjoaa vaikeassa taloudellisessa ja poliittisessa tilanteessa tilaisuuden sitouttaa myönteisesti yritysmaailmaa. On tärkeää tunnustaa yritysten yhteiskuntavastuun piiriin kuuluvien toimien erilaiset vaikutukset. Tiedonannossa esitetään erilaisia myönteisiä vaikutuksia, ja niitä olisi tuotava esille hyviä käytänteitä koskevien esimerkkien ohella, jotta yritykset saavat tietoa ja kannustimia sitoutua entistä vahvemmin yritysten yhteiskuntavastuuseen.

2.4 Komitea on antanut viime vuosina useita muitakin lausuntoja, jotka mainitaan tässä lausunnossa. Niissä korostetaan yritysten yhteiskuntavastuun, avoimuuden ja muiden kuin taloudellisten tietojen julkistamisen merkitystä sekä sitä, että asianomaisten sidosryhmien – sijoittajien, kuluttajien, työntekijöiden ja heitä edustavien ammattiliittojen sekä kansalaisjärjestöjen – tulee voida osallistua prosessiin. Komitea keskittyy käsillä olevassa lausunnossa asianmukaisten puitteiden luomiseen koko tälle prosessille.

3. Tavoitteena yhteiskuntavastuuta kantavat ja avoimesti toimivat yritykset

3.1 Vuonna 2008 puhjennut talouskriisi ja sen sosiaaliset seuraukset ovat jossakin määrin murentaneet ihmisten luottamusta yrityksiin. Suuren yleisön ja sijoittajien huomio on kiinnittynyt yritysten toimintaan yhteiskunnassa ja niiden toiminnan eettisyyteen. Nykyisin yhä useammat sidosryhmät ovat kiinnostuneita yhä moninaisemmista yritysten asioista.

3.2 Sijoittajat haluavat avoimuutta, mahdollisuutta valvoa investointejaan sekä tietoa siitä, millaisia kielteisiä tai myönteisiä vaikutuksia heidän sijoittamillaan varoilla on ympäristöön ja yhteiskuntaan. Kestävää kehitystä tai yritysten yhteiskuntavastuuta käsittelevät raportit ja vuosikertomukset ovat tärkeimmät lähteet, joista sijoittajat saavat muita kuin taloudellisia tietoja. Laatua koskevat toimintalinjaukset ovat tärkeitä arvioitaessa taloudellista vastinetta, mutta määrää kuvaavia keskeisiä suorituskykyindikaattoreita pidetään olennaisina.

⁽²⁾ COM(2010) 608 final

⁽³⁾ COM(2011) 681 final

⁽⁴⁾ EUVL C 229, 31.7.2012, s. 77

3.3 Jos yritys ei piittaa oikeudellisista säännöistä eikä toimi avoimesti, tästä kärsivät ensimmäisinä työntekijät. Työntekijät ovat kuitenkin ratkaisevassa asemassa yrityksen kehittymisen kannalta: heidän työpaikkansa, palkkansa, terveystensä ja työolonsa ovat riippuvaisia tästä. Heillä on oikeus vaatia avoimuutta, saada tietoa yrityksen taloudellista tilannetta ja yhteiskuntaan, ympäristöön ja talouteen liittyviä toimintatapoja koskevista päätöksistä sekä päästä mukaan kyseisten päätösten tekemiseen.

3.4 Kuluttajat haluavat avoimuutta ja odottavat sitä heille merkityksellisissä yhteyksissä. Yritysten on mitä suurimmassa määrin omien etujensa mukaista toimia avoimesti suhteissaan muihin sidosryhmiin (työntekijöihin, kansalasiin ja kuluttajiin). Tämä tarkoittaa usein yksinkertaisesti sitä, että asiakkaille tarjotaan faktatietoa, jotta he voivat helpommin tehdä tietoon perustuvia ostopäätöksiä. Loppujen lopuksi juuri tällä tavoin toimivat yritykset saavat asioista paremmin selvillä olevista ihmisistä uskollisia asiakkaita⁽⁵⁾. Elintarviketeollisuus on tässä suhteessa erittäin herkkä ala. Ruokatietoutta edistävän Centre for Food Integrity -järjestön (CFI) tuoreimmassa tutkimuksessa⁽⁶⁾ osoitetaan avoimuuden lisäämisen parantavan kuluttajien luottamusta elintarvikkeisiin ja kerrotaan selkeästi, miten tähän voidaan päästä.

3.5 Globalisaation myötä suuri joukko liiketoimintakumppaneita ja sidosryhmiä monista eri maista haluaa yhä laajemmin tietoa yhä moninaisemmista yritysten asioista.

3.6 Avoimuus lujittaa luottamusta, ja yritykset tarvitsevat yhteiskunnan luottamusta. Kansalaisten odotusten ja heidän yritysten menettelytavoista saamiensa kokemusten välillä kulkee kuitenkin usein juopa, jonka osasyynä on joidenkin yritysten vastuuton käytös ja yhteiskunta- tai ympäristösaavutusten liioittelu. Juopaa syventää myös se, että ihmiset eivät ole riittävän tietoisia yritysten saavutuksista ja niiden toimintaa rajoittavista tekijöistä.

3.7 **Euroopan komissio käynnisti tästä syystä vuonna 2009 yritysten avoimuutta käsittelevien työpajojen sarjan.** Eurooppalaiset yritykset suhtautuivat aloitteeseen myönteisesti ja pitivät sitä oikein ajoitettuna, sillä se toteutettiin kriisin vallitessa, jolloin avoimuus ja yleensä yritysten yhteiskuntavastuu voivat auttaa palauttamaan talouskriisin jossain määrin rapauttamaa kansalaisten luottamusta yrityksiin. Aloite oli suunnattu eri kohderyhmille (työnantajat, ammattiliitot, kansalaisjärjestöt ja tiedotusvälineet). Komission oli tarkoitus saada kartoitustyöstä osviittaa jatkotoimia varten.

3.7.1 Aloitteen anti oli seuraava:

- Monet yritykset ovat jo saavuttaneet vapaaehtois pohjalta myönteisiä tuloksia avoimuuden edistämisessä. Yritysten yhteiskuntavastuu on nykyisin osa yritysten liiketoimintastrategioita.
- Tietojen saatavuus on tärkeää monille eri sidosryhmille, mutta nämä tahot tarvitsevat erilaisia tietoja eri tarkoituksiin. Tilanteet ja tarpeet vaihtelevat aloittain.
- Etenkin keskeisistä tulosindikaattoreista on eriäviä näkemyksiä. Useimmat muut eturyhmät jäsenvaltioissa pitävät parempana selkeää keskeisten indikaattorien joukkoa, työelämä- ja ympäristökysymykset mukaan luettuina. Elinkeinoelämän edustajat katsovat, että tarvitaan joustavuutta ja ettei yksi malli kaikille ole oikea ratkaisu.
- Pk-yrityksille olennainen kysymys on kyky tarjota tietoja. Kun sidosryhmiä on laaja kirjo ja jokainen niistä vaatii eri tietoja erilaisin odotuksin, yrityksille saattaa aiheutua suuri hallinnollinen taakka.
- Avoimuutta tulee pyrkiä parantamaan sekä saavutettujen tulosten että raportointi- ja tietojenjulkistamisprosessin osalta. Yritysten yhteiskuntavastuu tulisi sisällyttää liiketoimintastrategioihin, ja integroitu raportointi on yksi tapa tehdä niin.

⁽⁵⁾ <https://www.visioncritical.com/5-brands-employed-transparency-marketing-and-won/>

⁽⁶⁾ A clear view of transparency and how it builds consumer trust – 2015 Consumer trust research, The Centre for Food Integrity.

— Avoimuus ja yhteiskuntavastuuraporttien julkaiseminen antaa lisätua yrityksille ja niiden työntekijöille, yritysten tuottamien tavaroiden ja palvelujen käyttäjille – kuluttajille ja kansalaisille – sekä sijoittajille.

4. Komissio vahvistaa avoimuusvaatimuksia ja muista kuin taloudellisista tiedoista raportointia koskevia vaatimuksia

4.1 Komissio toteaa yritysten yhteiskuntavastuuta koskevassa EU:n strategiassa, että tiedottaminen yhteiskuntaan ja ympäristöön, myös ilmastoon, liittyvistä seikoista edistää vuoropuhelua sidosryhmien kanssa sekä kestävä kehityksen kannalta olennaisten riskien tunnistamista. Tiedottaminen on tärkeä osa vastuuvuorollisuutta, ja se voi auttaa lujittamaan suuren yleisön luottamusta yrityksiin. Yritysten ja muiden sidosryhmien tarpeisiin vastaamiseksi tietojen tulisi olla oleellisia.

4.1.1 Komissio toteaa myös, että yhä useampi yritys julkistaa yhteiskunta- ja ympäristötietoja. Pk-yritykset ilmoittavat tällaiset tiedot usein epävirallisesti ja vapaaehtoisesti. Erään lähteen mukaan noin 2 500 eurooppalaista yritystä julkaisee yhteiskuntavastuuta tai kestävä kehitystä koskevia kertomuksia, minkä perusteella EU:lla on tässä asiassa maailmanlaajuinen johtoasema⁽⁷⁾.

4.2 Komissio antoi vuonna 2013 Euroopan parlamentin aloitteesta säädösehdotuksen⁽⁸⁾, joka koskee **kaikkien alojen yritysten yhteiskunta- ja ympäristöasioista antamien tietojen avoimuutta**. Tässä nk. tilinpäätösdirektiivien tarkistuksessa tavoitteena on velvoittaa tietyt suuret yritykset (tällä hetkellä noin 6 000 yritystä ja yhteisöä EU:ssa) julkistamaan toimintakertomuksissaan merkitykselliset muut kuin taloudelliset tiedot, mukaan luettuina monimuotoisuutta koskevat tiedot.

4.2.1 Eräissä maissa kuullaan ennen direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä elinkeinoelämän edustajia sen varmistamiseksi, että täytäntöönpanon yhteydessä hyödynnetään direktiivin tarjoamaa joustoa eikä ylitetä direktiivin puitteita ja että täytäntöönpano tarjoaa yrityksille oikeusvarmuutta ja vastaa niiden todellisia tarpeita. ETSK on antanut aiheesta lausunnon⁽⁹⁾, jossa se korostaa oikeutta hyödyntää kyseistä joustavaa ja asianmukaista mekanismia osakkeenomistajien, sijoittajien, työntekijöiden ja muiden sidosryhmien kanssa tapahtuvan viestinnän parantamiseksi ja ilmaisee tyytyväisyytensä siihen, että ehdotus koskee vain suuria yrityksiä.

4.2.2 Komissio valmistele parhaillaan julkisen kuulemismenettelyn tulosten perusteella ei-sitovia suuntaviivoja muista kuin taloudellisista tiedoista raportoinnista varten. Se laati sidosryhmien jatkokuulemisen⁽¹⁰⁾ pohjastamiseksi havainnollistavan tausta-asiakirjan, jossa käydään läpi muiden kuin taloudellisten tietojen julkistamisen keskeisiä periaatteita. Julkaistavien muiden kuin taloudellisten tietojen tulee olla oleellisia, luotettavia, tasapainoisia ja ymmärrettäviä, kattavia ja ytimekkäitä esitettyjä, strategisia ja tulevaisuutta luotaavia, sidosryhmäkeskeisiä, yritys- tai alakohtaisia, laadullisia ja määrällisiä sekä johdonmukaisia.

4.3 Komissio julkaisi vuonna 2014 Euroopan liiketoimintaympäristön parantamiseen kannustavan Eurooppa 2020 -strategian mukaisesti **direktiiviehdotuksen, jonka tavoitteena on edistää nykyaikaisen ja tehokkaan hallinnointi- ja ohjausjärjestelmien kehityksen luomista eurooppalaisia yrityksiä, sijoittajia ja työntekijöitä varten**⁽¹¹⁾. Kehyksen on tarkoitus vastata nyky-yhteiskunnan tarpeita ja taloudellisen ympäristön kehitystä.

4.3.1 Ehdotuksella pyritään edistämään EU:n yritysten pitkän aikavälin kestävyttä ja avaamaan pitkäaikaisempia näkymiä osakkeenomistajille, mikä parantaa toimintaedellytyksiä yhtiöissä, joiden osakkeilla käydään kauppaa säännellyillä markkinoilla EU:ssa. Komitea korostaa launnonssa⁽¹²⁾, että ehdotus tuo Eurooppaan vakaammat ja kestäväpohjaiset puitteet yritysten hallinnointi- ja ohjausjärjestelmiä ja investointeja varten, ja huomauttaa lisäksi komission toteavan vaikutustenarvioinnissa, että ehdotukset lisäävät julkisesti noteerattujen yhtiöiden hallinnollista taakkaa vain hyvin vähän. Tätä seikkaa on tärkeää tarkastella direktiivin arvioinnin yhteydessä.

4.4 Komissio julkaisi lokakuussa 2015 uuden strategiansa ”Kaikkien kauppa – Vastuullisempaa kauppa- ja investointipolitiikkaa”, jossa esitetään visio EU:n politiikan linjaamisesta siten, että siinä otetaan huomioon vastuullisemman ja avoimemman kauppapolitiikan tarve.

⁽⁷⁾ CorporateRegister.com

⁽⁸⁾ COM(2013) 207 final

⁽⁹⁾ EUVL C 327, 12.11.2013, s. 47

⁽¹⁰⁾ Komission FISMA-pääosaston Brysselissä 27.9.2016 järjestämä sidosryhmätapaaminen, jonka aiheena olivat ei-sitovat suuntaviivat muista kuin taloudellisista tiedoista raportoinnista varten.

⁽¹¹⁾ COM(2014) 213 final

⁽¹²⁾ EUVL C 451, 16.12.2014, s. 87

4.4.1 Komissio toteaa arvoihin perustuvaa kauppaa- ja investointipolitiikkaa käsittelevässä luvussa, että kuluttajien oikeuksia on lujitettava vahvistamalla yritysten yhteiskuntavastuuta koskevia aloitteita ja *due diligence* -periaatteita tuotantoketjuissa koskevia aloitteita siten, että painotetaan ihmisoikeuksien kunnioittamista ja sosiaalisia näkökohtia – kuten työntekijöiden oikeuksia – ja ympäristönäkökohtia arvoketjuissa. Komissio haluaa, että kestävä kehitys huomioidaan yhä laajemmin vapaakauppasopimuksissa.

4.4.2 Komitea toteaa ihmisarvoista työtä globaaleissa toimitusketjuissa käsittelevässä lausunnossaan⁽¹³⁾ seuraavasti: ”ETSK:lla on paljon kokemusta kestävästä kehityksestä: se on osallistunut asiaa käsittelevien vapaakauppasopimusten lukujen täytäntöönpanoon ja seurantaan ja ollut mukana monenlaisissa kansalaisyhteiskunnan toimikunnissa. Se voi tältä pohjalta ehdottaa oikeudenmukaista tasapainoa välttämättömien lainsäädäntöön perustuvien ihmisoikeuksien, työntekijöiden oikeuksien, avoimuutta ja korruption torjuntaa koskevien vaatimusten ja monikansallisten yritysten globaalien toimitusketjujensa tehokkaaseen organisointiin ja kehittämiseen erilaisissa paikallisissa tilanteissa tarvitseman joustavuuden välillä.”

4.4.3 Korkeamman vaatimustason asettaminen muita kuin taloudellisia tietoja sisältävien raporttien julkaisemiselle voisi olla tärkeä kysymys kauppapolitiikassa. Muiden kuin taloudellisten tietojen julkaisemisen avoimuutta esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Kiinassa pitäisi edistää maailmanlaajuisella sääntelyllä, mm. kauppasopimuksissa, jotta varmistettaisiin, että eurooppalaisilla yrityksillä on tasapuoliset toimintaedellytykset.

4.4.4 Komissio aikoo luoda erityisesti monikansallisille yrityksille kannustimia esittäviä *due diligence* -periaatteiden mukaisia tietoja. Lisäksi se aikoo edistää **kunnianhimoisempaa lähestymistapaa konfliktialueiden mineraalien hyödyntämiseen**⁽¹⁴⁾, uusien alojen etsimistä vastuullisia arvoketjuja koskevan kumppanuuden vahvistamiseksi ja yritysten vastuullisista arvoketjuista julkaisemien raporttien luettelon julkaisemista.

4.4.5 Yrityksille on odotettavissa uusia vaateita myös eettistä kauppaa ja ihmisoikeuksien edistämistä ja suojelemista koskevista Euroopan komission vaatimuksista, jotka liittyvät komission esittämään ihmisoikeuksia koskevaan toimintasuunnitelmaan 2015–2018⁽¹⁵⁾. Ulkoasiainneuvosto korostaa päätelmissään (kesäkuu 2016), että yritystoiminnan avoimuudella on ratkaisevan tärkeä merkitys sen kannalta, että markkinat voivat todeta yritysten kunnioittavan ihmisoikeuksia sekä kannustaa niitä siihen ja palkita niitä siitä.

4.5 Komissio esitti tammikuussa 2016 **veronkierron torjuntaa koskevan toimenpidepaketin**, jonka tavoitteena on varmistaa verotuksen tehokkuus ja lisätä verotuksen avoimuutta.

4.5.1 Yksi tähän liittyen tarkasti seurattavista seikoista, joka **vaikuttaa monikansallisiin yrityksiin ja yritysryhmiin**, on **maakohtainen raportointi** eli velvollisuus laatia ja esittää veroviranomaisille selvitys yritysryhmän sisäisistä transaktioista sekä tiedot tuloista, voitoista, maksetuista yhtiöveroista jne. Paketti kattaa tässä vaiheessa tiedon jakamisen jäsenvaltioiden veroviranomaisten kesken.

4.6 Huhtikuun 2016 alussa komissio ehdotti⁽¹⁶⁾, että monikansalliset yritykset velvoitettaisiin julkistamaan erillinen selvitys maksamistaan tuloveroista sekä muita verotukseen liittyviä tietoja. Monikansallisten yritysten, joiden konsolidoitu nettoliikevaihto on yli 750 miljoonaa euroa, on vastaisuudessa noudatettava kyseisiä avoimuutta koskevia lisävaatimuksia, olipa niiden kotipaikka EU:ssa tai sen ulkopuolella. Velvoite koskee myös niiden sivuliikkeitä ja tytäryrityksiä. Komitea on tähän liittyen juuri antanut veronkierron torjuntaa käsittelevän lausunnon⁽¹⁷⁾, jossa se kannustaa komissiota korottamaan tavoitetasoaan, kun se vaatii yrityksiltä verotuksen avoimuutta, ja laskemaan liikevaihdon kynnysarvoa 750 miljoonasta eurosta tai laatimaan aikataulun, jonka mukaisesti kynnysarvoa madalletaan asteittain.

4.6.1 Komission olisi kuitenkin otettava huomioon EU:n sisämarkkinaperiaatteet ja unionin kilpailukyky. EU:n yksipuolisesti asettamat vaatimukset saattavat johtaa arvaamattomiin seurauksiin, jos velvoite ei koske EU:n ulkopuolisia yrityksiä. Myös EU:n ulkopuoliset yritykset pitäisi näin ollen ottaa kansainvälisten kauppasopimusneuvottelujen avulla velvoitteen piiriin.

⁽¹³⁾ EUVL C 303, 19.8.2016, s. 17

⁽¹⁴⁾ JOIN(2014) 8 final

⁽¹⁵⁾ SWD(2015) 144 final

⁽¹⁶⁾ COM(2016) 198 final

⁽¹⁷⁾ EUVL C 487, 28.12.2016, s. 62.

4.7 Euroopan komissio tekee yhteistyötä muiden kansainvälisten organisaatioiden, esimerkiksi Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n, Kansainvälisen työjärjestön ILO:n, Maailman terveysjärjestön WHO:n ja Maailmanpankin kanssa ja pyrkii vahvistamaan synergiavaikutuksia niiden välineiden kanssa, joita nämä organisaatiot ovat kehittäneet yritysten hyvän hallinnon ja ohjauksen, avoimuuden ja vastuullisuuden edistämiseksi⁽¹⁸⁾. Näitä välineitä tarkastellaan uudelleen säännöllisin väliajoin, ja ne luovat perustan yritysten yhteiskunnallisen sekä ympäristöön ja ihmisoikeuksiin liittyvän toiminnan vastuullisuudelle ja avoimuudelle. Ne myös kannustavat ehkäisemään ennalta ja analysoimaan riskejä sekä määrittelemään *due diligence* -toimenpiteitä. Välineet on tarkoitettu ensisijaisesti monikansallisille yrityksille, mutta myös yhdessä maassa toimivat yritykset voivat käyttää niitä ohjenuorana. Aina välineitä tarkistettaessa pitäisi keskittyä erityisesti niiden täytäntöönpanon parantamiseen.

4.8 Yritysten kiristyvät maailmanlaajuiset ja EU-tason avoimuusvaatimukset vaikuttavat yksittäisissä jäsenvaltioissa toimiviin yrityksiin. Euroopan komission pitäisi ohjata ja sovittaa yhteen EU:n jäsenvaltioiden toimia ja ehkäistä siten menettelytapojen eriytymistä⁽¹⁹⁾.

4.8.1 Vastuullista yritystoimintaa koskevasta komission strategiasta ja jäsenvaltioille osoitetuista suosituksista tehdään jäsenvaltiossa usein se oletus, että valtion on yksin ohjattava ja valvottava vastuullista yrittämistä ja avoimuutta.

4.8.2 Yritykset näkevät itsensä avoimen ja vastuullisen käyttäytymisen edistäjinä. Tämä todettiin myös komission tiedonannossa ”Kasvua ja työllisyyttä edistävän kumppanuuden toteuttaminen: Euroopasta esikuva yritysten yhteiskunta-vastuun alalla”⁽²⁰⁾.

4.8.3 Jokaisen yrityksen ensisijaisena velvollisuutena on tuottaa arvoa paitsi osakkeenomistajille myös työntekijöilleen, ympäristölleen ja yhteisölleen sekä luoda ja pitää yllä työpaikkoja. Jäsenvaltioiden olisikin luotava tähän edellytykset ja tuettava yritysten yritysryhmiä toimia vastuullisesti ja avoimesti.

5. Asianmukaisten puitteiden luominen yritysraportoinnille

5.1 Komitea tunnustaa, että muiden kuin taloudellisten tietojen ilmoittaminen on yritysraportoinnissa erittäin tärkeää, sillä se auttaa antamaan kokonaiskuvan yrityksen toiminnasta.

5.2 Yritystoiminnan sääntely-ympäristöstä on tulossa yrityksille yhä monimutkaisempi. Jotta voidaan vastata entistä paremmin sidosryhmien tarpeisiin, on laadittava asianmukaiset puitteet yritysraportoinnille ja pyrittävä samanaikaisesti välttämään tarpeetonta hallinnollista ja taloudellista taakkaa. Olisi myös edistettävä sellaista näkemystä, että yritysten yhteiskuntavastuu ja avoimuus tarjoavat yrityksille mahdollisuuden välttää sosiaalisia riskejä ja varmistaa oman kestävä kehityksensä, ja hyödynnettävä tätä mahdollisuutta.

5.3 Erilaisiin näkökohtiin, joita muihin kuin taloudellisiin tietoihin liittyy, on ryhdytty kiinnittämään kymmenen viime vuoden aikana yhä enemmän huomiota. Yhteiskunta- ja ympäristötietojen ilmoittamista varten on olemassa useita kansainvälisiä kehyksiä, esimerkiksi *Global Reporting Initiative* eli GRI-ohjeisto.

5.4 Kysymys kuuluu, *voidaanko kaikkia näitä sidosryhmiä palvella samalla raportilla tai raporttipaketilla*. Pitäisikö laatia lukuisia erilaisia raportteja vai yksi kattava, esimerkiksi Core & More -tyyppinen raportti⁽²¹⁾, jollaista Euroopan tilintarkastajaliitto FEE ehdotti vuonna 2015?

5.5 Keskustelussa tulevista yritysraportointitarpeista tulee ottaa huomioon, että eri sidosryhmien tiedontarpeet vaihtelevat raportoitavan yhteisön koon ja luonteen mukaan.

⁽¹⁸⁾ OECD:n toimintaohjeet monikansallisille yrityksille; ILO:n kolmikantainen periaatejulistus monikansallisista yrityksistä ja sosiaalipolitiikasta.

⁽¹⁹⁾ COM(2011) 681 final

⁽²⁰⁾ COM(2006) 136 final

⁽²¹⁾ The Future of Corporate Reporting – creating the dynamics for change, FEE, lokakuu 2015.

5.6 Kuten Euroopan talous- ja sosiaalikomitea toteaa lausunnossaan aiheesta ”Muiden kuin taloudellisten tietojen ilmoittaminen”, komissiota kehoitetaan käynnistämään prosessi, jossa ovat mukana ”kaikki asianomaiset sidosryhmät”, tai edistämään sitä ⁽²²⁾, jotta pystytään paremmin määrittelemään peruseriaatteet ja viitearvot, jotka edistävät vertailtavuutta ja pidemmällä aikavälillä yhdenmukaistamista.

5.6.1 Komitea on tähän liittyen jo korostanut tarvetta ryhtyä korjaaviin toimiin sen estämiseksi, että yritysten arvot vääristyvät lyhytnäköisen ajattelutavan vuoksi. Se myös vetosi työntekijöiden osallistumista käsittelevässä lausunnossaan ⁽²³⁾ sen puolesta, että on ehdottoman tärkeää osoittaa eurooppalaiselle politiikalle tapoja, miten tällä hetkellä vallitseva katsantokanta, jonka mukaan yritykset ovat yksipuolisesti avoimia vain omien osakkeenomistajiensa intresseille, voidaan korvata laajemmalla näkemyksellä ”kestäväpohjaisesta yrityksestä” (*sustainable company*), mistä olisi etua myös yritystoiminnan pitkän aikavälin kehittämisessä.

5.7 Vaikka kestäväpohjaisen liiketoiminnan tulevaisuus kytkeytyy tiiviisti sosiaaliseen toimintaympäristöön ja kuluttajien arvonantoon, tietojen julkistamista koskevien uusien aloitteiden tulee aina pohjautua sidosryhmien todellisiin tarpeisiin.

Bryssel 14. joulukuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

⁽²²⁾ EUVL C 327, 12.11.2013, s. 47

⁽²³⁾ EUVL C 161, 6.6.2013, s. 35

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Vuoden 2020 jälkeiseen yhteiseen maatalouspolitiikkaan vaikuttavat pääasialliset taustatekijät”**(omaaloitteinen lausunto)**

(2017/C 075/04)

Esittelijä: **Simo TIAINEN**

Komitean täysistunnon päätös	21.1.2016
Oikeusperusta	työjärjestyksen 29 artiklan 2 kohta omaaloitteinen lausunto
Vastaava erityisjaosto	”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö”
Hyväksyminen erityisjaostossa	24.11.2016
Hyväksyminen täysistunnossa	15.12.2016
Täysistunnon numero	521
Äänestystulos	188/2/8
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Yhteinen maatalouspolitiikka (YMP) on auttanut rakentamaan Euroopan unionia puoli vuosisataa. Paluu perusasioihin voisi nyt tarjota mahdollisuuden uuden pitkän aikavälin vision laatimiseen YMP:tä varten ja sitä kautta selkeiden ja konkreettisten suuntaviivojen antamiseen sekä maataloustuottajille että myös miljoonille kansalaisille. Komitea on aina ollut sitä mieltä, että tulevilla YMP:llä tulee puolustaa eurooppalaista maatalousmallia, joka perustuu elintarvikeomavaraisuuden ja kestäväen kehityksen periaatteisiin sekä Euroopan kansalaisten – niin maataloustuottajien, maatalousalan työntekijöiden kuin kuluttajienkin – todellisiin tarpeisiin vastaamiseen.

1.2 ETSK suhtautuu myönteisesti alustaviin keskusteluihin ja ajatuksiin vuoden 2020 jälkeisestä tulevasta YMP:stä. Vaikka perussopimuksissa asetetut YMP:n vuodesta 1957 muuttumattomat tavoitteet sekä uudet haasteet, jotka YMP:n on kohdattava, ovat nyt tärkeämpiä kuin koskaan, nykyisen YMP:n ja sen edellisen uudistuksen tulosten perinpohjainen analysointi on välttämätöntä. Tässä lausunnossa on tarkoitus esittää ehdotuksia ja osallistua YMP:n tulevaisuutta käsittelevään pohdiskeluun.

1.3 Kun otetaan huomioon YMP:n monimutkaisuus ja edellisen uudistuksen toteuttamisen hankaluus, maataloustuottajat tarvitsevat ennen muuta poliittista vakautta ja pitkän aikavälin näkemystä maatalouspolitiikasta. Pohdiskeluun, tavoitteista sopimiseen, haasteista keskustelemiseen ja ratkaisujen löytämiseen kuuluu väistämättä varsinkin Lissabonin sopimusta sovellettaessa useita vuosia. EU:n toimielinten tulisi siksi pikaisesti sopia nykyisen YMP:n jatkamisesta vähintään kahdella vuodella.

1.4 YMP:llä olisi helpotettava nuorten ja uusien viljelijöiden asettautumista paitsi erityisin välinein myös tarjoamalla todellista poliittista vakautta. Maataloustuottajat tarvitsevat enemmän vakautta voidakseen tehdä vuosikymmenten päähän ulottuvia investointeja ja ratkaista sukupolvenvaihdosten asettamat haasteet.

1.5 Tulevassa YMP:ssä olisi otettava huomioon toisaalta maatalousmallien moninaisuus ja alueelliset erityispiirteet ja toisaalta YMP:n erilaiset taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristöön liittyvät tavoitteet. Oma elintarviketuotanto ja oma maatalous ovat tärkeitä ja kuuluvat jokaisen kansakunnan kulttuuriin maailmassa. Eurooppalaisen elintarvikepolitiikan tulisi perustua terveelliseen ja laadukkaaseen ruokaan ja luoda synergiaa YMP:n kanssa. Yhtenä YMP:n peruseriaatteena tulisi olla elinvoimaisen ja kestäväpohjaisen maatalouden säilyttäminen kaikilla EU:n alueilla.

1.6 Seuraavan YMP:n uudistuksen tärkeimpänä tausta-ajatuksena tulisi olla yksinkertaistaminen. YMP:n täytäntöönpanon tulee olla sujuvampaa, ja on kehitettävä järkevempiä valvonta- ja seuraamusjärjestelmiä. On erittäin tärkeää, että viljelijöille maksetaan tukimaksut ajoissa.

1.7 Koska YMP on ala, johon liittyy suoria EU-tason toimia, ja koska yhteisön etuuskohtelun purkaminen johtaa tuottajahintojen alenemiseen, tulevilla YMP:llä on pystyttävä vastaamaan kaikkiin sen edessä oleviin haasteisiin, myös markkinahäiriöihin. Tästä syystä toimintakehystä on suunnattava uudelleen, jotta voidaan ratkaista kaikki nämä haasteet ja tarjota tarkoituksenmukaisia välineitä unionin tasolla.

1.8 Euroopan komissio aikoo jatkaa työtään vuonna 2017 ja järjestää laajan kuulemisen YMP:n yksinkertaistamisesta ja uudistamisesta. On tärkeää, että Euroopan kansalaisyhteiskunnalla on aktiivinen rooli tässä prosessissa. ETSK:n olisi perustettava valmisteluryhmä seuraamaan prosessia ja osallistumaan siihen.

2. Johdanto

2.1 Maataloudella on keskeinen asema tulevaisuuden strategisissa taloudellisissa, sosiaalisissa ja ympäristöä koskevissa haasteissa. YMP on ollut menestystarina Euroopassa varsinkin siksi, että eurooppalaiset kuluttajat ovat viime vuosikymmenten aikana päässeet hyötymään aiempaa turvallisemmista elintarvikkeista ja alemmista hinnoista. Eräillä alueilla on kuitenkin biologiseen monimuotoisuuteen, ympäristöön ja maisemaan liittyviä ongelmia, jotka on ratkaistava. Kestäväpohjaisen maatalouden avulla tuotettu laadukas ruoka on yksi kansalaisten ja kuluttajien tärkeimmistä vaatimuksista. Odotusten täyttämiseksi tarvitaan yhteistä maatalouspolitiikkaa, jotta voidaan taata terveelliset ja turvalliset elintarvikkeet, korkea laatu kohtuuhintaan, ympäristön- ja maisemansuojelu ja maaseudun dynaaminen talous.

2.2 Kun viljelijät tuottavat elintarvikkeita markkinakeskeisessä yhteiskunnassamme ja varmistavat näin elintarviketurvan, toiminta vaikuttaa samalla veden saatavuuteen ja laatuun sekä ilman ja maaperän laatuun eli koko luonnonympäristöön mutta luo samalla työpaikkoja maaseudulle ja ylläpitää maaseutumaisemaa. Monet näistä oheistuotteista tulisi nähdä julkishyödykkeinä.

2.3 Maa- ja metsätalous liittyvät läheisesti toisiinsa, koska ne kattavat suuren osan maankäytöstä EU:ssa. Metsätalous osallistuu usein julkisten hyödykkeiden tarjoamiseen.

2.4 Vuoden 2020 jälkeiseen YMP:hen vaikuttavia tekijöitä ovat ensinnäkin maatalouteen kohdistuvat haasteet mutta myös se, että kyse on Euroopan laajuisesta asiasta, johon liittyy erityinen uudistusprosessi ja määrärahat. Ennen kaikkea se edellyttää selkeää visiota tulevia vuosikymmeniä varten.

2.5 Yhteinen maatalouspolitiikka on aina ollut yksi EU:n keskeisistä politiikanaloista. YMP ajaa hyvin pitkälti Euroopan kansalaisyhteiskunnan etuja. Siksi on tärkeää, että ETSK on ennakoivasti mukana valmistelemaan YMP:n seuraavaa uudistusta, joka koskee vuoden 2020 jälkeistä aikaa.

3. Maataloudella on edessään suuria haasteita

Elintarviketurvaan liittyvät haasteet

3.1 Kun otetaan huomioon odotettavissa olevat maailmanlaajuiset väestönkehityksen suuntaukset, maailmassa on vuonna 2050 ruokittavana noin yhdeksän miljardia ihmistä. On havaittu, että elintason parantuessa monilla maailman alueilla ruoan kysyntä kasvaa ja siirtyään ruokavalioiden, jotka sisältävät enemmän eläintuotteita. Nämä kehityssuunnat johtavat ruoan kysynnän kaksinkertaistumiseen vuoteen 2050 mennessä. EU:n tulee kantaa vastuunsa maailman elintarviketurvasta. Eurooppalaisten maataloustuotteiden vienti ei kuitenkaan ratkaise maailman nälkäongelmaa. Elintarviketurvan tulisi perustua kestävyysajatteluun mukaisesti lähiruokajärjestelmiin. Jokaisen kansakunnan täytyy kantaa vastuu omasta elintarviketurvastaan; tätä suosittaa myös FAO. ETSK:n mielestä on tarpeen, että EU asettaa tärkeälle sijalle myös tiedonsiirron ja kokemustenvaihdon, joka koskee keinoja, joiden avulla muualla maailmassa voidaan paikan päällä tuottaa enemmän ja parempaa ruokaa kestävyysperiaatteiden mukaisesti.

3.2 Samaan aikaan odotetaan, että ruoan kysyntä pysyy Euroopassa melko vakaana mutta monimuotoisena muun muassa laadun, terveellisuuden, eettisyyden ja alkuperän suhteen.

Ympäristöhaasteet

3.3 Maatalous ja ympäristö ovat hyvin tiiviisti ja monin tavoin kytköksissä toisiinsa kaikilla alueilla. Maa- ja metsätaloudella on oleellinen merkitys luonnonsuojelulle, luonnon monimuotoisuuden suojelulle, veden ja maaperän laadulle ja saastuttamisen vähentämiseksi.

Energiahuoltoon koskevat haasteet

3.4 EU:n ilmasto- ja energiapolitiikan puitteissa on asetettu tavoitteeksi uusiutuvien energialähteiden osuuden lisääminen ainakin 27 prosenttiin energiakulutuksesta vuoteen 2030 mennessä. Osuutta on tarkoitus kasvattaa tulevaisuudessa. Maa- ja metsätaloudessa voidaan tuottaa biomassaa tavoitteen saavuttamiseksi vihreän kasvun talouden puitteissa. Niiden on myös parannettava omaa energiatehokkuuttaan.

Ilmastonmuutos: sopeutuminen ja hillitseminen

3.5 Komissio esitteli 20. heinäkuuta 2016 säädösehdotuspaketin, jossa vahvistettiin yksityiskohtaiset säännöt vuoteen 2030 ulottuvia EU:n ilmasto- ja energiapolitiikan puitteita varten. Tällä EU pyrkii hillitsemään ilmastonmuutosta joulukuussa 2015 solmitun Pariisin COP21-ilmastopimuksen mukaisesti. Maa- ja metsätalous ovat osa ratkaisua, jonka avulla vähennetään päästöjä ja varastoidaan hiiltä maaperään ja puuhun. Elintarviketurvaa koskevaan haasteeseen vastaamiseksi ja ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi tarvitaan vihreää kasvua, agroekologista lähestymistapaa ja maataloustuotannon tehostamista kestävyysajattelun mukaisesti. Sopeutuminen ilmastonmuutokseen on ratkaisevan tärkeää myös tulevaisuuden maataloudelle.

Maaseudun tasapainoinen kehittäminen

3.6 Maa- ja metsätaloudella ja kaikilla niihin liittyvillä biotalouden muodoilla on perustavanlaatuinen merkitys maaseudun dynaamisuuden säilyttämisen ja maaseudun tasapainoisen kehityksen vahvistamisen kannalta. Ne ovat tärkeitä työllisyydelle, kulttuurille, alueelliselle yhteenkuuluvuudelle ja maaseutumatkailulle koko EU:n alueella. Monilla syrjäisillä alueilla, vuoristoalueilla ja epäsuotuisilla alueilla väestökato ja väestön ikääntyminen ovat edelleen vallitsevia väestökehityksen suuntia. Julkisilla toimilla, etenkin YMP:llä, tulisi pitää yllä maataloutta ja tukea maataloustuottajia koko EU:n alueella, myös alueilla, joilla esiintyy erityisiä ongelmia. Tuki luonnonhaitta-alueilla sijaitseville maatiloille on keskeistä maaseudun kehityksen kannalta, sillä maatalous ei muuten olisi kannattavaa tällaisilla alueilla.

3.7 YMP:n kahden pilarin välinen synergia on tärkeää ja sitä tulisi vahvistaa. Uusimmassa uudistuksessa vahvistettiin yhteyttä ja johdonmukaisuutta kaikkien ERI-rahastojen välillä, ja tätä olisi jatkettava.

3.8 ETSK kannattaa yhteisölähtöisen paikallisen kehittämisen (community-led local development, CLLD) käytön laajentamista ja tekemistä pakolliseksi kaikkien ERI-rahastojen yhteydessä maaseudun tasapainoiseksi kehittämiseksi. Paikallisten toimintaryhmien (local action group, LAG) hyödyntäminen paikallisina kumppanuuksina, joihin osallistuu maataloustuottajia ja joiden avulla kartoitetaan ja rahoitetaan paikallisia hankkeita, vaikuttaa myönteisesti väestön elämänlaatuun. Näin voitaisiin ennalta ehkäistä tehokkaasti väestökatoa ja väestön ikääntymistä EU:n maaseutualueilla.

3.9 Sukupolvenvaihdos on keskeinen kysymys maatalouden ylläpitämisessä, ja nuorten ja/tai uusien viljelijöiden asettautumista olisikin autettava kaikin keinoin. Myös tuotantosidonnaiset tuet ovat välttämättömiä niillä aloilla ja alueilla, joilla tietty maatalouden muoto tai tietyt maataloussektorit ovat erityisen merkittäviä taloudellisista, sosiaalisista tai ympäristöön liittyvistä syistä. Yhtenä YMP:n selkeänä tavoitteena tulee myös olla aktiiviviljelijöiden ja aktiivisen tuotannon kannustaminen.

Hintojen ja tulojen vaihtelu

3.10 Maatalous on omanlaistaan taloudellista toimintaa, joka ei noudata tavallisesti talouteen vaikuttavia lainalaisuuksia. Markkinataloudessa hintojen ja tulojen vaihtelut ovat seurausta tarjonnan ja kysynnän muutoksista. Koska elintarvikkeet kuitenkin ovat luonteeltaan perushyödykkeitä, niiden hinnat eivät periaatteessa jousta. Elintarvikkeiden tarjonnassa ei myöskään voida reagoida nopeasti hintamuutoksiin. Tämän vuoksi tuotantomäärien odottamattomat muutokset vaativat usein pidemmän ajan ja suurempia hintamuutoksia markkinoiden tasapainon palauttamiseksi. Edellä mainituista syistä maatalousmarkkinoita pidetään erittäin epävakaina. Myös muita innovatiivisia markkinamekanismeja voitaisiin kokeilla.

Kulutuskysyntä

3.11 Kuluttajat haluavat ostaa turvallisia, kestävyysperiaatteiden mukaisesti tuotettuja, ravitsevia ja laadukkaita elintarvikkeita. Lisäksi he vaativat kohtuuhintaisia elintarvikkeita, ja talouskriisi on vahvistanut tätä vaatimusta. Monet kuluttajat arvostavat elintarvikkeiden jäljitettävyyttä ja paikallisesti tuotettuja elintarvikkeita. Erityiseurobarometri 410 osoittaa, että selvä enemmistö vastaajista kaikissa jäsenvaltioissa pitää tietoa lihan alkuperästä tarpeellisena. Tämän haasteen ratkaiseminen on kaikkien elintarvikeketjun sidosryhmien vastuulla.

Kestävä kehitys

3.12 Tulevan YMP:n, kuten kaikkien muidenkin EU:n toimintapolitiikkojen, tulee olla kestävän kehityksen tavoitteiden mukaista. YMP vaikuttaa moniin tavoitteisiin, mutta tärkein on tavoite nro 2: Poistetaan nälkä, saavutetaan ruokaturva, parannetaan ravitsemusta ja edistetään kestävästä maataloutta.

Epävarmuustekijät kansainvälisessä kaupassa

3.13 Kansainvälisen kaupan asema korostuu väistämättä tulevaisuudessa. Venäjän hiljattainen tuontikielto EU:sta tuleville elintarvikkeille on kuitenkin johtanut merkittävään epävarmuuteen kansainvälisen kaupan alalla. Venäjän tuontikielto on aiheuttanut valtavia paineita EU:n maatalousmarkkinoilla, erityisesti eräissä jäsenvaltioissa. Kansainvälisen kaupan epävarmuustekijöihin liittyvien haasteiden torjuminen tulee olemaan ratkaisevan tärkeää maatalouden tulevaisuuden kannalta.

Neuvotteluvoiman siirtyminen elintarvikkeiden toimitusketjuissa

3.14 Viime vuosina neuvotteluvoima elintarvikkeiden toimitusketjussa on siirtynyt enimmäkseen vähittäiskaupan alan ja eräiden ylikansallisten yhtiöiden eduksi ja tavarantoimittajien, etenkin maataloustuottajien, vahingoksi. Tulevalla YMP:llä olisi lisättävä maataloustuottajien neuvotteluvoimaa.

4. EU:n maatalous on eurooppalainen kysymys

4.1 Maatalous on keskeinen kysymys EU:lle. Yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteet asetettiin alun perin Rooman sopimuksessa vuonna 1957, ja ne ovat edelleen päteviä. Esiin on noussut uusia haasteita, jotka koskevat esimerkiksi ympäristönäkökohtia, maaseutualueiden kehitystä sekä laatua ja terveyttä ja jopa maailmalla vallitsevaa nälänhätää, mutta sopimuksia ei ole vielä mukautettu niiden huomioon ottamiseksi.

4.2 YMP on perusluonteeltaan eurooppalaista ja yhdennettyä politiikkaa, jolla on yhä enemmän sidoksia muihin erityisiin eurooppalaista lisäarvoa tarjoaviin toimintapolitiikkoihin muun muassa työllisyyden, ympäristön, ilmaston, kilpailun, talousarvion, kaupan ja tutkimuksen aloilla.

4.3 YMP on perusedellytys sisämarkkinoiden saattamiselle valmiiksi EU:n elintarvikealalla. Euroopan elintarviketeollisuus on EU:n suurin teollisuudenala, joka tarjoaa yli viisi miljoonaa työpaikkaa.

YMP:n seuraavan uudistuksen valmistelu

4.4 Monitahoisuus ja toissijaisuusperiaate ovat avainsanoja, kun on kyse soveltumisesta kaikille aloille ja alueille. Näitä ominaisuuksia on korostettu viimeisimmässä uudistuksessa. Yhteisten sääntöjen valmistelu ja niistä käydyt neuvottelut Lissabonin sopimuksen mukaisesti ja myös 28 jäsenvaltion ja Euroopan parlamentin kanssa on ollut erityisen monimutkainen tehtävä.

4.5 Nykyisten poliittisten toimenpiteiden arviointia ei ole vielä toteutettu. Nk. viherryttämisvelvoitteiden ensimmäisen täytäntöönpanovuoden arviointi on edelleen meneillään. Sama koskee ekologisia aloja. On tärkeää, ettei YMP:n uudistusta tehdä kiireellisesti ilman nykyisen YMP:n selkeää ja perusteellista arviointia, jotta voidaan eritellä, missä määrin poliittisilla toimenpiteillä on saavutettu niille asetetut tavoitteet. Tämä edellyttää kunnollista arviointia erityisesti niistä toimenpiteistä, joiden tulokset ovat nähtävissä vasta pidemmän ajan päästä (esim. viherryttämisvelvoitteet).

4.6 Edellinen uudistus käynnistettiin vuonna 2010 ja sen täytäntöönpano alkoi vuonna 2015, eli uudistuksen toteuttamiseen tarvittiin viisi vuotta. Seuraavaa YMP:n uudistusta ei ehditä saada valmiiksi komission ja Euroopan parlamentin nykyisellä toimikaudella siten, että sen täytäntöönpano olisi mahdollista vuonna 2021. Sen vuoksi tarvitaan siirtymäkausi nykyisen YMP:n jatkamiseksi riittävän pitkään vuoden 2020 jälkeen.

Toissijaisuus ja eurooppalainen lisäarvo

4.7 YMP:n perustana on vuodesta 1962 ollut kolme perusperiaatetta: markkinoiden yhtenäisyys, yhteisön etuuskohtelu ja taloudellinen yhteisvastuullisuus. Sisämarkkinat ovat nykyään tosiasia, mutta yhteisön etuuskohtelua ja taloudellista yhteisvastuullisuutta on syytä vahvistaa poliittisella tasolla.

4.8 Globalisaation myötä Yhdysvallat edistää maatalouttaan rahoitustuella, joka perustuu kuluttajille suunnattuun ruokakuponkiohjelmaan ja Buy American Act -lakiin. Euroopan unionin tulisi toteuttaa vastavuoroisia toimenpiteitä ja korostaa eurooppalaisen tuotannon suosimisen strategista merkitystä Buy European Act -säädöksen avulla.

5. Yleistä

Brexit

5.1 Brexit tulee vaikuttamaan suuresti EU:hun ja erityisesti sisämarkkinoihin ja kansainväliseen kauppaan ja siten YMP:n tulevaisuuteen. Jos Yhdistynyt kuningaskunta eroaa EU:n tulliliitosta, brexit-neuvotteluissa olisi käytettävä nykyisiä kauppavirtoja lähtökohtana, jonka perusteella jaetaan EU-28:n kiintiö WTO:ssa Yhdistyneen kuningaskunnan ja uuden EU:n kesken.

Kilpailukyky, tuottavuus ja kestävä kehitys

5.2 Vuoden 1992 uudistuksen jälkeen kilpailukyvyistä on tullut YMP:n ensisijainen tavoite suorien tukien käyttöönoton myötä. Kilpailukyvyyn, tuottavuuden ja kestävä kehityksen eteenpäin viemiseksi tarvitaan kuitenkin uusia, innovoinnin edistämiseen keskittyviä kannustimia (uusien teknologioiden kehittäminen, levittäminen ja käyttöönotto).

5.3 Maatalousalalla tarvitaan huomattavia investointeja, jotka ovat mahdollisia, jos odotettavissa oleva tulotaso on riittävä ja taloudelliset riskit hallinnassa. Maataloustulon tukeminen suorilla tuilla on nykyisessä tilanteessa välttämättömyys.

Maatalouden riskien ja kriisien hallinta

5.4 EU:n tuottajat eivät ole enää eristyksissä maailmanmarkkinoista ja niiden suuremmista hintavaihteluista. Lisäksi maatalouteen kohdistuu äärimmäisiä luonnonilmiöitä ja yhä enemmän terveyteen liittyviä ongelmia tavaroiden ja ihmisten liikkuvuuden lisääntymisen vuoksi (pandemiat). Nämä johtavat huomattaviin tuotannonmenetyksiin. YMP:n tulisi tarjota erityisiä välineitä, joilla maatalousala voi rajoittaa ja hallita näitä riskejä.

5.5 Nykyinen YMP tarjoaa käyttöön joitakin riskinhallintavälineitä. Interventiohintaa, yksityinen varastointi, myynninedistäminen ja termiinihintat ja yhteisen markkinajärjestelyn työkalut olisi säilytettävä tai niitä olisi kehitettävä.

5.6 Myös uusien välineiden kehittämiselle on kuitenkin selkeä tarve:

- **Markkinoiden seurantamekanismit** on kehitettävä edelleen. Euroopan komission olisi määritettävä kriisitasot, jotta se voi toimia tehokkaammin kriisien estämiseksi. Tuotantomääriä ja hintoja koskevalla paremmalla markkinoiden avoimuudella on keskeinen merkitys toimitusketjun moitteettomalle toiminnalle.
- **Keskinäisten rahastojärjestelmien** ja vakuutusjärjestelmien (viljelykasvit, liikevaihto ja tulo) kokeilemista olisi jatkettava, jotta saataisiin selville, pystyvätkö vakuutusyhtiöt tai muut tahot tarjoamaan tehokkaita vaihtoehtoja. Komitea panee merkille, että Yhdysvaltojen uusimmassa maatalouslaissa annettiin mahdollisuus vakuutusjärjestelmien käyttöön, mutta mikään EU:n kauppakumppaneista ei käytä ns. vihreää laatikkoa ilmoittaakseen näistä vakuutusvälineistä WTO:lle. Tämän suuntainen kehitys ei saisi missään tapauksessa lisätä tuottajien välisen kilpailun vääristymistä. Järjestelyn kustannukset on myös syytä määrittää.

YMP:n ympäristöulottuvuus

5.7 Ympäristöasiat ovat maataloudessa selvästi etusjalla. Tämän tuloksena viimeisimmässä uudistuksessa otettiin käyttöön viherryttäminen. Poliittiset päättäjät korostavat toistuvasti tätä YMP:n suurta kehitysaskelta. YMP:n ympäristöulottuvuus on maailmanlaajuinen ja monitahoinen, sillä maatalous koskee maaperää, vettä, luonnon monimuotoisuutta, metsätaloutta ja hiilidioksidipäästöjä. Tehokkaampi toimintapolitiikka olisi viljelijöiden näkökulmasta ymmärrettävämpi, helpommin toteutettavissa ja yksinkertaisempi.

5.8 Viljelijöille on tarpeen maksaa julkishyödykkeiden tarjoamisesta (etenkin ekosysteemipalvelujen tarjoamisesta).

Yhteinen elintarvikepolitiikka

5.9 Ajatusta yhteisestä elintarvikepolitiikasta on tuotu esille erityisesti Alankomaiden puheenjohtajakaudella. Uuden YMP:n myötä EU tunnustaa, että Euroopan maatalous on saatava korkeammalle tasolle turvallisten ja korkealaatuisten elintarvikkeiden kestäväpohjaisen tuotannon suhteen. YMP:llä tuetaan koululaisten hedelmä- ja maito-ohjelmia, joiden tavoitteena on kannustaa hyviin ruokailutottumuksiin jo pienestä pitäen. Sillä edistetään myös luonnonmukaista tuotantoa tarjoamalla tietoa eri vaihtoehdoista selkeiden pakkausmerkintäsääntöjen ja maaseudun kehittämisselityksiin sisältyvien erityisten tukiohjelmien avulla.

5.10 Kansanterveyden, terveellisen ruokavalion ja terveiden elintapojen edistäminen kuuluu nykyisin jäsenvaltioiden toimivaltaan. Euroopan unionin tulee kuitenkin varmistaa kestäväpohjaisten elintarvikejärjestelmien avulla, että kaikilla eurooppalaisilla on mahdollisuus terveelliseen ja laadukkaaseen ravintoon. Unionin toimilla täydennetään ja koordinoidaan kansallisia toimia, mutta enemmän synergiaa olisi luotava YMP:n ja Euroopan elintarvikepolitiikan välille.

5.11 Suuren yleisön odotusten ja kuluttajakysynnän perusteella olisi pyrittävä ennen kaikkea kehittämään lähiruokajärjestelmiä eli lyhyitä toimitusketjuja erityisesti suurtaaloistoinnissa.

Ilmastopolitiikka ja YMP

5.12 Maatalouden ympäristöjalanjälki on pienentynyt vuoden 1990 jälkeen. Maatalouspäästöjä on silti edelleen tarpeen pienentää vuoteen 2030 mennessä. Tämä on toteutettava säilyttämällä maatalouden eurooppalainen malli ja noudattamalla kustannustehokasta päästövähennyspolitiikkaa. On mahdollista lisätä maaperän hiilipitoisuutta ja korvata fossiiliset energialähteet ja petrokemian tuotteet maa- ja metsätalouden tuotteilla.

5.13 Olisi tunnustettava, että maataloudella ja maankäytöllä on moninaisia tavoitteita, ja niiden mahdollisuudet ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ovat pienemmät. Huomioon on otettava myös tarve huolehtia ruokaturvaan ja ilmastopolitiikkaan liittyvien EU:n tavoitteiden johdonmukaisuudesta ⁽¹⁾.

Tutkimus, innovointi ja neuvontajärjestelmät

5.14 Maatiloilla, koemasilla ja laboratorioissa tehdään jatkuvasti merkittäviä innovaatioita. Tutkimus- ja kehittämistyötä olisi lisättävä, jotta voidaan tukea siirtymistä kestäväpohjaisempiin maatalousjärjestelmiin. On olennaisen tärkeää esitellä innovaatiot muille sidosryhmille. Neuvontapalveluja, sidosryhmien välistä yhteistyötä ja muita innovaatioiden levittämiseen ja parhaiden käytäntöjen jakamiseen soveltuvia keinoja tulisi edistää.

5.15 EU:n maatalousalan tutkimusohjelmaa olisi vahvistettava seuraavalla ohjelmakaudella, jotta voidaan ottaa huomioon elintarvikkeisiin liittyvät haasteet ja ruoan strateginen merkitys 2000-luvulla. Digitaalitalous voisi olla uusi "maatalouden vallankumous" 1900-luvun vihreän vallankumouksen jälkeen.

Toimitusketjun toiminta

5.16 Lähes jokaisesta jäsenvaltiosta löytyy selkeitä todisteita toimitusketjun toimintahäiriöistä, jotka johtuvat keskittymisestä jalostuspäähän. Lisäarvon jakautuminen elintarvikeketjun sidosryhmien välillä on epätasaista.

5.17 Koska EU:n toimivalta kattaa kilpailuasiat ja sisämarkkinat, tähän ongelmaan olisi puututtava Euroopan tasolla. Euroopan komission tulisi ehdottaa EU-tason sääntelykehyksiä sopimussuhteiden järjestämiseksi ketjun sisällä ja oikeudellisia keinoja viljelijöiden yhteisten toimien toteuttamiseksi. Tuottajaorganisaatiot ovat tärkeitä osapuolia elintarvikeketjussa ja auttavat vahvistamaan tuottajien asemaa. Tulevalla YMP:llä olisi lisättävä tuottajaorganisaatioiden neuvotteluvoimaa. Maatalousmarkkinoiden työryhmän työn tulokset olisi otettava huomioon.

5.18 YMP on mukautettava talouden muuttumisen realiteetteihin ja nopeuteen. YMP-asetuksen (EU) N:o 1308/2013 219–222 artiklaa on työstettävä, jotta säännöksistä tulee toteuttamiskelpoisia ja mahdollisia noudattaa Euroopan komissiolle ja tuottajalle.

⁽¹⁾ Eurooppa-neuvoston päätelmät, 23.–24. lokakuuta 2014, kohta 2.14.

Kansainvälinen kauppa

5.19 Maailmankauppa ja avoimet markkinat vahvistavat kilpailukykyä ja voivat laskea ruoan hintaa. Oikeudenmukainen kauppa on kuitenkin äärimmäisen tärkeää EU:lle, jotta se voi kilpailla samoin tuotantomenetelmin ja säännöin kolmansien maiden kanssa. Tullien ulkopuoliset esteet voisivat vaarantaa kansainvälisen kehityksen. Maailmanlaajuisen ruokaturvan saavuttamiseksi on tarjolla lukuisia erilaisia ratkaisuja, joissa myös kaupalla on oma roolinsa maataloustuotteiden viennin lisäämisen muodossa.

5.20 YMP:n ja kauppapolitiikan tulee kuitenkin huolehtia siitä, että eurooppalaisten tuotteiden ja tuontituotteiden välillä on tasapuoliset kilpailuedellytykset. EU:n tulisikin vaatia, että tuontituotteet täyttävät samat vaatimukset.

Euroopan unionin talousarvio

5.21 YMP on perinteisesti ollut EU:n rahoittamaa. YMP:n osuus EU:n talousarviosta on suuri (38 prosenttia vuonna 2015), mutta se on vain noin 0,4 prosenttia Euroopan julkisista menoista. YMP:n talousarvio on pienempi kuin vastaava budjetti Yhdysvalloissa tai Kiinassa. Se on lisäksi pysynyt samana tai pienentynyt usean vuoden ajan EU:n laajenemisesta huolimatta. YMP:n täytyy vastata moniin suuriin haasteisiin tulevaisuudessa. Maatalouspolitiikan määrärahoja on siksi tarpeen lisätä unionin tasolla.

5.22 Euroopan unionin talousarvion erityispiirteet, kuten vuotuisuus, rajoittavat merkittävästi YMP:n suunnittelua. Nämä esteet rajoittavat keskinäisiä rahastoja ja kriisitilanteissa toteutettavia toimenpiteitä. Määrärahojen jako luo lisäksi poliittisia jännitteitä ja saattaa aiheuttaa tehottomuutta.

Yksinkertaistaminen

5.23 Yksinkertaistaminen on ollut YMP:n painopisteenä monina vuosina, erityisesti vuoden 2013 YMP:n uudistuksen ensimmäisinä täytäntöönpanovuosina. Seuraavan uudistuksen tärkeimpänä tausta-ajatuksena tulisi silti olla yksinkertaistaminen. Parantamisen varaa on erityisesti valvonnan tarkoituksenmukaisuudessa ja seuraamusjärjestelmien oikeasuhtaisuudessa. Nykyiset viherryttämistoimenpiteisiin ja täydentävien ehtojen järjestelmään liittyvät tukivähennykset saattavat olla järjettömiä ja kohtuuttomia. On erittäin tärkeää, että suorat tukimaksut maksetaan ajoissa.

YMP:n rakenne

5.24 Viimeksi kuluneina vuosikymmeninä YMP:n rakenne on perustunut kahteen pilariin. Ensimmäisen pilarin rahoituksesta vastaa kokonaan Euroopan unioni, kun taas toinen pilari rahoitetaan yhteisesti ja mukautetaan kunkin jäsenvaltion tarpeisiin monivuotisten ohjelmien avulla. Jäsenvaltioiden ja alueiden monimuotoisuus ja niiden erilaiset tarpeet edellyttävät kahden pilarin rakenteen säilyttämistä tulevassa YMP:ssä.

Valmistautuminen vuoden 2020 jälkeiseen YMP:hen

5.25 Komissio toteaa 25. lokakuuta 2016 julkaistussa vuoden 2017 työohjelmassa, että se aikoo jatkaa työtään ja järjestää laajan kuulemismenettelyn YMP:n yksinkertaistamisesta ja uudistamisesta, jotta YMP:n panos komission kymmeneen painopisteeseen ja kestäväen kehityksen tavoitteisiin voisi olla mahdollisimman suuri. On tärkeää, että Euroopan kansalaisyhteiskunta osallistuu aktiivisesti tähän prosessiin.

Bryssel 15. joulukuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Nudge-ajattelun soveltaminen EU-politiikassa”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2017/C 075/05)

Esittelijä: **Thierry LIBAERT**

Komitean täysistunnon päätös	21.1.2016
Oikeusperusta	työjärjestyksen 29 artiklan 2 kohta oma-aloitteinen lausunto
Vastaava erityisjaosto	”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö”
Hyväksyminen erityisjaostossa	24.11.2016
Hyväksyminen täysistunnossa	15.12.2016
Täysistunnon nro	521
Äänestystulos	162/3/3
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Nudge-menetelmät ovat julkisen politiikan välineitä, joilla voidaan täydentää EU:n julkishallinnolla jo käytössä olevia työkaluja (tiedotus ja valistus, taloudelliset kannustimet, lainsäädäntö ja esimerkillisyys). Ne soveltuvat kuitenkin erityisen hyvin tietynlaisten sosiaalisten, ympäristöön liittyvien ja taloudellisten haasteiden ratkaisemiseen.

1.2 **Kannustetaan nudge-menetelmien käyttämiseen julkisessa politiikassa** perinteisten välineiden rinnalla. Erityisen kiinnostava on niiden tarjoama mahdollisuus muuttaa yksilön käyttäytymistä koskevaa lähestymistapaa. Nudge-menetelmät voitaisiinkin ottaa osaksi yleisiä julkisia toimintapolitiikkoja, ja niiden avulla voitaisiin vauhdittaa politiikan täytäntöönpanoa pienemmin kustannuksin. Koska ne ovat joustavia ja yksinkertaisia, niitä voivat käyttää erilaiset toimijaryhmät erilaisissa tilanteissa samanaikaisesti – esim. hallitustenvälinen organisaatio, kunkin ministeriön sisäiset hallintoyksiköt, alue- ja paikallisyhteisöt, kansalaisjärjestöt, yksityiset tahot jne.

1.3 **Suositetaan varsinkin sellaisia nudge-menetelmiä, joilla voidaan edistää ympäristöön liittyviä, sosiaalisia ym. tavoitteita** (energia-alan/ekologinen siirtymä, resurssien tuhlauksen vähentäminen, sosiaalinen hyvinvointi, kansanterveyden parantaminen jne.). Menetelmät voivat liittyä toimenpiteisiin, joilla pyritään toteuttamaan sellaisia ennalta määriteltäviä yhteisiä tavoitteita, joiden saavuttamiseen perinteiset julkisen politiikan välineet ovat osoittautuneet tehottomiksi ja/tai liian kalliiksi.

1.4 **Edistetään nudge-menetelmiä koskevan tiedon ja hyvien käytänteiden vaihtoa** kaikkien mahdollisesti asianosaisten toimijoiden kesken (viranomaiset, yhteisöt, yritykset, yhdistykset, kansalaisjärjestöt jne.) Euroopan tasolla. Voitaisiin harkita foorumeita aloitteiden kartoittamista varten ja/tai seurantakeskuksen perustamista.

1.5 **Tutkitaan tarkemmin nudge-menetelmien vaikutuksia eriytettyinä** kulttuurien, sosioekonomisten profiilien, alueiden yms. mukaan. Näin ymmärrettäisiin paremmin etuja ja rajoituksia, jotka liittyvät nudge-menetelmien levittämiseen ja toistamiseen eri maissa, eri aloilla jne. Erityisesti olisi tutkittava syvällisemmin sitä, kuinka pitkäkestoisesti nudge-menetelmät vaikuttavat käyttäytymiseen.

1.6 **Määritetään nudge-menetelmien käytön yleiset edellytykset**, joiden toteutuessa niiden kielteiset vaikutukset ovat vähäisempiä ja ne ovat varmasti eettisesti hyväksyttäviä. Edellytykset voitaisiin koota yhdessä eri sidosryhmien kanssa laadittavaan hyvien käytänteiden ohjeistoon, joka hyväksyttäisiin Euroopan tasolla ja josta laadittaisiin omat versiot kullekin jäsenvaltiolle. Lisäksi voitaisiin julkaista opas, jota jaettaisiin asianomaisille toimijoille.

1.7 **Otetaan käyttöön tiedotusmenettelyjä** erilaisten nudge-menetelmien käytöstä, jotta taataan niiden avoimuus nudge-lähestymistavan kohteena oleville henkilöille. On ymmärrettävä, mistä nudge-lähestymistavassa on kyse, ja siitä on keskusteltava ja jaettava tietoa hyväksynnän maksimoimiseksi. Näin vältettäisiin ylilyönnit ja manipuloinnin vaara nudge-menetelmiä käytettäessä.

1.8 **Varmistetaan nudge-lähestymistavan eettisyys**, jotta sen käytössä ei hairahduta tavoittelemaan vastuuttomia päämääriä. Nudge-menetelmän käyttöönotton edellytyksenä tulee olla seuraavien neljän ehdon täytyminen: prosessin avoimuus, joustavuus kohdehenkilöiden näkökulmasta (näillä tulee aina olla mahdollisuus valita vapaasti eri toimintavaihtoehtojen väliltä), kohdehenkilöille annettavien tietojen luotettavuus ja yksilöiden syyllistämisen välttäminen.

1.9 **Laaditaan nudge-lähestymistavan seuranta- ja arviointimenetelmiä**, joissa käytetään erilaisia kriteerejä (sosiaalisia, ympäristöön liittyviä, taloudellisia jne.). Tämä saattaa edellyttää, että nudge-menetelmää testataan aluksi, jotta hahmotetaan sen täsmälliset vaikutukset menetelmän luonteen, kohderyhmän, tilanteen yms. mukaan. Näin on mahdollista tehdä nopeasti muutoksia, jos nudge-menetelmän tulokset eivät vastaa odotuksia, tai luopua siitä kokonaan, jos se katsotaan tehottomaksi.

1.10 **Kannustetaan sisällyttämään koulutusohjelmiin** (perus- ja jatko-opetukseen) käyttäytymistaloustieteeseen liittyviä oppiaineita. Näin parannettaisiin nudge-välineen tuntemusta ja edistettäisiin sen järkevää ja kriittistä käyttöä erilaisten ryhmien toimesta (viranomaiset, yritysten työntekijät, vaaleilla valtuutetut edustajat jne.). Tämä edellyttää myös yliopistojen oppiainerajojen kaatamista, sillä nudge-ajattelu perustuu monialaiseen lähestymistapaan.

1.11 **Varmistetaan tietynlainen joustavuus nudge-lähestymistavan käytössä**, jotta saadaan hyödynnettyä sen koko potentiaali. Nudge-lähestymistapa ei ole – sen enempää kuin muutkaan julkishallinnon käytössä olevat välineet – ihmeratkaisu, eikä se ole kokonaan uusi toimintatapa, mutta se voi osoittautua täydentäväksi ja hyödylliseksi keinoksi vaikuttaa tietynlaiseen käyttäytymiseen. Sen suurimpana etuna on, että sen ansiosta julkisen politiikan suunnittelussa otetaan huomioon käyttäytymisen psykologinen ulottuvuus eikä ainoastaan taloudellista järjeyttä.

1.12 **Järjestetään ETSK:n aloitteesta ensimmäinen eurooppalainen nudge-konferenssi**, joka tarjoaisi ainutlaatuisen tilaisuuden vaihtaa kokemuksia tämän välineen kanssa tekemisissä olevien Euroopan unionin toimijoiden välillä

1.13 Jotta perusluonteinen siirtymä uudenlaiseen talousmalliin, jolla on laajoja systeemisiä vaikutuksia monilla eri aloilla, voitaisiin hoitaa sujuvasti, **perustetaan ETSK:hon uusi monialainen ja pysyvä elin analysoimaan näitä kehityssuuntauksia**, mm. nudge-ajattelua ja muita asiaan liittyviä aiheita, kuten kiertotaloutta, jakamistaloutta ja toimintotaloutta.

2. Viides työkalu julkishallinnon käyttöön

2.1 Jotta ihmiset saataisiin muuttamaan käyttäytymistään, julkisen vallan käytössä on perinteisesti ollut neljänlaisia välineitä: tiedotus ja valistus, taloudelliset kannustimet, lainsäädäntö (kieltäminen tai velvoittaminen) ja esimerkillisyys. Nämä neljä välinettä ovat kuitenkin osoittautuneet rajallisiksi etenkin edistämään vastuullista käyttäytymistä ja kuluttamista eli luonnonvarojen vähemmän kuluttavaa toimintaa. Ihmisten päivittäinen käyttäytyminen muuttuu yleensä vasta viiveellä sen jälkeen, kun he ovat tiedostaneet jonkin asian.

2.2 Käyttäytymistaloustieteessä, joka on erikoistunut tutkimaan yksilöiden käyttäytymiseen vaikuttavia tekijöitä, on analysoitu syitä tähän aikomusten ja toiminnan väliseen viipeeseen. Alan tutkijoiden mukaan yksilön toimintaan vaikuttavat monet tekijät. Olemme monimutkaisia, rajallisesti rationaalisia ja vahvasti tunteellisia olentoja, joihin vaikuttavat toiset ihmiset ja sosiaaliset vuorovaikutukset mutta myös tilanne ja ympäristö, jossa teemme päätöksiä.

2.3 Päätöksemme ja käyttäytymisemme on loppujen lopuksi valtaosin tulosta siitä, mitä Nobel-palkittu taloustieteilijä Daniel Kahneman kutsuu ”järjestelmä 1”:ksi: kyse on suurelta osin tiedostamattomasta, automaattisesta, erittäin nopeasta ajattelutavasta, jonka pohjalta pystymme tekemään lukuisia päivittäisiä päätöksiä mahdollisimman vähin ponnisteluin ja säästäten huomiokykyresursseja mutta johon vaikuttavat vahvasti stereotyyppit ja miellelyhtymät ja joka vie usein pois päin matemaattisesta rationalismista.

3. Käyttäytymisen ottaminen huomioon valintojen ohjailemisessa

3.1 Käyttäytymistaloustieteessä katsotaan, että perinteiset julkisen politiikan keinot saattavat olla riittämättömiä käyttäytymisen muuttamiseen, koska niissä ei oteta huomioon erilaisia päätöksentekoon mahdollisesti vaikuttavia ulottuvuuksia. Kaksi amerikkalaista professoria, Richard Thaler (taloustieteen professori Chicagossa ja käyttäytymistä-

loustieteen johtohahmo) ja Cass Sunstein (oikeustieteen professori Harvardissa), julkaisivat vuonna 2008 tähän lähtöasetelmaan perustuvan ensimmäisen teoksen nudge-lähestymistavasta ⁽¹⁾ eli ajatuksesta, jonka mukaan käyttäytymisen muutokset edellyttävät nk. pehmeitä kannustimia. Kirjoittajien määritelmän mukaan nudge tarkoittaa mitä tahansa vaihtoehtoista muodostuvan arkkitehtuurin osaa, joka muuttaa ennustettavasti ihmisten käyttäytymistä kieltämättä mitään vaihtoehtoa tai muuttamatta merkittävästi taloudellisia kannustimia. Jotta menetelmä voidaan luokitella puhtaasti nudge-menetelmäksi, toiminnan on oltava helposti vältettävissä, sillä nudge-menetelmät eivät ole millään tavalla velvoittavia.

3.2 Nudge-lähestymistavan tarkoituksena on rakentaa sellaisia vaihtoehtoista muodostuvia arkkitehtuurereja, joissa etualalle nostetaan yksilön ja/tai yhteisön kannalta hyödyllinen vaihtoehto muuttamatta valittavissa olevien vaihtoehtojen lukumäärää tai luonnetta. Tarkoituksena on ohjata kuluttajaa tai käyttäjää kohti parhaimpina pidettyä vaihtoehtoa. Lähestymistapaan liittyy kolme ominaisuutta: yksilöiden täydellinen valinnanvapaus, toteutuksen yksinkertaisuus ja toiminnan rajalliset kustannukset.

3.3 Nudge-menetelmät herättävät yhä enemmän kiinnostusta eri maiden julkishallinnossa, sillä ne tarjoavat huomattavia etuja: ne eivät rajoita yksilönvapautta ja ovat edullisia toteuttaa ja silti niiden vaikutus voi olla merkittävä. Ne voivat siten toimia täydentävänä välineenä osana julkista politiikkaa, jonka tavoitteena on tehdä yksilön käyttäytymisestä vastuullisempaa terveyden, ympäristön yms. kannalta. Yksilön näkökulmasta nudge-menetelmä yksinkertaistaa valintaa ja helpottaa siten päätöksentekoa.

4. Nudge: yksi käsite, erilaisia kannustimia

4.1 Oletusarvoinen vaihtoehto: tarkoituksena on tarjota automaattista, oletusarvoista ratkaisua, jota toteuttava viranomaisena pitää toivottavimpana mutta joka on myös helpompi toteuttaa. Se perustuu yksilöiden reagoimattomuuteen. Tämä toteutuu esimerkiksi Ranskan tuloveroilmoituksessa: vuodesta 2005 on katsottu, että kotitaloudessa oletusarvoisesti on televisio. Arvioitu veropetosaste on näin laskenut kuudesta prosentista yhteen prosenttiin. Oletusarvoista vaihtoehtoa käyttävät yhä enemmän myös pankit, energiantoimittajat ja muut yritykset, jotka tarjoavat ensisijaisesti sähköisiä laskuja paperilaskujen sijaan, oletusarvoisesti kaksipuolista tulostusta jne.

4.2 Sosiaalisen normin voima: Nudge-lähestymistavan kannattajien mukaan sosiaalinen normi on vahva käyttäytymistä ohjaava tekijä. Sen avulla voidaan siten kannustaa yksilöitä toimimaan tietyllä tavalla. Erityisesti siinä nostetaan esille lähipiiriin yksilöiden (naapurit, työtoverit jne.) enemmistön käyttäytyminen. Tämän viestin on tarkoitus kannustaa yksilöitä käyttäytymään samalla tavalla sosiaalisen normin noudattamiseksi. Energiayhtiö OPOWER toteutti Yhdysvalloissa vuonna 2011 kokeilun: Kotitalouksille lähetettiin kirjeet, joissa ilmoitettiin 600 000 kotitalouden sähkönkulutustietojen perusteella esimerkiksi, että vastaanottajan sähkönkulutus oli edellisellä kuukautena 15 prosenttia suurempi kuin vähiten kuluttaneilla naapureilla. Oma sähkönkulutus oli mahdollista vertailla naapureiden ja muiden kuluttajien sähkönkulutukseen kaavioiden avulla, ja kulutuksen laskiessa tulos palkittiin hymiöllä. Kirjeiden seurauksena kokeiluun osallistuneiden kotitalouksien sähkönkulutus laski keskimäärin kaksi prosenttia ja rahaa säästy OPOWERin mukaan yhteensä 250 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria ⁽²⁾. Monissa vastaavissa kokeiluissa on saatu aikaan 1–20 prosentin vähennys energiankulutukseen.

4.3 Tappioriski: nostetaan etualalle tappio (etenkin taloudellinen), joka yksilölle uhkaa koitua, jos hän ei muuta käyttäytymistään esimerkiksi energiankulutuksen alalla. Voidaan esimerkiksi ilmoittaa ohjeellinen summa, jonka yksilö menettää, jos hän ei muuta tapojaan, tai päinvastoin summa, jonka hän voittaa muuttamalla tapojaan. Tappion havainnollistamisessa voidaan käyttää myös muita kuin taloudellisia indikaattoreita (kalorit, hiilidioksidipäästöt jne.).

4.4 Kilpailu: järjestetään kilpailuja esimerkiksi tietynlaisten käytäntöjen, vaikkapa tuhlauksen vähentämisen, edistämiseksi. Esimerkiksi ranskalainen kansalaisjärjestö Prioriterre, jonka tavoitteena on valistaa energiansäästön hyödyistä, järjestää joka vuosi perheille suunnatun haastekampanjan. Siihen osallistui vuonna 2014 noin 7 500 perhettä, joiden tuli vähentää energiankulutustaan 8 prosenttia erilaisten palkintojen voittamiseksi ⁽³⁾.

4.5 Pelit ja viihdyttävät esitystavat: yksi tunnetuimmista nudge-menetelmistä on Amsterdamin lentoaseman käyttöön ottama nudge: pisoaarien sisäpinnoille maalattiin karpäsen kuvia, jotta miehet tähtäisivät tarkemmin. Volkswagen muutti Tukholmassa vuonna 2009 Odenplanin aseman uloskäynnille johtavan portaikon valtavaksi pianon koskettimistoksi, jossa jokainen portaan painallus sai sävelen soimaan ⁽⁴⁾. Tavoitteena oli kannustaa käyttämään portaita liukuportaiden sijaan. Etelä-Koreassa toteutetussa hankkeessa maahan maalatut merkit kertovat liukuportaita käyttävien ylipainoriskistä.

⁽¹⁾ Thaler, Richard & Sunstein, Cass, *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*, Yale University Press, 2008.

⁽²⁾ Opower.com.

⁽³⁾ <http://www.prioriterre.org/ong/particuliers/a2210/une-nouvelle-edition-familles-a-energie-positive.html>

⁽⁴⁾ <https://www.youtube.com/watch?v=2lXh2n0aPyw>

4.6 Nudge-menetelmällä voidaan myös pyrkiä muuttamaan vaihtoehtojen esittämistapaa tai tiettyjen tuotteiden ulkonäköä terveellisempinä, ekologisempina jne. pidettyjen tuotteiden nostamiseksi esiin. tällainen nudge voi tietyissä tapauksissa muistuttaa erilaisten tunnusten käyttöä. Myös ruokaloissa on toteutettu erilaisia kokeiluja asiakkaiden ohjaamiseksi syömään terveellisesti. Terveelliset vaihtoehdot on esimerkiksi asetettu esille tiskin alkupäähän, jolloin niiden kulutus on tietyissä kokeiluissa kaksinkertaistunut verrattuna tilanteeseen, jossa ne ovat tiskin keskellä tai lopussa. Toisissa ruokaloissa on pyritty vähentämään elintarvikkejä pienentämällä lautasten kokoa: ne näyttävät yhtä täysiltä, mutta ruoan määrä on pienempi (asiakkaat voivat kuitenkin tällöin hakea halutessaan lisää ruokaa) ⁽⁵⁾.

5. Julkishallinnon yhä enemmän käyttämä väline

5.1 Yhä useammat maat ovat vuodesta 2008 kiinnostuneet nudge-lähestymistavan mukaisten julkisen politiikan välineiden mahdollisuuksista. Niihin liittyy kolme lupausta: ne saavat yleisen mielipiteen hyväksynnän puolelleen helpommin kuin säännöt tai verot, ne ovat edullisia toteuttaa ja ne ovat tehokkaita. Seuraavassa on muutamia esimerkkejä:

5.2 David Cameronin johtama Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus perusti vuonna 2010 käyttäytymistieteellisen työryhmän (Behavioural Insights Team), jonka tehtävänä oli David Halpernin johdolla soveltaa käyttäytymistieteitä Yhdistyneen kuningaskunnan julkissektorin politiikassa. Työryhmä muun muassa muutti viranomaisten ylläpitämää verkkosivustoa, jonka kautta oli mahdollista rekisteröityä elinluovuttajaksi. Sivuille lisättiin teksti ”Joka päivä tuhannet ihmiset, jotka saapuvat näille sivuille, päättävät rekisteröityä elinluovuttajiksi” ja Yhdistyneen kuningaskunnan julkisen terveydenhuoltojärjestelmän NHS:n (National Health Service) logo. Ohjelmaan rekisteröityneiden määrä nousi vuodessa 2,3 prosentista 3,2 prosenttiin (+ 96 000 uutta jäsentä). Vuodesta 2014 Nudge Unit on toiminut itsenäisesti ja antanut neuvoja muiden maiden hallituksille, paikallisyhteisöille, yrityksille jne. ⁽⁶⁾.

5.3 Myös presidentti Barack Obaman hallinto perusti oman Nudge Squad -työryhmänsä vuonna 2014 Maya Shankarin johdolla. Syyskuussa 2015 julkaistussa määräyksessä presidentti Obama kannusti hallituksen ministeriöitä ja virastoja hyödyntämään käyttäytymistieteen tarjoamia mahdollisuuksia ⁽⁷⁾. Myös Singaporen, Australian ja Saksan hallitukset ovat perustaneet käyttäytymistaloustieteen asiantuntijaryhmiä.

5.4 Ranskassa julkisen toiminnan modernisoinnista vastaava pääsihteeristö ja julkisen varainhoidon pääosasto ⁽⁸⁾ ovat vuodesta 2013 toteuttaneet useita nudge-kokeiluja.

5.5 Euroopan komissio on perustanut yhteiseen tutkimuskeskukseen ”tulevaisuudentutkimus ja käyttäytymistieteiden panos” -yksikön, jota johtaa Xavier Troussard. Se julkaisi vuonna 2016 muun muassa raportin, jonka mukaan Euroopan unionin julkisessa politiikassa otetaan yhä enemmän huomioon käyttäytymistaloustieteen tulokset ⁽⁹⁾. Yksikön mukaan olisi toivottavaa kehittää tästä aiheesta käytävää keskustelua poliittisten piirien ja tiedemaailman kesken. Eritoten suositellaan käyttäytymistaloustieteen välineiden käytön lisäämistä kaikissa julkisen politiikan vaiheissa ja kehoitetaan samalla parantamaan niiden käyttöä koskevaa viestintää ja niiden vaikutusten tuntemusta.

6. Huomioon otettavia riskejä ja rajoituksia

6.1 Nudge-lähestymistavalla on rajansa. Se edellyttää huolellista suunnittelua ja toteutusta ja asettaa niin teknisiä kuin eettisiäkin kysymyksiä. Se ei korvaa velvoitetta tiedottaa kansalaisille ja antaa pedagogista opastusta valintojen pohjaksi taikka perinteisiä julkisen vallan toimintakeinoja eli lainsäädäntöä ja taloudellisia kannustimia. Myöskään nudge-menetelmien käyttöön liittyviä riskejä ja rajoituksia ei pitäisi aliarvioida.

6.2 Tällä hetkellä on saatavilla vain vähän tutkimuksia nudge-menetelmien tehosta varsinkin keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Osassa korostuu yksilöiden erilainen suhtautuminen tähän välineeseen. Esimerkiksi OPOWERin toteuttamassa kokeilussa ne kotitaloudet, joiden sähkönkulutus oli jo keskiarvoa alempi, olivat taipuvaisia lisäämään kulutustaan saatuaan tietää asian. Toisaalta asukkaat, jotka saavat tietää kuluttavansa paljon enemmän sähköä kuin naapurinsa, saattavat kokea nudge-menetelmän seurauksena syyllisyyttä tai alemmuudentuntoa. Eräiden tutkimusten mukaan nudge-menetelmien

⁽⁵⁾ Liebig, Georg, Nudging to Reduce Food Waste, URL: http://www.wiwi-experimente.tu-berlin.de/fileadmin/fg210/nudging_to_reduce_food_waste_Georg_Liebig.pdf

⁽⁶⁾ Yksikön verkkosivut: <http://www.behaviouralinsights.co.uk/>

⁽⁷⁾ Executive Order – Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People, Executive Order, 15. syyskuuta 2015. URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/15/executive-order-using-behavioral-science-insights-better-serve-american>

⁽⁸⁾ Ks. esim. Le nudge: un nouvel outil au service de l'action publique (Nudge: uusi julkisen toiminnan väline), 13. maaliskuuta 2014. URL: <http://www.modernisation.gouv.fr/les-services-publics-se-simplifient-et-innovent/par-des-services-numeriques-aux-usagers/le-nudge-au-service-de-laction-publique>

⁽⁹⁾ http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn_new.pdf

hyväksyntä voi vaihdella myös yksilöllisten arvojen ja mielipiteiden⁽¹⁰⁾ sekä poliittisen ja kulttuurisen tilanteen mukaan. Toteutetuissa tutkimuksissa korostuvat yleisesti nudge-menetelmien erilaiset vaikutukset yleisön, kulttuurin ja tilanteen mukaan. Nudge-menetelmien vaikutuksia onkin syytä arvioida suoraan tai satunnaisotoksilla.

6.3 Nudge-menetelmien vaikutusten kesto herättää myös kysymyksiä. Veden- ja sähkönkulutuksen alalla toteutetut tutkimukset ovat osoittaneet, että sosiaalisten normien toistuva vaikutus yleensä heikkenee ajan mittaan, vaikka se voikin säilyä useiden vuosien ajan lievempänä⁽¹¹⁾. Nudge-menetelmien vaikutusten pitkäkestoisuus riippuu siitä, pystyvätkö ne muuttamaan tapoja perinpohjaisesti. Kun oletusarvoinen vaihtoehto on muuttunut ja pysyy sellaisena, ei ole mitään syytä epäillä, etteikö käyttäytyminenkin muuttuisi. Ongelma liittyy pikemminkin mahdollisuuteen mennä pidemmälle tai mukauttaa ratkaisua. On helpompaa muuttaa asteittain veroa tai sääntöä kuin oletusarvoista vaihtoehtoa.

6.4 Nudge-menetelmät voivat aiheuttaa kielteisiä vaikutuksia: yksilö voi olla taipuvainen toimimaan hyveellisemmin toimittuaan ensin väärin, ja päinvastoin. Kokemukset ovat esimerkiksi osoittaneet, että "vihreiden" kulutushyödykkeiden ostamista saattaa tietyissä olosuhteissa seurata negatiivisen käytöksen, kuten huijaamisen tai varastamisen, yleistymisen⁽¹²⁾. Pyrkimykset kannustaa hyveelliseen käytökseen tietyissä asioissa voivat siis saada aikaan kielteisiä seurauksia toisissa asioissa. Tällaiset kielteiset vaikutukset, jos ne osoittautuvat tosiksi, tekevät nudge-menetelmien kokonaisvaikutusten arvioimisesta hyvin vaikeaa. Ne ovat todennäköisesti hyvin harvinaisia eivätkä saata kyseenalaisiksi nudge-lähestymistavan etuja, mutta mahdollisuus tällaisten vaikutusten ilmaantumiseen on kuitenkin pidettävä mielessä.

6.5 Nudge-menetelmän tehokkuus määritetään suhteessa toivottuun käyttäytymiseen, ja tästä herää kysymys, miten määritellään ja mitataan "toivottu". Voi olla hyvin vaikeaa tietää, mitä kansalaiset pitävät oman onnellisuutensa edellytyksenä. Nudge-lähestymistapaan liittyy myös kysymys siitä, kuka päättää tavoitteesta eli siitä, mikä on toivottavaa yksilölle ja/tai yhteiskunnalle. Jos päätöksen tekee julkinen taho, tavoitetta ja nudge-menetelmää saattaa ohjata opportunisti mutta myös tiedostamattomammalla tasolla esimerkiksi tiedonpuute.

6.6 Tiedotuksen, viestinnän ja manipuloinnin välinen rajanveto on joskus vaikeaa. Esimerkiksi osa hotelleista, jotka kannustavat asiakkaita käyttämään pyyhettä useaan kertaan, esittää sitä varten tahallaan paisutettuja lukuja siitä, kuinka monet käyttäjät tekevät jo niin⁽¹³⁾. Tällaisten viestien tarkoituksena ei ole johtaa harhaan vaan saada aikaan eräänlainen itseään toteuttava ennustus, jossa viestin sisällöstä tulee totta. Todellisuudessa asiakkaiden käyttäytymistä pyritään kuitenkin ohjaamaan valheella. Valheen käyttäminen ei ole moraalisesti hyväksyttävää etenkin, jos siihen turvautuu julkissektorin päätöksentekijä, vaikka se johtaisikin hyveellisempään käyttäytymiseen. Valhe voi myös tahrata päätöksentekijän maineen ja vähentää viime kädessä nudge-menetelmien tehoa, jos kuluttajia kohdellaan kuin lapsia.

Bryssel 15. joulukuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

⁽¹⁰⁾ Costa, Dora L. & Kahn, Matthey E., "Energy conservation 'nudges' and environmentalist ideology: Evidence from a randomized residential electricity field experiment", *Journal of European Economic Association*, 2013.

⁽¹¹⁾ Ferraro, Paul J., Miranda, Juan Jose & Price, Michael K., "The persistence of treatment effects with norm-based policy", *American Economic Review*, vol. 101, nro 3, toukokuu 2011.

⁽¹²⁾ Mazar, Nina & Zhong, Chen-Bo, "Do green products make us better people?", *Psychological Science*, 2010.

⁽¹³⁾ Simon, Stephanie, "The Secret to Turning Consumers Green", *The Wall Street Journal*, 18. lokakuuta 2010. URL: <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704575304575296243891721972>

III

(Valmistavat säädökset)

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

521. TÄYSISTUNTO 14. JA 15. JOULUKUUTA 2016

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Yhteistyötaloutta koskeva eurooppalainen toimintasuunnitelma”

*(COM(2016) 356 final)**(2017/C 075/06)*Esittelijä: **Carlos TRIAS PINTÓ**Toinen esittelijä: **Mihai MANOLIU**

Lausuntopyyntö	Euroopan komissio, 8.12.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	17.11.2016
Hyväksyminen täysistunnossa	15.12.2016
Täysistunnon nro	521
Äänestystulos	157/1/4
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Hajautuneen digitaalitalouden kehittyminen osoittaa, että iso osa vertaisperiaatteeseen perustuvista uusista talousvaihdon muodoista liittyy läheisesti sosiaalisiin suhteisiin ja nojautuu yhteisöihin. Tämä johtaa muutokseen siinä, mitä tarvitaan toiminnan aloittamiseen tai työn tekemiseen, kun lähtökohtana on, että demokratisoidaan se, miten tuotetaan, kulutetaan, hallinnoidaan ja ratkaistaan sosiaalisia ongelmia. Samalla on vältettävä tarkkaan, ettei tämä johda työsuhteiden epävarmuuteen ja veronkiertoon ja ettei lisäarvo siirry huomattavassa määrin teollisuuden toimijoilta yksityisten digitaalisten alustojen omistajille ⁽¹⁾.

1.2 Tämän uuden paradigman tilanteessa ETSK kehottaa komissiota määrittelemään yhteistyötalouden käsitteen yksityiskohtaisemmin ja kattavammin, jotta voidaan välttää se harhakäsitys, että kyseessä olisi sama asia kuin digitaalitalous. Yhteistyötaloudella, jossa sovelletaan yhteisötalouden tapaan demokraattista ja osallistavaa dynamiikkaa, on seuraavat ominaisuudet:

- a) Sitä ei toteuteta välttämättä aina digitaalisessa ympäristössä, vaan myös lähiympäristössä, mikä tarkoittaa ihmisten välisten suhteiden korostumista (esim. tavaroiden vaihtaminen).

⁽¹⁾ EUVL C 389, 21.10.2016, s. 50.

- b) Se on usein voittoa tavoittelematonta, ja se perustuu monesti yhteistyön ja solidaarisuuden periaatteisiin (esim. tietyt joukkorahoituksen muodot, kuten lahjoituksiin perustuva joukkorahoitus).
- c) Sitä ei harjoiteta aina globaalissa tai kansainvälisessä mittakaavassa, vaan sen ekosysteemi voi sijoittua usein alueellisesti rajatumpaan ympäristöön ja paikallistasolle (esim. omaan kulutukseen tuottavat ryhmät).
- d) Se ei rajoitu pelkästään talouteen, vaan ulottuu myös ympäristöön liittyviin ja sosiaalisiin seikkoihin (esim. kestävä liikkuvuus).
- e) Se ei ole vain uusi tapa tarjota palveluja tilauksesta, jolloin jaettavana hyödykkeenä on työkyky, vaan siinä korostuu myös mahdollisuus saada palveluja (esim. tavaroiden yhteiskäyttö).
- f) Se ei rajoitu vain tavarihin, joilla on korkea taloudellinen arvo, vaan koskee kaikenlaisia tuotteita ja palveluja (esim. aikapankit).

1.3 Yhteistyötalous käsittää erilaisia muotoja erityisine panoksineen ja haasteineen. Esimerkiksi "saatavuustaloudessa" (access economy) markkinoille asetetaan alikäytettyä omaisuutta ja lisätään näin tarjontaa kuluttajille ja tehostetaan resurssien käyttöä, mutta vaarana on, että se edistää kokonaistuotantoa heijastusvaikutuksen kautta. "Tilaustaloudelle" (on-demand economy) on ominaista työvoiman pirstoutuminen, mikä luo joustavuutta mutta kasvattaa epävarmojen työsuhteiden riskiä. "Lahjatalous" (gift economy), jossa jaetaan hyödykkeitä ja palveluja pyyteettömästi, puolestaan mahdollistaa yhteisöjen vahvistamisen mutta jää usein viranomaisille näkymättömäksi.

1.4 Digitaaliset alustat, erityisesti ne, joilla harjoitetaan ansiotoimintaa, ansaitsevat osaltaan Euroopan komission täyden huomion, jotta voidaan säännellä ja yhdenmukaistaa niiden toimintaa ja varmistaa tasapuoliset toimintaedellytykset avoimuuden, informaation, täyden saatavuuden, syrjimättömyyden ja tietojen asianmukaisen hyödyntämisen pohjalta. Erityisesti on tarpeen määritellä uudelleen oikeudellisen alaisuussuhteen käsite työntekijöiden taloudellisen riippuvuuden kannalta ja varmistaa työelämän oikeudet riippumatta siitä, missä muodossa toimintaa harjoitetaan.

1.5 Haasteena onkin erotella toisistaan tämän talouden eri muodot ja ehdottaa niitä varten eriytettyjä sääntelyllisiä lähestymistapoja ⁽²⁾ niin, että asetetaan etusijalle ne digitaaliset aloitteet, jotka perustuvat demokraattiseen, solidaariseen ja osallistavaan hallintoon sosiaalisen innovoinnin mukaisesti. Tämä johtaa tarpeeseen tiedottaa kuluttajille niiden identiteetti-arvoista ja niiden organisointi- ja hallinnointitavoista. ETSK suosittaa, että tehdään kvalitatiivinen tutkimus toimijoiden suhteiden verkostosta yhteistyötalouden ympäristössä.

1.6 ETSK kehottaakin laatimaan erityisen menetelmän uuden talouden sääntelyä ja mittaamista varten erilaisten standardien pohjalta. Tästä näkökulmasta luottamuksella on – informaation oikeasuhtaisuuden kannalta – keskeinen asema. On myös vahvistettava avoimuuden, rehellisyyden ja objektiivisuuden kriteerejä arvioitaessa tuotteita tai palveluja ja päästävä eroon algoritmien automaattisesta käytöstä.

1.7 ETSK suosittaa myös, että perustetaan riippumaton eurooppalainen digitaalialustojen luokituslaitos ja että sen toimivaltuudet yhdenmukaistetaan kaikissa jäsenvaltioissa, jotka voivat arvioida alustojen hallintointia kilpailun, työllisyyden ja verotuksen kannalta.

1.8 Komission tiedonannossa omaksutussa lähestymistavassa yhteistyötalouden suhteen jätetään huomioimatta sellaisia yhteistyötalouden perustekijöitä kuin virtuaaliset ja sosiaaliset valuutat toiminnallisina välineinä yhteistyötaloudessa tai tietämys, informaatio ja energia sen harjoittamisen kohteina taikka muun muassa yhteisen luomistyön ja teknologisen innovoinnin rooli yhteistyötaloudessa.

1.9 Kun otetaan huomioon nykyhetkellä yhteistyötalouteen sovellettava monitahoinen lähestymistapa, ETSK suosittaa huolehtimaan siitä, että on tasapainoisesti rinnakkaisia malleja, jotka varmistavat yhteistyötalouden täysimääräisen kehityksen aiheuttamatta kielteisiä ulkoisvaikutuksia markkinoilla erityisesti liittyen **kilpailun**, **verotuksen** ja laadukkaan **työllisyyden** suojeluun. Tätä varten on suunniteltava asianmukaiset puitteet yhteistyötalouden uusien muuttujien seurantaan ja valvontaan varten yhdessä asiaankuuluvien tahojen kanssa (työnantajajärjestöt, ammattijärjestöt, kuluttajajärjestöt jne.).

⁽²⁾ EUVL C 51, 10.2.2016, s. 28.

1.10 Lopuksi suositellaan, että ETSK perustaa pysyvän, horisontaalisen rakenteen analysoimaan uusia ilmiöitä, jotta voidaan käsitellä siirtymistä **uuteen talouteen**, jolla on merkittäviä systeemisiä seurauksia, ja että tämä rakenne yhdistää voimansa Euroopan komission, alueiden komitean ja Euroopan parlamentin kanssa.

2. Johdanto ja tausta

2.1 Yhteiskunnallinen kulttuuri, kulutustottumukset ja tavat, joilla täytetään kuluttajien tarpeet, ovat suurten muutosten kourissa, ja kuluttaminen on uudistumassa ja rationalisoitumassa osallistavampaan suuntaan. Hinnat ovat yhteydessä tuotteiden ja palvelujen ympäristövaikutuksiin ja sosiaaliseen jalanjälkeen. Tähän kaikkeen vaikuttaa vielä häiritsevästi internet ja sosiaalinen media.

2.2 Yksityiseen käyttöön tarkoitettujen tavaroiden omistaminen, kova valuutta ja **paikalla tehtävä** vakituinen palkkatyö ovat väistymässä ja antamassa tilaa sähköiselle kaupankäynnille, yhteiselle hyödyntämiselle, sähköiselle rahalle ja entistä joustavammalle työvoimalle.

2.3 Uusiin tuotanto- ja kulutustapoihin siirryttäessä osa talouden aloista on kokenut voimakkaan tsunamin uusien toimijoiden ilmaannuttua. Osalla toimijoista vaikuttimena on yhteistyö ja sitoutuminen yhteisöön, osalla vaikuttimena on yksinkertaisesti liiketaloudelliset mahdollisuudet (ja ne eivät noudata aina tasapuolisten toimintaedellytysten ajatusta).

2.4 Koska useat tahot ovat vaatineet yhteisölliselle kuluttamiselle uusia puitteita ⁽³⁾ (jotka edistävät digitaalitekniologian käyttöä hajautetun ylimääräisen kapasiteetin hyödyntämiseksi sen sijaan, että luodaan uusia keskitettyjä monopoleja), Euroopan komissio on päättänyt käynnistää yhteistyötaloutta koskevan eurooppalaisen toimintasuunnitelman huomattuaan, että unionin alue- ja paikallisviranomaiset ovat ratkaisseet tilanteen erilaisella valikoimalla sääntelytoimia. Tämä johtuu siitä, että yhteisöllisellä kuluttamisella on erilaisia muotoja sen mukaan, mistä alasta on kyse.

2.5 Tämä uusien liiketoimintamallien hajanainen tarkastelutapa synnyttää turvattomuutta (talouden ja sääntelyn kannalta, työvoiman kannalta jne.) ja epävarmuutta (luottamus, uudet digitaaliset välineet kuten *blockchain*, turvaverkot, yksityisyys) perinteisten toimijoiden, uusien palveluntarjoajien ja kuluttajien välillä ja rajoittaa innovointia, työpaikkojen luomista ja kasvua.

2.6 Komissio onkin antanut seuraavat suuntaviivat auttaakseen markkinatoimijoita ja jäsenvaltioiden viranomaisia:

- **Markkinoille pääsyä koskevat vaatimukset:** Palveluntarjoajat tulisi velvoittaa hankkimaan luvat tai lisenssit vain yleisen edun mukaisten tavoitteiden täyttämistä varten. Tietyn toiminnan ehdoton kieltäminen tulisi asettaa vasta viimeisenä keinona. Yhteistyöalustojen ei pitäisi joutua hankkimaan lupia tai lisenssejä, jos ne toimivat vain välittäjinä kuluttajien ja kyseisten palvelujen tarjoajien välillä (esimerkiksi liikenne- ja majoituspalvelut). Jäsenvaltioiden tulisi myös erottaa toisistaan palveluja satunnaisesti tarjoavat kansalaiset ja palveluntarjoajat, jotka toimivat ammatinharjoittajina, asettamalla esimerkiksi toiminnan tasoon perustuvat kynnyksarvot.
- **Vastuujärjestelyt:** Yhteistyöalustat voidaan vapauttaa tallentamaansa tietoa koskevasta vastuusta silloin, kun ne tallentavat sitä palvelua tarjoavan tahon puolesta. Niitä ei pitäisi kuitenkaan vapauttaa vastuusta silloin, kun ne tarjoavat itse palveluja, esimerkiksi maksupalveluja.
- **Käyttäjien suojeleminen:** Jäsenvaltioiden on varmistettava korkeatasoinen kuluttajansuoja sopimattomia kaupallisia menettelyitä vastaan asettamatta kohtuuttomia tiedonantovelvollisuuksia yksityishenkilöille, jotka tarjoavat palveluja satunnaisesti.
- **Työsuhteet (työntekijät ja itsenäiset ammatinharjoittajat):** Työlainsäädäntö kuuluu pääasiassa jäsenvaltioiden vastuulle. Sitä täydentävät unionitason sosiaaliset vähimmäisnormit ja oikeuskäytäntö. Jäsenvaltiot voivat ottaa huomioon sellaisia kriteerejä kuin alisteisuusuhde alustaan nähden, työn luonne tai korvaus päättyessään, voidaanko tiettyä henkilöä pitää alustan työntekijänä.

⁽³⁾ Yksi ensimmäisistä oli ETSK (EUVL C 177, 11.6.2014, s. 1).

- **Verotus:** Yhteistyötalouden palveluntarjoajien on maksettava veroja. Asiaankuuluvia veroja ovat muun henkilökohtainen tulovero, yhtiövero ja arvonnlisävero. Jäsenvaltioita kannustetaan yksinkertaistamaan ja selkiyttämään edelleen yhteistyötalouteen sovellettavia verosääntöjä. Yhteistyöalustojen tulisi tehdä täysimääräisesti yhteistyötä kansallisten viranomaisten kanssa taloudellisen toiminnan rekisteröimiseksi ja veronkannon helpottamiseksi.

3. Yleishuomioita komission ehdotuksesta

3.1 Komissio aiheuttaa sekaannusta yhdistäessään digitaaliset alustat ja yhteistyötalouden ja jättäessään huomiotta yhteistyötalouden ja yleisen edun väliset yhteydet, jotka perustuvat sen myönteisten ulkoisvaikutusten tunnustamiseen yhteistyön ja solidaarisuuden arvojen toteuttamisessa.

3.2 Tiedonannossaan komissio laiminlyö varsinaisen päätavoitteensa eikä vastaa asianomaisten sidosryhmien oikeutettuihin odotuksiin määritelläkseen mallin ja parametrit selkeälle ja avoimelle oikeudelliselle kehykselle, jonka puitteissa yhteistyötalouden monia eri muotoja voitaisiin kehittää ja soveltaa EU:n alueella, antaa niille tukea ja ottaa niitä käyttöön niiden uskottavuuden ja luotettavuuden lisäämiseksi.

3.3 Digitaalitalouden mallilla on neljä erityispiirrettä: toimintojen siirtäminen, digitaalisten alustojen keskeinen asema, verkkojen merkitys ja datan massiivinen hyödyntäminen.⁽⁴⁾ Vaikka kyseessä ovat luonteeltaan erilaiset alat, digitaalitaloudella on yhtymäkohtia yhteistyötalouden kanssa, sillä ne molemmat toimivat usein samankaltaisessa ympäristössä: osallistavat verkot, yksityis- ja työelämän, vakituisen ja satunnaisen työn, itsenäisen ammatinharjoittamisen ja palkkatyön välisten rajojen hämärtyminen jne.

3.4 Käsitteellisen rajanvedon helpottamiseksi ETSK ehdottaa, että Euroopan komissio ottaa yhteistyötalouden yhteydessä käyttöön ”**yhteiskunnallisesti hyödyllisen vastavuoroisuuteen perustumattoman käyttäytymisen**” käsitteen, jossa erotellaan selkeästi voittoa tavoittelematon yhteiskäyttö ja annetaan tilaa kulutuksen, tuottamisen, rahoituksen ja tietämyksen jakamisen väliselle vuorovaikutukselle.

3.5 Yhteistyötalouden malli edellyttää itsessään taloudellisen muutoksen ohella myös sosiaalista ja ympäristöön liittyvää muutosta. Tiedonannossa tämä käy ilmi, kun siinä viitataan kestävyteen ja kiertotalouteen siirtymiseen ja kun siinä määritellään sosiaaliset markkinat yhteistyötaloudelle ominaiseksi ympäristöksi.

3.6 Näiden olosuhteiden huomiotta jättäminen merkitsee nykyisten yhteistyöaloitteiden merkityksen käsittelemistä vain osittain. Näin tapahtuu myös silloin, jos analyysissä rajoitetaan vain palvelujen vaihtamiseen tai yhteistyöalustoihin eikä oteta huomioon sellaisia seikkoja kuin tavaroiden kierrätys ja vaihto, varojen käytön optimointi tai sosiaalisten yhteyksien luominen.

3.7 Mitä tulee kysymyksiin, jotka liittyvät epävarmuuteen oikeudellisen kehyksen soveltamisessa yhteistyötalouden aloitteiden sääntelemiseksi, komission esille ottamat vaikeudet ovat aitoja, mutta niin on myös pyrkimys normalisoida ja mukauttaa uusi talouden malli perinteisten arviointikriteerien pohjalta. Tämä saattaa vaatia uusien kriteerien ja standardien asettamista oikeudellista, työelämään liittyvää ja verotuksellista käsittelyä varten erityisesti siirryttäessä kohti uutta tuotanto- ja kulutusmallia, joka pitää sisällään mukana olevien toimijoiden uudelleenmäärittelyn.

3.8 Samoin **uusi osallisuutta edistävä talous, joka tuottaa sosiaalista yhteenkuuluvuutta** on mahdollista vain, jos kaikilla kansalaisilla on digitaaliset taidot ja taloudellista osaamista voidakseen osallistua siihen ja toimiakseen siinä. Lisäksi julkisessa politiikassa on huolehdittava siitä, että henkilöillä, jotka ovat muita alttiimpia digitaalisen syrjäytymisen vaaralle, erityisesti vammaisilla, on täydet mahdollisuudet osallistua.

3.9 Lopuksi ETSK haluaa ottaa esille seuraavat seikat, joita komissio ei käsittele tiedonannossaan:

- Yhteistyötaloudesta käytävässä keskustelussa on käsiteltävä sellaisia toiminnallisia välineitä kuin digitaaliset, virtuaaliset ja sosiaaliset valuutat. Lohkoketjujen (*blockchains*) seurauksena internetin käyttäjien toinen sukupolvi, yrittäjät ja perinteiset toimijat ovat kehittämässä uusia tapoja suorittaa rahoituksen välittäjien kahdeksan perustehtävää maailmanlaajuisesti hajautettujen tilikirjojen, teknologian ja bitcoinin avulla.

- Jos otetaan huomioon, että yhteistyöhön perustuvan muutoksen peruspilarina on energian ja informaation yhdistelmä, yhteistyötaloutta analysoitaessa ei voida ohittaa jaetun osaamisen ja avoimen lähdekoodin tekijänoikeuksien siirtämistä eikä myöskään energia-alaa.

⁽⁴⁾ Charrié J. et Janin L., *Le numérique: comment réguler une économie sans frontières*, 2015.

- Työelämään liittyviä vaikutuksia on tarkasteltava syvällisemmin. Niitä ovat muun muassa suuntaus kohti liian joustavia työmarkkinoita, yhteistyötalouden työntekijöiden työehtosopimusneuvotteluvallan rapautuminen, yksilöllistämisen vaara työmarkkinoilla, koulutuksen puute, luokitusjärjestelmien mahdolliset (kielteiset) vaikutukset ja algoritmien käsittely.

4. Erityishuomioita komission ehdotuksista: keskeiset kysymykset

4.1 Markkinoille pääsyä koskevat vaatimukset, mittakaavaedut ja paikalliset verkostovaikutukset

4.1.1 ETSK katsoo, että EU:n nykyisen lainsäädännön, erityisesti palveludirektiivin ja sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin, mukaan jäsenvaltioiden on edistettävä yhteistyömarkkinoille pääsyä, sillä monipuolisempi tarjonta edistää kuluttamista, ja asetettava tarvittaessa yksinomaan yleiseen etuun perustuvia ehtoja, jotka olisi perusteltava asianmukaisesti. On odotettavissa, että syntyy lainsäädäntöristiriitoja, sillä yhteistyötalous luo uusia tapoja tarjota tuttuja palveluja, joita on perinteisesti säännelty tarkkaan.

4.1.2 On aiheellista huomauttaa, että koska yhteistyötalous on yhdistelmä aloitteita, joilla ei ole rajoitteita tilan eikä ajan suhteen, niitä on käsiteltävä avoimesti ja hajautetusti. Alueellisiin kriteereihin perustuva rajoittaminen saattaa synnyttää verotuksellista ja sosiaalista kilpailua, joka vääristää myönteiset vaikutukset.

4.1.3 Tämän vuoksi sen sijaan, että rajoitetaan vain kansainväliseen markkinoille pääsyyn, yhteistyötalous tulee nähdä vaikutusmahdollisuuksien antamisena kansalaisille (inhimillisen pääoman tuoma hyöty), johon tulee liittyä kaksi perustekijää: yhdenmukaistamisen periaate, jonka avulla voidaan välttää erilaista kohtelua, joka synnyttää uutta epäsymmetriaa markkinoille, ja toisaalta tarve edistää yhteisiä sääntelykäytäntöjä⁽⁵⁾ (mallit: vertaissääntely, itse-sääntelyelimet ja datan avulla tapahtuva delegoitu sääntely).

4.1.4 Komission tapaan ETSK kannattaa palvelumarkkinoiden joustavampaa sääntelyä (työn uusi määrittely yhteistyötaloudessa) ja kehottaa sen vuoksi arvioimaan kaikissa jäsenvaltioissa yhteistyötalouteen sovellettavan lainsäädännön perusteita ja sen oikeasuhtaisuutta **yleisen edun** tavoitteiden mukaisesti (lainsäädäntö, jonka tarkoituksena on korjata markkinoiden toimintapuutteet ja edistää luottamusta) ja ottamaan huomioon erilaisten liiketoimintamallien ja saatavuuden, laatuun ja turvallisuuteen liittyvien välineiden erityispiirteet.

4.1.5 ETSK korostaa myös, että mallin erityispiirteet tuottavat palvelun tarjoajien arvostelua ja luotettavuuden arviointia varten välineitä, jotka täyttävät yleisen edun mukaista tavoitetta vähentää kuluttajien riskiä tiedon epäsuhtaan liittyen mutta voivat myös johtaa "haitalliseen valikoitumiseen" ja "moraalikatoon". Tässä yhteydessä viranomaisten ja digitaalialustojen haltijoiden tulee varmistaa tietojen sekä yhteistyöalustojen arvostelujen ja luokittelujen laatu ja luotettavuus turvautumalla riippumattomiin valvontaelimiin.

4.1.6 ETSK samaa mieltä siitä, että kynnysarvojen asettaminen ammattimaisten palvelujen tarjoamisen erottamiseksi aloittain ei-ammattimaisesta palvelujen tarjoamisesta voi johtaa hyödylliseen menetelmään, jonka avulla voidaan puuttua EU:n markkinoiden hajanaisuuteen. Se saattaa kuitenkin olla ennakoitua tehottomampi ei-ammattimaisen vertaistoiminnan integroimiseksi.

4.2 Vastuu- ja vakuutusjärjestelyt

4.2.1 ETSK katsoo, että digitaalitalouden kehittämiseksi Euroopan unionissa on perustavan tärkeää säilyttää nykyinen välittäjien vastuujärjestelmä⁽⁶⁾.

4.2.2 ETSK korostaa Euroopan komission tiedonannon tapaan, että uskottavuuden ja luottamuksen vahvistamiseksi – joka on yhteistyötalouden kehittämisen kannalta ratkaiseva kysymys – on otettava käyttöön vapaaehtoisia rajoittavia toimenpiteitä laittoman verkkosisällön torjumiseksi liitännäis- tai lisätoimilla, luopumatta kuitenkaan vastuusta vapauttamisen eduista.

⁽⁵⁾ EUVL C 303, 19.8.2016, s. 36.

⁽⁶⁾ Sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin mukaisesti.

4.2.3 ETSK muistuttaa kuitenkin, että olisi aiheellista käsitellä yhteistyötoimintaa laajemmin riippumatta digitaalisille alustoille annetusta keskeisestä arvosta, jotta ei ajauduttaisi liian kauas sen taustalla olevasta kansalaiskeskeisyyden hengestä.

4.3 Käyttäjien suojeleminen

4.3.1 Uudessa tilanteessa, jossa tuottajan ja kuluttajan rajat ovat häilyvät (vaikutusmahdollisuuksien luojat, yhdessä toimivat tekijät, joukkorahoittajat, vertaisryhmät, asiakkaat), ETSK kehottaa luomaan järjestelmän, joka takaa kuluttajien oikeudet. Kun otetaan huomioon yhteistyötalouden erityispiirteet, ei pidä kuitenkaan rajoittaa sen tarjoamien aloitteiden valikoimaa.

4.3.2 Yhteistyötalouden luomiin monenvälisiin suhteisiin onkin yhdistettävä **tuottajakuluttajien** (yhteistyötalouden tärkein taloudellinen panos, jota on suojeltava ja joka on turvattava ja määriteltävä) ilmaantumisen synnyttämät muut suhteet. Tuottajakuluttajilla on tärkeä asema yhteistyötaloudessa samoin kuin prosesseilla, joilla luodaan yhteistä arvoa, ennen kaikkea kiertotalouden ja toimintotalouden kannalta.

4.3.3 ETSK on aina puhunut tasapuolisten toimintaedellytysten puolesta. Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevien suuntaviivojen mukaisesti kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisessä ei-rajoitavassa rajanvedossa⁽⁷⁾ on otettava huomioon seuraavat tekijät: **palvelujen tarjontatiheys, voitontavoittelumotiivi ja liikevaihdon määrä**.

4.3.4 ETSK tukee tätä lähestymistapaa, mutta varoittaa, että on tarpeen tarkistaa sitä ja harkita muiden kriteerien soveltamista asianmukaista luokittelua varten pyrkimättä kuitenkaan tyhjentävään luetteloon, sillä yhteistyötalous ilmenee monitahoisessa ja vaihtelevassa muodossa ja sen tulevaisuutta on vaikeaa ennakoita (malli, jonka tulee olla riippumaton, siirrettävissä oleva, yleispätevä ja innovointia edistävä).

4.3.5 ETSK muistuttaa, että hyödyllisin keino parantaa kuluttajien luottamusta on vahvistaa vertaispalvelujen uskottavuutta ja luotettavuutta (yhteistyötalouden alustojen safe harbour -järjestelmä, joka mahdollistaa palvelut, koulutuksen, varmistuksen ja muut suojelun muodot) sähköisiä luokituksia koskevien asianmukaisten palvelujen⁽⁸⁾, ulkoisten arvostelujen (laatumerkintä) ja siviilioikeudellisen välimiesmenettelyn uuden järjestelmän avulla. Tämä on tiiviissä yhteydessä yhteistyötalouden sopusointuisen kehityksen luotettavuuteen ja maineeseen uudessa järjestelmässä, joka yhdistää taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristöön liittyvät näkökohdat.

4.4 Itsenäiset ammatinharjoittajat ja työntekijät yhteistyötaloudessa

4.4.1 ETSK kannattaa Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin yhteydessä yksiselitteisesti lainsäädännön tarkistamista, jotta voidaan varmistaa oikeudenmukaiset työolot ja asianmukainen sosiaaliturva. Tämän tulee perustua kumulatiivisesti palveluntarjoajan alisteisuussuhteen, työn luonteen ja korvauksen kriteereihin.

4.4.2 Konkreettisemmin on jäsenvaltioiden toimivaltaa kunnioittaen laadittava työntekijöitä varten lainsäädäntökehys, jossa määritellään tarkkaan vastaavat säännöt: kohtuullinen palkka, oikeus osallistua työehtosopimusneuvotteluihin, suoja mielivaltaisuuksista vastaan, oikeus kirjautua ulos digitaalisen työn työajan pitämiseksi kohtuullisuuden rajoissa jne.

4.4.3 Lisäksi ETSK kehottaa analysoimaan tarkemmin yhteistyötalouden työnteon malleja, jotka liittyvät yhteiskunnallisesti hyödylliseen, vastavuoroisuuteen perustumattomaan käyttäytymiseen.

4.4.4 Yhteistyötalouden erityistä roolia työpaikkojen luojana on käsiteltävä yhteneväisesti kaikissa jäsenvaltioissa, jotta käyttöön otettavat politiikat eivät vääristäisi yhteistyökäytänteitä ja jotta ne olisivat yrittäjähenkisempiä kehittämisen, riippumattomuuden ja infrastruktuurin kannalta.

4.5 Verotus

4.5.1 ETSK on tietoinen aggressiivisen verosuunnittelun ja verotuksen läpinäkymättömyyden riskeistä digitaalitaloudessa ja suosittaa vahvistamaan digitaalisten alustojen kautta kulkevien kauppavirtojen valvontajärjestelmää, sillä alustat voivat jäljittää tuotteet ja palvelut ja edistää verotulojen kertymistä. Viron esimerkki kimpakyytejä tarjoavista alustoista on malli, jota voidaan soveltaa muissakin jäsenvaltioissa.

⁽⁷⁾ Kuten komissio toteaa, mikään näistä tekijöistä ei yksin riitä pitämään palveluntarjoajaa elinkeinonharjoittajana.

⁽⁸⁾ Niitä on seurattava ja valvottava tarkkaan.

4.5.2 Verojen, erityisesti alv:n, mukauttaminen yhteistyötalouden malleihin edellyttää huomattavia tarkistuksia. Myös digitaalisten alustojen – joiden voitot tulevat suurelta osin yksityisten ihmisten tietojen myymisestä kaupallisille yrityksille – tulee olla yhtiöveron alaisia siellä, missä ne harjoittavat toimintaansa, jotta voidaan välttää jäsenvaltioiden välinen verokilpailu.

4.5.3 ETSK on tietoinen hyvän verohallinnon merkityksestä ja kehottaa ottamaan käyttöön tilapäisiä välineitä (keskitetyt asiointipisteet ja sähköinen tiedonvaihto) ja toimenpiteitä hallinnon yksinkertaistamiseksi, yhdenmukaistamiseksi, avoimuuden lisäämiseksi ja verohallintojen yhteistyön lisäämiseksi.

4.6 *Seuranta*

4.6.1 Tiedonannossa ehdotetut seuranta-toimenpiteet ovat tavoitteen kannalta asianmukaisia. ETSK kehottaa erityisesti vahvistamaan osapuolien (ammattijärjestöt, työnantajajärjestöt, kuluttajajärjestöt jne.) välistä vuoropuhelua, jotta voidaan tunnistaa hyvät käytänteet ja kehittää itse- ja yhteissäätelyaloitteita, joissa käsitellään yhteistyötalouden uusia muuttujia ⁽⁹⁾ Euroopan laajuisesti (esimerkiksi majoituspalvelujen, liikenteen, liikekiinteistöjen, terveydenhuollon ja energian toimituksen aloilla).

Bryssel 15. joulukuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

⁽⁹⁾ EUVL C 303, 19.8.2016, s. 36.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle: Eurooppalaista standardointia koskeva unionin vuotuinen työohjelma 2017”

(COM(2016) 357 final)

(2017/C 075/07)

Ainoa esittelijä: **Elżbieta SZADZIŃSKA**

Lausuntopyyntö	Euroopan komissio, 17.8.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	17.11.2016
Hyväksyminen täysistunnossa	14.12.2016
Täysistunnon nro	521
Äänestystulos	206/0/3
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on tyytyväinen eurooppalaista standardointia koskevaan unionin vuoden 2017 työohjelmaan, joka on osa laajaa standardointipakettia.

1.2 Komission ehdottamassa vuosiohjelmassa jatketaan ja täydennetään vuoden 2016 ohjelmaan sisältyneitä toimia, joita komitea on jo käsitellyt aiemmissa lausunnoissaan ⁽¹⁾.

1.3 Komitea korostaa jälleen standardien merkitystä sisämarkkinoiden kilpailukyvyn parantamisessa ja innovatiivisten tuotteiden ja palvelujen kehittämisessä sekä niiden laadun ja turvallisuuden parantamisessa kuluttajien, työntekijöiden, yritysten ja ympäristön hyväksi.

1.4 Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustajana komitea kannattaa sellaista standardointijärjestelmää, joka vastaa sekä yhteiskunnan että talouden tarpeisiin.

1.5 Komitea muistuttaa jälleen, että eurooppalaisen standardointijärjestelmän moniarvoisuuden turvaaminen ottamalla sen piiriin asetuksen (EU) N:o 1025/2012 liitteessä III tarkoitettut organisaatiot takaa paremman avoimuuden ja järjestelmään pääsyn. Yhteiskunnan edustajien osallistumisen standardointijärjestelmään ei pidä rajoittua vain unionin tasolle, vaan myös kansallisten standardointijärjestelmien tulee olla avoimia kyseisille sidosryhmille.

1.6 Standardeja kehitetään EU:n lainsäädännön ja toimintapolitiikan tueksi (uuteen lainsäädännölliseen lähestymistapaan liittyvät standardit, energiaunioni jne.). Teollisuuden, toimitusketjujen ja palvelujen digitalisoitumisen seurauksena tieto- ja viestintätekniikan standardit ja palvelustandardit ovat keskeisiä toiminnan harjoittamiselle kaikilla talouden aloilla. Komissio katsoo tässä yhteydessä, että näillä kahdella alalla toteutettavat toimet ovat ensisijaisia, ja komitea kannattaa tätä.

1.7 Komitea kehottaa samaan aikaan kiinnittämään huomiota siihen, että on välttämätöntä tukea pk-yritysten kilpailukykyä antamalla niille mahdollisuus osallistua standardien laatimis- ja täytäntöönpanoprosessiin ja tarjoamalla tarkoituksenmukaista koulutusta standardien hyödyistä tiedottamiseksi.

⁽¹⁾ EUVL C 303, 19.8.2016, s. 81, lausunto ”Eurooppalaiset standardit 2000-luvulle” (asiakokonaisuus INT/794, EUVL C 34, 2.2.2017 s. 86) sekä lausunto ”Tieto- ja viestintätekniikan standardointiprioriteetit digitaalisilla sisämarkkinoilla” (EUVL C 487, 28.12.2016, s. 92).

1.8 Komission parhaillaan käymät TTIP-neuvottelut ja päättyneet CETA-neuvottelut osoittavat, että standardointi on järjestelmien erilaisuuden vuoksi yksi keskeisistä keskustelunaiheista. Komitean mielestä onkin tärkeää, että sidosryhmille tiedotetaan neuvotteluosapuolten standardointijärjestelmien välisistä eroista ja että näistä eroista aiheutuvat mahdolliset uhat ja hyödyt otetaan huomioon.

1.9 Komitea tukee ehdotusta toimielinten välisen vuoropuhelun käynnistämisestä standardoinnin alalla, kuten se on maininnut jo aiemmassa lausunnossaan ⁽²⁾.

1.10 Kannatettava on myös komission ehdotus teettää tutkimuksia standardien vaikutuksista talouteen ja yhteiskuntaan.

2. Euroopan komission ehdotus

2.1 Komissio esittää tiedonannossa eurooppalaista standardointia koskevan unionin vuotuisen työohjelman vuodeksi 2017 asetuksen (EU) N:o 1025/2012 mukaisesti.

2.2 Vuosiohjelma on osa laajaa pakettia, johon kuuluvat komission tiedonanto ”Eurooppalaiset standardit 2000-luvulle”, palvelujen standardointia koskeva komission yksiköiden valmisteluasiakirja ja tiedonanto 24 artiklan mukaisesta asetuksen täytäntöönpanoa koskevasta kertomuksesta.

2.3 Standardointia koskeva vuoden 2017 työohjelma täydentää vuoden 2016 ohjelmaan sisältyneitä toimia, joista suurin osa on nyt toteuttamisvaiheessa.

2.4 Eurooppalaisen standardoinnin painopisteitä vuonna 2017 ovat seuraavat:

- tieto- ja viestintätekniikan standardointi digitaalisia sisämarkkinoita ajatellen ⁽³⁾;
- palvelujen standardointi;
- sellaisten standardien ja standardituotteiden laatiminen eurooppalaisten standardointiorganisaatioiden toimesta, jotka liittyvät yhdennettyihin digitaalisiin sisämarkkinoihin, joustavaan energiaunioniin ja tulevaisuuteen suuntautuvaan ilmastopolitiikkaan sekä syvempiin ja oikeudenmukaisempiin sisämarkkinoihin ja lujempaan teollisuusperustaan;
- kansainvälinen yhteistyö standardoinnin alalla;
- standardoinnin tukeminen tutkimuksella.

2.5 Komissio aikoo toteuttaa myös seuraavat toimet EU:n standardointipolitiikan vuotuisen hallinnointisyklin näyttöperustan parantamiseksi:

- analyysi standardoinnin taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista;
- toimielinten välisen vuoropuhelun käynnistäminen.

3. Yleistä

3.1 Komitea on tyytyväinen standardointia koskevaan ensi vuoden ohjelmaan, sillä – kuten se on jo moneen otteeseen korostanut – standardien soveltaminen tuotteisiin ja palveluihin auttaa parantamaan sisämarkkinoiden kilpailukykyä.

3.2 Komitea suhtautuu myönteisesti komission edellisvuotiseen ohjelmaan sisältyneiden toimien jatkamiseen, sillä näin voidaan taata jatkuvuus ja sisämarkkinastrategian painopisteiden toteutuminen.

⁽²⁾ Asiakokonaisuuteen INT/794 kuuluva lausunto ”Eurooppalaiset standardit 2000-luvulle” (EUVL C 34, 2.2.2017, s. 86).

⁽³⁾ Huhtikuun 19 päivänä 2016 julkaistun komission tiedonannon COM(2016) 176 final aihe, josta ETSK on laatinut lausunnon (EUVL C 487, 28.12.2016, s. 92).

3.2.1 Vuoden 2017 työohjelmassa täsmennetään ja täydennetään tähän mennessä toteutettuja painopisteitä. Toiminnan tavoitteena on mukauttaa eurooppalaista standardointijärjestelmää muuttuvaan kansainväliseen tilanteeseen ja globaalien markkinoiden haasteisiin.

4. Eurooppalaisen standardoinnin strategiset painopisteet

4.1 Tietotekniikan kehittyessä nopeasti on välttämätöntä laatia tarkoituksenmukaisia standardeja, joilla voidaan varmistaa yhteentoimivuus ja kyberturvallisuus.

4.1.1 Muun muassa 5G-yhteydet, pilvipalvelut, esineiden internet ja massadatateknologia ovat teknologisia osatekijöitä, joita käytetään esimerkiksi sähköisten terveydenhuoltopalvelujen, älykkään energian, älykkäiden kaupunkien, edistyneen teknologian ja älykkäiden tehtaiden sekä verkkoon liitettyjen ja automatisoitujen ajoneuvojen alalla ja joita varten tarvitaan kyberturvallisuusstandardeja, riskinhallintaohjeita ja auditointiohjeita valvonta- ja sääntelyviranomaisille.

4.1.2 Turvallisuustasossa, tietosuojassa ja esineiden internetiin pääsyssä on vielä parantamisen varaa. Standardointi voi tällä alalla olla ennakoedellytys esineiden internetin yhteentoimivuudelle ja kuluttajien verkkoturvallisuuden, tietosuojan ja pääsy mahdollisuuksien turvaamiselle.

4.2 Komitea suhtautuu myönteisesti siihen, että ennen kuin komissio pyytää eurooppalaisia standardointiorganisaatioita laatimaan uusia palvelustandardeja se kehottaa niitä kartoittamaan jo olemassa olevat tarkoituksenmukaiset standardit.

4.2.1 Samaan aikaan komitea katsoo, että tulevaa työtä ajatellen hyvänä käytäntönä on tiedottaa sidosryhmille, mitä komission toimeksiantoja työtetään vielä ja mitkä on saatu valmiiksi tai peruttu.

4.2.2 Olemassa olevia standardeja arvioitaessa on otettava huomioon, soveltuvatko ne muita heikommassa asemassa olevien ryhmien, esimerkiksi vammaisten, erityistarpeisiin. Esimerkiksi sähköistä allekirjoitusta koskevat standardit eivät täytä vammaisten kuluttajien tarpeita. Tällaisessa tapauksessa uusien standardien laatimisen suositteleminen olisi aiheellista.

4.2.3 Uutta standardointiprosessia käynnistettäessä on tarvittaessa otettava huomioon heikossa asemassa olevien ryhmien, kuten vammaisten, erityistarpeet määriteltäessä standardointiprosessin käsitteitä. Olisi otettava käyttöön uusi menettely, jonka mukaisesti esteettömyysasiantuntijat ja vammaisjärjestöt voisivat tarvittaessa osallistua kustannuksitta standardointiprosessiin.

4.3 Komitea on monesti korostanut standardien suurta vaikutusta tuotteiden ja palvelujen laatuun sisämarkkinoilla ja suhtautuukin myönteisesti komission aikomukseen tehostaa standardien laatimista seuraamalla kansallisia standardeja ja markkinoiden tarpeita ja määrittämällä aloja, joilla on tarpeen kehittää uusia standardeja.

4.3.1 Komitea kannattaa komission ehdotusta, että kansallisen palvelustandardin laatimisesta päättäessään kansalliset standardointielimet ottavat huomioon eurooppalaisen ulottuvuuden ja sen, olisiko hyödyllisempää laatia eurooppalainen palvelustandardi. Tämä voisi auttaa poistamaan esteitä ja mahdollisia ristiriitoja palvelualoilla.

4.4 Koska verkkopalvelut – sekä yksityiset että julkiset (sairaalat, hoitopalvelut, älykäs liikenne jne.) – ovat yhä kattavampia, tarvitaan teknisiä ratkaisuja, joilla taataan paremmin kuluttajien anonyymiyys ja pienennetään henkilötietojen liiallisen käsittelyn riskiä.

4.5 Tulevassa standardointityössä on pyrittävä parantamaan liikennepalvelujen laatua, saatavuutta ja turvallisuutta ja vähentämään liikenteen aiheuttamaa ympäristön pilaantumista.

4.6 Energia-alaa koskevilla komission toimilla pyritään yhdistämään infrastruktuureja, monipuolistamaan energialähteitä, pienentämään energiankulutusta ja edistämään ilmastoystävällistä teknologiaa.

4.6.1 Komitea on samaa mieltä siitä, että yhtenäisten standardien laatiminen älykkäitä energiaverkkoja varten parantaa verkon yhteentoimivuutta ja että verkon kaikkien osatekijöiden optimointi alentaa kustannuksia ja lisää tehokkuutta sekä mahdollistaa hajautettujen energialähteiden ja myös uusiutuvien lähteiden integroimisen. Näin mahdollistetaan loppukäyttäjille älykkäiden energiajärjestelmien täysimääräinen hyödyntäminen.

4.7 Komitea panee tyytyväisenä merkille, että komission asiakirjassa mainitaan ongelmat, jotka liittyvät muovipakkausten biohajoavuuteen, uusioraaka-aineista valmistettaviin kestävyysperiaatteiden mukaisiin kemikaalituotteisiin sekä menetelmiin, joilla arvioidaan muiden kuin luettelossa mainittujen, elintarvikkeiden kanssa kosketuksiin joutuvissa muovitarvikkeissa käytettävien aineiden riskejä.

4.7.1 Edellä mainittuihin aloihin liittyvien standardien tulee suuret riskit huomioon ottaen sisältää tiukkoja vaatimuksia kuluttajien terveyden ja ympäristön suojelemiseksi.

5. Kansainvälinen yhteistyö

5.1 Komissio kehottaa eurooppalaisia standardointiorganisaatioita edistämään maailmanlaajuisesti kansainvälisiä ja eurooppalaisia standardeja Euroopan teollisuuden tukemiseksi ja markkinoillepääsyn helpottamiseksi.

5.2 Tilanteessa, jossa Kanadan kanssa neuvoteltu CETA-sopimus herättää kiistaa jäsenvaltioissa ja TTIP-neuvottelut ovat edelleen käynnissä, on välttämätöntä jatkuvasti korostaa standardien merkitystä maailmanlaajuisessa kaupassa.

5.2.1 Euroopan ulkopuolisten kumppanitahojen (mm. Kiina ja Intia) kanssa käytävässä vuoropuhelussa on pyrittävä teknisten kaupan esteiden poistamisen lisäksi edistämään eurooppalaisen standardointimallin käyttöönottoa, tietojenvaihtoa eurooppalaisten ja kansallisten standardointiorganisaatioiden välillä ja ISO- ja IEC-standardien täytäntöönpanoa sekä niillä aloilla, joilla kansainvälinen standardointi on riittämätöntä tai puutteellista, eurooppalaisten standardien kehittämistä ja täytäntöönpanoa.

6. Standardointi innovoinnin tukena

6.1 Komitea kannattaa ajatusta tiivistä yhteydestä standardoinnin ja tieteellisen tutkimuksen välillä ja tietämykseen perustuvasta standardoinnista.

6.2 Tutkimuslaitosten ja teknisten komiteoiden (CEN, Cenelec ja ETSI) välisellä Horisontti 2020 -puiteohjelman pohjalta käytävällä vuoropuhelulla tulee edistää innovaatio toiminnan lisäämistä.

Bryssel 14. joulukuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi vähittäismarkkinoille tarkoitettuja paketoituja ja vakuutusmuotoisia sijoitustuotteita (PRIIP-tuotteita) koskevista avaintietoasiakirjoista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1286/2014 muuttamisesta sen soveltamisen alkamispäivän osalta”

(COM(2016) 709 final – 2016/0355 (COD))

(2017/C 075/08)

Yleisesittelijä: **Daniel MAREELS**

Lausuntopyyntö	neuvosto, 17.11.2016 Euroopan parlamentti, 21.11.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artikla
Vastaava erityisjaosto	”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus”
Puheenjohtajan päätös	17.11.2016 (57 artikla – kiireellisyysmenettely)
Hyväksyminen täysistunnossa	14.12.2016
Täysistunnon numero	521
Äänestystulos	152/1/2
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK katsoo vallitsevissa olosuhteissa ja jäljempänä mainituin ehdoin voivansa asettua kannattamaan komission ehdotusta vähittäismarkkinoille tarkoitettuja paketoituja ja vakuutusmuotoisia sijoitustuotteita (PRIIP-tuotteita) ⁽¹⁾ koskevan asetuksen voimaantumalon lykkäämisestä vuodelta eli tammikuun 1. päivään 2018.

1.2 PRIIP-tuotteita koskeva asetus käsittää toimenpiteitä, joilla pyritään parantamaan vähittäisasiakkaiden ja sijoittajien suojaa ja palauttamaan kuluttajien luottamus rahoituspalveluun lisäämällä läpinäkyvyyttä vähittäissijoitusmarkkinoilla. Siinä edellytetään erityisesti, että vähittäismarkkinoille tarkoitettujen paketoitujen ja vakuutusmuotoisten sijoitustuotteiden, jäljempänä ”PRIIP-tuotteet”, kehittäjät tuottavat nk. avaintietoasiakirjan (KID ⁽²⁾).

1.3 Lykkäys tapahtuu Euroopan parlamentin ja jäsenvaltioiden enemmistön pyynnöstä sen jälkeen, kun parlamentti hylkäsi 14. syyskuuta 2016 komission ”delegoidun säädöksen” ⁽³⁾ PRIIP-tuotteista. Delegoitu säädös koski avaintietoasiakirjan teknisten sääntelystandardien määrittämistä PRIIP-tuotteille yhteisten eurooppalaisten valvontaviranomaisten laatimien luonnosten pohjalta.

⁽¹⁾ PRIIP-lyhenne viittaa englannin kielen ilmaukseen *packaged retail and insurance-based investment products*. Suomeksi käytetään ilmausta ”vähittäismarkkinoille tarkoitetut paketoituidut ja vakuutusmuotoiset sijoitustuotteet”.

⁽²⁾ KID on lyhenne englannin kielen ilmauksesta *key information document*. Suomeksi käytetään ilmausta ”avaintietoasiakirja”.

⁽³⁾ Delegoidut säädökset ovat Lissabonin sopimuksen tuoma uutuus. SEUT-sopimuksen 290 artiklan nojalla EU-lainsäätävä (useimmissa tapauksissa Euroopan parlamentti ja neuvosto) voi siirtää komissiolle toimivallan antaa muita kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä, soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyt säädöksen tietyt, muita kuin sen keskeisiä osia.

Niinpä delegoitujen säädösten avulla on mahdollista lisätä säädökseen uusia (muita kuin keskeisiä) säännöksiä tai muuttaa sen tiettyjä piirteitä jälkikäteen. Lainsäätävä pystyy näin ollen keskittymään toimintapolitiikan linjaukseen ja tavoitteenasetteluun tarvitsematta käsitellä kovin perusteellisesti yksityiskohtia tai ryhtyä mitä teknisluonteisimpiin keskusteluihin.

Delegoitujen säädösten antamiseen oikeuttavan toimivallan siirtämistä sitovat kuitenkin tiukat rajoitukset. Ainoastaan komissio voi saada toimivallat antaa delegoituja säädöksiä. Sen lisäksi toimivallan siirtäminen ei saa koskea tietyn aihealan keskeisiä osia. Sitä paitsi säädöksessä täytyy kuvata toimivallan siirron tavoite, sisältö, soveltamisala ja kesto. Lisäksi lainsäätäjän täytyy säädöksessä nimenomaisesti mainita delegoinnin edellytykset. Tässä tarkoituksessa Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat pidättää oikeuden peruttaa delegointi tai esittää moitteita delegoitua säädöstä kohtaan. Ks. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=URISERV%3AAi0032>

1.4 ETSK on jo aiemmassa lausunnossaan⁽⁴⁾ ilmaissut suhtautuvansa myönteisesti PRIIP-tuotteiden esiinmarssiin ja korostanut siinä yhteydessä pitävänsä tärkeänä säädöstä, jonka säännökset ensimmäistä kertaa kattavat kaikenmuotoiset monimutkaiset rahoitusalan tuotteet ja jossa säädetään, missä määrin kyseiset tuotteet ovat vertailukelpoisia, kehittäjätyypistään (pankit, vakuutuslaitokset tai sijoitusyhtiöt) riippumatta.

1.5 Samassa yhteydessä komitea peräsi tällä alalla sellaisten rahoitusalan sisämarkkinoiden luomista, joilla tarjotaan selkeitä, tarkkoja, yksinkertaisia ja vertailukelpoisia tietoja. Tämä tarkoittaa kaiken kaikkiaan yhtenäistä, yksinkertaistettua ja standardoitua järjestelmää, joka mahdollistaa tietojen vertailtavuuden ja ymmärrettävyyden sekä lisää markkinoiden avoimuutta ja tehokkuutta⁽⁵⁾.

1.6 Komitea katsoi, että mikäli ei olisi päädytty lykkäämään soveltamista, olisivat tärkeimmät kyseistä alaa koskevat tavoitteet (joista on puhe edellä ja jäljempänä) mahdollisesti joutuneet uhatuiksi, mikä olisi komitean mielestä ollut mitätön epätoivottavinta. Komitea yhtyy toteamukseen, että PRIIP-tuotteita koskevassa asetuksessa tavoiteltu suurempi avoimuus ja yhdenmukaisuus tietojen käytettäväksi asettamista tarkoittavan veloitteen osalta hyödyttävät rahoituspalvelujen sisämarkkinoita, kun luodaan tasavertaiset toimintaedellytykset erilaisten tuotteiden ja jakelukanavien välille. Niinpä tämä järjestely on eduksi paitsi vähittäisasiakkaille ja sijoittajille mutta edistää lisäksi osaltaan kuluttajien luottamuksen palautumista rahoituspalvelualaan. Sitä paitsi on todettu, että delegoidun säädöksen hylkääminen alle neljä kuukautta ennen markkinatoimijoita koskevien säädöstekstien voimaantuloa olisi johtanut oikeudelliseen epävarmuuteen ja hyvin vakaviin täytäntöönpanoon liittyviin ongelmiin.

1.7 Komitea katsoo voivansa samoin perustein kannattaa sitä, että aikamääräksi valittiin yksi vuosi, ja sitäkin suuremmalla syyllä, koska näin ollen voimaantulo osuu yksin uuden MiFID II -paketin (rahoitusmarkkinadirektiivi II) voimaantulon kanssa. Komitea pitää välttämättömänä huolehtia siitä, että kyse on poikkeuksellisesta ja ainutkertaisesta lykkäyksestä ja että näin kuluva jakso hyödynnetään päätöksen tekemiseen lopullisesta delegoidusta säädöksestä ja siitä informoimiseen mahdollisimman lyhyessä ajassa. Tärkeintä on näet luoda niin nopeasti kuin mahdollista selkeyttä ja varmuutta sekä markkinatoimijoiden että vähittäisasiakkaiden ja sijoittajien näkökulmasta.

1.8 Komitea toteaa, että PRIIP-tuotteita koskevan asetuksen tavoitteita ja saavutuksia ei saa vaarantaa tässä yhteydessä. Sen vuoksi on välttämätöntä, että delegoituun säädökseen mahdollisesti tehtävät mukautukset noudattavat mainittuja suuntaviivoja. Tämä tarve korostuu entisestään sen vuoksi, koska PRIIP-tuotteita koskevaa asetusta on nyt määrä tarkastella jo vuoden kuluttua uudelleen ja koska siinä yhteydessä on tilaisuus esittää mahdollisia kysymyksiä ottaen huomioon käytännön soveltamisesta ja valvonnasta saadut ensimmäiset kokemukset. Mainittujen mukautusten tulee kuitenkin heti alusta pitäen olla omiaan parantamaan kuluttajien luottamusta. Lisäksi niiden pitää pysyä yhdenmukaisina tulevassa MiFID-paketissa kaavailtujen sääntöjen kanssa.

2. Taustaa

2.1 (PRIIP-tuotteita koskevalla) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1286/2014⁽⁶⁾ otettiin käyttöön toimenpiteitä vähittäissijoitusmarkkinoiden avoimuuden lisäämiseksi. Tarkemmin sanottuna tässä asetuksessa PRIIP-tuotteiden kehittäjät veloitetaan laatimaan avaintietoasiakirja.

2.2 Asetuksessa annetaan Euroopan valvontaviranomaisille⁽⁷⁾ tehtäväksi valmistella tekniset sääntelystandardit, jotka koskevat avaintietoasiakirjan osatekijöitä.

2.3 Sen jälkeen, kun Euroopan valvontaviranomaiset olivat toimittaneet edellä mainittuja standardeja koskevat ehdotuksensa komissiolle, tämä antoi vuoden 2016 kesäkuun lopussa delegoidun säädöksen vahvistettujen teknisten sääntelystandardien tehokkaaksi toteuttamiseksi.

2.4 Euroopan parlamentti esitti 14. syyskuuta 2016 hyväksymässään päätöslauselmassa moitteita komission antamaa delegoitua säädöstä kohtaan⁽⁸⁾. Euroopan parlamentti kehotti komissiota tarkastelemaan uudelleen säännöksiä, jotka koskevat usean vaihtoehdon mukaisia PRIIP-tuotteita, tuottonäkymiä ja ymmärrettävyyttä koskevaa varoitusta.

2.5 Sen lisäksi parlamentti pyysi yhdessä jäsenvaltioiden suuren enemmistön kanssa asetuksen soveltamisen lykkäämistä.

⁽⁴⁾ Ks. ETSK:n lausunto (EUVL C 11, 15.1.2013, s. 59, kohta 1.2).

⁽⁵⁾ Ks. edellä alaviitteessä 4 mainittu lausunto, kohdat 3.2 ja 2.3.

⁽⁶⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1286/2014, annettu 26 päivänä marraskuuta 2014, vähittäismarkkinoille tarkoitettuja paketoituja ja vakuutusmuotoisia sijoitustuotteita (PRIIP-tuotteita) koskevista avaintietoasiakirjoista (EUVL L 352, 9.12.2014, s. 1).

⁽⁷⁾ Euroopan valvontaviranomaiset ovat Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen, Euroopan pankkiviranomainen ja Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen.

⁽⁸⁾ Ks. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0347+0+DOC+XML+V0//FI>.

2.6 Tarkasteltavana olevassa asetusehdotuksessa esitetään koko paketin voimaantulon lykkäämistä yhdellä vuodella eli vuoden 2018 tammikuun 1. päivään.

3. Huomioita ja kommentteja

3.1 Kokonaisuutena katsottuna PRIIP-tuotteita koskevan asetuksen tavoitteena on vähittäisasiakkaiden ja sijoittajien suojeleminen paremmin – erityisesti niiden, jotka sijoittavat PRIIP-tuotteisiin. Tavoiteltu suurempi avoimuus ja yhdenmukaisuus tietojen käytettäväksi asettamista tarkoittavan veloitteen osalta hyödyttää myös rahoituspalvelujen sisämarkkinoita, kun luodaan tasavertaiset toimintaedellytykset erilaisten tuotteiden ja jakelukanavien välille. Näin muodoin myös kuluttajien luottamuksen rahoituspalvelualaan odotetaan jatkavan palautumista entiselleen.

3.2 Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi edellytetään, että PRIIP-tuotteiden kehittäjät noudattavat tuotteita koskevien tietojen antamista koskevia yhtenäisiä vaatimuksia ja että yksityisasiakkaat ja sijoittajat saavat tarjotuista PRIIP-tuotteista avaintietoasiakirjan. Yksityissijoittajan pitäisi kyetä tämän ansiosta ymmärtämään paremmin tietyn tuotteen taloudellista luonnetta ja riskejä sekä vertailemaan erilaisia tarjouksia.

3.3 Alkuperäisessä versiossa säädetään, että asetus tulee voimaan vuoden 2016 lopussa. Kyseinen päivämäärä koskee periaatteessa myös ”täytäntöönpanotoimenpiteitä”, joista komissio sääti vuoden 2016 keskivaiheilla delegoidulla säädöksellä, joka perustui Euroopan valvontaviranomaisten ehdotuksiin teknisiksi sääntelystandardeiksi. Standardit koskevat avaintietoasiakirjan esitystapaa ja sisältöä sekä vakiomuotoa, riskien ja tuottojen esittämisessä ja kulujen laskemisessa käytettävää menetelmää, avaintietoasiakirjassa olevien tietojen uudelleentarkastelun edellytyksiä ja vähimmäistiheyttä sekä edellytyksiä, jotka täyttävät vaatimuksen avaintietoasiakirjan toimittamisesta yksityissijoittajille.

3.4 Neuvosto ei tutkimusajanjakson kuluessa esittänyt moitteita delegoidun säädöksen suhteen, mutta Euroopan parlamentti puolestaan hylkäsi säädöksen 14. syyskuuta 2016 antamallaan päätöslauselmalla⁽⁹⁾.

3.5 Vaikka PRIIP-tuotteita koskeva asetus on suoraan sovellettavissa vuoden 2016 loppuessa ja vaikka avaintietoasiakirjan tuottaminen ei ole kytköksissä delegoidun säädöksen hyväksymiseen, Euroopan parlamentti pyysi samalla kertaa PRIIP-tuotteita koskevan asetuksen voimaantulon lykkäämistä. Myös jäsenvaltioiden suuri enemmistö esitti samaisen lykkäämispyynnön. Tällöin viitattiin siihen, että teknisten standardien puuttuminen häittäisi asetuksen joustavaa soveltamista.

3.6 Mainituissa olosuhteissa ETSK on periaatteessa valmis kannattamaan asetuksen voimaantulon lykkäämistä. Muussa tapauksessa aiheutuisi vaara, että tärkeimmät asetetuista tavoitteista (joista on puhe edellä ja jäljempänä) olisivat jääneet kokonaan toteutumatta tai toteutuneet vain puutteellisesti. Tämän lisäksi delegoidun säädöksen hylkääminen tapahtui vain alle neljä kuukautta ennen säädöstekstien voimaantuloa, mikä olisi johtanut oikeudelliseen epävarmuuteen ja hyvin vakaviin täytäntöönpanoon liittyviin ongelmiin markkinatoimijoiden kannalta.

⁽⁹⁾ Päätöslauselmassa hylätään delegoitu säädös seuraavin perustein:

- A. pitää olennaisena, että kuluttajille annettavat investointituotteita koskevat tiedot ovat vertailukelpoisia, jotta kyetään edistämään yhdenvertaisia toimintaedellytyksiä markkinoilla riippumatta siitä, millainen rahoituksen välittäjä tuottaa tai markkinoi investointituotteita;
- B. toteaa, että investoijia johdettaisiin harhaan, jos luottoriski poistettaisiin vakuutuslaitosten riskiluokituskäytännöistä;
- C. toteaa, että usean vaihtoehdon mukaisten tuotteiden kohtelua on täsmennettävä edelleen, etenkin kun on kyse yhteissijoitusyhtiöiden rahastoja koskevasta vapauttamisesta asetuksen (EU) N:o 1286/2014 mukaisesti;
- D. katsoo, että komission hyväksymässä delegoidussa säädöksessä olevat tulevia tuottonäkymiä koskevat laskentamenetelmät ovat puutteellisia eivätkä ne siten täytä asetuksen (EU) N:o 1286/2014 mukaista vaatimusta, jossa edellytetään, että annettavat tiedot ’ovat täsmällisiä, tasapuolisia ja selkeitä eivätkä johda harhaan kyseisiä yksityissijoittajia’; katsoo erityisesti, että eräiden PRIIP-tuotteiden kohdalla tiedot eivät osoita edes epäsuotuisassa skenaariossa eivätkä edes silloin, kun kyseiset tuotteet ovat tuottaneet tappiota jo suosittelun hallussapitojakson vähimmäiskeston aikana, että investoijat voivat menettää rahojaan;
- E. toteaa, että delegoidussa säädöksessä ei ole yksityiskohtaista ohjeistusta ymmärrettävyyttä koskevasta varoituksesta, jolloin vakavana vaarana on, että tätä avaintietoasiakirjan elementtiä sovelletaan sisämarkkinoilla epäyhtenäisesti;
- F. katsoo edelleen, että teknisiä sääntelystandardeja koskevassa toimeksiannossa olisi uutena elementtinä jatkettava standardointia sen suhteen, milloin ymmärrettävyyttä koskeva varoitus on annettava;
- G. toteaa, että jos muutoksia ei tehdä, on vaarana, että delegoidun asetuksen säännökset ovat ristiriidassa lainsäädännön hengen ja päämäärän kanssa, kun tarkoituksena on antaa yksityissijoittajille selkeitä, vertailukelpoisia ja ymmärrettäviä sekä harhaanjohtamattomia tietoja PRIIP-tuotteista;
- H. toteaa, että parlamentin neuvotteluryhmä pyysi komissiolle 30. kesäkuuta 2016 lähetetyssä talous- ja raha-asioiden valiokunnan puheenjohtajan kirjeessä komissiota arvioimaan, olisiko asetuksen (EU) N:o 1286/2014 täytäntöönpanoa lykkävä.

3.7 ETSK toteaa lisäksi, että se on jo aiemmassa PRIIP-tuotteita käsittelevässä lausunnossaan ilmaissut suhtautuvansa asiaa koskeviin ehdotuksiin ja valittuun toimintalinjaan myönteisesti⁽¹⁰⁾. Komitea korosti siinä yhteydessä pitävänsä tärkeänä säädöstä, jonka säännökset ensimmäistä kertaa kattavat kaikenmuotoiset monimutkaiset rahoitusalan tuotteet ja jossa säädetään, missä määrin kyseiset tuotteet ovat vertailukelpoisia, kehittäjätyypistään (pankit, vakuutuslaitokset tai sijoitusyhtiöt) riippumatta.

3.8 Komitea peräsi lisäksi tällä alalla sellaisten rahoitusalan sisämarkkinoiden luomista, joilla tarjotaan selkeitä, tarkkoja, yksinkertaisia ja vertailukelpoisia tietoja⁽¹¹⁾. Se katsoi myös, että yhtenäinen, yksinkertaistettu ja standardoitu järjestelmä mahdollistaa tietojen vertailtavuuden ja ymmärrettävyyden sekä lisää markkinoiden avoimuutta ja tehokkuutta⁽¹²⁾. Komitea lisää tässä yhteydessä, että tulevien teknisten sääntelystandardien tulee heti alusta pitäen olla omiaan parantamaan tehokkaasti kuluttajien luottamusta omalta osaltaan. Toisin sanoen pitää käydä selväksi, mitkä tuotteet ovat monimutkaisia, ja kuluttajien täytyy pystyä tekemään tietoon perustuvia päätöksiä, minkä lisäksi on kiinnitettävä huomiota kuluihin ja tuottoon liittyviin näkökohtiin. Epäjohdonmukaisuuksien välttämiseksi on tässä yhteydessä kuitenkin syytä kiinnittää huomiota tulevan MiFID-asetuksen säännöksissä säädettäviin sääntöihin⁽¹³⁾.

3.9 Komitea katsoo lisäksi voivansa kannattaa sitä, että aikamääräksi valittiin yksi vuosi, kunhan kyse on poikkeuksellisesta ja ainutkertaisesta lykkäyksestä ja näin kuuluva jakso hyödynnetään päätöksen tekemiseen lopullisesta delegoidusta säädöksestä ja siitä informoimiseen. Tämän tulee tapahtua niin pian kuin suinkin, jotta kyetään luomaan mahdollisimman nopeasti selkeyttä ja varmuutta markkinatoimijoiden, vähittäisasiakkaiden ja sijoittajien näkökulmasta.

3.10 Sitä paitsi valittaessa vuoden aikajakso osuu PRIIP-tuotteita koskevan asetuksen voimaantulo jälleen yksiin MiFID II -asetuksen⁽¹⁴⁾ voimaantulon kanssa, mikä sekin hyödyttää kuluttajaa. Myös MiFID II -asetuksen voimaantuloa lykättiin aikaisemmin vuodella⁽¹⁵⁾, ja komitea ilmaisi kannattavansa asiaa⁽¹⁶⁾.

3.11 Tällöin ei saa vaarantaa aikaisemmin asetettuja tavoitteita, joille komitea on ilmaissut tukensa. Sen vuoksi on välttämätöntä, että delegoituun säädökseen mahdollisesti tehtävät mukautukset noudattavat nykyisiä, PRIIP-tuotteita koskevia suuntaviivoja.

3.12 Muilta osin, ja sikäli kuin on tarpeellista, vaikuttaa asianmukaisemmalta odottaa PRIIP-tuotteita koskevasta asetuksesta tehtävää uudelleentarkastelua, joka tällä kertaa esitetyn voimaantulon lykkäämisen vuoksi suoritetaan nyt jo vuosi PRIIP-asetuksen voimaantulon jälkeen⁽¹⁷⁾. Siinä yhteydessä on myös mahdollisia ottaa huomioon käytännön soveltamisesta ja valvonnasta saadut ensimmäiset kokemukset.

Bryssel 14. joulukuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

⁽¹⁰⁾ Ks. edellä alaviitteessä 4 mainittu lausunto, kohta 1.2.

⁽¹¹⁾ Ks. edellä alaviitteessä 4 mainittu lausunto, kohta 3.2.

⁽¹²⁾ Ks. edellä alaviitteessä 4 mainittu lausunto, kohta 2.3.

⁽¹³⁾ Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/65/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, rahoitusvälineiden markkinoista sekä direktiivin 2002/92/EY ja direktiivin 2011/61/EU muuttamisesta (EUVL L 173, 12.6.2014, s. 349).

⁽¹⁴⁾ Uusi MiFID II -järjestely tulee voimaan 3. tammikuuta 2018. Tämä tapahtuu kaksi päivää sen päivämäärän jälkeen, joka mainitaan tämänhetkisessä uutta PRIIP-järjestelyä koskevassa muutosehdotuksessa.

⁽¹⁵⁾ Ks. Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus rahoitusvälineiden markkinoista annetun asetuksen (EU) N:o 600/2014, markkinoiden väärinkäytöstä annetun asetuksen (EU) N:o 596/2014 ja arvopaperitoimituksen parantamisesta Euroopan unionissa sekä arvopaperikeskuksista annetun asetuksen (EU) N:o 909/2014 muuttamisesta tiettyjen päivämäärien osalta, COM(2016) 57 final – 2016/0034 (COD) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0057&from=FR>.

⁽¹⁶⁾ ETSK on ilmoittanut kannattavansa MiFID II -paketin voimaantulon lykkäämistä; ks. ETSK:n lausunto (EUVL C 303, 19.8.2016, s. 91).

⁽¹⁷⁾ Ks. PRIIP-tuotteita koskevan asetuksen 33 artikla, jota tässä puheena olevalla ehdotuksella ei muuteta. Artiklassa säädetään asetuksen uudelleentarkastelusta ”viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2018”.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi eurooppalaisista riskipääomarahastoista annetun asetuksen (EU) N:o 345/2013 ja eurooppalaisista yhteiskunnalliseen yrittäjyyteen erikoistuneista rahastoista annetun asetuksen (EU) N:o 346/2013 muuttamisesta”

(COM(2016) 461 final)

(2017/C 075/09)

Esittelijä: **Giuseppe GUERINI**

Toinen esittelijä: **Michael IKRATH**

Lausuntopyyntö	Euroopan unionin neuvosto, 27.7.2016 Euroopan parlamentti, 12.9.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 ja 304 artikla
Työvaliokunnan päätös	12.7.2016
Vastaava erityisjaosto	”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	29.11.2016
Hyväksyminen täysistunnossa	14.12.2016
Täysistunnon nro	521
Äänestystulos	117/1/2
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) suhtautuu myönteisesti Euroopan komission ja jäsenvaltioiden viime vuosina toteuttamiin toimiin talouden pysähtyneisyyden selättämiseksi. Komitea ei kuitenkaan voi olla vaatimatta EU:n toimielimiltä päättäväisempää otetta kattavan strategian määrittämisessä ja toteuttamisessa reaalityökalouden rahoittamiseksi.

1.2 ETSK:n mielestä on varmistettava, että eurooppalaiset investoinnit hyödyttävät ensisijaisesti reaalityökaloutta, jolle on ominaista innovointikyky, kasvu ja yhteiskunnallinen vastuu.

1.3 Pienet ja keskisuuret yritykset (pk-yritykset) ovat Euroopan talouden selkäranka. Tyydyttävien rahoitusmahdollisuuksien takaaminen pk-yrityksille ja kasvuyrityksille onkin ratkaiseva edellytys sekä näiden yritysten kehitykselle että innovoinnille, talouskasvulle, työllisyydelle, Euroopan kilpailukykyyn turvaamiselle ja yhteiskunnallisen vastuun kantamiselle. EU:ssa pk-yritysten keskeinen rahoituslähde on luottorahoitus. Koska on tarpeen kehittää uusia kasvualoja ja saattaa Eurooppa johtavaan asemaan innovoinnin alalla, on välttämätöntä ottaa käyttöön uusia rahoitustapoja startup-yritysten, innovatiivisten pk-yritysten ja toimintaansa nopeasti laajentavien yritysten (scaleup-yritysten) tukemiseksi.

1.4 ETSK kannattaa eurooppalaisten riskipääomarahastojen (EuVECA) ja eurooppalaisten yhteiskunnalliseen yrittäjyyteen erikoistuneiden rahastojen (EuSEF) laajentamista ja toteaa, että sen yhteydessä on huolehdittava sijoittajansuojasta.

1.5 ETSK on vakuuttunut, että kohdassa 1.3 mainittujen yritysten perinteisen luottorahoituksen lisäksi tarvitaan vaihtoehtoisia rahoitusmenetelmiä, kuten riskipääomaa, joukkorahoitusta ja yksityisiä pääomasijoituksia (private equity). EU:n onkin ryhdyttävä konkreettisiin ja johdonmukaisiin toimenpiteisiin, jotta pankeilla on jälleen mahdollisuus täyttää ydintehtävänsä ja rahoittaa reaalityökaloutta ja jotta voidaan parantaa olennaisesti oman pääoman ehtoisen rahoituksen tai pääomamarkkinarahoituksen mahdollisuuksia ja poistaa tähän liittyviä esteitä pääomaunionia luotaessa.

1.6 Tästä syystä ETSK pitää tervetulleena ja kannattaa Euroopan komission aloitetta aikaistaa eurooppalaisista riskipääomarahastoista ja eurooppalaisista yhteiskunnalliseen yrittäjyyteen erikoistuneista rahastoista annettujen asetusten tarkistusta.

1.7 ETSK katsoo, että sääntelyvälineeksi valitun asetuksen avulla voidaan yleisesti ottaen rajoittaa erilaisten kansallisten tulkintojen vaaraa ja tällä tavoin edistää pääomamarkkinaunionin luomista. Komitea myös kannattaa nykyisten kansallisella tasolla valitsevien tulkintaerojen poistamista.

1.8 Lisäksi ETSK kehottaa Euroopan unionia ponnistelemaan Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden, kuten digitaalisten sisämarkkinoiden ja energiaunionin tai COP21:n, ja Yhdistyneiden kansakuntien asettamien 17 kestävä kehityksen tavoitteen välisen synergian vahvistamiseksi, jotta pitkäaikaisilla investoinneilla olisi tehokasta vaikutusta. Taloudellisen yhdentymisen syventäminen EU:n globaalien kilpailukykyyn turvaamiseksi on myös asetettava etusijalle kaikissa investointi-strategioissa.

1.9 ETSK toteaa, että osa finanssialan toimijoista sijoittaa mieluummin vaihtoehtoisin investointikohteisiin kuin reaalityalouteen. Tällöin tavoitteena on usein sijoituksen tuoton maksimointi ja kohteisiin liittyy huomattavia spekulatiivisia riskejä. Tähän ilmiöön vaikuttavat myös eurooppalaisten pankkien vakavaraisuussäännöt, joiden vuoksi ne suosivat selvästi etenkin valtion joukkovelkakirjoihin tehtäviä arvopaperisijoituksia yritysten luottorahoituksen sijaan. Lisäksi on syytä todeta, että EU:n lainsäädäntötoimet puhtaasti spekulatiivista liiketoimintaa harjoittavien finanssiyritysten (riskirahastojen, varjopankkien) toiminnan sääntelemiseksi ovat toistaiseksi olleet hälyttävän vähäisiä. ETSK suosittaakin, että EU:n toimielimet edistävät määrätietoisesti reaalityalouteen tehtäviä tuottavia investointeja ja torjuvat erittäin riskialtista finanssikeinottelua. Ajankohtaisena esimerkkinä edellä kuvatussa kehityssuuntauksesta mainittakoon se, että tämänvuotisessa, Washingtonissa pidetyssä IMF:n kokouksessa vihreän talouden rahoittaminen (green finance) oli keskeinen aihe. Kiina on tunnistanut tämän alan merkityksen jo varhaisessa vaiheessa ja myös edistänyt sitä G20-puheenjohtajuuskautellaan. EU:n tulisi myös EuVECA- ja EuSEF-rahastojen puitteissa ryhtyä toimenpiteisiin vihreän talouden rahoituksen edistämiseksi ja lujittamiseksi (COP21:n perusteella), jotta voidaan torjua varhaista rahoituskeinottelua tällä alalla⁽¹⁾.

1.10 Varsinaisten käsiteltävänä olevien asetusten osalta ETSK toteaa, että EU-tasolla on nykyään jo useita merkittäviä rahoituslähteitä, joista tässä mainittakoon vain ERI-rahastojen ja ESIRin ohella tärkeimmät, kuten Horisontti 2020 -puiteohjelman alainen InnovFin, COSME-ohjelma ja EaSI-ohjelma. ETSK odottaakin, että EuVECA- ja EuSEF-rahastojen uudelleensuuntauksen yhteydessä huolehditaan tiiviistä koordinoinnista. On pidettävä huolta siitä, että komissio höllentää merkittävästi tähänastisia erittäin rajoittavia hyödyntämiskriteereitä sekä muita rajoittavia ehtoja, jotta rahastojen vaikuttavuutta voidaan asetettujen tavoitteiden mukaisesti parantaa selvästi. Ohjenuorana on oltava tuntuva joustavuus.

1.11 ETSK toivoo, että asetusten tarkistus johtaa myös Basel III -sopimuksen luottosääntöjen muuttamiseen, jotta niin sanotun pk-yritysten tukikertoimen (SME Supporting Factor) ohella otetaan käyttöön myös yhteiskunnallisten yritysten tukikerroin (Social Enterprises Supporting Factor). Tällä tavoin voidaan pienentää yhteiskunnallisiin yrityksiin liittyvistä vastuista johtuvaa luottoriskiä koskevia pääomavaatimuksia.

1.12 Jotta osallistumista tällaisiin sijoitusrahastoihin voidaan laajentaa, ETSK kehottaa mahdollistamaan ns. rahasto-osuusrahastojen perustamisen. Näin voitaisiin edistää muiden kuin yhteisösijoittajien, myös erilaisten eturyhmien, entistä aktiivisempaa osallistumista luomalla eräänlaisia julkisin varoin tuettuja ja EU:n tasolla hallinnoituja "takuurahastoja". Tällaisten rahastojen tulisi tukea investointeja, joiden kohteena ovat voimakkaasti yhteiskunnallisesti suuntautuneet yritykset ja laitokset.

1.13 ETSK:sta vaikuttaa yhtä lailla tärkeältä myös luoda edellytykset sosiaalisten sijoitusrahastojen rahoituskohteiden, kuten yhteiskunnallisten yritysten ja yhteiskunnallisesti suuntautuneiden organisaatioiden, suotuisalle kehitykselle. Tämä edellyttää sellaisten esteiden poistamista, joiden vuoksi näiden toimijoiden on äärimmäisen vaikea toimia tasapuolisiin edellytyksiin pohjautuvassa markkinaympäristössä. Erityisesti tarvitaan innovatiivisia välineitä, jotka antavat julkiselle sektorille mahdollisuuden toteuttaa yhteiskunnallisesti suuntautuneita aloitteita toimien liikesuhteessa yhteiskunnallisten yritysten tai yhteiskunnallisesti suuntautuneiden organisaatioiden kanssa.

⁽¹⁾ www.blackrock.com/corporate/en-mx/literature/whitepaper/bii-pricing-climate-risk-international.pdf

1.14 Lisäksi ETSK kehottaa asiakokonaisuuteen TEN/584 kuuluvan e-senioreiden potentiaalia käsittelevän lausunnon mukaisesti helpottamaan ns. senioritalouden rahoituksensaantimahdollisuuksia EuVECA ja EuSEF-rahastojen yhteydessä. Tällä puolestaan on myönteisiä vaikutuksia myös yksittäisten maiden talousarvioihin, sillä eläkejärjestelmiin kohdistuva rasite pienenee aktiivisten iäkkäiden yritystenperustajien ansiosta. Syntyy uusi arvoketju, joka tuo valtiolle uusia tulonlähteitä. Tämä pätee myös naispuolisiin⁽²⁾ yrittäjiin ja startup-yritysten, yhteiskunnallisten yritysten tms. perustajiin.

2. Komission ehdotuksen keskeinen sisältö

2.1 Ehdotuksen tavoitteena on sovittaa EuVECA- ja EuSEF-rahastot yhteen niiden toimenpiteiden kanssa, joita EU:n tasolla on jo toteutettu talouden elpymisen edistämiseksi (eli Euroopan investointiohjelma, pääomamarkkinaunionin luomista koskeva toimintasuunnitelma ja Euroopan strategisten investointien rahasto).

2.2 Komission mukaan riskipääoman saatavuus ja yhteiskunnalliseen yrittäjyyteen tarvittavan pääoman saatavuus ovat ratkaisevia tekijöitä EU:n startup-yritysten, innovatiivisten pk-yritysten ja yhteiskunnallisten yritysten kasvun rahoittamiseksi.

2.3 EU on riskipääomamarkkinoiden osalta kuitenkin jäämässä yhä enemmän jälkeen Yhdysvalloista sen sijaan, että se kuroisi välimatkaa upeen.

2.4 Tästä syystä komissio tarkistaa EuVECA- ja EuSEF-rahastoja koskevaa kehystä jo alun perin suunniteltua ajankohtaa (2017) aikaisemmin tarkoituksenaan varmistaa, että ne – muiden toimenpiteiden kanssa yhteensovitettuina – edistävät entistä enemmän riskipääoman ja sosiaalisten investointien tukemista kaikkialla EU:ssa.

2.5 Ehdotetussa tarkistuksessa keskitytään seuraavia näkökohtia koskeviin säännöksiin: i) rahastojen tapa sijoittaa omaisuuseriin, ii) rahastonhoitajien tapa hallinnoida rahastoja, iii) molempien asetusten yhteisvaikutukset muun sijoitusrahastoihin nykyisin sovellettavan lainsäädännön kanssa ja iv) vaatimukset, jotka rahastojen on täytettävä voidakseen käyttää rajatylittävää rahastopassia.

2.6 Komission ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklaan ja tukeutuu laajalaiseen vaikutusten arviointiin⁽³⁾.

3. Yleisiä ja erityisiä huomioita

3.1 ETSK on tyytyväinen Euroopan komission aloitteeseen aikaistaa eurooppalaisista riskipääomarahastoista (EuVECA) ja eurooppalaisista yhteiskunnalliseen yrittäjyyteen erikoistuneista rahastoista (EuSEF) annettujen asetusten tarkistusta. Komitea on suhtautunut molempiin rahastoihin myönteisesti jo niiden perustamista koskeneiden ensimmäisten ehdotusten yhteydessä vuonna 2012 antamissaan lausunnoissa eurooppalaisista riskipääomarahastoista⁽⁴⁾ ja eurooppalaisista yhteiskunnalliseen yrittäjyyteen erikoistuneista rahastoista⁽⁵⁾. Tämä pätee etenkin pääomamarkkinaunionin luomista koskevaa toimintasuunnitelmaa⁽⁶⁾ ajatellen.

3.2 ETSK kannattaa ja tukee pyrkimystä tehostaa uusien yritysten rahoitusta. Kohderyhmänä ovat innovointikykyiset pk-yritykset, erityisesti startup-yritykset ja yhden hengen yritykset, paitsi toiminnan käynnistysvaiheessa myös ennen kaikkea toisessa ja kolmannessa kasvuvaiheessa. Painopisteen on oltava eritoten niissä pk-yrityksissä, jotka kykenevät kasvamaan nopeasti mutta jotka ovat liian pieniä pääomamarkkinoiden silmissä ja jotka eivät täytä luotonsaannin edellyttämiä kriteereitä. Yhtä lailla tärkeää on keskittyä tavoitteiltaan yhteiskunnallisiin yrityksiin, joiden liiketoimintamalli on kestävyysajattelun mukainen (yhteiskunnalliset yritykset).

3.3 ETSK pitää välttämättömänä, että EU:n toimielimet ja jäsenvaltiot ryhtyvät toimenpiteisiin pankkilainoja täydentävien pääomitus-, investointi- ja rahoitusvälineiden kehittämiseksi yritystoimintaa varten. Samalla on kuitenkin myönnettävä, että monet eurooppalaiset pankit – etenkin jäsenvaltioissa toimivat alueelliset pankit, kuten osuuspankit ja säästöpankit, – ovat toteuttaneet toimenpiteitä uusien yritysten tukemiseksi ja kuuluvat yhteiskunnallisten yritysten ja innovatiivisten startup-yritysten tärkeimpiin rahoittajiin⁽⁷⁾.

⁽²⁾ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1310.pdf>

⁽³⁾ Ehdotus tukeutuu myös aiempiin julkisiin kuulemismenettelyihin, joissa käsiteltiin vihreää kirjaa pääomamarkkinaunionin luomisesta (18.2.2015–13.5.2015), julkiseen kuulemiseen asetusten (EU) N:o 345/2013 ja (EU) N:o 346/2013 tarkistamisesta (30.9.2015–6.1.2016), kannanottopyyntönä toteutettuun julkiseen kuulemiseen rahoituspalveluja koskevasta EU:n sääntelyjärjestelmästä (30.9.2015–31.1.2016) ja asiaa koskeneeseen teknisuonteeseen seminaariin (27.1.2016).

⁽⁴⁾ EUVL C 191, 29.6.2012, s. 72

⁽⁵⁾ EUVL C 229, 31.7.2012, s. 55

⁽⁶⁾ EUVL C 133, 14.4.2016, s. 17

⁽⁷⁾ Ks. Italian talouskehitysministeriön raportti, jonka mukaan pienten pankkien ja erityisesti osuuspankkien innovatiivisille startup-yrityksille myöntämä rahoitus on kasvanut huomattavasti (luvut esitetään jäljempänä lausuntotekstissä).

3.4 On kuitenkin syytä todeta, että paitsi pk-yrityksillä myös yhteiskunnallisilla yrityksillä ja startup-yrityksillä on usein liian vähän pääomaa. Siksi niiden on mahdotonta täyttää pankkilainojen saannin edellyttämiä luottokelpoisuuskriteereitä, joita on tiukennettu radikaalisti etenkin vakavaraisuusvaatimuksia koskevin säädöksin (vakavaraisuusdirektiivi CRD IV ja vakavaraisuusasetus CRR). Basel IV uhkaa pahentaa tätä epätydyttävää tilannetta entisestään.

3.5 ETSK pitää EuVECA- ja EuSEF-asetusten ajantasaistamista tässä yhteydessä järkevänä mutta katsoo, että se ei ole ainoa välttämätön toimenpide. Asetusten parantamisen lisäksi on ryhdyttävä muihinkin toimiin, jotta saadaan luotua dynaaminen investointikulttuuri, jossa otetaan huomioon kaikki markkinoilla tällä hetkellä edustettuna olevat yritys muodot. Tämä sekä vahvistaa yrittäjyyttä että edistää EU:n sosiaalisen pilarin toteuttamista.

3.6 On syytä todeta kriittisesti, että osa rahoitusalan toimijoista ei ole lainkaan kiinnostunut reaali talouden kestäväpohjaisesta rahoittamisesta vaan investoi pelkästään kohteisiin, joista voi saada suurta tuottoa suoraan ja usein vielä erittäin lyhyessä ajassa, esimerkiksi yrityksen oston ja edelleenmyynnin välillä. EU:n toimielimet eivät juurikaan ole pyrkineet rajoittamaan tällaisten puhtaasti spekulatiivista liiketoimintaa harjoittavien sijoitusrahastojen/investointipankkien (riskirahastojen, varjopankkien) vaikutuksia ja saattamaan niitä johdonmukaisen sääntelyjärjestelmän piiriin.

3.7 EU:n toimielinten olisi tehtävä reaali talouden yritystoimintaan – eikä vain rahoitusvälineisiin – suunnatuista investoinneista yhä houkuttelevampia esimerkiksi erilaisten kannustimien avulla ja esitettävä asiaan liittyvä kunnianhimoinen kehityssuunnitelma.

3.8 ETSK on komission tavoin sitä mieltä, että EuVECA- ja EuSEF-rahastojen kehittäminen edelleen avaa innovatiivisille ja yhteiskunnallisille yrityksille sekä pk-yrityksille ylipäättään mahdollisuuden pankkilainojen saantiin ja mahdollistaa luotto- ja riskipääomarahoitukseen yhdistämisen toisiinsa myönteisen vipuvaikutuksen aikaansaamiseksi. ETSK suositaa ”eurooppalaisen riskipääomarahoitussmallin” kehittämistä.

3.9 Eurooppalaisten riskipääomarahastojen analyysi osoittaa lisäksi, että 11 aktiivisimmasta rahastosta kahdeksaa tuetaan julkisin varoin tai julkiset laitokset ainakin osallistuvat niiden tukemiseen tuntuvasti, tosin yksittäisten jäsenvaltioiden toimintatavoissa on eroja. ETSK suosittelee, että rahastojen suuntaa määriteltäessä otetaan huomioon keskeiset eurooppalaiset hankkeet, kuten digitaalisia sisämarkkinoita ja energiaunionia koskevat toimintasuunnitelmat sekä EU:n sosiaalisen pilarin perustaminen.

3.10 EuVECA- ja EuSEF-toimenpiteiden uudelleensuuntaaminen on sovitettava pikaisesti yhteen seuraavien välineiden kanssa: a) Euroopan investointirahasto, b) pääomamarkkinaunionia koskeva aloite ja c) Euroopan strategisten investointien rahasto (josta on tulossa yhä tärkeämpi mutta joka olisi kenties otettava nykyistä paremmin huomioon kansallisissa talous- ja pankkijärjestelmissä, joissa sen potentiaalia ei vielä hyödynnetä täysin).

3.11 EuVECA- ja EuSEF-asetusten tarkistusta koskevalla ehdotuksella edistetään EU:n politiikan keskeisiin päämääriin kuuluvan tavoitteen saavuttamista eli pk-yritysten ja yhteiskunnallisten yritysten luotonsaantimahdollisuuksien parantamista. ETSK onkin vakuuttunut siitä, että asiaan liittyviä Basel III -sopimuksen luottosääntöjä, jotka on EU:ssa saatettu voimaan yhdellä direktiivillä (vakavaraisuusdirektiivi, CRD IV) ja yhdellä asetuksella (vakavaraisuusasetus, CRR), on muutettava. Tässä yhteydessä vakavaraisuusasetukseen on niin sanotun pk-yritysten tukikertoimen (SME Supporting Factor) lisäksi sisällytettävä myös yhteiskunnallisten yritysten tukikerroin (Social Enterprises Supporting Factor), jotta yhteiskunnallisiin yrityksiin liittyvistä vastuista johtuvaa luottoriskiä koskevia pääomavaatimuksia saadaan pienennettyä huomattavasti. Kyse on helposti määritettävistä kertoimista, joista ei aiheudu kustannuksia jäsenvaltioiden julkistalouksille. ETSK:n mielestä tämä toimenpide on välttämätön, sillä pk-yritykset ovat EU:n talouden selkäranka ja turvaavat EU:n globaalin kilpailukyvyn. Näin ollen ne ovat kasvun ja työllisyyden avain.

3.12 Muistutettakoon, että vahva yhteys paikallisyhteisöön on erittäin usein tunnusomaista paitsi yhteisö talouden yrityksille myös erilaisille pk-yrityksille. Nämä saattaisivat olla kiinnostuneita investoimaan esimerkiksi sosiaalipalveluihin tai osuuskuntapohjaiseen uusiutuviin energialähteisiin perustuvaan energiahuoltoon⁽⁸⁾. EuVECA- ja EuSEF-rahastoista annetut asetukset sallivat nykymuodossaan vain ammattimaisten sijoittajien osallistumisen. Mikäli investointeja on kuitenkin tarkoitus lisätä entisestään, mahdollisesti kiinnostuneiden sijoittajien kirjoa on ETSK:n mielestä suotavaa laajentaa.

⁽⁸⁾ Esimerkiksi Italiassa osuuspankit (Banche di credito cooperativo, BCC) ovat valtakunnallisen kattojärjestönsä kautta perustaneet energiayhteisöjen liittymän Consorzio BCC Energia, jossa on mukana 110 osuuspankkia ja joka saa hankittua pelkästään uusiutuviin energialähteistä tuotettua energiaa vapailta markkinoilta – julkisin tarjouskilpailuin – noin 5–10 prosenttia edullisemmin. Energiaa tarjotaan nykyään myös osuuskunnan jäsenille ja asiakkaille (kotitalouksille, yrityksille ja kunnallisviranomaisille) niissä yhteisöissä, joissa kyseiset pankit toimivat.

3.13 Vaikka asianmukaisesta sijoittajansuojasta on huolehdittava, myös motivoituneille mutta yhteisösijoittajiin kuulumattomille sijoittajille voitaisiin antaa mahdollisuus investoida näihin rahastoihin. Vaihtoehtoiset pääomanhankintamenettelyt, kuten joukkorahoitus, ovat jo nyt yleistymässä, ja niitä toteutetaan usein täysin epävirallisesti ja ilman selkeitä säännöksiä ja määräyksiä. EuVECA- ja EuSEF-rahastojen avaaminen vähäisessä määrin myös muille kuin yhteisösijoittajille voisi siis olla hyödyllistä, ja tässä yhteydessä voitaisiin jopa säätää mahdollisuudesta järjestää yhteisösijoittajiin kuulumattomat sijoittajat yhtenäisiksi ryhmiksi.

3.14 Myös huomion kiinnittäminen keskisuuriin yrityksiin (joissa on enintään 499 työntekijää) on tervetullutta. Niitä ei missään tapauksessa saa unohtaa, jotta niiden kasvu – joka on usein alkujaan pk-yrityksenä toimintansa aloittaneiden yritysten kehityksen ansiota – saadaan vakaalle pohjalle ja sitä voidaan mahdollisuuksien mukaan vahvistaa entisestään.

3.15 Toissijaisuusperiaate otetaan ehdotuksessa asianmukaisesti huomioon. EuVECA- ja EuSEF-rahastojen avulla toteutettavat EU-tason toimenpiteet ovat tervetulleita (jäsenvaltiotason toimenpiteiden sijaan) siksi, että näin saadaan luotua yhdenmukaistettu eurooppalainen kehys rajoittamatta liikaa jäsenvaltioiden vapautta riskipääomaan sovellettavan yleisen lähestymistavan suhteen. ETSK on tässä yhteydessä tyytyväinen siihen, että säädöstyyppiksi on valittu asetus. Yhdenmukaisempi kehys voisi auttaa estämään riskipääoman keskittymistä muutamiin harvoihin jäsenvaltioihin ja edistää laajempaa maantieteellistä jakautumista ja tehokkaampaa vaikutusta. Tällä hetkellä riskipääomainvestointien osuus on vain 0,1 prosenttia EU:n BKT:stä, ja ne ovat keskittyneet muutamiin harvoihin jäsenvaltioihin.

3.16 EuVECA- ja EuSEF-rahastojen hyödyntämismahdollisuuden antaminen direktiivin 2011/61/EU mukaisille vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajille vaikuttaa asianmukaiselta ratkaisulta. Näin voidaan huolehtia rahastojen soveltamisesta ja vaikutuksista tukeutumalla jo omissa oleviin EU:n säännöksiin.

3.17 Yrityksille annettujen hyödyntämismahdollisuuksien laajentaminen laadullisesti ja määrällisesti on näin ollen täysin komission omaksuman yleisen, molempien rahastojen vahvistamiseen tähtäävän lähestymistavan mukaista.

3.18 Myös päätös säilyttää rahastoihin osallistumista koskeva vähimmäisinvestointivaatimus vaikuttaa järkevältä. Tästä huolimatta olisi kuitenkin edistettävä mekanismeja osallistujapohjan laajentamiseksi: yksi mahdollinen vaihtoehto, joka mainitaan myös asetusten tarkistamista koskevan ehdotuksen liitteenä olevassa Euroopan komission analyysissä, olisi mahdollistaa ns. rahasto-osuusrahastojen perustaminen.

3.19 Ehdotus rekisteröintiin liittyvien hallinnollisten kustannusten vähentämisestä on erittäin myönteinen, erityisesti sikäli kun tarkoituksena on poistaa komission tukemien toimenpiteiden täyttä vaikutusta haittaavia byrokraattisia esteitä, jotta voidaan välttää se, että osallistumiskustannukset karkottaisivat mahdollisesti kiinnostuneita sijoittajia. Näiden olisi voitava paneutua niiden yritysten kehittämismahdollisuuksiin, joille annetaan mahdollisuus saada riskipääomaa, eikä keskittyä liian monimutkaisen järjestelmän edellyttämiin osallistumiskustannuksiin.

3.20 Tekniset säännökset omista varoista, joita sijoittajien osallistuminen rahastoihin edellyttää, annetaan aivan perustellusti Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen (EAMV) kaltaisen teknisluonteisen viranomaisen laadittavaksi. Sillä on parhaat edellytykset huolehtia korkeatasoisesta sääntelystä tällaisella erittäin teknisellä alalla. ETSK odottaa, että näitä täytäntöönpanoa koskevia lisäsäännöksiä laadittaessa voidaan käydä vuoropuhelua sidosryhmien kanssa ja ottaa työmarkkinaosapuolet prosessin mukaan, jotta ne saavat tilaisuuden esittää tekstiluonnoksista huomioita ja kommentteja mm. toisinaan liiallisten säännösten yksinkertaistamiseksi.

3.21 EuVECA- ja EuSEF-rahastoilla voisi Euroopan komission nykyisten painopisteiden mukaisesti olla erityisen tärkeä rooli investointien suuntaamisessa ja luokittelussa ennen kaikkea innovoinnin, sosiaalisen innovoinnin ja ekologisen kestävyuden aloilla. Tässä yhteydessä voisi olla hyvin tarkoituksenmukaista ottaa käyttöön julkisin varoin ylläpidettyjä ja mieluiten EU:n tasolla hallinnoituja "takuurahastoja" sosiaalisesti, työllisyyspoliittisesti ja ekologisesti erittäin merkittävien investointien tukemiseksi ja edistämiseksi. ETSK korostaa lopuksi, että Euroopan komission on ajettava kattavia kehitystä edistäviä toimenpiteitä laaja-alaisen ja kokonaisvaltaisen strategian toteuttamiseksi, sillä yksittäisten toimenpiteiden yhdistelmä ei enää riitä lisäämään eurooppalaisten kansantalouksien kilpailukykyä yhä monimutkaisemmassa globaalissa toimintaympäristössä.

Bryssel 14. joulukuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan tilasto-ohjelmasta 2013–2017 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 99/2013 muuttamisesta jatkamalla Euroopan tilasto-ohjelmaa vuosina 2018–2020”

(COM(2016) 557 final – 2016/0265(COD))

(2017/C 075/10)

Esittelijä: **Petru Sorin DANDEA**

Lausuntopyyntö	Euroopan parlamentti, 15.9.2016 Euroopan unionin neuvosto, 26.10.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 ja 338 artikla
Vastaava erityisjaosto	”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	29.11.2016
Hyväksyminen täysistunnossa	14.12.2016
Täysistunnon nro	521
Äänestystulos	221/1/4
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK kannattaa ja tukee komission ehdotusta jatkaa Euroopan tilasto-ohjelmaa vuosina 2018–2020.

1.2 ETSK katsoo, että komission valitsema toimintavaihtoehto vastaa parhaiten tilastotietojen käyttäjien tarpeisiin ja sen avulla pystytään edistämään poliittisille päättäjille hyödyllisten tilastotuotteiden kehittelyä, jotta nämä saavat johdonmukaisempaa tilastollista tukea toimintapolitiikan määrittelylle eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa.

1.3 ETSK katsoo, että yhdeksi Euroopan tilastojärjestelmän ensisijaiseksi tavoitteeksi olisi otettava sellaisten olemassa olevien tuotteiden parantaminen ja uusien tuotteiden kehittäminen, joilla mitataan EU:n edistymistä Yhdistyneiden Kansakuntien kestävä kehityksen strategiaan sisältyvien 17 tavoitteen ja 169 alatavoitteen saavuttamisessa.

1.4 ETSK muistuttaa aiemmasta ehdotuksestaan⁽¹⁾ ja kehottaa Euroopan komissiota hyödyntämään tarkasteltavana olevan asetuksen tarjoaman tilaisuuden lisätä toimenpiteitä, jotka koskevat sellaisen tilastollisen tutkimusvälineen käyttöönottoa unionin tasolla ja jäsenvaltioissa, jonka avulla voidaan arvioida vapaaehtoistoiminnan tuottamaa taloudellista arvoa. ETSK katsoo, että lähestymistavan tulee perustua Kansainvälisen työjärjestön (ILO) laatimaan vapaaehtoistyön mittaamista koskevaan oppaaseen.

1.5 ETSK:n mielestä komission ehdottamien globalisaatiota mittaavien uusien tilastotuotteiden yhteyteen on syytä lisätä myös tilastotutkimuksia, joiden avulla voidaan mitata sisämarkkinoihin kohdistuvia myönteisiä tai kielteisiä seurauksia, yritystoiminnan muualle siirtämisen vaikutuksia EU:n työmarkkinoihin sekä halpatyövoiman käyttöön ja Kansainvälisen työjärjestön asettamien työmarkkinasuhteita koskevien normien noudattamatta jättämiseen perustuvan epäoikeudenmukaisen kilpailun aiheuttamaa painetta erityisesti Euroopan teollisuudessa ja palvelualalla.

1.6 ETSK kannattaa komission ehdotusta käynnistää selvitystyö uuden EU:n tasaisen sosiaalitutkimuksen valmistelemiseksi. Tällaisessa tutkimuksessa olisi myös kerättävä tietoa sosiaaliturvajärjestelmien tarkoituksenmukaisuudesta ja toimintakyvystä uudessa väestörakennetilanteessa.

⁽¹⁾ Ks. ETSK:n lausunto ”Tilastollisten välineiden käyttö vapaaehtoistoiminnan mittaamiseksi” (EUVL C 170, 5.6.2014, s. 11).

1.7 ETSK suosittaa muuttovirtojen yhä voimistuessa, että kartoitetaan nopeasti muuttoliikettä ja turvapaikka-asioita koskevien tilastojen puutteet ja paikataan ne. Muuttoliiketilastojen huomioon ottamista koskeva ohjelma olisi pantava kaikilta osin täytäntöön yhteistyössä kansallisten tilastopalvelujen kanssa.

1.8 ETSK suosittaa, että jäsenvaltiot lisäävät investointejaan Euroopan tilastojärjestelmän kehittämiseksi siten, että se pystyy vastaamaan tietojen kasvavaan kysyntään ja nopeuttamaan tietojen tuottamista ja levittämistä.

1.9 ETSK toistaa useissa aiemmissa lausunnoissaan⁽²⁾ esittämänsä pyynnön osoittaa Eurostatille ja kansallisille tilastolaitoksille enemmän henkilöstöä sekä aineellisia ja tietotekniikkaresursseja, jotka ovat välttämättömiä, jotta ne pystyvät hoitamaan yhä vaativampia tehtäviä laadukkaan tilastotiedon tuottamiseksi aina vain nopeammin.

1.10 ETSK kehottaa huolehtimaan siitä, että komission ja Euroopan tilastojärjestelmän ponnistelut tilastotietojen laadun parantamiseksi ja uusien tilastotuotteiden kehittämiseksi eivät johda tietojen antajiin, kotitalouksiin tai yrityksiin kohdistuvan hallinnollisen paineen liialliseen kasvuun.

1.11 Kun otetaan huomioon, että työmarkkinaosapuolet ja kansalaisyhteiskunnan organisaatiot voisivat antaa merkittävän panoksen tilastotuotteiden kehittämiseen siten, että tuotteet vastaisivat paremmin tietojen kysyntään, ETSK kannattaa komission ehdotusta käynnistää säännöllinen vuoropuhelu tilastotietojen käyttäjien ja Euroopan tilastojärjestelmän välillä.

2. Euroopan komission asetusehdotus

2.1 Euroopan komission ehdottamalla asetuksella⁽³⁾ muutetaan Euroopan tilasto-ohjelmasta 2013–2017 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 99/2013 jatkamalla Euroopan tilasto-ohjelmaa vuosina 2018–2020.

2.2 Asetuksessa (EY) N:o 223/2009 säädetään, että Euroopan tilasto-ohjelmassa esitetään Euroopan tilastojen kehittämistä, tuottamista ja jakelua koskevat puitteet ajaksi, joka vastaa monivuotista rahoituskehystä. Asetus (EU) N:o 99/2013 kattaa ainoastaan vuodet 2013–2017, kun taas nykyinen monivuotinen rahoituskehys ulottuu vuoteen 2020 saakka. Euroopan tilasto-ohjelmaa olisi sen vuoksi jatkettava vuoteen 2020 saakka.

2.3 Ehdotuksen tavoitteena on jatkaa Euroopan tilasto-ohjelmaa vuosina 2018–2020 ja antaa rahoitustukea, jota Euroopan tilastojärjestelmä tarvitsee voidakseen

- tarjota korkealaatuisia tilastotietoja ja korjata tilastolliset puutteet, jotka kaipaavat korjaamista kaikkein pikimmin, keskittyen muutamiin painopistealoihin komission kymmenen poliittisen painopisteen mukaisesti;
- kehittää tarvittavia pysyviä valmiuksia, jotta voidaan vastata uusiin tarpeisiin aiempaa nopeammin ja mukauttaa tilastoinfrastruktuuria uusiin tietolähteisiin liittyvän potentiaalın hyödyntämiseksi;
- lujittaa yhteistyötä Euroopan tilastojärjestelmän sisällä ja kumppaneiden kanssa, jotta voidaan parantaa tilastojärjestelmän tuottavuutta edelleen ja taata sen maailmanlaajuinen johtava asema virallisten tilastojen alalla.

2.4 Toteutettuaan vaikutusten arvioinnin ja kuultuaan sidosryhmiä⁽⁴⁾ komissio on valinnut viiden alkuperäisen vaihtoehdon joukosta toimintavaihtoehdon, joka on arvioitu parhaaksi. Valitulla vaihtoehdolla 2c olisi kaikkein suotuisimmat vaikutukset tietojen ajantasaisuuteen, koska siinä toteutettaisiin uusia toimia eriarvoisuuteen, köyhyyteen, aineelliseen puutteeseen, energiaan ja ympäristöön liittyvien tilastotietojen ajantasaisuuden parantamiseksi.

2.5 Euroopan tilasto-ohjelman jatkamiseen vuosina 2018–2020 osoitetaan 218,1 miljoonan euron talousarviomäärärahat.

⁽²⁾ Ks. ETSK:n lausunto ”Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös yhteisön tilasto-ohjelmasta vuosiksi 2008–2012” (EUVL C 175, 27.7.2007, s. 8).

⁽³⁾ COM(2016) 557 final.

⁽⁴⁾ Julkisesta kuulemisesta oli ilmoitettu Eurostatin viestintäkanavilla ja kansallisten tilastolaitosten välityksellä, ja se toteutettiin ”Sinun äänesi Euroopassa” -verkkofoorumilla 23. heinäkuuta ja 15. lokakuuta 2015 välisenä aikana.

3. Yleisiä ja erityisiä huomioita

3.1 Kun otetaan huomioon, että Euroopan tilasto-ohjelman kattaman kauden tulisi olla sama kuin monivuotisen rahoituskehyskauden, ETSK suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen Euroopan tilasto-ohjelman jatkamisesta vuosina 2018–2020 ja kannattaa sitä.

3.2 Komission valitsema toimintavaihtoehto edellyttää tilastollisten indikaattorien sovittamista paremmin yhteen komission kymmenen poliittisen painopisteen kanssa, ja tätä varten on parannettava nykyisiä tilastointivälineitä ja kehitettävä uusia tuotteita. ETSK katsoo, että tämä vaihtoehto vastaa parhaiten tilastotietojen käyttäjien tarpeisiin ja sen avulla pystytään edistämään poliittisille päättäjille hyödyllisten tilastotuotteiden kehittelyä, jotta nämä saavat johdonmukaisempaa tilastollista tukea toimintapolitiikan määrittelylle eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa.

3.3 ETSK on tyytyväinen komission aloitteeseen sisällyttää uusien tilastotuotteiden joukkoon tutkimuksia, joilla mitataan edistystä YK:n kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamisessa. Yhdeksi Euroopan tilastojärjestelmän ensisijaiseksi tavoitteeksi olisi otettava sellaisten olemassa olevien tuotteiden parantaminen ja uusien tuotteiden kehittäminen, joilla mitataan EU:n edistymistä Yhdistyneiden Kansakuntien kestävä kehityksen strategiaan sisältyvien 17 tavoitteen ja 169 alatavoitteen saavuttamisessa.

3.4 Kehitystasoa on kaikkialla maailmassa mitattu pitkään BKT-tilastoindikaattorilla (bruttokansantuote). Komissio myönsi vuonna 2009 antamassaan tiedonannossa⁽⁵⁾, että kyseisen indikaattorin tarjoamat keinot sosiaalisen ja ympäristöön liittyvän kehityksen luotettavaan arviointiin ovat puutteelliset. ETSK muistuttaa tuolloin ja myöhemmin antamissaan lausunnoissa⁽⁶⁾ esitetystä ehdotuksesta, joiden se katsoo olevan erittäin ajankohtaisia komission antaman asetusehdotuksen yhteydessä.

3.5 ETSK muistuttaa aiemmasta ehdotuksestaan⁽⁷⁾ ja kehottaa Euroopan komissiota hyödyntämään tarkasteltavana olevan asetuksen tarjoaman tilaisuuden lisätä toimenpiteitä, jotka koskevat sellaisen tilastollisen tutkimusvälineen käyttöönottoa unionin tasolla ja jäsenvaltioissa, jonka avulla voidaan arvioida vapaaehtoistoiminnan tuottamaa taloudellista arvoa. Lähestymistavan tulee perustua Kansainvälisen työjärjestön (ILO) laatimaan vapaaehtoistyön mittaamista koskevaan oppaaseen. Siihen sisältyvässä vapaaehtoistyön kuvauksessa korostetaan kolmea keskeistä piirrettä: vapaaehtoistyö on toimintaa, joka on ominaisuuksiltaan tuottavan työn kaltaista, josta ei saa palkkaa, joka on vapaaehtoista ja joka ei hyödytä vapaaehtoistyöntekijän omaa kotitaloutta.

3.6 On välttämätöntä, että kansantalouden tilinpidossa otetaan paremmin huomioon sosiaaliset ja ympäristöä koskevat indikaattorit. ETSK kannustaa komissiota jatkamaan työtään tällä alalla Euroopan tilasto-ohjelman puitteissa vuosina 2018–2020.

3.7 ETSK:n mielestä olisi toivottavaa lisätä komission ehdottamien globalisaatiota mittaavien uusien tilastotuotteiden yhteyteen myös tilastotutkimuksia, joiden avulla voidaan mitata sisämarkkinoihin kohdistuvia myönteisiä tai kielteisiä seurauksia, yritystoiminnan muualle siirtämisen vaikutuksia EU:n työmarkkinoihin sekä halpatyövoiman käyttöön ja Kansainvälisen työjärjestön asettamien työmarkkinasuhteita koskevien normien noudattamatta jättämiseen perustuvan epäoikeudenmukaisen kilpailun aiheuttamaa painetta erityisesti Euroopan teollisuudessa ja palvelualalla.

3.8 ETSK katsoo, että käyttäjien luottamus tilastotietoihin voi kasvaa, jos jäsenvaltioiden hallitukset panevat täytäntöön Euroopan tilastohallinnonin neuvoa-antavan lautakunnan suosituksen⁽⁸⁾ tilastojen luotettavuutta koskevien sitoumusten tekemisestä.

3.9 ETSK kannattaa komission ehdotusta käynnistää selvitystyö uuden EU:n tasaisen sosiaalitutkimuksen valmistelun vuoksi. Kun otetaan huomioon Euroopan väestön ikääntyminen, tällaisessa tutkimuksessa olisi myös kerättävä tietoa sosiaaliturvajärjestelmien tarkoituksenmukaisuudesta ja toimintakyvystä uudessa väestörakennetilanteessa. Lisäksi olisi tarpeen kartoittaa viipymättä muuttoliikettä ja turvapaikka-asioita koskevien tilastotutkimusten puutteet ja paikata ne.

⁽⁵⁾ Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille ”BKT ja muut indikaattorit: edistyksen mittaaminen muuttuvassa maailmassa”, COM(2009) 433 final.

⁽⁶⁾ Ks. ETSK:n lausunnot ”BKT ja muut indikaattorit – kansalaisyhteiskunnan osallistuminen täydentävien indikaattorien valintaan” (EUVL C 181, 21.6.2012, s. 14) ja ”BKT ja muut indikaattorit: edistyksen mittaaminen muuttuvassa maailmassa” (EUVL C 18, 19.1.2011, s. 64).

⁽⁷⁾ Ks. alaviite 1.

⁽⁸⁾ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/34693/7723121/ESGAB+Annual+Report+2016>

3.10 ETSK toistaa useissa aiemmissä lausunnoissaan ⁽⁹⁾ esittämänsä pyynnön osoittaa Eurostatille ja kansallisille tilastolaitoksille enemmän henkilöstöä sekä aineellisia ja tietotekniikkaresursseja, jotka ovat välttämättömiä, jotta ne pystyvät hoitamaan yhä vaativampia tehtäviä laadukkaan tilastotiedon tuottamiseksi aina vain nopeammin. ETSK suosittaa, että jäsenvaltiot lisäävät investointejaan Euroopan tilastojärjestelmän kehittämiseksi siten, että se pystyy vastaamaan tietojen kasvavaan kysyntään ja nopeuttamaan tietojen tuottamista ja levittämistä.

3.11 ETSK kehottaa huolehtimaan siitä, että komission ja Euroopan tilastojärjestelmän ponnistelut tilastotietojen laadun parantamiseksi ja uusien tilastotuotteiden kehittämiseksi eivät johda tietojen antajiin, kotitalouksiin tai yrityksiin kohdistuvan hallinnollisen paineen huomattavaan kasvuun.

3.12 Komitea kannattaa komission ehdotusta käynnistää säännöllinen vuoropuhelu tilastotietojen käyttäjien ja Euroopan tilastojärjestelmän välillä. Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot voivat antaa merkittävän panoksen tilastotuotteiden kehittämiseen siten, että tuotteet vastaavat paremmin tietojen kysyntään. Euroopan tilastohallinnoinnin neuvoa-antava lautakunta esitti tämänsuuntaisen ehdotuksen vuoden 2016 vuosikertomuksessaan.

Bryssel 14. joulukuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

⁽⁹⁾ Ks. alaviite 2.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetusten (EU) N:o 1316/2013 ja (EU) 2015/1017 muuttamisesta Euroopan strategisten investointien rahaston voimassaoloajan pidentämisen osalta sekä kyseistä rahastoa ja Euroopan investointineuvontakeskusta koskevien teknisten parannusten tekemiseksi”

(COM(2016) 597 final – 2016/0276 (COD))

(2017/C 075/11)

Esittelijä: **Alberto MAZZOLA**

Lausuntopyyntö	Euroopan unionin neuvosto, 26.9.2016, ja Euroopan parlamentti, 3.10.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 172, 173, 175 ja 182 artikla
Vastaava erityisjaosto	”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteensuuluvuus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	29.11.2016
Hyväksyminen täysistunnossa	15.12.2016
Täysistunnon nro	521
Äänestystulos	172/0/3
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) puoltaa voimakkaasti komission aloitetta, jonka tavoitteena on pidentää Euroopan strategisten investointien rahaston (ESIR) voimassaoloaika ja lisätä sen rahoitusta. Komitea on samaa mieltä rahaston tarkoituksesta ja merkityksestä vakauden ja varmuuden tarjoamiseksi sijoittajille ja hankkeiden toteuttajille. Komitea kannattaa niin ikään ESIR-rahaston keston pidentämistä ja rahoituksen jatkamista pidemmällä aikavälillä, jotta voidaan taata toimien systemaattisuus ja jatkuvuus.

1.2 ETSK on tyytyväinen ESIR-rahaston ensimmäisen vuoden aikana saavutettuihin myönteisiin tuloksiin – ennakoitujen investointien saatiin aikaan välittömästi – ja pitää etenkin pk-yritysten ”investointi-ikkunaa” menestyksenä. Komiteassa toimivan yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmän pitäisi seurata jatkuvasti vaikutusindikaattorien avulla ESIR-rahaston hyödyntämistä.

1.3 Komitean mielestä ESIR 2.0:ssa pitäisi pyrkiä yhä suurempaan yksityisen pääoman osuuteen: yli 62 prosentin, johon yllettiin ensimmäisenä vuonna. Komitea ehdottaa tähän liittyen, että harkittaisiin huolellisesti muidenkin rahoituslähteiden – joukkolainamarkkinoiden sekä vakuutus- ja eläkerahastojen – lisäämistä pankkien rinnalle. Eurooppalaisilla ja kansainvälisillä vakuutus- ja eläkerahastoilla voisi olla ratkaiseva rooli investoinneissa.

1.4 ETSK korostaa, että markkinapainotteisuudesta tulee pitää kiinni, ESIR-rahaston työllisyys- ja sosiaalivaikutuksia on mietittävä tarkkaan ja ESIRin täydentävyyttä muiden EU-välineiden ja EIP:n tavanomaisten toimien kanssa tulee vahvistaa. ETSK pitää valitettavana, että ESIRin käytössä ei varmisteta, että varoja investoidaan maihin, joilla on suurimmat tarpeet. Komitea kehottaa varmistamaan, että ESIR-toimien maantieteellinen kattavuus EU:ssa on tasapainoinen siten, että kunkin maan taloudellinen toiminta kaiken kaikkiaan, uusien työpaikkojen luominen sekä aloitteen kysyntä- ja markkinalähtöisyys otetaan huomioon asettamatta etukäteen kiintiöitä ja säilyttäen riittävä joustavuus rahaston hyödyntämisalojen välillä.

1.5 Komitea katsoo, että ESIR 2.0:n omat toimet pitäisi suunnata tulevaisuuden aloille, joita ovat esimerkiksi teollisuus 4.0, älykkäät energiaratkaisut, digitaali- ja liikenneinfrastruktuuriverkot ja ympäristönsuojelu sekä rajatylittävät hankkeet, kuten laajamittaiset eurooppalaiset hankkeet, joiden bruttokansantuotteeseen kohdistuvat taloudelliset kerrannaisvaikutukset ovat investointipotentialin määrän perusteella suurimmat, maataloutta kuitenkaan unohtamatta. Näin voidaan maksimoida kasvu- ja työllisyysvaikutukset ja mahdollisesti hyödyntää muita EU-rahastoja. Huomiota tulee kiinnittää myös turvallisuus- ja puolustusalojen kaksikäyttökäytännöihin, ja lisäksi EIP-toimien ulkopuolelle jäävien alojen luetteloa tulee muuttaa vastaavasti.

1.6 ETSK kehottaa vahvistamaan Euroopan investointineuvontakeskusta, jonka olisi lisättävä toimiaan eri maissa ja omaksuttava ennakoiva ote etenkin sellaisilla alueilla, jotka ovat jääneet jälkeen kehityksessä. Lisäksi olisi vahvistettava kansallisten kehityspankkien roolia ja perustettava alueellisia tukijärjestelyjä. Olisi myös harkittava rakenne- ja investointirahastojen hyödyntämistä saumattomasti ja ilman byrokraattisia esteitä yhtenä ESIR-hankkeiden rahoituslähteenä sekä parannettava paikallis- ja alueviranomaisten kanssa käytävää vuoropuhelua.

1.7 ETSK kehottaa vahvistamaan ESIR-rahaston sosiaalista ulottuvuutta hyödyntämällä rahastoa esimerkiksi yleisivistävän ja ammatillisen koulutuksen alalla osaamisen ja elinikäisen oppimisen edistämiseksi ja luovien ja kulttuurialojen, terveydenhuoltoon ja lääketieteeseen liittyvien innovaatioiden sekä sosiaalipalveluiden, sosiaalisen asuntotarjonnan, lastenhoidon ja matkailu- ja ympäristönsuojeluinfrasuukturin kehittämiseksi. Euroopan investointiohjelmassa olisi selkeästi tuettava COP21-kokouksen sitoumuksia.

1.8 ETSK suosittelee, että ESIR-rahaston tunnettuutta lisätään järjestämällä mittava unionin laajuinen paikallistason tiedotuskampanja, ottamalla rahoitettavien – etenkin pk-yrityksille suunnattujen – aloitteiden yhteydessä käyttöön ESIR-tunnus sekä tehostamalla paikallis- ja alueviranomaisten kanssa käytävää vuoropuhelua.

1.9 Koska ESIR-toimien onnistuminen on tärkeää kansalaisyhteiskunnan ja EU-brändin kannalta, komitea pyytää tulla säännöllisesti kuulluksi voidakseen antaa tiedonantoja rahoitus- ja investointitoimista ja takuurahaston toiminnasta. Erityistä huomiota kiinnitetään työpaikkojen luomiseen, ympäristövaikutukseen sekä riippumattomaan asiantuntija-arvioon ESIR-asetuksen soveltamisesta ja aikaan saaduista muutoksista. Tässä yhteydessä tulee hyödyntää selkeitä sosioekonomisia ja ympäristöindikaattoreita ja selvittää aloitteen täydentävyyttä.

1.10 Kun otetaan huomioon sosiaalisten investointien moninaiset myönteiset vaikutukset etenkin työmarkkinoihin ja julkistalouteen, ETSK katsoo, että olisi pohdittava tarkemmin sitä, miten ”Junckerin suunnitelma 2” yhdistetään sosiaalisten investointien paketin tavoitteisiin.

2. ESIR-rahaston kehittämisen taustaa: nykytilanne

2.1 Eurooppa-neuvosto totesi 28. kesäkuuta 2016, että ”Euroopan investointiohjelma, erityisesti Euroopan strategisten investointien rahasto (ESIR), on jo tuottanut konkreettisia tuloksia ja on merkittävä toimi, jonka avulla saadaan liikkeelle yksityisiä investointeja hyödyntäen samalla järkevästi niukkoja budjettivaroja”.

2.2 Sen jälkeen kun Euroopan investointiohjelma esiteltiin marraskuussa 2014, luottamus talouteen ja kasvuun on osittain alkanut palata. Edelleen on silti 22 miljoonaa ihmistä työttömänä ja investointien määrä on 15 prosenttia alle vuoden 2008 tason. Kriisiä edeltävälle tasolle pääsemiseksi tarvittaisiin vuosittain 300 miljardin euron lisäinvestoinnit. Talous elpyy EU:ssa maltillisesti neljättä vuotta peräkkäin, ja bkt kasvoi 2 prosenttia vuonna 2015. Vaikka laajat investointihankkeet eivät voi tuottaa makrotaloudellisia vaikutuksia välittömästi, investointiohjelman kautta tapahtuneesta varauksettomasta sitoutumisesta on jo saatu konkreettisia tuloksia.

2.3 EIP-ryhmän toteuttama ja osittain rahoittama ESIR-rahasto on osoittanut ensimmäisen toimintavuotensa aikana, että alkuperäinen suunnitelma oli varmallalla pohjalla: rahasto etenee vakaasti kohti tavoitettaan, joka on vähintään 315 miljardin euron lisäinvestointien toteutuminen reaalityössä vuoden 2018 puoliväliin mennessä. Ensimmäisenä vuotena hyväksyttiin toimia yli 115 miljardin euron arvosta, ja niistä 62 prosenttia on yksityisten sijoittajien rahoittamia. Marraskuun 15 päivänä 2016 määrä oli 154 miljardia euroa eli 49 prosenttia odotetusta kokonaismäärästä ⁽¹⁾.

2.4 Markkinat ovat tarttuneet erityisen ripeästi pk-yrityksikköön tarjoamiin mahdollisuuksiin, joiden osalta ESIR on ylittänyt odotukset roimasti. Ikkunaa laajennettiin heinäkuussa 2016 asetuksen (EU) 2015/1017 puitteissa 500 miljoonalla eurolla. Pk-yrityksiä hyödyttäviä rahoitustapahtumia oli ensimmäisen vuoden lopussa hyväksytty yli 47 miljardin euron arvosta eli 64 prosenttia siitä määrästä, jonka odotettiin toteutuvan koko kolmen vuoden aikana.

⁽¹⁾ EIP-ryhmän luvut, 12. lokakuuta 2016.

2.5 Euroopan komission ja Euroopan investointipankin yhteisenä aloitteena, jolla on kuitenkin oma hallintonsa, ESIR auttaa myös innovointi- ja infrastruktuurihankkeiden rahoittamisessa lukuisilla aloilla, joista mainittakoon tutkimus- ja kehittämistoiminta (jonka osuus 15. marraskuuta 2016 oli 20 %), energia (22 %), digitalisointi (12 %), liikenne (7 %), ympäristömyönteinen ja tehokas resurssien käyttö (4 %) sekä sosiaalinen infrastruktuuri (4 %).

2.6 ETSK on ilmaissut suhtautuvansa myönteisesti Euroopan investointiohjelmaan ja kannattavansa ”painopisteen siirtymistä pois säästötoimenpiteistä ja julkisen talouden vakauttamisesta”. Se korosti, että ”[i]nvestointiohjelma on askel oikeaan suuntaan, mutta epäilyjä herättävät ohjelman koko suhteessa Euroopan valtaviin investointitarpeisiin, odotetun vipuvaikutuksen mittavuus, soveltuvien investointihankkeiden jatkumon todennäköisyys, – – pk-yritysten ja erityisesti mikro- ja pienyritysten osallistaminen ja ohjelman aikataulu”⁽²⁾. ETSK pitää kuitenkin valitettavana, ettei ESIR-rahastossa ole varmistettu, että varat investoidaan maihin, joiden tarpeet ovat suurimmat, sillä jäsenvaltiot, jotka kuuluvat liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn piiriin vakaussopimuksen korjaavassa osiossa, eivät voi hyödyntää minkäänlaista joustojen mahdollisuutta (Ecofin 2012 ja Ecofin 2014).

2.7 Komitea sai kuulla 10. marraskuuta 2016 pidetyssä kuulemistilaisuudessa työmarkkinaosapuolten ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustajien kokemuksia ja näkemyksiä, jotka ovat ESIR-rahaston osalta pitkälti myönteisiä.

3. Komission ehdotukset

3.1 Komissio ehdottaa ESIR-rahaston voimassaolon pidentämistä kahdella vuodella eli vuoteen 2020 sekä EU:n takauksen korottamista 16 miljardista eurosta 26 miljardiin euroon ja EIP:n rahoitusosuuden korottamista 5 miljardista eurosta 7,5 miljardiin euroon. Päämääränä on aikaansaada noin 500 miljardin euron investoinnit rahaston voimassaoloaikana. Komissio ehdottaa tätä ajatellen, että takuurahastoa kasvatetaan 1,1 miljardilla eurolla yhteensä 9,1 miljardiin euroon. Korotus on tarkoitettu rahoittamaan suurimmalta osin Verkkojen Eurooppa -välineen varoista ja ESIR-rahastoon liittyvien EIP-toimien tuottamista tuloista.

3.2 ESIR 2.0:n monivuotisiin strategisiin tavoitteisiin, jotka koskevat kasvuinvestointien tukemista EU:n talousarvion painotusten mukaisesti, on sisällytetty seuraavat painopistealat:

- strateginen infrastruktuuri, mukaan luettuina EU:n politiikan mukaiset digitaali- ja energia-alan investoinnit
- liikenneinfrastruktuuri teollisissa keskuksissa, ympäristö, koulutus, tutkimus ja innovointi
- työllisyyttä lisäävät investoinnit, etenkin pk-yrityksille suunnattu rahoitus ja nuorten työllistämiseksi toteutettavat toimet
- inhimillinen pääoma, kulttuuri ja terveys.

3.3 Euroopan komission mukaan aloitteen on määrä mahdollistaa EIP:n ja ESIR-rahaston rahoitus- ja investointitoimien volyymin kasvattaminen kyseisillä aloilla ja EIP:n tapauksessa riskipitoisempien mutta taloudellisesti vakaalla pohjalla olevien hankkeiden toteuttaminen sen saaman EU:n takauksen avulla. Luotavan kerrannaisvaikutuksen ansiosta yhtä takauksena annettua euroa kohti voidaan saada noin 15 euron arvosta hankeinvestointeja eli yhteensä vähintään 500 miljardia euroa nykyisen monivuotisen rahoituskehysten loppuun mennessä.

3.4 Keskeiset muutokset, joita komissio esittää asetukseen (EU) 2015/1017, ovat seuraavat:

- Vahvistetaan hankkeiden täydentävyyttä, mukaan luettuina rajatylittävät infrastruktuurihankkeet ja niihin liittyvät palvelut, jotka on nimenomaisesti määritetty täydentävyyksikriteerin täyttäväksi hankkeiksi.
- Lisätään ESIR-rahaston hyödyntämistä vähemmän kehittyneillä alueilla ja/tai siirtymäalueilla ja helpotetaan Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI-rahastojen), Horisontti 2020 -puiteohjelman ja Verkkojen Eurooppa -välineen yhdistämistä ESIR-rahaston tukeen.
- Tuetaan vähemmän kehittyneitä alueita ja siirtymäalueita viittaamalla nimenomaisesti kaikkiin toimialoihin, jotka eivät muuten kuuluisi yleisten tavoitteiden piiriin.
- Keskitetään ESIR-toimia yhä enemmän hankkeisiin, joiden avulla edistetään COP21-ilmastokokouksen tavoitteiden saavuttamista ja ilmastonmuutokseen liittyvien painopisteiden toteuttamista.

⁽²⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Euroopan investointiohjelma” (EUVL C 268, 14.8.2015, s. 27).

- Mahdollistetaan puolustusalaan liittyvien investointihankkeiden sisällyttäminen ESIR-rahaston rahoituksen piiriin, sillä niiden taloudelliset kerrannaisvaikutukset ovat merkittäviä.
- Edistetään ESIR-rahaston alakohtaista ja maantieteellistä monipuolistamista koskevia tavoitteita pitäen kuitenkin kiinni markkinapainotteisuudesta.
- Lisätään ESIR-rahaston hallinnointiprosessin avoimuutta.

4. Yleistä

4.1 ETSK pitää tervetulleena ja puoltaa voimakkaasti komission aloitetta, jonka tavoitteena on sekä pidentää ESIR-rahaston voimassaoloaikaa että lisätä sen rahoitusta. Komitea on samaa mieltä rahaston tarkoituksesta ja merkityksestä pyrittäessä edistämään investointien kehitystä Euroopan unionissa. Komitea toistaa jo aiemmin esittämänsä ⁽³⁾ näkemyksen siitä, että tarvitaan eurooppalainen kasvu- ja työllisyysohjelma, johon nivotaan nykyistä kunnianhimoisempi ESIR-rahasto sekä muita unionin kasvualoiteita – erityisesti Horisontti 2020 -puiteohjelma, Verkkojen Eurooppa -väline ja rakennerahastot. ETSK kannattaa sen mahdollistamista, että muista EU-rahastoista tuetaan taloudellisesti investointitakausta niiden omilla aloilla.

4.2 Kyseiset avustusohjelmat sekä julkiset investoinnit on säilytettävä sen sijaan, että niitä erityispiirteineen heikennettäisiin, sillä ne ovat tärkeitä kasvun ja työllisyyden kannalta ja tarjoavat mahdollisuuksia näiden edistämiseen.

4.3 ETSK on tulosten tarkempaa laadullista ja määrällistä analyysia vielä odottaessa tyytyväinen ESIR-rahaston ensimmäisen vuoden aikana saavutettuihin myönteisiin tuloksiin – ennakoidut investoinnit saatiin aikaan välittömästi – ja pitää pk-yritysten ”investointi-ikkunaa” menestyksenä. ESIR-rahasto on hoitanut komitean toivoman riskipääomaan liittyvän tehtävänsä ja vastannut tarpeeseen rahoittaa yritysten – eritoten pk-yritysten – kasvua sekä kykyä luoda uusia työpaikkoja ⁽⁴⁾.

4.4 Komitea arvelee ESIR-rahaston suosion pk-yritysten keskuudessa johtuvan osittain siitä, että varojen välittämisessä pankeilta yrityksille on ollut jatkuvasti ongelmia, kuten EKP:n tallettamien varojen käyttämättä jääminen osoittaa. ETSK:ssa toimivan yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmän pitäisi tähän liittyen seurata jatkuvasti vaikutusindikaattorien avulla ESIR-rahaston hyödyntämistä pk-yritysten hyväksi.

4.5 Komitean mielestä ESIR 2.0:ssa pitäisi pyrkiä yhä suurempaan yksityisen pääoman osuuteen: mikäli mahdollista yli 62 prosentin, johon yllettiin ensimmäisenä vuonna. Komitea ehdottaa tähän liittyen, että harkittaisiin huolellisesti muidenkin rahoituslähteiden – rahoitusalan, joukkolainamarkkinoiden sekä vakuutus- ja eläkerahastojen – lisäämistä pankkien rinnalle ⁽⁵⁾. ETSK on samaa mieltä ensisijaisesti yksityisten investointien liikkeelle saamiseen tähtäävän lisärahoituksen tarpeesta. Yhteisösijoittajien Euroopan tasolla hallinnoimien varojen määrä on 13 500 miljardia euroa ⁽⁶⁾, joista alle 1 prosenttia investoidaan infrastruktuuriin.

4.6 ETSK kehottaa EU:n toimielimiä pohtimaan mahdollisuutta sallia vaikeassa tilanteessa oleville jäsenvaltioille enemmän joustavuutta, jotta ne voivat lisätä julkisia investointeja ja rahoittaa ESIR-rahaston avulla infrastruktuureja ja tutkimusta, laadukasta koulutusta sekä lastenhoito-, terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluja.

4.6.1 Kyseisten varojen lisääminen edellyttää pääomaa koskevien sisämarkkinasääntöjen, kuten Solvenssi II -direktiivin, muuttamista, sillä ne haittaavat infrastruktuuri-investointien rahoittamista eurooppalaisista vakuutus- ja eläkerahastoista. Esimerkiksi Kanadassa kyseisistä rahastoista infrastruktuuri-investointeihin käytettävä osuus – eurooppalainen infrastruktuuri mukaan luettuna – ylittää 15 prosenttiin hallinnoitavista varoista. Verkkojen Eurooppa -välineestä, EIP:n varoista ja vakuutusrahastoista rahoitettava järjestely voisi lievittää näitä ongelmia ja taata näiden varojen asianmukaisen käytön.

4.7 Komitea pitää ESIR 2.0:n onnistumisen kannalta tärkeänä, että ESIR säilytetään markkinapainotteisena ja että sen täydentävyyttä muiden EU-välineiden ja EIP:n ydintoiminnan kanssa vahvistetaan: sen lisäksi, että kaikkien yksittäisten hankkeiden tulee olla EU:n toimintalinjojen mukaisia, niitä tulee arvioida omien ansioidensa ja toivottujen taloudellisten tulosten perusteella.

⁽³⁾ Ks. alaviite 1.

⁽⁴⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Talouskasvu ja valtionvelka EU:ssa: kaksi innovatiivista ehdotusta” (EUVL C 143, 22.5.2012, s. 10).

⁽⁵⁾ Ks. alaviite 1.

⁽⁶⁾ Uusien rahoitusjärjestelyjen maksimaalista hyödyntämistä käsittelevä toimintasuunnitelma *EU Action Plan – Making the best use of new financial schemes*.

4.8 ETSK on samaa mieltä tarpeesta vahvistaa ESIR-tukea saavien hankkeiden täydentävyyttä ja parantaa siten riskipitoisempien hankkeiden laina- ja rahoituskelpoisuutta. Tukikelpoisuuskriteereihin on sisällytettävä myös se vaatimus, että tuettavilla hankkeilla on pyrittävä korjaamaan markkinoiden toimintapuutteita ja epätyydyttäviä investointitilanteita. Lisäksi rajatylittävät infrastruktuurihankkeet ja niihin liittyvät palvelut on nimenomaisesti määritettävä täydentävyyss-kriteerin täyttäväksi hankkeiksi, jotta varmistetaan, että investointiohjelma tosiasiallisesti sysää Euroopan talouden uudelleen liikkeelle ja edistää työpaikkojen luomista sekä taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta.

4.9 ETSK kehottaa painokkaasti hyödyntämään ESIR-rahastoa entistä tehokkaammin yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen alalla osaamisen ja elinikäisen oppimisen edistämässä sekä luovien ja kulttuurialojen, terveydenhuollon ja sosiaalisen ja matkailuinfrastruktuurin kehittämisessä.

4.10 Komitea korostaa tarvetta kehittää ESIR-toimia siten, että varmistetaan tasapainoinen maantieteellinen kattavuus EU:ssa. Tässä yhteydessä tulee ottaa huomioon kunkin maan taloudellinen toiminta kaiken kaikkiaan sekä aloitteen kysyntä- ja markkinalähtöisyys asettamatta etukäteen kiintiöitä ja säilyttäen riittävä joustavuus varojen kohdentamisessa eri aloille. ETSK on samaa mieltä siitä, että Euroopan investointineuvontakeskusta kannattaa vahvistaa siten, että se lisää omia toimiaan eri maissa. Komitea kannattaa myös mahdollisuutta hyödyntää rakenne- ja investointirahastoja saumattomasti ja ilman byrokraattisia esteitä yhtenä ESIR-hankkeiden rahoituslähteenä.

4.10.1 Euroopan investointineuvontakeskuksen ja kansallisten kehityspankkien rooleja tulee laajentaa siten, että ne eivät vain anna tarkemmin kohdennettua teknistä apua paikallistasolla eri puolilla unionia vaan pyrkivät myös parantamaan viestintää paikallis- ja alueviranomaisten ja ESIR 2.0:n välillä.

4.10.2 Kansallisilla kehityspankeilla on niin ikään oleellinen asema ESIR-aloitteen onnistumisen kannalta. EU ja jäsenvaltioiden hallitukset ovat edistäneet ESIR-rahaston kautta ja niiden olisi jatkossa tuettava yhä enemmän sekä uudishankkeita (greenfield projects) että vanhan pohjalta toteutettavia hankkeita (brownfield projects), jotka eivät muuten olisi rahoituskelpoisia. Tämä pätee erityisesti hankkeisiin, joiden yhteydessä käyttöön tai kysyntään liittyviä riskejä ei voida määrittää. Näitä riskejä voitaisiin osin pienentää hyödyntämällä jossakin määrin kansallisten kehityspankkien antamia takauksia, jotka voisivat monissa tapauksissa tehdä kaupallisesti mielenkiinnostomasta liiketoimesta yhteisöijoittajille kaupallisesti kiinnostavan.

4.11 ETSK kannattaa ehdotusta ”jättää Euroopan strategisten investointien rahastoon (ESIR) suunnatut jäsenvaltioiden rahoitusosuudet budjettialijäämä-laskelmien ulkopuolelle” ja haluaisi, että tätä periaatetta sovelletaan myös investointiohjelmiin, esim. strategisia julkisia investointeja koskevan täysimittaisen kultaisen säännön muodossa.

4.12 Jotta saadaan liikkeelle eurooppalaisia investointeja ja voidaan houkuttaa ulkomaisia investointeja ⁽⁷⁾ – joiden tulee asetuksen pohjalta tapahtua vastavuoroisesti – ja jotta takausten ja investointien välillä saavutetaan käytännössä vipuvaikutus, joka on suuruudeltaan 1:1,5, tarvitaan komitean mielestä paitsi Euroopan talouden ja kasvun uudelleenkäynnistämistä myös investointiohjelman kolmannen osa-alueen kattavaa täytäntöönpanoa nykyistä ripeämmässä tahdissa siten, että toteutetaan rakenneuudistuksia, poistetaan investointiesteitä ja nivotaan mukaan ESIR-rahaston panos.

4.13 ETSK kehottaa parantamaan ESIR-rahaston tunnettuutta järjestämällä mittava unionin laajuinen paikallistason tiedotuskampanja ja merkitemällä kaikki ESIR-tukea käsittävät rahoitussopimukset – etenkin pk-yritysten tapauksessa – ESIR-tunnuksella. Komitea katsoo, että rahoitus- ja investointitoimien sekä takuurahastojen toteutuksen ja toiminnan seuranta, samaten kuin riippumattoman asiantuntija-arvion laatiminen ESIR-asetuksen ja siihen tehtyjen muutosten soveltamisesta, on tärkeää komitean edustaman koko kansalaisyhteiskunnan sekä paikallis- ja alueviranomaisten kannalta. ETSK pyytää siksi, että kyseiset raportit esitetään parlamentin ja neuvoston lisäksi myös ETSK:lle ja AK:lle.

⁽⁷⁾ Vrt. esimerkiksi Kiinan uusi silkkitie -aloite (One Belt, One Road).

5. Erityistä

5.1 Mitä painopistealoihin tulee, ESIR 2.0:n yhteydessä pitäisi tarjota rahoitusta tasapainoisesti ja joustavasti potentiaalisten investointien määrän perusteella talouden eri aloille ja etenkin energia-alalle ja digitalisointiin, kiertotalouteen ja COP21-ilmastokokouksen tavoitteiden saavuttamista varten, kestäväpohjaiseen liikenteeseen ja rajatylittäviin verkkoihin sekä sellaisille aloille kuin maatalous, biotalous, valmistusteollisuus ja palvelut vähemmän kehittyneillä alueilla ja siirtymäalueilla, jotta työllisyysvaikutukset olisivat optimaaliset. Huomiota tulee kiinnittää myös turvallisuus- ja puolustusalojen kaksikäyttökäyttöihin, jotta voidaan tukea yhtenäisen, vahvan ja selkeämmin määritellyn Euroopan puolustuksen teollisen ja teknologisen perustan (EDITB) luomista sekä ”koordinoinnin ja yhteisen suunnittelun lisäämistä, jotta voidaan siirtyä kohti Euroopan puolustusunionia”⁽⁸⁾.

5.1.1 Komitea suosittelee erityisesti valmistusteollisuuden digitalisoinnin (teollisuus 4.0) sekä pilvipalveluverkkojen ja datakeskusten turvallisen ja yhdenmukaisen kehityksen tukemista.

5.2 ETSK katsoo ESIR-rahaston hallinnoinnin osalta, että olisi järkevää soveltaa vuorottelua Euroopan komission (ECFIN-pääosastoa lukuun ottamatta) ja EIP:n edustuksessa rahaston johtokunnassa, jotta mukaan pääsisi esimerkiksi liikenne-, digitalisointi- ja ympäristöalan pääosastojen edustajia sen edistämiseksi, että rahoitus jakautuu tasapainoisesti kaikille aloille. Lisäksi investointikomitean, joka päättää siitä, mitä hankkeita tuetaan EU:n takauksen avulla, on oltava täysin riippumaton ja tehtävä päätöksiä avoimesti EIP:n, Euroopan komission tai muun julkisen tai yksityisen tahon puuttumatta asiaan. Sitä olisi myös laajennettava siten, että mukaan otetaan eri alojen asiantuntijoita, jotka voivat tarjota käyttöön toimien kohteena kulloinkin olevien maantieteellisten markkinoiden tilannetta koskevaa erityisosaamista.

5.3 ESIR-rahastolla on paljon suurempi rahoitus kuin muilla unionin aloitteilla, ja se mahdollistaa näin ollen investoimisen laajamittaisiin, yli 10 miljardin euron eurooppalaisiin hankkeisiin, joita tuetaan lähinnä yksityisellä pääomalla⁽⁹⁾. Komitea katsoo, että näiden hankkeiden toteuttamiseksi komission ennakoivaa roolia tulee vahvistaa, jotta se voi tukea erilaisten unionin ohjelmien yhteistä käynnistämistä ja määrittellä asianmukaisen sääntelykehityksen etenkin liikenteen, energian ja tieto- ja viestintätekniisten verkkojen kaltaisille aloille, joiden bruttokansantuotteeseen kohdistuvat taloudelliset kerrannaisvaikutukset ovat suurimmat.

5.4 ETSK:n mielestä ESIR-rahaston pitäisi painottua yhä enemmän digitaaliseen vuorovaikutustalouteen Euroopassa ja edistää EU:n erityisiä investointijärjestelyjä, joiden avulla voidaan huolehtia alan startup-yritysten kasvuedellytyksistä ja luoda laadukkaita työpaikkoja. Työntekijöiden oikeudet ja kuluttajansuoja tulee taata.

Bryssel 15. joulukuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

⁽⁸⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta ”EU:n uusi ulko- ja turvallisuuspoliittinen strategia” (EUVL C 264, 20.7.2016, s. 1).

⁽⁹⁾ Esimerkiksi: Euroopan lentoliikenteen valvontajärjestelmä, Euroopan rautatieliikenteen hallintajärjestelmä (ERTMS), verkkoyhteydellä tuettu ja automatisoitu ajaminen, tiheä merikaapeliverkko Pohjanmeren tuulipuistoille, teollisuuden gigabittiverkko, suurteholaskenta ja laajakaistayhteyksiin siirtyminen kaikkialla Euroopassa.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehysten väliarviointi/tarkistus – Tuloksiin keskittyvä EU:n talousarvio”

(COM(2016) 603 final)

”Ehdotus neuvoston asetukseksi vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehysten vahvistamisesta annetun asetuksen (EU, Euratom) N:o 1311/2013 muuttamisesta”

(COM(2016) 604 final – 2016/0283 (APP))

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä sekä asetuksen (EY) N:o 2012/2002, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1305/2013, (EU) N:o 1306/2013, (EU) N:o 1307/2013, (EU) N:o 1308/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja (EU) N:o 652/2014 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta”

(COM(2016) 605 final – 2016/0282 (COD))

(2017/C 075/12)

Esittelijä: **Stefano PALMIERI**

Lausuntopyyntö	Euroopan komissio, 20.4.2016, neuvosto 9.12.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava elin	”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteensuuluvuus”
Työvaliokunnan päätös	20.9.2016
Hyväksyminen täysistunnossa	14.12.2016
Täysistunnon nro	521
Äänestystulos	169/5/9
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK ymmärtää komission pyrkimyksiä sen ehdottaessa monivuotisen rahoituskehysten 2014–2020 väliarviointia ja on tyytyväinen joustavuutta koskeviin säännöksiin, joiden avulla pyritään selviytymään viime vuosien odottamattomista kriiseistä. Komitea on kuitenkin sitä mieltä, että ehdotettu kehys ei ole riittävä Euroopan unionin haasteita ja painopisteitä varten, etenkin kun Euroopan poliittinen hanke on tätä nykyä asetettu vakavasti kyseenalaiseksi.

1.1.1 Globaalien tason haasteisiin ja kriiseihin on nykyisin välttämättä löydettävä Euroopan tason ratkaisu. Tästä syystä ETSK katsoo, että nykyisessä ja vuoden 2020 jälkeisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä omat varat on keskitettävä asianmukaisesti ja ne on suunnattava ohjelmiin, joiden avulla voidaan

- antaa uutta pontta taloudelliselle, sosiaaliselle ja ympäristöä koskevalle kehitykselle (mukaan luettuna Pariisin ilmastopöytäkirja), työllisyydelle, innovoinnille ja kilpailukyvyille
- vastata muuttoliike- ja pakolaiskriisiin, sisäiseen turvallisuuteen liittyviin kysymyksiin, ulkoisiin hätätilanteisiin ja maatalousalan kriisiin.

1.2 ETSK on sitä mieltä, että monivuotisen rahoituskehysten 2014–2020 väliarvioinnin ja keskustelun vuoden 2020 jälkeisestä monivuotisesta rahoituskehyksestä on pohjaututtava siihen, että noudatetaan täysimääräisesti Lissabonin sopimuksen 3 artiklaa ja varmistetaan, että EU:n kansalaisille taataan asianmukaiset elinolosuhteet heidän hyvinvointiaan kunnioittaen, sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 311 artiklaa, jonka mukaisesti ”unioni huolehtii siitä, että sillä on tavoitteidensa saavuttamiseksi ja politiikkansa toteuttamiseksi tarvittavat varat”.

1.3 ETSK varoittaa etenkin EU:n sisäisestä solidaarisuuden kriisistä, johon on puututtava ja joka on ratkaistava. Ei ole hyväksyttävää, että eräät jäsenvaltiot hyväksyvät perustellun solidaarisuusperiaatteen, kun monivuotisen rahoituskehityksen 2014–2020 varoja jaetaan, mutta kuitenkin hylkäävät sen, kun kyse on pakolaisten ja muuttajien hätätilanteeseen vastaamisesta.

1.4 EU:n kyky vastata nykyisiin ja tuleviin haasteisiin riippuu sen toimintastrategioiden laadusta ja määrällisestä ulottuvuudesta. Monivuotisesta rahoituskehityksestä käytävässä keskustelussa on keskityttävä kehityksen toimivuuteen sekä kohdennettujen määrärahojen että talousarviorakenteen osalta, jotta EU:lle annetaan sen strategisten painopisteiden edellyttämät välineet lisäämättä kansalaisten ja yritysten verotaakkaa, eli on keskityttävä kykyyn tuottaa lisäarvoa unionitasolla siten, että kansalaisille koitua taakka pysyy samana. Tällaisesta unionitason lisäarvosta on oltava laaja poliittinen yhteisymmärrys, jotta tuetaan sellaisia EU:n toimia, joiden avulla voidaan varmistaa unionin kansalaisille todelliset hyödyt.

Huomattavaa eurooppalaista lisäarvoa luovina tekijöinä ETSK mainitsee seuraavat: osallistuminen suurten investointien ja innovoinnin rahoittamiseen (Euroopan strategisten investointien rahasto); muuttajien ja pakolaisten johdosta talouteen, työmarkkinoihin ja yhteiskunnan dynaamisuuteen kohdistuvien mahdollisten etujen esiin tuominen; Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI-rahastot) syklin 2014–2020 toteutumisen seuraaminen ja tukeminen; sosiaalisen pilarin vahvistaminen. Erityisväline voisi olla hyödyllinen ja tarpeellinen, jotta voidaan torjua nuorisotyöttömyyttä, epävarmoja työsuhteita sekä työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten (NEET) muodostamaa ilmiötä.

1.4.1 Monivuotisen rahoituskehityksen tarkistuksen määrällisen ulottuvuuden osalta ETSK on samaa mieltä varojen lisäämisestä eräissä erittäin tehokkaina pidetyissä menoluvuissa, kuten Horisontti 2020 -puiteohjelma, Verkkojen Eurooppa -väline, Erasmus+, COSME ja Wifi4EU sekä Euroopan strategisten investointien rahaston jatko ja nuorisotyöllisyysaloite.

1.4.2 ETSK kannattaa myös uusia määrärahoja, joilla voidaan puuttua muuttoliikekriisiin (Euroopan raja- ja rannikkovartiosto, Europol, turvapaikkavirasto, yhteinen turvapaikkajärjestelmä (Dublin-järjestelmä), hätätilanteen tuen antaminen EU:n sisällä ja rajanylitystietojärjestelmä) sekä poliittiseen ja taloudelliseen epävakauteen EU:ssa ja naapurimaissa (kumppanuuskehys, Euroopan kestävä kehityksen rahasto, makrotaloudellinen rahoitusapu, Euroopan investointipankin ulkoisen luotonannon valtuus, koheesiopolitiikan määrärahojen tekninen mukautus).

1.5 Monivuotisen rahoituskehityksen tarkistuksen laadullisen ulottuvuuden osalta ETSK on samaa mieltä tavoitteesta yksinkertaistaa ja joustavoittaa yleisiä ja alakohtaisia varainhoitosääntöjä ja onkin erityisen tyytyväinen EU:n varojen edunsaajiin sovellettavien hallinnollisten vaatimusten sekä valvonnan, tarkastusten ja raportoinnin yksinkertaistamiseen.

1.5.1 Varainkäytön parantamista ja tulosbudjetointia koskevien periaatteiden käyttöönotto ei kuitenkaan saa olla perusteettomasti keino supistaa menoja niillä aloilla tai niissä ohjelmissa, joiden arviointi ei ole niin selkeää kuin muiden alojen tai ohjelmien joko siksi, että hyödyt ilmenevät pitkällä aikavälillä, tai siksi, että hyötyjä on vaikeampi mitata määrällisesti. Tämä saattaisi olla erityisen haitallista sellaisille ohjelmille kuin Horisontti 2020 -puiteohjelma, Verkkojen Eurooppa -väline ja COSME-ohjelma.

1.5.2 ETSK kannattaa yhtäältä kannustimia, joilla voidaan edistää varojen vastuullista käyttöä, ja toisaalta asianmukaista ja oikea-aikaista tavoitteiden seurantajärjestelmää niillä eri aloilla, joille myönnetään varoja EU:n talousarviosta.

1.6 Vuoden 2020 jälkeistä monivuotista rahoituskehystä koskevan keskustelun osalta ETSK kehottaa arvioimaan vastedes huolellisesti nykyisen talousarvion tuloksia myös väliarvioinnin valossa ja keskustelemaan painopisteistä ja tarvittavista muutoksista.

1.7 ETSK:n mielestä on hyödyllistä yhdenmukaistaa seuraavien monivuotisten rahoituskehysten kesto komission ja parlamentin poliittisen syklin kanssa. Komitea kannattaa ehdotusta 5 + 5 vuoden voimassaoloajasta eräiden pitkän aikavälin ohjelmasuunnittelua edellyttävien budjettikohtien osalta sekä niiden pakollista väliarviointia (etenkin koheesio- ja maaseudun kehittämissä politiikka) ja ehdotusta Euroopan parlamentin toimikauden mukaisesta keskipitkästä viiden vuoden voimassaoloajasta kaikkien muiden budjettikohtien osalta.

1.8 ETSK suhtautuu myönteisesti komission pyrkimykseen ottaa käyttöön uudentyyppisiä omia varoja sekä omia varoja käsittelevän korkean tason työryhmän työhön. Omien varojen järjestelmää koskevista ehdotuksista, jotka komissio tulee laatimaan, olisi kuitenkin keskusteltava ja tehtävä päätös vuoden 2017 aikana, ja ETSK tulisi kutsua asianmukaisesti mukaan valmistelemaan vuoden 2020 jälkeistä monivuotista rahoituskehystä.

1.8.1 ETSK muistuttaa tässä yhteydessä, että EU:n on otettava käyttöön itsenäinen, avoin ja oikeudenmukainen omien varojen järjestelmä ja supistettava jäsenvaltioiden maksuosuuksien järjestelmää lisäämättä kuitenkaan veropainetta etenkin heikommassa asemassa olevien kansalaisten kohdalla. Lisäksi ETSK korostaa, että on tärkeää torjua veronkiertoa myös lisäämällä avoimuutta ⁽¹⁾ sekä kaikkia jäsenvaltioiden välisen epärehellisen verokilpailun muotoja.

1.8.2 ETSK kehottaa komissiota arvioimaan viipymättä talousarviolle Yhdistyneen kuningaskunnan EU-erosta aiheutuvat menetykset.

1.9 ETSK yhtyy siihen viestiin, että tarvitaan enemmän (ja parempia) EU:n toimia eikä vähemmän EU:n toimia ⁽²⁾. EU:n kriisi johtuu Euroopan tulevaisuutta koskevan strategisen vision puutteesta. Tämä kriisi saattaa kärjistyä, jos vuoden 2020 jälkeisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä ei puututa kriisin syihin, jotka liittyvät demokratiavajeeseen, oikeusvaltion vajeeseen sekä niihin sosiaalisiin ryhmiin ja tuotantoaloihin kohdistuviin vaikutuksiin, jotka ovat globalisaatiokehityksen ”häviöjä”. Unionilla on oltava jälleen suuri tulevaisuudenvisio, jotta se voi kilpailla tärkeimpien maailmanlaajusten toimijoiden kanssa. Tätä varten tarvitaan kunnianhimoista monivuotista rahoituskehystä, jonka avulla voidaan vastata edessä oleviin haasteisiin.

1.10 Monivuotisen rahoituskehityksen tavoitteiden tehokas toteuttaminen edellyttää, että EU:n uusi talousarvio on esimerkillinen, tehokas, tuloksekas ja selkeä, jotta saavutetaan Euroopan kansalaisten luottamus ja jotta heidän on helppo oivaltaa Euroopan yhdentymisen edut ja EU:n tason toimien puuttumisen aiheuttamat kustannukset.

2. Yleistä

2.1 Euroopan komission monivuotisen rahoituskehityksen 2014–2020 väliarvioinnin yhteydessä ehdottamaan pakettiin sisältyy sääntelymuutoksia ja 12,8 miljardin euron varojen uudelleenkohdentaminen kauden loppuun mennessä, mukaan luettuna vuoden 2017 talousarvioesitys. Nämä toimet kohdennetaan kasvuun ja työllisyyteen, muuttoliikkeeseen ja turvallisuuteen. Tarkistukseen sisältyy erityisesti

- määrällisin osin enemmän varoja ensisijaisina ja tehokkaimpina pidetyille ohjelmille, kuten Euroopan strategisten investointien rahastolle (ESIR)
- laadullisin osin yleisten ja alakohtaisten sääntöjen yksinkertaistaminen sekä EU-rahoituksen täytäntöönpanon joustavoittaminen ja keskittyminen tuloksiin (tuloksiin keskittyvä EU:n talousarvio).

2.2 ETSK on jo aiemmin todennut ⁽³⁾ ja toistaa käsillä olevassa lausunnossa, että se ymmärtää Euroopan komission monivuotisen rahoituskehityksen yhteydessä vuonna 2013 kahden vastakkaisen vaatimuksen välillä vaikeassa sosiaalisessa, taloudellisessa ja poliittisessa toimintaympäristössä saavuttaman tasapainon. Ensimmäisenä vaatimuksena oli eräiden jäsenvaltioiden halu rajoittaa julkisten varojen käyttöä talous- ja finanssikriisin johdosta. Toisena vaatimuksena oli tarve tarttua asianmukaisesti ja tehokkaasti Euroopan unionin kunnianhimoisiin haasteisiin, jotka juontavat juurensa Lissabonin sopimuksesta ja Eurooppa 2020 -strategiasta.

2.3 Monivuotisen rahoituskehityksen väliarviointi tehdään nyt tilanteessa, joka on jonkin verran muuttunut vuoteen 2013 nähden. EU on edelleen vaikeuksissa eräissä jäsenvaltioissa edelleen vahvojen talous- ja finanssikriisin – etenkin pieni- ja keskituloisiin kohdistuvien – seurausten vuoksi. Lisäksi EU-tasolla ei ole sovittu yhteisistä toimista kriisiin vastaamiseksi. Tämän lisäksi on noussut esiin uusia sosiaalisia, poliittisia ja institutionaalisia huolenaiheita, mukaan luettuina äskettäiset terrori-iskut Euroopassa.

2.3.1 Ensinnäkin muuttaja- ja pakolaisvirta Eurooppaan kasvaa ihmisten paetessa sotia ja köyhyyttä Afrikassa ja Lähi-idässä. Tämä huolestuttaa yleistä mielipidettä Euroopassa, etenkin Välimeren ja Balkanin maissa, joihin ensimmäiset vaikutukset kohdistuvat, ja kohdemaissa, joiden on edistettävä muuttajien ja pakolaisten kotouttamista.

⁽¹⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Verotuksen avoimuus ja julkisuus (maakohtainen raportointi)” (EUVL C 487, 28.12.2016, s. 62).

⁽²⁾ ”– siirtämällä painopistettä toissijaisuusvaatimuksesta EU-tason toimien lisäämiseen ja parantamiseen –”, ETSK:n lausunto aiheesta ”Ajantasainen analyysi EU:n toimien puuttumisesta aiheutuvista kustannuksista” (EUVL C 351, 15.11.2012, s. 36).

⁽³⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetukseksi vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehityksen vahvistamisesta” (EUVL C 229, 31.7.2012, s. 32).

2.3.2 Toiseksi esiintyy laaja-alaista skeptisyyttä, joka kohdistuu poliittiseen valmiuteen – siis myös jäsenvaltioiden ja EU:n kykyyn – pitää yllä taloudellista hyvinvointia ja sosiaalista koheesiota⁽⁴⁾. Näin ollen vaaditaan myös enemmän toimintavaraa kansallisille hallituksille juuri siinä historiallisessa vaiheessa, jossa EU:n olisi päinvastoin asemoiduttava globaalina toimijana.

2.3.3 Kolmanneksi Yhdistyneen kuningaskunnan EU-eroa (brexit) koskeva kansanäänestys on tuonut selvästi esiin, ettei EU ole itsestään selvä eikä peruuttamaton valinta. Lisäksi se on aiheuttanut monivuotiseen rahoituskehyykseen liittyviä uusia institutionaalisia ja rahoitusvaikeuksia, koska yksi jäsenvaltio on eroamassa unionista.

2.4 Tässä nopeassa muutoksessa monivuotisen rahoituskehyyksen tehokkuuden arviointi edellyttää, että noudatetaan täysimääräisesti unionin lainsäädännön peruseriaatteita ja etenkin Lissabonin sopimuksen 3 artiklaa, jossa asetetaan tavoitteeksi varmistaa EU:n kansalaisille asianmukaiset elinolosuhteet heidän hyvinvointiaan kunnioittaen⁽⁵⁾, sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 311 artiklaa, jonka mukaisesti ”unioni huolehtii siitä, että sillä on tavoitteidensa saavuttamiseksi ja politiikkansa toteuttamiseksi tarvittavat varat”.

2.5 EU:n kyky vastata nykyisiin ja tuleviin haasteisiin riippuu sen toimintastrategioiden laadusta ja määrällisestä ulottuvuudesta. Kyse on siitä, että havaitaan, mille aloille menot on parasta kohdistaa, jotta edistetään kasvua ja työllisyyttä ja vastataan uusiin haasteisiin, missä muodossa menoilla on tehokkain vaikutus, millä tavoin investointeja voidaan arvioida luotettavasti eikä vain muodollisesti ja lopuksi miten tiedottaa unionin toimielinten toimista, kun kansalaiset tuntevat unionia kohtaan laajaa epäluottamusta⁽⁶⁾.

2.6 Näistä syistä voidaankin todeta, että vaikka komission ehdotus monivuotisen rahoituskehyyksen 2014–2020 väliarvioinnista onkin ymmärrettävä, ehdotettu kehys ei ole lainkaan riittävä vastaamaan EU:n haasteisiin ja painopisteisiin.

3. Erityistä

3.1 Monivuotisen rahoituskehyyksen tarkistuksen laadullisen ulottuvuuden osalta ETSK on samaa mieltä tavoitteesta yksinkertaistaa ja joustavoittaa yleisiä ja alakohtaisia varainhoitosääntöjä ja onkin erityisen tyytyväinen EU:n varojen edunsaajiin sovellettavien hallinnollisten vaatimusten sekä valvonnan, tarkastusten ja raportoinnin yksinkertaistamiseen.

3.2 ETSK on kuitenkin sitä mieltä, ettei varainkäytön parantamista ja tulosbudjetointia koskevien periaatteiden käyttöönotto saa olla perusteettomasti keino supistaa menoja niillä aloilla tai niissä ohjelmissa, joiden arviointi ei ole niin selkeää kuin muiden alojen tai ohjelmien joko siksi, että hyödyt ilmenevät pitkällä aikavälillä, tai siksi, että hyötyjä on vaikeampi mitata määrällisesti. Tämä saattaisi olla erityisen haitallista sellaisille ohjelmille kuin Horisontti 2020 puiteohjelma, Verkkojen Eurooppa -väline ja COSME-ohjelma.

3.2.1 ETSK kannattaa yhtäältä kannustimia, joilla voidaan edistää varojen vastuullista ja tehokasta käyttöä, ja toisaalta asianmukaista ja oikea-aikaista tavoitteiden seurantarjestelmää niillä eri aloilla, joille myönnetään varoja EU:n talousarviosta.

3.3 Tämä ei kuitenkaan pelkästään vaikuta riittävän, jotta voidaan vastata konkreettisesti yhä kasvaviin taloudellisiin, sosiaalisiin ja poliittisiin huolenaiheisiin edistämällä kasvua, työllisyyttä ja sosiaalista pilaria. Tämä pätee vieläkin enemmän lisävarojen puutteeseen aloilla, joilla unionin talousarvio antaa lisäarvoa verrattuna toimintapolitiikkoihin, joita yksittäiset jäsenvaltiot voivat toteuttaa.

3.4 Kuten ETSK:n aiemmin antamissa lausunnoissa on todettu, EU:n haasteiden johdosta on paitsi suotavaa myös tarpeellista lisätä EU:n talousarvion varoja⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ Vain kolmannes Euroopan kansalaisista luottaa EU:hun ja sen toimielimiin. Euroopan komissio, Public Opinion in the European Union – Standard Eurobarometer 85, toukokuu 2016, <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2130>

⁽⁵⁾ ”Unionin päämääränä on edistää rauhaa, omia arvojaan ja kansojensa hyvinvointia.”

⁽⁶⁾ Mid-term review/revision of the multiannual financial framework 2014–2020 – An EU budget focused on results (SWD(2016) 299 final).

⁽⁷⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Vuosisuunnitelma 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehyyksen vahvistaminen” (EUVL C 229, 31.7.2012, s. 32).

3.5 Näihin haasteisiin vastaaminen edellyttää ennen kaikkea vahvaa tukea ja kannustusta niin julkisille kuin yksityisille investoinneille. Vuonna 2014 investointitaso oli 15 prosenttia alhaisempi kuin vuonna 2007, juuri ennen suurta talous- ja finanssikriisiä, mikä tarkoittaa 430 miljardin euron vähennystä huipputasoon verrattuna ja noin 300 miljardin euron vähennystä viime vuosien keskiarvoon. Lisäksi vain viiden maan (Espanja, Italia, Kreikka, Yhdistynyt kuningaskunta ja Ranska) osuus tästä vähennyksestä on 75 prosenttia ⁽⁸⁾.

3.6 Puuttuakseen välillisesti investointien puutteeseen komissio on ehdottanut ESIR-rahastoa ja käynnistänyt sen. Rahaston on Euroopan investointipankin kautta määrä edistää unionin varoja täydentävien yksityisten lisävarojen käyttöönottoa. Sitä arvioidaan sen mukaan, miten se kykenee tukemaan lisähankkeita normaalisti rahoitettaviin hankkeisiin nähden. Ensimmäisistä analyyseistä ilmenee kuitenkin, että monet ESIR-hankkeet ovat pitkälti samanlaisia kuin Euroopan investointipankin normaalisti rahoittamat muut hankkeet etenkin vähemmän kehittyneillä alueilla ⁽⁹⁾. ETSK kehottaa painottamaan enemmän aidosti innovatiivisia ja riskialttiita hankkeita, joita ei voida rahoittaa muilla tavoin ja joilla voidaan varmistaa todellinen talouden ja työllisyyden kasvu EU:ssa.

3.7 Muuttoliike- ja pakolaiskriisi ei koske ainoastaan vastaanottovelvoitteita. EU:n myöntämiä varoja voidaan käyttää myös siihen, että muutetaan pelätyt sisäisen turvallisuuden kohdistuvat riskit mahdollisuuksiksi ja saadaan aikaan mahdollista hyötyä taloudelle, työmarkkinoille ja yhteiskunnan dynamiikalle. ETSK katsoo Euroopan parlamentin tapaan ⁽¹⁰⁾, että otsakkeita 3 (Turvallisuus ja kansalaisuus) ja 4 (Globaali Eurooppa) ja erityisesti pakolaiskriisiä ja ulkoista apua varten varatut varat voivat osoittautua riittämättömiksi lähikuukausina ja -vuosina. Komitea kehottaaakin tarkistamaan menojen ylärajoja ylöspäin.

3.7.1 ETSK varoittaa lisäksi EU:n sisäisestä solidaarisuuden kriisistä, johon on puututtava ja joka on ratkaistava. Ei ole oikein, että eräät jäsenvaltiot hyväksyvät perustellun solidaarisuusperiaatteen, kun monivuotisen rahoituskehityksen 2014–2020 varoja jaetaan, mutta kuitenkin hylkäävät sen, kun kyse on pakolaisten ja muuttajien hätätilanteeseen vastaamisesta.

3.8 Euroopan rakenne- ja investointirahastot (ERI-rahastot), joiden talousarvio on 454 miljardia euroa ohjelmakaudella 2014–2020, ovat keskeisessä asemassa Eurooppa 2020 -strategiassa ja sen tavoitteissa. Ne muodostavat pääasiallisen investointivälineen EU:ssa ja voivat edistää talouskasvua ja uusien, laadukkaiden työpaikkojen luomista sosiaalisen ja alueellisen koheesion lisäämisen kautta. Unionin toimielinten tulee seurata tarkkaan ja tukea juuri käynnistyneen kauden toteuttamista, jotta voidaan varmistaa komission, jäsenvaltioiden ja alueiden keskenään sopimien odotettujen tulosten saavuttaminen. Tähän tarvitaan ETSK:ssa edustettuina olevien järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja työmarkkinaosapuolien tiivistä osallistumista.

3.9 Nuorisotyöttömyyttä (noin 20 prosenttia työvoimasta, tosin jäsenvaltioiden välillä on suuria eroja ⁽¹¹⁾), epävarmoja työsuhteita ja työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevia nuoria (NEET, 19 prosenttia 20–34-vuotiaista ⁽¹²⁾) on edelleen liikaa, ja tällä on haitallinen vaikutus nuorten koulutustasoon ja yleisesti inhimilliseen pääomaan Euroopassa. Tätä varten on vahvistettava Euroopan sosiaalirahastoon kuuluvaa nuorisotyöllisyysaloitetta ja lisättävä sen määrärahoja korottamalla otsakkeen 1 b (taloudellinen ja sosiaalinen koheesio) menojen ylärajoja.

3.10 Maksuviiveiden ongelmaan on löydettävä ratkaisu. Viime vuosina maksusitoumusten ja jäsenvaltioille suoritettujen maksujen välille syntynyt kuilu on kasvanut vuoden 2014 loppuun mennessä jo lähes 25 miljardiin euroon, ja sen olisi tarkoitus poistua vuoden 2016 loppuun mennessä. Maksuviiveiden kielteiset vaikutukset kohdistuvat kaikkiin EU:n talousarvion edunsaajiin, myös yrityksiin, tutkimuslaitoksiin ja paikallisviranomaisiin. Kun otetaan huomioon, että talousarvio on jo itsessään hyvin vaatimaton suhteessa Euroopan BKT:hen, on erityisen tärkeää varmistaa kaikkien tehtyjen sitoumusten maksaminen ajoissa ja ryhdyttävä kaikkiin mahdollisiin toimenpiteisiin, jotta voidaan välttää tilanteen jatkuminen tai uudelleen ilmaantuminen myös seuraavassa monivuotisessa rahoituskehityksessä.

⁽⁸⁾ Euroopan komissio ja Euroopan investointipankki. *Why does the EU need an investment plan?* (Miksi EU tarvitsee investointiohjelman?), 2015.

⁽⁹⁾ Claeys, G.; Leandro, A. *Assessing the Juncker Plan after one year* (Junckerin ohjelman arviointi vuoden jälkeen), Bruegel.org, toukokuu 2016.

⁽¹⁰⁾ Euroopan parlamentin päätöslauselma 6. heinäkuuta 2016 monivuotisen rahoituskehityksen 2014–2020 vaalien jälkeisen tarkistamisen valmistelusta: parlamentin huomaamukset komission ehdotusta odotettaessa (P8_TA-PROV(2016)0309)

⁽¹¹⁾ Eurostat, Unemployment statistics (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics).

⁽¹²⁾ Eurostat, Statistics on young people neither in employment nor in education or training (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training).

3.11 ETSK on siis samaa mieltä varojen lisäämisestä eräissä erittäin tehokkaina pidetyissä menoluvuissa, kuten Horisontti 2020 -puiteohjelma, Verkkojen Eurooppa -väline, Erasmus+, COSME-ohjelma ja Wifi4EU sekä Euroopan strategisten investointien rahaston jatko ja nuorisotyöllisyysaloite.

3.11.1 ETSK kannattaa myös uusia määrärahoja, joilla voidaan puuttua muuttoliikekriisiin (Euroopan raja- ja rannikkovartiosto, Europol, turvapaikkavirasto, yhteinen turvapaikkajärjestelmä (Dublin-järjestelmä), hätätilanteen tuen antaminen EU:n sisällä ja rajanylitystietojärjestelmä) sekä poliittiseen ja taloudelliseen epävakauteen EU:ssa ja naapurimaissa (kumppanuuskehys, Euroopan kestävän kehityksen rahasto, makrotaloudellinen rahoitusapu, EIP:n ulkoisen luotonannon valtuus, koheesiopolitiikan määrärahojen tekninen mukautus).

4. Vuoden 2020 jälkeinen monivuotinen rahoituskehys

4.1 Euroopan komissio esittää 1. tammikuuta 2018 mennessä ehdotuksen vuoden 2020 jälkeisestä monivuotisesta rahoituskehyksestä. ETSK kehottaa arvioimaan huolellisesti jo nyt nykyisen talousarvion tuloksia myös väliarvioinnin valossa ja keskustelemaan painopisteistä ja tarvittavista muutoksista. Tavoitteena on, että monivuotinen rahoituskehys on EU:n pitkän aikavälin haasteiden ja painopisteiden tasalla.

4.2 EU:n kriisi johtuu siitä, ettei unionin tasolla ole strategista visiota Euroopan tulevaisuudesta. Kriisi saattaa kärjistyä, jos vuoden 2020 jälkeisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä ei puututa sen syihin, jotka liittyvät demokratiavajeeseen, oikeusvaltion vajeeseen sekä niihin sosiaalisiin ryhmiin ja tuotantoaloihin kohdistuviin vaikutuksiin, jotka ovat globalisaatiokehityksen "häviöitä". EU:n finanssipoliittiset säännöt ovat rajoittaneet jäsenvaltioiden autonomista liikkumavaraa ja saaneet aikaan epävarmuutta työmarkkinoilla ja sosiaaliturvajärjestelmissä, mutta ne eivät ole kuitenkaan toistaiseksi luoneet kansalaisille sosiaalisia turvaverkkoja unionin tasolla eivätkä myöskään todella innovatiivista ja kilpailukykyistä eurooppalaista talousjärjestelmää, joka pystyisi kilpailemaan globaaleja haasteita vastaan ⁽¹³⁾.

4.3 Uudessa monivuotisessa rahoituskehyksessä onkin äärimmäisen tärkeää kiinnittää entistä enemmän huomiota Euroopan tärkeisiin strategisiin painopisteisiin, jotka ovat ratkaisevia EU:n olemassaolon kannalta, ja varata niitä varten lisää varoja:

- kasvun ja työllisyyden, ennen kaikkea nuorisotyöllisyyden, edistäminen erityisesti uusilla ammattialoilla, jotka ovat yhteydessä tietotekniikan ja televiestinnän kehitykseen (mm. esineiden internet ja teollisuus 4.0)
- riittävä rahoitus uudelleen koulutukseen, jotta voidaan hallita tuotantojärjestelmissä ja työmarkkinoilla käynnissä olevia syviä muutoksia, jotka johtuvat uudesta teknologiasta ja jotka johtavat uusien ammattialojen syntyyn ja samalla joidenkin vanhojen ammattien häviämiseen
- talous- ja finanssikriisin peruja olevan investointivajeen poistaminen ja kriisin aiheuttamien, etenkin pieni- ja keskituloisiin edelleen vaikuttavien ja euroalueen maissa säästötoimiin turvautumisen kärjistämien seurausten torjuminen
- ympäristön kestävyys – erityisesti Pariisin ilmasopimusten nojalla – yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) varojen osuutta lisäten ja tarve työntekijöiden uudelleensijoittamiseen ja uusien ammattien luomiseen vähähiiliseen talouteen asteittain etenevän siirtymisen johdosta
- Yhdistyneen kuningaskunnan eroaminen EU:sta siten, ettei vahingoiteta muiden jäsenvaltioiden taloutta ja Euroopan kansalaisten työllistymismahdollisuuksia
- ulkoinen apu naapuruuksille ja kehityksille, jotka pitävät Eurooppaa tavoiteltavana mallina ja globaalina toimijana.

⁽¹³⁾ P. De Grauwe, What Future for the EU After Brexit?, CEPS, lokakuu 2016.

4.4 Monivuotisen rahoituskehityksen keston uudistamiseen liittyen ETSK pitää Euroopan parlamentin tapaan⁽¹⁴⁾ aiheellisena sovittaa kesto komission ja parlamentin poliittiseen sykliin, jolloin unionin talousarvion painopisteistä käytävä keskustelu voisi olla keskeisessä asemassa parlamentin vaalikampanjassa. Komitea kannattaa ehdotusta 5 + 5 vuoden voimassaoloajasta eräiden pitkän aikavälin ohjelmasuunnittelua edellyttävien budjettikohtien osalta sekä niiden pakollista väliarviointia (etenkin koheesio- ja maaseudun kehittämissä politiikka) ja ehdotusta Euroopan parlamentin toimikauden mukaisesta keskipitkästä viiden vuoden voimassaoloajasta kaikkien muiden budjettikohtien osalta.

4.5 Komission on aiheellista laatia mahdollisimman pian – myös ennakoiden vuoden 2020 jälkeistä monivuotista rahoituskehystä koskevaa ehdotusta – tarkka arvio brexitin vaikutuksista EU:n tuloihin ja menoihin⁽¹⁵⁾.

4.6 Lisäksi talousarvion tulee olla riittävä, jotta euroalueella voidaan vastata euron käyttöön ottavien jäsenvaltioiden erityisiin ongelmiin. Muistutettakoon, että ETSK on ehdottanut jo aiemmin, että ”olisi siirryttävä kohti tarkoituksenmukaista, yhteisin säännöin toimivaa euroalueen omaa talousarviota. Ainoastaan siten voidaan edetä vähitellen kohti yhteistä finanssipolitiikkaa ja selviytyä mahdollisista tulevista šokeista”⁽¹⁶⁾.

4.7 Tulopuolella uudessa monivuotisessa rahoituskehityksessä tulee ottaa huomioon ehdotukset Mario Montin johtamalta omia varoja käsittelevältä korkean tason työryhmältä, jonka loppuraportin odotetaan valmistuvan vuoden 2016 loppuun mennessä. Lisäksi komissio laatii samasta aiheesta lainsäädäntöehdotusta.

4.7.1 ETSK pitää erityisen tärkeänä sitä, että uudessa talousarviossa hyvin kohdennetut ja kestävät omat varat ovat merkittävässä asemassa suhteessa kansallisiin maksuosuuksiin, jotka päinvastoin vahvistavat oikeudenmukaisen palautuman virheellistä periaatetta. ETSK muistuttaa aiemmista lausunnoistaan⁽¹⁷⁾ ja kannattaa Euroopan komission ehdotusta omista varoista, jotka tulisivat suoraan EU:n talousarvioon kulkematta jäsenvaltioiden kautta. Uudessa järjestelmässä tulee välttää veropaineen lisäämistä ja erityisesti vähäosaisten kansalaisten ja pienten ja keskisuurten yritysten nykyistä suurempaa rasittamista.

4.7.2 On määriteltävä yhteinen yhdistetty yhteisöveropohja (CCCTB), jotta voidaan lisätä verotuksen avoimuutta, auttaa torjumaan veronkiertoa ja tehostaa työpaikkojen luomista, investointeja ja kauppaa EU:ssa.

4.8 ETSK yhtyy siihen viestiin, että tarvitaan enemmän (ja parempia) EU:n toimia eikä vähemmän EU:n toimia. Monivuotisen rahoituskehityksen tavoitteiden toteutuminen edellyttää, että EU:n uusi talousarvio on esimerkillinen, tehokas, tuloksekas ja selkeä, jotta saavutetaan Euroopan kansalaisten luottamus ja jotta heidän on helppo oivaltaa Euroopan yhdentymisen edut ja EU:n tason toimien puuttumisen aiheuttamat kustannukset.

Bryssel 14. joulukuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

⁽¹⁴⁾ Ks. alaviite 10.

⁽¹⁵⁾ Institute for Fiscal Studies on arvioinut, että Yhdistyneen kuningaskunnan keskimääräinen vuotuinen netto-osuus EU:n talousarvioon on noin 8 miljardia euroa. Ks. Institute for Fiscal Studies, 2016, The Budget of the EU: a guide. IFS Briefing Note BN 181. Browne, J., Johnson, P., Phillips, D.

⁽¹⁶⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Talous- ja rahaliiton toteuttaminen – Euroopan talous- ja sosiaalikomitean ehdotukset unionin uutta lainsäädäntökautta silmällä pitäen” (EUVL C 451, 16.12.2014, s. 10).

⁽¹⁷⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”EU:n talousarvion kokonaistarkastelu” (EUVL C 248, 25.8.2011, s. 75).

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi direktiivin (EU) 2016/1164 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse verokohtelun eroavuuksista kolmansien maiden kanssa”

(COM(2016) 687 final – 2016/0339 (CNS))

(2017/C 075/13)

Yleisesittelijä: **Mihai IVAȘCU**

Lausuntopyyntö	neuvosto, 21.11.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 115 artikla
Vastaava erityisjaosto	”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteensuoritus”
Hyväksyminen täysistunnossa	14.12.2016
Täysistunnon nro	521
Äänestystulos	176/1/4
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) arvostaa toimia, joiden avulla komissio pyrkii torjumaan aggressiivista verosuunnittelua. Tässä tarkoituksessa on esitetty ehdotus veron kiertämisen torjuntaa koskevaksi direktiiviksi ⁽¹⁾, joka sopii hyvin yhteen OECD:n BEPS-hankkeen ⁽²⁾ kanssa ja on vastaus eurooppalaisten sidosryhmien, esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan, sekä jäsenvaltioiden ja Euroopan parlamentin esittämiin pyyntöihin.

1.2 Vaikka verokohtelun eroavuuksien vaikutuksista on vaikea tehdä tarkkaa taloudellista analyysia, kuten myös OECD on todennut, ETSK arvelee, että direktiivin (EU) 2016/1164 muuttamista siltä osin kuin on kyse verokohtelun eroavuuksista kolmansien maiden kanssa koskevan neuvoston direktiiviehdotuksen ⁽³⁾ (jäljempänä ”direktiivi”) hyväksyminen lisänee yhteisöveron tuoton määrää merkittävästi kaikissa jäsenvaltioissa.

1.3 ETSK:n mielestä direktiivistä voidaan saada kaikki hyöty vain, jos vastaavia sääntöjä otetaan käyttöön myös kolmansissa maissa. Täytäntöönpanon tehokkuuden kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että verotuslinjauksilla luodaan maailmanlaajuisesti tasapuoliset toimintaedellytykset ja että verotus on oikeudenmukaista. Muuten sisämarkkinat voivat menettää vetovoimaansa löyhemmin säänneltyjen markkinoiden hyväksi ja direktiivin myönteiset vaikutukset jäisivät minimaalisiksi.

1.4 ETSK on samaa mieltä siitä, että verokohtelun eroavuuksiin pitää puuttua ainoastaan, jos yhdellä etuyhteydessä olevista yrityksistä on tosiasiallinen määräysvalta muihin etuyhteydessä oleviin yrityksiin nähden sellaisen osallistumisen kautta, johon liittyy vähintään 50 prosentin äänioikeus, pääomaomistus tai oikeus voittoon.

1.5 Komitea katsoo, että erityishuomiota on kiinnitettävä tuotuihin eroavuuksiin, jotka heikentävät verokohtelun eroavuuksien poistamiseen tähtäävien sääntöjen tehoa. Komitean mielestä sääntöjä on edelleen selkeytettävä, jotta varmistetaan niiden johdonmukainen täytäntöönpano kaikissa jäsenvaltioissa.

1.6 ETSK yhtyy siihen näkemykseen, että eri lainkäyttöalueiden erilaisista verokausista johtuvien jaksotuserojen ei pitäisi aiheuttaa verokohtelun eroavuuksia. Verovelvollisen on kuitenkin ilmoitettava maksusta molemmilla lainkäyttöalueilla kohtuullisen ajan kuluessa.

1.7 ETSK kannattaa verokohtelun eroavuuksiin sovellettua lähestymistapaa mutta katsoo, että jäsenvaltioiden ei pitäisi vain pyrkiä keräämään verotuloja vaan myös pohtia verokohtelun eroavuuksiin liittyvien järjestelyjen syitä, tukkia mahdollisia porsaanreikiä ja ehkäistä aggressiivista verosuunnittelua.

⁽¹⁾ COM(2016) 26 final

⁽²⁾ Veropohjan rapautumisella ja voitonsiirroilla (*base erosion and profit shifting*, BEPS) viitataan veronkiertostrategioihin, joissa käytetään hyväksi verosääntelyn aukkoja ja eroavuuksia voittojen siirtämiseksi keinoetokaisesti valtioihin, joissa verotus on vähäisempää tai olematonta (<http://www.oecd.org/ctp/beeps/>).

⁽³⁾ COM(2016) 687 final

1.8 ETSK suosittelee, että kaikki jäsenvaltiot tutkisivat mahdollisuutta ottaa käyttöön ja langettaa verokohtelun eroavuuksista hyötyville verovelvollisille seuraamuksia, jotta tällaisia käytäntöjä voidaan ehkäistä ja/tai torjua.

1.9 ETSK ehdottaa, että komissio laatii laajan kertomuksen direktiivin täytäntöönpanotilanteesta eri jäsenvaltioissa ja verokohtelun eroavuuksiin liittyvistä järjestelyistä maailmassa kaiken kaikkiaan.

1.10 ETSK katsoo, että jäsenvaltioiden tulee jakaa asian kannalta merkityksellisiä tietoja ja parhaita käytäntöjä, jotta prosessi vauhdittuisi ja täytäntöönpano olisi yhtenäistä.

2. Lausunnon tausta kyseessä oleva lainsäädäntöehdotus mukaan lukien

2.1 Euroopan komissio esitti tammikuussa 2016 veronkierron vastaisen toimenpidepaketin, joka on osa oikeudenmukaisempaan ja tehokkaampaan yhteisöverotukseen tähtäävää ohjelmaa⁽⁴⁾. Pakettiin kuuluu konkreettisia toimenpiteitä aggressiivisen verosuunnittelun ehkäisemiseksi, verotuksen avoimuuden edistämiseksi ja tasapuolisten toimintaedellytysten luomiseksi EU:n kaikille yrityksille.

2.2 Toimenpidepaketti käsittää kattotiedonannon⁽⁵⁾, jossa esitellään aggressiivisen verosuunnittelun torjuntaan liittyvä poliittinen, taloudellinen ja kansainvälinen tilanne, sekä seuraavat keskeiset välineet: direktiivi veron kiertämisen torjunnasta⁽⁶⁾, direktiivi hallinnollista yhteistyötä koskevan direktiivin muuttamisesta⁽⁷⁾, komission suositus verosopimuksista⁽⁸⁾ ja tiedonanto EU:n ulkoisesta strategiasta⁽⁹⁾ eli yhteistyöstä kolmansien maiden kanssa verotusalan hallinnoinnin alalla.

2.3 Ecofin-neuvosto antoi 12. heinäkuuta 2016 julkilausuman verokohtelun eroavuuksista ja pyysi Euroopan komissiota esittämään ehdotuksen kolmansiin maihin liittyvistä verokohtelun eroavuuksista ja säännöistä, jotka ovat johdonmukaisia BEPS-toimenpidettä 2 koskevassa OECD:n raportissa suositeltujen sääntöjen kanssa ja vähintään yhtä tehokkaita kuin ne. Useimmat jäsenvaltiot ovat sitoutuneet panemaan kyseiset suositukset täytäntöön.

2.4 Ehdotetulla direktiivillä on tarkoitus muuttaa direktiiviä veron kiertämisen torjunnasta, ja se on osa pakettia, johon sisältyvät ehdotukset yhteisestä yhdistetystä yhteisöveropohjasta (CCCTB) ja yhteisestä yhteisöveropohjasta (CCTB). Näihin ehdotuksiin sisältyvät verokohtelun eroavuuksia koskevat säännöt ovat yhtenevät nyt tarkasteltavana olevan direktiivin sisältämien sääntöjen kanssa.

2.5 Komissio on laatinut jäsenvaltioiden ilmaiseman tuen ja Ecofin-neuvoston tästä aiheesta antamat lausunnot huomioon ottaen ehdotuksen direktiivin (EU) 2016/1164 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse verokohtelun eroavuuksista kolmansien maiden kanssa. Eroavuudet voivat olla esimerkiksi hybrideinä pidettäviin kiinteisiin toimipaikkoihin liittyviä eroavuuksia, hybridisiirtoja, tuotuja eroavuuksia tai kahteen kotipaikkaan liittyviä eroavuuksia.

2.6 Kun otetaan huomioon, että ohjeet eivät sido jäsenvaltioita, on tarpeen antaa sitovia sääntöjä sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot todella puuttuvat eroavuuksiin. Jäsenvaltioiden itsenäinen toiminta vain lisäisi sisämarkkinoiden pirstoutuneisuutta, mahdollistaisi eroavuuksien jatkumisen ja häittäisi merkittävästi veronkantoa.

2.7 Komission ehdotuksella on tarkoitus puuttua eroavuuksiin, jotka johtuvat yksiköiden tai rahoitusvälineiden oikeudellisen luonnehdinnan eroista. Lisäksi ehdotuksella puututaan eroavuustilanteisiin, jotka johtuvat erilaisten sääntöjen soveltamisesta silloin, kun on kyse kaupallisen läsnäolon kohtelusta kiinteänä toimipaikkana. Ehdotettujen sääntöjen mukaan jäsenvaltioiden on tapauksen mukaan joko evättävä maksun vähentäminen verovelvollisen toimesta tai vaadittava verovelvollista sisällyttämään maksu tai voitto verotettavaan tuloonsa.

2.8 Ehdotetussa direktiivissä ei säädetä täydellisestä yhdenmukaistamisesta, vaan sillä pyritään ainoastaan torjumaan aggressiivista verosuunnittelua, jossa hyödynnetään verokohtelun eroavuuksiin liittyviä järjestelyjä. Direktiivillä puututaan tässä tarkoituksessa tilanteisiin, joissa vähennys tehdään yhdessä valtiossa mutta vastaavaa määrää ei lisätä toisen valtion veropohjaan tai joissa tuloja jätetään verottamatta yhdessä valtiossa mutta vastaavaa määrää ei lisätä verotettavaan tuloon toisessa valtiossa. Lisäksi tavoitteena on oikaista kaksoisverotustapaukset.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package_en

⁽⁵⁾ COM(2016) 23 final

⁽⁶⁾ COM(2016) 26 final

⁽⁷⁾ COM(2016) 25 final

⁽⁸⁾ C(2016) 271 final

⁽⁹⁾ COM(2016) 24 final

3. Yleistä

3.1 ETSK toteaa, että nykyiset yhteisöverojärjestelmät on laadittu menneen aikakauden taloudellisten realiteettien perusteella: yritykset olivat tuolloin fyysisesti ja oikeudellisesti kytköksissä paikallisiin markkinoihin. Koska näin ei yleisesti ottaen enää ole, verotuskehys on mukautettava kansainväliseen toimintaympäristöön ja tämän päivän haasteisiin.

3.2 ETSK arvostaa komission tällä alalla toteuttamia toimia. Komissio on esittänyt ehdotuksen veron kiertämisen torjuntaa koskeviksi direktiiviksi, joka sopii hyvin yhteen OECD:n BEPS-hankkeen kanssa ja on vastaus eurooppalaisten sidosryhmien, esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan, sekä jäsenvaltioiden ja Euroopan parlamentin esittämiin pyyntöihin.

3.3 ETSK kannattaa OECD:n/G20-ryhmän BEPS-toimenpiteistä esittämiä päätelmiä ja nyt tarkasteltavalla direktiivillä asetettavia sääntöjä.

3.4 ETSK panee merkille, että ehdotuksella puututaan BEPS-toimenpidettä 2 koskevassa OECD:n raportissa⁽¹⁰⁾ määriteltyihin verokohtelun eroavuuksiä hyödyntäviin järjestelyihin eikä siinä käsitellä tilanteita, joissa veroa on maksettu vain vähän tai ei lainkaan siitä syystä, että lainkäyttöalueen verokanta on alhainen tai että lainkäyttöalueen verojärjestelmä johtaa tällaiseen tilanteeseen.

3.5 Verokohtelun eroavuuksiin liittyviä järjestelyjä pidetään laajalle levinneenä aggressiivisen verosuunnittelun menetelmänä, jota hyödyntävät oikeudellisia tai kaupallisia toimipaikkoja useisiin maihin – olivatpa kyseessä jäsenvaltiot tai kolmannet maat – perustavat monikansalliset yritykset. Koska neuvoston direktiivillä (EU) 2016/1164 nykyisin puututaan vain jäsenvaltiossa esiintyviin verokohtelun eroavuuksiin, ETSK on samaa mieltä siitä, että direktiiviä tulee muuttaa siten, että säädetään erityissääntöjä sellaisia tapauksia varten, joissa on mukana kolmansia maita. Ainoana tarkoituksena on suojella sisämarkkinoita. ETSK huomauttaa kuitenkin, että se, millaisia sääntöjä EU:ssa tulee soveltaa, riippuu siitä, sovelletaanko kyseiseen tilanteeseen kolmannessa maassa verokohtelun eroavuuksia koskevia sääntöjä.

3.6 ETSK on jo aiemmin todennut, että aggressiivinen verosuunnittelu rapauttaa jäsenvaltioiden veropohjaa vuosittain 50–70 miljardin euron verran⁽¹¹⁾. Verokohtelun eroavuuksien osuus tästä on merkittävä, ja eroavuuksilla on huomattava kielteinen vaikutus verotuloihin sekä kilpailuun, oikeudenmukaisuuteen ja avoimuuteen. Vaikka verokohtelun eroavuuksien vaikutuksista on vaikea tehdä tarkkaa taloudellista analyysia, kuten myös OECD on todennut, ETSK arvelee, että direktiivin hyväksyminen tulee lisäämään yhteisöveron määrää merkittävästi kaikissa jäsenvaltioissa.

3.7 Ehdotuksesta ei tehty muutettavan direktiivin osalta vaikutustenarviointia, koska se kytkeytyy vahvasti OECD:n kattavaan BEPS-raporttiin, laajan analyysin sisältävään komission yksiköiden valmisteluasiakirjaan⁽¹²⁾, jo suoritettuihin kuulemisiin sekä neuvoston julkilausumaan sisältyvään pyyntöön esittää direktiiviehdotus vuoden 2016 lokakuuhun mennessä. Jäsenvaltioiden on annettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset ja toimitettava ne Euroopan komissiolle viimeistään 31. joulukuuta 2018. ETSK on samaa mieltä siitä, että vaikutustenarviointia ei tässä yhteydessä tarvita.

3.8 Komission edellytetään arvioivan direktiivin täytäntöönpanoa neljän vuoden kuluttua sen voimaantulosta ja laativan tästä kertomuksen neuvostolle. ETSK ehdottaa kuitenkin, että komissio arvioisi täytäntöönpanotilannetta vuosittain ja esittäisi neuvostolle täytäntöönpanoa koskevan arvion vuosi ehdotetun määräajan jälkeen. Täytäntöönpanoa koskevaan arvioon pitäisi sisällyttää selvitys lainsäädännön täytäntöönpanon tilanteesta jäsenvaltioissa sekä kattava selvitys kolmansista maista, jotka ovat ottaneet tai ottamassa käyttöön OECD:n BEPS-sääntöjä, ja EU:n sisämarkkinoiden asemasta muuhun maailmaan nähden. Lisäksi ETSK suosittaa, että komissio käsittelee kertomuksessa jäsenvaltioiden lainsäädäntö-kehityksissä mahdollisesti ilmenneitä häiriöitä, joilla tarkoitetaan muita verotuksellisia, kaupallisia tai sääntelyllisiä seurauksia.

3.9 ETSK suosittaa, että komissio laatii täytäntöönpanoa koskevan arvion jälkeen laajan selvityksen direktiivin vaikutuksista sisämarkkinoihin. Selvitys olisi tehtävä heti kun jäsenvaltioilta on saatu tarvittavat tiedot.

⁽¹⁰⁾ <http://www.oecd.org/ctp/neutralising-the-effects-of-hybrid-mismatch-arrangements-action-2-2015-final-report-9789264241138-en.htm>

⁽¹¹⁾ EUVL C 264, 20.7.2016, s. 93

⁽¹²⁾ SWD(2016) 345 final

4. Erityistä

4.1 Ehdotuksessa sisällytetään direktiiviin kattava etuyhteydessä olevan yrityksen määritelmä. Tällaisella yrityksellä tarkoitetaan yksikköä, joka kuuluu samaan liikekirjanpidolliseen konserniin, yritystä, jolla on huomattava vaikutusvalta verovelvollisen johtamisessa, tai yritystä, jossa verovelvollisella on huomattava vaikutusvalta. ETSK on samaa mieltä siitä, että verokohtelun eroavuuksiin pitää puuttua ainoastaan, jos yhdellä etuyhteydessä olevista yrityksistä on tosiasiallinen määräysvalta muihin etuyhteydessä oleviin yrityksiin nähden.

4.2 ETSK kannattaa direktiivissä asetettavia lisäsäätöjä. Täytäntöönpanon tehokkuuden kannalta on kuitenkin ensiarvoisen tärkeää, että verotuslinjauksilla luodaan maailmanlaajuisesti tasapuoliset toimintaedellytykset ja että verotus on oikeudenmukaista. Muuten sisämarkkinat voivat menettää vetovoimaansa löyhemmin säännelyjen markkinoiden hyväksi.

4.3 ETSK katsoo, että silloin kun verokohtelun eroavuuksia on hyödynnettävissä, rajatylittävät investoinnit ovat varmasti paremmassa asemassa kuin kotimaiset investoinnit, mikä aiheuttaa ilmeisen vääristymän sisämarkkinoille.

4.4 Neuvosto on ehdottanut, että aikarajaksi, johon mennessä jäsenvaltioiden on saatettava direktiivi osaksi lainsäädäntökehystä, asetetaan 31. joulukuuta 2018. ETSK pitää aikarajaa kohtuullisena mutta kehottaa valvomaan huolellisesti täytäntöönpanon edistymistä, jotta varmistetaan, että kaikki jäsenvaltiot saavuttavat direktiivin tavoitteet ehdotettuun määräaikaan mennessä. Ellei toimia toteuteta johdonmukaisesti, yritysten kilpailukyvyille EU-tasolla tarkasteltuna saattaa koitua vakavaa vahinkoa.

4.5 Kun otetaan huomioon, että BEPS-toimintasuunnitelma on yksimieliseen päätökseen perustuva sopimus, jonka määräykset eivät ole sitovia, ja että kaikki EU:n jäsenvaltiot eivät ole OECD:n jäseniä, ETSK arvostaa sitä, että OECD:n ulkopuoliset jäsenvaltiot tukevat BEPS-hankkeen koordinoitua ja täytäntöönpanoa. ETSK kehottaa kuitenkin kiinnittämään erityishuomiota kyseisten maiden täytäntöönpanoprosessiin sekä nyt tarkasteltavan direktiivin että itse veron kiertämisen torjuntaa koskevan direktiivin osalta.

4.6 Direktiivissä ei ehdoteta seuraamusten langettamista verovelvollisille, koska päätösvalta sellaisten soveltamisesta tai soveltamatta jättämisestä kuuluu jäsenvaltioille. ETSK suosittaa, että jäsenvaltiot tutkisivat asiaa tarkasti ja soveltaisivat pakkotoimenpiteitä, jos ne katsovat näin voitavan ehkäistä verokohtelun eroavuuksia ja/tai puuttua niihin.

4.7 Koska veron kiertämisen torjuntaa koskevassa direktiivissä ei käsitellä muuntyyppisiä eroavuuksia, kuten hybrideinä pidettäviin kiinteisiin toimipaikkoihin liittyviä eroavuuksia, hybridisiirtoja, tuotuja eroavuuksia tai kahteen kotipaikkaan liittyviä eroavuuksia, ETSK pitää 9 artiklaan ehdotettua täydennystä riittävän yksityiskohtaisena.

4.8 ETSK yhtyy siihen näkemykseen, että eri lainkäyttöalueiden erilaisista verokausista johtuvien jaksotuserojen ei pitäisi aiheuttaa verokohtelun eroavuuksia. Jotta vähennyksiä ei tehtäisi ilman veropohjaan sisällyttämistä, verovelvollisen on kuitenkin ilmoitettava maksusta molemmilla lainkäyttöalueilla kohtuullisen ajan kuluessa.

4.9 ETSK suosittaa, että kaikki jäsenvaltiot ottavat tarkemmin selvää verokohtelun eroavuuksien perimmäisistä syistä, tukkivat mahdollisia porsaanreikiä ja ehkäisevät aggressiivista verosuunnittelua sen sijaan, että ne pyrkisivät vain keräämään verotuloja.

4.10 Komitea katsoo, että erityishuomiota on kiinnitettävä tuotuihin eroavuuksiin, jotka heikentävät verokohtelun eroavuuksien poistamiseen tähtäävien sääntöjen tehoa. ETSK kannattaa komission toimia, joiden tavoitteena on torjua 9 artiklan 4 ja 5 kohdassa tarkoitetuista tuoduista eroavuuksista johtuvaa kaksinkertaista vähentämistä tai vähentämistä ilman veropohjaan sisällyttämistä, mutta se katsoo, että sääntöjä on edelleen selkeytettävä.

4.11 ETSK suosittaa lisäksi, että kaikki jäsenvaltiot jakavat täytäntöönpanon aikana asian kannalta merkityksellisiä tietoja ja parhaita käytäntöjä, jotta prosessi vauhdittuisi ja täytäntöönpano olisi yhtenäistä.

Bryssel 14. joulukuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa osaamistasoa vaativaa työtä varten”

(COM(2016) 378 final – 2016/0176 (COD))

(2017/C 075/14)

Esittelijä: **Peter CLEVER**

Lausuntopyyntö	Euroopan parlamentti, 4.7.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Lausuntopyyntö	Euroopan unionin neuvosto, 20.7.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”työllisyys, sosiaaliasioiden, kansalaisuus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	22.11.2016
Hyväksyminen täysistunnossa	14.12.2016
Täysistunnon nro	521
Äänestystulos	195/0/7
(puolesta / vastaan / pidättyä äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Kun otetaan huomioon väestörakenteen muutos, EU on myös riippuvainen korkean osaamistason työntekijöiden maahanmuutosta, jotta varmistetaan kasvu ja hyvinvointi. Kansallisen työmarkkinapotentiaalin aktivoiminen – niin tärkeää kuin tämä kansallinen politiikka epäilemättä onkin – ei tässä yhteydessä riitä: pikemminkin tarvitaan yhteistä eurooppalaista ammattitaitoisen työvoiman rekrytointistrategiaa, sillä EU:lla voi globaalissa kilpailussa ammattitaitoisesta työvoimasta olla kokonaisuutena parempi asema kuin yksittäisillä jäsenvaltioilla.

1.2 Kolmansista maista tulevan ammattitaitoisen työvoiman yhteisen rekrytointistrategian olisi oltava kokonaisvaltainen, ja sen olisi katettava kaikki asianomaiset alat ensimmäisestä yhteydenotosta maahanmuutosta kiinnostuneisiin ammattitaitoisiin työntekijöihin aina eläkeoikeuksien käsittelyyn. Tässä yhteydessä olisi otettava huomioon myös maahanmuuttajat, jotka suorittavat osan korkeakouluopinnoistaan kyseisessä maassa. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota ammattitaitoisen työvoiman maahanmuutosta aiheutuviin vaikutuksiin alkuperämaissa ja tuettava näitä koulutusjärjestelmiensä kehittämisessä.

1.3 On myös tärkeää päästä mahdollisimman laajaan yhteisymmärrykseen, joka mahdollistaa sen, että jäsenvaltiot sitoutuvat kyseiseen strategiaan ja toteuttavat johdonmukaisesti EU-tasolla päätettyjä toimia. Tässä yhteydessä on otettava huomioon jäsenvaltio- ja unionitason työmarkkinaosapuolten tiivis osallistuminen. Kolmansien maiden kansalaisia rekrytoitaessa on varmistettava yhtäläiset mahdollisuudet ja syrjimättömyys.

1.4 Johdonmukaisen työvoiman maahanmuuttopolitiikan keskeisenä toiminta-alana on maahanpääsypolitiikka. Tässä yhteydessä yhteiset säännökset voivat helpottaa kolmansien maiden kansalaisten pääsyä Euroopan työmarkkinoille, mutta ne tarkoittavat kuitenkin samalla aina puuttumista kansalliseen itsemääräämisoikeuteen. Tämän vuoksi on tässä kohden punnittava lähtökohtaisesti pidemmälle menevän yhdenmukaistamisen etuja ja haittoja. Maahanpääsypolitiikan täydellinen yhdenmukaistaminen ei nykytilanteessa vaikuta järkevältä eikä tarpeelliselta.

1.5 Euroopan komission esittämä ehdotus sinistä korttia koskevasta uudelleensääntelystä menee tässä tilanteessa liian pitkälle, sillä se poistaa jäsenvaltioilta mahdollisuuden ylläpitää omia, erityistarpeisiinsa mukautettuja maahanpääsyväyliä korkean osaamistason työntekijöille. On kuitenkin paikallaan pyrkiä siihen, että tulevaisuudessa sinistä korttia hyödynnetään nykyistä enemmän kolmansista maista tulevien korkean osaamistason työntekijöiden pääsyssä EU-maihin. Yhdysvaltojen *Green Cardin* mallin mukaisesti EU:n sininen kortti voisi olla tunnusmerkki, joka tekee EU:sta houkuttavan kohdealueen korkean osaamistason työntekijöiden maahanmuutolle.

1.6 Komitea on yleisesti ottaen tyytyväinen komission ehdotukseen sinistä korttia koskevasta uudelleensääntelystä, sillä sen myötä sinisestä kortista tulee houkuttava EU:hun pääsyn väline ja etenkin helpotetaan huomattavasti sinisen kortin haltijoiden liikkumista EU:n sisällä. Tässä yhteydessä on erittäin myönteistä, että parannetaan mahdollisuuksia oleskeluun toisissa EU-maissa liiketoimintatarkoituksessa.

1.7 Myös helpotukset sinisen kortin myöntämisessä ovat paikallaan. Palkkakynnysten alentamiseen on kuitenkin suhtauduttava kriittisesti. Korkean osaamistason työntekijät torjuvat keskimääräisiä tuloja alemman tulotason.

1.8 Sama koskee myös vaihtoehtoista mahdollisuutta korvata korkeakoulututkinto asianmukaisella työkokemuksella. Tässä yhteydessä olisi pohdittava uudelleen tarvittavan vertailukelpoisen työkokemuksen pituuden alentamista viidestä vuodesta kolmeen vuoteen. Ainakin olisi järkevää ilmoittaa, minkälaisen kriteerien perusteella työkokemusta on tarkoitus arvioida.

2. Tausta – Korkean osaamistason työvoiman maahanmuuton merkitys Euroopan unionille ja ammattitaitoisen työvoiman rekrytointistrategian tarve

2.1 Muuttoliikepolitiikalla on erilaisia tavoitteita. Yksi niistä on työvoimapoljan vakiinnuttaminen väestökehityksen muutoksesta erityisesti kärsivissä maissa. Tavoitteena voi olla myös sosiaalisen vastuun toteuttaminen maailmassa esimerkiksi ottamalla vastaan pakolaisia. **Aiheen monimuotoisuus huomioon ottaen käsillä olevassa lausunnossa keskitytään kolmansista maista tulevien korkean osaamistason työntekijöiden maahanmuuttoon.**

2.2 Ilman kolmansista maista tulevaa maahanmuuttoa väestörakenteen muutos johtaa tulevina kahtena vuosikymmenenä työikäisen väestön selvään vähenemiseen EU:ssa. Samalla iäkkäiden määrä kasvaa huomattavasti. **Tällainen kehitys tuo mukanaan suuria haasteita** julkistalouksien suunnittelulle, kun (netto)veronmaksajia on aiempaa vähemmän ja julkisten palvelujen (netto)edunsaajia enemmän. Lisäksi työmarkkinoilla on uhkana työvoimapula.

2.3 Näiden väestörakenteen muutosten kielteisten vaikutusten hallitsemiseksi on ensi sijassa vahvistettava EU:n jäsenvaltioissa olemassa olevaa työvoimapotentiaalia. Tässä yhteydessä on kohdennettava voimakkaita toimia etenkin sosiaalisesti epäsuotuisassa asemassa oleviin kohderyhmiin, jotta niille annetaan työmarkkinoilla vaadittavia taitoja. Euroopan unionin sisäisellä liikkuvuudellakin voidaan keskipitkällä aikavälillä edistää työvoimapoljan vakiinnuttamista väestökehityksen muutoksesta erityisesti kärsivissä maissa. Tällaista EU:n sisäistä liikkumista ei ole vielä hyödynnetty niin paljon kuin oikeudellisesti olisi käytännössä mahdollista. Nämä toimet yhdessä eivät kuitenkaan riitä. **Niitä on täydennettävä kohdennetulla pitkän aikavälin strategialla, jolla edistetään ammattitaitoisten työntekijöiden laillista maahanmuuttoa kolmansista maista.**

2.4 Tällä hetkellä **työmarkkinatilanne on EU:n jäsenvaltioissa hyvin erilainen.** Eräissä maissa on työvoimapulaa, kun taas toisissa on korkea työttömyys. Tämä tarkoittaa, että myös muuttaneen työvoiman kysynnässä ja kolmansista maista tulleiden kotouttamismahdollisuuksissa on perustavia eroja. **Tämän vuoksi myös yksittäisten jäsenvaltioiden maahanmuuttostrategioiden on oltava erilaisia.**

2.5 Samalla on tehostettava yhteistyötä korkean osaamistason työvoiman houkuttamiseksi Euroopan työmarkkinoille. Toisin kuin heikosti koulutetut, nämä henkilöt voivat muuttaa myös muihin maihin, etenkin englanninkieliselle alueelle, ja kyseiset maat myös houkuttelevat heitä, joten Eurooppa kohtaa tässä kilpailua. **Vain 31 prosenttia OECD:hen kuuluvista unionin ulkopuolisista maista olevista korkean osaamistason maahanmuuttajista valitsee työpaikakseen EU:n jäsenvaltion.** Keskeinen este korkean osaamistason työvoiman maahanmuutolle EU:hun on puutteellinen paikallisten kielten taito. Lisästeenä on se, että etenkin pienet jäsenvaltiot ovat usein melko tuntemattomia Euroopan ulkopuolella, ja tämän vuoksi niitä pidetään väärin perustein vähemmän houkuttavina.

2.6 Tätä taustaa vasten EU:lla on tärkeä rooli koottaessa yhteen jäsenvaltioiden toimet korkean osaamistason työvoiman rekrytoimiseksi kolmansista maista ja näin ollen näiden toimien tehostamisessa. Kilpailussa kansainvälisesti liikkuvista ammattitaitoisista työntekijöistä tästä on myös merkittävä etu, kun jäsenvaltiot edustavat yhdessä Eurooppaa. **Jotta parannetaan EU:n houkuttavuutta kohdealueena kolmansista maista tulevien korkean osaamistason muuttajien keskuudessa, tarvitaan kohdennettua eurooppalaista ammattitaitoisen työvoiman rekrytointistrategiaa**, sillä vain näin EU voi säilyttää asemansa ja parantaa sitä kansainvälisessä kilpailussa korkean osaamistason työvoimasta.

2.7 Eurooppalaisen ammattitaitoisen työvoiman rekrytointistrategian menestys riippuu kuitenkin merkittävästi siitä, missä määrin siinä otetaan huomioon kansalliset erityispiirteet ja missä määrin **EU:n jäsenvaltiot sitoutuvat siihen**. Tämän vuoksi asianomaisissa toimissa on lähtökohtaisesti pyrittävä mahdollisimman laajaan yhteisymmärrykseen, myös ammattitaitoisen työvoiman muuttoa varten mahdollisesti tarvittavan oikeudellisen kehyksen osalta.

3. Ammattitaitoisen työvoiman eurooppalaisen rekrytointistrategian osatekijöitä

3.1 Korkean osaamistason työntekijöiden laillista maahanmuuttoa edistävässä yhteisessä strategiassa olisi laadittava unionin tasolla toimia **yhteyden luomiseksi kolmansien maiden ammattitaitoisiin työntekijöihin ja heidän rekrytoimisekseen**. Tässä yhteydessä lupaavalta lähestymistavalta vaikuttaa **eurooppalainen osaamistietokanta**, jossa maahanmuutosta kiinnostuneet kolmansien maiden ammattitaitoiset työntekijät voivat Euresin mallin mukaisesti rekisteröidä pätevyytensä ja jonka kautta he voivat ottaa suoraan yhteyttä työnantajiin. Ammattitaitoisen työvoiman eurooppalaisen rekrytointistrategian muina osatekijöinä olisi oltava Euroopan unionia, kulloisiakin maahanpääsääntöjä ja jäsenvaltioiden työmarkkinatilannetta koskevan **tiedon käyttöön asettaminen**. Tässä yhteydessä olisi myös luotava **asianmukainen EU:n sisäinen liikkuvuuskehys** kolmansista maista tulevaa ammattitaitoista työvoimaa varten ja **koordinoitu menettely** kolmansissa maissa saadun **pätevyden tunnustamisessa** sekä vakiinnutettava **eurooppalainen vastaanottokulttuuri**, jotta torjutaan paikallisväestön maahanmuuttajavastaisuutta. Jäsenvaltio- ja unionitason työmarkkinaosapuolten olisi osallistuttava tällaisen kehyksen laatimiseen.

3.2 Kolmansista maista kotoisin olevien korkean osaamistason työntekijöiden laillisen maahanmuuton edistämistä strategiassa olisi otettava huomioon paitsi EU:n jäsenvaltioihin tulevat, jo koulutuksensa päättäneet henkilöt, myös henkilöt, jotka ovat vasta päättämässä opintojaan tai osaa niistä. Komitea on tässä yhteydessä **erittäin tyytyväinen opiskelua ja tutkimusta varten tapahtuvan maahantulon edellytyksiä käsittelevässä uudessa direktiivissä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/801)** säädettyihin helputuksiin, jotka koskevat opiskelijoiden sivutoita sekä mahdollisuutta jäädä maahan opintojen päättymisen jälkeen vähintään yhdeksäksi kuukaudeksi etsimään töitä. Tämän lisäksi korkeakouluissa on annettava kolmansista maista tuleville opiskelijoille kohdennettua tietoa ja neuvontaa EU:n työmarkkinanäkymistä.

3.3 Laillisesti maahan tulleita kolmannen maan kansalaisia **ei saa syrjiä**. Heille on maksettava samaa palkkaa kuin paikallisille työntekijöille ja heillä on oltava samat työolot.

3.4 **Yhteyden luomisessa korkean osaamistason työvoimaan on edettävä hyvin varovaisesti**, sillä monissa potentiaalisissa lähtömaissa on myös pulaa ammattitaitoisista työntekijöistä. Näissä maissa on vältettävä aivovuotoa. Ammattitaitoisen työvoiman tilapäinen maahanmuutto "aivokierron" yhteydessä voi kuitenkin edistää kyseisten maiden talouskehitystä. Tässä tapauksessa on varmistettava, ettei tilapäinen paluu kotimaahan johda automaattisesti EU:n jäsenvaltiossa saadun työluvan peruuntumiseen. Kohdennettuun strategiaan ammattitaitoisen työvoiman rekrytoimiseksi vähemmän kehittyneistä maista olisi joka tapauksessa liitettävä kehitysyhteistyöpoliittisia toimia, joilla alkuperämaita tuetaan mm. koulutusjärjestelmien kehittämisessä. Tällainen kehitysyhteistyöpolitiikka on suunnattava alkuperämaiden intressien mukaisesti eikä sillä saa pyrkiä vahvistamaan mahdollisuuksia rekrytoida lisää ammattitaitoisia työntekijöitä kyseisistä maista.

3.5 EU suunnittelee perustavansa laittoman maahanmuuton torjumiseksi lisää **kohdennettuja muuttoliikkekumppanuuksia merkittävien alkuperä- ja kauttakulkumaiden kanssa**. Tällaisia kumppanuuksia olisi hyödynnettävä myös laillisen muuttoliikkeen edistämiseksi. Tätä vaihtoehtoa on tähän mennessä hyödynnetty tuskin lainkaan muuttoliikkekumppanuuksissa. Tässä yhteydessä voitaisiin sopia kohdennetuista toimista ammattitaitoisen työvoiman kouluttamiseksi kumppani maissa ja (tarvittaessa kiintiöiden avulla) helpotetusta muuttamisesta Eurooppaan. Näin voidaan myös torjua laitonta muuttoliikettä, sillä tällä tavoin monille muuttamisesta kiinnostuneille luodaan laillinen vaihtoehto. Se edellyttää yleensä lisäinvestointeja koulutukseen, mikä voi vaikuttaa myönteisesti myös koulutustasoon alkuperämaissa.

4. Yhtenäisen maahanpääsy politiikan tarve ja rajat

4.1 Maahanpääsy politiikka on ammattitaitoisen työvoiman rekrytointistrategian tärkeä osa. Siinä säädetään paitsi kolmansien maiden kansalaisten pääsystä kulloisenkin jäsenvaltion työmarkkinoille myös siitä, missä määrin he voivat liikkua EU:ssa ja voivatko he tuoda mukanaan perheenjäseniä tai voivatko perheenjäsenet seurata myöhemmin. Myös näillä seikoilla on suuri merkitys EU:n houkuttavuudelle kolmansien maiden ammattitaitoisen työvoiman keskuudessa.

4.2 Koko EU:ssa voimassa olevien yhtenäisten säännösten laatimisella oleskelulupien myöntämistä varten puututaan aina vahvasti kansalliseen itsemääräämisoikeuteen. On selvää, että toimenpide on sitä painavampi, mitä enemmän kansalliset oleskeluoikeutta koskevat kehykset yhdenmukaistetaan ja mitä vähemmän liikkumavaraa jäsenvaltioille jää. Tämän vuoksi on ennen yhtenäisistä maahanpääsykriteereistä päättämistä lähtökohtaisesti punnittava perusteellisesti EU:n laajuisten säädösten etuja ja jäsenvaltioiden erilaisia tarpeita ja intressejä.

4.3 **Tarve kolmansien maiden työvoimasta vaihtelee erittäin paljon EU:n jäsenvaltioiden välillä.** Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 79 artikla mahdollistaa sen, että EU-tasolla voidaan kehittää yhteinen maahanmuuttopolitiikka, mutta artikla ei kuitenkaan vaikuta jäsenvaltioiden oikeuteen päättää kansallisesta maahanpääsy politiikastaan. Kansallisissa maahanpääsykriteereissä työvoiman rekrytoimiseksi kolmansista maista otetaan kuitenkin yleensä paremmin huomioon kansallisten työmarkkinoiden erityispiirteet. Myös työmarkkinatetit voivat olla merkittäviä ohjattaessa työvoiman maahanpääsyä, ja jäsenvaltioiden olisi edelleen voitava päättää niistä.

4.4 **Tarvitaan kuitenkin välttämättä yhteinen kehys,** sillä EU:n jäsenvaltioiden taloudet ovat Euroopan sisämarkkinoiden myötä erittäin tiiviisti sidoksissa toisiinsa. Monilla yrityksillä on tuotantolaitoksia useissa EU-maissa, ja ne myyvät tuotteitaan ja palvelujaan koko EU:ssa. Yritysten on näin ollen usein siirrettävä kolmansista maista tulevia korkean osaamistason työntekijöitään lyhyellä varoitusajalla muihin EU-maihin. Jos he eivät kuulu yrityksen sisäistä siirtoa käsittelevän direktiivin (ns. lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin) soveltamisalaa ja jos oleskelulupa ei oikeuta työskentelyyn toisessa EU-maassa, kolmansien maiden kansalaisten rekrytointi on vaikeaa. Vastaavia ongelmia syntyy myös maahanmuuttajille, jotka ryhtyvät itsenäisiksi ammatinharjoittajiksi yhdessä EU-maassa ja jotka haluavat tai joiden on pakko toimia yrityksensä puitteissa useimmissa EU-maissa. **Tällainen kolmansien maiden korkean osaamistason kansalaisten liikkuvuustarve on ehdottomasti otettava huomioon.**

5. Kokemuksia EU:n sinisestä kortista ja uudistustarve

5.1 EU:n sininen kortti on yhdessä muiden välineiden kanssa ammattitaitoisen työvoiman yhteisen rekrytointistrategian tärkeä osa. **Se tarjoaa erittäin suuria mahdollisuuksia rekrytoida ammattitaitoista työvoimaa kolmansista maista,** sillä se voi olla Yhdysvaltojen *Green Cardin* kaltainen markkinointiväline, jolla edistetään EU:ta maahanmuuttoalueena. Lisäksi maahanmuutosta kiinnostuneet korkean osaamistason henkilöt voivat sen avulla arvioida helpommin mahdollisuuksiaan päästä Euroopan työmarkkinoille, sillä kaikissa EU:n jäsenvaltioissa ovat ainakin rakenteellisesti voimassa samat kriteerit. Se voi näin ollen myös edistää maahanmuuttoa EU:hun.

5.2 **Sinisen kortin menestys vaihtelee** kuitenkin **EU:n eri jäsenvaltioissa.** Se on esimerkiksi Saksassa ammattitaitoisen työvoiman rekrytointistrategian tärkeä osa, kun taas muut maat hyödyntävät sitä harvoin tai eivät lainkaan ja käyttävät edelleen pääasiassa kansallista oleskelulupaa. Vuonna 2015 Saksan osuus ensimmäisistä myönnettyistä 16 800 sinisestä kortista oli noin 14 600. Tämä vastaa lähes 90 prosentin osuutta. Sinisten korttien määrä ei missään muussa EU:n jäsenvaltiossa ollut yli 1 000. Monissa EU-maissa myönnettiin jopa alle 20 sinistä korttia. Tällaisia maita olivat myös maat, missä työmarkkinatilanne on suhteellisen hyvä, kuten Alankomaat ja Ruotsi.

5.3 Monet EU:n jäsenvaltiot eivät siis käytä EU:n sinistä korttia strategisena välineenä korkean osaamistason työvoiman rekrytoimiseksi kolmansista maista. Tämä tarkoittaa, että maahanmuutosta kiinnostunut ammattitaitoinen työvoima kolmansista maista ei myöskään miellä EU:n sinistä korttia EU:n yhteisen maahanmuuttopolitiikan tunnusmerkiksi ja että sen potentiaalia ei voida hyödyntää. Tämän vuoksi Euroopan komissio on esittänyt EU:n sinistä korttia koskevan uudistusehdotuksen.

5.4 **Komission ehdotusta sinisen kortin uudistamisesta on kaiken kaikkiaan pidettävä myönteisenä**, sillä tavoitteena on puuttua tärkeisiin kysymyksiin, kuten sinisen kortin vuorovaikutus muiden kansallisten oleskelulupien kanssa, kolmansista maista tulevan ammattitaitoisen työvoiman liikkuvuus EU:ssa ja myöntämiskriteerien helpottaminen, ja tarjota niihin ratkaisuja. **Ehdotusta on kuitenkin parannettava huomattavasti.**

5.5 Euroopan komissio ehdottaa, että kolmansista maista tuleville korkean osaamistason työmuuttajille ei enää myönnettäisi muuta oleskelulupaa kuin EU:n sininen kortti. Poikkeuksena olisivat vain erityiset ammattiryhmät, kuten itsenäiset ammatinharjoittajat ja tutkijat. Jäsenvaltioiden on tällaisen jäykkyyden vuoksi vaikea muotoilla omaa maahanmuuttopolitiikkaa työvoimatarpeidensa mukaisesti ja reagoida kohdennetusti erityisiin työvoimapulatilanteisiin. **Muiden maahanpääsytapojen ehdoton kieltö korkean osaamistason työntekijöiden kohdalla ei näin ollen ole tarkoituksenmukainen. Pikemminkin jäsenvaltioilla on oltava mahdollisuus säilyttää edelleen kansalliset järjestelmänsä.**

5.6 **EU:n sininen kortti on joka tapauksessa nivottava vahvemmin EU:n jäsenvaltioiden maahanpääsypoliittikkoihin.** Tätä varten olisi direktiivin perusteluihin lisättävä kohta, jossa jäsenvaltioita kehoitetaan suosimaan EU:n sinistä korttia kansallisiin oleskelulupiin nähden, jos asianomaisen hakija täyttää sen myöntämisedellytykset. Näin kansallista liikkumavaraa rajoitettaisiin vähemmän kuin kieltämällä muut luvat. Lisäksi on pantava merkille, että EU:n sinisen kortin menestys ei riipu vain asianomaisesta sääntelystä EU:n direktiivissä, vaan EU:n jäsenvaltioiden on myös selkeästi sitouduttava käyttämään EU:n sinistä korttia. Tämä voi onnistua vain, jos EU:n jäsenvaltiot näkevät EU:n sinisen kortin tarjoaman lisäarvon.

5.7 Palkkakynnysten alentaminen on järkevää, mutta komission ehdotus menee liian pitkälle.

5.7.1 Tähänastiset palkkakynnykset, jotka ovat vähintään 1,5 kertaa keskimääräisen bruttovuosipalkan suuruisia tai 1,2 kertaa kyseisen palkan suuruisia ammattiteissa, joissa työntekijöistä on pulaa, voivat yksittäisissä EU-maissa olla este etenkin työuraansa aloittaville työntekijöille. Näiden kynnysten alentaminen voikin olla paikallaan, mutta ammattiliitot suhtautuvat siihen kriittisesti. ETSK:n mielestä on varmistettava, että työmarkkinoille ensi kertaa tuleville korkean osaamistason työntekijöille ei missään tapauksessa saa maksaa keskimääräisen palkan alittavaa palkkaa. Komission kynnnykseksi ehdottama 0,8 on liian matala.

5.7.2 Tämä arvio perustuu siihen, että keskimääräistä bruttopalkkaa laskettaessa otetaan huomioon kaikki työntekijät, sekä oletukseen, että korkean osaamistason työntekijöiden olisi työuransa alussakin yleisesti ottaen voitava saada keskimääräistä parempaa palkkaa, jos työ vastaa heidän pätevyyttään. **Jos jäsenvaltiossa on pula ammattitaitoisesta työvoimasta, on järkevää asettaa suhteellisen matalia palkkakynnyksiä EU:n sinistä korttia myönnettäessä, mutta jos myös ammattitaitoisten työntekijöiden työttömyys on korkea, tarvitaan yleensä korkeampia kynnyksiä.** Myöskään ei tulisi antaa vaikutelmaa, että EU:n sinistä korttia käytetään "halvan" työvoiman saamiseksi EU:hun. Tämä voisi heikentää sääntelyn edellyttämää hyväksyntää.

5.7.3 On myös pantava merkille, ettei direktiivissä edelleenkaan säädetä selvästi, **miten keskimääräinen viitepalkka on määrä laskea**, mikä voi vaikuttaa huomattavasti lopulta voimassa oleviin palkkakynnyksiin.

5.8 Suunnitellut lisähellotukset EU:n sinisen kortin myöntämiseksi ovat tervetulleita.

5.8.1 Komission ehdotus **vähentää** EU:n sinisen kortin saamiseksi esitettävän työsopimuksen **vähimmäiskesto**a 12 kuukaudesta 6 kuukauteen on paikallaan, sillä sen myötä niiden työnantajien, jotka ovat epävarmoja kolmannelta maasta tulevan korkean osaamistason työntekijän todellisista kyvyistä, on helpompi tehdä työsopimus, mikä edistää maahanmuuttoa.

5.8.2 Myös edelleen voimassa oleva mahdollisuus korvata korkeakoulututkinto vastaavalla ammatillisella kokemuksella on kannatettava, mutta sen olisi oltava vapaaehtoinen. Olisi myös harkittava uudelleen tarvittavan vertailukelpoisen ammatillisen kokemuksen määrän alentamista viidestä vuodesta kolmeen vuoteen. Tässä yhteydessä olisi järkevää ainakin viitata siihen, minkälaisiin kriteereihin arviointi perustuu, jotta jäsenvaltioiden tulkinnat eivät ole liian kaukana toisistaan.

5.8.3 On **järkevää tarjota EU:n sinistä korttia kolmansista maista tuleville suojeluun oikeutetuille henkilöille**, jotka täyttävät ammattitaitoisille maahanmuuttajille asetetut vaatimukset, sillä ammattitaitoisten pakolaisten pääsyä työmarkkinoille on helpotettava.

5.9 Uudet säännökset EU:n sinisen kortin haltijoiden liikkuvuudesta EU:ssa ovat tärkeä toimenpide.

5.9.1 Korkean osaamistason työntekijöitä olisi tarvittaessa voitava rekrytoida lyhyeksi aikaa myös muissa EU:n jäsenvaltioissa. Tämän vuoksi komission ehdottama selkeä **säännös työmatkoista muihin EU:n jäsenvaltioihin** on tärkeä ja oikeasuuntainen askel. Ehdotetusta 90 päivän enimmäisajasta 180 päivän jakson aikana olisi vielä keskusteltava asiantuntijoiden kanssa.

5.9.2 Mahdollisuus hakea vuoden jälkeen sinistä korttia toisessa EU:n jäsenvaltiossa ilman uutta kattavaa pätevyyskysymysten tarkastusta on myönteinen askel liikkuvuuden edistämiseksi EU:ssa.

6. Kotouttamispolitiikka tärkeä osa korkean osaamistason työvoiman eurooppalaista rekrytointistrategiaa

6.1 Jotta Euroopassa varmistetaan Euroopan väestörakenteen muutos huomioon ottaen korkean osaamistason työvoimapohja, ei riitä, että kolmansista maista rekrytoidaan riittävästi ammattitaitoista työvoimaa maahanmuuton kautta. Tällaisille henkilöille on tarjottava myös **hyviä kotouttamismahdollisuuksia**, jotta he voivat hyödyntää täysimääräisesti potentiaaliaan Euroopan työmarkkinoilla ja jotta he päättävät jäädä pitkäksi aikaa Eurooppaan. Tämän vuoksi Euroopan komission esittämä toimintasuunnitelma kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista varten on myös työperäistä muuttoa ajatellen kannatettava.

6.2 Kaikki toivotun maahanmuuton muodot tarkoittavat myös rasismien ja muukalaisvihan torjumista. Tämä vastaa EU:n arvoja ja on johtava periaate politiikassa ja yhteiskunnassa.

6.3 On erittäin myönteistä, että kotouttamissuunnitelmassa otetaan huomioon myös **aika ennen saapumista Eurooppaan**, sillä onnistuneen kotouttamisen tärkeä perusta valetaan jo ennen tuloa kohdemaahan. Tämä koskee etenkin kielenopiskelua. Kielikurssit ja muut mahdolliseen EU:hun muuttoon tähtäävät koulutustoimet parantavat uramahdollisuuksia EU:ssa ja myös tekevät Euroopasta kohdealueena houkuttavamman koulutukseen osallistuvien kolmansien maiden kansalaisten keskuudessa. Tällaisilla toimilla voidaankin myös suoraan edistää ammattitaitoisen työvoiman rekrytointia kolmansista maista.

6.4 Vaikka kotouttamissuunnitelmassa on tiettyjä toimia korkean osaamistason työntekijöitä varten, kuten tiivis yhteistyö ulkomaisten tutkintojen tunnustamisessa, se on pohjimmiltaan kuitenkin suunnattu muille maahanmuuttajaryhmille, jotka tarvitsevat enemmän tukea. Tämä on aivan oikein. Kolmansista maista tulevan ammattitaitoisen työvoiman yhteisessä rekrytointistrategiassa olisi kuitenkin mentävä olemassa olevaa kotouttamissuunnitelmaa pidemmälle ja koottava yhteen **kohdennetut kotouttamismahdollisuudet korkean osaamistason työntekijöitä varten**. Tässä yhteydessä kiinnitetään huomiota Euroopan muuttoliikefoorumien huhtikuussa 2016 antamiin suosituksiin.

Bryssel 14. joulukuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/71/EY muuttamisesta”

[COM(2016) 128 final – 2016/0070 (COD)]

(2017/C 075/15)

Esittelijät: **Vladimíra DRBALOVÁ** ja **Ellen NYGREN**

Lausuntopyyntö	Euroopan parlamentti, 11.4.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	22.11.2016
Hyväksyminen täysistunnossa	14.12.2016
Täysistunnon numero	521
Äänestystulos	180/84/30
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti Euroopan komission sitoumukseen pyrkiä yhtenä toimikautensa tärkeimpänä tavoitteena luomaan syvennät ja oikeudenmukaisemmat sisämarkkinat ja lisäämään rajatylittävää palvelujen tarjontaa Euroopan investointiohjelman avulla.

1.2 ETSK kannattaa komission päätöstä antaa täytäntöönpanodirektiivi 2014/67/EU ⁽¹⁾, jolla parannetaan työntekijöiden lähettämisestä annetun direktiivin 96/71/EY ⁽²⁾ yhteistä tulkintaa ja täytäntöönpanoa.

1.3 Täytäntöönpanodirektiivissä ja nyt annetussa ehdotuksessa työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin kohdennetuksi tarkistukseksi käsitellään työntekijöiden lähettämisen eri puolia. Ne eivät pelkästään täydennä toisiaan, vaan täytäntöönpanodirektiivin käyttöönoton tulokset voivat myös antaa selkeämmän kuvan todellisesta tilanteesta.

1.4 ETSK kannattaa lähtökohtaisesti komission ehdotusta työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin uudelleen laatimiseksi. Periaate, jonka mukaan samassa paikassa tehtävästä samasta työstä olisi saatava sama korvaus, on Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin keskeinen osa.

1.5 ETSK katsoo, että työehtosopimukset ovat mittapuu korvauksen suuruudelle.

1.6 ETSK korostaa, että työmarkkinaosapuolten yksinoikeudellista asemaa ei ole kunnioitettu, ja ihmettelee, miksei ole järjestetty asianmukaista työmarkkinaosapuolten kuulemista EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 154 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

1.7 ETSK pitää lähtökohtaisesti tervetulleena, että komissio määrittelee konkreettisesti lähettämiskauden enimmäiskeston. Sen rajoittaminen 24 kuukauteen on askel oikeaan suuntaan, mutta rajoittaminen 6 kuukauteen vastaisi paremmin erityistoiminnan todellisuutta.

⁽¹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/67/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71/EY täytäntöönpanosta sekä hallinnollisesta yhteistyöstä sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmässä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1024/2012 (IMI-asetus) muuttamisesta (EUVL L 159, 28.5.2014, s. 11).

⁽²⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 96/71/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 1996, palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon (EYVL L 18, 21.1.1997).

1.8 ETSK vaatii, että työntekijöiden lähettämistä koskevassa direktiivissä tehdään selväksi, ettei siinä ole kyse enimmäisvaan vähimmäisstandardista. Tätä varten on laajennettava oikeusperustaa.

2. EU:n poliittinen kehys

2.1 Työntekijöiden liikkuvuuden, sijoittautumisen ja palvelujen tarjoamisen vapaus ovat Euroopan unionin perusperiaatteita.

2.2 Työntekijöiden vapaa liikkuvuus on erotettava EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 56 artiklassa tarkoitettua palvelujen tarjoamisen vapaudesta. *Työntekijöiden vapaa liikkuvuus* antaa kaikille kansalaisille oikeuden siirtyä toiseen jäsenvaltioon tekemään työtä ja oleskelemaan siellä siinä tarkoituksessa ja suojelee heitä työhönottoon, palkkaukseen ja muihin työehtoihin liittyvältä syrjinnältä verrattuna kyseisen jäsenvaltion kansalaisiin.

2.3 *Palvelujen tarjoamisen vapaus* sitä vastoin antaa yrityksille oikeuden tarjota palveluja toisessa jäsenvaltiossa. Sitä varten ne voivat lähettää omia työntekijöitään tilapäisesti toiseen jäsenvaltioon tekemään palvelujen tarjoamiseen tarvittavaa työtä.

2.4 Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät 16. joulukuuta 1996 **direktiivin 96/71/EY** palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon ⁽³⁾.

2.5 Direktiivin tarkoituksena on sovittaa yhteen vapaus tarjota rajatylittäviä palveluja SEUTin 56 artiklan mukaisesti ja toisaalta tässä tarkoituksessa tilapäisesti toiseen maahan lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien asianmukainen suojeleminen.

2.6 Komissio esitti lokakuussa 2010 antamassaan tiedonannossa ”Sisämarkkinoiden toimenpidepaketti – Kohti kilpailukykyistä sosiaalista markkinataloutta – 50 ehdotusta työskentelyn, yrittäjyyden ja kaupankäynnin parantamiseksi” ⁽⁴⁾ kaksi ehdotusta, joilla oli tarkoitus palauttaa yleinen luottamus ja tuki. Toinen koski sosiaalisten perusoikeuksien ja taloudellisten vapauksien välistä tasapainoa ja toinen työntekijöiden lähettämistä.

2.7 Eurooppalaiset työmarkkinaosapuolet esittivät maaliskuussa 2010 EU:n tuomioistuimen tuomioiden seurauksia käsittelevän raportin ⁽⁵⁾, jossa tuotiin ilmi niiden suuret eroavuudet. BusinessEurope vastusti direktiivin tarkistamista (vaikka myönsi, että joitakin täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä on syytä selkeyttää), kun taas Euroopan ammatillinen yhteisjärjestö halusi, että sitä muutetaan perusteellisesti.

2.8 Komissio julkaisi joulukuussa 2012 direktiivin 96/71/EY täytäntöönpanoa koskevan ehdotuksen. **Täytäntöönpanodirektiivissä** ⁽⁶⁾ vahvistetaan yhteiset puitteet, jotka muodostuvat direktiivin 96/71/EY paremman ja yhtenäisemmän käytännön täytäntöönpanon, soveltamisen ja noudattamisen valvonnan edellyttämistä asianmukaisista säännöksistä, toimenpiteistä ja valvontamenettelyistä. Lisäksi siihen sisältyy toimenpiteitä sovellettavien sääntöjen kiertämisen tai väärinkäytön estämiseksi ja seuraamusten määräämiseksi. Samalla varmistetaan lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien suojeleminen ja perusteettomien esteiden poistaminen palvelujen vapaan tarjoamisen tieltä.

2.9 Määräaika täytäntöönpanodirektiivin saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä päättyi 18. kesäkuuta 2016, ja komission on määrä antaa kertomus sen soveltamisesta ja täytäntöönpanosta Euroopan parlamentille, neuvostolle ja ETSK:lle viimeistään 18. kesäkuuta 2019 sekä esittää tarvittaessa tarkistus- ja muutosehdotuksia. Euroopan komission tulee tarkastelussaan jäsenvaltioita ja eurooppalaisia työmarkkinaosapuolet kuultuaan arvioida käyttöön otettujen ja sovellettujen toimenpiteiden riittävyys ja tarkoituksenmukaisuutta sekä saatavilla olevien, työntekijöiden lähettämiseen liittyvien tietojen kattavuutta.

⁽³⁾ Ks. alaviite 2.

⁽⁴⁾ COM(2010) 608 final/2.

⁽⁵⁾ Teksti esiteltiin Euroopan unionin puheenjohtajavaltion Espanjan järjestämässä työntekijöiden lähettämistä ja työntekijän perusoikeuksia käsittelevässä konferenssissa Oviedossa 23. maaliskuuta 2010. Asiasta käydyissä keskusteluissa ilmeni jälleen näkemyseroja sidosryhmien välillä.

⁽⁶⁾ Ks. alaviite 1.

3. Ehdotus työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin kohdennetuksi tarkistukseksi

3.1 Viimeisimpien saatavilla olevien tietojen mukaan vuonna 2014 yli 1,9 miljoonaa työntekijää lähetettiin työhön toiseen jäsenvaltioon EU:ssa, mikä on 0,7 prosenttia⁽⁷⁾ koko EU:n työvoimasta. Se merkitsee 10,3 prosentin kasvua vuodesta 2013 ja 44,4 prosentin kasvua vuodesta 2010. Kyseiset tilastot perustuvat kansallisten sosiaaliturvaviranomaisten antamien A1-asiakirjojen määrään. Rekisteröimättömien mutta tosiasiallisesti lähetettyjen työntekijöiden määrää ei tiedetä.

3.2 Vuoden 1996 direktiivi työntekijöiden lähettämisestä muodostaa EU:n sääntelykehiksen, jonka tavoitteena on luoda asianmukainen ja oikeudenmukainen tasapaino eri tavoitteiden eli rajatylittävän palvelujen tarjonnan edistämisen ja helpottamisen, lähetettyjen työntekijöiden suojelun ja ulkomaisten ja paikallisten kilpailijoiden tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamisen välille.

3.3 Komissio on nyt esittänyt ehdotuksen direktiivin tarkistamiseksi kohdennetusti, jotta voitaisiin puuttua sopimattomiin käytäntöihin⁽⁸⁾ ja edistää periaatetta, jonka mukaan samassa paikassa tehtävästä samasta työstä olisi saatava sama korvaus.

3.4 Ehdotus julkaistiin, ennen kuin määräaika vuoden 2014 täytäntöönpanodirektiivin saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä oli päättynyt ja ennen mahdollisuutta tehdä arviota sen täytäntöönpanosta. Monet työntekijöiden lähettämiseen liittyvät haasteet johtuvat edelleen riittämättömästä täytäntöönpanosta ja puutteellisesta valvonnasta jäsenvaltioissa. Ehdotetun tarkistuksen pääasiallinen tavoite on lisäksi samanarvoisesta työstä maksettavan saman palkan periaatteen selkeyttäminen. Tavoitteeseen pääseminen edellyttää direktiivin 96/71/EY itsensä tarkistamista.

3.5 Tähän liittyen ETSK onkin jo aiemmin katsonut, että työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin tehokkaan täytäntöönpanon ”ei [–] tulisi sulkea pois työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin osittaista tarkistamista, jotta työskentelypaikkakunnan periaatetta sovelletaan yhdenmukaisesti. Siten olisi mahdollista säätää lailla, että samassa paikassa tehtyyn samaan työhön on aina sovellettava samoja työ- ja palkkaehtoja”⁽⁹⁾.

3.6 Ehdotus julkaistiin kuulematta eurooppalaisia työmarkkinaosapuolia. Nämä lähettivät komissiolle yhteisen kirjeen, jossa pysyivät tulla asianmukaisesti kuulluiksi SEUTin 154 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

3.7 Jäsenvaltiot, työmarkkinaosapuolet ja yrityksetkin ovat esittäneet eriäviä näkemyksiä komission julkaisemasta ehdotuksesta. Direktiiviehdotus ei saisi vaarantaa kilpailukykyä tai luoda uusia esteitä rajatylittävien palvelujen tarjoajille. Tarkistuksen avulla tulisi lisäksi varmistaa reilun kilpailun toteutuminen sisämarkkinoilla ja estää työntekijöiden syrjiminä kansalaisuuden perusteella.

3.8 Neljätoista kansallisen parlamentin kamaria lähetti komissiolle perussopimuksen pöytäkirjan N:o 2⁽¹⁰⁾ mukaisen perustellun lausunnon, jonka mukaan komission ehdotus työntekijöiden lähettämisestä annetun direktiivin tarkistamisesta ei noudata toissijaisuusperiaatetta. Tämän seurauksena käynnistyi nk. keltaisen kortin menettely. Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettelyn jälkeen komissio totesi⁽¹¹⁾ 20. heinäkuuta, että ehdotus direktiivin 96/71/EY kohdennetuksi tarkistukseksi on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 3 kohdassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukainen eikä ehdotusta tarvitse näin ollen peruuttaa tai muuttaa. Komissio piti siten ehdotuksensa voimassa.

3.9 Osa elinkeinoelämästä pitää ehdotusta suhteellisuusperiaatteen vastaisena. Yrityksistä eräät katsovat, että ehdotetut muutokset johtavat oikeudelliseen epävarmuuteen ja uusiin hallinnollisiin rasitteisiin. Niiden mukaan tarkistuksen vaikutukset saattavat kohdistua erityisesti alempien palkkatasojen jäsenvaltioiden yrityksiin, jotka aikovat tarjota rajatylittäviä palveluja sisämarkkinoilla, ja tämä on ristiriidassa sen kanssa, että EU:n tarkoituksena ja tavoitteena on tehostaa lähentymisprosessia.

⁽⁷⁾ Ks. Euroopan komission asiakirja ”Posting of workers – Report on A1 portable documents issued in 2014”, julkaistu joulukuussa 2015. On tärkeää ottaa huomioon, että tilanne on erilainen eri maissa ja että 0,7 prosenttia on vain keskiarvo. Todellisuus on 0,5 ja 3,6 prosentin välimaastossa, ja myös seuraukset yksittäisille jäsenvaltioille ovat erilaisia.

⁽⁸⁾ Ks. myös ETSK:n lausunto aiheesta ”Oikeudenmukaisempi työvoiman liikkuvuus EU:ssa”, annettu 27. huhtikuuta 2016 (EUVL C 264, 20.7.2016, s. 11).

⁽⁹⁾ ETSK:n lausunto ”Sisämarkkinoiden sosiaalinen ulottuvuus”, annettu 14. heinäkuuta 2010, kohta. 1.7 (EUVL C 44, 11.2.2011, s. 90).

⁽¹⁰⁾ Pöytäkirja N:o 2 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta.

⁽¹¹⁾ Ks. komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja kansallisille parlamenteille ehdotuksesta direktiiviksi työntekijöiden lähettämisestä annetun direktiivin muuttamisesta toissijaisuusperiaatteen osalta pöytäkirjan N:o 2 mukaisesti, COM(2016) 505 final, 20. heinäkuuta 2016.

3.10 Muut, myös ammattiliitot, katsovat, että ehdotettu tarkistus sekä erityisesti ajatus ”sama palkka samasta työstä samassa paikassa” tarjoaisi tasapuoliset toimintaedellytykset yrityksille ja tasa-arvoisemmat oikeudet työntekijöille EU:ssa. Se myös vahvistaisi ylöspäin tapahtuvaa lähentymisprosessia EU:ssa muun muassa poistamalla vanhojen ja uusien jäsenvaltioiden työntekijöiden väliset palkkaerot.

3.11 Komission ehdotukseen liittyy vaikutustenarviointi⁽¹²⁾, jonka mukaan ehdotetut tarkistetun direktiivin soveltamistoimenpiteet vaikuttaisivat eri tavoin eri jäsenvaltioihin, aloihin ja yrityksiin ja jossa todetaan, että ongelmana on edelleen työntekijöiden lähettämistä koskevien tietojen puutteellisuus.

3.12 Vuonna 2010 Eurofound julkaisi lähetetyistä työntekijöistä Euroopan unionissa raportin⁽¹³⁾, jossa tarkastellaan tilannetta EU:n jäsenvaltioissa ja Norjassa. Raportissa kartoitetaan lähettämisten lukumäärää koskevia saatavilla olevia tietolähteitä ja esitetään lukuja niistä maista, joissa tietoja on saatavilla. Eurofoundin tutkimus osoittaa, että tiedot lähetettyjen työntekijöiden kokonaismäärästä ja erityispiirteistä ovat puutteelliset kaikkialla EU:ssa.

3.13 Eurofoundin raportin jälkeen on julkaistu kaksi uutta tutkimusta, joissa käsitellään oikeudenmukaisempaa liikkuvuutta työmarkkinoilla: ”Topical update on Member States’ progress in transposing Enforcement Directive on posting of workers” ja ”Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union”⁽¹⁴⁾.

4. Suurimmat muutokset ehdotetussa direktiivin 96/71/EY tarkistuksessa

4.1 Korvaus

4.1.1 Komissio ehdottaa käsitteen ”vähimmäispalkka” korvaamista käsitteellä ”korvaus”. Komission ehdotuksen mukaan korvaus kattaa kaikki korvauksen osatekijät, jotka ovat pakollisia vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

4.1.2 Komissio esitti ehdotuksen vastauksena saamiinsa lukuisiin pyyntöihin puuttua palkkaerojen syihin. Komission mukaan paikallisiin työntekijöihin ja lähetettyihin työntekijöihin sovellettujen ehtojen välillä on ero. Ehdotukseen liitetyn vaikutustenarvioinnin mukaan lähetettyjen ja paikallisten työntekijöiden palkkaeron arvioidaan vaihtelevan 10–50 prosentin välillä maasta ja alasta riippuen. Erilaiset palkkasäännöt vääristävät toimintaedellytysten tasapuolisuutta yritysten välillä. ”Vähimmäispalkan” käsite ei ole sama kuin pakottavat säännöt, joita sovelletaan paikallisiin työntekijöihin.

4.1.3 Komission mukaan ”korvauksen” käsitteellä voidaan näin ollen auttaa paremmin saavuttamaan tasapuoliset toimintaedellytykset palvelujen sisämarkkinoilla. ”Korvauksen” käsite sisältää kaikki osatekijät, jotka paikallisille työntekijöille maksetaan, jos ne on vahvistettu laissa tai työehtosopimuksessa, jota sovelletaan yleisesti kaikkiin samankaltaisiin yrityksiin kyseisellä maantieteellisellä alueella ja kyseisessä ammatissa tai kyseisellä alalla, ja/tai mikäli sellaista järjestelmää ei ole, työehtosopimuksissa, jotka edustavimmat työnantaja- ja ammattijärjestöt ovat tehneet kansallisella tasolla ja joita sovelletaan koko jäsenvaltion alueella. ”Korvaus” voi sisältää joitakin osatekijöitä, jotka eivät kuulu ”vähimmäispalkan” käsitteeseen, kuten ikälisät, palkanlisät ja lisät likaisesta, raskaasta tai vaarallisesta työstä, laatupalkkiot, 13. kuukauden bonukset, matkakulut, lounassetelit. Useimmat vastaanottajavaltiot ovat tosin jo sisällyttäneet ”vähimmäispalkkaan” monet kyseisistä osatekijöistä.

⁽¹²⁾ Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services, SWD(2016) 52 final, 8. maaliskuuta 2016.

⁽¹³⁾ Eurofoundin raportti Posted workers in the European Union, Roberto Pedersini & Massimo Pallini, julkaisuvuosi 2010.

⁽¹⁴⁾ Molempien tutkimushankkeiden alustavia tuloksia esiteltiin ETSK:n työmarkkinoiden seurantar ryhmän konferenssissa ”Kohti oikeudenmukaisempaa liikkuvuutta EU:ssa” 28. syyskuuta 2016. Ks. Eurofound (2016) EurWORK Topical update on ”Member States’ progress in transposing Enforcement Directive on posting of workers” ja Eurofound (2016) ”Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union”.

4.1.4 Komission mukaan käsitteen ”korvaus” käyttöönotto auttaisi selkiyttämään käsitystä korvaukseen kuuluvista tekijöistä ja vähentäisi nykyisiä alojen välisiä eroja työehtosopimusten pakollisessa soveltamisessa. Korvauksen käsitteellä tulisi myös poistaa kaikenlainen epävarmuus sen suhteen, minkä tasoinen palkka lähetetyille työntekijöille on taattava. Ehdotetulla tarkistuksella on määrä kodifoida asiassa C-396/13 (Sähköalojen ammattiliitto) muodostunut Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö⁽¹⁵⁾ ja lisätä siten sekä työntekijöiden että yritysten oikeusvarmuutta merkittävästi.

4.1.5 Komissio vakuuttaa, että ehdotus ei vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan ja perinteisiin palkanmuodostuksessa ja että siinä kunnioitetaan työmarkkinaosapuolten vahvaa itsenäistä asemaa. Tässä yhteydessä on huolestuttavaa, että komissio aikoo poistaa nykyisessä direktiivissä olevan maininnan, jonka mukaan ”vähimmäispalkkojen käsite määritellään sen jäsenvaltion lainsäädännössä ja/tai kansallisen käytännön mukaan, jonne työntekijä on lähetetty työhön”. Kyseinen säännös on tärkeä, jotta voidaan kunnioittaa erilaisia kansallisia työmarkkinasuhteiden järjestelmiä.

4.1.6 Käsiteltävänä olevassa direktiivissä tarkoitettu korvauksen käsite määritellään sen jäsenvaltion lainsäädännössä, työehtosopimuksissa ja/tai kansallisen käytännön mukaan, jonne työntekijä on lähetetty työhön.

4.1.7 Direktiivi ei estä vastaanottavan valtion tai lähetetyn työntekijän alkuperämaan työehtojen ja -olojen soveltamista, jos ne ovat työntekijälle suotuisimmat, erityisesti kun ne perustuvat työntekijöiden ja työnantajien perusoikeuteen neuvotella ja tehdä työ- ja virkaehtosopimuksia asianmukaisella tasolla sekä oikeuteen ryhtyä etujensa puolustamiseksi yhteistoimiin, lakko mukaan lukien, työntekijöiden elin- ja työolojen, joihin kuuluu myös oikeus yhdenvertaiseen kohteluun, suojaamiseksi ja parantamiseksi.

4.1.8 Täytäntöönpanodirektiivin asianmukaisen noudattamisen varmistamiseksi jäsenvaltiot ovat velvollisia julkaisemaan tietoa alueelleen lähetettyihin työntekijöihin sovellettavista työehdoista ja -olosta tarkoitukseen määrättyssä verkkosivustossa. Minkään uuden ehdotuksen ei pitäisi vaikuttaa kielteisesti tähän prosessiin.

4.1.9 ETSK:n jäsenet ovat keskustelleet perinpohjaisesti ”korvausta” koskevasta kysymyksestä ottaen huomioon kaikki uuteen käsitteeseen liittyvät seuraukset.

4.1.10 Osa jäsenistä katsoo, että uusi käsite on ainoa tapa varmistaa lähetettyjen ja paikallisten työntekijöiden tasavertaiset työehdot ja -olot, poistaa palkkaerot ja taata tasapuoliset toimintaedellytykset yrityksille. Jotta taataan samanarvoisesta työstä maksettavan saman palkan periaatteen täysimääräinen toteutuminen, on noudatettava työpaikalla tosiasiallisesti sovellettavia työehtosopimuksia riippumatta siitä, ovatko ne yleisesti sovellettavaksi julistettuja tai sovelletaanko niitä yleisesti.

4.1.11 Toiset jäsenistä katsovat, että uuden käsitteen käyttöönotto johtaa oikeudellisen varmuuden ja selkeyden heikentymiseen ja lisää hallinnollista ja taloudellista rasitetta. Lähettämistä käsittelevissä keskusteluissa olisi aina otettava huomioon, että ulkomaisten ja kotimaisten yritysten tilanteet ovat erilaisia. Ulkomaiselle palveluntarjoajalle, joka haluaa lähettää työntekijöitä toiseen maahan, koituu lisäkustannuksia jo pelkästään palvelun suorittamisesta toisessa jäsenvaltiossa – ylimääräisiä liiketoiminnan kuluja⁽¹⁶⁾ – sekä välillisiä rajatylittäviä työvoimakustannuksia⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁵⁾ Euroopan unionin tuomioistuin päätti 12. helmikuuta 2015 asiassa C-396/13 (Sähköalojen ammattiliitto), että ”vähimmäispalkka” ei voi olla valinnainen kysymys työnantajalle, joka lähettää työntekijöitä ainoana tarkoituksenaan tarjota matalammat työvoimakustannukset kuin ne, jotka koskevat paikallisia työntekijöitä. Tuomioistuin päätti lisäksi, että päivärahat, jotka ovat korvaus pois kotoa lähettämisestä, on maksettava myös lähetetyille työntekijöille samantasoisina kuin ne maksetaan samankaltaisessa tilanteessa oleville paikallisille työntekijöille. Näin muodoin Euroopan unionin tuomioistuin hylkää väitteen, että työnantaja voisi soveltaa palkkaluokittelun alinta tasoa riippumatta asianomaisten työntekijöiden pätevyydestä tai palvelusvuosista.

⁽¹⁶⁾ Välilliset kulut: tutustuminen muiden jäsenvaltioiden hallinnollisiin vaatimuksiin ja säännöksiin (esim. ilmoitusmenettelyt, asiakirjojen kääntäminen, yhteistyö tarkastusviranomaisten kanssa).

⁽¹⁷⁾ Välillisten rajatylittävien työvoimakustannusten osuus voi kasvaa jopa 32 %. Nämä ovat alustavia tuloksia pilottitutkimuksesta ”Labour cost in cross-border services”, jonka on toteuttanut Marek Benio Krakovan taloustieteen yliopiston julkisen talouden ja hallinnon laitokselta. Tuloksia esiteltiin ETSK:n työmarkkinoiden seurantar ryhmän konferenssissa ”Kohti oikeudenmukaisempaa liikkuvuutta EU:ssa” 28. syyskuuta 2016.

4.2 Yli 24 kuukautta kestävä lähettämiskausi

4.2.1 Komissio aikoo puuttua lähettämiskausien keston ehdottamalla, että tapauksissa, joissa oletetun tai tosiasiallisen lähettämiskauden kesto on yli 24 kuukautta, sitä jäsenvaltiota, jonka alueelle työntekijä lähetetään työhön, pidetään maana, jossa hänen työnsä tavallisesti tehdään. Tätä sovelletaan ensimmäisestä päivästä, jona lähettämiskausi ylittää tosiasiallisesti 24 kuukauden keston. Komissio on ottamassa käyttöön myös lähettämiskausien yhteenlasketun keston tapauksissa, joissa työntekijä korvataan toisella.

4.2.2 Alkuperäisessä direktiivissä ei aseteta kiinteää rajaa vaan todetaan, että direktiivissä ”lähetetyllä työntekijällä” tarkoitetaan työntekijää, joka rajoitetun ajan tekee työtään muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jonka alueella hän tavallisesti työskentelee.

4.2.3 ETSK pitää lähtökohtaisesti tervetulleena lähettämiskauden rajoittamista työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin soveltamisalalla. Pysyvät tai toistuvat lähettämiskaudet ja jopa monivuotiset perättäiset lähettämiskaudet ovat käytännössä yleisiä. ETSK katsoo, että lähettämiskauden rajoittaminen 24 kuukauteen ei kuitenkaan sovellu käytäntöön, ja kautta tulisi lyhentää selkeästi. Vuonna 2014 lähettämiskauden keskimääräinen kesto oli jopa alle neljä kuukautta (103 päivää). Siksi säännöllä, jonka mukaan lähettämiskausia lasketaan yhteen vasta 6 kuukauden kestopista alkaen, ei olisi vaikutusta. Lähettämiskauden enimmäiskesto tulisi kokonaisuudessaan rajoittaa 6 kuukauteen.

4.2.4 ETSK vaatii siksi säännöstä, jonka mukaan lähettämiskaudet lasketaan yhteen ensimmäisestä päivästä alkaen. Jotta säännös ei johda pelkästään lähetettyjen työntekijöiden vaihtamiseen, on tärkeää, että viitekohtana tälle säilyy konkreettinen työpaikka. Työnantaja on veloitettava avoimuuteen työpaikkojen suhteen ja esimerkiksi antamaan työntekijöille ja toimivaltaisille viranomaisille tietoa siitä, kuinka monta työntekijää on ollut aiemmin kyseisellä työpaikalla ja kuinka pitkään.

4.2.5 ETSK pitää tervetulleena, että lähettämiskauden enimmäispituuden ylittyessä sovelletaan lähtökohtaisesti vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädäntöä. ETSK:n mielestä tässä yhteydessä on kuitenkin ongelmallista, että johdanto-osan 8 kappaleessa viitataan Rooma I -asetukseen (”Tämän myötä työntekijä pääsee nauttimaan varsinkin Rooma I -asetuksen mukaisista suojasta ja eduista”). Rooma I -asetuksen 8 artiklan mukaan työ sopimukseen sovelletaan lähtökohtaisesti osapuolten valitsemaa lakia.

4.3 Alihankinta

4.3.1 Komission ehdotuksessa jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus soveltaa alihankintaketjun työntekijöihin samoja ehtoja, joita sovelletaan pääurakoitsijan työntekijöihin. Kyseisiä ehtoja on sovellettava samalla tavalla kansallisiin ja rajatylittäviin alihankintoihin syrjimättömyyden periaatteen mukaisesti.

4.3.2 Jäsenvaltioissa sovellettavissa laeissa, asetuksissa, hallinnollisissa määräyksissä ja työehtosopimuksissa on huomattavia eroja sen suhteen, miten varmistetaan, että alihankinta ei anna yrityksille mahdollisuutta kiertää sääntöjä, joilla taataan tietyt korvausta koskevat työehdot. Ei ole näyttöä siitä, kuinka moni jäsenvaltio soveltaa jo tällaista järjestelmää, eikä komissio esittänyt vaikutustenarvioinnissaan perusteellista analyysia tällaisten säännösten mahdollisista seurauksista.

4.3.3 Jotta ehdotuksen tämä osa kuitenkin toimisi käytännössä, voisi olla hyödyllistä viitata koko alihankintaketjun kattavaa yhteisvastuuta koskevaan sääntöön, joka on asetettu täytäntöönpanodirektiivin 12 artiklassa ⁽¹⁸⁾.

4.3.4 Myös ilmaisu ”tietyt korvausta koskevat työehdot ja -olot” on epämääräinen ja johtaa oikeudelliseen epävarmuuteen, erilaisiin tulkintoihin ja mahdollisiin ristiriitoihin direktiivin muiden osien kanssa. Vaarana ovat myös vertailuun liittyvät ongelmat ja monet muut käytännön ongelmat, kuten tiedonsaanti (myös liittyen valtioiden velvollisuuteen julkaista tällaisia tietoja direktiivin 2014/67/EU 5 artiklan nojalla sekä työehtosopimusten saatavuuteen).

4.3.5 On myös epäselvää, miten komissio määrittäisi tällaisille säännöksille syrjimättömyyttä ja suhteellisuutta koskevat testit ja soveltaisi niitä.

⁽¹⁸⁾ Direktiivin 2014/67/EU 12 artikla vastuusta alihankinnassa (ks. alaviite 1).

4.3.6 Lisäksi on tarpeen antaa asianmukaiset säännökset, joilla tarkastetaan alihankkijoiden asema aidosti itsenäisinä ammatinharjoittajina jäsenvaltioiden normien mukaisesti.

4.4 Vuokratyö

4.4.1 Komissio asettaa jäsenvaltioille uuden velvoitteen lisäämällä uuden kohdan, jossa säädetään direktiivin 1 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettuihin työntekijöihin eli muuhun jäsenvaltioon kuin käyttäjäyrityksen sijoittautumisjäsenvaltioon sijoittautuneen vuokratyöyrityksen vuokratyöntekijöihin sovellettavat ehdot. Direktiivin 1 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettujen yritysten on varmistettava lähetetyille työntekijöille samat työehdot ja -olot kuin ne, joita sovelletaan vuokratyötä koskevan direktiivin 2008/104/EY⁽¹⁹⁾ 5 artiklan mukaisesti sellaisen vuokratyöyrityksen vuokratyöntekijöihin, joka on sijoittautunut jäsenvaltioon, jossa työ tehdään.

4.4.2 ETSK katsoo, että tämä uusi säännös ei ole tarpeellinen, koska alkuperäisen työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin 3 artiklan 9 kohtaan sisältyy jo tällainen vaihtoehto. Jäsenvaltiot voivat säätää tai määrätä, että 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen yritysten on taattava 1 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitetuille työntekijöille samat työehdot ja -olot, joita sovelletaan tilapäisiin työntekijöihin siinä jäsenvaltiossa, jonka alueella työ suoritetaan. Suurin osa vastaanottajavaltioista on jo hyödyntäneet mahdollisuutta soveltaa direktiiviä 2008/104/EY.

4.4.3 ETSK katsoo, että komission olisi säilytettävä nykyinen järjestely. On otettava huomioon, että direktiivin 2008/104/EY säännöksiä sovelletaan tilanteeseen eri jäsenvaltioissa, kun taas direktiiviä 96/71/EY sovelletaan rajatylittävään toimintaan. Komissio itsekin totesi tämän vuokratyöstä annetun direktiivin 2008/104/EY soveltamista käsittelevässä kertomuksessa⁽²⁰⁾.

4.4.4 ETSK huomauttaa, että direktiivin 2008/104/EY 5 artikla on paljon laajempi kuin direktiivin 96/71/EY 3 artiklan 9 kohta ja että tämä voi paradoksaalisesti johtaa erilaisiin ehtoihin työntekijöiden lähettämässä nykyisen säädöksen 1 artiklan 3 kohdan a ja b alakohdan ja 1 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti.

5. Lisätoimet

5.1 Komission tulisi kannustaa jäsenvaltioita saattamaan direktiivi 2014/67/EU⁽²¹⁾ osaksi kansallista lainsäädäntöä, ellei sitä ole vielä tehty, ja varmistaa, että kaikki jäsenvaltiot panevat sen täytäntöön asianmukaisesti. Kahden vuoden kuluttua komission olisi arvioitava sen vaikutusta ja pohdittava, ovatko hyväksytyt toimenpiteet johtaneet asianmukaiseen ja tehokkaaseen täytäntöönpanoon ja noudattamisen valvontaan, sillä nämä ovat keskeisiä osatekijöitä lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien suojelussa ja tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamisessa palveluntarjoajille.

5.2 Komission olisi tehtävä perusteellinen analyysi EU:n eri jäsenvaltioiden tilanteesta ja kerättävä tosiasiallisia määrällisiä tietoja lähetetyistä työntekijöistä ja nykyisen direktiivin täytäntöönpanon ja noudattamisen valvonnan tavoista.

5.3 Luotettavien tietojen saaminen lähetetyistä työntekijöistä on ennakoedellytys todellisen keskustelun käymiselle heidän erityistilanteestaan ja suojelun tarpeestaan.

5.4 Jos komissio haluaa varmistaa reilun kilpailun, sen seuraavissa toimissa olisi keskityttävä myös torjumaan vilpillisiä menettelyjä ja kitkemään sääntöjenvastainen ja pimeä työ, joka perustuu usein epärehellisesti käytettyihin postilaatikkoyrityksiin.

5.5 Komission olisi nopeutettava taloudellista ja sosiaalista lähentymistä ylöspäin EU:ssa, samalla kun se varmistaa työntekijöiden oikeudenmukaisen liikkuvuuden rajatylittävän palveluntarjonnan yhteydessä.

5.6 Komission olisi kuultava työmarkkinaosapuolia, tunnustettava niiden itsenäisyys ja kunnioitettava tällä alalla olennaisia työehtosopimuksia.

⁽¹⁹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/104/EY, annettu 19 päivänä marraskuuta 2008, vuokratyöstä (EUVL L 327, 5.12.2008, s. 9).

⁽²⁰⁾ Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle vuokratyöstä annetun direktiivin 2008/104/EY soveltamisesta (COM(2014) 176 final).

⁽²¹⁾ Ks. alaviite 1.

5.7 ETSK:n mielestä direktiivin tarkistuksen puitteissa on tehtävä selväksi, että työntekijöiden lähettämistä koskeva direktiivi ei ole pelkkä sisämarkkinaväline, vaan väline työntekijöiden suojelemiseksi. Tämä edellyttää oikeusperustan laajentamista sosiaalipolitiikan alalle (SEUTin 153 ja 155 artikla). Tarkistuksella on lisäksi korjattava Euroopan unionin tuomioistuimen tuomiosarjan (Laval, Rüffert, komissio vastaan Luxemburg) myötä syntynyt virheellinen tulkinta direktiivistä enimmäisstandardina ja palauttaa sen vähimmäisstandardin luonne.

Bryssel 14. joulukuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

LIITE

Käsittelyssä hylättiin seuraava vastalausunto, joka sai äänestyksessä tuekseen vähintään neljänneksen annetuista äänistä:

Vastalausunto:

Korvataan koko lausunto seuraavalla tekstillä (perustelu asiakirjan lopussa):

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti Euroopan komission sitoumukseen pyrkiä yhtenä toimikautensa tärkeimpänä tavoitteena luomaan syvemmät ja oikeudenmukaisemmat sisämarkkinat ja lisäämään rajatylittävää palvelujen tarjontaa Euroopan investointiohjelman avulla.

1.2 ETSK kannattaa komission päätöstä antaa täytäntöönpanodirektiivi 2014/67/EU⁽¹⁾, jolla parannetaan työntekijöiden lähettämistä annetun direktiivin 96/71/EY⁽²⁾ yhteistä tulkintaa ja täytäntöönpanoa. Viimeksi mainittu direktiivi on kaikista huolimatta tasapainoinen säädös, jolla taataan sekä oikeus tarjota palveluja että lähetettyjen työntekijöiden oikeudet.

1.3 Täytäntöönpanodirektiivissä ja nyt annetussa ehdotuksessa työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin kohdennetuksi tarkistukseksi käsitellään työntekijöiden lähettämisen eri puolia. Ne eivät pelkästään täydennä toisiaan, vaan täytäntöönpanodirektiivin käyttöönoton tulokset voivat myös antaa selkeämmän kuvan todellisesta tilanteesta.

1.4 Kaikki jäsenvaltiot eivät ole vielä saattaneet sitä osaksi kansallista lainsäädäntöään. ETSK odottaa, että komission kertomus, joka on määrä julkaista viimeistään 18. kesäkuuta 2019, antaa luotettavan kokonaiskuvan direktiivin soveltamisesta ja täytäntöönpanosta. Osa ETSK:n jäsenistä katsoo, että olisi odotettava tätä kertomusta ennen uusien tarkistusten ja muutosten ehdottamista.

1.5 Osa ETSK:n jäsenistä on siltä mieltä, että kohdennetun tarkistuksen tekeminen on liian aikaista eikä noudata paremman sääntelyn periaatetta. Tällainen lähestymistapa voi hidastaa vuoden 2014 direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä, kun täytäntöönpanotoimenpiteisiin sekoitetaan uusia ehdotuksia.

1.6 ETSK katsoo, että työntekijöiden lähettämistä ei ole vielä riittävästi tietoa kaikkialta Euroopasta ja että tämä voi johtaa epäilyihin suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta eli sen suhteen, antaako aiottuun tarkistuksen liittyvä vaikutustenarviointi selkeän kuvan todellisesta tilanteesta.

1.7 Uusien muutosten tekeminen käyttäen lähtökohtana vain hyvin pintapuolista vaikutustenarviointia, jossa ei ole riittävästi tietoa ja jossa ei oteta huomioon talouden suorituskyvyn eroja eri puolilla EU:ta, johtaa vain uusiin jakolinjoihin jäsenvaltioiden välillä ja vaarantaa komission pyrkimykset edistää lähentymistä, yhdentymistä ja luottamusta Eurooppaan.

1.8 ETSK korostaa, että työmarkkinaosapuolten yksinoikeudellista asemaa ei ole kunnioitettu, ja ihmettelee, miksei ole järjestetty asianmukaista työmarkkinaosapuolten kuulemista EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 154 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

1.9 Yksi Euroopan komission ehdottaman kohdennetun tarkistuksen keskeisistä kohdista on edelleen "korvauksen" käsite. ETSK:n jäsenet eivät ole ainoita, jotka pohtivat syvällisesti sekä oikeuskäytännössä täsmennetyn "vähimmäispalkan" vaihtoehtoa että uutta tapaa laskea korvaus. Osa jäsenistä katsoo, että uusi lähestymistapa parantaa ehtoja ja takaa lähetetyille työntekijöille samat ehdot kuin paikallisille työntekijöille. Osa jäsenistä ei kuitenkaan pidä ehdotusta tarkoituksenmukaisena elinkeinoelämän todellisissa toimintaolosuhteissa, sillä se luo epävarmuutta ja suurempia hallinnollisia ja taloudellisia rasitteita yrityksille.

⁽¹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/67/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71/EY täytäntöönpanosta sekä hallinnollisesta yhteistyöstä sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmässä annetun asetuksen (EU) N:o 1024/2012 (IMI-asetus) muuttamisesta (EUVL L 159, 28.5.2014, s. 11).

⁽²⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 96/71/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 1996, palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon (EYVL L 18, 21.1.1997).

1.10 ETSK ei ole vakuuttunut tarpeesta tiukentaa lähettämiskauden kestoja koskevia sääntöjä. Kokemusten mukaan hyvin pitkät lähettämiskaudet eivät ole suuri ongelma eurooppalaisten yritysten todellisissa toimintaolosuhteissa.

2. EU:n poliittinen kehys

2.1 Työntekijöiden liikkuvuuden, sijoittautumisen ja palvelujen tarjoamisen vapaus ovat Euroopan unionin peruseriaatteita.

2.2 Työntekijöiden vapaa liikkuvuus on erotettava EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 56 artiklassa tarkoitettua palvelujen tarjoamisen vapaudesta. Työntekijöiden vapaa liikkuvuus antaa kaikille kansalaisille oikeuden siirtyä toiseen jäsenvaltioon tekemään työtä ja oleskelemaan siellä siinä tarkoituksessa ja suojelee heitä työhönottoon, palkkaukseen ja muihin työehtoihin liittyvältä syrjinnältä verrattuna kyseisen jäsenvaltion kansalaisiin.

2.3 Palvelujen tarjoamisen vapaus sitä vastoin antaa yrityksille oikeuden tarjota palveluja toisessa jäsenvaltiossa. Sitä varten ne voivat lähettää omia työntekijöitään tilapäisesti toiseen jäsenvaltioon tekemään palvelujen tarjoamiseen tarvittavaa työtä.

2.4 Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät 16. joulukuuta 1996 **direktiivin 96/71/EY** palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon⁽³⁾.

2.5 Direktiivin tarkoituksena on sovittaa yhteen vapaus tarjota rajatylittäviä palveluja SEUTin 56 artiklan mukaisesti ja toisaalta tässä tarkoituksessa tilapäisesti toiseen maahan lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien asianmukainen suojeleminen.

2.6 Komissio esitti lokakuussa 2010 antamassaan tiedonannossa ”Sisämarkkinoiden toimenpidepaketti – Kohti kilpailukykyistä sosiaalista markkinataloutta – 50 ehdotusta työskentelyn, yrittäjyyden ja kaupankäynnin parantamiseksi”⁽⁴⁾ kaksi ehdotusta, joilla oli tarkoitus palauttaa yleinen luottamus ja tuki. Toinen koski sosiaalisten perusoikeuksien ja taloudellisten vapauksien välistä tasapainoa ja toinen työntekijöiden lähettämisestä.

2.7 Eurooppalaiset työmarkkinaosapuolet esittivät maaliskuussa 2010 EU:n tuomioistuimen tuomioiden seurauksia käsittelevän raportin⁽⁵⁾, jossa tuotiin ilmi niiden suuret eroavuudet. BusinessEurope vastusti direktiivin tarkistamista (vaikka myönsi, että joitakin täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä on syytä selkeyttää), kun taas Euroopan ammatillinen yhteisjärjestö halusi, että sitä muutetaan perusteellisesti.

2.8 Komissio julkaisi joulukuussa 2012 direktiivin 96/71/EY täytäntöönpanoa koskevan ehdotuksen. **Täytäntöönpanodirektiivissä**⁽⁶⁾ vahvistetaan yhteiset puitteet, jotka muodostuvat direktiivin 96/71/EY paremman ja yhtenäisemmän käytännön täytäntöönpanon, soveltamisen ja noudattamisen valvonnan edellyttämistä asianmukaisista säännöksistä, toimenpiteistä ja valvontamenettelyistä. Lisäksi siihen sisältyy toimenpiteitä sovellettavien sääntöjen kiertämisen tai väärinkäytön estämiseksi ja seuraamusten määräämiseksi. Samalla varmistetaan lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien suojeleminen ja perusteettomien esteiden poistaminen palvelujen vapaan tarjoamisen tieltä.

2.9 Määräaika täytäntöönpanodirektiivin saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä päättyi 18. kesäkuuta 2016, ja komission on määrä antaa kertomus sen soveltamisesta ja täytäntöönpanosta Euroopan parlamentille, neuvostolle ja ETSK:lle viimeistään 18. kesäkuuta 2019 sekä esittää tarvittaessa tarkistus- ja muutosehdotuksia. Euroopan komission tulee tarkastelussaan jäsenvaltioita ja eurooppalaisia työmarkkinaosapuolia kuultuaan arvioida käyttöön otettujen ja sovellettujen toimenpiteiden riittävyttä ja tarkoituksenmukaisuutta sekä saatavilla olevien, työntekijöiden lähettämiseen liittyvien tietojen kattavuutta.

⁽³⁾ Ks. alaviite 2.

⁽⁴⁾ COM(2010) 608 final/2.

⁽⁵⁾ Teksti esiteltiin Euroopan unionin puheenjohtajavaltion Espanjan järjestämässä työntekijöiden lähettämisestä ja työntekijän perusoikeuksia käsittelevässä konferenssissa Oviedossa 23. maaliskuuta 2010. Asiasta käydyissä keskusteluissa ilmeni jälleen näkemyseroja sidosryhmien välillä.

⁽⁶⁾ Ks. alaviite 1.

3. Ehdotus työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin kohdennetuksi tarkistukseksi

3.1 Viimeisimpien saatavilla olevien tietojen mukaan vuonna 2014 yli 1,9 miljoonaa työntekijää lähetettiin työhön toiseen jäsenvaltioon EU:ssa, mikä on 0,7 prosenttia ⁽⁷⁾ koko EU:n työvoimasta. Se merkitsee 10,3 prosentin kasvua vuodesta 2013 ja 44,4 prosentin kasvua vuodesta 2010. Kyseiset tilastot perustuvat kansallisten sosiaaliturvaviranomaisten antamien A1-asiakirjojen määrään. Rekisteröimättömien mutta tosiasiallisesti lähetettyjen työntekijöiden määrää ei tiedetä.

3.2 Vuoden 1996 direktiivi työntekijöiden lähettämisestä muodostaa EU:n sääntelykehiksen, jonka tavoitteena on luoda asianmukainen ja oikeudenmukainen tasapaino eri tavoitteiden eli rajatylittävän palvelujen tarjonnan edistämisen ja helpottamisen, lähetettyjen työntekijöiden suojelun ja ulkomaisten ja paikallisten kilpailijoiden tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamisen välille.

3.3 Komissio on kuitenkin nyt esittänyt ehdotuksen direktiivin tarkistamiseksi kohdennetusti, jotta voitaisiin puuttua sopimattomiin käytäntöihin ⁽⁸⁾ ja edistää periaatetta, jonka mukaan samassa paikassa tehtävästä samasta työstä olisi saatava sama korvaus.

3.4 Ehdotus julkaistiin, ennen kuin määräaika vuoden 2014 täytäntöönpanodirektiivin saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä oli päättynyt ja ennen mahdollisuutta tehdä arviota sen täytäntöönpanosta. Monet työntekijöiden lähettämiseen liittyvät haasteet johtuvat edelleen riittämättömästä täytäntöönpanosta ja puutteellisesta valvonnasta jäsenvaltioissa.

3.5 Ehdotus julkaistiin myös kuulematta eurooppalaisia työmarkkinaosapuolia. Nämä lähettivät komissiolle yhteisen kirjeen, jossa pyysivät tulla asianmukaisesti kuulluiksi SEUTin 154 artiklan 2 kohdan mukaisesti. ”Pyydämme nyt kirjallisesti komissiota varaamaan tarvittavan ajan työmarkkinaosapuolten asianmukaiselle kuulemiselle ennen ehdotuksen esittämistä” ⁽⁹⁾.

3.6 Jäsenvaltiot, työmarkkinaosapuolet ja yrityksetkin ovat esittäneet eriäviä näkemyksiä komission julkaisemasta ehdotuksesta. Direktiiviehdotus ei saisi vaarantaa kilpailukykyä tai luoda uusia esteitä rajatylittävien palvelujen tarjoajille.

3.7 Neljätoista kansallisen parlamentin kamaria lähetti komissiolle perussopimuksen pöytäkirjan N:o 2 ⁽¹⁰⁾ mukaisen perustellun lausunnon, jonka mukaan komission ehdotus työntekijöiden lähettämisestä annetun direktiivin tarkistamisesta ei noudata toissijaisuusperiaatetta. Tämän seurauksena käynnistyi nk. keltaisen kortin menettely. Toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvontamenettelyn jälkeen komissio totesi ⁽¹¹⁾ 20. heinäkuuta, että ehdotus direktiivin 96/71/EY kohdennetuksi tarkistukseksi on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 3 kohdassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukainen eikä ehdotusta tarvitse näin ollen peruuttaa tai muuttaa. Komissio piti siten ehdotuksensa voimassa.

3.8 Osa elinkeinoelämästä pitää ehdotusta suhteellisuusperiaatteen vastaisena. Yrityksistä eräät katsovat, että ehdotetut muutokset johtavat oikeudelliseen epävarmuuteen ja uusiin hallinnollisiin rasitteisiin. Tarkistuksen vaikutukset saattavat kohdistua erityisesti alempien palkkatasojen jäsenvaltioiden yrityksiin, jotka aikovat tarjota rajatylittäviä palveluja sisämarkkinoilla, ja tämä on ristiriidassa sen kanssa, että EU:n tarkoituksena ja tavoitteena on tehostaa lähentymisprosessia.

3.9 Muut, myös ammattiliitot, katsovat, että ehdotettu tarkistus sekä erityisesti ajatus ”sama palkka samasta työstä samassa paikassa” tarjoaisi tasapuoliset toimintaedellytykset yrityksille ja tasa-arvoisemmat oikeudet työntekijöille EU:ssa.

⁽⁷⁾ On tärkeää ottaa huomioon, että tilanne on erilainen eri maissa ja että 0,7 prosenttia on vain keskiarvo. Todellisuus on 0,5 ja 3,6 prosentin välimaastossa, ja myös seuraukset yksittäisille jäsenvaltioille ovat erilaisia.

⁽⁸⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Oikeudenmukaisempi työvoiman liikkuvuus EU:ssa”, annettu 27. huhtikuuta 2016 (EUVL C 264, 20.7.2016, s. 11).

⁽⁹⁾ Euroopan työmarkkinaosapuolten (EAY, BusinessEurope, UEAPME, CEEP) yhteinen kirje puheenjohtaja Junckerille, 2. maaliskuuta 2016.

⁽¹⁰⁾ Pöytäkirja N:o 2 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta.

⁽¹¹⁾ Ks. komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja kansallisille parlamenteille ehdotuksesta direktiiviksi työntekijöiden lähettämisestä annetun direktiivin muuttamisesta toissijaisuusperiaatteen osalta pöytäkirjan N:o 2 mukaisesti, COM(2016) 505 final, 20. heinäkuuta 2016.

3.10 Komission ehdotukseen liittyy vaikutustenarviointi⁽¹²⁾, jonka mukaan ehdotetut tarkistetun direktiivin soveltamistoimenpiteet vaikuttaisivat eri tavoin eri jäsenvaltioihin, aloihin ja yrityksiin ja jossa todetaan, että ongelmana on edelleen työntekijöiden lähettämistä koskevien tietojen puutteellisuus.

3.11 Vertailukelpoiset luvut perustuvat esitettäviin A1-asiakirjoihin, joilla työntekijöitä toiseen maahan lähettävät yritykset antavat edellytetyjä yksityiskohtaisia tietoja. A1-asiakirjojen sisältämien tietojen paikkansapitävyyttä ei voida taata, sillä maissa, mistä työntekijöitä on lähetetty, ei ole tehty kattavaa viranomaisvalvontaa. Tästä syystä vaikutustenarvioinnissa esitetyt luvut ovat vain arvio työntekijöiden lähettämisen tosiasiallisesta määrästä eivätkä ne anna selkeää kuvaa todellisesta tilanteesta.

3.12 Vuonna 2010 Eurofound julkaisi lähetetyistä työntekijöistä Euroopan unionissa raportin⁽¹³⁾, jossa tarkastellaan tilannetta EU:n jäsenvaltioissa ja Norjassa. Raportissa kartoitetaan lähettämisten lukumäärää koskevia saatavilla olevia tietolähteitä ja esitetään lukuja niistä maista, joissa tietoja on saatavilla. Eurofoundin tutkimus osoittaa, että tiedot lähetettyjen työntekijöiden kokonaismäärästä ja erityispiirteistä ovat puutteelliset kaikkialla EU:ssa.

3.13 Eurofoundin raportin jälkeen on julkaistu kaksi uutta tutkimusta, joissa käsitellään oikeudenmukaisempaa liikkuvuutta työmarkkinoilla: suppea analyysi työntekijöiden lähettamisestä annetun direktiivin 96/71/EY täytäntöönpanoa parantavan täytäntöönpanodirektiivin 2014/67/EU saattamisesta osaksi EU:n jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ja tutkimus alihankintatyöhön ja itsenäiseen ammatinharjoittamiseen liittyvistä väärinkäytöksistä⁽¹⁴⁾.

4. Suurimmat muutokset ehdotetussa direktiivin 96/71/EY tarkistuksessa

4.1 Korvaus

4.1.1 Komissio ehdottaa käsitteen "vähimmäispalkka" korvaamista käsitteellä "korvaus". Komission ehdotuksen mukaan korvaus kattaa kaikki korvauksen osatekijät, jotka ovat pakollisia vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

4.1.2 Komissio esitti ehdotuksen vastauksena saamiinsa lukuisiin pyyntöihin puuttua palkkaerojen syihin. Komission mukaan paikallisiin työntekijöihin ja lähetettyihin työntekijöihin sovellettujen ehtojen välillä on ero. Ehdotukseen liitetyn vaikutustenarvioinnin mukaan lähetettyjen ja paikallisten työntekijöiden palkkaeron arvioidaan vaihtelevan 10–50 prosentin välillä maasta ja alasta riippuen. Erilaiset palkkasäännöt vääristävät toimintaedellytysten tasapuolisuutta yritysten välillä. "Vähimmäispalkan" käsite ei ole sama kuin pakottavat säännöt, joita sovelletaan paikallisiin työntekijöihin.

4.1.3 Komission mukaan "korvauksen" käsitteellä voidaan näin ollen auttaa paremmin saavuttamaan tasapuoliset toimintaedellytykset palvelujen sisämarkkinoilla. "Korvauksen" käsite sisältää kaikki osatekijät, jotka paikallisille työntekijöille maksetaan, jos ne on vahvistettu laissa tai työehtosopimuksessa, jota sovelletaan yleisesti kaikkiin samankaltaisiin yrityksiin kyseisellä maantieteellisellä alueella ja kyseisessä ammatissa tai kyseisellä alalla, tai työehtosopimuksissa, jotka edustavimmat työnantaja- ja ammattijärjestöt ovat tehneet kansallisella tasolla ja joita sovelletaan koko jäsenvaltion alueella. "Korvaus" voi sisältää joitakin osatekijöitä, jotka eivät kuulu "vähimmäispalkan" käsitteeseen, kuten ikälisät, palkanlisät ja lisät likaisesta, raskaasta tai vaarallisesta työstä, laatupalkkiot, 13. kuukauden bonukset, matkakulut, lounassetelit. Useimmat vastaanottajavaltiot ovat tosin jo sisällyttäneet "vähimmäispalkkaan" monet kyseisistä osatekijöistä.

4.1.4 Komission mukaan käsitteen "korvaus" käyttöönotto auttaisi selkiyttämään käsitystä korvaukseen kuuluvista tekijöistä ja vähentäisi nykyisiä alojen välisiä eroja työehtosopimusten pakollisessa soveltamisessa.

⁽¹²⁾ Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services, SWD(2016) 52 final, 8. maaliskuuta 2016.

⁽¹³⁾ Eurofoundin raportti Posted workers in the European Union, Roberto Pedersini & Massimo Pallini, julkaisuvuosi 2010.

⁽¹⁴⁾ Molempien tutkimushankkeiden alustavia tuloksia esiteltiin ETSK:n työmarkkinoiden seurantarayhmän konferenssissa "Kohti oikeudenmukaisempaa liikkuvuutta EU:ssa" 28. syyskuuta 2016.

4.1.5 Termiä "korvaus" voidaan kuitenkin pitää epätarkkana, ja tämä jättää tulkinnanvaraa ja aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta. "Vähimmäispalkan" käsitteeseen liittyy toki epäilyjä, mutta se on täsmällisempi ja helpompi määritellä.

4.1.6 Komissio vakuuttaa, että ehdotus ei vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan ja perinteisiin palkanmuodostuksessa ja että siinä kunnioitetaan työmarkkinaosapuolten vahvaa itsenäistä asemaa. Tässä yhteydessä on huolestuttavaa, että komissio aikoo poistaa nykyisessä direktiivissä olevan maininnan, jonka mukaan "vähimmäispalkkojen käsite määritellään sen jäsenvaltion lainsäädännössä ja/tai kansallisen käytännön mukaan, jonne työntekijä on lähetetty työhön". Kyseinen säännös on tärkeä, jotta voidaan kunnioittaa erilaisia kansallisia työmarkkinasuhteiden järjestelmiä.

4.1.7 Käsiteltävänä olevassa direktiivissä tarkoitettu korvauksen käsite määritellään sen jäsenvaltion lainsäädännössä ja/tai kansallisen käytännön mukaan, jonne työntekijä on lähetetty työhön.

4.1.8 Direktiivi ei estä vastaanottavan valtion tai lähetetyn työntekijän alkuperämaan työehtojen ja -olojen soveltamista, jos ne ovat työntekijälle suotuisimmat, erityisesti kun ne perustuvat työntekijöiden ja työnantajien perusoikeuteen neuvotella ja tehdä työ- ja virkaehtosopimuksia asianmukaisella tasolla sekä oikeuteen ryhtyä etujensa puolustamiseksi yhteistoimiin, lakko mukaan lukien, työntekijöiden elin- ja työolojen, joihin kuuluu myös oikeus yhdenvertaiseen kohteluun, suojaamiseksi ja parantamiseksi.

4.1.9 Täytäntöönpanodirektiivin asianmukaisen noudattamisen varmistamiseksi jäsenvaltiot ovat velvollisia julkaisemaan tietoa alueelleen lähetettyihin työntekijöihin sovellettavista työehdoista ja -olosta tarkoitukseen määrättyssä verkkosivustossa. Jäsenvaltiot saattavat lykätä verkkosivuston perustamista, sillä sovellettavat ehdot muuttuvat todennäköisesti. Minkään uuden ehdotuksen ei pitäisi vaikuttaa kielteisesti tähän prosessiin.

4.1.10 ETSK:n jäsenet ovat keskustelleet perinpohjaisesti "korvausta" koskevasta kysymyksestä ottaen huomioon kaikki uuteen käsitteeseen liittyvät seuraukset.

4.1.11 Osa jäsenistä katsoo, että uusi käsite on ainoa tapa varmistaa lähetettyjen ja paikallisten työntekijöiden tasavertaiset työehdot ja -olot, poistaa palkkaerot ja taata tasapuoliset toimintaedellytykset yrityksille.

4.1.12 Toiset jäsenistä katsovat, että uuden käsitteen käyttöönotto johtaa oikeudellisen varmuuden ja selkeyden heikentymiseen ja lisää hallinnollista ja taloudellista rasitetta. Lähettämistä käsittelevissä keskusteluissa olisi aina otettava huomioon, että ulkomaisten ja kotimaisten yritysten tilanteet ovat erilaisia. Ulkomaiselle palveluntarjoajalle, joka haluaa lähettää työntekijöitä toiseen maahan, koituu lisäkustannuksia jo pelkästään palvelun suorittamisesta toisessa jäsenvaltiossa – ylimääräisiä liiketoiminnan kuluja ⁽¹⁵⁾ – sekä välillisiä rajatylittäviä työvoimakustannuksia ⁽¹⁶⁾.

4.1.13 Yleisesti sovellettavien työehtosopimusten soveltamisalan laajentaminen kaikille aloille on kysymys, jonka yhteydessä ETSK suosittelee sen pohtimista, onko tarpeen laajentaa lähetettyihin työntekijöihin sovellettavien työnormien lähteitä automaattisesti myös niille aloille, missä ei ole havaittu ongelmia lähettämisen suhteen.

4.2 Yli 24 kuukautta kestävä lähettämiskausi

4.2.1 Komissio aikoo puuttua lähettämiskausien keston ehdottamalla, että tapauksissa, joissa oletetun tai tosiasiallisen lähettämiskauden kesto on yli 24 kuukautta, sitä jäsenvaltiota, jonka alueelle työntekijä lähetetään työhön, pidetään maana, jossa hänen työnsä tavallisesti tehdään. Tätä sovelletaan ensimmäisestä päivästä, jona lähettämiskausi ylittää tosiasiallisesti 24 kuukauden keston. Komissio on ottamassa käyttöön myös lähettämiskausien yhteenlasketun keston tapauksissa, joissa työntekijä korvataan toisella.

⁽¹⁵⁾ Välilliset kulut: tutustuminen muiden jäsenvaltioiden hallinnollisiin vaatimuksiin ja säännöksiin (esim. ilmoitusmenettelyt, asiakirjojen kääntäminen, yhteistyö tarkastusviranomaisten kanssa).

⁽¹⁶⁾ Välillisten rajatylittävien työvoimakustannusten osuus voi kasvaa jopa 32 %. Nämä ovat alustavia tuloksia pilottitutkimuksesta Labour cost in cross-border services, jonka on toteuttanut Krakovan taloustieteen yliopiston julkisen talouden ja hallinnon laitos. Tuloksia esiteltiin ETSK:n työmarkkinoiden seurantar ryhmän konferenssissa "Kohti oikeudenmukaisempaa liikkuvuutta EU:ssa" 28. syyskuuta 2016.

4.2.2 Alkuperäisessä direktiivissä ei aseteta kiinteää rajaa vaan todetaan, että direktiivissä "lähetetyllä työntekijällä" tarkoitetaan työntekijää, joka rajoitetun ajan tekee työtään muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jonka alueella hän tavallisesti työskentelee.

4.2.3 Jotta vältetään epäselvät tilanteet, joissa on vaikea määritellä, onko kyseessä työntekijöiden lähettämistä koskevassa direktiivissä tarkoitettu lähettäminen, täytäntöönpanodirektiivin 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa luetellaan laadullisia kriteerejä, joiden perusteella voidaan osoittaa sekä palvelun tarjoamista varten lähetetyn työntekijän lähettämiseen olennaisesti liittyvä väliaikaisuus että aito yhteys työnantajan ja sen jäsenvaltion välillä, mistä työntekijä on lähetetty.

4.2.4 Yksi pääasiallisista vastalauseista oli se, että SEUTissa sen enempää kuin asetuksessa (EY) N:o 593/2008 sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista (Rooma I) ⁽¹⁷⁾ ei anneta perustaa, jonka nojalla voitaisiin hyväksyä 24 kuukauden kausi viitekaudeksi sen määrittelemiselle, missä maassa työ tavallisesti tehdään. Ei ole myöskään asianmukaista muuttaa asetuksen soveltamista direktiivillä tai määritellä Rooma I -asetuksessa käytettyjä termejä eri tavalla työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin tarkoitusta varten. Euroopan komission oikeudellisen yksikön antaman selvityksen mukaan uusi 2 a artikla "ei vaikuta työntekijöitä toisen jäsenvaltion alueelle työhön lähettävien yritysten oikeuteen vedota palvelujen tarjonnan vapauteen myös silloin, kun lähettämiskausi kestää yli 24 kuukautta. Tarkoituksena on pelkäästään taata oikeusvarmuus silloin, kun Rooma I -asetusta sovelletaan tiettyyn erityistilanteeseen, ilman että mainittua asetusta muutetaan millään tavalla" ⁽¹⁸⁾.

4.2.5 ETSK ei kannata tällaisen kiinteän aikarajan asettamista. Se on vastoin työntekijöiden lähettämisen luonnetta ja direktiivin tarkoitusta. Lähettämiskauden keskimääräinen kesto EU:ssa on 103 päivää ⁽¹⁹⁾ (vain 4–5 prosenttia kaikista lähettämiskausista kestää yli 12 kuukautta) ⁽²⁰⁾. Ei ole näyttöä siitä, että yli kahden vuoden lähettämiskaudet olisivat laajalle levinnyt ja ongelmallinen käytäntö, joka johtaisi työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen väärinkäyttöksiin.

4.2.6 Päinvastoin termin "oletettu lähettämiskausi" käyttöönotto ja työntekijöiden vaihtamista koskevien sääntöjen asettaminen voisi johtaa epävarmuuteen ja työntekijöiden lähettämistä koskevien sääntöjen epäyhtenäiseen soveltamiseen. Erityisesti rakennusalalla on vaikea ennakoita työsuorituksen kestoa, ja valvontaelinten on vaikeaa todistaa sitä.

4.2.7 Nykyinen määritelmä on riittävä. Aikarajan asettaminen työntekijöiden lähettämiseksi olisi ristiriidassa sen kanssa, että periaatteena on tarkistaa, onko työntekijä lähetetty aidosti ja perustellusti. Myös unionin tuomioistuim on toistuvasti todennut, että termiä "väliaikainen" on arvioitava tapauskohtaisesti.

4.2.8 Komissio katsoo, että kyseinen muutos saattaa työntekijöiden lähettämisestä annetun direktiivin yhdenmukaiseksi asetuksessa (EY) N:o 883/2004 ⁽²¹⁾ vahvistettujen sosiaaliturvasäännösten kanssa. Asetuksessa (EY) N:o 883/2004 jäsenvaltioille annetaan kuitenkin mahdollisuus pidentää (kahdenvälisillä sopimuksilla) alkuperäistä kahden vuoden kautta, jona sosiaaliturvamaksut maksetaan alkuperämaassa. Komission ehdotuksessa työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin tarkistamisesta säädetään, että kun oletettu tai tosiasiallinen lähettämiskausi ylittää 24 kuukautta, kaikkia vastaanottajavaltion työehtoja on sovellettava lähettämisen ensimmäisestä päivästä alkaen. Tämä ei ole tarpeellista eikä johdonmukaista.

4.3 Alihankinta

4.3.1 Komission ehdotuksessa jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus soveltaa alihankintaketjun työntekijöihin samoja ehtoja, joita sovelletaan pääurakoitsijan työntekijöihin. Kyseisiä ehtoja on sovellettava samalla tavalla kansallisiin ja rajatylittäviin alihankintoihin syrjimättömyyden periaatteen mukaisesti.

⁽¹⁷⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 593/2008, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2008, sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista (Rooma I) (EUVL L 177, 4.7.2008, s. 6).

⁽¹⁸⁾ Euroopan komission oikeudellisen yksikön lausunto, viite 2016/0070 (COD), 28. toukokuuta 2016.

⁽¹⁹⁾ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD(2016) 52 final, s. 39; J. Pacolet & F. De Wispelaere, Posting of Workers. Report on A1 portable document issued in 2014, joulukuu 2015.

⁽²⁰⁾ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD(2016)52 final, s. 39; L&R Sozialforschung, Entwicklungen im Bereich des Lohndumpings, toukokuu 2014.

⁽²¹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 883/2004, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta (EUVL L 166, 30.4.2004, s. 1).

4.3.2 Jäsenvaltioissa sovellettavissa laeissa, asetuksissa, hallinnollisissa määräyksissä ja työehtosopimuksissa on huomattavia eroja sen suhteen, miten varmistetaan, että alihankinta ei anna yrityksille mahdollisuutta kiertää sääntöjä, joilla taataan tietyt korvausta koskevat työehdot. Ei ole näyttöä siitä, kuinka moni jäsenvaltio soveltaa jo tällaista järjestelmää, eikä komissio esittänyt vaikutustenarvioinnissaan perusteellista analyysia tällaisten säännösten mahdollisista seurauksista.

4.3.3 Jotta ehdotuksen tämä osa kuitenkin toimisi käytännössä, voisi olla hyödyllistä viitata koko alihankintaketjun kattavaa yhteisvastuuta koskevaan sääntöön, joka on asetettu täytäntöönpanodirektiivin 12 artiklassa ⁽²²⁾.

4.3.4 Myös ilmaisu ”tietyt korvausta koskevat työehdot ja -olot” on epämääräinen ja johtaa oikeudelliseen epävarmuuteen, erilaisiin tulkintoihin ja mahdollisiin ristiriitoihin direktiivin muiden osien kanssa. Vaarana ovat myös vertailuun liittyvät ongelmat ja monet muut käytännön ongelmat, kuten tiedonsaanti (myös liittyen valtioiden velvollisuuteen julkaista tällaisia tietoja direktiivin 2014/67/EU 5 artiklan nojalla sekä työehtosopimusten saatavuuteen).

4.3.5 On myös epäselvää, miten komissio määrittelisi tällaisille säännöksille syrjimättömyyttä ja suhteellisuutta koskevat testit ja soveltaisi niitä.

4.3.6 Lisäksi on tarpeen antaa asianmukaiset säännökset, joilla tarkastetaan alihankkijoiden asema aidosti itsenäisinä ammattinharjoittajina jäsenvaltioiden normien mukaisesti.

4.4 Vuokratyö

4.4.1 Komissio asettaa jäsenvaltioille uuden veloitteen lisäämällä uuden kohdan, jossa säädetään direktiivin 1 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettuihin työntekijöihin eli muuhun jäsenvaltioon kuin käyttäjäyrityksen sijoittautumisjäsenvaltioon sijoittautuneen vuokratyöyrityksen vuokratyöntekijöihin sovellettavat ehdot. Direktiivin 1 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettujen yritysten on varmistettava lähetetyille työntekijöille samat työehdot ja -olot kuin ne, joita sovelletaan vuokratyötä koskevan direktiivin 2008/104/EY ⁽²³⁾ 5 artiklan mukaisesti sellaisen vuokratyöyrityksen vuokratyöntekijöihin, joka on sijoittautunut jäsenvaltioon, jossa työ tehdään.

4.4.2 ETSK katsoo, että tämä uusi säännös ei ole tarpeellinen, koska alkuperäisen työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin 3 artiklan 9 kohtaan sisältyy jo tällainen vaihtoehto. Jäsenvaltiot voivat säätää tai määrätä, että 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen yritysten on taattava 1 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitetuille työntekijöille samat työehdot ja -olot, joita sovelletaan tilapäisiin työntekijöihin siinä jäsenvaltiossa, jonka alueella työ suoritetaan. Suurin osa vastaanottajavaltioista on jo hyödyntänyt mahdollisuutta soveltaa direktiiviä 2008/104/EY.

4.4.3 ETSK katsoo, että komission olisi säilytettävä nykyinen järjestely. On otettava huomioon, että direktiivin 2008/104/EY säännöksiä sovelletaan tilanteeseen eri jäsenvaltioissa, kun taas direktiiviä 96/71/EY sovelletaan rajatylittävään toimintaan. Komissio itsekin totesi tämän vuokratyöstä annetun direktiivin 2008/104/EY soveltamista käsittelevässä kertomuksessa ⁽²⁴⁾.

4.4.4 ETSK huomauttaa, että direktiivin 2008/104/EY 5 artikla on paljon laajempi kuin direktiivin 96/71/EY 3 artiklan 9 kohta ja että tämä voi paradoksaalisesti johtaa erilaisiin ehtoihin työntekijöiden lähettämisessä nykyisen säädöksen 1 artiklan 3 kohdan a ja b alakohdan ja 1 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti.

5. Mihin Euroopan komission tulisi keskittyä

5.1 Komission tulisi kannustaa jäsenvaltioita saattamaan täytäntöönpanodirektiivi ⁽²⁵⁾ osaksi kansallista lainsäädäntöä, ellei sitä ole vielä tehty, ja varmistaa, että kaikki jäsenvaltiot panevat sen täytäntöön asianmukaisesti. Kahden vuoden kuluttua komission olisi arvioitava sen vaikutusta ja pohdittava, ovatko hyväksytyt toimenpiteet johtaneet asianmukaiseen ja tehokkaaseen täytäntöönpanoon ja noudattamisen valvontaan, sillä nämä ovat keskeisiä osatekijöitä lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien suojelussa ja tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamisessa palveluntarjoajille.

⁽²²⁾ Direktiivin 2014/67/EU 12 artikla vastuusta alihankinnassa (ks. alaviite 1).

⁽²³⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/104/EY, annettu 19 päivänä marraskuuta 2008, vuokratyöstä (EUVL L 327, 5.12.2008, s. 9).

⁽²⁴⁾ Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle vuokratyöstä annetun direktiivin 2008/104/EY soveltamisesta, COM(2014) 176 final.

⁽²⁵⁾ Ks. alaviite 1.

5.2 Komission olisi tehtävä perusteellinen analyysi EU:n eri jäsenvaltioiden tilanteesta ja kerättävä tosiasiallisia määrällisiä tietoja lähetetyistä työntekijöistä ja nykyisen direktiivin täytäntöönpanon ja noudattamisen valvonnan tavoista.

5.3 Luotettavien tietojen saaminen lähetetyistä työntekijöistä on ennakoedellytys todellisen keskustelun käymiselle heidän erityistilanteestaan ja suojelun tarpeestaan.

5.4 Jos komissio haluaa varmistaa reilun kilpailun, sen seuraavissa toimissa olisi keskityttävä torjumaan vilpillisiä menettelyjä ja kitkemään laittomasti tehtävä työ, joka perustuu usein epärehellisesti käytettyihin postilaatikkoyrityksiin.

5.5 Komission olisi nopeutettava taloudellista ja sosiaalista lähentymistä EU:ssa, samalla kun se varmistaa työntekijöiden oikeudenmukaisen liikkuvuuden rajatylittävän palveluntarjonnan yhteydessä.

5.6 Uusien käsitteiden, kuten ”korvauksen”, käyttöönotto voi herättää kysymyksiä sekä jäsenvaltioiden keskuudessa neuvostossa että yritysten parissa julkisen kuulemismenettelyn yhteydessä. Komission tulisi tehdä perusteellinen sosioekonominen analyysi kuluttajiin, yrityksiin ja yleisesti EU:n kilpailukykyyn ja työllisyyteen kohdistuvista vaikutuksista.

5.7 Komission olisi kuultava työmarkkinaosapuolia, tunnustettava niiden itsenäisyys ja kunnioitettava tällä alalla olennaisia työehtosopimuksia.

Muutosehdotuksen perustelu:

Muutosehdotuksen tarkoituksena on ehdottaa tasapainoista lähestymistapaa komission ehdotukseen, josta sekä jäsenvaltiot että työmarkkinaosapuolet ja yritykset ovat esittäneet eriäviä näkemyksiä. Muutosehdotuksen tavoitteena on ottaa asianmukaisesti, uskottavalla ja tasapainoisella tavalla, huomioon nuo eriävät näkemykset ja tuoda samalla esiin asiakohtia, joista vallitsee yhteisymmärrys. Muutosehdotus vastaa tekstiä, jonka lausunnon kaksi SOC-jaoston esittelijää esittelivät valmisteluryhmän kolmannen kokouksen jälkeen. Eri näkemysten välinen tasapaino tulee siinä paremmin esiin kuin jaoston muuttamassa ja hyväksymässä tekstissä.

Äänestystulos

Puolesta	94
Vastaa	175
Pidättyi äänestämästä	23

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu teksti)”

(COM(2016) 465 final)

ja aiheesta

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelylle kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle ja myönnetyn suojelun sisällölle sekä pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25 päivänä marraskuuta 2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY muuttamisesta”

(COM(2016) 466 final)

ja aiheesta

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta”

(COM(2016) 467 final)

(2017/C 075/16)

Esittelijä: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Toinen esittelijä: **Cristian PÎRVULESCU**

Lausuntopyyntö	Euroopan unionin neuvosto, 7.9.2016 Euroopan parlamentti, 12.9.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	22.11.2016
Hyväksyminen täysistunnossa	14.12.2016
Täysistunnon numero	521
Äänestystulos	211/2/5
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Yleiset päätelmät ja suositukset

1.1.1 ETSK pitää tarpeellisena, että yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää uudistetaan oikeudenmukaisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti ja että otetaan käyttöön aidosti yhteinen menettely, joka on luotettava, joustava ja tuloksellinen ja jolla parannetaan oikeudenmukaisia ja laillisia keinoja päästä Euroopan unioniin noudattaen periaatetta vainotuksi joutuneiden ihmisoikeuksien kunnioittamisesta.

1.1.2 On myös syytä pitää mielessä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artikla, jossa erikseen todetaan, että unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Näiden tulisi olla jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo.

1.1.3 EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 78 artiklassa määrätään lisäksi, että EU kehittää yhteisen turvapaikkapolitiikan. Sitä varten olisi ehdotettava todellista yhteistä ja kaikille jäsenvaltioille pakollista järjestelmää kansallisten lainsäädäntöjen yhdenmukaistamiseksi tai – jos se ei ole mahdollista – vähintäänkin otettava käyttöön yhteinen järjestelmä turvapaikkapäätösten keskinäiseksi tunnustamiseksi kaikkien EU:n jäsenvaltioiden välillä. Tämän ansiosta todellinen Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä olisi mahdollinen. Muussa tapauksessa on mahdotonta välttää nk. edelleen liikkumisen ilmiötä, jossa kansainvälistä suojelua hakevat pyrkivät niihin EU:n maihin, joissa on tälle parhaat edellytykset.

1.1.4 On tärkeää korostaa, että EU-28:n väkiluku on 510 miljoonaa ja että komission syksyllä 2015 tekemät ehdotukset noin 160 000:n kansainvälistä suojelua hakevan ihmisen siirtämiseksi tarkoittavat noin 0,03:a prosenttia koko EU:n väestöstä. EU:n ulkopuolella on maita, jotka ovat ottaneet vastaan miljoonia kansainvälistä suojelua hakevia ihmisiä.

1.1.5 ETSK suhtautuu joka tapauksessa myönteisesti järjestelmään tehtyihin parannuksiin eli muun muassa menettelyyn pääsyyn liittyvien oikeuksien ja velvoitteiden täsmentämiseen, haavoittuvuuden käsitteen korvaamiseen erityistarpeiden käsitteellä ja selkeiden kriteerien asettamiseen tämän arvioimiseksi, parempien takeiden myöntämiseen alaikäisille ja perheen käsitteen laajentamiseen.

1.1.6 ETSK on huolissaan perusoikeuksien rajoituksista, joita ovat muun muassa vapaan liikkuvuuden rajoittaminen, alaikäisten rajallinen oikeus päästä koulutukseen, erityisen menettelyn soveltaminen rajalla ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin, tapauskohtaisen tarkastelun mahdollinen puuttuminen arvioitaessa turvallisen maan käsitteitä, rajalliset takeet myöhempien hakemusten ja nopeutettujen menettelyjen tapauksessa, suojeluaseman automaattinen uudelleentarkastelu ja vastaanotto-olosuhteiden rajoituksiin liittyvä rankaiseva lähestymistapa.

1.1.7 ETSK suosittaa määrittelemään suojeluasemat yhdenmukaisesti ja poistamaan erot pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman väliltä, kun on kyse oleskeluluvan pituudesta ja sen uusimisesta sekä toissijaista suojelua saavien henkilöiden sosiaaliavustusten rajoittamisesta.

1.2 Aseman määrittelyä koskevaan asetusehdotukseen liittyviä suosituksia

1.2.1 ETSK kehottaa käyttämään YK:n pakolaisjärjestön (UNHCR) kriteereitä sisäisen paon vaihtoehdon arvioinnissa eli analysoimaan toteutettavuutta ja järkevyyttä ja sulkemaan erikseen pois 8 artiklan soveltamisen, kun kyseessä on valtion harjoittama vaino.

1.2.2 Todistustaakka tulisi jakaa hakijan ja määrittävän viranomaisen kesken, kuten EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä todetaan, ja määrittävällä viranomaisella tulee säilyä velvoite ”toimia aktiivisesti yhteistyössä hakijan kanssa”.

1.2.3 ETSK kehottaa ottamaan käyttöön suhteellisuusarvioinnin arvioitaessa pakolaisaseman epäämisen perusteita ja näiden ehtojen soveltamisen rajoittavaa luonnetta. Aseman määrittelyä koskevasta asetuksesta olisi siksi poistettava 12 artiklan 6 kohta, jotta epäämisperusteita, joissa ei oteta huomioon hakijoiden yksilöllistä taustatilannetta, ei sovellettaisi automaattisesti.

1.2.4 Kansainvälisen suojeluaseman tarkistamismenettelyissä olisi taattava tapauskohtainen analyysi, jossa otetaan huomioon yksilölliset olosuhteet ja myönnetään näissä menettelyissä kaikki sellaiset menettelylliset takeet, joita ei voida soveltaa automaattisesti.

1.2.5 Jokainen pakolaisaseman tarkistamiseen liittyvä uusi menettely lisää uuden hallinnollisen rasitteen ja harkintavallan käyttämättömyyden. Kun otetaan huomioon pakolaisten suuri määrä yhdessä maassa, hallinto- ja viranomaiset saattavat helposti ylikuormittua ja tehdä hätäisiä ja mahdollisesti mielivaltaisia päätöksiä. Siksi onkin tarpeen, että asiasta vastaavassa hallinnossa on riittävästi koulutettua henkilöstöä tekemässä tarkastuksia ja pakolaisaseman uudelleentarkasteluja.

1.2.6 On tärkeää erottaa toisistaan pakolaisaseman lakkaaminen, epääminen, poistaminen, uusimatta jättäminen ja peruuttaminen ja välttää toistoa ja sekaannusta kuhunkin tapaukseen liittyvien tosiseikkojen yhteydessä ja käyttää rajoittavia kriteerejä niitä sovellettaessa.

1.2.7 Kansainvälisen suojelun piiriin otettujen henkilöiden liikkuvuutta jäsenvaltiossa ei pitäisi rajoittaa, sillä se on Geneven yleissopimuksen 26 artiklan vastaista.

1.2.8 Aseman määrittelyä koskevan asetuksen 44 artikla, jolla muutetaan pitkään oleskelleita koskevaa direktiiviä siten, että viiden vuoden oleskelukausi alkaa alusta, jos henkilö löydetään oleskelemassa laittomasti muussa kuin suojelua myöntäneessä jäsenvaltiossa, olisi poistettava, sillä se on toukokuussa 2015 annetun Euroopan muuttoliikeagendan tavoitteen vastainen.

1.3 *Yhteistä menettelyä koskevaan asetusehdotukseen liittyviä suosituksia*

1.3.1 ETSK muistuttaa, että sääntöjen asettaminen asetusten muodossa ei saa johtaa suojelun tason alentumiseen rajoittavien suojelun edellytysten käyttöönoton ja oikeuksien ja menettelyllisten takeiden supistumisen vuoksi.

1.3.2 ETSK kehottaa luopumaan turvallisen kolmannen maan, ensimmäisen turvapaikkamaan ja turvallisen alkuperämaan käsitteiden automaattisesta soveltamisesta sekä määräaikojen lyhennyksistä ja suosittaa, että taataan muutoksenhaun automaattinen lykkäävä vaikutus.

1.3.3 Takeita tapauskohtaisesta arvioinnista, joka perustuu suhteellisuuden, tarpeellisuuden ja poikkeuksellisten olosuhteiden kriteereihin, olisi vahvistettava vapaudenrajoitus- ja säilöönottotapauksissa.

1.3.4 Myös hallinnolliseen säilöönottoon liittyviä takeita olisi vahvistettava siten, että asetetaan säilöönnotolle selkeät aikarajat ja rajataan se poikkeustapauksiin.

1.3.5 Säännös maksuttoman oikeusavun epäämisestä tapauksissa, joissa hakemuksen katsotaan olevan perusteeton tai kun kyseessä on myöhempi hakemus ilman uusia todisteita tai perusteita, olisi poistettava, sillä se loukkaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaista oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon.

1.3.6 Menettelyllisten takeiden tulisi olla nopeutetuissa menettelyissä, rajanylityspisteissä ja myöhempien hakemusten kohdalla samat kuin tavanomaisessa menettelyssä.

1.3.7 Hakijoille tulisi sallia lepo- ja toipumisjakso ennen varsinaisen hakemuksen vireillepanoa.

1.4 *Vastaanottovaatimuksia koskevaan direktiiviehdotukseen liittyviä suosituksia*

1.4.1 Edelleen liikkumista olisi torjuttava myönteisellä, kannustavalla lähestymistavalla mieluummin kuin rankaisella lähestymistavalla eli vastaanotto-olosuhteiden epäämisellä, rajoittamisella, peruuttamisella, korvaamisella jne. Tämä on erityisen kohtuutonta, kun on kyse hakijoista, jotka eivät ole hakeneet kansainvälistä suojelua ensimmäisen laittoman maahantulon jäsenvaltiossa tai valtiossa, jossa he oleskelevat laillisesti.

1.4.2 Vastaanotto-olosuhteita, menettelyjä ja suojelun myöntämisen perusteita olisi säänneltävä samalla oikeudellisella välineellä, jotta toisiinsa liittyvien säännösten suorassa soveltamisessa ei ilmenisi eroja.

1.4.3 Määrittelemättömien oikeudellisten käsitteiden – kuten ”ihmisarvon turvaava elintaso” tai ”pakenemisen vaara” – käyttöä olisi rajoitettava tai ne olisi poistettava, sillä niistä aiheutuu vakavia seurauksia ja ne jättävät jäsenvaltioille harkintavallan määrittää, mitä niillä tarkoitetaan.

1.4.4 Myös muut perheenjäsenet, kuten sisarukset ja muut sukulaiset, olisi sisällytettävä soveltamisalaan Dublin-asetusehdotuksen mukaisesti.

1.4.5 Turvallisista alkuperämaista tulevien hakijoiden pääsyä työmarkkinoille ei pitäisi estää, sillä se on kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää.

1.4.6 Ehdot, jotka koskevat oikeutta työntekoon, sosiaaliturvaan ja sosiaaliavustuksiin, on poistettava.

1.4.7 On myös tärkeää varmistaa, että alaikäisillä on ehdoton oikeus päästä koulutukseen samoin kuin terveydenhuoltoon.

2. Huomioita aseman määrittelyä koskevasta asetusehdotuksesta

2.1 ETSK kannattaa turvapaikkamenettelyjä, aseman tunnustamista ja tarjottavaa suojelua koskevien vaatimusten yhdenmukaistamista EU:n tasolla. Jäsenvaltioiden välillä on suuria eroja käytetyissä menettelyissä, hyväksyntäasteissa, myönnetyn suojelun sisällössä ja kansainvälistä suojelua hakevien ja saavien henkilöiden vastaanotto-olosuhteissa.

2.2 Jäsenvaltiot ovat kehittäneet omia institutionaalisia turvapaikkakäytäntöjä eri syistä. Tämä edistää edelleenliikkumista ja vaarantaa hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun unionin alueella. Jäsenvaltioiden väliset erot voivat vaikuttaa merkittävästi Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistettujen perusoikeuksien suojeluun eli muun muassa ihmisarvon suojeluun, yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen, sananvapauteen ja tiedonvälityksen vapauteen, oikeuteen saada koulutusta, ammatilliseen vapauteen ja oikeuteen päästä työmarkkinoille, elinkeinovapauteen, turvapaikkaoikeuteen, syrjäntäkieltoon, lapsen oikeuksiin, sosiaali- ja toimeentuloturvaan ja terveyden suojelua koskevaan oikeuteen.

2.3 ETSK suhtautuu myönteisesti aloitteeseen kehittää järjestelmä, jonka kautta kerätään, organisoidaan ja jaetaan lähtö- ja kauttakulkumaiden tilannetta koskevaa tietoa Euroopan unionin turvapaikkaviraston alaisuudessa. Se on lähtökohta kansainvälisen suojelun myöntämispäätösten todelliselle yhdenmukaistamiselle. On kuitenkin epäselvää, missä määrin kansalliset viranomaiset ottavat annetut tiedot huomioon ja miten varmistetaan, että näin tapahtuu. Jotta päätökset eivät olisi suuresti toisistaan poikkeavia, järjestelmässä olisi ilmoitettava yksinkertaisesti ja selvästi, mitä maita pidetään turvattomina.

2.4 Suojelun tarjoajia koskevan 7 artiklan yhteydessä on tärkeää arvioida asianmukaisesti yksityisten tahojen ja kansainvälisten organisaatioiden suojelutarjontakapasiteetti. Näiden molempien on niukkojen resurssien ja oikeudellisen epävarmuuden takia hyvin vaikeaa tarjota kunnollista ja pitkäkestoista suojelua etenkin sisällissodan tai hallituksen voimakkaiden sortotoimien aikana.

2.5 Mahdollisuus alkuperämaassa annettavaan suojeluun on yksi niistä merkittävistä tekijöistä, jotka otetaan huomioon päätöksessä suojelun myöntämisestä hakijalle. Asiasta vastaavien viranomaisten täytyy ottaa huomioon kaikki riskit, jotka saattavat kohdistua yksilön turvallisuuteen maan sisäisessä pakolaisuudessa. Turvallisista alueista voi nopeasti tulla turvattomia monista syistä, esimerkiksi sotilaallisen tappion, ulkomaan avun ja väliintulon, sabotaasin tai terrori-iskun seurauksena. Vaikka 8 artiklassa määritellään selkeästi, mitä ”turvallinen” tarkoittaa – se kattaa myös turvallisen matkustamisen ja mahdollisuuden saada suojelua –, Euroopan maiden viranomaiset tulkitsevat saatavilla olevia tietoja ja tosiseikkoja itsenäisesti.

2.6 Vainoksi katsottavien tekojen määritelmä 9 artiklassa on kattava, ja se perustuu pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (Geneven yleissopimus) 1 artiklan A kohtaan. Tätä artiklaa tulisi tulkita yhdessä vainon syitä käsittelevän 10 artiklan ja vainoa harjoittavia tai vakavaa haittaa aiheuttavia toimijoita käsittelevän 6 artiklan kanssa siten, että otetaan huomioon sekä valtion viranomaisten että valtioista riippumattomien tahojen harjoittamat vainoksi katsottavat teot. Poliittiset sortotoimet ja maan sisäinen sodankäynti osoittavat, että väkivaltaa voivat harjoittaa monenlaiset puolisoitaaliset ja järjestyksenvalvontaryhmät valtion korkean tason viranomaisten suojeluksessa, vaikka nämä useimmiten kiistävät osallisuutensa.

2.7 ETSK on pitkään kannattanut pakolaisille ja toissijaista suojelua saaville myönnettävän suojelun sisällön yhdenmukaistamista⁽¹⁾. Suojelun sisältö on ollut toinen edelleenliikkumiseen ajava tekijä unionin sisällä. Komitean vaatimuksissa keskeistä on kuitenkin ollut se, että yhdenmukaistamisessa pyritään korkeimmalle mahdolliselle suojelun tasolle eikä alhaisimmalle. Komission ehdotuksessa on useita myönteisiä tämänsuuntaisia seikkoja.

2.8 Tietojen toimittamiseen, oleskelulupiin ja matkustusasiakirjoihin liittyviä kysymyksiä tulisi täsmentää. On huomionarvoista, että työmarkkinoille pääsyä on selvennetty ja suojelun tasoa nostettu esimerkiksi työolojen, yhdistymisvapauden ja työllisyyskoulutukseen pääsyn suhteen: näissä asioissa kansainvälistä suojelua saavilla on samat oikeudet kuin jäsenvaltion kansalaisilla. Sama koskee myös pätevyden tunnustamista, sosiaaliturvaa, sosiaaliavustuksia ja terveydenhuoltoa.

⁽¹⁾ Ks. Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi vähimmäisvaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi sekä myönnetyn suojelun sisällöstä” KOM(2009) 551 lopullinen/2 – 2009/0164 COD (EUVL C 18, 19.1.2011, s. 80).

2.9 Kotouttamistoimenpiteiden – kielikurssit, kansalaistaitokurssit, kotouttamisohjelmat ja ammatillinen koulutus – piiriin pääseminen on ratkaisevan tärkeää kotoutumisen onnistumiseksi. Kotoutumista helpottavat toimenpiteet ovat erittäin tervetulleita, ja niitä tulisi edistää.

2.10 Toisaalta kotouttamistoimintaan osallistumisen pitäminen ennakoedellytyksenä muiden palveluiden, kuten sosiaaliavustusten, saannille (ks. 34 artikla) saattaa kuitenkin olla ongelmallista, ja tämä kohta olisikin muotoiltava huolellisesti. Kotouttamistoiminnan tulee olla erittäin helposti saatavilla ja hyödyllistä, jotta osallistuminen olisi helppoa. Kansainvälistä suojelua saavat henkilöt voivat jäädä kotouttamistoiminnan ulkopuolelle ja ilman palveluja, joiden saannin edellytyksenä on kotouttamistoimintaan osallistuminen (esim. kielikurssit, koulutus ja työllistyminen).

3. Huomioita yhteistä menettelyä koskevasta asetusehdotuksesta

3.1 ETSK on tyytyväinen ehdotukseen ja sen tavoitteeseen luoda kansainvälistä suojelua koskeva aidosti yhteinen menettely, joka on tehokas, oikeudenmukainen ja tasapainoinen. Välineen valinta – jäsenvaltioissa suoraan sovellettava asetus – on tarpeellinen, jotta voidaan saavuttaa korkea yhdenmukaisuustaso ja yhtenevät tulokset kaikkien jäsenvaltioiden turvapaikkamenettelyissä. ETSK katsoo, että asetus on oikeansuuntainen askel, jolla rajoitetaan edelleenliikkumista jäsenvaltioiden välillä ja helpotetaan näin solidaarisuusperiaatteen noudattamista.

3.2 Menettelyjen tulee olla selkeitä ja ennustettavia. Ehdotuksessa säilytetty kuuden kuukauden aikaraja, jonka kuluessa hakijan on käynnistettävä menettely ja hakemusten tutkiminen on saatava päätökseen sekä hallinnollisessa vaiheessa että tuomioistuimessa, on kohtuullinen.

3.3 Poikkeusten kohdalla on syytä täsmentää niiden hakemusten määritelmää, jotka ovat perusteettomia ja jotka eivät täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä.

3.4 ETSK kannattaa täysin säännöstä, jonka mukaan Euroopan turvapaikkavirasto avustaa jäsenvaltioita, jotka vastaanottavat suhteettoman paljon hakemuksia samanaikaisesti.

3.5 ETSK on tyytyväinen menettelyllisiin takeisiin, joilla turvataan hakijoiden oikeudet. Tällä alalla komitean kanta on aina ollut selvä. Kaikki jäsenvaltioihin päätyvät hakijat ovat haavoittuvassa asemassa, sillä lähes kaikki ovat matkustaneet kaukaa ja kokeneet vaikeuksia ja vaaroja. Heidän on ylitettävä kielellisiä, kulttuurisia ja psykologisia esteitä, jotta he voivat sopeutua ja tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa. Vaikka ehdotukset uusiksi menettelyiksi ovat selkeämpiä, jäsenvaltioiden viranomaisille kuuluu vastuu niiden täytäntöönpanosta. Jos viranomaisilla on vaikeuksia uusien menettelyjen kanssa, on oltava tarjolla apu- ja tukijärjestelyjä.

3.6 ETSK kannattaa yleisesti ehdotusta asteittaisesta siirtymisestä kohti turvallisia maita koskevien sääntöjen täydellistä yhdenmukaistamista korvaamalla kansalliset turvallisten maiden luettelot eurooppalaisilla luetteloilla tai unionin tason määritelmillä viiden vuoden kuluessa asetuksen voimaantulosta ⁽²⁾.

3.7 Komission ehdotuksessa vahvistetaan oikeus muutoksenhakuun ja tehokkaihin oikeussuojakeinoin tarkasti määritetyissä aikarajoissa ja siten, että muutoksenhaulla on automaattinen lykkäävä vaikutus, lukuun ottamatta tapauksia, joissa on kyse epäamisestä nopeutetussa menettelyssä, ensimmäisen turvapaikkamaan hylkäävästä päätöksestä ja myöhemmästä hakemuksesta, hakemuksen nimenomaisesta tai implisiittisestä peruuttamisesta tai aikaisempaa toimintaa koskevasta päätöksestä.

3.8 Myönnettävän suojelun kesto vaikuttaa suoraan kotoutumisenäkymiin. Keston tulisi olla riittävä, jotta se tarjoaisi kannustimia kansainvälistä suojelua saaville henkilöille, viranomaisille ja työnantajille.

⁽²⁾ ETSK on ilmaissut kantansa tähän asiaan Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnossa aiheesta "Ehdotus — Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus turvallisia alkuperämaita koskevan EU:n yhteisen luettelon laatimisesta kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU soveltamista varten ja direktiivin 2013/32/EU muuttamisesta" [COM(2015) 452 final] (EUVL C 71, 24.2.2016, s. 82).

4. Huomioita vastaanottovaatimuksia koskevasta direktiiviehdotuksesta

4.1 ETSK on kannattanut aktiivisesti kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanotto-olosuhteiden yhdenmukaistamista, ei vain edelleenliikkumisen vähentämiseksi vaan ennen kaikkea, jotta heidän kotoutumismahdollisuutensa olisivat paremmat ja heidän perusoikeuksiaan suojeltaisiin täysimääräisesti.

4.2 ETSK on tyytyväinen vaatimukseen, jonka mukaan varautumissuunnitelmien tulee olla valmiina, jotta varmistetaan hakijoiden asianmukainen vastaanotto tilanteissa, joissa jäsenvaltioon saapuu suhteettoman paljon hakijoita.

4.3 ETSK kannattaa täysin komission asettamaa tavoitetta lisätä hakijoiden omatoimisuutta ja parantaa heidän mahdollisia kotoutumisenäkymiään. Tavoite noudattelee komitean kantaa, jonka mukaan työmarkkinoille pääsyä sekä mahdollisuutta hyötyä palveluista ja ohjelmista (esim. kielikoulutus) tulisi nopeuttaa kotoutumisen helpottamiseksi. Työmarkkinoille pääsyn aikarajan lyhentäminen enintään yhdeksästä kuukaudesta enintään kuuteen kuukauteen hakemuksen jättämisestä onkin askel oikeaan suuntaan.

Bryssel 14. joulukuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien sisällyttämisestä vuoteen 2030 ulottuviin EU:n ilmasto- ja energiapolitiikan puitteisiin sekä järjestelmästä kasvihuonekaasupäästöjen seuraamiseksi ja raportointiseksi sekä muista ilmastomuutosta koskevista tiedoista raportointiseksi annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 525/2013 muuttamisesta”

(COM(2016) 479 final – 2016/0230(COD))

ja

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sitovista vuotuisista kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä jäsenvaltioissa vuosina 2021–2030 joustavaa energiaunionia varten ja Pariisin sopimuksen sitoumusten täyttämiseksi sekä järjestelmästä kasvihuonekaasupäästöjen seuraamiseksi ja niistä raportointiseksi sekä muista ilmastomuutosta koskevista tiedoista raportointiseksi annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 525/2013 muuttamisesta”

(COM(2016) 482 final – 2016/0231(COD))

(2017/C 075/17)

Esittelijä: **Tellervo KYLÄ-HARAKKA-RUONALA**

Toinen esittelijä: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**

Lausuntopyyntö	neuvosto, 25.8.2016 Euroopan parlamentti, 12.9.2016 Euroopan komissio, 20.7.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 192 artiklan 1 kohta ja 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö”
Hyväksyminen erityisjaostossa	24.11.2016
Hyväksyminen täysistunnossa	14.12.2016
Täysistunnon nro	521
Äänestystulos	210/0/2
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti komission oikea-aikaisiin ehdotuksiin, joiden tarkoituksena on panna täytäntöön EU:n sitoumus vähentää kasvihuonekaasupäästöjään kaikilla talous- ja yhteiskuntaelämän aloilla vuoteen 2030 mennessä. Komitea korostaa kuitenkin tarvetta ottaa samalla huomioon ilmastomuutoksen hillitsemisen maailmanlaajuinen pitkän aikavälin haaste. Tämä edellyttää perusteellista arviointia siitä, onko EU:n nykyinen ilmastopoliittinen lähestymistapa omiaan tasoittamaan tietä hiilineutraalille maailmalle, kun ajatellaan globaalin, EU- ja valtiotason toimia.

1.2 ETSK on taakanjaon osalta täysin samaa mieltä siitä, että jäsenvaltioiden väliset erot on otettava huomioon oikeudenmukaisuuden ja kustannustehokkuuden varmistamiseksi. Jotta todelliseen kustannustehokkuuteen päästään oikeudenmukaisella tavalla, taakanjakolaskelmissa olisi kuitenkin huomioitava molemmat näkökohdat yhtä aikaa kaikkien jäsenvaltioiden osalta ja asetettava tavoitteet niin, että suhteelliset kustannukset ovat samat kaikille maille. Taakanjaon puutteiden vuoksi ETSK katsoo, että on tärkeää ottaa käyttöön joustomekanismeja ja kehittää niitä edelleen.

1.3 Maankäytön, maankäytön muutoksen ja metsätalouden (LULUCF) sisällyttäminen vuoteen 2030 ulottuviin puitteisiin tuo merkittävän uuden elementin EU:n ilmastopoliittikkaan. ETSK:n mielestä se on tarpeen toteuttaa hiilineutraaliutta pitkäjänteisesti edistävällä tavalla. Biopohjaisten luonnonvarojen kestävä käyttö ja aktiivinen hoito eli kestävä biotalous, mm. kestävä metsänhoito ja ilmaston kannalta älykäs elintarviketuotanto, on tämän siirtymän

avaintekijöitä, ja se olisi otettava tarkoin huomioon ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävä kasvun aikaansaamiseksi.

1.4 Maa- ja metsätalouden rooli vaatii EU:n ilmastopolitiikalta kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Huomiota on kiinnitettävä sekä päästöjen vähentämiseen että hiilensidontaan samoin kuin sopeutumisen ja elintarviketurvan haasteisiin. Pariisin sopimuksessa asetetaan vahva velvoite toteuttaa toimia maapallon lämpenemisen pitämiseksi ”selvästi alle 2 °C:ssa [– –] pyrkien toimiin, joilla lämpötilan nousu saataisiin rajattua 1,5 °C:een”, parantaa ”kykyä sopeutua ilmastonmuutoksen haittavaikutuksiin ja kykyä joustavasti mukautua muuttuvaan ilmastoon” sekä edistää ”kehitystä kohti alhaisia kasvihuonekaasujen päästöjä tavalla, joka ei uhkaa ruoantuotantoa”. Näin ollen on tärkeää reagoida tarpeeseen parantaa maatalousalan mukautumiskykyä samalla kun hillitään ilmastonmuutosta.

1.5 ETSK kehottaa komissiota ja jäsenvaltioita tunnustamaan metsien ja kestävä metsänhoidon ratkaisevan tärkeän roolin ja potentiaalin, kun on kyse hiilinieluista, sekä tähän liittyvät sosiaaliset, ympäristöön liittyvät ja taloudelliset hyödyt.

1.6 Hiilensidonnassa ei ole kysymys vain metsämaa-alasta vaan ennen kaikkea metsän kasvun ja tehokkaan fotosynteesin edistämisestä aktiivisen metsänhoidon avulla sekä puubiomassan käytön lisäämisestä tuotteiden valmistuksessa ja energiantuotannossa. Metsävarojen käytön rajoittaminen johtaisi pitkällä aikavälillä nielujen vähenemiseen ikääntymisen vuoksi ja näin ollen metsien hitaaseen kasvuun. Myös viljelymailla ja niityillä kasvuvaihe ja sadonkorjuu takaavat hiilidioksidin mahdollisimman tehokkaan poistumisen.

1.7 ETSK pitää tärkeänä, että kasvihuonekaasujen päästöjä ja poistumia arvioidaan tieteellisesti, avoimesti ja yhteisiä mittareita käyttäen. Komitea kehottaa komissiota kehittämään maan- ja metsänhoidon tilinpitosääntöjä niin, että ne vastaavat todellista päästömäärää ja hiilensidonta-astetta. Lisäksi jäsenvaltioiden on syytä määrittää kansalliset metsäalan vertailutasot metsävarojen suunnitellun kestävä käytön pohjalta. EU:n olisi myös kehitettävä tarkka satelliittipohjainen väline metsien globaalia seuranta varten. Niin ikään olisi kehitettävä asianmukaisia menetelmiä, joilla voidaan pitää tiliä muiden kuin puuvartisten kasvien hiilensidonnasta maatalousmailla. Lisäksi on tärkeää, ettei biomassaan liittyviä LULUCF-alojen päästöjä kirjata tilinpitoon enää toistamiseen muilla aloilla.

1.8 ETSK kannustaa yksittäisiä jäsenvaltioita laatimaan kunnianhimoisia kansallisia alhaalta ylöspäin suuntautuvia toimintalinjoja LULUCF-aloja varten ja ottamaan kansalaisyhteiskunnan tiiviisti mukaan tähän prosessiin valtio-, alue- ja paikallistasolla.

1.9 ETSK toteaa, että näiden kunnianhimoisten ehdotusten onnistuminen edellyttää huomattavia taloudellisia resursseja, ja kehottaa komissiota nykyisten rahoitusmekanismien lisäksi perustamaan yhdessä EIP:n kanssa erillisen rahoitusvälineen tavoitteiden saavuttamisen tueksi. Lisäksi tarvitaan intensiivistä tutkimusta ja innovointia uusien ilmastonmuutoksen hillitsemismenetelmien kehittämiseksi ja käyttöönottamiseksi.

2. Johdanto

2.1 Euroopan komissio esitti 20. heinäkuuta 2016 ehdotukset asetukseksi kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä jäsenvaltioissa vuosina 2021–2030 (taakanjako 2030) ja asetukseksi maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta (LULUCF) aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien sisällyttämisestä vuoteen 2030 ulottuviin ilmasto- ja energiapolitiikan puitteisiin. Samassa yhteydessä komissio antoi tiedonannon vähäpäästöistä liikkuvuutta koskevasta eurooppalaisesta strategiasta. ETSK esittää käsillä olevassa lausunnossa näkemyksensä ehdotetuista asetuksista ja ottaa liikenneaiheiseen tiedonantoon kantaa erillisessä lausunnossa (asiakokonaisuus TEN/609).

2.2 Ehdotukset ovat osa toimia, joilla pannaan täytäntöön EU:n sitoumus vähentää kasvihuonekaasupäästöjään vähintään 40 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Kuten EU on sopinut, vuodeksi 2030 asetetun tavoitteen saavuttaminen edellyttää 43 prosentin päästövähennystä EU:n päästökauppajärjestelmään kuuluvilla aloilla ja 30 prosentin vähennystä muilla (päästökauppajärjestelmän ulkopuolisilla) aloilla vuoden 2005 päästötasoihin verrattuna. Päästökauppajärjestelmästä annetun direktiivin tarkistus on parhaillaan Euroopan parlamentin ja neuvoston käsiteltävänä. ETSK on ottanut tarkistukseen kantaa asiakokonaisuuteen NAT/675 kuuluvassa lausunnossaan.

2.3 Ehdotetut asetukset koskevat päästökauppajärjestelmän ulkopuolisia aloja ja toimintaa, kuten liikennettä, rakennuksia, maataloutta ja jätehuoltoa sekä maankäyttöä ja metsätaloutta. Jäsenvaltioiden päästövähennystavoitteet ovat jatkoa EU:n vuoden 2020 ilmastotavoitteisiin liittyvälle nykyiselle taakanjakopäätökselle, kun taas maankäyttö ja metsätalous sisällytetään nyt ensi kertaa EU:n ilmasto- ja energiapolitiikan puitteisiin. Tähän asti niihin on kiinnitetty huomiota Kioton pöytäkirjan yhteydessä.

2.4 Eurooppa-neuvoston vaatimien oikeudenmukaisuuden ja kustannustehokkuuden periaatteiden noudattamiseksi komissio ehdottaa eriytettyjä kansallisia päästövähennystavoitteita. Yksittäisten jäsenvaltioiden vuoden 2030 tavoitteet vaihtelevat 0:sta 40 prosenttiin. Maankäytön ja metsätalouden osalta komissio ehdottaa, että tilinpitosääntöjen mukaisesti laskettujen päästöjen ja poistumien on oltava tasapainossa jokaisessa jäsenvaltiossa.

2.5 Lisäksi komissio esittää sellaisen joustojärjestelmän jatkamista, joka mahdollistaa päästökiintiöiden siirtämisen jäsenvaltioiden kesken ja ajallisesti, ja ehdottaa uusia joustomuotoja, jotka antavat taakanjaon piiriin kuuluville aloille mahdollisuuden tehdä tietynlaisia kompensatiojärjestelyjä päästökauppajärjestelmään kuuluvien alojen ja LULUCF-alojen kanssa.

2.6 Ehdotetuissa asetuksissa säädetään myös kasviuonekaasujen seurannasta ja raportoinnista, mm. maankäyttöä ja metsätaloutta koskevista tilinpitosäännöistä.

3. Yleisiä huomioita

3.1 ETSK suhtautuu yleisesti ottaen myönteisesti komission oikea-aikaisiin ehdotuksiin, joiden tarkoituksena on panna täytäntöön EU:n sitoumus vähentää kasviuonekaasupäästöjään kaikilla talous- ja yhteiskuntaelämän aloilla vuoteen 2030 mennessä. Komitea korostaa kuitenkin tarvetta ottaa samalla huomioon ilmastonmuutoksen hillitsemisen maailmanlaajuinen pitkän aikavälin haaste. Tämä tarkoittaa sitä, että politiikan ja toimenpiteiden on sovittava yhteen hiilineutraalia maailmaa koskevan pitkän aikavälin tavoitteen kanssa.

3.2 ETSK kehottaa tuoreessa lausunnossaan (asiakokonaisuus NAT/690) EU:ta ottamaan tavoitteekseen lisätä myönteistä vaikutustaan maailman ilmastoon ("hiilikädenjälki") sen sijaan, että se keskittyisi vain omien päästöjensä vähentämiseen. Vuoteen 2030 ulottuvan ilmastopolitiikan yhteydessä olisikin kannustettava myös tarjoamaan ilmatoratkaisuja kolmansille maille ja toteuttamaan yhteisiä hankkeita niiden kanssa, sillä Pariisin sopimuksessa viitataan uuteen kansainväliseen yhteistyömekanismiin ilmastonmuutoksen torjumiseksi.

3.3 Edellä mainitussa ETSK:n lausunnossa kehoitetaan lisäksi luomaan tehokkaampi "ilmastounioni", jossa ilmastonäkökohdat on nivottu tiiviisti asiaan liittyviin sisämarkkinapolitiikkoihin. Yhteisen päästövähennystavoitteen jakaminen kansallisiksi alatavoitteiksi saattaa viedä kehitystä hajanaisempaan ja epäyhtenäisempään suuntaan. Näin ollen ETSK kehottaa komissiota myös arvioimaan vaihtoehtoja ja mahdollisuuksia soveltaa päästökauppajärjestelmän ulkopuolisilla aloilla nykyistä yhtenäisempää unionitason lähestymistapaa vuoden 2030 jälkeistä EU:n ilmastopolitiikkaa silmällä pitäen.

3.4 Alakohtainen lähestymistapa on toinen mahdollinen ilmastopolitiikan toimintamalli jäsenvaltioiden välisen taakanjaon sijaan. Liikenneaiheinen tiedonanto perustuu tähän lähestymistapaan. ETSK:n mielestä on tärkeää tehdä ero sisämarkkinoihin liittyvien ja luonteeltaan kansallisten kysymysten välillä. Yleisesti ottaen alakohtainen lähestymistapa soveltuu paremmin sisämarkkina-asioihin, kun taas maakohtainen lähestymistapa on asianmukainen esimerkiksi sellaisissa kysymyksissä kuin kotimaisten luonnonvarojen hoito. Tämä pätee erityisesti metsäpolitiikkaan.

3.5 Maankäytön ja metsätalouden sisällyttäminen vuoteen 2030 ulottuviin puitteisiin tuo merkittävän uuden elementin EU:n ilmastopolitiikkaan. ETSK:n mielestä se on tarpeen toteuttaa niin, että edistetään hiilineutraaliutta ja kestävää kasvua pitkäjänteisesti sen sijaan, että keskityttäisiin vain lyhyen ja keskipitkän aikavälin toimiin.

3.6 Tarve vähentää päästöjä ja lisätä hiilen varastointia kannustaa käyttämään biomassaa erilaisten biotuotteiden raaka-aineena ja uusiutuvana energialähteenä, mukaan lukien kestävän bioenergian käyttö pyrittäessä irtautumaan hiilestä liikenteen alalla. Kestävä bionalous eli biopohjaisten luonnonvarojen kestävä käyttö ja hoito onkin avaintekijöitä edettäessä kohti hiilineutraaliutta.

3.7 Metsäalalla voi olla keskeinen rooli hiilidioksidipäästöjen vähentämisessä, uusiutuvan energian osuuden lisäämisessä ja kestävyysajattelun mukaisen kulutuksen edistämässä. EU:n metsävarat kasvavat, sillä metsänhoitoon on tehty pitkäaikaisia investointeja, joiden tavoitteena on nostaa kestävä puunkorjuun tasoa tulevaisuudessa. Aktiivista metsänhoitoa tarvitaan tulevaisuudessa myös biomassan käytön lisääntymisen vuoksi.

3.8 ETSK haluaa korostaa, että EU:n ilmastopolitiikassa ei saa asettaa rajoja metsien käytölle, edellyttäen että puunkorjuumäärät eivät ylitä metsävarojen kasvua ja että noudatetaan kestävän metsänhoidon käytänteitä. Metsien käytön rajoittaminen lyhyellä aikavälillä johtaisi pitkällä aikavälillä nielujen vähenemiseen.

3.9 Ilmastonmuutos kytkeytyy myös tiiviisti elintarviketurvaan, erityisesti globaalilla tasolla. Siksi on ehdottoman tärkeää kyetä vastaamaan samanaikaisesti sekä elintarviketurvan että ilmastonmuutoksen hillitsemisen muodostamiin haasteisiin. Viljelytarkoituksiin käytettävissä olevan maa-alan ja kaupungistumispainoiden vuoksi tuottavuutta olisi parannettava kestäväällä tavalla, jotta Eurooppa voisi kantaa kortensa kekoon pyrittäessä vastaamaan elintarviketurvan maailmanlaajuiseen haasteeseen.

3.10 Maatalousalan nettopäästöjen osalta ETSK muistuttaa, että kansallisista päästörajoista on niin ikään tehty yhtä kunnianhimoinen ehdotus, ja kehottaa noudattamaan johdonmukaista linjaa ja välttämään päällekkäisiä rasitteita eri säädösten laadinnan ja täytäntöönpanon yhteydessä.

4. Erityishuomioita taakanjakoa koskevasta ehdotuksesta

4.1 Komissio on noudattanut Eurooppa-neuvoston kehotusta ottaa oikeudenmukaisuuden ja kustannustehokkuuden periaatteet huomioon ehdotuksessaan. ETSK on täysin samaa mieltä siitä, että jäsenvaltioiden väliset erot on huomioitava niin oikeudenmukaisuuden kuin kustannustehokkuudenkin varmistamiseksi. Tämä liittyy maiden erilaisiin erityispiirteisiin ja lähtökohtiin sekä taloudellisiin ja yhteiskunnallisiin mahdollisuuksiin vähentää päästöjä.

4.2 ETSK kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ehdotettu lähestymistapa ei johda tehokkaimpaan mahdolliseen tulokseen EU:n tasolla, koska oikeudenmukaisuutta ja kustannustehokkuutta tarkastellaan erillään toisistaan. Jotta todelliseen kustannustehokkuuteen päästään oikeudenmukaisella tavalla, laskelmissa olisi huomioitava molemmat näkökohdat yhtä aikaa ja kaikkien jäsenvaltioiden osalta.

4.3 Ihannetapauksessa kustannustehokkain ratkaisu löytyisi määrittämällä kunkin maan päästövähennysten kustannuskäyrät ja asettamalla tavoitteet siihen kohtaan, jossa rajakustannukset suhteessa BKT:hen ovat samat. Tämä poistaisi myös mahdollisen liiallisten kiintiöiden ongelman. Toinen vaihtoehto olisi asettaa kullekin maalle sama suhteellinen tavoite ja käyttää sitten joustomekanismeja parhaan ratkaisun löytämiseksi.

4.4 Taakanjaon tuloksesta ETSK toteaa, että sitä on vaikea todentaa. Komitea korostaakin, että on tärkeää esittää avoimesti, mihin tietoihin ja oletuksiin laskelmat perustuvat ja mitä menetelmiä on sovellettu.

4.5 Ennakoitavuuden parantamiseksi on ETSK:n mielestä tärkeää kiinnittää huomiota ja varautua vaikutuksiin, joita brexitillä saattaa olla taakanjakoon. Toisaalta Norja ja Islanti ovat ilmoittaneet aikovansa osallistua EU:n yhteiseen toimintaan, mikä voi myös vaikuttaa taakanjaon toteuttamiseen.

4.6 Taakanjaon vääjäämättömien puutteiden vuoksi on tärkeää ottaa käyttöön joustomekanismeja ja sääntöjä, joiden avulla voidaan saavuttaa mahdollisimman paljon tehokkuushyötyjä. Uudenlaisia alojen välisiä joustomahdollisuuksia olisi myös tutkittava. Lisäksi tarvitaan tehokas, avoin järjestelmä joustomahdollisuuksien tuottamien tulosten seuraamiseksi.

4.7 Mahdollisuus käydä vuotuisista päästökiintiöistä kauppaa jäsenvaltioiden kesken ja toteuttaa toimenpiteitä muissa jäsenvaltioissa tarjoaa joustoa, joka auttaa lisäämään sekä kustannustehokkuutta että oikeudenmukaisuutta. Päästökiintiöiden ajallisen siirtämisen mahdollisuus on myös tarpeellinen eikä sitä pitäisi rajoittaa näin tiukasti, sillä päästövähennystoimet eivät käytännössä etene lineaarisesti vuodesta toiseen.

4.8 Komission ehdottama mahdollisuus käyttää päästökauppajärjestelmään kuuluvien alojen päästöoikeuksia muiden alojen päästöjen kompensoimiseen on tervetullut, sillä sen tavoitteena on päästövähennysten optimointi. Samalla on kuitenkin todettava, että päästöoikeuksien mitätöinti yhdessä maassa vaikuttaa EU:n laajuisen päästökauppajärjestelmän vuoksi myös muihin maihin.

4.9 ETSK suhtautuu myönteisesti mahdollisuuteen kompensoida muiden alojen päästöjä LULUCF-alojen hiilipistumien ja päästövähennysten avulla. Metsänhoidon mahdollinen sisällyttäminen joustomekanismien piiriin on suunniteltava toteutettavaksi niin, että se edistää kestävästä metsänhoitoa ja metsän kasvua eikä vähennä metsävarojen käyttöä biotalouden raaka-aineena.

5. Erityishuomioita maankäyttöä, maankäytön muutoksia ja metsätaloutta koskevasta ehdotuksesta

5.1 Maa- ja metsätalouden rooli vaatii EU:n ilmastopolitiikalta kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Ilmastonmuutoksen hillitsemisen lisäksi maa- ja metsätalouden haasteena on ilmastonmuutokseen sopeutuminen, koettelevathan epäsuotuisat sääolot ankarimmin juuri näitä aloja. Tämän vuoksi on edistettävä sellaista ilmastonmuutoksen hillintätapaa, jolla on kaikkein vähiten kielteisiä vaikutuksia tuotantoon. Kuten komission ehdotuksessa todetaan, on tärkeää pohtia EU:n asemaa globaalilla tasolla ja ottaa huomioon Pariisin sopimukseen liittyvä maailmanlaajuinen tilannekatsaus erityisesti ympäristötavoitteiden loukkaamattomuuden ja hiilivuodon mahdollisten kielteisten vaikutusten osalta.

5.2 Pariisin sopimuksen mukaan ihmisen toiminnan aiheuttamien kasvihuonekaasujen päästöjen ja metsien kaltaisten nielujen aikaansaamien poistumien olisi oltava tasapainossa kuluvan vuosisadan jälkipuoliskolle päästäessä. Siksi on ratkaisevan tärkeää säilyttää metsät nieluina ja välttää hiilisaturaatiopisteen saavuttamista ikääntyvissä metsissä.

5.3 Kestävä metsänhoito sekä puun käyttö tuotteiden raaka-aineena ja fossiilisten polttoaineiden korvaaminen bioenergialla ovat yhdessä tehokas keino hiilitaseen hallitsemiseksi. Jotta ympäristötavoitteiden loukkaamattomuutta ei heikennetä, muilla aloilla käytettyjen fossiilisten polttoaineiden aiheuttamia päästöjä ei pitäisi kompensoida metsänielujen avulla niin, että biotaloudellisiin tarkoituksiin on saatavilla puuta aiempaa vähemmän.

5.4 Metsänielujen hoidossa ei ole kysymys vain metsämaa-alasta vaan ennen kaikkea metsän kasvun edistämisestä aktiivisen metsänhoidon avulla ja puutuotteiden käytön lisäämisestä. ETSK pitääkin merkittävänä, että puunkorjuusta saadut puutuotteet sisällytetään LULUCF-asetuksen piiriin. Jäsenvaltioiden olisi hyödynnettävä täysin näiden puutuotteiden tarjoamat hiilivarastointimahdollisuudet ja siitä saatavat hyvitykset. Lisäksi metsän kaatamisesta aiheutuvia päästöjä olisi voitava kompensoida kestäväan metsänhoitoon pohjautuvalla metsävarojen kasvulla.

5.5 Jotta kestäväan metsänhoidon huomattavia mahdollisuuksia voidaan hyödyntää⁽¹⁾ ilmastonmuutoksen hillitsemisessä, ETSK kehottaa komissiota panostamaan intensiivisiin pyrkimyksiin kehittää metsänhoitoa koskevia tilinpidosääntöjä. Sääntöjen on vastattava metsien todellista kasvu- ja hiilensidonta-astetta, jotta vältetään nykyisiin sääntöihin liittyvältä ongelmalta, että tietyissä tapauksissa tosiasialliset nielut määritellään päästölähteiksi.

5.6 Ehdotuksen mukaiset metsäalan vertailutasoja koskevat tilinpidosäännöt ovat aiempaa monimutkaisempia eivätkä kannusta riittävästi edistämään metsän kasvua tai biotaloutta. Sen sijaan, että asetetaan liian yksityiskohtaisia kriteereitä, ETSK esittää, että jäsenvaltioiden pitäisi määrittää kansalliset metsäalan vertailutasot metsävarojen suunnitellun käytön pohjalta ja huolehtia samalla siitä, että vuotuiset puunkorjuumäärät eivät ylitä vuotuista kasvua pitkällä aikavälillä.

5.7 ETSK on tyytyväinen komission toteamukseen, että kaksinkertaisen tilinpidon välttämiseksi biomassan käyttöä energia-alalla on pidettävä hiilineutraalina, kuten IPCC:n ohjeissa todetaan. Myös kaikkea muutakin päästöjen kaksinkertaista tilinpitoa on vältettävä.

5.8 ETSK kehottaa komissiota tavoittelemaan järjeitettyjä globaaleja tilinpidosääntöjä LULUCF-aloja varten. Jotta muita maita voidaan kannustaa osallistumaan tähän prosessiin, sääntöjen olisi oltava mahdollisimman yksinkertaisia. EU:n olisi kansainvälisellä tasolla myös annettava käyttöön omaa osaamistaan, kun on kyse metsävarojen inventoinnista ja seurantamenetelmistä, ja erityisesti kehitettävä oma tarkka satelliittijärjestelmänsä, joka kykenee tarjoamaan ajankohtaista globaalia tietoa.

5.9 Metsänhoidon tavoin myös aktiivinen viljelymaan ja niittyjen hoito edesauttaa ilmastonmuutoksen torjuntaa ja edistää samalla maailmanlaajuisia elintarviketurvaa. Viljelymaan ja niittyjen hoidon parantaminen, mm. maaperän tuottavuuden lisääminen, sadonkorjuu ja uudelleenistutus, tehostaa hiilensidontaa, ja siitä olisi siis saatava asianmukainen hyvitys. Biomassan tuotannon rajoittaminen johtaisi pitkällä aikavälillä fotosynteesin vähenemiseen ja sen myötä kasvihuonekaasujen yhä vähäisempään poistumiseen ilmakehästä. Olisi myös kiinnitettävä huomiota eloperäisen maan erityispiirteisiin ja tarjolla oleviin mahdollisuuksiin jatkaa viljelystä tällaisilla maa-alueilla.

⁽¹⁾ Nabuurs ym. 2015. *A new role for forests and the forest sector in the EU post-2020 climate targets* (Metsien ja metsäalan uusi rooli EU:n vuoden 2020 jälkeisten ilmastotavoitteiden saavuttamisessa).

5.10 Jotta viljelymaiden ja niittyjen hoidon tarjoama merkittävä potentiaali maaperän hiilinielun kasvattamiseksi voidaan hyödyntää täysin ja mahdolliset parannukset niiden suorituskyvyssä voidaan tuoda esiin, ETSK kehottaa tutkimaan yksi- ja monivuotisten muiden kuin puuvartisten kasvien muodostamaa biomassaa ja kehittämään tilinpidosääntöjä sitä varten. Sellaisen maanhoitoa koskevan dynaamisen lähestymistavan tarjoamat mahdollisuudet, jossa keskitytään maaperän toimintojen optimointiin paikalliset olosuhteet huomioon ottaen, olisivat hyödyllisiä ilmaston ja ympäristön kannalta ja edistäisivät lisäksi maatalousalan, etenkin pienten perheitöiden, taloudellista ja sosiaalista kestävyyttä.

5.11 Kaiken kaikkiaan todettakoon, että Pariisin kokouksen onnistunut lopputulos saavutettiin noudattamalla alhaalta ylöspäin suuntautunutta lähestymistapaa, jossa kansalliset tavoitteet asetettiin yksittäisten valtioiden vahvuuksien ja mahdollisuuksien pohjalta. ETSK tiedostaa myös LULUCF-alojen erot eri jäsenvaltioissa. Toimintalinjat olisivat toissijaisuusperiaatteen mukaisesti räätälöitävä jäsenvaltiotasolla, ja maankäytön, maankäytön muutosten ja metsätalouden olisi oltava erillinen ilmastopolitiikan pilari.

5.12 ETSK kehottaa yksittäisiä jäsenvaltioita ottamaan LULUCF-aloilla käyttöön kunnianhimoisia toimintalinjoja ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja samalla laatimaan kestävää maankäyttöä ja metsätaloutta koskevan pitkän aikavälin vision. Erityisesti komitea kannustaa ottamaan kansalaisyhteiskunnan ja työmarkkinaosapuolet mukaan tähän prosessiin valtio-, alue- ja paikallistasolla.

5.13 Kunnianhimoisten toimintalinjojen toteuttaminen käytännössä edellyttää huomattavia taloudellisia resursseja. Tämän vuoksi ETSK kehottaa komissiota nykyisten rahoitusmekanismien lisäksi perustamaan yhdessä EIP:n kanssa erillisen rahoitusvälineen näiden tavoitteiden saavuttamisen tueksi. On myös selvästi tarpeen lisätä uusiin ilmastonmuutoksen hillitsemismenetelmiin tähtäävään tutkimus- ja kehitystoimintaan tehtäviä investointeja.

Bryssel 14. joulukuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Pohjanmeren pohjakalakantoja ja näitä kantoja hyödyntäviä kalastuksia koskevasta monivuotisesta suunnitelmasta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 676/2007 ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1342/2008 kumoamisesta”

(COM(2016) 493 final – 2016/0238 (COD))

(2017/C 075/18)

Esittelijä: **Thomas McDONOGH**

Lausuntopyyntö	Euroopan parlamentti, 12.9.2016 neuvosto, 26.9.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 43 artiklan 2 kohta ja 304 artikla
Työvaliokunnan päätös	20/09/2016
Vastaava erityisjaosto	”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö”
Hyväksyminen erityisjaostossa	24.11.2016
Hyväksyminen täysistunnossa	14.12.2016
Täysistunnon numero	521
Äänestystulos	211/1/3
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Yleiset ja erityiset huomiot ja suositukset

1.1 Yhteinen kalastuspolitiikka otettiin käyttöön 1960- ja 1970-luvulla, ja sitä on jatkuvasti tarkistettava. Komitea suhtautuu myönteisesti tällaiseen ajantasaistamiseen, jonka tarkoituksena on pitää politiikka teknologian kehityksen tasalla, jotta kalakantojen säilymistä ja suojelua voidaan parantaa. Komitea on tyytyväinen komission ehdottamiin toimiin, joista monet kuuluvat WGNSSK-työryhmän vuoden 2016 kertomuksessa ⁽¹⁾ esitettyjen toimenpiteiden joukkoon. Ne auttavat saattamaan EU:n kalastuslainsäädännön ajan tasalle ja suojelemaan erittäin arvokasta elinkeinoalaa.

1.2 Kalastus Pohjanmerellä ja sen lähialueilla on luonteeltaan erittäin monimutkaista, sillä siihen osallistuu vähintään seitsemän rannikkojäsenvaltion ja Norjan aluksia, jotka käyttävät monia erilaisia pyyntivälineitä monien erilaisten kala- ja äyriäislajien pyytämiseen. Keskeinen ongelma on se, että monia tärkeimmistä pohjakalakannoista (eli merenpohjalla tai lähellä pohjaa elävistä kalakannoista) pyydetään sekakalastuksessa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että joka kerta kun alus nostaa pyydyksensä alukselle, saalis koostuu eri kalalajeista. Sekoituksen koostumus vaihtelee käytetyn pyydyksen ja sen mukaan, milloin ja missä pyydystä käytetään.

1.3 Tämä merkitsee sitä, että alusten, jotka pyytävät kalakantoja, joihin sovelletaan suurimpia sallittuja saaliita (TAC), on lopetettava kalastus heti, kun niiden kyseistä kantaa koskeva kiintiö on täynnä. Ennen perusasetuksen ⁽²⁾ hyväksymistä alusten ei tarvinnut lopettaa kalastusta heti, kun jonkin niiden pyytämän lajin kiintiö täyttyi, vaan ne saivat jatkaa muiden kohdelajien kalastusta, minkä seurauksena ne saivat saaliiksi lisää lajeja, joiden kiintiöt olivat jo täynnä, mutta eivät voineet laillisesti purkaa näitä saaliita. Nämä kiintiön ylittäneet saaliit oli heitettävä pois. Nyt yhden tällaisen kannan kiintiön täyttyminen estää mahdollisuuden jatkaa muiden kantojen kalastamista. Siksi näitä kantoja koskevia TAC-kiintiöitä vahvistettaessa on suotavaa ottaa huomioon se, että joitakin kantoja pyydetään yhdessä sekakalastuksessa. Tällainen lähestymistapa hyödyttäisi sekä kantojen suojelemista että hyödyntämistä. Komission ehdotuksessa noudatetaan tätä lähestymistapaa.

⁽¹⁾ Kansainvälisen merentutkimusneuvoston (ICES) Pohjanmeren ja Skagerrakin pohjakalakantojen arvioinnista vastaavan työryhmän kertomus. Työryhmä kokoontui Hampurissa 26.4.–5.5.2016.

⁽²⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 1380/2013, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, yhteisestä kalastuspolitiikasta, neuvoston asetusten (EY) N:o 1954/2003 ja (EY) N:o 1224/2009 muuttamisesta sekä neuvoston asetusten (EY) N:o 2371/2002 ja (EY) N:o 639/2004 ja neuvoston päätöksen 2004/585/EY kumoamisesta (EUVL L 354, 28.12.2013, s. 22).

1.4 Perusasetuksen tavoitteena on ratkaista liikakalastuksen ja kalojen poisheittämisen ongelmat aiempaa lainsäädäntöä tehokkaammin. Siksi on ryhdyttävä asianmukaisiin toimenpiteisiin, jotta kalastusalalle ei aiheudu kielteisiä taloudellisia ja sosiaalisia seurauksia. Ensimmäinen askel kohti tällaista mukautuvaa hoitoa olisi sisällyttää kaikki kyseiset kannat yhteen yhteiseen hoitosuunnitelmaan. Se sisältäisi kuhunkin kantaan mahdollisesti sovellettavat kalastuskuolevuuden tavoitteet, joiden perusteella kyseisten kantojen vuotuiset TACit asetettaisiin.

2. Muut huomiot ja suositukset

2.1 Olisi asetettava riippumaton komitea huolehtimaan kansallisten kiintiöiden tarkistamisesta. Kalakantojen elpyminen ei kuitenkaan riipu vain kalastuskuolevuudesta vaan myös muista tekijöistä, kuten ilmastonmuutoksesta. Kaikki toimet kestäväällä pohjalla olevan kalastuksen edistämiseksi edellyttävät kalastusalusten ja pyydysten mukauttamista (mikä on kallista), luotettavaa tieteellistä tietoa ja jatkuvia toimenpiteitä kalastajien kouluttamiseksi ja valistamiseksi. Myös kalastuksen sosiaalisiin näkökohtiin on syytä kiinnittää huomiota, sillä pienimuotoisen kalastuksen harjoittajilta ollaan viemässä elinkeinotoiminnan edellytykset. On ensisijaisen tärkeää turvata nykyisten työpaikkojen säilyminen EU:n monien kalastuksesta riippuvaisten rannikkoalueiden yhteisöissä.

2.2 Kalanviljelyn vaikutusta luonnonvaraisiin kalakantoihin on tutkittava lisää. Luonnonvarainen lohi on vaarassa kuolla sukupuuttoon, mikä johtuu lähinnä liikakalastuksesta ja huonosta sääntelystä. Kalanviljelylaitosten vaikutuksia luonnonvaraiseen loheen ei kuitenkaan vielä tunneta. Luonnonvaraisen lohien hinta olisi asianmukaisen markkinoinnin avulla saatava viljelyn lohien hintaa korkeammaksi. Urheilukalastuksella on merkittävä vaikutus syrjäisempien alueiden talouteen: jokainen pyydetty luonnonvarainen lohi tuo paikallistalouteen arvioiden mukaan keskimäärin 1 200 euroa oppaille maksettujen palkkojen, majoituksen, liikennepalvelujen tms. kautta.

2.3 Ankeriaan kalastuksen väheneminen edellyttää toimenpiteitä, jotta suuntaus saadaan käännettyä. Nuorten kalojen saaliiksi joutumisen ongelmaan olisi puututtava lisäämällä verkkojen vähimmäissilmäkokoja. Lisäksi olisi otettava käyttöön monofiiliverkkoja koskevia rajoituksia.

2.4 Kalastuslainsäädännön rikkomisesta määrättäviä seuraamuksia olisi tiukennettava. Laittomien maahanmuuttajien työllistämistä kalastusaluksilla on torjuttava tehokkain toimenpitein. Monille heistä ei edes makseta työstä palkkaa, ja he ovat käytännössä vankeja, koska heiltä otetaan passit pois (näin tiedetään käyneen esimerkiksi Keski-Amerikasta saapuneille maahanmuuttajille). Elin- ja työolot merellä on järjestettävä niin, että ne vastaavat EU:n tiukimpia normeja. Tämä koskee myös EU:n ulkopuolisista maista kotoisin olevia työntekijöitä.

Bryssel 14. joulukuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ilmailupaketti II”,

johon kuuluvat asiakirjat

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan lentoturvallisuusviraston perustamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 216/2008 kumoamisesta”

[COM(2015) 613 final – 2015/0277 (COD)]

ja

”Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Euroopan lentoturvallisuusohjelma”

[COM(2015) 599 final]

(2017/C 075/19)

Esittelijä: **Raymond HENCKS**

Toinen esittelijä: **Stefan BACK**

Lausuntopyyntö	Euroopan unionin neuvosto, 19.1.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 100 artiklan 2 kohta
Vastaava erityisjaosto	”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta”
Hyväksyminen erityisjaostossa	15.11.2016
Hyväksyminen täysistunnossa	14.12.2016
Täysistunnon numero	521
Äänestystulos	184/01/02
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti uuteen riski- ja suorituskykykeskeiseen lähestymistapaan, edellyttäen että ohjaavat säännöt säilytetään siellä, missä se on tarpeen turvallisuuden takaamiseksi. ETSK katsoo, että näiden työmenetelmiä ja toimintakulttuuria koskevien muutosten täytäntöönpanon onnistuminen vaatii aikaa ja asianmukaisia resursseja. ETSK korostaa myös, että henkilöstön ja sidosryhmien on päästävä osallistumaan tiiviisti tähän siirtymäprosessiin.

1.2 ETSK on samaa mieltä siitä, että EASAlla tulisi olla entistä suurempi vastuu turvallisuudesta yhteistyössä ja yhteisymmärryksessä jäsenvaltioiden kanssa. Tähän tulisi sisältyä hätätilanteita koskevat erityissäännöt sillä ehdolla, että EASAlle myönnetään riittävät resurssit, jotka antavat sille mahdollisuuden hoitaa asiaan liittyvät tehtävänsä menestyksekkäästi. Vuoden 2008 jälkeiset kehityskulut huomioon ottaen ETSK pitää lisäksi tarpeellisena, että asetusta (EY) N:o 300/2008 tarkistetaan.

1.3 ETSK kiinnittää huomiota siviili-ilmailun toimintaympäristön nopeisiin muutoksiin, jotka johtuvat sekä nopeasta teknisestä kehityksestä, mm. digitalisoinnista, että uusien yritystoiminnan mallien ja uusien työn ja palveluntarjonnan mallien kehityksestä. ETSK pitää erittäin tärkeänä, että uutta asetusta arvioidaan ehdotuksen mukaisesti säännöllisesti viiden vuoden välein. On tärkeää, että tällaisten kehityskulkujen mahdollisia turvallisuus- ja turvaamisnäkökohtia arvioidaan perusteellisesti vaikutusten arvioinnin yhteydessä ja että asianmukaisia toimenpiteitä suunnitellaan ja toteutetaan hyvissä ajoin.

1.4 ETSK pitää tervetulleena maahuolinnan sisällyttämistä asetuksen soveltamisalaan ja ehdottaa, että harkitaan mahdollisuutta asettaa sertifiointivaatimus niin maahuolintapalvelujen tarjoajille kuin henkilöstölle, jolla on turvallisuuden kannalta kriittisen tärkeä rooli.

1.5 ETSK suhtautuu myönteisesti matkustamomiehistöä koskevien sertifiointistandardien kehittämiseen mutta pahoittelee, että komissio ei ehdota matkustamomiehistöä koskevaa lupakirjajärjestelmää.

1.6 ETSK kannattaa miehittämättömien ilma-alusten sisällyttämistä ehdotuksen soveltamisalaan ja korostaa vaatimustasoltaan korkeiden standardien asettamisen tärkeyttä.

1.7 ETSK varoittaa lentopaikan laitteiden sertifiointi- tai valvontavaatimusten tarpeettomasta mutkikkoudesta sekä päällekkäisyydestä, lukuun ottamatta tapauksissa, joissa tämä on turvallisuussyistä selkeästi tarpeen.

1.8 ETSK panee ilahtuneena merkille ehdotuksessa esitetyt kansallisia viranomaisia koskevat valvontaan, yhteistyöhön ja avustamiseen liittyvät tehtävät ja toivoo, että nämä johtavat jatkuviin korkeisiin, yhdenmukaistettuihin ja tehokkaisiin standardeihin turvallisuuden, tiedonvaihdon ja resurssitehokkuutta parantavien vertailuanalyyysien osalta. Tässä yhteydessä ETSK panee merkille Euroopan lentoturvallisuussuunnitelman ja Euroopan lentoturvallisuusohjelman sekä mahdollisuuden, jonka ne tarjoavat entistä korkeampien ja yhdenmukaistettujen turvallisuusstandardien kehittämislle ja toteuttamiselle.

1.9 ETSK kannattaa ehdotettua mekanismia tehtävien vapaaehtoiseksi siirtämiseksi kansallisilta viranomaisilta EASalle, myös hätätilanteita koskevia erityissääntöjä.

1.10 ETSK:n mielestä useissa EU-maissa toimiville eurooppalaisille toiminnanharjoittajille tarjotussa mahdollisuudessa valita EASA toimivaltaiseksi viranomaisekseen tulisi edellyttää asiasta ilmoittamista toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle tai toimivaltaisille kansallisille viranomaisille. Edellä mainittujen toiminnanharjoittajien mahdollisuutta valita EASA toimivaltaiseksi viranomaisekseen ei voida soveltaa 59 ja 60 artiklan mukaisten toimenpiteiden yhteydessä.

1.11 ETSK pitää tiedonvaihtoa tärkeänä ja korostaa, että turvallisuuden parantamistarkoituksiin saatuja tietoja ei tulisi käyttää oikeusjärjestelmässä muuten kuin poikkeuksellisissa olosuhteissa, kuten tahallisen laiminlyönnin tapauksessa. Oikeudenmukainen toimintaympäristö on turvattava, ja ETSK toistaa ehdotuksensa oikeudenmukaista toimintaympäristöä koskevan peruskirjan kehittämisestä ja täytäntöönpanosta.

1.12 ETSK panee myös merkille ehdotuksen säätää yhtenäisen ilmatilan palveluita koskevista maksuista keinona EASAn toiminnan rahoittamiseksi, vaikka kyseisiä maksuja koskevat aineelliset säännöt on tarkoitus sisällyttää säännöksiin, jotka eivät ole vielä voimassa. Lisäksi jää epäselväksi, miten suunniteltujen maksujen on tarkoitus liittyä nykyisin Eurocontrolin monenvälisen sopimuksen osapuolina olevien valtioiden puolesta hallinnoimaan navigointimaksujärjestelmään. Tätä taustaa vasten ETSK katsoo, että olisi ennen aikaista säätää sellaisen maksun käytöstä, jota ei ole vielä olemassa ja jonka toteutuksen suhteen on olemassa lukuisia vaihtoehtoja. ETSK esittää siksi kyseisen ehdotuksen hylkäämistä.

1.13 Ottaen huomioon, että EASAn on tarkoitus laatia sertifiointi- ja turvallisuuskriteerejä koskevia sääntöjä, jotka saattavat kiinnostaa myös suurta yleisöä, ETSK ehdottaa, että tämänkaltaiset tekstit käännettäisiin EU:n kaikille virallisille kielille. Avoimuuden varmistamiseksi EASAn verkkosivuston tulisi olla saatavilla myös muilla kielillä kuin englanniksi. Tässä yhteydessä ETSK viittaa myös EU:n perusoikeuskirjaan ja erityisesti sen 21 artiklaan.

1.14 Miehistöineen tapahtuvaa lentokaluston vuokrausta koskevien vaatimusten lieventämistä koskevaan ehdotukseen liittyen ETSK muistuttaa, että ehdotus koskee ensisijaisesti turvallisuutta, kun taas miehistöineen tapahtuvaa vuokrausta koskevat kysymykset liittyvät kaupalliseen toimintaan, markkinoillepääsyyn ja kilpailuun. Niillä saattaa olla myös merkittävä sosioekonominen ulottuvuus. ETSK vastustaa siksi miehistöineen tapahtuvaa vuokrausta koskevien varsinaisten säännösten muuttamista tässä vaiheessa ja katsoo, että tätä kysymystä tulisi käsitellä asetuksen (EY) N:o 1008/2008 tarkistuksen yhteydessä.

1.15 Asetuksen (EU) N:o 996/2010 meneillään olevaan arviointiin liittyen ETSK nostaa esiin Euroopan siviili-ilmailun turvallisuustutkintaviranomaisten verkoston (ENCASIA) merkityksen ja pitää välttämättömänä, että tähän tärkeään toimintaan myönnetään riittävät resurssit. ETSK viittaa myös edellä kohdassa 1.11 esittämäänsä kantaan oikeudenmukaisesta toimintaympäristöstä.

2. Johdanto

2.1 Ehdotuksella lentoturvallisuusasetukseksi ⁽¹⁾ (ehdotus) on tarkoitus korvata vuoden 2008 asetus ⁽²⁾. Ehdotuksella osittain pidetään yllä ja osittain päivitetään vuoden 2008 asetuksen säännöksiä, ja otetaan käyttöön uusia toimenpiteitä. Se pohjautuu Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) standardeihin ja julkisiin kuulemisiin, jotka järjestettiin jäsenvaltioiden ja sidosryhmien, myös työmarkkinaosapuolten keskuudessa. Lisäksi se perustuu Euroopan lentoturvallisuusohjelmaa koskevaan komission kertomukseen ⁽³⁾ ja lukuisaan joukkoon tutkimuksia. Kyse on askeleesta kohti komission tiedonannon ”Ilmailustrategia Euroopalle” ⁽⁴⁾ täytäntöönpanoa.

2.2 Ehdotuksella on tarkoitus ottaa käyttöön turvallisuussääntöjä koskeva lähestymistapa, joka pohjautuu ennakointiin sekä riskinarviointiin ja suorituskykyyn tavoitteena parantaa käytettävissä olevien voimavarojen hyödyntämistä sekä valvontatyön kohdistamista kaikilla tasoilla. Sen tarkoituksena on korjata turvallisuuspuutteet sekä ottaa paremmin huomioon lentoturvallisuuden ja muiden alojen, kuten ilmailun turvaamisen tai ympäristönsuojelun, keskinäiset riippuvuussuhteet.

2.3 Ehdotuksella pyritään turvaamaan valvonnan ja vaatimustenmukaisuuden varmistamisen korkea taso koko EU:ssa tiiviillä viranomaisten välisellä yhteistyöllä Euroopan ja jäsenvaltioiden tasolla, mihin sisältyy myös tietojenvaihto sekä tehokas valvonta ja seuranta. Sillä päivitetään vuoden 2008 asetusta tekniikan kehityksen – esimerkiksi miehittämättömien ilma-alusten – kattamiseksi.

2.4 Komissio on parhaillaan arvioimassa siviili-ilmailun onnettomuuksien tutkinnasta ja ehkäisemisestä annettua asetusta (EU) N:o 996/2010 (asetus) ja on pyytänyt asiasta ETSK:n lausunnon (komission yksiköiden valmisteluasiakirja asetuksen (EU) 996/2010 täytäntöönpanosta). ETSK antoi vuonna 2010 lausunnon ⁽⁵⁾ kyseistä asetusta koskevasta ehdotuksesta.

3. Yleistä

3.1 ETSK kannattaa ehdotuksen tavoitteita, jotka koskevat turvallisuus- ja turvaamissääntöjen vahvistamista siviili-ilmailun alalla sekä Euroopan lentoturvallisuusviraston (EASA) roolin selkeyttämistä turvaamisessa. ETSK tukee myös ehdotusta, jonka mukaan EASA antaa komissiolle teknistä apua turvallisuuslainsäädännön täytäntöönpanossa ja jonka mukaan EASA valtuutetaan toteuttamaan asiaan liittyviä täytäntöönpanotoimia komission luvalla ja jäsenvaltioiden kuulemisen jälkeen.

3.2 ETSK on samaa mieltä siitä, että EASAlla tulisi olla lisävastuuta turvallisuudesta yhteistyössä ja yhteisymmärryksessä jäsenvaltioiden kanssa. Tähän tulisi sisältyä hätätilanteita koskevat erityissäännökset sillä ehdolla, että EASAlle osoitetaan riittävät resurssit, jotka antavat sille mahdollisuuden hoitaa asiaan liittyvät tehtävänsä menestyksekkäästi. Lisäksi ETSK katsoo, että asetus (EY) N:o 300/2008 yhteisistä siviili-ilmailun turvaamista koskevista säännöistä on vanhentunut vuoden 2008 jälkeisten tapahtumien myötä ja että se tulisi ottaa uudelleen käsitteilyyn.

3.3 Ehdotuksella pyritään valmistelemaan EU:n lentoturvallisuuden sääntelykehystä seuraavan kymmenen tai viidentoista vuoden haasteita varten. ETSK katsoo, että näin pitkän aikavälin ennusteet jäävät jälkeen teknologisesta kehityksestä ja jatkuvasti muuttuvista turvallisuusriskeistä, kuten miehittämättömien ilma-alusten yleistymisestä, uusista verkkorikollisuuden muodoista, laskeutumisten mahdollisesta häirinnästä lasereilla jne. Sen vuoksi ETSK katsoo, että siviili-ilmailun turvallisuussääntöjä tulisi tarkistaa säännöllisesti ja usein. Näin ollen ETSK kannattaa ehdotusta uuden asetuksen arvioinnista viiden vuoden välein.

3.4 ETSK vahvistaa kantansa ⁽⁶⁾, jonka mukaan turvallisuus on EU:n kestäväpohjaisen ilmailustrategian kulmakivi, ja katsoo, ettei turvallisuuden suhteen ole varaa tuudittautua tyytyväisyyteen. Siksi on tarpeen arvioida, vastaako asetuksen lähestymistapa näitä vaatimuksia, erityisesti ottaen huomioon komission tavoite ⁽⁷⁾ havaita turvallisuusriskit ja tarttua niihin nopeammin ja tehokkaammin siirtymällä kohti riski- ja suorituskykykeskeistä ajattelutapaa ja pitämällä samalla yllä vähintään samaa turvallisuuden yleistäsoa.

⁽¹⁾ COM(2015) 613 final.

⁽²⁾ EUVL L 79, 19.3.2008, s. 1.

⁽³⁾ COM(2015) 599 final.

⁽⁴⁾ COM(2015) 598 final (EUVL C 389, 21.10.2016, s. 86).

⁽⁵⁾ EUVL C 21, 21.1.2011, s. 62.

⁽⁶⁾ EUVL C 13, 15.1.2016, s. 169.

⁽⁷⁾ COM(2015) 598 final.

3.5 Ehdotetussa menetelmässä on kyse ”oikeasuhtaisemmasta ja joustavammasta turvallisuussäätelystä”. Tavoitteena on havaita turvallisuusriskit ja lieventää niitä nopeammin ja tehokkaammin ottamalla käyttöön riski- ja suorituskykykeskeinen ajattelutapa turvallisuuden entistä korkeamman yleisen tason varmistamiseksi. ETSK suhtautuu myönteisesti tähän lähestymistapaan mutta muistuttaa, että tietyt ohjaavat säännöt on säilytettävä tasapuolisten toimintaedellytysten takaamiseksi. Lisäksi tällainen huomattava siirtymä vaatii asianmukaisia resursseja sekä kaikkien sidosryhmien ja myös henkilöstön kannalta avointa siirtymäprosessia, joka tarjoaa tarvittavan ajan toimintakulttuurin muutosta varten, jota tarvitaan uuden lähestymistavan täysimääräiseen omaksumiseen.

3.6 Komission tilaamassa tutkimuksessa, joka koski ilmailuviranomaisten henkilöresurssien saatavuutta, käytön tehokkuutta ja kehitystä sekä Euroopan lentoturvallisuusjärjestelmän rahoitusta (resurssitutkimuksen oheistutkimus), havaittiin, että resurssit ja työtaakka ovat kymmenen viime vuoden aikana vinoutuneet entisestään toisiinsa nähden ja että myös henkilöstön pätevyudessa on puutteita. Tutkimuksessa hahmoteltiin vaihtoehtoja tämän ongelman ratkaisemiseksi. ETSK korostaa tarvetta löytää ratkaisu työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun puitteissa.

3.7 Toisessa tutkimuksessa keskityttiin suorituskyvyn kehittämisjärjestelmään ja suorituskykyyn perustuvaan lähestymistapaan ja tutkittiin mahdollisuuksia ottaa käyttöön suorituskykyyn liittyviä osatekijöitä lentoturvallisuuden hallinnassa (suorituskykytutkimuksen oheistutkimus). Siinä pääteltiin, että ajatus on toteuttamiskelpoinen, mutta varoitettiin samalla teknisiin syihin viitaten nopeasta käyttöönotosta. Tutkimuksen mukaan suorituskykyyn perustuvasta säätelystä ilmailualalla saatavia hyötyjä on mahdotonta esittää määrällisesti etukäteen. ETSK:n mielestä tutkimuksen päätelmistä ilmenee, että uusi lähestymistapa on pantava täytäntöön vakaasti ja johdonmukaisesti.

3.8 Tässä yhteydessä ETSK kiinnittää huomiota yhteiskunnallisen ja sosiaalisen kehityksen kysymykseen, johon sisältyvät usein digitaalilouteen liittyvät työllisyyden uudet muodot ja uudenlaiset yritysallit myös ilmailumarkkinoilla sekä tämän kehityksen turvallisuusnäkökohdat. Tiedonannossa ”Ilmailustrategia Euroopalle”⁽⁸⁾ ja useissa ETSK:n lausunnossa⁽⁹⁾ pidetään tarpeellisena, että nämä kysymykset otetaan asianmukaisella tavalla huomioon. ETSK katsoo, että ne on otettava lukuun myös ehdotuksen täytäntöönpanossa ja täytäntöönpanotoimenpiteiden vaikutusta arvioitaessa.

3.9 EASAn on tarkoitus käsitellä eri elinten suorituskykyä Euroopan lentoturvallisuussuunnitelman puitteissa, mutta se ei ole vielä asettanut turvallisuustasoa koskevia tavoitteita niille elimille, joista se vastaa. Tämä osoittaa jälleen, kuinka tärkeää on ratkaista pikaisesti ja tehokkaasti resurssiongelmia, joihin viitataan edellä olevassa kohdassa 3.6.

3.10 Euroopan lentoturvallisuusohjelmaan sisältyviä sääntöjä, toimenpiteitä ja menettelyjä olisi seurattava, jotta niiden merkityksellisyyttä ja vaikuttavuutta voidaan arvioida. Seurannan tulisi perustua esimerkiksi seuraaviin indikaattoreihin: sääntöjen noudattaminen, tietäntyyppisten turvallisuuteen vaikuttavien tapahtumien esiintymistiheys, onnettomuuksien tai kuolonuhrien lukumäärä tai turvallisuusjohtamisjärjestelmien kypsyyssaste. Valtiot käyttävät tällaisia indikaattoreita määritellesään ICAOn vaatiman kansallisen ”hyväksyttävän turvallisuustason”. Ehdotuksessa painotetaan EASAn ja kansallisten viranomaisten välistä yhteistyötä, mm. EASAn kasvavaa roolia 61–63 artiklassa mainitun uuden tietorekisterin hallinnoijana. ETSK korostaa tämän toimenpiteen merkitystä valvonnan ja vaatimustenmukaisuuden varmistamisen järjestelmän parantamisen kannalta.

4. Erityistä

4.1 Ympäristönsuojelu

ETSK kannattaa sellaisen uuden ympäristönäkökohtia koskevan artiklan lisäämistä, johon sisältyy myös säännös julkaista joka kolmas vuosi EASAn ympäristökatselmus.

4.2 Kolmansien maiden sertifiikaattien tunnustaminen

ETSK pitää hyvin tärkeänä solmia vastavuoroista tunnustamista koskevia sopimuksia tärkeiden kumppanimaiden kanssa, jotta voidaan tukea EU:n avioniikkateollisuutta ja kansainvälistä kauppaa tällä alalla.

⁽⁸⁾ COM(2015) 598 final, kohta 2.3.

⁽⁹⁾ EUVL C 13, 15.1.2016, s. 169, kohta 3.1.3; EUVL C 13, 15.1.2016, s. 110, kohta 2.7; ja EUVL C 389, 21.10.2016, s. 86, kohta 1.3.

4.3 Maahuolinta

4.3.1 ETSK pitää tervetulleena, että maahuolinta on siviili-ilmailun turvallisuusketjun tärkeänä osana sisällytetty asetuksen soveltamisalaan.

4.3.2 ETSK ehdottaa kuitenkin, että harkitaan mahdollisuutta asettaa sertifiointivaatimus niin maahuolintapalvelujen tarjoajille kuin henkilöstölle, jolla on turvallisuuden kannalta kriittinen rooli. Ehdotuksen liitteessä VII esitettyjen keskeisten vaatimusten tulisi olla kehittyneempiä ja yksityiskohtaisempia, lähinnä koulutusstandardien ja pätevyyksien osalta.

4.3.3 Muita käsitteitä vaativia aiheita ovat

— henkilöstön ja eri palveluntarjoajien määrä lentokoneen ympärillä suhteessa kääntöaikoihin

— ilmansaasteille kenttäalueella altistumisesta johtuvat terveysriskit.

4.4 Lentopaikan laitteet

4.4.1 Asetuksen 31 artiklassa säädettyyn lentopaikan laitteiden sertifiointivaatimukseen liittyen ETSK panee merkille, että lentopaikan laitteet sertifioidaan yleensä sähkölaitteita ja muita järjestelmiä koskevien järjestelyiden puitteissa. Lisäsertifiointijärjestelmä voisi tarkoittaa päällekkäistä sääntelyä ilman mitään hyötyä tai vain merkityksettömin hyödyin. ETSK ehdottaa siksi, että ehdotettu 31 artikla korvattaisiin tekstillä, jonka mukaan EASA ryhtyy asianmukaisiin toimiin, kun turvallisuustiedot osoittavat, että uuden asetuksen soveltamisalaan kuuluvilla lentopaikoilla käytetyt tai käytettäväksi tarkoitetut laitteet aiheuttavat turvallisuusrisikin.

4.5 Matkustamomiehistö

ETSK suhtautuu myönteisesti liitteessä IV esitettyihin uusiin vaatimuksiin sekä matkustamomiehistöä koskevien 21 artiklan säännösten konsolidointiin. ETSK pitää valitettavana, että vaikka matkustamomiehistölle liitteen IV kohdassa 4 asetetut vaatimukset edellyttäisivät lupakirjaa tai sertifiointia, ehdotuksessa käytetään edelleen termiä "todistus" "lupakirjan" sijaan. Johdonmukaisuuden takaamiseksi matkustamomiehistölle tulisikin jakaa kansallisen ilmailuviranomaisen tai EASAN myöntämä lupakirja.

4.6 Suojalausekesäännökset ja joustavuutta koskevat säännökset, viraston toimenpiteet

4.6.1 ETSK kiinnittää huomiota kiireellisten toimenpiteiden ja joustavuutta koskevien säännösten määräaikojen pidentämiseen ehdotuksen 59 ja 60 artiklassa asetuksen (EY) N:o 216/2008 14 ja 22 artiklan nykyisiin säännöksiin verrattuna, erityisesti mitä tulee lentoaikaarajoituksiin ja muihin henkilöstön työoloihin vaikuttaviin toimenpiteisiin.

4.6.2 ETSK:n mielestä kahden kuukauden määräaika, joka koskee ilmoittamista EASAlle suojalausekesäännösten (59 artikla) tai joustavuutta koskevien säännösten (60 artikla) tapauksessa, ei saa pidentää. ETSK vastustaa samoin 65 artiklan 4 kohdassa (Viraston toimenpiteet) esitettyä pidennystä 8 kuukauteen.

4.6.3 ETSK katsoo, että veloitteeksi tulisi asettaa hyväksynnän hakeminen asianomaiselta henkilöstöltä ennen päätöstä kiireellisistä tai joustavuustoimenpiteistä, jotka vaikuttavat heidän työoloihinsa. Jos päätös tehdään ilman tällaista hyväksyntää, EASAN tulisi käynnistää välittömästi 59 artiklan 2 kohdan ja 60 artiklan 2 kohdan mukainen arviointimenettely.

4.7 Jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten ja EASAN välinen yhteistyö, vastuun siirtäminen

4.7.1 ETSK pitää tervetulleena ehdotusta yhteistyön lisäämiseksi jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten, komission ja EASAN välillä sertifiointin, valvonnan ja vaatimustenmukaisuuden varmistamisen alalla. Komitea kannattaa ehdotettuja toimia, kuten ilmailutarkastajien yhteenkokoamista ja hätätapauksessa toteutettavaa vastuun siirtoa EASAlle, edellyttäen, etteivät ne vaikuta kielteisesti asianomaisten työntekijöiden työehtoihin ja -oloihin. Sekä hätätilanteessa tapahtuvaa siirtoa koskevat kriteerit että edellytykset valvontavastuun palauttamiseksi jäsenvaltiolle on kirjattava selkeästi.

4.7.2 ETSK korostaa, että 53 artiklan mukainen vastuun siirto jäsenvaltiolta EASAlle on vapaaehtoista, lukuun ottamatta 55 artiklassa säädettyä hätätilanteessa tapahtuvaa siirtoa, jonka tarkoituksena on ratkaista kiireellisten turvallisuuspuutteiden ongelma. 53 artiklan 2 kohdan viimeisellä kappaleella varmistetaan, että siirtyminen tapahtuu asianomaisen jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä noudattaen ja jäsenvaltion suostumuksella. ETSK toteaa, että menettely- ja muilla takeilla varmistetaan, että siirto tapahtuu asianmukaisesti ja oikeusvarmuuden periaatteita noudattaen. ETSK kannattaa siksi ehdotettua siirtomekanismia.

4.7.3 Päätöksen siirtää valvonta jäsenvaltiolta toiselle on säilyttävä vapaaehtoisena, ja valtiolla on oltava mahdollisuus saada siirretty toimivalta takaisin itselleen.

4.7.4 ETSK panee merkille, että ehdotukseen on sisällytetty monikansallisten toiminnanharjoittajien mahdollisuus valita EASA toimivaltaiseksi viranomaiseksi. Vapaaehtoista vastuun siirtoa koskevan kantansa mukaisesti ETSK voi hyväksyä tämän ehdotuksen sillä edellytyksellä, että asianomainen kansallinen viranomainen antaa tai asianomaiset kansalliset viranomaiset antavat toimenpiteeseen suostumuksensa ja että toimenpide ei vaikuta kielteisesti asianomaisen henkilöstön työehtoihin ja -oloihin.

4.8 Tietojen kerääminen, vaihtaminen ja analysointi

4.8.1 EASAn ja kansallisten ilmailuviranomaisten yhteistyön lisäämistä koskevat ehdotukset huomioon ottaen ETSK kannattaa tietojen keräämistä, vaihtamista ja analysointia koskevien säännösten vahvistamista. Komitea vaatii kuitenkin lisätoimia henkilötietojen suojaamiseksi esimerkiksi sisällyttämällä asia tietotekniseen tarkastusjärjestelmään tai parantamalla tietojen anonymiteetin tasoa. Avoimuuden lisäämiseksi tulisi tunnistamattomiksi tehdyt tiedot tarjota kaikkien sidosryhmien käyttöön.

4.8.2 ETSK pitää myös tervetulleena sellaisen rekisterin perustamista, johon tallennetaan todistukset, akreditoinnit, toimenpiteet, komission päätökset, jäsenvaltioiden päätökset, vastuunsiirrot, ilmoitukset, pyynnöt ja muuta tietoa.

4.9 Ilmailun turvallisuuden hallinta

4.9.1 Vaikka ETSK kannattaa viittauksia Euroopan lentoturvallisuusohjelmaan ja kansallisiin lentoturvallisuusohjelmiin, se korostaa, että haasteena on tehdä toimenpiteet ja materiaali ymmärrettäväksi kenttäoloissa työskenteleville. Näin ollen on oleellista, että Euroopan lentoturvallisuusohjelma ja kansalliset suunnitelmat perustuvat mahdollisuuksien mukaan alhaalta ylös suuntautuvaan lähestymistapaan. Muutoin asiakirjat eivät välttämättä auta saamaan aikaan toivottua muutosta.

4.10 Miehitämättömät ilma-alukset

4.10.1 ETSK kannattaa miehitämättömien ilma-alusten sisällyttämistä ehdotuksen soveltamisalaan, mutta toistaa kehotuksensa varovaisuuteen suorituskykyperusteisen lähestymistavan täytäntöönpanossa.

4.10.2 Asianmukaisen turvallisuuden takaamiseksi onkin kehitettävä kattavat säännökset. ETSK pitää haasteellisenä varmistaa näiden uusien, miehitämättömiin ilma-aluksiin liittyvien toimintojen yhteensopivuus yleisen ilmaliikenteen kanssa: asiaa koskevalle sääntelylle on ehdoton tarve. Ilmaliikenteen hallinta on jo nyt monimutkainen ala, jolla lennonjohtajilla on huomattava vastuu, ja ETSK toivoo, ettei kyseisille työntekijöille siirretä perusteetonta vastuuta sellaiseen tilanteeseen mukautumiseksi, jolloin ilmatilassa liikkuu miehitämättömiä ilma-aluksia. On otettava käyttöön johdonmukainen toimintamalli miehitämättömien ilma-alusten lennättämisen ja hallussapidon lisensoinnissa sekä rekisteröinnin osalta. Velvoite lisensoinnin hankkimiseen – miehitämättömän ilma-aluksen ominaisuuksista riippuen – lisääisi tietoisuutta, vaatisi tietoja sovellettavista säännöistä ja rajoituksista ja auttaisi kehittämään tarvittavia taitoja.

4.11 Kyberturvallisuuteen liittyvät uhat

4.11.1 ETSK on erityisen huolestunut kyberturvallisuudesta. Digitalisaatiosta huolimatta inhimillinen tekijä pysyy keskeisessä asemassa tietojen todentamisen ja laittomilta teoilta turvaamisen alalla. Vaikka asianmukaisten tietojen saatavuus ilma-aluksessa lisää turvallisuutta, ETSK huomauttaa, että ohjaamomiehistöjen on säilytettävä ilma-aluksen hallinta. Vastaavasti on kehitettävä vahva kyberturvallisuusuhkien vastainen suojajärjestelmä miehitämättömille ilma-aluksille.

4.12 *Siirtyminen suorituskykyyn perustuvaan lähestymistapaan*

4.12.1 Yksi vaatimusten noudattamiseen perustuvan järjestelmän ensisijaisista eduista on takuu toiminnanharjoittajien tasapuolisesta kohtelusta. ETSK katsoo, että riskinarviointiin ja suorituskykyyn perustuvaan järjestelmään siirtymisellä on helpotettava uuteen toimintakulttuuriin sopeutumista ja säilytettävä luottamus turvajärjestelmään ja sen kykyyn varmistaa turvallisuustason jatkuva parantuminen suorituskykyyn perustuvan lähestymistavan puitteissa. Tämä vaatii sopeutumista ja mukautumista kaikilla tasoilla. Edellä kohdissa 3.4 ja 3.5 esitettyjä yleisiä huomioita täsmentäen ETSK katsoo, että seuraavat osatekijät ovat ratkaisevia siirtymän onnistumisen kannalta:

- Saatavilla on oltava riittävät resurssit pysyvien asianmukaisten turvallisuustasojen varmistamiseksi.
- Siirtymä on toteutettava tavalla, joka mahdollistaa henkilöstön työehtojen ja -olojen suunnittelun etukäteen. Suunnitelluista muutoksista on tiedotettava avoimesti.
- Uuden järjestelmän täytäntöönpanoon on liityttävä jatkuva vuoropuhelu sidosryhmien kanssa ja myös työmarkkinaosapuolten kesken.
- Täytäntöönpanovauhdin on mahdollistettava turvallinen siirtyminen uuteen järjestelmään toimintakulttuurin muuttamisen tarve huomioon ottaen.

4.12.2 ETSK:n mielestä asteittainen siirtyminen uuteen järjestelmään ja uuteen toimintakulttuuriin vie aikaa. Tällä hetkellä on epävarmaa, tuleeko suorituskykyyn perustuva sääntely koskaan kattamaan turvallisuutta täysimääräisesti.

4.13 *Poikkeamien ilmoittaminen ja oikeudenmukainen toimintaympäristö*

4.13.1 Aiempien lausuntojensa ⁽¹⁰⁾ mukaisesti ETSK vahvistaa, että koko ilmailualalla on sovellettava oikeudenmukaisen toimintaympäristön periaatteita. ETSK epäilee, ettei ehdotus tai mikään muukaan voimassa oleva EU-säädös yksin riitä varmistamaan oikeudenmukaisen toimintaympäristön periaatteiden noudattamista. Jäsenvaltioissa on tehtävä paljon työtä oikeudenmukaisen toimintaympäristön edistämiseksi sekä selkeän ja ennakoitavan rajan ylläpitämiseksi turvallisuuteen liittyvän raportoinnin ja oikeusjärjestelmän välillä. ETSK toistaa siksi ehdotuksensa laatia peruskirja tai käytäntösäännöt hyvien käytänteiden tukemiseksi.

4.14 *Sakot ja seuraamukset*

4.14.1 ETSK katsoo, että nykyinen sakkojen ja uhkasakkojen järjestelmä on osoittautunut tehottomaksi. 72 artiklan 1 kohdan muotoilu ”Komissio voi – – määrätä oikeushenkilölle tai luonnolliselle henkilölle – –” sakon tulisi vaihtaa muotoon ”Komissio määrää – –”. On muistettava, että 72 artiklan 3 kohta mahdollistaa edelleen harkintavallan käytön. Arvioidessaan seuraamuksien aiheellisuutta komission on toimittava yhteistyössä asianomaisten kansallisten viranomaisten kanssa varmistaakseen, että lähestymistapa on johdonmukainen kansallisen lainvalvonnan kanssa.

4.15 *EASAn rahoitus*

ETSK katsoo, että ehdotus sisällyttää EASAn tuloihin yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan toteuttamisesta annetun asetuksen tulevien säännösten mukaisesti suoritettavat maksut on ennaikainen ja liian epäselvä. Epäselväksi jää esimerkiksi, onko tarkoituksena luoda erillinen yhtenäisen ilmatilan maksujärjestelmä vai muuttaa nykyistä, Eurocontrolin hallinnoimaa navigaatiomaksujärjestelmää (navigaatiomaksuja koskevan monenvälisen sopimuksen Multilateral Agreement Relating to Route Charges epävirallinen laitos, lokakuu 2006 – saatavilla Eurocontrolin verkkosivustossa). Ei myöskään ole selvää, koskevatko suunnitellut muutokset pelkästään yhtenäisen ilmatilan palveluita vai käytetäänkö niitä rahoittamaan viraston yleistä talousarviota. Näistä syistä ETSK pitää ehdotusta ennaikaisena, ja se tulisi hylätä.

4.16 *Työmenetelmät ja sidosryhmien osallistuminen*

4.16.1 Sidoryhmien osallistuminen on oleellinen osa EASAn työtä, ja näin on oltava jatkossakin. Niinpä komitea ehdottaa, että 104 artiklan 1 kohdan b alakohdasta poistetaan sana ”tarvittaessa”, jotta voidaan välttää mielivaltaisia päätöksiä siitä, pääsevätkö sidoryhmät osallistumaan viraston toimintaan.

⁽¹⁰⁾ EUVL C 21, 21.1.2011, S. 62, ja EUVL C 198, 10.7.2013, s. 73.

4.17 *Kielijärjestelyt*

Huolimatta siitä, että ilmailuyhteisössä käytetään laajasti englantia, on olemassa edelleen eräitä maantieteellisiä alueita ja toiminta-aloja, joilla kansalliset kielet ovat valta-asemassa. ETSK katsoo, että perusoikeuskirjan 21 artiklassa määrätyn, kielellisten syiden perusteella tapahtuvan syrjinnän kiellon mukaisesti vähintään sertifiointieritelmiä ja hyväksyttävät vaatimusten täyttämisen menetelmät tulisi kääntää EU:n kaikille virallisille kielille ja julkaista niillä. Lisäksi EASAn verkkosivuston tulisi olla saatavilla myös muilla EU-kielillä kuin englanniksi avoimuuden ja yleisen tietoisuuden lisäämiseksi.

4.18 *Sisäinen rakenne*

90 artiklan ehdotettu sanamuoto merkitsee sitä, että komissiolle siirretään huomattavasti lisää valtaa Euroopan parlamentin kustannuksella. ETSK vaatii, että hallintoneuvostossa annetaan yksi paikka komission ja yksi paikka Euroopan parlamentin edustajalle.

4.19 *Leasing*

ETSK vastustaa voimakkaasti ehdotusta muuttaa asetuksen (EY) N:o 1008/2008 leasingia koskevia säännöksiä. Koska kyseistä asetusta on tarkoitus arvioida vuosina 2017–2018, asiaa tulisi käsitellä erikseen.

5. *Siviili-ilmailun onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkinnasta ja ehkäisemisestä annetun asetuksen (EU) N:o 996/2010 arviointi*

ETSK toistaa edellä kohdassa 4.13 esittämänsä kannan tarpeesta varmistaa oikeudenmukainen toimintaympäristö sekä ehdotuksensa asiaa koskevan peruskirjan laatimisesta. ETSK kannattaa ei-sitovaa lähestymistapaa ja pitää tervetulleena menestyksestä yhteistyötä ENCASIAn kanssa, joka tarjoaa foorumin resurssien ja tiedon yhdistämiseksi sekä tutkimusten käynnistämiseksi, turvallisuussuositusten antamiseksi ja vertailuarvojen asettamiseksi. Näiden toimien toteutus edellyttää ehdottomasti, että riittävät resurssit asetetaan saataville.

ETSK:n mielestä asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa tulevilla toimissa tulisi keskittyä enemminkin asianmukaiseen täytäntöönpanoon kuin oikeudellisen kehyksen muuttamiseen.

Bryssel 14. joulukuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Digitaalisten sisämarkkinoiden verkkoalustat – Euroopan mahdollisuudet ja haasteet”

(COM(2016) 288 final)

(2017/C 075/20)

Esittelijä: **Thomas McDONOGH**

Lausuntopyyntö	Euroopan komissio, 25.5.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta”
Hyväksyminen erityisjaostossa	15.11.2016
Hyväksyminen täysistunnossa	14.12.2016
Täysistunnon nro	521
Äänestystulos	175/0/3
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Komitea suhtautuu myönteisesti komission esittämään toimintasuunnitelmaan, joka sisältää televiestintä- ja sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivien tarkistuksen avoimen internetin kautta toimitettavien viestintäpalvelujen osalta, verkkoalustojen vapaaehtoisten toimenpiteiden kartoittamisen, joka voi johtaa ohjeasiakirjan laatimiseen, yritysten välisiä käytäntöjä käsittelevän tutkimuksen, avointa dataa koskevien hankkeiden rahoituksen ja mahdollisesti strategian kilpailukykyisten EU:ssa toimivien verkkoalustojen perustamisen edistämiseksi ja tukemiseksi.

1.2 ETSK korostaa, että monet verkkoalustat ovat yhteistyötalouden tärkeitä osatekijöitä, ja vahvistaa yhteistyötaloutta koskevat havaintonsa, jotka liittyvät etenkin kuluttajansuojaan, työntekijöihin ja itsenäisiin ammatinharjoittajiin.

1.3 Komitea on kuitenkin huolestunut siitä, että EU:n sääntöjä ja strategioita ei kyetä kehittämään yhtä nopeasti kuin digitaaliset markkinat muuttuvat, puhumattakaan niiden täytäntöönpanosta jäsenvaltioitasolla. ETSK on kiinnostunut siitä, kuinka komission ja jäsenvaltioiden eri osapuolten välistä koordinoitua voitaisiin parantaa ja millaiset mekanismit olisivat hyödyllisiä.

1.4 Komitea korostaa, että hajanaisuuden riskeihin on puututtava ja että on välttämätöntä luoda johdonmukainen EU:n lähestymistapa. Muutoin erilaiset kansalliset säännöt aiheuttavat epävarmuutta, vaikeuttavat aloittelevien yritysten laajentamista ja mahdollisesti myös rajoittavat digitaalisten palvelujen saatavuutta. Tämä on erityisen kiireellinen ongelma, kun otetaan huomioon, että eräät jäsenvaltiot ovat jo toteuttamassa tai harkitsemassa erityisiä toimia hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen torjumiseksi, mikä voi aiheuttaa digitaalisten sisämarkkinoiden hajanaisuutta.

1.5 Tiedonanto ei sisällä erityisiä ehdotuksia, ja siinä ei juurikaan esitetä selkeitä ratkaisuja. Vaikka tiedonannossa kaavailaan eräitä ratkaisuja, siinä lykätään vastausten antamista todella tärkeisiin kysymyksiin siitä, vahingoittavatko alustat palveluiden tarjoajia erällä markkinoilla.

1.6 Verkkoalustojen yleistymisen on tuonut valtavia etuja palveluntarjoajille, kuluttajille sekä taloudelle ja yleensäkin elämäntavoille. Ongelmia kuitenkin esiintyy, ja sen vuoksi ETSK suosittaa määrittelemään tarkoin kriittisimmät vahingot yrityksille ja kuluttajille ja sen jälkeen tarkastelemaan tehokkaasti ja täsmällisesti, missä määrin nämä huolenaiheet ovat yhteisiä kaikille verkkoalustoille, alakohtaisia tai liittyvät vain yksittäisiin yrityksiin. ETSK kehottaa myös tekemään monialaista yhteistyötä ja seuraamaan verkkoalustojen kehitystä, jotta voidaan puuttua ajan myötä ilmeneviin ongelmiin.

1.7 Komitea suhtautuu myönteisesti siihen, että komissio aikoo tarkastella toimenpiteitä, joilla helpotettaisiin alustan vaihtamista ja datan siirrettävyyttä erilaisten verkkoalusta- ja pilvipalvelujen välillä sekä yritys- että yksityisasiakkaiden osalta.

1.8 ETSK kehottaa luomaan ohjelmia, joilla lisätään kaikenikäisten kansalaisten tietoisuutta ja parannetaan heidän digitaalista lukutaitoaan. Nuorimmat ja iäkkäimmät kansalaiset ovat heikoimmassa asemassa. ETSK kannattaa asiaa koskevan järjestelmällisen koulutuksen ottamista eurooppalaiseksi standardiksi.

1.9 ETSK kehottaa komissiota arvioimaan, tulisiko verkkoalustojen esittää käyttäjäystävällisiä tiivistelmiä, jotta tehtäisiin selväksi milloin sovelletaan yksilöllistä hinnoittelua ja mitkä ovat perusteet, joilla tulokset luokitellaan, ja mahdollistaa varaukseton ja hallinnollisesti yksinkertaisesti sovellettava oikeus ”tulla unohdetuksi”.

1.10 ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että komissio työskentelee verkkoalustojen kanssa luodakseen käytännösäännöt, joiden tarkoituksena on estää verkossa esiintyvää vihapuhetta ja alaikäisiä vahingoittavaa sisältöä. Komitea katsoo kuitenkin, että on myös otettava käyttöön jonkinlaisia seuraamuksia, mikäli alustat eivät poista tällaista sisältöä, vaikka ovat tietoisia sen olemassaolosta.

1.11 Komitea on pettynyt siihen, että komissio on jälleen jättänyt huomiotta verkkoalustojen sosiaalisen ulottuvuuden. ETSK korostaa, että alustojen sosiaalinen vastuu niiden työntekijöitä – sekä vakinaisia työntekijöitä että uusien työsuhdemuotojen mukaan työskenteleviä – kohtaan on määriteltävä tarkemmin. Viimeksi mainittuihin on kiinnitettävä erityistä huomiota, ja alustan kaikille työntekijöille on tarjottava oikeudenmukaiset työolot, asianmukainen sosiaaliturva, työterveys ja -turvallisuus, koulutus, kollektiivinen neuvotteluoikeus ja ammatillinen järjestäytymisoikeus⁽¹⁾. Samalla on tunnustettava verkkoalustojen esiin tuomat haasteet yhteistyötaloudessa.

1.12 Vaikka komissio arvioi nykyisen oikeudellisen kehyksen olevan pitkälti riittävä, komitea kehottaa laatimaan EU:n puitteet joukkoistamiselle vähimmäispalkkojen, työaikasääntöjen ja sosiaaliturvaa koskevien sääntöjen heikentämisen tai kiertämisen estämiseksi.

1.13 ETSK kehottaa komissiota tarkastelemaan verkkoalustojen toimintaan liittyviä verotusnäkökohtia ja torjumaan käytäntöjä, jotka haittaavat tasapuolisia toimintaedellytyksiä.

2. Komission tiedonannon pääsisältö

2.1 Äskettäin antamansa tiedonannon ja valmisteluasiakirjan sekä yleisemmin digitaalisten sisämarkkinoiden strategian avulla komissio pyrkii edistämään verkkoalustojen käynnistämää innovointia ja niiden välistä tehokasta kilpailua samalla kun pyritään suojelemaan kuluttajien oikeuksia ja yksityisyyttä.

2.2 Tiedonannossa esitetään verkkoalustojen arvioinnin yhteydessä kartoitetut keskeiset kysymykset ja määritellään komission tuleva lähestymistapa verkkoalustoihin.

2.3 Tiedonannossa ei ehdoteta alustoja koskevan kattavan uuden EU-säännösten laatimista.

2.4 Komissio ehdottaa ainoastaan sellaisia sääntelytoimenpiteitä, joilla puututaan selkeästi määriteltyihin, tiettyyn verkkoalustatyyppiin tai niiden toimintaan liittyviin ongelmiin, jotta ei luotaisi ennakoivia sääntöjä, jotka saattaisivat tukahduttaa innovointia.

2.5 Komissio myöntää, että on olemassa erilaisia ja erikokoisia verkkoalustoja ja että ne muuttuvat jatkuvasti, minkä vuoksi niille ei ole olemassa yhtä ainoaa määritelmää.

2.6 Komission näkemyksen mukaan yhden kaikkiin sovellettavan lähestymistavan omaksuminen verkkoalustojen sääntelyyn ei olisi asianmukainen tapa vastata erityyppisten alustojen asettamiin haasteisiin.

2.7 Komissio katsoo, että nykyiset lainsäädäntöpuitteet ovat pitkälti riittävät alustojen sääntelemiseksi, vaikkakin nämä puitteet eivät kuulu selvästi yhden sääntelyviranomaisen lainkäyttövallan piiriin.

⁽¹⁾ EUVL C 71, 24.2.2016, s. 65.

2.8 Tiedonannossa esitetään etenemissuunnitelma ja tulevien toimien periaatteet:

- **tasapuoliset toimintaedellytykset keskenään vertailukelpoisille digitaalisille palveluille**
- **verkkoalustojen vastuullinen toiminta perusarvojen suojelemiseksi**
- **avoimuus ja oikeudenmukaisuus käyttäjien luottamuksen säilyttämiseksi ja innovoinnin turvaamiseksi**
- **avoimet ja syrjimättömät markkinat datavetoisessa taloudessa.**

2.9 Komissio pyrkii **televiestintä**alan yhtäläiseen sääntelyyn mahdollisesti purkamalla sääntelyä ja laatimalla erityiset säännöt avoimen internetin kautta välitettävien viestintäpalvelujen tarjoajille.

2.10 Komissio harkitsee **sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin** soveltamisalan laajentamista verkkoviestintäpalveluihin.

2.11 Komissio ehdottaa uuden **audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin** mukaisesti, että videonjakoa-lustoille olisi asetettava uusia velvoitteita haitallisen sisällön torjumiseksi.

2.12 Komissio arvioi verkossa toimivien välittäjien **vastuu**järjestelmää muun muassa seuraavien seikkojen osalta:

- vastuuta koskevan ohjeistuksen tarve, kun luodaan vapaaehtoisia toimenpiteitä laittoman verkkosisällön torjumiseksi
- muodollisten ilmoitusmenettelyjen ja toteutettavien toimenpiteiden ("notice-and-action") tarve.

2.13 Komissio jatkaa toimiaan edistääkseen verkkoalustojen koordinoituja EU:n laajuisia **itsesääntelytoimia** laittoman verkkosisällön torjumiseksi (ja seuraa niiden tehokkuutta säännöllisesti).

2.14 Verkkoalustoja kannustetaan torjumaan keksittyjä ja harhaanjohtavia arvioita.

2.15 Komissio esittää sähköisen tunnistamisen yhteentoimivuutta koskevat periaatteet ja ohjeet vuonna 2017.

2.16 Komission äskettäin hyväksymien, uusien **tekijänoikeuksia** koskevien ehdotusten tarkoituksena on lisätä verkkoalustojen tarjoaman, tekijänoikeuksin suojatun sisällön verkkojakelusta saatavan arvon jakamisen oikeudenmukai-suutta.

2.17 **Kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annettu asetus** esitellään yhdessä tiedonannon kanssa, jotta voitaisiin tehostaa EU:n kuluttajansuojalain valvontaa rajat ylittävissä tilanteissa.

2.18 Komissio on tarkistanut **sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaan direktiiviin** liittyvää ohjeistusta, jotta se voidaan hyväksyä yhdessä tiedonannon kanssa. Se arvioi edelleen mahdollista tarvetta ajanmukaistaa verkkoalustoja koskevia nykyisiä kuluttajansuojasääntöjä osana EU:n kuluttaja- ja markkinalainsäädännön toimivuustarkastusta vuonna 2017.

2.19 Komissio aikoo käynnistää keväeseen 2017 mennessä kohdennetun tiedonhankintatoimen **yritysten välisistä käytännöistä** verkkoalustaympäristössä määritelläkseen, "ovatko EU:n lisätoimet tarpeen".

2.20 Komissio aikoo tarkastella EU:n datamarkkinoiden mahdollisia esteitä, joita voi aiheutua tiedon omistajuuteen ja sen käytettävyyteen ja/tai saatavuuteen liittyvästä oikeudellisesta epävarmuudesta. Lisäksi se aikoo tarkastella toimia alustan vaihtamisen ja datan siirrettävyyden helpottamiseksi osana vuoden 2016 loppuun ajoitettua **vapaita datavirtoja koskevaa aloitetta**.

3. Yleistä

3.1 Jos Eurooppa haluaa ylittää bkt:n vuosittaisen 1,5 prosentin kasvun ensi vuosikymmenellä, elinvoimainen digitaalitalous on ratkaisevan tärkeä (ks. Maailman talousfoorumin Global Agenda Council -ryhmän Eurooppaa käsittelevä raportti).

3.2 Verkkoalustayritykset kuuluvat jo maailman arvokkaimpiin ja vaikutusvaltaisimpiin yrityksiin ja niiden rooli maailmantaloudessa kasvaa edelleen.

3.3 EU:n osuus verkkoalustojen kokonaispörssi-arvosta on vain neljä prosenttia ⁽²⁾.

3.4 Noin 50 suureen eurooppalaiseen sähköisen viestinnän toimijaan sovelletaan 28:aa erillistä kansallista sääntelykehystä, kun taas Yhdysvaltain markkinoiden kuudella suurella toimijalla ja Kiinan markkinoiden kolmella jättiläisellä on yksi ainoa sääntelykehys ⁽³⁾.

3.5 Verkkoalustoihin liittyvät ongelmat ovat aiheuttaneet paineita toimia jäsenvaltioitasolla ja lisänneet hajanaisuutta.

3.6 Sopimusoikeuden ja kuluttajansuojan yhdenmukaistaminen on ratkaisevan tärkeää kestävä kehityksen ja verkkoalustojen laajentamisen kannalta.

3.7 ETSK kehottaa tarkastelemaan huolellisesti vuoden 2016 loppuun mennessä esitettäviä lainsäädäntöaloitteita ja muita aloitteita täysin yhdentyneiden digitaalisten sisämarkkinoiden luomiseksi. Vuodet 2016–2017 osoittavat, luoko Eurooppa digitaalialan etenemissuunnitelman kilpailukyvyyn ja kasvun edistämiseksi vai jääkö se pyristelemään keskinkertaisuudessa.

3.8 Tiedonannossa kartoitetaan useita osa-alueita, joilla komissio on tietoinen ongelmien olemassaolosta, mutta siltä puuttuu perusteita päättää mihin toimiin – jos mihinkään – olisi ryhdyttävä. Tärkeimpiä näistä kysymyksistä ovat yritysten välisiin käytäntöihin liittyvät ongelmat. Tiedonannossa ehdotetaan, että tutkimuksia jatketaan kuuden kuukauden ajan ja asiasta päätetään keväällä 2017.

3.9 Komitea odottaa, että asiasta käydään vielä syvällistä keskustelua, kun komissio esittää tutkimuksensa päätelmät ensi vuoden alkupuolella.

3.10 Liiallinen tai joustamaton sääntely heikentäisi verkkoalustojen myönteistä vaikutusta EU:n digitaalitalouteen, ja säännösten muutoksia ei pitäisi tehdä kuluttajansuojan tai työntekijöiden suojelun kustannuksella.

3.11 Digitaalisilla sisämarkkinoilla tarjottavien vertailukelpoisten digitaalipalvelujen tasapuolisilla toimintaedellytyksillä ei saa olla kielteisiä vaikutuksia verotuloihin, ja ne eivät saa helpottaa yhtiöveropohjan murentumista antamalla yrityksille mahdollisuuden maksaa veroja yhdellä lainkäyttöalueella, vaikka arvoa luodaan toisaalla. Veroa voitoista on maksettava siellä, missä niitä vastaavaa taloudellista toimintaa harjoitetaan.

4. Erityistä

4.1 Komission mukaan alustat tunnetaan yleisesti kaksipuolisina tai monisuuntaisina markkinoina, joille alustaa hallinnoiva taho kokoaa käyttäjiä yhteen helpottaakseen vuorovaikutusta.

4.2 Komission oma luettelo, joka kattaa sosiaalisen median, hakukoneet, maksujärjestelmät ja verkkomainonta-alustat, ei kuitenkaan sisällä perinteisiä alustapohjaisia yrityksiä, jotka toimivat nyt verkossa, mutta se sisältää eräitä digitaalisia alustoja, jotka eivät ole monisuuntaisia.

⁽²⁾ COM(2016) 288 final.

⁽³⁾ Ks. alaviite 1.

4.3 Komission luettelo ei sisällä myöskään lukuisia verkkoalustoja, joilla tarjotaan työvoimaa. Näin ollen se ei kykene puuttumaan tällaisten alustojen erityisongelmiin, jotka liittyvät etenkin oikeudenmukaiseen työhön ja riittävään sosiaaliturvaan. Jotta voidaan varmistaa, että työntekijöiden oikeuksia ja työnormeja ei kierretä ja että nämä standardit turvataan, ETSK kehottaa laatimaan lainsäädäntöä verkkoalustojen työntekijöiden ja etenkin uudenlaisissa työsuhteissa työskentelevien työhön liittyvistä oikeuksista ja suojelusta ⁽⁴⁾. Lainsäädännössä olisi määriteltävä verkkoalustoille työtä tekevät työntekijöiksi ja oletettava heidän työskentelevän työsuhteessa sekä varmistettava heidän oikeutensa tasavertaiseen kohteluun tavanomaisessa työsuhteessa työskenteleviin nähden samoin kuin näiden säännösten tehokas täytäntöönpano (esimerkiksi AppJobber, Applause, Clickworker, content.de, Crowd Guru, Designenlassen.de, Freelancer, greatcontent, Jovoto, Local Motors, Microworkers, MyLittleJob, Streetspotr, Testbirds, testlO, Textbroker, Twago, Upwork, 99designs).

4.4 Etulyöntiasema on vahva, ja jatkossa voi olla vaikea kilpailla sellaisten alustojen kanssa, jotka onnistuvat hyödyntämään verkostovaikutuksia, ja niistä voi tulla myös yrityksille välttämättömiä kauppakumppaneita.

4.5 Verkkovälitteistä riidanratkaisualustaa voitaisiin käyttää vaihtoehtoisena riidanratkaisuvälineenä yritysten välisissä kiistoissa, mutta ensin olisi varmistettava yritysten ja kuluttajien välisten kiistojen verkkovälitteisen riidanratkaisumekanismin tehokas täytäntöönpano.

4.6 Verkkoalustoista riippuvaisiin tahoihin kohdistuvien kaupallisten vastatoimien pelko voi estää valituksen tekijöitä ottamasta yhteyttä kilpailuviranomaisiin. ETSK suosittaa ottamaan käyttöön uusia toimenpiteitä valituksen tekijöiden suojelemiseksi näillä markkinoilla.

4.7 Verkkosivustojen taustatoimijat ja niille internetpalveluja tarjoavat tahot toimivat usein Euroopan ulkopuolella tai peittävät henkilöllisyytensä. Internetyhteyden tarjoajille suunnatut kiellot ja määräykset oikeuksia loukkaavan sisällön poistamiseksi kehitettiin alun perin sellaisia internetpalvelujen tarjoajia varten, joiden sivustoilla on piraattisisältöä. Ne voivat olla oikeuksien haltijoille hyödyllinen väline, ja internetsivustoja koskevia kieltoja voi soveltaa ja on jo sovellettu pyrittäessä suojelemaan tuotemerkkejä ja kuluttajia tuoteväärnönsten verkkokaupalta.

4.8 Yhdysvaltain pääomasijoitusmarkkinoiden vahvuus EU:n markkinoihin verrattuna on lisäkannustin uusien yritysten siirtymiselle Yhdysvaltoihin.

4.9 Liikevaihdoltaan pienten yritysten hankintaa ei ole katettu nykyisissä ilmoitusvaatimuksissa edes sellaisissa tapauksissa, joissa hankitulla yhtiöllä on kaupallisesti arvokasta tietoa tai huomattavaa markkinapotentiaalia. Nykyistä yrityskeskittymien valvontajärjestelmää voitaisiin muuttaa täydentämällä liikevaihtoon perustuvia kynnyksarvoja transaktioiden volyyymiin perustuvilla uusilla ilmoitusvelvoitteilla.

4.10 Kilpailuviranomaiset voisivat hyödyntää enemmän väliaikaisia toimenpiteitä ja määräaikoja täytäntöönpanotoimien vauhdittamiseksi nopeasti muuttuvilla markkinoilla.

4.11 Verkkoalustat pyytävät usein käyttäjiltään erilaisia tietoja, joilla ei ole suoraa merkitystä alustan sisällön kannalta, ja vaativat näitä hyväksymään ehtoja ja edellytyksiä, joita ne eivät tavanmukaisissa olosuhteissa hyväksyisi, mutta jotka käyttäjän on hyväksyttävä voidakseen käyttää palvelua.

4.12 Henkilötiedot ovat käypää valuuttaa nykyisillä digitaalisilla markkinoilla, mutta monet kuluttajat eivät näytä tiedostavan sitä, että he luovuttavat henkilötietojaan vastineena monien niin sanottujen ilmaisipalvelujen käytöstä ja että heidän tietojensa voidaan myydä tai jakaa kolmansille osapuolille. Lisäksi kaikista olemassa olevista ja suunnitelluista kuluttajansuojatoimista huolimatta internetin käyttö ja yksityisyyden säilyttäminen on teknisesti katsoen ristiriitaista, koska on aina olemassa mahdollisuus, että erittäin pätevät asiantuntijat pääsevät käsiksi mihin tahansa tietoihin. Sen vuoksi on välttämätöntä saada kaikenikäiset kansalaiset – myös heistä heikoimmassa asemassa olevat nuoret ja iäkkäät – tiedostamaan tällaiset vaarat.

Bryssel 14. joulukuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

⁽⁴⁾ EUVL C 303, 19.8.2016, s. 54.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Euroopan kyberresilienssijärjestelmän vahvistaminen sekä kilpailukykyisen ja innovatiivisen kyberturvallisuustoimialan tukeminen”

(COM(2016) 410 final)

(2017/C 075/21)

Esittelijä: **Thomas McDONOGH**

Lausuntopyyntö	Euroopan komissio, 18.8.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta”
Hyväksyminen erityisjaostossa	15.11.2016
Hyväksyminen täysistunnossa	14.12.2016
Täysistunnon numero	521
Äänestystulos	148/0/1
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Komitea on tyytyväinen komission tiedonantoon Euroopan kyberresilienssijärjestelmän vahvistamisesta sekä kilpailukykyisen ja innovatiivisen kyberturvallisuustoimialan tukemisesta. Komitea yhtyy komission huoleen siitä, että Eurooppa on edelleen haavoittuvainen kyberhyökkäysten suhteen, ja toteaa, että vähintään 80 prosenttia eurooppalaisista yrityksistä on kokenut viime vuoden aikana kyberturvallisuuspoikkeaman ja että turvapoikkeamien määrä kaikilla elinkeinoaloilla maailmanlaajuisesti kasvoi 38 prosentilla vuonna 2015 (*The Global State of Information Security Survey 2016*, PWC). Komitea on komission kanssa samaa mieltä siitä, että tarvitaan toimenpiteitä Euroopan kyberresilienssijärjestelmän parantamiseksi ja Euroopan kyberturvallisuustoimialan kilpailu- ja innovointikykyyn edistämiseksi.

1.2 Komitea suhtautuu ehdotukseen erityisen myönteisesti, kun otetaan huomioon vastikään hyväksytty verkko- ja tietoturvadirektiivi⁽¹⁾, jolla pyritään yhdenmukaistamaan kyberturvallisuuteen sovellettavaa lähestymistapaa Euroopan unionissa, sekä laajempi kyberturvallisuusstrategia⁽²⁾, jossa hahmotellaan nykyinen visio parhaista tavoista ehkäistä tietoverkkohäiriöitä ja -hyökkäyksiä ja reagoida niihin, edistää eurooppalaisia vapauden ja demokratian arvoja ja varmistaa, että digitaalitalous voi kasvaa turvallisesti.

1.3 ETSK yhtyy näkemykseen, jonka mukaan tarvitaan kattavia toimenpiteitä, jotta Euroopan elintärkeitä digitaalisia infrastruktuureja ja palveluita voidaan suojella turvallisuushilta. Komitea panee tyytyväisenä merkille, että nyt ehdotetuilla toimenpiteillä toteutetaan iso osa komitean monissa aikaisemmissa lausunnoissaan⁽³⁾ esittämistä suosituksista kyberturvallisuuden parantamiseksi koko EU:ssa.

⁽¹⁾ EUVL L 194, 19.7.2016, s. 1.

⁽²⁾ JOIN(2013) 1

⁽³⁾ EUVL C 97, 28.4.2007, s. 21.

EUVL C 175, 28.7.2009, s. 92.

EUVL C 255, 22.9.2010, s. 98.

EUVL C 54, 19.2.2011, s. 58.

EUVL C 107, 6.4.2011, s. 58.

EUVL C 229, 31.7.2012, s. 90.

EUVL C 218, 23.7.2011, s. 130.

EUVL C 24, 28.1.2012, s. 40.

EUVL C 229, 31.7.2012, s. 1.

EUVL C 351, 15.11.2012, s. 73.

EUVL C 76, 14.3.2013, s. 59.

EUVL C 271, 19.9.2013, s. 127.

EUVL C 271, 19.9.2013, s. 133.

EUVL C 451, 16.12.2014, s. 31.

1.4 ETSK on tyytyväinen siihen, että komissio on allekirjoittanut sopimuksen julkisen ja yksityisen sektorin kyberturvallisuuskumppanuudesta, jonka odotetaan käynnistävän 1,8 miljardin euron investoinnit EU:n kyberturvallisuustoimialalla tarkoituksena edistää yhteistyötä tutkimus- ja innovointiprosessin varhaisessa vaiheessa ja luoda kyberturvallisuusratkaisuja eri aloja varten, esim. energia-, terveydenhuolto-, liikenne- ja rahoitusalueelle. Komitea toivoo erityisesti, että tällä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudella tuetaan varhaisvaiheen kyberturvallisuusyritysten kehitystä koko unionin alueella.

1.5 Komitea pitää tervetulleena komission aikomusta arvioida vuoden 2017 loppuun mennessä tarvetta muuttaa tai jatkaa Euroopan verkko- ja tietoturvaviraston (ENISA) toimeksiantoa, ja komitea odottaa, että komissio kuulee sitä asiassa. ETSK katsoo, että mikäli ENISAn toimeksiantoa jatketaan, siihen tulisi sisältyä viraston entistä suurempi operatiivinen rooli, jotta voidaan entistä tehokkaammin lisätä tietoisuutta verkkohyökkäyksien uhasta ja vahvistaa reagointivalmiuksia koko EU:ssa. Lisäksi virastolla tulisi olla suurempi vastuu verkkoturvallisuuskoulutuksesta ja valvuttamisohjelmista, jotka on suunnattu erityisesti kansalaisille sekä pienille ja keskisuurille yrityksille.

1.6 Jotta voidaan vahvistaa EU-tasolla tarvittavaa johtajuutta ja yhdentymistä tehokkaan Euroopan laajuisen kyberturvallisuuspolitiikan täytäntöönpanoon liittyvien ongelmien käsittelemiseksi, komitea kehottaa komissiota arvioimaan mahdollisuutta muuttaa ENISAn asema ilmailualan keskusviranomaisen eli Euroopan lentoturvallisuusviraston (EASA) kaltaiseksi EU-tason kyberturvallisuusviranomaiseksi. Jos tällainen ENISAn tehtäväkuvan muuttaminen ei ole mahdollista, ETSK kehottaa perustamaan kokonaan uuden kyberturvallisuusviranomaisen.

1.7 ETSK kehottaa komissiota harkitsemaan IT-alan kypsyysmallia CMM (*Capability Maturity Model*) vastaavan kyberturvallisuuden kansallisen kehittämismallin ja luokitusjärjestelmän luomista, jotta kyberresilienssin tasoa voidaan mitata objektiivisesti jokaisessa jäsenvaltiossa.

1.8 Komitea panee merkille, että komissio tarkastelee tarvetta ajantasaistaa vuonna 2013 hyväksyttyä EU:n kyberturvallisuusstrategiaa lähitulevaisuudessa, ja komitea odottaa, että komissio kuulee sitä aikanaan ehdotuksistaan.

1.9 Kyberturvallisuuden merkitys ja kyberrikollisuuden jatkuvasti kasvava uhka huomioon ottaen ETSK toivoo, että Europolin yhteydessä toimivalle Euroopan verkkorikostorjuntakeskukselle sekä Euroopan puolustusvirastolle osoitetaan riittävät varat ja resurssit.

1.10 Kun otetaan huomioon julkisten laitosten ja virastojen tallentamien henkilötietojen suojaamisen merkitys, komitea toivoo, että kaikille julkisen hallinnon työntekijöille annettaisiin erityiskoulutusta tietohallinnon, tietosuojan ja kyberturvallisuuden alalla.

1.11 ETSK tarkastelee EU:n suojelemista kyberrikollisuudelta ja kyberhyökkäyksiltä sekä vahvan kyberturvallisuustoimialan kehittämistä Euroopassa kokonaisvaltaisesti ja katsoo, että EU:n kyberturvallisuusstrategiassa ja -politiikassa on otettava huomioon erityisesti seuraavat näkökohdat: EU:n vahva johtoasema; turvallisuutta lisäävät kyberturvallisuuspolitiikat, joilla taataan samalla yksityisyys ja muut perusoikeudet; kansalaisten valvuttaminen sekä kannustaminen ennakoiviin suojautumista helpottaviin toimintatapoihin; jäsenvaltioiden toteuttama kattava hallinnointi; tietoperusteinen ja vastuullinen yritysten toiminta; valtiovallan, yksityisen sektorin ja kansalaisten tiivis kumppanuus; investointien riittävä taso; asianmukaiset tekniset standardit ja riittävät t&k&i-investoinnit; sitoutuminen kansainvälisellä tasolla.

2. Komission tiedonannon pääsisältö

2.1 Tiedonannossa esitetään toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on parantaa Euroopan kyberresilienssijärjestelmää ja edistää Euroopan kyberturvallisuustoimialan kilpailu- ja innovointikykyä EU:n kyberturvallisuusstrategian ja digitaalisten sisämarkkinoiden strategian tavoitteiden mukaisesti.

2.2 Komission ehdottamilla toimenpiteillä tuetaan tämän saavuttamiseksi verkko- ja tietoturvadirektiivin säännöksiä kyberturvallisuusalan yhteistyön, tiedonvaihdon, koulutuksen ja turvajärjestelyiden vahvistamiseksi koko EU:ssa. Komissio suorittaa myös ENISAn arvioinnin vuoden 2017 loppuun mennessä ja harkitsee tarvetta muuttaa tai laajentaa ENISAn toimeksiantoa.

2.2.1 Komissio tekee jäsenvaltioiden, ENISAn, EEAS:n ja muiden EU:n elinten kanssa tiivistä yhteistyötä kyberturvallisuuden koulutusfoorumien perustamiseksi.

2.2.2 Komissio ehdottaa eri alojen väliin keskinäisiin riippuvuussuhteisiin ja julkisen verkon keskeisen infrastruktuurin resilienssin vahvistamiseen liittyviä toimenpiteitä, mm. tietojen jakamisen ja analysoinnin alakohtaisten eurooppalaisten keskustusten ja niiden yhteistoiminnan kehittämistä CSIRT-ryhmien kanssa. Komissio ehdottaa myös, että kansalliset viranomaiset voisivat pyytää CSIRT-ryhmiä tekemään keskeiseen verkkoinfrastruktuuriin kohdistuvia säännöllisiä tarkastuksia.

2.3 Komission esittämällä toimenpiteillä vastataan myös tarpeeseen lisätä tukea vahvan eurooppalaisen kyberturvallisuustoimialan kasvulle ja kehittymiselle koulutuksella, investoinneilla, sisämarkkinoiden vaatimuksilla ja julkisen ja yksityisen sektorin uuden kyberturvallisuuskumppanuuden luomisella, jonka odotetaan käynnistävän 1,8 miljardin euron investoinnit vuoteen 2020 mennessä.

2.3.1 Lisäksi ehdotetaan tieto- ja viestintäteknologian turvallisuussertifiointin eurooppalaisia puitteita koskevan ehdotuksen laatimista vuoden 2017 loppuun mennessä sekä eurooppalaisen kevennetyn kyberturvallisuuden merkintäjärjestelmän toteutettavuuden ja vaikutusten arvioimista.

2.3.2 Kyberturvallisuuteen investoimisen lisäämiseksi Euroopassa ja pk-yritysten tukemiseksi komissio aikoo lisätä kyberturvallisuusyhteisön tietämystä nykyisistä rahoitusvälineistä, lisätä EU:n rahoitusvälineiden ja muiden välineiden käyttöä innovatiivisten pk-yritysten tukemiseksi niiden tavoitellessa synergiaa siviili- ja puolustusalan kyberturvallisuusmarkkinoiden välillä (esimerkiksi Yritys-Eurooppa-verkosto ja puolustukseen liittyvien alueiden eurooppalainen verkosto tarjoavat alueille uusia mahdollisuuksia rajat ylittävään yhteistyöhön kaksikäyttötuotteiden alalla, kyberturvallisuus mukaan lukien, ja pk-yrityksille tilaisuuksia löytää yhteistyökumppaneita), tutkia, voisiko investointien saatavuutta helpottaa kyberturvallisuuden investointijärjestelyn tai muiden välineiden avulla, sekä kehittää kyberturvallisuuden älykkään erikoistumisen foorumin auttaakseen asiasta kiinnostuneita jäsenvaltioita ja alueita, joita asia koskee, investoimaan kyberturvallisuuden alaan (RIS3).

2.3.3 Saadakseen innovaatioista tukea ja kasvuvoimaa Euroopan kyberturvallisuusosalalle komissio aikoo allekirjoittaa toimialan kanssa sopimuksen julkisen ja yksityisen sektorin kyberturvallisuuskumppanuudesta, käynnistää edellä mainittuun kumppanuuteen liittyviä Horisontti 2020 -ehdotuspyyntöjä sekä varmistaa julkisen ja yksityisen sektorin kyberturvallisuuskumppanuuden koordinoinnin asiaa koskevien alakohtaisten strategioiden, Horisontti 2020 -välineiden sekä alakohtaisten julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien kanssa.

3. Yleistä

3.1 Digitaalitalous luo yli viidenneksen bkt:n kasvusta EU:ssa, ja joka vuosi valtaosa eurooppalaisista tekee verkkoostoksia. Olemme riippuvaisia internetistä ja siihen liittyvästä digitaaliteknologiasta ylläpitääksemme elintärkeitä energia-, terveys-, viranomais- ja rahoituspalveluitamme. Kriittisen tärkeät digitaaliset infrastruktuurit ja palvelut, joilla on olennainen rooli talous- ja yhteiskuntaelämässä, ovat kuitenkin alttiita hyvinvointiamme ja elämänlaatuamme uhkaavien kyberrikollisuuden ja kyberhyökkäyksien kasvavalle vaaralle.

3.2 Valtiovallalla, julkisilla laitoksilla ja virastoilla on nykyisin hallussaan hyvin paljon kaikkien kansalaisten henkilötietoja sähköisessä muodossa. Näin ollen hyvällä tietohallinnolla, kyberturvallisuudella ja tietosuojalla on suuri merkitys kansalaisten kannalta koko unionissa, ja heidän on saatava varmuus siitä, että heidän henkilötietojaan ja yksityisyyttään suojellaan EU:n direktiivien ja asetusten mukaisesti. Tämä koskee erityisesti terveys-, talous-, oikeudellisia ja muita tietoja, joita voitaisiin käyttää identiteettivarkauteen tai jotka voitaisiin epäasianmukaisesti paljastaa kolmansille osapuolille. On ratkaisevan tärkeää, että kaikki julkisen alan työntekijät ovat hyvin koulutettuja tietohallinnon, kyberturvallisuuden ja tietosuojan suhteen.

3.3 Kansalaisia olisi opetettava huolehtimaan omasta kyberturvallisuudestaan, myös tietoturvastaan, ja tällaisen opetuksen olisi oltava kaikkien digitaalisen lukutaidon opetussuunnitelmien peruselementti. EU-johteisella valistusohjelmalla voidaan tukea vähemmän aktiivisten jäsenvaltioiden toimia ja auttaa varmistamaan, että strategia ymmärretään asianmukaisesti. Näin se voi vähentää yksityisyyden suojaan liittyviä pelkoja ja lisätä luottamusta digitaalilouteen. Tällaisen ohjelman toteutukseen voisivat osallistua kuluttajajärjestöt ja kansalaisyhteiskunnan organisaatiot kaikkialta unionista, mukaan lukien iäkkäämpien kansalaisten tarpeita palvelevat koulutuslaitokset.

3.4 Jokaisen jäsenvaltion tulisi valtuuttaa olemassa olevat teollisuusalan kehittämissä järjestönsä informoimaan, valistamaan ja tukemaan pk-sektoria kyberturvallisuuteen liittyvissä asioissa. Suuret yritykset voivat helposti hankkia tarvitsemansa osaamisen, mutta pk-yritykset tarvitsevat tukea.

3.5 Olisi erittäin hyödyllistä, jos käytössä olisi objektiivinen mitta jokaisen jäsenvaltion kyberresilienssin tasoa varten, jotta vertailutietoja voitaisiin käyttää puutteiden korjaamiseen ja parannusten tekemiseen. Voitaisiin mahdollisesti luoda IT-alan kypsyyksimallia CMM (*Capability Maturity Model*) vastaava kyberturvallisuuden kehittämismalli ja luokitusjärjestelmä, jotta voidaan mitata kansallista kyberturvallisuuden ja -resilienssin tasoa.

3.6 Kattavaan kyberturvallisuusstrategiaan tulisi sisältyä seuraavat toimenpiteet:

- EU:n vahva johtoasema, jonka pohjalta otetaan käyttöön politiikkoja ja säädöksiä ja perustetaan elimiä kyberturvallisuuden korkean tason tukemiseksi koko EU:ssa
- yksilöiden ja yhteisöjen turvallisuutta lisäävät kyberturvallisuuspolitiikat, joilla samalla taataan kansalaisten oikeus yksityisyyteen sekä muut perusarvot ja vapaudet
- kaikkien kansalaisten tietoisuus internetin käytön riskeistä ja ennakoivaan lähestymistapaan kannustaminen kansalaisten digitaalisten laitteiden, henkilöllisyyden, yksityisyyden ja verkkotoimintojen suojelemiseksi
- kaikkien jäsenvaltioiden harjoittama kattava hallinnointi sen varmistamiseksi, että elintärkeitä tietoinfrastruktuurit ovat turvallisia ja sietokykyisiä
- kaikkien yritysten tietoperustainen ja vastuullinen toiminta sen varmistamiseksi, että niiden tieto- ja viestintäjärjestelmät ovat turvallisia ja sietokykyisiä yritysten toimien ja asiakkaiden etujen suojelemiseksi
- internetpalveluntarjoajien ennakoiva lähestymistapa asiakkaidensa suojelemiseksi kyberhyökkäyksiltä
- valtiovallan, yksityisen sektorin ja kansalaisten väliseen tiiviiseen kumppanuuteen perustuva lähestymistapa kyberturvallisuuteen koko EU:ssa strategisella ja toiminnallisella tasolla
- suunnitteluperiaatteisiin nojaava lähestymistapa kyberturvallisuuden varmistamiseksi internetteknologioita ja -palveluita kehitettäessä
- kyberturvallisuusalan tietämykseen ja osaamiseen kehittämiseen suunnattavien investointien riittävä taso erittäin ammattitaitoisen työntekijäkunnan saamiseksi alalle
- asianmukaiset kyberturvallisuutta koskevat tekniset standardit ja riittävät investoinnit t&k&i-toimintaan vahvan kyberturvallisuusaloituksen ja maailmanluokan ratkaisujen kehittämisen tukemiseksi
- aktiivinen kansainvälinen sitoutuminen EU:n ulkopuolisten maiden kanssa koordinoitun maailmanlaajuisen toimintapolitiikan ja ratkaisujen kehittämiseksi kyberturvallisuuteen liittyviin uhkiin.

4. Erityistä

4.1 Verkko- ja tietoturvadirektiivissä hahmoteltuun kyberturvallisuuden hallinnointikehykseen ja tähän tiedonantoon nyt sisällytettyihin lisätoimenpiteisiin tukeutuen EU:n tulisi harkita unionissa vallitsevan, kyberturvallisuuden parantamista koskevan hajanaisen lähestymistavan korjaamista luomalla vahva keskitetty kyberturvallisuusviranomaisen Euroopan lentoturvallisuusviraston (EASA) tai vastikään Yhdysvalloissa luodun liittovaltiotason tietoturvallisuusjohtajan (*Federal Chief Information Security Officer; Cybersecurity National Action Plan, White House, 9. helmikuuta 2016*) mallin mukaisesti. Sen vastuulla olisi kyberturvallisuuspolitiikan täytäntöönpanon valvominen EU-tasolla ja alalla toimivien eri tahojen toimien yhdistäminen.

4.2 Komitea on vaikuttanut ENISAN vuosien mittaan kehittämästä kompetenssista ja uskoo, että se voisi antaa vieläkin suuremman panoksen Euroopan kyberresilienssiin ja -turvallisuuteen. ENISAN operatiivista toimeksiantoa tulisi vahvistaa, jotta voidaan entistä tehokkaammin lisätä tietoisuutta verkkohyökkäyksien uhasta ja vahvistaa reagointivalmiuksia kaikkialla EU:ssa. Toimeksianton tarkistus on paikallaan, kun otetaan huomioon, miten kyberturvallisuusympäristö on muuttunut ENISAN perustamisen jälkeen. Verkko- ja tietoturvadirektiiviin tukeutuen voitaisiin ehkä laajentaa ENISAN operatiivista roolia ja lisätä näin hyötyä, jonka se voi antaa EU:lle, jäsenvaltioille, kansalaisille ja yrityksille, hyödyntämällä sen osaamista ja synergioita EU:n ja jäsenvaltioiden muiden laitosten, virastojen ja elinten, kuten CERT-EU:n, Euroopan verkkorikostorjuntakeskuksen ja Euroopan puolustusviraston työn kanssa. ENISAlle tulisi myös antaa enemmän suoraa vastuuta erityisesti kansalaisille ja pk-yrityksille suunnatuista kyberturvallisuusalan koulutus- ja valvuttamisohjelmista.

4.3 Kun Euroopan verkkorikostorjuntakeskus (EC3) perustettiin vuonna 2013, sen toimintamäärärahat olivat ainoastaan 7 miljoonaa euroa, alle 10 prosenttia Europolin kokonaisbudjetista (Euroopan komission muistio Memo/13/6, 9. tammikuuta 2012). Vuonna 2014 EC3:n johtaja totesi, että leikkauksilla oli rajoitettu merkittävästi hänen yksikölleen osoitettuja määrärahoja, ja että heillä oli vaikeuksia pysyä nopeasti kehittyvien kyberrikollisuusuhkien kannoilla (Security Magazine, 1.11.2014). ETSK katsoo, että Europolille osoitettuja määrärahoja kyberrikollisuuden torjumiseksi on lisättävä merkittävästi kehittyvän uhan kannoilla pysymiseksi. Europolin vuoden 2016 talousarvio on edelleen vain 100 miljoonaa euroa ⁽⁴⁾.

4.4 Komitea pitää tervetulleina verkko- ja tietoturvadirektiivin säännöksiä ja tiedonannossa ehdotettuja toimia, joilla pyritään parantamaan jäsenvaltioiden välistä kyberturvallisuusalan yhteistyötä. Kaikkien kansalaisten turvallisuuden takaamiseksi ja vahvan kyberresilienssin saavuttamiseksi koko EU:ssa, jossa elintärkeät tietoinfrastruktuurit ovat usein yhteydessä toisiinsa, on tärkeää, että yhteistyötoimenpiteillä kurotaan umpeen kasvavaa kuilua kyberturvallisuuden alalla pisimmälle kehittyneiden maiden ja heikomman osaamistason maiden välillä.

Bryssel 14. joulukuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

⁽⁴⁾ EUVL C 113, 30.3.2016, s. 144.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”EU:n ja Turkin kahdenvälisen kauppasuhteiden vahvistaminen ja tulliliiton uudistaminen”

(2017/C 075/22)

Esittelijä: **Dimitris DIMITRIADIS**

Lausuntopyyntö	Euroopan komissio, vuosittainen kirje 2016, 20.4.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”ulkosuhteet”
Hyväksyminen erityisjaostossa	16.11.2016
Hyväksyminen täysistunnossa	14.12.2016
Täysistunnon nro	521
Äänestystulos	252/4/7
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK katsoo, että nykyinen tulliliittosopimus on käynnissä olevan kehityksen vuoksi vanhentunut ja että sopimusosapuolten on aloitettava vakavalta pohjalta neuvottelut taloussuhteidensa vahvistamisesta ja laadittava uudentyyppinen kauppasopimus, joka vastaa nykyisiä tarpeita.

1.2 ETSK katsoo yhä, että Turkki on edelleenkin erittäin tärkeä kumppani ja että on olemassa poliittista tahtoa lisätä yhteistyötä, kunhan kuitenkin varmistetaan, että eurooppalaisia perusarvoja, demokratian periaatteita, oikeusvaltioperiaatetta ja ihmisoikeuksia noudatetaan.

1.3 ETSK katsoo, että tulliliittoa koskeva menettely voidaan toteuttaa tarkistamalla päätöstä N:o 1/95, tekemällä uusi assosiaationeuvoston päätös taikka tekemällä uusi pöytäkirja liittymistä koskevaan sopimukseen.

1.4 ETSK tuomitsee 15. heinäkuuta tapahtuneen vallankaappausyrityksen, mutta on erittäin huolissaan Turkin hallituksen reaktioista ja seuranneesta sisäpoliittisesta kehityskulusta, joka ulottuu huomattavasti vallankaappajien syytteenpanoa pitemmälle, ei vastaa oikeusvaltion sääntöjä ja on ristiriidassa demokraattisten periaatteiden kanssa.

1.5 ETSK kehottaa Turkkia EU:n ehdokasvaltiona suojelemaan ja kunnioittamaan yleisiä ihmisoikeuksia ja noudattamaan demokratian ja oikeusvaltion periaatteita. ETSK pitää erittäin valitettavana yritystä kaataa Turkin demokraattisesti valittu hallitus mutta ilmaisee myös huolensa Turkin viranomaisten reaktiosta ja vaatii nimenomaisesti ihmisoikeuksien täysimääräistä noudattamista ja syrjimätöntä soveltamista. Tämä koskee etenkin sananvapautta ja sitä, miten se ilmene lehdistönvapauden yhteydessä. Oikeusvaltioperiaate on palautettava jännöksettömästi.

1.6 ETSK:n mielestä Turkin tulee osoittaa tehokkaasti, että se on edelleenkin sitoutunut liittymisneuvotteluja käyvän maan asemaan, joka sillä on edelleen oikeuden ja perussopimusten nojalla, jatkamalla neuvotteluja EU:n kanssa ja noudattamalla tiukasti EU:n säännöstöä ja kaikkia tähän mennessä sovittuja vaatimuksia.

1.7 Viime vuosina kehittyneet maailmankaupan uudet ehdot ovat saaneet EU:n käynnistämään uuden globaalien kauppasopimusten kierroksen, jossa keskitytään säännösten parantamiseen useilla eri aloilla. Tarkoituksena on edistää ajanmukaisia kaupan muotoja sekä soveltaa EU:n periaatteita ja säännöstöä. Komission tiedonannon ”Kaikkien kauppa” tulee muodostaa perusta EU:n ja Turkin neuvotteluille. Eri kauppasopimuksiin hiljattain tehdyt mukautukset ja niissä sovelletut parhaat käytänteet ovat muuttaneet malleja, jotka koskevat kestävyysajattelua, avoimuutta ja työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan osallisuutta kansainvälisiin kauppasopimuksiin.

1.8 ETSK katsoo, että neuvotteluista on tehtävä etukäteen sekä ennakko- että jälkivaikutusten ja toteuttavuuden arvioinnit, jotta voidaan kartoittaa ympäristölle, taloudelle ja yhteiskunnalle aiheutuvia seurauksia. Työmarkkinaosapuolien ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden tulee osallistua näihin menettelyihin. ETSK katsoo lisäksi, että komission tulee seurata edelleenkin tiivistä Turkin sosiaalista ja taloudellista tilannetta neuvottelujen kaikissa vaiheissa.

1.9 Olisi muistettava, että sen jälkeen kun tulliliitto tuli voimaan yli kaksikymmentä vuotta sitten, EU:n säännöstö on laajentunut käsittämään aloja, joita ei aiemmin säännelty.

1.10 ETSK on sitä mieltä, että uutta, ajantasaista tulliliittosopimusta tarvitaan, ja vastustaa epärealistisena pitämäänsä ajatusta nykytilanteen säilyttämisestä tai sopimuksen muuttamisesta alueelliseksi kauppasopimukseksi. Komitea katsoo, että uudessa sopimuksessa olisi oltava uusia lukuja, jotka heijastavat EU:n lainsäädäntöön ja menettelyihin tehtyjä täydennyksiä, sillä lainsäädäntöä ja menettelyjä laajennetaan ja tarkistetaan jatkuvasti. Lisäksi tulisi ajantasaistaa määräyksiä, joilla voidaan puuttua aloihin, jotka ovat osoittautuneet ongelmallisiksi Turkin kanssa tehdyn tulliliiton täytäntöönpanossa, sekä asettaa ennakkovaatimuksia.

1.11 ETSK on myös sitä mieltä, että uusissa neuvotteluissa olisi keskityttävä etenkin Turkin lainsäädännössä tarvittavien perin pohjaisten uudistusten välittömään toteuttamiseen.

1.12 ETSK ehdottaa, että uuden sopimuksen puitteisiin sisällytetään seuraavat alat:

- maatalous (kaikkine lausunnossa jäljempänä asetettuine vaatimuksineen)
- palvelut
- julkiset hankinnat
- jalostamattomat tuotteet ja raaka-aineet
- kuluttajansuoja
- ympäristönsuojelu ja kestävä kehitys
- sääntelyjärjestelmien vastaavuudet eläinlääkinnän, terveys- ja kasvinsuojelutoimien ja elintarviketurvallisuuden alalla
- työelämän oikeuksien tehokas suojelu ja ihmisarvoinen työ
- työterveyden ja -turvallisuuden suojelu
- sähköisen kaupankäynnin edistäminen ja digitaalisen datan vapaan liikkuvuuden mahdollistavan digitaalistrategian käyttöönotto
- energiapolitiikka ja energiaturvallisuus
- innovoinnin edistäminen ja henkisen omaisuuden suojaaminen
- korruption ja rahanpesun torjunta
- pk-yrityksille tarkoitettujen kannustimien parantaminen
- hallinnollisten menettelyiden yksinkertaistaminen ja hallintokulujen pienentäminen
- investoinnit ja investointilainsäädännön ajanmukaistaminen tavoitteena suojella investoijia sekä samanaikaisesti puolueettoman riitojenratkaisumenettelyn käyttöönotto
- unionin lainsäädännön siirtämiseen ja liittämiseen osaksi Turkin oikeusjärjestelmää tähtäävän menettelyn parantaminen
- tiukemmat määräykset sen varmistamiseksi, että tarkistetun sopimuksen sisältö ja täytäntöönpanomääräykset noudattavat EU:n säännöstöä.

1.13 Kun otetaan huomioon epäsymmetria Turkin kauppasuhteissa niiden kolmansien maiden kanssa, joiden kanssa EU on parhaillaan tekemässä uudentyyppisiä kauppasopimuksia, ETSK katsoo, että asianomaista lauseketta voidaan parantaa vain tarjoamalla poliittisia kannustimia EU:n kumppanimaille. Lisävaihtoehtona on, että komissio tarjoaa tehokkaita välityspalveluja.

1.14 ETSK on sitä mieltä, että mihin tahansa EU:n ja Turkin väliseen kauppasopimukseen on liityttävä työmarkkinaosapuolten (työnantajat ja työntekijät) ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden tosiasiallinen kuuleminen ja osallistuminen sekä neuvotteluihin että täytäntöönpanoon.

2. EU:n ja Turkin kauppasuhteet

2.1 Turkki esitti vuonna 1959 hakemuksen silloisen Euroopan talousyhteisön (ETY) – joka on nykyisin Euroopan unioni – liittännäisjäsenyydestä. Assosiaatiosopimus⁽¹⁾ allekirjoitettiin vuonna 1963. Siihen sisältyi myös ETY:n ja Turkin välisen tulliliiton perustaminen.

2.2 Tämän johdosta laadittiin vuonna 1970 lisäpöytäkirja, jossa poistettiin tavaratullit ja -kiintiöt ja edettiin kohti **tulliliittoa**, joka saatiin päätökseen vuonna 1995⁽²⁾. Se edellytti kaupan esteiden poistamista. Samana vuonna allekirjoitettiin silloisen EHTY:n kanssa **vapaakauppasopimus**⁽³⁾, joka kattoi hiili- ja teräsalan.

2.3 Turkkiä kehoitettiin myös soveltamaan EU:n yhteisiä ulkoisia tariffeja⁽⁴⁾ kolmansista maista tulevaan tuontiin ja hyväksymään kaikki olemassa olevat ja tulevat etuuskohtelukauppaa koskevat sopimukset.

2.4 Tulliliitto oli aikanaan urauurtava ja omaperäinen ajatus, ja se tarjosi merkittäviä mahdollisuuksia kahdenvälisen suhteiden syventämiseen, sillä se oli yksi ensimmäisistä sopimuksista, johon liittyi lainsäädännön yhdenmukaistamista EU:n ulkopuolisen maan kanssa.

2.5 Sen jälkeen kun Turkki oli vuonna 1987 hakenut EU:n jäsenyyttä, EU käynnisti vuonna 1997 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 ja 49 artiklaan perustuvan rinnakkaisprosessin.

2.6 Liittymisneuvottelut aloitettiin vuonna 2005, ja ne kattavat EU:n säännösten 34 lukua ja yhden sekaluvun, siis kaikkiaan 35 lukua.

2.7 ETSK pitää asianomaisten sidosryhmien tavoin myönteisenä hiiltä ja terästä koskevaa vapaakauppasopimusta, jonka tulisi säilyä ennallaan. Komitea korostaa kuitenkin, että tulliliittoa on uudistettava kauppasuhteiden ajanmukaistamiseksi.

3. Poliittinen tilanne Turkissa heinäkuun 15. päivän jälkeen

3.1 Heinäkuun 15 päivänä tapahtuneen – ETSK nimenomaisesti tuomitseman – vallankaappausyrityksen jälkeinen tilanne antaa aiheita suureen huoleen. Viranomaisten toiminta epäiltyjä vallankaappajia vastaan, mutta myös vallankaappausyritykseen osallistumattomia oppositiovoimia ja kansalaisyhteiskunnan toimijoita vastaan sekä hallitukseen kriittisesti suhtautuvia lehtiä ja muita tiedotusvälineitä vastaan on räikeässä ristiriidassa eurooppalaisten normien kanssa ja rasittaa Turkin ja EU:n välisiä neuvotteluita.

⁽¹⁾ Euroopan talousyhteisön ja Turkin välinen assosiaatiosopimus ja 12. syyskuuta 1963 tehty lisäpöytäkirja (EYVL 217, 29.12.1964) (http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/association_agreement_1964_en.pdf).

⁽²⁾ EY-Turkki-assosiaatiosopimuksen päätös N:o 1/95, tehty 22. joulukuuta 1995, tulliliiton viimeisen vaiheen aloittamisesta (96/142/EY).

⁽³⁾ 96/528/EHTY: Komission päätös, tehty 29. helmikuuta 1996, Euroopan hiili- ja teräsyhteisön ja Turkin välisen, Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksen soveltamisalaa kuuluvien tuotteiden tuotteiden kauppaa koskevan sopimuksen tekemisestä (EYVL L 227, 7.9.1996) (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:31996D0528>).

⁽⁴⁾ Yhdistetty nimikkeistö, yhteinen tullitariffi ja Euroopan unionin yhtenäistetty tariffi (Taric), neuvoston asetus (ETY) N:o 2658/87 annettu 23. heinäkuuta 1987 tariffi- ja tilastonimikkeistöä ja yhteisestä tullitariffista (EYVL L 256, 7.9.1987) (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=URISERV:l11003&from=FI>).

3.2 Heinäkuun 15. päivän jälkeen Ankaran virallinen kanta on tiukentunut, ja Turkin neuvottelijat vaativat nyt suoria sitoumuksia EU:lta, joka on monien asioiden kohdalla **osoittanut tähän asti päättämättömyyttä sekä poliittisen tahdon ja määrätietoisuuden puutetta**. Turkkiin ei ole osoittanut hyvää tahtoa, jota tarvitaan hyväksytyjen asiakirjojen täytäntöönpanemiseksi (esim. Ankaran sopimuksen pöytäkirja), mikä vaikeuttaa entisestään tarvittavan yhteisymmärryksen ilmapiirin syntymistä.

3.3 ETSK seuraa ja tulee jatkossakin seuraamaan erittäin tarkkaan ja huolestuneena vallankaappausyrityksen jälkeisiä tapahtumia ja pitää tulliliitosta käynnistettyjä neuvotteluja kauppasuhteiden vahvistamiseksi tilaisuutena alkaa normalisoida EU:n ja Turkin suhteita ja elvyttää Turkin vaikeuksissa olevaa taloutta.

3.4 Tässä vaikeassa tilanteessa onkin Turkin etujen mukaista sitoutua pitkällä aikavälillä uudistusohjelmaan, joka pitää sisällään radikaaleja muutoksia sekä talouden että politiikan alalla.

4. Turkin talous

4.1 Vuonna 2015 Turkin ostovoimakorjattu bruttokansantuote oli hämmästyttävät 1,576 biljoonaa Yhdysvaltain dollaria (vuoden 2015 arvio), joten Turkki oli maailman 18. suurin talous. Maan kasvuennusteet olivat vuonna 2015 laskeneet 3,8 prosenttiin, mikä on edelleen tyydyttävä luku, ja se oli näin maailmanlaajuisesti 102. sijalla. Maan julkinen velka laski vuonna 2015 kohtuulliseen 33,1 prosenttiin BKT:stä, mutta inflaatioaste oli yhä korkea, noin 7,7 prosenttia ⁽⁵⁾.

4.2 Turkin talous on viime vuosina muuttunut perinteisestä maatalouteen perustuvasta taloudesta palvelu- ja matkailuvaltaiseksi taloudeksi, jolla on vientiin suuntautunut valmistusteollisuus. Tämä johtuu osittain tulliliitosta, joka on luonut merkittäviä mahdollisuuksia, joita on välittömästi hyödynnetty uuden lainsäädäntökehyksen hyväksymisen ja EU:n normien noudattamisen myötä.

4.3 Vuodesta 2012 lähtien kasvu on kuitenkin hidastunut suorien ulkomaisten sijoitusten vähentymisen sekä poliittisen ja taloudellisen kehityksen takia, mikä on usein jarruttanut talouskasvua ja aiheuttanut epävarmuutta. Vuosina 2013–2016 luottamus on kärsinyt poliittisten levottomuuksien, geopolittisten muutosten, korruptiosyytösten ja naapurimaiiden kanssa syntyneiden jännitteiden vuoksi, kun maa on pyrkinyt keskeisempään poliittiseen rooliin alueella. Tämä on haitannut taloutta ja varjostanut Turkin talouden ennennäkemätöntä kasvua, koska maa on ollut nykyisen vaihtotaseen alijäämän takia altis valuutan ja markkinoiden epävakaudelle, mikä on estänyt ja heikentänyt investointien virtaamista. Vallankaappausyrityksen jälkeen talous on kärsinyt uuden iskun, ja talouden kasvu on hidastunut entisestään ja matkailu vähentynyt jyrkästi.

4.4 Huolestuttava poliittinen kehitys ja sen suorat seuraukset ovat aiheuttaneet suurta vahinkoa taloudelle: ne ovat vaikuttaneet sekä markkinoiden luottamukseen vakauden suhteen että Turkin talous- ja investointiympäristön pohjan kestävyteen ⁽⁶⁾. Samalla on epäilyksiä siitä, pystyykö Turkin hallitus saamaan talouden takaisin kasvun uralle, ja sen uskottavuus ja Turkin liiran arvo ovat kärsineet suuresti ⁽⁷⁾.

5. Tulliliiton vaikutus Turkin talouteen, sääntelykehyksen puutteet ja täytäntöönpanoon liittyvät ongelmat

5.1 Tulliliittoa koskevat ennusteet ovat kaiken kaikkiaan olleet melko pessimistisiä, mutta ne eivät ole toteutuneet. Turkin BKT:n kasvun ennustettiin olevan korkeintaan 1–1,5 prosenttia, mitä pidettiin huomattavana mutta mikä ei lainkaan vastaa todellista kasvua.

⁽⁵⁾ Tilastotiedot: CIA Factbook ja Maailmanpankin maakohtaiset raportit yhdistettyinä Turkin tasavallan keskuspankin tilastotietoihin.

⁽⁶⁾ <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-09-26/lira-drops-most-among-emerging-peers-after-turkey-cut-to-junk>
<http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-07-21/turkish-assets-extend-selloff-after-s-p-cut-state-of-emergency>
<https://www.ft.com/content/779ef1f6-5b22-11e6-9f70-badea1b336d4>

⁽⁷⁾ <https://www.ft.com/content/5bbbcce4-83b2-11e6-a29c-6e7d9515ad15>
<http://www.forbes.com/forbes/welcome/?toURL=http://www.forbes.com/sites/dominicdudley/2016/07/18/turkeys-economy-could-slump-in-aftermath-of-failed-coup/&refURL=https://www.google.gr/&referrer=https://www.google.gr/>

5.2 EU on Turkin tärkein tuonti- ja vientikumppani, ja Turkki on seitsemännellä sijalla EU:n tuontimarkkinoilla ja viidennellä sijalla sen vientimarkkinoilla. Turkin vieni EU:hun koostuu enimmäkseen koneista ja kuljetusvälineistä sekä tehdasvalmisteista. EU:sta viedään Turkkiin pääasiassa koneita ja kuljetusvälineitä, kemiallisia tuotteita ja tehdasvalmisteita.

5.3 Kauppa EU:n kanssa lisääntyi 22 prosenttia vuosina 1995–2014. On myös esitetty, että tulliliitto on johtanut kauppavirtojen muutokseen⁽⁸⁾, mutta tämä on kaupan kokonaisuus huomioon ottaen merkityksetöntä⁽⁹⁾.

5.4 Tämä on joka tapauksessa hillinnyt Turkkia tullitariffien asettamisessa teollisuustuotteille ja on tehnyt tarpeettomaksi ottaa käyttöön alkuperäsääntöjä kahdenvälisessä kaupassa.

5.5 Tulliliitolla on muun muassa seuraavia luontaisia heikkouksia:

- Kaupan suojakeinojen, kuten vastasuoritteiden, polkumyynnin vastaisten menettelyjen ja suoja- ja valvontatoimien, liiallinen ja tarpeeton käyttö haittaa kahdenvälistä kauppaa⁽¹⁰⁾.
- Tosiasiallisen säännösten noudattamisen valvontamekanismin ja riitojenratkaisumenettelyn puutteen vuoksi on mahdotonta korjata tehokkaasti tulliliiton – tietyissä tapauksissa – valikoivaa täytäntöönpanoa ja epäsuoria syrjiviä toimenpiteitä EU:n tuotteiden vahingoksi. Nykyinen riitojenratkaisumenettely rajoittuu tiettyihin riitoihin (tuomiovalta pätee vain sen ajan, jonka suojatoimet ovat voimassa)⁽¹¹⁾, joita assosiaationeuvosto voi tutkia. Se on kuitenkin ensi sijassa poliittinen elin, joka tekee päätöksensä yksimielisesti.
- Tulliliiton soveltamisala on rajattu, sillä se kattaa vain teollisuustuotteet, mukaan luettuina EU:ssa tai Turkissa valmistetut komponentit ja jalostetut maataloustuotteet, sekä tuotteet, jotka on tehty kokonaan tai osittain kolmansista maista peräisin olevista tuotteista edellyttäen, että ne liikkuvat vapaasti EU:ssa tai Turkissa. Maataloustuotteiden osuus Turkin BKT:stä on 10 prosenttia ja palveluiden 60 prosenttia, mutta ne molemmat ovat tulliliiton soveltamisalan ulkopuolella.
- Ongelmia on myös prosessissa, joka tähtää yhdenmukaistamiseen EU:n lainsäädännön kanssa, sekä tehokkuudessa tiedotettaessa tästä prosessista. Elinkeinoelämällä onkin vastassaan jatkuvasti muuttuva lainsäädännöllinen tilanne samaa tuotetta vietäessä tai tuotaessa, eivätkä ne itse virallisten edustuselinten kautta (kauppakamarit, työnantaja-järjestöt jne.) sen enempiä kuin asianomaiset viranomaisetkaan (tulli, vientiedustajat, markkinavalvontaelimet) kykene pysymään ajan tasalla⁽¹²⁾.

5.6 Näiden tulliliiton sääntelykehyksen ongelmallisten alojen lisäksi vaikeuksia aiheutuu myös tulliliiton puutteellisesta täytäntöönpanosta ja Turkin yksipuolisista päätöksistä, jotka koskevat tulli- tai tariffikäytäntöjä, jotka **selvästi ovat sovittujen ehtojen vastaisia**. Lisäksi kysymyksiä aiheuttaa se, että Turkki kieltäytyy sallimasta vapaakauppakäytänteitä Kyproksen tasavallan kanssa, joka on EU:n jäsenvaltio, sillä se on räikeä rikkomus unionin lainsäädäntöä ja EU:n ja Turkin välisiä kauppasopimuksia vastaan.

⁽⁸⁾ C.S.P. Magee, "Trade creation, trade diversion, and the general equilibrium effects of regional trade agreements: a study of the European Community-Turkey customs union", *Review of World Economics*, toukokuu 2016, nide 152, numero 2, s. 383–399.

⁽⁹⁾ Evaluation of the EU-Turkey Customs Union, Report No. 85830-TR, 28. maaliskuuta 2014, saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/2014/20140403-evaluation-of-the-eu-turkey-customs-union.pdf

⁽¹⁰⁾ Turkissa on vuodesta 2013 ollut käytössä kolmetoista kaupan suojoittoa EU:n tuotteita vastaan. Lisätietoa saatavilla osoitteessa: <http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/trade-defence/actions-against-exports-from-the-eu/> (viittauspäivä 30.5.2016).

⁽¹¹⁾ Toisin kuin Ankaran sopimukseen sisältyvä riitojenratkaisumenettely, joka kattaa laajemman valikoiman riitatapauksia mutta jonka käynnistäminen edellyttää molempien osapuolten yksimielistä päätöstä.

⁽¹²⁾ Ks. alaviite 9.

5.7 Turkin lainsäädännön nykyinen lähentyminen EU:n sisämarkkinalainsäädäntöön on edistynyt tietyillä aloilla, kuten tavaroiden vapaan liikkumisen, kilpailupolitiikan ja valtiontukien, energian, talous- ja rahapolitiikan sekä yritys- ja teollisuuspolitiikan aloilla. Euroopan komissio on kuitenkin tuonut esiin, että Turkki sulkee jatkuvasti silmänsä sopimuksen keskeisiltä näkökohdilta ja ottaa yleisesti käyttöön suoja- ja rajoitustoimia, jotka ovat ristiriidassa tulliliiton määräysten kanssa.

5.8 Turkki ei ole kuitenkaan pannut asianmukaisesti täytäntöön valtiontukilainsäädäntöä eikä perustanut seuranta- ja valvontajärjestelmiä ja vaikuttaa haluttomalta mahdollistamaan täysimääräisesti tavaroiden vapaan liikkuvuuden ja poistamaan peiteltyjä rajoituksia. Se ei ole myöskään hyväksynyt eikä toteuttanut tehokkaasti lainvalvontatoimia teollis- ja tekijänoikeuksien loukkauksia vastaan.

5.9 Tulliliiton kokonaisuhyötyjä arvioitaessa sen tärkeimpänä saavutuksena voitaisiin pitää sen käyttämistä talous- ja uudistuksen välineenä edistämään Turkin integroitumista maailmanmarkkinoille. Se on myös auttanut palauttamaan Turkin uskottavuutta ja viime kädessä tukenut toimia inflaation hillitsemiseksi ja Turkin liiran arvon vakauttamiseksi.

5.10 Turkin kaupan nykyaikaistaminen on myös edistynyt nopeasti ja vahvistanut turkkilaisten tuottajien ja myyjien välistä kilpailua. Nämä ovat päässeet EU:n markkinoiden kautta tuottavampaan ja haastavampaan maailmanlaajuiseen kaupankäyntiympäristöön.

6. Tulliliiton ja tuorempien vapaakauppasopimusten vertailua

6.1 Tulevat vuodet merkitsevät talouden uutta aikakautta, joka käynnistyy, kun kansainvälisellä tasolla laaditaan erinäisiä sääntelyaloitteita ja kun niitä ryhdytään toteuttamaan. Ne vaikuttavat EU:n ja Turkin taloussuhteisiin ja edellyttävät tulliliiton saattamista ajan tasalle. Samaan aikaan EU keskittyy vahvistamaan ulkoisia taloussuhteita kolmansien maiden kanssa tarkoituksena parantaa elintasoa ja lisätä vaurautta. **Transatlanttinen kauppa- ja investointikumppanuus (TTIP), EU:n ja Kanadan kattava talous- ja kauppasopimus (CETA) ja palvelukauppasopimus (TiSA) sekä Japanin kanssa käytävät kauppasopimusneuvottelut** ovat tällä hetkellä merkittävimmät aloitteet⁽¹³⁾.

6.2 Uusien olosuhteiden johdosta vanhentunut tulliliitto on jo saanut Turkin talouden epäedulliseen asemaan sisäänrakennetun epäsymmetriansa takia⁽¹⁴⁾. Tulliliitto antaa Turkille mahdollisuuden neuvotella kauppasopimuksia kolmansien maiden kanssa vasta sitten, kun EU on saanut päätökseen ja allekirjoittanut uudet vapaakauppasopimukset niiden kanssa. Turkki ei voi puuttua asiaan missään vaiheessa neuvotteluja. Toisaalta ”Turkki-lauseke” on toimintapolitiittinen ohje, eikä se velvoita kolmansia maita käymään neuvotteluja saati allekirjoittamaan sopimusta. Vaikka sopimukseen päästäisiin, tämä viive saattaa turkkilaiset yritykset epäedulliseen kilpailuasemaan.

6.3 Lisäksi Turkki on joutunut hyväksymään yhteisen ulkoisen tariffin, joka vaatii, että sen on mukauduttava EU:n tekemiin muutoksiin – pääosin supistuksiin – vapaakauppasopimusten tekemisen johdosta, mutta turkkilaiset tuotteet eivät kuitenkaan hyödy tästä etuoikeudesta muilla markkinoilla sopimuksen puuttuessa. Tämä on johtanut Turkin tariffijärjestelmän asteittaiseen vapauttamiseen.

6.4 Edellä mainitut tulliliiton rakenteelliset puutteet ovat tulleet yhä ilmeisemmiksi nyt, kun sen solmimisesta on kulunut yli kaksikymmentä vuotta.

6.5 Vuonna 2014 EU:n 48 kauppakumppanista vain 17 oli tehnyt sopimukset Turkin kanssa, kun taas uuden sukupolven vapaakauppasopimuksia tehneistä maista ainoastaan Etelä-Korea on ollut valmis tekemään sopimuksen Turkin kanssa ja noudattanut Korean tasavallan ja EU:n vapaakauppasopimuksen (KOREU) ”Turkki-lausekkeessa” muotoiltua kehotusta.

⁽¹³⁾ Sopimuksia on allekirjoitettu myöskin **Itä-Afrikan valtioiden, Ecuadorin, Singaporen, Vietnamin ja Länsi-Afrikan** kanssa. Mitään näistä sopimuksista ei ole pantu täytäntöön, vaikka ne on saatu päätökseen.

⁽¹⁴⁾ Global Economics Dynamicsin tutkimus, Turkey’s EU integration at a crossroads, What Consequences does the new EU trade policy have for economic relations between Turkey and Europe, and how can these be addressed?, Bertelsmann Stiftung, huhtikuu 2016.

7. Kahdenvälisten kauppasuhteiden vahvistaminen

7.1 EU:n ja Turkin taloudellinen ja poliittinen yhteistyö on välttämätöntä, ja se riittäisi saavuttamaan vakauden erityisen epävakaassa osassa maailmaa. Tulliliiton vieminen ajan tasalle voisi olla selkeä myönteinen viesti yhteistyöstä ja vakaudesta.

7.2 EU:n ja Turkin kauppaa- ja taloussuhteiden eri vaihtoehtoista on keskusteltu perusteellisesti. Niihin kuuluvat muun muassa i) nykytilanteen säilyttäminen, ii) tulliliiton korvaaminen tai täydentäminen alueellisella kauppasopimuksella tai iii) tulliliiton ajantasaistaminen. ETSK pitää näistä vaihtoehtoista viimeksi mainittua sopivimpana kahdenvälisen suhteiden edistämiseksi ja syventämiseksi molempia osapuolia hyödyttävällä tavalla.

7.3 Kun otetaan huomioon myös liittymisneuvottelujen pitkä aikaväli, nykytilanteen säilyttäminen ei ole realistinen vaihtoehto, sillä edellä kuvattuihin ongelmiin on puuttettava ja kauppasuhteiden hyödyntämättömät mahdollisuudet on otettava välittömästi käyttöön.

8. Tarkistuksen pääkohdat

8.1 Komissio julkaisi vuonna 2015 tiedonannon kaikkien kaupasta⁽¹⁵⁾, ja näin käynnistettiin EU:n uusi kauppaa- ja investointipolitiikka. Jo siinä yhteydessä kävi selväksi, että EU on sitoutunut käyttämään johtavaa kauppaa- asemaansa vastatakseen globalisoituneiden markkinoiden uusiin haasteisiin ja nykypäivän kaupankäyntiympäristön tarpeisiin, edistämään kehitystä ja edesauttamaan institutionaalista muutosta asettamalla painopisteitä uudistusta varten⁽¹⁶⁾.

8.2 Tässä suhteessa on selvää, ettei uusi kauppapolitiikka voi olla yksiulotteista, vaan sen tulee olla monitasoista ja monitahoista ja kattaa useita toiminta-aloja, jos sen halutaan olevan tehokasta ja hyödyllistä useammille sen vaikutuspiirissä oleville tahoille, kuten työntekijöille, kuluttajille ja pk-yrityksille.

8.3 Erityisesti Euroopan arvojen liittämällä samaan periaatteiden kehikseen on merkitystä monilla tasoilla, kun otetaan huomioon, että kauppaa- ja investointisopimusneuvottelut **eivät ole enää nykyään luonteeltaan vain taloudellisia, vaan ne ovat osa laajempaa sosioekonomista hanketta moniulotteisten ja monitasoisten uudistusten toteuttamiseksi.**

8.4 **Kestävä kehitys ja ympäristönsuojelu** ovat nyt yhtä tärkeitä ja kuuluvat kiinteästi näihin arvoihin, varsinkin EU:n hyväksyttyä Pariisin ilmastopimuksen (COP21) ja YK:n talous- ja sosiaalisen neuvoston hyväksyttyä uudet kestävän kehityksen tavoitteet⁽¹⁷⁾.

8.5 Tämä on luonnollisesti vielä tärkeämpää silloin, kun maat, joiden kanssa sopimusneuvotteluja käydään, ovat mukana liittymisneuvotteluissa. Turkki on tästä erinomainen esimerkki.

8.6 Tarkistuksen tulee perustua myös työntekijöiden oikeuksien suojelemista koskeviin kansainvälisiin normeihin ja sopimuksiin⁽¹⁸⁾.

8.7 Tämän vuoksi EU päätti edetä kolmen peruseriaatteen pohjalta edellä mainitun tavoitteen saavuttamiseksi. Periaatteet ovat seuraavat:

a) **Vaikuttavuus:** On otettava huomioon sekä makrotaloudelliset (esim. EU:n kriisimaiden taloudellinen tilanne) että mikrotaloudelliset (esim. pk-yritykset) tarpeet ja varmistettava optimaalinen mukautuminen uusiin kauppahankkeisiin.

⁽¹⁵⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf

⁽¹⁶⁾ ETSK:n lausunto (esittelijä: J. Peel) aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaaliskomitealle ja alueiden komitealle – Kaikkien kauppa – Vastuullisempaa kauppa- ja investointipolitiikkaa" – COM(2015) 497 final (EUVL C 264, 20.7.2016, s. 123).

⁽¹⁷⁾ Keskeisiin sitoumuksiin kuuluvat luonnollisesti myös ilmastomuutosta koskeva YK:n puitesopimus ja Kioton pöytäkirja. Pariisin sopimus, ks. FCCC/CP/2015/L.9, 2015.

⁽¹⁸⁾ ILO:n työelämän perusnormit, OECD:n toimintaohjeet monikansallisille yrityksille, yritystoimintaa ja ihmisoikeuksia koskevat YK:n suuntaviivat.

- b) **Avoimuus:** Lisätään näkyvyyttä ja otetaan mahdollisimman monet sidosryhmät mukaan neuvotteluihin.
- c) **Eurooppalaiset arvot ja mallit:** Tämä on kehittyvä käsite, joka on laajentunut kattamaan sellaisia seikkoja kuin ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojeleminen (mukaan lukien työntekijöiden oikeudet ja vapaudet), kestävä kehitys ja korruption torjuminen.

8.8 Pyrittäessä lähentymiseen kauppakumppanien kanssa on toteutettava

1. korkean tason tutkimuksia olemassa olevista globaaleista arvoketjuista ja globaaleista toimitusketjuista;
2. ajantasaisia toimenpiteitä kaupan ja palveluiden edistämiseksi niin, että niissä otetaan huomioon nykyinen maailmanlaajuinen tilanne, jossa tuotanto on hajaantunut alihankinnan (ulkoistamisen) johdosta ja siksi, että tuotantoa siirretään ulkomaille (offshoring) ja perustetaan sivuliikkeitä (branching);
3. toimenpiteitä sähköisen kaupankäynnin ja liikkumisen helpottamiseksi ja luonnollisesti myös laajennettava virallista yhteistyötä sekä neuvotteluvaiheessa että arvioitaessa ja valvottaessa sopimusten täytäntöönpanoa.

9. Sopimuksen tekemiseen tähtäävä prosessi ja uuden sopimuksen sisältö

9.1 Uuden sopimuksen soveltamisalaa olisi laajennettava niin, että se kattaisi muun muassa seuraavat alat:

- a) **maatalous** (eurooppalaisten standardien tiukka noudattaminen ja tuotteiden jäljitettävyyden, mutta myös sen tutkiminen ennakolta, miten tuonnin vapauttaminen vaikuttaa eurooppalaisiin viljelijöihin); tulisi harkita myös määräaikaisten suojausmekanismien ylläpitämistä tai käyttöönottoa sopeutumiskauden jälkeen, jos sitä pidetään välttämättömänä eurooppalaisten tuotteiden suojaamiseksi
- b) **investoinnit**
- c) **julkisten hankintojen sääntely**
- d) **palvelut**
- e) **ajankohtaisemmat alat, kuten kestävä kehitys, ympäristönsuojelu, energia sekä raaka-aineet ja jalostamattomat tuotteet.**
- f) tekijänoikeus- ja patenttisuoja.

Sopimukseen tulisi myös sisällyttää sitovia määräyksiä unionin lainsäädännön välittömästä siirtämisestä osaksi kansallista lainsäädäntöä tai sen sisällyttämisestä siihen sekä erityisiä määräyksiä velvoitteesta käyttää sen soveltamisesta johtuvien riitojen ratkaisemiseksi mekanismeja, jotka **ei edellytä poliittista päätöstä käynnistämistä varten** toisin kuin nykytilanteessa, jossa riitojen ratkaiseminen tuloksekkaasti ja avoimesti on hyvin vaikeaa.

9.2 On myös erittäin tärkeää, että koko menettely on yhteydessä kauppaan sovellettavaan EU:n tarkistettuun lähestymistapaan ja että EU tuo neuvotteluihin demokratisointia ja päätöksenteon avoimuutta niin kansainvälisellä kuin kansallisella tasolla koskevia tinkimättömiä vaatimuksia sekä korostaa työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan roolia julkisessa keskustelussa ja neuvotteluissa, jotta tarkistetun sopimuksen täytäntöönpano olisi tehokkaampaa ja ihmiskeskeisempää.

9.3 Kauppa-suhteiden vahvistamisella uuden tulliliittosopimuksen kautta voisi olla useita myönteisiä vaikutuksia, joista mainittakoon esimerkiksi seuraavat:

— Uusien säänneltyjen alojen vapauttaminen tuottaa tuloja ja lisää suoria ulkomaisia sijoituksia.

- Julkisten hankintojen kahdenvälinen vapauttaminen poistamalla tarjouskilpailuun osallistumisen esteet ulkomaalaisilta hakijoilta hyödyttää eurooppalaisia yrityksiä, sillä niiden osuus maan BKT:stä on 7 prosenttia.
- Pienille ja keskisuurille yrityksille avautuu uusia mahdollisuuksia, mikä kasvattaa keskituloa Turkissa, luo uusia työpaikkoja ja lisää tuottavuutta.

9.4 Sopimuksen tekemiseen tähtäävä prosessi tulee käynnistää välittömästi aloitettavien neuvotteluiden ja ottamalla työmarkkinaosapuolet ja kansalaisyhteiskunnan organisaatiot laajasti mukaan. Neuvottelut tulee käydä avoimin menettelyin.

9.5 ETSK on tyytyväinen julkiseen kuulemiseen ja suosittaa, että sosiaali- ja hyvinvointi-indikaattoreista ja muista seikoista, kuten kuluttajien ja työntekijöiden oikeuksista, tehdään vastaavia tutkimuksia.

9.6 ETSK katsoo, että olisi tehtävä alusta lähtien selväksi, että prosessi on osa laajempia liittymisneuvotteluja eikä vain EU:n ja Turkin kauppayhteistyön syventämistä ja että neuvottelujen onnistuminen edellyttää tähän asti sovittujen seikkojen täydellistä harmonisointia.

9.7 Sen lisäksi, että uudessa sopimuksessa on käsiteltävä ajankohtaisia seikkoja, sitä on laajennettava niin, että mukaan lisätään erillinen luku ympäristönsuojelusta, kestävästä kehityksestä sekä energiaturvallisuudesta ja energia-alan yhteistyöstä (uusiutuvat ja perinteiset lähteet).

9.8 ETSK pitää myös välttämättömänä, että investointiyhteistyölle laaditaan uudet puitteet, vahvistetaan sijoittajansuojaa koskevia normeja ja säädetään puolueettomasta riitojenratkaisumenettelystä, joka lujittaa markkinoiden luottamusta talouden kykyyn kestää poliittisia sokkeja tulevaisuudessa. Tällaisissa puitteissa olisi otettava huomioon sijoittajansuojaan liittyvät huolet⁽¹⁹⁾.

9.9 Uuteen sopimukseen tulee luonnollisesti sisällyttää tiukkoja määräyksiä, joilla torjutaan protektionistisia ja syrjiviä toimia suhteessa ulkomaisiin tuotteisiin sekä ylimääräisiä tai piilotettuja tulleja, joita vastaan säädetään EU:n tarkistetussa kauppalainsäädännössä. Tarvitaan myös tiukempaa lainsäädäntöä rahanpesun, korruption ja harmaan talouden torjumiseksi, ja on tiivistettävä yhteistyötä, jotta voidaan puuttua rajatylittävään rikollisuuteen.

Bryssel 14. joulukuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

⁽¹⁹⁾ Osa näistä huolista on esitetty tiivistetysti lausunnon "ETSK:n kanta transatlanttisesta kauppaa- ja investointikumppanuudesta (TTIP) käytävien neuvottelujen tiettyihin avainkysymyksiin" kohdassa 8.8 (EUVL C 487, 28.12.2016, s. 30).

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle ”Ihmisarvoinen elämä: apuriippuvuudesta omaehtoiseen selviytymiseen – Pakkomuutto ja kehitys”

(COM(2016) 234 final)

(2017/C 075/23)

Esittelijä: **Michael McLOUGHLIN**

Lausuntopyyntö	Euroopan komissio 21.6.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”ulkosuhteet”
Hyväksyminen erityisjaostossa	16.11.2016
Hyväksyminen täysistunnossa	14.12.2016
Täysistunnon numero	521
Äänestystulos	203/0/1
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

Ihmisarvoinen elämä – suosituksia

1.1 Komitea katsoo, että tiedonanto ”Ihmisarvoinen elämä” on kunnianhimoinen ja oikea-aikainen asiakirja, jossa noudatetaan parhaita käytänteitä kehitys- ja humanitaarisen avun alalla. EU:n on oltava tietoinen haasteista, joita sen käytäntöön saattamiseen liittyy.

1.2 Komitea katsoo, että selkeät ja hyvin määritellyt maantieteelliset alueet, joilla syntyy tarvetta pakkomuuttoihin, tarjoavat mahdollisuuden räätälöidä ja kohdentaa toimenpiteitä ja varmistaa Euroopan komission ja muiden toimielinten yhteiset toimenpiteet.

1.3 Komitea suosittaa, että Euroopan ulkosuhdehallinto kehittää yhdessä jäsenvaltioiden kanssa korkean tason poliittisen strategian tehdäkseen tiedonannon ”Ihmisarvoinen elämä” alalla yhteistyötä valtioiden ja kansainvälisten organisaatioiden kanssa, kun otetaan huomioon eräät asiaan liittyvät keskeiset geopoliittiset haasteet.

1.4 Komitea suosittaa, että tiedonannon rinnalla kehitetään erityisiä toimintatapoja naisten ja nuorten kannalta keskeisiä kysymyksiä varten, ja kyseisiä ryhmiä on kuultava ja ne on otettava mukaan toteutukseen.

1.5 Komitea katsoo, että vaikka kehityslähtöisellä lähestymistavalla voidaan saada aikaan merkittäviä tuloksia nykyisen talousarvion puitteissa, lisäresurssien tarvetta ei tulisi sulkea pois.

1.6 Komitea kannattaa ehdotusta, jonka mukaan kansalaisyhteiskunta, loppukäyttäjät, kehityskumppanit ja valtiovallasta riippumattomat organisaatiot tulisi ottaa mukaan toteutukseen ja tiedonannon soveltamiseen.

1.7 Komitea suosittaa, että työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun ja kansalaisvuoropuhelun rakenteita ja prosesseja vahvistetaan ja parannetaan kumppani- ja vastaanottajamaissa tiedonannon täytäntöönpanon tukemiseksi.

1.8 Komitea suosittaa taloudellisia toimenpiteitä asianomaisilla alueilla yrittäjyyden – joka on mahdollinen kehityspolku monille pakkomuuttajille – tukemiseksi ja kehittämiseksi.

1.9 Komitea suosittaa, että terveyteen liittyvissä toimissa kiinnitetään erityistä huomiota mielenterveyteen ja mielenterveysongelmiin ja että ne ovat sopusoinnussa vammaisten oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen 11 artiklan kanssa.

1.10 Komitea suosittaa, että yleissivistävää ja ammatillista koulutusta koskevissa toimissa lähtökohtana on elinikäisen oppimisen lähestymistapa, ja katsoo, että tarvittaessa olisi harkittava mahdollisuutta asettaa EU:n ohjelmia pakkomuuttajien saataville.

1.11 Komitea suosittaa, että kehitykseen suuntautuvaan lähestymistapaan siirryttäessä sovelletaan tiukimpia vastuuvollis- ja avoimuusvaatimuksia.

1.12 Komitea peräänkuuluttaa parlamentaarista vastuuvollisuutta EU- ja jäsenvaltiotasolla sekä valvontaa muiden asiaankuuluvien elinten taholta osana siirtymistä kohti kehityslähtöistä lähestymistapaa.

2. Taustaa

2.1 Pakkomuuttajien (pakolaiset, kotimaansa sisällä siirtymään joutuneet henkilöt ja turvapaikanhakijat) lukumäärä on yksi suurimmista kansainvälisen yhteisön haasteista, ja valitettavasti Syyriassa, osissa Afrikkaa ja muilla alueilla käynnissä oleville konflikteille ei ole näkyvissä loppua. Tämän poliittisen haasteen ytimessä on sellaisten siirtymään joutuneiden henkilöiden pysyvän ryhmän syntyminen, jotka jäävät paikoilleen vuosiksi ensimmäisen siirtymisensä jälkeen.

2.2 Tämä tilanne johtaa moniin ongelmiin, joista merkittävin on se, että kansainvälisen yhteisön toimet ovat pääasiassa "häätämiä", vaikka kehitykseen perustuva pidemmän aikavälin strategia on tarkoituksenmukaisempi. Ratkaisun löytäminen tähän ongelmaan on vaikeaa, sillä valitusta lähestymistavasta riippuen muutokset voivat herättää monia kysymyksiä vastaanottajamaille, avunantajille, valtiovallasta riippumattomille organisaatioille ja siirtymään joutuneille henkilöille itselleen.

2.3 Vuonna 2015 pakkomuuttajia katsottiin olevan yli 65 miljoonaa, joista 21,2 miljoonaa oli pakolaisia ja 40,8 miljoonaa kotimaansa sisällä siirtymään joutuneita henkilöitä ja 3,2 miljoonaa haki turvapaikkaa. Suurin osa pakkomuuttajista on kotoisin seuraavista maista: Syyria, Afganistan, Somalia, Sudan, Etelä-Sudan ja Kongon demokraattinen tasavalta. Naapurimaat ovat ottaneet vastaan valtaosan pakolaisista, ja vastaavasti kotimaansa sisällä siirtymään joutuneet henkilöt jäävät näiden valtioiden rajojen sisäpuolelle.

2.4 Pakolaisille tärkeimmät naapurimaat ovat Pakistan, Iran, Turkki, Libanon, Jordania ja Etiopia. Turkki on maa, jossa pakolaisia on eniten maailmassa. Määrä on myös erittäin suuri monissa maissa väkilukuun suhteutettuna, kuten Jordaniassa ja Libanonissa. Kotimaansa sisällä siirtymään joutuneiden henkilöiden kohdalla pääasialliset maat ovat Syyria (6,6 miljoonaa), Kolumbia (3,6 miljoonaa), Irak (3,3 miljoonaa), Sudan (3,2 miljoonaa), Jemen (2,5 miljoonaa) ja Nigeria (2,1 miljoonaa).

2.5 Euroopan unioni on nykyisin kehitys- ja hätäavun suurin antaja maailmassa. Tämä on yksi EU:n ja sen jäsenvaltioiden arvojen keskeisistä tunnusmerkeistä. EU on myös pyrkinyt lisäämään apunsa ja hätätoimiensa johdonmukaisuutta ja tehokkuutta parantamalla koordinoitua maissa, joihin jäsenvaltioiden toimet ja EU:n strategia kohdistuvat.

2.6 Vuonna 2015 EU antoi pakkomuuttajille suunnattua humanitaarista apua yli miljardi euroa. Huhtikuussa 2016 Euroopan komissio hyväksyi yhdessä Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) kanssa pakkomuuttoa koskevan kehityslähtöisen lähestymistavan. Tiedonannossa "Ihmisarvoinen elämä" esitetään ensimmäistä kertaa, miten EU näkee siirtymisen kohti uudenlaista järjestelyä pakkomuuttajille annettavan avun alalla.

2.7 Tiedonannossa "Ihmisarvoinen elämä" luodaan katsaus haasteisiin, joiden edessä pakkomuuttajat ovat. Siinä tuodaan selkeästi esiin näkökohta, jonka mukaan siirtymään joutuneiden henkilöiden haavoittuvaan asemaan on kiinnitettävä ensisijaista huomiota, jopa ennen heidän oikeudellista asemaansa. Tiedonannon lähtökohtana on kokonaisvaltainen lähestymistapa kehitysapuun nähden ja selviytymiskykyä koskeva EU:n lähestymistapa tällä alalla, ja näin ollen siinä vältetään "lineaarista lähestymistapaa". Tiedonannossa pyritään siirtymään pois lokeroivasta lähestymistavasta toiminta-politiikkaan ja kurotaan umpeen humanitaarisen alan ja kehitysalan välistä kuilua, joka voi toisinaan olla huomattava.

2.8 Komissio katsoo, ettei tämän uuden lähestymistavan pitäisi aiheuttaa lisäkustannuksia, sillä kyseessä on keino koota nykyinen rahoitus yhteen. Tiedonannossa pannaan erityistä painoa vastaanottajamaiden hallituksille ja täytäntöönpanokumppaneille. Niin ikään siinä kannatetaan varhaisvaroitusjärjestelmiä ja kaikkien toimijoiden osallistamista varhaisessa vaiheessa. Tiedonannossa mainitaan esimerkkejä jo olemassa olevista käytännöistä, jotka liittyvät valtioiden yhdessä toteuttamaan suunnitteluun ja strategiseen ohjelmasuunnitteluun. Yhteiset tavoitteet ja yhteinen ohjelmasuunnittelu on asetettava etusijalle.

2.9 Suunnitteilla on myös täydentäviä toimia seuraavia kahta uuden toimintapolitiittisen kehyksen osatekijää varten: humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön tiiviimpi jatkumo sekä strateginen sitoutuminen yhdessä kumppaneiden kanssa, yksityinen sektori mukaan luettuna. Tiedonannossa tarkastellaan myös alakohtaista näkökulmaa, joka käsittää toimet seuraavilla aloilla: koulutus, työmarkkinat (työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu mukaan luettuna) ja erilaisten palvelujen (esimerkiksi asuminen, vesi ja jätevesihuolto jne.) saanti.

3. Yleistä

Geopoliittisia huomioita

3.1 Kaiken kaikkiaan tiedonanto "Ihmisarvoinen elämä" on hyvin hyödyllinen aloite, jossa esitetään rohkea näkemys toimintapolitiikan strategisesta mukauttamisesta, tähdätään todellisten ongelmien ratkaisemiseen ja keskitytään tarvittavan muutoksen aikaansaamiseen, jotta siitä hyötyvät sitä eniten tarvitsevat. Tiedonanto on suurelta osin sopusoinnussa sen kanssa, miten ajattelutapa on kehittynyt alalla ja alalla toimivien keskuudessa, ja siinä rakennetaan siltoja humanitaarisen työn ja kehitystyön välille ja keskitytään pidemmän aikavälin tarpeisiin, kuten terveyteen ja koulutukseen. EU nauttii huomattavaa vaikutusvaltaa tällä alalla ja on merkittävä toimija. Yhdessä jäsenvaltioiden kanssa se voi saada aikaan todellisia vaikutuksia. Komitea suhtautuu myönteisesti tiedonantoon sisältyvien ehdotusten kunnianhimoiseen luonteeseen. EU:n ja muiden toimijoiden on oltava tietoisia tehtävän laajuudesta ja pidettävä samalla kiinni kunnianhimoisesta lähestymistavastaan.

3.2 Asiaankuuluvaa huomiota tulisi kiinnittää geopolitiikan merkitykseen tällä alalla. On nimittäin voitu todeta, miten myös EU:ssa hyvää tarkoittavat suunnitelmat paljon pienempien pakolaismäärien uudelleensijoittamiseksi ovat rauenneet. Ihmiset joutuvat siirtymään monimutkaisten ja arkaluonteisten konfliktien takia, eikä näiden konfliktien vaikutus heihin valitettavasti lakkaa senkään jälkeen, kun he ovat siirtyneet muualle. Kaikenlaiset muutokset politiikassa tai lähestymistavassa riippumatta siitä, miten hyvää tarkoittavia ne ovat tai miten laajaa kannatusta ne saavat avunantajilta, voivat johtaa odottamattomiin tuloksiin tai vaikuttaa jollakin odottamattomalla tavalla varsinaiseen konfliktiin. Tämä vaikutus voi kohdistua ympäröiviin valtioihin tai alueisiin tai etnisten ryhmien, vallan tai geopolitiikan hyvin hienovaraiseen tasapainoon. Tilanne voi olla tällainen erityisesti, jos väestöryhmää, joka on näennäisesti "väliaikainen", aletaan pitää "pysyvänä". On jo maita, kuten Libanon ja Jordania, joissa tällaista painetta on aistittavissa. Tiedonannossa esitetyt myönteiset esimerkit, kuten mahdollisuus maan saantiin Ugandassa, voivat olla hyödyllisiä tässä suhteessa.

3.3 Valtiot, jotka ottavat vastaan huomattavan määrän pakkomuuttajia, ovat usein epävakaita tai heikkoja, minkä johdosta kysymys geopolitiittisesta arkaluonteisuudesta on sitäkin todellisempi. Toisissa tapauksissa "vastaanottavan" valtion johdossa voi olla autoritaarinen hallinto, mutta kysymys säilyy siitä huolimatta arkaluonteisena. On väistämätöntä, että "naapurimaita", "vastaanottavia maita" ja konfliktin osapuolia voi olla vaikea erottaa toisistaan tai raja niiden välillä on varsin liukuva. Varsinaisten konfliktimaiden ja naapurimaiden välillä tai näiden eri valtioiden väestöryhmien välillä on usein yhteyksiä. Vastaanottava maa, naapurimaa tai tietty alue voi "voittaa" tai "hävitä" pakkomuuttajien aseman mahdollisesti muuttuessa, ja se voi tämän seurauksena reagoida.

3.4 Toistuva aihe tiedonannossa on paikallistason mielipiteiden kuuleminen, joka on kaikilta osin kannatettavaa. Tietyissä tapauksissa nämä mielipiteet voivat kuitenkin olla puolueellisia tai konfliktilla tai konfliktin aiheuttamien olosuhteiden laajemmalla kontekstilla on ollut niihin vaikutusta. Se, että useilla alueilla kannustetaan siihen, että siirtymään joutuneet ihmiset voivat jäädä alueelle pidemmäksi aikaa, on haaste, jota ei yksinkertaisesti voida aliarvioida. Äskettäinen päätös sulkea 24 vuotta toiminnassa ollut Dadaabin leiri Keniassa ja taloudellisten kannustinten tarjoaminen afganistanilaisille pakolaisille Pakistanissa kuvaavat asiaan liittyviä haasteita. Kenties surullinen mutta väistämätön tosiasia on, että vastaanottajamaan itsemääräämisoikeus on edelleen etusijalla kansainvälisessä oikeudessa siitä huolimatta, että pakkomuuttajien tulisi olla huomion keskipisteessä.

3.5 Koska turvallisuutta pidetään johdonmukaisesti tärkeimpänä syynä, joka saa ihmiset lähtemään alueelta tai jäämään sille, on tiedonannossa mainitulla varhaisvaroitusjärjestelmällä ratkaiseva merkitys. Monien siirtymisten katsotaan myös olevan ennustettavissa. Tämä lisää entisestään tarvetta ryhtyä päättäväisiin poliittisiin toimiin ja sitoutua tiedonannon tavoitteiden edistämiseen.

Yhteiset toimenpiteet

3.6 Tiedonannossa todetaan perustellusti, että tarvitaan yhteisiä toimenpiteitä ja yhteistä pohdintaa erityisesti hätätoimien ja kehityspolitiikan välillä. ETSK pitää tätä kannatettavana ja kannustaa vielä kunnianhimoisempiin tavoitteisiin tähän suuntaan. On ehkä mahdollista tarkastella vielä laajempaa toimintapolitiikkojen joukkoa, jonka avulla Euroopan unioni ja sen jäsenvaltiot voisivat parantaa pakkomuuttajien elinolosuhteita. Koska kyse on selkeästi määritellystä maiden joukosta, toimenpiteiden kattamia aloja voisivat olla kauppa, apu, aseet ja ihmisoikeudet. Tiedonannossa myös painotetaan hyvin voimakkaasti yhteisvaikutuksia ja yhteistä pohdintaa, mutta siinä on mentävä hätätoimien ja kehitysavun perinteisiä aloja pidemmälle. Olisi mielenkiintoista kuulla, miten komission muut pääosastot, kuten kauppapolitiikan pääosasto, voivat edistää tätä työtä. Tiedonannossa esitetään eräitä myönteisiä esimerkkejä, kuten humanitaarista tilannetta ja kehitystä koskeva yhteinen kehys aliravitsemuksen torjumiseksi pohjoisessa Nigeriassa, mutta olisi tärkeää osoittaa erityisesti Brysselissä, että kyse on systemaattisesta lähestymistavasta.

3.7 Eräät valtiovallasta riippumattomat humanitaarisen alan organisaatiot ovat ilmaisseet epäilyksensä siitä, soveltuvatko nämä tehtävät humanitaarisen alan toimijoille ja säilyykö humanitaarisen avun erityisluonne tämänkaltaisessa kehityksessä. Lontoossa toimiva ODI (*Overseas Development Institute*) katsoo, että humanitaarisen avun järjestelmää on uudistettava perusteellisesti, kun otetaan huomioon sen muuttuneet olosuhteet sekä avunantajien ja avunsaajien vähäisen joukon hallitseva asema.

Vaikka komission tiedonannossa "Ihmisarvoinen elämä" todetaan, ettei tiedonannon täytäntöönpanon pitäisi aiheuttaa lisäkustannuksia, mahdollisuutta uuden rahoituksen houkuttelemiseen tai suurempien yhteisvaikutusten huomiseen ei pidä sulkea pois.

Pakolaisia ja turvapaikanhakijoita koskeva EU:n politiikka

3.8 Tiedonannossa "Ihmisarvoinen elämä" käsitellään kysymyksiä, jotka ovat pakolaisia ja turvapaikanhakijoita koskevaan EU:n omaan politiikkaan nähden erillisiä ja siitä irrallaan. On kuitenkin olemassa tiettyjä yhtymäkohtia erityisesti siltä osin, että on harjoitettava konkreettista ja jatkuvaa uudelleensijoittamispolitiikkaa, joka koskee tiettyä määrää pakkomuuttajia. Lisäksi EU:n – samoin kuin eräiden jäsenvaltioiden – moraalinen auktoriteetti tällä alalla on saattanut heikentyä Turkin kanssa tehtyjen sopimusten jälkeen. Tämän johdosta on sitäkin tärkeämpää noudattaa kansainvälisen oikeuden tiukimpia vaatimuksia ja parhaita käytänteitä tiedonantoa täytäntöön pantaessa. Loppukäyttäjien osallistuminen toimintapolitiikan täytäntöönpanoon on tärkeää. Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu ja kansalaisvuoropuhelu tarjoavat tässä yhteydessä merkittäviä mahdollisuuksia. Niin ikään EU:ssa on parannettava kotouttamispolitiikkoja, joilla on keskeinen merkitys pakkomuuton kannalta, sillä vaihtoehtona tulee olla monien pakkomuuttajien uudelleensijoittaminen. Nämä politiikat kattavat oikeuden työntekoon, kielellisen tuen ja syrjinnän vastaiset toimenpiteet. Erityisesti Italian hallituksen äskettäin kehittämä "humanitaaristen käytävien" kokeiluhanke, jota on kokeiltu myös muissa EU-maissa, Sveitsissä, Kanadassa ja Yhdysvalloissa, on hyvin lupaava uudelleensijoittamista ajatellen.

Seuranta, valvonta ja vastuuvollisuus

3.9 On selvää, että kaikessa humanitaarisen ja kehitysavun rahoituksessa on sovellettava erittäin tiukkoja vastuuvollis- ja avoimuusvaatimuksia. Edettäessä kohti pakkomuuttajia koskevaa uudenlaista lähestymistapaa on noudatettava mitä tiukimpia vastuuvollisuusvaatimuksia. Kaiken varainkäytön on kuuluttava Euroopan parlamentin, Euroopan tilintarkastus- tuomioistuimen, OLAFin ja Euroopan oikeusasiamiehen sekä tarvittaessa vastaavien kansallisten elinten harjoittaman valvonnan piiriin.

4. Erityistä

4.1 Samalla kun tiedonannossa keskitytään unohdettuihin konflikteihin ja alueisiin, missä on suuri määrä pakkomuuttajia, siinä tuodaan esiin alueet, joilla on eniten pitkäksi ajaksi siirtymään joutuneita henkilöitä. Eräiden tilanteiden poliittisesta arkaluonteisuudesta huolimatta tietyt konfliktit ansaitsevat erityisen huomion niiden äärimmäisen pitkäikäisyyden johdosta, ja tältä osin Länsi-Saharan ja palestiinalaisten tapaukset vaikuttavat keskeisiltä. Ukrainan tilanteeseen on niin ikään aiheellista kiinnittää erityistä huomiota, sillä maa sijaitsee aivan EU:n naapurissa.

4.2 On erinomaista, että tiedonannossa todetaan, ettei pakkomuuttajien oikeudellisella asemalla pitäisi olla merkitystä humanitaarisen avun ja pitkän aikavälin kehitysavun kannalta. Tätä toteamusta on pidettävä tervetulleena. Tietyissä olosuhteissa oikeudellinen asema saattaa kuitenkin olla siirtymään joutuneelle henkilölle eduksi tarjoamalla tälle tiettyä turvaa ja hyötyä, esimerkiksi kun hän täyttää vuoden 1951 yleissopimuksessa vahvistetut kriteerit, kun hänellä on vastaanottavan maan tai kolmannen maan kansalaisuus, kun hänen lapsillaan on tällainen kansalaisuus tai kun hän itse on alaikäinen, tai muissa asiaankuuluvissa tilanteissa. Esimerkiksi ilman huoltajaa olevien alaikäisten tapauksessa tämä olisi erityisen perusteltua.

4.3 Tiedonannossa sovelletulle lähestymistavalle voisi olla eduksi jonkin tyyppinen ulkopuolisen tai riippumattoman tahon suorittama tarkastus sekä yhteiskuntatieteiden tai psykologian alan tieteellinen täsmällisyys. Esimerkkeinä tällaisista lähestymistavoista voidaan mainita Maslowin tarvehierarkia tai olemassa oleviin resursseihin perustuva yhteisön kehittäminen (*Asset Based Community Development – ABCD*). Tällaisia esimerkkejä on luonnollisesti lukuisia, mutta joka tapauksessa on kiinnitettävä huomiota pelkkää toimeentuloa kattavampiin inhimillisiin tarpeisiin.

4.4 Tiedonannossa osoitetaan suunnitellun toimintapolitiikan muutoksen toiminnallinen ulottuvuus pääasiassa ajankohtaisten, erittäin hyödyllisten esimerkkien avulla. Toiminnallista ulottuvuutta olisi hyödyllistä selkeyttää ja kehittää, vaikka sen toteutuminen jäisi tulevaisuuteen. Toisin sanoen millainen se on, mitkä ovat sen varsinaiset välineet ja suuntaudutaanko siinä yksinomaan apuun? Nämä ovat tärkeitä kysymyksiä monien sidosryhmien – kuten jäsenvaltioiden, valtiovallasta riippumattomien organisaatioiden, avustustyöntekijöiden ja tietenkin siirtymään joutuneiden henkilöiden itsensä – kannalta. Mikä tahansa muutosprosessi saattaa synnyttää pelkoa. Riippumatta siitä, toimiiko jokin järjestely vai ei, mikä tahansa vaihtoehto synnyttää tavallisesti häviäjiä ja voittajia, ja toiminnallisista näkökohdista varhaisessa vaiheessa tehtävien päätösten avulla tämä ongelma voidaan ratkaista.

4.5 Niin ikään olisi tärkeää täsmentää, millä tavoin uusi lähestymistapa aiotaan panna täytäntöön ja millä tavoin siitä tiedotetaan erityisesti suhteessa asianomaisiin monenvälisiin järjestöihin, EU:n ulkopuolisiin maihin ja valtiovallasta riippumattomiin organisaatioihin. Vaikka EU on merkittävä toimija ja vaikka sillä katsotaankin olevan johtoasema tällä alalla, se ei ole ainoa toimija, ja muilla sidosryhmillä voi olla erilaisia, kilpailevia prioriteetteja. Kun otetaan huomioon, että suurin osa toimista edellyttää rahoituksen ja ponnistusten yhdistämistä, yhteinen toimintaohjelma on ratkaisevan tärkeä.

4.6 Demokratia ja hyvä hallintotapa ovat olennaisia, jos halutaan, että apu on tehokasta ja todella tavoittaa kohteena olevat edunsaajat. Oikeusvaltioperiaatteella on tässä suhteessa perustavanlaatuinen merkitys, kuten myös tehokkailla korruption vastaisilla toimenpiteillä. Aiemmin on arvioitu, että jopa 40 prosenttia rahoituksesta on ohjattu joko aseiden hankintaan tai johtavien poliitikkojen henkilökohtaisen vaurauden kartuttamiseen. Oikeusvaltioperiaatteella on myös olennainen merkitys sen varmistamiseksi, että kansalaisyhteiskunta voi saada äänensä tosiasiallisesti kuuluviin ja että se voi suorittaa tärkeää tarkkailutehtävää ilman pelkoa tätä seuraavasta uhkailusta tai jopa vangitsemisesta.

4.7 Asiakirjassa pannaan perustellusti huomattavan paljon painoa suunnittelulle. Tilanteet voivat kuitenkin muuttua nopeasti tällä alalla, ja aika voi olla olennainen tekijä. Kaikki lähestymistavat ja toimintasuunnitelmat on voitava ottaa nopeasti käyttöön.

4.8 Kuten kaikilla aloilla, tiedonannossa ja muuallakin käytettävä kieli ja terminologia voi olla alalle erityistä. Toimintapolitiikkaa kehitettäessä tulisi mahdollisuuksien mukaan välttää ammattikielen käyttämistä. Tiedonannossa kiinnitetään suurta huomiota myös yhteisvaikutusten, strategioiden, suunnitelmien ja yhteisen pohdinnan kaltaisiin käsitteisiin. Näillä aihealueilla voitaisiin ottaa käyttöön konkreettisempia lähestymistapoja tai ohjeita.

4.9 Tiedonannossa esitetyt työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua koskevat määräykset ovat tervetulleita, ja ne tulisi ottaa huomioon kaikissa tiedonantoon sisältyvissä asiaankuuluvissa määräyksissä. Ehdotettujen toimien koulutusta ja työmarkkinoita koskevista näkökohdista tulisi kiinnittää suurempaa huomiota itsenäiseen ammatin harjoittamiseen ja yrittäjyyteen. Tällainen toiminta on usein silmiinpistävää siirtymään joutuneiden henkilöiden leireillä, ja luovuus voi olla väistämätön seuraus tilanteesta, jossa ihmiset ovat. Tätä tulkintaa tukee pakkomuuttoa käsittelevässä Maailmanpankin raportissa ilmaistu näkemys.

4.10 On perusteltua kysyä, mitä lähestymistapaa ryhdytään soveltamaan tulevaisuudessa. Kaikkiin toimintapolitiikan muutoksiin liittyy siirtymävaihe. Kasautuvatko kyseisessä vaiheessa jo käynnissä olevat toimenpiteet vai sovelletaanko silloin kaksitasoista järjestelmää? Nykyisin 25,1 miljoonan ihmisen katsotaan joutuneen siirtymään kotiseudultaan pitkäksi ajaksi. Miten erilaista toimintaympäristöä hallinnoidaan, jos tämä tilanne jatkuu?

4.11 Paikallisen kansalaisyhteiskunnan sekä loppukäyttäjien (siirtymään joutuneet henkilöt) osallistumisella on suuri merkitys. Nykytilanteessa leireillä on yleensä neuvoo-antavia rakenteita, mutta miten on vastaanottajamaiden kohdalla? Tämä voi merkitä huomattavaa haastetta, mutta sen tulisi kuitenkin olla osa kaikenlaisia toimintapolitiikan muutoksia. Ei ole vaikea kuvitella, kuinka hankalaa tämä voi olla kotimaansa sisällä siirtymään joutuneille henkilöille monissa konflikteissa.

4.12 Kuten toimintapolitiikkojen kaikkien merkittävien muutosten yhteydessä, ja erityisesti kun otetaan huomioon avoimuuden tarve, uutta lähestymistapaa koskevat valvontatoimet on varmistettava ottamalla toimintaan mukaan asiaankuuluvat kansalaisyhteiskunnan toimijat ja valtiovallasta riippumattomat organisaatiot. Tässä yhteydessä hyödyllisen esimerkin voivat tarjota kansalaisyhteiskunnan seurantamekanismit, jotka kattavat olemassa olevien EU:n kauppasopimusten kauppaa ja kestävästä kehityksestä käsittelevät luvut.

4.13 Alueiden taloudellinen elpyminen on välttämätöntä, jotta kyseisillä alueilla oleskelevat pakkomuuttajat voisivat hyötyä. Alueet, joille pakkomuutto keskittyy, kuuluvat kuitenkin maailman köyhimpiin ja tarjoavat lisäksi heikon toimintaympäristön liiketoiminnan harjoittamisen ja sosiaalisen suojelun kannalta. Pakkomuuttoille ominaisen maantieteellisen keskittymisen tulisi jälleen kerran olla tässä suhteessa lähtökohta ratkaisuille, joista esimerkkinä mainittakoon alueelliset investointisuunnitelmat, veropolitiikat ja infrastruktuurin kehittäminen. Myös yrittäjyydelle annettavan tuen lisäämisen tulisi sisältyä kaikkiin talouskehitystä koskeviin lähestymistapoihin. Ihmisarvoinen työ ja laadukkaat työpaikat on niin ikään asetettava etusijalle työmarkkinaosapuolien osallistamisen ohella.

4.14 Monet pakkomuuttajia vastaanottavat alueet ja maat suoriutuvat huonosti useimpien taloudellisten indikaattorien suhteen, ja niitä voidaan pitää hankalina toimintaympäristöinä yrityksille. Myös mm. Maailmanpankki kiinnittää huomiota laadukkaiden tietojen tarpeeseen. Taloudellisten mahdollisuuksien tulee olla pakkomuuttoon kohdistuvien kehityslähtöisten toimien keskiössä, ja tämän johdosta on sitäkin välttämättömpää, että muut toimijat EU:ssa tukevat aktiivisesti komission tiedonantoa.

4.15 Työllistyminen kansalaisyhteiskunnan paikallisiin organisaatioihin ja leireillä sekä pakkomuuttoa koskevien yleisten toimien puitteissa on nykyisin tavallista, ja sen katsotaan kuuluvan parhaisiin käytänteisiin. Tämän tulisi olla merkittävä ja selkeä näkökohta työllistymistä koskevissa toimenpiteissä.

4.16 Terveyteen liittyvissä toimissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota mielenterveyteen ja mielenterveysongelmiin – äärimmäisen tärkeä mutta usein laiminlyöty aihe, kun kyse on pakkomuuttajista. Valtaosa pakkomuuttajista kärsii traumaperäisestä stressireaktiosta ja muista mielenterveyden häiriöistä kokemiensa stressiä aiheuttavien muutosten johdosta. Esteenä heidän mielenterveytensä järjestelmälliselle ja pitkäaikaiselle hoidolle vastaanottavassa maassa on pula ammattitaitoisista terveydenhuoltoalan työntekijöistä. Tätä pulaa voitaisiin tasoittaa ottamalla mielenterveyden häiriöistä kärsivät pakkomuuttajat julkisten palveluiden puitteissa annettavan psykologisen tuen piiriin ja tukemalla kansalaisyhteiskunnan aloitteita, joissa tarjotaan psykologisia neuvontapalveluita siirtymään joutuneille henkilöille paikallistasolla.

4.17 Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen, erityisesti sen 11 artiklan, tulisi olla keskeinen asiakirja, jonka pohjalta laaditaan vammaisiin pakkomuuttajiin liittyviä määräyksiä.

4.18 Pakkomuuton vaikutus naisiin ja tyttöihin on erityisen ilmeinen. Vaikka aiheesta tarvitaan lisätietoa, keskeisiä ongelmia ovat seksuaalisen ja sukupuoleen perustuvan väkivallan kasvanut riski sekä ihmiskauppa. Niin ikään sukupuolinäkökohdat olisi otettava huomioon palveluiden tarjonnassa esimerkiksi yksityisyyden osalta. On myös havaittu, että komplikaatioiden riski raskauden aikana on suurempi.

4.19 Koulutuksen tarjoaminen on luonnollisesti keskeisen tärkeä toimintaratkaisu. Kaikenlainen edistyminen kohti entistä tehokkaampaa pidemmän aikavälin lähestymistapaa olisi otettava huomioon koulutusallalla annettavan tuen tyypissä, tasossa ja laajuudessa. Elinikäisen oppimisen lähestymistapa voi auttaa tässä yhteydessä havaitsemaan tarpeiden moninaisuuden. Kun otetaan huomioon lasten ja nuorten merkitys sekä heidän lukumääränsä pakkomuuttajien keskuudessa, olisi harkittava EU:n ohjelmien – esimerkiksi Erasmus+-ohjelman tai muiden asiaankuuluvien ohjelmien – ulottamista kattamaan nuoret pakkomuuttajat.

4.20 Pakkomuutto on yhä enemmän kaupunkeja koskeva ongelma sen sijaan, että se rajoittuisi pelkästään leireihin. Suuren yleisön ja avunantajien käsitystä on muutettava tältä osin. On selvää, että siirryttäessä soveltamaan kehityslähtöistä lähestymistapaa tämä seikka on otettava huomioon asiaankuuluvassa toimintapoliittisessa yhdistelmässä, kun kyse on suunnittelusta ja esimerkiksi asumista, liikennettä, terveyttä ja koulutusta koskevista kysymyksistä.

Bryssel 14. joulukuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Arktista aluetta koskeva Euroopan unionin yhdennetty politiikka”

(JOIN(2016) 21 final)

(2017/C 075/24)

Esittelijä: **Stéphane BUFFETAUT**

Lausuntopyyntö	Euroopan komissio, 27.4.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”ulkosuhteet”
Hyväksyminen erityisjaostossa	16.11.2016
Hyväksyminen täysistunnossa	14.12.2016
Täysistunnon nro	521
Äänestystulos	218/1/4
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK on hyvin tietoinen arktisen alueen tärkeydestä Euroopan unionille ja etenkin Tanskan kuningaskunnalle, Suomelle ja Ruotsille, jotka ovat Arktisen neuvoston jäsenmaita.

1.2 Komitea tiedostaa kuitenkin myös, että Euroopan unioni on Arktisessa neuvostossa vain tarkkailijana, vaikka se tosiasiasa onkin toiminut tiukasti määritellyä tarkkailijan roolia laajemmin. Komitea on aiemmin ilmaissut toivovansa, että EU:n roolia arktisella alueella vahvistettaisiin (ks. asiakokonaisuuteen REX/371 kuuluva lausunto, esittelijä Filip Hamro-Drotz ⁽¹⁾).

1.3 ETSK korostaa, että EU on jäsenenä tai osallisena muissakin kansainvälisissä tahoissa, joissa käsitellään arktisia kysymyksiä, ja se pystyy siten laajentamaan vaikutusvaltaansa. Tämä koskee etenkin ilmastonmuutosta, meri- ja merioikeusyleissopimuksia, kalastusta ja jopa tiettyjä avaruuspolitiikan osa-alueita.

1.4 Tiedonanto perustuu kolmeen pilariin, jotka ovat ilmastonmuutos, kestävä kehitys ja kansainvälinen yhteistyö. Tehokas toiminta on kuitenkin mahdollista vain, jos kansainvälinen yhteistyö on tuloksellista ja jos alueella asuvien kansojen edustajat asettavat kestävä kehityksen etusijalle. Tästä syystä ETSK ehdottaa EU:n tavoitteiden esittämistä painavastaisessa järjestyksessä selkeyden ja tehokkuuden vuoksi ja myös siitä syystä, että komission ilmoittamat tavoitteet ja hankkeet ovat kannatettavia eikä niiden tarkoitusperissä ole juuri kritisoitavaa.

1.5 Yksi ilmastonmuutoksen seurauksista on ollut uusien merenkulkuväylien avautuminen pohjoisessa: kyse on kuuluisasta ”pohjoisväylästä”, jota Chateaubriand etsi turhaan jo 1700-luvun lopulla. Tämä avaa uusia konkreettisia mahdollisuuksia merenkulkuun, kalastukseen ja jopa kaivostoimintaan, mikä puolestaan kasvattaa merenkulku- ja porausonnettomuuksien riskiä. Paikalla ei kuitenkaan ole tarvittavaa pelastusinfrastruktuuria. Komitea suosittaa, että kiinnitetään erityistä huomiota sekä liikenteen että poraustoiminnan turvallisuuteen ja turvatoimiin, ja korostaa, ettei näiden merenkulkuväylien avaamisesta jään sulamisen seurauksena aiheutuvia ympäristövaikutuksia tunneta vielä.

1.6 Komitea korostaa, että Galileon käyttöönotto voi tällä alalla auttaa valvonnassa ja merellä tapahtuvien suuronnettomuuksien ja pilaantumisen ehkäisemisessä ja että arktinen alue voi siten tarjota osoituksen Galileon hyödyllisyydestä. ETSK pitää tärkeänä myös, että arktiseen alueeseen liittyvät asiat otetaan huomioon muissa EU:n toimintapolitiikoissa – ilmasto- ja ympäristöpolitiikan lisäksi –, eli muun muassa EU:n rakennepolitiikassa, yhteisessä maatalouspolitiikassa, kalastuspolitiikassa ja meripolitiikassa.

⁽¹⁾ EUVL C 198, 10.7.2013, s. 26

1.7 ETSK katsoo, että vastuullisen kalastuksen periaatteita tulee soveltaa arktisella alueella ja että matkailua tai muuta mahdollista taloudellista toimintaa tulee kehittää vastuullisesti ja suojellen alueen herkkää ja haavoittuvaa ympäristöä, johon pohjoisen pallonpuoliskon lämpeneminen on jo vaikuttanut suuresti.

1.8 Komitea korostaa myös, että paikalliset asukkaat, jotka haluavat tuki suojella kulttuuriaan, haluavat myös hyötyä kestäväpohjaisen taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen mahdollisuuksista, joita tarjoavat muun muassa paremmat aineelliset ja aineettomat viestintäyhteydet. ETSK vaatii, että kansalaisyhteiskunnalle annetaan aktiivinen rooli paikallisten asukkaiden etujen ja kysymysten ajamisessa: näiden ei tule olla sivustaseuraajia vaan aktiivisia osallistujia arktiseen alueeseen liittyvässä politiikassa. ETSK kehottaa suojelemaan tarmokkaammin arktisen alueen resursseja, jotka ovat tulevien sukupolvien luonnonpääomaa, sekä käsittämään alueella tapahtuvat ekologiset muutokset indikaattoriksi eurooppalaisista ja maailmanlaajuisista edistysaskelista ilmastonsuojelussa. Arktisten alueiden suojelua ja ilmastomuutoksen torjumista ei saa toteuttaa alueen asukkaille haitallisesti tai ottamatta heitä huomioon.

1.9 Arktista aluetta koskevan Euroopan unionin yhdenmisen politiikan tavoitteisiin ei voida päästä ilman sellaisten valtioiden suostumusta ja tukea, jotka eivät ole ja joista ei koskaan tule EU:n jäsenvaltioita. Niistä osa on globaaleja suurvaltoja, joiden taloudelliset ja strategiset tavoitteet eivät välttämättä ole samoja EU:n tavoitteiden kanssa. Arktista aluetta koskevan politiikan onnistuminen ja käytännön seuraukset riippuvat siten unionin diplomaattisista taidoista, sen kyvystä muuntaa tavoitteet monialaiseksi diplomaattisen toiminnan teemaksi myös aloilla, jotka eivät tiukasti ottaen liity arktiseen alueeseen, ja sen kyvystä ohjailla muiden valtioiden näkökantoja lähemmäs EU:n kantoja. Kansainvälinen yhteistyö on nyt ja tulevaisuudessa ratkaisevaa kaiken arktista aluetta koskevan politiikan kannalta.

2. Johdanto

2.1 Kahdeksan maata on arktisen alueen valtioita. Niistä kolme on EU:n jäsenvaltioita: Tanskan kuningaskunta, Suomi ja Ruotsi. Arktisen alueen valtioon kuuluu myös kaksi EU:n ulkopuolista Euroopan talousalueen jäsentä, Islanti ja Norja, sekä Kanada, Yhdysvallat ja Venäjä. Nämä kahdeksan valtiota perustivat vuonna 1996 Ottawan julistuksella Arktisen neuvoston, jonka tavoitteena on edistää kestävää kehitystä alueella sosiaalisesti, taloudellisesti ja ympäristön näkökulmasta.

2.1.1 Tämä sai luonnollisesti EU:nkin kiinnostumaan strategisen tärkeästä arktisesta alueesta kuitenkin kansallisiin toimivaltuuksiin puuttumatta. Komissio korostaa kuitenkin erityisen voimakkaasti ilmastokysymystä: komission mukaan tällä maapallon alueella, johon ilmastomuutoksen vaikutukset kohdistuvat suoraan, on ensisijaisen tärkeä rooli ilmastoasioissa. Uusimpien tutkimusten mukaan arktinen alue lämpenee kaksi kertaa nopeammin kuin muut maailman alueet. Sen lisäksi, että muutos vaikuttaa arktiseen alueeseen, arktinen alue voi myös vaikuttaa siihen merkittävästi. Huomioon on myös otettava, että alueella asuu alkuperäiskansoja.

2.1.2 Euroopan unioni ei kuitenkaan ole Arktisen neuvoston jäsen, mutta sillä on pysyvä kutsu osallistua siihen tarkkailijana. Alankomailla, Espanjalla, Etelä-Korealla, Intialla, Italiassa, Japanilla, Kiinalla, Puolalla, Ranskalla, Saksalla, Singaporella ja Yhdistyneellä kuningaskunnalla on tarkkailija-asema. EU haki vuonna 2008 pysyvän tarkkailijan asemaa; hakemusta koskevaa lopullista päätöstä ei ole vielä tehty. Tarkkailijavaltioiden suuri määrä neuvostossa kertoo arktisen alueen merkityksestä kansainväliselle yhteisölle.

2.1.3 Alkuperäiskansoja edustavat tahot ja järjestöt (saamelaiset, aleutit, Pohjois-Venäjän, Siperian ja Venäjän Kaukoidän alkuperäiskansat, Alaskan arktinen neuvosto jne.) ovat sen sijaan neuvoston pysyviä jäseniä, mikä kertoo aidosta halusta ottaa kehittämistyössä huomioon näiden vähälukuisien mutta kulttuuriltaan vahvojen arktisen alueen kansojen kohtalo ja toiveet.

2.2 Unionin toimintapolitiikka ilmastomuutoksen hillitsemiseksi ja lämpötilan nousun rajoittamiseksi vaikuttaisi soveltuvan erityisen hyvin arktiselle alueelle, mutta unioni ei toimi yksin, vaan sen täytyy tukeutua valtatahoihin, joille ensisijaisia ovat pikemminkin sotilaalliset, taloudelliset ja merenkulkuun liittyvät strategiat. Arktinen neuvosto on tähän mennessä käsitellyt pääasiassa alueen kehittämistä, joskin kestävä kehityksen periaatteiden näkökulmasta.

2.3 Ilmastomuutos voi vaikuttaa suuresti alueen asukkaiden elinoloihin. On selvää, että ilmastomuutospolitiikka ei voi olla asukkaiden tahdon vastaista, vaan sitä on toteutettava heidän kanssaan ja heitä varten.

2.4 Arktisen alueen taloudellinen merkitys EU:lle ei ole vähäpätöinen. Unioni kuluttaa paljon arktiselta alueelta tulevia tuotteita, jotka ovat peräisin muun muassa kalastuksesta ja energianlähteistä. Ei myöskään sovi unohtaa uusien merenkulkuväylien avautumisesta seuraavia taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia. Se, mikä pätee Euroopan unioniin, pätee kuitenkin myös alueen valtioihin. Yhdysvallat onkin myöntänyt porauslupia arktiselle alueelle.

2.5 Komission asiakirja jäsentyy seuraavien kolmen painopisteen ympärille. Voidaan pohtia, ovatko ne merkityksellisiä:

- ilmastomuutoksen hillitseminen ja arktisen ympäristön suojeleminen
- kestävä kehityksen edistäminen
- tuki kansainväliselle yhteistyölle arktisen alueen asioissa.

2.6 On aiheellista korostaa, että viimeksi mainittu on oleellinen ja se on viime kädessä edellytys kahdelle ensin mainitulle, sillä EU on suoraan kosketuksissa alueeseen vain kolmen jäsenvaltion kautta ja sen täytyy sovittaa toimintansa yhteen kolmen suurvallan – Yhdysvallat, Venäjä ja Kanada, joilla kaikilla on tärkeitä taloudellisia ja strategisia etuja arktisella alueella – kanssa. On huomionarvoista, että Aasian valtiot ja etenkin Kiina, Japani, Etelä-Korea ja Singapore ovat hyvin kiinnostuneita alueesta.

2.7 On myös syytä pohtia ilmastomuutos- ja ympäristöasioille annettua asemaa: ne ovat komission tärkein huolenaihe mutteivät välttämättä ole sitä kansainvälisille kumppaneille, joille kestävä kehitys on toki huomattavan tärkeä muttei ensisijainen asia.

3. Yleistä

3.1 Komission ensisijaisena tavoitteena on selvästikin torjua ilmastomuutoksen vaikutuksia arktisella alueella. Komissio on huolissaan ikiroudan sulamisesta, jolla saattaa olla katastrofaalisia seurauksia metaani- ja hiilidioksidipäästöjen vuoksi, sekä paikallisten ekosysteemien suojelemisesta. Nämä huolet ovat perusteltuja, mutta EU:lla ei yksin ole avaimia ongelmien ratkaisemiseen.

3.2 Komissio korostaa, että näihin haasteisiin vastaaminen edellyttää tutkimusta ja arktisen alueen seurantaa, ja muistuttaa tähän osoitetuista taloudellisista resursseista. Komissio painottaa tehokkaamman kansainvälisen yhteistyön tarvetta ja vaatii valtioiden rajat ylittävää tutkimusinfrastruktuurin ja tietojen hyödyntämistä.

3.2.1 Tämä toteamus osoittaa – jos se ei vielä ole selvää –, että EU:n politiikan tehokkuus on riippuvaista kansainvälisen yhteistyön tehokkuudesta.

3.2.2 Komissio soveltaa ilmastomuutostavoitteitaan erityisesti arktiseen alueeseen mukautettuina. Käytännössä perushankaluutena on se, että EU ei pysty toimimaan tehokkaasti, vaikka se ryhtyisikin konkreettisiin toimiin Euroopan rakenne- ja investointirahastojen kautta, elleivät tavoitteet saa kannatusta maailmanlaajuisesti ja etenkin arktisen alueen valtioilta. Pariisin ilmastomuutossopimusten ratifioinnin tulisi tehostaa arktisella alueella toteutettavaa toimintaa ja politiikkaa.

3.3 Komissio vaatii perustellusti suojelemaan paremmin luonnon monimuotoisuutta, perustamaan suojeltuja merialueita ja torjumaan raskasmetalleista ja muista epäpuhtauksista johtuvaa pilaantumista. Mainittakoon kuitenkin, että suojellut merialueet ovat avomerellä varsin tehoton keino kalastuskieltoja lukuun ottamatta. Niitä ei pystytä valvomaan ja suojelemaan, sillä sen enempää vedet kuin alueiden lajitkaan eivät pysy paikallaan vaan ovat jatkuvassa liikkeessä.

3.4 Komissio korostaa vastaavasti kansainvälisen yhteistyön tarvetta kaasu- ja öljynporaustoiminnassa muun muassa suuronnettomuuksien välttämiseksi. Tässäkin asiassa ratkaisevaksi nousevat kansainväliset suhteet muiden arktisella alueella toimivien valtioiden kanssa. Tässä yhteydessä on korostettava, että vaikeat Venäjä-suhteet eivät ole vaikuttaneet kielteisesti arktista aluetta koskevaan yhteistyöhön, joka toimii tyydyttävästi.

3.5 Arktinen alue on laaja ja harvaan asuttu, ja kulkuyhteydet ovat heikot. Alueella on kuitenkin lukuisia luonnonvaroja – kalaa, mineraaleja, öljyä ja kaasua –, jotka herättävät kiinnostusta. Komissio vaatii kestäväpohjaisen talouden kehittämistä, mikä on sitäkin tärkeämpää, koska luonnonalueet ovat haavoittuvia ja jo ennestään ilmastonmuutoksen aiheuttamien mullistusten kourissa. Arktisen alueen luonnonvaroja tulee suojella tulevaisuutta varten, siten että samalla suojellaan paikallisten asukkaiden etuja. ETSK kehottaa suojelemaan tarmokkaammin arktisen alueen resursseja, jotka ovat tulevien sukupolvien luonnonpääomaa, sekä käsittämään alueella tapahtuvat ekologiset muutokset indikaattoriksi eurooppalaisista ja maailmanlaajuisista edistysaskelista ilmastonsuojelussa. Arktisten alueiden suojelua ja ilmastonmuutoksen torjumista ei saa toteuttaa alueen asukkaille haitallisesti tai ottamatta heitä huomioon.

3.6 EU:n olisi tuettava innovatiivisten tekniikoiden käyttöönottoa muun muassa ankarasta arktisesta talvesta selviytymiseksi. InnovFin-ohjelmaa voitaisiin käyttää arktisella alueella. Komissio vaatii myös esteetöntä pääsyä sisämarkkinoille. Se on nykytilanteessa vielä kaukainen tavoite. Tähän liittyy kuitenkin myös muita EU:n toimintapolitiikkoja: yhteinen maatalouspolitiikka, kalastuspolitiikka ja meripolitiikka.

3.7 Komissio aikoo perustaa foorumin yhteistyön ja koordinoinnin tehostamiseksi EU:n eri rahoitusohjelmien välillä. Foorumin tehtävänä olisi määrittää investointi- ja tutkimusprioriteetit.

3.7.1 Interreg-ohjelman puitteissa perustettaisiin puolestaan hallintoviranomaisten ja sidosryhmien verkosto, joka voisi järjestää arktisen alueen vuotuisen sidosryhmäkonferenssin. Ajatus on kiinnostava, kunhan se toteutetaan joustavasti, reaktiivisesti ja mukautuvasti.

3.8 Investointien alalla komissio painottaa erityisesti liikenneverkkoja, jotka ovatkin tarpeen yhteyksien luomiseksi eristyksissä oleville arktisille alueille, ja muistuttaa, että Suomen, Ruotsin ja Norjan pohjoisosat kuuluvat Euroopan laajuiseen liikenneverkkoon. On selvää, että tämä osatekijä on ratkaisevan tärkeä alueen avaamiseksi muulle maailmalle.

3.9 Avaruusteknologian hyödyntäminen on erityisen perusteltua arktisen alueen laajuuden ja harvan asutuksen vuoksi. Copernicus- ja Galileo-ohjelmat ovat erittäin tärkeitä arktiselle alueelle. Komission lähestymistapa tähän asiaan on kaikilta osin kannatettava.

3.10 Jään sulaminen on avannut Koillisväylän. Merenkulun turvallisuus uusilla reiteillä on nyt varmistettava. ETSK kannattaa komission tässä asiassa omaksumaa lähestymistapaa. Ajatus arktisesta rannikkovartiostofoorumista on kannatettava.

3.11 Toimintapolitiikan onnistuminen tai epäonnistuminen riippuu kansainvälisen yhteistyön toimivuudesta.

3.11.1 Komissio luettelee erilaisia oikeudellisia välineitä ja asiaankuuluvia tahoja ja korostaa, että EU:n on oltava niissä vahvasti mukana. Lisäksi muistutetaan kahdenvälisen yhteistyön tarpeesta etenkin merkittävien toimijoiden eli Yhdysvaltojen, Venäjän ja Kanadan mutta myös Grönlannin ja niiden Aasian valtioiden kanssa, jotka ovat erityisen kiinnostuneita arktisesta alueesta.

3.12 Komissio korostaa tarvetta käydä vuoropuhelua alkuperäiskansojen kanssa, jotta voidaan turvata erityisesti alueen kestäväpohjainen taloudellinen ja sosiaalinen kehitys, sillä vaikutukset kohdistuvat luonnollisesti ensimmäisenä niihin eikä niiden pitäisi joutua kärsimään toimintapolitiikan haittavaikutuksista. Kansalaisyhteiskunnalla onkin oma merkittävä roolinsa siinä, että alkuperäiskansojen huolenaiheet otetaan todella huomioon sekä taloudelliselta että sosiaaliselta kannalta. ETSK voisi toimia tämän asian äänitorvena Euroopan unionissa.

3.13 Komissio on talouden näkökulmasta ja tässä hengessä tyytyväinen arktisen alueen viiden rannikkovaltion allekirjoittamaan julkilausumaan arktisen alueen kalastuksesta, mutta korostaa perustellusti, että kysymys ei koske vain rannikkovaltioita.

3.14 Tutkimuksen alalla komissio kannattaa tehostettua tiedeyhteistyötä erityisesti Atlantin valtameren ja arktisen alueen tutkimusyhteenliittymän puitteissa ja haluaa laatia kattavan merenpohjakartoituksen vuoteen 2020 mennessä. Tavoite on tieteellisesti merkittävä ja kannatuksen arvoinen, mutta siihen liittyy pelkkää tieteellistä osaamista laajempia, muun muassa turvallisuuteen, liikenteeseen ja taloudelliseen hyödyntämiseen liittyviä näkökohtia.

Bryssel 14. joulukuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

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



Euroopan unionin julkaisutoimisto
2985 Luxembourg
LUXEMBURG

FI