



Suomenkielinen laitos

## Tiedonantoja ja ilmoituksia

60. vuosikerta

30. kesäkuuta 2017

Sisältö

### I Päätöslauselmat, suositukset ja lausunnot

#### LAUSUNNOT

##### **Euroopan talous- ja sosiaalikomitea**

##### **523. täysistunto 22. ja 23. helmikuuta 2017**

2017/C 209/01	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Vene- ja merimatkailun monipuolistamisstrategiat" (valmisteleva lausunto) . . . . .	1
2017/C 209/02	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "EU:n saaret: rakenteellisesta haitasta osallistaviksi alueiksi" (valmisteleva lausunto) . . . . .	9

### III Valmistelevat säädökset

#### EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

##### **523. täysistunto 22. ja 23. helmikuuta 2017**

2017/C 209/03	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Avaruusstrategia Euroopalle" (COM(2016) 705 final) . . . . .	15
2017/C 209/04	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ennalta ehkäiseviä uudelleenjärjestelyjä koskevista puitteista, uudesta mahdollisuudesta ja toimenpiteistä uudelleenjärjestelyä, maksukyvyttömyyttä ja veloista vapauttamista koskevien menettelyjen tehostamiseksi sekä direktiivin 2012/30/EU muuttamisesta" (COM(2016) 723 final – 2016/0359 (COD)) . . . . .	21
2017/C 209/05	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinvastakehystä sekä asetusten (EU) N:o 1095/2010, (EU) N:o 648/2012 ja (EU) 2015/2365 muuttamisesta" (COM(2016) 856 final – 2016/0365 (COD)) . . . . .	28

2017/C 209/06	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 575/2013 muuttamisesta vähimmäisomavaraisuusasteen, pysyvän varainhankinnan vaatimuksen, omien varojen ja hyväksyttävien velkojen vaatimusten, vastapuoliriskin, markkinariskin, keskusvastapuoliin liittyvien vastuiden, yhteistä sijoitustoimintaa harjoitaviin yrityksiin liittyvien vastuiden, suurten asiakasriskien ja raportointi- ja julkistamisvaatimusten osalta sekä asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta” (COM(2016) 850 final – 2016/0360 (COD)), ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 806/2014 muuttamisesta luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten tappionkattamiskyvyn ja pääomapohjan vahvistamiskyvyn osalta” (COM(2016) 851 final – 2016/0361 (COD)), ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2014/59/EU muuttamisesta luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten tappionkattamiskyvyn ja pääomapohjan vahvistamiskyvyn osalta sekä direktiivin 98/26/EY, direktiivin 2002/47/EY, direktiivin 2012/30/EU, direktiivin 2011/35/EU, direktiivin 2005/56/EY, direktiivin 2004/25/EY ja direktiivin 2007/36/EY muuttamisesta” (COM(2016) 852 final – 2016/0362 (COD)) ja ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2013/36/EU muuttamisesta säännösten soveltamisesta vapautettujen yhteisöjen, rahoitusalan holdingyhtiöiden, rahoitusalan sekaholdingyhtiöiden, palkittamisen, valvontatoimenpiteiden ja -valtuuksien sekä pääoman ylläpitämistoimenpiteiden osalta” (COM(2016) 854 final – 2016/0364 (COD))	36
2017/C 209/07	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Komission tiedonanto kannanottopyynnöstä – finanssipalveluja koskeva EU:n sääntelyjärjestelmä” (COM(2016) 855 final)	43
2017/C 209/08	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätien (Eurofound) perustamisesta ja neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1365/75 kumoamisesta” (COM(2016) 531 final – 2016/256 (COD)), ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämissäätien (Cedefop) perustamisesta ja neuvoston asetuksen (ETY) N:o 337/75 kumoamisesta” (COM(2016) 532 final – 2016/257 (COD)) ja ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan työturvallisuus- ja työterveysviraston (EU-OSHA) perustamisesta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2062/94 kumoamisesta” (COM(2016) 528 final – 2016/254 (COD))	49
2017/C 209/09	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tislattujen alkoholijuomien määritelmistä, esittelystä ja merkinnöistä, tislattujen alkoholijuomien nimien käytöstä muiden elintarvikkeiden esittelyssä ja merkinnöissä sekä tislattujen alkoholijuomien maantieteellisten merkintöjen suojaamisesta” (COM(2016) 750 final – 2016/0392 (COD))	54
2017/C 209/10	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1101/89 sekä asetusten (EY) N:o 2888/2000 ja (EY) N:o 685/2001 kumoamisesta” (COM(2016) 745 final – 2016/0368 (COD))	58
2017/C 209/11	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Yhteinen tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kansainvälinen valtamerten hallinnointi: EU:n panos vastuulliseen valtamerten hoitoon” (JOIN(2016) 49)	60
2017/C 209/12	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi polkumyynnillä muista kuin Euroopan unionin jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta annetun asetuksen (EU) 2016/1036 ja muista kuin Euroopan unionin jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta annetun asetuksen (EU) 2016/1037 muuttamisesta” (COM(2016) 721 final)	66
2017/C 209/13	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 1059/2003 muuttamisesta alueellisten typologioiden (Tercet) osalta” (COM(2016) 788 final – 2016/0393 (COD))	71

## I

(Päätöslauseimat, suositukset ja lausunnot)

## LAUSUNNOT

## EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

## 523. TÄYSISTUNTO 22. JA 23. HELMIKUUTA 2017

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Vene- ja merimatkailun monipuolistamisstrategiat”**

(valmistelevala lausunto)

(2017/C 209/01)

Esittelijä: **Tony ZAHRA**

Lausuntopyyntö	neuvoston puheenjohtajavaltio Malta, 19.9.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	9.3.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	30.3.2017
Täysistunnon nro	524
Äänestystulos	179/0/0
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

**1. Päätelmät ja suositukset**

1.1 Koska alalla on etäisyyden, saavutettavuuden ja saariaseman kaltaisia rajoitteita, ETSK katsoo, että saaria varten olisi pyrittävä laatimaan edullinen verotusjärjestely. Siinä otettaisiin huomioon erityiset ponnistukset, joita on tehty investointien hyväksi, työpaikkojen säilyttämiseksi ja uusien luomiseksi sekä yritysten aukiolokausien mukauttamiseksi, jotta kausiluonteisuuden vaikutuksia voidaan lieventää.

1.2 Vaikka matkailualalle on tyypillistä vahva mukautumiskyky ja nopea elpyminen kriisiaikoina, ETSK:n mielestä on tärkeää analysoida ja käsitellä vene- ja merimatkailun ennakoitavissa olevia haasteita ja mahdollisuuksia erityisesti Välimeren alueella, koska sen merkitys EU:n taloudelle on suuri ja osuus taloudesta huomattava. Arvioinnissa pitäisi ottaa asianmukaisesti huomioon vertailu kilpailevien matkakohteiden kanssa. Olennaisen tärkeää on laatia järkevämpiä lakeja ja toimintalinjoja sekä vähentää pk-yritysten kohtaamaa byrokratiaa.

1.3 Alueelle on luotava ja siellä on kehitettävä aiempaa useampia monesta etapista koostuvia reittejä ja tuettava jäsenvaltioiden yhteisiä/alueellisia edistämistoimenpiteitä. ETSK ehdottaa, että jäsenvaltiot laativat tehokkaita markkinointi-strategioita, joilla monipuolistetaan tarjontaa ja mukautetaan sitä asiakkaiden mieltymysten ja makujen kehitykseen. Tässä prosessissa on kuitenkin myös arvioitava eroja, joita tällä alalla tarjottavissa matkailupalveluissa voi mahdollisesti olla sen mukaan, miten ihmisillä on niihin varaa.

1.4 Koska vene- ja rannikkomatkailu on erittäin riippuvaista meriekosysteemeistä, Välimeren maiden on lisättävä alueellista yhteistyötä niiden suojelemiseksi. ETSK kannustaa siksi perustamaan läntisen Välimeren jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden ryhmän käsittelemään yhteisesti sinistä kasvua<sup>(1)</sup> ja sinisiä ja vihreitä infrastruktuureita, jotta heikentyneet ekosysteemit voidaan elvyttää.

1.5 Rakentaminen ja meren resurssien hyödyntäminen matalalta mannerjalustalta tuhoaa peruuttamattomasti vedenalaisia elinympäristöjä. Välimeren mannerjalusta on rajallinen, ja näitä merialueita on suojattava kyseisenlaiselta kehitykseltä. Jos kyseistä kehitystä tapahtuu, olisi harkittava myös korvaavia toimenpiteitä ja julkisen talouden varantojen osoittamista.

1.6 Vene- ja merimatkailun kehittämisen on perustuttava pitkäaikaisen kestäväen kehityksen periaatteisiin. Tämä edellyttää mitattavissa olevan operatiivisen työvälineen kehittämistä. ETSK kehottaa laatimaan alalle yhdenmukaisen kestäväen kehityksen indikaattorimekanismin, jossa käsitellään erityisesti saarivaltioita ja alueita, jotka ovat erittäin riippuvaisia rannikolla tapahtuvasta toiminnasta. Euroopan komission kehittämä Euroopan matkailun indikaattorijärjestelmä ETIS (*European Tourism Indicators System*) voisi olla sen toteuttamiseen erinomaisesti soveltuva pohja.

1.7 Kestäväen kehityksen indikaattorimekanismin kehittäminen edellyttää myös täsmällisten taloudellisten tietojen kokoamista. Matkailu on erittäin monimutkainen ala, missä on erilaisia suhteita monen eri sidosryhmän välillä. Siksi voitaisiinkin kehittää taloustiedon keräämisvälineitä satelliittitilinpitomallin perusteella tapahtuvan päättelyn nojalla.

1.8 Ilmastonmuutoksen vaikutus meriympäristöön edellyttää vuoropuhelua innovatiivisista ratkaisuista. Arassa asemassa olevia alueita koskevien erityistoimenpiteiden on oltava tärkeysjärjestyksessä ensisijaisia. ETSK kiinnittää huomiota komission äskettäiseen tiedonantoon kansainvälisestä valtamerten hallinnoinnista ja sen sisältämästä 14 toiminnon paketista<sup>(2)</sup>. Vuoteen 2020 saakka ulottuvassa ympäristöä koskevassa seitsemännessä EU:n toimintaohjelmassa ja EU:n tavoitteissa, jotka koskevat ilmastonmuutokseen sopeutumista ja ilmastonmuutoksen vaikutusten lieventämistä, keskitytään energian ja liikenteen kaltaisiin infrastruktuurialoihin, mutta lisäksi niissä painotetaan rannikko- ja merimatkailuun liittyviä erityisiä näkökohtia. Lisäksi Euroopan investointipankki myöntää rahoitusta pk-yrityksille matkailuun kohdistuviin ja/tai lähentymisalueilla tehtäviin investointeihin.

1.9 Jätehuolto on suuri huolenaihe vene- ja merimatkailussa, sillä matkailu itsessään tuottaa merkittäviä määriä jätettä. Maailman luonnonsäätiö arvioi, että 80 prosenttia meren saastumisesta on peräisin maalla tapahtuvasta toiminnasta. Ongelmaa pahentaa entisestään merten roskaaminen. Tämä edellyttää määräysten koordinoitua ja tehokkaan täytäntöönpanon lisäksi innovatiivisia toimenpiteitä, joilla voidaan lieventää jätteeseen liittyviä ongelmia. ETSK kehottaa panemaan kansainväliset yleissopimukset yhdenmukaisesti täytäntöön, jotta kolmansien maiden valmiuksien vahvistamista voidaan edistää.

1.10 Alan todennäköisen tulevan kasvun vuoksi koko jätehuoltoketju (keräämisestä aina hävittämiseen asti) on keskeinen haaste erityisesti ulottuvuuksiltaan äärellisillä alueilla, kuten saarilla. Tämän vuoksi ETSK kehottaa myös perustamaan ”luonnonperintöliittouman”, jossa on mukana saaria ja rannikkoalueita sekä keskeisiä ympäristöalan toimijoita, kuten säätiöitä ja kansainvälisiä järjestöjä. Liittouman tavoitteena on tehdä Euroopan saarista ja rannikkoalueista johtajia puhdasta ympäristöä vaalivissa maailmanlaajuisissa toimissa, joita edistetään yhdennetyillä matkailun toimintamalleilla.

1.11 Ihmisiin investoiminen on kestäväen ja kilpailukykyisen kasvun ennakoedellytys. Ala ei kuitenkaan houkuttele riittävästi ammattitaitoista henkilöstöä etupäässä siksi, että mahdollisuudet uralla etenemiseen ja pitkäaikaiseen työsuhteeseen ovat heikot. ETSK kehottaa laatimaan strategisen toimintasuunnitelman, jonka erityisenä tarkoituksena on houkutella alalle jatkuvasti ammattitaitoisia työntekijöitä, jotka ovat kiinnostuneita pitkäkestoisesta työstä, ja saada heidät pysymään alalla. Toimintasuunnitelmassa on tehtävä tieteelliseen ja käytännölliseen toimintamalliin perustuvia konkreettisia ehdotuksia, jotta alan houkuttelevuutta voidaan lisätä.

## 2. Yleistä

2.1 Neuvoston puheenjohtajavaltio Malta pyysi ETSK:ta laatimaan valmistelevan lausunnon aiheesta ”Vene- ja merimatkailun monipuolistamisstrategiat”. Se tukeutuu EU:n kilpailukykyyn kehittämistä koskevien innovatiivisten strategioiden laajempiin puitteisiin, ja siinä on tarkoitus keskittyä erityisesti Välimeren alueeseen.

<sup>(1)</sup> Komission tiedonanto – Sininen kasvu, COM(2012) 494 final.

<sup>(2)</sup> JOIN(2016) 49 final ja [https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/ocean-governance\\_fi](https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/ocean-governance_fi)

2.2 Matkailu on maailmanlaajuisesti vaikuttava ala, joka tarjoaa suuria mahdollisuuksia työllisyyden ja talouden kehityksen kannalta, kuten Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 195 artiklassa vahvistetaan. Vuonna 2014 matkailualan tulos oli yli 1,6 biljoonaa euroa, mikä on lähes kymmenen prosenttia koko EU:n BKT:stä, ja EU:n työpaikoista 25 miljoonaa joko luotiin alalla suoraan tai välillisesti tai se myötävaikutti niihin muuten <sup>(3)</sup>. Matkailun merellinen osa on määritelty yhdeksi EU:n puheenjohtajavaltion Maltaan painopistealoista. Asiaankuuluvien matkailutuotteiden ja merialan palvelujen kehittäminen voisi edistää EU:n meri- ja saarialueiden kasvumahdollisuuksia. Siksi on kartoitettava nykyiset suuntaukset ja ennusteet, joiden avulla voidaan saada aiempaa selkeämpi kuva innovatiivisista tilaisuuksista vene- ja merimatkailun erityisen luonteen mukaisesti.

2.3 Vene- ja merimatkailu on matkailun tärkein osa-alue ja tärkein mereen liittyvä toimiala Euroopassa. Se työllistää lähes 3,2 miljoonaa ihmistä, sen tuottama bruttomääräinen lisäarvo on yhteensä 183 miljardia euroa <sup>(4)</sup>, ja se voi luoda työpaikkoja ja kestävää "sinistä kasvua". Jotta voitaisiin edistää Euroopan asemaa maailman johtavana merimatkailukohteena, Euroopan saari- ja rannikkomatkailun infrastruktuurien on tarjottava riittäviä, innovatiivisia ja helppopääsyisiä palveluja käyttäjille samalla, kun varmistetaan paikallisyhteisöjen kestävä kehitys. Monissa jäsenvaltioissa järville, joilla ynnä muualla harjoitettava "sisämaan" venematkailu kuuluu myös tähän alaan, ja se on otettava huomioon tarkastelussa. Alaan kuuluu myös huomattava huviveneiden ja risteilyalusten tuotantoa harjoittava telakkateollisuus, jossa EU:lla on maailmanlaajuisessa taloudessa merkittävä osa.

### 3. ETSK:n ehdotukset matkailupolitiikan uusiksi malleiksi

3.1 ETSK on antanut vuosien aikana lausuntoja matkailupolitiikasta yleensä ja erityisesti saari- ja rannikkomatkailusta. Se on ehdottanut elinikäistä oppimista koskevien ohjelmien kehittämistä erityisesti saarilla matkailualalla työskentelevälle henkilöstölle ja esittänyt, että jollekin strategisesti tärkeässä paikassa sijaitsevalle saarelle perustetaan alueidenvälinen oppilaitos, jonka toiminta perustuu "matkailualan opiskelijoiden ja työntekijöiden Erasmus" -malliin.

3.2 ETSK katsoo, että EU:n määritelmä saarista on epätarkoituksenmukainen ja että sitä pitäisi tarkistaa siten, että siinä otetaan huomioon saarijäsenvaltioita sisältävän laajentuneen Euroopan unionin uusi todellisuus. EU:n aseman edistämiseksi keskeisenä maailmanlaajuisena matkailukohteena komitea kehottaa myös kehittämään makroalueyhteistyötä (esim. Adrian- ja Joonianmeren strategia, Itämeri-strategia ja Tonava-strategia), jotta voidaan ratkaista kulkumahdollisuuksien kaltaisia ongelmia. Tämä edellyttää sitä, että saarista taataan jatkuvat ja laadukkaat yhteydet mantereelle.

3.3 Ilmastonmuutos pakottaa toteuttamaan määrätietoisia sopeutumistoimenpiteitä, kun ajatellaan saarten kykyä sietää ilmastonmuutosta kaikilla niiden talouden aloilla. ETSK on suositellut "saarten muutostestin" käyttöönottoa. Siinä käsiteltäviä tärkeitä asioita ovat energia ja liikenne (infrastruktuuri ja saavutettavuus), merenpinnan kohoaminen ja biologisen monimuotoisuuden heikkeneminen.

3.4 Saarten talouksista on tullut liian riippuvaisia enimmäkseen kausiluonteisesta matkailusta, ja siksi monipuolistaminen on tarpeen. ETSK on korostanut, että sinisen talouden katsominen käyttämättömien luonnonvarojen ehtymättömäksi lähteeksi ja sinisen kasvun toteaminen itsepintaisesti patenttiratkaisuksi EU:n talouden ongelmiin voi lisätä EU:n rannikkoihin ja meriin jo kohdistuvaa erilaista kuormitusta entisestään. Kestävyyssajattelun toteuttamisen pitkällä aikavälillä on siksi oltava edelleen kantava periaate toimenpiteiden laadinnassa ja täytäntöönpanossa.

3.5 Komission vuonna 2014 antamassa tiedonannossa "Eurooppalainen strategia rannikko- ja merimatkailun kasvua ja työpaikkoja varten" <sup>(5)</sup> käsitellään hallinnon nykyisiä puutteita ja luodaan puitteet viranomaisten väliselle yhteistyölle ja julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksille, muun muassa alueellisten ja paikallisten ryhmittymien ja yhdennettyjen strategioiden avulla. Kunkin merialueen erityisominaisuuksien vuoksi tiedonannossa ehdotetaan 14:ää konkreettista toimintoa, jotka käsittelevät yritysinvestointeja, suurta kausiluonteisuutta, tuotteiden monipuolistamista ja innovointia, yhteenliitettävyyttä, saavutettavuutta, infrastruktuurin parantamista, osaamisen kehittämistä ja meriympäristön suojelua. Toimintasuunnitelmaa toteutetaan parhaillaan <sup>(6)</sup>.

<sup>(3)</sup> WTTC, *Travel & Tourism economic impact*, 2015.EU.

<sup>(4)</sup> Euroopan komissio, *Study in support of policy measures for maritime and coastal tourism at EU level*, 2013.  
[https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/docs/body/study-maritime-and-coastal-tourism\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/docs/body/study-maritime-and-coastal-tourism_en.pdf).

<sup>(5)</sup> COM(2014) 86 final.

<sup>(6)</sup> [https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/coastal\\_tourism\\_fi](https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/coastal_tourism_fi)

#### 4. ETSK:n ehdotukset vene- ja merimatkailun monipuolistamisstrategioiksi

##### 4.1 *Monialainen ympäristöpoliittinen toimintamalli*

4.1.1 Vuosien mittaan on pyritty määrätietoisesti kiinnittämään johtavien päättäjien ja sidosryhmien huomio valtamerten ja ilmaston väliseen yhteyteen. Sen ansiosta valtameret on otettu mukaan vuoden 2015 Pariisin sopimukseen ja hallitustenvälisen ilmastonmuutospaneelin valtameriä käsittelevään erityisraporttiin. Nämä toimenpiteet velvoittavat tukemaan Pariisin sopimuksen täytäntöönpanoa sekä vahvistamaan jäsenvaltioiden teknisiä valmiuksia vähäpäästöiseen tulevaisuuteen vievien teknologioiden kehittämisessä.

Meriliikenteen osuus maailmanlaajuisista kasvihuonekaasupäästöistä on noin 2,5 prosenttia. EU kehottaa omaksumaan maailmanlaajuisen lähestymistavan kansainvälisten merikuljetusten kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi, mutta laivaliikenteen päästöjen ennustetaan lisääntyvän huomattavasti vuoteen 2050 mennessä. Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) toisen kasvihuonekaasuaiheisen tutkimuksen, mukaan alusten energiankulutusta ja hiilidioksidipäästöjä voitaisiin vähentää jopa 75 prosenttia toteuttamalla operatiivisia toimenpiteitä ja ottamalla olemassa olevia tekniikoita käyttöön. Monet näistä toimenpiteistä ovat kustannustehokkaita ja tuovat selkeää etua, koska kaikki toiminta- tai investointikustannukset maksavat itsensä takaisin polttoainelaskujen supistuessa. Tällaisia vähennyksiä voidaan saada aikaan ottamalla käyttöön uusia innovatiivisia tekniikoita.

4.1.2 Välimeri on yksi maailman tärkeimmistä alueista merkittävien biologista monimuotoisuutta osoittavien ominaisuuksiensa ansiosta mutta se on myös muita alttiimpi ilmastomuutokselle. Laajamittainen rannikkomatkailu on yksi suurimmista alueen ympäristötappioihin johtavista tekijöistä. Välimeren luontoarvo on kuitenkin suuri, minkä vuoksi biologisen monimuotoisuuden suojeleminen on ensiarvoisen tärkeää. Siksi alueellinen yhteistyö meren ekosysteemien suojelemiseksi on välttämätöntä. Euroopan unionin Life+-rahoitusohjelmasta tuetaan biologista monimuotoisuutta koskevan EU-strategian tavoitteita ja tarjotaan rahoitusta innovatiivisiin rannikko- ja merimatkailun hankkeisiin.

4.1.3 Jätehuolto on alan suuri huolenaihe, erityisesti saarilla, missä matkailu on erittäin kausiluonteista. Useimmilla saarilla saatetaan kokea vaikeaksi selviytyä suurista kävijämääristä sesonkiaikoina, ja se edellyttää valtavia investointeja asianmukaisiin veden- tai jätteenkäsittelylaitoksiin. Biodiversiteetisopimuksen päätelmissä esitetään maailmanlaajuisesti tunnustettu toimintakehys, jonka avulla torjutaan luonnonperintöön kohdistuvia uhkia, muun muassa puuttamalla meren roskaamiseen ja mikromuoviin ja vähentämällä kertakäyttöisiä muovikasseja kestävyysperiaatteiden mukaisesti ja poistamalla ne käytöstä.

4.1.4 Eri tutkimuksissa ja raporteissa korostetaan, että ”viherryttäminen” on Euroopan rannikkomatkailussa liiketaloudellisesti järkevää. EU:n on kannustettava jäsenvaltioita tehostamaan toimenpiteitään vihreän matkailun käytäntöjen omaksumisessa ja sellaisten vihreiden ohjelmien käyttöönotossa, joilla lievennetään ilmastomuutoksen vaikutuksia. Tätä pitäisi tukea edistämällä ekomatkailua venematkailua tukevana osana.

4.1.5 Näiden haasteiden vuoksi on entistäkin tärkeämpää, että vene- ja merimatkailun kehittämisessä noudatetaan kestävä kehityksen periaatteita. Kestävyysajattelun on kuitenkin perustuttava mitattavissa olevaan toimintamalliin, jonka puitteissa laaditaan indikaattorijärjestelmä, jolla pystytään valvomaan ja seuraamaan merimatkailun toimintoja ja kehityskulkuja erityisesti saarivaltioissa ja -alueilla. Kohteissa on myös harkittava kynnysarvojen laatimista kuljetuskapasiteetille. Niiden ylittyminen aiheuttaa monenlaisia ongelmia, jotka vaikuttavat kielteisesti alaan ja sen kestäväpohjaisuuteen pitkällä aikavälillä. Näitä kynnysarvoja ovat erityisesti

- luonnonvarojen heikkeneminen ja hupeneminen
- ympäristöön ja fyysiseen infrastruktuuriin kohdistuvat paineet
- matkailijoiden ja paikallisten asukkaiden väliset ristiriidat, jotka kuluttavat paikallista vieraanvaraisuutta
- vierailijoiden tyytymättömyys.

4.1.6 Euroopan komission vuonna 2013 laatima ja vuonna 2016 tarkistama ”Euroopan matkailun indikaattorijärjestelmä”<sup>(7)</sup> on vapaaehtoinen hallinnointiväline, jossa määritetään tärkeimmät indikaattorit, joilla autetaan eri kohteita seuraamaan ja mittaamaan kestävä matkailun suoritusastoaan.

<sup>(7)</sup> [http://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/offer/sustainable/indicators\\_en](http://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/offer/sustainable/indicators_en)

4.1.7 Tässä suhteessa Euroopan meriturvallisuusvirasto (EMSA) on arvokas lähde, sillä se tarjoaa tietoa, tilastoja ja neuvontaa, jotka ovat olennaisen tärkeitä kestävyysperiaatteiden määrittämisessä.

4.1.8 Huomionarvoinen on myös ETSK:n lausunto älykkäistä saarista, erityisesti parhaiden käytäntöjen omaksumisen kannalta.

4.1.9 ERA-LEARN 2020 -verkoston suojissa toimiva ja Horisontti 2020 -puiteohjelmasta rahoitettu EU:n meriekosysteemien seurantatoimien kehittämistä koskeva hanke (koordinointi- ja tukitoimi CSA) voi myös olla arvokkaana apuna tämän tavoitteen saavuttamisessa.

4.1.10 Ympäristönsuojeluun osallistuu monia järjestöjä ja laitoksia, muun muassa Maailman luonnonsäätiö, meri- ja ilmastofoorumi, Euroopan perifeeristen merellisten alueiden liitto, Greenpeace ja YK:n eri rakenteelliset kokonaisuudet, jotka ovat työskennelleet EU:n eri elinten kanssa sekä tiiviissä yhteistyössä valtiovallan ja julkisten ja yksityisten sidosryhmien kanssa. Tätä prosessia on jatkettava, jos halutaan onnistua.

4.1.11 Terveet meriekosysteemit ja suojellut meri-/saarialueet edistävät monin tavoin kestävästä kasvuista ja työpaikkojen luomista. Matkailu ja maatalous, kalastus, vesiviljely ja metsätalous ovat keskeisiä aloja, joilla on huomattava vaikutus ja merkitys luonnon monimuotoisuuden parantamisessa. Kestävä ruoantuotanto ja elintarviketurvallisuus ovat muita erityistä huomiota vaativia kysymyksiä. Biologisen monimuotoisuuden säilyttämistä edistäviä alakohtaisia toimintalinjoja on kehitettävä yhdennetyissä puitteissa. Merten ekosysteemien osalta ETSK kiinnittää huomiota merten aluesuunnittelusta annettuun direktiiviin <sup>(8)</sup> sekä vuonna 1995 solmittuun Barcelonan yleissopimukseen <sup>(9)</sup>.

4.1.12 Merten saastuminen johtuu usein käsittelemättömästä jätevedestä ja maataloudesta, mutta meriekosysteemejä uhkaavat myös ylikalastus kaupallisiin tarkoituksiin, öljyvuodot ja muut vaaralliset aineet sekä haitalliset vieraslajit. Myös painolastiveden epäasianmukaisella käsittelyllä voi olla huomattavia vaikutuksia ympäristöön <sup>(10)</sup>. Meriekosysteemit ovat tärkeä biologisen monimuotoisuuden lähde, ja Euroopan unioni toteuttaa Euroopan merialueilla vuoteen 2020 mennessä monia toimenpiteitä saadakseen aikaan terveen meriympäristön, jotta ekosysteemit kestäisivät paremmin ilmastonmuutosta. Tämä edellyttää kaikkien sidosryhmien tiivistä yhteistyötä.

4.1.13 Tämän seikan osalta täytäntöönpanovälineiden valinnalla on strategista merkitystä, jotta voidaan varmistaa, että kaikki talouden alat hyötyvät terveiden ekosysteemien luomisesta uusista mahdollisuuksista. Myös avoimuus, asianmukainen konsultointi ja vastuuvollisuus ovat olennaisen tärkeitä, jotta matkailun voidaan sanoa noudattavan hyvää hallintotapaa. Kuten biodiversiteetisopimuksessa <sup>(11)</sup> vahvistetaan, resurssitehokkuus ja kiertotalous ovat tämän alan edistyksen ja kestävästä kehityksen aikaansaamisen ennakoedellytyksiä.

4.1.14 Vaatimustenmukaisuuden parantamiseksi on kehitettävä valistustoimia ja hyödynnettävä siinä ympäristössä säästävän vene- ja merimatkailun periaatteiden mukaisia kannustimia (mukaan lukien asiaan liittyvät alat, kuten huviveneily, kalastus, elintarviketoimitukset). Sitä varten on kehitettävä kattavia monialaisia koulutusohjelmia monitahoisten kestävyystavoitteiden saavuttamiseksi, ja luotava asiaankuuluvien matkailualueiden verkosto tietojen ja hyvien käytäntöjen keskinäistä vaihdantaa varten.

4.1.15 EU:n on hyödynnettävä luonnonvarojaan ja tuettava ensiluokkaisia kohteitaan, joissa luonto sekä rannikko- ja merialueiden aluesuunnittelu ovat keskenään sopusoinnussa. Koska rannikkoalueilla on erityinen strateginen merkitys ekologiselta, taloudelliselta ja sosiaaliselta kannalta, niiden ongelmat on ratkaistava osana yhdennettyä kestävästä kehityksen politiikkaa, jossa annetaan erityinen painoarvo aluesuunnittelulle, uusiutuviin energialähteiden hyödyntämisen ja rannikkoalueiden muiden toimintojen väliselle tasapainolle sekä yhdyskuntasuunnittelun sääntöjen noudattamiselle <sup>(12)</sup>. Merten aluesuunnittelusta annetun direktiivin mahdollisimman hyvä täytäntöönpano jäsenvaltioissa on taattava. Koska kyseisessä direktiivissä ei käsitellä rannikkoalueita, on tältäkin osin hyvä palata Barcelonan yleissopimukseen, jossa esitetään käytännöllisesti menettelyt rannikkoalueiden hallintoa varten.

<sup>(8)</sup> Direktiivi 2014/89/EU, 23.7.2014, vrt. myös [https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime\\_spatial\\_planning\\_fi](https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime_spatial_planning_fi)

<sup>(9)</sup> [http://ec.europa.eu/environment/marine/international-cooperation/regional-sea-conventions/barcelona-convention/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/marine/international-cooperation/regional-sea-conventions/barcelona-convention/index_en.htm).

<sup>(10)</sup> Painolastivedestä ei ole tällä hetkellä nimenomaista EU:n lainsäädäntöä, vaikka haitallisten vieraslajien tuonnin ja leviämisen ennalta ehkäisemisestä ja hallinnasta annetussa asetuksessa (EU) N:o 1143/2014 todetaan alusten painolastivesiä käsittelevä kansainvälinen yleissopimus yhdeksi mahdolliseksi hallintatoimenpiteeksi huolta aiheuttavien vieraslajien osalta.

<sup>(11)</sup> Neuvoston asiakirja 13398/16 (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13398-2016-INIT/fi/pdf>).

<sup>(12)</sup> EUVL C 451, 16.12.2014, s. 64

## 4.2 Yhdennetyn monialaisen toimintamallin pitkän aikavälin edut

### 4.2.1 Oikeudellisten vaatimusten yhdenmukaistaminen

4.2.1.1 EU:n jäsenvaltioiden piti 18. tammikuuta 2016 mennessä muuttaa kansallista lainsäädäntöään ja saattaa huviveneitä koskeva direktiivi 94/25/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2003/44/EY, osaksi kansallista lainsäädäntöään, ja nyt on nykytilanteen arvioimisen aika. Kyseinen direktiivi annettiin tarkoituksena edistää alan kestävää kehitystä ja vähentää veneilyonnettomuuksien määrää merellä ottamalla käyttöön käyttäjäturvallisuutta sekä pakokaasu- ja melupäästöjä koskevat vakiovaatimukset.

4.2.1.2 Tällä EU:n lainsäädännöllä oli tarkoitus poistaa jäsenvaltioiden väliltä erot, jotka saattaisivat estää EU:n sisäistä liikkumista. Tämä pakollinen yhdenmukaistamisprosessi on aiheuttanut monia haasteita, jotka on yksilöitävä ja analysoitava kiireellisesti, koska Euroopan unionin tasolla ei edelleenkään voida puhua yhdenmukaisista vaatimuksista. Koordinoinnissa ja yhdenmukaisuudessa on puutteita, kuten alusten päälliköiden erilaiset koulutusjärjestelmät osoittavat<sup>(13)</sup>. Jos osaksi kansallista lainsäädäntöä saattamista koskevaa väliaikaista prosessia ei hallinnoida tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti, se voi osoittautua halutulle tarkoitukselleen haitalliseksi ja mahdollisesti vaikuttaa kielteisesti huvivenealaan ja saada aikaan seurauksia, jotka ovat vene- ja merimatkaillulle asetettujen tavoitteiden vastaisia.

### 4.2.2 Kilpailukyky

4.2.2.1 Koko matkailualan kysynnän vaihtelut ja heilahtelut ovat viime vuosina vaikuttaneet moniin tämän alan osa-alueisiin. Vaikutusta on myös ollut lähtömaissa vallitsevalla taloudellisella ilmapiirillä. Euroopassa tehtyjen terrori-iskujen jälkiseuraukset ja niistä johtuva muiden terroriuhkien lisääntyminen vaikuttavat epäilemättä matkailuun. Matkailu on kuitenkin vuosien mittaan osoittautunut erittäin palautumiskykyiseksi, myös erittäin haastavina aikoina, kuten myös nopea elpyminen vuosien 2008–2009 talouskriisistä ja sitä seuranneista moninaisista kriiseistä osoittaa.

4.2.2.2 Laadukkaiden matkailutuotteiden ja -palvelujen merkitys kasvaa jatkuvasti, mikä edellyttää innovointia ja investointien varmistamista. Tuotteita on pyrittävä monipuolistamaan ja parantamaan koko arvoketjussa. Näin voidaan antaa huomattavasti vauhtia vene- ja merimatkaillulle ja lisätä mahdollisten kohteiden houkuttelevuutta. Näin voidaan myös mukautua kuluttajakäyttäytymisen vaihteluun ja väestörakenteen muutokseen, jotka vaikuttavat matkustusmalleihin.

4.2.2.3 Asiakkaat ovat entistä seikkailunhaluisempia ja aiempaa valmiimpia ottamaan osaa uusiin matkustustapoihin ja -kokemuksiin. Komission äskettäin 1,5 miljonaan euron arvoinen hanketarjouspyyntö venematkaillua edistävien veneilyreittien luomisesta on askel oikeaan suuntaan. Tämä aloite auttaa edistämään yhteyksiä muihin talouden aloihin ja houkuttelemaan vierailijoita, joilla on erityisiä mielenkiinnon kohteita, kuten ruokateemat, kulttuuri ja erilaiset vapaa-ajan harrastukset.

4.2.2.4 Komissio toteuttaa toimivaltuuksiensa puitteissa toimia, joilla tuetaan matkailualan kilpailukykyä ja kestävää kehitystä, mikä voi olla hyödyllistä myös vene- ja merimatkaillun kehittämisessä.

4.2.2.5 Yksi näistä toimista on COSME-ohjelma, josta on kuuden viime vuoden ajan tuettu kansainvälisten aihekohtaisten matkailutuotteiden kehittämistä ja edistämistä merimatkaillun, kulttuurimatkaillun, ruokamatkaillun, urheilun ja hyvän olon palvelujen kaltaisilla aloilla<sup>(14)</sup>. Myös EDEN-aloite lisää sellaisten muiden kuin perinteisten kohteiden keräämää huomiota, jotka ovat ansioituneet kestävyysperiaatteiden mukaisen matkaillun kehittämisessä<sup>(15)</sup>. Vuoden 2010 versiossa keskityttiin rannikko-, joki- ja järvi-kohteisiin ja edistettiin niiden vesimatkaillutarjonnan innovatiivisia toimintamalleja.

4.2.2.6 Myös alueet voivat hyödyntää Euroopan rakenne- ja investointirahastoja<sup>(16)</sup>, kun on kyse investoinneista rannikkoalueiden, huvialussatamien ja satama-alueiden nykyaikaistamiseen ja rannikkoalueiden luonnon- ja kulttuuripe- rinnön säilyttämiseen, jos investoinneille edistetään asiaankuuluvia aihekohtaisia tavoitteita ja ne kuuluvat alueelliseen tai paikalliseen strategiaan. Komissio on myös julkaissut ohjeet<sup>(17)</sup>, joissa annetaan kattava tiivistelmä EU:n rahoitus- mahdollisuuksista matkaillualalla. Rannikko- ja merimatkaillun sidosryhmät voivat hakea asiaankuuluvia rahastovaroja näissä eri ohjelmissa.

<sup>(13)</sup> Katso myös EUVL C 389, 21.10.2016, s. 93

<sup>(14)</sup> [https://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/offer/sustainable/transnational-products\\_fi](https://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/offer/sustainable/transnational-products_fi).

<sup>(15)</sup> [https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/eden/about/themes\\_fi](https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/eden/about/themes_fi).

<sup>(16)</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance\\_tourism.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_tourism.pdf).

<sup>(17)</sup> [http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=8496](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8496).



4.2.2.7 Näitä palveluja voidaan liittää toisiinsa ja edistää keskittämällä kävijöiden yleiskokemusta parantavia tuotteita ja palveluja, esimerkiksi tarjoamalla heille kattava valikoima erityisesti heitä houkuttavia suosikkituotteita ja -palveluja. Keskittäminen lisää jatkuvasti suosiotaan matkailualalla, ja siihen kuuluu erikoistuneiden matkailutuotteiden ja -palvelujen tarjoaminen. Kohdennetussa markkinoinnissa voidaan käyttää kaikkia keinoja, erityisesti digitaalisia välineitä, jotta voidaan tavoittaa suoraan kaikki mahdolliset kävijät ja saada aikaan välitön yhteys mahdollisten kävijöiden ja kohteen välille.

#### 4.2.3 Mahdollisuudet työpaikkojen luomiseen vene- ja merimatkailussa

Ihmisiin investoiminen on kestävä ja kilpailukykyisen kasvun ennakoedellytys. Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää osaamisen kehittämistä korostavaa strategista muutoshallintaa, toimialan laajusta yhteistyötä ja asiaankuuluvien sidosryhmien osoittamaa sitoutumista ja johtajuutta. Tässä prosessissa on saatettava yhteen tärkeimmät sidosryhmät työmarkkina- ja kansalaisvuoropuhelun avulla, jotta voidaan määrittää yhteinen strategia, jonka avulla käsitellään useimpien EU:n jäsenvaltioiden kohtaamaa haastetta. Se voi myös toimia perustana uusien työmahdollisuuksien luomiselle erityisesti nuorille ihmisille, alan kestävä kehityksen varmistamiselle pitkällä aikavälillä ja merenkulkijoiden oikeuksien turvaamiselle erityisolojen- ja ehtojen sekä tehostetun vaatimustenmukaisuusjärjestelmän tuoman hyödyn suhteen.

4.2.3.1 Rannikko- ja merimatkailun kasvusta ja työpaikoista antamassaan lausunnossa<sup>(18)</sup> ETSK toteaa, että ehdotettu koulutustarpeiden selvittäminen ja ”sinisten työpaikkojen” osion sisällyttäminen EURES-portaaliin ovat merkittäviä toimenpiteitä. Keskeisen tärkeää on kuitenkin myös komission toiminta niiden laaja-alaisessa tunnetuksi tekemisessä ja jäsenvaltioiden valvuttamisessa, jotta ne ottavat selvityksen tulokset huomioon omissa koulutuspolitiikoissaan. Koulutustoimet pitäisi suunnata paitsi matkailualalla toimiville työntekijöille ja työnantajille myös matkailualan elimille. Koulutukseen pitäisi sisältyä myös enenevästi valvuttamista matkailun, eurooppalaisen perinnön ja ympäristön merkityksestä. Tämän on kuuluttava oppivelvollisuuskoulutukseen, jotta nuoria voidaan valistaa asiasta jo varhaisesta iästä lähtien.

4.2.3.2 Komissio on käynnistänyt matkailun alalla monia osaamista kehittäviä aloitteita, jotka hyödyttävät myös sinisiä työpaikkoja, esimerkiksi ”uuden osaamisen ohjelman”<sup>(19)</sup>. Tämä tärkeä toimintapoliittinen asiakirja on ”suunnitelma taitoja koskevalle alakohtaiselle yhteistyölle”. Siinä määritetään matkailu yhdeksi kuudesta pilottialasta, missä toteutetaan erityisiä toimia elinkeinoelämäjohtoisen toimintamallin perusteella. Tähän liittyen julkaistiin tammikuun 2017 lopussa Erasmus +-rahaston puitteissa ehdotuspyyntö, jonka talousarvio on neljä miljoonaa euroa. Rahastosta tuetaan sellaisten alakohtaisten keskeisten sidosryhmien (muun muassa elinkeinoelämä ja koulutuksen tarjoajat) foorumin luomista, joka ehdottaa toimia ja suosituksia seuraaviksi 5–10 vuodeksi. Foorumi analysoi tärkeimpiä suuntauksia ja alalla tarvittavia taitoja, kehittää konkreettisia toimia lyhyen ja pitkän aikavälin osaamistarpeiden tyydyttämiseksi, tarkistaa tehtäväkohtaisia profiileja, saattaa uudet opinto-ohjelmat ajan tasalle, edistää alan houkuttelevuutta ja kannustaa opiskelijoiden ja työnhakijoiden liikkuvuutta.

4.2.3.3 Maaliskuussa 2017 julkaistaan myös COSME-ohjelman puitteissa tarjouspyyntö, jonka talousarvio on 800 000 euroa ja jonka tarkoituksena on parantaa matkailualan työurien julkisuuskuvaa. Asiaankuuluvia toimintoja ovat muun muassa valvuttamiskampanjat, jotka käsittelevät osaamisen kehittämistä matkailualalla edistäviä olemassa olevia aloitteita ja työvälineitä sekä matkailualan ammattien julkisuuskuvaa ja jotka käsittelevät oheismateriaalia, haastatteluja ja verkkoseminaareja, joissa tuodaan julki matkailualan ammattien myönteisiä ominaisuuksia (kansainvälisyys, ajanmukaisuus ja dynaamisuus). Toimintojen kohteena ovat matkailualan yritykset (myös pk-yritykset) ja startup-yritykset sekä opiskelijat ja työnhakijat.

#### 4.2.4 Taloudelliset tilastotiedot

4.2.4.1 Vene- ja merimatkailu on erittäin monitahoinen ala, missä vaikuttaa erilaisia suhteita monen eri sidosryhmän välillä. Toimialan kenttä muodostuu moninaisista taloudellisista toiminnoista. Jäsenvaltioiden meri- ja rannikkomatkailua koskevat tilastotiedot eivät ole aina helposti saatavilla, ja tiedonkeruumenetelmät vaihtelevat maasta toiseen. Tästä voi olla seurauksena tietojen epäyhtenäisyyttä, ja siksi lukujen perusteella ei ehkä ole saatavissa tarkkoja tuloksia. Koska ala on tärkeä EU:n taloudelle, on välttämätöntä saada johdonmukaista ja tarkkaa tietoa. Tämä myös auttaa kaikkia alan toimijoita ymmärtämään täsmällisesti ja havaitsemaan merialan dynamiikan ja sen vaikutukset EU:n talouden tuloksiin. Matkailun

<sup>(18)</sup> EUVL C 451, 16.12.2014, s. 64

<sup>(19)</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1223>.

satelliittitilinpito<sup>(20)</sup> voi olla menetelmä, josta voidaan saada alan tarvitsema väline. Tämän järjestelmän avulla saatavat taloudelliset tiedot voidaan yhdistää muihin hankittaviin tärkeisiin tietoihin, ja ne yhdessä voivat muodostaa "kestävällä pohjalla olevan indikaattorimekanismin". Useat jäsenvaltiot ovat jo perehtyneet työvälineeseen, mikä on omiaan edistämään prosessia.

Bryssel 30. maaliskuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

---

<sup>(20)</sup> Maailman matkailujärjestön kehittämä matkailun satelliittitilinpito on tilastollinen vakiokehys ja keskeinen työväline matkailun taloudellisissa mittauksissa. Vuodelta 2008 peräsin oleva suositeltu metodologinen kehys (tunnetaan myös nimellä TSA: RMF 2008, *The Recommended Methodological Framework 2008*) on ajan tasalle saatettu yhteinen käsitteistö matkailun satelliittitilinpidoon luomista varten.

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”EU:n saaret: rakenteellisesta haitasta osallistaviksi alueiksi”**

**(valmistelevala lausunto)**

(2017/C 209/02)

Esittelijä: **Stefano MALLIA**

Lausuntopyyntö	puheenjohtajavaltio Maltaan pyytämä valmistelevala lausunto, 16.9.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	8.3.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	29.3.2017
Täysistunnon numero	524
Äänestystulos	163/1/3
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 EU:n täytyy ryhtyä tehokkaampiin toimenpiteisiin saarten haasteiden ainutlaatuisuuden tunnustamiseksi. Kyseisiin haasteisiin ei voida vastata pelkällä koheesiopolitiikalla.

1.2 Saarilla on monia rakenteellisia haittoja, joiden tuloksena olosuhteet yritystoiminnan harjoittamiselle ovat usein vaikeat. ETSK on vahvasti sitä mieltä, että keskeisiä toimintapolitiikkoja eli muun muassa sisämarkkinapolitiikkaa, kilpailupolitiikkaa, liikennepolitiikkaa, maaseudun kehittämispolitiikkaa ja kalastuspolitiikkaa sekä EU:n aloitteita ja ohjelmia koulutus-, nuoriso- ja urheilupolitiikan tukemiseksi tulee soveltaa joustavammin saarten taloudellisissa olosuhteissa.

1.3 ETSK katsoo, että Eurostatin käyttämiä saarialueen määrittämisen perusteita olisi arvioitava uudelleen ja että olisi käytettävä tarkoituksenmukaisempia perusteita (ks. kohdat 2.4–2.6).

1.4 Vammaisiin ja yleisesti kaikkiin muuta heikommassa asemassa oleviin tulee kiinnittää erityishuomiota, sillä he kärsivät yleensä muuta enemmän saariin kohdistuvien haasteiden seurauksista.

1.5 ETSK pitää välttämättömänä, että kaikissa ponnisteluissa saarten auttamiseksi asetetaan etusijalle julkisten palvelujen saatavuus, kestävä kasvun edistäminen sekä täystyöllisyyden, kilpailukyvyyn ja yhteenkuuluvuuden tukeminen Euroopan saarilla.

1.6 Saaret ja saarialueet tarjoavat usein ainutlaatuisia mahdollisuuksia puhtaaseen energiaan perustuville ratkaisuille. ETSK tukee kaikkia tämänsuuntaisia Euroopan komission ponnisteluja ja erityisesti saarten siirtymistä käyttämään 100-prosenttisesti puhtaaseen energiaan perustuvia ratkaisuja.

1.7 ETSK tukee Euroopan parlamentin komissiolle esittämää kehotusta toteuttaa perusteellinen tutkimus Euroopan saarille aiheutuvista ylimääräisistä kustannuksista.

1.8 ETSK kehottaa komissiota ja neuvostoa pitämään kaikkia saarialueita ja EU:n saarivaltioita oikeutettuina infrastruktuurirahoitukseen vuoden 2020 jälkeisessä koheesiopolitiikassa. Tätä varten on tehtävä jälkiarviointi, jossa tarkastellaan saariin kohdistuvien erityisrajoitusten lieventämiseen vuosina 2014–2020 osoitetun rahoituksen tehokkuutta.

1.9 ETSK pyytää komissiota määrittämään tarkoituksenmukaisemman lainsäädäntökehyksen, joka koskee valtiontuen soveltamista saarialueilla ja saarijäsenvaltioissa.

1.10 ETSK kehottaa komissiota tiivistämään koordinoitua alue- ja kaupunkikehityksestä vastaavan yksiköiden välisen ryhmän kautta ja käyttämään alueellisten vaikutusten arviointeja keskeisen lainsäädännön arvioimiseksi ja saariolosuhteita koskevien lausekkeiden lisäämistarpeen määrittämiseksi.

## 2. Saaret ja Eurooppa: yleiskatsaus

### *Soveltamisala*

2.1 Euroopan saarilla asuu yli 21 miljoonaa ihmistä. Heidän osuutensa on noin neljä prosenttia 28 jäsenvaltion EU:n kokonaisväestöstä. Kaikkien EU:n saarten väestö yhteenlaskettuna (lukuun ottamatta saarivaltioita eli Yhdistynyttä kuningaskuntaa, Irlantia, Kyprosta ja Maltaa) edustaisi väestöltään Euroopan yhdenneksitoista suurinta valtiota <sup>(1)</sup>. Euroopan saarten taloudelliseen, sosiaaliseen ja alueelliseen yhteenkuuluvuuteen liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi on kiireellisesti otettava käyttöön yhdennetty politiikkakehyk.

2.2 EU:n täytyy tunnustaa saarten haasteiden ainutlaatuisuus. Sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla tarvitaan ponnisteluja EU:n saarten koko potentiaalin hyödyntämiseksi.

2.3 Tämän lausunnon tarkoituksena on herättää uudelleen EU-tason keskustelua saariaseman merkityksestä EU:n toimintapolitiikoissa erityisesti vuoden 2020 jälkeisen koheesiopolitiikan valossa sekä edistää alhaalta ylöspäin suuntautuvaa lähestymistapaa, jossa kansalaisyhteiskunta ja työmarkkinaosapuolet osallistuvat konkreettisemmin päätöksentekoprosessiin toimintapolitiikkojen ja ohjelmien laatimiseksi ihmisten todellisten tarpeiden pohjalta. Kumppanuusperiaatetta ja monitasoista hallintoa, joista säädetään yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa <sup>(2)</sup>, tulee vahvistaa edelleen vuoden 2020 jälkeisellä kaudella.

2.3.1 Käsillä olevassa lausunnossa halutaan myös esittää tarkoituksenmukaisia toimintasuosituksia ”osallistavien saarten” käsitteen edistämiseksi panemalla käytännössä täytäntöön tuloksellisuus- ja tasa-arvoperiaatteet kaikkien Euroopan saarten kilpailukyyn ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edistämisen lähtökohtina.

— Tuloksellisuudella tarkoitetaan sen varmistamista, että kaikki saaret voivat kehittyä täysipainoisesti.

— Tasa-arvolla tarkoitetaan sen varmistamista, että kaikkien kansalaisten ulottuvilla on mahdollisuuksia ja palveluja riippumatta alueellisista olosuhteista, joissa he elävät.

### *Saaren ja saariaseman määritelmä*

2.4 Eurostatin määritelmän mukaan <sup>(3)</sup> saari on alue, joka täyttää seuraavat viisi perustetta: 1) Pinta-ala on vähintään yksi neliökilometri. 2) Saari sijaitsee vähintään kilometrin päässä mantereelta. 3) Saarella asuu pysyvästi vähintään 50 asukasta. 4) Saarella ei ole kiinteää yhteyttä mantereelle. 5) Saarella ei sijaitse EU:n jäsenvaltion pääkaupunkia.

2.5 Euroopan saaret voidaan myös ryhmitellä maantieteellisten piirteiden mukaan, NUTS-luokituksen (yhteinen tilastollisten alueyksiköiden nimikkeistö) mukaan tai koon perusteella.

2.6 Saariasemaan liittyy kolme ulottuvuutta: 1) pienuus, 2) syrjäinen sijainti ja 3) haavoittuvuus <sup>(4)</sup>.

2.7 EU:n tapa tarkastella saaria on saanut enemmän jalansijaa, kun kaksi pientä saarivaltiota, Kypros ja Malta, liittyivät EU:n jäseniksi.

2.7.1 Alueellisesta koheesiosta vuonna 2008 annetussa vihreässä kirjassa <sup>(5)</sup> ehdotettiin alueellisen koheesion määritelmäksi ”moninaisuuden muuntamista voimavaraksi, joka edesauttaa kestävästä kehityksestä koko EU:ssa”. Tästä näkökulmasta saariasemaa voidaan pitää voimavarana ja potentiaalisen kehityksen lähteenä.

<sup>(1)</sup> <https://europeansmallislands.com/2017/02/11/the-11th-nation/>

<sup>(2)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 5 artikla.

<sup>(3)</sup> Portrait of Islands, Euroopan komissio, Eurostat, 1994.

<sup>(4)</sup> Insularity and economic development: a survey, Manuela Deidda, CRENOS 2014.

<sup>(5)</sup> Euroopan komissio, COM(2008) 616 final, Bryssel, 6. lokakuuta 2008.

2.8 EU:n koheesiopolitiikka 2014–2020 luo perustan muita heikommassa asemassa olevien alueiden kuten saarten tarpeiden ottamiselle huomioon EU:n ohjelmissa. Erityistä huomiota kiinnitetään yhteisessä strategiakehyksessä määritettyihin keskeisiin alueellisiin haasteisiin. Yhdenmukisten alueellisten kehittämisstrategioiden tueksi vuosina 2014–2020 käyttöön otettuja uusia välineitä, kuten yhdenmukista alueellisia investointeja ja paikallisyhteisöjen omia kehittämishankkeita, tulee arvioida tarkemmin saarinäkökulmasta valmisteltaessa vuoden 2020 jälkeistä koheesiopolitiikkaa.

2.9 Kun otetaan huomioon ETSK:n lausunnot ”Saarten erityisongelmat” ja ”Älykkäät saaret”<sup>(6)</sup> sekä Eurooppa 2020 -strategian väliarvioinnin tulokset<sup>(7)</sup>, on selvää, etteivät koheesiopoliittiset rahastot ole täyttäneet odotuksia saarten kohdalla. Niitä täytyy ehdottomasti pohtia uudelleen.

2.10 Euroopan parlamentin tammikuussa 2016 antama päätöslauselma saarten erityistilanteesta<sup>(8)</sup> muodostaa perustan nykyisten EU:n toimintapolitiikkojen tarkistamiselle.

### 3. Euroopan saarten suurimmat ongelmat

3.1 ESPON-ohjelman *Euroislands*-tutkimuksen päätelmien<sup>(9)</sup> mukaan on hyödyllistä kuvata lyhyesti Euroopan saarten ”vahvuudet ja heikkoudet” sekä ”mahdollisuudet ja uhat” ennen niiden ongelmien tarkastelemista, jotta pystytään paremmin sijoittamaan saariin tulevana vuosina kohdistuvat haasteet oikeaan kontekstiin.

3.1.1 ”Vahvuuksia” ovat elämänlaatu, rikas luonnon- ja kulttuuripääoma ja vahva kulttuuri-identiteetti. Ne ovat konkreettisia voimavaroja, joita tulisi hyödyntää lisävaurauden ja työpaikkojen luomiseksi saarille.

3.1.2 Saariaseman ”heikkoudet” vaikuttavat suoraan ja pysyvästi osaan saarten tärkeimmistä vetovoimatekijöistä: kulkuyhteyksiin, yleishyödyllisiin palveluihin, yksityisiin palveluihin ja verkostoihin, mittakaavaetuihin ja markkina-järjestelyyn.

3.1.3 ”Mahdollisuuksina” voidaan mainita elämänlaadun kysyntä, korkealaatuiset ja turvalliset elintarvikkeet sekä erikoistuneet matkailu- ja asuinpalvelut. Näitä tekijöitä tulisi hyödyntää ja ne tulisi muuntaa vahvuudeksi, jotta voidaan ylittää saariasemaan liittyvät suurimmat haitat, joita ovat pienuus, syrjäinen sijainti ja haavoittuvuus.

3.1.4 ”Uhkina” voidaan pitää ilmastonmuutosta, globalisaatiota, talouskriisejä, energian hintojen nousua, veden niukkuutta, maaperän huonontumista ja kalavarojen ehtymistä.

3.2 Vaikka Euroopan saarten ongelmien vaikutukset vaihtelevat erilaisten tekijöiden mukaan<sup>(10)</sup>, ne voidaan ryhmitellä kolmeen pääasialliseen luokkaan: 1) saarten talous, 2) sosiaalinen tasapuolisuus ja 3) ympäristönsuojelu.

3.3 **Saarten talous:** Saarten keskimääräinen BKT henkeä kohden on EU-28:n keskiarvon alapuolella<sup>(11)</sup>. Taloudellisen lähentymisen prosessi on yleisesti hitaampi kuin muilla EU:n alueilla. Monilla saarilla BKT-tasoa ja työllisyyttä ylläpitävät matkailu ja laaja julkinen sektori, mikä kertoo talouden heikosta kilpailukykyvyydestä.

3.3.1 Korkeat kuljetuskustannukset ja puutteelliset yhteydet muihin alueisiin ovat suuri ongelma saarialueille. Tämä ongelma on tunnistettava, ja sitä on lähestyttävä joustavasti tavalla, joka turvaa saarten talouden selviytymisen ja kukoistamisen. Vaikka asetuksen (ETY) N:o 3577/92 muodostama oikeudellinen kehys mahdollistaa jäsenvaltioille julkisten palvelujen järjestämisen säännöllisten yhteyksien ylläpitämiseksi saarialueisiin, on tarpeen arvioida, mitkä ovat olleet tämän toimenpiteen todelliset vaikutukset.

3.3.2 Toinen seikka, joka vaikuttaa kielteisesti joidenkin saarten talouden kilpailukykyyn, liittyy yksipuoliseen talouteen: eräät saaret ovat erikoistuneet yhteen tai vain muutamaan talouden alaan (esim. matkailuun) tai niiden taloudellinen toimeliaisuus on vähäistä pienen koon vuoksi.

<sup>(6)</sup> EUVL C 181, 21.6.2012, s. 7, EUVL C 268, 14.8.2015, s. 8, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.ten-opinions&itemCode=40697>

<sup>(7)</sup> Ks. ETSK:n lausunto aiheesta ”Eurooppa 2020 -strategian arviointi”, EUVL C 12, 15.1.2015, s. 105

<sup>(8)</sup> Euroopan parlamentti, Strasbourg, 4. helmikuuta 2016.

<sup>(9)</sup> The Development of the Islands – European Islands and Cohesion Policy (EUROISLANDS), EU:n ESPON 2013 -ohjelma.

<sup>(10)</sup> Maantieteellinen sijainti, mantereen tai taloudellisten keskusten läheisyys tai etäisyys, ilmasto, matkailuvetovoima, väestön koko, maa- ja kalatalousmahdollisuudet ja yleinen kehitystaso.

<sup>(11)</sup> Eurostatin tilastotiedot maaliskuulta 2016.

3.3.3 ETSK tukee Euroopan parlamentin komissiolle esittämää kehotusta käynnistää perusteellinen tutkimus tai analyysi ylimääräisistä kustannuksista, joita Euroopan saarille koituu ihmisten ja tavaroiden kuljetusjärjestelmästä, energiahuollosta ja markkinoille pääsystä etenkin pk-yritysten näkökulmasta.

3.4 **Sosiaalinen tasapuolisuus:** Sosiaalinen tasapuolisuus Euroopan saarilla on mullistunut perinpohjaisesti viimeisten kymmenen vuoden aikana erilaisten sisäisten ja ulkoisten tekijöiden vuoksi: niitä ovat kuljetusjärjestelmä, talouden muutokset sekä muutokset elämäntyyliissä, kulttuureissa ja odotuksissa. Talouskriisi on vaikuttanut kielteisesti sosiaalisen tasapuolisuuden eri näkökohtiin.

3.4.1 Vähiten kehittyneet saaret kärsivät väestön vähenemisestä, sillä niissä väestön ikääntymisilmiö on usein voimakkaampi.

3.4.2 Tietyissä saariolosuhteissa (esim. Välimeren saaret) pakolaismuutto on vaikuttanut sosiaalisen tasapuolisuuden tilanteeseen. Saarille on hiljattain saapunut suuria määriä muuttajia, joskus jopa enemmän kuin alueella asuu paikallista väestöä, eikä paikallinen väestö puolestaan pysty antamaan tarvittavaa tukea ja apua. ETSK kehottaa komissiota jatkamaan turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) ja Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI) välisen synergian voimistamista ja kannustaa jäsenvaltioita ja alueita hyödyntämään ERI-rahastoja koulutus-, työllisyys-, asumis- ja syrjimättömyysnäkökohdat kattavan tehokkaan kotouttamispolitiikan tukemiseen.

3.4.3 Erasmus+-ohjelman kaltaisissa EU:n aloitteissa ja ohjelmissa koulutus-, nuoriso- ja urheilupolitiikan tukemiseksi tulisi ottaa huomioon saarten eristäytyneisyys sekä siellä joskus esiintyvä asiantuntemuksen ja osaamisen puute, jotta voidaan varmistaa kansainvälisen vaihdannan ja vuorovaikutuksen asianmukainen rahoitus ja toimivuus.

3.4.4 Vammaiset ja yleisesti kaikki muita heikommassa asemassa olevat kärsivät edellä mainituista ongelmista muita enemmän. Koheesiopolitiikan tarjoaman myönteisen esimerkin, jossa lopullisilta edunsaajilta vaaditaan esteettömyyden takaamista ERI-rahastojen varoilla rahoitetuissa hankkeissa, tulisi olla mallina kaikille EU:n toimintapolitiikoille.

3.5 **Ympäristönsuojelu:** Euroopan saaret sijaitsevat usein alueilla, joita pidetään biologisen monimuotoisuuden kannalta ainutlaatuisina.

3.5.1 Yksi syy tähän on se, että elinympäristöt ovat sijaitsevat etäällä toisistaan. Monien saarten maa- ja meriluontoa pidetään erityisen monimuotoisena. Tämän seurauksena useimmilla saarilla on suojelualueita.

3.5.2 Euroopan saaret ovat luonnonominaisuuksiltaan ainutlaatuisia, mutta toisaalta niiden ekosysteemit ovat hauraita ja hyvin alttiita ihmisen ja muiden ulkoisten tekijöiden aiheuttamalle paineelle. Niille saattaa olla tyypillistä myös viljelymaan vähäisyys, kuivuus, merenpinnan nousu ja maaperän eroosio.

3.5.3 Kaikki saaret kärsivät enemmän tai vähemmän vakavista meren pilaantumisongelmista – erityisesti vaarana olevasta valtamerillämme yleisestä muovin aiheuttamasta saastumisesta – (joita aiheuttavat pääasiassa toiminnot muualla kuin saarilla), autioitumisesta ja maiseman rappeutumisesta, makean veden niukkuudesta, riippuvuussuhteesta fossiiliin polttoaineisiin sekä jätteiden ja jätevesien huolto-ongelmista.

#### 4. Kohti ”osallistavia saaria”: tie eteenpäin

4.1 Näiden haasteiden ratkaiseminen edellyttää kestävästä kehityksestä taloudellisten, ympäristöön liittyvien ja sosiaalisten näkökohtien yhteensovittamista ja tasapainottamista soveltamalla kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa tavoitteena on panna täytäntöön ”laadukkaiden saarten”, ”vihreiden saarten” ja ”yhtäläisten mahdollisuuksien saarten” käsitteet.

#### **”Laadukkaat saaret”: kilpailukyyn, hyvinvoinnin ja yhteenkuuluvuuden parantaminen Euroopan saarilla**

4.2 ETSK pitää välttämättömänä kestävästä kasvun edistämistä (taloudellisesti, ympäristön kannalta ja sosiaalisesti) sekä täydytysoikeuden, innovoinnin, kilpailukyyn ja yhteenkuuluvuuden tukemista Euroopan saarilla, jotta voidaan lujittaa ja monipuolistaa taloudellisia erikoisaloja ja lisätä keskinäistä yhteisvastaavuutta saarten välillä sekä saarten ja mantereiden välillä.

4.2.1 Koosta ja saariasemasta johtuvista seurauksista huolimatta saarten paikallisiin voimavaroihin ja osaamiseen perustuvat tuotteet voivat olla kilpailukykyisiä. Uusi osaaminen, innovointi ja ammattitaitoinen työvoima ovat ennakoedellytyksiä tällaisen väistämättä erikoismarkkinoihin suuntautuvan strategian onnistumiselle.

4.3 ETSK on vahvasti sitä mieltä, että keskeisiä toimintapolitiikkoja eli muun muassa sisämarkkinapolitiikkaa, kilpailupolitiikkaa, liikennepolitiikkaa, maaseudun kehittämissä politiikkaa ja kalastuspolitiikkaa tulee soveltaa joustavammin saarten taloudellisissa olosuhteissa. Asetettujen tavoitteiden saavuttaminen ei saa riippua vain koheesio-politiikasta.

4.3.1 Huomioon otettava ensisijainen asia "laadukkaiden saarten" edistämiseksi liittyy edellä mainittujen politiikanalojen yhteydessä nk. avoimen ja sosiaalisen innovoinnin hyödyntämiseen siten, että luodaan uusia työllistymismahdollisuuksia ja yrityksiä ja parannetaan näin saarten houkuttelevuutta asuinpaikkoina.

#### **"Vihreät saaret": kestävän kehityksen turvaaminen Euroopan saarilla**

4.4 Jäsenvaltioiden tulee ehdottomasti ERI-rahastojen käytön kautta lujittaa sitoutumista kestäväpohjaisen ympäristönhoitoon ja -suojeluun ja saarten alueellisten voimavarojen kehittämiseen. On myös ensiarvoisen tärkeää panna täytäntöön strategiat resurssien, kuten veden, maan ja energian, käytön vähentämiseksi ja sekä yritysten että paikallisten asukkaiden tuottaman jätteen kierrättämiseksi.

4.5 ETSK katsoo, että kiertotalous on ensisijaisen tärkeä asia Euroopan saarille. Kiertotalousmallin kehittäminen Euroopan saarille auttaa suojelemaan saarten taloutta resurssien toimitusriskeiltä ja hyödykkeiden hintojen vaihtelulta.

4.6 Saaret ja saarialueet tarjoavat usein ainutlaatuisia mahdollisuuksia puhtaaseen energiaan perustuville ratkaisuille. Euroopan komissio on tunnustanut tämän ja on sitoutunut tukemaan parhaan saatavilla olevan teknologian kehittämistä ja käyttöönottoa EU:n saarilla ja saarialueilla sekä parhaiden käytänteiden vaihtoa rahoituksen ja laki- ja sääntelyjärjestelmien alalla<sup>(12)</sup>. ETSK kannustaa komissiota ryhtymään tähän jäsenvaltioiden ja saariviranomaisten kanssa ja tarjoaa täyden tukensa sellaisen kattavan lainsäädäntökehityksen täytäntöönpanolle, jolla tuetaan Euroopan saarten siirtymistä 100-prosenttisesti puhtaaseen energiaan perustuviin ratkaisuihin.

#### **"Yhtäläisten mahdollisuuksien saaret": saavutettavuuden ja yhteyksien takaaminen kaikille asukkaille**

4.7 ETSK kannattaa aluekehityksen edistämistä siten, että lähtökohtana on kaikkien saarten asukkaiden yhtäläiset mahdollisuudet saada yleishyödyllisiä palveluja, yhteistyö saarten ja manneralueiden järjestelmien välillä, palvelujen parempi saatavuus, kestäväpohjainen liikkuvuus ja liikennemuotojen ja viestintäinfrastruktuurin kehittäminen.

4.8 On tärkeää tukea uudelleen koulutuksen ja elinikäisen oppimisen prosesseja, joissa hyödynnetään parhaalla mahdollisella tavalla paikalliset inhimilliset resurssit, turvataan yhtäläiset edellytykset ja mahdollisuudet vammaisille ja tuetaan aktiivisena ikääntymistä strategisena paikallisena voimavarana. Lisäksi on erittäin tärkeää, että saarilla asuvia nuoria kannustetaan osallistumaan enemmän EU:n ohjelmiin, joilla tuetaan liikkuvuutta koulutus- ja pätevyystarkoituksessa (esim. Erasmus+).

4.9 EU:n saariin tulevana vuosina kohdistuvat haasteet edellyttävät vankan poliittisen tuen lisäksi kansalaisyhteiskunnan ja työmarkkinaosapuolten entistä tiiviimpää osallistumista prosessiin, jossa kehitetään uutta strategiaa saarille, sekä yritysjärjestelmää, jota on vahvistettu pk-yritysten kilpailukykyyn edistämiseen tähtävin toimin.

4.9.1 Tästä syystä julkisilla ja yksityisillä taloudellisilla sidosryhmillä, työmarkkinaosapuolilla ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan eri osilla täytyy olla mahdollisuus saada tietoa EU:n toimintapolitiikoista, ohjelmista ja rahoitusmahdollisuuksista aihekohtaisten koulutusohjelmien sekä organisatorisen ja teknisen tuen kautta.

4.10 ETSK korostaa, että digitaaliset valmiudet ovat olennainen keino kompensoida Euroopan saarten yhteyshaittoja. Tarvitaan enemmän investointeja tieto- ja viestintäinfrastruktuuriin ja -teknologiaan, jotta voidaan varmistaa julkisten palvelujen riittävä saatavuus kaikkien saarialueilla asuvien tarpeisiin vastaamiseksi.

## **5. Erityishuomioita ja ehdotuksia**

5.1 ETSK katsoo, että Eurostatin käyttämien saarten määrittämisen perusteiden tarkoituksenmukaisuutta olisi arvioitava uudelleen.

<sup>(12)</sup> Tiedonanto aiheesta "Puhdasta energiaa kaikille eurooppalaisille"

5.2 ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että vuosien 2014–2020 yhteisessä strategiakehyksessä<sup>(13)</sup> veloitetaan jäsenvaltiot ottamaan huomioon maantieteelliset ja väestörakenteeseen liittyvät piirteet ja ryhtymään toimenpiteisiin kunkin alueen erityisten alueellisten haasteiden ratkaisemiseksi, jotta voidaan vapauttaa niiden oma kehityspotentiaali ja auttaa niitä näin saavuttamaan älykäs, kestävä ja osallistava kasvu mahdollisimman tehokkaasti. Tarvitaan enemmän tämänsuuntaisia ponnisteluja konkreettisempien tulosten saavuttamiseksi.

5.3 Tärkein Euroopan saarien kilpailukyyn ja koheesion tukemiseen liittyvä haaste on niiden vetovoiman lisääminen. *Euroislands*-tutkimuksen päätelmien mukaan<sup>(14)</sup> Euroopan saarten älykkääseen, kestäväan ja osallistavaan kasvuun johtavien kehitysprosessien suunnittelussa on otettava huomioon kaksi tärkeää asiaa: houkuttavuus asuinseutuna ja houkuttavuus yritystoiminnalle.

5.4 Saarten erityistilanteesta annetun Euroopan parlamentin päätöslauselman ja Euroopan perifeeristen merellisten alueiden liiton päätöslauselmien perusteella ETSK katsoo, että houkuttavuutta voidaan lisätä seuraavin keinoin:

- Pidetään kaikkia saarialueita ja EU:n saarijäsenvaltioita vähemmän kehittyneinä alueina vuoden 2020 jälkeisessä koheesiopolitiikassa.
- Määritetään uudet ja tarkoituksenmukaisemmat perusteet valtiontuelle.
- Käynnistetään saarista vastaavan yksikön toiminta komission aluepolitiikan pääosastossa ja luodaan erityinen ohjelma saaria varten.
- Lisätään saariolosuhteita koskevat lausekkeet kaikkiin EU:n säädöksiin (tarvittaessa).

5.5 ETSK kannattaa AK:n kehotusta antaa tehokkaampaa ja kohdennetumpaa tukea koheesiopolitiikasta ja muista EU:n toimintapolitiikoista satamakaupunkien ja -alueiden, myös saarten, elvyttämiseen ja hyödyntää alueellisen toimintasuunnitelman, kaupunkia koskevan toimintaohjelman, Leipzigin peruskirjan ja Amsterdamin ohjelmajulistuksen tarjoamia mahdollisuuksia<sup>(15)</sup>.

5.6 Suurin osa koheesiopoliittisesta rahoituksesta keskitetään vähemmän kehittyneisiin alueisiin. Alueiden luokittelu perustuu koheesiopolitiikassa pääosin alueelliseen BKT:hen, joka on puutteellinen indikaattori monista syistä.

5.6.1 Eurooppa 2020 -strategian väliarviointia koskevien ETSK:n päätelmien mukaan olisi tutkittava mahdollisuutta käyttää BKT:tä täydentäviä indikaattoreita rakennerahastojen jakomenetelmässä. Tämän tuloksena saarialueiden tulisi saada enemmän rahoitusta. ETSK kehottaa komissiota kehittämään muita, BKT:tä laajempia indikaattoreita, joissa otetaan huomioon saarten taloudellinen, sosiaalinen ja ympäristöön liittyvä haavoittuvuus.

5.6.2 BKT:tä laajemman lähestymistavan perusteella Euroopan saaret voitaisiin luokitella vähemmän kehittyneiksi alueiksi. Tällöin kaikki Euroopan saaret voisivat hyödyntää koheesiorahastoja strategisen infrastruktuurin toteuttamisessa ja käyttöönotossa, ja näiden alueiden yrityksille myönnettävää kilpailukyky- ja koheesiotukea voitaisiin myös korottaa ja mukauttaa niiden houkuttavuustason mukaan.

5.6.3 Komission tulisi tutkia sellaisten saarille suunnatun innovaatio-ohjelman lisäarvoa, jossa pyritään määrittämään ja testaamaan innovatiivisia ratkaisuja saarten kestäväan kehityksen edistämiseksi vuoden 2020 jälkeisellä kaudella.

5.6.4 Joillakin Euroopan saarilla voidaan niiden geomorfologisten ja taloudellisten erityispiirteiden valossa (rannikkoalueet, sisämaa- ja vuoristoalueet) soveltaa innovatiivista lähestymistapaa, jossa tavoitteena on edistää ERI-rahastojen välistä täydentävyyttä ja synergiaa sinisen kasvun ja maaseudun kehittämisen tukistrategioiden välillä.

Bryssel 29. maaliskuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

<sup>(13)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 1303/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, (yhteisiä säännöksiä koskeva asetus) 10 artikla ja liite I.

<sup>(14)</sup> *The Development of the Islands – European Islands and Cohesion Policy* (EUROISLANDS), ESPON 2013 -ohjelma.

<sup>(15)</sup> <http://cor.europa.eu/fi/activities/opinions/Pages/opinions-and-resolutions.aspx>



## III

(Valmistavat säädökset)

## EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

523. TÄYSISTUNTO 22. JA 23. HELMIKUUTA 2017

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Avaruusstrategia Euroopalle”**

(COM(2016) 705 final)

(2017/C 209/03)

Esittelijä: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**

Lausuntopyyntö	Euroopan komissio, 26.10.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	9.3.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	30.3.2017
Täysistunnon nro	524
Äänestystulos	199/02/03
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

### 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK pitää tervetulleena Euroopan komission tiedonantoa ”Avaruusstrategia Euroopalle” ja kannattaa ehdotettuja suuntaviivoja. Näihin sisältyy joitain uusia elementtejä, mm. avaus kansalaisyhteiskunnan suuntaan, keskittyminen pk-yrityksiin, sysäys tutkimukselle ja kehittämiselle sekä tarve varmistaa avaruustoimien riittävä rahoitus, myös yksityistä pääomaa mobilisoimalla.

1.2 ETSK kannustaa komissiota jatkamaan tällä tiellä ja asettamaan tavoitteensa entistä korkeammalle. Tiedonannon ensimmäisen osan otsikkona on ”Avaruudesta yhteiskunnalle ja EU:n taloudelle saatavan hyödyn maksimointi” ja siihen sisältyy lukuisia komitean ”avaruus ja yhteiskunta” -hankkeensa puitteissa esittämiä suosituksia.

1.3 ETSK ymmärtää avaruuteen perustuvien voimavarojen kaksitahoisen luonteen. Komitea toistaa kuitenkin voimakkaan tukensa avaruuspolitiikalle, joka on suuntautunut **siviilitarkoituksiin** (rauha ja yhteistyö), ja tunnustaa avaruusseurantajärjestelmien merkityksen yleisen turvallisuuden kannalta. Tämä kaksoiskäyttö on yksi Euroopan kansalaisten hyvinvoinnin turvaamiseen tähtäävien yhdennettyjen ja harmonisoitujen politiikkojen menestyksen avain.

1.4 Tarkkuudessa ja luotettavuudessa tähän mennessä saavutetut erinomaiset tulokset huomioon ottaen ETSK toivoo, että komissio laatii asetuksen, jonka myötä Galileon käytölle satelliittipaikannusjärjestelmänä annetaan Euroopassa prioriteettiasema ja joissain erityistapauksissa ensisijainen asema.

1.5 Tuleville vuosille suunnitellut investoinnit ovat riittäviä Copernicus- ja Galileo-ohjelmille, mutta ne on taattava. Ensi vuonna käynnistetään keskustelu EU:n uudesta monivuotisesta rahoituskehiksestä, ja komitea toivoo, että siinä osoitetaan lisävaroja ilmastonmuutoksen, turvallisuuden ja ulkoisia uhkia vastaan suojautumisen asettamien uusien haasteiden kohtaamiseen. Horisontti 2020 -ohjelmaa ja rakennerahastoja voitaisiin käyttää avaruusalan kehittämistoimien tukemiseen.

1.6 ETSK pyytää Euroopan komissiota etsimään yhdessä Euroopan investointipankin kanssa uusia rahoitusvaihtoehtoja, joilla yksityisiä sijoittajia voidaan kannustaa avaruusalan huomioimiseen. Tässä tarkoituksessa komissio voisi edistää yhteistyötä järjestämällä asianomaisten yksittäisten jäsenvaltioiden tasolla tapaamisia, joihin kutsuttaisiin pankkeja, institutionaalisia sijoittajia ja yrityksiä tarkastelemaan uusia investointimuotoja, myös avaruusklustereita.

1.7 ETSK katsoo, että ainoa keino varmistaa EU:n avaruusstrategian pitkän aikavälin menestys on kaikkien jäsenvaltioiden aktiivinen osallistuminen. Se voidaan saavuttaa konkreettisilla ja kohdistetuilla valmiuksien kehittämistoimilla, joilla pyritään tukemaan erityisesti avaruusalan kapasiteettiensa ja intressiensä kehittämistä aloittelevia jäsenvaltioita. Toimenpiteiden toteuttaminen voidaan käynnistää muun muassa järjestämällä koulutustilaisuuksia, tietoisuuden lisäämiseen tähtääviä tapahtumia, (sekä teknisiä että käyttäjäsuuntautuneita) kuulemisia ja demonstrointihankkeita ja toteuttamalla alueellisia aloitteita, edistyneiden ja aloittelevien jäsenvaltioiden välisiä synergioita sekä muita toimenpiteitä, jotka on räätälöity jäsenvaltioiden tarpeisiin.

1.8 Avaruustoiminnan avulla saatuun tietoon ja dataan liittyviä hyötyjä koskeva koulutus ja kansalaisvalistus ovat erittäin oleellisia. Olisi myös tärkeää sisällyttää avaruuteen liittyvä toiminta koulujen, yliopistojen ja jatkokoulutusohjelmien opetussuunnitelmiin.

1.9 Teknikkojen ja insinöörien koulutuksella on ratkaiseva merkitys Euroopan teollisuuden tulevaisuuden kannalta. Euroopan avaruusstrategian kulmakiviksi on asetettava työmarkkinoiden vahvistaminen, harjoituksiin ja testeihin tarvittavan infrastruktuurin parantaminen, osaamiskeskukset ja elinikäinen oppiminen sekä avaruustieteellisen tieto- ja osaamistason jatkuva kohentaminen.

1.10 Tähän liittyen komitea toivoo, että komissio kokeilisi mahdollisuutta luoda yksi ainoa portaali, jolla esiteltäisiin kaikki eri järjestöjen ja virastojen toteuttamat toimet. Portaalin tulisi olla avoin kaikille kiinnostuneille kansalaisille ja toimijoille ja siinä tulisi tuoda esiin kaikkien meneillään olevien toimien hyödyt sekä esitellä avaruustalouden etenkin pk-yrityksille mahdollisesti tarjoamat tilaisuudet.

1.11 Komitea on nostanut hiljattain eurooppalaisesta pilvipalvelualoitteesta antamassaan lausunnossa <sup>(1)</sup> esiin ongelmat, ”jotka estävät Eurooppaa hyödyntämästä datan tarjoamia mahdollisuuksia. Erityisesti voidaan mainita yhteentoimivuuden puute, rakenteiden hajanaisuus ja niiden vastahakoisuus muiden panosten ja vaihdon suhteen”. Samat ongelmat esiintyvät selkeästi myös EU:n avaruusjärjestelmän maanpäällisessä infrastruktuurissa, ja ne on ratkaistava mahdollisimman pikaisesti.

1.12 Euroopassa on erinomainen infrastruktuuri satelliittien laukaisuun, ja uuden sukupolven kantoraketit, kuten Ariane ja Vega, tuovat huomattavia säästöjä, mikä on osittain jäsenvaltioiden lisääntyneen yhteistyön ansiota. Uudelleen käytettävien kantorakettien kehittäminen johtaa huomattavaan kustannusten vähenemiseen ja mahdollistaa avaruus toiminnan myös niille maille, joilla ei ole varaa tehokkaaseen infrastruktuuriin ulkoavaruudessa.

1.13 Kiinnostus käyttää viestintä- ja seurantajärjestelmissä pieniä satelliitteja on kasvussa. Jo pelkästään maanseuranta-markkinoilla piensatelliittien markkinoiden odotetaan kasvavan merkittävästi uusien sovellusten myötä. Näin ollen on tärkeää, että EU keskittyy mini- ja nanosatelliittien kehittämiseen näiden markkinoiden hyödyntämiseksi. Samalla se on mahdollisuus paitsi pienille jäsenvaltioille myös yksityisille toimijoille. ETSK korostaa kuitenkin, että maanpintaa valvovien edullisempien satelliittien lisääntyminen johtaa valtaviin tietomäärien kertymiseen. On huolehdittava jokaisen kansalaisen ja käyttäjän yksityiselämän suojelusta säntillisen valppauden ja huolellisen sääntelyn avulla <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> EUVL C 487, 28.12.2016, s. 86 (kohta 3.5).

<sup>(2)</sup> Ks. ETSK:n lausunto EUVL C 125, 21.4.2017, s. 51

1.14 Avaruusinfrastruktuurin taattu käyttömahdollisuus ja turvallisuus kuuluvat painopisteisiin, joita komission on tarkasteltava. Yhteistyö muiden maiden kanssa on oleellista, jotta voidaan välttää ryntäys suotuisimmille kiertoradoille ja kiinnostuksen puute avaruusromuongelman hallinnointiin. Ulkoavaruuden hallinnointiin liittyviä diplomaattisia toimia on siksi lisättävä. Lisäksi ETSK suosittaa, että EU edistää innovointia avaruusromun poistamisen alalla.

1.15 Maailmanlaajuisella tasolla vastikään pidetyissä tapaamisissa <sup>(3)</sup> on myös korostettu tällaisen yhteistyön merkitystä. Tässä yhteydessä on tunnistettu neljä pilaria: talous, yhteiskunta, käyttömahdollisuus ja diplomatia. Nämä kysymykset ovat aina olleet ETSK:n huomion kohteena ja komitea on oma-aloitteisesti korostanut niiden merkitystä talouden ja yhteiskunnan kannalta.

1.16 Tarvitaan siis dataa koskevaa uutta lähestymistapaa, jolla helpotetaan pk-yritysten datankäyttömahdollisuuksia, valistetaan kansalaisia ja pk-yrityksiä mahdollisuudesta päästä käsiksi näihin massadatan tietokanaviin ilman syrjivää kohtelua, parannetaan suojelua kyberhyökkäyksiä vastaan ja kehitetään jatkuvasti uusia sovelluksia kohdennettujen aloitteiden avulla, joissa hyödynnetään eurooppalaisten tutkijoiden, korkeakoulujen ja yritysten luovuutta. ETSK korostaa, että Århusin yleissopimuksen mukaan massadatan käyttöä ympäristönsuojelutarkoituksiin on helpotettava ja kustannusten on oltava kohtuullisia.

## 2. Komission ehdotuksen pääkohdat

2.1 EU:lla on tätä nykyä maailman toiseksi suurin avaruusalan julkinen budjetti, ja se on Euroopan suurin laukaisupalvelujen institutionaalinen asiakas. Se omistaa maailmanluokan avaruusjärjestelmiä, kuten maanseurantaohjelma Copernicus ja satelliittinavigoinnin ja -paikannuksen alalla EGNOS ja Galileo. EU yksinään investoi vuosina 2014–2020 avaruustoimintaan 12 miljardia euroa.

2.2 Avaruusteknologioista on tullut välttämättömiä Euroopan kansalaisten elämässä. Lisäksi avaruuspohjaiset ratkaisut tuovat hyötyjä hyvin monenlaisissa konteksteissa, muun muassa katastrofihallinnassa, maataloudessa, liikenteessä, energiainfrastruktuurissa ja maailmanlaajuisissa haasteissa. Avaruusteknologia, -data ja -palvelut voivat tukea monia EU:n toimintapolitiikkoja ja keskeisiä poliittisia pyrkimyksiä. Avaruudella on myös strategista merkitystä Euroopalle: ala vahvistaa EU:n roolia maailmanlaajuisena toimijana, tarjoaa voimavaroja turvallisuudelle ja puolustukselle ja auttaa lisäämään työpaikkoja, kasvua ja investointeja. Euroopalla on menestyvä satelliittiteollisuus, jolla on noin 33 prosentin osuus avoimista maailmanmarkkinoista sekä dynaamiset tuotantoketjun loppupään palvelut, joiden tarjoajista iso osa on pk-yrityksiä. Vuonna 2014 Euroopan avaruustalouden arvoksi arvioitiin 46–54 miljardia euroa, mikä on noin 21 prosenttia koko maailman avaruussektorin arvosta.

2.3 Komissio ehdottaa SEUT-sopimuksen 189 artiklan perusteella Euroopalle uutta avaruusstrategiaa, jolla on neljä strategista päämäärää:

A. Avaruudesta yhteiskunnalle ja EU:n taloudelle saatavan hyödyn maksimointi

- a) Avaruuspalvelujen ja avaruusdatan laajemman käytön edistäminen
- b) EU:n avaruusohjelmien edistäminen ja uusien käyttäjien tarpeisiin vastaaminen

B. Maailmanlaajuisesti kilpailukykyisen ja innovatiivisen eurooppalaisen avaruusalan tukeminen

- a) Tutkimuksen ja innovoinnin tukeminen ja osaamisen kehittäminen
- b) Yrittäjyyden ja uusien liiketoimintamahdollisuuksin tukeminen

C. Euroopan autonomian lujittaminen avaruuteen pääsyyssä ja sen käytössä turvatussa ja turvallisessa ympäristössä

- a) Euroopan autonominen pääsy avaruuteen ja sen säilyttäminen
- b) Radiotaajuuksien käyttöoikeuden varmistaminen
- c) Kriittisen eurooppalaisen avaruusinfrastruktuurin suojaamisen ja sietokyvyn varmistaminen

---

<sup>(3)</sup> Korkean tason foorumi – Avaruus sosioekonomisen kestäväpohjaisen kehityksen moottorina, Dubai, 24. marraskuuta 2016.

d) Siviili- ja turvallisuuspuolen avaruustoiminnan yhteisvaikutuksen lisääminen

D. Euroopan aseman vahvistaminen maailmanlaajuisena toimijana ja kansainvälisen yhteistyön edistäminen.

### 3. Yleistä

3.1 ETSK on aina hyvin aktiivisesti antanut avaruuskysymyksissä tukensa komissiolle ja sidosryhmille.

3.2 ETSK on avaruusalan antamissaan lausunnoissa asettanut seuraavat painopisteet:

- Luodaan aloitteellisia politiikkoja pk-yrityksiä varten ja työllisyyden tukemiseksi.
- Otetaan avaruusalan kapasiteettinsa ja intressinsä kehittämistä aloittelevat jäsenvaltiot mukaan avaruustoimintaan.
- Parannetaan merkittävästi eurooppalaista hallintoa.
- Otetaan kansalaisyhteiskunta mukaan strategisten valintojen määrittelyyn.
- Investoidaan alalle ja nostetaan esiin rahoituksen ja investointirahastojen rooli.
- Tuetaan tutkimus- ja kehittämistoimia ja edistetään ilmailu- ja avaruusalan sekä teknologian tutkimusohjelmia kaikilla tasoilla.
- Kehitetään avaruusalan yhteistyötä eurooppalaisten, kansallisten ja alueellisten viranomaisten, yritysten ja loppukäyttäjien kanssa.

### 4. Erityistä

#### 4.1 *Avaruusstrategia ja MRK* <sup>(4)</sup>: *rahoitusnäkökohdat*

4.1.1 Kunnianhimoinen strategia vaatii kunnianhimoista budjettia. Komission mukaan EU:n avaruusbudjetti on toiseksi suurin maailmassa. Se on yhdistelmä Euroopan unionin budjetista, jäsenvaltioiden omista avaruusbudjeteista ja Euroopan avaruusjärjestön (ESA) budjetista. Yhdysvaltojen budjetti on lähes nelinkertainen EU:hun verrattuna. On hyvin vaikeaa arvioida Venäjän ja Kiinan todellista rahankäyttöä avaruusosalalla, sillä kaikki niiden avaruustoimia koskevat tiedot eivät ole julkisia. Toisaalta, kun verrataan avaruusbudjetteja BKT-osuuksina, Eurooppa on vasta kuudennella sijalla.

4.1.2 Euroopan komission kunnianhimoiset tavoitteet vaativat valtaviin investointien mobilisointia, ja julkisella sektorilla ei ole niihin yksin varaa. Yksityisten sijoittajien, pankkialan, investointirahastojen ja muiden rahoitusalan sidosryhmien osallistuminen on ratkaisevan tärkeää tutkimuksen ja uusien sovellusten kehittämisen tukemiseksi.

4.1.3 Tiedonannossa ei korosteta tai tueta riittävästi pk-yritysten ja erityisesti innovoivien startup-yritysten ratkaisevan tärkeää roolia. Sitä tulisi vahvistaa. Vaikka niiden vahvuuksiin innovoinnin alalla kiinnitetään enemmän huomiota, ehdotetut rahoitusratkaisut eivät vastaa alan todellisiin ongelmiin, joista yksi on krooninen rahoitusvaje. Asiaan liittyvien suurten riskien vuoksi pankkijärjestelmä on vastahakoinen tukemaan innovointia. Monien pk-yritysten on mahdotonta osallistua julkisiin tarjouskilpailuihin, koska ne on usein räätälöity suuren mittakaavan toimijoille. Näin ollen pk-yrityksiä tulisi tukea enemmän laatimalla kyseisen kokoluokan yrityksille tarkoitettuja tarjouskilpailuja. Lisäksi myös alihankinnan avaaminen laajemmalle pk-yritysten joukolle suurempien hankkeiden kohdalla olisi askel oikeaan suuntaan. Horisontti 2020 -ohjelmalla ja muilla T&K -ohjelmilla on tärkeä rooli, ja niiden käyttö tulisi maksimoida pk-yritysten kannalta.

4.1.4 ETSK on huolestunut brexitin mahdollisista vaikutuksista ja sen seurauksista Euroopan avaruustoimille. Yhdistynyt kuningaskunta on yksi johtavista jäsenvaltioista avaruusosalalla. EU:n on näin ollen pohdittava mahdollisia keinoja tehdä yhteistyötä Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa avaruusosalalla.

---

<sup>(4)</sup> Monivuotinen rahoituskehys (MRK).

## 4.2 Valmiuksien kehittäminen jäsenvaltioissa

4.2.1 Kaikki EU:n jäsenvaltiot eivät osallistu tiiviisti avaruustoimintaan, eikä avaruustoiminnan hyötyjä valitettavasti ymmärretä kaikilla (yksityisillä ja julkisilla) aloilla. Esimerkiksi julkisella sektorilla avaruustoimia voidaan hyödyntää tehokkaasti useilla eri aloilla, joihin kuuluvat muun muassa ajantasainen aluevalvonta, rakennusten eristysten tehokkuuden seuranta, laittomien kaatopaikkojen havaitseminen ja paljon muuta.

4.2.2 EU:n avaruusalan kilpailukyvyyn varmistamiseksi on erittäin tärkeää ottaa mukaan kaikki jäsenvaltiot, jotka ovat aloittelemassa kapasiteettiansa kehittämistä alalla ja joilla on kiinnostusta avaruustoimintaan, yhdessä niiden sidosryhmien, elinkeinoelämän toimijoiden, tutkijoiden ja muiden instituutioiden kanssa. Komission tulisi harkita tähän liittyviä konkreettisia toimenpiteitä.

## 4.3 Hallinto

4.3.1 Komitea pitää tervetulleena, että hiljattain hallinnointikysymyksistä käyty keskustelu, johon ETSK on viitannut useammassa aiemmassa lausunnossaan, on saatu päätökseen. ESA:n strategia vahvistettiin ESA:n ministerineuvostossa joulukuussa 2016 (mm. budjetin jakautuminen eri ohjelmien välillä kaudella 2017–2021). EU:n ja ESA:n strategiat eivät enää eroa toisistaan vaan täydentävät toisiaan.

## 4.4 Tuotantoketjun loppupään palvelut ja infrastruktuurivaatimukset

4.4.1 On perustettava **kiireellisesti** massadatakeskuksia Copernicuksen kautta saadun datan tallennusta, esikäsittelyä ja analysointia varten. Mahdollisuus käyttää aiempia tietoja yhdessä Copernicus-järjestelmän kanssa on myös erittäin tärkeää uusien välineiden kehittämiseksi alalla.

4.4.2 EU on sitoutunut kunnianhimoiseen COP21-sopimukseen ja kestäväen kehityksen tavoitteisiin. ETSK korostaa, että satelliittipohjaiset seurantajärjestelmät ja massadatan käsittelylaitokset maassa ovat avain sekä paikallisten että maailmanlaajusten sitoumusten täytäntöönpanon onnistumiseen. On selkeä tarve uusille ilmastomuutokseen liittyville välineille, joita ETSK on vaatinut aiemmissakin lausunnoissaan (esimerkiksi asiakokonaisuus NAT/696)<sup>(5)</sup>.

4.4.3 Kuten COP21-sopimuksessa todetaan, LULUCF:illa<sup>(6)</sup> on merkittävä rooli ilmakehässä nykyisin olevan hiilidioksidin sitomisessa. Metsät ovat hiilinieluja, ja metsien tilan tarkalla päivittäisellä seurannalla voidaan ehkäistä laittomia hakkuita ja kannustaa aktiiviseen metsänhoitoon, myös nopeakasvuisten puiden lisääntymiseen, sekä mahdollistaa metsäpalojen varhainen havaitseminen ja ehkäisy. Nykyisissä EU-ehdotuksissa, jotka sallivat hiilidioksidipäästöjen kompensoimisen teollisuuden ja liikenteen kaltaisilla aloilla käyttämällä metsään pohjautuvia hiilinieluja tai metsänkasvun avulla, painotetaan huomattavasti enemmän taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristöön liittyviä näkökohtia. Ehdotuksista käy selkeästi ilmi Copernicus-ohjelmaan perustuvien seurantavälineiden kiireellinen tarve. Nämä välineet ovat kansainvälisesti katsoen ratkaisevan tärkeitä, sillä niiden avulla voidaan seurata tarkkaan ajankohtaista edistymistasoa ilmastomuutoksen hillitsemisessä ja hiilen sitomisessa maailman eri valtioissa.

4.4.4 ETSK tunnustaa, että satelliittipohjaisilla seurantajärjestelmillä ja datakeskuksilla on tulevaisuudessa suuri merkitys kestäväpohjaisen elintarviketuotannon kannalta. Erityisen suurta hyötyä on tarjolla täsmäviljelyssä jo senkin vuoksi, että Galileo ja GNSS voivat säästää fossiilisia polttoaineita. Lisäksi eri spektreissä otettuja Copernicus-kuvia käyttävillä ohjelmistoilla voidaan tunnistaa tarkkaan alueet, joilla kosteus- tai ravinnetasot ovat joko riittämättömiä tai liian korkeita, mikä mahdollistaa vesi- ja ravinnemäärien korjaamisen ja näin makean veden säästämisen ja lannoitteiden ja torjunta-aineiden käytön minimoimisen. Tämä parantaa merkittävästi maanviljelyjärjestelmien kestävyyttä, edistää kasvitautien varhaista havaitsemista ja ehkäisyä, ennustaa tulevia satoja ja takaa sekä merkittäviä taloudellisia hyötyjä että hyvin myönteisiä vaikutuksia yhteiskunnan ja ympäristön kannalta.

4.4.5 Täsmäilmatiedettä tulisi kehittää edelleen, jotta voidaan edistää äärimmäisten sääolosuhteiden varhaista havainnointia ja ehkäisyä tai varautumista ja estää näin elintarvikehävikkiä maataloilla. Sillä voidaan myös suojella ihmisiä terveyteen tai omaisuuteen kohdistuvilta uhilta.

<sup>(5)</sup> ETSK:n lausunto – Taakanjako 2030 sekä maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous (LULUCF), EUVL C 75, 10.3.2017, s. 103

<sup>(6)</sup> Maankäyttö, maankäytön muutokset ja metsätalous (LULUCF).

#### 4.5 Tiedottaminen, koulutus ja tietoisuus

4.5.1 ETSK käynnisti vuonna 2014 "avaruus- ja yhteiskunta" -hankkeen, jonka puitteissa kumppanit ovat korostaneet tarvetta edetä ottamalla koko yhteiskunta mukaan keskusteluun Euroopan roolin merkityksestä avaruusalalla. Euroopan kansalaisyhteiskuntaa on kuultava asianmukaisesti, jotta sen odotukset ja tarpeet voidaan ymmärtää.

4.5.2 Komission tiedonanto ei sisällä yhtään viittausta tähän strategiseen haasteeseen, vaikka Euroopan avaruusstrategiasta järjestettiin julkinen kuuleminen vuonna 2016. Avaruuspolitiikkaa koskeva keskustelu on perinteisesti rajattu kattamaan ensisijaiset sidosryhmät, ja siinä on yksinkertaisesti jätetty huomiotta se tosiasia, että jos halutaan kehittää kuluttajasuuntautuneita markkinoita, kuluttajien on tunnettava teknologian tarjoamat edut ja mahdollisuudet ja oltava tietoisia niistä.

4.5.3 Jokaisella suurella toimijalla on oma viestintästrategiansa, mutta suurelle yleisölle esitettävä yhteinen visio tai strateginen suunnitelma puuttuu. ETSK katsoo, että strategiaa ei voida toteuttaa ottamatta toimintasuunnitelmaan mukaan kansalaisyhteiskunnan – julkisia ja yksityisiä – sidosryhmiä.

4.5.4 Loppukäyttäjille tarkoitettuja kokouksia tulisi järjestää alueellisella, kansallisella ja EU-tasolla. On myös järjestettävä tiedotuskampanjoita, joihin paikallisviranomaiset osallistuvat aktiivisesti.

4.5.5 ETSK kehottaa komissiota ja keskeisiä kumppaneita luomaan "avaruus ja yhteiskunta" -portaalin yhteistyössä julkisten ja yksityisten järjestöjen ja yrittäjien kanssa. Tiedon ja valistuksen olisi kuuluttava uuden avaruuspolitiikan tärkeimpiin painopisteisiin, sillä sen tavoitteena on viime kädessä vastata kansalaisten todellisiin tarpeisiin.

Bryssel 30. maaliskuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ennalta ehkäiseviä uudelleenjärjestelyjä koskevista puitteista, uudesta mahdollisuudesta ja toimenpiteistä uudelleenjärjestelyä, maksukyvyttömyyttä ja veloista vapauttamista koskevien menettelyjen tehostamiseksi sekä direktiivin 2012/30/EU muuttamisesta”**

(COM(2016) 723 final – 2016/0359 (COD))

(2017/C 209/04)

Esittelijä: **Antonello PEZZINI**

Toinen esittelijä: **Franca SALIS-MADINIER**

Lausuntopyyntö	Euroopan parlamentti, 16.1.2017 Eurooppa-neuvosto, 25.1.2017
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artikla
Vastaava erityisjaosto	”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	9.3.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	29.3.2017
Täysistunnon nro	524
Äänestystulos	220/2/7
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK kannattaa direktiiviehdotusta ennaltaehkäisevistä uudelleenjärjestelyistä ja uudesta mahdollisuudesta ja esittää tältä pohjalta järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan ehdotuksia, joiden tarkoituksena on täydentää sisältöä.

1.2 Ehdotuksen sisältö ja sisämarkkinasäännösten täydentämistarve huomioon ottaen ETSK pitäisi suotavampana esittää ehdotus asetuksen muodossa kavahtamatta nykyisten järjestelmien mahdollisimman pitkälle menevää yhdenmukaistamista.

1.3 ETSK kehottaa painokkaasti lisäämään direktiiviin virallisen maininnan siitä, että yrityksen johdon on informoitava työntekijöitä ja kuultava heitä etukäteen ja neuvottelujen aikana. Etenkin varhaisvaiheen uudelleenjärjestelyn yhteydessä on kiinnitettävä enemmän huomiota työntekijöiden etuihin, ja maksukyvyttömyysmenettelyn kohdalla on viitattava nimenomaisesti direktiivin 2001/23/EY 5 artiklan 2 kohtaan työntekijöiden oikeuksien suojelemiseksi tässä yhteydessä.

1.4 ETSK kehottaa komissiota säätämään direktiivissä peruseriaatteisiin kuuluvasta velvollisuudesta ennakoita maksukyvyttömyystilanteita laatimalla käytännesäännöt. ETSK ehdottaa, että direktiiviin kirjataan soveltuvalla tavalla ”sosiaalisen varoituksen” periaate.

1.5 ETSK suosittaa, että direktiiviin sisällytetään etusijaperiaatteena etuoikeutetun velkojan aseman takaaminen maksukyvyttömyystapauksessa kaikille työntekijöille kaikissa jäsenvaltioissa. Lisäksi komitea ehdottaa kansallisen keskinäisen riskirahaston perustamista niihin jäsenvaltioihin, joissa sellaista ei vielä ole. Rahasto takaisi työntekijöiden palkkojen maksamisen kaikissa jäsenvaltioissa. Tällaiseen (eräissä jäsenvaltioissa jo toimivaan) rahastoon voitaisiin kerätä varoja työnantajilta perittävien erityismaksujen kautta. Valtiot voisivat osallistua rahaston hallintointiin ja toimia sen takaajina.

1.6 ETSK kehottaa komissiota määrittelemään ripeästi yritysten vaikeuksien ajoissa havaitsemiseen liittyvien toimien toteuttamistavat ja aikataulun.

1.7 Toimia lainkäyttöviranomaisten edustajien lisäksi toteuttavilla selvittäjillä ja asiantuntijoilla on oltava asianmukainen yhteinen koulutus ja laaja kokemus, jotta he voivat toimia toistaiseksi varsin tuntemattomien asioiden parissa.

1.8 Rehellistä ammatillista toimintaa koskevien yrittäjän luotettavuuskriteerien täyttyminen tulee varmistaa ja osoittaa asianmukaisin viranomaistodistuksin. Ne oikeuttavat yrittäjän saamaan uuden mahdollisuuden.

1.9 ETSK kehottaa ottamaan direktiivissä sen kannan, että maksukyvyttömyysmenettelyn väärinkäyttö johtajan toimesta työntekijöiden oikeuksien epäämiseksi on laitonta ja vie näin toimivalta johtajalta mahdollisuuden hyödyntää moratorio-helpotuksia tai uutta mahdollisuutta.

1.10 ETSK kannattaa sitä, että tuomioistuimilla on vähäinen rooli ja ne puuttuvat asioihin vain tarvittaessa.

1.11 ETSK korostaa yritysten yhteiskunnallista arvoa ja pyrkimystä pitää ne toiminnassa sujuvien, kohtuuhintaisten ja oikein ajoitettujen menettelyjen avulla Euroopan unionista tehdystä sopimuksessa (3 artiklassa) vahvistettujen arvojen mukaisesti ja kunnioittaen vilpittömässä mielessä toimivia yrittäjiä.

## 2. Yritysten maksukyvyttömyyttä koskeva EU:n järjestelmä

2.1 Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 20. toukokuuta 2015 eri valtioiden välisiä maksukyvyttömyysmenettelyjä koskevan asetuksen 2015/848.

2.2 Uudessa säädöksessä otettiin huomioon maksukyvyttömyyslainsäädännön tavoitteisiin liittyvät uudet näkökohdat, joiden mukaan yleistäytäntöpanomenettelyjä ei enää pidetä pelkästään likvidaatioon liittyvinä vaan keinoina säilyttää yrityksen järjestetyt resurssit ja siten työntekijöiden oikeus työhön ja turvata yrityksen elinkelpoisuus silloin kun se on mahdollista.

2.3 Niissä lukuisissa jäsenvaltioissa, missä yritysten uudelleenjärjestelyä käytetään enemmän kuin likvidaatiota, veloista saadaan takaisin 83 prosenttia, kun jälkimmäisessä tapauksessa määrä on 57 prosenttia <sup>(1)</sup>.

2.3.1 Lisäksi menettelyjen kesto eri maissa vaihtelee hyvin paljon <sup>(2)</sup>, muutamasta kuukaudesta useisiin vuosiin.

2.3.2 Myös sen suhteen on paljon eroja, voidaanko uudelleenjärjestely toteuttaa ennen maksukyvyttömäksi julistamista.

2.3.3 Viimeaikaisissa selvityksissä <sup>(3)</sup> on todettu, että yleistäytäntöpanoa koskevat säännöt eivät ole täysin toimivia ja että jäsenvaltioissa sovellettavien sääntöjen välillä on kohtuuttomia eroja, mikä haittaa investointien tekemistä sisämarkkinoilla.

2.4 Yrityksistä noin puolet ”kuolee” taloudellisista syistä <sup>(4)</sup> ensimmäisten viiden vuoden aikana. Tavoitteena on, että yrittäjät voisivat hyödyntää moratorio-helpotuksia ilmeisissä kriisitilanteissa ja vapautua veloistaan enintään kolmen vuoden kuluessa. Näin päästään konkurssin leimaavuudesta, ja rehellinen yrittäjä saa uuden mahdollisuuden.

2.5 Merkittävä uudistus, jolla edistetään Euroopan yhteisen oikeudellisen alueen luomista, on nk. maksukyvyttömyysrekisterien sähköinen yhteenliittäminen kesäkuuhun 2019 mennessä. Jokaisen jäsenvaltion on perustettava rekisteri, ja niitä voi käyttää maksutta Euroopan oikeusportaalin kautta.

2.6 Komission mukaan 200 000 yritystä tekee Euroopassa vuosittain konkurssin ja näin menetetään 1,7 miljoonaa työpaikkaa. Tämä voitaisiin usein välttää, jos käytössä olisi tehokkaampia maksukyvyttömyys- ja uudelleenjärjestelymenettelyjä.

2.7 Euroopan komission vuonna 2014 uudelleenjärjestelyistä ja uudesta mahdollisuudesta antaman suosituksen täytäntöönpanoa arvioitaessa on käynyt ilmi, että säännökset ovat maksukyvyttömyyttä koskevista uudistuksista huolimatta edelleen ristiriitaisia ja eräissä maissa sääntely on tehotonta tai sitä ei ole. Vuonna 2015 julkaistussa pääomamarkkinunionia koskevassa toimintasuunnitelmassa ilmoitettiin yritysten maksukyvyttömyyttä käsittelevästä lainsäädäntöaloitteesta, joka sisältää varhaisen vaiheen uudelleenjärjestelyt ja uuden mahdollisuuden.

<sup>(1)</sup> Maailmanpankki, *Doing business* -indeksi, 2016.

<sup>(2)</sup> Ks. SWD(2016) 357 final

<sup>(3)</sup> Ks. mm. <https://webcast.ec.europa.eu/insolvency-conference>; [http://ec.europa.eu/justice/civil/files/insolvency/impact\\_assessment\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/civil/files/insolvency/impact_assessment_en.pdf);  
COM(2015) 468 final, 30.9.2015 (maksukyvyttömyydestä sivuilla 24–25); SWD(2015) 183 final, 30.9.2015 (maksukyvyttömyydestä sivuilla 73–78).

<sup>(4)</sup> Flash-eurobarometrin 354 (2012) mukaan. Siitä ilmeni myös, että 43 prosenttia eurooppalaisista ei epäonnistumisen pelon takia halua aloittaa liiketoimintaa.



2.8 Euroopan komission aloitetta olisi niin ikään tarkasteltava muun muassa seuraavien esittämiemme suositusten valossa:

- Kansallisten maksukyvyttömyyslainsäädäntöjen keskinäiset erot saattavat johtaa perusteettomiin kilpailuetuihin tai -haittoihin.
- Kysymystä maksukyvyttömyysjärjestelyistä on punnittava työoikeuden näkökulmasta, sillä erilaiset työn ja palkansaajan määritelmät voivat vaikuttaa työntekijöiden oikeuksiin EU:ssa maksukyvyttömyystapauksissa.
- Velkojen luokituksen yhdenmukaistamisen puute voi heikentää oikeudenkäyntien tulosten ennakoitavuutta.
- Mahdollisten velkojen tai yhden velkojan ei pitäisi voida käyttää maksukyvyttömyysmenettelyä väärin tai tarkoitushakuisesti.
- Oikeuspaikkakeinottelun estämiseksi tarvitaan toimenpiteitä.

### 3. Euroopan komission ehdotukset

3.1 Komission ehdotuksen oikeusperustana ovat EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 53 ja 114 artikla, ja ehdotus tukeutuu seuraaviin kolmeen keskeiseen pilariin:

- yritystoiminnan jatkamista ja työpaikkojen säilyttämistä edesauttavien varhaisen uudelleenjärjestelyn puitteiden yhteiset käyttöperiaatteet
- säännöt, joiden nojalla yrittäjät voivat saada uuden mahdollisuuden enintään kolmen vuoden kuluessa toteutettavien velkahelpotusten avulla
- jäsenvaltioihin kohdistuvat toimenpiteet, joilla on tarkoitus tehostaa maksukyvyttömyys-, uudelleenjärjestely- ja velkahelpotusmenettelyjä ja siten lyhentää menettelyjen kestoja, kohtuullistaa niistä aiheutuvia kustannuksia, vähentää velkojen ja sijoittajien oikeudellista epävarmuutta ja nostaa maksamattomien velkojen takaisinperintäastetta.

3.2 Uusiin sääntöihin sisältyy mm. seuraavia peruseriaatteita sen takaamiseksi, että maksukyvyttömyyden ja uudelleenjärjestelyjen puitteet ovat yhdenmukaisia ja tehokkaita kaikkialla EU:ssa:

- Taloudellisissa vaikeuksissa olevat yritykset, erityisesti pk-yritykset, saavat käyttöönsä varhaisvaroitussjärjestelmiä, joiden avulla voidaan havaita liiketoiminnan heikkenevä kehitys ja toteuttaa uudelleenjärjestelyä varhaisessa vaiheessa.
- Ennaltaehkäisevien uudelleenjärjestelyjen joustavien puitteiden on määrä yksinkertaistaa oikeuskäsittelyä keston, kustannusten ja menettelyjen suhteen.
- Velalliseen kohdistuvien täytäntöönpanotoimien toteuttamista voidaan lykätä enintään neljän kuukauden ajan sen edistämiseksi, että neuvottelut johtavat tehokkaaseen uudelleenjärjestelyyn.
- Vähemmistöissä olevat uudelleenjärjestelyä vastustavat velkojat ja osakkeenomistajat eivät voi estää uudelleenjärjestelyä. Niiden oikeudet edut turvataan kuitenkin täysimääräisesti.
- Uusi rahoitus ja välirahoitus suojataan, jotta parannetaan mahdollisuuksia toteuttaa tehokkaita uudelleenjärjestelyjä.
- Työoikeudelliset näkökohdat turvataan ennaltaehkäisevien uudelleenjärjestelyjen aikana täysin EU:n voimassa olevan työntekijöitä koskevan lainsäädännön mukaisesti.
- Varmistetaan maksukyvyttömyysmenettelyn selvittäjien ja tuomareiden mahdollisuudet yhdenmukaiseen koulutukseen ja erikoistumiseen.
- Hyödynnetään täysimääräisesti uutta tietotekniikkaa verkossa tapahtuvassa toimeenpanossa, ilmoittamisessa ja viestinnässä, jotta voidaan tehostaa ja nopeuttaa maksukyvyttömyys-, uudelleenjärjestely- ja uuden mahdollisuuden myöntämismenettelyjä.

3.3 Ehdotuksessa uudeksi direktiiviksi käsitellään myös jatkuvuusmenettelyyn liittyviä näkökohtia. Tällaisessa menettelyssä yrittäjä säilyttää määräysvallan yrityksen toiminnan suhteen. Lisäksi siinä käsitellään *automatic stay* -tilannetta eli neljän kuukauden kautta, jonka aikana velkojat eivät saa ryhtyä yksittäisiin velan takaisinperintätoimiin.

#### 4. Erityisiä huomioita komission asiakirjasta

##### 4.1 I – Vapautuminen veloista

4.1.1 ETSK vastustaa jyrkästi ehdotetun veloista vapautumista koskevan menettelykehysten valinnaista soveltamista kuluttajiin, kuten se on tehnyt useissa tästä aiheesta jo antamissaan lausunnoissa. Soveltaminen olisi ristiriidassa niiden komitean esittämien vaatimusten kanssa, joiden mukaan kuluttajien ylivelkaantumisen käsittelemiseksi tarvitaan ehdottomasti erillinen järjestely.

##### 4.2 II – Ennakointi ja varhaisvaroitusjärjestelmät

4.2.1 ETSK katsoo, että direktiivin laajuus ja soveltamisala (millaiset yritykset, paljonko työntekijöitä) olisi määriteltävä tarkemmin. Erityishuomiota tulee kiinnittää pk-yrityksiin ja niiden merkitykseen paikallisessa taloudessa.

4.2.2 Siitä vallitsee laaja yhteisymmärrys, että yrityksiä on autettava tekemään uudelleenjärjestelyjä ajoissa, jotta ne voivat säilyttää työpaikat ja arvonsa. Samalla tuetaan rehellisiä yrittäjiä.

4.2.3 Olisi hyödyllistä ja tarkoituksenmukaista määritellä kriteerit, joiden täytyessä johtajien voidaan katsoa olevan rehellisiä. Objektiiiset kriteerit tätä varten olisi määriteltävä ja vahvistettava direktiivissä. Huomiotta ei saa myöskään jättää sitä ilmiötä, että maksukyvyttömyysmenettelyjä käytetään taktisesti pyrittäessä laistamaan oikeudellisista velvollisuuksista. Työntekijöiltä evätään tällöin heille kuuluvat oikeudet. Tällaisiin käytäntöihin turvautumisen houkuttavuutta on vähennettävä viemällä näin toimivilta mahdollisuus hyödyntää moratorio-helputuksia ja uutta mahdollisuutta.

4.2.4 Työntekijät ja ammattijärjestöt on otettava mukaan kaikissa vaiheissa tarjoamalla näille tahoille riittävän paljon etukäteen mahdollisuus tosiasialliseen kuulemiseen ja tiedon saantiin. Työntekijöiden ja ammattijärjestöjen edustajien on voitava ehdottaa vaihtoehtoisia ratkaisuja työpaikkojen säilyttämiseksi ja käyttää asiantuntijoita.

4.2.5 Silloin kun ennaltaehkäisevien uudelleenjärjestelyjen puitteilla on merkittäviä yhteisiä nimittäjiä, jotka ovat jaettavissa, puitteiden olisi oltava unionin laajuisesti yhtenevät ja samanlaatuiset.

4.2.6 ETSK ehdottaa, että kaikissa jäsenvaltioissa aloitetaan menettelyt työntekijöiden palkkojen maksamisen takaavan kansallisen keskinäisen riskirahaston perustamiseksi. Tällaiseen rahastoon voitaisiin kerätä varoja työnantajilta perittävien erityismaksujen kautta. Valtiot voisivat osallistua rahaston hallinnointiin ja toimia sen takaajina<sup>(5)</sup>.

4.2.7 Työpaikkojen turvaamiseksi ja irtisanomisten välttämiseksi pitäisi soveltaa "sosiaalisen varoituksen" periaatetta eli yrityksen velvollisuutta ilmoittaa vaikeuksistaan kaikille osapuolille ja varoittaa näitä riittävän ajoissa. Tällainen mekanismi, joka tulee toteuttaa kulloiseenkin tilanteeseen soveltuvalla tavalla, tarjoaa lisäksi hyödyllistä näyttöä, jonka perusteella voidaan todeta selvästi yrittäjän toimivan rehellisesti ja yhteiskunnallisesti vastuullisella tavalla.

4.2.7.1 On syytä tukea toimintakulttuuria, jossa näkemyksiä vaihdetaan työntekijöiden edustajien, ammattijärjestöjen, muiden etujärjestöjen tai muiden sidosryhmien kanssa.

4.2.8 Lainkäyttö- tai hallintoviranomaiset joutuvat liian usein ratkaisemaan maksukyvyttömyysongelmia varhaisessa vaiheessa ja järein keinoin, ja asiaan liittyviä viranomaistoimia pitäisikin pyrkiä vähentämään.

4.2.9 Jäsenvaltio- ja unionitasolla tulee soveltaa työntekijöiden edustajien asianmukaista informoimista ja kuulemista koskevaa periaatetta (eurooppalaisia yritysneuvostoja koskeva direktiivi 2009/38/EY) ja tunnustaa työntekijöiden oikeus paljastaa väärinkäytöksiä ja saada suojelua väärinkäytösten paljastajana, sillä työntekijät tiedostavat usein ensimmäisinä yrityksen toimintapuutteet (*whistleblower as means of prevention*).

4.2.10 Ehdotetun direktiivin 3 artiklan 3 kohtaa tulee vielä selventää. Erityisesti olisi määriteltävä perustekijät (työntekijöiden määrä, liikevaihto jne.), joiden perusteella yritykset voidaan sulkea varhaisvaroitusmekanismin ulkopuolelle.

(5) Tätä ehdotti jo vuonna 1764 Cesare Beccaria tutkielmassaan "Rikoksista ja rangaistuksista" (*Dei delitti e delle pene*).

### 4.3 III – Ennalta ehkäisevien uudelleenjärjestelyjen puitteet

4.3.1 Olisi laadittava yleisesti sovellettavat suotuisat ja ennakoivat puitteet kokemusten ja menettelyjen yhdenmukaistamisen pohjalta.

4.3.2 Komission on EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan sisällön täytäntöönpanemiseksi eli sisämarkkinoiden toteuttamiseksi yhdenmukaistettava – mm. antamalla delegoituja säädöksiä – maksukyvyttömyysmenettelyt, joissa on nykyisin liian suuria jäsenvaltioiden välisiä eroja.

4.3.3 Samoin on esitettävä ehdotuksia tarvittavista maksukyvyttömyyttä edeltävistä menettelyistä ja yhdenmukaistettava ne EU:n tasolla. Menettelyissä tulee ottaa huomioon normaalia liikepääomavirtaa haittaavat tekijät, jotka johtuvat toisinaan maksujen viivästymisestä <sup>(6)</sup>.

4.3.4 Toimeksiantajien ja palveluntarjoajien välillä on sovittava käytännesäännöistä, joissa määritetään enimmäismaksuajat.

4.3.5 Toisinaan syyt ovat luonteeltaan poliittisia ja yrittäjän kyvyistä riippumattomia.

4.3.6 Uuden rahoituksen ja välirahoituksen suojaaminen on varmistettava yhteisin säännöin ja toimintatavoin, joita sovelletaan eri maissa yhtenäisesti ja joiden avulla voidaan myös turvata vähemmistötahojen esittämät oikeutetut näkemykset.

4.3.7 Eräissä EU-maiden alueyhteisöissä on jo perustettu nk. pariteettisia elimiä <sup>(7)</sup>, joiden tehtävänä on ryhtyä ajoissa toimiin, kun vaikeuksissa oleva yritys tarvitsee tukea <sup>(8)</sup>.

4.3.8 Olisi hyvä laatia selvitys tällaisista elimistä ja ottaa opiksi tärkeimmistä niiden kautta saaduista kokemuksista.

4.3.9 Vahvat toimivaltuudet omaavien, selkeään ennakointiin kykenevien ja vankasti yhteiskunnallisia tarkoituksia palvelevien pariteettisten elinten perustaminen voisi auttaa korjaamaan strategisen ennakkosuunnittelun tai innovoinnin puutteita, jotka ovat haurastuttaneet työmarkkinoita kauttaaltaan ja olleet osasyynä Euroopan eri alueita eri tavoin vuodesta 2008 lähtien vaivanneeseen taluskriisiin.

4.3.10 Sekä varhaisvaiheen uudelleenjärjestelyihin liittyvät välineet että nk. uusi mahdollisuus hyödyttävät sellaista yrittäjää, joka on noudattanut varhaisvaroitus- ja ennakointimenettelyjä ja pyytää mahdollisuutta hyödyntää kyseisiä välineitä, joiden molempien päämääränä on luoda edellytykset velkojien (ensisijaisesti työntekijöiden ja ammattijärjestöjen) mukaan saamiseen.

4.3.10.1 Tästä syystä on olennaisen tärkeää, että kyseisten välineiden soveltamista pyytäneen yrittäjän on toimitettava omille sidosryhmilleen (työntekijät, ammattijärjestöt, yleensä velkojat, kriisiä ratkovat elimet) kaikki kirjanpitoaineistonsa (taseet liitteineen, pankki- ja vakuutusasiakirjat, varastokirjanpito jne.) ja sallia kaikentyyppiset toimintaansa kohdistuvat valvontatoimet.

4.3.10.2 Tämä olisi avoimuusperiaatteen mukaista ja mahdollistaisi lisäksi vaikutusten aikaansaamisen eräiden direktiiviehdotuksessa mieleen palautettujen ja sen pohjan muodostavien peruseräiden avulla.

4.3.10.3 Jos yrityksen kaikki asiakirja-aineisto saataisiin välittömästi käyttöön,

— kaikki asianomaiset toimijat voisivat saada käsityksen yrityksen todellisesta taloudellisesta tilanteesta ja määrittää mahdollisimman nopeasti toimenpiteet, joiden avulla kriisitilanne voidaan korjata

— velkojat (työntekijät ym. tahot, myös omien asiantuntijoidensa kautta) saisivat tarvittavat tiedot osallistua neuvotteluihin suunnitelman hyväksymisestä ja/tai vaihtoehtoisten toimenpiteiden ehdottamiseen sekä ilmaista mielipiteensä tai äänestääkseen tiedon perusteella uudelleenjärjestelysuunnitelman sisällöstä (8 artikla)

<sup>(6)</sup> Avignonin akatemian tekemien selvitysten mukaan vähintään 30 prosenttia yrityskuolemista johtuu maksuviivästyksistä.

<sup>(7)</sup> Aluehallintoelimen asiantuntijoista sekä luottolaitosten ja työmarkkinaosapuolten edustajista koostuvia elimiä.

<sup>(8)</sup> Esimerkkinä voidaan mainita Sisilian autonomisen alueen (tuotantotoiminnasta vastaava osasto) maaliskuussa 2016 perustama valvontaelin, joka tukee vaikeuksissa olevia yrityksiä (*Organismo di vigilanza e di sostegno delle aziende in difficoltà*).

- selvittäjät (17 artiklan 3 kohta) sekä lainkäyttöviranomaiset ja apuna toimivat asiantuntijat (13 artikla) saivat tarvittavat tiedot tapauksista, joihin liittyvää uudelleenjärjestelysuunnitelmaa niiden on arvioitava
- yrittäjän rehellisyyttä (22 artiklan 1 kohta) voitaisiin arvioida totuudenmukaisemmin, sillä asiakirjojen perusteella voidaan päätellä, miten yrittäjä on velkaantunut (vilpittömässä vain vilpillisessä mielessä) ja onko menettely käynnistetty heti ensimmäisten merkkien ilmaannuttua yrityksen tilanteen kriisiytymisestä.

4.3.11 Uudelleenjärjestelyjen vaikutuksia arvioitaessa olisi otettava huomioon työllisyysvaikutukset, sillä jos niihin kiinnitetään huomiota etukäteen, voidaan ryhtyä tarkoituksenmukaisiin toimenpiteisiin työpaikkojen turvaamiseksi – esimerkiksi kouluttamaan työntekijöitä ja kehittämään heidän osaamistaan.

4.3.12 Ehdotetun direktiivin 5 luvun 18 artikla: johtajia olisi estettävä supistamasta yrityksen omaisuutta alle sen tason, joka on välttämätön työntekijöitä kohtaan kertyneiden velvoitteiden hoitamiseksi.

#### 4.4 IV – *Mahdollisuus vapautua veloista (uusi mahdollisuus)*

4.4.1 ETSK korosti vuonna 2013 maksukyvyttömyysmenettelyistä antamassaan lausunnossa (näkemys pätevät myös tämän lausunnon yhteydessä) mm. seuraavaa:

- Ehdotuksessa mainittu ”uusi mahdollisuus” tulisi antaa yrityksille, jotka ovat jo ottaneet oppia aiemmasta epäonnistumisestaan ja jotka pystyvät tekemään paluun uudelleen laaditun yrityssuunnitelman avulla.
- Työntekijöitä pitäisi suojata paremmin, ja heidät pitäisi katsoa kuuluviksi etuoikeutettujen velkojen joukkoon kaikissa jäsenvaltioissa.
- Järjestelmällinen turvautuminen tuomariin ei ole paras ratkaisu. Komitea on kehottanut komissiota harkitsemaan ajatusta uusien elinten perustamisesta.
- Jäsenvaltioiden velvoittaminen parantamaan julkisuussääntöjä ja perustamaan asiaa koskevien oikeuden päätösten sähköinen rekisteri on myönteinen asia.

4.4.2 Ensimmäisen kerran epäonnistuviin yrittäjiin sovellettavien uutta mahdollisuutta koskevien sääntöjen on oltava selkeät ja sisämarkkinoita koskevan 114 artiklan mukaisesti EU-maille yhteiset. Niiden on myös oltava hyväksyttävää palkansaajille, joille ei ole aiheutunut haittaa tai vahinkoa yrittäjän ensimmäisestä epäonnistumisesta.

4.4.3 Menettelyjen joustamattomuus on liian usein ja useissa jäsenvaltioissa johtanut siihen, että maksukyvyttömyysmenettelyn selvittäjät ryhtyvät järeisiinkin toimiin.

4.4.4 Kaikissa EU-maissa yhtenäisesti ja avoimesti toteutettavilla toimilla tulee uudistaa maksukyvyttömyysmenettelyn selvittäjien rooli ja tehdä heistä ”työllisyyden kehittämismahdollisuuksien selvittäjiä” laajan ja syvällisen toimintakulttuuriin ja teknisiin kysymyksiin liittyvän valmennuksen avulla. Apuna ovat myös Euroopan oikeusportaalin kautta hoidettavat tietotekniset prosessit, joita asetus 2015/848 edelleen laajentaa.

4.4.5 Komitea on tyytyväinen uuden mahdollisuuden saannin ehdotettuun yksinkertaistamiseen. Tässä yhteydessä on merkille pantavaa, että ylivelkaantunut yrittäjä voi saada vapauttamiseen kuluvan ajan päätyttyä vapautuksen veloistaan ilman, että hänen tarvitsee hakea sitä uudelleen lainkäyttö- tai hallintoviranomaiselta (20 artiklan 2 kohta).

#### 4.5 V – *Toimenpiteet menettelyjen tehostamiseksi*

4.5.1 Olisi tarkoituksenmukaista, että ”uudelleenjärjestelyä, maksukyvyttömyyttä ja uutta mahdollisuutta koskevia asioita käsittelevien lainkäyttö- ja hallintoviranomaisten edustajien” perus- ja jatkokoulutuksen järjestää suoraan komissio (mm. virastojen kautta).

4.5.2 EU:ssa toimivilta selvittäjiltä edellytettävät vaatimukset tulee yhdenmukaistaa: kyseisille toimijoille olisi asetettava vähimmäisvaatimukset koulutuksen ja ammattipätevyyden, selvittäjäksi rekisteröitymisen, vastuullisuuden ja ammattikunnan eettisten sääntöjen suhteen.

4.5.3 Menettelyjen käynnistämiseksi ja tehostamiseksi tarvitaan sisäisen valvontaan sekä kirjanpito-, raportointi- ja tarkastuskäytäntöihin liittyviä välineitä.

#### 4.6 VI – Menettelyjen seuranta

4.6.1 Kuten edellä kohdassa 4.3.10.1 tähdennetään, menettelyjen tehokasta seuranta varten kerättävien tietojen aitous ja täydellisyys voidaan taata vain siten, että yrityksen kaikki asiakirja-aineisto tulee saataville hyvissä ajoin (29 artikla).

4.6.2 Asiakirja-aineiston selkeys ja aukottomuus on vahvistettava asetuksen (EU) N:o 182/2011 mukaisesti annettavalla täytäntöönpanosäädöksellä.

Bryssel 29. maaliskuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä sekä asetusten (EU) N:o 1095/2010, (EU) N:o 648/2012 ja (EU) 2015/2365 muuttamisesta”**

(COM(2016) 856 final – 2016/0365 (COD))

(2017/C 209/05)

Esittelijä: **Antonio GARCÍA DEL RIEGO**

Lausuntopyyntö	Euroopan unionin neuvosto, 7.2.2017 Euroopan parlamentti, 13.2.2017
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 ja 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	8.3.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	29.3.2017
Täysistunnon nro	524
Äänestystulos	226/2/2
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) suhtautuu myönteisesti keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisukehyttä koskevaan ehdotukseen<sup>(1)</sup>, jonka avulla pyritään kohti lopullista ja yhdenmukaistettua keskusvastapuolten määritystoiminnan elvytys- ja kriisinratkaisuprosessia EU:ssa. Komitea kannattaa sekä ehdotuksen tavoitteita että siinä sovellettua lähestymistapaa.

1.2 ETSK korostaa, että on ensiarvoisen tärkeää panna täytäntöön G20-maiden tekemä päätös keskusvastapuolten maailmanlaajuisesta hallinnosta sekä finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmän pysyvän valvonta- ja sääntelyyhteistyökomitean (FSB SRC), FSB:n kriisinratkaisun ohjausryhmän (FSB ReSG), maksujärjestelmä- ja markkinainfrastruktuurikomitean (CPMI), kansainvälisen arvopaperimarkkinavalvojen yhteisön (IOSCO) ja Baselin pankkivalvontakomitean (BCBS) antamat erityissuositukset yhdenmukaisen ja sitovan säädöksen muodossa vakaiden ja turvallisten globaalien toimintaedellytysten varmistamiseksi.

1.3 ETSK pitäisikin tervetulleena joustavuutta ehdotetun asetuksen mukauttamiseksi keskusvastapuolten sääntelyä koskevan kansainvälisen yhteisymmärryksen eli finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmän (FSB) suositusten tulevaan kehitykseen<sup>(2)</sup>.

1.4 ETSK pitää ensiarvoisen tärkeänä, että nykyisestä kansainvälisiin suosituksiin ja kansallisiin valvontaviranomaisiin pohjautuvasta yksittäisten keskusvastapuolten järjestelmästä siirrytään lopulliseen elvytystä ja kriisinratkaisua koskevaan sääntelyyn, joka on selkeä, yhdenmukainen, vankka ja kattava sekä oikeasuhteinen ja tulevaisuuden vaatimuksia vastaava muita säädöksiä, esimerkiksi pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviä, ajatellen.

1.4.1 ETSK katsoo tähän liittyen, että jos keskusvastapuolten valvontaviranomaisia ja kriisinratkaisuviranomaisia olisi vain yksi, näillä tahoilla olisi paremmat mahdollisuudet koota yhteen asiantuntemusta ja tietoja sekä varmistaa, että keskusvastapuolet panevat uuden lainsäädännön täytäntöön yhtenäisesti eri puolilla Eurooppaa, kun nykyinen kansallisten valvontaviranomaisten kirjava, hiukan toisistaan eroavia valvontakriteerejä ja -välineitä käyttävä joukko poistuisi.

<sup>(1)</sup> COM(2016) 856 final

<sup>(2)</sup> Ks. taustatietona esimerkiksi EBA and ESMA call to clarify margin requirements between CRR and EMIR, 18.1.2017. Raportissa esitetyillä suosituksilla pyritään varmistamaan, ettei johdannaisilla tehtäviin liiketoimiin kohdisteta kaksinkertaisia vaatimuksia ja siten etteivät sääntelyriski ja toimivaltaisille viranomaisille aiheutuvat valvontakustannukset kasva.

1.5 Kun otetaan huomioon Euroopan keskuspankin (EKP) keskeinen rooli pankkialan yhteisessä valvontamekanismissa (YVM), sillä jo olevat toimivaltuudet varmistaa selvitys- ja maksujärjestelmien tehokkuus ja vakaus<sup>(3)</sup> sekä sen rooli keskuspankkirahoituksen tarjoamisessa keskusvastapuolille, ETSK suosittaa ponnekkaasti, että harkitaan EKP:n vastuualueen hyödyntämistä tai laajentamista siten, että siitä tehdään keskusvastapuolten eurooppalainen keskusvalvontaviranomainen YVM:n puitteissa ja myös keskustason kriisinratkaisuviranomainen EKP:n/eurojärjestelmän puitteissa.

1.6 ETSK katsoo, että valvontaviranomaisten olisi saatava tällä alalla käyttöönsä lisää seurantavälineitä, jotta nämä voivat saada kattavamman kuvan eri keskusvastapuolten (myös kolmannen maan keskusvastapuolten) yksittäisten määritysosa- puolten ja eri markkinoiden keskusvastapuolten riskipositioista ja mallintaa mahdollisia dominovaikutuksia eri keskusvastapuolten positiioihin. Valvontaviranomaisille tai mieluiten keskusvalvontaviranomaiselle olisi annettava valtuudet suorittaa omia, kokonaisvaltaisia stressitestejään ja kartoittaa asianomaisten keskusvastapuolten riskipositiot ja riskiä pienentävät omaisuuserät kulloistenkin vaatimusten mukaan – neljännesvuosittain, kuukausittain tai päivittäin – ESMAn vuosittain keskusvastapuolille Euroopan markkinarakenneasetuksen (EMIR) nojalla tekemän stressitestin lisäksi.

1.7 ETSK olettaa normaaliksi järjestykseksi muodostuvan, että ensin aloitetaan pankkien elvytys- ja kriisinratkai- sudirektiivin mukainen kriisinratkaisu yhdessä tai useammassa yksittäisessä määritysosaapuolella ja sen jälkeen tarvittaessa elvytys ja kriisinratkaisu yhdessä tai useammassa keskusvastapuolella. Olisi kuitenkin todettava selvästi, että joissakin tilanteissa etusija olisi annettava yhden tai useamman pankin eli keskusvastapuolten tärkeimpien määritysosaapuolten elvytyksen sijasta yhden tai useamman keskusvastapuolen elvytykselle.

1.8 ETSK edellyttää, että keskusvastapuolen elvytysuunnitelmissa määritetään välineet ja toimenpiteet, joita voidaan harkita keskusvastapuolen positiokannan uudelleentäsmäyttämiseksi, sillä ehdotuksessa ei määritellä, mitä nimenomaisia vaihtoehtoja elvytysuunnitelmien pitäisi sisältää tai olla sisältämättä.

1.9 Komitean mielestä olisi tutkittava tarkasti, millaisia seurauksia voi aiheutua finanssialan ulkopuolisille vastapuolille ja välillisten määritysosallistujien erotelluille asiakasomaisuuserille, kun sovelletaan positioiden ja tappioiden jakamista eli puretaan sopimuksia ja alennetaan keskusvastapuolen ei-maksukyvyttömillä määritysosaapuolille maksettavien voittojen arvoa. Komitea pitää myös ilahduttavana, ettei ehdotukseen sisälly alkumarginaalin pienentämistä, sillä se ei olisi asianmukainen elvytys- ja kriisinratkaisuväline, eikä vaihtelumarginaalin tuottojen pienentämistä, sillä suojattuihin positiioihin on varauduttava.

1.10 ETSK katsoo, että ehdotetusta asetuksesta on poistettava kaikki nimenomaiset viittaukset keskusvastapuolten mahdolliseen pelastamiseen veronmaksajien rahoilla ja että se mahdollisuus on suljettava pois kolmannen maan keskusvastapuolten kohdalla. Mahdollisuus ehdottaa poikkeuksellisen julkisen tuen antamista olisi varattava asianomaisille viranomaisille, joiden tulee voida ehdottaa sitä tarpeelliseksi katsomissaan tapauksissa, jolloin tukimahdollisuus pysyisi luonteeltaan poikkeuksellisenä. Ehdotukseen sisältyvä mahdollisuus antaa poikkeuksellista julkista tukea tietyin edellytyksin saattaa johtaa moraalikattoon. Tämä tekisi myös yhden valvontaviranomaisen ja yhden kriisinratkaisuviranomaisen järjestelmästä jäsenvaltioiden näkökulmasta poliittisesti hyväksyttävämmän.

1.10.1 ETSK kehottaa tähän liittyen vaatimaan tulevaisuudessa samojen tai vastaavien sitovien vaatimusten täyttämistä myös sellaisilta keskusvastapuolilta, joille on annettu Euroopan markkinarakenneasetuksen (EMIR)<sup>(4)</sup> nojalla vastaavuutta koskevalla päätöksellä lupa toimia kolmansien maiden määritysorganisaatioina (kolmansien maiden keskusvastapuolina).

1.11 ETSK ehdottaa, että kriisinratkaisuviranomaisen valtuuksia purkaa tietyt tai kaikki keskusvastapuolen määrityspalvelusopimukset tulee käyttää hyvin pidättyvästi, kun keskusvastapuoli tukee spot-markkinoita ja määrittää käteistuotteita.

<sup>(3)</sup> Eurojärjestelmän perustehtäviin kuuluu "maksujärjestelmien moitteettoman toiminnan edistäminen" (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 127 artiklan 2 kohta ja Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön 3.1 artikla). Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 127 artiklan 2 kohta muodostaa maksu- ja selvitysjärjestelmiin liittyvien eurojärjestelmän toimivaltuuksien oikeusperustan. Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön 22 artiklan mukaan "EKP ja kansalliset keskuspankit voivat tarjota järjestelyjä ja EKP voi antaa asetuksia selvitys- ja maksujärjestelmien tehokkuuden ja vakauden varmistamiseksi unionissa ja kolmansien maiden kanssa".

<sup>(4)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 648/2012, annettu 4 päivänä heinäkuuta 2012, OTC-johdannaisista, keskusvastapuolista ja kauppatietorekistereistä.

1.12 ETSK katsoo, että kun määritysvelvollisuus keskeytetään yksittäisen keskusvastapuolen kriisinratkaisun yhteydessä, huomioon on otettava mahdolliset vaikutukset muihin keskusvastapuoliin, joille on myönnetty lupa tarjota määrityspalveluja samassa omaisuusluokassa.

## 2. Taustaa

2.1 Sekä Euroopan unionin direktiivi pankkien elvytyksestä ja kriisinratkaisusta että Yhdysvaltojen *Dodd-Frank Act* edellyttävät järjestelmän kannalta merkittäviltä pankeilta elvytys- ja kriisinratkaisusuunnitelmia, jotta ne voidaan kriisin sattuessa lakkauttaa hallitusti ja vaikutusten leviäminen laajalle rahoitusmarkkinoilla voidaan estää. EMIR-asetuksen ja *Dodd-Frank Actin* jälkeinen pakollinen keskusvastapuolimääritys on tehnyt keskusvastapuolista yhä tärkeämpiä rahoitusjärjestelmän yleisen turvallisuuden ja vakauden kannalta. Keskusvastapuolten häiriönsietokyvyn varmistamisen lisäksi tarvitaan näin ollen jämäkkää elvytyksen ja kriisinratkaisun suunnittelua, jotta suurempi riippuvuus keskusvastapuolimäärityksestä ei johda siihen, että syntyy uusi sellaisten toimijoiden luokka, jotka ovat ”liian suuria kaatumaan”.

2.1.1 Vaikka keskusvastapuolen kaatuminen on tällaisten toimijoiden liiketoimintamallin erityispiirteiden ja riskienhallintaan keskittymisen johdosta tilastollisesti epätodennäköistä, tällaisen systeemisesti merkittävän rahoituslaitoksen kaatumisen vaikutukset voivat sen keskeisen markkinaroolin johdosta levitä laajalle rahoitusjärjestelmässä ja saada aikaan dominoivaikutuksen määritysosapuolten ja tukemiensa markkinoiden suhteen. Kyse on epätodennäköisestä mutta vaikutuksiltaan mittavasta tapahtumasta.

2.2 Keskusvastapuolilla on rahoitusjärjestelmässä avainrooli, sillä ne huolehtivat monimutkaisesta vastapuoliriskeihin liittyvästä suhdeverkostosta pääasiassa seuraavin tavoin: i) asettumalla sellaisten vastapuolten väliin, joiden välisillä sopimuksilla käydään kauppaa yhdellä tai useammalla rahoitusmarkkinalla (säännetty tai pörssin ulkopuolinen kaupankäynti [OTC]), ja ii) suojautumalla palvelujensa käyttäjien maksukyvyttömyydeltä vaatimalla sekä ostajalta että myyjältä riittävät marginaalit ja vakuudet ja toteuttamalla tappionjakamisjärjestelyjä (maksukyvyttömyysjärjestelyjä, joita käytetään ääritapauksissa, kun yksittäiset marginaalit osoittautuvat riittämättömiksi) <sup>(5)</sup>.

2.3 Keskusvastapuolen osallistujilla on kahdenväliseen selvitykseen verrattuna pienemmät riskit monenvälisen nettoutuksen, riittävien vakuuksien ja tappioiden jakamisen tuomien hyötyjen ansiosta. Keskusvastapuolet nettouttavat osallistujien veloitteet (pitkät ja lyhyet positiot) yksiksi tuotteiksi määrittäen yhden monenvälisen saldon tuotetta/osallistujaa kohden riippumatta vastapuolen henkilöydestä ennen uudistamista. Kun tuotteiden välillä on merkittävä korrelaatio, keskusvastapuolet voivat määrittää osallistujien marginaalit usealle tuotteelle (marginaalin määrittäminen salkuittain), jolloin ne voivat kompensoida riskiä pitämällä hallussaan korreloivien tuotteiden positioita.

2.4 Jotta keskusvastapuolista voidaan saada täysi hyöty, 1) niiden on hallittava riskejään tehokkaasti ja niillä on oltava käytettävissään riittävät taloudelliset resurssit ja 2) niiden on oltava vahvan viranomaisvalvonnan ja valvontavaatimusten alaisia. Keskusvastapuolten on ensinnäkin kestettävä häiriöitä riittävän hyvin siinä mielessä, että niiden on voitava erittäin suurella todennäköisyydellä selvittää määritysosapuolten maksukyvyttömyydestä ja muista stressitekijöistä taloudellisten resurssiensa (mm. vakuusvaatimuksien, ennalta rahoitettujen maksukyvyttömyysrahastojen ja maksuvalmiusjärjestelyjen) avulla. Toiseksi keskusvastapuolilla on oltava elvytysuunnitelmat, joiden avulla ne voivat kohdentaa ylivahingot ja lisätä likviditeettiä rasittamatta kohtuuttomasti määritysosapuolia ja muita rahoituslaitoksia, joista monet ovat todennäköisesti jo itsessään järjestelmän kannalta merkittäviä. Lisäksi on laadittava uskottavat keskusvastapuolten kriisinratkaisusuunnitelmat.

2.5 G20-maiden johtajat sitoutuivat vuonna 2009 varmistamaan, että kaikille vakioituille OTC-johdannaisille tehdään keskusvastapuolimääritys. Johdannaisten keskusvastapuolimäärityksen yhä laajemman käytön on tarkoitus edistää rahoitusvakautta seuraavasti:

— Monenvälinen nettoutus lisääntyy.

— Johdannaismarkkinoiden osallistujilta vaaditaan riittävät vaihtelu- ja alkumarginaalit.

— Suurten johdannaismarkkinaosallistujien maksukyvyttömyys on helpommin hallittavissa.

<sup>(5)</sup> Euroopan järjestelmärisikomitea, ESRB Report to the European Commission on the systemic risk implications of CCP interoperability arrangements, tammikuu 2016.



— Johdannaismarkkinoiden avoimuus lisääntyy ja maksuliikenneverkostojen yksinkertaistaminen helpottuu <sup>(6)</sup>.

2.6 Kansainvälisellä tasolla maksujärjestelmä- ja markkinainfrastruktuurikomitea (CPMI), kansainvälisen arvopaperimarkkinavalvojen yhteisö (IOSCO) ja finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmä (FSB) julkaisivat jo vuonna 2014 ohjeita rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurin, mm. keskusvastapuolten, elvytyksestä ja kriisinratkaisusta. Keskusvastapuolten elvytys ja kriisinratkaisu ovat tärkeitä painopisteitä myös parhaillaan toteutettavissa kansainvälisissä työsuunnitelmissa, jotka on laadittu vuonna 2015.

2.7 Euroopan unionissa Euroopan komissio on julkaissut edellä mainittuun kansainvälisellä tasolla tehtyyn työhön perustuvan ehdotuksen <sup>(7)</sup> keskusvastapuolten elvytyksen ja kriisinratkaisun lainsäädäntökehyksestä. Käsillä olevassa lausunnossa punnitaan tätä ehdotusta.

### 3. Huomioita ja kommentteja

#### 3.1 Ehdotettu asetus

3.1.1 ETSK panee merkille, että keskusvastapuolia koskevat sääntelyvaatimukset ovat nykyisin tiukempia kuin ennen kriisiä. CPMI:n ja IOSCO:n hyväksymät finanssimarkkinoiden rakenteita koskevat periaatteet (*Principles for Financial Market Infrastructures*, PFMI) tarjoavat kattavat puitteet keskusvastapuolten häiriönsietokyvyn varmistamiselle ja niiden elvyttämiseksi.

3.1.2 ETSK arvostaa CPMI:n ja IOSCO:n kansainvälisellä tasolla tekemää merkittävää työtä keskusvastapuolten häiriönsietokyvyn ja elvytykseen liittyvien asioiden käsittelemiseksi.

3.1.3 Komitea haluaisikin, että ehdotettuun asetukseen sisältyisi mekanismi, jonka avulla asetusta voidaan mukauttaa joustavasti keskusvastapuolten sääntelyä koskevan kansainvälisen yhteisymmärryksen eli finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmän (FSB) suositusten tulevaan kehitykseen.

3.1.4 Komitea kannattaa näin ollen komission ehdottamaa asetusta, jossa kansainväliset normit – joita keskusvastapuolet toteuttavat tällä hetkellä hieman eri tavoin oikeudellisesta ja sääntely-ympäristöstä riippuen – sisällytetään yhtenä vakiomuotoisena yhdenmukaistettujen ja heterogeenisten vaatimusten kokonaisuutena EU:n lainsäädäntöön.

3.1.5 ETSK huomauttaa, että on tärkeää omaksua kokonaisvaltainen lähestymistapa muiden asiaan liittyvien säädösten, kuten pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin (BRRD), muuttamiseen ja varmistaa, että moratoriovälineet (BRRD:n 5 ja 10 artikla) ja muut mekanismit eivät vastaisuudessaan ulotu maksu- ja toimitusvelvoitteisiin, jotka kohdistuvat tiettyihin maksujärjestelmiin, keskusvastapuoliin, arvopaperikeskuksiin ja keskuspankkeihin, jotta ei horjuteta keskusvastapuolten hallussaan pitämien tai niille siirrettyjen salkkujen ja vakuuksien tasapainoa.

3.1.6 ETSK olettaa tässä yhteydessä normaaliksi järjestykseksi muodostuvan, että ensin aloitetaan BRRD:n mukainen kriisinratkaisu yhdessä tai useammassa yksittäisessä määrittäjäosapuolella ja sen jälkeen tarvittaessa elvytys ja kriisinratkaisu yhdessä tai useammassa keskusvastapuolella, joiden merkittäviä asiakkaita kyseiset määrittäjäosapuolet ovat olleet. Joissakin tilanteissa etusija olisi annettava yhden tai useamman pankin eli keskusvastapuolten tärkeimpien määrittäjäosapuolten elvytyksen sijasta yhden tai useamman keskusvastapuolten elvytykselle.

3.1.6.1 Maksujärjestelmä- ja markkinainfrastruktuurikomitean (CPSS) ja IOSCO:n hyväksymien periaatteiden mukaan maksukyvyttömyysresurssit olisi mitoitettava järjestelmän kannalta merkittävien keskusvastapuolten osalta vähintään sellaisiksi, että niiden avulla selvittää kahden sellaisen määrittäjäosapuolen maksukyvyttömyydestä, jotka saattavat aiheuttaa keskusvastapuolelle kokonaisuutena suurimman luottoriskin äärimmäisissä mutta mahdollisissa olosuhteissa (nk. Cover 2). Jos määrittäjäosapuolet, joihin liittyy Cover 2:ta suurempi riski yhden tai useamman keskusvastapuolen suhteen, uhkaavat kaatua ja niihin kohdistetaan BRRD:n mukainen menettely, keskusvastapuolille ja muille, ei-maksukyvyttömyille määrittäjäosapuolille aiheutuvat seuraukset on otettava huomioon kaikissa päätöksissä vaikeuksissa olevista yleisselvittäjistä BRRD:n puitteissa.

<sup>(6)</sup> Ks. FSB SRC:n, FSB ReSG:n, BCBS:n, CPMI:n ja IOSCO:n puheenjohtajien ehdottama 2015 CCP Workplan, huhtikuu 2015.

<sup>(7)</sup> COM(2016) 856 final

3.1.6.2 On mahdollista, että keskusvastapuolta on vakautettava ja tuettava nyt ehdotetun säädöksen mukaisesti jo ennen kuin BRRD-menettelyä voidaan soveltaa kyseisiin vaikeuksissa oleviin määräytisosapuoliin. Voi myös käydä niin, että ei-maksukyvyttömät määräytisosapuolet ajautuvat maksukyvyttömiksi ehdotetussa säädöksessä määriteltyjen välineiden soveltamisen takia ja sen jälkeen BRRD-menettelyyn. Jos näin voidaan kuitenkin auttaa vakauttamaan keskusvastapuolta, joka palvelee useita määräytisosapuolia, keskusvastapuolen vakauttamisen pitäisi mennä yksittäisen määräytisosapuolen vakauttamisen edelle.

### 3.2 Yleisen edun vuoksi toteutettavien poikkeustoimenpiteiden on oltava oikeasuhteisia ja niissä tulisi välttää julkisten varojen käyttöä

3.2.1 Komitea huomauttaa, että ehdotettu asetusta on tarkoitettu äärimmäisiä ja poikkeuksellisia markkinatilanteita varten. On kuitenkin ensiarvoisen tärkeää, että elvytys- ja kriisintarkkailujärjestelmä mahdollistaa ratkaisevan tärkeiden keskusvastapuolipalvelujen jatkumisen ilman tarvetta turvautua julkisiin varoihin tai minkäänlaiseen julkiseen vakavaraisuustukeen taikka muunlaisen julkisyhteisöjen rahoitusvakautukseen, julkiseen pääomatukeen tai tilapäiseen julkiseen omistukseen. Ehdotuksessa nimenomaisesti mainittu mahdollisuus antaa poikkeuksellista julkista rahoitustukea tietyin edellytyksin olisi poistettava, jotta ei synny moraalikatoa sen johdosta, että määräytisosapuolet voivat saada siitä vääränlaisia kannustimia olla edistämättä varhaisessa vaiheessa keskusvastapuolen elvytystä ja kriisintarkkailua ja jäädä odottamaan, miten pitkälle menevää poikkeuksellista julkista tukea mahdollisesti annetaan. Näin ne olisivat innokkaasti mukana hyväksymässä seurausten leviämisen julkiselle puolelle tai jopa yllyttämässä siihen.

3.2.2 Koska elvytys- ja kriisintarkkailujärjestelmän soveltamistilanteita ei voida täsmällisesti ennakoita, keskusvastapuolten olisi voitava suunnitella ja käyttää elvytysvälineitä joustavasti erilaisten maksukyvyttömyystilanteiden hallitsemiseksi. Liika ohjailevuus voi johtaa tehotomaan kaavamaisuuteen. Keskusvastapuolten olisikin voitava käydä ensimmäiseksi läpi maksukyvyttömyysmenettely ja mahdollisesti soveltaa elvytysuunnitelmaansa ennen kuin kriisintarkkailuviranomaiset puuttuvat asioihin, ellei ole näyttöä siitä, että elvytysuunnitelma todennäköisesti epäonnistuu tai vaarantaa rahoitusvakauden.

### 3.3 Finanssialan ulkopuolisten vastapuolten erilainen kohtelu ja erotellut asiakastilit

3.3.1 Euroopan markkinarakennasetuksessa (EMIR) säädetään sekä finanssialalla toimivia että finanssialan ulkopuolisia johdannaisopimuksiin sitoutuvia vastapuolia koskevista velvoitteista ja vaatimuksista. Finanssialalla toimivia vastapuolia (*financial counterparty*, FC) ovat pankit, vakuutusyhtiöt, omaisuudenhoitajat, eläkerahastot, siirtokelpoisiin arvopapereihin kohdistuvaa yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavat yritykset (UCITS-rahastot) ja vaihtoehtoiset sijoitusrahastot (AIF). Finanssialan ulkopuolisiin vastapuoliin (*non-financial counterparty*, NFC) puolestaan kuuluu "NFC+"-tahoja (yhteisöjä, joilla on johdannaisista liukuvia 30 päivän nimellisbruttopositiota vähintään miljardin euron arvosta luotto- ja osakejohdannaisten osalta ja/tai 3 miljardin euron arvosta koronvaihtosopimusten, valuutta-, hyödyke- tai muiden instrumenttien osalta) sekä "NFC"-tahoja. Lisäksi on kolmansien maiden yhteisöjä (*third-country entity*, TCE), jotka saattavat olla välillisesti EMIR-asetuksen alaisia, kun ne suorittavat liiketoimia EU:hun sijoittautuneiden vastapuolten kanssa.

3.3.1.1 EMIR-asetuksen mukainen määräysvelvollisuus pätee, jos OTC-johdannaisopimus on kahden FC:n välinen, FC:n ja NFC+:n välinen, kahden NFC+:n välinen tai FC:n/NFC+:n ja sellaisen TCE:n välinen, jolta edellytettäisiin määritystä, jos se olisi sijoittautunut EU:hun. Velvollisuutta koskevat vapautukset päättyvät vuoden 2017 aikana.

3.3.2 Kun kaikki vapautukset ovat päättyneet, tietyt NFC:t, jotka ovat keskusvastapuolen suoria tai välillisiä osallistujia, tulevat elvytystä ja kriisintarkkailua koskevan asetuksen piiriin, koska tietyt OTC-johdannaisopimuslajit on määriteltävä keskitetysti<sup>(8)</sup>. Finanssialan ulkopuolisille vastapuolille ja eläkerahastojen asiakkaille voi siten koitua tämän asetuksen ja määräysvelvollisuuden yhdistelmästä tahattomia vastuuta, mikä tiivistää entisestään reaalityökalouden/omaisuudenhoitajien ja järjestelmän kannalta merkittävien rahoituslaitosten välistä yhteyttä.

3.3.3 ETSK pyytääkin komissiota harkitsemaan erilaista tapaa käsitellä finanssialan ulkopuolisia vastapuolia – etenkin niitä, jotka tarjoavat yrityksille suojaa reaalityökalouden fyysisiltä riskeiltä – ehdotetussa elvytys- ja kriisintarkkailukehyksessä, silloin kun viranomaisten on pakko ryhtyä yleisen edun vuoksi poikkeustoimenpiteisiin ja mahdollisesti ohittaa tavanomaiset omistusoikeudet, jakaa tappioita tietyille sidosryhmille ja viimesijaisena keinona estää voittojen maksaminen keskusvastapuolelta finanssialan ulkopuolisille vastapuolille.

<sup>(8)</sup> OTC-johdannaisista, keskusvastapuolista ja kauppatietorekistereistä 4 heinäkuuta 2012 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 5 ja 6 artiklan mukaisesti.

3.3.4 (Eläke)rahastojen ja muiden yhteisöjen, jotka käsittelevät piensijoittajien rahoja ja investoivat pääomamarkkinoilla, on pidettävä suoraan tai välillisesti määräytösapuolten välityksellä positioita keskusvastapuolissa. Näiden yhteisöjen investointitoiminta on kansallisen valvonnan alaista ja siihen sovelletaan tiukkoja rajoituksia sen varmistamiseksi, etteivät ne altista loppuasiakkaita kohtuuttomille riskeille. Lisäksi kansalliset sääntelyviranomaiset tai velvoitteet pakottavat ne pitämään asiakaspositiot välillisesti asiakastileillä, jotka on eroteltava. EMIR-asetuksella on luotu mahdollisuus suojata erityisesti välillisten määräytösallistujien omaisuutta ottamalla käyttöön asiakkaiden omaisuuserien erottelu ja siirrettävyys.

3.3.5 Näin laajan sääntelyn vuoksi sijoittajat, joilla on varoja tällaisissa (eläke)rahastoissa, ovat siinä käsityksessä, että sekä kansallinen että EU-tason lainsäädäntö antaa heidän omaisuuserilleen erityisen suojan. Ehdotettu säädös antaa kuitenkin mahdollisuuden ohittaa tavanomaiset omistusoikeudet ja jakaa tappioita tietyille sidosryhmille sekä estää voittojen maksaminen keskusvastapuolelta, mikä vaikuttaisi myös asiakastileihin ja eroteltuihin asiakastileihin. ETSK kehottaa komissiota varmistamaan, että mahdollisuus ohittaa tavanomaiset omistusoikeudet (sopimusten purkaminen, tappioiden jakaminen, voittojen pidättäminen) ei koske (eroteltuja) asiakastilejä.

#### 3.4 Siirtymäjärjestelyt ja kolmansien maiden vastaavuus

3.4.1 ETSK kehottaa komissiota varmistamaan, että siirtyminen yhdenmukaistettuun järjestelmään tapahtuu hallitusti ja että samanaikaisesti ryhdytään soveltamaan kolmansien maiden keskusvastapuolia koskevia vaatimuksia, jotta vältytään sääntelyn katvealueiden hyväksikäytöltä eivätkä EU:n keskusvastapuolet joudu epäedulliseen kilpailuasemaan siksi, että kolmansien maiden keskusvastapuolet voivat tarjota palveluja epävarmemmalta pohjalta ja siten pienemmin kustannuksin.

3.4.2 Selkeiden elvytys- ja kriisinratkaisusääntöjen ja -sääntelyn on oltava tärkeä huomioon otettava tekijä kaikkien niiden maiden kohdalla, joiden osalta Euroopan komissio aikoo antaa vastaavuuspäätöksen. Kaikki Euroopan komission eri maiden osalta jo antamat vastaavuuspäätökset<sup>(9)</sup> on käytävä uudelleen läpi kolmansien maiden elvytys- ja kriisinratkaisusääntöjen ja -sääntelyn valossa, jotta saadaan varmuus siitä, että EU:n sisämarkkinoilla palveluja tarjoavia kolmansien maiden keskusvastapuolia varten on olemassa vastaavat keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisujärjestelmät ja että eurooppalaisten kriisinratkaisukollegioiden tekemät päätökset voidaan panna täytäntöön kyseisten kolmansien maiden oikeudellisessa ympäristössä. Vähimmäisvaatimuksena olisi oltava, että kolmansien maiden keskusvastapuolten sääntelyviranomaisten ja keskusvastapuolten valvontaviranomais(t)en sekä EU:n kriisinratkaisuviranomaisen välillä on järjestelmäriskiä koskevat tietojenvaihtosopimukset ja että kyseiset sääntelyviranomaiset ovat mukana kriisinhallintaryhmissä.

3.4.3 EMIR-asetuksen nojalla Euroopan komissio voi pyytää Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaiselta (ESMA) teknislouenteisia neuvoja sellaisten EU:n ulkopuolisten lainkäyttöalueiden vastaavuudesta, joilla on merkittävät johdannaismarkkinat tai merkittäviä keskusvastapuolia, jotka ovat hakeneet tunnustamista<sup>(10)</sup>.

3.4.4 ETSK:n mielestä tällaisten kolmansien maiden antaman elvytys- ja kriisinratkaisulainsäädännön pitäisi tulevaisuudessa kuulua ESMAn arvioimiin keskeisiin näkökohtiin, jotta voidaan varmistaa tasapuoliset toimintaedellytykset ja välttyä sääntelyn katvealueiden hyväksikäytöltä, joka aiheuttaa kolmansien maiden keskusvastapuolten tarjoamien palvelujen takia kohtuuttomia riskejä EU:n sisämarkkinoilla toimiville ja mahdollisesti EU:n veronmaksajille. On olennaisen tärkeää saada aikaan tasapuoliset kansainväliset toimintaedellytykset ja rajoittaa EU:n veronmaksajien altistumista EU:ssa hallittavissa oleville riskeille.

#### 3.5 Yhteinen eurooppalainen valvontaviranomainen ja yhteinen eurooppalainen kriisinratkaisuviranomainen

3.5.1 ETSK katsoo, että EU:n ja sen jäsenvaltioiden on parannettava valvontaelintensä kykyä ymmärtää keskusvastapuoliriskejä ja riskienhallintaa kaikilla tasoilla henkilöstö-, taloudellisten ja teknisten resurssien osalta. ETSK arvelee valvontaviranomaisten olevan nykyisin liian riippuvaisia ylikansallisten organisaatioiden ja itse keskusvastapuolten asiantuntemuksesta. Tällainen riippuvuus asiantuntemuksesta saattaa olla erityisen riskialtista, jos valvontaviranomaisten on otettava lyhyellä varoitusajalla hallintaansa vaikeuksissa oleva keskusvastapuoli eli jos sen ylempi johto tai hallitus siirretään syrjään ja korvataan tai jos käytetään kriisinratkaisuvaltuuksia.

<sup>(9)</sup> Täydellinen ja ajantasainen luettelo on saatavilla osoitteessa <https://www.esma.europa.eu/regulation/post-trading/central-counterparties-ccps>

<sup>(10)</sup> Komission on tarkoitus hyödyntää ESMAn teknislouenteisia neuvoja EMIR-asetuksen 25 artiklan 6 kohdassa, 13 artiklan 2 kohdassa ja 75 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen täytäntöönpanosäädösten mahdollisessa valmistelussa. Ne koskevat kolmansien maiden (EU:n ulkopuolisten maiden) oikeudellisen ja valvontakehyksen vastaavuutta.

3.5.2 ETSK katsoo, että jos keskusvastapuolten valvontaviranomaisia ja kriisinratkaisuviranomaisia olisi vain yksi, näillä tahoilla olisi paremmat mahdollisuudet koota yhteen asiantuntemusta ja tietoja sekä varmistaa, että keskusvastapuolet panevat uuden lainsäädännön täytäntöön yhtenäisesti eri puolilla Eurooppaa, jotta vältetään sääntöjen kiertämisen ja katvealueiden hyväksikäytön riski. Samalla korvattaisiin nykyinen tilkkutäkkimäinen keskusvastapuolten valvonta. Nykymuotoisessa sääntelyssä noudatetaan EMIR-asetuksessa säädettyä kansalliseen valvontaan perustuvaa lähestymistapaa perustamalla kansallisten sääntelyviranomaisten ympärille kollegioita valvomaan keskusvastapuolia. ETSK katsoo kuitenkin, että keskitetty lähestymistapa olisi kaikkein tehokkain äärimmäisessä stressitilanteessa, kun yksi tai useampi keskusvastapuoli on vaarassa kaatua, sillä päätökset on tehtävä kokonaisvaltaisesti ottaen huomioon useita keskusvastapuolia, määritysosapuolia jne.

3.5.2.1 Keskusvastapuolille vuonna 2012 EMIR-asetuksen puitteissa valittu sääntelymalli on ETSK:n mielestä johtanut tilkkutäkkimäiseen keskusvastapuolten valvontaan<sup>(1)</sup>, jonka puitteissa eri maissa on osoitettu kyseisiä valvontatehtäviä keskuspankeille, kansallisille pankkialan sääntelyviranomaisille tai pörssivalvontaviranomaisille. Tälle näkemykselle saatiin tukea 22. joulukuuta 2016 julkaistusta ESMAN vertaisarvioinnista (*Peer Review under EMIR Article 21 – Supervisory activities on CCPs' Margin and Collateral requirements*), jossa ESMA toteaa selvästi, että kansallisten valvontaviranomaisten valvontatoimintaa on pyrittävä yhtenäistämään.

3.5.2.2 Jo tässä suppeamuotoisessa raportissa yksilöidään useita aloja, joilla kansallisten valvontaviranomaisten lähestymistavat eroavat toisistaan, ja esitetään myös suosituksia valvontakäytäntöjen johdonmukaistamiseksi. Kunkin kansallisen sääntelyviranomaisen ympärille on muodostettu kollegiot, joiden osanottajajoukossa on paljon päällekkäisyyttä tärkeimpien keskusvastapuolten osalta. Kollegioiden on määrä työskennellä samanaikaisesti, jos useita keskusvastapuolia kaatuu yhdellä kertaa. Kun otetaan huomioon viime vuosien kehitys, olisi vuonna 2017, jolloin pörssissä noteerattujen johdannaisten ja OTC-johdannaisten markkinat lähentyvät yhä enemmän toisiaan keskusvastapuolten puitteissa, harkittava uudenlaista, keskitettyä lähestymistapaa.

3.5.3 Koska EKP:lla on keskeinen rooli pankkialan yhteisessä valvontamekanismissa (YVM), ETSK ehdottaa, että harkittaisiin pankin vastuualueen laajentamista siten, että siitä tehdään keskusvastapuolten eurooppalainen keskusvalvontaviranomainen YVM:n puitteissa. Sisäisen eturistiriidan välttämiseksi EKP:n/eurojärjestelmän olisi otettava hoidettavakseen keskitetyn kriisinratkaisuviranomaisen tehtävä. Tämä voidaan toteuttaa joko pankin nykyisen vastuualueen puitteissa tai sen kohtuullisen laajentamisen avulla. EKP:n keskeisiin tehtäviin kuuluu ”maksujärjestelmien moitteettoman toiminnan edistäminen”<sup>(2)</sup>. Useimmat eurooppalaiset keskusvastapuolet ovat rekisteröityneet maksujärjestelmiksi varmistaakseen selvityksen lopullisuuden<sup>(3)</sup>. Tietyillä suurilla euroalueen keskusvastapuolilla (LCH SA ja Eurex Clearing) on myös luottolaitoksen toimilupa, ja niitä säännellään sellaisen ominaisuudessa.

3.5.4 Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön 22 artiklan mukaan EKP voi antaa asetuksia **selvitys-** ja maksujärjestelmien tehokkuuden ja **vakauden** varmistamiseksi unionissa ja kolmansien maiden kanssa. Pankilla on näin ollen jo sääntelyrooli selvitysjärjestelmien vakautta ajatellen. Vaihtoehtoisesti voitaisiin perustaa uusi eurooppalainen keskusvastapuolten keskusvalvontataho, mikä vaatisi kuitenkin enemmän aikaa ja rahaa.

3.5.5 Se, että pankeilla ja keskusvastapuolilla olisi molemmilla YVM:n puitteissa toimiva keskusvalvontaviranomainen, vastaisi lisäksi sitä toiseikkaa, että useimmat järjestelmän kannalta merkittävät pankit ovat useiden keskusvastapuolten jäseniä (esim. JPMorgan on jäsenenä 70 keskusvastapuolessa eri puolilla maailmaa<sup>(4)</sup>). Kyseisten suurten jäsenten kaatuminen käynnistäisi samanaikaisesti maksukyvyttömyyteen liittyviä huutokauppoja keskusvastapuolissa, joiden jäseniä kaatuvat pankit ovat.

3.5.6 Jäsenvaltioiden näkökulmasta yhtenä poliittisena ennakoedellytyksenä yhden yhtenäisen valvonta- ja kriisinratkaisuviranomaisen perustamiselle on se jo esitetty vaatimus, että keskusvastapuolia ei missään tapauksessa saa pelastaa veronmaksajien rahoilla tietyin edellytyksin annettavan poikkeuksellisen julkisen rahoitustuen muodossa.

<sup>(1)</sup> Keskusvastapuolten ja sääntelyviranomaisten luettelo on saatavilla osoitteessa [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/ccps\\_authorized\\_under\\_emir.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/ccps_authorized_under_emir.pdf)

<sup>(2)</sup> Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 127 artiklan 2 kohta ja Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön 3.1 artikla.

<sup>(3)</sup> Maksujärjestelmien luettelo on saatavilla osoitteessa [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/designated\\_payment\\_and\\_securities\\_settlement\\_systems.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/designated_payment_and_securities_settlement_systems.pdf)

<sup>(4)</sup> Ks. Sam Fleming & Philip Stafford, ”JPMorgan tells clearers to build bigger buffers”, *Financial Times*, 11. syyskuuta 2014.

### 3.6 *Valinnanvarainen määritysvelvollisuuden keskeyttäminen kriisintarkaisussa*

3.6.1 Keskusvastapuolen kriisintarkaisuviranomainen tai kriisintarkaisun kohteena olevan keskusvastapuolen määritysosaapuolen toimivaltainen viranomainen voi pyytää komissiota keskeyttämään ehdotetun asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa säädetyn määritysvelvollisuuden tilapäisesti tiettyjen OTC-johdannaislajien osalta, jos tietyt edellytykset täyttyvät.

3.6.2 On kuitenkin vaikea käsittää, miten etenkin pienehköt määritysosaapuoleet kykenisivät erittäin tukalissa markkinatilanteissa lyhyellä varoitusajalla palaamaan positioiden kahdenväliseen hallinnoimiseen. Määritysvelvollisuus koskee sitä paitsi tiettyjä OTC-johdannaislajeja kaikkien keskusvastapuolten osalta eikä rajoitu vain yhteen keskusvastapuoleen, mikä tarkoittaa, että määritysvelvollisuuden keskeyttäminen vaikuttaa mahdollisesti myös muihin keskusvastapuoliin, joilla on lupa tarjota samojen tuotteiden määrityspalveluja. On varmistettava, että määritysvelvollisuuden keskeyttäminen on muille keskusvastapuolille valinnanvaraista. Näillä keskusvastapuolilla saattaa lisäksi olla vakuuksien ristiinkäyttöjärjestelyjä kyseessä olevien ja muiden johdannaislajien osalta, joten paluulla kahdenvälisiin markkinoihin on tahattomia kerrannaisvaikutuksia.

3.6.3 ETSK pitääkin määritysvelvollisuuden keskeyttämistä kriisintarkaisussa kriisintarkaisuvälineenä, jonka käyttö ei saa vaikuttaa muihin keskusvastapuoliin, joille on myönnetty lupa tarjota määrityspalveluja samassa omaisuusluokassa.

3.6.4 Kansallisen sääntelyviranomaisen pyynnöllä saattaa myös olla Euroopan laajuisia vaikutuksia, mitä komitea pitää lisäperusteena yhteisen Euroopan laajuisen keskusvastapuolten valvontaviranomaisen ja yhteisen kriisintarkaisuviranomaisen muodostamiselle.

Bryssel 29. maaliskuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 575/2013 muuttamisesta vähimmäisomavaraisuusasteen, pysyvän varainhankinnan vaatimuksen, omien varojen ja hyväksyttävien velkojen vaatimusten, vastapuoliriskin, markkinariskin, keskusvastapuoliin liittyvien vastuiden, yhteistä sijoitustoimintaa harjoittaviin yrityksiin liittyvien vastuiden, suurten asiakasriskien ja raportointi- ja julkistamisvaatimusten osalta sekä asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta”**

(COM(2016) 850 final – 2016/0360 (COD)),

**”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 806/2014 muuttamisesta luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten tappionkattamiskyvyn ja pääomapohjan vahvistamiskyvyn osalta”**

(COM(2016) 851 final – 2016/0361 (COD)),

**”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2014/59/EU muuttamisesta luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten tappionkattamiskyvyn ja pääomapohjan vahvistamiskyvyn osalta sekä direktiivin 98/26/EY, direktiivin 2002/47/EY, direktiivin 2012/30/EU, direktiivin 2011/35/EU, direktiivin 2005/56/EY, direktiivin 2004/25/EY ja direktiivin 2007/36/EY muuttamisesta”**

(COM(2016) 852 final – 2016/0362 (COD))

ja

**”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2013/36/EU muuttamisesta säännösten soveltamisesta vapautettujen yhteisöjen, rahoitusalan holdingyhtiöiden, rahoitusalan sekaholdingyhtiöiden, palkitsemisen, valvontatoimenpiteiden ja -valtuuksien sekä pääoman ylläpitämistoimenpiteiden osalta”**

(COM(2016) 854 final – 2016/0364 (COD))

(2017/C 209/06)

Esittelijä: **Daniel MAREELS**

Lausuntopyyntö	Euroopan parlamentti, 1.2.2017 Euroopan unionin neuvosto, 2.2.2017 ja 20.2.2017 Euroopan komissio, 17.2.2017
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 ja 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	8.3.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	30.3.2017
Täysistunnon nro	524
Äänestystulos	177/0/1
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK on erittäin tyytyväinen komission säädösehdotuspakettiin, jonka se toivoo edistävän konkreettisella panoksella kriisin jälkeen tehtyä työtä finanssialan uudistamiseksi.

1.2 Komitea on hyvillään tunnusomaisesta **kokonaisvaltaisesta ja yhdenmetystä näkemyksestä**, jonka ansiosta näissä ehdotuksissa on pystytty harmonisoimaan ja yhdistämään joukko tärkeitä tavoitteita toisistaan poikkeavilla toiminta-aloilla ja sitä paitsi tinkimättä periaatteista. Tämä työskentelytapa antaa mahdollisuuden päästä eteenpäin useilla tärkeillä lohkoilla kohti kestävämmällä pohjalla olevaa, yhteistä eurooppalaista tulevaisuutta ja talous- ja rahaliiton loppuunsaattamisen jatkovaiheita.

1.3 Toteamus koskee ennen kaikkea **tavoitteita pankki- ja rahoitusallalla**. Komitean näkemys on, että ehdotetut eri toimenpiteet **lujittavat** eittämättä eurooppalaista **vakavaraisuus- ja kriisinvratkaisukehystä** pankkisektorilla. Tämä on elintärkeää pyrittäessä **vähentämään finanssialan riskejä** ja lisäämään **finanssilaitosten häiriönsietokykyä**. Finanssipoliittinen vakaus ja terveellä pohjalla oleva finanssijärjestelmä, joka edistää stabiilia ja jatkuvaa talouskasvua, ovat merkitykseltään olennaisen tärkeitä asioita. Myöskään varjopankkitoimintaa ei voida jättää toimenpiteiden ja sääntelyn ulkopuolelle.

1.4 Komitea katsoo, että erityisesti ehdotusten olennainen tarkoitus eli riskien supistaminen mahdollistaa jatkuvan **edistymisen** paitsi **pankkiunionin** rakennustyössä myös **eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän** – pankkiunionin kolmannen pilarin – pystyttämisessä. Tämä on sitäkin tärkeämpää, koska täysi pankkiunioni on yksi talous- ja rahaliiton (EMU) kulmakivistä ja koska EMU:n toteuttamista on syytä jatkaa viivyttämättä. Ehdotuksia on kuitenkin hyödyllistä mukauttaa tietyiltä osin, kun pyrkimyksenä on **pääomamarkkinaunionin** perustaminen.

1.5 Komitean mielestä tällä tavoin annetaan lisäksi myönteinen panos jatkettaessa **asiakkaiden ja kuluttajien** finanssialaa kohtaa tuntemaan **luottamuksen kohentamista**. Sen vuoksi komiteasta onkin ilahduttavaa todeta, että nyt paitsi puututaan pulmalliseen ”liian suuri kaatumaan” -kysymykseen kokonaistappionsietokykyä (TLAC) koskevin toimenpitein myös hiotaan velkakirjojen arvon alaskirjausta koskevia sääntöjä toimivammiksi ja tuloksekkaammiksi. Joka tapauksessa on ratkaisevan tärkeää, että pankin päädyttyä kriisiin ei jouduta turvautumaan julkisen vallan tai veronmaksajien varoihin.

1.6 Komitea on hyvillään myös siitä, että **talouden rahoittamiseen** kiinnitetään huomiota. Nykyisessä epävarmassa ja muutoksen tilassa olevassa ympäristössä ja hetkellä, jolloin investointien taso pysyttelee liian matalana, on otettava vaari kaikista tilaisuuksista luoda reaalitalouteen **uusia ja ylimääräisiä mahdollisuuksia pysyvään ja jatkuvaan talouden elpymiseen**, joka tuo muassaan **kasvua, enenevästi investointeja ja työpaikkoja**.

1.7 Pankeilla on tärkeä tehtävä pääomamarkkinoiden välittäjätahona, ja pankkiluotot säilyvät eittämättä myös tulevaisuudessa kotitalouksien ja pk-yritysten merkittävimpänä rahoituslähteenä. Vaikka tarkasteltavana olevat säädösehdotukset merkitsevät edistysaskelta pyrittäessä luomaan pankeille asianmukaiset edellytykset täyttää tämä tehtävä, herää kuitenkin kysymys, eikö voitaisi tehdä vieläkin enemmän ja intensiivisemmin työtä pk-yritysten hyväksi, sillä ne ovat Euroopan talouden perusta. ETSK perää erityisesti ”pk-yritysten tukikertoimen”<sup>(1)</sup> vakiinnuttamista ja jatkuvaa laajentamista. Tukikerroin tarkoittaa sitä, että pankkien tarvitsee varata vähemmän pääomaa pk-yrityksille myönnettäviä luottoja varten. Komitea kehottaa lisäksi soveltamaan vastaavaa toimintaperiaatetta yhteisötalouden yritysten eduksi.

1.8 Komitea suhtautuu myönteisesti myös siihen, että tässä yhteydessä on **otettu huomioon** joukko **EU:lle tyypillisiä seikkoja**, muun muassa kannanottoopyynnön (engl. *call for evidence*) pohjalta. Tämä koskee esimerkiksi kansainvälisiin sopimuksiin tehtäviä muutoksia (jotka mainitaan puheena olevissa ehdotuksissa) finanssialan kokonaisvaltaisen uudistuksen puitteissa. Ne edistävät talouden rahoittamista.

1.9 Vaikka tarkasteltavana olevat ehdotukset ovat uusi mutta eivät viimeinen askel **finanssialan uudistuksessa**, josta päätettiin **kansainvälisellä tasolla** kriisin jälkeen, on komitean mielestä edelleen tärkeää, että **EU** näyttelee **johtavaa roolia** meneillään olevissa ja tulevaisissa kansainvälisissä toimissa. Etusijalle täytyy asettaa kansainväliset vähimmäissäännöt, ja eurooppalaisista arvoista ja intresseistä on pidettävä huolta. Joka tapauksessa tavoitteena tulee olla torjua kaikenlaiset eurooppalaisten finanssilaitosten haitaksi koituvat vääristymät.

1.10 Sen sijaan mitä tulee pyrkimykseen saada eurooppalaisen finanssialan luonnollinen moninaisuus kuvastumaan säännöksissä, komitean näkemys on, että pienten ja rakenteeltaan yksinkertaisten pankkilaitosten tilannetta ei ole vielä otettu riittävässä määrin huomioon. Tämänhetkisissä ehdotuksissa kiinnitetään edelleen liian vähän huomiota mainintuontyyppisten laitosten ominaispiirteisiin ja mahdollisuuksiin. Tämä koskee varsinkin **suhteellisuusperiaatetta**. Komitea katsoo, että nykyisen hajanaisen ja rajoittuneen toimintamallin sijaan tulisi valita järjestelmällisempi ja kauaskantoisempi lähestymistapa, jotta entistä useammille laitoksille kertyisi etua yhä useammilla aloilla. Tämän tyyppisille laitoksille ei pidä säilyttää suhteettoman raskaita velvoitteita tai rasitteita.

1.11 Lisäksi on kaikkien asianosaisten ja sidosryhmien, sääntely- ja valvontatahojen sekä rahoituslaitosten intressissä, että uusia sääntöjä toteutettaessa pyritään **selkeyteen ja oikeusvarmuuteen**, mikä edellyttää myös, että täytäntöönpanolle varataan riittävästi aikaa. Jotta vältytään mahdollisilta talouden rahoittamisen kannalta kielteisiltä vaikutuksilta, on toivottavaa, että lakisäätöiset siirtymätoimet uuteen IFRS<sup>(2)</sup> 9 -standardiin liittyen hoidetaan ripeästi. Lisäksi toimialalla on voitettavanaan lukuisia joukko haasteita, jotka liittyvät muun muassa teknologiseen ja digitaaliseen kehitykseen, matalaan korkotasoon ja lukuisiin muihin ilmiöihin kriisin jälkimainingeissa.

<sup>(1)</sup> Englannin kielessä käytetään ilmausta *SME supporting factor*.

<sup>(2)</sup> IFRS = *International Financial Reporting Standards* (kansainväliset tilinpäätösstandardit).

## Muita päätelmiä

1.12 Vakavaraisuuskehityksen vahvistamisen osalta komitea on hyvillään siitä, että sääntely- ja valvontatahojen rooliin ja näille järjestettyihin toimintamahdollisuuksiin on kiinnitetty enenevästi huomiota. Sääntely ja valvonta kulkevat välttämättä käsi kädessä, ja niiden molempien on pystyttävä täyttämään tehtävänsä muun muassa sääntöjen ja käytänteiden yhdenmukaistamiseksi entistä paremmin. Tämä antaa niille myös edellytykset toimia tehokkaasti ja tuloksekkaasti, silloin kun se on välttämätöntä.

1.13 Mitä tulee kriisinratkaisukehykseen, voi kokonaistappionkattamiskyvyn sisällyttämistä omia varoja ja hyväksyttäviä velkoja koskeviin vähimmäisvaatimuksiin ja kaavailtua etuoikeusasemaltaan huonompien velkainstrumenttien kansallisten etusijajärjestysten yhdenmukaistamisen integroimista maksukyvyttömyysmenettelyyn pitää myönteisenä kehityksenä. Tämän ansiosta pystytään yhdenmukaistamaan järjestelmää ja parantamaan tappioiden kattamisjärjestelyn soveltamista käytännössä.

## 2. Taustaa <sup>(3)</sup>

2.1 Komissio julkaisi 23. marraskuuta 2016 joukon ehdotuksia pankkien sääntelyn uudistamisesta. Niiden avulla on tarkoitus panna täytäntöön Baselin pankkivalvontakomiteassa ja finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmässä tehdyn työn tuloksena laaditut asiakirjat ottaen huomioon komission ehdotuksistaan järjestämän, nykyisen pankkilainsäädännön vaikuttavuutta ja tehokkuutta kartoittaneen kannanottopyynnön tulokset.

2.2 Ehdotetuilla säädöksillä <sup>(4)</sup> on tarkoitus muuttaa voimassa olevaa pankkilainsäädäntöä. Erityisesti tällöin kyseessä ovat

2.2.1 **vakavaraisuusasetus (CRR)** ja **vakavaraisuusdirektiivi (CRD)** vuodelta 2013; näissä vahvistetaan luottolaitoksia (pankkeja) ja sijoituspalveluyrityksiä koskevat vakavaraisuusvaatimukset ja niiden hallintoa ja valvontaa koskevat säännöt.

2.2.2 **pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi** ja **yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskeva asetus** vuodelta 2014; näissä annetaan vaikeuksissa olevien laitosten elvytyistä ja kriisinratkaisua koskevat säännöt ja säädetään yhteisen kriisinratkaisumekanismien perustamisesta.

2.3 Uusilla ehdotuksilla on useita eri tavoitteita. Niillä pyritään muun muassa perimmältään

2.3.1 lisäämään EU-laitosten häiriönsietokykyä ja parantamaan rahoitusvakautta,

2.3.2 parantamaan pankkien luotonantokykyä Euroopan unionin talouden hyväksi ja

2.3.3 edistämään pankkien tehtävää olla mukana luomassa EU:hun syvempiä ja likvidimpiä pääomamarkkinoita, jotka tukevat pääomamarkkinaunionin syntymistä.

2.3.4 Mainittakoon tässä yhteydessä, että samalla pyritään kehittämään yhä pidemmälle suhteellisuusperiaatteen soveltamista pienten ja/tai rakenteeltaan yksinkertaisten pankkien hyväksi.

## 2.4 **Menemättä tässä yksityiskohtiin voidaan säädösehdotusten pääkohdat <sup>(5)</sup> kuvata seuraavasti**

2.4.1 Kohdassa 2.3.1 mainittuihin tavoitteisiin liittyen:

2.4.1.1 riskiherkempien pääomavaatimusten asettaminen erityisesti markkinariskin ja vastapuoliriskin sekä keskusvastapuoliin liittyvien vastuiden osalta

2.4.1.2 sellaisten täytäntöönpanomenetelmien luominen, joissa pankkeihin kohdistuvat todelliset riskit voidaan ottaa tarkemmin huomioon

2.4.1.3 sellaisen ainakin 3 prosentin suuruisen sitovan vähimmäisomavaraisuusasteen (LR <sup>(6)</sup>) käyttöönottoaminen, jolla estetään laitosten liiallinen velkaantuminen

<sup>(3)</sup> Tämä lausuntoteksti pohjautuu mm. komission esitetystä ehdotuksista antamiin tietoihin (lehdistötiedote ja Kysymyksiä ja vastauksia -tietopaketti jne.).

<sup>(4)</sup> Ks. Menettely 2016/0360/COD, Menettely 2016/0361/COD, Menettely 2016/0362/COD ja Menettely 2016/0364/COD.

<sup>(5)</sup> Tarkoituksena ei suinkaan ole esitellä kaikkia toimenpiteitä tyhjentävästi.

<sup>(6)</sup> Lyhenne englanninkielisestä ilmaisusta *Leverage Ratio*.



2.4.1.4 pysyvän varainhankinnan vaatimuksen (NFSR<sup>(7)</sup>) asettaminen, jotta puututaan kohtuuttoman suureen riippuvuuteen lyhytaikaisesta tukkurahoituksesta ja supistetaan rahoitusriskiä pitkäkestoisesti

2.4.1.5 vaatimus, jonka mukaan maailmanlaajuisilla järjestelmän kannalta merkittävillä laitoksilla<sup>(8)</sup> (G-SII-laitoksilla<sup>(9)</sup>) on oltava tietty vähimmäismäärä pääoma- ja muita instrumentteja kattamaan tappioita kriisinratkaisun yhteydessä. Tämä velvoite, joka tunnetaan nimellä kokonaistappionkattamiskyky (TLAC<sup>(10)</sup>), sisällytetään kaikkiin pankkeihin sovellettavaan nykyiseen MREL-järjestelmään<sup>(11)</sup>. Tämän ansiosta EU pystyy tarvittaessa paremmin ratkaisemaan vaikeuksiin joutuneiden maailmanlaajuisien, järjestelmän kannalta merkittävien finanssilaitosten kriisejä siten, että säilytetään rahoitusvakaus ja minimoidaan veronmaksajien riski. Lisäksi pankkien velkojen hierarkiaa on määrä yhdenmukaistaa, jotta luodaan tasavertaiset velkojanvastuulosuhteet siinä tapauksessa, että tietyn pankin kriisi joudutaan ratkaisemaan.

2.4.2 Kohdassa 2.3.2 mainittuihin tavoitteisiin (ja tietyiltä osin myös kohdassa 2.3.4 mainittuihin tavoitteisiin) liittyen:

2.4.2.1 pankkien valmiuksien parantaminen lainantoon pk-yrityksille ja infrastruktuurihankkeiden rahoittamiseen

2.4.2.2 hallinnollisen rasituksen keventäminen rakenteeltaan yksinkertaisten ja pienten pankkien osalta useiden palkkion maksamista koskevien, varsinkin sen lykkäämistä ja osakkeiden kaltaisten rahoitusinstrumenttien avulla tapahtuvaa palkitsemista koskevien säännösten kohdalla

2.4.2.3 vakavaraisuusdirektiivin ja vakavaraisuusasetuksen säännösten suhteuttaminen ja niiden aiheuttaman rasituksen kohtuullistaminen pienehköjen ja yksinkertaisempien pankkilaitosten osalta, koska eräät nykyisistä julkistamista, raportointia ja monitahoista kaupankäyntivarastoa koskevista velvoitteista eivät vaikuta aiheellisilta vakavaraisuusnäkökohtia ajatellen.

2.4.3 Kohdassa 2.3.3 mainittuihin tavoitteisiin liittyen:

2.4.3.1 kohtuuttomien pääomavaatimusten välttäminen, kun on kyse kaupankäyntivarastoon kuuluvista positioista, markkinatakaustoimintaan liittyvät positiot mukaan luettuina

2.4.3.2 tiettyjen instrumenttien (katettujen joukkolainojen, korkealaatuisten arvopaperistamisinstrumenttien, valtionlainainstrumenttien ja suojaustarkoituksiin käytettyjen johdannaisten) liikkeeseenlaskuun ja hallussapitoon liittyvien kustannusten vähentäminen

2.4.3.3 esteiden luomisen välttäminen, kun on kyse sellaisten laitosten toiminnasta, jotka toimivat välittäjinä asiakkaiden liiketoimissa, joille tehdään keskusvastapuolimääritys.

### 3. Huomioita ja kommentteja

#### 3.1 Yleisarvio

3.1.1 Puheena olevat säädösehdotukset ovat aivan eittämättä tervetulleita. Ne antavat oman lisänsä kriisin jälkimmäisissä finanssialan uudistamiseksi toteutettuihin tärkeisiin toimenpiteisiin ja vievät niitä eteenpäin. Niissä otetaan samalla huomioon tosiseikka, että Euroopassa tulee pankeilla edelleen olemaan tärkeä tehtävä täytettävänä yhteiskunnassa ja erityisesti talouden rahoittamisessa. Pankeilla on tärkeä rooli pääomamarkkinoiden välittäjäthona, ja pankkiluotot säilyvät epäilemättä myös tulevaisuudessa kotitalouksien ja yritysten, varsinkin pk-yritysten, merkittävimpänä rahoituslähteenä Euroopassa. Tätä asiaa ei saa vaarantaa.

3.1.2 Komitea on ennen kaikkea hyvillään ehdotuksia laadittaessa sovelletusta kattavasta ja yhdenmuisesta kokonaisnäkemystä, johon erilaiset tärkeät yhteiskunnalliset tavoitteet ja toivottavat kehityssuunnaukset ovat päässeet vaikuttamaan. On suureksi ansioksi, että ne on konkretisoitu tarkasteltavana oleviin säädösehdotuksiin tinkimättä kuitenkaan periaatteista. Kumpikaan niistä ei luonnollisestikaan saa joutua kärsimään toisen takia.

3.1.3 Tilanteessa, joka on poliittisesti, yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti mutkikas ja johon liittyy joukko tulossa olevia merkittäviä haasteita, tuottaa useiden eri aloilta olevien tärkeiden tavoitteiden yhteensovittaminen ja yhdistäminen tuntuvia mahdollisuuksia edistyä monilla lohkoilla pyrittäessä kohti kestävämmällä pohjalla olevaa, yhteistä eurooppalaista tulevaisuutta. Tämä tasapainoinen toimintamalli on myös omiaan edistämään luottamuksen palautumista.

<sup>(7)</sup> Lyhenne englanninkielisestä ilmaisusta *Net Stable Funding Ratio*.

<sup>(8)</sup> Tällä hetkellä tätä toimenpidettä sovellettaisiin 13:een eurooppalaiseen pankkiryhmittymään.

<sup>(9)</sup> Lyhenne viittaa englanninkieliseen ilmaukseen *Global Systemically Important Institution* (vakavaraisuusasetuksen vastine termille G-SIB) (G-SIB, *Global Systemically Important Bank*).

<sup>(10)</sup> Lyhenne englanninkielisestä ilmaisusta *Total Loss Absorption Capacity*.

<sup>(11)</sup> Lyhenne englanninkielisestä ilmaisusta *Minimum Requirement for Eligible Liabilities and Own Funds*. Suomeksi käytetään ilmausta ”omia varoja ja hyväksyttäviä velkoja koskeva vähimmäisvaatimus”.

3.1.4 Komitea suhtautuu myönteisesti myös siihen, että tällöin on otettu huomioon järjestetyn kannanottopyynnön<sup>(12)</sup> (engl. *call for evidence*) tulokset, koska se on mahdollistanut yhtäältä sopusointuisemman tarkastelutavan osallistamalla kaikki sidosryhmät ja toisaalta luonut edellytykset eriytetymmälle ja seikkaperäisemmälle työskentelytavalle ennalta asetettujen tavoitteiden puitteissa.

3.1.5 Komitea pitää edelleen ratkaisevan tärkeänä, että pankkijärjestelmä kestää häiriöitä ja on riittävästi pääomitettu: tämä on rahoitusvakauden ylläpitämisen edellytys ja perusta.

3.1.6 Aivan yhtä tärkeitä ovat taloutta ja sen tehokasta rahoitusta tukevat toimenpiteet, jotta talouskasvua ja työpaikkojen luomista pystytään edistämään maksimaalisesti.

3.1.7 Koska säädösehdotuksilla tähdätään riskien supistamiseen, ovat ne omiaan viemään pankkiunionin toteuttamista osaltaan eteenpäin<sup>(13)</sup>, ja komitea pitää niitä keskeisenä tekijänä myös jatkettaessa eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän – pankkiunionin kolmannen pilarin – pystyttämistä. Pankkiunioni puolestaan on talous- ja rahaliiton loppuunsaattamisen kulmakiviä, ja sen nopea toteuttaminen on tärkeä tavoite. Tarkasteltavana olevat ehdotukset edistävät myös pääomamarkkinaunionin<sup>(14)</sup> toteuttamista, mikä on yksi niiden useista ansioista.

3.1.8 Tarkasteltavana olevat ehdotukset ovat uusi virstanpylväs matkalla finanssialaa ja pankkeja kohtaan tunnetun luottamuksen palauttamiseen mutta eivät suinkaan viimeinen sellainen. Komitea toivoo, että työn seuraavat vaiheet sujuvat samassa hengessä. Tämä tarkoittaa erityisesti ajankohtaisia kysymyksiä, joista muun muassa viimeisteltäessä Basel III -kehystä<sup>(15)</sup> on vielä määrä neuvotella<sup>(16)</sup>. Neuvotteluista on odotettavissa tuloksia suhteellisen pian. Joka tapauksessa ratkaisevaa asiassa on jatkaa alan riskialttiuden supistamista siten, etteivät vaikutukset kohdistu Euroopan pankkisektoriin suhteettoman ankarasti.

3.1.9 Niinpä vaikuttaakin tärkeältä seurata myös tilanteen kehittymistä kansainvälisesti varsinkin, kun on ilmennyt, että eräät EU:n ulkopuolisista kumppanitahoista ovat tulkinneet tiettyjä finanssialan kansainvälisestä uudistamisesta tehtyjä sopimuksia eri tavalla kuin EU ja/tai sitä sallivammin. Finanssikriisin jälkeen G20-tasolla sovittu kokonaisvaltainen uudistusohjelma ei saa vaarantua, eikä seurauksena saa olla liian suuria eroavaisuuksia tai pilkkoutumista maailmanlaajuisesti EU:hun asettautuneita finanssilaitoksia haittaavalla tavalla.

3.1.10 On tärkeää, että tarkasteltavana olevat ehdotukset luovat riittävästi selkeyttä ja varmuutta finanssialalle ja asianomaisille toimijoille. Asianmukaisesti pääomitettu, monipuolinen toimiala, joka operoi yhdyntyneen Euroopan alueella, ansaitsee mahdollisuudet tarttua myös muihin haasteisiin, jotka liittyvät mm. teknologiseen ja digitaaliseen kehitykseen, alhaiseen korkotasoon ja joukkoon muita kriisin jälkeensä jättämiä ongelmia, kuten järjestämättömiin lainoihin<sup>(17)</sup> eräissä maissa.

3.1.11 Komitea toistaa lisäksi jo aikaisemmin ilmaisemansa kannan, että varjopankkitoimintaa ei voida jättää toimenpiteiden ja sääntelyn ulkopuolelle. Myös kaikki siihen liittyvät mahdolliset riskit on saatava valvonnan ja tarkkailun piiriin, jotta parannetaan rahoitusvakautta. Onkin huolehdittava niin ikään siitä, että vaatimustaso on kaikille finanssiympäristössä toimiville sama.

## 3.2 Vakavaraisuuskehys ja ehdotukset asiaankuuluviksi toimenpiteiksi

3.2.1 Komitea panee tyytyväisenä merkille, että vakavaraisuuskehys saa osakseen huomiota ja että tarkasteltavana olevissa ehdotuksissa sitä täydennetään ja vahvistetaan entisestään esityksillä erilaisiksi suhdeluviiksi ja muiksi toimenpiteiksi. Niiden voi odottaa saavan kannatusta varsinkin kun toimintamalli on riittävän monitahoinen, jolloin huolehditaan muun muassa siitä, että talouden rahoitukselle ei koidu tarpeetonta haittaa.

3.2.2 Komitea on mielissään siitä, että sääntövelvien ja säännösten noudattamista valvovien tahojen tehtävään tässä ympäristössä kiinnitetään enenevästi huomiota, että halutaan tarjota näille lisää toimintamahdollisuuksia ja että pyritään yhdenmukaistamaan sääntöjä ja käytänteitä. Tämä on tärkeää paitsi siksi, että vältetään suuret erot eri pankkien kohtelussa, mutta myös suhteellisuusperiaatteen soveltamisen laajentamista ajatellen.

<sup>(12)</sup> COM(2016) 855 final

<sup>(13)</sup> EUVL C 177, 18.5.2016, s. 21

<sup>(14)</sup> EUVL C 133, 14.4.2016, s. 17

<sup>(15)</sup> Puhutaan myös Basel IV -toimenpiteistä.

<sup>(16)</sup> Tällöin on kyse muun muassa toiminta- ja luottoriskiin liittyvistä toimista sekä pankkilaitosten sisäisistä malleista. Basel-tasolla työsetään lisäksi valtion riskiä koskevia standardeja. Myös tähän seikkaan on syytä kiinnittää huomiota kansainvälisesti ja EU:n tasolla.

<sup>(17)</sup> EUVL C 133, 14.4.2016, s. 17

### 3.3 *Kriisintarkkaisukehys*

3.3.1 Aiempien lausuntojensa tapaan komitea ilmaisee tyytyväisyytensä siihen, että uusissa ehdotuksissa paneudutaan ”liian suuri kaatumaan” -ongelmaan. Kokonaistappionkattamiskyvyn sisällyttäminen yleisesti sovellettavan osion<sup>(18)</sup> ja yksilöidyn osion<sup>(19)</sup> myötä omia varoja ja hyväksyttävää velkoja koskeviin vähimmäisvaatimuksiin (MREL) maailmanlaajuisten järjestelmän kannalta merkittävien eurooppalaislaitosten osalta mahdollistaa samalla kertaa yhdenmukaistetun ja räätälöidyn toimintamallin.

3.3.2 Tämä ei kuitenkaan vielä riitä. Kuten komitea aikoinaan totesi<sup>(20)</sup>, on tulevina vuosina kiinnitettävä (edelleen) ensisijaista huomiota siihen, että Basel III -määräyksiä sovelletaan tinkimättömästi, että finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmä (FSB) toimii ja että löydetään kansainvälisten sopimusten (G-20) mukainen ratkaisu niiden pankkien ongelmaan, jotka ovat liian suuria päästettäväksi vararikkoon (”liian suuri kaatumaan” -pankit). Tavoitteena tulee edelleen olla parantaa finanssialan vakautta ja palautumiskykyä ja samalla estää se, että tulevaisuudessa joudutaan vielä uudestaan turvautumaan julkisiin varoihin pankkien pelastamiseksi. Kriisintarkkaisu mekanismin soveltamisen helpottamiseksi olisi lisäksi tutkittava edelleen, miten pystytään supistamaan pankkien hallussa olevia mittavia julkisia velkoja<sup>(21)</sup>. Tämä edistäisi pankkiunionin toteuttamista kaikilta osin<sup>(22)</sup>.

3.3.3 Komitea on lisäksi erityisen hyvillään komission ehdotuksesta, jonka mukaan pankkien velkojen hierarkiaa on määrä yhdenmukaistaa lisää luomalla uusi omaisuusluokka velkojanvastuujärjestelyä soveltamalla, jotta varmistetaan tasavertaiset toimintaolosuhteet eri jäsenvaltioiden välillä<sup>(23)</sup>.

### 3.4 *Toimenpiteet tarkoituksena parantaa reaalityalouden ja eritoten pk-yritysten rahoitusta*

3.4.1 On eittämättä hyvin myönteistä, että esitettyjä eri toimenpiteitä on arvioitu sen suhteen, miten ne vaikuttavat reaalityalouden rahoitukseen. Positiivista on myös se, että on ryhdytty tarpeellisiin toimiin pankkien lainanantokyvyn parantamiseksi.

3.4.2 Komitea erityisen tyytyväinen siihen, että pk-yritysten lainansaantiin kiinnitetään erityistä huomiota. Ne ovat näet Euroopan talouden perusta nyt ja vastaisuudessa. Ne investoivat ja luovat työpaikkoja.

3.4.3 Tämä koskee erityisesti pk-yritysten tukikertoimen lujittamista ja jatkuvaa laajentamista. Komitea kehottaa tutkimaan huolellisesti, voidaanko kyseistä kerrointa soveltaa yleisemmin, jotta mahdollisimman monet luottotapahtumat ja pk-yritykset saavat siitä etua. Komitea pyytää samassa hengessä komissiota ponnistelemaan erityisen tarmokkaasti lujittaakseen niiden jäsenvaltioiden taloutta, joita talouskriisi on heikentänyt eniten.

3.4.4 Komitea katsoo lisäksi, että samanaikaisesti on työskenneltävä yhteisötalouden ja alan toimijoiden hyväksi. Voitaisiin kehittää nimenomainen ”yhteisötalouden yritysten tukikerroin”.

### 3.5 *Pääomamarkkinaunionin rakentamisen jatko*

3.5.1 Komitea on tyytyväinen siihen, että tarkasteltavana olevissa ehdotuksissa kiinnitetään huomiota pääomamarkkinaunionin rakentamisen jatkamiseen, vaikka kyse ei olekaan paketin tärkeimmästä osasta.

3.5.2 Yhdenmukaisesti aikaisempien kyseistä aihepiiriä käsittelevien lausuntojensa<sup>(24)</sup> kanssa komitea katsoo tarpeelliseksi, että sääntely- ja valvontakehyksen avulla edistetään kaikin tavoin pääomamarkkinoiden vahvuuksien kehitystä ja pidetään haittapuolet, kuten liiallisten tai kohtuuttomien riskien otto, kurissa. Uuden järjestelmän on kestävä mahdollisten uusien kriisien kielteiset vaikutukset. Tämä edellyttää lisäksi lähentymisen ja yhteistyön tehostamista mikro- ja makrotason vakauden valvonnassa sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla.

### 3.6 *Suhteellisuusperiaate ja hallinnollisten kustannusten supistaminen*

3.6.1 Aivan aluksi komitea uudistaa painokkaasti toteamuksensa, että monipuolinen pankkiala on ehdoton välttämättömyys<sup>(25)</sup>. Sillä on vakauttava vaikutus, ja se mahdollistaa kunkin toiveiden ja tarpeiden täyttämisen niin hyvin kuin suinkin, olipa tämä sitten säästäjä, sijoittaja, kuluttaja tai yrittäjä.

<sup>(18)</sup> Nk. ensimmäisen pilarin MREL-vaatimus (*Pillar 1 MREL requirement*).

<sup>(19)</sup> Nk. toisen pilarin korotettu MREL-vaatimus (*Pillar 2 MREL add-on requirement*).

<sup>(20)</sup> EUVL C 451, 16.12.2014, s. 10

<sup>(21)</sup> Ks. muun muassa [https://ec.europa.eu/epsc/publications/five-presidents-report-series/further-risk-reduction-banking-union\\_en](https://ec.europa.eu/epsc/publications/five-presidents-report-series/further-risk-reduction-banking-union_en)

<sup>(22)</sup> EUVL C 271, 19.9.2013, s. 8

<sup>(23)</sup> Ks. asiakokonaisuuteen ECO/429 kuuluva ETSK:n lausunto ”Pankkialan uudistukset – maksukyvyttömyyttä koskeva ensisijaisuusjärjestys” Ei vielä julkaistu.

<sup>(24)</sup> EUVL C 133, 14.4.2016, s. 17

<sup>(25)</sup> EUVL C 251, 31.7.2015, s. 7

3.6.2 Komitea on äärettömän hyvillään siitä, että oikeasuhteisuuden periaate (suhteellisuusperiaate), jota se aiemmassa yhteydessä oli pitänyt pienten ja rakenteeltaan yksinkertaisten pankkien kannalta ongelmallisimpana asiana <sup>(26)</sup>, on antanut aihetta eräisiin esityksiin tarkasteltavana olevissa säädösehdotuksissa.

3.6.3 Komitealla on kuitenkin käsitys, että näiden pankkien tilannetta ei ole otettu riittävässä määrin huomioon. Tämänhetkisissä ehdotuksissa kiinnitetään liian vähän huomiota mainituntyyppisten laitosten ominaislaatuun ja mahdollisuuksiin.

3.6.4 Komitea katsoo, että nykyisen hajanaisen ja rajoittuneen toimintamallin sijaan tulisi valita järjestelmällisempi ja kauaskantoisempi lähestymistapa suhteellisuusperiaatteeseen nähden.

3.6.5 Täsmäten voidaan todeta, ettei suhteellisuusperiaatteen soveltaminen saisi perustua yksinomaan asianomaisen pankkilaitoksen kokoon, vaan siinä yhteydessä täytyisi ottaa lisäksi huomioon i) eri liiketoimintamallien ominaispiirteet, ii) kyseisten pankkien saamat monenlaiset institutionaaliset muodot ja iii) ne erityiset päämäärät, joihin markkinoilla toimivat erilaiset finanssilaitokset pyrkivät.

3.6.6 Näille laitoksille ei pidä säilyttää suhteettoman raskaita velvoitteita tai rasitteita. Sen sijaan tarvitaan enemmän joustavuutta tietyissä seikoissa, esimerkiksi raportointivelvoitteissa. Tulisi harkita huolellisesti mahdollisuuksia lisääänöksiin, joiden tarkoituksena olisi kyseisten laitosten hallinnollisen rasituksen keventäminen.

3.6.7 Tämän lisäksi kaikille mainitun kaltaisille laitoksille niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta pitää järjestää tasavertaiset toimintamahdollisuudet.

3.6.8 Yleisemmin voidaan todeta, että esitettyjen perusteiden puitteissa ja mikäli sääntely- ja valvontatahoilla on mahdollisuudet toimia nopeasti ja tarkoituksenmukaisesti, komitea kannattaa suhteellisuusperiaatteen toteuttamista mahdollisimman kattavasti mitä tulee sekä asianomaisten laitosten lukumäärään että soveltamisen piiriin kuuluviin aloihin ja olosuhteisiin.

#### 4. Erityishuomioita

4.1 Koska on tärkeää, että esitettyjä toimenpiteitä toteutetaan kouraantuntuvasti ja asianmukaisesti, on välttämätöntä, että finanssilaitoksille varataan riittävästi aikaa täytäntöönpanoa varten uusien säännösten soveltamista ajatellen. Tämä edellyttää, että Euroopan pankkiviranomainen laatii tekniset ja toimeenpanostandardit ripeästi tai että täytäntöönpanoon annettu aikamäärä alkaa vasta sitten, kun kyseiset viranomaiset ovat saaneet sääntelyn kaikki yksityiskohdat valmiiksi.

4.2 Jotta kyetään välttämään ja kumoamaan reaalitalouden rahoittamiselle mahdollisesti koituvat kielteiset seuraukset uuden IFRS 9 -standardin <sup>(27)</sup> voimaantulosta, komitea suosittaa, että tämän uuden kansainvälisen tilinpäätösstandardin osalta säädetyt oikeudelliset siirtymätoimet hoidetaan ripeästi.

Bryssel 30. maaliskuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

<sup>(26)</sup> EUVL C 251, 31.7.2015, s. 7

<sup>(27)</sup> Komission asetus (EU) 2016/2067, annettu 22 päivänä marraskuuta 2016, tiettyjen kansainvälisten tilinpäätösstandardien hyväksymisestä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1606/2002 mukaisesti annetun asetuksen (EY) N:o 1126/2008 muuttamisesta kansainvälisen tilinpäätösstandardin IFRS 9 osalta (EUVL L 323, 29.11.2016, s. 1).

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Komission tiedonanto kannanottopyyntöstä – finanssipalveluja koskeva EU:n sääntelyjärjestelmä”**

(COM(2016) 855 final)

(2017/C 209/07)

Esittelijä: **Milena ANGELOVA**

Lausuntopyyntö	komissio, 23.11.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	8.3.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	29.3.2017
Täysistunnon nro	524
Äänestystulos	226/4/5
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) suhtautuu myönteisesti kannanottopyyntöön käyttöönottoon ensimmäistä kertaa, sillä se on innovatiivinen, informatiivinen ja hyödyllinen keino arvioida lainsäädäntöaloitteita EU:n tasolla, ja toivoo, että kannanottopyyntö on jatkossa yleinen käytäntö.

1.2 ETSK kannattaa kannanottopyyntöä päätelmiä, joissa painotetaan, että viimeaikaisten finanssialan uudistusten peruserätykset ovat kiistattomia ja että uusilla säännöksillä on lisätty finanssijärjestelmän vakautta ja häiriönsietokykyä. ETSK korostaa finanssipalveluja koskevan EU:n sääntelyjärjestelmän tärkeyttä pääomamarkkinaunionin toteuttamisen vauhdittamisessa.

1.3 Suhteellisuusperiaatteen osalta ETSK pitää tervetulleena lähestymistapaa, jossa uudistusta käsitellään osana laajempaa pyrkimystä parempaan tasapainoon rahoitusvakautta ja kasvua koskevien tavoitteiden välillä. ETSK kehottaa jäsenvaltioita olemaan asettamatta tarpeettomia rasitteita tai rajoituksia, kun EU:n säännöksiä saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä. Komitea muistuttaa sekä EU:n että jäsenvaltioiden lainsäätäjiä siitä, että uuden lainsäädännön voimaantuloa ja soveltamista varten on suunniteltava kohtuulliset määräajat, jotta kaikki sidosryhmät ehtivät sopeutua siihen.

1.4 ETSK suosittelee, että erityisesti finanssipalveluja koskevan sääntelyjärjestelmän osalta jäsenvaltioiden harkinnan varassa olevia kansallisen lainsäädännön osaksi saattamisen näkökohtia on seurattava tarkasti ja täytäntöönpano on valvottava, jotta voidaan varmistaa tasapuoliset toimintaedellytykset ja edistää pääomamarkkinaunionin kehittämistä edelleen.

1.5 ETSK on yhtä mieltä siitä, että pankkeihin on kiinnitettävä erityistä huomiota, sillä ne tarjoavat tärkeitä yleishyödyllisiä palveluja suurelle yleisölle ja ovat pk-yritysten tärkein rahoituslähde. Yleispankit dominoivat EU:n rahoitusjärjestelmää, ja tämän takia lainsäätäjien tehtävä on hyvin vaikea, sillä kyseisellä alalla liiketoiminnan vapauden ja riskinoton on oltava tarkassa tasapainossa vakauden tarpeen kanssa.

1.6 Näin ollen ETSK kehottaa eurooppalaisia päätöksentekijöitä nopeuttamaan EU:n pankkialan rakenneuudistusta muun muassa ratkaisemalla tämä komission lainsäädäntöehdotukseen<sup>(1)</sup> liittyvä näkökohta. Ehdotus on tällä hetkellä pättiilanteessa yhteispäätösmenettelyssä. ETSK muistuttaa, että lainsäädäntö ei ole aina soveltuvin toimintatapa, ja kehottaa komissiota valitsemaan muita kuin lainsäädäntöön perustuvia ja markkinapohjaisia ratkaisuja aina kun se on mahdollista.

<sup>(1)</sup> Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus EU:n luottolaitosten häiriönsietokykyä parantavista rakennetoimenpiteistä, COM(2014) 43 final

## 2. Yleistä

2.1 ETSK kannattaa Euroopan komission pyrkimyksiä pyytää kannanottoja ennen lainsäädäntöehdotusten antamista finanssipalvelujen alalla ja suosittelee, että tämä otetaan yleiseksi käytännöksi lainsäädäntöprosessissa. Kyseessä on ensimmäinen kerta, kun tätä lähestymistapaa sovelletaan, ja ETSK katsoo, että sitä olisi pidettävä hyvänä käytäntönä, jota on tulevaisuudessa noudatettava. Lisäksi ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että Euroopan parlamentti tukee vahvasti tätä lähestymistapaa <sup>(2)</sup>.

2.2 ETSK kiittää komissiota siitä, että pyytämällä kannanottoja komissio kehittää lainsäädäntömenetelmäänsä edelleen tarkastelemalla kaikkea finanssipalveluja koskevaa sääntelyä ja arvioimalla, miten yksittäiset säädökset vaikuttavat toisiinsa. Komitea kehottaa komissiota harkitsemaan tämän lähestymistavan soveltamista laajemmin komission tulevissa lainsäädäntöaloitteissa. Lähestymistapa on REFIT-ohjelman <sup>(3)</sup> ja paremman sääntelyn agendan <sup>(4)</sup> mukainen.

2.3 ETSK pitää tervetulleina lainsäätäjien asemaan liittyviä komission pyrkimyksiä, joilla tähdätään asianmukaisen perustan luomiseen pankkialan (ja laajemmin finanssialan) kehittämiseksi, jotta ala voi täyttää tärkeän ja korvaamattoman tehtävänsä kestäväen taloudellisen kasvun ja työpaikkojen lisäämisen tukemisessa.

2.4 Jo saavutetun edistyksen tehokkaaksi hyödyntämiseksi ja nykyisen vauhdin säilyttämiseksi ETSK kehottaa komissiota analysoimaan tarkemmin ja perusteellisemmin eri säädösten välisistä epäjohtonmukaisuuksista, päällekkäisyyksistä ja tahattomasta vuorovaikutuksesta kerättyjä esimerkkejä.

2.5 Koska EU:ssa on pakottava tarve kasvun palauttamiselle ja edistämiseksi, ETSK kannustaa toimiin, joilla pyritään saavuttamaan vakavaraisuustavoitteet kasvulle suotuisammalla tavalla. Koska pankkiluotto on edelleen tärkein rahoituslähde suurimmalle osalle EU:n yrityksistä ja erityisesti pk-yrityksille, uusien sääntöjen suunnittelussa pääpainopisteenä tulisi olla se, että vältetään hankaloittamasta rahoituksen virtaamista talouteen.

2.6 Suhteellisuusperiaatteen osalta ETSK pitää tervetulleena lähestymistapaa, jossa uudistusta käsitellään osana laajempaa pyrkimystä parempaan tasapainoon rahoitusvakautta ja kasvua koskevien tavoitteiden välillä. ETSK painottaa, että olisi pyrittävä varmistamaan tämän periaatteen noudattaminen myös jäsenvaltioissa sekä se, että jäsenvaltiot eivät aseta tarpeettomia rasitteita tai rajoituksia, kun EU:n direktiivejä saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tämä pyrkimys on yhdenmukainen niiden toimien kanssa, joilla pyritään poistamaan erilaisten yksittäisten vaatimusten päällekkäisyydestä ja epäjohtonmukaisuuksista johtuvia rasitteita. Yhdenmukaistamisen tarpeen olisi oltava tasapainossa monimuotoisuuden tunnustamisen, oikeasuhtaisen sääntelyn ja harkintavallan asianmukaisen käyttämisen tarpeen kanssa.

2.7 ETSK kannustaa komissiota ottamaan direktiiviehdotuksia laatiessaan huomioon, että jäsenvaltiot saattavat direktiivejä osaksi kansallista lainsäädäntöä eri tavoin. Jotkin maat saattavat niitä osaksi kansallista lainsäädäntöä liian tiukasti ja kirjaimellisesti, jolloin ne poistavat direktiivin suunnittelun joustavuuden ja asettavat kotimaiselle tuotannonalalle paljon tiukempia ehtoja kuin muissa maissa. Toiset maat käyttävät harkintavaltansa ja ryhtyvät vain vähäisiin toimiin kyseessä olevan säädöksen nimissä. Tämä johtaa epätasaisiin toimintaedellytyksiin ja näin ollen heikentää yhtä säädöksen tärkeimmistä tavoitteista. Tämän vuoksi ETSK ehdottaa, että monimuotoisuutta saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä on seurattava tarkkaan ja lainsäädännön täytäntöönpanoa on valvottava asianmukaisesti.

2.8 ETSK kannattaa periaatteessa komission tiedonannossa <sup>(5)</sup> ehdotettuja jatkotoimia ja kehottaa komissiota toimittamaan vastaavat säädökset, kun ne ovat valmiita, asiaankuuluvien alojen sidosryhmien laajaa kuulemista varten.

<sup>(2)</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2016-0006&language=FI>

<sup>(3)</sup> [http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly\\_fi](http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_fi)

<sup>(4)</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – EU-agenda: paremmalla sääntelyllä parempiin tuloksiin, COM(2015) 215 final

<sup>(5)</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Komission tiedonanto kannanottoesityksestä – finanssipalveluja koskeva EU:n sääntelyjärjestelmä, COM(2016) 855 final

2.9 Komission pitäisi jatkotoimiensa yhteydessä ottaa huomioon, että monissa tapauksissa kansallisen lainsäädännön osaksi saattamista koskevat määräajat liittyvät finanssipalvelujen alalla lainsäädäntökehityksen hyväksymiseen (ensimmäinen taso). Asianmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi tarvitaan kuitenkin myös tietoja yksityiskohtaisista täytäntöönpanotoimista (toinen taso). Tämän vuoksi ensimmäiseen tasoon liittyvät kansallisen lainsäädännön osaksi saattamista koskevat määräajat ovat usein liian lyhyitä. Tämän vuoksi on tarpeen, että kansallisen lainsäädännön osaksi saattamista koskevat määräajat yhdistetään lopullisten yksityiskohtaisten täytäntöönpanotoimien hyväksymiseen (toinen taso). ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että komissio työskentelee jäsenvaltioiden kanssa suunnitellakseen kansallisen lainsäädännön osaksi saattamista koskevan etenemissuunnitelman, ja haluaa seurata tarkkaan tämän työn edistymistä.

### 3. Yleishuomiota jatkotoimista

#### 3.1 Talouden rahoittamista koskevien tarpeettomien sääntelyrajoitusten vähentäminen

3.1.1 ETSK pitää tervetulleina ehdotettuja muutoksia vakavaraisuusasetuksen (CRR2-paketti) keskeisiin osa-alueisiin, joilla pyritään turvaamaan pankkien edellytykset rahoittaa taloutta <sup>(6)</sup>.

3.1.1.1 ETSK pitää erittäin soveltuvana ajatusta vähimmäisomavaraisuusasteen muuttamisesta siten, että se ilmentää EU:n finanssialan monipuolisuutta ja että selvityspalvelujen ja julkisen kehittämisrahoituksen saanti turvataan.

3.1.1.2 ETSK suhtautuu myönteisesti ehdotukseen siitä, että pysyvän varainhankinnan vaatimus otetaan käyttöön asteittain ja sitä hienosäädetään siten, että voidaan varmistaa EU:n kaupan rahoitustoimintojen, johdannaismarkkinoiden ja takaisinostosopimusten markkinoiden moitteeton toiminta.

3.1.2 Pk-yritykset eri puolilla Eurooppaa pitävät pankkiluottoa yhä pääasiallisena rahoituslähteenään <sup>(7)</sup>. ETSK kannattaa komission aikomusta laajentaa pk-yritysten tukikerroin koskemaan yli 1,5 miljoonan euron lainoja <sup>(8)</sup>. Samaan aikaan komitea kehottaa komissiota painottamaan erityisesti pankkirahoituksen riittävyyden arviointia ja ryhtymään toimiin pankkirahoituksen tehokkaampaa kohdentamista varten, jotta pk-yritysten erityistarpeet voidaan täyttää niiden erilaisten riskiprofilien, kehitysvaiheiden, toimialan aseman jne. mukaan. Lisäksi ETSK kehottaa komissiota tarkastelemaan, onko pk-yritysten tukikerrointa mahdollista soveltaa omia varoja koskevien vaatimusten lisäyksiin vastasyklisen tai systeemisten riskien tapauksessa, sillä muutoin lainaamista pk-yrityksille voidaan rajoittaa.

3.1.3 ETSK haluaisi vähentää merkittävästi velanoton suosimista taloudellisen sietokyvyn ja pääoman kohdentamisen parantamiseksi, jolloin pääomasta tulisi houkuttelevampaa liikkeeseenlaskijoille ja sijoittajille.

3.1.4 Pääomamarkkinaunionin muodostamisen <sup>(9)</sup> osalta ETSK korostaa, että yrityksillä tulisi olla pääsy erityyppisille markkinoille koko EU:ssa riippuen yritysten koosta, toiminnan laajuudesta ja erityispiirteistä.

3.1.5 Finanssipalveluja koskeva EU:n sääntelyjärjestelmä on korvaamaton mahdollisuus vastata sijoittajien ja kuluttajien valintojen monipuolisuutta koskevaan tarpeeseen ja luoda ympäristö, joka edistää rahoitustuotteisiin liittyvää innovointia.

#### 3.2 Säännösten oikeasuhteisuuden lisääminen vakavaraisuustavoitteita vaarantamatta

3.2.1 ETSK painottaa, että pankkiunionin kehittämistä on vietävä vaiheittain eteenpäin, ja toteaa, että lainsäädännön täysimääräinen ja oikea-aikainen täytäntöönpano on tältä osin tarpeen.

3.2.2 ETSK kehottaa komissiota jatkamaan toimiaan pankkialan rakenneuudistusta koskevan lainsäädännön täydentämiseksi. Komitea korostaa tarvetta selkeyttää raportointivaatimusten sisältöä ja vaadittavaa raportointitiheyttä sekä tarkastella, mitä tietoja todellisuudessa tarvitaan, yhdenmukaistaa malleja ja yksinkertaistaa raportointia sekä varmistaa, että pk-yrityksille myönnetään poikkeuksia aina kun se on mahdollista.

<sup>(6)</sup> COM(2016) 850 final

<sup>(7)</sup> ETSK:n tiedonanto aiheesta ”Pk-yritysten ja markkina-arvoltaan keskisuurten yritysten (*mid caps*) rahoituksensaanti kaudella 2014–2020: mahdollisuudet ja haasteet”.

<sup>(8)</sup> Vakavaraisuusasetus (CCR), 501 artikla (EUVL L 176, 27.6.2013, s. 1).

<sup>(9)</sup> EUVL C 383, 17.11.2015, s. 64

3.2.3 ETSK kehottaa komissiota selvittämään Euroopan markkinarakenneasetuksen (EMIR) tarkistamisen yhteydessä, minkälainen vaikutus keskusvastapuolten hyväksymien vakuuksien laadun madaltamisella voisi olla keskusvastapuoltenkestokykyyn, ja harkitsemaan, olisiko tietyt markkinatoimijat, esimerkiksi eläkerahastot, mahdollista vapauttaa pysyvästi keskusvastapuoliselvityksestä, jos niiden osallistuminen heikentää koko rahoitusalan vakautta vaihtoehtoisten, muiden kuin käteisvakuuksien hyväksymisen seurauksena.

3.2.4 ETSK ehdottaa suhteellisuusperiaatteen mukaisesti seuraavaa:

- Sen sijaan, että vaadittavaa raportointitihelyttä ainoastaan harvennetaan, pieniin pankkeihin ja muihin pieniin rahoituslaitoksiin (tiettyyn rajaan asti) ei tulisi soveltaa tiettyjä raportointivaatimuksia. Muussa tapauksessa pienille laitoksille sääntelystä aiheutuvat kustannukset voivat vääristää markkinoita tiettyjen organisaatiomuotojen ja suurten yritysten hyväksi.
- Pieniä pankkeja ja yleisemmin pieniä rahoituslaitoksia ei tulisi kuormittaa liikaa hallinnollisilla vaatimuksilla, mikäli ne noudattavat tiettyä vaatimustasoa. Tätä vaatimustasoa on valvottava tarkkaan, sillä muutoin tuloksena voi olla luottamuspuula.

### 3.3 *Liiallisen sääntelytaakan pienentäminen*

3.3.1 ETSK on täysin vakuuttunut siitä, että pääomamarkkinaunionin menestyksekkään toteuttamisen myötä kaikenkokoisilla ja elinkaaren kaikissa vaiheissa olevilla eri alojen yrityksillä on pääsy EU:n pääomamarkkinoille helposti, tehokkaasti ja edullisesti. ETSK toivoo esitedirektiivin täydennykseksi tehokasta toisen tason säädöstä, jolla tulisi edistää erityisesti pk-yritysten listautumista pörssiin ja jolla kehitetään rahoituksen hankinnan kannalta suotuisampi järjestelmä.

3.3.2 ETSK myöntää, että kansalliset valvontaviranomaiset tuntevat paremmin paikallisten markkinoiden erityispiirteet, mutta varoittaa, että tätä ei tulisi missään tapauksessa käyttää verukkeena liialliselle sääntelylle ja että kansallisten vaatimusten ei tulisi olla EU:n säännöksiä tiukempia.

3.3.3 ETSK on huolestunut lainsäädännön monimutkaistumisesta, joka ilmenee sääntelyn ja valvonnan määrän, yksityiskohtaisuuden ja kerroksellisuuden lisääntymisenä kaikilla tasoilla – kansainvälisellä, kansallisella ja EU:n tasolla. Komitea myöntää tietenkin, että finanssimarkkinat ovat hyvin monimutkaisia ja ne edellyttävät näin ollen monimutkaisempaa sääntelyä, mutta varoittaa, että tällä saattaa olla kielteisiä vaikutuksia investointeihin. ETSK katsoo, että lainsäädäntö ei ole aina soveltuvin toimintatapa, ja kehottaa komissiota valitsemaan muita kuin lainsäädäntöön perustuvia ja markkinapohjaisia ratkaisuja aina kun se on mahdollista.

### 3.4 *Johdonmukaisempi ja tulevaisuuteen suuntautunut sääntelyjärjestelmä*

3.4.1 ETSK pitäisi tervetulleena riskiperusteisen lähestymistavan soveltamista sääntelyyn siten, että samoihin riskeihin sovelletaan samoja sääntöjä. Komitea korostaa tältä osin varojen monimuotoisuudesta omaisuusluokkien ja omaisuuden alkuperän osalta saatavia hyötyjä, koska ne mahdollistavat riskien eriyttämisen ja sijoittajien tarpeiden huomioon ottamisen.

3.4.2 ETSK huomauttaa, että EU:n tasolla on tarpeen panna nopeasti täytäntöön aloitteita, joilla lisätään ja parannetaan rahoitusalaan perehdyttämistä<sup>(10)</sup>, jossa olisi otettava huomioon kunkin jäsenvaltion erityistarpeet. Erityistä huomiota on kiinnitettävä pk-yrityksiin ja siihen, miten pääomamarkkinoiden tarjoamia mahdollisuuksia voidaan hyödyntää paremmin.

3.4.3 Välittäjillä, erityisesti liike-elämän järjestöillä, on tärkeä tehtävä rahoituksen kanavoimisessa reaalitalouteen sekä kehittyneisiin paikallisiin ekosysteemeihin.

3.4.4 Aiemman lausunnon<sup>(11)</sup> päätelmien mukaisesti ETSK painottaa, että finanssialan vähittäispalveluja koskeva julkinen kuuleminen oli liian laajapohjainen, ja ehdottaa kohdennetumpaa lähestymistapaa suunniteltua finanssialan vähittäispalveluja koskevaa toimintasuunnitelmaa varten konkreettisempien tulosten saavuttamiseksi. Lisäksi ETSK katsoo, että kyseisen toimintasuunnitelman laatimisessa on painotettava voimakkaasti kuluttajansuojaa.

<sup>(10)</sup> EUVL C 318, 29.10.2011, s. 24

<sup>(11)</sup> EUVL C 264, 20.7.2016, s. 35



3.4.5 ETSK antaa täyden tukensa sille, että tulevien sääntöjen suunnittelussa tekninen kehitys asetetaan etusijalle. Komitea kuitenkin kehottaa komissiota olemaan tässä yhteydessä varovainen tietoverkkoturvallisuuteen kohdistuvien uhkien suhteen. Komitea korostaa, että pääomamarkkinaunionin toteuttamista koskevassa yhdenmukaisessa lähestymistavassa olisi keskityttävä digitaalisten sisämarkkinoiden kehittämiseen sekä yrityslainsäädännön ja hyvän hallintotavan alalla tehtäviin uudistuksiin.

3.4.6 ETSK ehdottaa, että jatkotoimiin sisällytettäisiin avoimuusdirektiiviä koskevia lisämuutoksia, joissa painopisteenä on huomattavien äänioikeusosuuksien ilmoittaminen. Nämä ilmoitukset vaihtelevat eri jäsenvaltioiden ja joskus jopa pörssiin listautuneiden yritysten välillä. Eroavaisuuksista aiheutuu tarpeetonta taakkaa sijoittajille, ja niitä olisi vältettävä täydellisellä yhdenmukaistamisella, sillä ne hankaloittavat pääomamarkkinaunionin kehitystä.

3.4.7 Rajat ylittävien investointien esteenä on yleisemmin se, että sijoittajien on otettava huomioon 28 erillistä sääntelyjärjestelmää tehdessään investointeja pörssiin listautuneisiin yrityksiin, joiden rekisteröity toimipaikka on jossakin 28 jäsenvaltiosta. Direktiivien sijaan yksityiskohtaisilla asetuksilla voitaisiin edistää merkittävästi pääomamarkkinaunionin luomista. Asetuksia tulisi täydentää eurooppalaisella valvonnalla ja täytäntöönpanolla.

#### 4. Seuraavat toimet

4.1 ETSK kannattaa euroalueen ulkopuolisten jäsenvaltioiden täysimääräistä osallistumista pankkiunioniin.

4.2 ETSK painottaa tuoreen lausuntonsa<sup>(12)</sup> päätelmien mukaisesti, että esitedirektiivin tarkistuksessa olisi pyrittävä pk-yritysten kustannusten vähentämiseen ja menettelyjen yksinkertaistamiseen sekä löytämään oikea tasapaino sijoittajansuojan osalta. ETSK painottaa, että vaikutustenarvioinnin ja kustannus-hyötyanalyysin olisi sisällettävä perusteellisia arvioita toisen tason vaiheen toimenpiteiden vaikutuksista, ja toteaa, että kyseiset toimenpiteet muodostavat merkittävän osan finanssialaa koskevasta unionin sääntelyjärjestelmästä.

4.3 ETSK kehottaa komissiota ja toimivaltaisia valvontaviranomaisia kiinnittämään huomiota kansainvälisten tilinpäätösstandardien ja vakavaraisuusvaatimusten väliseen vuorovaikutukseen sekä verotuskirjanpidon vaikutukseen omiin varoihin.

4.4 Samaan aikaan komitea pyytää komissiota kiinnittämään huomiota siihen, että joskus säädökset muuttuvat niin usein, että se aiheuttaa hämmennystä, jolloin laitosten ja yksityishenkilöiden on erittäin vaikeaa tai jopa mahdotonta noudattaa niitä. Menettelyjen ja rakenteiden mukauttaminen edellyttää sopivaa ajoitusta, ja komission tulisi näin ollen antaa ajan kuluu ennen uusien muutosten tekemistä.

4.5 Komission on varmistettava, että lainsäädännön täytäntöönpanoon kansallisella tasolla on varattu riittävästi aikaa myös silloin, kun Euroopan valvontaviranomaista kuullaan toisen tason lainsäädäntöä laadittaessa. Muutoin täytäntöönpanomääräaikoja on pidennettävä (kuten paketoitujen ja vakuutusmuotoisten sijoitustuotteiden (PRIIP-tuotteet) tapauksessa), sillä pahimmassa tapauksessa yritykselle ja sen työntekijöille ei jää riittävästi aikaa uuteen lainsäädäntöön tutustumiseen ennen kuin sitä täytyy noudattaa.

4.6 ETSK on täysin vakuuttunut siitä, että sääntelytoimien ohella finanssialalla tarvitaan muutosta kulttuuriin ja toimintatapoihin, ja kehottaa näin ollen kaikkia sidosryhmiä pyrkimään jatkuvasti säännösten parempaan noudattamiseen, yhteistyökykyisempään ja avoimempaan hallintoon ja kaikkien markkinaosapuolten pitkäaikaisempaan toimintaan.

4.7 Komitea toivoo vaihtoehtoisten luokittajien edistämistä kilpailun lisäämiseksi erittäin keskittyneillä markkinoilla. Näin voitaisiin myös vähentää pk-yrityksille ulkoisen luottoluokituksen hankkimisesta aiheutuvia liiallisia kustannuksia. Lisäksi ETSK kehottaa komissiota tarkastelemaan lähemmin, miten pk-yritykset voidaan luokitella vertailukelpoisesti ja kohtuuhintaisesti.

4.8 Nopean ja tehokkaan täytäntöönpanon takaamiseksi ja komission vuoden 2017 työohjelman<sup>(13)</sup> painopisteiden mukaisesti ETSK suosittelee pyrkimistä siihen, että jäsenvaltiot ovat täysin sitoutuneita noudattamaan direktiivien saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä koskevia määräaikoja sekä varmistamaan direktiivien täysimääräisen täytäntöönpanon.

<sup>(12)</sup> EUVL C 177, 18.5.2016, s. 9

<sup>(13)</sup> COM(2016) 710 final

4.9 ETSK kehottaa parempaa sääntelyä koskevan aloitteen mukaisesti komissiota helpottamaan kaikkien asianomaisten sidosryhmien, myös asiantuntijaryhmien ja neuvoa-antavien elinten, osallistumista varhaisessa vaiheessa, jotta voidaan varmistaa tasapuolinen osallistuminen kuulemisiin sidosryhmien monimuotoisuus huomioon ottaen.

Bryssel 29. maaliskuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

### Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista

**”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan elin- ja työolojen kehittämistä Eurofoundin perustamisesta ja neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1365/75 kumoamisesta”**

(COM(2016) 531 final – 2016/256 (COD)),

**”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskukseen (Cedefop) perustamisesta ja neuvoston asetuksen (ETY) N:o 337/75 kumoamisesta”**

(COM(2016) 532 final – 2016/257 (COD))

ja

**”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan työturvallisuus- ja työterveysviraston (EU-OSHA) perustamisesta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2062/94 kumoamisesta”**

(COM(2016) 528 final – 2016/254 (COD))

(2017/C 209/08)

Esittelijä: **Christa SCHWENG (AT-I)**

Toinen esittelijä: **Giulia BARBUCCI (IT-II)**

Lausuntopyyntö	Euroopan unionin neuvosto, 8.9.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 173 artiklan 3 kohta
Vastaava erityisjaosto	”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	7.3.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	30.3.2017
Täysistunnon nro	524
Äänestystulos	168/0/0
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

#### 1. Päätelmät

1.1 ETSK panee merkille ehdotuksen Eurofound-, Cedefop- ja EU-OSHA-virastojen perustamisasetusten tarkistamisesta. Komitea suhtautuu erittäin myönteisesti siihen, että hallintoneuvoston tasapainoinen, kolmikantainen rakenne aiotaan säilyttää – toisin kuin yhteisen lähestymistavan mukaisissa ehdotuksissa. Kolmikantaisuus on osoitus osallistavasta lähestymistavasta, jossa kunnioitetaan työmarkkinaosapuolten tärkeää roolia yhteisten ratkaisujen hakemisessa.

1.2 Näiden kolmen viraston yleiset tavoitteet olisi määriteltävä yhdenmukaisesti ja kattavammin seuraavasti: ”Tavoitteena on tukea kaikkien EU:n toimielinten ja elinten, jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten tarpeita”.

1.3 ETSK kannattaa sitä, että henkilöstön nimittämiseen ja kunkin viraston sisäisten rakenteiden muuttamiseen liittyvät valtuudet ovat jatkossakin johtajalla. Ainoastaan poikkeuksellisissa olosuhteissa, kun johtaja ei pysty hoitamaan nimittävän viranomaisen tehtäviä, hallintoneuvoston olisi päätettävä, että hänen toimivaltansa siirretään toiselle ylemmän johdon jäsenelle.

1.4 ETSK vastustaa johtokunnan jäsenmäärän pienentämistä, sillä siitä on haittaa puheenjohtajan tointa kulloinkin hoitavalle eturyhmälle, koska sillä ei ole muuta edustajaa johtokunnassa. Laaja-alaisempi edustus johtokunnassa helpottaa myös asiantuntevampien keskustelujen käymistä.

1.5 ETSK suhtautuu myönteisesti pääjohtajan nimittämistä koskevaan yhdenmukaistettuun lähestymistapaan, joka myötäilee EU-OSHA:n kohdalla noudatettavaa lähestymistapaa.

1.6 ETSK on vakuuttunut siitä, että apulaisjohtajan toimi on osoittautunut hyödylliseksi ja että se tulisi säilyttää siellä, missä sellainen on. Koska nykyiset erilaiset käytännöt toimivat hyvin, komitea vaatii tiettyä joustoa näiden kolmen viraston kohdalla. Lopullinen päätös apulaisjohtajan toimesta olisi jätettävä hallintoneuvoston tehtäväksi.

1.7 ETSK katsoo, että yhteyksien solmimisen ja yhteistyön käynnistämisen kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa pitäisi edellyttää ainoastaan hallintoneuvoston hyväksyntää, sillä komissio on hallintoneuvostossa edustettuna.

## 2. Taustaa

2.1 Tarkasteltavana olevien kolmen viraston – Eurofound, Cedefop ja EU-OSHA – perustamisasetukset saatetaan nyt ehdotettujen asetusten avulla hajautettuja virastoja koskevan yhteisen lähestymistavan mukaisiksi. Euroopan parlamentti, Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan komissio hyväksyivät tämän lähestymistavan vuonna 2012, ja sen on tarkoitus toimia perustana EU:n virastojen johdonmukaisuuteen, tehokkuuteen, vastuuvellisuuteen ja avoimuuteen liittyvälle tietynasteiselle yhdenmukaistamiselle. Yhteisen lähestymistavan mukaan ”virastot osallistuvat tärkeiden unionin politiikkojen täytäntöönpanoon ja auttavat siten kaikkia toimielimiä, erityisesti komissiota, keskittymään päätöksenteon ydintehtäviin. Virastot antavat myös tukea päätöksentekoprosessille kokoamalla yhteen Euroopan ja kansallisella tasolla käytettävissä olevan teknisen tai erityisasiantuntemuksen ja siten auttavat tehostamaan jäsenvaltioiden ja EU:n välistä yhteistyötä tärkeillä politiikan aloilla.” Toisin kuin muilla EU:n virastoilla tarkasteltavana olevilla kolmella virastolla on yhteinen kolmikantaisen hallinnoinnin perinne: hallitusten, työntekijöiden ja työnantajien edustajat kustakin jäsenvaltiosta ovat institutionaalisesti mukana virastojen hallinnoinnissa. Ankkuroimalla virastojen työ näin lujasti jäsenvaltioiden todellisuuteen taataan sen ajankohtainen ja poliittinen merkitys. Tämänhetkinen tehtävä eli näiden kolmen viraston perustamisasetusten yhtenäistäminen tarjoaa tilaisuuden tunnistaa ja korostaa niitä erityisiä kolmikantaisen hallinnon mekanismeja, jotka ovat kehittyneet kussakin virastossa ajan myötä, ja varmistaa vakiintuneiden hyvien käytäntöjen jatkuminen.

2.2 Tämän yhteisen lähestymistavan julkistamista edelsi kaikkien EU:n virastojen arviointi.

## 3. Ehdotusluonnosten pääsisältö

3.1 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 235 artikla (nyt Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, SEUT, 305 artikla) oli kaikkien kolmen viraston oikeusperusta, joka oli päivitettävä unionin tuomioistuimen tuomion takia. Eurofound ja EU-OSHA perustuivat SEUTin 153 artiklan 2 kohdan a alakohtaan ja Cedefop SEUTin 166 artiklan 4 kohtaan, 165 artiklan 4 kohtaan ja 149 artiklaan.

3.2 Mikään kolmesta virastosta ei ole saanut uusia tehtäviä asetuksiin tehtyjen muutosten myötä, mutta niiden kaikkien tehtävät on mukautettu nykyisiin olosuhteisiin ja vanhentuneet käsitteet on päivitetty.

### 3.3 Horisontaaliset säännökset

3.3.1 Kaikille kolmelle virastolle on yhteistä, että hallintoneuvostoon ei kuulu ainoastaan kaikkien jäsenvaltioiden ja Euroopan komission edustajia vaan myös 28 edustajaa kansallisista työnantaja- ja työntekijäjärjestöistä. Kolmikantaisuus on osoitus osallistavasta lähestymistavasta, jossa kunnioitetaan työmarkkinaosapuolten tärkeää roolia yhteisten ratkaisujen hakemisessa. Yhteisessä lähestymistavassa vaadittiin työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen edustajien lukumäärän radikaalia vähentämistä. Tämä aiheutti epäilyksiä eurooppalaisten ja kansallisten työmarkkinajärjestöjen parissa, ja alkuperäinen rakenne säilytettiin.

3.3.2 Neuvosto nimittää hallintoneuvoston jäsenet neljäksi vuodeksi. Kyseisen viraston toimialan asiantuntemuksen lisäksi jäsenillä on oltava myös asiaankuuluva pätevyys johtamisen, hallinnon ja talousarvion aloilla. Työntekijöiden ja työntekijöiden edustajat nimittää neuvosto johtavien eurooppalaisten työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen ehdotusten perusteella. EU-OSHA:n kohdalla on – tähän mennessä – ollut lisäkritereinä se, että näiden edustajien on oltava jäseninä tai edustajina työturvallisuuden ja työterveyden neuvoa-antavassa komiteassa.

3.3.3 Hallintoneuvoston tehtäviin kuuluvat ohjelma-asiakirjan, talousarvion, vuotuisen toimintakertomuksen, varainhoitosääntöjen, petostentorjuntastrategian, työjärjestyksen, eturistiriitojen ehkäisemistä ja hallintaa koskevien sääntöjen sekä tiedotusta ja viestintää koskevien suunnitelmien hyväksyminen, henkilöstön nimittämiseen liittyvä toimivalta, pääjohtajan ja tilinpitäjän nimittäminen, OLAFin raporttien ja arviointien jatkotoimet, kyseisen viraston sisäisiin rakenteisiin liittyvät päätökset sekä työjärjestelyt kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa.

3.3.4 Vuotuisten ja monivuotisten ohjelma-asiakirjojen hyväksymisen ja eteenpäin toimittamisen määräaikoja yhdenmukaistetaan.

3.3.5 Hallintoneuvoston puheenjohtaja ja kolme varapuheenjohtajaa nimitetään hallitusten, työnantajien ja työntekijöiden eturyhmien ja komission edustajien joukosta. Heidät valitaan kahden kolmasosan enemmistöllä kahdeksi vuodeksi (EU-OSHassa tähän mennessä yhdeksi vuodeksi). Hallintoneuvosto kokoontuu kerran vuodessa ja tekee päätökset yksinkertaisella enemmistöllä.

3.3.6 Johtokunta (aiemmin puheenjohtajisto) koostuu hallintoneuvoston puheenjohtajasta, kolmesta varapuheenjohtajasta, ryhmien koordinaattoreista ja yhdestä komission edustajasta. Eurofoundin ja EU-OSHAn kohdalla tämä merkitsee koon pientymistä: tähän mennessä johtokuntaan on voinut kuulua 11 henkilöä.

3.3.7 Tähän saakka johtokunnan tehtävänä on ollut valvoa hallintoneuvoston päätösten täytäntöönpanoa, mutta uuden asetuksen myötä se saa kattavammat valtuudet: hallintoneuvoston tehtäväksi tulevien päätösten valmistelu ja OLAFin asiakirjoihin perustuvien jatkotoimien valvonta yhdessä hallintoneuvoston kanssa sekä johtajan neuvominen ja tukeminen hallintoneuvoston päätösten täytäntöönpanossa. Kiireellisissä tapauksissa näiden kolmen viraston johtokunnat voivat tehdä väliaikaisia päätöksiä hallintoneuvoston puolesta hallinnollisista kysymyksistä, myös nimittävään viranomaiseen ja talousarvioon liittyvistä kysymyksistä.

3.3.8 Johtajan tehtävät on määritelty ehdotetuissa asetuksissa paljon täsmällisemmin kuin aiemmissa asetuksissa. Uutta on myös päätös siitä, perustetaanko yksi tai useampi paikallistoimisto yhteen tai useampaan jäsenvaltioon sen varmistamiseksi, että viraston tehtävät hoidetaan tehokkaammin. Tämä edellyttää etukäteen annettua suostumusta komissiolta, hallintoneuvostolta ja kyseiseltä jäsenvaltiolta.

3.3.9 Johtajan nimittää hallintoneuvosto viideksi vuodeksi komission laatiman ehdokasluettelon pohjalta. Päätös tehdään kahden kolmasosan enemmistöllä. Johtajan toimikautta voidaan jatkaa kerran hänen suoriutumisensa arvioinnin perusteella. Tämä nimitysmenettely noudattelee EU-OSHassa sovellettavaa menettelyä. Cedefopilla ja Eurofoundilla on apulaisjohtajat.

3.3.10 Ehdotetuissa asetuksissa saatetaan myös varainhoitoa, ohjelmasuunnittelua ja raportointia koskevat säännökset virastojen varainhoidon puiteasetuksesta annetun komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 1271/2013 mukaisiksi.

3.3.11 Kukin asetusehdotus sisältää lisäksi uusia vakiosäännöksiä oikeudellisesta asemasta, päätoimipaikkaa koskevasta sopimuksesta, kielijärjestelyistä, avoimuudesta, petostentorjunnasta, turvallisuusluokiteltuja tietoja koskevista turvallisuus-säännöistä, vastuusta, arvioinnista ja yhteistyöstä kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa.

#### 4. Yleistä

4.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) suhtautuu myönteisesti siihen, että tarkoituksena on saada aikaan kaikille kolmikantaisille virastoille yhteiset normit ottamalla huomioon nykyiset ajan myötä kehittyneet parhaat käytännöt. Sääntöjen ja hallinnon piirteiden on oltava mahdollisimman samankaltaisia, mutta kunkin viraston erityisluonnetta on kunnioitettava. Kolmikantaisen hallintorakenteen keskeisten piirteiden tulisi olla samat kaikille kolmelle virastolle, ja sen toteuttamisen yksityiskohtien tulisi olla mahdollisimman samanlaisia. Erityistavoitteiden, -tehtävien ja tuki- ja neuvonantorakenteiden kaltaiset seikat olisi määriteltävä erikseen kunkin viraston osalta.

4.2 Näiden kolmen viraston yleiset tavoitteet olisi määriteltävä yhdenmukaisesti ja kattavammin seuraavasti: "Tavoitteena on tukea kaikkien EU:n toimielinten ja elinten, jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten tarpeita".

4.3 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea suhtautuu erittäin myönteisesti siihen, että hallintoneuvoston tasapainoinen, kolmikantainen rakenne aiotaan säilyttää – toisin kuin yhteistä lähestymistapaa koskevien alkuperäisten ehdotusten mukaisissa ehdotuksissa. Kaikilla kolmella virastolla on omat vastuualueensa aloilla, jotka liittyvät tiiviisti työelämään. Tästä syystä työnantajien ja työntekijöiden edustajien asiantuntemus on korvaamatonta, myös sen varmistamiseksi, että virastojen työssä otetaan asianmukaisesti huomioon työnantajien ja työntekijöiden todellisuus sekä laaja kokemusten kirjo unionin jäsenvaltioissa. Näiden ryhmien välitön osallisuus hallintoneuvostossa takaa paremman yhteistyön ja sitoutumisen asiaan. Se takaa myös sen, että työnantajien ja työntekijöiden tarpeet huomioidaan vuotuisissa ja monivuotisissa ohjelmasuunnittelussa ja että virastot kiinnittävät niihin huomiota hoitaessaan tehtäviään.

4.4 Kyseisen viraston toimialan asiantuntemuksen lisäksi hallintoneuvoston jäseniä nimitettäessä on otettava huomioon asiaankuuluva pätevyys johtamisen, hallinnon ja talousarvion aloilla. ETSK:n mielestä keskeisenä kriteerinä hallintoneuvoston jäseniä nimitettäessä on edelleen oltava se, että heillä on merkityksellistä tietämystä viraston erityisalalta. Vaikka tiettyjen perustietojen hallitseminen johtamisen, hallinnon ja talousarvion aloilla on ilman muuta järkevää, tämän ehdon tiukka tulkitseminen ei saa tarkoittaa, ettei viraston toimialan asiantuntijoiden sallita osallistuvan hallintoneuvoston työhön.

4.5 Uuden asetuksen mukaan hallintoneuvoston tehtäväkentän on tarkoitus olla perinteisiä talousarvioon ja suunnitteluun liittyviä valvontatehtäviä laajempi: hallintoneuvosto pystyy myös käyttämään henkilöstönimityksiin liittyvää toimivaltaa ja muuttamaan kyseisen viraston sisäisiä rakenteita. ETSK:n mielestä tämä on perinteisesti johtajan tehtävä eikä sovi yhteen valvontatehtävän kanssa. ETSK ehdottaakin näiden toimivaltuuksien poistamista. ETSK myöntää kuitenkin, että mikäli johtaja ei poikkeuksellisissa olosuhteissa pysty hoitamaan nimittävän viranomaisen tehtäviä, tämä toimivalta on siirrettävä toiselle ylempään johdon jäsenelle. Tämä päätös kuuluu hallintoneuvostolle, ja se olisi tehtävä kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä.

4.6 Bilbaon viraston hallintoneuvoston puheenjohtajan toimikausi on tarkoitus pidentää kahteen vuoteen; kahdessa muussa virastossa toimikausi on jo tämänpituisen. ETSK:n mielestä asetuksessa pitäisi viitata puheenjohtajan toimen kierrättämiseen eri eturyhmien välillä kaikissa virastoissa. Lisäksi pitäisi säätää, että sama henkilö voi toimia puheenjohtajana useaan kertaan. ETSK varoittaa, että puheenjohtajakauden ollessa kaksivuotinen kaikille eturyhmille ei anneta yhtä suurta painoarvoa yhdellä toimikaudella, ja ehdottaa siksi, että hallintoneuvoston puheenjohtajakauden pituus pidetään entisellään, mikä heijastaa nykyistä käytäntöä eri virastoissa.

4.7 Ehdotuksissa esitetään, että johtokunnan kokoa pienennetään mutta että johtokunta saa lisätehtäviä, joista esitetään seikkaperäinen luettelo. Käytännön syistä ja ennen kaikkea siksi, että johtokunta toimii hallintoneuvoston kokousten välillä, ETSK ehdottaa sanan "esimerkiksi" lisäämistä johtokunnan tehtäväluettelon eteen sen ilmaisemiseksi, että luettelo on ohjeellinen. Kuten hallintoneuvostolle, johtokunnallekaan ei pidä antaa henkilöstönimityksiin liittyvää toimivaltaa. ETSK suhtautuu Eurofoundin ja EU-OSHAn johtokuntien koon pienentämiseen epäilevästi. Siitä on haittaa erityisesti puheenjohtajan tointa kulloinkin hoitavalle eturyhmälle, koska sillä ei ole muuta edustajaa johtokunnassa. ETSK ehdottaa, että säilytetään kokoonpano, joka perustuu kolmeen jäseneseen eturyhmää kohden.

4.8 Ohjelma-asiakirjan ajoitusta koskevan säännöksen muotoilu on harhaanjohtava. ETSK pyytää tarkentamaan, että ohjelma-asiakirjan luonnos, joka koostuu monivuotisesta osasta, vuotuisesta työohjelmasta ja talousarviosta, henkilöresurssit mukaan lukien, hyväksytään hallintoneuvostossa ja lähetetään Euroopan komissiolle, Euroopan parlamentille ja Euroopan unionin neuvostolle viimeistään 31. tammikuuta. Hallintoneuvosto hyväksyy lopullisen ohjelma-asiakirjan 30. marraskuuta mennessä.

4.9 ETSK suhtautuu myönteisesti pääjohtajan nimittämistä koskevaan yhdenmukaistettuun lähestymistapaan, joka myötäilee EU-OSHAn kohdalla noudatettavaa lähestymistapaa. Komitea ehdottaa kuitenkin, että kun komissio laatii ehdokasluetteloa, läsnä olisi tarkkailijoita kaikista eturyhmistä.

4.10 Kaikilla kolmella virastolla on yhteistoimistot Brysselissä. ETSK:n näkökulmasta virastojen työskentelytapa ei edellytä lisätoimistoja jäsenvaltioissa. Asetuksissa olisi siten viitattava jo olemassa oleviin Brysselin toimistoihin, mutta viittaus mahdollisuuteen perustaa muita paikallistoimistoja olisi poistettava.

4.11 Yhteisen lähestymistavan mukaisesti apulaisjohtajan toimi Eurofoundissa lopetetaan. ETSK toteaa, että myös Cedefopilla on apulaisjohtaja, vaikka tästä ei ole säädetty asetuksessa. ETSK on vakuuttunut siitä, että apulaisjohtajan toimi on osoittautunut hyödylliseksi. Se mahdollistaa erityisesti työnantajien ja työntekijöiden intressien vakaan tasapainon kyseisten virastojen johdossa, mikä tukee työmarkkinaosapuolten osallistumista osana kolmikantaisuutta. Koska nykyiset erilaiset käytännöt toimivat hyvin, komitea vaatii tiettyä joustoa näiden kolmen viraston kohdalla. Päätös apulaisjohtajan toimen tarpeellisuudesta olisi jätettävä hallintoneuvoston tehtäväksi.

4.12 ETSK suhtautuu erittäin myönteisesti siihen, että niiden maiden kanssa, joissa kunkin viraston päätoimipaikka sijaitsee, tehdään päätoimipaikkaa koskevat sopimukset. Kaikki kolme virastoa ovat jo allekirjoittaneet tällaiset sopimukset, joten säännös heijastaa sitä, mikä on jo todellisuutta.

4.13 Ehdotettujen asetusten mukaan arvioinnit, jotka on tehtävä viiden vuoden välein, hoitaa komissio. ETSK on vakuuttunut siitä, että hallintoneuvoston edustajien osallistuminen edistää mahdollisiin muutoksiin ryhtymistä arvioinnin jälkeen.

4.14 Suhteiden solmiminen ja yhteistyön käynnistäminen virastojen sekä kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kesken edellyttää komission antamaa ennakkohyväksyntää, minkä jälkeen nämä toimet kirjataan ohjelma-asiakirjaan. Koska komissio on edustettuna hallintoneuvostossa, ETSK katsoo, että hallintoneuvoston hyväksyntä riittää eikä kaksinkertaista hyväksyntää tarvita.

## 5. Erityistä

### 5.1 Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö Eurofound

5.1.1 Nykyiseen asetukseen verrattuna uudesta on poistettu viittaus keskipitkän ja pitkän aikavälin tutkimukseen, mikä voitaisiin tulkita siten, että Euroopan laajuisista kyselytutkimuksista halutaan päästä eroon. Vaikka ne ovatkin kalliita, ne ovat Eurofoundin lippulaivoja, joiden avulla hankitaan ainutlaatuisia Euroopan laajuisia ja vertailukelpoisia tietoja äärimmäisen laajasta elin- ja työolojen kirjosta paitsi EU:n toimielimille, jäsenvaltioille ja työmarkkinaosapuolille myös joukolle akateemisen tutkimuksen tekijöitä ja politiikan tutkijoita. ETSK arvostaa ja kannattaa näitä Euroopan laajuisia kyselytutkimuksia, sillä ne edistävät suoraan koko Euroopan yhdentymishankkeen kehittymistä.

5.1.2 ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että neuvoa-antavien komiteoiden, jotka hallintoneuvosto voi perustaa ja hajottaa, tehtävät kuvaillaan täsmällisemmin.

### 5.2 Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskus Cedefop

5.2.1 ETSK ei ole samaa mieltä Cedefopille asetetusta tavoitteesta avustaa komissiota ammatilliseen koulutukseen, osaamiseen ja tutkintoihin liittyvän politiikan muotoilussa ja täytäntöönpanossa. Komitean mielestä Cedefopin tavoite olisi saatettava kahden muun viraston tavoitteiden mukaiseksi. Asetuksessa olisi siten tehtävä selväksi, että Cedefopin tarkoitus on EU:n elinten ja toimielinten rinnalla tukea jäsenvaltioita ja työmarkkinaosapuolia politiikan muotoilussa ja täytäntöönpanossa tarjoamalla tietoa ja analyyseja ammatillisesta koulutuksesta, osaamisesta ja tutkinnoista.

5.2.2 ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että komission ehdotuksessa otetaan huomioon se, että Cedefop on ottanut hoitaakseen uusia tehtäviä. Cedefopin nykyinen toiminta ulottuu ammatillista koulutusta laajemmalle ja sisältää toimia, jotka koskevat tutkintoja, etenkin eurooppalaista tutkintojen viitekehystä, osaamista koskevia analyysejä ja ennusteita sekä epävirallisen ja arkioppimisen validointia. Komitea painottaa kuitenkin, että Cedefopin toiminnassa pitäisi edelleen keskittyä kaikille (nuorille ja aikuisille) tarjottavaan ammatilliseen koulutukseen – mukaan luettuina oppisopimuskoulutus ja työssäoppiminen – ihmisten työllistettävyyden parantamiseksi.

### 5.3 Euroopan työterveys- ja työturvallisuusvirasto EU-OSHA

5.3.1 Ehdotetun asetuksen mukaan EU-OSHAn tavoitteena on muun muassa tarjota oikeudellista tietoa työterveydestä ja -turvallisuudesta. ETSK katsoo tämän säännöksen ulottuvan komission vastuualueelle eikä näin ollen hyväksy sitä.

5.3.2 Komitea suhtautuu erittäin myönteisesti siihen, että EU-OSHA-asetuksessa viitataan nimenomaisesti valistus- ja tiedotustoimenpiteisiin sekä työsuojelukampanjoihin. Virasto on vuodesta 2000 alkaen toteuttanut kaksivuotisia tiedotus- ja valistuskampanjoita erilaisista työntekijöiden suojaamiseen liittyvistä aiheista ja saavuttanut niiden avulla laajan yleisön ja tuottanut hyviä, käytännöllisiä ratkaisuja.

5.3.3 Viraston tietoverkosto luotiin viraston perustamisen yhteydessä, ja se on keskeinen tekijä sen varmistamisessa, että tarjolle asetettu tieto on sekä asiallisesti virheetöntä että todella oleellista sen kannalta, mitä käytännössä tapahtuu. Lisäksi nämä verkostot itse asiassa laajentavat osallistavan eurooppalaisen kolmikantaisen lähestymistavan kansalliselle tasolle ja tuovat siten valtioiden edustajat ja työmarkkinaosapuolet yhteen tavoilla, jotka ovat osoittautuneet erittäin rakentaviksi ja hyödyllisiksi. Kansallisten työmarkkinaosapuolten osallistuminen tähän verkostoon on näin ollen ratkaisevan tärkeää, ja jäsenvaltioiden olisi taattava se. ETSK ei kuitenkaan pidä realistisena, että virasto voisi tehdä muutoksia jäsenvaltioiden tiettyjen kriteerien perusteella valitsemiin kansallisiin verkostoihin. Hallintoneuvoston olisi silti voitava antaa suosituksia verkoston jäsenyydestä.

Bryssel 30. maaliskuuta 2017.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tislattujen alkoholijuomien määritelmistä, esittelystä ja merkinnöistä, tislattujen alkoholijuomien nimien käytöstä muiden elintarvikkeiden esittelyssä ja merkinnöissä sekä tislattujen alkoholijuomien maantieteellisten merkintöjen suojaamisesta”**

(COM(2016) 750 final – 2016/0392 (COD))

(2017/C 209/09)

Esittelijä: **Peter SCHMIDT**

Lausuntopyyntö	neuvosto, 9.12.2016 Euroopan parlamentti, 12.12.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 43 artiklan 2 kohta, 114 artiklan 1 kohta ja 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö”
Hyväksyminen erityisjaostossa	14.3.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	29.3.2017
Täysistunnon numero	524
Äänestystulos	211/0/4
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK pitää tervetulleena komission aloitetta yhdenmukaistaa voimassa oleva tislattuja alkoholijuomia koskeva oikeudellinen kehys EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) kanssa ja saattaa lainsäädäntö EU:n uusien oikeudellisten välineiden mukaiseksi. Tämä koskee esimerkiksi elintarviketietojen antamista kuluttajille ja maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden laatujärjestelmiä.

1.2 ETSK kannattaa erityisesti kytkösten vahvistamista maataloussektorin kanssa. Tämä side on ratkaisevan tärkeä EU:ssa tuotettujen tislattujen alkoholijuomien laadun ja maineen kannalta.

1.3 ETSK kannattaa lähtökohtaisesti muutoksia, joilla varmistetaan yhdenmukaisuus SEUT-sopimuksen kanssa ja helpotetaan lainsäädäntöprosessia, mutta pitää toivottavana, että painopistettä siirretään delegoiduista säädöksistä enemmän täytäntöönpanosäädösten suuntaan. Joiltakin osin poikkeusmahdollisuus tulisi poistaa kokonaan.

1.4 ETSK tiedostaa yhdenmukaistamistoimen mutkikkuuden ja pitää tervetulleena selvennyksiä ja parannuksia, jotka on toteutettu sellaisilla aloilla kuin yhdistettyjä ilmaisuja, viittauksia ja tislattujen alkoholijuomien sekoituksia koskevat merkintösäännöt ja raaka-aineiden alkuperän vapaaehtoinen merkintä. Tästä huolimatta tulisi harkita uudelleen eräitä ehdotuksessa muutettuja kohtia, jotka yksilöidään jäljempänä.

1.5 Maantieteellisten merkintöjen osalta ETSK pitää tervetulleena järjestelmän sääntöjen ja menettelyiden selkeyttämistä sekä perinteille ja paikalliselle/alueelliselle tuotannolle annettua arvoa.

1.6 ETSK pitää tärkeänä säilyttää tislattujen alkoholijuomien alan nykyinen suojelutaso, jotta voidaan taata, että lisäarvo ja työpaikat pysyvät Euroopassa. Ratkaiseva tekijä on paikka, jossa tuote on tislattu ja valmistettu. Terminologiaan tehdyt muutokset eivät saa tarkoittaa merkittäviä muutoksia alalle.

1.7 Esittelyyn ja merkintöihin viitaten komitea ehdottaa tarkasteltavana olevaan ehdotukseen tiettyjä parannuksia, esimerkiksi mitä tulee ”jäljitteleviin aromeihin” liittyvien mahdollisten väärin tietojen antamisen ja väärinkäsitysten välttämiseen, sillä kuluttaja voi joutua tässä harhaanjohtetuksi.



1.8 Vaikka asia ei kuulu välittömästi komission ehdottaman asetuksen soveltamisalaan, ETSK toistaa aikaisemmat suosituksensa laatia johdonmukainen ja kattava toimintalinjaus, jonka perustana on haitallisen alkoholinkäytön välttäminen sekä sellaisen vastuullisen kuluttamisen edistäminen, jolla vältetään terveysriskejä ja alaikäisten alkoholinkulutusta – ei pelkästään tislattujen alkoholijuomien osalta vaan yleisemminkin. Tiedottaminen, koulutus ja tietoisuuden lisääminen ovat tässä suhteessa ratkaisevan tärkeitä asioita, ja ETSK pitää lukuisia asiaan liittyviä julkisen vallan ja yksityisen sektorin aloitteita tervetulleina.

## 2. Johdanto

2.1 Komissio pyrkii ehdottamallaan asetuksella yhdenmukaistamaan voimassa olevan tislattuja alkoholijuomia koskevan asetuksen (EY) N:o 110/2008 <sup>(1)</sup> Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) kanssa. Ensisijaisesti sillä jaetaan komission mainitun asetuksen nojalla hyväksymät säännökset delegoiduiksi säädöksiksi ja täytäntöönpanosäädöksiksi sekä otetaan käyttöön maatalouslähtöinen oikeuserusta <sup>(2)</sup>, jolla korostetaan vahvaa kytköstä maatalousalaan.

2.2 Sen ohella, että säännökset yhdenmukaistetaan SEUT-sopimuksen kanssa, ehdotuksessa esitetään vain joitakin pieniä teknisiä muutoksia asetuksen (EY) N:o 110/2008 täytäntöönpanossa olevien puutteiden korjaamiseksi ja lainsäädännön saattamiseksi EU:n uusien säädösten mukaiseksi. Tämä koskee esimerkiksi elintarviketietojen antamista kuluttajille (asetus (EU) N:o 1169/2011 <sup>(3)</sup>) ja maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden laatujärjestelmiä (asetus (EU) N:o 1151/2012 <sup>(4)</sup>).

2.3 Tarkemmin tarkastellen ehdotuksessa selvennetään joitain yhdistettyjä ilmaisia, viittauksia ja tislattujen alkoholijuomien sekoituksia koskevia merkintösääntöjä, millä pyritään välttämään ongelmia sisämarkkinoilla. Siihen sisältyy myös uusi artikla alkuperän ilmoittamisesta, ja sillä otetaan käyttöön selkeämmät menettelyt asetuksen (EU) N:o 1151/2012 mukaisten maantieteellisten merkintöjen rekisteröimiseksi.

## 3. Yleistä

3.1 ETSK pitää tervetulleena komission ehdotusta, jolla se pyrkii yhdenmukaistamaan voimassa olevan tislattuja alkoholijuomia koskevan asetuksen (EY) N:o 110/2008 SEUT-sopimuksen kanssa ja saattamaan lainsäädännön EU:n uusien säädösten mukaiseksi. Ehdotetut puitteet tuovat yleisesti sääntöjä koskevaa selkeyttä ja johdonmukaisuutta tislattujen alkoholijuomien alalle.

3.2 ETSK panee merkille, että komissio on kuullut tislattujen alkoholijuomien tuottajien järjestöjä. Tislattujen alkoholijuomien ala EU:ssa on osa maatalouselintarvikealaa, joka on Euroopan unionin suurin vientiala, ja sen myynti EU:n ulkopuolella oli vuonna 2015 yli 10 miljardia euroa. Ala työllistää Euroopassa miljoona työntekijää tuotannossa ja myynnissä, ja sillä on läheiset taloudelliset ja sosiaaliset yhteydet maatalousalaan. Tislattujen alkoholijuomien valmistevero ja alv tuottavat vuosittain noin 23 miljardia euroa. Tislattujen alkoholijuomien kulutus on kuitenkin laskenut 32 prosenttia vuosien 1980 ja 2014 välillä. Tämä heijastuu kahdesta erillisestä kehityssuunnasta: korkealuokkaisiin tuotteisiin siirtyminen ja alkoholinkulutuksen määrän väheneminen valitun juomalaadun parantuessa. Tislattujen alkoholijuomien anniskeluymynti (hotelleissa, ravintoloissa, kahviloissa) väheni esimerkiksi vuosien 2000 ja 2015 välillä 8 prosenttia, 23,5 miljoonaan hehtolitraan, mutta sen arvo kasvoi 30 prosenttia.

3.3 Vaikka komission ehdotuksella pyritään ensisijaisesti varmistamaan oikeudellinen yhdenmukaisuus SEUT-sopimuksen kanssa, se tarjoaa kuitenkin myös tislattujen alkoholijuomien alalle tilaisuuden pitää yllä laatua ja perinteisiä käytänteitä sekä suojella mainettaan globaalilla tasolla. Ehdotus tarjoaa nimittäin selkeyttä jokaisen juoman valmistuksesta: tämä koskee raaka-aineita, vähimmäisalkoholipitoisuutta markkinointia varten, suurinta tislauksenvahvuutta, kypsytysaikaa, makeuttamisvaatimuksia jne. Tislattujen alkoholijuomien luokkien erittely auttaa suojelemaan erilaisia perinteitä.

3.4 ETSK pitää tärkeänä, että kytköksiä maataloussektoriin vahvistetaan. Tislattujen alkoholijuomien tuotannossa tulisi sallia ainoastaan maatalouden raaka-aineita, millä varmistettaisiin myös myyntikanava maatalouden perustuotteille.

<sup>(1)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 110/2008, annettu 15 päivänä tammikuuta 2008, tislattujen alkoholijuomien määrittelmästä, kuvauksesta, esittelystä, merkinnöistä ja maantieteellisten merkintöjen suojaamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1576/89 kumoamisesta. EUVL L 39, 13.2.2008, s. 16

<sup>(2)</sup> Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 43 artiklan 2 kohta.

<sup>(3)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1169/2011, annettu 25 päivänä lokakuuta 2011, elintarviketietojen antamisesta kuluttajille, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 1924/2006 ja (EY) N:o 1925/2006 muuttamisesta sekä komission direktiivin 87/250/ETY, neuvoston direktiivin 90/496/ETY, komission direktiivin 1999/10/EY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/13/EY, komission direktiivien 2002/67/EY ja 2008/5/EY sekä komission asetuksen (EY) N:o 608/2004 kumoamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti). EUVL L 304, 22.11.2011, s. 18

<sup>(4)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1151/2012, annettu 21 päivänä marraskuuta 2012, maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden laatujärjestelmistä. EUVL L 343, 14.12.2012, s. 1

3.5 Muutokset, joilla varmistetaan yhdenmukaisuus SEUT-sopimuksen kanssa ja helpotetaan lainsäädäntäprosessia, ovat yleisesti ottaen myönteisiä. Olisi kuitenkin asianmukaisempaa siirtää painopistettä delegoiduista säädöksistä enemmän täytäntöönpanosäädösten suuntaan. Joiltakin osin poikkeusmahdollisuus tulisi poistaa kokonaan, erityisesti jos siihen liittyy suuria muutoksia. Mainittakoon esimerkkinä, että komissio pyrkii saamaan valtuudet (16 artiklan 3 kohta) laatia delegoituja säädöksiä, joilla sallitaan rekisteröidyn maantieteellisen merkinnän nimen kirjoittaminen vientimarkkinoiden kielellä sellaisilla markkinoilla, missä tämä on pakollista eli minne tuote ei pääse ilman kyseistä tietoa. Nykyinen EU-asetus kuitenkin antaa jo tällaisen mahdollisuuden tuottajille, mutta se on poistettu tekstistä yhdenmukaistamishetimituksessa. Nykyinen mahdollisuus tulisi palauttaa, jolloin tarvetta toimivallan siirtoon ei ole.

3.6 Tislattujen alkoholijuomien tuottajien kannalta yksi keskeisistä tavoitteista on perinteiden ja tislattujen alkoholijuomien maantieteellisten merkintöjen järjestelmän säilyttäminen. ETSK pitää lähtökohtaisesti tervetulleena tislattuihin alkoholijuomiin sovellettavien maantieteellisiä merkintöjä koskevien sääntöjen selkeyttämistä.

3.7 Vaikka asia ei kuulu välittömästi komission ehdottaman asetuksen soveltamisalaan, ETSK toistaa aikaisemmat suosituksensa laatia johdonmukainen ja kattava toimintalinjaus<sup>(5)</sup>, jonka perustana on haitallisen alkoholinkäytön välttäminen sekä sellaisen vastuullisen kuluttamisen edistäminen, jolla vältetään terveysriskejä ja alaikäisten alkoholinkulutusta – ei pelkästään tislattujen alkoholijuomien osalta vaan yleisemminkin. Tiedottaminen, koulutus ja tietoisuuden lisääminen ovat tässä suhteessa ratkaisevan tärkeitä seikkoja. ETSK toteaa, että yksityissektori on osallisena lukuisissa eri puolilla EU:ta järjestetyissä aloitteissa ja sosiaalisissa ohjelmissa, jotka osoittavat, että alkoholin väärinkäyttöä on mahdollista vähentää, erityisesti nuorten parissa<sup>(6)</sup>.

3.8 Komission ehdotuksessa ei käsitellä kysymystä tislattujen alkoholijuomien ainesosaluettelosta ja ravintosisältöä koskevasta tiedosta. ETSK toistaa kuitenkin, että kuluttajilla on oikeus saada totuudenmukaista ja tasapuolista tietoa alkoholijuomista, jotta he voivat tehdä tietoon perustuvia päätöksiä kulutuksestaan<sup>(7)</sup>. Mikro- ja pientuottajat tarvitsisivat tukea sääntöjen soveltamisessa. Komitea antaa mielellään panoksensa komission hiljattain aiheesta julkaiseman kertomuksen<sup>(8)</sup> käynnistämään keskusteluun.

#### 4. Erityistä

4.1 ETSK tunnustaa yhdenmukaistamistoimen mutkikkuuden ja pitää tervetulleena selvennyksiä ja parannuksia, jotka on toteutettu sellaisilla aloilla kuin yhdistettyjä ilmaisia, viittauksia ja tislattujen alkoholijuomien sekoituksia koskevat merkintösäännöt ja raaka-aineiden alkuperän vapaaehtoinen merkintä. Tästä huolimatta joitain ehdotuksessa muutettuja kohtia tulisi harkita uudelleen. Tämä koskee esimerkiksi seuraavaa:

— Kaikkien ”ja/tai”-ilmaisujen korvaaminen muilla ilmaisuilla ei saa johtaa minkäänlaiseen virhetulkintaan tai sekaannukseen. ETSK ehdottaa siksi johdanto-osaan lisättäväksi kappaletta, jossa korostettaisiin, että kaikki ”ja/tai”-ilmaisut on korvattu merkitykseltään vastaavilla ilmaisuilla ja ettei komission tarkoituksena ole muuttaa asetuksen (EY) N:o 110/2008 säännösten sisältöä.

— Tuotantokäytäntöjen ja aromien määritelmiä on selkeytettävä.

— Termi ”tekninen asiakirja” on korvattu termillä ”tuote-eritelmä”, minkä tarkoituksena on yhdenmukaistaa neljän maantieteellisiä merkintöjä käyttävän alan (elintarvikkeet, viini, tislattut alkoholijuomat ja maustetut viinit) sääntöjä. Kaikenlaisten virhetulkintojen välttämiseksi tulisi kuitenkin lisätä johdanto-osan kappaletta, jossa selvennetään näiden kahden termin keskinäinen vastaavuus.

4.2 Komission asetusehdotuksen 8 artiklan 5 kohdassa säädetään, että myyntinimityksiä, joita on täydennetty ilmaisulla ”makuinen” (tai muulla samanlaisella ilmaisulla), voidaan käyttää viitattaessa tislattua alkoholijuomaa jäljitteleviin aromeihin tai niiden käyttöön muun elintarvikkeen kuin juoman tuotannossa. Komitea katsoo, että tämä säännös voi olla kuluttajien kannalta harhaanjohtava.

<sup>(5)</sup> EUVL C 318, 23.12.2009, s. 10

<sup>(6)</sup> Ks. esimerkiksi: HBSC (*Health Behaviour in School-aged Children, 11-13-15 years old*) – vuonna 2016 julkaistun viimeisen HBSC-tutkimuksen keskeisten tulosten tiivistelmä: <http://spirits.eu/files/98/cp.as-095-2016-hbcs-survey-2016-key-messages-final.pdf>; ESPAD (*the European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs, 15-16 years old*). ESPAD-tutkimuksen mukaan 86 prosenttia eurooppalaisista opiskelijoista ilmoittaa nyt, etteivät he ”ole olleet humalassa” 30 viime päivän aikana. Tämä on 23 prosenttiin lasku päihtymysten tasossa (vuodesta 2003). Humalajuomisen tiheys on laskenut 28 prosenttia huippuarvostaan vuonna 2007 (18 prosentista vuonna 2007 13 prosenttiin vuonna 2015). Nämä myönteiset kehityssuunnat ovat havaittavissa sekä poikien että tyttöjen parissa.

<sup>(7)</sup> EUVL C 332, 8.10.2015, s. 28

<sup>(8)</sup> Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle alkoholijuomien ainesosaluetteloa ja ravintoarvoilmoitusta koskevista pakollisista merkinnöistä, COM(2017) 58 final – 13/03/2017.

4.3 Jotta voidaan sekä säilyttää lisäarvo tuottajien kannalta että suojella kuluttajien etuja, ETSK suosittelee painokkaasti, että pidetään yllä tislattujen alkoholijuomien alan nykyinen suojelutaso, kun kyse on valinnasta viittausten "valmistuspaikka" tai "alkuperäpaikka" välillä. Uuden terminologian ei tulisi tarkoittaa suuria muutoksia tislattujen alkoholijuomien alalle. Ratkaiseva seikka on paikka, jossa tuote on tislattu ja valmistettu.

4.4 Jäsenvaltiot vastaavat suojattujen maantieteellisten merkintöjen lainvastaisen käytön valvonnasta, ja komissiolle tulisi ilmoittaa sääntöjen soveltamisesta jäsenvaltioissa, mikä tarjoaa asianmukaiset puitteet väärennetyjen juomien poistamiseksi markkinoilta.

4.5 Komitea pitää tervetulleena vastaväitemenettelyä, joka antaa osapuolille mahdollisuuden päästä sopimukseen, sillä kyseinen menettely on entistä kevyempi, mikä ei kuitenkaan vaikuta tuloksiin.

4.6 Liitteen III korvaava tislattujen alkoholijuomien maantieteellisten merkintöjen rekisteri tulisi nähdä keinona uudenaikaistaa mallia ilman että se vaikuttaa järjestelmän käsittämiin oikeuksiin, velvoitteisiin tai avoimuuteen.

Bryssel 29. maaliskuuta 2017.

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

---

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1101/89 sekä asetusten (EY) N:o 2888/2000 ja (EY) N:o 685/2001 kumoamisesta”**

(COM(2016) 745 final – 2016/0368 (COD))

(2017/C 209/10)

Esittelijä: **Jan SIMONS**

Lausuntopyyntö	Euroopan parlamentti, 12.12.2016 Euroopan unionin neuvosto, 19.12.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 91 ja 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta”
Hyväksyminen erityisjaostossa	15.3.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	29.3.2017
Täysistunnon nro	524
Äänestystulos	228/3/0
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

### 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK toteaa asianomaisia sidosryhmiä edustavia järjestöjä kuultuaan, että asetuksen (ETY) N:o 1101/89 (väliaikainen sisävesialusten romutusohjelma) sekä asetusten (EY) N:o 2888/2000 (Sveitsin aluetta koskevien tavarankuljetuslupien jakaminen) ja (EY) N:o 685/2001 (Bulgarian ja Romanian aluetta koskevat tavarankuljetusluvut ennen maiden EU-jäsenyyttä) kumoamista koskevaa komission ehdotusta voidaan pitää hyväksyttävänä.

### 2. Taustaa

2.1 Euroopan komissio esittää osana REFIT-ohjelmaa ja lainsäädännön parantamista koskevan sitoumuksensa puitteissa kolmen vanhentuneen asetuksen kumoamista. Tavoitteena on varmistaa tarkoituksenmukainen ja korkeatasoinen sääntelykehys Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission paremmasta lainsäädännöstä tekemän toimielinten välisen sopimuksen mukaisesti.

2.1.1 Ehdotus koskee ensinnäkin väliaikaista sisävesialusten romutusohjelmaa vuodelta 1989. Siihen liittyvät asianmukaiset kapasiteetinhallintavälineet turvattiin kymmenen vuotta myöhemmin asetuksella (EY) N:o 718/1999, mutta vuonna 1989 annettua asetusta ei tuolloin kuitenkaan kumottu.

2.1.2 Lisäksi ehdotus koskee kahta maantieliikenneasetusta.

2.1.2.1 Vuonna 2000 annettu asetus koskee raskaille tavarankuljetusajoneuvoille Sveitsiltä saatujen lupien kiintiön jakamista jäsenvaltioiden kesken. Raskas maantieliikenne vapautui EU:n ja Sveitsin valaliiton välisen sopimuksen nojalla kaikista kiintiö- ja lupajärjestelyistä 1. tammikuuta 2005.

2.1.2.2 Toinen asetus koskee Bulgarian ja Romanian tavarankuljetusmarkkinoille pääsyyn ennen maiden vuonna 2007 alkanutta EU-jäsenyyttä oikeuttaneiden lupien jakamista silloisten jäsenvaltioiden kesken. Maiden liittyttyä Euroopan unioniin vuonna 2007 lupia ei enää tarvita.

### 3. Yleistä

3.1 ETSK on aina ollut sillä kannalla, että sääntelykehysten on oltava tarkoituksenmukainen ja korkeatasoinen ja että lisäksi on pidettävä huoli sen avoimuudesta, selkeydestä ja sovellettavuudesta jäsenvaltioissa ja asianomaisten sidosryhmien keskuudessa – tässä tapauksessa sisävesiliikenteen sekä maanteiden tavarankuljetusten alalla.

3.2 Mainittujen kolmen vanhan asetuksen kumoamisen erilaiset syyt huomioon ottaen ETSK pitää kumoamista pelkästään loogisena.

3.3 ETSK:n huomio kiinnittyi kuitenkin siihen komission toteamukseen, ettei intressitahojen kuulemiselle ja vaikutusten arvioinnille ollut tarvetta. Ehdotuksella kuitenkin on – ja vieläpä myönteistä – vaikutusta edellä kohdassa 3.1 mainittuihin seikkoihin, eikä kuulemisen järjestämisestä vaikka vain varmuuden vuoksi ole koskaan haittaa.

3.4 ETSK on siksi kuullut asianomaisia toimialajärjestöjä. Kuulemistenkaan yhteydessä ei ilmoitettu vastuksesta komission ehdotukseen kumota mainitut kolme asetusta.

Bryssel 29. maaliskuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Yhteinen tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kansainvälinen valtamerten hallinnointi: EU:n panos vastuulliseen valtamerten hoitoon”**

(JOIN(2016) 49)

(2017/C 209/11)

Esittelijä: **Jan SIMONS**

Lausuntopyyntö	Euroopan komissio, 27.1.2017
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	REX
Hyväksyminen erityisjaostossa	6.3.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	29.3.2017
Täysistunnon numero	524
Äänestystulos	201/2/2
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) huomauttaa, että yhteisen tiedonannon toimet koskevat sekä valtamerten että merten hallinnointia. ETSK ehdottaa, että yhteisen tiedonannon otsikko muutetaan niin, että siihen lisätään valtamerten lisäksi myös meret.

1.2 ETSK jakaa lisääntyvän huolen tarpeesta parantaa valtamerten hallinnointia ja suojelua paineiden kasvaessa. Valtameriämme on pidetty vuosisatoja niin suurina, ettei mikään, mitä teemme, pysty vaikuttamaan niihin, mutta ihmisen toiminnan lisääntyminen asettaa valtameret vaaraan. Maailman valtameriä rasittavat kestävyysperiaatteiden vastainen kalastus, riittämätön suojelu, matkailu, hyvin vilkas liikenne, saastuminen ja sellaiset ilmastonmuutoksen vaikutukset kuin merenpinnan kohoaminen ja lajien levinneisyyden muuttuminen. Kansainvälisen valtamerten hallinnoinnin nykyinen kehys ei pysty varmistamaan valtamerten ja niiden tarjoamien resurssien kestävyysajattelun mukaista hallinnointia. Tarvitaan kiireesti toimenpiteitä.

1.3 ETSK on tyytyväinen Euroopan komission (jäljempänä ”komissio”) ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan (jäljempänä ”korkea edustaja”) yhteiseen tiedonantoon valtamerten hallinnoinnin parantamisesta. Yhteisessä tiedonannossa määritellään suunnitelma valtamertemme vaarassa olevaa tulevaisuutta varten. Komission ja korkean edustajan tulee kuitenkin vielä priorisoida valtamerten nykyiset uhat, jotta toimien kiireellisyys käy asianmukaisesti ilmi.

1.4 Yksi kansainvälisen valtamerten hallinnoinnin tehottomuuden syistä ovat puutteet kansainvälisen valtamerten hallinnoinnin nykyisessä kehityksessä. ETSK suositaa, että komissio ja korkea edustaja korjaavat nämä puutteet ja epäjohtamukset ja myös lisäävät nykyisten sääntöjen noudattamista esimerkiksi parantamalla meristrategiapuitedirektiivin täytäntöönpanoa. EU:n tulisi pidättyä ehdottamasta uutta lainsäädäntöä silloin, kun olemassa olevien sääntöjen ja säännösten täytäntöönpanon parantaminen tai koordinoinnin lisääminen olisi tehokkaampaa.

1.5 ETSK kannattaa yhteisessä tiedonannossa lueteltuja toimia, joilla on tarkoitus lisätä tietoa Euroopan valtameristä. EU:lla voisi olla tärkeä rooli valtamerten hallinnoinnin parantamisessa, erityisesti maailman valtamerten tieteellisen tutkimuksen tukemisessa. Nykyisin käytössä olevaa tietoa on käytettävä asianmukaisesti ja tehokkaasti. Meristä on paljon tietoa, joka on suureksi osaksi hajallaan. ETSK kannustaa tästä syystä EU:ta voimakkaasti kehittämään Euroopan meripoliittisesta seurantakeskuksesta ja tietoverkosta maailmanlaajuisen merialan tietoverkon. EU:sta voisi tulla tällaisen tutkimuksen koordinointikeskus.

1.6 ETSK kehottaa EU:ta tekemään yhteistyötä kumppanimaiden kanssa vähentääkseen meriturvallisuuden uhkia ja riskejä, kuten merirosvousta sekä ihmis-, ase- ja huumekauppaa, hyödyntäen uutta Euroopan raja- ja rannikkovartiovirastoja, Euroopan meriturvallisuusvirastoa (EMSA) ja kalastuksenvalvontavirastoa (EFCA). Toimivan yhteisen tietojenvaihtoympäristön (CISE) käyttö takaa sen, että tiedot kerätään kerralla ja jaetaan EU:n jäsenvaltioiden kesken tehokkaalla tavalla.

1.7 ETSK uskoo, että valmiuksien kehittäminen valtamerten hallinnoinnin parantamiseksi on ratkaisevan tärkeää, jotta voidaan toteuttaa kestävä kehityksen periaatteet ja antaa kehitykselle mahdollisuus käyttää valtameriä ja niiden resursseja Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimuksen (UNCLOS) mukaisesti. Yhteisessä tiedonannossa eriteltyt EU:n toimet ovatkin tervetulleita, mutta komission ja korkean edustajan tulee vielä tarkentaa, millä erityisillä toimilla ja välineillä valmiuksia voidaan kehittää.

1.8 ETSK kannustaa vahvasti perustamaan EU:n sidosryhmäfoorumin tarkastelemaan valtameriä ja meriä maailmanlaajuisesti erityisesti siksi, että valtamerten hallinnointi on monialainen asia, joka koskee useita sidosryhmiä. Pitäisi kuitenkin välttää sitä, että foorumissa käytäisiin samoja keskusteluja kuin jo nyt kansainvälisellä tasolla käydään. ETSK kehottaa komissiota ottamaan mukaan kaikki sidosryhmät: koko kansalaisyhteiskunta on mobilisoitava, jos valtamerten hallinnointia halutaan tehostaa.

1.9 ETSK korostaa, että jos halutaan välttää laitonta, ilmoittamatonta ja sääntelemätöntä kalastusta, tarvitaan tehokasta lippuvaltiovalvontaa ja tehokkaita täytäntöönpanovälineitä, muun muassa seuranta-, valvonta- ja tarkkailutoimenpiteitä. Kaikkien EU:n jäsenvaltioiden kalastustietojen keräämistä tulee parantaa ja niitä tulee jakaa asianmukaisesti. Tämä voitaisiin mahdollisesti toteuttaa Euroopan meri- ja kalatalousrahaston (EMKR) varoilla.

1.10 ETSK katsoo, että valtamerten hallinnoinnissa tulisi tasapainottaa sosioekonominen kehitys ja merten suojeleminen. Valtamerten resurssien hyödyntämiseen käytettäviin tekniikoihin on syytä kiinnittää huomiota ja myös suhtautua varoen. Niiden innovatiivisuus ja merkitys talouskehityksen kannalta eivät saa johtaa siihen, että sivuutetaan niiden mahdollisesti aiheuttamat uhat ympäristölle, missä tällaista toimintaa harjoitetaan. Maalla harjoitettavaan toimintaan sovellettavista ympäristövaikutusten arvioinneista saatuja kokemuksia voitaisiin hyödyntää valtamerten resurssien hyödyntämistä koskevien vastaavien aluekohtaisten arviointien kehittämiseen.

## 2. Taustaa yhteiselle tiedonannolle

2.1 Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen jäsenvaltiot sopivat virallisesti kesäkuussa 2015 sellaisen oikeudellisesti sitovan välineen kehittämistä YK:n merioikeusyleissopimuksen alaisuudessa, joka koskee meriluonnon monimuotoisuuden säilyttämistä ja kestävä käyttöä kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla alueilla<sup>(1)</sup>. Koska valtiot pyrkivät yhä enemmän hyödyntämään valtameriä talouksiensa kehittämiseksi, useimmat valtamerialueet kärsivät merellä tai maalla toteutetuista kestävyysperiaatteiden vastaisista toimista. Tilannetta pahentavat vielä ilmastonmuutoksen ja merien happamoitumisen vaikutukset.

2.2 Euroopan unioni pyrkii valtamerten hallinnoinnin parantamiseen monialaisen ja sääntöihin perustuvan kansainvälisen lähestymistavan avulla. Tiedonanto on myös EU:n reaktio kestävä kehityksen YK-toimintaohjelmaan Agenda 2030, erityisesti kestävä kehityksen tavoitteeseen 14 ”säilyttää meret ja merten tarjoamat luonnonvarat sekä edistää niiden kestävä käyttöä”, osana toimintalinjausta, jonka tavoitteet linkittyvät tiiviisti toisiinsa. Se perustuu puheenjohtaja Junckerin komissaari Vellalle antamaan poliittiseen toimeksiantoon osallistua kansainvälisen valtamerten hallinnoinnin muotoiluun.

2.3 Komission ja korkean edustaja yhteisessä tiedonannossa esitetään 14 toimea seuraavilla kolmella ensisijaisella alalla: 1) kansainvälisen valtamerten hallinnointikehyksen parantaminen, 2) valtameriin ihmisen toiminnasta aiheutuvan paineen vähentäminen ja edellytysten luominen kestävälle siniselle taloudelle, 3) kansainvälisen merentutkimuksen vahvistaminen ja sen kautta saatavien tietojen parantaminen.

### 2.3.1 Kansainvälisen valtamerten hallinnointikehyksen parantaminen

2.3.1.1 Komissio ja korkea edustaja ovat laatineet toimenpiteitä muun muassa sellaisia aloja ajatellen kuin meriluonnon monimuotoisuuden säilyttäminen ja kestäväpohjainen käyttö kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla alueilla, kymmenen prosentin suuruisen meri- ja rannikkoalan suojelemaan tarkoittavan tavoitteen saavuttaminen vuoteen 2020 mennessä ja meriturvallisuuteen liittyvien uhkien ja riskien, kuten merirosvouksen ja ihmis-, ase- ja huumekaupan, vähentäminen.

<sup>(1)</sup> ARES/69/292.

### 2.3.2 Valtameriin ihmisen toiminnasta aiheutuvan paineen vähentäminen ja edellytysten luominen kestäväälle siniselle taloudelle

2.3.2.1 Komissio ja korkea edustaja ovat ehdottaneet toimia Pariisin sopimuksen täytäntöönpanemiseksi kiinnittäen huomiota valtameriin liittyvään toimintaan, jotta voidaan torjua laitonta, ilmoittamatonta ja sääntelemätöntä kalastusta ja merten roskaantumista ja pyrkiä saamaan aikaan kansainväliset suuntaviivat merten aluesuunnittelua varten.

### 2.3.3 Kansainvälisen merentutkimuksen vahvistaminen ja sen kautta saatavien tietojen parantaminen

2.3.3.1 Komissio ja korkea edustaja ovat kehittäneet toimia tietämyksen ja luotettavan tieteellisen tiedon parantamiseksi kestävyysajattelun mukaista valtameriresurssien hallinnointia ja ihmisten aiheuttaman paineen vähentämistä silmällä pitäen.

## 3. Yleistä

3.1 ETSK huomauttaa, että yhteisen tiedonannon toimet koskevat sekä valtamerien että merten hallinnointia. Kun otetaan huomioon näiden vesialueiden tiiviit yhteydet toisiinsa, ETSK ehdottaa, että yhteisen tiedonannon nimeksi annetaan "EU:n panos vastuulliseen valtamerien ja merten hoitoon", jotta selvennettäisiin aloitteen soveltamisalaa.

3.2 ETSK antaa tunnustusta Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimuksen merkittäväälle panokselle rauhan, turvallisuuden ja yhteistyön vahvistamiseen kaikkien kansojen välillä sekä kaikkien maailman kansojen taloudellisen ja sosiaalisen edistyksen eteenpäin viemiseen Yhdistyneiden kansakuntien periaatteiden mukaisesti kuin myös valtamerien ja merten kestäväan kehitykseen.

3.3 ETSK toteaa, että Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokous tarkastelee vuosittain valtameriasioiden kehitystä ja merioikeutta ja antaa joka vuosi kaksi päätöslauselmaa yhdenmetyistä globaaleista toimintapoliittisista ohjeista: yhden valtameriasioista ja merioikeudesta ja toisen kestäväpohjaisesta kalastuksesta. EU:n tulisi tiivistää yhteistyötään kansainvälisten kumppaneidensa kanssa, jotta voitaisiin edistää YK:n määrittämien toimenpiteiden toteuttamista.

3.4 ETSK katsoo, että valtamerien hallinnoinnissa tulisi tasapainottaa sosioekonominen kehitys ja merten suojeleminen. Keskeisenä tavoitteena tulisi olla merten luonnonvarojen ja meriympäristön kestävyysajattelun mukainen ja monipuolinen käyttö myös tulevia sukupolvia varten. Luonnonvaroja ei pitäisi hyödyntää niin, että vahingoitetaan ekosysteemejä, vaan hyödyntämisen tulisi päinvastoin sopia yhteen ekosysteemien kanssa ja sitä tulisi toteuttaa vastuullisesti oikeanlaisten toimintapolitiikkojen ja hallinnointirakenteiden avulla.

3.4.1 Valtamerien resurssien hyödyntämiseen käytettäviin tekniikoihin on syytä kiinnittää huomiota ja myös suhtautua varoen. Niiden innovatiivisuus ja merkitys talouskehityksen kannalta eivät saa johtaa siihen, että sivuutetaan niiden mahdollisesti aiheuttamat uhat ympäristölle, missä tällaista toimintaa harjoitetaan. Maalla harjoitettavaan toimintaan sovellettavista ympäristövaikutusten arvioinneista saatuja kokemuksia voitaisiin hyödyntää valtamerien resurssien hyödyntämistä koskevien vastaavien aluekohtaisten arviointien kehittämiseen.

3.5 ETSK kannustaa vahvasti perustamaan EU:n sidosryhmäfoorumin tarkastelemaan valtameriä ja meriä, mutta katsoo, että myös kansalaisyhteiskunnan tulisi olla siinä mukana. Foorumia voitaisiin käyttää valtamerien hallinnoinnin kehittämistä koskevien tietojen, kokemusten ja parhaiden käytäntöjen keskinäiseen vaihdantaan. Sitä voitaisiin käyttää myös EU-varojen jakamisen hienosäätöön valtamerien hallinnoinnin parantamiseksi, ja se voisi tehostaa toimia merentutkimuksen ja havainnoinnin julkisten investointien taloudellisen tehokkuuden arvioimiseksi.

3.6 ETSK katsoo, että Euroopan unionin tulisi pitää mielessä kokonaiskuva, kun se tekee uusia ehdotuksia valtamerien hallinnoinnin parantamiseksi niin, että ne valtamerien hallinnoinnin osa-alueet, jotka ovat jo kehittyneitä ja toimivat sujuvasti, eivät häiriintyisi tahattomasti. Euroopan unionin tulisi myös välttää samojen keskustelujen käynnistämistä kuin jo nyt kansainvälisellä tasolla käydään.

3.7 ETSK toteaa, että sääntelyn puutteet saattavat mahdollistaa sääntelemättömän ja ilmoittamattoman toiminnan, meriluonnonvarojen ylihyödyntämisen ja maapallon ekosysteemien tuhoamisen. Näihin asioihin puuttuminen edellyttää tieteellisiä tutkimuksia ekosysteemeistä sekä nykyisen hallinnointijärjestelmän parempaa ymmärtämistä, jotta puutteet voidaan korjata. ETSK:n mielestä EU:sta pitäisi tulla johtava taho maailman valtamerien tieteellisessä tutkimuksessa, ja siitä voisi tulla koordinoitukeskus tällaiselle tutkimukselle.



3.8 Komission ja korkean edustajan tavoitteena tulisi sääntelyn puutteiden ja epäjohtonmukaisuuksien yksilöimisen ohella olla nykyisten sääntöjen noudattamisen parantaminen. Tämä voitaisiin saavuttaa käyttämällä hyväksi EU:n painoarvoa markkinoilla tietyillä politiikan aloilla, kuten kalastuksessa, jotta saataisiin tärkeitä toimijat mukaan, kuten komissaari Vella korosti <sup>(2)</sup> kommentoidessaan laittoman kalastuksen vastaisia EU:n toimia.

3.9 ETSK on samaa mieltä siitä, että kaikkien sektorien tulee pyrkiä jatkuvasti valtamerten hallinnointimallin parantamiseen valtameriin kohdistuvan paineen kasvaessa. ETSK mainitsee esimerkkinä, että muun muassa alueelliset kalastuksenhoitojärjestöt ja Kansainvälinen merenkulkujärjestö (IMO) pyrkivät parantamaan hallinnointiperiaatteitaan nykyisen strategisen kehyksen vahvistamiseksi.

3.10 ETSK katsoo, että komission ja korkean edustajan tulisi arvioida tarpeita taitojen, osaamisen ja koulutuksen aloilla, jotta voidaan helpottaa ennakoitua meriteollisuuden työpaikkojen kehittymistä. Asia on sivuutettu tiedonannossa.

## 4. Erityistä

### 4.1 Kansainvälisen valtamerten hallinnointikehyksen parantaminen

4.1.1 ETSK on tyytyväinen siihen, että komissio ja korkea edustaja sitoutuvat tekemään työtä yhdessä jäsenvaltioiden ja kansainvälisten kumppanitahojen kanssa varmistaa valtamerten hallinnointiin tarkoitettujen keskeisten globaalien välineiden, kuten kalastusalan työtä käsittelevän Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimuksen, hyväksymisen, ratifioinnin ja täytäntöönpanon sekä kehittämään tarvittavia uusia välineitä, kuten suunnitteilla olevan, meriluonnon monimuotoisuutta kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla alueilla käsittelevän YK:n merioikeusyleissopimuksen täytäntöönpanosopimuksen. ETSK myös kannustaa komissiota ja korkeaa edustajaa tekemään yhteistyötä IMO:n kanssa, jotta voidaan helpottaa IMO:n välineiden soveltamista ja asianmukaista täytäntöönpanon valvontaa. Komission tulee yksilöidä käytännön toimet ja välineet tavoitteen saavuttamiseksi.

4.1.2 ETSK on tyytyväinen siihen, että komissio ja korkea edustaja sitoutuvat parantamaan koordinoitua ja yhteistyötä globaalien ja alueellisten organisaatioiden välillä ja kumppanuuksien solmimista keskeisten valtameritoimijoiden kanssa. Tämä osoittaa, että EU pyrkii soveltamaan yhdenmukaista ja monialaista lähestymistapaa valtameritoimintojen hallinnointiin, joka on toistaiseksi suurelta osin alakohtaista. ETSK kannustaa voimakkaasti komissiota ja korkeaa edustajaa osallistumaan UN-Oceans-mekanismiin, jonka pyrkimyksenä on parantaa Yhdistyneiden kansakuntien järjestelmään kuuluvien toimivaltaisten organisaatioiden koordinoitua, johdonmukaisuutta ja tehokkuutta.

4.1.3 Valmiuksien kehittäminen on ratkaisevan tärkeää, jotta voidaan saavuttaa kestävä kehitys ja antaa kehitysmaille mahdollisuus käyttää valtameriä ja niiden resursseja kestäväpohjaisella tavalla ja Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimuksen mukaisesti. Komission ja korkean edustajan tulee kuitenkin vielä eritellä erityiset EU:n toimenpiteet valmiuksien kehittämistä varten.

4.1.3.1 ETSK toteaa, että yhteisessä tiedonannossa viitataan valmiuksien kehittämisresursseihin, jotka on tarkoitettu kestävä kehityksen ja Välimeren alueen sinisen talouden kehittämisen parantamiseen. Samanlaisia resursseja tarvitaan kuitenkin kaikilla Euroopan merillä sekä arktisella alueella.

4.1.4 ETSK kehottaa suojelemaan tarmokkaammin arktisen alueen resursseja, jotka ovat tulevien sukupolvien luonnonpääomaa, sekä käsittämään alueella tapahtuvat ekologiset muutokset indikaattoriksi eurooppalaisista ja maailmanlaajuisista edistysaskelista ilmastonsuojelussa. ETSK katsoo, että komissio voisi lisätä arktisen alueen toimijoiden keskuudessa tietoisuutta alueen herkkyydestä ja alati kasvavasta tarpeesta kestäväpohjaiseen kehittämiseen. Arktisten alueiden suojelua ja ilmastomuutoksen torjumista ei saa toteuttaa alueen asukkaille haitallisesti tai ottamatta heitä huomioon. Paikalliset asukkaat, jotka haluavat tuki suojella kulttuuriaan, haluavat myös hyötyä kestäväpohjaisen taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen mahdollisuuksista.

4.1.4.1 ETSK vaatii, että kansalaisyhdistyksille annetaan aktiivinen rooli paikallisten asukkaiden etujen ja kysymysten ajamisessa. EU voisi myös järjestää julkisia keskusteluita, joissa keskeiset toimijat voisivat esitellä, miten ne ovat edistäneet alueen kestävä kehitystä, ja joihin osallistuisi myös alkuperäiskansan edustajia. Olisi harkittava Brysseliin sijoitettavan arktisen tiedotuskeskuksen perustamista <sup>(3)</sup>.

<sup>(2)</sup> Euroopan komission lehdistötiedote *EU acts on illegal fishing: Yellow card issued to Thailand while South Korea & Philippines are cleared*, 21. huhtikuuta 2015, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4806\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4806_en.htm)

<sup>(3)</sup> EUVL C 75, 10.3.2017, s. 144

4.1.5 Meritse tapahtuva riskialtis maahanmuutto on lisääntynyt, mikä korostaa tarvetta kiireellisiin toimiin merillä tapahtuvien ihmishenkien menetyksien estämiseksi. ETSK onkin tyytyväinen Euroopan uuden raja- ja merivartiostoa-asetuksen 2016/1624 hyväksymiseen, vaikka komitea suositti vahvasti viraston nimeämistä Euroopan rajavartiostoksi. ETSK kannattaa myös Euroopan meriturvallisuusvirastosta (EMSA) ja Euroopan kalastuksenvalvontavirastosta (EFCA) annettuja muutettuja asetuksia.

4.1.5.1 EMSA:n perustamisesta annetun asetuksen muuttamista koskevan lausuntonsa<sup>(4)</sup> päätelmissä ETSK asettui tukemaan viraston roolia jäsenvaltioiden meriturvallisuuden parantamisessa. Komitea myös totesi jo tuolloin pitävänsä hyvin tärkeänä, että EMSA:n tehtäviä ja valtuuksia lisätään vastuuntuntoisella tavalla.

4.1.6 ETSK panee merkille EU:n toimenpiteet laittoman kalastuksen torjumiseksi ja valtameriin perustuvien ruokavarojen kestäväpohjaisen hoidon tehostamiseksi. Yhteinen kalastuspolitiikka otettiin käyttöön 1960-luvulla, ja sitä on tarkistettava jatkuvasti. Komitea suhtautuu myönteisesti politiikan ajantasaistamiseen, jonka tarkoituksena on pitää se teknologian kehityksen tasalla, jotta kalakantojen säilymistä ja suojelua voidaan parantaa.

4.1.6.1 ETSK korostaa, että jos halutaan välttää laitonta, ilmoittamatonta ja sääntelemätöntä kalastusta, tarvitaan tehokasta valvontaa ja tehokkaita täytäntöönpanovälineitä, muun muassa seuranta- ja tarkkailutoimenpiteitä. Komitea huomauttaa komissiolle ja korkealle edustajalle, että Yhdistyneet kansakunnat on todennut huolestuneena, että merikalastuksen tehokkaasta hallinnoinnista on tullut eräillä alueilla vaikeaa epäluotettavien tietojen takia. Kaikkien EU:n jäsenvaltioiden tulisi tämän vuoksi parantaa osaltaan tietoa kalastuksesta vesillään ja jakaa sitä. Tämä voitaisiin mahdollisesti toteuttaa EMKR:n varoilla.

4.1.6.2 ETSK kehottaa komissiota jatkamaan työskentelyään alueellisten kalastuksenhoitojärjestöjen toiminnan tehostamiseksi. Komission tulisi lisäksi osana yhdenmukaista lähestymistapaa meriasioihin nähden pyrkiä parantamaan eri foorumeiden, esimerkiksi meriä koskevien alueellisten yleissopimusten ja maailmanlaajuisten organisaatioiden, välistä koordinaatiota.

## **4.2 Valtameriin ihmisen toiminnasta aiheutuvan paineen vähentäminen ja edellytysten luominen kestäväälle siniselle taloudelle**

4.2.1 ETSK kannattaa vakaasti EU:n toimenpiteitä, muun muassa tiedonantoa Pariisin ilmastopöytäkirjan täytäntöönpanosta ja valtamerien lämpenemisen, merenpinnan nousun ja happamoitumisen haitallisten vaikutusten lieventämisestä. ETSK myös kannustaa komissiota ja korkeaa edustajaa ennakoivuuteen ja arvioimaan näiden tekijöiden vaikutusta siniseen talouteen ei ainoastaan vakiintuneiden toimialojen, vaan myös kehittyvien toimialojen kannalta.

4.2.2 ETSK tukee komission toimia satamavaltion toimenpiteitä käsittelevän sopimuksen täytäntöönpanemiseksi. Sopimus tuli voimaan kesäkuussa 2016. Se on sitova, kansainvälinen sopimus, jonka tarkoituksena on torjua laitonta, ilmoittamatonta ja sääntelemätöntä kalastusta. Satamavaltion toimenpiteitä käsittelevän sopimuksen asianmukaisen täytäntöönpanon odotetaan johtavan toimialaa kestävämmällä pohjalla olevan kehityksen suuntaan, ja sen vaikutusten odotetaan ulottuvan kalastusalan koko toimitusketjuun.

4.2.3 ETSK katsoo, että kalastuslainsäädännön rikkomisesta olisi määrättäviä ankaria seuraamuksia. Kalastusalan työtä käsittelevän ILO:n yleissopimuksen täytäntöönpano on tärkeää, jotta voidaan välttää työntekijöiden hyväksikäyttöä kalastusaluksilla ja epäreilua kilpailua, joka johtuu työelämän peruseriaatteiden ja -oikeuksien rikkomisesta. Elin- ja työolot merellä on järjestettävä niin, että ne vastaavat EU:n ja kansainvälisen tason tiukimpia normeja.

4.2.4 ETSK toteaa, että kalastusalan haitalliset tuet, jotka on tarkoitettu joko alusten kapasiteetin nostamiseen tai laitonta, ilmoittamatonta ja sääntelemätöntä kalastusta varten, ovat yksi liikakalastuksen pääsyistä, ja komitea onkin tyytyväinen siihen, että EU sitoutuu nopeuttamaan asiasta käytävien neuvottelujen loppuunsaattamista Maailman kauppajärjestössä.

4.2.5 Merten roskaantumiseen liittyen ETSK panee huolestuneena merkille lisääntyvät todisteet sen haitallisista vaikutuksista luonnonvaraisille eläimille ja niiden elinympäristölle sekä merten biologiselle monimuotoisuudelle ja meriympäristölle. ETSK korostaa erityisen huolestuneena mikromuovien synnyttämää ongelmaa. Riippumatta siitä, onko mikromuovi joutunut ympäristöön suoraan vai makromuoviroskan hajoamisen kautta, se saavuttaa kaukaisimmatkin eli tässä tapauksessa myös syvimät alueet ja vapauttaa haitallisia kemiallisia aineita, jotka saattavat saastuttaa ruokaketjun.

<sup>(4)</sup> EUVL C 107, 6.4.2011, s. 68

4.2.5.1 ETSK on tyytyväinen kunkin alueellisen meriyleissopimuksen puitteissa toteutettuihin toimiin merten roskaantumisen estämiseksi ja vähentämiseksi. Tällaisia ovat muun muassa alueellisten toimintasuunnitelmien laatiminen. ETSK kannustaa EU:n jäsenvaltioita tehostamaan meristrategiapuitedirektiivin täytäntöönpanoa meriympäristön hyvän tilan saavuttamiseksi ja ylläpitämiseksi. Komission tulisi myös kannustaa EU:n ulkopuolisia alueita kehittämään vastaavia toimintasuunnitelmia.

4.2.5.2 ETSK pitää tärkeänä kansainvälisiä mekanismeja, kuten Marpol-yleissopimusta, aluksista aiheutuvan meren pilaantumisen ehkäisemiseksi, ja kehottaa komissiota ehdottamaan vuonna 2017 satamien vastaanottolaitteita koskevan direktiivin tarkistamista, jotta se voitaisiin saada vastaamaan entistä paremmin Marpol-yleissopimuksen soveltamisalaa ja määritelmiä.

4.2.5.3 ETSK huomauttaa, että EU:n tulisi pyrkiä ymmärtämään entistä paremmin merten roskaantumisen alueellisia erityispiirteitä sekä lähteitä, laajuutta, reittejä, suuntauksia, luonnetta ja vaikutuksia. Tämä koskee myös mikromuoveja. Komitea kehottaa komissiota ja korkeaa edustajaa puuttumaan niin merellä kuin maalla sijaitseviin merten roskaantumisen lähteisiin.

4.2.6 ETSK kannattaa komission ja korkean edustajan toimia onnistuneen merten aluesuunnittelun onnistumisen edistämiseksi ja nopeuttamiseksi globaalilla tasolla ottamalla kaikki sidosryhmät mukaan <sup>(5)</sup>.

4.2.7 ETSK kannustaa komissiota ja korkeaa edustajaa edistämään alueellista ja kansainvälistä yhteistyötä suojeltujen merialueiden pitkäaikaisten ja kestäväällä pohjalla olevien rahoitusmekanismien kehittämiseksi, jotta voidaan varmistaa, että ne ovat hyvin hoidettuja ja muodostavat ekologisesti johdonmukaisen verkoston.

### 4.3 **Kansainvälisen merentutkimuksen vahvistaminen ja sen kautta saatavien tietojen parantaminen**

4.3.1 ETSK kannattaa yhteisessä tiedonannossa lueteltuja toimia, joilla on tarkoitus lisätä tietoa Euroopan valtameristä. ETSK kannustaa tästä syystä EU:ta voimakkaasti kehittämään Euroopan meripoliittisesta seurantakeskuksesta ja tietoverkosta maailmanlaajuisen merialan tietoverkon. EU:sta voisi tulla tällaisen tutkimuksen koordinoitikeskus. Ennen kuin ryhdytään keräämään ja analysoimaan uutta tietoa, on kuitenkin saatava nykyisin saatavilla oleva tietoa hyvään ja tehokkaaseen käyttöön. Meristä on paljon tietoa, joka on suureksi osaksi hajallaan.

4.3.2 ETSK kannustaa komissiota lisäämään kansainvälistä yhteistyötä meritieteen ja -teknologian alalla Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) ehdotuksen mukaisesti keinona edistää innovointia ja vahvistaa sinisen talouden kestävää kehitystä.

4.3.3 ETSK ehdottaa lisäksi, että komissio ja jäsenvaltiot pyrkivät parantamaan tilastollista ja metodologista perustaa unioni- ja maakohtaisella tasolla, jotta voidaan mitata vakiintuneen ja kehittyvän meriteollisuuden laajuutta ja suorituskykyä sekä sen osuutta kokonaistaloudessa.

Bryssel 29. maaliskuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

<sup>(5)</sup> Merten aluesuunnittelun toinen kansainvälinen konferenssi, jonka Euroopan komission meri- ja kalastusasioiden pääosasto ja Unescon hallitustenvälinen merentutkimustoimikunta järjestävät yhdessä. Se järjestetään 15.–17. maaliskuuta 2017 Unescon päämajassa Pariisissa Ranskassa.

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi polkumyynnillä muista kuin Euroopan unionin jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta annetun asetuksen (EU) 2016/1036 ja muista kuin Euroopan unionin jäsenvaltioista tapahtuvalta tuetulta tuonnilta suojautumisesta annetun asetuksen (EU) 2016/1037 muuttamisesta”**

(COM(2016) 721 final)

(2017/C 209/12)

Esittelijä: **Christian BÄUMLER**

Toinen esittelijä: **Andrés BARCELÓ DELGRADO**

Lausuntopyyntö	komissio, 24.11.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”ulkosuhteet”
Hyväksyminen erityisjaostossa	6.3.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	29.3.2017
Täysistunnon nro	524
Äänestystulos	194/0/1
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) kannattaa avointa ja oikeudenmukaista kauppaa ja tunnustaa sen arvon kasvun ja työpaikkojen luomisen veturina.

1.2 ETSK vaatii samoja kilpailuedellytyksiä EU:n ja kolmansien maiden vientiä harjoittaville tuottajille ja kannattaa tehokkaita kaupan suojoitoimia.

1.3 ETSK katsoo, että komission ehdotusta voi kaiken kaikkiaan pitää tasapainoisena ratkaisuna yhtäältä Kiinan markkinatalousasemaa koskevan kysymyksen ja toisaalta polkumyynnilaskennan tehokasta menetelmää koskevan tavoitteen kannalta.

1.4 ETSK tukee komission ehdotusta, jossa polkumyynnin marginaalia laskettaessa ei lähdetä standardimenetelmästä, vaan sovelletaan vertailuarvoja, joissa otetaan huomioon merkittävästi vääristyneet tuotanto- ja myyntikustannukset. ETSK korostaa esittäneensä jo vuonna 2016 Euroopan terästeollisuuden kestävä työllisyyden ja kasvun turvaamisesta antamassaan lausunnossa, että Kiinan tuontia koskevilla polkumyynnin ja tukien vastaisissa tutkimuksissa ei pidä soveltaa standardimenetelmää niin kauan kuin maa ei täytä EU:n viittä markkinataloudeksi tunnustamisen kriteeriä.

1.5 ETSK on tyytyväinen siihen, että komissio haluaa ratkaista konkreettisten kriteerien avulla sen, onko kyse merkittävästä markkinoiden vääristymisestä. Komitea toteaa, että olisi myös otettava huomioon ILO:n normien sekä monenvälisen ympäristösopimusten noudattaminen.

1.6 ETSK kehottaa parlamenttia ja neuvostoa toteamaan selvästi, että komissio laatii maakohtaisia raportteja jokaisesta maasta, jossa esiintyy merkittäviä markkinoiden vääristymiä. Tämä koskee kaikkia maita, joiden osuus edeltävällä viisivuotiskaudella käynnistetyistä polkumyynnitutkimuksista on yhteensä 70 prosenttia.

1.7 ETSK toteaa kuitenkin, että komission ehdotuksessa polkumyynnin vastaisen perusasetuksen muuttamisesta on vielä kehittämistarvetta polkumyynnin tutkintamenettelyn tehokkuuden ja käytännöllisyyden (ehdotettujen raporttien oikeudellinen asema, toteutettavuus ja tarkoituksenmukaisuus) sekä etenkin todistustaakan suhteen (sitä ei tulisi säilyttää Euroopan teollisuudelle).

1.8 ETSK painottaa, että myös pienten ja keskiuurten yritysten on voitava käyttää polkumyyntiä ja tukia koskevia valitusmenettelyjä.

1.9 ETSK tukee komission ehdottamia siirtymä- ja kuulemisjärjestelyjä.

1.10 ETSK kehottaa Euroopan komissiota oikeusvarmuuden lujittamiseksi varmistamaan, että unionin uusi polkumyynnin vastainen politiikka noudattaa mahdollisimman pitkälti WTO:n polkumyynnin sopimusta.

1.11 ETSK suosittaa, että kaupan suojaamista koskevassa politiikassa suhteessa maihin, joissa on merkittäviä markkinoiden vääristymiä, noudatetaan EU:ta laajemmalle ulottuvaa, kansainvälisesti koordinoitua lähestymistapaa. Tärkeimpien kauppakumppanien kanssa tarvitaan tiivistä yhteistyötä.

1.12 ETSK suhtautuu myönteisesti muutoksiin, joita komissio ehdottaa tukien vastaiseen perusasetukseen.

1.13 ETSK panee merkille, että kaupan suojoitimiin liittyvien menettelyjen teho on riippuvainen myös vuonna 2013 annettua kaupan suojoitimiin nykyaikaistamista koskevasta ehdotuksesta, joka koskee mm. alhaisemman tullin sääntöä. ETSK painottaa, että myös kaupan suojoitimiin nykyaikaistamista koskeva paketti on ratkaisevan tärkeää viimeistellä ja hyväksyä lähikuukausina, jotta tuloksena olisi vankka ja tehokas kaupan suojaamisjärjestelmä ja jotta voidaan turvata työpaikat ja kasvu EU:ssa.

## 2. Komission asiakirjan tausta ja pääsisältö

2.1 Komission ehdotuksella <sup>(1)</sup> muutetaan polkumyynnillä muista kuin Euroopan unionin jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta annettua asetusta (EU) 2016/1036 ja muista kuin Euroopan unionin jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta annettua asetusta (EU) 2016/1037. Muutokset koskevat polkumyynnin vastaisissa toiminna käytettäviä laskentamenetelmiä sekä tukien vastaisia menettelyjä.

2.2 Komission uudessa ehdotuksessa esitetään muutoksia polkumyynnin vastaiseen perusasetukseen: siinä luovutaan WTO:n jäsenmaiden erottelamisesta sen mukaan, onko kyse markkinatalousmaasta vai ei. Vertailumaamenetelmää voidaan jatkossakin soveltaa WTO:n ulkopuolisiin ei-markkinatalousmaihin. Standardimenetelmää sovelletaan vastaisuudessa kaikkiin WTO:n jäseniin, paitsi jos kyse on merkittävistä markkinoiden vääristymistä. Ehdotettu 2 artiklan uusi 6 a kohta mahdollistaa tällaisessa tapauksessa normaaliarvon muodostamisen laskennallisesti vääristymättömiä hintoja tai vertailuarvoja osoittavien tuotanto- ja myyntikustannusten perusteella.

2.3 Vaikka uusi ehdotus asetukseksi on ”maaneutraali”, se on tiiviisti yhteydessä Kiinan liittymistä Maailman kauppajärjestöön (WTO) koskevan pöytäkirjan 15 kohdan a alakohdan ii alakohtaan, jonka voimassaolo päättyi 11. joulukuuta 2016. Voimassaolon päättymisen vaikutuksia voidaan tulkita eri tavoin <sup>(2)</sup>.

2.4 Standardimenetelmässä vaatimuksena on, että polkumyynnitapauksia määritettäessä verrataan tuotteiden EU-vientihintoja niiden hintoihin ja kustannuksiin viejämaassa. Muiden kuin markkinatalousmaiden kohdalla EU soveltaa nykyisin kuitenkin nk. vertailumaamenetelmää, jonka mukaan laskelmissa käytetään kotimaan hintojen tilalla vastaavan vertailumaan hintoja ja kustannuksia.

2.5 Asetuksessa (EU) 2016/1036 polkumyynnillä tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta mainitaan WTO-maat, joita pidetään muina kuin markkinatalousmaina <sup>(3)</sup> ja joiden kohdalla olisi noudatettava standardista poikkeavaa polkumyynnin vastaista menetelmää.

2.6 Koska Kiinan liittymispöytäkirjan 15 kohdan a alakohdan ii alakohdan voimassaolon päättymisen saatetaan tulkita pakottavan EU:n myöntämään Kiinalle markkinatalousaseman (MES), Euroopan komission oli kuitenkin harkittava erilaisia vaihtoehtoja kaupan suojoitimiin pitämiseksi vahvoina samalla kun suojellaan Euroopan teollisuutta sopimattomilta kaupallisilta menettelyiltä ja täytetään WTO-velvoitteet.

<sup>(1)</sup> COM(2016) 721 final.

<sup>(2)</sup> Euroopan komission arvioiden mukaan vuosina 2012–2016 avattiin 73 uutta polkumyynnin ja tukien vastaista tutkimusta, joista 42 prosenttia koski Kiinaa, 10 prosenttia Intiaa, viisi prosenttia Venäjää, viisi prosenttia Indonesiaa ja viisi prosenttia Turkkiä. Vuonna 2016 valtaosa käyttöön otetuista väliaikaisista toimenpiteistä kohdistui ennen kaikkea Kiinaan ja muutamat niistä Venäjään, Valko-Venäjään ja Koreaan.

<sup>(3)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/1036, annettu 8 päivänä kesäkuuta 2016, polkumyynnillä muista kuin Euroopan unionin jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta (kodifikaatio), EUVL L 176, 30.6.2016, s. 21.

2.7 EU:n toimielinten ja sidosryhmien välillä käytiin vuonna 2016 tiivistä keskustelua. ETSK osallistui siihen aiheesta ”Markkinatalouskohtelun mahdollinen myöntäminen Kiinalle (kaupan suojatoimia varten) – vaikutukset tärkeimpiin teollisuuden aloihin (sekä työllisyyteen ja kasvuun)” antamallaan lausunnolla<sup>(4)</sup>, jossa se tähdensi, että EU ei saa päästää käsistään välineitä, joilla varmistetaan vapaa ja oikeudenmukainen kauppa Kiinan kanssa, sillä tällöin menetettäisiin satojatuhansia työpaikkoja, mitä on mahdoton hyväksyä. ETSK korosti, että menetykset keskittyisivät tietyille aloille – esimerkiksi alumiini, polkupyörät, keramiikka, elektrodit, rautaseokset, lasi, paperi, aurinkopaneelit, teräs ja renkaat – ja alueille, joilla vaikutukset olisivat merkittäviä. Komitea kehotti Euroopan komissiota, Euroopan parlamenttia ja neuvostoa edistämään kansainvälistä oikeudenmukaista kilpailua, joka on keino puolustaa aktiivisesti näitä työpaikkoja ja eurooppalaisen yhteiskunnan arvoja sekä kasvattaa tuloja ja vaurautta Euroopan unionissa<sup>(5)</sup>. Euroopan parlamentti hyväksyi 12. toukokuuta 2016 päätöslauselman Kiinan markkinatalousasemasta.

2.8 Komission ehdotuksiin sisältyy suuntaa-antava luettelo kriteereistä, joiden täytyminen antaa viitteitä merkittävästä markkinoiden vääristymisestä. Kyse on useimmiten valtion puuttumisesta sektorin toimintaan. Komission yksiköt voivat laatia julkisia raportteja, joissa kuvataan tietyn maan tai sektorin markkinaolosuhteiden tilannetta. Tällaiset raportit ja niiden perustana oleva näyttö voitaisiin myös sisällyttää kyseistä maata tai sektoria koskevien tutkimusten asiakirja-aineistoon niin, että kaikki asianomaiset osapuolet voivat ilmaista kantansa ja huomautuksensa.

2.9 Polkumyynnin laskentaa koskevan uuden menetelmän ohella komission ehdotuksessa esitetään siirtymäjärjestelyjä jo voimassa olevien kaupan suojakeinojen ja käynnissä olevien tutkimusten osalta. Komission ehdotuksessa todetaan, että uutta järjestelmää sovelletaan vain tapauksiin, jotka on pantu vireille uusien säännösten voimaantulon jälkeen. Uuden menetelmän käyttöönotto ei anna riittävästi aihetta tarkastella nykyisiä polkumyynnin vastaisia toimenpiteitä. Menetelmien tarkastelua koskevia pyyntöjä voidaan esittää vasta silloin, kun tietyn toimenpiteen päättymistä koskeva tarkastelu pannaan vireille.

2.10 Komission ehdotuksessa esitetään muutoksia myös siihen, miten EU tutkii kolmansien maiden hallitusten myöntämiä tukia, ja täsmennetään tukien vastaiseen perusasetukseen ehdotetun muutoksen avulla, että tukien vastaisessa tutkimuksessa tai tarkastelussa havaitut uudet tuet voidaan ottaa huomioon määritettäessä tuen vastaisia toimenpiteitä.

### 3. Yleistä

3.1 ETSK tukee EU:n avointa ja oikeudenmukaista kauppapolitiikkaa. EU (joka toimii EU:n jäsenvaltioiden nimissä, koska yhteinen kauppapolitiikka kuuluu EU:n yksinomaiseen toimivaltaan) edistää avointa kauppaa ja tunnustaa kaupan arvon kasvun ja työpaikkojen luomisen veturina.

3.2 ETSK kannattaa tehokkaita kaupan suojatoimia. EU vaatii kauppapolitiikassaan, että kotimaiset ja ulkomaiset tuottajat kilpailevat keskenään tasavertaisin edellytyksin. Tästä syystä EU torjuu sopimattomat kaupalliset menettelyt ja soveltaa omaa lainsäädäntöään toteuttamalla kaupan suojatoimia polkumyynnin vastaiset tai tasoitustoimenpiteet mukaan lukien.

3.3 ETSK toteaa, että useimmat voimassa olevat Kiinan tuontia koskevat polkumyynnin vastaiset toimenpiteet keskittyvät tietyille sektoreille ja että ne koskevat voimakkaimmin terästeollisuutta. Tämä ala palvelee yhtä lailla tuotantoketjun alkupään kuin loppupään teollisuudenaloja; se tarjoaa suoraan yli 350 000 työpaikkaa ja useita miljoonia työpaikkoja siihen liittyvillä teollisuudenaloilla, ja siksi sillä on keskeinen merkitys Euroopan jalostusteollisuudelle ja Euroopan taloudelle yleisesti.

3.4 ETSK katsoo, että komission ehdotusta voi kaiken kaikkiaan pitää tasapainoisena ratkaisuna yhtäältä Kiinan markkinatalousasemaa koskevan kysymyksen ja toisaalta polkumyynnilaskennan tehokasta ja maaneutraalia menetelmää koskevan tavoitteen kannalta.

3.5 ETSK suhtautuu myönteisesti tukien vastaiseen perusasetukseen ehdotettuun muutokseen, jolla selkeytetään tukien vastaisessa tutkimuksessa sovellettavaa menettelyä.

3.6 ETSK ehdottaa, että asetusten johdanto-osan kappaleissa selvennetään, että Kiinaa ei polkumyynnin vastaisen perusasetuksen muuttamisen myötä tunnusteta markkinataloudeksi.

<sup>(4)</sup> EUVL C 389, 21.10.2016, s. 13.

<sup>(5)</sup> EUVL C 389, 21.10.2016, s. 13.

3.7 ETSK on kuitenkin pannut merkille, että Kiina pyysi 13. joulukuuta 2016 WTO-neuvotteluja Yhdysvaltojen ja EU:n kanssa liittyen siihen, että nämä eivät sen mielestä ole noudattaneet WTO:n polkumyynntisopimusta, ja että neuvottelut koskevat EU:n osalta sekä voimassa olevaa polkumyynnin vastaista asetusta että siihen ehdotettuja muutoksia, jotka ovat käsillä olevan lausunnon aiheena. Komitea panee merkille aiemmat oikeudelliset riita-asiat, joista ilmenee ongelmien monimutkaisuus. ETSK onkin huolissaan polkumyynnin vastaiseen asetukseen ehdotettujen muutosten oikeusvarmuudesta ja kehottaa komissiota laatimaan pitävät perustelut sille, että uusi järjestelmä on WTO:n polkumyynntisääntöjen mukainen.

3.8 ETSK korostaa, että mitkään EU:n merkittävät kauppakumppanit eivät ole muuttaneet polkumyyntiä koskevia menetelmiään – myöskään Kiinan liittymistä WTO:hon koskevan pöytäkirjan 15 kohdan a alakohdan ii alakohdan voimassaolon päättymisen johdosta. Tämä strategia liittyy Kiinan tavoittelemiin avoimiin WTO-menettelyihin, joita on tarkoitus odottaa.

3.9 ETSK suosittaa, että asiassa noudatetaan EU:ta laajemmalle ulottuvaa, kansainvälisesti koordinoitua lähestymistapaa.

3.10 ETSK kehottaakin painokkaasti komissiota, parlamenttia ja neuvostoa seuraamaan tarkoin merkittävien kauppakumppanien kaupan suojaamista koskevan politiikan uutta kehitystä ja analysoimaan sen vaikutuksia kauppavirtojen tasapainoon.

3.11 ETSK huomauttaa, että alueiden komitea on peräänkuuluttanut alhaisemman tullin säännöstä luopumista<sup>(6)</sup>. Parlamentti suositti huhtikuussa 2014, että alhaisemman tullin sääntöä sovellettaisiin vain työ- ja ympäristönäkökohtiin liittyviin polkumyynntitapauksiin. ETSK kannatti vuonna 2016 antamassaan lausunnossa niin ikään alhaisemman tullin säännöstä luopumista terästuonnin osalta.

3.12 ETSK painottaa tässä yhteydessä, että kaupan suojatoimiin liittyvien menettelyjen teho on riippuvainen myös vuonna 2013 annetusta kaupan suojatoimien nykyaikaistamista koskevasta ehdotuksesta. ETSK toteaa, että kaupan suojatoimien nykyaikaistamista koskeva paketti ja uusi polkumyynntimarginaalin laskentamenetelmä koskevat polkumyynnin vastaisen EU-politiikan ja sen täytäntöönpanon eri osatekijöitä, jotka eivät ole teknisesti ja juridisesti kytköksissä mutta liittyvät muuten läheisesti toisiinsa. ETSK toteaa, että koko polkumyynntimarginaalin hyödyntäminen edistäisi tavoitetta saavuttaa markkinatalousolosuhteet kaikissa WTO:n jäsenvaltioissa ja että myös kaupan suojatoimien nykyaikaistamista koskeva paketti on ratkaisevan tärkeää viimeistellä ja hyväksyä lähikuukausina, jotta tuloksena olisi vankka ja tehokas kaupan suojatoimien järjestelmä ja jotta voidaan turvata työpaikat ja kasvu EU:ssa.

#### 4. Erityistä

4.1 ETSK kannattaa komission ehdotusta (2 artiklan 6 a kohta) laskentamenetelmän muuttamisesta siten, että silloin kun joissakin maissa esiintyy merkittäviä vääristymiä, voidaan käyttää standardista poikkeavaa menetelmää. Komitea katsoo, että tätä menetelmää soveltaen komissio pystyy määrittämään ja mittaamaan polkumyynnin tosiasiallisen suuruuden.

4.2 ETSK esitti jo vuonna 2016 Euroopan terästeollisuuden kestävä työllisyyden ja kasvun turvaamisesta antamassaan lausunnossa<sup>(7)</sup>, että Kiinan tuontia koskevissa polkumyynnin ja tukien vastaisissa tutkimuksissa ei pidä soveltaa standardimenetelmää niin kauan kuin maa ei täytä EU:n viittä markkinataloudeksi tunnustamisen kriteeriä. Tämä vastaa Euroopan parlamentin toukokuussa 2016 antamaa päätöslauselmaa.

4.3 ETSK yhtyy komission arvioon, että hinnat ja kustannukset ovat joissakin maissa valtion intervention vuoksi keinotekoisesti alhaiset. Sen takia markkinavoimat eivät heijastu niissä realistisesti. Kotimarkkinahinnat ja -kustannukset ovat valtion toimien takia merkittävästi vääristyneitä. Tällaisissa tapauksissa kotimarkkinahintoja ei pitäisikään käyttää vertailussa vientihintojen kanssa.

4.4 ETSK huomauttaa, että uuden laskentamenetelmän käytön käynnistää nyt merkittävä markkinoiden vääristyminen, jonka määrittämiseksi asetuksessa esitetään suuntaa-antava luettelo esimerkitapauksista. Komitea toteaa kuitenkin myös, että työtä ja ympäristöä koskevien vähimmäisnormien loukkaaminen saattaa osaltaan vääristää kilpailua EU:n yritysten kanssa ja että tämä seikka tulisi ottaa huomioon etenkin jos se on osa valtion sääntelykehystä. Lisäksi uuden menetelmän yhteensopivuus WTO-sääntöjen kanssa olisi arvioitava huolellisesti.

<sup>(6)</sup> EUVL C 17, 18.1.2017, s. 13.

<sup>(7)</sup> EUVL C 389, 21.10.2016, s. 50.

4.5 ETSK toteaa, että Kiina on pyytänyt WTO:ssa koolle EU:n käyttämää vertailumaamenettelyä käsittelevän virallisen paneelin, ja muistuttaa, että EU on parhaillaan ottamassa käyttöön uutta menetelmää, jonka tulisi olla kaikkien kansainvälisten sopimusten mukainen. ETSK katsoo, että mikäli WTO päättää, että Kiinan WTO:hon liittymispöytäkirjan 15 kohdan a alakohdan ii alakohdan voimassaolon päättymisen ei anna Kiinalle automaattisesti markkinatalousasemaa ja että Kiinan on noudatettava muita liittymispöytäkirjassa tekemiään sitoumuksia, vertailumaamenettelyn käyttöä on jatkettava.

4.6 ETSK panee merkille, että ehdotettu säädös antaa komissiolle mahdollisuuden laatia ja antaa raportteja tietyn maan tai sektorin markkinaolosuhteiden tilanteesta. Tällaisista raporteista ja niiden perustana olevasta näytöstä on tarkoitus tulla osa kyseiseen maahan tai sektoriin mahdollisesti kohdistettavaa polkumyynnin vastaista tutkimusta, ja ne asetetaan julkisesti saataville. Lisäksi EU:n tuotannonalat voivat käyttää raporteissa olevia tietoja esittäessään valituksen tai tarkastelupyynnön. ETSK pitää kuitenkin huolestuttavana, ettei Euroopan komission ehdotukseen sisälly säännöksiä kaupan suojaomista huolehtivan henkilöstön määrän lisäämiseksi nykyisestä. Komitea huomauttaa myös, että kyseisten raporttien oikeudellista asemaa ei määritellä ja ettei ole selvää, miten raporteja voidaan käyttää, jos asianomainen maa ryhtyy niiden johdosta oikeustoimiin. Ehdotuksessa ei liioin mainita, miten usein raporteja on tarkoitus päivittää ja miten ne mukautetaan kulloisenkin alan haasteisiin.

4.7 ETSK:ta huolettava myös se, että raportit eivät ole pakollisia (ehdotuksessa sanotaan, että ”komission yksiköt voivat laatia raportin”). Komitea kehottaa niin ikään määrittelemään todistustaakan selvemmin säädösehdotuksessa.

4.8 ETSK huomauttaa, että polkumyyntiä koskevan valitusmenettelyn on oltava tehokas, realistinen ja tarkoituksenmukainen. ETSK ei kuitenkaan voi hyväksyä todistustaakan kääntämistä. Todistustaakkaa polkumyöntikäytäntöjen osoittamisesta ei saisi asettaa asianomaisille EU:n yrityksille ja komissiolle. Tähän liittyvät tiedonkeruuvaatimukset olisi pidettävä kohtuullisina.

4.9 ETSK painottaa, että myös pienten ja keskisuurten yritysten on voitava käyttää polkumyyntiä koskevia valitusmenettelyjä ja että näiden yritysten osalta on kiinnitettävä huomiota erityisesti siihen, että ne myös pystyvät kantamaan tutkimuksesta ja sitä varten tarvittavasta tiedonkeruusta syntyneet taloudelliset rasitukset.

4.10 ETSK katsoo, että komission ehdottamat siirtymäjärjestelyt lisäävät oikeudellista selvyyttä, ja tukee näitä järjestelyjä.

Bryssel 29. maaliskuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*



**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 1059/2003 muuttamisesta alueellisten typologioiden (Tercet) osalta”***(COM(2016) 788 final – 2016/0393 (COD))**(2017/C 209/13)*

Lausuntopyyntö	Euroopan unionin neuvosto, 25.1.2017
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus”
Hyväksyminen täysistunnossa	29.3.2017
Täysistunnon nro	524
Äänestystulos	223/1/4
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

Koska komitea katsoo, että asiakirjan sisältö on hyväksyttävä, ja koska komitea on jo käsitellyt aihetta 11. heinäkuuta 2001 antamassaan lausunnossa ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset yhteisestä tilastollisten alueyksiköiden nimikkeistöstä (NUTS)”<sup>(1)</sup>, se päätti 29.–30. maaliskuuta 2017 pitämässään 524. täysistunnossa (maaliskuun 29. päivän kokouksessa) antaa esitetystä asiakirjasta myönteisen lausunnon ja viitata mainitussa lausunnossa ilmaisemaansa kantaan. Äänestyksessä annettiin 223 ääntä puolesta ja 1 vastaan 4:n pidättyessä äänestämästä.

Bryssel 29. maaliskuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

<sup>(1)</sup> EYVL C 260, 17.9.2001, s. 57





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



**Euroopan unionin julkaisutoimisto**  
2985 Luxembourg  
LUXEMBURG

**FI**