



Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

59. vuosikerta

20. heinäkuuta 2016

Sisältö

I Päätöslauseimat, suositukset ja lausunnot

LAUSUNNOT

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea

516. täysistunto 27. ja 28. huhtikuuta 2016

2016/C 264/01	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”EU:n uusi ulko- ja turvallisuuspoliittinen strategia” (oma-aloitteinen lausunto)	1
2016/C 264/02	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Oikeudenmukaisempi työvoiman liikkuvuus EU:ssa” (valmisteleva lausunto)	11
2016/C 264/03	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Pakolaisten kotouttaminen EU:hun” (valmisteleva lausunto)	19
2016/C 264/04	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”EU:n energiapolitiikan ulkoinen ulottuvuus” .	28

III Valmistelevat säädökset

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

516. täysistunto 27. ja 28. huhtikuuta 2016

2016/C 264/05	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Vihreä kirja finanssialan vähittäispalveluista – Parempia tuotteita sekä enemmän valinnanvaraa ja mahdollisuuksia kuluttajille ja yrityksille” (COM(2015) 630 final)	35
2016/C 264/06	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Tavoitteena nykyaikainen, eurooppalaisempi tekijänoikeusjärjestelmä” (COM(2015) 626 final)	51

2016/C 264/07	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tietyistä digitaalisen sisällön toimittamista koskeviin sopimuksiin liittyvistä seikoista" (COM(2015) 634 final – 2015/0287 (COD)) ja "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tietyistä tavaroiden verkkokauppaa ja muuta etämyyntiä koskeviin sopimuksiin liittyvistä seikoista" (COM(2015) 635 final – 2015/0288 (COD))	57
2016/C 264/08	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle julkisia hankintoja koskevista säännöistä nykyisessä turvapaikkakriisissä" (COM(2015) 454 final)	73
2016/C 264/09	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi aseiden hankinnan ja hallussapidon valvonnasta annetun neuvoston direktiivin 91/477/EY muuttamisesta" (COM(2015) 750 final – 2015/0269 (COD))	77
2016/C 264/10	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tietyistä yhtiöoikeuden osa-alueista (kodifikaatio)" (COM(2015) 616 final – 2015/0283 (COD))	82
2016/C 264/11	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen verkkosisältöpalvelujen rajatylittävän siirrettävyyden varmistamisesta sisämarkkinoilla" (COM(2015) 627 final – 2015/0284 (COD))	86
2016/C 264/12	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 575/2013 muuttamisesta siltä osin kuin kyse on hyödykemarkkinoilla toimivia välittäjiä koskevista poikkeuksista" (COM(2015) 648 final – 2015/0295 (COD))	91
2016/C 264/13	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista "Ehdotus neuvoston direktiiviksi direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla" (COM(2016) 25 final – 2016/0010 (CNS)) ja "Ehdotus neuvoston direktiiviksi sisämarkkinoihin suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta" (COM(2016) 26 final – 2016/0011 (CNS))	93
2016/C 264/14	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kiertotaloutta koskeva EU:n toimintasuunnitelma" (COM(2015) 614 final), "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi pakkauksista ja pakkajätteistä annetun direktiivin 94/62/EY muuttamisesta" (COM(2015) 596 final – 2015/0276 (COD)), "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jätteistä annetun direktiivin 2008/98/EY muuttamisesta" (COM(2015) 595 final – 2015/0275 (COD)), "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kaatopaikoista annetun neuvoston direktiivin 1999/31/EY muuttamisesta" (COM(2015) 594 final – 2015/0274 (COD)) ja "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi romuajoneuvoista annetun direktiivin 2000/53/EY, paristoista ja akuista sekä käytetyistä paristoista ja akuista annetun direktiivin 2006/66/EY ja sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta annetun direktiivin 2012/19/EU muuttamisesta" (COM(2015) 593 final – 2015/0272 (COD))	98
2016/C 264/15	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmansien maiden tavaroiden ja palvelujen pääsystä unionin sisämarkkinoille julkisten hankintojen alalla sekä unionin tavaroiden ja palvelujen kolmansien maiden julkisten hankintojen markkinoille pääsyä koskevia neuvotteluja tukevista menettelyistä" (COM(2016) 34 final – 2012/0060 (COD))	110
2016/C 264/16	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja Euroopan investointipankille – Energiaunionin tilaa koskeva katsaus 2015" (COM(2015) 572 final)	117

2016/C 264/17	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kaikkien kauppa – Vastuullisempaa kauppa- ja investointipolitiikkaa” (COM(2015) 497 final) 123
2016/C 264/18	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston päätökseksi jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista” (COM(2016) 71 final – 2016/43 (NLE)) 134

I

(Päätöslauseimat, suositukset ja lausunnot)

LAUSUNNOT

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

516. TÄYSISTUNTO 27. JA 28. HUHTIKUUTA 2016

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”EU:n uusi ulko- ja turvallisuuspoliittinen strategia”

(omaaloitteinen lausunto)

(2016/C 264/01)

Esittelijä: José María ZUFIAUR NARVAIZA

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 21. tammikuuta 2016 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia omaaloitteisen lausunnon aiheesta

EU:n uusi ulko- ja turvallisuuspoliittinen strategia.

(omaaloitteinen lausunto)

Asian valmistelusta vastannut ”ulkosuhteet”-erityisjaosto antoi lausuntonsa 19. huhtikuuta 2016.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. huhtikuuta 2016 pitämässään 516. täysistunnossa (huhtikuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 190 ääntä puolesta ja 10 vastaan 50:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK on yhtä mieltä tarpeesta tarkistaa nykyinen vuodelta 2003 peräisin oleva Euroopan turvallisuusstrategia, jotta voidaan vastata merkittävällä tavalla muuttuneeseen kansainväliseen tilanteeseen. Unionin toimielinten neuvoo-antavana elimenä ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustajana ETSK pitää välttämättömänä, että sitä kuullaan uuden strategian laatimisen yhteydessä ja että kansalaisyhteiskunta osallistuu jäsennellyllä tavalla strategian laadintaan. ETSK:n mielestä kokonaisstrategiaa olisi tarkistettava nykyistä lyhyemmin aikavälein, esimerkiksi joka viides vuosi parlamentin ja komission toimikausien vaihtuessa.

1.2 EU:lla on ratkaistavanaan kriisejä, joiden keskeisiä ominaispiirteitä ovat yhteiskunnallinen hajaannus, keskinäisriippuvuus, instituutioiden heikkeneminen ja maailmanlaajuinen eriarvoistuminen. On alkanut sellaisten konfliktien aikakausi, joiden olennaisena syynä on sosiaalinen syrjäytyminen ja joiden ratkaisemiseksi sotilaalliset toimet eivät selvästikään riitä.

1.3 Kiihtynyt geopoliittinen ja geoeconomisen kilpailu ja eräiden suurvaltojen pyrkimys jakaa maailma etupiireihin vaikuttavat EU:n strategiseen malliin, joka perustuu yhteistyöhön ja myönteiseen ehdollisuuteen. Tämä edellyttää mallin muuttamista.

1.4 ETSK katsoo, että näin monimutkaisessa kansainvälisessä tilanteessa eurooppalaiset kykenevät puolustamaan arvojaan ja intressejään vain vahvistamalla tavoitteidensa, poliittisten toimenpiteidensä ja resurssiensa yhtenäisyyttä. EU:n ulkopoliittikka alkaa kotikentältä, sillä sisä- ja ulkopoliitiikan välillä on erottamaton yhteys.

1.5 EU:n kansalaiset luopuvat nykyisestä torjuvasta suhtautumisestaan vain, jos he tuntevat itsensä eurooppalaisiksi, ja sitoutuvat unioniin, jos EU muuttaa suuntaa ja ryhtyy edistämään heidän turvallisuuttaan, vapauttaan ja hyvinvointiaan – tasa-arvoisuuden puolustajana – Euroopassa ja muualla maailmassa.

1.6 On välttämätöntä vahvistaa EU:n poliittista yhdentymistä, jotta voidaan saavuttaa suvereeni asema globalisoituneessa maailmassa, tehdä päätöksiä, jotka herättävät uudelleen innostuksen Eurooppa-hanketta ja uudistettua yhteiskuntasopimusta kohtaan, ja puuttua demokratiavajeeseen.

1.7 Ulkopoliittikka sekä eurooppalainen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, joille tulisi osoittaa nykyistä enemmän resursseja, edellyttävät, että jäsenvaltioiden ja unionin toimielinten välillä otetaan käyttöön nykyistä joustavampia ja samalla paremmin koordinoituja työskentelymenetelmiä.

1.8 EU:n puolustus edellyttää koordinoinnin ja yhteisen suunnittelun lisäämistä, jotta voidaan siirtyä kohti Euroopan puolustusunionia. Tätä varten tarvitaan enemmän määrärahoja ja eurooppalaisen puolustusteollisuuden kehittämistä siten, että vältetään menojen päällekkäisyyttä voimavarojen yhdistämisen ja jakamisen avulla. Samaan tapaan on keskeisen tärkeää parantaa hallintoa ja institutionaalisia rakenteita sekä edistää yhteisiä suuria hankkeita. Tämä ei saa kuitenkaan rajoittaa transatlanttisia suhteita ja tiivistä yhteistyötä niiden yhteenliittymien ja elinten – kuten Naton – kanssa, joihin valtaosa EU:n jäsenvaltioista kuuluu.

1.9 ETSK:n mielestä uuden kokonaisvaltaisen strategian painopisteiden tulisi olla seuraavat: a) ehdokasmaiden (erityisesti Länsi-Balkanin maiden) liittymisprosessin tehostaminen ja itäisten ja eteläisten naapurimaiden vakauttaminen muun muassa löytämällä ratkaisuja muutto- ja pakolaisvirtoihin, b) nykyistä toimintakykyisempi, tehokkaampi ja näkyvämpi yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, jonka tukena on vahva ja selkeämmin määritelty Euroopan puolustuksen teollinen ja teknologinen perusta (EDITB), c) toimiva, uudistettu monenvälinen turvallisuusasioiden, sosioekonomisten kysymysten ja kehityksen hallinnointijärjestelmä ja sen vahvistaminen ja d) kaupan ja investointien edistäminen. Näihin painopisteisiin tulisi lisäksi sisältyä kaksi monialaista ulottuvuutta: kestävä kehitys laajasti käsitettynä ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden vahvistaminen.

1.10 Perinteisen ennalta ehkäisevän ja monenvälisen diplomatiansa avulla EU:n tulisi olla normeja asettava rakentava suurvalta, joka edistää osallistavaa hallintoa ja kehittyvien talouksien osallistumista monenvälisiin instituutioihin.

1.11 EU perustettiin rauhan lujittamiseksi Euroopassa, ja keskeisenä tavoitteena sen kokonaisvaltaisessa strategiassa tulee olla rauhan ylläpitäminen ja edistäminen. Tässä yhteydessä turvallisuus- ja puolustuspolitiikoilla, diplomaattisella toiminnalla ja kansalaisyhteiskunnan roolilla on ratkaiseva merkitys.

1.12 Pakolaiskriisin osalta ETSK pitää ratkaisevan tärkeänä, että EU:lla on käytössään yhteinen pakolais-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka, jota unionin toimielin toteuttaa. Näin varmistetaan, että Euroopan valtiot kantavat vastuunsa yhteisesti, oikeasuhteisesti ja yhteisvastuullisesti.

1.13 ETSK:n mielestä Euroopan kehitysrahastovarojen myöntämisyhteistyöjärjestelmään olisi tehtävä muutoksia niiden joustavuuden ja monikäyttöisyyden lisäämiseksi ja niiden mukauttamiseksi erityisolosuhteisiin.

1.14 Useat erittäin kattavat kauppasopimukset, jotka ovat parhaillaan neuvoteltavana tai ratifioitavana, ovat saamassa kiistämättömän geopoliittisen ulottuvuuden niihin liittyvien pelkkien kaupallisten näkökohtien lisäksi. Olennaisen tärkeä osa EU:n tulevaa kokonaisvaltaista strategiaa on, että käsitellään tämällyyppisten sopimusten geopoliittisia vaikutuksia, vahvistetaan unionin monenvälisiä suhteita ja estetään kaupparyhmittymien väliset jännitteet. Kun lisäksi otetaan huomioon, missä määrin nämä sopimukset vaikuttavat ihmisten elämään, ETSK:n mielestä on välttämätöntä vastata niihin liittyviin kansalaisyhteiskunnan ja suuren yleisön vaatimuksiin ja huoliin.

1.15 Kansalaisyhteiskunnan ja sen diplomaattisen toiminnan kanssa rinnakkaisten toimien ja yhteyksien vahvistaminen on ETSK:n mielestä olennaisen tärkeää EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttamiseksi. ETSK kannattaakin sitä, että tämä näkökohta sisällytetään nimenomaisesti yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ensisijaisiin tavoitteisiin.

1.16 Komitea katsoo, että ETSK:lla on unionin toimielinten neuvoa-antavana elimenä ja jäsenvaltioiden järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan kaikkien merkittävien organisaatioiden edustajana parhaat edellytykset toimia EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla toimivien unionin toimielinten, erityisesti Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) ja Euroopan komission, keskeisenä kumppanina.

1.17 Tässä tarkoituksessa ETSK ehdottaa, että tarkastellaan yhdessä näitä ensisijaisia tavoitteita sekä sitä, miten Euroopan ulkosuhdehallinnon ja ETSK:n yhteistyö voidaan virallistaa.

1.18 ETSK tarjoutuu auttamaan Euroopan ulkosuhdehallintoa laadittaessa arviointikertomusta kansalaisyhteiskunnan nykyisestä osallistumisesta eurooppalaisen ulkopoliittikan alalla.

1.19 Komitea ehdottaa, että ETSK:ssa järjestetään ulko- ja turvallisuuspolitiikasta vuosittain kuuleminen, jossa on läsnä unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja ja johon osallistuvat eurooppalaisen kansalaisyhteiskunnan keskeiset organisaatiot.

2. EU:n ulkoisen toiminnan uusi konteksti

2.1 ETSK toteaa, että tarvitaan strategia, joka kattaa EU:n ulkoisen toiminnan kaikki välineet, turvallisuuteen ja puolustukseen liittyvät välineet mukaan luettuina, johdonmukaisissa ja ajantasaistetuissa yleispuitteissa. EU:n ulkoisen toiminnan tavoitteita, painopisteitä, etunäkökohtia ja välineitä on näin ollen muutettava soveltamalla sellaista kokonaisvaltaista näkökulmaa, joka voi tuoda ratkaisun osittaisiin lähestymistapoihin ja valtioiden vastahakoisuuteen ja jolla vahvistetaan koordinoitua ja joustavuutta ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

2.2 Huolimatta siitä, että vuosituhanen kehitystavoitteisiin liittyvissä useissa eri näkökohdissa on saavutettu merkittävää sosiaalista edistymistä, muut ilmiöt, kuten länsimaiden painoarvon väheneminen, uusien nousevien talouksien vahvistuminen, tietotekniikan kasvava vaikutus, väestörakenteen kehitys ja kasvava eriarvoisuus ovat osoitus entistä monimutkaisemmasta globaalista geopoliittisesta ympäristöstä, jossa avoimille yhteiskunnille tyypillisiin normeihin ja arvoihin perustuvan mallin eteneminen kohtaa aiempaa enemmän vastustusta. Tämä kehitys on havaittavissa eräissä monenvälisissä instituutioissa, jotka eivät ole mukautuneet uuteen moninapaiseen maailmaan. Tämän seurauksena kansainväliset säännöt ovat murenemassa samalla, kun geopoliittikan merkitystä arvioidaan uudelleen. Toimijoiden (valtiovallasta riippumattomat tahot ja ylikansalliset yritykset mukaan luettuina) yhä suuremman lukumäärän ja horjuttavien teknologioiden kehittämisen johdosta strategisen ohjelman laatiminen ja monimutkaisten toimintaympäristöjen hallinnointi vaikeutuvat.

2.3 EU:n edessä olevat kiireellisimmät haasteet ovat muuttovirtojen hallinnointi, maanosan turvaaminen terrorismilta ja EU:n jäsenvaltioihin kohdistuvien mahdollisten sotilaallisten ja kyberhyökkäysten estäminen. Muut haasteet, uhat ja vaaratekijät ovat nykyisin ennen kaikkea maailmanlaajuisia: ilmastonmuutos, talous- ja rahoituskriisit, veronkierto, korruptio, järjestäytynyt rikollisuus, pandemiat, humanitaariset kriisit jne. Unionilla on tehtävänsä kaikilla näillä aloilla. Yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta on tultava nykyistä huomattavasti tehokkaampi väline EU:n ja jäsenvaltioiden intressien puolustamiseksi. Tämä puolestaan on olennaisen tärkeää, jotta jäsenvaltiot osallistuvat nykyistä paljon tiiviimmin EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Kuten korkea edustaja ja komission varapuheenjohtaja on todennut, EU tarvitsee strategian suojellakseen ennakoivasti intressejään, kun otetaan huomioon, että unionin arvojen edistäminen on erottamaton osa sen intressejä.

⁽¹⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta "Uudistetun Lissabonin strategian ulkoinen ulottuvuus" (EUVL C 128, 18.5.2010, s. 41).

⁽²⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta "Kansalaisyhteiskunnan rooli EU:n uudessa ulko- ja turvallisuuspolitiikassa" (EUVL C 24, 28.1.2012, s. 56).

2.4 Vuonna 2003 laaditun strategian jälkeen on tapahtunut kaksi merkittävää rakenteellista muutosta.

2.4.1 Ensimmäinen niistä on se, että EU:lla on ratkaistavanaan kriisejä, joiden keskeisiä ominaispiirteitä ovat yhteiskunnallinen hajaannus, keskinäisriippuvuus, instituutioiden heikkeneminen ja maailmanlaajuinen eriarvoistuminen. Nykyisin globalisaatio merkitsee läheisyyttä, näkyvyyttä ja korkeaa väestötiheyttä. Eriarvoisuudesta on tullut globaali muuttuja. Sosiaalisten erojen jyrkkyys on synynä massiivisiin muuttoliikkeisiin. Tällainen entistä yhtenäisempi ja äärimmäisen eriarvoinen maailma on epävakauden ja turvattomuuden lähde. On alkanut sosiaalisesta syrjäytymisestä johtuvien konfliktien aikakausi, eivätkä sotilaalliset toimet selvästikään ole riittävä keino niiden ratkaisemiseen. Kyse on maailmanlaajuisesta sosiaalisesta ongelmasta, jota on analysoitava ja johon on vastattava, kuten tapahtui eurooppalaisissa kansallisvaltioissa 1800- ja 1900-luvuilla ja kansainvälisellä tasolla vuonna 1944 annetun urauurtavan Philadelphian julistuksen myötä. Tämä edellyttää sääntely-, solidaarisuus- ja yhteistyöpolitiikkoja.

2.4.2 Toiseksi geopolittisen kilpailun merkitys on jälleen kasvanut, mikä ei koske yksinomaan EU:n naapurustoa. EU:n maantieteellinen sijainti on unionin kannalta ratkaiseva. Konfliktit esimerkiksi Ukrainassa, Syyriassa, Libyassa ja Sahelin alueella vaikuttavat unioniin suoraan, kun kyse on kaupasta, jihadistiterrorismista, energiatoimituksista tai pakolaisten ja maahanmuuttajien siirtymisestä. Tällä on vaikutus eurooppalaiseen strategiseen malliin, joka perustuu yhteistyöhön ja myönteiseen ehdollisuuteen.

2.4.3 Nykyisessä strategiassa esitetty toteamus, jonka mukaan ”hyvin hallituista demokraattisista valtioista koostuva maailma on paras turvallisuustae omalle yhteiskunnallemme”, pitää edelleen paikkansa. Strategia on kuitenkin tuonut esiin eräitä epäkohtia: 1) Yleisesti ottaen tämä periaate ei ole johtanut toivottuihin tuloksiin lukuun ottamatta eräitä poikkeuksia, jotka liittyvät erityisesti EU-jäsenyysprosesseihin. 2) On muita periaatteita, jotka perustuvat erityisiin tulkintoihin uskonnosta, esimerkkinä islamilainen valtio, tai tietynlaiseen autoritaariseen nationalismiin, kuten on tilanne Venäjällä ja Kiinassa (suurvaltoja, jotka vaikuttavat suoraan EU:n laajempaan naapurustoon), joiden käsitys geopolitiikasta perustuu vaikutuspiireihin. 3) Usein on jätetty huomiotta niiden maiden keskinäinen erilaisuus, joiden kanssa EU on pyrkinyt luomaan kumppanuuksia. 4) EU:n tasolla käydyn keskustelun ja toteutettujen käytännön politiikkojen välillä on vallinnut usein ristiriita. 5) Ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota siihen, ettei demokratiaa ja oikeusvaltiota voida asettaa ulkoa päin, vaan niiden on kehityttävä sisältä käsin.

2.5 Yleismaailmallisia periaatteita ja arvoja puolustaessaan EU:n on mukautettava strategiaansa, jotta se voi edistää niitä entistä tehokkaammin, noudattamalla lähestymistapaa, jota Euroopan ulkosuhdehallinto kutsuu ”pragmaattiseksi idealismiksi”.

3. Ulkopolitiikka alkaa kotikentältä

3.1 Väitteestä, jonka mukaan ulkopolitiikka on sisäpolitiikan jatke, ollaan yleisesti samaa mieltä. Nimenomaan tästä syystä, jotta ne olisivat tehokkaita, niissä on tähdättävä samoihin tavoitteisiin, ja niiden on oltava yhdenmukaisia ja koordinoituja, eivätkä ne saa poiketa toisistaan keskeisten, yhteisten näkökohtiensa suhteen. ETSK katsoo, että EU:n ulkopolitiikan kokonaisvaltaisen strategian kaksi keskeistä pilaria rakennetaan ”kotikentällä”.

3.1.1 Ensimmäinen niistä on keskeinen tekijä, joka liittyy EU:n vetovoimaisuuteen maailmassa: elämäntapa, jonka perustana ovat vapaus ja ihmisoikeudet sekä koko väestön sosiaalinen yhteenkuuluvuus. Ei vaikuta realistiselta odottaa entistä jäsenennellympää, yhteisempää ja tehokkaampaa EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa puuttumatta taloudellisen ja sosiaalisen eriarvoisuuden kasvuun jäsenvaltioiden välillä, unionin sosiaalisen mallin heikkenemiseen, epäsolidaarisuuden ja epäluottamuksen ilmentymisiin, kansalliseen sisäänpäin kääntyneisyyteen, vaikeuksiin tehdä yhteisiä päätöksiä, kansalaisten kasvavaan vieraantumiseen sekä populististen ja muukalais- ja EU-vihamielisten liikkeiden kasvuun. On välttämätöntä vahvistaa EU:n poliittista yhdentymistä – mikä onnistuu parhaiten todennäköisesti hyödyntämällä tiiviimpää yhteistyötä, josta määrätään perussopimuksissa – jotta voidaan saavuttaa suvereeni asema globalisoituneessa maailmassa, tehdä päätöksiä, jotka herättävät uudelleen innostuksen Eurooppa-hanketta ja uudistettua yhteiskuntasopimusta kohtaan, ja yhtenäistää päätöksentekoa ja demokratiaa.

3.1.2 Toinen pilari liittyy Euroopan yhdentymisen tiivistämiseen ja yhteisten politiikkojen ja toimintavälineiden luomiseen aloilla, joita ovat esimerkiksi muuttovirrat, energiahuolto, ilmastonmuutos, kansainvälinen terrorismi, elintarviketurva, kauppapolitiikka, järjestäytyneen rikollisuuden torjunta, investointeja ja työpaikkojen luomista koskeva tehokas eurooppalainen suunnitelma, eurooppalainen sosiaalinen ulottuvuus ja sisämarkkinoiden valmiiksi saattaminen. EU:n kansalaiset luopuvat nykyisestä torjuvasta suhtautumisestaan vain, jos he tuntevat itsensä eurooppalaisiksi, ja sitoutuvat unioniin, jos EU muuttaa suuntaa ja ryhtyy edistämään heidän turvallisuuttaan, vapauttaan ja hyvinvointiaan – tasa-arvoisuuden puolustajana – Euroopassa ja muualla maailmassa.

3.2 ETSK:n mielestä yksi EU:n prioriteeteista on unionin sisämarkkinoiden viimeistelemisen teollisuuspolitiikan, rahoitusjärjestelmän, televiestintä- ja liikennepolitiikan, digitaalitekniikan ja puolustusteollisuuden aloilla. Ulkopoliitikassa tulisi lisäksi tarttua kasvavaan joukkoon kysymyksiä, jotka liittyvät muihin EU-politiikkoihin, kuten sosiaali-, ympäristö-, energia-, digitaali-, talous-, teollisuus- ja liikennepolitiikkaan. Niin ikään on määriteltävä pitkän aikavälin visio, jossa ulkomaankauppapolitiikka on keskeinen pilari kaupan ja investointien edistämiseksi. On myös hyvin kiireellistä ottaa käyttöön yhteinen energiapolitiikka sekä yhteinen muuttoliike- ja pakolaispolitiikka.

3.3 EU:lla ei ole uudessa globaalissa geostrategisessä tilanteessa muuta vaihtoehtoa kuin kehittää kapasiteettiaan turvallisuuden ja puolustuksen alalla. Tämä edellyttää väistämättä entistä yhdenmuisempää ulkopoliittikkaa – yksittäisillä jäsenvaltioilla on yhä vähemmän merkitystä kansainvälisellä tasolla, ja yhteinen toiminta hyödyttää kaikkia – ja tarkoittaa, että eurooppalaiselle puolustuspolitiikalle on annettava enemmän tilaa. Tämän kaiken lähtökohtana on voimankäyttöä laajempi käsitys turvallisuudesta ja puolustuksesta. On myös tehtävä selväksi, että puolustuspolitiikka on tarkoitettu käytettäväksi ennalta ehkäisevästi. Se toimii pelotteena, mutta se muodostaa viimeisen keinon silloin, kun elintärkeitä intressejä ei voida puolustaa ja suojelusta ei voida vastata muilla keinoin. Tarvitaan enemmän resursseja, ja niitä on käytettävä paremmin. Vaikka EU:lla on 28 erilaista sotilaallista rakennetta, EU käyttää puolustukseen 40 prosenttia Yhdysvaltojen puolustusmenoista. Lisäksi voidaan mainita muun muassa monet päällekkäisyydet ja puolustusteollisuuden heikko kehitys, mikä edellyttää lisää rahoitusta ja yhteisiä välineitä suunnittelua ja valvontaa varten. EU:n valtioiden ja kansalaisten on tiedostettava, että turvallisuus, hyvinvointi ja vapaus ovat erottamattomia. EU:n suurempi strateginen itsenäisyys puolustuksen alalla ei saa kuitenkaan johtaa ristiriitaan tai vastakkainasetteluun transatlanttisissa suhteissa, kun tehdään yhteistyötä niiden yhteenliittymien ja elinten – erityisesti Naton, joka on edelleen unionin yhteisen puolustuksen kulmakivi – kanssa, joihin suurin osa EU:n jäsenvaltioista kuuluu.

3.4 EU:n puolustuspolitiikassa tulisi keskittyä kahteen keskeiseen alaan: 1) Nykyisen geopolitiikan mukaisesti EU:n tulee panostaa rajojensa ulkopuolella turvallisuudesta huolehtivana tahona laajennettuun naapurustoon samalla kun se tukee ihmisoikeuksia ja osallistuu naapurimaidensa kehittämiseen. 2) Edistetään osaltaan globaalien julkishyödykkeiden vapaata saatavuutta ja sääntöihin perustuvaa kansainvälistä järjestystä.

3.5 EU:n puolustusteollisuudella tulee olla merkittävä rooli Euroopan unionin strategisen riippumattomuuden saavuttamisessa. Sen kilpailukyky on arvo, joka menee paljon yksityisen sektorin intressejä pidemmälle. Puolustusteollisuuden hajanaisuudesta on päästävä eroon. Tämän prosessin onnistuminen on tiiviisti kytköksissä eräiden keskeisten välineiden soveltamiseen. Niitä ovat esimerkiksi yhteistyöhankkeiden käynnistäminen, asianmukaisten varojen osoittaminen seuraavaa valmistelutoimea varten ⁽³⁾ ja erityisen budjettikohdan luominen seuraavassa monivuotisessa rahoituskehityksessä.

3.6 Ajatus, jonka mukaan todellisen naapurustomme – naapureidemme ja naapureidemme naapureiden – vakaus on oman vakautemme edellytys, pätee erittäin hyvin Isisin muodostamaan terroriuhkaan. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että poliittisen ratkaisun löytäminen Syyrian sotaan on osaltaan suoraan EU:n vastuulla, sillä se edellyttää puuttumista yhteen ongelman syistä. Se edellyttää myös koordinoitua parantamista terrorismin torjunnassa ja tiedustelutoiminnassa. Jäsenvaltioiden välisen tiedonvaihdon lisäämisen ja eurooppalaisen tiedustelupalvelun luomisen tulisi olla keskeisellä sijalla. On myös laadittava globaali terrorismintorjuntastrategia, jotta voidaan analysoida terrorismin syyt, välttää uskonnollisten näkemysten välistä vastakkainasettelua ja edistää sen sijaan erilaisten vakaumuksellisten yhteisöjen välistä yhteistyötä terrorismin torjunnassa. On erityisen tärkeää tukea islamilaista arabimaailmaa (joka kärsii eniten Isisin hyökkäyksistä), jotta se voi nousta tätä sisäistä uhkaansa vastaan. EU:n terrorismintorjuntastrategiaan tulisi sisältyä myös toimia, joilla puututaan aseiden myyntiin ja asekauppaan tai rahoituslähteisiin. Kansalaisyhteiskunnan suhteilla laajennettuun naapurustoomme voi olla myönteinen rooli tässä asiassa.

⁽³⁾ Euroopan komissio valmistelee yhteistyössä Euroopan puolustusviraston kanssa valmistelutoimea kaudella 2017–2019 toteutettavaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan liittyvää tutkimusta varten.

3.7 Olisi aiheellista lisätä ulkoisen toiminnan joustavuutta. Joustavuuden lisäämisen ei pitä johtaa hajanaisuuteen, vaan siihen on päästävä hyödyntämällä täysimääräisesti välineitä, joista määrätään Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa. Näin ollen on lisättävä jäsenvaltioiden rakentavaa äänestämistä pidättymistä neuvostossa YUTP:tä ja YTPP:tä koskeissa kysymyksissä. Tässä yhteydessä ETSK toistaa kansainvälisen turvallisuuden lisäämiseen liittyen jälleen kerran, että ulkopoliitikassa on pidettävä kiinni tietyistä arvoista, erityisesti Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan kunnioittamisesta. Kun nykyisten välineiden puitteissa ei kuitenkaan kyetä löytämään tyydyttävää ratkaisua, on perustettava tilapäisiä ryhmiä, joihin osallistuu korkea edustaja tai hänen poissa ollessaan EU:n toimielinten muita elimiä, jotta yksimielisyyden periaate ei lamauttaisi unionin mahdollisuuksia ulkopoliitikan alalla. Vihreän diplomatian verkosto, joka alun perin perustettiin edistämään ympäristötavoitteiden integroimista EU:n ulkosuhteisiin ja jolla oli merkittävä rooli EU:n diplomaattisten toimien mobilisoinnissa ja koordinoinnissa COP21:tä valmisteltaessa, voi toimia mallina muille verkostoille.

3.8 EU:n ei pitä odottaa seuraavaa kriisiä lisätäkseen ulkopoliitikan rahoitusta. Resurssit on sovittava tavoitteisiin eivätkä suhdannevaihtelut saa vaikuttaa niihin merkittävästi. Asianmukaisen suunnittelun avulla olisi tunnistettava ne alat, joilla unionin resurssit ovat riittämättömät. Näin vältettäisiin se reaktiivinen lähestymistapa, joka on viime vuosina luonnehtinut EU:n toimintaa erilaisissa kriiseissä. On lisättävä ulkoiseen toimintaan tarkoitettuja EU:n määrärahoja erityisesti humanitaarisen toiminnan, muuttoliikkeen, kehityksen, koulutuksen, terrorismin torjunnan ja diplomatian sekä järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan vahvistamisen aloilla.

4. EU:n globaalien roolien uudelleearviointi

4.1 ETSK katsoo uuden strategian edellyttävän, että arvioidaan uudelleen EU:n tekemää analyysiä kansainvälisestä toimintaympäristöstä sekä roolia, jossa EU pyrkii toimimaan tulevaisuudessa. On kehitettävä uudenlaisia näkemyksiä, jotka perustuvat kansalaisten aktiiviseen osallistumiseen yhdenvertaiselta pohjalta turvallisuutta, vapautta ja hyvinvointia koskeissa kysymyksissä, ja on tärkeää tuoda esiin EU:n vahvuudet. EU:lla on esimerkiksi maailman suurimmat sisämarkkinat, ja se harjoittaa aktiivista kauppapolitiikkaa. EU osoittaa eniten varoja maailmassa kehitysyhteistyöpolitiikkaan ja humanitaariseen apuun, elämäntapa unionissa perustuu oikeusvaltion ja demokratian periaatteiden kunnioittamiseen ja sosiaalinen malli taloudelliseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen. Lisäksi EU puolustaa kestävän kehityksen mallia, joka perustuu eriarvoisuuden torjumiseen ja ympäristönsuojeluun, myös kunnianhimoisiin ilmastopoliittisiin tavoitteisiin.

4.2 Sisäisen yhteenkuuluvuuden ja poliittisen tahdon puuttuminen ovat perinteisesti rajoittaneet EU:n roolia maailmassa. Unioni ei tavoittele suurvalta-asemaa vaan pyrkii suuntaamaan vaikutusvaltansa entistä tehokkaammin. Sen on näin ollen keskityttävä aloihin, joilla sen toiminta tuottaa lisäarvoa ja voi saada aikaan merkittävemmän vaikutuksen, erityisesti lähialueilla sekä Yhdistyneiden kansakuntien, IMF:n, Maailmanpankin ja G20-ryhmän kaltaisissa kansainvälisissä instituutioissa, joissa EU:n jäsenvaltioiden välinen koordinointi on vähäistä, mikä rajoittaa vaikutusmahdollisuuksia. ETSK suhtautuu tältä osin myönteisesti komission lokakuussa 2015 esittämään ehdotukseen, jossa kannatetaan euroalueen yhtenäistä edustusta IMF:ssä ja muissa kansainvälisissä elimissä.

4.3 EU:n on jatkettava perinteistä ennalta ehkäisevää ja monenvälistä diplomatiaansa ja pyrittävä olemaan normeja asettava rakentava suurvalta. Sääntöihin perustuvan avoimen maailmanjärjestyksen puolustaminen on yksi unionin identiteetin peruspiirteistä kansainvälisessä toimintaympäristössä. Merkittävänä kaupallisenä mahtina EU hyötyy verkostoituneesta maailmasta niin energian, rahoituksen, kybertoimintaympäristön kuin merireittienkin alalla (noin 90 prosenttia EU:n ulkomaankaupasta tapahtuu meritse). Ydinturvallisuuteen ja energian huoltovarmuuteen on kiinnitettävä jatkossakin huomiota.

4.4 Niin ikään unionin on jatkettava ECOWASin, ASEANin ja Mercosurin kaltaisiin erilaisiin alueellisiin integraatioprosesseihin liittyvää yhteistyötä.

4.5 EU:n on vahvistettava demokraattista ja osallistavaa hallintoa edistämällä kehittyvien talouksien osallistumista monenvälisiin instituutioihin, jotta voidaan lievittää jännitteitä rauhanomaisesti ja hillitä sellaisten hallintomekanismien luomista, jotka ovat vaihtoehtoisia tai vihamielisiä suhteessa nykyisiin hallintomekanismeihin.

4.6 EU:n on pidettävä kiinni arvoistaan ja periaatteistaan, ihmisoikeuksien yleismaailmallisuudesta ja jakamattomuudesta, kuolemantuomion sekä naisiin ja lapsiin kohdistuvan väkivallan vastustamisesta sekä seksuaaliselta identiteetiltään erilaisten henkilöiden (hlbti-henkilöiden) oikeuksien suojelemisesta. Sen on näin ollen perustettava ulko- ja turvallisuuspolitiikkansa sille ominaiseen sosiaaliseen malliin, joka on sen turvallisuuden, vapauden ja hyvinvoinnin perusta.

5. Tiiviimpi osallistuminen laajempaan naapurustoon

5.1 Kokonaisvaltaisen strategian laatimisessa tulisi ottaa selkeästi huomioon Euroopan itäisen ja eteläisen naapuruston merkitys Euroopan omalle turvallisuudelle ja hyvinvoinnille, ja sen tulisi tarjota EU:lle lisää vaikutusvaltaa näiden alueiden keskeisessä kehityksessä, jotta voidaan käsitellä ja säännellä muutto- ja pakolaisvirtoja. Näihin painopisteisiin tulisi lisäksi limittyä kaksi monialaista ulottuvuutta: kestävä kehitys ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden vahvistaminen ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾.

5.2 Laajennettu tai strateginen naapurusto (Sahelin alueelta Persianlahden valtioon ja Keski-Aasiasta arktiselle alueelle) on alue, joka on huomattavan merkityksellinen paitsi unionin ulkoisen toiminnan myös jäsenvaltioiden sisäisen ulottuvuuden kannalta. Tällä alueella on nykyisin käynnissä syväälle käyvä yhteiskuntien ja instituutioiden hajoaminen monista eri syistä, joita ovat muun muassa aseelliset konfliktit, väestön pakkosiirrot, kansainvälinen terrorismi, valtiollisten rakenteiden sortuminen, korruptio, järjestäytynyt rikollisuus, palaaminen autoritaariseen hallintoon (esimerkiksi Turkki) ja suurvaltojen määrätietoinen toiminta (esimerkiksi Venäjä) sekä hybridi- ja sotilaalliset hyökkäykset. Tämä johtaa pitkällä aikavälillä merkittäviin rakenteellisiin haasteisiin, joilla on huomattava vaikutus EU:hun.

5.3 Tässä masentavassa tilanteessa EU:n on kannettava entistä suurempi vastuu naapurialueidensa taloudellisen, sosiaalisen ja turvallisuustilanteen parantamisesta. EU:n ei pidä luopua demokratian, oikeusvaltioperiaatteen sekä ihmisoikeuksien ja sosiaalisten perusoikeuksien – joihin kuuluvat yhdistymisvapaus ja kollektiivinen neuvottelu-oikeus – puolustamisesta naapurialueillaan, ja siksi on olennaisen tärkeää tukea paikallista kansalaisyhteiskuntaa ja työmarkkina-osapuolia ja turvata niiden riippumattomuus.

5.4 ETSK pitää myönteisenä sitä, että Euroopan naapuruuspolitiikkaa tarkistetaan ja että epävakauden, köyhyyden, eriarvoisuuden ja näköalattomuuden todetaan liittyvän toisiinsa ja voivan lisätä alttiutta radikalisoitumiseen. Ulkoisella toiminnalla voidaankin saada aikaan yhteisvaikutuksia yhdistettäessä turvallisuuden, kehityksen ja kaupan alat. Jotta tähän tavoitteeseen päästään, on ratkaisevan tärkeää, että yhdistymisvapauden sekä työnantajien, työntekijöiden ja kolmannen sektorin organisaatioiden vapaan järjestäytymisoikeuden loukkaukset saadaan loppumaan. On myös tärkeää tehostaa varhaisen varoituksen välineitä mahdollisten tulevien kriisien ehkäisemiseksi.

5.5 ETSK kannattaa sitä, että säilytetään tiukka mutta ei-rajoittava lähestymistapa viisumien voimassaolon pidentämiseen ja viisumipakon poistamiseen, jotka edellyttävät aina todennettavissa olevia uudistuksia.

5.6 EU:n naapurustoon on tiiviisti sidoksissa Afrikan manner, jonka on ETSK:n mielestä oltava EU:n ulkopoliittikan toinen etusijalla oleva maantieteellinen alue. Tämä johtuu paitsi siitä, että suuri osa haasteista on lähtöisin sieltä, myös liittoutumismahdollisuuksista, jotka voivat osaltaan edistää talouskehitystä ja globaalia hallintoa ⁽⁶⁾. Kestävän kehityksen toimintaohjelma 2030 ja Pariisin ilmastopöytäkirja tarjoavat selkeitä mahdollisuuksia luoda ja vahvistaa kumppanuuksia Afrikan kanssa.

⁽⁴⁾ REX/458 – ETSK:n lausunto aiheesta ”Euroopan naapuruuspolitiikan tarkistus”, hyväksytty 25. toukokuuta 2016 (ei vielä julkaistu virallisessa lehdessä).

⁽⁵⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta ”EU:n laajentumisstrategia” (EUVL C 133, 14.4.2016, s. 31).

⁽⁶⁾ REX/455 – ETSK:n lausunto aiheesta ”EU:n ja AKT-maiden välisten suhteiden tulevaisuus”, hyväksytty 25. toukokuuta 2016 (ei vielä julkaistu virallisessa lehdessä).

5.7 Geopoliittiselta kannalta katsoen laajennetun naapurustomme vakaus edellyttää myös niiden suurvaltojen huomioon ottamista, jotka vaikuttavat siihen eniten. Tämä koskee erityisesti Venäjää ja Kiinaa. Venäjän uusi päättäväinen toiminta ja Kiinan One Belt, One Road -politiikka (massiivinen investoiminen yhteysinfrastruktuuriin) tekee yhä välttämättömämmäksi sen, että EU esiintyy yhtenäisenä rintamana eikä 28 erillisenä tahona suhteessa näihin suurvaltoihin.

5.8 Pakolaiskriisissä ETSK pitää ratkaisevan tärkeänä, että EU:lla on käytössään yhteinen turvapaikka- ja pakolaispolitiikka, jota unionin toimielin toteuttaa. Näin varmistetaan, että Euroopan valtiot kantavat vastuunsa yhteisesti, oikeasuhtaisesti ja yhteisvastuullisesti. Laillisen maahanmuuton kanavien vahvistaminen on puolestaan ratkaisevan tärkeää, jotta voidaan vastata työvoiman kysyntään ja turvapaikkapyyntöihin ja tyydyttää väestörakenteen heikkenemisestä johtuva maahanmuuttajien tarve EU:ssa sekä estää ihmiskauppa. On myös välttämätöntä varmistaa kansainvälisen ja EU:n oikeuden noudattaminen, löytää eurooppalainen ratkaisu humanitaariseen kriisiin, joka kohdistuu EU:n alueella jo oleviin henkilöihin, lisätä yhteisten rajojen turvaamiseen ja meripelastukseen osoitettuja resursseja sekä perustaa Euroopan raja- ja rannikkovartiosto, kuten Euroopan komissio on ehdottanut.

6. EU:n kehityspolitiikan edistäminen

6.1 EU:n on saatettava sisä- ja ulkopolitiikat sopusointuun kestäväen kehityksen toimintaohjelman 2030 tavoitteiden kanssa. Kehityspolitiikassaan EU:n tulisi painottaa erityisesti Addis Abeban toimintasuunnitelmaa. Pariisin ilmastositoumus on osoittanut, että maailma on vääjäämättä siirtymässä kohti vihreää taloutta, ja tässä prosessissa EU:lla on urauurtava rooli.

6.2 ETSK suhtautuu myönteisesti toimiin, joilla virallista kehitysapua (ODA) suunnataan uudelleen vähiten kehittyneisiin maihin (LDC), hauraissa valtioissa toteutettavaa toimintaa koskevan uuden sopimuksen (New Deal for Engagement in Fragile States) rahoittamiseen, sukupuolten tasa-arvon tukemisen strategiseen arviointiin, luonnon monimuotoisuuden suojelua koskevien määrärahojen lisäämiseen ja ilmastonmuutoksen torjumista koskeviin EIP:n sitoumuksiin sekä Pariisin sopimuksessa kehitysmaille vuoteen 2020 mennessä luvattuun 100 miljardin dollarin vuosittaiseen taloudelliseen tukeen.

6.3 EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan taloudellista ulottuvuutta tulisi vahvistaa rajoittumatta pelkästään kaupan alaan. Niin ikään on tuettava koulutusta, innovointia ja yrittäjyyttä, sillä unionin naapurialueiden taloudellinen ja sosiaalinen kehitys on edellytys niiden vakaudelle. Esimerkiksi Tunisian, Libanonin ja Jordanian kaltaisten maiden pitäisi voida hyötyä kehityssuunnitelmasta, joka mahdollistaa niiden talouden vahvistamisen. Kolmansien maiden auttaminen vähähiiliseen talouteen siirtymisessä mm. tehokkaalla teknologian siirrolla ja yhteistyöllä voi tarjota etuja kaikille osapuolille.

6.4 ETSK toteaa, että ilmastonmuutos vaikuttaa osatekijänä valtioiden hauraudesta, turvattomuudesta ja luonnonvarojen niukkuudesta johtuvaan muuttoliikkeeseen. EU:n on tuettava kehitysmaita ja erityisesti heikoimmassa asemassa olevia kehitysmaita ja autettava niitä siirtymään suoraan vähähiiliseen talouteen sekä lujittamaan ilmastonmuutoksen sietokykyään.

6.5 ETSK korostaa, että huolimatta monien jäsenvaltioiden nykyisistä budjettirajoituksista tavoite osoittaa vähintään 0,7 prosenttia bruttokansantulosta (BKTL) viralliseen kehitysapuun on asetettava etusijalle. On myös vahvistettava kehitykseen vaikuttavien politiikkojen johdonmukaisuutta ja edistettävä koordinoitua EU:n jäsenvaltioiden ja toimielinten välillä ⁽⁷⁾.

6.6 Kestäväen kehityksen tavoitteiden rahoittamisessa on varmistettava kaikenlaisten toimijoiden osallistuminen, kansalaisyhteiskunta ja kehitysrahoituslaitokset mukaan luettuina. Lisäksi työmarkkinaosapuolet on saatava entistä laajemmin mukaan hankkeiden hallinnointiin ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta "Euroopan unionin kehitysyhteistyöpolitiikka – Eurooppalainen konsensus" (EUVL C 24, 31.1.2006, s. 79).

⁽⁸⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta "Kehitysrahoitus – kansalaisyhteiskunnan näkemykset" (EUVL C 383, 17.11.2015, s. 49).

6.7 ETSK:n mielestä Euroopan kehitysrahastovarojen myöntämisympäristöön olisi tehtävä muutoksia niiden joustavuuden ja monikäyttöisyyden lisäämiseksi ja niiden mukauttamiseksi erityisolosuhteisiin. Onkin otettava käyttöön muun muassa sellaisia järjestelyitä kuin puitesopimukset, toiminta-avustukset, portaittaiset avustukset, monivuotiset sopimukset, kiireellisiä tapauksia varten varattavat määrärahat ja järjestelmällisessä vuoropuhelussa määritelty ”menetelmäpaketti”⁽⁹⁾.

7. Uudenlainen kauppa- ja investointiympäristö

7.1 ETSK kannattaa vapaakauppaa, joka on yksi Euroopan unionin peruspilareista. Samalla se toteaa, että on tarpeen ottaa huomioon neuvotteluosapuolten epäsymmetrisyys sekä työntekijöiden perusoikeuksien ja ympäristönormien noudattaminen. Komitea kannattaa edelleen monenvälistä lähestymistapaa suhteessa kaupan sääntelyyn WTO:ssa. ETSK katsoo, että järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustuksellimpien organisaatioiden osallistumista neuvoa-antavassa ja todellisessa roolissa sopimustekstin laadintaan on tarkasteltava perusteellisesti uudelleen⁽¹⁰⁾.

7.2 Hyvin kattavat sopimukset, joista mainittakoon esimerkiksi Tyynenmeren alueen vapaakauppasopimus (TTP, Trans-Pacific Partnership), laaja-alainen talous- ja kauppasopimus (CETA, Comprehensive Economic and Trade Agreement), transatlanttinen kauppa- ja investointikumppanuus (TTIP, Transatlantic Trade and Investment Partnership), vapaakauppasopimukset Japanin ja Intian kanssa sekä alueellinen laaja-alainen talouskumppanuus (RCEP, Regional Comprehensive Economic Partnership), ovat saamassa kiistämättömän geopolitiittisen ulottuvuuden niiden varsinaisten kaupallisten näkökohtien ohella. Myös kansalaisyhteiskunnan kiinnostus niitä kohtaan kasvaa sikäli kuin ne vaikuttavat sääntöihin ja standardeihin, joilla on huomattavia vaikutuksia ihmisten elämään. Tämä on erityisen aiheellista, kun ajatellaan sijoittajien ja valtioiden välisten riitojenratkaisumekanismien ja lainsäädännöllisen yhteistyön komiteoiden vaikutuksia demokraattiin päätöksentekoon.

7.3 EU:n haasteena tällä alalla on, että samalla kun avautuu taloudellisia ja geostrategisia mahdollisuuksia on turvattava eurooppalaiset normit ja standardit sekä julkiset palvelut ja säilytettävä poliittisen sääntelyn keskeiset alat, kuten terveys-, työ- ja ympäristönsuojelunormit⁽¹¹⁾. ETSK samoin kuin kansalaisyhteiskunta kannattavat sitä, että sijoittajansuoja turvataan yleisissä tuomioistuimissa tai vaihtoehtoisesti Yhdistyneiden kansakuntien perustamassa riippumattomassa kansainvälisessä tuomioistuimessa. Komitea kannattaa niin ikään järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan tosiasiallista osallistumista sopimukseen niin, että samalla sovelletaan avoimen ja reaaliaikaisen tiedottamisen politiikkaa sekä neuvotteluissa että kansalaisyhteiskuntaan vaikuttavissa päätöksissä⁽¹²⁾.

8. Kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen keskeisenä osana EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa

8.1 ETSK katsoo, että järjestäytynyt kansalaisyhteiskunta on yksi demokratian peruspilareista. Vapaa ja oikeuksiin perustuva kansalaisyhteiskunta, jossa on vahvat työmarkkinaosuudet, joka osallistuu tosiasiallisesti päätöksentekoon ja joka on institutionaalisesti tunnustettu, on olennaisen tärkeä, jotta voidaan saavuttaa demokratia ja lujittaa sitä, välttää ajautuminen kohti autoritaarista hallintoa, edistää talouskehitystä, rakentaa rauhaa, tukea sosiaalista yhteenkuuluvuutta, puolustaa tasa-arvoa sen eri muodoissaan, edistää kestävästä kehityksestä mallia ja luoda sille edellytykset sekä rikastuttaa demokraattisia instituutioita. Se on myös olennainen yhteyksien tiivistämiseksi maailman muiden maiden ja alueiden kansalaisyhteiskuntiin sellaisten diplomatian kanssa rinnakkain toteutettavien toimien avulla, joilla on olennainen merkitys historioiden, kulttuurien, vakaumusten ja globaalien tavoitteiden lähentämiseksi.

8.2 ETSK kannattaakin sitä, että tämä näkökohta sisällytetään erikseen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ensisijaisiin tavoitteisiin. Tällaiseen vahvistamiseen voidaan käyttää erilaisia välineitä, joista esimerkkinä mainittakoon yhteistyöhön ja ihmisoikeuksien kehittämiseen tarkoitettut rahastot; diplomaattiset toimet ja vaatimukset; kansalaisyhteiskunnan tosiasiallinen ja tehokas osallistuminen – neuvoa-antavassa roolissa eikä vain passiivisesti – kauppa- tai assosiaatiosopimuksiin niin, että se on sopimusten olennainen osapuoli ja että sillä on valtuudet, jotka kattavat kaikki sopimusta koskevat kysymykset; sellaisten toimintapolitiikkojen tehostaminen, joilla pyritään varmistamaan, että muissa maissa tai muilla alueilla toimivat eurooppalaiset yritykset noudattavat ILO:n keskeisiä yleissopimuksia ja edistävät yritysten yhteiskuntavastuuta koskevia toimia, joita EU tukee.

⁽⁹⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta ”Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen EU:n kehitysyhteistyöpolitiikkaan ja kehitysyhteistyöhön” (EUVL C 181, 21.6.2012, s. 28).

⁽¹⁰⁾ Puheenjohtaja Henri Malossen 18. kesäkuuta 2015 päivätty kirje komission jäsenelle Cecilia Malmströmille. Kirjeessä esitetään arvio assosiaatiosopimusten neuvoa-antavista ryhmistä sekä niitä koskevia suosituksia.

⁽¹¹⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Kaikkien kauppa – Vastuullisempaa kauppa- ja investointipolitiikkaa”. (Ks. virallisen lehden sivu 123)

⁽¹²⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta ”Sijoittajansuoja ja sijoittajan ja valtion välinen riitojenratkaisu EU:n ja sen ulkopuolisten maiden välisissä kauppa- ja investointisopimuksissa” (EUVL C 332, 8.10.2015, s. 45).

8.3 ETSK katsoo näin ollen, että eurooppalainen järjestäytynyt kansalaisyhteiskunta on otettava mukaan YUTP:n tavoitteiden ja painopisteiden määrittelyyn ja toteuttamiseen. ETSK ehdottaa, että kansalaisyhteiskunnan roolia voitaisiin parantaa seuraavin keinoin:

- Vahvistetaan kansalaisyhteiskuntaa EU:n naapurialueilla vakauttamis- ja demokratisoitusprosessien tukemiseksi.
- Parannetaan kumppanien yksilöimistä kriteerein, jotka ovat sopusoinnussa Euroopan sosiaalisen mallin kanssa, ja erityisesti tunnustetaan työmarkkinaosapuolten yhdenvertainen asema.
- Tuetaan kansalaisyhteiskunnan osallistumisen foorumeita, kuten talous- ja sosiaalineuvostoja.
- Puututaan puutteelliseen työmarkkina- ja kansalaisvuoropuheluun Euroopan naapuruuspolitiikan piiriin kuuluvissa maissa.
- Tuetaan alueellisten toimialakohtaisten – esimerkiksi yhteisötalouden alalla nykyisin jo toimivien – organisaatioiden, työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen ja maatalousjärjestöjen kehitystä ja edistetään naisryrittäjyyttä, ihmisoikeuksia jne.
- Lisätään eurooppalaisen kansalaisyhteiskunnan harjoittamaa EU:n ulkoisen toiminnan valvontaa ja seurantaa.
- Tehostetaan kansalaisyhteiskunnan osallistumista kauppaa-, assosiaatio- ja kumppanuussopimuksiin.
- Tuetaan parempien edellytysten luomista kolmansien maiden kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden osallistumiselle EU:n kehityspolitiikkoihin.
- Otetaan kansalaisyhteiskunta mukaan turvapaikka- ja pakolaispolitiikkoihin kotouttamisen ja muukalaisviihamielisten toimien torjunnan alalla.
- Määritellään kansalaisyhteiskunnan eri toimijoiden (työnantajat, ammattijärjestöt, kolmannen sektorin taloudellisyhteiskunnalliset organisaatiot, valtiovallasta riippumattomat organisaatiot) osallistuminen jäsennellymmiin ja vähemmän muodollisesti.

9. ETSK:n rooli

9.1 Komitea katsoo, että ETSK:lla, joka on unionin toimielinten neuvoo-antava elin ja EU:n jäsenvaltioiden kaikkien merkittävien kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden edustaja, on parhaat edellytykset toimia Euroopan ulkosuhdehallinnon ja Euroopan komission keskeisenä kumppanina EU:n yhteisen ja tehokkaan ulko- ja turvallisuuspolitiikan vahvistamiseksi ja edelleen kehittämiseksi. Tätä väitettä tukevat komitean kolmikantainen kokoonpano, kokonaisvaltainen näkemys, laaja-alainen kokemus sekä yhteydet, joita komitea on luonut kansalaisyhteiskuntiin muualla maailmassa ja jotka suurelta osin perustuvat EU:n tekemien erilaisten kansainvälisten sopimusten (assosiaatiosopimukset, strategiset kumppanuudet, vapaakauppasopimukset ja ehdokasmaiden kanssa tehdyt sopimukset) nojalla saatuihin toimivaltuuksiin⁽¹³⁾.

9.1.1 Komitea ehdottaa, että ETSK:ssa järjestetään ulko- ja turvallisuuspolitiikasta vuosittain kuuleminen, jossa on läsnä unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja ja johon osallistuvat eurooppalaisen kansalaisyhteiskunnan keskeiset organisaatiot.

9.2 ETSK katsoo, että olisi erittäin myönteistä luoda Euroopan ulkosuhdehallintoon strateginen suhde, joka perustuu kumppanin osapuolen vakuuttuneisuuteen kansalaisyhteiskunnan merkityksestä EU:n ulkopoliitikassa erityisesti tiettyjä ensisijaisia tavoitteita toteutettaessa. Tässä tarkoituksessa ETSK ehdottaa, että tarkastellaan yhdessä näitä ensisijaisia tavoitteita sekä sitä, miten Euroopan ulkosuhdehallinnon ja ETSK:n yhteistyö voidaan virallistaa.

9.3 ETSK voi auttaa Euroopan ulkosuhdehallintoa laadittaessa arviointikertomusta kansalaisyhteiskunnan nykyisestä osallistumisesta eurooppalaisen ulkopoliitiikan alalla.

9.4 ETSK aikoo tiivistää yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla yhteistyötään ILO:n ja FAO:n kaltaisten Yhdistyneiden kansakuntien järjestöjen kanssa.

Bryssel 28. huhtikuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

⁽¹³⁾ ETSK:lla on nykyisin 23 kansainvälistä rakennetta ja kansainvälisten kysymysten seurantamekanismia.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Oikeudenmukaisempi työvoiman liikkuvuus EU:ssa”**(valmisteleva lausunto)**

(2016/C 264/02)

Esittelijä: Laura GONZÁLEZ DE TXABARRI ETXANIZ**Toinen esittelijä: Dorthe ANDERSEN**

Alankomaiden työ- ja sosiaaliministeriö pyysi 16. joulukuuta 2015 päivätyllä kirjeellä Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajavaltion Alankomaiden puolesta ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa laatimaan valmistelevan lausunnon aiheesta

”Oikeudenmukaisempi työvoiman liikkuvuus EU:ssa”

(valmisteleva lausunto).

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 4. huhtikuuta 2016.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. huhtikuuta 2016 pitämässään 516. täysistunnossa (huhtikuun 27. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 232 ääntä puolesta ja 2 vastaan 5:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK katsoo, että sekä komission että jäsenvaltioiden on nykyisessä poliittisessa tilanteessa toimittava erityisen ponnekkaisesti kaikenlaisen kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän lopettamiseksi ja niin työntekijöiden kuin yritysten kannalta perusteettomia rajoituksia välttämällä, jotta voidaan varmistaa työntekijöiden vapaa liikkuvuus EU:ssa ja edistää sitä, sillä se kuuluu Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksesta vahvistettuihin peruseriaatteisiin ja on yksi Euroopan unionin rakentamisprosessin arvostetuimmista saavutuksista. ETSK kannattaa aloitteita, joilla voidaan tukea ja edistää työntekijöiden oikeudenmukaista liikkuvuutta EU:ssa, ottaen huomioon, että myös puheenjohtajavaltio Alankomaat ja komissio ovat ilmaisseet tavoitteekseen edistää liikkuvuutta.

1.2 Kun työntekijöiden liikkuvuus tapahtuu oikeudenmukaisissa olosuhteissa ja tarjoaa myönteisen vaihtoehdon, se voi olla rikastuttavaa ja koitua hyödyksi työntekijöille, yrityksille ja koko yhteiskunnalle. Työntekijöiden liikkuvuus on yksi sisämarkkinoiden kulmakivistä, ja se voi tuoda Euroopan kansalaisille ja yrityksille työllistymismahdollisuuksia ja vaurautta. Se voi olla merkittävä tekijä työllisyyttä ja talouskasvua koskevien EU:n tavoitteiden saavuttamisessa ja auttaa tasapainottamaan jäsenvaltioiden työllisyysasteiden eroja tuomalla työvoimaa ja kykyjä sinne, mistä niistä on puute. Se voi auttaa kohdentamaan henkilöstöresurssit entistä paremmin ja edistää tietämyksen siirtoa, innovointia ja taitojen kehittämistä, mikä on tärkeää teknologisen muutoksen maailmassa. Samalla se voi auttaa lieventämään työvoiman ikääntymisen vaikutuksia kohdemaassa.

1.3 Työvoiman liikkuvuus voi myös eräissä tapauksissa ja eräillä aloilla aiheuttaa niin sanottua aivovuotoa, joka merkitsee erityisesti nuorten muuttamista pois tietyistä korkean työttömyyden maista etsimään työtä ja tavoittelemaan parempia työmahdollisuuksia. Samanaikaisesti on vältettävä sitä, että perusteettomat pelot kaikenlaisista väärinkäytöksistä heikentävät tai asettavat kyseenalaiseksi työvoiman vapaan liikkuvuuden positiivisen arvon.

1.4 Näiden tilanteiden välttämiseksi ETSK kehottaa komissiota ja jäsenvaltioita edistämään talouspolitiikkoja, joilla tähdätään kasvun ja tuottavuuden tehostamiseen ja laadukkaiden työpaikkojen luomiseen kaikissa jäsenvaltioissa, jotta voidaan parantaa kaikkien eurooppalaisten elinoloja.

1.5 Oikeudenmukaisissa oloissa tapahtuva liikkuvuus edellyttää, että vapaan liikkuvuuden oikeutta käyttäville eurooppalaisille liikkuville työntekijöille taataan yhdenvertaista kohtelua ja syrjimättömyyttä kansalaisuuden perusteella koskevien periaatteiden noudattaminen EU:n säännösten mukaisesti. Heihin sovelletaan kohdemaan työehtoja ja palkanmuodostussääntöjä kansallisia työehtosopimusneuvottelu- ja työmarkkinajärjestelmiä täysimittaisesti noudattaen.

1.6 ETSK kehottaa komissiota käsittelemään – työmarkkinaosapuolia konsultoiden – kaikkia tarvittavia lähetettyihin työntekijöihin liittyviä näkökohtia, jotta voidaan puuttua sosiaaliseen polkumyyniin johtaviin sopimattomiin käytäntöihin. Samoin kaikissa EU:n tasolla toteutettavissa uusissa toimissa on kunnioitettava työehtosopimusneuvottelua koskevaa kansallista toimivaltaa ja eri työmarkkinajärjestelmiä.

1.7 Rajatyöntekijöiden osalta ETSK katsoo, että tilannetta on tarkkailtava ja on kerättävä tietoa EU:n tasolla, jotta voidaan poistaa mahdolliset esteet ja taata näiden työntekijöiden vapaa ja oikeudenmukainen liikkuvuus.

1.8 Komissio on ilmaissut halunsa sosiaalisen polkumyynnin ja väärinkäytösten lakkauttamiseen. ETSK pyytää sitä toimimaan tämän pyrkimyksen mukaisesti ja huolehtimaan siitä, etteivät muut sisämarkkinoita koskevat aloitteet (kuten suunnitteilla oleva palvelupassi) tee niitä mahdollisiksi.

1.9 Työsuojelutarkastuksilla on perusluonteisen tärkeä rooli oikeudenmukaisen liikkuvuuden takaamisessa. Jotta tämä olisi mahdollista, ETSK kehottaa jäsenvaltioita huolehtimaan kansallisten työsuojelutarkastajien asianmukaisesta pätevydestä ja ohjaamaan tarkastustoimintaan ja työmarkkinoiden valvontaviranomaisten toimintaan riittävästi henkilöstöä ja resursseja. Komitea kannattaa myös eurooppalaisten rajat ylittävien työmarkkinatarkastusvälineiden parantamista ja seuraamusten rajatylittävän täytäntöönpanon tehostamista.

1.10 ETSK kannattaa sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamissääntöjen yksinkertaistamista ja jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä sääntöjen soveltamisessa. Komitea korostaa, että asetuksen 883/2004⁽¹⁾ tarkistusten yhteydessä on kaikissa tapauksissa noudatettava liikkuvien työntekijöiden yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, jotta he eivät menetä saavutettuja oikeuksiaan tai jää vaille oikeuksia sen vuoksi, että he siirtyvät työskentelemään toiseen jäsenvaltioon.

2. Johdanto

2.1 ETSK laatii tämän valmistelevan lausunnon oikeudenmukaisemmasta työvoiman liikkuvuudesta EU:ssa puheenjohtajavaltio Alankomaiden pyynnöstä. Puheenjohtajavaltion ensisijaisissa tavoitteissa todetaan, että ”työntekijöiden liikkuvuus voi edistää taloudellista kasvua ja työllisyyttä, mutta on puututtava sen haittapuoliin, jotta voidaan vahvistaa työntekijöiden vapaan liikkuvuuden kannatusta kansalaisten keskuudessa”.

2.2 Työntekijöiden vapaa liikkuvuus on yksi sisämarkkinoiden perusvapauksista ja yksi unionin yhdentymisprosessin peruspilareista. Se on myös yksi EU:n kansalaisten eniten arvostamista saavutuksista. Vapaan liikkuvuuden pohjalta syntyneet sisämarkkinat ovat osaltaan luoneet talouskasvua, työpaikkoja ja mahdollisuuksia kansalaisille, työntekijöille ja yrityksille. Oikeudenmukaisissa olosuhteissa tapahtuva työntekijöiden liikkuvuus voi koitua hyödyksi työntekijöille, yrityksille ja koko yhteiskunnalle, joten sitä on helpotettava poistamalla mahdollisuuksien mukaan sen tiellä olevat esteet. Vilpillistä kilpailua tai työntekijöiden syrjimistä ei tule hyväksyä sisämarkkinoilla.

⁽¹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 883/2004, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta (EUVL L 166, 30.4.2004, s. 1).

2.3 Työntekijöiden liikkuvuus voi aiheuttaa myös tiettyjä haittoja, joihin on puututtava, jotta voidaan vähentää siihen liittyviä riskejä ja tarjota sekä työntekijöille että yrityksille mahdollisuudet hyödyntää täysimittaisesti liikkuvuuden avaamia mahdollisuuksia.

2.4 EU pyrkii lisäämään oikeudenmukaista työvoiman liikkuvuutta Euroopassa poistamalla esteitä sen tieltä. Euroopan komissio on työohjelmassaan vuodeksi 2016 ilmoittanut, että se aikoo tehdä työvoiman liikkuvuutta koskevia ehdotuksia, joihin sisältyy muun muassa ”toimenpiteitä väärinkäytösten estämiseksi soveltamalla sosiaaliturvajärjestelmät paremmin yhteen. Lähetettyjä työntekijöitä koskeva direktiivi⁽²⁾ tarkistetaan kohdennetusti, jotta voidaan puuttua sosiaalista polkumyyntiä ja aivovienttiä aiheuttaviin epäoikeudenmukaisiin käytäntöihin huolehtimalla siitä, että samasta työstä maksetaan samassa paikassa sama palkka.” Toimenpiteillä pyritään myös edistämään työntekijöiden liikkuvuutta EU:ssa.

2.5 Tässä lausunnossa on tarkoitus käsitellä työntekijöiden liikkuvuuteen liittyviä eri näkökohtia tilanteessa, jossa työmarkkinoita piinaa jatkuva korkea työttömyys ja jossa niihin kohdistuu syvällisiä muutoksia globalisaation, yhteiskunnallisten muutosten ja teknologisen innovoinnin vaikuttaessa taustalla.

2.6 EU:n sisäinen liikkuvuus oli vuosikymmenien ajan hyvin vähäistä, mutta unionin laajentumisen, vuonna 2008 alkaneen talouskriisin sekä työttömyyden lisääntymisen myötä työntekijöiden liikkuvuus on lisääntynyt. Vuonna 2014 EU:ssa oli noin 15 miljoonaa ”liikkuvaa” henkilöä, kun vuonna 2012 heitä oli hieman alle 12 miljoonaa⁽³⁾. Samana vuonna toisessa jäsenvaltiossa työskenteleviä ja asuvia työikäisiä liikkuvia työntekijöitä oli 8,3 miljoonaa henkeä, mikä vastasi 3,4 prosentin osuutta koko työvoimasta, sekä 1,6 miljoonaa henkilöä, jotka asuivat yhdessä maassa mutta työskentelivät toisessa (rajatyöntekijät)⁽⁴⁾.

2.7 Kansalaisten ja työntekijöiden vapaa liikkuvuus EU:ssa on kuitenkin nyt vaarantunut monien eri tekijöiden seurauksena. Tämä kehitys huolestuttaa ETSK:ta. Sekä Schengen-aluetta koskevat rajoitukset, joita eräät jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön pakolaistulvan johdosta⁽⁵⁾, että EU:n sisällä liikkuvien työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua koskevat poikkeukset, joista sovittiin Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa Eurooppa-neuvoston kokouksessa 18.–19. helmikuuta 2016⁽⁶⁾, saattavat vaikuttaa yhteen Euroopan unionin rakentamisprosessin arvostetuimmista saavutuksista.

2.8 Työntekijöiden vapaa liikkuvuus ja kaikenlaisen kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltä ovat Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa vahvistettuja peruseriaatteita, jotka tulee taata ja joita tulee edistää. Myös Schengen-alueella on keskeinen merkitys Euroopan unionin yhdentymisprosessin ja unionin talouden moitteettoman toiminnan kannalta. Avointen rajojen takaamisen ja sen varmistamisen, että unionin kansalaiset voivat liikkua, elää ja työskennellä tasavertaisin ehdoin missä tahansa unionin jäsenvaltiossa, tulee olla EU:lle ja sen jäsenvaltioille ensisijainen tavoite ja vastuu.

2.9 Koska vapaa liikkuvuus vaikuttaa erityisesti työntekijöihin ja yrityksiin, komission tulee kuulla sekä alakohtaisia että eri alojen välisiä työmarkkinaosapuolia minkä tahansa tätä aihetta koskevan aloitteen tarpeellisuudesta ja sen mahdollisesta sisällöstä. Samoin kaikissa EU:n tasolla toteutettavissa uusissa toimissa on kunnioitettava työehtosopimusneuvotteluja koskevaa kansallista toimivaltaa ja eri työmarkkinajärjestelmiä.

⁽²⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 96/71/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 1996, palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon, (EYVL L 18, 21.1.1997, s. 1).

⁽³⁾ Euroopan komissio, Employment and Social Developments in Europe 2015, s. 33.

⁽⁴⁾ Euroopan komissio, komissaari Marianne Thyssenin puhe Europe's vision for fair labour mobility, Dublin, 13. marraskuuta 2015.

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/index_en.htm.

⁽⁶⁾ Eurooppa-neuvostossa kokoontuneiden valtion- tai hallitusten päämiesten päätös Yhdistyneen kuningaskunnan uudesta järjestelystä Euroopan unionissa ja erityisesti sen D jakso ”Sosiaalietuudet ja vapaa liikkuvuus”.

3. Yleistä

3.1 Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta määrätään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklan 2 kohdassa ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 4 artiklan 2 kohdan a alakohdassa sekä 20, 26, 45 ja 48 artiklassa. Se merkitsee kaikenlaisen kansalaisuuteen perustuvan jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjinnän lakkauttamista työsopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa. Sen perusteella henkilöllä on mahdollisuus käyttää liikkumis- ja oleskeluoikeutta sekä taloudellisia ja sosiaalisia oikeuksia, joista säädetään oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti EU:n alueella annetussa direktiivissä 2003/38/EY⁽⁷⁾ sekä toisessa jäsenvaltiossa työskentelyä koskevien oikeuksien käyttämistä helpottavista toimenpiteistä annetussa direktiivissä 2014/54/EU⁽⁸⁾.

3.2 Työntekijöiden vapaa liikkuvuus antaa mahdollisuuden liikkua vapaasti ja oleskella jonkin jäsenvaltion alueella työn tekemiseksi tämän valtion kotimaisten työntekijöiden työsuhteisiin sovellettavien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti. Se käsittää näin ollen sekä vapaan liikkuvuuden itsessään että oikeuden yhdenvertaiseen kohteluun mm. työntekoon, sosiaalipalveluihin ja koulutukseen liittyvissä kysymyksissä.

3.3 Oikeudenmukaisissa olosuhteissa tapahtuva työntekijöiden liikkuvuus voi koitua hyödyksi työntekijöille, yrityksille ja koko yhteiskunnalle. Se voi tarjota kansalaisille ja työntekijöille merkittäviä mahdollisuuksia henkilökohtaiseen, taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen ja sitä on sen vuoksi helpotettava.

3.4 Liikkuvuus on keskeinen tekijä työllistettävyyden ja kykyjen kehittämisen kannalta, ja se voi tarjota välineen, jonka avulla puututaan eri jäsenvaltioiden työllisyysasteiden eroihin, kompensoidaan työvoiman puutetta siellä, missä sitä esiintyy, ja hyödynnetään entistä paremmin työntekijöiden taitoja. Se laajentaa työntekijöiden työllisyysmahdollisuuksia ja tarjoaa työnantajille laajemman kentän lahjakkuuksien etsinnälle. Liikkuvuus voi tässä mielessä olla tärkeä tekijä työllisyyttä ja talouskasvua koskevien Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamisessa.

3.5 Työntekijöiden liikkuvuus voi myös edistää tietämyksen siirtoa, innovointia sekä inhimillisen pääoman kehittämistä, jotka ovat olennaisen tärkeitä tekijöitä nopean teknologisen muutoksen ja globalisaation oloissa. Sopivissa olosuhteissa oikeudenmukaisen työvoiman liikkuvuuden pitäisi edistää Euroopan kansalaisten keskinäistä vuorovaikutusta ja parantaa keskinäistä tuntemusta ja hyväksymistä ja siten edistää suvaitsevaisempaa ja osallistavampaa yhteiskuntaa.

3.6 Emme kuitenkaan voi jättää huomiotta sitä seikkaa, että työntekijöiden liikkuvuuteen liittyy myös joukko haittatekijöitä. Muissa jäsenvaltioissa työskentelevät eurooppalaiset työntekijät ovat toisinaan – eri syistä – muita alttiimpia väärinkäytöksille ja syrjinnälle sellaisilla aloilla kuin sosiaaliturva, työehdot ja palkat, mahdollisuudet saada sosiaalietuuksia ja koulutusta, verotus jne. Kaikki tämä voi myös aiheuttaa kilpailun vääristymistä yritysten välillä etenkin työvoimavaltaisilla aloilla, kuten rakennusosalalla, missä toimii runsaasti hyvin pieniä yrityksiä. Lisäksi liikkuvuus voi johtaa perheiden hajaamiseen ja vaikeuksiin kotoutua toiseen maahan kielellisten ja kulttuuriin liittyvien vaikeuksien seurauksena jne. ETSK on laatinut lukuisia lausuntoja EU:n sisäisen liikkuvuuden tukemisen ja tällaisten esteiden poistamisen tärkeydestä⁽⁹⁾.

3.7 Heikkojen talousnäkymien jatkuminen, korkea työttömyysaste ja työllistymisnäkymien puuttuminen tietyissä EU-maissa ajaa eräitä, etenkin nuoria, työntekijöitä etsimään työtä tai parempaa palkkaa ja parempia työehtoja muista maista. Tällä voi olla myönteinen puolensa, sillä se antaa nuorille mahdollisuuden työskennellä ulkomailla kokemusta kartuttaen ja taitojaan kehittäen sen sijaan, että he olisivat työttöminä kotimaissaan. Lisäksi kertynyt kokemus koituu hyödyksi heidän lähtömaalleen heidän palatessaan ulkomailta. Se voi kuitenkin samalla aiheuttaa lähtömaissa "aivovuodoksi" kutsuttua ongelmaa ja pahentaa väestön ikääntymisen aiheuttamia seurauksia.

⁽⁷⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella (EUVL L 158, 30.4.2004, s. 77).

⁽⁸⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/54/EU, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, työntekijöiden vapaan liikkuvuuden puitteissa työntekijöille myönnettyjen oikeuksien käyttämistä helpottavista toimenpiteistä (EUVL L 128, 30.4.2014, s. 8).

⁽⁹⁾ EUVL C 424, 26.11.2014, s.27; EUVL C 18, 19.1.2011, s. 74; EUVL C 228, 22.9.2009, s. 14.

3.8 Runsas liikkuvuus voi lisäksi aiheuttaa kohdemaiden työmarkkinoilla merkittäviä haasteita ja luoda jännitteitä etenkin, jos taloudellinen tilanne ei riitä takaamaan sellaista kasvua ja uusien työpaikkojen syntyä, jolla vältetään työttömyyden lisääntyminen.

3.9 Yksi välttämätön ennakkoodellytys sille, että voidaan maksimoida työntekijöiden liikkuvuudesta saatavat edut EU:ssa ja samalla vähentää siihen liittyviä riskejä ja tarjota sekä työntekijöille että yrityksille mahdollisuudet hyödyntää täysimittaisesti sen tarjoamia mahdollisuuksia, on kasvun, tuottavuuden ja työpaikkojen luomisen tehostamiseen tähtäävä talouspolitiikka, jonka avulla voidaan parantaa kaikkien maiden elinoloja.

3.10 Tietyissä maissa vallitseva yleinen käsitys, jonka mukaan työntekijöiden liikkuvuus voi aiheuttaa sosiaalista ja palkkakilpailua, ja perusteeton luulo siitä, että nämä liikkuvat työntekijät väärinkäyttävät julkisia palveluja ja sosiaalietuuksia – mitä kutsutaan myös ”sosiaalietuuksien shoppailuksi” – ruokkivat osaltaan vihamielisyyttä työntekijöiden liikkuvuutta kohtaan. Tämän luulon vastapainoksi on eri tutkimuksissa todettu, ettei ole olemassa todisteita siitä, että lähtömaan sosiaaliturvaetuksia paremmat etuudet joissakin jäsenvaltioissa olisivat merkittävänä syynä työntekijöiden liikkuvuudelle. Tätä tulosta vahvistaa se seikka, että unionin sisäiset liikkuvat työntekijät käyttävät kyseisiä etuuksia vähemmän kuin maan kansalaiset. Silloin kun he käyttävät joitakin etuuksia enemmän, syynä ovat liikkuvien työntekijöiden sosioekonomiset erityisolosuhteet⁽¹⁰⁾. Tutkimukset osoittavat, että liikkuvuuden ja sosiaalietuuksien suhde on hyvin vähäinen ja että paljon merkityksellisempi tekijä on maan työttömyysaste tai palkkataso⁽¹¹⁾.

4. Erityistä

4.1 Oikeudenmukaisempi työvoiman liikkuvuus

Työntekijöiden oikeudenmukainen liikkuvuus merkitsee sen varmistamista, että liikkuviin työntekijöihin, jotka käyttävät EU:n säännösten mukaisesti oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, sovelletaan yhdenvertaisen kohtelun ja syrjimättömyyden periaatteita. Tätä varten jäsenvaltioiden on tärkeää varmistaa sosiaalisia oikeuksia sekä työehtoja ja palkkoja koskevan nykyisen lainsäädännön täytäntöönpano ja täysimääräinen soveltaminen liikkuviin työntekijöihin, jotta vältetään sosiaalisen polkumyynnin ja palkkojen polkemisen sekä yritysten välisen epäreilun kilpailun vaara. Tämä tuo positiivista arvoa myös sisämarkkinoille.

4.1.1 Samoin on tärkeää voittaa hallinnolliset, institutionaaliset ja kielelliset esteet, jotka haittaavat edelleen työntekijöiden liikkuvuutta, toteuttamalla konkreettisia toimenpiteitä sellaisilla aloilla kuin tietojen ja neuvonnan antaminen liikkuville työntekijöille yhteistyössä vahvistetun EURES-verkoston ja Euroopan laajuisen julkisten työvoimapalvelujen verkoston kanssa, kielitaitojen vahvistaminen, ammattipätevyyyksien tunnustaminen jne. ETSK:n aiemmissa lausunnoissa tehtyjen ehdotusten mukaisesti⁽¹²⁾.

4.1.2 Oikeudenmukaiseen työvoiman liikkuvuuteen tulee myös liittää toimia, joilla varmistetaan kasvu ja työpaikkojen luominen kaikissa EU-maissa, jotta vältetään niiden välillä vallitsevien erojen syventyminen ja jotta kaikki pääsisivät hyötymään työvoiman liikkuvuudesta.

4.1.3 Vain näissä olosuhteissa voidaan taata oikeudenmukainen työvoiman liikkuvuus, joka koetaan työntekijälle myönteisenä vaihtoehtona eikä valintana, jonka tämä on joutunut pakon edessä tekemään.

⁽¹⁰⁾ Euroopan komissio, A fact finding analysis on the impact on the Member States social security systems of the entitlements of non active intra-EU migrants to special no contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence.

⁽¹¹⁾ Giuletti Corrado, IZA-World of Labor, The welfare magnet hypothesis and the welfare take-up of migrants, s. 5–6.

⁽¹²⁾ EUVL C 327, 12.11.2013, s. 65–81; EUVL C 424, 26.11.2014, s. 27–33; EUVL C 18, 19.1.2011, s. 74 ja EUVL C 228, 22.9.2009, s. 14.

4.2 Työntekijöiden lähettäminen

4.2.1 Lähetetyt työntekijät kuuluvat erilaisen oikeudellisen järjestelmän soveltamisalaan sikäli, että he eivät käytä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, vaan kyse on työnantajasta, joka turvautuu palvelujen tarjoamisen vapauteen lähettääkseen työntekijöitään tilapäisesti toiseen maahan. Sekä yritys että työntekijä hyötyvät siitä, että sopimukseen kirjattua työpaikkaa ei tarvitse muuttaa ja että sosiaaliturvamaksut voidaan edelleen suorittaa lähtömaan järjestelmään.

4.2.2 Tällaisia lähetettyjä työntekijöitä koskevasta oikeudellisesta järjestelmästä säädetään direktiivissä 96/71/EY⁽¹³⁾ sekä lähetettyjä työntekijöitä koskevan lainsäädännön täytäntöönpanosta toukokuussa 2014 annetussa direktiivissä 2014/67/EU⁽¹⁴⁾.

4.2.3 Vaikka virallisia tilastoja lähetettyjen työntekijöiden palkoista ei ole olemassa, Euroopan komission teettämässä selvityksessä⁽¹⁵⁾ todetaan, että rakennus- ja kuljetusalalla heidän saamansa palkka voi olla jopa 50 prosenttia alhaisempi kuin paikallisilla työntekijöillä. Nämä erot voivat selittyä vähimmäispalkkojen virheellisellä soveltamisella ja muilla syillä, kuten taipumuksella luokitella lähetetyt työntekijät alhaiselle tasolle tavanomaisessa luokittelusteikossa. Eroja, vaikkakin vähäisempiä, esiintyy myös muilla tuotantoaloilla, jotka vaihtelevat maittain. On huomattavaa, että tiedot on kerätty hyvin moninaisista lähteistä: työsuojeluviranomaisilta, ammattiyhdistyksiltä, työnantajajärjestöiltä, viestimiltä⁽¹⁶⁾.

4.2.4 Euroopan unionin tuomioistuin on käsitellyt kysymystä lähetettyihin työntekijöihin sovellettavasta palkasta, ja sen oikeuskäytäntö on osaltaan aiheuttanut huomattavaa kiistaa. Tämä tilanne johti siihen, että komissio teki ehdotuksen direktiivistä 2014/67/EU⁽¹⁷⁾, jonka tarkoituksena on tehostaa petosten ja työntekijöiden lähettämiseen liittyvien väärinkäytösten torjuntaa. Jäsenvaltioiden on saatettava täytäntöönpanodirektiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä 18. kesäkuuta 2016 mennessä. ETSK on jo todennut, että vaikka direktiivi on askel kohti sisämarkkinoiden sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamista, se ei riitä täyttämään komitean toiveita⁽¹⁸⁾.

4.2.5 Komissio on ilmoittanut työvoiman liikkuvuutta koskevan paketin yhteydessä toteuttavaksi lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin kohdennetun tarkistuksen, ”jotta voidaan puuttua sosiaalista polkumyyntiä ja aivovientiä aiheuttaviin epäoikeudenmukaisiin käytäntöihin huolehtimalla siitä, että samasta työstä maksetaan samassa paikassa sama palkka”⁽¹⁹⁾. Se julkaisi direktiivin tarkistusta koskevan lainsäädäntöehdotuksensa⁽²⁰⁾ 8. maaliskuuta, ennen työvoiman liikkuvuutta koskevan paketin esittämistä ja ennen täytäntöönpanodirektiivin saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä annetun määräajan umpeutumista. ETSK aikoo käsitellä kaikkia tähän liittyviä kysymyksiä komission ehdotusta koskevassa erillisessä lausunnossa.

4.2.6 ETSK panee joka tapauksessa kiinnostuneena merkille Euroopan komission ilmoituksen pyrkiä sosiaalisen polkumyynnin lakkauttamiseen. ETSK toistaa asiakokonaisuuteen SOC/460 kuuluvassa lausunnossa esittämänsä kannan ja ”korostaa, että on tärkeää varmistaa lähetettyjen työntekijöiden suojele jäsenvaltioiden eri työmarkkinamalleja noudattaen sekä torjua sosiaalista polkumyyntiä ja vilpillistä kilpailua”. On tärkeää – myös tulevaisuudessa – löytää tasapaino palvelujen tarjoamisen vapauden edistämisen ja lähetettyjen työntekijöiden oikeuksien suojelemisen välillä. ETSK aikoo käsitellä aihetta myöhemmin.

4.2.7 Komissio on ilmaissut halunsa sosiaalisen polkumyynnin ja väärinkäytösten lakkauttamiseen. ETSK pyytää sitä toimimaan tämän pyrkimyksen mukaisesti ja huolehtimaan siitä, etteivät muut sisämarkkinoita koskevat aloitteet (kuten suunnitteilla oleva palvelupassi) tee niitä mahdollisiksi.

⁽¹³⁾ Mainittu edellä.

⁽¹⁴⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/67/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettamisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin 96/71/EY täytäntöönpanosta sekä hallinnollisesta yhteistyöstä sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmässä annetun asetuksen (EU) N:o 1024/2012 (IMI-asetus) muuttamisesta (EUVL L 159, 28.5.2014, s. 11).

⁽¹⁵⁾ Euroopan komissio, Study on wage setting systems and minimum rates of pay applicable to posted workers in accordance with Directive 96/71/EC in a selected number of Member States and sectors. Final Report.

⁽¹⁶⁾ Ks. edellä, s. 18–20.

⁽¹⁷⁾ Mainittu edellä.

⁽¹⁸⁾ EUVL C 351, 15.11.2012, s. 61.

⁽¹⁹⁾ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Komission työohjelma 2016, COM(2015) 610 final.

⁽²⁰⁾ Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettamisestä työhön toiseen jäsenvaltioon 16 päivänä joulukuuta 1996 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 96/71/EY muuttamisesta, COM(2016) 128 final.

4.3 Rajatyöntekijät

Asetuksen (EY) N:o 883/2004 mukaan rajatyöntekijät kuuluvat sen maan sosiaaliturvajärjestelmän piiriin, jossa he työskentelevät. He voivat kuitenkin tietyissä tapauksissa joutua joidenkin syrjinnän muotojen kohteeksi voimassa olevien sääntöjen riittämättömän täytäntöönpanon vuoksi. Tilannetta on sen vuoksi tarkkailtava ja on kerättävä tietoa EU:n tasolla, jotta voidaan poistaa rajatyöntekijöiden vapaata liikkuvuutta haittaavat mahdolliset esteet ja taata EU:n ja kansallisen lainsäädännön asianmukainen soveltaminen syrjimättömyyden ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaisesti.

4.4 Työsuojelutarkastuksen rooli

4.4.1 ETSK katsoo, että kansallisella työsuojelutarkastustoimella tulee olla keskeinen rooli torjuttaessa postilaatikkoyhtiöitä, alipalkkausta ja pimeää työtä. Sen avulla on varmistettava, että liikkuvien ja lähetettyjen työntekijöiden oikeuksia kunnioitetaan ja ne toteutetaan, ja estettävä väärinkäytökset. Näin voidaan myös estää yritysten välisen kilpailun vääristyminen.

4.4.2 Eräissä maissa esiintyvä valvonnan puute, olipa siihen syynä asianmukaisen työsuojelutarkastusjärjestelmän, soveltuvan osaamisen, asiantuntemuksen taikka tarvittavien resurssien puuttuminen, edistää väärinkäytöksiä. Työsuojelutarkastajat ja muut työmarkkinoiden valvontaviranomaiset voivat toimia tehokkaasti vain, jos näillä on käytettävissään riittävä rahoitus ja tarpeeksi asianmukaisesti koulutettua henkilökuntaa. Tästä syystä tarvitaan unionitason sääntöjä sekä toimia seuraamusten rajatylittävän täytäntöönpanon tehostamiseksi, ja on myös tuettava niitä jäsenvaltioita, joilla on vaikeuksia luoda kyseiset järjestelmät.

4.4.3 Kun tähän yhdistetään rajat ylittävissä työsuojelutarkastuksissa käytettävien eurooppalaisten välineiden parantaminen, kuten Euroopan parlamentti 14. tammikuuta 2014 antamassaan päätöslauselmassa⁽²¹⁾ esittää, tapaukset, joissa on kyse sosiaalisesta polkumyynnistä, olisi helpompaa havaita ja torjua etenkin paljastamalla postilaatikkoyritykset.

4.4.4 Tämä olisi täysin johdonmukaista äskettäin perustetun, pimeän työn vastaisen EU-foorummin toiminnan kanssa.

4.5 Sosiaalisten oikeuksien siirrettävyys ja liikkuvien työntekijöiden suojele

4.5.1 ETSK kannattaa sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamissääntöjen yksinkertaistamista ja jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä sääntöjen soveltamisessa. Komitea korostaa, että asetuksen (EY) N:o 883/2004 tarkistusten yhteydessä on kaikissa tapauksissa noudatettava liikkuvien työntekijöiden yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, jotta he eivät menetä saavutettuja oikeuksiaan tai jää vaille oikeuksia sen vuoksi, että he siirtyvät työskentelemään toiseen jäsenvaltioon.

4.5.2 Oikeudenmukaisen liikkuvuuden kannalta myös liikkuvien työntekijöiden sosiaalisten oikeuksien siirrettävyyden takaaminen on keskeinen näkökohta sekä niille, jotka siirtyvät työskentelemään toiseen maahan, että niille, jotka palaavat lähtömaahansa toisessa maassa työskentelemään.

4.5.3 Henkilöiden vapaan liikkuvuuden helpottamiseksi ja työntekijöiden liikkuvuuden edistämiseksi on EU:ssa ryhdytty kehittämään sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista, jonka tarkoituksena on säännellä kansallisten järjestelmien välisiä suhteita järjestelmiin kuuluvien sääntöjen sisältöä muuttamatta.

4.5.4 Perussopimuksia kehitettäessä säädettiin sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta mm. asetuksilla (ETY) N:o 1408/71 (perusasetus) ja (ETY) N:o 574/72 (täytäntöönpanoasetus), jotka on sittemmin korvattu asetuksilla (EY) N:o 883/2004 (perusasetus) ja (EY) N:o 987/2009⁽²²⁾ (täytäntöönpanoasetus). Asetuksen (EY) N:o 883/2004 tarkistus on parhaillaan käynnissä.

⁽²¹⁾ Euroopan parlamentin päätöslauselma 14. tammikuuta 2014 tehokkaiden työsuojelutarkastusten strategiasta työolojen parantamiseksi Euroopassa, P7_TA(2014)0012

⁽²²⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 987/2009, annettu 16 päivänä syyskuuta 2009, sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä (EUVL L 284, 30.10.2009, s. 1).

4.5.5 ETSK aikoo laatia seikkaperäisen raportin heti, kun komissio on toimittanut sille ehdotuksen asetuksen (EY) N:o 883/2004 tarkistamisesta. Kuten komitea on jo aiemmassa lausunnossaan todennut, lainsäädäntökehys on mukautettava työelämän muuttuvaan todellisuuteen, työn uudenslaisiin muotoihin ja erityisesti uusiin liikkuvuuden muotoihin ⁽²³⁾.

4.5.6 ETSK katsoo, että yhdenvertaisen kohtelun, kausien yhteenlaskemisen ja etujen siirrettävyyden periaatteet sekä sovellettavan lainsäädännön määrittely (yhtenäisyysperiaate) ovat perusluonteisen tärkeitä työvoiman vapaan liikkuvuuden kannalta ja ne tulisi varmistaa asetuksen (EY) N:o 883/2004 kaikissa tarkistuksissa.

4.5.7 Toisesta maasta työpaikkaa etsivien vapaan liikkuvuuden osalta ETSK panee merkille komissaari Marianne Thyssenin Dublinissa 13. marraskuuta 2015 esittämän kannanoton: ”Mielestämme myös työnhakijoiden oikeus liikkuvuuteen on pidettävä voimassa, etenkin kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden hyvin erilaiset työttömyysluvut. On kuitenkin olennaisen tärkeää, ettei tämä tapahdu kohdemaan sosiaaliturvajärjestelmän kustannuksella. Haluammekin luoda mahdollisuudet siihen, että työttömäksi jäänyt voi viedä työttömyysetuutensa toiseen maahan, jossa hänellä on ehkä paremmat mahdollisuudet löytää työpaikka. Näin on jo nykyisin mahdollista toimia kolmen kuukauden mittaisen ajanjakson ajan.” Komissio haluaa pidentää tämän ajanjakson kuuteen kuukauteen.

4.5.8 Asetuksen (EY) N:o 883/2004 säännösten monimutkaisuus edellyttää tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden viranomaisten välillä, jotta voidaan varmistaa, että kansallisten määräysten monimuotoisuus ei vaikeuta vapaata liikkuvuutta. Myös tiedottamisen on oltava mahdollisimman selvää, jotta edunsaajat ja yritykset tuntevat oikeutensa ja velvollisuutensa. On myös vahvistettava sähköisten välineiden käyttöä ja jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä, jotta voidaan minimoida työntekijöihin ja yrityksiin kohdistuvat, annettavia tietoja koskevat vaatimukset.

Bryssel 27. huhtikuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

⁽²³⁾ EUVL C 228, 22.9.2009, s. 14.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Pakolaisten kotouttaminen EU:hun”**(valmisteleva lausunto)**

(2016/C 264/03)

Esittelijä: Christa SCHWENG**Toinen esittelijä: Panagiotis GKOFAS**

Alankomaiden työ- ja sosiaaliministeriö pyysi 16. joulukuuta 2015 päivätyssä kirjeessä neuvoston puheenjohtajavaltion Alankomaiden nimissä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa laatimaan valmistelevan lausunnon aiheesta

”Pakolaisten kotouttaminen EU:hun”

(valmisteleva lausunto).

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaalasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 4. huhtikuuta 2016.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. huhtikuuta 2016 pitämässään 516. täysistunnossa (huhtikuun 27. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 232 ääntä puolesta ja 3 vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

Puheenjohtajavaltio Alankomaat perusteli pyyntöään seuraavasti:

EU ja sen jäsenvaltiot ovat suurelta osin valmistautumattomia pakolaisten nykyisen joukkomittaisen saapumisen edessä. Näiden saapujien lukumäärä on kuitenkin vain murto-osa niistä, jotka ovat liikkeellä maailmanlaajuisesti. Kyse on lisäksi ilmiöstä, joka on Euroopan lähihistoriasta tuttu. Kaikkien viranomaistasojen ja monien kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden on tehtävä yhteistyötä pakolaisten vastaanottamiseksi ja heidän kotouttamisensa varmistamiseksi heti kun heille on myönnetty suojeluasema. Lähestymistapa, etuudet ja organisatoristen toimien laajuus vaihtelevat jäsenvaltioittain. Esimerkkejä nykyisistä hyvistä käytänteistä on löydettävissä erilaisista tietokannoista, jotka voivat olla perusta syvemmälle analyysille.

Valmistelevassa lausunnossa on tarkoitus esittää suosituksia ottamalla lähtökohdaksi nykyiset kokemukset ja hakemalla ideoita muilta maantieteellisiltä alueilta ja aikakausilta, joille on ollut leimallista pakolaisten ja muiden muuttajien saapuminen vastaavassa tai nykyistä paljon suuremmassa mittakaavassa, ja keskittyä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden rooliin. Lausunnossa olisi vastattava seuraavanlaisiin kysymyksiin: Mitkä ovat parhaimmat mallit valtiollisten, alue- ja paikallisviranomaisten väliselle yhteistyölle? Minkälaisia innovatiivisia lähestymistapoja on jo olemassa? Miten niitä voidaan siirtää muihin yhteyksiin?

2. Suositukset

2.1 ETSK on vakuuttunut siitä, että kotouttaminen on yhteiskunnissamme välttämätöntä sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ylläpitämiseksi.

2.2 ETSK pitää välttämättömänä, että toteutetaan välittömästi Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä, Dublin-asetuksen perinpohjainen tarkistus ja laillista maahanmuuttoa koskeva eurooppalainen suunnitelma, jotta voidaan varmistaa järjestelmän toimivuus ja palauttaa luottamus yhteiskuntiemme arvoihin.

2.3 ETSK huomauttaa, että kotouttaminen on kaksisuuntainen prosessi. Kotouttamispolitiikkoihin liittyvät parhaat käytänteet koskevat paitsi pakolaisia myös paikallista väestöä. Tällainen lähestymistapa on ratkaisevan tärkeä kotouttamistoimenpiteiden hyväksynnän varmistamiseksi. Tiedotusvälineillä, paikallisviranomaisilla, ammattiliitoilla, työnantajajärjestöillä ja kansalaisjärjestöillä on tässä merkittävä rooli. Jotta vastaanottavissa maissa syntyisi myönteinen asenneilmasto pakolaisia kohtaan (etenkin kun talouskasvun ennustetaan olevan niukkaa ja työmarkkinatilanne on kireä eräissä maissa), integraatiota edistäviä toimenpiteitä ja sosiaalisia investointeja olisi toteutettava yhtä lailla sekä paikallisen väestön että pakolaisten hyväksi molempien kohderyhmien erityistarpeisiin vastaamiseksi.

2.4 Jos turvapaikka-asemasta on odotettavissa myönteinen päätös, kielikoulutusta olisi ryhdyttävä antamaan pian rekisteröinnin jälkeen. Tämän koulutuksen yhteydessä olisi myös annettava perustietoja arvoista, kulttuureista ja toimintatavoista ja kartoitettava tulijoiden osaamista ja ammattipätevyyttä. Cedefop voisi auttaa kehittämään menetelmiä lähtömaassa hankittujen taitojen selvittämiseksi.

2.5 ETSK kehottaa kiinnittämään erityishuomiota alaikäisiin, erityisesti ilman huoltajaa oleviin, jotka kärsivät usein traumaista ja tarvitsevat sosiaalipedagogista tukea. Heidän on päästävä viipymättä aloittamaan koulunkäynti tai saatava neuvontaa ammattikoulutusmahdollisuuksista.

2.6 ETSK korostaa, että pakolaisten on voitava saada tietoa oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan vastaanottavassa yhteiskunnassa yleensä ja erityisesti työmarkkinoilla. Pakolaisia on kohdeltava työmarkkinoilla yhdenvertaisesti paikallisen väestön kanssa, jotta vältetään epäreilu kilpailu, sosiaalinen polkumyynti ja palkkojen polkeminen.

2.7 ETSK toistaa antavansa suurta arvoa solidaarisuudelle, jota turvapaikanhakijoita vapaaehtoisesti auttavat kansalaisyhteiskunnan tahot, ammattiliitot, työnantajajärjestöt, yksityishenkilöt ja yritykset – erityisesti mikroyritykset ja käsiteollisuusalan pk-yritykset – ovat osoittaneet. ETSK korostaa, että tällaista yksilötason sitoutumista tulee vaalia ja tukea luomalla asianmukaisia kannustimia etenkin humanitaaristen kriisien vallitessa. Näin voidaan edistää solidaarisuutta kansalaisyhteiskunnassa.

2.8 ETSK korostaa, että EU:n tulee perustaa tilanteen johdosta toteuttamansa välittömät toimet yhteisvastuun ja oikeudenmukaisen vastuun- ja kustannustenjaon periaatteille, kuten EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 80 artiklassa määrätään.

2.9 Jäsenvaltioiden sekä EU:n toimivaltaisten viranomaisten – kauttakulkumaiden viranomaiset mukaan luettuina – olisi tehtävä valvonnassa, tietoaineistojen päivittämisessä ja koordinoinnissa yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa, jotta saataisiin aikaan yhteinen ja toimivampi EU:n turvapaikkapolitiikka. EU:n ja jäsenvaltioiden toimintavaihtoehtojen määrittelyä varten pitäisi kehittää yhteisiä, yhdenmukaistettuja ja ajantasaisia tilastojärjestelmiä.

2.10 Jotta pakolaisten kotouttaminen voidaan toteuttaa pysyvästi ja onnistuneesti, tarvitaan Junckerin ohjelman puitteissa ja sen lisäksi voimakkaampia investointiponnisteluja talouskasvun ja työllisyyden edistämiseksi. Investointeja integraatiota edistäviin toimenpiteisiin ja sosiaalisia investointeja olisi lisättävä yhtä lailla sekä paikallisen väestön että pakolaisten osalta molempien kohderyhmien erityistarpeisiin vastaamiseksi. ETSK on pannut merkille, että finanssitranssaktiovero voisi vaikuttaa suotuisasti julkiseen talouteen, sillä se takaisi oikeudenmukaisemman panoksen saamisen finanssialalta. Pakolaisten vastaanotosta aiheutuvia lisäkustannuksia ei poikkeuksellisen olosuhteiden vuoksi ja vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisesti pidä lukea osaksi jäsenvaltioiden julkistalouksien alijäämiä, kunhan asia ensin tutkitaan perusteellisesti. Integraatiota edistäviin toimenpiteisiin investoiminen on kallista lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä, mutta se olisi nähtävä pitkällä aikavälillä kannattavana investointina ihmisiin. Onnistunut kotouttaminen tuottaa sosiaalista yhteenkuuluvuutta, talouskasvua ja uusia työpaikkoja. Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) sekä Euroopan sosiaalirahaston (ESR) varoja olisikin lisättävä asianmukaisesti, erityisesti pakolaiskiintiönsä ylittäneissä jäsenvaltioissa, jotta pakolaisten kotouttamistoimia voitaisiin osarahoittaa nykyistä paremmin.

3. Tausta

3.1 Lähi-idän konfliktit ovat aiheuttaneet Eurooppaan ennennäkemättömän pakolaistulvan. Joukossa on ihmisiä sodan runtelemista maista ja ihmisiä, jotka ovat halunneet lähteä kotimaistaan taloudellisista syistä. Kaikki Euroopan maat ovat allekirjoittaneet pakolaisten oikeusasemasta vuonna 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen, jossa vahvistetaan pakolaisten perusoikeudet tämän haavoittuvassa asemassa olevan ihmisryhmän suojelemiseksi. Geneven yleissopimuksen ja yleisten ihmisoikeusperiaatteiden noudattamiseksi on ihmisten suuri määrä huomioon ottaen tärkeää tehdä selvä ero taloudellisista syistä muuttavien ja pakolaisten eli suojeluasemaa (erityisesti turvapaikkaa tai toissijaista suojelua) tarvitsevien ihmisten välillä.

3.2 Vaikka yksilön näkökulmasta on täysin ymmärrettävää, että jotkut ihmiset lähtevät kotimaastaan etsimään parempia taloudellisia oloja ulkomailta, suurimmassa osassa jäsenvaltioita tilanne ja yhteiskunnallinen ilmapiiri ovat sellaiset, että tämä selvä ero on tehtävä ja taloudellisista syistä muuttavien on palattava lähtömaihinsa, jos he ovat hakeneet suojeluasemaa perusteettomasti. Jäsenvaltioiden olisi noudatettava kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämistapauksissa palauttamista koskevaa EU:n toimintaohjelmaa ja palauttamiskäsikirjaa.

3.3 Tämä edellyttää Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää, johon sisältyvät tehokas ulkorajojen turvaaminen, asianmukainen rekisteröinti nk. järjestelykeskuksissa, turvapaikkahakemusten nopea käsittely ja turvapaikkahakemuksen hylkäämistapauksissa – jos kansainvälistä suojeluasemaa ei myönnetä – palautukset lähtömaahan tai kolmanteen maahan, jonka kanssa on solmittu takaisinottosopimus. Voisi myös olla merkityksellistä ja tehokasta perustaa järjestelykeskuksia kolmansiin maihin, joilla on yhteistä rajaa EU:n kanssa ja jotka ovat solmineet rekisteröintiä ja turvapaikkahakemuksia koskevia muuttopolitiikkaan liittyviä sopimuksia.

3.4 Vuoden 2015 jälkipuoliskon tapahtumat osoittivat, että Eurooppaan tulevilla kolmansien maiden kansalaisilla on usein salakuljettajien heille syöttämiä vääriä odotuksia ja ruusuisia kuvitelmia elämästä Euroopan unionissa. Kun todellisuus valkenee, monet heistä pettyvät ja osa palaa lähtömaahansa vapaaehtoisesti. Vapaaehtoisen paluun ohjelman avulla palaavat voisivat osaltaan auttaa maanmiehiään muodostamaan realistisemman käsityksen elämästä Euroopassa ja siten ehkä saada muita luopumaan aikeista lähteä vaaralliselle matkalle kohti Eurooppaa.

3.5 Sen lisäksi, että Euroopan yhteisestä turvapaikkajärjestelmästä on tehtävä täysin toimintakykyinen, jotta vastuu ja kustannukset jaettaisiin kestäväpohjaisesti ja oikeudenmukaisesti ja paine nykyistä turvapaikkajärjestelmää kohtaan helpottuisi, tulee myös hyväksyä ripeästi uudenlainen lähestymistapa muuttoliikkeeseen, uudistaa perinpohjaisesti Dublin-asetusta ja tarttua lyhyen ja pitkän aikavälin haasteisiin, kuten puheenjohtaja Juncker ilmoitti vuoden 2016 ensimmäisen neljänneksen tavoitteiksi. ETSK ilmaisee kantansa tähän asiaan erillisessä lausunnossa.

3.6 ETSK korostaa joulukuussa 2015 antamassaan pakolaisaiheisessa päätöslauselmassa, että ”nykyinen tilanne edellyttää, että EU avaa turvallisia humanitaarisia käytäviä sotaa käyvistä ja terrorismin uhkaamista maista lähteneille pakolaisille. Tämä on tehtävä yhteistyössä niiden maiden kanssa, joihin pakolaisia on kerääntynyt eniten.” ETSK toistaa toteamuksensa siitä, että rekisteröinti olisi tehtävä jo EU:n ulkopuolella.

3.7 Sota, ilmastonmuutos ja tulevaisuudennäkymien puuttuminen unionin ulkopuolisissa maissa voi johtaa jatkuvaan ja mahdollisesti yhä kasvavaan pakolaisten ja muuttajien virtaan. Maastamuuttoon kannustavien työntekijöiden yleinen vähentäminen on maailmanlaajuinen haaste. Tässä lausunnossa tarkastellaan kuitenkin vain sellaisten henkilöiden kotouttamista, joille on myönnetty suojeluasema tai jotka ovat hakeneet sellaista.

4. Onko tilanne verrattavissa aiempiin pakolaisaaltoihin?

4.1 Puheenjohtajavaltio Alankomaat pyysi hakemaan kotouttamisasiossa oppia aiemmista laajaan pakolaisliikhdintään johtaneista kriiseistä. ETSK on tullut siihen tulokseen, että vallitsevaa pakolaiskriisiä ei voida verrata aiempiin ensinnäkään liikkeellä olevien ihmisten suuren määrän vuoksi – EU:n alueelle saapui vuonna 2015 Kreikan kautta yli 900 000 muuttajaa – ja toiseksi siitä syystä, että tilanne on kehittynyt hyvin nopeasti ja johtanut yhä kasvavaan epävarmuuteen paikallisen väestön keskuudessa. Kun tarkastellaan esimerkiksi Itävallan tilannetta 1990-luvun alussa, jolloin maahan tuli noin 90 000 pakolaista entisen Jugoslavian sotien takia, erot ovat varsin selvät: Bosniasta tulleilla ihmisillä oli usein sukulaisia Itävallassa tai he olivat jo käyneet töissä siellä. Lähtömaassa hankitusta ammattipätevyydestä oli välittömästi hyötyä itävaltalaisille yrityksille, ja naiset olivat tottuneet osallistumaan täysipainoisesti työmarkkinoille. Tämä kasvatti kotitalouksien tuloja ja paransi niiden liikkuvuutta, mikä puolestaan ehkäisi alueiden eriytymistä ja edisti koulujen ja työmarkkinoiden sosiaalista monimuotoisuutta.

4.2 1990-luvulla saatuja kokemuksia ei voida täysin rinnastaa tämän päivän tilanteeseen. Nyt saapuvien ihmisten taustat ovat kirjavampia: Osalla on eurooppalaisiin tutkintoihin verrattavissa oleva akateeminen tutkinto ja osalla koulutus, jolle ei ehkä ole välittömästi käyttöä Euroopassa. Toisilla taas on hyvin matala koulutustaso, eivätkä monet naiset ole koskaan olleet työelämässä. Lisäksi vastaanottajamaiden asukkaat kärsivät yhä edelleen talouskriisin seurauksista ja suhtautuvat varauksellisesti ulkomaalaisiin, jotka tulevat kilpailemaan työpaikoista.

5. Mitä kotouttaminen on?

5.1 UNHCR:n mukaan maahanmuuttajien kotouttamisen määritelmästä ei vallitse kehittyneissä maissa yksimielisyyttä, eikä käsitettä ole virallisesti määritelty kansainvälisessä pakolaisoikeudessa. Monissa valtioiden ja tutkijoiden pyrkimyksissä määritellä sitä, mitä kotouttaminen on tai millainen on integroitunut yhteiskunta, lähdetään siitä laajasta käsityksestä, että kotouttaminen on yksilökohtainen kahdensuuntainen prosessi.

5.2 ”UNHCR:n käyttämän määritelmän ytimessä on käsitys siitä, että kotouttaminen on kaksisuuntainen prosessi, joka perustuu toisen osapuolen mukautumiseen ja toisen osapuolen myönteiseen suhtautumiseen. Kotoutuminen ei kuitenkaan edellytä, että pakolainen luopuu kulttuurisesta identiteetistään, eikä se siksi tarkoita samankaltaistumista”⁽¹⁾. Tämä määritelmä vastaa ETSK:n näkemystä⁽²⁾.

5.3 ETSK on korostanut tarvetta nivoa kotouttaminen perussopimuksessa määriteltyihin arvoihin ja periaatteisiin, perusoikeuskirjaan, Euroopan ihmisoikeussopimukseen, Eurooppa 2020 -strategiaan sekä työllisyyspolitiikkoihin ja sosiaaliseen toimintaohjelmaan. Tämä viittaus on ETSK:lle erittäin tärkeä, kun otetaan huomioon Euroopassa tietyillä yhteiskunnan osa-alueilla ja politiikanlohkoilla vallitseva arvomaailman kriisi. Kotouttaminen sekä taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus ovat saman mitalin kaksi puolta⁽³⁾. Ihmisarvoisten elinolojen ja tulevaisuudennäkyminen tarjoaminen kaikille edistää kotouttamistoimenpiteiden hyväksyntää.

5.4 Muuttajien kotouttamiseen liittyvät EU:n toimet pohjautuvat maahanmuuttajien kotouttamispolitiikan yhteisiin perusperiaatteisiin (2004) ja yhteiseen kotouttamisohjelmaan (2005), jolla periaatteet on tarkoitus panna täytäntöön. Näissä asiakirjoissa integraation nähdään koostuvan seuraavista tekijöistä:

- kaksisuuntainen ja dynaaminen prosessi
- oletuksena EU:n arvojen kunnioittaminen
- työllistyminen on keskeinen osa kotoutumista ja olennaista osallistumisen kannalta

⁽¹⁾ A new beginning – Refugee integration in Europe (2013).

⁽²⁾ EUVL C 181, 21.6.2012, s. 131 Myös EUVL C 347, 18.12.2010, s. 19.

⁽³⁾ Tiedonanto aiheesta ”Kotouttamisen uudet haasteet”, esittelijä: Luis Miguel Pariza Castaños.

- vastaanottavan yhteiskunnan kielen, historian ja instituutioiden tuntemus on kiinteä osa onnistunutta kotoutumista
- koulutus, joka on ratkaisevaa aktiivisen osallistumisen varmistamiseksi
- kotoutumisen perusedellytys on, että mahdollisuudet kääntyä instituutioiden puoleen ja käyttää hyödykkeitä ja palveluja ovat samat kuin maan kansalaisilla
- muuttajien ja maan kansalaisten välinen vuorovaikutus
- erilaisten kulttuurien ja uskontojen harjoittaminen on turvattava
- osallistuminen demokraattiseen prosessiin
- kotouttamispolitiikkojen valtavirtaistaminen
- selkeät tavoitteet, indikaattorit ja arviointimekanismit kotouttamispolitiikan mukauttamiseksi.

5.5 Vaikka kyseisissä periaatteissa ei tehdä eroa muuttajien ja pakolaisten kotouttamisen välillä, ETSK pitää niitä myös pakolaisten kotouttamisen peruseriaatteina. Koska Eurooppaan saapuvien määrä on suuri, tarvitaan kuitenkin lisäponnisteluja kielikoulutuksen ja asuntojen tarjoamiseksi sekä työllistymisen varmistamiseksi.

5.6 Jotta vastaanottavissa maissa syntyisi myönteinen asenneilmasto pakolaisia kohtaan (etenkin kun talouskasvun ennustetaan olevan niukkaa ja työmarkkinatilanne on kireä eräissä maissa), integraatiota edistäviä toimenpiteitä ja sosiaalisia investointeja olisi toteutettava yhtä lailla sekä paikallisen väestön että pakolaisten hyväksi molempien kohderyhmien erityistarpeisiin vastaamiseksi. ETSK on todennut, että sosiaaliset tavoitteet on tärkeää nivoa kotouttamiseen ja valtavirtaistaa⁽⁴⁾.

5.7 ETSK on vakuuttunut siitä, että pakolaisten kotouttaminen on yhteiskunnissamme ehdottoman välttämätöntä sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ylläpitämiseksi. Puutteellinen integraatio voi johtaa rinnakkaisten yhteiskuntien muodostumiseen ja horjuttaa siten vastaanottajamaiden vakautta. On siis omien etujemme mukaista aloittaa kotouttamistoimenpiteet hyvin varhaisessa vaiheessa. Tiedotusvälineitä olisi kannustettava ottamaan huomioon kotouttamisen merkitys ja oma roolinsa myönteisen poliittisen ja yhteiskunnallisen ilmapiirin muodostumisessa.

5.8 Työikäinen väestö vähenee useimmissa Euroopan maissa. Jotta yhteiskuntajärjestelmämme pysyisivät vakaalla pohjalla seuraavien sukupolvien aikana, painopisteeksi on asetettava koko työvoiman integroiminen työmarkkinoille esimerkiksi sukupuoleen, ikään, fyysiseen toimintakykyyn, uskontoon, seksuaaliseen suuntautumiseen tai (etniseen) alkuperään katsomatta. Integraatiota edistäviiin toimenpiteisiin investoiminen on kallista lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä, mutta se olisi nähtävä pitkällä aikavälillä kannattavana investointina ihmisiin. Onnistunut kotouttaminen tuottaa sosiaalista yhteenkuuluvuutta, talouskasvua ja uusia työpaikkoja.

5.9 Paikallistasolla on ratkaiseva rooli kotouttamisessa, sillä ihmiset elävät yhdessä juuri paikallisyhteisöissä ja integraation puute ilmenee ensimmäiseksi juuri siellä. Yhteisöjen olisi saatava neuvoja ja opastusta toimivista kotouttamistoimenpiteistä, jollaisiin kuuluu esimerkiksi pakolaisten kutsuminen mukaan paikallisiin vapaaehtoisjärjestöihin (ammattiyhdistykset, kansalaisjärjestöt, vapaapalokunnat, urheiluseurat jne.).

5.10 Euroopan komission integraatioaiheisessa verkkosivustossa⁽⁵⁾ on runsaasti esimerkkejä kotouttamistoimista. Sieltä voi etsiä parhaita käytänteitä hakusuodattimien avulla esimerkiksi maittain, aiheittain tai kohderyhmittäin. Verkkosivustosta pitäisi levittää tietoa vielä laajemmin, jotta jäsenvaltiot, paikallisviranomaiset, kansalaisjärjestöt ja työmarkkinaosapuolet saisivat virikkeitä kotouttamistoimintaan.

⁽⁴⁾ EUVL C 347, 18.12.2010, s. 19.

⁽⁵⁾ <https://ec.europa.eu/migrant-integration/home>

5.11 ETSK:n ehdotuksesta on jo käynnistetty kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden, ETSK:n ja Euroopan komission järjestelmällinen yhteistyö Euroopan muuttoliikefoorumissa, jossa käsitellään kaikkia muuttoliikkeeseen, turvapaikka-asioihin ja integraatioon liittyviä kysymyksiä. Lisäksi voisi olla hyödyllistä laajentaa henkilöiden vapaan liikkuvuuden neuvoo-antavan komitean toimeksiantoa kattamaan myös pakolaisten kotouttamisen, sillä tämä on se elin, jossa hallitusten edustajat keskustelevat ja vaihtavat ideoita työmarkkinaosapuolten kanssa. Kyseinen komitea voisi tarjota lisämahdollisuuden jakaa parhaita käytänteitä.

6. Kotouttamistoimenpiteet

6.1 Turvapaikanhakijat, jotka saapuvat Eurooppaan (useimmiten) näännyttävien ja monesti traumaattisten matkojen jälkeen, tarvitsevat aivan ensimmäiseksi paikan, johon he voivat majoittua ja jossa he voivat levätä. Viranomaisten pitäisi hyödyntää kyseinen aika siten, että tulijat rekisteröidään asianmukaisesti ja että tehdään karkea arvio siitä, onko heidän mahdollista saada pakolaisasema. Jos on, kotouttamistoimenpiteet olisi aloitettava hyvin varhaisessa vaiheessa. Maailman terveysjärjestön tuoreen tutkimuksen mukaan pakolaiset, joilla on kehittynyt traumaperäinen stressireaktio, tarvitsevat erityistä lääkinällistä hoitoa, koska se on usein merkittävä este kotoutumiselle.

6.2 Kotoutuminen ei ole mahdollista ilman ainakin perustasoista vastaanottajamaan kielen taitoa. Kielikoulutus olisikin aloitettava mahdollisimman varhaisessa turvapaikkamenettelyn vaiheessa. Tämä edellyttää uusien rakenteiden luomista ja vuorovaikutuksen hallinnan parantamista, jotta voidaan käsitellä suuria turvapaikanhakijamääriä. Kielikursseja olisi hyödynnettävä myös tilaisuutena tutustuttaa turvapaikanhakijoita vastaanottajamaan arvoihin (esim. naisten ja miesten tasa-arvoinen kohtelu, ilmaisunvapaus, perheväkivalta ei sallittua) ja kulttuuriin. Niiden yhteydessä voidaan myös antaa turvapaikanhakijoille perusopastusta siitä, minkä organisaatioiden, instituutioiden ja tietolähteiden puoleen he voivat kääntyä ongelmatapauksissa. Turvapaikanhakijat ovat monesti lähtöisin hyvin erilaisista kulttuureista. Toiminta, joka kumpuaa vastaanottajamaassa noudatettavista perusarvoista, oikeuksista ja velvollisuuksista koskevan tietämyksen puutteesta, saattaa haitata kotoutumista.

6.3 Pakolaislasten olisi päästävä mahdollisimman nopeasti käymään koulua paikallisten lasten kanssa ja saatava tukea kansalliskielen oppimiseen. Erityishuomiota on kiinnitettävä alaikäisiin, varsinkin ilman huoltajaa oleviin, jotka kärsivät usein traumaista. Jos he eivät ikänsä vuoksi enää saa käydä koulua, olisi järjestettävä erityisesti tälle ryhmälle suunnattua toimintaa turhautumisen ehkäisemiseksi. Jäsenvaltioiden olisi tiedostettava traumatisoituneiden lasten ja ilman huoltajaa olevien alaikäisten erityistarpeet ja tarjottava heille sosiaalipedagogista tukea. (Esim. Wienin kaupunki pyrkii sijoittamaan ilman huoltajaa olevat alaikäiset sijaisperheisiin olemassa olevien mekanismien kautta.)

6.4 Todistusten, osaamisen ja ammattipätevyden varhainen kartoittaminen ja luokittelu ovat olennaisen tärkeitä nopean työllistymisen varmistamiseksi. Turvapaikanhakijan ammattiosaaminen ja -pätevyys pitäisi selvittää heti turvapaikkamenettelyn alussa yhdessä työmarkkina-asiantuntijoiden kanssa. Tämä on välttämätöntä, jotta voidaan edistää kielitaitoa kohdennetusti, aloittaa koulutus, tunnustaa ammattipätevyys, tarjota tarvittavat lisäpätevyudet ja järjestää sopiva työpaikka. Osaamisen kartoittaminen voi kuitenkin olla hyvin työlästä. Monilla pakolaisilla ei ole mukanaan edes henkilöpapereita puhumattakaan ammattipätevyden osoittavista todistuksista. Eri jäsenvaltioissa (esim. Saksassa ja Itävallassa) kehitetään erilaisia menetelmiä osaamisen ja taitojen testaamiseksi. Cedefop voisi tarjota foorumin näihin kysymyksiin liittyvälle vastavuoroiselle oppimiselle ja parhaiden käytänteiden vaihdolle.

6.5 Turvapaikkamenettelyt ovat usein hyvin pitkiä, ja turvapaikanhakijat joutuvat siksi elämään epävarmuudessa. Pitkät ajanjakso, joiden aikana turvapaikanhakijat eivät voi elää itsenäisesti, voivat johtaa psykososiaaliseen epävarmuuteen, itsetunnon heikkenemiseen ja riippuvuussyndroomaan, jotka voivat heikentää työllistymismahdollisuuksia vielä pakolaisaseman saamisen jälkeenkin. Vaikutukset lapsiin ovat vielä vahvemmat, sillä he tarvitsevat vakaata ympäristöä. ETSK kehottaakin jäsenvaltioita tekemään turvapaikkamenettelyissä päätökset mahdollisimman ripeästi. Turvapaikanhakijoiden kotoutumisen tukemista käsittelevän OECD:n julkaisun ⁽⁶⁾ mukaan turvapaikkamenettelyt ovat lyhimpiä Kreikassa, Belgiassa ja Tanskassa, ja niiden aikana annetaan myös kielikoulutusta, johon on nivottu aikuiskasvatusta ja työllisyyskoulutusta.

⁽⁶⁾ Making Integration Work, 28.1.2016, OECD.

6.6 Maat saattavat pyrkiä ennakkoidun talouskasvun ja työmarkkinatilanteen vuoksi lyhentämään työmarkkinoille pääsyn odotusaikoja. Saksa ja Unkari ovat jo lyhentäneet työhön pääsyn odotusaikoja, ja Suomi, Belgia ja Luxemburg ovat toteuttaneet eräitä toimia niiden lyhentämiseksi. Kun turvapaikanhakijoiden työmarkkinoille pääsyä koskevat säännöt ovat oikeudenmukaiset, avoimet ja kohtuulliset, työtä ei tehdä pimeästi ja hyväksyntä paikallisen väestön keskuudessa vahvistuu. Samanaikaisesti niille ihmisille, jotka ovat saaneet suojeluaseman, olisi taattava mahdollisuus jäädä vastaanottajamaahan, jos he ovat työllistyneet tai kotoutuneet vastaanottavaan yhteiskuntaan. Turvapaikanhakijat on saatava tiedostamaan, että heidän pääsinsä työmarkkinoille on sidoksissa siihen, mistä maasta he ovat hakeneet turvapaikkaa. Tietämyksen puutteen takia osa heistä matkustaa toiseen jäsenvaltioon työpaikan löytymisen toivossa. Tosiasiassa he joutuvat tällöin laittomaan asemaan, mikä olisi voitu helposti välttää, jos heille olisi tiedotettu asiasta kunnolla.

6.7 Asunnon saaminen on hyvin tärkeää kotoutumisen kannalta: vastaanottokeskukset täyttävät välittömän tarpeen löytää lepopaikka (ja usein niissä viivytään paljon pidempään kuin oli suunniteltu), mutta pidempi oleskelu niissä vaikeuttaa kotoutumista. Itävallassa on käynnistetty Kosmopolis-hanke yksityisten asuntojen tarjoamiseksi. Uudisrakennusalueelta varataan tietty määrä asuntoja pakolaisille, jotka käyvät jo töissä. Lähistölle on perustettu tiedotuskeskus, jotta vältettäisiin väärinkäsitykset pakolaisten ja muiden alueella asuvien välillä. Portugalissa on pystytty Lissabonin kaupungin ja portugalilaisten kansalaisjärjestöjen välisen pöytäkirjan ansiosta tarjoamaan pakolaisille asuntoja ja mahdollisuus käyttää kaupungin koulutus- ja työllisyyspalveluja ⁽⁷⁾.

6.8 Myönteisen turvapaikkapäätöksen saatuaan pakolaisen on löydettävä asunto itse. Tämä on usein hyvin vaikeaa aikaa, koska valtiolta aluksi saatu tuki päättyy ja pakolaisen on etsittävä työtä samalla tavoin kuin vastaanottajamaan kansalaistenkin.

6.9 Julkisilla työvoimapolkuilla on tässä yhteydessä erityinen rooli. Niiden olisi ennen kaikkea täytettävä aktiivisesti tehtävänsä pysyvän työpaikan saannin edistäjänä. Lisäksi niiden on tehtävä päätös pakolaisen työllistymisen mahdollisesti edellyttämästä lisäkoulutuksesta. On syytä panna merkille ja ottaa huomioon, että vielä neljän vuoden oleskelun jälkeenkin vain 25 prosenttia pakolaisista on työllistynyt ja että aina kymmenenteen vuoteen saakka tämä määrä on vain noin 50 prosenttia ⁽⁸⁾. Jokaisen pakolaisen kanssa olisi solmittava yksilökohtainen kotouttamissopimus, jossa määrätään täysipainoisen työmarkkinoille integroitumisen varmistamiseksi toteutettavista toimista (mm. lisäkoulutus, hakemusten lukumäärä). ETSK korostaa, että pakolaisia on kohdeltava työmarkkinoilla yhdenvertaisesti paikallisen väestön kanssa, jotta vältetään epäreilu kilpailu, sosiaalinen polkumyynti ja palkkojen polkeminen. Jos pakolaisen ei ole mahdollista työllistyä kohtuullisessa ajassa, hyvänä vaihtoehtona voitaisiin tarjota vapaaehtoispuhjalta tehtäviä yleishyödyllisiä töitä. Tällainen työ voisi auttaa pakolaista laajentamaan kielitaitoaan ja integroitumaan yhteiskuntaan.

6.10 Yhden hyvän esimerkin tarjoaa Saksa, joka on vastikään päättänyt ottaa käyttöön turvapaikanhakijoille tarkoitettun erityisen henkilökortin. Ensirekisteröinnin jälkeen kortti on keskeinen ja pakollinen henkilöllisyyden toteamisväline, joka on yhteydessä henkilön koulutustausta- ja työkokemustiedot sisältävään keskustietokantaan.

6.11 Pakolaisten joukossa – samoin kuin paikallisessa väestössä – on ihmisiä, jotka ovat kiinnostuneita yrittämisestä ja joilla on siinä tarvittavia taitoja. Heidän olisi saatava tietoa ja neuvoja yrityksen perustamisesta ja työnantajaksi ryhtymisestä.

6.12 Saksassa ja Slovakiassa käydään parhaillaan keskusteluja siitä, millä tavoin korkeasti koulutetut pakolaiset, joiden ammattialoilla on pulaa osaajista, voitaisiin hyväksyä työmarkkinoille nopeutetuilla menettelyillä.

6.13 Pakolaiset tarvitsevat tietoa yleensä työmarkkinoista sekä ammattikoulutusmahdollisuuksista ja tarjolla olevista työpaikoista. Koska suuri osa pakolaisista on tyypillisessä opiskeluvuorossa (16–25 vuotta), tulee järjestää eri ammattialojen perustieto- tai valmennuskursseja ennen koulutuksen aloittamista. Saksan kauppa- ja teollisuuskamarit ovat käynnistäneet aloitteita – esimerkiksi ”pikadeitti”-tyyppisiä haastatteluja – sijoittumisen helpottamiseksi, ja ne auttavat koulutukseen sitoutumista edistävän hankkeen avulla yrityksiä tarjoamaan pakolaisille pätevöitymis- ja koulutusmahdollisuuksia. Lisäksi Saksan kauppa- ja teollisuuskamarit pyrkivät hankkimaan vapaaehtoisia tukijoita, jotka auttaisivat pakolaisia ja yrityksiä antamalla neuvoja molemmille osapuolille. Ne myös tukevat pakolaisia, jotka haluavat perustaa oman yrityksen.

⁽⁷⁾ Approaches towards the labour market integration of refugees in the EU, 07.1.2016, EurWORK.

⁽⁸⁾ Ks. alaviite 6.

6.14 Itävallassa on käynnistetty hanke, jonka tavoitteena on sijoittaa nuoria pakolaisia täyttämättä jääneisiin oppisopimuspaikkoihin julkisten työvoimapalvelujen ja neuvojien tuella. Ennen virallisen oppisopimuksen allekirjoittamista voidaan järjestää harjoittelujakso. Lisäksi Itävallan rautatieyhtiö ÖBB on käynnistänyt monimuotoisuutta mahdollisuutena korostavan Diversität als Chance -hankkeen, jonka puitteissa tarjotaan oppisopimuspaikka viidellekymmenelle ilman huoltajaa olevalle 15–17-vuotiaalle pakolaiselle.

6.15 Itävallan liittovaltion talouskamari on aloittanut korkeasti koulutettujen muuttajien kotoutumisen helpottamiseksi Mentoring für MigrantInnen -mentorointiohjelman, jota on laajennettu siten, että mukaan pääsevät myös korkeasti koulutetut pakolaiset. Mentorit ovat Itävallan työmarkkinoille hyvin integroituneita henkilöitä, jotka auttavat muuttajia työhaussa tarjoamalla tietoa tai mahdollisesti myös pääsyn omiin ammatillisiin verkostoihinsa. Ohjelma auttaa myös ehkäisemään kulttuuriin liittyviä väärinkäsityksiä.

6.16 Monissa jäsenvaltioissa nk. Refugee Buddies -vapaaehtoiset huolehtivat pakolaisista. He toimivat vapaaehtoispuhujalta erilaisissa organisaatioissa ja tapaavat säännöllisesti tiettyä pakolaista henkilökohtaisten suhteiden luomiseksi. Tämä on erityisen tärkeää, koska lukuisat pakolaiset ovat ilman huoltajaa saapuneita alaikäisiä, joilla ei ole perheenjäseniä mukana. Buddies-vapaaehtoiset voisivat myös toimia pakolaisten puolestapuhujina näiden imagon kohentamiseksi kyseisissä maissa.

6.17 Eräissä jäsenvaltioissa (esim. Espanjassa, Ranskassa, Saksassa, Tšekissä ja Itävallassa) työmarkkinajärjestöt ovat pyytäneet maiden hallituksia tehostamaan pakolaisten kotouttamista. Espanjassa vuotuisen työllisyysuunnitelmaan on lisätty nimenomaan pakolaisten työllistämiseen tähtäävä toimenpide.

6.18 Tanskassa käytetään nk. portaikkomallia pakolaisten integroimiseksi työmarkkinoille: Ensimmäisessä vaiheessa (4–8 viikon kuluessa) yksittäisen pakolaisen osaaminen kartoitetaan ja hänelle ryhdytään tarjoamaan tanskan opetusta. Toisessa vaiheessa (26–52 viikkoa) harjoittelija sijoitetaan yritykseen (työnantajalle ei aiheudu kustannuksia) ja hänelle järjestetään lisää tanskan opetusta. Tämän jälkeen pakolainen voi ottaa vastaan palkkatuetun työpaikan. Tällaisten mallien tehokkaan soveltamisen on tarkoitus edistää lisätöyöpaikkojen luomista ja estää paikallisten ihmisten syrjäytyminen (ei pyöröovi-ilmiötä).

6.19 Tasapuolisen kilpailun takaamiseksi työehtoja, palkkaehdot mukaan lukien, on noudatettava kaikilta osin työntekijän kansalaisuudesta tai asemasta riippumatta (työskentelyvaltion lainsäädännön soveltamista koskeva *lex loci laboris* -periaate). Jäsenvaltioiden on varmistettava tehokkaat toimenpiteet, mekanismi ja hallinnolliset valmiudet tämän periaatteen toteuttamiseksi. Ammattiliitot auttavat pakolaisia ja vierastyöläisiä, joilla ei ole tarvittavia asiakirjoja, vaatimaan oikeuksiaan (Ecole des solidarités – Belgia, UNDOK – Itävalta).

7. Pakolaisten kotouttamisen rahoitus

7.1 ETSK huomauttaa, että kaikkiin toimenpiteisiin on varattava asianmukainen rahoitus, jotta niillä olisi pysyvää myönteistä vaikutusta yhteiskuntaan. Jotta pakolaisten kotouttaminen voidaan toteuttaa pysyvästi ja onnistuneesti, tarvitaan Junckerin ohjelman puitteissa ja sen lisäksi voimakkaampia investointiponnisteluja talouskasvun ja työllisyyden edistämiseksi. Investointeja integraatiota edistäviin toimenpiteisiin ja sosiaalisia investointeja olisi lisättävä yhtä lailla sekä paikallisen väestön että pakolaisten osalta molempien kohderyhmien erityistarpeisiin vastaamiseksi. ETSK on pannut merkille, että finanssitransaktiovero voisi vaikuttaa suotuisasti julkiseen talouteen, sillä se takaisi oikeudenmukaisemman panoksen saamisen finanssialalta. Pakolaisten vastaanotosta aiheutuvia lisäkustannuksia ei poikkeuksellisen olosuhteiden vuoksi ja vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisesti pidä lukea osaksi jäsenvaltioiden julkistalouksien alijäämiä, kunhan asia ensin tutkitaan perusteellisesti⁽⁹⁾.

7.2 Ensi käden vastaanottajajäsenvaltioiden, kuten Italian, Maltaan, Espanjan ja Kreikan, olisi saatava suoraa taloudellista tukea kutakin pakolaista ja muuttajaa kohden, jotta ne voivat käsitellä turvapaikkahakemukset tarkasti ja nopeasti tai järjestää palauttamisen, jos turvapaikan myöntämisvaatimukset eivät täyty. Myös jäsenvaltioiden, jotka ottavat yhteiskuntiinsa kotoutettavaksi enemmän pakolaisia kuin yhteisvastuuperiaate edellyttää, olisi voitava luottaa siihen, että ne saavat taloudellista tukea EU:lta.

⁽⁹⁾ Pakolaisia koskeva ETSK:n julkilausuma.

7.3 Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) rahoitusvaroja pitäisi lisätä, jotta se voisi paremmin auttaa jäsenvaltioita rahoittamaan pakolaisten kotouttamista, erityisesti paikallisviranomaisten ja kansalaisjärjestöjen toteuttamia ohjelmia. Euroopan sosiaalirahastoa tulisi myös asianmukaisesti kasvattaa, jotta sieltä voidaan ohjata lisää resursseja pakolaisten sosiaalisen integraation ja naisten tasa-arvon edistämiseen, yritysten tukemiseen ja pakolaisten työmarkkinoille pääsyn helpottamiseen. Tämä edellyttää vuoropuhelua ja yhteistyötä työmarkkinaosapuolten kanssa. Lisäksi aluekehitysrahaston pitäisi helpottaa lisäresurssein sellaisten kaupunkialueiden tilannetta, jotka toteuttavat pakolaisten vastaanoton ja kotouttamisen vaatimia järjestelyjä.

7.4 Olisi tutkittava mahdollisuuksia tehdä pakolaisten kotouttamistoimien rahoituksen järjestämiseksi erityistä kansainvälistä yhteistyötä UNHCR:n ja Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön kanssa.

Bryssel 27. huhtikuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”EU:n energiapolitiikan ulkoinen ulottuvuus”

(2016/C 264/04)

Esittelijä: M. Vitas MAČIULIS

Euroopan unionin puheenjohtajavaltio päätti 16. joulukuuta 2015 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

”EU:n energiapolitiikan ulkoinen ulottuvuus”.

Asian valmistelusta vastannut ”ulkosuhteet”-erityisjaosto antoi lausuntonsa 19. huhtikuuta 2016.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. huhtikuuta 2016 pitämässään 516. täysistunnossa (huhtikuun 28 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 143 ääntä puolesta yhdenkään äänestämättä vastaan ja 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset: Tavoitteena yhtenäinen ja joustava EU:n ulkoinen energiapolitiikka

1.1 Energia on erottamaton osa kansainvälistä politiikkaa, ja EU:n asialistalla energia on tällä hetkellä kärjessä. Eräät kansainväliset toimijat pyrkivät käyttämään energiaa välineenä poliittisten tavoitteidensa saavuttamiseen. On siis EU:n kansalaisten etujen mukaista, että EU seuraa tarkasti energiakysymyksiä.

1.1.1 On olemassa kolme tekijää, jotka ovat keskeisen tärkeitä energiapolitiikan ulkoisen ulottuvuuden kannalta: monipuolistaminen, ”yhdedellä äänellä puhuminen” ja kehittynyt sisäinen energiajärjestelmä.

1.2 EU:n energialähteiden, energiantoimittajien ja toimitusreittien monipuolistaminen on ulkoisen energiapolitiikan kannalta välttämätöntä. Kuten EU:n energiaunionia koskevassa strategiassa korostetaan, EU:n keskeisenä haasteena on se, että yli puolet kulutetusta energiasta on tuontien energiaa, jonka tuonti on varmistettava tiettyjen kaupan liittyvien toimintalinjojen avulla.

1.2.1 Energian tuontikumppanien piiriä on laajennettava etsimällä jatkuvasti uusia, luotettavia ja ennustettavissa olevia energiantoimittajia ja aloittamalla niiden kanssa vuoropuhelu.

1.2.2 Monipuolistamispyrkimysten mukaisissa uusissa suurissa infrastruktuurihankkeissa olisi täytettävä energiaunionia koskevan strategian tavoitteet ja noudatettava täysimääräisesti EU:n säännöstöä. Niiden tulisi myös olla täysin yhteensopivia sellaisen hajautetun energiajärjestelmän kehittämistä koskevan tavoitteen kanssa, jossa uusiutuvilla energialähteillä on keskeinen asema.

1.2.3 Yksityissektorin ja poliittisten alojen edustajia olisi rohkaistava yhteistyöhön, jotta löydettäisiin sopivimmat keinot ja kumppanit energiapolitiikan ulkoisen ulottuvuuden kehittämiseen. Energiaturvallisuus- ja kestävyystavoitteet olisi aina otettava huomioon.

1.3 Jäsenvaltioiden erilaisista energialähteiden yhdistelmästä, energian tuonnin rakenteista ja perinteisistä kumppaneista huolimatta olisi pyrittävä ”puhumaan yhdellä äänellä”. Vahva ulkoinen ulottuvuus edellyttää EU:n yhteistä sisäistä kantaa.

1.3.1 ETSK kehottaa jäsenvaltioita koordinoimaan yksittäisiä energiaan liittyviä etujaan ja pysymään jatkuvasti solidaarisina ja avoimina toisiaan kohtaan.

1.3.2 ETSK suhtautuu myönteisesti komission 16. helmikuuta 2016 antamaan ehdotukseen, jolla vahvistetaan hallitustenvälisiä sopimuksia ja ei-sitovia välineitä koskevaa nykyistä tiedonvaihtomekanismia.

1.3.3 EU:n naapurimaissa toteutettavia energiahankkeita koskevien yhteisten ympäristö- ja ydinturvallisuusstandardien tulisi olla tärkeä näkökohta EU:n ulkoisessa energiapolitiikassa. Energiaostoja maista, jotka eivät täytä näitä standardeja, tulisi rajoittaa.

1.4 Vahva sisäinen energiajärjestelmä on ulkoisten vaikutusten vähentämisen kulmakivi: yksi energiaunionin tärkeimmistä ulottuvuuksista on täysin toimivien ja avointen EU:n sisäisten energiainfrastruktuurien luominen. Sillä olisi suora EU:n lähestymistapaa tehostava vaikutus energia-alan ulkosuhteisiin.

1.4.1 On luotava energiainfrastruktuurin kaikki tarvittavat osat, jotta pystytään optimoimaan ja järjeistämään energiavarojen tuontia EU:hun.

1.4.2 ETSK korostaa, että kaikkien jäsenvaltioiden energiaverkot ja -järjestelmät on liitettävä täysimääräisesti EU:n sisämarkkinoihin, ja on varmistettava niiden täydellinen synkronointi.

1.4.3 EU:n energiantuottajien kilpailukykyä on pidettävä kiinni luomalla eurooppalaisille ja Euroopan ulkopuolisille energiantuottajille tasapuoliset toimintaedellytykset.

1.4.4 ETSK korostaa, että EU:n ulkoisen energiapolitiikan suunnittelussa ja täytäntöönpanossa on otettava huomioon EU:n eri teollisuudenalojen, erityisesti energiantensiivisen teollisuuden, tarve varmistaa kilpailukykyinen, vakaa ja ennakoitava energiansaanti, jotta niillä on tasavertaiset toimintaedellytykset kansainvälisten kilpailijoidensa kanssa.

1.5 Tulevaisuuteen tähtäävän energiapolitiikan, joka auttaisi saavuttamaan EU:n ulkoiset – myös COP21-sopimukseen liittyvät – tavoitteet, olisi perustuttava ennen kaikkea EU:n ilmastopolitiikan tavoitteiden järjestelmälliseen huomioon ottamiseen ja kansainvälisen yhteisön ponnistuksiin ilmastonmuutoksen rajoittamiseksi siten, että kehitetään kolmea keskeistä tekijää: uusiutuvat energialähteet, energiatehokkuus sekä tutkimus ja kehitys.

1.5.1 Uusiutuvat energialähteet ovat energiaturvallisuuden lisäämisen ja tuontiriippuvuuden vähentämisen olennainen tekijä.

1.5.2 EU:n olisi tehtävä kaikkensa säilyttääkseen johtavan aseman tällä alalla.

1.5.3 Energiatehokkuus on yksi EU:n energiankulutuksen ja siten myös energian tuonnin määrän pienentämisen perustekijöistä. Yksityisten ja kaupallisten kuluttajien energiakustannusten vähentäminen onkin olennaisen tärkeää.

1.6 Tutkimus- ja kehitystyöhön on ohjattava riittävästi resursseja, sillä sen avulla voidaan tehostaa energiantuotantoa ja pienentää sen kustannuksia. Myös kansainvälinen yhteistyö on tällä alalla ehdottoman tärkeää.

1.7 Energian tulisi olla kuluttajille kohtuuhintaista ja sen tulisi tukea teollisuuden kilpailukykyä. ETSK kehottaa tämän vuoksi komissiota ja valtionhallintoja tarjoamaan kansalaisyhteiskunnalle, työmarkkinaosapuolille ja kuluttajajärjestöille laajat osallistumismahdollisuudet. Tästä syystä ETSK toivoo eurooppalaista energiavuoropuhelua ja Euroopan energiafoorumia, johon kaikki sidosryhmät osallistuvat. Se on olennaisen tärkeää, jotta voidaan kehittää älykästä, tehokasta ja kestäväällä pohjalla olevaa EU:n ulkoista energiapolitiikkaa.

1.7.1 ETSK:n tulee mobilisoida kaikki kansainvälisesti vaikuttavat elimensä antamaan aktiivisen panoksen tehokkaan ja joustavan EU:n ulkoisen energiapolitiikan luomiseen.

2. Taustaa

2.1 Energia-kysymyksistä on vasta äskettäin tullut merkittävä aihe EU:n poliittisissa keskusteluissa, ja ne ovat nousseet Euroopan komission asialistalla kärkeen. Myös ETSK on aktiivinen energiapolitiikan ulkoisen ulottuvuuden alalla ja on jo antanut aiheesta useita lausuntoja ⁽¹⁾.

2.2 Koska EU:n riippuvuus energian, erityisesti öljyn ja kaasun, tuonnista lisääntyy jatkuvasti, EU:n energiapolitiikan ulkoisesta ulottuvuudesta on tulossa ratkaisevan tärkeä energian toimitusvarmuutta tukeva tekijä.

2.2.1 Kokonaiskulutusta tarkasteltaessa voidaan todeta, että yli puolet (53,2 %) EU:ssa kulutetusta energiasta on tuontienergiaa. EU tuo 44,2 prosenttia käyttämistään kiinteistä polttoaineista (määrästä yli puolet on kivihiihtä), 87,4 prosenttia öljystä ja öljytuotteista ja 65,3 prosenttia maakaasusta (Eurostat, 2013).

2.2.2 Nämä luvut osoittavat selvästi, miten riippuvainen EU on kaupasta kolmansien maiden kanssa. Jos siis toimittaja osoittautuu epäluotettavaksi tai arvaamattomaksi tai jos infrastruktuuria ei ylläpidetä asianmukaisesti, koko EU:n energiaturvallisuus voi kärsiä vakavaa vahinkoa.

3. Monipuolistamisen merkitys energia-alan ulkosuhteissa

3.1 EU:n olisi etsittävä uusia yhteistyömahdollisuuksia ja vahvistettava energia-alan nykyisiä kumppanuuksia kolmansien maiden kanssa energialähteiden, energiantoimittajien ja toimitusreittien monipuolistamiseksi.

3.2 On todennäköistä, että Venäjä pysyy lähitulevaisuudessa EU:n tärkeimpänä energiantuontikumppanina. Tämä pätee erityisesti putkistoja pitkin siirrettävään kaasuun.

3.2.1 Venäjän ensisijaisena tavoitteena on vähintäänkin säilyttää suotuisa asemansa EU:n energiamarkkinoilla, sillä EU on sekä sen suurin vientikohde että erittäin luotettava asiakas.

3.2.2 Nord Stream II -kaasuputki on tällä hetkellä Venäjän energiapolitiisella asialistalla keskeinen hanke, jonka tavoitteena on lisätä maakaasun vientiä EU:hun. EU:ssa on ilmaistu huolta siitä, onko tämä hanke mahdollisesti ristiriidassa kaasutoimitusten monipuolistamiseen tähtäävän EU:n energiaunionistrategian kanssa. ETSK katsoo, että komission tärkein tehtävä on tehdä perusteellinen arvio Nord Stream II -hankkeesta ja siitä, noudattaako se EU:n säännöstöä – myös kolmatta energiapakettia – sekä energiaunionistrategian tavoitteita ja etenkin energialähteiden, toimittajien ja toimitusreittien monipuolistamistavoitetta.

3.2.3 Jokaisen jäsenvaltion edut on otettava huomioon laadittaessa EU:n yhteistä kantaa Nord Stream II -hankkeeseen. Hankkeen kaupalliset näkökohdat eivät saisi olla ainoa tekijä päätöksenteossa, etenkin kun otetaan huomioon Venäjän taipumus käyttää energiaa geopolittisten pyrkimystensä välineenä.

⁽¹⁾ 1) ETSK:n lausunto "Kansalaisyhteiskunnan panos EU:n Keski-Aasian strategian arviointiin" (EUVL C 242, 23.7.2015, s. 1).
2) ETSK:n lausunto "Energiaunionia koskeva strategiakehys" (EUVL C 383, 17.11.2015, s. 84).
3) ETSK:n lausunto "Energia – Länsi-Balkanin alueen kehitystä ja liittymisprosessin syventämistä edistävä tekijä" (EUVL C 32, 28.1.2016, s. 8).
4) ETSK:n lausunto "EU:lle elintärkeiden tuotteiden tuonnin turvaaminen unionin nykyisen kauppapolitiikan ja muiden asiaan liittyvien politiikkojen avulla" (EUVL C 67, 6.3.2014, s. 47).
5) ETSK:n lausunto "Energian alalla tehdyt jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden hallitustenväliset sopimukset" (EUVL C 68, 6.3.2012, s. 65).
6) ETSK:n lausunto "Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen Euroopan tulevan energiayhteisön toteuttamiseen" (EUVL C 68, 6.3.2012, s. 15).
7) ETSK:n lausunto "EU:n energiapolitiikan ulkoinen ulottuvuus" (EUVL C 182, 4.8.2009, s. 8).

3.3 Norja on kansainvälisellä areenalla EU:n arvokas kumppani, jonka kanssa unioni jakaa samat ensisijaiset politiikan tavoitteet, myös energia-alalla. Euroopan talousalueeseen kuuluvana maana Norja on osa EU:n sisämarkkinoita.

3.3.1 Pohjoisen ulottuvuuden ja Pohjoisen jäämeren alueella sijaitsevia öljy- ja kaasukenttiä koskevan yhteistyön merkitys pohjoisilla alueilla todennäköisesti kasvaa. On kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota alueen ympäristön haavoittuvuuteen, jos ja kun yhtiöt alkavat toden teolla tutkia alueen mahdollisia varantoja.

3.4 EU:n energiayhteistyö Välimeren alueen eteläisten ja itäisten kumppanien kanssa on saanut uutta vauhtia, kun äskettäin perustettiin alueellisia foorumeita, jotka kattavat kaasun, sähkön, uusiutuvat lähteet ja energiatehokkuuden. Näiden foorumien avulla on tarkoitus parantaa ja edistää energia-alan yhteistyötä.

3.5 Euroopan unioni katsoo Keski-Aasian olevan strategisesti merkittävä alue, missä on paljon energiavaroja, ja siksi unioni on sitoutunut luomaan siihen kestävä ja vakaat suhteet. Kuten 22. kesäkuuta 2015 annetuissa, EU:n Keski-Aasian strategiaa koskevissa ulkoasiainneuvoston päätelmissä todettiin, EU kehottaa vahvistamaan energia-alan yhteyksiä, sillä se edistäisi molemminpuolista energiavarmuutta.

3.6 EU:n markkinoiden yhdistäminen Kaspianmeren alueeseen eteläisen kaasukäytävän kautta avaa uusia mahdollisuuksia maakaasukaupalle ja edistää EU:n monipuolistamistavoitetta. Trans Anatolian Pipeline -maakaasuputki (TANAP) on Trans-Adriatic Pipeline -kaasuputken (TAP) ohella keskeinen osa liitäntäverkkoa.

3.7 Energia-alan suhteet Yhdysvaltoihin saavat yhä tärkeemmän aseman EU:n asialistalla, mikä tulee ilmi EU–USA-energiainneuvostossa. Yhdysvalloissa on parhaillaan menossa halvan kaasun aikakausi epätavanomaisen kaasuntuotannon myötä. EU:n tulisi tarttua tilaisuuteen ja kannustaa kehittämään nesteytetyn maakaasun (LNG) transatlanttista kauppaa, sillä se antaisi merkittävän panoksen energialähteiden monipuolistamiseen.

3.7.1 Transatlanttisesta kauppa- ja investointikumppanuudesta (TTIP) voisi tulla merkittävä väline mm. transatlanttisen energiaturvallisuuden edistämisessä. ETSK kehottaa osapuolia suuntaamaan kaikki pyrkimykset siihen, että energiakysymyksiä käsitellään sopimuksessa asianmukaisesti.

3.8 EU:n energiaturvallisuus liittyy tiiviisti sen naapurialueiden energia-asioihin, minkä vuoksi EU:n pitäisi jatkaa tiivistä yhteistyötä naapureidensa kanssa ja laajentaa molempia osapuolia hyödyttävän yhteistyön soveltamisalaa.

3.8.1 ETSK kehottaa komissiota vahvistamaan energiayhteisöä edelleen ja erityisesti EU:n energia-alan säännösten täytäntöönpanoa sopimuspuolina olevissa maissa ⁽²⁾.

3.8.2 Energiayhteisön päätavoitteena on EU:n energian sisämarkkinoiden laajentaminen. EU:n on edelleen lujitettava yhteistyötä naapurimaiden ja niiden kansalaisyhteiskuntien kanssa, tavoitteena aidot Euroopan laajuiset energiamarkkinat. ETSK suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen toimitusvarmuutta koskevaksi asetukseksi, joka koskee suoraan energiayhteisön maita.

3.9 Iranin-vastaisten kansainvälisten pakotteiden poistuttua EU:n on tartuttava tilaisuuteen ja luotava energiasuhteet uudelleen, sillä Iranilla voi olla merkittävä rooli EU:n energiatoimitusten lähteiden monipuolistamisessa.

3.10 EU:n pitäisi myös nopeuttaa ja vahvistaa toimia vakaiden kumppanuuksien lujittamiseksi sellaisten hyvin erilaisten mutta merkittävien kolmansien maiden kanssa kuin Kanada, Turkki ja Algeria. ETSK suhtautuu myönteisesti näiden maiden kanssa vuonna 2015 aloitettuihin energiaa koskeviin korkean tason vuoropuheluihin.

⁽²⁾ Sopimuspuolet: Albania, Bosnia ja Hertsegovina, entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia, Kosovo, Moldova, Montenegro, Serbia ja Ukraina.

3.11 Energiaulottuvuus tulisi ottaa asianmukaisesti huomioon kolmansien maiden kanssa tehtävissä kauppasopimuksissa. Lisäksi kolmansien maiden toimittajien kanssa tehtävissä energiasopimuksissa on noudatettava täysimääräisesti EU:n säännöksiä ja energiaturvallisuuden periaatteita.

4. Energiakysymyksiä koskevan yhteisen viestin ja yhteisen lähestymistavan merkitys

4.1 Ulkoasiainneuvosto hyväksyi 20. heinäkuuta 2015 energiadiplomatiaa koskevan toimintasuunnitelman, jolla tuetaan energiaunionistrategian ulkoista ulottuvuutta. Suunnitelmalla pyritään vahvistamaan yhteisiä viestejä, jotta EU pystyy puhumaan yhdellä äänellä tärkeistä energiakysymyksistä ja saavuttamaan energiatavoitteet solidaarisuuden ja yhteisten etujen hengessä energiapolitiikkojen uudelleenkansallistamisen sijaan.

4.1.1 Toimintasuunnitelman keskeisiä ulottuvuuksia ovat muun muassa diplomaattinen tuki energialähteiden, energiantoimittajien ja toimitusreittien monipuolistamiselle, yhteistyön lisääminen kauttakulkumaiden (erityisesti Ukrainan) ja keskeisten EU:n ulkopuolisten energiakumppanuusmaiden kanssa, energiayhteisön vahvistaminen sekä EU:n strategisen sitoutumisen ylläpitäminen energiaan liittyvissä monenvälisissä aloitteissa.

4.2 Valtioiden välisiä sopimuksia koskeva tietojenvaihtojärjestely luotiin Euroopan parlamentin ja neuvoston 25. lokakuuta 2012 tekemällä päätöksellä. Sillä varmistetaan sopimusten oikeudellinen selkeys ja avoimuus sekä niiden sisällön vastaavuus EU:n lainsäädännön kanssa. Komissio esitteli helmikuussa 2016 ehdotuksen nykyisen järjestelyn vahvistamisesta.

4.2.1 ETSK suhtautuu myönteisesti pyrkimykseen varmistaa EU:n kolmansien osapuolien kanssa tekemien sopimusten lainmukaisuus ja avoimuus⁽³⁾ ja tukee siksi nykyisen tiedonvaihtomekanismin vahvistamista.

4.3 EU:n tulisi pysyä sitoutuneena ympäristö- ja ydinturvallisuusstandardien edistämiseen ja jatkuvaan parantamiseen kolmansissa maissa.

4.3.1 Erityistä huomiota on kiinnitettävä kolmansissa maissa lähelle EU:n rajoja rakennettaviin ydinvoimaloihin (esim. Valko-Venäjän Astravetsin ydinvoimalaan, jonka havaittiin olevan Espoon yleissopimuksen säännösten vastainen). EU:n tulisi korostaa kolmansille osapuolille kyseisten hankkeiden yleisen turvallisuuden varmistamisen tärkeyttä Kansainvälisen atomienergiajärjestön IAEA:n puitteissa solmitun ydinturvallisuutta koskevan yleissopimuksen ja muiden asiaankuuluvien kansainvälisten sopimusten mukaisesti. Komission olisi lisättävä toimiaan sen varmistamiseksi, että EU:n sääntöjen mukaisten turvallisuutta koskevien stressitestien tekemiseen suostuneet maat täyttävät tämän sitoumuksensa mahdollisimman pian. Lisäksi riskialttiiden voimaloiden tuottaman energian pääsyä EU:n markkinoille tulisi rajoittaa.

5. Vahvan sisäisen energijärjestelmän vaikutus

5.1 Vahvalla sisäisellä energijärjestelmällä on suora, ulkoista asemaa joustavoittava vaikutus. EU:n tulisi sen vuoksi pyrkiä selkiyttämään energiakysymyksiä koskevaa sisäistä lähestymistapaansa.

5.2 Energiaunionia koskeva strategia on ensisijainen aloite, jonka tarkoituksena on vahvistaa EU:n yhteinen vastaus energiahaasteisiin. Energiavarmuus tukee EU:n taloudellista ja sosiaalista hyvinvointia, joten jäsenvaltiot, energiantuottajat, kuluttajat, kauttakulkumaat ja kansainvälinen yhteisö ovat siitä yhteisesti vastuussa, sillä ne kaikki ovat toimijoita tämän päivän globalisoituneilla energiemarkkinoilla.

5.2.1 Energiaunionin keskeinen pilari on jäsenvaltioiden välisten liitänverkkojen parantaminen ja energian sisämarkkinoiden säännösten tinkimätön täytäntöönpano. EU:n sisämarkkinoiden täydellinen yhdentymisen lisää energiantarjoajien välistä kilpailua, mikä puolestaan laskee loppukuluttajilta perittäviä hintoja.

⁽³⁾ Ks. alaviite 1, kohta 5).

5.2.2 Nesteytettyä maakaasua on maailmanlaajuisesti yhä laajemmin saatavilla, ja se tarjoaa EU:lle uusia mahdollisuuksia monipuolistaa kaasunsaantia. Nesteytetyn maakaasun sisäistä infrastruktuuria olisi sen vuoksi vahvistettava ja kehitettävä. ETSK suhtautuu tämän huomioon ottaen myönteisesti komission helmikuussa 2016 hyväksymään nesteytettyä maakaasua ja kaasun varastointia koskevaan strategiaan.

5.2.3 EU:n täydellinen yhdentymisen tarkoittaa niin sanottujen energiasaarekkeiden poistamista. ETSK korostaa, että kaikkien jäsenvaltioiden energiaverkot ja -järjestelmät on yhdistettävä täydellisesti EU:n sisämarkkinoihin sekä kehittämällä fyysistä infrastruktuuria verkkojen yhdistämiseksi että ratkaisemalla lopullisesti Baltian kolmen maan tilanne⁽⁴⁾, koska niiden sähköjärjestelmän toiminta on tällä hetkellä riippuvainen kolmannen maan (Venäjä) toiminnanharjoittajasta.

5.2.4 EU:n energiantuottajien kilpailukykyistä on pidettävä kiinni. Eurooppalaisille ja Euroopan ulkopuolisille energiantuottajille on luotava tasapuoliset toimintaedellytykset, jotta voidaan varmistaa, että kaikki energiamarkkinoille osallistuvat noudattavat EU:n kilpailusääntöjä.

6. Tulevaisuuteen tähtäävä energiapolitiikka ulkoisen ulottuvuuden merkittävänä tekijänä

6.1 Uusiutuvat energialähteet tarjoavat EU:lle suoraan mahdollisuuden paitsi vähentää unionin riippuvuutta fossiilisten polttoaineiden tuonnista myös parantaa kotimaisen energiatuotannon kestävyysajattelun mukaisuutta. Uusiutuvien energialähteiden kehittäminen on ETSK:n mielestä yksi tärkeimmistä toimista turvallisemman energiatulevaisuuden takaamisessa. EU:n ei pidä kuitenkaan luottaa menneisyyden saavutuksiin vaan sen on tehtävä kaikkensa säilyttääkseen johtavan aseman tällä alalla. EU-viranomaisten tulisi lisäksi kannustaa kolmansia maita asettamaan uusiutuvia energialähteitä koskevia kunnianhimoisia tavoitteita.

6.1.1 EU katsoo jo vuotta 2020 pidemmälle ja on asettanut vuoteen 2030 entistä kunnianhimoisempia tavoitteita. Yhteinen tavoite eli vähintään 27 prosentin energiaosuuden tuottaminen uusiutuvista energialähteistä edellyttäisi, että jäsenvaltiot lisäävät yhteistyötä alueellisella tasolla, mikä vahvistaisi EU:n energia-alaa entisestään.

6.1.2 Ilmastonmuutoksen hillinnän osalta ETSK suhtautuu myönteisesti COP21-sopimukseen ja EU:n sitoumukseen vähentää kasvihuonekaasupäästöjä vähintään 40 prosenttia (vuoden 1990 tasosta) vuoteen 2030 mennessä ilmasto- ja energiapolitiikan puitteiden mukaisesti. Sen lisäksi, että EU:n tulisi kannustaa kumppaneitaan toimimaan aktiivisesti tällä alalla, sen olisi myös tarjottava käytännön apua, jos se katsotaan tarpeelliseksi.

6.1.3 Hajautettu energiantuotanto ja energiaosuuskunnat auttaisivat EU:n ilmasto- ja energiatavoitteiden täyttämässä. Siten yhteiskunnan toimijat laajemmin pystyisivät osallistumaan energiaomavaraisuuden ja -turvallisuuden takaamiseen tähtäävään työhön omissa maissaan ja koko EU:ssa. Sen vuoksi olisi määritettävä omaan käyttöön tarkoitetun sähkön kustannustehokkaita tuotanto- ja kulutustapoja koskevat parhaat käytänteet.

6.2 Energiatohokkuus on myös keino puuttua suoraan EU:n energiantuotannon suureen määrään. Koko EU:ssa asetettiin tavoitteeksi parantaa energiatohokkuutta vähintään 27 prosenttia vuoteen 2030 mennessä (sama kuin uusiutuvia energialähteitä koskeva tavoiteluku), ja Euroopan komissio pyrkii kaikin voimin panemaan täytäntöön energiatohokkuuden ensisijaisuuden periaatteen. Energiaunioni puolestaan jatkaa energiatohokkuuden rahoitusvälineiden saatavuuden edistämistä etenkin liikenne- ja rakennusalailla ja kannustaa jäsenvaltioita ottamaan energiatohokkuuden ensisijaiseksi näkökohdaksi omissa toimintalinjoissaan.

6.3 Riittävien resurssien osoittaminen tutkimus- ja kehittämistoimintaan on ratkaisevan tärkeää, jotta voidaan ylläpitää edistynyttä teknologiaa energiantuotannon ja älykkään jakelun alalla. Tämä on erityisen tärkeää uusiutuvien energialähteiden kannalta pyrittäessä tekemään niiden tuotannosta edullista ja luotettavaa. Myös huipputeknologian kehittämistä, kuten vedyn, polttokennojen ja ydinfuusion käyttöä energiantuotannossa, olisi jatkettava.

⁽⁴⁾ EUVL C 228, 22.9.2009, s. 84.

6.4 ETSK kehottaa EU:ta ottamaan johtoaseman kehitysmaiden energiakysymysten kestäväpohjaisessa käsittelyssä ja toteuttamaan toimintalinjoja ja aloitteita, joiden tarkoituksena on rahoitusavun sekä teknisen ja oikeudellisen avun tarjoaminen. Asiaan liittyviä aloja koskevan koulutuksen tukemisen tulisi olla tärkein väline kehitysmaiden kanssa tehtävän yhteistyön laajentamisessa.

7. Kansalaisyhteiskunta aktiivisena toimijana energia-alaan liittyvissä ulkoisissa kysymyksissä

7.1 Kuluttajat odottavat, että energiaa on saatavilla ja että se tukee alan kilpailukykyä. ETSK kehottaa sen vuoksi komissiota ja valtiovaltaa ottamaan kansalaisyhteiskunnan, työmarkkinaosapuolet ja kuluttajajärjestöt mukaan energia-asioiden käsittelyyn ja ylläpitämään avointa vuoropuhelua. Se edistäisi käsillä olevien energiakysymysten ymmärtämistä merkittävästi.

7.1.1 Energiaköyhyys on maailmanlaajuinen ongelma, jota ei voida ylenkatsoa EU:n sisäisessä eikä ulkoisessa energiapolitiikassa. Suurimman uhan alaisia on autettava.

7.2 Kansalaisyhteiskuntien olisi oltava aloitteellisempia energiapolitiikan päätöksentekoprosesseissa. ETSK suhtautuu myönteisesti EU:n ja Ukrainan kansalaisyhteiskuntafoorummin 11. helmikuuta 2016 allekirjoittamaan energiaa koskevaan yhteiseen julistukseen, jonka tavoitteena on vahvistaa kansalaisyhteiskunnan asemaa ja laatia oikeusvaltiosuosituksia asiaankuuluville viranomaisille.

7.2.1 Energiakysymykset on otettava ETSK:n kansainvälisten kokousten asialistalle ja myös tärkeäksi aiheeksi kumppanimaiden kansalaisyhteiskuntien kanssa käytävissä keskusteluissa.

Bryssel 28. huhtikuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

III

(Valmistavat säädökset)

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

516. TÄYSISTUNTO 27. JA 28. HUHTIKUUTA 2016

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Vihreä kirja finanssialan vähittäispalveluista – Parempia tuotteita sekä enemmän valinnanvaraa ja mahdollisuuksia kuluttajille ja yrityksille”

(COM(2015) 630 final)

(2016/C 264/05)

Esittelijä: Milena ANGELOVA

Euroopan komissio päätti 10. joulukuuta 2015 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

”Vihreä kirja finanssialan vähittäispalveluista – Parempia tuotteita sekä enemmän valinnanvaraa ja mahdollisuuksia kuluttajille ja yrityksille”

(COM(2015) 630 final).

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 13. huhtikuuta 2016.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. huhtikuuta 2016 pitämässään 516. täysistunnossa (huhtikuun 27. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 191 ääntä puolesta 5:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti komission tälle vihreälle kirjalle asettamaan tavoitteeseen sekä siihen, että komissio etenee suunnitellusti ja sillä on kunnianhimoinen ohjelma pääomamarkkinaunionin luomista koskevan toimintasuunnitelman toteuttamiseksi ⁽¹⁾.

1.2 ETSK kannattaa komission ajatusta siitä, että pyritään helpottamaan finanssialan vähittäispalvelujen rajatylittävää yleistymistä ja kuluttajien mahdollisuuksia vaihtaa palveluntarjoajaa. Tällaisilla toimenpiteillä olisi varmistettava kilpailukykyisempi markkinarakente ja parannettava finanssipalvelujen käyttömukavuutta kuluttajille muun muassa edistämällä myös mahdollisuutta hyödyntää tuomioistuimien ulkopuolisia oikeussuojamekanismeja kaikissa jäsenvaltioissa ⁽²⁾.

⁽¹⁾ EUVL C 133, 14.4.2016, s. 17

⁽²⁾ EUVL C 181, 21.6.2012, s. 93 ja EUVL C 181, 21.6.2012, s. 99. Lisäksi tilanteen pitäisi olla parempi nyt kun jäsenvaltioiden on pitänyt saattaa vaihtoehtoista riidanratkaisua koskeva direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään (EUVL L 165, 18.6.2013, s. 63 ja EUVL L 165, 18.6.2013, s. 1).

1.3 ETSK suhtautuu myönteisesti komission vihreässä kirjassa soveltamaan lähestymistapaan, jossa etsitään sopivia toimia finanssialan vähittäispalvelujen markkinoiden molempien puolien, tarjonnan ja kysynnän, edistämiseksi.

1.4 ETSK kannattaa ajatusta siitä, että kuluttajille olisi mahdollisuuksien mukaan annettava tilaisuus vertailla erilaisia tuotteita, jotta he voivat tehdä tietoon perustuvan päätöksen. Tässä suhteessa ETSK kannattaa täysin toista rahoitusvälineiden markkinoista annettua direktiiviä (MiFID II) – samalla kun se yhä laatii lausuntoaan äskettäin ehdotetuista tarkistuksista⁽³⁾ – ja vähittäismarkkinoille tarkoitettuja paketoituja ja vakuutusmuotoisia sijoitustuotteita koskevaa asetusta, jossa edellytetään parempaa avoimuutta ja tietojen toimittamista⁽⁴⁾.

1.5 Yksi vihreän kirjan tavoitteista on vähentää finanssialan vähittäispalvelujen markkinoiden pilkkoutumista. Tässä suhteessa ETSK huomauttaa, ettei ole olemassa ehdottoman luotettavaa näyttöä siitä, että hintaerot johtuvat vain markkinoiden toimintapuutteesta EU:ssa. Myös kansalliset ja paikalliset tekijät vaikuttavat tuotteiden ja palvelujen hintoihin, mikä vaikeuttaa hintojen yhdenmukaistamista jäsenvaltioiden välillä. Esimerkiksi kuluttajan autovakuutusmaksu yhdessä jäsenvaltiossa ja vastaava maksu toisessa jäsenvaltiossa saattavat olla täysin erilaisia kunkin maan liikenneonnettomuuksien tai petosten määrään perustuvan vahinkosuhteen vuoksi. Vastaavasti kuluttajaluottojen korot voivat vaihdella eri jäsenvaltioissa luottotappioiden määrän mukaan. Vihreässä kirjassa viitataan perustellusti tällaisiin paikallisiin tekijöihin, mutta ne ansaitsevat lähempää tarkastelua. ETSK odottaakin kiinnostuneena kuulemisen tuloksia ja kehottaa komissiota etsimään edelleen näyttöä riittämättömästä kilpailusta ja selvempiä syitä, jotka selittävät havaitut hintaerot. Sen olisi myös jatkettava tätä tarkastelua vaikutustenarvioinnissa, joka suoritetaan ennen odotettavissa olevia lainsäädäntöehdotuksia.

1.6 Samalla ETSK korostaa, että monet vuonna 2007 vähittäisfinanssipalveluista yhtenäismarkkinoilla annetussa vihreässä kirjassa⁽⁵⁾ korostetut ongelmat ovat yhä – kahdeksan vuotta myöhemmin – ajankohtaisia nyt annetussa vihreässä kirjassa. ETSK kannatti yleisesti ottaen kyseistä aikaisempaa vihreää kirjaa⁽⁶⁾ ja antoi tunnustusta käytännön ratkaisujen löytämiseksi toteutetuille toimille⁽⁷⁾. Eräistä myönteisistä tuloksista huolimatta edistys on kuitenkin ollut vähäistä, ja finanssialan vähittäispalvelujen sisämarkkinoiden toiminnassa on edelleen ongelmia. ETSK katsookin, että tätä vihreää kirjaa koskevien kuulemisten tulokset on tällä kertaa muunnettava kunnianhimoisemmaksi ohjelmaksi, jolla ratkaistaan pitkäaikaiset ongelmat.

1.7 Vihreässä kirjassa otetaan huomioon hyvin monia erilaisia rahoitustuotteita, joiden kaikkien kohdalla ei voida samanaikaisesti luoda suurempaa valinnanvaraa ja lisää mahdollisuuksia. On selvää, että niille tarvitaan erilaisia prioriteetteja ja aikatauluja. ETSK ehdottaa, että kuulemisprosessin tuloksia sovelletaan kiireellisesti yksinkertaisempiin tuotteisiin, joiden kohdalla paikalliset tekijät ovat suhteellisesti vähemmän tärkeitä. Tällä tavoin rahoitustuotteiden sisämarkkinoiden luominen saa vauhtia ja luottamus siihen kasvaa. Esimerkkejä tällaisista tuotteista ovat muun muassa maksupalvelut, yleiseurooppalaiset eläketuotteet, säästötilit sekä moottoriajoneuvo- ja henkivakuutukset. Yksi ensimmäisistä toimista voisi olla moottoriajoneuvovakuutuksen bonus/malus-järjestelmän soveltaminen kaikissa jäsenvaltioissa. Näin vähennettäisiin paikallisten tekijöiden vaikutusta ja sidottaisiin vakuutusmaksut tiiviimmin asiakkaiden riskiprofiiliin. Kiinnitysluottojen, kuluttajaluottojen, ammatillisten vastuuvakuutusten ja omaisuudenhoidon kaltaiset tuotteet tulisivat aikataulussa myöhemmin.

1.8 Vaikka vihreässä kirjassa painotetaan enimmäkseen digitaaliteknologioita, ETSK katsoo, että on olemassa kaksi tärkeää tuotteiden rajatylittävää kysyntää lisäävää tekijää, jotka olisi myös otettava huomioon:

— Talusvalistus on kaiken kaikkiaan keskeinen tekijä, jotta luottamus rahoitusjärjestelmää kohtaan säilyy ja rahoitustuotteita voidaan kuluttaa vastuullisesti. ETSK on jo ilmaissut näkemyksensä tästä asiasta⁽⁸⁾.

— Rahoitusneuvontaa tulee säännellä asianmukaisesti EU:n tasolla, ja neuvonnan ja markkinoinnin välisen eron on oltava selvä. Tähän liittyen on syytä kiinnittää huomiota myös riippumattomien välittäjien tarjoamiin palveluihin.

⁽³⁾ COM(2016) 56 final, COM(2016) 57 final, EUVL C 173, 12.6.2014, s. 1; EUVL L 257, 28.8.2014, s. 1

⁽⁴⁾ EUVL C 191, 29.6.2012, s. 80

⁽⁵⁾ COM(2007) 226 final.

⁽⁶⁾ EUVL C 151, 17.6.2008, s. 1.

⁽⁷⁾ EUVL L 257, 28.8.2014, s. 214; EUVL L 60, 28.2.2014, s. 34; EUVL L 337, 23.12.2015, s. 35; EUVL L 26, 2.2.2016, s. 19; EUVL L 173, 12.6.2014, s. 349

⁽⁸⁾ EUVL C 318, 29.10.2011, s. 24

1.9 ETSK katsoo, että on ehdottoman tärkeää tehdä kaikki voitava, jotta vältetään vastikään hyväksytyjen direktiivien (kuten toinen maksupalveludirektiivi ja kiinnitysluottodirektiivi⁽⁹⁾) ottaminen uudelleen käsiteltäviksi. Toimenpiteiden tehokkaaseen täytäntöönpanoon on varattava jonkin verran aikaa, ja uusien sääntelytoimien käyttöönotto on toteutettava varoen, jotta vältetään rahoitusmarkkinoiden ylisääntely.

2. Vihreän kirjan tavoite. Komission ja ETSK:n aiempi finanssialan vähittäispalveluja koskeva työ

2.1 Euroopan komissio julkaisi vihreän kirjan pääomamarkkinaunionin luomista koskevan toimintasuunnitelman⁽¹⁰⁾ yhteydessä tarkastellakseen, miten Euroopan finanssialan vähittäispalvelujen – eli vakuutusten, luottojen, maksujen, käyttö- ja säästötilien ja muiden vähittäissijoitustuotteiden – markkinoita voitaisiin vapauttaa edelleen, jotta saavutetaan parempia tuloksia kuluttajien ja yritysten näkökulmasta ja säilytetään samalla riittävä kuluttajan- ja sijoittajansuoja sekä EU:n että kansallisella tasolla.

2.2 Vihreässä kirjassa kiinnitetään hyvin paljon huomiota digitalisoinnin haasteisiin vastaamiseen, sillä digitalisointi voi auttaa alentamaan hintoja ja parantamaan tuotteiden vertailtavuutta, mikä parantaa kuluttajien mahdollisuuksia tehdä järkeviä taloudellisia päätöksiä. Pitkällä aikavälillä digitalisoinnin odotetaan tarjoavan yrityksille mahdollisuuden saattaa tuotteitaan markkinoille unionin laajuisesti ja edistävän siten EU:n sisämarkkinoiden toteutumista.

2.3 Eräs toinen vihreässä kirjassa esiin tuotu tärkeä seikka on luottamuksen rakentaminen: luottamus on ensisijaisen tärkeää finanssialan vähittäispalvelujen sisämarkkinoiden laajentamiseksi. Asiakirjassa keskitytään tämän tavoitteen osalta siihen, miten palveluista ja tuotteista voidaan tehdä ymmärrettävämpiä.

2.4 Vihreässä kirjassa tutkitaan myös, mitä voidaan tehdä, jotta finanssipalvelujen sisämarkkinoilla parannettaisiin konkreettisesti ihmisten elämää EU:ssa ja luotaisiin uusia markkinamahdollisuuksia elinkeinonharjoittajille, mikä edistäisi Euroopan talouden kasvua ja loisi uusia työpaikkoja.

3. Huomioita finanssialan vähittäispalvelujen markkinoiden nykytilasta

3.1 ETSK katsoo, että vihreässä kirjassa korostettu finanssialan vähittäispalvelujen markkinoiden pirstoutuneisuus johtuu sekä kansallisten että paikallisten tekijöiden yhdistetystä vaikutuksesta tuotteiden ja palvelujen hintoihin (lainsäädännön ja sääntelyn sekä kulttuurin ja julkisten sosiaaliturvajärjestelmien erityispiirteet) sekä niin kysyntä- kuin tarjontapuolen markkinahaasteista, joihin on puututtava tulevaisuudessa.

3.2 Tärkeimmät tarjontapuolen haasteet ovat

- kansallisten säännösten perusteettomat ja turhat erot, jotka johtuvat ylisääntelystä ja kansallisista perinteistä ja erityispiirteistä, sekä muut liiketoiminnan kustannuksiin vaikuttavien tekijöiden jäsenvaltiokohtaiset erot
- vaikeudet asiakkaiden henkilöllisyyden ja heidän varojensa alkuperän rajatylittävissä todentamisissa
- vaikeudet asiakkaiden varojen rajatylittävissä arvioinnissa ja vakuuksien täytäntöönpanossa
- jäsenvaltioiden erilaiset oikeudelliset mekanismit erityisesti vakuuksien haltuunoton suhteen (esimerkiksi ulosmittausmenettelyjen kesto, notaarin käytön pakollisuus, erilaiset kiinteistörekisterisäännöt).

3.3 Kysyntäpuolen tärkeimmät haasteet ovat

- se, että tiettyyn suojelun tasoon kotimaassaan tottuneet kuluttajat eivät voi luottaa siihen, että he saavat samantasoista suojelua toisessa jäsenvaltiossa
- EU:n lainsäädännön vaatimusten noudattamisen epätasainen valvonta

⁽⁹⁾ EUVL L 337, 23.12.2015, s. 35; EUVL L 60, 28.2.2014, s. 34

⁽¹⁰⁾ COM(2015) 468 final.

- tuomioistuinten ulkopuolisten oikeussuojamekanismien epätasainen saatavuus finanssipalvelujen kuluttajille eri jäsenvaltioissa⁽¹¹⁾
- kielivaikeudet
- se, että kansalliset valvontaviranomaiset päättävät rahoitusneuvojen ammattitaito- ja pätevyysvaatimuksista, mutta vaatimukset eivät ole yhdenmukaisia kaikissa jäsenvaltioissa. Etenkin rajatylittäviä ostoja koskevaa objektiivista neuvontaa tarjoavia päteviä rahoitusneuvoja on vähän.

3.4 ETSK ymmärtää myös, että digitalisointikehitys luo uuden toimintaympäristön ja laajentaa huomattavasti mahdollisuuksia tarjota uusia palveluita ja lisätä rajatylittävää toimintaa. On kuitenkin huolehdittava siitä, ettei digitaalista edistystä käytetä keinona johtaa kuluttajia harhaan siten, että finanssipalveluista tarjotaan liian monimutkaista, epäoleennaista tai vaikeasti vertailtavaa tietoa.

3.5 ETSK huomauttaa, että kansalaisten finanssiosaaminen vaihtelee yhä suuresti eri paikoissa ja on suhteellisen heikkoa verrattuna muihin kehittyneisiin maihin, kuten Yhdysvaltoihin, Australiaan ja Kanadaan⁽¹²⁾. Kauppaa edeltävää rahoitusneuvontaa ei säännellä asianmukaisesti, eikä sen avulla varmisteta, että asiakkaat valitsevat sopivimmat tuotteet. Ammattimaiset rahoitusneuvontapalvelut eivät myöskään ole riittävän kehittyneitä verrattuna eräisiin EU:n ulkopuolisiin maihin.

3.6 Uusi teknologia ja tarjonnan – myös rajatylittävän tarjonnan – lisääntyminen luovat mahdollisuuksia, mutta niihin liittyy myös eräitä potentiaalisia riskejä. Ne saattavat johtaa velkaantumiseen ja lainojen takaisinmaksun laiminlyönteihin ja lisätä maksukyvyttömyystapauksia, ellei kuluttajilla ole tarvittavaa finanssiosaamista. Vakuutus- ja eläketuotteita verkossa ostavat kuluttajat saattavat olla vaarassa, koska he eivät useinkaan tutki asioita riittävästi ja saattavat allekirjoittaa sopimuksia tietämättään⁽¹³⁾. Tästä syystä kansallisten sääntelyviranomaisten olisi varmistettava, että yritykset, jotka myyvät tuotteita verkossa, noudattavat neuvontavelvollisuutta kuluttajien suojelemiseksi. Perusteita, jotka osoittavat talousvalistuksen ja asianmukaisen neuvonnan tärkeyden, on enemmän kuin riittävästi.

3.7 Kuluttajille, jotka eivät ymmärrä koronkoron käsitettä, kertyy suurempia velkoja ja he maksavat korkeampia korkoja ja kaupankäyntikulua⁽¹⁴⁾, kun taas finanssiasioihin perehtyneet kuluttajat suunnittelevat paremmin, säästävät enemmän eläkettä varten⁽¹⁵⁾ ja hajauttavat taloudellisia riskejä⁽¹⁶⁾. Sama pätee makrotalouden tasolla, jossa finanssiosaamisella voidaan havaita olevan vahva suotuisa vaikutus kotimaiseen säästämiseen ja vaurauden kertymiseen⁽¹⁷⁾. Tätä varten suositellaan painokkaasti, että tuotteiden markkinointiin ja myyntiin liittyvät toimet erotetaan selvemmin toisistaan erityisesti tapauksissa, joissa annetaan neuvontaa. Neuvontaa ei missään tapauksessa saisi käyttää markkinointivälineenä, ja neuvonantajien olisi oltava aidosti riippumattomia. Ennen sopimuksen tekoa annettavat tiedot olisi esitettävä selvästi ja ymmärrettävästi. ETSK uskoo vahvasti, että yksittäisten sijoittajien valistamiseksi ja rahoitusneuvonnan parantamiseksi tarvitaan kohdennettuja toimenpiteitä, jotta voidaan palauttaa luottamus finanssipalvelumarkkinoihin, lisätä rajatylittävää toimintaa ja parantaa rahoitustuotteiden siirrettävyyttä.

⁽¹¹⁾ Ks. alaviite 2.

⁽¹²⁾ Finanssiosaamisen taso vaihtelee EU:ssa huomattavasti. Keskimäärin 52 prosenttia aikuisväestöstä on talouslukutaitoisia, ja korkeimmat osuudet (vähintään 65 prosenttia) on kirjattu Tanskassa, Saksassa, Alankomaissa ja Ruotsissa. Etelä-Euroopan maissa osuudet ovat paljon pienempiä: Kreikassa 45 prosenttia, Espanjassa 49 prosenttia, Italiassa 37 prosenttia ja Portugalissa 26 prosenttia. EU:n jäseniksi vuonna 2004 tai myöhemmin liittyneiden maiden osalta indikaattorit ovat yhtä matalia: Bulgariassa osuus on 35 prosenttia, Kyproksessa 35 prosenttia ja Romaniassa 22 prosenttia. Maailmanlaajuisesti tarkasteltuna Eurooppa on keskimäärin jäljessä Yhdysvalloista (57 prosenttia), Kanadasta (68 prosenttia) ja Australiasta (64 prosenttia). Lähde: Klapper, Leora, Annamaria Lusardi, Peter van Oudheusden, *Financial Literacy Around the World*, 2015.

⁽¹³⁾ Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (EIOPA) toteaa lausunnossaan kuluttajansuojasta ja vakuutusten ja eläkkeiden myynnistä, että käyttäjät eivät tutki tuotteita riittävästi ennen kuin ostavat niitä verkossa – EIOPA-BoS-14/198, 28.1.2015, EIOPA Opinion on sales via the Internet of insurance and pension products.

⁽¹⁴⁾ Lusardi, Annamaria ja Peter Tufano (2015): Debt Literacy, Financial Experiences, and Overindebtedness, *Journal of Pension Economics and Finance*, Vol. 14, Special Issue 4, s. 332–368, lokakuu 2015.

⁽¹⁵⁾ Behrman Jere R., Olivia S. Mitchell, Cindy K. Soo ja David Bravo (2012): The Effects of Financial Education and Financial Literacy: How Financial Literacy Affects Household Wealth Accumulation, *American Economic Review: Papers & Proceedings*, Vol. 102(3), s. 300–304.

⁽¹⁶⁾ Abreu, Margarida ja Victor Mendes (2010): Financial Literacy and Portfolio Diversification, *Quantitative Finance*, Vol. 10(5), s. 515–528.

⁽¹⁷⁾ Jappelli, Tullio ja Mario Padula: Investment in financial literacy and saving decisions, CFS Working Paper, No 2011/07.

4. Vastaukset vihreässä kirjassa esitettyihin kysymyksiin

4.1 Yleiset kysymykset:

1. Minkä finanssituotteiden alalla parannetulla rajatylittävällä tarjonnalla voitaisiin lisätä kansallisten markkinoiden kilpailua valikoimasta ja hinnoista?

4.1.1 Vihreä kirja sisältää kysymyksiä useista pankki- ja muiden alojen tuotteista ja palveluista, mutta tärkeimpien transaktiotuotteiden (kuten käyttötilien ja määräaikaistalletusten) ja sopimustuotteiden (kuten kiinnitysluottojen tai säästö- ja sijoitustuotteiden) välillä on huomattavia eroja. Säästö- ja sijoitustuotteiden kohdalla jotkin muut EU:n säädökset (kuten MiFID-direktiivi tai pääomamarkkinaunionin luomista koskeva aloite) vaikuttavat markkinoihin, kun ne tulevat voimaan.

4.1.2 Kaikkien vihreässä kirjassa käsiteltyjen tuotteiden rajatylittävä tarjonta saattaa lisätä kilpailua kansallisilla markkinoilla. Suurin potentiaali tässä vaiheessa on kuitenkin epäilemättä eläke- ja sijoitustuotteilla. Komission tulostauluun perustuvassa järjestelmässä näiden tuotteiden markkinoiden sijoitus on 31 kuluttajamarkkinan joukossa huonoin⁽¹⁸⁾. Tarjotuille eläketuotteille ovat tunnusomaisia paikallisuus ja korkeat maksut. Jos inflaatio, hallinnointimaksut ja lisämaksut otetaan huomioon, näiden tuotteiden reaaliarvo on usein negatiivinen ja tulokset ovat asianomaisia markkinaindeksejä huonompia⁽¹⁹⁾. Tästä syystä ETSK kannattaa vahvasti ajatusta eläketuotteiden sisämarkkinoista ja erityisesti yleiseuroopalaisen henkilökohtaisen eläketuotteen⁽²⁰⁾ kehittämisestä. Sen avulla voidaan lisätä mittakaavaetuja, alentaa hintoja ja laajentaa kuluttajien valinnanvaraa.

4.1.3 Vakuutus tuotteista eräät ovat helposti siirrettävissä, kuten henkivakuutus tuotteet, jotka suojaavat asiakasta silloinkin, kun tämä siirtyy paikallisten rajojen ulkopuolelle. Toisissa vakuutus tuotteissa on kuitenkin paikallisesti säänneltyjä osatekijöitä, ja ne edellyttävät mukautuksia, kun yritykset yrittävät tarjota niitä eri maissa. Uudelleenlaaditun vakuutus edustus direktiivin⁽²¹⁾ 11 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on perustettava keskitetty asiointipiste, joka vastaa yleistä etua koskeviin sääntöihin liittyvien tietojen tarjoamisesta jäsenvaltiossa, ja annetaan EIOPAn tehtäväksi sisällyttää verkkosivustolleen hyperlinkit toimivaltaisten viranomaisten verkkosivustoihin, mistä on saatavissa tiedot yleistä etua koskevista säännöistä. Lisäksi täysimittainen rajatylittävä tarjonta ei ole jatkossakaan mahdollista – tai toivottavaakaan – ottaen huomioon asiakkaiden todelliset tarpeet, joita tuotteet palvelevat, sekä tuotteiden ehtoihin vaikuttavien käyttäytymis- ja riskitekijöiden erot. ETSK suhtautuu myönteisesti ratkaisuihin, jotka auttavat lieventämään tuotteiden puutteellista siirrettävyyttä, ja kehottaa pyrkimään joissain tapauksissa ainakin osittaisiin ratkaisuihin, kuten siihen, että vakuutusentoutajat voivat maksaa vain eri jäsenvaltiossa sovellettavan suuremman ja pienemmän kattavuuden välisestä erotuksesta.

2. Mikä estää yrityksiä tarjoamasta suoraan finanssipalveluja rajojen yli ja kuluttajia tekemästä suoria rajatylittäviä hankintoja?

4.1.4 Tarjontapuolen huomattavimmat esteet mainitaan kohdassa 3.2. Niiden ylittäminen edellyttää seuraavaa:

— Tuomioistuinten antamien tuomioiden tehokkaaseen täytäntöönpanoon liittyviä rajatylittäviä oikeudellisia menettelyjä on yksinkertaistettava.

— On laadittava yhteiset säännöt tai standardit seuraavia toimia varten:

— asiakkaiden tunnistaminen asiakastunnistusta ja rahanpesun estämistä koskevien vaatimusten yhteydessä

— yritysten tunnistaminen niiden liiketoiminnan perusteella tai – vaihtoehtoisesti – lopullisten edunsaajien asianmukainen tunnistaminen

⁽¹⁸⁾ http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/10_edition/docs/cms_10_factsheet_en.pdf

⁽¹⁹⁾ The European Federation of Investors and Financial Services Users, Pension Savings: The Real Return, vuoden 2015 laitos, Better Finance -järjestön tutkimusraportti.

⁽²⁰⁾ Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (EIOPA), Consultation Paper on the creation of a standardised PanEuropean Personal Pension product (PEPP), 2015.

⁽²¹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/97, annettu 20 päivänä tammikuuta 2016, vakuutusten tarjoamisesta (EUVL L 26, 2.2.2016, s. 19)

- rahoitustuotteita koskevat verkossa tehtävät sopimukset (muun muassa rahastot ja osakkeiden käteisostot)
 - rahoitustuotteiden ja -palveluiden markkinointi ja mainostaminen (erityisesti aggressiivisten mainoskampanjoiden tapauksessa)
 - tuotteita (esimerkiksi vakuutus tuotteita) asiakkaille tarjoavat yritykset
 - standardoidut vähimmäistietovaatimukset varojen lähteen todentamiseksi
 - avoimuus/vertailtavuus – standardoidut vähimmäistiedot tuotteista ja palveluista (tietojen antaminen kuluttajille koituvien menojen lisäksi myös heille aiheutuvista hyödyistä).
- On otettava huomioon veroesteet etenkin säästö- ja sijoitustuotteiden kohdalla, koska niillä voi olla suuri vaikutus tuottavuuteen. Monia tuotteita kehitetään esimerkiksi sellaisten mahdollisuuksien hyödyntämiseksi, joita verotuksen sääntelyviranomaiset ovat luoneet kannustimeksi tietyn tyyppiseen säästämiseen (yleensä suositetaan pitkäaikais-säästämistä, mutta kynnyksarvot ja tällaisen suosituimmuuskohtelun piiriin kuuluvat välineet vaihtelevat suuresti eri maissa).
- Kotijäsenvaltion valvontaviranomaisen vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaiselle tekemän ilmoituksen oletetaan riittävän siihen, että ei ole tarpeen määrätä lisävaatimuksia tai -rasitteita, ja samalla säilytetään kuluttajansuojan sovittu taso (esim. vakuutus tuotteet). Lisäksi olisi toteutettava toimia sellaisten tilanteiden välttämiseksi, joissa palveluntarjoajille aiheutuu lisäkustannuksia paikallisten säännösten noudattamisesta.

4.1.5 Kysyntäpuolen huomattavimmat esteet mainitaan kohdassa 3.3.

3. Voidaanko jokin näistä esteistä poistaa tulevaisuudessa digitalisoimalla ja rahoitusteknologia-alan innovoimalla?

4.1.6 Uuden teknologian ja erityisesti digitalisoinnin ansiosta on ensi kertaa mahdollista tehdä todellinen läpimurto rahoitustuotteiden rajatylittävällä tarjonnalla. Niillä voisi olla merkittävä rooli tiedon saannin ja laadun parantamisessa, tuotteiden läpinäkyvyyden ja vertailtavuuden lisäämisessä sekä asiakkaiden tunnistamisessa. Ne voivat myös tuottaa kustannussäästöjä, kun fyysisten yhteyspisteiden ylläpitämisen tarve poistuu. Ne eivät kuitenkaan voi korvata muiden merkittävien esteiden, kuten oikeudellisten järjestelmien ja kuluttajansuojan yhdenmukaistamisen epätasaisuuden, poistamista.

4. Mitä voidaan tehdä sen varmistamiseksi, ettei finanssipalvelujen digitalisointi johda etenkään digitaalisesti lukutaidottomien taloudellisen syrjäytymisen lisääntymiseen?

4.1.7 On väistämätöntä, että tulevaisuudessakin osa ihmisistä ei syystä tai toisesta pysty käyttämään digitaalitekno-
logioita. Tämä ei saisi olla syynä olla kannustamatta tällaisten teknologioiden käyttöön rahoitustuotteiden tarjonnassa ensinnäkin siksi, että näiden tuotteiden perinteiset tarjontakeinot pysyvät käytössä vielä kauan, ja toiseksi siksi, että tällaisten henkilöiden saataville tulee asianmukaisesti säänneltyjen rahoitusneuvontapalvelujen ansiosta entistä laajempi valikoima tuotteita.

5. Mikä lähestymistapa olisi omaksuttava, jos digitaalisten teknologioiden kasvun ja yleistymisen tuomat mahdollisuudet johtavat uusiin riskeihin kuluttajansuojan alalla?

4.1.8 Digitaalitekno-
logioiden yleistyvä käyttö luo epäilemättä tiettyjä tietoturva-, tietosuoja- ja kuluttajansuojahaasteita. Digitaalitekno-
logioiden avulla tapahtuvaa rahoitustuotteiden tarjontaa – ja näiden tuotteiden kysyntää – sääntelevien erilaisten säännösten lisäksi olisikin arvioitava kyseisten haasteiden aiheuttamia riskejä ja ehdotettava keinoja niiden minimoimiseksi.

6. *Onko kuluttajien mahdollista käyttää turvallisia, yksinkertaisia ja ymmärrettäviä finanssituotteita kaikkialla Euroopan unionissa? Jos ei, mitä voitaisiin tehdä tällaisen käytön mahdollistamiseksi?*

4.1.9 Yleisesti hyväksyttyä turvallisten, yksinkertaisten ja ymmärrettävien finanssituotteiden määritelmää ei ole olemassa. Yleisenä käsityksenä on kuitenkin, että tällaisten tuotteiden ominaisuuksiin olisi kuuluttava hintojen avoimuus, tietojen asianmukaisuus ja ymmärrettävyys käyttäjän kielellä tehokkaan viestinnän varmistamiseksi, vertailumahdollisuus samankaltaisten tuotteiden kanssa, selkeys sekä yksinkertaiset tuotokset. Tähän ei ole helppo päästä finanssituotteiden markkinoiden kaltaisessa monitahoisessa toimintaympäristössä.

4.1.10 Tuotteita, joilla on juuri nämä ominaisuudet, on markkinoilla vain vähän, ja sen vuoksi kuluttajien ei ole helppo päästä käyttämään niitä. Tämä koskee sekä maita, joiden rahoitusmarkkinat ovat kehittyneet, että maita, joilla markkinat ovat kehittymättömämmät. Eräissä jäsenvaltioissa tarjolla olevien tuotteiden suuri moninaisuus ei välttämättä tee asiasta helpompaa kuluttajien kannalta, koska se voi aiheuttaa hämmennystä, vaikeuttaa päätöksen tekoa ja johtaa lopulta väärään valintaan.

4.1.11 Tällaisia tuotteita voidaan asettaa saataville luomalla EU:n tasolla sellaisten perusfinanssituotteiden ryhmä⁽²²⁾, jotka täyttävät tietyt standardoidut vaatimukset käyttötarkoituksensa mukaisesti. Tuotteiden olisi oltava sertifioituja ja niillä olisi oltava erityinen nimi, jotta kuluttajat tunnistavat ne helposti. Ryhmään voisi kuulua yleisiä tuotteita, kuten erilaisia säästötilejä ja määräaikaista henkivakuutuksia. Yhteissijoitusyritysten suhteellisen suuri rajatylittävän myynnin määrä antaa aiheutta olettaa, että yleiseurooppalaisia eläketuotteita voitaisiin luoda yhteissijoitusyritysten menestystekijöiden perusteella ja sisällyttää samaan ryhmään. Tällaisen tuoteryhmän olemassaolo lisäisi luottamusta rahoitusmarkkinoihin.

7. *Aiheuttaako EU:n finanssialan vähittäispalveluja koskevan lainsäädännön voimaansaattamisen laatu eri puolilla EU:ta ongelmia kuluttajien luottamuksen ja markkinoiden yhdentymisen kannalta?*

4.1.12 Monissa maissa on havaittu ylisääntelyä⁽²³⁾, EU:n lainsäädännön erilaisia tulkintoja, yhdenmukaistamisen viivästyksiä sekä eroja EU:n lainsäädännön saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä ja sen konkreettisessa soveltamisessa, ja tämä aiheuttaa tarpeettoman suuria hallinnollisia vaatimuksia ja esteitä. Tämä kaikki haittaa yhdentymistä ja heikentää kuluttajien luottamusta.

4.1.13 Euroopan valvontaviranomaiset vastaavat kuluttajansuojasta. ETSK kehottaa hoitamaan tämän tehtävän seuraavia periaatteita noudattaen:

- Asiakkaiden liikkuvuus eri palveluntarjoajien välillä ei saisi olla absoluuttinen tavoite. Se nimittäin riippuu aina kuluttajan valinnasta, johon vaikuttavat eri tekijät: tarjottujen tuotteiden ja palvelujen laatu ja monipuolisuus, tarjouksien mahdollinen keskinäinen täydentävyys, tyytyväisyystaso jne.
- Paketoitujen finanssituotteiden yhdistetyn myynnin yhteydessä olisi oltava huolellinen ja annettava asiakkaille selkeää ja avointa tietoa. Kun tällaisia tuotteita tarjotaan, ne on voitava jäljittää⁽²⁴⁾.

4.1.14 Euroopan valvontaviranomaisten olisi myös aina suosittava kuluttajien kannalta parempia käytänteitä. Etusijalle olisi asetettava

- nykyisen sääntelykehiksen yksinkertaistaminen

⁽²²⁾ Ks. esimerkiksi ETSK:n oma-aloitteisen lausunnon "Rahoitusalaan perehdyttäminen ja rahoitustuotteiden vastuullinen kulutus" liitteessä I oleva kuvaus (EUVL C 318, 29.10.2011, s. 24).

⁽²³⁾ Tiedonannossaan "EU-agenda: paremmalla sääntelyllä parempiin tuloksiin" (COM(2015) 215 final, s. 7) komissio määrittelee ylisääntelyn seuraavasti: "Usein jäsenvaltiot myös menevät EU-säädöksen kansallisessa täytäntöönpanossa pidemmälle kuin mitä kyseisessä säädöksessä edellytetään (nk. ylisääntely)." Samassa kappaleessa todetaan myös: "Se voi kasvattaa hyötyjä mutta myös lisätä yrityksille ja viranomaisille aiheutuvia tarpeettomia kuluja, joiden sitten virheellisesti luullaan johtuvan EU:n lainsäädännöstä." INT-erityisjaosto laatii parhaillaan tiedonantoa aiheesta "Osaksi kansallista lainsäädäntöä saattamisen käytänteet", jossa käsitellään nimenomaan kansallisten säännösten lisäämistä EU:n direktiiveihin. Myös Euroopan parlamentti tekee tutkimusta Euroopan rakenne- ja investointirahastojen ylisääntelystä.

⁽²⁴⁾ EUVL C 82, 3.3.2016, s. 1

- Euroopan valvontaviranomaisten toiminnan edellyttämien resurssien varmistaminen
- kuluttajien finanssiosaamisen parantaminen.

8. *Onko tarkasteltava muita todisteita tai onko otettava huomioon muita kehityskulkuja, jotka liittyvät rajatylittävään kilpailuun ja valikoimaan finanssialan vähittäispalvelumarkkinoilla?*

4.1.15 Vihreässä kirjassa käsitellään hyvin tällä hetkellä vallitsevia suuntauksia eli finanssialan vähittäispalvelujen heikkoa rajatylittävää kilpailua ja kuluttajille tarjolla olevien finanssituotteiden suppeaa valikoimaa.

4.2 ***Autetaan kuluttajia ostamaan finanssituotteita jäsenvaltioiden rajojen yli***

4.2.1 *Tieto saatavilla olevista tuotteista*

4.2.1.1 Parannetaan kuluttajille annettavaa tietoa ja autetaan heitä vaihtamaan palveluntarjoajaa

9. *Mikä olisi asianmukaisin kanava kuluttajien tietoisuuden lisäämiseksi unionissa saatavilla olevista finanssialan vähittäispalveluista ja vakuutus tuotteista?*

4.2.1.1.1 Finanssiosaamisen ja rahoitusneuvonnan saatavuuden parantaminen ovat epäilemättä oleellisia seikkoja. Sen lisäksi, että kuluttajien saatavilla pitäisi olla helposti saatavaa tietoa, heidän olisi myös pystyttävä ymmärtämään sitä tai voitava käyttää laadukkaita ja asianmukaisia rahoitusneuvontapalveluja.

4.2.1.2 Vaikka yhä useammat kuluttajat hankkivat tietoa digitaalisten palvelujen avulla, huomattava osa heistä suosii edelleen henkilökohtaista kontaktia erityisesti tuotteista neuvoteltaessa. Kuluttajien osaamisen, käyttäytymisen ja mieltymyksen nykytilanteen vuoksi pankit voisivat kuitenkin harkita sopivampia kanavia – kuten koko EU:n kattavaa kuluttajien verkkosivustoa – kuluttajien tietoisuuden lisäämiseksi finanssipalveluista. Verkkosivuston rahoituslähteistä olisi keskusteltava tarkemmin, mutta rahoituksessa voitaisiin yhdistää maiden hallitusten, paikallisviranomaisten ja ulkopuolisten toimijaryhmien voimat. Tällaista välinettä luotaessa olisi otettava huomioon, että vakuutus tuotteiden vertailuvälineet ovat ensisijaisesti sidoksissa kansalliseen kulttuurisidonnaiseen käsityks maailmaan. Koko EU:n kattavalle vakuutus tuotteiden vertailuvälineelle on siis erittäin suuri haaste palvella menestyksekkäästi eurooppalaisten käyttäjien tai asiakkaiden moninaista joukkoa, etenkin kun vertaillaan katettavia riskejä, jotka liittyvät tiettyyn kansalliseen ja paikalliseen kulttuuriseen, oikeudelliseen, verotukselliseen, sosiaaliseen tms. kontekstiin.

10. *Mitä lisätoimia voitaisiin toteuttaa, jotta helpotetaan välittäjien harjoittamaa finanssituotteiden rajatylittävää jakelua?*

4.2.1.2.1 ETSK kannattaa pyrkimyksiä tehdä markkinoista tehokkaammat, joustavammat ja avoimemmat ja tukee käsiteltävänä olevan sääntelyaloitteen keskittymistä kuluttajansuojan parantamiseen. Komitea katsoo, että finanssituotteiden tarjoamiseen liittyvien palvelujen laatua voitaisiin parantaa myös hyödyntämällä nykyistä paremmin digitalisoinnin etuja ja eri välittäjien potentiaalia, edellyttäen että niillä on koulutettua ja pätevää henkilöstöä ja asianmukaiset menetelmät objektiivisten ja vertailukelpoisten tietojen antamiseksi kuluttajien päätösten tueksi.

11. *Tarvitaanko lisätoimia vertailtavuuden tukemiseksi ja/tai joko samassa tai toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevien palveluntarjoajien finanssialan vähittäispalveluihin vaihtamisen helpottamiseksi? Jos vastaus on myönteinen, mitä toimia ja millä tuotesegmenteillä?*

4.2.1.2.2 Annettavien tietojen olisi oltava tarkkoja, ymmärrettäviä ja käyttäjien kannalta merkityksellisiä. Olisi vältettävä kuluttajien hukuttamista tietoon samoin kuin todellisuuden liiallista yksinkertaistamista parempien tuottojen korostamiseksi. Hyvä esimerkki tästä on Yhdistyneessä kuningaskunnassa sovellettava finanssipalvelujen tarjoajien vaihtamiskäytäntö, jossa lähettäjä- ja vastaanottajapankin välisen vaihdon tarkkuuden takaa riippumaton kolmas osapuoli. Näin varmistetaan, että vaihto tapahtuu yksinkertaisesti, avoimesti ja seitsemän työpäivän kuluessa. Toinen esimerkki hyvästä käytänteestä on kiinnitysluottojen siirrettävyys, jota Italiassa on sovellettu vuodesta 2006 ⁽²⁵⁾.

⁽²⁵⁾ Tämä toteutettiin ilman kuluttajille aiheutuvia kustannuksia, ja tuhannet kotitaloudet ja pk-yritykset hyödyntävät vuosittain mahdollisuutta neuvotella uudelleen kiinnitysluottoonsa ja säästä siten tuhansia euroja. Siirrettävyyden käyttöönotto antoi myös sysäyksen kiinnitysluottodirektiivin hyväksymiseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/17/EU, 4.2.2014 (EUVL L 60, 28.2.2014, s. 34)

4.2.1.3 Ulkomaisten liiketoimintojen monimutkaisiin ja kohtuuttoman suuriin maksuihin puuttuminen

12. Mitä lisätoimia EU:ssa voidaan toteuttaa EU:n eri valuuttoina tehtävistä rajatylittävistä maksuista (esim. tilisiirroista) perittävien kohtuuttomien maksujen alentamiseksi?

4.2.1.4 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella N:o 924/2009⁽²⁶⁾ on jo poistettu euromääräisistä rajatylittävistä maksutapahtumista ja vastaavista maan sisäisistä maksutapahtumista perittävien maksujen väliset erot. Voitaisiin suorittaa erityisarviointi sen selvittämiseksi, kannattaisiko kyseistä säännöstä ryhtyä soveltamaan kaikkiin EU:n alueella käytettäviin valuuttoihin (eli yhtenäistää maksut, joita peritään rajatylittävistä ja kotimaisista maksutapahtumista eri valuutoissa) ja hyödyttäisikö tämä kuluttajia. Uuden maksupalveludirektiivin (PSD2)⁽²⁷⁾ mukaan maksupalveluntarjoajan on ilmoitettava asiakkaalle – maksupalvelunkäyttäjälle – kaikki maksupalveluntarjoajalle maksettavat maksut ja valuutanmuuttoa edellyttävässä tapauksessa maksutapahtumaan sovellettava todellinen tai viitekurssi ennen kuin sopimus tai tarjous sitoo käyttäjää. Uusi maksupalveludirektiivi sisältää vastaavat säännökset tiedoista, jotka maksupalveluntarjoajan on annettava maksajalle ja maksun saajalle sen jälkeen, kun maksutapahtuma on suoritettu. ETSK:n mielestä lisätoimia ei tarvita, sillä uudessa maksupalveludirektiivissä säädetään jo selkeistä maksupalveluntarjoajia koskevista avoimuusvaatimuksista. Rajatylittäviä maksuja koskevan asetuksen (EY) N:o 924/2009 soveltamisalaa voitaisiin sitä paitsi laajentaa koskemaan myös muita EU:ssa euron lisäksi käytettäviä valuuttoja.

13. Tarvitaanko voimassa olevien julkistamisvaatimusten⁽²⁸⁾ lisäksi muita toimia, jotta varmistetaan, että kuluttajat tietävät, mitä valuuttakuluja heiltä peritään rajatylittävistä maksutapahtumista?

4.2.1.5 ETSK katsoo, että uudessa maksupalveludirektiivissä (PSD2) asetetaan selkeät avoimuusvaatimukset, joiden perusteella sekä maksajat että maksun saajat voivat saada asianmukaisesti vaihtokurssitiedot ennen rajatylittävää maksutapahtumaa ja sen jälkeen. Direktiivi on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä 13. tammikuuta 2018 mennessä, joten lisätoimia ei tarvita.

4.2.2 Finanssipalvelujen saatavuus kaikkialla Euroopassa

14. Mitä voidaan tehdä finanssialalla, vakuutusala mukaan luettuna, ilmenevän asuinpaikkaan perustuvan perusteettoman syrjinnän rajoittamiseksi?

Finanssialan vähittäispalvelujen tarjoaminen ulkomailla ei ole helppoa, ja se saattaa osoittautua asianomaisille toimijoille taloudellisesti kannattamattomaksi. Kuluttajien väliset riskinottovalmiuteen, käyttäytymiseen, kokemukseen ja finanssiosaamiseen liittyvät kulttuurierot saattavat osoittautua liian suuriksi. Pankit ovat tietoisia siitä, että luottamus on taloudellisissa suhteissa keskeinen seikka. Tästä syystä ne saattavat ottaa mieluummin yhteyttä asiakkaisiin, joilla on samat tiedot ja joiden odotuksia ne ymmärtävät. Joka tapauksessa kysymykseen 2 annetussa vastauksessa lueteltujen sääntöjen yhdenmukaistamisesta olisi suurta apua tässä suhteessa.

4.2.2.1 Asuinpaikalla on merkitystä vakuutuksenantajille seuraavista syistä:

Paikalliset tekijät, kuten ilmasto tai seismiset olosuhteet, on otettava huomioon päätettäessä esimerkiksi kotivakuutusten ehdoista ja hinnoista ja ilman tiettyä kriittistä massaa on mahdotonta tarjota palveluja käytännöllisesti. Vakuutusmatemaatikkojen malleissa käytetään suurta virhemarginaalia, kun laskelmissa käytettyjen tapausten määrä ei ole riittävän suuri. Lisäksi suojauduttaessa riskeiltä jälleenvakuutuksen avulla jälleenvakuutusmalleissa hinnoitetaan suoja eri tavoin sijaintipaikan mukaan.

— Kaikkien näiden osatekijöiden vuoksi vakuutuspalvelujen ja -tuotteiden tarjoaminen on vaikeampaa ulkomailla kuin niissä maissa, joissa toimintaa on riittävästi, eikä tätä tule pitää kuluttajan asuinpaikkaan perustuvana syrjintänä.

⁽²⁶⁾ EUVL L 266, 9.10.2009, s. 11

⁽²⁷⁾ EUVL L 319, 5.12.2007, s. 1

⁽²⁸⁾ EUVL L 271, 9.10.2002, s. 16; EUVL L 176, 27.6.2013, s. 338; EUVL L 267, 10.10.2009, s. 7; EUVL L 319, 5.12.2007, s. 1; COM (2013) 547 final – C7-0230/2013–2013/0264 (COD). Ks. 59 artikla ja 60 artiklan 3 kohta.

- Tiettyjen vakuutustuotteiden tarjoaminen yli valtiorajojen on erittäin haastavaa ja lähes mahdotonta silloin, kun asiakkaiden todelliset tarpeet, joita tuotteet palvelevat, ovat tiiviisti sidoksissa kulttuuriseen moninaisuuteen sekä puhtaasti kansallisiin käyttäytymiseroihin ja riskitekijöihin.
- Palvelujen psykologinen aspekti olisi otettava huomioon: Vakuutuspalveluja toimitetaan silloin, kun asiakkaalla on tosiasiallisesti ongelmia. Tuolloin hän oletettavasti tarvitsee tukea ja ymmärrystä. Jos hän on tehnyt sopimuksen vakuutustuotteestaan internetin välityksellä ulkomaille sijoittautuneen yrityksen kanssa ja mahdollisesti muulla kuin äidinkielellään, hän saattaa tuntea olonsa epävarmaksi tällaista tukea tarvitessaan.
- Toisissa jäsenvaltioissa asiakkaat haluavat vahinkotapauksessa yleensä rahallisen korvauksen, toisissa taas mieluummin kaikkien vahinkojen korjaamisen.

4.2.2.2 Tuotteiden siirrettävyyden parantaminen

15. *Mitä EU:n tasolla voidaan tehdä finanssialan vähittäistuotteiden, kuten henkivakuutuksen ja yksityisen sairausvakuutuksen, siirrettävyyden helpottamiseksi?*

4.2.2.2.1 Yleisesti ottaen sellaiset vakuutustuotteet, joissa maksetaan korvaus tai yksinkertainen maksu, ovat helpommin siirrettävissä kuin ne, joissa toimitetaan palvelu tai käsitellään korvausvaatimuksia.

4.2.2.2.2 Henkivakuutustuotteet ovat jo jossain määrin siirrettäviä siinä mielessä, että vakuutus suojaa asiakasta tämän matkustaessa ulkomaille tiettyjä riskimaita lukuun ottamatta. Paikallinen henkivakuutus kattaa hänet siihen katsomatta, missä hän on. Jäljellä on kuitenkin yhä tapaus, jossa vakuutusentottaja ei ole matkailija vaan muuttaa asumaan pysyvästi toiseen maahan. Tällaisessa tilanteessa hänen olisi voitava säilyttää vakuutuksensa siten, että vakuutusmaksua tai vakuutuksen kattavuutta mukautetaan. Nämä kaikki ovat tapauksia, joissa vakuutustuotteet tuottavat tietyn määrän rahaa.

4.2.2.2.3 Muut vakuutustuotteet eivät ole sinänsä helposti siirrettäviä, koska niiden ehdot ovat kiinteästi sidoksissa maakohtaisiin tekijöihin. Esimerkiksi sairausvakuutuksissa tuotteen suunnittelu ja hinnoittelu riippuu varsin paljon kunkin maan julkisen terveydenhuoltojärjestelmän kattavuudesta.

4.2.2.2.4 Tähän liittyy myös mittakaavakysymys: tuote voidaan teoriassa räätälöidä asiakkaan toiveiden mukaisesti vastaamaan hänen ulkomaanoleskelunsa tosiasiallisia olosuhteita, mutta se merkitsisi luopumista mahdollisuudesta saavuttaa mittakaavaetuja. Tuote olisi liiaksi vain kyseisen asiakkaan tapaukseen soveltuva, ja tuotetta tarjoava yritys olisi vähemmän kilpailukykyinen kuin paikalliset palveluntarjoajat. Paras vaihtoehto tässä tapauksessa olisi edistää yhteistyötä sellaisten vakuutusyhtiöiden välillä, jotka toimivat useissa Euroopan maissa.

4.2.2.3 Toinen esimerkki palvelujen toimittamista sisältävistä vakuutustuotteista ovat koti- ja moottoriajoneuvovakuutukset. Tuotteet, joihin sisältyy vahinkojen korjausta tai liikenneonnettomuuksien käsittelyä, edellyttävät, että vakuutusyhtiöllä on sopimuksia palveluntarjoajien kanssa koko maassa, mikä puolestaan edellyttää tiettyä mittakaavaa ollakseen kaupallisesti kannattavaa. Yksi toteuttamiskelpoinen vaihtoehto olisi kuitenkin edistää yhteistyötä paikallisten (vakuutus) yhtiöiden kanssa tämän palvelun tarjoamiseksi muissa maissa.

4.2.2.4 Ammatillisen vastuuvakuutuksen rajatylittävän saatavuuden ja tunnustamisen helpottaminen

16. *Mitä voidaan tehdä EU:n tasolla, jotta helpotetaan pakollisen ammatillisen vastuuvakuutuksen asettamista palveluntarjoajien saataville ja sen rajatylittävää tunnustamista?*

4.2.3 Yksi keino mahdollistaa pakollisen ammatillisen vastuuvakuutuksen rajatylittävä saatavuus olisi yhdenmukaistaa pakollisen ammatillisen vastuuvakuutuksen summat ja ehdot.

4.2.3.1 Herätetään ihmisten luottamus siihen, että muualla Euroopassa tarjottavista mahdollisuuksista voi hyötyä

4.2.3.2 Ammatillisen vastuuvakuutuksen rajatylittävän saatavuuden ja tunnustamisen helpottaminen

17. *Tarvitaanko EU:n tasolla lisätoimenpiteitä finanssituotteiden avoimuuden ja vertailtavuuden parantamiseksi (etenkin digitaalisilla ratkaisulla), jotta lujitetaan kuluttajien luottamusta?*

4.2.3.2.1 ETSK pitää riippumattomia verkkosivustoja, jotka tarjoavat tietoa ja mahdollistavat eri palveluntarjoajien eri jäsenvaltioissa tarjoamien konkreettisten tuotteiden ja palvelujen vertailun, yhtenä mahdollisesti hyvänä vaihtoehtona lisätä tietoisuutta. Se kannattaa voimakkaasti ajatusta nimenomaan tähän tarkoitukseen perustettavasta virallisesta verkkosivustosta, jota pitäisi yllä joko lainsäädännön tasolla nimetty sivustovastaava, jolloin palveluntarjoajat veloitettaisiin päivittämään itse tiedot tietyin väliajoin, tai jäsenvaltioiden kuluttajaorganisaatioiden muodostama verkosto. Eri verkkosivustoja voitaisiin myös yhdistää hajautetuksi, keskenään yhteydessä olevaksi järjestelmäksi.

Kun vertailemiseen käytetään digitaalisia ratkaisuja, verkkosivustoissa olisi tarjottava vertailua varten selkeää tietoa samanveroisista tuotteista sekä riskeistä, joita niiden käyttö saattaa aiheuttaa kuluttajille. Jos eroja on enemmän kuin sivustossa voidaan vertailla (sivustoissa keskitytään yleensä lähinnä hintoihin), ominaisuudet, joita ei ole vertailtu, olisi ilmoitettava selvästi. Myös kaikki tuotteiden erittelyyn liittyvät merkittävät ehdot olisi luettelava. Kuluttajia olisi varoitettava selvästi mahdollisista riskeistä, joita vertailusivustojen käyttöön liittyy (niille saatetaan esimerkiksi koota henkilötietoja).

4.2.3.2.2 Vertailussa olisi käytettävä merkityksellisiä muuttujia, eikä se saisi olla harhaanjohtavaa. Henkilötietojen käyttö olisi rajoitettava vain siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä hyötyjen tarjoamiseksi kuluttajille, ja tiedot olisi esitettävä selvästi ja helposti ymmärrettävässä muodossa.

4.2.3.3 Finanssipalveluja koskevan oikeussuojan parantaminen

18. *Olisiko toteutettava toimia, joilla lisätään kuluttajien tietoisuutta FIN-NETistä ja sen tehokkuudesta vaihtoehtoisesta riitojenratkaisusta annetun direktiivin täytäntöönpanossa?*

4.2.3.3.1 Tuomioistuinten ulkopuolinen riitojenratkaisu on huomattavasti tuomioistuinmenettelyä joustavampi menettely: se on halvempi ja nopeampi, ja siihen liittyy paljon vähemmän muodollisuuksia. Tällainen menettely on erityisen hyödyllinen kansainvälisesti, ja kun otetaan huomioon tavoite lisätä finanssipalvelujen rajatylittävää tarjontaa ja kysyntää, FIN-NETille olisi annettava suurempi rooli. Kuluttajien tietoisuus siitä, mitä FIN-NET voi tarjota, on tässä vaiheessa valitettavasti suhteellisen heikko, ja sen parantamiseksi olisi toteutettava toimenpiteitä. Lisäksi kaikki EU:n jäsenvaltiot eivät ole FIN-NETin jäseniä (vain 22 jäsenvaltiota 28:sta)⁽²⁹⁾. Jos tämä tilanne jatkuu, on selvää, ettei FIN-NETiä ole mahdollista käyttää finanssipalvelujen sisämarkkinoiden luomista helpottavana infrastruktuurina. Sääntelyvaatimuksen mahdollisuuksia tässä suhteessa olisi näin ollen harkittava huolellisesti.

19. *Ovatko taloudelliset korvaukset asianmukaisesti kuluttajien saatavilla finanssialan vähittäistuotteita ja vakuutuksia koskevissa myyntiväärinkäytöksissä? Jos ei, mitä voitaisiin tehdä asian varmistamiseksi?*

4.2.3.3.2 Useimmissa tapauksissa korvauksia ei ole saatavilla. Myyntiväärinkäytöksen käsitettä ei edelleenkään juuri ymmärretä eikä sitä sovelleta käytännössä, koska se on muotoiltu epäselvästi eikä valvontaviranomaisilla ole kokemusta siitä⁽³⁰⁾. Monissa maissa testit, joilla määritellään asiakkaille soveltuvat finanssituotteet, ovat muodollisia eivätkä johda asiakkaiden kannalta soveltuvimpien tuotteiden valintaan.

⁽²⁹⁾ FIN-NET-verkostoon kuuluu tällä hetkellä 56 jäsentä 22 jäsenvaltiosta, ja jäsenyyttä hakee jatkuvasti uusia organisaatioita. Prosessi todennäköisesti kiihtyy, kun vaihtoehtoista riidanratkaisua koskeva direktiivi hyväksytään. – Suuryrityksiin liittyviä ja kansainvälisiä asioita käsittelevän IRS:n osaston ohje tietojen hankkimiseen liittyvien selvityspyyntöjen täytäntöönpanoprosessista (Large Business and International Directive on Information Document Requests Enforcement Process), 28. helmikuuta 2014.

⁽³⁰⁾ Myyntiväärinkäytöksen käsitettä selostetaan tarkemmin kohdassa 3.7. Tämä ongelma ratkeaa osittain rahoitusmarkkinadirektiivin täytäntöönpanon ja direktiivin mukaisen tietyntyyppisten tuotteiden vakaustestin myötä. Ks. alaviite 3.

4.2.3.3.3 Taloudellisten korvausten saatavuus on mahdollista varmistaa, jos otetaan käyttöön yhtenäinen, tarkka ja käytännöllinen myyntiväärinkäytöksen määritelmä sekä yleiseurooppalainen sääntelykäytäntö seuraamusten määrittämiseksi tällaisesta myynnistä ⁽³¹⁾.

4.2.3.4 Kuluttajien suojeleminen, jos liikennevakuutusyhtiö on maksukyvytön

20. *Onko ryhdyttävä toimiin sen varmistamiseksi, että auto-onnettomuudessa vahinkoa kärsineille maksetaan korvausta muiden jäsenvaltioiden vakuusjärjestelmistä, jos asianomaisesta vakuutusyhtiöstä tulee maksukyvytön?*

4.2.3.5 Espanjassa on esimerkki parhaasta käytännöstä. Espanjalainen elin "Consortio de Compensación de Seguros" toimii vakuutuksenantajana siinä tapauksessa, että mikään vakuutusyhtiö ei hyväksy riskiä tai vakuutusyhtiötä ei ole – esimerkiksi maksukyvyttömyystapauksissa. Se toimii aina toissijaisesti. Tämän elimen vakuudet koskevat vain espanjalaisia yrityksiä. Jotta varmistetaan, että auto-onnettomuuksien uhreilla on samantasoinen suoja, Euroopan komission on vaadittava vastaavaa vakuusjärjestelmää kaikilta jäsenvaltioilta. Voitaisiin harkita vastaavan välineen käyttöönottoa Euroopan maissa, joissa sellaista ei vielä ole.

4.2.3.6 Lisävakuutusten avoimuuden ja vertailtavuuden parantaminen

21. *Mitä lisätoimia voitaisiin toteuttaa täydentävien vakuutustuotteiden avoimuuden parantamiseksi ja sen varmistamiseksi, että kuluttajat voivat tehdä tietoon perustuvia päätöksiä ostaessaan tällaisia tuotteita? Edellyttävätkö autonvuokrausalan täydentävät tuotteet erityistoimia?*

4.2.3.6.1 Uudella vakuutusedustusedirektiivillä ⁽³²⁾ on vahvistettu vakuutusten tarjoajia koskevia avoimen tiedotuksen vaatimuksia, joita sovelletaan myös – joskin tietyin rajoituksin (kynnysarvo) – sivutoimisiin vakuutusedustajiin. Lisäksi viisi suurta autonvuokrausyritystä sitoutui vuonna 2015 itse parantamaan verkkosivustojaan niin, että niillä tiedotetaan kuluttajille paremmin valinnaisista vastuuvapautuksista ja vakuutustuotteista. Nämä ovat hyviä edistysaskeleita. Jäsenvaltioiden on saatettava vakuutusedustusedirektiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään 23. helmikuuta 2018 mennessä, ja näin ollen on liian varhaista päätellä, tarvitaanko muita toimenpiteitä. Samalla vaikuttaisi järkevältä, että komissio seuraa, onko autonvuokrausyritysten sitoumukset – jotka eivät koske vain vakuutustuotteita – täytetty, ja harkitsee lisätoimenpiteitä avoimuuden lisäämiseksi ja kuluttajille aiheutuvien vahinkojen estämiseksi.

4.2.3.6.2 Autonvuokrausalan tapauksessa on tärkeää ottaa huomioon, että täydentävät vakuutustuotteet eriytetään usein vuokraajan riskiprofiiliin (joka tavallisesti liittyy luottokortin luottorajaan) tai kyseisen jäsenvaltion ajoneuvovahinkosuhteen tai markkinoiden muiden ominaispiirteiden mukaan. Ennen sopimuksen tekoa annettavat tiedot sekä pyrkimykset tehdä eri tarjouksista vertailtavia ovat joka tapauksessa kuluttajien kannalta tärkeitä, ja siksi olisi viisasta odottaa, kunnes tämän direktiivin vaatimukset on toteutettu täysimääräisesti, jotta voidaan analysoida, tarvitaanko lisätoimenpiteitä.

4.3 **Palveluntarjoajien uusien markkinamahdollisuuksien luominen**

4.3.1 *Digitalisoinnin tuomiin haasteisiin ja mahdollisuuksiin vastaaminen*

4.3.1.1 Yritysten tukeminen digitalisaation hyödyntämisessä

22. *Mitä EU:n tasolla voidaan tehdä, jotta tuetaan yrityksiä innovatiivisten digitaalisten finanssipalvelujen luomisessa ja tarjoamisessa kaikkialla Euroopassa ja varmistetaan asianmukainen turvallisuustaso ja kuluttajansuoja?*

4.3.1.1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti innovatiivisten digitaalisten finanssipalvelujen edistämiseen kaikkialla Euroopassa. Se myöntää kuitenkin, että pankit ovat finanssipalvelujen suurimpia tarjoajia ja että niitä on myös kannustettava hyödyntämään aktiivisesti digitaalisen vallankumouksen tarjoamia mahdollisuuksia. Pankkeihin on näin ollen sovellettava samoja sääntöjä kuin niiden kilpailijoihin, jotka tarjoavat samanlaisia palveluja. Tämä edellyttää pankkien sääntelyn tärkeimpien kerrosten tarkistamista huomattavan monilla aloilla, jotta saadaan aikaan tasavertaiset kilpailuedellytykset seuraavien seikkojen suhteen:

⁽³¹⁾ EUVL C 271, 19.9.2013, s. 61 ja EUVL C 18, 19.1.2011, s. 24

⁽³²⁾ EUVL L 26, 2.2.2016, s. 19

- vakavaraisuusvaatimukset
- maksupalvelujen tarjoaminen
- asiakastunnistusta ja rahanpesun estämistä koskevien vaatimusten sovellettavuus
- maksujen suorittamisen turvallisuutta koskevat suositukset
- uusinta tekniikan tasoa vastaava sähköisten järjestelmien turvallisuus.

4.3.1.2 Sähköisen allekirjoituksen ja henkilöllisyyden todentamisen mahdollistaminen

23. *Tarvitaanko rahanpesun torjuntaa koskevan EU:n lainsäädännön soveltamisen parantamiseksi lisätoimia, etenkin jotta varmistetaan, että palveluntarjoajat voivat tunnistaa asiakkaat etäältä, siten että samalla säilytetään nykyisen järjestelmän vaatimukset?*

4.3.1.2.1 Sähköistä tunnistamista koskevissa säännöksissä ja asiakastunnistusta ja rahanpesun estämistä koskevissa vaatimuksissa on yhä eroja: nykyisissä säännöksissä edellytetään henkilökohtaista tunnistamista ja arviointia henkilöiden hyväksymiseksi pysyviksi asiakkaiksi. Tällaiset vaatimukset rajoittavat täysin digitaalisten finanssipalvelujen kehittämistä, muodostavat huomattavia esteitä uusien asiakkaiden hankkimiselle ja lisäävät kustannuksia.

4.3.1.2.2 Tarvitaan lisätoimia, jotta voidaan korjata kansallisten käytäntöjen eroista johtuva Euroopan laajuisen sähköisen tunnistamisen ja sähköisten allekirjoitusten järjestelmän puute: Säännöksissä on asetettu jäsenvaltioille yhteiset digitaalisia allekirjoituksia koskevat standardit, mutta tällaisten allekirjoitusten rajatylittävän tunnistamisen estää se, miten paikalliset toimijat soveltavat niitä kansallisella tasolla. Paikallisia digitaalisia toimijoita ei ole liitetty toisiinsa, mikä rajoittaa niiden valmiuksia tarjota eurooppalaisille kuluttajille täysin digitalisoituja finanssipalveluja.

24. *Ovatko lisätoimet tarpeen sähköisen tunnistamisen ja sähköisten allekirjoitusten käyttöönoton ja käytön edistämiseksi finanssialan vähittäispalveluissa, myös turvallisuusstandardien alalla?*

4.3.1.2.3 Kyllä, tarvitaan toimia, joilla

- tuetaan riippumattomien sertifiointielinten perustamista todentamaan digitaalisten asiakkaiden henkilöllisyys ja suorittamaan tutkimuksia asiakkaiden tunnistamiseksi
- selvennetään digitaalista tunnistamista koskevien säännösten ja rahanpesun estämistä ja asiakastunnistusta koskevien menettelyjen ristiriitaisia näkökohtia
- luodaan yhteistyötä finanssialan yritysten sekä eurooppalaisten ja kansallisten valvontaviranomaisten välille, jotta laaditaan allekirjoitusten digitaalista tunnistamista koskevat yhteiset standardit, joita myös viranomaisten ja finanssialan yritysten on sovellettava
- harkitaan mahdollisuutta hyväksyä yhdenmukainen eurooppalainen digitaalinen tunnistaminen ja allekirjoitus, joita myöhemmin käytetään myös asiakastunnistuksen perustana rahoituslaitoksissa.

4.3.1.3 Taloudellisten tietojen saatavuuden ja käytettävyyden parantaminen

25. *Minkätyyppistä tietoa mielestänne tarvitaan luottokelpoisuuden arvioinneissa?*

4.3.1.3.1 Vaikka siitä, mitä asiakkaan taloudellista tilannetta koskevia tietoja olisi käytettävä luottokelpoisuuden arvioimiseksi, ollaan yleisesti samaa mieltä, luotonantajat käyttävät omia asiantuntija-arvioitaan ja sisäisiä menetelmiään kunkin yksittäisen tapauksen arvioinnissa ja hallinnoinnissa. Tästä syystä olisi vältettävä aloitteita, joilla pankit ja muut luottolaitokset veloitetaan jakamaan käsiteltyjä tietoja, joita ne hankkivat asiakkaidensa luottokelpoisuudesta. Käsittelemättömiä tietoja voitaisiin kuitenkin jakaa – asianomaisen asiakkaan luvalla ja EU:n tietosuojastandardien mukaisesti. Tämä parantaisi luottokelpoisuusarviointien vertailtavuutta.

26. Yritykset (myös muut kuin finanssirytykset) käyttävät yhä enemmän henkilökohtaisia rahoitukseen liittyviä ja liittymättömiä tietoja. Edellyttääkö se lisätoimia palvelujen tarjonnan helpottamiseksi tai kuluttajansuojan varmistamiseksi?

4.3.1.3.2 Rahoituslaitokset pyrkivät perehtymään paremmin kuluttajien käyttäytymiseen, jotta ne voisivat monipuolistaa ja räätälöidä tuotteitaan ja palveluitaan nykyistä onnistuneemmin. Siitä, miten kerättyjä tietoja pitäisi käyttää, ei kuitenkaan ole selviä sääntöjä siinäkään tapauksessa, että asiakkaat ovat antaneet suostumuksensa. ETSK pitää asianmukaisena selvittää sääntöjen sovellettavuutta tällä alalla, jotta taataan kuluttajansuoja ja annetaan samalla kuluttajille mahdollisuus hyötyä finanssialan innovaatioista.

27. Olisiko korvausvaatimushistorian muotoa, sisältöä ja saatavuutta koskevia vaatimuksia lujitettava (esimerkiksi sen kattaman ajanjakson tai sisällön osalta), jotta varmistetaan, että yritykset voivat tarjota palveluja yli rajojen?

4.3.1.3.3 Korvausvaatimushistoriat sisältävät asiakkaiden arkaluonteisia henkilötietoja. Kotivakuutusyhtiö ei voi välittää näitä tietoja millekään muulle sidosryhmälle vaan ainoastaan itse asiakkaalle. Asiakas päättää itse, toimittaako hän historian uudelle vakuutusyhtiölle. Tämä ei muodosta estettä rajatylittävälle palvelulle, koska asiakas voi viedä historiansa mukanaan haluamaansa maahan. Samalla komission olisi EIOPAn avustuksella tutkittava keinoja edistää korvausvaatimushistorioiden vaihtamisen standardointia vakuutusyhtiöiden välillä sekä bonus/malus-järjestelmien hyväksyntää.

4.3.1.4 Myynnin jälkeisten palvelujen tarjonnan helpottaminen

28. Tarvitaanko lisätoimia, joilla tuetaan yrityksiä sopimuksen tekemisen jälkeisten palvelujen tarjoamiseksi toisessa jäsenvaltiossa, jossa sillä ei ole tytäryritystä tai sivutoimipaikkaa?

4.3.1.4.1 Toisessa jäsenvaltiossa tarjottavien sopimuksen tekemisen jälkeisten palvelujen ei pitäisi poiketa siinä maassa tarjottavista palveluista, joissa kyseiset tuotteet ovat saatavilla. Tämä tarkoittaa sitä, että kyseinen tuote ja siihen liittyvät sopimuksen tekemisen jälkeiset palvelut olisi katsottava finanssituotteiden rajatylittävän tarjoamisen kannalta yhdeksi yksiköksi. Tämän periaatteen soveltaminen on taattava, sillä muutoin kuluttajien toimintaedellytykset eivät ole tasavertaiset. On tärkeää, että asianomaiset valvontaviranomaiset seuraavat tämän periaatteen soveltamista.

4.3.1.4.2 Tuotteitaan rajatylittävästi tarjoavia yrityksiä tukevilla verkkosivustoilla olisi oltava myös osiot sopimuksen tekemisen jälkeisiä palveluja varten. Käytännöllinen tapa edistää sopimuksen tekemisen jälkeisten palvelujen tarjoamista on kannustaa yrityksiä muodostamaan ryhmiä ja tekemään yhteistyötä, jotta toiminnasta saadaan riittävän laajaa.

4.3.1.5 Henkilökohtaisen maksukyvyttömyyden, omaisuuden arvioimisen ja vakuuksien täytäntöönpanoon liittyvien menettelyjen lähentäminen

29. Tarvitaanko lisätoimia, jotta rohkaistaan luotonantajia myöntämään kiinnitysluottoja tai lainoja yli rajojen?

4.3.1.5.1 Suurin ongelma tällä alalla koskee velkojen ulosottoa, jos lainanottajat eivät täytä luottosopimuksen mukaisia velvoitteitaan. Tästä syystä luotonantajat eivät tällä hetkellä pidä rajatylittävien kiinnitysluottojen antamista houkuttelevana, joten lisätoimet ovat tarpeen EU:n sisämarkkinoiden edistämiseksi tällä alalla.

4.3.1.5.2 Kiinnitysluotot ja lainat kuuluvat niihin finanssituotteisiin, joiden rajatylittävän markkinoinnin tiellä on monia vaikeasti poistettavia esteitä. On todennäköistä, että kaikista finanssipalveluista nämä tuotteet ovat niitä, joita haittaavien esteiden poistaminen vie kauimmin. Tässä vaiheessa onkin parempi keskittyä alustaviin toimiin muissa finanssialan vähittäispalveluissa, missä esteitä on vähemmän, ja hankkia käytännön kokemusta ja muutosvoimaa tekemällä aktiivisesti työtä niiden parissa.

4.3.2 Vastaanottavien jäsenvaltioiden erilaisten sääntelyvaatimusten noudattaminen

4.3.2.1 Toisissa jäsenvaltioissa yrityksiin sovellettavien oikeudellisten vaatimusten noudattamisen helpottaminen

30. Onko EU:n tasolla ryhdyttävä toimiin, jotta jäsenvaltioiden hallitukset tai kansalliset toimivaltaiset viranomaiset asettavat saataville käytännön tukea (esim. tarjoamalla palveluja yhdestä paikasta) finanssipalvelujen rajatylittävän myynnin helpottamiseksi, etenkin jos kyse on innovatiivisista yrityksistä tai tuotteista?

4.3.2.1.1 EU:n lainsäädännön soveltaminen eri jäsenvaltioissa on monilla aloilla – muun muassa (mutta ei pelkästään) sijoitustuotteiden tarjoamisen alalla – epäjohtonmukaista ja ristiriitaista. Tämän vuoksi on pyrittävä saamaan kansallisten viranomaisten apua ylisääntelyn lopettamiseksi.

Yksi hyvä aloite on SOLVIT-verkosto, joka antaa yrityksille EU:n tason tukea niiden kohdatessa ongelmia viranomaisten kanssa, jotka soveltavat EU:n oikeutta virheellisesti. Keskitetyt asiointipisteet tarjoavat yrityksille tukea rajatylittäviin palveluihin liittyvien velvoitteiden täyttämässä⁽³³⁾.

4.3.2.1.2 SOLVIT-verkostosta saatujen kokemusten perusteella olisi järkevää pyrkiä saamaan aikaan ratkaisu, joka on kohdennettu nimenomaisesti finanssituotteisiin sekä kansallisten valvontaviranomaisten välisen yhteistyön ja koordinoinnin parantamiseen. Valvontaviranomaisten olisi tähän liittyen autettava innovatiivisia yrityksiä ymmärtämään velvoitteensa.

31. Mistä toimista olisi yrityksille eniten hyötyä sijoittautumisoikeuden tai palvelujen tarjoamisen vapauden käytön helpottamiseksi innovatiivisten tuotteiden tapauksessa (kuten kotijäsenvaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisten yhteistyön yksinkertaistaminen)?

4.3.2.2 Sijoittautumisoikeuden täysimittainen hyödyntäminen

Vakuutuksenantajien on usein välttämätöntä olla läsnä paikan päällä saadakseen paremman käsityksen paikallisista riskeistä ja vakuutettavista kuluttajista. Oikeus ryhtyä harjoittamaan toimintaa paikan päällä onkin olennaisen tärkeää esimerkiksi keskinäisten vakuutusyhtiöiden kaltaisille vakuutuksenantajille. Koska erilaisia yhteisötalouden yritysmuotoja, kuten keskinäisiä vakuutusyhtiöitä, ei ole tunnustettu EU:n tasolla, tällaiset yritykset eivät voi sijoittautua jäsenvaltioihin, joissa niitä ei tunnusteta. Tämä jarruttaa niiden rajatylittävää kehitystä ja hankaloittaa markkinoiden ja kilpailun kehittymistä. ETSK kehottaa Euroopan komissiota, Euroopan unionin neuvostoa, Euroopan parlamenttia ja jäsenvaltioita edistämään keskinäisen yhtiömuodon tunnustamista Euroopan unionissa.

4.3.2.3 Itsenäisten tai paremmin yhdenmukaistettujen EU:n laajuisten järjestelmien luominen

32. Minkä finanssialan vähittäispalvelutuotteiden osalta standardoinnilla tai suostumukseen perustuvilla järjestelmillä voitaisiin tehokkaimmin poistaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen väliset erot?

4.3.2.3.1 Rajatylittävän toimittamisen näkökulmasta huomiota olisi kiinnitettävä seuraaviin seikkoihin:

- Asiakkaiden tunnistaminen sähköisten varmenteiden avulla – ETSK katsoo, että kun finanssipalveluita tarjotaan etätoimintana, sähköisten varmenteiden tunnustetuista myöntäjistä on pidettävä kirjaa EU:n tasolla (siitä voisi vastata esimerkiksi Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen).
- Finanssipalvelujen tarjoajien mahdollisuus saada tietoonsa asiakkaiden luottotiedot – EU:n tason luottorekisterin ylläpito on erittäin tärkeää finanssipalvelujen, erityisesti luottojen myöntämiseen liittyvien palvelujen, rajatylittävän tarjoamisen kannalta.
- Lainan myöntämiseksi annettujen vakuuksien haltuunottomenettelyt – Resursseja ja ponnistuksia olisi suunnattava vakuuden täytäntöönpanoa finanssipalvelujen rajatylittävän tarjoamisen yhteydessä koskevan yhtenäisen EU:n lainsäädäntökehyksen luomiseen.
- Vakuutustuotteista helpoimmin standardoitavia ovat ne, joissa maksetaan korvauksia. Asiakas saa tietyn rahasumman siihen katsomatta, missä hän asuu. Yrityksen on ainoastaan pystyttävä arvioimaan riski. Henkivakuutus on tästä hyvä esimerkki. Palveluja (kuten vahinkojen korjausta) sisältävien vakuutustuotteiden kohdalla standardointi ja siirrettävyys eivät kuitenkaan ole mahdollisia. Tämä koskee erityisesti sairausvakuutusten kaltaisia tuotteita.

⁽³³⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/index_fi.htm

33. Tarvitaanko EU:n tasolla lisätoimia vakuutuslainsäädännön ”riskin sijaintia” koskevan periaatteen osalta ja ”yleistä etua” koskevien vakuutusalan sääntöjen selventämiseksi?

4.3.2.3.2 Riskin sijaintipaikka on yleensä vakuutuksenottajan tavanomainen asuinpaikka. Poikkeuksia tästä ovat joissain tapauksessa kiinteistöt, joissa se on rakennuksen sijaintipaikka. Tämä periaate on yleensä vakio koko maailmassa, ja sillä on oikeudellisia ja verotuksellisia vaikutuksia asianomaisiin osapuoliin. ETSK katsoo, että riskin sijaintia koskeva periaate täyttää vakuutuslalla tarkoituksensa. Se ymmärtää kuitenkin, että ”yleistä etua” koskevia sääntöjä on tarkistettava, sillä ne antavat jäsenvaltioille mahdollisuuden säätää lakeja, jotka todennäköisesti haittaavat vakuutustuotteiden rajatylittävää tarjoamista.

Bryssel 27. huhtikuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Tavoitteena nykyaikainen, eurooppalaisempi tekijänoikeusjärjestelmä”

(COM(2015) 626 final)

(2016/C 264/06)

Esittelijä: Denis MEYNENT

Euroopan komissio päätti 22. joulukuuta 2015 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Tavoitteena nykyaikainen, eurooppalaisempi tekijänoikeusjärjestelmä”

(COM(2015) 626 final).

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 13. huhtikuuta 2016.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. huhtikuuta 2016 pitämässään 516. täysistunnossa (huhtikuun 27. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 216 ääntä puolesta ja 3 vastaan 10:n pidettyssä äänestämässä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK pitää valitettavana, ettei komissio esitä tarkasteltavassa tiedonannossa konkreettisempia ehdotuksia vaan tyytyy luettelemaan vaihtoehtoja ottamatta niihin kantaa. Tämä vaikeuttaa jäsentyneen keskustelun käymistä.

1.2 Tekijänoikeus on perustavanlaatuisen keino varmistaa suoja ja oikeudenmukainen korvaus tekijöille sekä niille, jotka osallistuvat teosten ja esitysten levitykseen yhteenliitettyjen digitaalisten verkkojen kautta.

1.3 Komitea kehottaa ratifioimaan nopeasti Marrakeshin sopimuksen ja katsoo, että opetusta, tieteellistä tutkimusta ja tiedonsaantia koskevien poikkeusten tulisi olla etusijalla. Komitea kannattaa myös orpoteosten digitalisointia.

1.4 ETSK katsoo, että unionin laajuinen yhdentäminen yksityisen kopioinnin alalla on mahdollista ja suotavaa. Merkittävä osa yksityisen kopioinnin korvauksista saatavista varoista olisi johdonmukaisesti osoitettava kirjallisen ja taiteellisen luomistyön rahoittamiseen ja kulttuurisen monimuotoisuuden edistämiseen sekä esimerkiksi yhteisen edun mukaisesti koulutus- ja tutkimustarkoituksiin.

1.5 ETSK suosittaa sellaisen oikeudellisen kehyksen luomista, joka luo suotuisat edellytykset sekä tekijänoikeussuojattujen teosten luomiselle että uudenlaisten käyttöoikeusmallien ja liiketoimintamallien osallistumiselle EU:n sisämarkkinoiden rakentamiseen, siten että samalla turvataan sopimusvapaus ja tekijöiden ja taiteilijoiden oikeus hyötyä luomistyönsä tuloksista täysimääräisesti.

1.6 ETSK katsoo, että asetus on digitaalisten sisämarkkinoiden luomiseen parhaiten soveltuva väline. Voimassa olevan lainsäädännön konsolidointi olisi myös aiheellista.

1.7 ETSK kehottaa komissiota toteuttamaan perinpohjaisia tutkimuksia vapaisiin käyttöoikeuksiin liittyvistä kaupallisista malleista, niiden nykyisestä ja potentiaalisesta taloudellisesta merkityksestä, niiden mahdollisuuksista tuottaa tuloja ja luoda työpaikkoja eri aloilla sekä mahdollisista oikeudellisista ehdotuksista, jotka olisivat hyödyllisiä niiden edistämiseksi ja käyttämiseksi.

1.8 ETSK katsoo, että Euroopan kulttuurinen monimuotoisuus on eurooppalaisen identiteetin ydin ja että jäsenvaltioiden välistä kulttuurista monimuotoisuutta tulisi tukea ja edistää.

1.9 Tekijänoikeusloukkauksien torjunnassa on keskityttävä ennen kaikkea kaupallisessa laajuudessa tehtyjen loukkauksien lopettamiseen ja niistä rankaisemiseen. Jäsenvaltioiden lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten yhteistyö ja tietojenvaihto on tässä välttämätöntä.

1.10 Lisäksi olisi käsiteltävä arvon siirtoa verkkoympäristössä, joka tällä hetkellä hyödyttää yksipuolisesti välittäjiksi julistautuneita tahoja, jotka toimivat ilman tekijöiden suostumusta eivätkä maksa näille korvauksia.

2. Komission ehdotukset

2.1 Tarkasteltavana olevan toimintasuunnitelman tarkoituksena on nykyaikaistaa eurooppalaisia tekijänoikeussääntöjä. Komissio esittää tiedonannossaan keskeiset osatekijät digitaalisia sisämarkkinoita koskevan strategiansa toteuttamiseksi: sisältöjen parempi saatavuus koko EU:ssa, poikkeukset tekijänoikeuksiin, oikeudenmukaisemmat markkinat ja kaupallisen piratismien torjuminen sekä kannustaminen tekijänoikeuksien yhdenmukaistamiseen pitkällä aikavälillä.

2.2 Tiedonannossa esitetään muun muassa ehdotus verkkosisältöpalvelujen rajatylittävästä siirrettävyydestä annettavaksi asetukseksi ⁽¹⁾, joka antaisi eurooppalaisille kuluttajille uuden oikeuden ja jonka pitäisi toteutua vuonna 2017, jolloin EU:sta poistuvat myös verkkovierailumaksut.

3. Johdanto

3.1 Digitaalisen sisällön liikkuminen Euroopan valtioiden välillä on hyvin vähäistä (4 % kokonaismäärästä). Valtaosa digitaalisista palveluista sijaitsee Yhdysvalloissa, ja muut liikkeet tapahtuvat maiden sisällä. Euroopan digitaaliset sisämarkkinat ovat tällä hetkellä hyvin kehittymättömät. Niiden kehittymiselle on edelleen esteitä, jotka haittaavat erityisesti useiden valtionrajojen molemmin puolin sijaitsevien lukuisten eurooppalaisten kielivähemmistöjen kulttuurivaihtoa.

3.2 Komission puheenjohtaja nosti ohjelmassaan ”Uusi alku Euroopalle” ⁽²⁾ etusijalle suurten yhdennettyjen digitaalisten markkinoiden luomisen kaikkiin EU:n valtioihin ilman kansallista syrjintää.

3.3 Tekijänoikeus on luovan työn selkäranka ja tekijöiden, taitelijoiden, tulkitsijoiden ja muiden oikeudenhaltijoiden saaman korvauksen sekä yleisemmin koko kulttuuritoiminnasta ja luovasta toiminnasta sekä kulttuuri- ja luovista aloista muodostuvan ekosysteemin perusta. Tekijänoikeudet ovat alueellisia oikeuksia, jotka vaihtelevat jäsenvaltioittain. Ne turvaavat kaikkialla merkittäviä yksinoikeuksia haltijoilleen, jotka saavat tuloja paitsi käyttöluvista myös yksinkertaisesti siitä mahdollisuudesta, että teos jäljennetään muihin tallennevälineisiin tai että käyttöluvan hankkinut taho luovuttaa sen muille, ilman tarvetta todistaa, että jäljennös on todella tehty (yksityisen kopioinnin maksu ja veron periminen tallentamattomista tallennevälineistä, joilla on mahdollista käyttää laitonta kopiota). Jopa teoille, jotka käyttäjä on tehnyt vilpittömässä mielessä ja rehellisesti, on olemassa rikosoikeudellisia määritelmiä, kun taas toisissa valtioissa tällaiset teot ovat sallittuja.

3.4 Tekijänoikeuksiin sovellettavat poikkeukset ja rajoitukset ovat kaikissa valtioissa minimaalisia. Tekijänoikeudet on suunniteltu aikana, jolloin paperille painaminen oli vallalla, ja silloisia tekniikoita eli ensin kirjojen kustantamista ja myöhemmin lehtien ja musiikin julkaisemista varten, eivätkä ne enää ole täysin yhteensopivia jatkuvasti muuttuvan digitaalisen kulttuurin ja yhteenliitettyjen laajakaistaverkkojen kanssa. Niitä on siksi täsmennettävä. Tekijänoikeuksien hallinnointi on yhä monimutkaisempaa myös muilla aloilla, esimerkiksi kun ajatellaan uusia tapoja kuunnella ja katsella musiikki- ja audiovisuaaliteoksia. Tämä johtuu teoskokoelman hajautumisesta, mihin uusi direktiivi tekijänoikeuden kollektiivisesta hallinnoinnista tuonee ratkaisun ⁽³⁾. Teosten jakelu- tai lainaamistavoissa ei tapahtunut kovin suuria muutoksia siirryttäessä vahalevyistä DVD-levyihin, mutta uudet teknologiat ovat mullistaneet toimintamallin kokonaan, ja lähes kaikki levy- ja DVD-kaupat ovat kadonneet verkossa toimivien uusien digitaalisten jakelu- ja lainaustapojen tieltä. Sama koskee elokuvia, televisiota ja kaikkia taidemuotoja, jotka voidaan esittää verkossa.

3.5 Sovellettavaan oikeuskehykseen ei ole tehty merkittäviä muutoksia. Tästä syystä on mahdotonta hyödyntää täysimittaisesti kaikkia mahdollisuuksia, joita tarjoaa teosten digitalisointi ja aineettomat teokset sekä niiden levittäminen internetissä, joka kehittyä ja muuttuu yleismaailmalliseksi hyvin nopeasti.

⁽¹⁾ COM(2015) 627 final; ks. ko. EUVL:n numero, s. 86.

⁽²⁾ https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/pg_fi.pdf

⁽³⁾ EUVL L 84, 20.3.2014, s. 72; EUVL C 44, 15.2.2013, s. 104.

4. Yleistä

4.1 ETSK pitää valitettavana, ettei komissio esitä tarkasteltavassa tiedonannossa konkreettisempia ehdotuksia vaan tyytyy luettelemaan vaihtoehtoja ottamatta niihin kantaa. Tämä vaikeuttaa jäsenyteen keskustelun käymistä.

4.2 Lokakuun 26 päivänä 2006 antamassaan lausunnossa⁽⁴⁾ ETSK muun muassa kehotti komissiota esittämään ehdotuksia yleisen käyttöoikeuden edistämisestä ja suojaamisesta (erityisesti LGPL-käyttöoikeus teknisille asiakirjoille ja Creative Commons -käyttöoikeus kirjoille ja taiteellisille teoksille). Aiheen tärkeydestä huolimatta – valtaosa maailman palvelimista ja palvelinfarmeista perustuu vapaisiin lisensseihin, joita ovat mm. Debian tai GPL GNU/Linux-palvelimilla – komissio ei kuitenkaan ole esittänyt minkäänlaista tämänsuuntaista ehdotusta.

4.3 Tämä haittaa tietojen ja palvelujen liikkumista valtioiden rajojen yli Euroopan sisämarkkinoilla. Creative Commons -käyttöoikeus ja tekijänoikeuksista vapaa aineisto ovat digitalisaation ja yhteenliitetyn verkon mukanaan tuomia uusia yleismaailmallisia aloja. Hajanainen oikeussäännöstö sen sijaan pystyttää jokaisen valtion rajoille esteitä rajat ylittävälle vaihdannalle.

4.4 Oikeussäännöstön tulee tehdä mahdolliseksi se, että toisaalta tekijät ja taiteilijat ja toisaalta käyttäjät voivat hyödyntää internetin valtavan potentiaalin, sen sijaan että se rajoittaa ja sitoo niitä. EU:n lainsäädännön tulisi mahdollistaa mahdollisimman monien esteiden poistamisen kielivähemmistöjen väliseltä rajat ylittävältä vaihdannalta Euroopan unionissa ja helpottaa palvelujen ja teosten saantia.

4.5 Oikeudenhaltijoiden ei tulisi pelätä tätä kehitystä vaan hyödyntää sen tarjoamat mahdollisuudet. Oikeuksista vapaa ei tarkoita välttämättä ilmaista: esimerkiksi avoimen lähdekoodin ohjelmistot mahdollistavat erilaisen liiketoimintamallin, joka perustuu palveluihin ja työpaikkojen luomiseen, toisin kuin eräät tämänhetkiset käytännöt, joissa tärkeintä on omistajan saama tuotto ja oikeudellinen suoja.

4.6 ETSK kannustaa jälleen kerran komissiota toteuttamaan perinpohjaisia tutkimuksia vapaisiin käyttöoikeuksiin liittyvistä kaupallisista malleista, niiden nykyisestä ja potentiaalisesta taloudellisesta merkityksestä, niiden mahdollisuuksista tuottaa tuloja ja luoda työpaikkoja eri aloilla sekä mahdollisista oikeudellisista ehdotuksista, jotka olisivat hyödyllisiä niiden edistämiseksi ja käyttämiseksi.

4.7 Kokemuksia, joita on saatu julkaistaessa verkossa vapain käyttöoikeuksin muun muassa tieteellisiä julkaisuja, osittain julkisella tuella rahoitettuja tutkimustuloksia ja yliopistokurssisarjoja eräissä maissa kohtuuttoman kalliiden korkeakouluopintojen vastapainoksi – esimerkiksi kaikki MIT:n tarjoamat kurssit –, kannattaa seurata tarkasti, ja niiden soveltuvuutta EU:hun olisi tutkittava (verkossa avoimet massakurssit, MOOC). Näin ajateltuna korkea-asteen opetuksesta ja kulttuurista tulee yhteistä omaisuutta, joka edistää toiveiden mukaisen osaamisyhteiskunnan kehittymistä EU:hun.

4.8 Tuotantotapa muuttuu, ja yhteenliitetystä verkossa jaettavat tavarat ja palvelut avaavat uusia näköaloja taloudelliselle kehitykselle ja työpaikkojen ja innovatiivisten yritysten luomiselle. Kulutustavat ovat jo alkaneet muuttua, ja uudet tavat yleistyvät nopeasti, mutta täytyy olla realistinen: tästä huolimatta eurooppalaisia sisämarkkinoita ei vielä ole olemassa aineettomien palvelujen nykyisten tarjoajien näkökulmasta. Tämä johtuu ensinnäkin erilaisista kulttuurimielityksistä ja -käytänteistä eri jäsenvaltioissa, kuluttajien puhumasta kielestä ja myös tekijänoikeussäännöstön hajanaisuudesta, joka ei edistä eurooppalaisten markkinoiden kehittymistä eikä useilla alueilla tai jopa Euroopan laajuisesti voimassa olevien käyttöilupien luomista.

4.9 ETSK suosittaa sellaisen oikeudellisen kehyksen luomista, joka antaa suotuisat edellytykset sekä tekijänoikeussuojattujen teosten luomiselle että uudenlaisten käyttöoikeusmallien ja liiketoimintamallien osallistumiselle EU:n sisämarkkinoiden rakentamiseen, siten että samalla turvataan sopimusvapaus ja tekijöiden ja taiteilijoiden oikeus hyötyä luovan työnsä tuloksista täysimääräisesti. Näitä uusia malleja voidaan kehittää WIPO:n sopimukseen sisältyvien mallien rinnalla. Tämän asian tulisi olla erottamaton osa komission toukokuussa 2015 julkaisemaa digitaalistrategiaa ja tarkasteltavana olevaa tekijänoikeuksien nykyaikaistamissuunnitelmaa.

⁽⁴⁾ EUVL C 324, 30.12.2006, s. 8.

4.10 Yksi esteistä ovat poikkeukset. ETSK kehottaa jäsenvaltioita ratifioimaan mahdollisimman nopeasti Marrakeshin sopimuksen, jolla otetaan käyttöön sokeisiin ja näkövammaisiin sovellettava poikkeus. EU on allekirjoittanut sopimuksen, mutta vain jäsenvaltiot voivat ratifioida sen yksitellen, jotta se tulee voimaan. ETSK kehottaa komissiota noudattamaan Euroopan parlamentin 9. heinäkuuta 2015 esittämää kantaa ja kehottamaan jäsenvaltioita ratifioimaan mahdollisimman nopeasti tämän tärkeän sopimuksen, jota koskeneet neuvottelut olivat hankalat eräiden sidosryhmien konservatiivisten asenteiden vuoksi. Lisäksi komitea kehottaa painokkaasti Eurooppa-neuvostoa nopeuttamaan ratifiointiprosessia kaikin keinoin.

4.11 Sokeille ja näkövammaisille soveltuvien teosten tuotantoa on myös lisättävä, sillä nykyisin yli 95 prosenttia kirjoista ei sovellu heidän luettavikseen.

4.12 Muita digitaali- ja verkkoihin liittyviä poikkeuksia olisi myös harkittava. Ne liittyvät erityisesti julkiseen tutkimukseen, yliopisto- ja julkisten kirjastojen tekemään vapaiden ja orpojen kirjallisten teosten digitalisointiin sekä digitaalisten kirjojen ja audio- ja videoaineiston lainaukseen, kun otetaan huomioon digitaalisten lukulaitteiden nopea yleistymisen ja uusien alustojen monimuotoisuus. Samalla on tärkeää panna merkille, että eräät teknologiayritykset yrittävät saada suojan aineistolle, joka on jo tekijänoikeuksista vapaata, ja rajaavat näin käyttöoikeutta kaupallisten strategioiden toteuttamiseksi.

4.13 Teosten levitystä vaikeuttaa myös maantieteellinen vyöhykejako. Siitä kärsivät kaikki potentiaaliset käyttäjät, mutta erityisesti kielivähemmistöt, jotka ovat EU:ssa niin monilukuisia Euroopan poliittisen ja kielellisen kartan välisten erojen, historian perinnön ja 1800- ja 1900-lukujen sotien seurauksena. Populististen ja kansallismielisten suuntausten nousu tekee ongelman ratkaisemisesta kiireellisen poliittisen kysymyksen. Alueellisia kieliä koskeva eurooppalainen peruskirja on ratifioitu laajasti, mutta olemassa olevat esteet heikentävät suuresti esimerkiksi alueellisilla kielillä välitettävien televisiolähetysten kulttuurivaikutusta.

4.14 ETSK katsoo, että Euroopan kulttuurinen monimuotoisuus on eurooppalaisen identiteetin ydin ja että jäsenvaltioiden välistä kulttuurista monimuotoisuutta tulisi tukea ja edistää.

4.15 Nämä asiat ovat ETSK:n mielestä ensisijaisia. Komitea pyytää komissiota ottamaan huomioon sen ehdotukset, jotka eivät ole ristiriidassa tekijänoikeuksia koskevien kansainvälisten sopimusten kanssa ja voivat avata uusia mahdollisuuksia EU:n digitaalisten sisämarkkinoiden toteuttamiseksi.

5. Erityistä

5.1 Merkittävät muutokset ovat lähitulevaisuudessa tarpeen, kun otetaan huomioon toukokuussa 2015 julkaistu kuudentoista aloitteen strategia ja edellä esitetyt yleiset huomiot, joissa ehdotetaan uutta suurta hanketta yhteisen omaisuuden, yhteentoimivuuden, rajatylittävien suhteiden ja vapaiden käyttöoikeuksien edistämiseksi. ETSK on digitaalisopimus-oikeuksia koskevassa lausunnossa (asiakokonaisuus INT/775) ja jakamistaloutta ja itsesääntelyä koskevassa lausunnossa (asiakokonaisuus INT/779) tunnustanut tekijänoikeuksien tärkeyden digitaalisopimusten toimittamiseen ja jakamistalouteen osallistuvien tahojen oikeuksien asianmukaisen määrittelyn kannalta.

5.2 ETSK panee kiinnostuneena merkille komission selkeän toteamuksen, että unionin tekijänoikeussääntöjä tulee muuttaa, jotta kaikki markkinatoimijat ja kansalaiset pääsevät hyödyntämään uuden toimintaympäristön tarjoamat mahdollisuudet, ja että eurooppalaisempi oikeuskehys on tarpeen hajanaisuuden ja sisämarkkinoiden toimivuutta haittaavien puutteiden korjaamiseksi. Komitea yhtyy tähän tavoitteeseen mutta panee merkille, että valtiot puolustavat alueellisuutta niin kuin se olisi ainoa keino turvata luovan työn rahoitus. Muitakin keinoja on olemassa, ja niitä on tutkittava, eikä ovia saisi sulkea ainakaan ennen kuin kaikkia vaihtoehtoja on tarkasteltu puolueettomasti.

5.3 Komitea ei usko, että paikallaan pysyminen ja muutosvastaisuus tekijänoikeusalalla ovat vastaus nopeisiin teknologisiin muutoksiin ja palvelu- ja jakeluinnovaatioihin, joita syntyy ja jotka kehittyvät väistämättä internetin ja verkkojen sekä laajakaistan kehittyessä. Komitea yhtyy komission näkemykseen, jonka mukaan on tarpeen "mukauttaa tekijänoikeussäännöt tarvittaessa uuteen tekniseen kehitykseen, jotta säännöt täyttävät edelleen niille asetetut tavoitteet".

5.4 Poikkeukset, jotka liittyvät tiiviisti koulutukseen, tutkimukseen ja tiedonsaantiin, vaihtelevat suuresti tällä hetkellä ja mahdollisesti myös tulevaisuudessa. Poikkeukset voivat koskea pelkkää käyttöoikeutta esimerkki- ja kuvaustarkoituksessa mutta myös jopa – käytännössä tai oikeudellisestikin – teosten, kirjojen ja kurssien rajatonta käyttöoikeutta opetustarkoituksessa.

5.5 Euroopan parlamentin ja neuvoston tekijänoikeusdirektiiviin 2001/29/EY⁽⁵⁾ sisältyy luettelo poikkeuksista. Luettelon sisällön täytäntöönpanosta ja muuttamisesta olisi keskusteltava osallistavan demokratian keinoin, jotta voidaan vaikuttaa yksilöiden mielipiteisiin ja yleiseen mielipiteeseen ja jotta saataisiin johdonmukainen ja yhtenäinen poikkeuksia koskeva EU-säännöstö, jossa poikkeukset on määritelty tarkasti. Tämän ansiosta niiden soveltaminen olisi helpompaa. ETSK on komission kanssa samaa mieltä siitä, että opetusta, tieteellistä tutkimusta ja tiedonsaantia koskevien poikkeusten tulisi olla etusijalla. Samaan aikaan olisi käynnistettävä myös muunlaista yhteistä omaisuutta koskevaa tutkimusta tulevaisuutta varten.

5.6 ETSK katsoo, että unionin laajuinen yhdentäminen yksityisen kopioinnin alalla on mahdollista ja suotavaa. Komitea tukee tämänsuuntaisia komission toimia, jotka olisi toteutettava mahdollisimman pian, sillä kansalliset erot ovat merkittävä este elektroniikkatuotteiden sisämarkkinoille, vaikka uusia alustoja on jo tarjolla. Johdonmukaisuus on välttämätöntä, jotta voidaan varmistaa tällaisia alustoja sisältävien tuotteiden vapaa liikkuvuus. Alustoista perittävistä maksuista saatujen tulojen jakamisessa olisi otettava huomioon se, että suurinta osaa alustoista ei ole tarkoitettu tekijänoikeuksilla suojattujen teosten kopiointiin. Tästä syystä huomattava osa tuloista olisi johdonmukaisesti ohjattava luovan työn rahoitukseen ja kulttuurisen monimuotoisuuden edistämiseen, kuten eräissä maissa jo tehdään, ja esimerkiksi opetus- ja tutkimusalan yhteisen omaisuuden tukemiseen.

5.7 Komitea on vakuuttunut siitä, että neutraaliuden on säilyttävä olennaisena internetin periaatteena, jotta voidaan taata kuluttajien ehdoton tasa-arvoisuus kunkin taloudellisista mahdollisuuksista riippumatta. Verkon neutraalius on internetin peruserä, joka takaa sen, että televiestintäoperaattorit eivät kohtele syrjivästi käyttäjiensä viestejä vaan pelkästään välittävät tietoa. Periaatteen ansiosta kaikki käyttäjät resursseista riippumatta voivat käyttää samaa verkkoa kokonaisuudessaan. Tämä neutraaliuden määritelmä ja vakuutus sen suojaamisesta olisi mainittava selkeästi unionin lainsäädännössä.

5.8 Tekijänoikeusloukkauksien torjunnassa on keskityttävä sellaisten kaupallisissa laajuudessa tehtyjen loukkauksien lopettamiseen ja niistä rankaisemiseen, jotka aiheuttavat tekijöille huomattavia tulonmenetyksiä. Komitea on jo moneen otteeseen ottanut kantaa väärentämisen torjuntaan sekä erilaisten tekijänoikeus- ja lähioikeusloukkauksien ongelmiin ja viittaakin tässä aiempiin lausuntoihinsa⁽⁶⁾, jotka ovat edelleen täysin ajankohtaisia.

5.9 Tekijänoikeus on perustavanlaatuinen keino varmistaa tekijöiden sekä teosten ja esitysten levitykseen yhteenliitettyjen digitaalisten verkkojen kautta osallistuvien tahojen suoja. Tekijänoikeuksia on kehitettävä, jotta ne voivat mukautua nopeisiin teknologian muutoksiin ja jakelu- ja palveluinnovaatioihin. Nykyaikaistaminen on tehtävä kehyksessä, jossa on mahdollista taata taitelijoiden ja tulkitsijoiden oikeudet, oikeudenmukainen korvaus luomistyöstä ja osallistumisesta teosten kaupalliseen menestykseen sekä teosten korkeatasoisen suojelun ja rahoituksen ylläpitäminen. Erityisesti verkkoalustapalvelujen oikeudellista asemaa tekijänoikeuksien suhteen on tarkistettava. Vaikka verkkoalustat ovat nykyisin yleisin tapa, jonka kautta käyttäjät pääsevät käsiksi verkkosisältöön, alustat väittävät olevansa vain teknisiä välikäsiä ja kieltäytyvät maksamasta korvausta sisällönluojille. Tämä heikentää markkinoiden tehokkuutta, vääristää kilpailua ja ajaa alas verkossa tarjolla olevan kulttuurisällön kokonaisarvoa.

5.10 Kieltäytyminen mukautumasta internetin globaaliin luonteeseen, laajakaistanopeuksiin ja kuluttajien uusiin odotuksiin uhkaa heikentää henkisten tuotteiden ja niiden jakelussa tapahtuvan edistyksen kannalta hyödyllisen oikeussäännösten arvoa. Samalla on kuitenkin hyväksyttävä poikkeuksia, jotka perustuvat sellaisten muiden asianosaisten oikeuksiin, joiden sosiaaliset tarpeet kehittyvät jatkuvasti; näitä ovat esimerkiksi vammaiset, opiskelijat ja julkiset kirjastot. Jäsenvaltioiden – joiden päätösvaltaan tulevat oikeudelliset muutokset pääasiassa kuuluvat – tulee toteuttaa muitakin toimia tekijänoikeuksien ja lähioikeuksien eurooppalaistamiseksi edelleen.

⁽⁵⁾ EYVL L 167, 22.6.2001, s. 10.

⁽⁶⁾ EUVL C 230, 14.7.2015, s. 72; EUVL C 44, 15.2.2013, s. 104; EUVL C 68, 6.3.2012, s. 28; EUVL C 376, 22.12.2011, s. 66; EUVL C 376, 22.12.2011, s. 62; EUVL C 18, 19.1.2011, s. 105; EUVL C 228, 22.9.2009, s. 52; EUVL C 306, 16.12.2009, s. 7; EUVL C 182, 4.8.2009, s. 36; EUVL C 318, 29.10.2011, s. 32; EUVL C 324, 30.12.2006, s. 8; EUVL C 324, 30.12.2006, s. 7; EUVL C 256, 27.10.2007, s. 3; EUVL C 32, 5.2.2004, s. 15

5.11 ETSK katsoo, että asetus on digitaalisten sisämarkkinoiden luomiseen parhaiten soveltuva väline, sillä kansallisten säännösten erilaisuus on kiistatta aiheuttanut lähes ylittämättömän esteen, jonka ylittämiseksi tarvitaan vuoropuhelua kaikkien asianosaisten välillä ja myös ohjelmistojen käyttöoikeuksien ja vapaiden sisältöjen sekä niihin perustuvien uusien palvelujen ja kaupallisten mallien edustajien kanssa, ilman minkäänlaista syrjintää. Useita alueita kattavien käyttöilupien esteitä ja keinoja niiden purkamiseksi on myös analysoitu nykyistä tarkemmin.

5.12 Erilaisten etujen ja ennakkoluulojen valta on tekijänoikeusasioissa niin suuri, että edistystä on ehkä mahdollista saavuttaa vain asteittain, huolellisen arvioinnin ja oikeasuhtaisten ratkaisujen kautta. Kaikki mahdollinen on kuitenkin tehtävä todellisen osaamis- ja tietoyhteiskunnan luomiseksi, sillä vain sitä kautta Eurooppa voi nousta ahdingosta ja kriisistä, jotka vaarantavat koko Eurooppa-aatteen perustan. Yleisen edun tulee olla yksityisiä etuja suurempi dynaamisessa sosiaalisessa markkinataloudessa.

Bryssel 27. huhtikuuta 2016.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tietyistä digitaalisen sisällön toimittamista koskeviin sopimuksiin liittyvistä seikoista”

(COM(2015) 634 final – 2015/0287 (COD))

ja

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tietyistä tavaroiden verkkokauppaa ja muuta etämyyntiä koskeviin sopimuksiin liittyvistä seikoista”

(COM(2015) 635 final – 2015/0288 (COD))

(2016/C 264/07)

Esittelijä: Jorge PEGADO LIZ

Neuvosto päätti 18. tammikuuta 2016 ja Euroopan parlamentti 21. tammikuuta 2016 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheista

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tietyistä digitaalisen sisällön toimittamista koskeviin sopimuksiin liittyvistä seikoista”

(COM(2015) 634 final – 2015/0287 (COD))

ja

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tietyistä tavaroiden verkkokauppaa ja muuta etämyyntiä koskeviin sopimuksiin liittyvistä seikoista”

(COM(2015) 635 final – 2015/0288 (COD)).

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 13. huhtikuuta 2016.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. huhtikuuta 2016 pitämässään 516. täysistunnossa (huhtikuun 27 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 146 ääntä puolesta ja 61 vastaan 44:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK on samaa mieltä siitä, että on tarpeen ja aiheellista säännellä tiettyjä komission tiedonannossa (COM(2015) 633 final) mainittuja asioita. Nämä sisältyvät erityisesti direktiiviehdotukseen tietyistä digitaalisen sisällön toimittamista koskeviin sopimuksiin liittyvistä seikoista.

1.2 ETSK katsoo kuitenkin, että on myös muita, sen määrittelemiä seikkoja, jotka ovat paljon tärkeämpiä kuin sopimusoikeuksien sääntely tavaroiden verkkokauppaa koskevissa sopimuksissa. Ne ovat myös ratkaisevampia ja ensisijaisempia komission ehdottamien tavoitteiden kannalta pyrittäessä luomaan digitaaliset sisämarkkinat, ja ne muodostavat merkittäviä esteitä rajat ylittävän kaupan kehittämiseksi.

1.3 Lisäksi ETSK on eri mieltä komission valitsemasta oikeusperustasta käsiteltyjen seikkojen suhteen ja ehdottaa sen sijaan EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 169 artiklaa.

1.4 Kyseisen artiklan 2 kohdan a alakohdan ja saman artiklan 4 kohdan johdosta komission hyväksymien toimenpiteiden tulee pohjautua periaatteessa vähimmäistason yhdenmukaistamiseen tähtääviin direktiiveihin, ja unionin lainsäätäjän on yleensä hyväksynyt tämän.

1.5 ETSK katsoo, että näiden asioiden sääntelyä kahdessa erillisessä direktiivissä yhden välineen sijaan voidaan pitää hyväksyttävänä vain siitä syystä, että digitaalisen sisällön verkkokaupan sääntely on aiheellista ja sille on kiireellinen tarve.

1.6 Komitea ei pidä myöskään riittävän perusteltuna sitä, että on valittu kohdennetun, täyden yhdenmukaistamisen vaihtoehto muiden vaihtoehtojen sijaan. Muista vaihtoehtoja ovat esimerkiksi mallisopimus, johon liittyy EU:n luotettavuusmerkki, tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 169 artiklan mukainen vähimmäistason suoja.

1.7 Mitä tulee seikkoihin, joita säännellään nyt erikseen tavaroiden verkkokauppaa koskevia sopimuksia käsittelevässä ehdotetussa direktiivissä, komitea katsoo, että niitä olisi tarkoituksenmukaisempaa säännellä yhdessä direktiivin 1999/44/EY tarkistuksen yhteydessä kuluttajansuojalainsäädännön REFIT-ohjelman puitteissa, sillä ne muodostavat yhden sen luvuista.

1.8 Komissio on luonut lisäksi tavaroiden verkkokauppaa koskevan ehdotuksen myötä kaksi järjestelmää, minkä johdosta tavaroiden verkkokauppaan ja verkon ulkopuolella tapahtuvaan kauppaan sovelletaan erilaista kohtelua. Tätä ei voida hyväksyä.

1.9 Mikäli komission aikomukset toteutuvat nykyisessä muodossaan, ETSK esittää eräitä parannuksia ehdotettuihin säännöksiin, jotta kuluttajien oikeudet eivät heikkenisi ja jotta voitaisiin varmistaa tosiasiallisesti EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen edellyttämä suojelun korkea taso.

1.10 Tämä koskee erityisesti digitaalisen sisällön myynnin sääntelyä. Komitea pitää sitä ensisijaisena ja kannattaa käytännön syistä komission ehdottamaa kohdennetun, täyden yhdenmukaistamisen mallia.

1.11 Kyseisellä alalla ennakkoinnin puutteet ja säännösten epäkohdat ovat kuitenkin suurimmat, eivätkä ne sovi yhteen täyden yhdenmukaistamisen kanssa. Ne aiheuttavat ylitsepääsemättömiä esteitä saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä ja soveltamisessa jäsenvaltioissa, ja niitä pyritään korjaamaan erikseen tehtävillä ehdotuksilla.

2. Johdanto: yksi tiedonanto ja kaksi direktiiviehdotusta

2.1 Tiedonannollaan komissio ottaa ensimmäisen askeleen Euroopan digitaalisten sisämarkkinoiden strategian ⁽¹⁾ täytäntöönpanossa ja toteuttaa yhden vuoden 2015 työohjelmansa ⁽²⁾ tärkeimmistä toimenpiteistä. Ehdotuksella on tarkoitus parantaa kuluttajien ja yritysten verkkotuotteiden ja -palvelujen saantia, ja se koostuu kahdesta oikeudellisesta välineestä:

- a) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tietyistä digitaalisen sisällön toimittamista koskeviin sopimuksiin liittyvistä seikoista
- b) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tietyistä tavaroiden verkkokauppaa ja muuta etämyyntiä koskeviin sopimuksiin liittyvistä seikoista.

2.2 Komissio on tietoinen siitä, että näiden kahden ehdotuksen pääkohdat ovat systemaattisesti tarkasteltuna tiiviisti yhteydessä kulutustavaroiden kauppaa koskevaan direktiiviin ⁽³⁾, ja korostaa, että ne ovat "mahdollisimman yhdenmukaisia". Komissio selittää kuitenkin, että se päätti "antaa kaksi eri säädöstä, koska digitaalisen sisällön erityisominaisuudet edellyttävät useita säännöksiä, jotka poikkeavat tavaroita koskevista säännöksistä" ja koska "digitaalisen sisällön nopea teknologinen ja kaupallinen kehitys edellyttävät jatkossa tämän direktiivin soveltamisen tarkistamista". Tämä on perusteena digitaalista sisältöä koskevien säännösten keskittämiseksi yhteen säädökseen eli digitaalisen sisällön toimittamista koskevaan direktiiviin.

2.3 Näillä kahdella ehdotuksella komissio pyrkii viiden tavoitteen saavuttamiseen:

- a) sopimusoikeuden eroavuuksista johtuvien kustannusten vähentäminen
- b) yritysten oikeusvarmuus
- c) rajat ylittävien verkko-ostosten helpottaminen EU:ssa
- d) digitaalisen sisällön virheistä aiheutuvien haittojen vähentäminen

⁽¹⁾ ETSK:n lausunto: EUVL C 71, 24.2.2016, s. 65.

⁽²⁾ COM(2014) 910 final.

⁽³⁾ EYVL L 171, 7.7.1999, s. 12.

e) kuluttajien ja yritysten etujen tasapuolinen huomioon ottaminen ja parannukset arkeen.

2.4 Komissio pitää molemmissa tapauksissa kohdennettua yhdenmukaistamista parhaimpana menetelmänä. Tarkoituksena on yhdenmukaistaa täysimääräisesti digitaalisen sisällön toimittamista koskeviin sopimuksiin ja tavaroiden verkkokauppaa koskeviin sopimuksiin sovellettavat säännöt sekä digitaalisen sisällön toimittamista ja tavaroiden verkkokauppaa koskevien sopimusten osapuolten pakottavat oikeudet ja velvollisuudet. Tämä kattaa lähes kaikki direktiivin säännökset, poikkeuksena sopimuksen tekemistä, pätevyyttä ja vaikutuksia koskevat säännöt, sopimuksen purkamisesta aiheutuvat seuraukset mukaan lukien (etämyyntiä koskevan direktiiviehdotuksen 1 artiklan 4 kohta), ja tietyt seikat sen täytäntöönpanossa.

2.5 Komissio rajoittaa soveltamisalan nimenomaisesti koskemaan yritysten ja kuluttajien väliseen toimintaan sovellettavia sopimusoikeuden sääntöjä, sillä kuten vaikutusten arvioinnissa (s. 23) todetaan, ei ole todisteita siitä, että sopimusoikeuden eroavaisuudet estäisivät EU:n yrityksiä tekemästä verkko-ostoksia muista jäsenvaltioista. Komissio myöntää, että myös pk-yritykset kohtaavat etenkin digitaalisen sisällön käytön yhteydessä sopimusoikeuteen liittyviä ongelmia, koska ne ovat heikompi osapuoli, jolla on vähemmän neuvotteluvoimaa kuin suurilla yrityksillä. Erityisesti sidosryhmien ja jäsenvaltioiden näkemysten perusteella komissio on kuitenkin päättänyt käsitellä tätä kysymystä muissa aloitteissa, jotka mainitaan digitaalisten sisämarkkinoiden strategiassa.

2.6 Komissio perustelee direktiivin valitsemista oikeudelliseksi välineeksi asetuksen sijaan sillä, että se soveltuu sen mukaan tarkoitukseen paremmin kuin asetus, koska jäsenvaltiot voivat saattaa sen osaksi kansallista lainsäädäntöään haluamallaan tavalla. Komission mukaan tämä vaihtoehto yhdessä pakottavien kuluttajaoikeuksien kohdennetun ja täysimääräisen yhdenmukaistamisen kanssa luo asianmukaisen tasapainon EU:n korkeatasoisen kuluttajansuojan ja yritysten merkittävästi parempien toimintamahdollisuuksien välille.

2.7 Komissio perustelee direktiivejä taloudelliselta kannalta tietyillä oletuksilla, joista voidaan mainita muun muassa seuraavat:

- a) Verkkokaupan eurooppalaisilla markkinoilla on vielä merkittävää hyödyntämätöntä kasvupotentiaalia.
- b) Digitaalisten sisämarkkinoiden luominen luo uutta kasvua Euroopassa.
- c) EU:n yritykset voivat parantaa kilpailukykyään, kun niiden on helpompi myydä tuotteitaan kotimarkkinoita laajemmille markkinoille.
- d) Yhdenmukaiset oikeudet ja korkeatasoinen kuluttajansuoja lisää kuluttajien luottamusta tehdä ostoksia ulkomailta.
- e) Jos sopimusoikeuteen liittyvät esteet saadaan poistettua, noin 122 000 uutta yritystä ryhtyisi käymään kauppaa verkossa yli rajojen. EU:n sisärajat ylittävä kauppa voisi kasvaa noin 1 miljardilla eurolla. Kun verkossa käytävään vähittäiskauppaan liittyvä kilpailu voimistuu, vähittäishinnat alenisivat kaikissa jäsenvaltioissa keskimäärin 0,25 prosenttia EU:n tasolla. Tämä taas lisäisi suoraan kotitalouksien kulutusta EU:ssa noin 18 miljardilla eurolla.
- f) Tämän lisäksi laajempi tuote- ja palveluvalikoima lisää kuluttajien hyvinvointia. Noin 7,8–13 miljoonaa kuluttajaa ryhtyisi tekemään ostoksia verkossa myös toisista jäsenvaltioista. Reaalisen BKT:n määrä koko EU:ssa kasvaisi noin 4 miljardilla eurolla vuodessa.

2.8 Nämä kaksi nyt ehdotettua direktiiviä eivät riitä, jotta voitaisiin saavuttaa odotetut tulokset. Ne ovat osa suurempaa toimenpidepakettia. Komissio mainitsee toimenpiteistä muun muassa seuraavat:

- a) verkkosisältöpalvelujen rajat ylittävää siirrettävyyttä koskeva asetusehdotus

- b) korkealaatuisten rajat ylittävien pakettipalvelujen kehittäminen
- c) maarajoitusten poistaminen
- d) verkkovälitteisen riidanratkaisufoorumin käyttöönotto ⁽⁴⁾.

2.9 Lopuksi komissio korostaa, että on tärkeää toimia nopeasti ennen kuin on liian myöhäistä, sillä digitaalista sisältöä koskevien toimien viivästymiseen liittyy sisämarkkinoiden hajanaisuuteen johtava kansallisten säännösten riski, josta aiheutuu rajat ylittävien liiketoimien yhteydessä ongelmia sekä kuluttajille että digitaalisen sisällön toimittajille.

3. Yleistä

3.1 Oletuksena on ilmeisesti, että taloudelliset ja psykologiset perusteet, joiden olisi tarkoitus osoittaa ehdotettujen lainsäädäntötoimien ja verkkokaupan volyymin lisääntymisen välinen yhteys ja sitä kautta niiden vaikutus kasvuun Euroopassa, löytyvät vaikutustentarvioinnin liitteessä olevasta tutkimuksesta. Tutkimuksen tarkka analyysi ei kuitenkaan osoita selkeästi ja varmasti, että tiedot, joista lähdetään ja joihin päädytään, olisivat ehdottoman luotettavia, että ei olisi muita vaikuttavia tekijöitä ja etteivätkö muut vaihtoehdot tuottaisi parempia tuloksia.

3.1.1 Osa pohjana olevista tilastotiedoista saattaa pitää paikkansa: 62 % EU:n vähittäismyyjistä (s. 10) eli yli 122 000 yritystä ja yli 13,5 % kuluttajista (s. 13) eli 8–13 miljoonaa kuluttajaa lisää, jolloin kokonaismäärä olisi 70 miljoonaa, olisivat valmiita siirtymään verkkokauppaan rajat ylittävissä kaupankäynnissä, jos nykyisestä voimassa olevasta lainsäädännöstä suoraan aiheutuvat väitetyt esteet ja kustannukset poistettaisiin. Tämä ei kuitenkaan anna perusteita sille, että voitaisiin todeta varmuudella liiketoiminnan kasvavan niin, että EU:n BKT kasvaisi juuri nimenomaan tämän johdosta 0,03 % eli lähes 4 miljardia euroa. Sen sijaa on varmaa, että jokaiselle yritykselle aiheutuisi keskimäärin 7 000 euron kustannukset sopimustensa mukauttamisesta uuteen järjestelmään.

3.1.2 Kyseisessä tutkimuksesta ei myöskään osoiteta asianmukaisesti, missä määrin muut tekijät vaikuttavat edelleen ratkaisevasti siihen, valitaanko rajat ylittävän verkkokaupan vaihtoehto –jopa ehkä suuremmissa määrin kuin nykyinen lainsäädäntö (jota selitetään vaikutustentarvioinnin sivulla 7 ja sitä seuraavilla sivuilla sekä sivulla 18 ja sitä seuraavilla sivuilla). Tällaisia muita tekijöitä ovat esimerkiksi kielikysymys, verojärjestelmät, laatu, nopeiden internetyhteyksien kustannukset ja saatavuus, petosriski, oikeuskulut, maksuvälineiden turvallisuus, myyjien henkilöllisyyden ja luotettavuuden varmentaminen ja luottamuksen puute riitojenratkaisumenettelyihin tuomioistuimissa tai niiden ulkopuolella.

3.1.2.1 Tässä yhteydessä erityisen merkittäviä tekijöitä, jotka mainitaan myös kaikissa komission tilaamissa tutkimuksissa, ovat viivästykset saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä, soveltamisongelmat ja direktiivillä 2013/11/EU ⁽⁵⁾ luotujen tiettyjen kuluttajariitojen vaihtoehtoisten riidanratkaisujärjestelmien tehottomuus. Tämä liittyy usein eräiden jäsenvaltioiden varojen puutteeseen ja vielä useammin asetuksella (EU) N:o 524/2013 ⁽⁶⁾ luodun kuluttajariitojen verkkovälitteisen riidanratkaisujärjestelmän ilmeiseen toimimattomuuteen. Asetus tuli voimaan 15. helmikuuta 2016, ja se on osoittautunut erittäin tärkeäksi digitaalisten sisämarkkinoiden toiminnan kannalta.

3.1.3 Ei ole myöskään osoitettu selkeästi, mikä suhteellinen painoarvo on kysynnän ja tarjonnan joustavuudella laskettaessa markkinoiden kyllästymistä täydellisen kilpailun kannalta. Vaikka kyseessä on täysin teoreettinen hypoteesi, se on joka tapauksessa oleellinen mallin uskottavuuden kannalta, puhumattakaan kuluttajien ostopäätöksiin ratkaisevasti vaikuttavista makrotalouspolitiikan ulkopuolisista tekijöistä, esimerkiksi säästöpolitiikan seurauksista, verrattuna kulutukseen ja keynesiläiseen investointiin perustuviin kasvupolitiikkoihin.

⁽⁴⁾ EUVL L 165, 18.6.2013, s. 1.

⁽⁵⁾ EUVL L 165, 18.6.2013.

⁽⁶⁾ Ks. alaviite 5.

3.1.4 Komission suorittamassa arvioinnissa painotetaan lopulta ehdotettua mallia, eikä siinä oteta asianmukaisesti huomioon neljän muun vaihtoehdon (vaikutustenarvioinnin sivu 23 ja sitä seuraavat sivut), jotka voisivat myös auttaa osaltaan poistamaan esteitä, taloudellisia seurauksia niin, että voitaisiin tehdä vertaileva analyysi. Tämä koskee erityisesti vaihtoehtoa 5 – valinnainen eurooppalainen mallisopimus, johon liittyy EU:n luotettavuusmerkki (s. 25), vaikka se olisi yksinkertainen ja edullisin vaihtoehto ja aiheuttaisi vähiten byrokraattista raskautta (sivu 38 ja sitä seuraavat sivut). Se vastaisi toisin sanoen parhaiten sääntelyn parantamista koskevan paketin⁽⁷⁾ ja REFIT-ohjelman⁽⁸⁾ periaatteita, ja se on saanut kannatusta valmistelemissa kuulemisissa.

3.2 Täyteen yhdenmukaistamiseen tähtäävien direktiivien valintaa ei ole myöskään perusteltu asianmukaisesti. ETSK on jo todennut yleisesti, että se kannattaa sisämarkkinoiden toimintaan olennaisesti liittyvien asioiden yhdenmukaistamisessa enemminkin asetuksia, jotka ovat riittävän yksityiskohtaisia. Komitea on myös tuonut esille, että erityisesti kuluttajien oikeuksiin vaikuttavissa asioissa se kannattaa vähimmäistason yhdenmukaistamiseen tähtääviä direktiivejä EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (169 artiklan 4 kohta) mukaisesti.

3.2.1 ETSK on sen sijaan vastustanut toistuvasti komission viime vuosien vahvaa suuntausta antaa täyteen yhdenmukaistamiseen tähtääviä direktiivejä, jotka tarjoavat heikon suojatason eivätkä vastaa asianmukaisesti toimijoiden intressejä⁽⁹⁾.

3.2.2 Tarkasteltavana olevassa tapauksessa on joukko seikkoja, joita ei käsitellä direktiiveissä mutta joita olisi tärkeää yhdenmukaistaa. Tällaisia ovat muun muassa se, minkä ikäisinä alaikäiset voivat tehdä digitaalisia sopimuksia (tietosuojadirektiivin viimeisimmässä versiossa se on 13–16 vuotta), direktiivin 93/13/ETY⁽¹⁰⁾ ulkopuolelle jäävien verkkosopimusten erityisten kohtuuttomien ehtojen koskevien kategorioiden määrittely, uusi käytäntö, jossa tiettyjen sosiaalisten medioiden sivuilla on ”maksu nyt” kuvake (pay now), joka ei johda vastuullisen verkkoalustan sivuille, sekä yhteissääntelyä koskevan vakiolausekkeen toivottava lisääminen.

3.3 Ei voida myöskään pitää perusteltuna, että yhden direktiivin sijaan annetaan kaksi direktiiviä, sillä näin säännösten määrä kaksinkertaistuu turhaan, saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä vaatii enemmän työtä, jotta voitaisiin varmistaa yhdenmukaisuus jokaisen jäsenvaltion sisäisten säännösten kanssa, ja vaaditaan enemmän tulkintaa. Näin ei tapahtuisi, jos perustaksi olisi otettu aineellisten tavaroiden verkkokauppaa koskevan direktiivin teksti, ja aineettomien hyödykkeiden kaupan erityispiirteet olisi sisällytetty mukaan perusjärjestelmän poikkeuksina, sillä aineellisen tavaroiden ja digitaalisen sisällön välinen ero ei ole havaittavissa erityisesti silloin, kun ne ovat yhteydessä toisiinsa.

3.4 Komission mukaan välineen valinta perustuu EU:n kaikkien asianomaisten sidosryhmien kuulemisesta saatuihin 189 vastaukseen, seitsemän kertaa kokoontuneen, laajaa intressikenttää edustavan 22 organisaation ryhmän kuulemiseen, jäsenvaltioiden kanssa järjestettyihin seminaareihin, kokoukseen kuluttajansuojaa koskevaa yhteistyötä käsittelevään komiteaan kokoontuneiden kansallisten valvontaviranomaisten kanssa ja kokoukseen kuluttajapolitiikasta vastaavien kansallisten viranomaisten kanssa kuluttajapolitiikkaa käsittelevän verkoston – joka on sitemmin kiistännyt otoksen pätevyuden sen suppeuden vuoksi – kokouksen yhteydessä (toukokuussa 2015)⁽¹¹⁾.

3.4.1 Tiedossa olevien ja julkaistujen tutkimusten⁽¹²⁾ tulosten perusteella valitun vaihtoehdon kannalla ei ole kuitenkaan selvää enemmistöä: Kuluttajajärjestöt vastustavat vahvasti myyjän kotipaikan lain soveltamista, kun taas valtaosa liike-elämän järjestöistä ja eräät tutkijat kannattavat kyseistä vaihtoehtoa. Suurin osa jäsenvaltiosta puolestaan kyseenalaistaa etämyyntiä koskevan uuden lainsäädännön tarpeen (verkkokauppa sisältyy jo nykyiseen lainsäädäntöön) ja erityisesti kahden direktiivin antamisen, sillä tarkkojen ja selkeästi määriteltävien suuntaviivojen vetäminen on vaikeaa. Ensi arviolta kuulemisissa saatujen vastausten objektiivinen analyysi antaisi ymmärtää, että vaihtoehto 5 sai yleisesti kannatusta toimijoilta ja kuluttajilta – riippuen tietysti vakiosopimusehdoista, joista alan tulisi sopia, ja siitä, missä määrin EU:n yritykset käyttäisivät luotettavuusmerkkiä ja miten ne hyväksyisivät sen. Tämä johtuu etenkin siitä, että se aiheuttaisi vähiten kustannuksia toimijoille.

⁽⁷⁾ ETSK:n lausunto: EUVL C 13, 15.1.2016, s. 192.

⁽⁸⁾ ETSK:n lausunto: EUVL C 230, 14.7.2015, s. 66.

⁽⁹⁾ Ks. ETSK:n lausunnot: EUVL C 108, 30.4.2004, s. 81, EUVL C 317, 23.12.2009, s. 54 ja EUVL C 181, 21.6.2012, s. 75.

⁽¹⁰⁾ Kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista 5. huhtikuuta 1993 annettu neuvoston direktiivi 93/13/ETY, jota on myöhemmin muutettu 25. lokakuuta 2011 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2011/83/EU.

⁽¹¹⁾ ETSK:n lausunto: EUVL C 383, 17.11.2015, s. 57.

⁽¹²⁾ <http://ec.europa.eu/justice/newsroom/contract/opinion/>

3.5 Lopuksi on aiheellista muistuttaa, että ETSK:lla on ollut tilaisuus ottaa lausunnoissaan laajasti kantaa kuluttajien oikeuksiin digitaalisella alalla. Komitean määrittämän perussuuntauksen mukaan samojen oikeuksien, jotka on tunnustettu ”fyysisessä” ympäristössä verkon ulkopuolella (kasvokkain tehdyt sopimukset), tulee päteä verkossa tämän kuitenkaan rajoittamatta (aineetonta) digitaalista sisältöä koskevien liiketoimien erityispiirteitä tai omia muotoja, mutta kuitenkin aina niin, että niitä vahvistetaan eikä vähennetä tai heikennetä. Komissio on luonut tavaroiden verkkokauppaa koskevan ehdotuksen myötä kaksi järjestelmää, minkä johdosta tavaroiden verkkokauppaan ja verkon ulkopuolella tapahtuvaan kauppaan sovelletaan erilaista kohtelua. Tätä ei voida hyväksyä.

4. Erityistä

4.1 Edellä esitetyt huomiot eivät tarkoita sitä, etteikö ETSK olisi täysin samaa mieltä siitä, että on tarpeen ja aiheellista säännellä tiettyjä käsillä oleviin direktiiviehdotuksiin sisältyviä seikkoja. Tämä koskee erityisesti digitaalisuuden verkkokauppaa. Tavaroiden verkkokaupan osalta ETSK suosittaa, että toimenpiteet hyväksytään aikanaan REFIT-ohjelman yhteydessä. Seuraavissa kahta ehdotusta koskevissa huomioissa esitetään asian tiivistämiseksi vain ne seikat, joista ollaan eri mieltä.

4.2 Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tietyistä tavaroiden verkkokauppaa ja muuta etämyyntiä koskeviin sopimuksiin liittyvistä seikoista (COM(2015) 635 final – 2015/0288 (COD))

4.2.1 ETSK:n aiempien lausuntojen, kuluttajien edustajien ja useimpien ETSK:n jäsenten mukaan oikeusperustan tulisi olla ennemminkin EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 169 artiklan 2 kohta, sillä kyseessä on ennen kaikkea kuluttajien oikeuksien määrittely ja suojeleminen eikä yksinomaan sisämarkkinoiden toteuttaminen. Eräät ETSK:n jäsenet, erityisesti liiketoiminnan edustajat, jotka pitävät sisämarkkinoiden toteuttamista tärkeänä, ovat samaa mieltä komission kanssa.

4.2.2 Kun välineeksi on valittu direktiivi, ETSK katsoo, että sillä pitäisi tähdätä vähimmäistason yhdenmukaistamiseen nykyisen kulutustavaroiden kauppaa ja takuita koskevan direktiivin (1999/44/EY) mallin mukaisesti, sillä valittu vaihtoehto johtaa hajanaisuuden lisääntymiseen, oikeusvarmuuden heikkenemiseen ja suojeleminen kahteen luokkaan, kun nyt käyttöön otettujen ”parannusten” tulisi päteä myös ”fyysisessä ympäristössä” tapahtuvaan kauppaan.

4.2.3 Kuluttajansuojalainsäädännön monimutkaisuuden takia ehdotus on yhteydessä moniin muihin säädöksiin, joita se täydentää⁽¹³⁾. Se edellyttää kuitenkin tarpeetonta ja vaikeaa tulkintaa, joka on vastoin sääntelyn parantamista koskevan paketin hyviä menettelyjä, ja luo lisää ongelmia saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä pyrittäessä varmistamaan yhteensopivuus jo olemassa olevien kansallisten säännösten kanssa, joilla on pantu täytäntöön unionin säännökset ja täydennetty niitä ja jotka vaihtelevat jäsenvaltioittain.

4.2.4 Tästä syystä ETSK haluaisi, että tähän direktiiviehdotukseen sisältyvät säännöt otettaisiin huomioon tarkistettaessa direktiiviä 1999/44/EY REFIT-ohjelman yhteydessä.

4.2.5 Seuraavassa esitetään konkreettisia muutosehdotuksia eräisiin direktiivin säännöksiin:

4.2.5.1 1 artikla – Kohde

Tiettyjä verkko- ja etäpalveluja koskevia sopimuksia ei pitäisi jättää soveltamisalan ulkopuolelle. Esimerkkinä voidaan mainita leasing-vuokraus.

4.2.5.2 2 artikla – Määritelmät

1. Kaupallisen takuun käsitteen tulisi kattaa myös muut korvausmuodot, sillä muutoin 15 artiklan säännösten ei voida katsoa kattavan niitä.

⁽¹³⁾ Direktiivi 2011/83/EU (EUVL L 304, 22.11.2011, s. 64); direktiivi 2009/125/EY (EUVL L 285, 31.10.2009, s. 10); 19. toukokuuta 2010 annettu direktiivi 2010/30/EU (EUVL L 153, 18.6.2010, s. 1).

2. Irtaimen esineen käsitettä ei ole määritelty nimenomaisesti, mikä johtaa erilaisiin tulkintoihin jäsenvaltioissa.
3. Ei ole myöskään suljettu pois muita tuotetyyppejä, joista on annettu omat säädökset, kuten lääkkeitä ja lääkinnällisiä laitteita, jotka on jätetty muiden kuluttajansuojasäädösten soveltamisalan ulkopuolelle.
4. Ei ole määritelty, voidaanko verkkoalustoja pitää "myyjinä".
5. Ei ole myöskään määritelty tuottajan käsitettä liittyen suoraan vastuuseen kuluttajaan nähden 16 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

4.2.5.3 3 artikla – Yhdenmukaistamisen taso

Yhdenmukaistamisen tulisi olla vähimmäistasolla kaikkine järjestelmään kohdistuvine vaikutuksineen.

4.2.5.4 4 ja 5 artikla – Sopimuksenmukaisuus

1. Vaatimukseen tulisi sisällyttää "kestävyys" ⁽¹⁴⁾, joka vaikuttaisi takuun kestoon.
2. Sopimuksenmukaisuusvaatimukset tulisi esittää kielteisessä muodossa niin, että kuluttajat vapautetaan erikseen velvoitteesta todistaa, että tavara ei ole sopimuksen mukainen. Todistustaakan tulisi kuulua myyjälle.
3. Poikkeukset artiklaan on muotoiltu siten, että myyjän vastuu suljetaan yleisellä tasolla pois, eikä siihen voida vedota kuluttajaa vastaan sanotun kuitenkin rajoittamatta takautumisoikeutta (pätee Volkswagenin tapaukseen).

4.2.5.5 7 artikla – Kolmannen oikeudet

Lisätään loppuun seuraava maininta: "– paitsi jos tästä on sovittu erikseen osapuolien välillä, ja se mainittu tarkkaan sopimusehdoissa".

4.2.5.6 8 artikla – Sopimuksenmukaisuuden määrittämisaikajako ja käänteinen todistustaakka

1. Lisätään 2 kohdan loppuun seuraava maininta: "– paitsi tilanteissa, joissa erityisen monimutkainen asentaminen vaatii enemmän aikaa, josta sovitaan myyjän kanssa".
2. Myyjille tässä ehdotuksessa annetut oikeudet tulee voida siirtää kaikille vilpittömässä mielessä oleville haltijoille.

4.2.5.7 9 artikla – Kuluttajan oikeussuojakeinot tavaran ollessa virheellinen

1. Säännöksessä ei tarjota vaihtoehtoa, että kuluttajalla olisi heti alkuunsa mahdollisuus palauttaa tuote ja saada maksu takaisin, mikä on vastoin useiden jäsenvaltioiden merkittävästi vaihtelevia kuluttajaoikeuksia (Kreikka, Portugali, Irlanti, Yhdistynyt kuningaskunta, Tanska, Liettua).
2. "Kohtuullisen ajan" käsite on subjektiivinen ja antaa mahdollisuuden vaihteluun saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä tässä olennaisen tärkeässä asiassa, mikä ei sovi yhteen täyden yhdenmukaistamisen kanssa. Esimerkiksi Bulgariassa, Ranskassa, Portugalissa ja Luxemburgissa tämä aika on 30 päivää. Unkarissa, Romaniassa, Kreikassa ja Virossa se on 15 päivää. Säännöksessä tulee asettaa määräajaksi 15 päivää, joka vastaa eräissä EU-maissa käytössä olevaa maksimiaikaa.
3. Artiklan 3 kohdan a alakohdan ilmaus "mahdotonta" tulee korvata ilmauksella "teknisesti mahdotonta".

⁽¹⁴⁾ Ks. ETSK:n lausunto EUVL C 67, 6.3.2014, s. 23.

4. Myös käsite ”merkittävää haittaa” on subjektiivinen, ja se tulisi poistaa kokonaan tai korvata Itävallan lainsäädännössä käytössä olevalla muodolla ”mahdollisimman vähän haittaa”. Lisäksi kuluttajalle tulisi antaa mahdollisuus saada välittömästi käyttöönsä vastaava, korvaava tavara siihen asti, kunnes korjaus on tehty.
5. Komission ehdotuksessa ei ole otettu huomioon eri valtioiden (Ranska, Malta, Kreikka, Romania, Portugali ja Slovenia) lainsäädännössä jo olevaa vaatimusta, joka velvoittaa valmistajat pitämään riittävää varastoa tai toimittamaan myyjille viipymättä varaosia tavarantoimituksen odotetun kestoajan ajan. Tämä kysymys liittyy suunniteltuun vanhenemiseen ja varaosien takuuajakaan.
6. Komission olisi veloitettava myyjä antamaan käyttöön väliaikainen sijaistuote.

4.2.5.8 10 artikla – Tavarantoimitus

1. Komissio ei edellytä lakisääteisen takuun keskeyttämistä korjaamisen tai vaihtamisen ajaksi, mikä on yleinen käytäntö useimpien jäsenvaltioiden lainsäädännössä. Sama pätee aikaan, joka kuuluu mahdolliseen sovitteluun, välimiesmenettelyyn tai oikeustoimiin.
2. Jos tavara vaihdetaan, korvaavalla tavaralla tulee olla sama takuuajaka, joka alkaa siitä, kun tavara on toimitettu.

4.2.5.9 11 artikla – Kuluttajan oikeus valita joko korjaaminen tai vaihtaminen

1. Ilmaus ”merkittävää” tulee poistaa aiemmin esitetyistä syistä.
2. Jos virhe on ”toistuva”, kuluttajalla tulee olla automaattisesti mahdollisuus purkaa sopimus.

4.2.5.10 13 artikla – Kuluttajan oikeus purkaa sopimus

1. Kuluttajan velvollisuus maksaa tavarantoimituksesta tai vahingoittumisesta tai tuhoutumisesta, jos sopimus lopetetaan, on erittäin kyseenalainen.
2. Tuomioistuimien on itse asiassa jo todennut, että kun kuluttaja käyttää vaihto-oikeuttaan, häneltä ei voida vaatia korvausta virheellisen tuotteen käytöstä (asia *Quelle AG* ⁽¹⁵⁾).
3. Ei ole selvää, mikä on korvauksen määrä silloin, kun hankinta on tehty kokonaishinnalla ilman tavarantoimitusta erottelua.

4.2.5.11 14 artikla – Määräajat

Määräajassa tulisi ottaa huomioon eräissä jäsenvaltioissa (Suomi, Alankomaat, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta) jo voimassa olevat takuuajat, joissa otetaan huomioon tuotteiden kestävyys ja suunniteltu vanheneminen.

4.2.5.12 15 artikla – Kaupalliset takuut

1. Lisätään 1 kohtaan uusi d alakohta: muissa takuissa, jotka myyjä antaa takuuta tarjoavien kolmansien osapuolien nimissä (varustevakuutukset, merkkitaakut jne.).
2. On myös annettava tietoa mahdollisuudesta siirtää kaupallinen takuu kolmansille osapuolille.

4.2.5.13 16 artikla – Takautumisoikeus

1. Tämän seikan yhdenmukaistamatta jättäminen aiheuttaa merkittävällä tavalla eroja direktiivin soveltamisessa, mistä on vahingollisia seurauksia kaupankäynnille.
2. Säännöksessä tulisi säätää valmistajan suorasta ja solidaarisesta vastuusta kuluttajaan nähden tapauksissa, joissa kuluttaja valitsee tavarantoimituksen tai vaihtamisen.

⁽¹⁵⁾ Asia C-404/06 – Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio (ensimmäinen jaosto) 17. huhtikuuta 2008, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1461850459727&uri=CELEX:62006CC0404>.

3. Olisi myös säädettävä, että tapauksissa, joissa myyjä vaatii oikaisua tuottajalta, myyjällä on oikeus aiheutuneiden kustannusten kokonaismäärään.
4. Samaan tapaan kuin edellisissä kohdissa, olisi säädettävä niiden verkkoalustojen solidaarisesta vastuusta, joilta kuluttaja on hankkinut tavarana.

4.2.5.14 17 artikla – Täytäntöönpanon valvonta

Direktiivin täytäntöönpanon valvonnan yhdenmukaistamatta jättäminen on yksi suurimmista esteistä kuluttajien tehokkaalle suojelulle ja tasapuoliselle kilpailulle.

4.3 Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tietyistä digitaalisen sisällön toimittamista koskeviin sopimuksiin liittyvistä seikoista (COM(2015) 634 final – 2015/0287 (COD))

4.3.1 Kuten komissio itsekin toteaa, ehdotuksen perusteet, asiantuntijatiedon kerääminen ja vaikutusten arvioinnit liittyvät molempiin ehdotuksiin, sillä ne laaditaan pakettina, jolla on yhteiset tavoitteet. Tästä syystä ETSK ei käsittele uudelleen molemmille ehdotuksille yhteisiä yleisiä kysymyksiä ja pitäytyy erityisiä seikkoja koskevissa huomioissa. On kuitenkin aiheellista huomauttaa jo nyt, että yleisesti ottaen tämä ehdotus edellyttää, että ETSK pääsee periaatteelliseen yhteisymmärrykseen erityisesti seuraavista seikoista:

- a) Kuluttajat tarvitsevat erityistä suojelua hankkiessaan aineettomia hyödykkeitä verkosta tuotteiden monimutkaistumisen, kaupankäynnin avoimuuden puutteen, tietoturvallisuuden, yksityisyyden suojan ja tietosuojan suurempien vaarojen, sopimattomien menettelyjen ja kohtuuttomien ehtojen erityisten muotojen, piilokustannusten, paikan mukaan vaihtelevien hintojen ja käytettyjen välineiden (internet, matkapuhelimet, sosiaalinen media jne.) aineettomamman luonteen takia.
- b) On laadittava kiireesti selkeät säännökset alalle, jolla yhdellä ainoalla jäsenvaltiolla (Yhdistyneellä kuningaskunnalla) näyttää olevan erityiset säännökset tämän tyyppisille sopimuksille.
- c) On aiheellista jatkaa täyttä yhdenmukaistamista kuluttajien suojan korkealla tasolla rajoittuen yritysten ja kuluttajien välisiin sopimuksiin. Tähän soveltuisi tosin paremmin asetuksen antaminen.
- d) On määriteltävä yhdenmukaisesti tämän tyyppisten sopimusten oikeudellinen luonne.
- e) On pyrittävä yleiseen lähentymiseen suhteessa useisiin muihin toimenpiteisiin, joita on esitetty digitaalisten sisämarkkinoiden strategiassa. Näitä ovat erityisesti sisältöjen rajat ylittävään siirrettävyyteen, alustojen rooliin ja tietojen vapaaseen liikkuvuuteen liittyvät aloitteet, eurooppalainen pilvipalvelualoite, alv-maksut sekä toimet, joilla pyritään varmistamaan sisältöjen siirrettävyys ja yhteentoimivuus, kun otetaan huomioon kuluttajariitojen verkkovälitteisen riidanratkaisun käyttöönotto⁽¹⁶⁾ ja kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä 27. lokakuuta 2004 annetun asetuksen (EY) N:o 2006/2004 tarkistaminen.
- f) On kiinnitettävä erityistä huomiota yksilöiden suojeluun henkilötietojen käsittelyssä. Tätä säännellään yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24. lokakuuta 1995 annetulla direktiivillä 1995/46/EY⁽¹⁷⁾ ja henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla 12. heinäkuuta 2002 annetulla direktiivillä 2002/58/EY⁽¹⁸⁾. Näitä säädöksiä voidaan soveltaa täysimääräisesti digitaalisen sisällön toimittamiseen silloin, kun sillä on vaikutuksia henkilötietojen käsittelytasolla.
- g) On tarkistettava sähköisten viestintäpalveluiden säädöspaketti.
- h) On kiinnitettävä erityistä huomiota pilvipalvelusopimuksiin.

⁽¹⁶⁾ EUVL L 165, 18.6.2013, s. 1.

⁽¹⁷⁾ EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31.

⁽¹⁸⁾ EYVL L 201, 31.7.2002, s. 37.

4.3.2 Seuraavassa esitetään konkreettisia muutosehdotuksia eräisiin direktiivin säännöksiin. Ehdotuksessa on 24 artiklaa (eikä 20 niin kuin eräissä kielitoisinnoissa virheellisesti väitetään, kohta 5).

4.3.2.1 1 artikla – Kohde

Se, että kohteena on selkeästi ”palvelujen toimittamista koskevat sopimukset”, kuten käy hyvin ilmi ehdotetun direktiivin 2 artiklan 1 kohdan ”digitaalisen sisällön” ja 10 kohdan ”toimittamisen” määritelmistä, vahvistaa edellisen direktiiviehdotuksen 1 artiklaan tehtyä ehdotusta.

4.3.2.2 2 artikla – Määritelmät

Ehdotus yksittäisten vapaiden ammatinharjoittajien sisällyttämisestä kuluttajan määritelmään pätee myös tässä.

4.3.2.3 3 artikla – Soveltamisala

1. ETSK voi hyväksyä sen, että maksu suoritetaan luontoissuorituksina (”muuta vastiketta kuin rahaa vastaan”), kunhan tämä käsite määritellään sisällöltään tarkkaan. Henkilö- tai muiden tietojen toimittamisen tapauksessa on tarpeen tarkentaa kyseessä olevat tiedot ja niiden toimittamisen ehdot ja olosuhteet.
2. On myös selvennettävä, kuuluvatko tietyt palvelut, kuten maksutelevisio, sekä Googlen ja Facebookin Messengerin palvelut soveltamisalaan, ja kuuluvatko tietyt fyysiset verkkoalustat ja esineiden internet aineellisiin vai aineettomiin hyödykkeisiin.
3. Ei ole selvää, koskeeko 5 kohdan a alakohdan poikkeus myös terveydenhuoltoa, rahapelipalveluita ja rahoituspalveluita. Tämä seikka tarvitsee lisäselvitystä, sillä muutoin se aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta.
4. Ei ole selvää, kuuluvatko soveltamisalaan myös piilomaksut eli ilmaiseksi tarjotut palvelut, joihin saattaa sisältyä kyseisen palvelun toimittamisen yhteydessä muita, maksullisia palveluja.
5. Ehdotetun direktiivin 3 artiklan 4 kohdassa niiden tietojen, joiden käsittely on välttämätöntä, soveltamisalan tulee kattaa sopimuksen vaatimusten täyttämisen lisäksi myös sopimuksen tekemisen. Kyseisten tietojen käsittely tulee sallia henkilötietoja koskevan lainsäädännön sääntöjen mukaisesti.
6. On myös tärkeää tehdä selväksi verkossa toimitettujen tuotteiden ja palvelujen sekä kokonaan aineellisiin hyödykkeisiin liittyvien tuotteiden ja palvelujen välinen ero. Viimeksi mainittuja ovat muun muassa päälle puettavat tietokoneet tai esineiden internet, joissa suurin osa menettelyistä tapahtuu digitaalisella tasolla kuitenkin niin, että niiden perustana on aineellinen hyödyke.
7. Datakeskuspalvelujen, erityisesti pilvipalvelujen, tulee olla selkeästi määritellyt ehdotuksessa riippumatta siitä, ovatko ne ilmaisia vai vastikkeellisia, ottaen huomioon, että ne ovat usein yhteydessä muihin kuluttajille tarjottaviin palveluihin tai tuotteisiin, jolloin vaarana on, että ne jäävät direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.
8. Tämän välineen puitteissa on myös tarpeen selkiyttää, lasketaanko mukaan digitaalisäilytöpalvelut, joihin on yhdistetty sellaisia viestintäpalveluja kuin Facebookin Messenger tai Google Hangout, sillä niitä ei säännellä tällä hetkellä sähköisten viestintäpalvelujen direktiivissä 2002/21/EY ja yleisesti ollaan sitä mieltä, että eräitä näistä palveluista tulee pitää sähköisen viestinnän palveluina, joiden yhteydessä kuluttajansuojaa on vahvistettava.

9. Ei ole myöskään tehty selkeää eroa, käytetäänkö hankittuja henkilötietoja vain sopimuksen tai lakisääteisten vaatimusten täyttämiseksi. Tästä syystä ETSK ehdottaa kaiken varalta, että direktiiviä sovelletaan kaikkiin palveluihin, joiden suorittaminen edellyttää henkilötietojen luovuttamista, paitsi silloin, kun palveluntarjoaja osoittaa erikseen, että kyseisiä tietoja käytetään vain sopimuksen tai lakisääteisten vaatimusten täyttämiseksi.
10. Samaiseen 4 kohtaan liittyen on vielä selvennettävä, milloin henkilötietojen kerääminen tehdään sopimuksen tai lakisääteisten vaatimusten täyttämiseksi, ottaen huomioon, että muilla aloilla, kuten televiestinnässä ja energia-alalla, henkilötietoja käytetään usein yritysten markkinointikampanjoihin, vaikka ne on annettu sopimuksen täytäntöönpanoa varten. Samoin on selvennettävä erikseen, sovelletaanko sitä muihin vastikkeisiin kuin rahan.

4.3.2.4 **4 artikla – Yhdenmukaistamisen taso**

ETSK hyväksyy täydelle yhdenmukaistamiselle ehdotuksessa esitetyt syyt, kunhan varmistetaan kuluttajansuojan korkeampi taso.

4.3.2.5 **5 artikla – Digitaalisen sisällön toimittaminen**

Ei ole selvää, sopiiko kohdassa 2 esitetty sisällön välittömän toimittamisen velvoite yhteen direktiivin 2011/83/EU kanssa, jossa välitön toimittaminen edellyttää kuluttajan suostumusta samalla kun annetaan 14 päivän peruuttamisoikeus (direktiivin 16 artiklan m kohta). Olisi aiheellista yhdenmukaistaa alan säännökset, jotta voidaan välttää sääntöjen päällekkäisyyden vaara, josta on haittaa yrityksille ja kuluttajille.

4.3.2.6 **6 artikla – Sopimuksenmukaisuus**

1. 1 kohta: poistetaan maininta "tarvittaessa".
2. 1 kohdan b alakohta: lisätään maininnan "johon kuluttaja sitä tarvitsee" jälkeen "tai odottaa oikeutetusti tarvitsevansa".
3. 2 kohdan b alakohta: poistetaan maininta "tarvittaessa".

4.3.2.7 **9 artikla – Todistustaakka**

Poistetaan 3 kohdasta maininta "mahdollisuuksien mukaan".

4.3.2.8 **11 artikla – Oikeussuojakeinot toimituksen laiminlyönnin yhteydessä**

Artiklan muotoilussa ei oteta huomioon sisällön toimittamista tilapäisesti voimassa olevien pakettien yhteydessä. Tällaisissa tapauksissa on vaikea määrittää, mikä osuus paketin kokonaishinnasta on sillä, että jokin tietty elokuva ei ole saatavilla. Ei ole myöskään otettu huomioon mahdollisuutta toimittaa muuta sisältöä samalla hintatasolla (käyttäjien suosima vaihtoehto).

4.3.2.9 **12 artikla – Oikeussuojakeinot virheen korjaamiseksi**

Korvataan 2 kohdassa maininta "kohtuullisen ajan kuluessa" maininnalla "ilman aiheetonta viivytystä".

4.3.2.10 **13 artikla – Sopimuksen purkaminen**

1. Korvataan 2 kohdan b alakohdan maininta "toimittajan on toteutettava kaikki toimet, joita häneltä voidaan odottaa, pidättäytyäkseen käyttämästä" maininnalla "toimittajan on pidättäydyttävä käyttämästä".
2. 2 kohdan c, d ja e alakohta riippuu tekijänoikeussäännöksistä, jotka eivät ole vielä tiedossa.

4.3.2.11 16 artikla – Oikeus purkaa pitkäaikainen sopimus

Voimassaoloajan tulee olla vain 6 kuukautta.

On myös mainittava erikseen, ettei tästä aiheudu mitään kustannuksia.

Bryssel 27. huhtikuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

LIITE

I. Seuraavaa erityisjaoston lausunnon kohtaa muutettiin täysistunnon hyväksymällä kompromissimuutosehdotuksella, mutta muuttamatta jättäminen sai äänestyksessä tuekseen vähintään neljänneksen annetuista äänistä (työjärjestyksen 54 artiklan 4 kohta):

a) Kohta 3.4.1

Tiedossa olevien ja julkaistujen tutkimusten tulosten perusteella valitun vaihtoehdon kannalla ei ole kuitenkaan selvää enemmistöä: Kuluttajajärjestöt vastustavat vahvasti myyjän kotipaikan lain soveltamista, kun taas valtaosa eräät liike-elämän järjestöistä ja eräät tutkijat kannattavat kyseistä vaihtoehtoa. Suurin osa jäsenvaltiosta puolestaan kyseenalaistaa etämyyntiä koskevan uuden lainsäädännön tarpeen (verkkokauppa sisältyy jo nykyiseen lainsäädäntöön) ja erityisesti kahden direktiivin antamisen, sillä tarkkojen ja selkeästi määriteltyjen suuntaviivojen vetäminen on vaikeaa. Ensi arviolta kuulemisissa saatujen vastausten objektiivinen analyysi antaisi ymmärtää, että vaihtoehto 5 sai yleisesti kannatusta toimijoilta ja kuluttajilta – riippuen tietysti vakiosopimusehdoista, joista alan tulisi sopia, ja siitä, missä määrin EU:n yritykset käyttäisivät luotettavuusmerkkiä ja miten ne hyväksyisivät sen. Tämä johtuu etenkin siitä, että se aiheuttaisi vähiten kustannuksia toimijoille.

Äänestystulos

Puolesta: 115

Vastaaan: 91

Pidättyi äänestämästä: 18

II. Täysistunto hylkäsi seuraavat kompromissimuutosehdotukset, jotka saivat kuitenkin äänestyksessä tuekseen vähintään neljänneksen annetuista äänistä (työjärjestyksen 54 artiklan 4 kohta):

b) Kohta 4.2.1

ETSK:n aiempien lausuntojen, mukaisesti valtaosa ETSK:n jäsenistä, kuluttajien edustajienat mukaan luettuina, ja yleisesti useiden ETSK:n jäsenten mukaan katsovat, että oikeusperustan tulisi olla ennemminkin EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 169 artiklan 2 kohta, sillä kyseessä on ennen kaikkea kuluttajien oikeuksien määrittely ja suojele eikä yksinomaan sisämarkkinoiden toteuttaminen. Eräät ETSK:n jäsenet, erityisesti Liike-elämä ETSK:ssa edustajat tahot, jotka korostavat enemmän sitä, että yrittäjät tarvitsevat selkeät säännöt, joita noudattaa, pitävät sisämarkkinoiden toteuttamista tärkeänä, ovat samaa mieltä komission kanssa.

Äänestystulos

Puolesta: 110

Vastaaan: 110

Pidättyi äänestämästä: 10

ETSK:n työjärjestyksen 56 artiklan 6 kohdan mukaan äänen mennessä tasan kokouksen puheenjohtajan ääni ratkaisee. Tämän säännön nojalla puheenjohtaja päätti hylätä kompromissimuutosehdotuksen.

c) Kohta 4.2.2

Kun välineeksi on valittu direktiivi, valtaosa ETSK:n jäsenistä, kuluttajien edustajat mukaan luettuina, katsoo, että sillä pitäisi tähdätä vähimmäistason yhdenmukaistamiseen nykyisen kulutustavaroiden kauppaa ja takuita koskevan direktiivin (1999/44/EY) mallin mukaisesti, sillä valittu vaihtoehto johtaa hajanaisuuden lisääntymiseen, ja oikeusvarmuuden heikkenemiseen, ja suojelelu kahteen luokkaan, kun nyt käyttöön otettujen "parannusten" tulisi päteä myös "fyysisessä ympäristössä" tapahtuvaan kauppaan. Liike-elämää ETSK:ssa edustavat tahot kannattavat kuitenkin ehdotusta mahdollisimman pitkälle menevästä yhdenmukaistamisesta, sillä sen katsotaan lisäävän selkeyttä oikeuksien soveltamisessa sisämarkkinoilla.

Äänestystulos

Puolesta: 102

Vastaa: 115

Pidättyi äänestämästä: 14

d) Kohta 4.2.5.3

3 artikla – Yhdenmukaistamisen taso

Valtaosa ETSK:n jäsenistä, kuluttajien edustajat mukaan luettuina, katsoo, että Yhdenmukaistamisen tulisi olla vähimmäistasolla kaikkine järjestelmään kohdistuvine vaikutuksineen. Liike-elämän edustajat pitävät parempana mahdollisimman pitkälle menevää yhdenmukaistamista.

Äänestystulos

Puolesta: 112

Vastaa: 114

Pidättyi äänestämästä: 12

e) Kohta 4.2.5.4

4 ja 5 artikla – Sopimuksenmukaisuus

1. Vaatimukseen tulisi sisällyttää "kestävyys", joka vaikuttaisi takuun keston.
2. Valtaosa ETSK:n jäsenistä, kuluttajien edustajat mukaan luettuina, katsoo, että Sopimuksenmukaisuusvaatimukset tulisi esittää kielteisessä muodossa niin, että kuluttajat vapautetaan erikseen velvoitteesta todistaa, että tavara ei ole sopimuksen mukainen. Todistustaakan tulisi kuulua myyjälle. Liike-elämän edustajat suosittavat kuitenkin sopimuksenmukaisuusvaatimusten muotoilemista yleisesti. Heidän mukaansa tärkein peruste sopimuksenmukaisuuden määrittämiselle on se, onko tavara sen mukainen, mitä katsotaan sovitun (esim. lajista, määrästä, laadusta ja muista ominaisuuksista).
3. Poikkeukset artiklaan on muotoiltu siten, että myyjän vastuu suljetaan yleisellä tasolla pois, eikä siihen voida vedota kuluttajaa vastaan sanotun kuitenkaan rajoittamatta takautumisoikeutta (~~pätee Volkswagenin tapaukseen~~).

Äänestystulos

Puolesta: 99

Vastaa: 126

Pidättyi äänestämästä: 13

f) Kohta 4.2.5.7

9 artikla – Kuluttajan oikeussuojakeinot tavaralla ollessa virheellinen

1. Kuluttajien edustajat panevat merkille, että Säännöksessä ei tarjota vaihtoehtoa, että kuluttajalla olisi heti alkuunsa mahdollisuus palauttaa tuote ja saada maksu takaisin, mikä on vastoin useiden jäsenvaltioiden merkittävästi vaihtelevia kuluttajaoikeuksia (Kreikka, Portugali, Irlanti, Yhdistynyt kuningaskunta, Tanska, Liettua). Liike-elämän edustajat hyväksyvät sen, että – mahdollisimman pitkälle menevän yhdenmukaistamisen periaatteen mukaisesti – tätä vaihtoehtoa ei ole tarjottu.

2. Kuluttajien edustajat katsovat, että "kohtuullisen ajan" käsite on subjektiivinen ja antaa mahdollisuuden vaihteluun saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä tässä olennaisen tärkeässä asiassa, mikä ei sovi yhteen täyden yhdenmukaistamisen kanssa. Esimerkiksi Bulgariassa, Ranskassa, Portugalissa ja Luxemburgissa tämä aika on 30 päivää. Unkarissa, Romaniassa, Kreikassa ja Virossa se on 15 päivää. Säännöksessä tulee asettaa määräajaksi 15 päivää, joka vastaa eräissä EU-maissa käytössä olevaa maksimiaikaa. Liike-elämän edustajien mukaan "kohtuullinen aika" on objektiivinen oikeudellinen sanamuoto, joka samalla antaa liikkumavaraa säännöksen soveltamiseksi erilaisissa tilanteissa.
3. Artiklan 3 kohdan a alakohdan ilmaus "mahdotonta" tulee korvata ilmauksella "teknisesti mahdotonta".
4. Kuluttajien edustajat katsovat, että ~~Myös~~ käsite "merkittävää haittaa" on subjektiivinen, ja se tulisi poistaa kokonaan tai korvata Itävallan lainsäädännössä käytössä olevalla muodolla "mahdollisimman vähän haittaa". Lisäksi kuluttajalle tulisi antaa mahdollisuus saada välittömästi käyttöönsä vastaava, korvaava tavara siihen asti, kunnes korjaus on tehty. Liike-elämän edustajat muistuttavat, että tämä yleisesti tunnettu oikeudellinen sanamuoto antaa liikkumavaraa säännöksen soveltamiseksi erilaisissa tilanteissa.
5. Komission ehdotuksessa ei ole otettu huomioon eri valtioiden (Ranska, Malta, Kreikka, Romania, Portugali ja Slovenia) lainsäädännössä jo olevaa vaatimusta, joka velvoittaa valmistajat pitämään riittävää varastoa tai toimittamaan myyjille viipymättä varaosia tavarantoimituksen odotetun keston ajan. Tämä kysymys liittyy suunniteltuun vanhenemiseen ja varaosien takuuajkaan.
6. ~~Komission olisi veloitettava myyjä antamaan käyttöön väliaikainen sijaistuote.~~

Äänestystulos

Puolesta: 100

Vastaan: 135

Pidättyi äänestämästä: 2

g) Kohta 4.2.5.10

13 artikla – Kuluttajan oikeus purkaa sopimus

~~1. Liike-elämän edustajat esittävät, että artiklaan lisätään direktiivin 1999/44/EY 3 artiklan 6 kohdan säännös, jonka mukaan kuluttajalla ei ole oikeutta purkaa sopimusta, jos virhe on vähäinen.~~

1. Kuluttajan velvollisuus maksaa tavarantoimituksesta tai vahingoittumisesta tai tuhoutumisesta, jos sopimus lopetetaan, on erittäin kyseenalainen.
2. Tuomioistuimien on itse asiassa jo todennut, että kun kuluttaja käyttää vaihto-oikeuttaan, häneltä ei voida vaatia korvausta virheellisen tuotteen käytöstä (asia Quelle AG).
3. Ei ole selvää, mikä on korvauksen määrä silloin, kun hankinta on tehty kokonaishinnalla ilman tavarakohtaista erottelua.
4. Liike-elämän edustajat esittävät, että artiklaan lisätään direktiivin 1999/44/EY 3 artiklan 6 kohdan säännös, jonka mukaan kuluttajalla ei ole oikeutta purkaa sopimusta, jos virhe on vähäinen.

Äänestystulos

Puolesta: 110

Vastaan: 118

Pidättyi äänestämästä: 18

h) Kohta 4.2.5.10

13 artikla – Kuluttajan oikeus purkaa sopimus

1. Valtaosa ETSK:n jäsenistä, kuluttajien edustajat mukaan luettuina, katsoo, että ~~K~~kuluttajan velvollisuus maksaa tavarankäytöstä tai vahingoittumisesta tai tuhoutumisesta, jos sopimus lopetetaan, on erittäin kyseenalainen. Liike-elämän edustajat kuitenkin kannattavat tätä säännöstä.
2. Tuomioistuimien on itse asiassa jo todennut, että kun kuluttaja käyttää vaihto-oikeuttaan, häneltä ei voida vaatia korvausta virheellisen tuotteen käytöstä (asia *Quelle AG*).
3. Ei ole selvää, mikä on korvauksen määrä silloin, kun hankinta on tehty kokonaishinnalla ilman tavarakohtaista erottelua.

Äänestystulos

Puolesta: 101
Vastaaan: 132
Pidättyi äänestämästä: 10

i) Kohdat 1.3 ja 1.4

1.3 Lisäksi valtaosa ETSK:n jäsenistä, kuluttajien edustajat mukaan luettuina, on eri mieltä komission valitsemasta oikeusperustasta käsiteltyjen seikkojen suhteen ja ehdottaa sen sijaan EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 169 artiklaa. Kyseisen artiklan 2 kohdan a alakohdan ja saman artiklan 4 kohdan johdosta komission hyväksymien toimenpiteiden tulee pohjautua periaatteessa vähimmäistason yhdenmukaistamiseen tähtääviin direktiiveihin, ja unionin lainsäätäjä on yleensä hyväksynyt tämän.

1.4 Kyseisen artiklan 2 kohdan a alakohdan ja saman artiklan 4 kohdan johdosta komission hyväksymien toimenpiteiden tulee pohjautua periaatteessa vähimmäistason yhdenmukaistamiseen tähtääviin direktiiveihin, ja unionin lainsäätäjä on yleensä hyväksynyt tämän. Liike-elämän edustajat sen sijaan hyväksyvät komission mainitseman oikeusperustan, sillä sisämarkkinoihin liittyvien kysymysten katsotaan olevan hallitsevassa asemassa ja yritykset painottavat tarvitsevänsä selkeät säännöt, joita noudattaa.

Äänestystulos

Puolesta: 111
Vastaaan: 123
Pidättyi äänestämästä: 12

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle julkisia hankintoja koskevista säännöistä nykyisessä turvapaikkakriisissä”

(COM(2015) 454 final)

(2016/C 264/08)

Esittelijä: Erik SVENSSON

Euroopan komissio päätti 14. lokakuuta 2015 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle julkisia hankintoja koskevista säännöistä nykyisessä turvapaikkakriisissä”

(COM(2015) 454 final).

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 13. huhtikuuta 2016.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. huhtikuuta 2016 pitämässään 516. täysistunnossa (huhtikuun 27 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 220 ääntä puolesta ja 1 vastaan 9:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK panee merkille asioita selkiyttävän komission tiedonannon – joka ei sisällä muutoksia – olosuhteissa, missä hankintaviranomaisiin kohdistuu erittäin suuri paine, kun näiden odotetaan ratkaisevan kiireellisesti tilanteita, joita pakolais- ja turvapaikkakriisi on jättänyt jälkeensä.

1.2 ETSK toivoo, että sekä voimassa olevat että uudet direktiivit voivat tarjota riittävän liikkumavaran käsittelyn nopeuttamiseen antamalla mahdollisuuden lyhentää määräaikoja tarjousten jättämiseen voimakkaasti, ja kun pystytään tekemään suoria sopimuksia.

1.3 ETSK painottaa kuitenkin, että on tärkeää

— osoittaa suurta avoimuutta sekä dokumentoida menettelyt erityisen huolellisesti

— olla hyödyntämättä lainsäädännön joustavuutta epäasianmukaisella tavalla

— yrittää tehdä sopimuksia sellaisten ratkaisujen hankkimisesta, jotka helpottavat seuraavassa vaiheessa tapahtuvaa kotoutumista ja lisäavun antamista

— myöntää lyhyellä aikavälillä sopimuksia, jotka tähtäävät akuutin tilanteen ratkaisemiseen.

1.4 Voittoa tavoittelemattoman sektorin merkitystä viranomaisten toteuttamien julkisten hankintojen täydentäjänä ei voi yliarvioida. Monet maat ovat mainitun sektorin panosten ansiosta kyenneet auttamaan ja tukemaan merkittävästi suurempaa määrää ihmisiä kuin muussa tapauksessa olisi ollut mahdollista.

1.5 ETSK pitää tärkeänä, että vähennetään byrokraattisia prosesseja, jotka johtavat hankintamenettelyjen pitkittymiseen – vaikka säännöt sallisivat ripeämmän toiminnan.

1.6 Uusien ja kasvavien uhkakuvien takia tulee hankintaviranomaisten harkita mahdollisuutta tehdä turva- ja vakuutusratkaisuja koskevia hankintoja erikseen.

1.7 ETSK huomauttaa, että samankaltaiset ongelmat koskevat saapuvia pakolaisia, jotka ovat päättäneet **olla hakematta** turvapaikkaa ja jotka hekin tarvitsevat välitöntä hoivaa, hoitoa ja turvaa.

1.8 ETSK korostaa, että turvapaikka- ja pakolaiskriisiin liittyvien julkisten hankintojen yhteydessä pitää harkita myös muita palveluja, jotka valmistavat tulevaan kotoutumiseen ja helpottavat sitä.

1.9 ETSK kehottaa ja suosittelee, että komissio selkiyttää tarkasteltavana olevaa tiedonantoa myös syntyneeseen pakolaiskriisiin liittyvien julkisten hankintojen osalta tai että julkistetaan vielä uusi tiedonanto, joka käsittelee pakolaiskriisin vuoksi tehtäviä julkisia hankintoja.

2. Komission asiakirjan pääsisältö

2.1 Äkillinen, nopeasti lisääntyvä turvapaikanhakijoiden tulva aiheuttaa Euroopan unionille lukuisia haasteita. Jäsenvaltioiden on erityisesti tyydytettävä riittävällä ja nopealla tavalla turvapaikanhakijoiden kaikkein välittömimmät tarpeet (asunnot, tavarahankinnat ja palvelut). Direktiivissä 2004/18/EY⁽¹⁾ (johon jäljempänä viitataan puhuttaessa ”direktiivistä”) ja uusimmassa julkisia hankintoja koskevassa direktiivissä 2014/24/EU⁽²⁾ vahvistetaan EU:n julkisia hankintoja koskevat säännöt, jotka sisältävät kaikki kyseisten tarpeiden tyydyttämiseksi tarvittavat välineet.

2.2 Tällä tiedonannolla ei oteta käyttöön uusia oikeudellisia sääntöjä. Se sisältää komission tulkintoja säännöistä, jotka käsittävät i) sopimuksia, jotka koskevat infrastruktuuria (eli asuntoja), joita voidaan asettaa saataville joko vuokraamalla olemassa olevia rakennuksia, jotka eivät vaadi suuria muutoksia (eli rakennusurakoita), taikka rakentamalla uusia tai remontoimalla nykyisiä rakennuksia, 5 186 000 euron kynnyksarvoon; ii) tavaranhankintasopimuksia (teltoja, kontteja, vaatteita, huopia, sänkyjä, ruokaa jne.) 135 000 euron (aiemmin 134 000 euroa) tai 209 000 euron (aiemmin 207 000 euroa) kynnyksarvoon hankintaviranomaisen luonteesta riippuen; iii) palveluhankintasopimuksia (kuten siivous-, terveys-, ateria- ja turvallisuuspalveluja) samoin kynnyksarvoin kuin tavaranhankintasopimusten kohdalla. Direktiivi on kokonaisuudessaan sovellettavissa kaikkiin palveluihin, mutta ns. kevennettyä menettelyä (sosiaalipalveluihin ja muihin erityisiin palveluihin liittyvä erikoissäännöstö) koskevat nimenomaiset hankintasäännöt. Kyseisten palvelujen osalta kynnyksarvoksi on määritetty 750 000 euroa.

2.3 Kun sopimus kuuluu direktiivin soveltamisalaan, hankintaviranomainen voi tehdä sopimuksen noudattaen joko **avointa** tai **rajoitettua** menettelyä. Avoimessa menettelyssä vähimmäismääräaika tarjousten jättämiselle on 52 päivää, mutta tätä määräaika voidaan lyhentää 40 päivään, kun käytetään sähköisiä apuvälineitä. Rajoitetussa menettelyssä yleinen määräaika osallistumishakemuksen jättämiselle on 37 päivää, ja tarjous on jätettävä 40 päivän kuluessa siitä, kun hankintaviranomainen on kutsunut toimijan jättämään tarjouksen.

Direktiivissä säädetään mahdollisuudesta lyhentää yleisiä määräaikoja ajanpuutteen vuoksi huomattavasti käyttämällä a) ns. nopeutettua rajoitettua menettelyä, jossa osallistumista koskevan pyynnön jättämisen määräaika on 15 päivää ja tarjousten jättämisen määräaika 10 päivää, tai b) tekemällä hankintasopimuksia noudattaen neuvottelumenettelyä, jossa ei julkaista hankintailmoitusta, mikä mahdollistaa sopimusten myöntämisen turvapaikanhakijoiden tarpeiden täyttämiseksi kaikkein kiireellisimmässä tapauksissa.

2.4 Hankintaviranomaisten on arvioitava tapauskohtaisesti, minkä menettelyn nämä valitsevat turvapaikanhakijoiden välittömien tarpeiden (asunnot, tavarahankinnat tai palvelut) tyydyttämiseen tähtäävien sopimusten tekemiseksi.

3. Yleistä

3.1 ETSK panee merkille komission tiedonannon ja on samaa mieltä komission esittämästä yleisarviosta: jäsenvaltioiden täytyy pystyä täyttämään turvapaikanhakijoiden perustarpeet nopeasti.

3.1.1 ETSK toteaa, että tarkasteltavana oleva tiedonanto ei sisällä muutoksia, vaan siinä esitetään hyödyllisiä tarkennuksia ja selvityksiä.

⁽¹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY, annettu 31 päivänä maaliskuuta 2004, julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekemennettelyjen yhteensovittamisesta (EUVL L 134, 30.4.2004, s. 114); ETSK:n lausunto (EUVL C 193, 10.7.2001, s. 7).

⁽²⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta (EUVL L 94, 28.3.2014, s. 65); ETSK:n lausunto (EUVL C 191, 29.6.2012, s. 84).

3.2 ETSK pitää varsin hyvänä ja tarkoituksenmukaisena seikkana sitä, että komissio tarkentaa tässä vaiheessa käsitystään nykyisten säännösten asianmukaisuudesta, koska useat maat ovat – vaikka vaihtelevassa määrin – vastaanottaneet enemmän turvapaikanhakijoita kuin milloinkaan aikaisemmin, ja kun hankintaviranomaisiin – niin valtion- kuin aluehallinnossa – kohdistuu kova paine.

3.3 ETSK jakaa komission tiedonannossaan ilmaiseman käsityksen, että voimassa olevan direktiivin 2004/18/EY sekä viimeisimmän direktiivin 2014/24/EU säännökset, jotka on saatettava osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä viimeistään 18. huhtikuuta 2016, antavat pääosin riittävät mahdollisuudet selviytyä syntyneen turvapaikkatilanteen aiheuttamasta lukumäärien kasvusta ja aikataulujen kiristymisestä.

3.3.1 On tavattoman tärkeää, että julkisia hankintoja koskevat säännöt eivät aseta estettä syntyneestä tilanteesta selviytymiselle ja turvapaikkalainsäädännössä säädetyn suojelun tarjoamiselle. Riski tämän suhteen on ilmeisin asumisen, terveydenhoidon sekä turvallisuus- ja ateriapalvelujen aloilla.

3.3.2 ETSK toivoo, että uudet direktiivit – ja näin ollen myös uudet jäsenvaltiokohtaiset säännöt – voivat tarjota riittävän liikkumavaran käsittelyn nopeuttamiseen antamalla mahdollisuuden lyhentää tarjousten jättämistä koskevia määräaikoja voimakkaasti.

3.3.3 On lisäksi mahdollista tehdä suoria sopimuksia myös silloin, kun raja-arvot ylittyvät, jos pystytään osoittamaan tapauksen olevan erityisen kiireellinen.

3.4 ETSK kuitenkin huomauttaa, että on äärimmäisen tärkeää noudattaa suurta avoimuutta ja dokumentoida menettelyt erityisen huolellisesti, kun sovelletaan nopeutettua menettelyä tai tehdään suoria sopimuksia.

3.4.1 Jotta julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö nauttisi jatkossakin niin yritysten kuin ammattijärjestöjen sekä kansalaisyhteiskunnan muiden tahojen tukea, on perustavan tärkeää, ettei yksikään osapuolista – oli kyse sitten viranomaisista tai toimittajatahoista – hyödynnä lainsäädännön joustavuutta epäasianmukaisella tavalla. Sen vuoksi on hyvin tärkeää, että helpotetaan mahdollisten tarkastusten tekemistä menettelyn ollessa vielä käynnissä. Voidaan harkita jälkitarkastusten (*ex-post*) ottamista vakiokäytännöksi, jotta asianmukainen soveltaminen pystytään varmistamaan.

3.4.2 On tärkeää korostaa, että – myös kiireellisissä tilanteissa – yritetään hankkia ratkaisuja, jotka helpottavat seuraavassa vaiheessa tapahtuvaa kotoutumista ja lisäavun antamista. Tämä koskee sitäkin suuremmassa määrin haavoittuvassa asemassa olevia ryhmiä, kuten ilman huoltajaa olevia lapsia, raskaana olevia naisia ja vammaisia.

3.5 On syytä korostaa, että senkaltaisissa akuuteissa tilanteissa, joita eräissä EU-maissa koetaan turvapaikkakriisin vuoksi, on aina tietynlainen riski siitä, että niin hankintaviranomaiset kuin toimittajatahot etsivät ”oikoteitä”.

3.6 On tärkeää, että sopimukset, jotka myönnetään akuuttiin tilanteeseen (*accelerated restricted procedure* tai *negotiated procedure without publication*) viitaten, ovat tarjolla lyhytkestoisina, jotta voidaan ryhtyä soveltamaan normaalimenettelyjä niin pian kuin mahdollista.

4. Erityistä

4.1 On tärkeää korostaa, että voittoa tavoittelematon sektori on antanut suurenmoisen panoksen, joka täydentää viranomaisten tekemiä julkisia hankintoja. Tällä on ollut aivan ratkaiseva merkitys Saksan ja Ruotsin kaltaisissa maissa, jotka ovat ottaneet vastaan eniten turvapaikanhakijoita. Ilman voittoa tavoittelemattoman sektorin osuutta emme olisi selviytyneet niistä lukumääristä, joista nyt on ollut kysymys.

4.1.1 Nythän annetaan mahdollisuuksia suorien sopimusten tekemiseen myös niille toimijoille, joiden olisi muutoin ollut vaikeampi saada hankintasopimuksia (esim. voittoa tavoittelemattomat organisaatiot).

4.2 Vaikka säännöstö mahdollistaisi nopean käsittelyn, viranomaiset käyttävät (aivan liian) monissa tapauksissa turhan paljon aikaa. Niiden byrokraattiset prosessit saattavat aiheuttaa hankintamenettelyjen pitkittymistä.

4.3 On aiheellista esittää konkreettinen esimerkki, joka on peräisin siitä EU-maasta, joka on (yhdessä Saksan kanssa) ottanut vastaan kokoonsa nähden eniten turvapaikanhakijoita, etupäässä Syyriasta.

4.3.1 Ruotsin hallitus toimitti vuoden 2015 marraskuun aikana selvityksen siitä, onko syytä tehdä lakimuutos, jotta pystytään selviämään syntyneestä äärimmäisen vaikeasta turvapaikkatilanteesta.

4.3.2 Ruotsin hankintaviranomaisen vastaus oli, että EU:n direktiivissä säädetyt hankintasäännöt sekä sallivat riittävän nopean toiminnan erityisen kiireellisissä tapauksissa että mahdollistavat yleisen edun ottamisen huomioon sekä huolellisen harkinnan eri intressien välillä.

4.4 ETSK katsoo, että jotta hankintaviranomaiset pystyisivät toiminnassaan varmistamaan sekä laadun että riittävän nopeuden, niiden täytyy suorittaa markkinoiden kartoitus, jossa yksilöidään mahdolliset ja käytettävissä olevat toimittajatahot sekä odotettavissa oleva kustannusrakenne, ennen kuin tilanne kriisiytyy.

4.5 ETSK pitää tähdellisenä, etteivät hankintaviranomaiset lykkää sopimusajankohtia vaan että asiassa toimitaan olosuhteiden vaatimalla ripeydellä.

4.6 Kokemus on osoittanut, että turvaamis- ja vakuutuspalvelut ovat kallistuneet oleellisesti (jopa kolminkertaistuneet hinnaltaan) uhkakuvan ja todellisten tapahtumien johdosta.

4.7 Jotta kyetään vähentämään hankintatilanteen epävarmuustekijöitä ja kasvattamaan mahdollisten ratkaisujen valikoimaa, tulee hankintaviranomaisten harkita turvallisuusjärjestelyiden sekä vakuutusratkaisujen hankkimista erillisinä.

5. Kommentteja ja huomioita näkökohdista, joita ei käsitellä komission tiedonannossa

5.1 ETSK huomauttaa, että samankaltaiset ongelmat koskevat saapuvia pakolaisia, jotka ovat päättäneet **olla hakematta** turvapaikkaa. Hekin tarvitsevat välitöntä hoivaa, hoitoa ja turvaa sekä inhimillisten perustarpeiden tyydyttämistä.

5.2 ETSK katsoo, että hankittaessa asuntoja, hoivaa ja palveluja niin turvapaikanhakijoille kuin muille pakolaisille täytyy lisäksi harkita palveluja, jotka valmistavat/helpottavat elämää ja mahdollista tulevaa kotoutumista. Asiaankuuluvia palveluja tässä yhteydessä ovat kieltenopetus ja parhaassa tapauksessa ammattiin valmentaminen.

5.2.1 Jo nyt on olemassa konkreettisia esimerkkejä hankinnoista, jotka koskevat kieltenopetusta, ajo-opetusta, ja mikä yhtä tärkeää, voittoa tavoittelemattoman sektorin, kirkon ja yhdistyskentän toimintoja.

5.3 Maissa, missä rahoitustilanne on heikko ja missä vaarana on, että viranomaiset jättävät hankkimansa palvelut maksamatta, on hyvin tärkeää, että maksut todella hoidetaan.

5.4 ETSK katsoo lisäksi, että on hyvin tärkeää, että komissio tarkentaa puheena olevaa tiedonantoa laajempien näkymien osalta, **joko** käsittelemällä myös sekä turvapaikka- että pakolaiskriisin johdosta tehtäviä julkisia hankintoja **tai** julkaisemalla vielä uuden tiedonannon, joka käsittelee pakolaiskriisin vuoksi tehtäviä julkisia hankintoja.

Bryssel 27. huhtikuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi aseiden hankinnan ja hallussapidon valvonnasta annetun neuvoston direktiivin 91/477/ETY muuttamisesta”

(COM(2015) 750 final – 2015/0269 (COD))

(2016/C 264/09)

Esittelijä: Paulo BARROS VALE

Neuvosto ja Euroopan parlamentti päättivät 14. joulukuuta 2015 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi aseiden hankinnan ja hallussapidon valvonnasta annetun neuvoston direktiivin 91/477/ETY muuttamisesta”

(COM(2015) 750 final – 2015/0269 (COD)).

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 13. huhtikuuta 2016.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. huhtikuuta 2016 pitämässään 516. täysistunnossa (huhtikuun 27 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 176 ääntä puolesta ja 8 vastaan 20:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Aseisiin liittyvät kysymykset ovat aina kiistanalaisia, mutta traagiset tapahtumat Euroopassa ovat kiihdyttäneet asiasta käytävää keskustelua entisestään. Direktiivin tarkistamista on kuitenkin ehdottomasti arvioitava objektiivisemmin ja kiihottomammin turvallisuus- ja markkinakysymysten tasapainoisen analysoinnin pohjalta, ja terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskeva olennainen tärkeä kysymys on jätettävä muiden, näin vakavan aiheen käsittelyyn paremmin soveltuvien keskustelujen yhteyteen.

1.2 Yhdistyneiden kansakuntien huumausaine- ja kriminaalipoliitikan toimiston (UNODC) ampuma-aseaiheisen tutkimuksen Study on Firearms⁽¹⁾ mukaan maailmassa oli vuonna 2007 noin 875 miljoonaa asetta, ja niistä vain 3 prosenttia oli poliisivoimien ja 23 prosenttia puolustusvoimien hallussa. Kun on kyse näin mittavasta teollisuuden alasta, lainsäätäjän tehtävänä on määritellä ja toteuttaa toimenpiteitä, jolla voidaan vähentää valtavien asemäärien hallussapitoon luontaisesti liittyviä piileviä vaaroja.

1.3 ETSK kannattaa tarkasteltavana olevan direktiivin hyväksymistä, sillä direktiivillä selkiytetään määritelmiä ja otetaan käyttöön uusia vaatimuksia ja entistä yhtenäisempiä sääntöjä, jotka koskevat aseiden merkintää ja hävittämistä. Komitea haluaa kuitenkin lisäksi ehdottaa toimia, joilla sen mielestä voidaan osaltaan lisätä kansalaisten turvallisuutta.

1.4 Toisin kuin muilla aloilla, joilla Euroopan unioni on antanut runsaasti lainsäädäntöä, aseiteollisuuden alalla säännöt jääneet kauas siitä, mikä voisi olla mahdollista turvallisuuden sekä aseiden ja ampumatarvikkeiden ja rikolliseen toimintaan osallistuneiden henkilöiden jäljittämisen suhteen. Unionin on siis osoitettava päättäväisyyttä, kun on kyse tavoitteista, jotka turvallisuuden kaltaisella arkaluonteisella alalla tulee saavuttaa.

1.5 Koska paitsi aseiden myös ampumatarvikkeiden jäljitettävyyden on tärkeää, ETSK katsoo, että keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä tulisi tutkia mahdollisuutta ohjata teollisuuden kehitystä siihen suuntaan, että ammuksien varustetaan merkinnöin, joita ei voi poistaa ja jotka on sijoitettu sellaiseen paikkaan, joka ei tuhoudu käytön yhteydessä. Mikäli se on teknisesti mahdollista, nämä tiedot ja muut aseita koskevat tiedot, joita lainvalvontaviranomaiset asettaisivat saataville yhteentoimiviin tietokantoihin, edistäisivät huomattavasti tutkimusten tehostamista. Näiden tietokantojen ei pidä koostua yksinomaan kansallisista rekistereistä, vaan niiden on oltava ennemminkin Euroopan laajuinen tietokanta, jota kunkin jäsenvaltion viranomaiset täydentäisivät ja johon niillä olisi pääsy.

⁽¹⁾ Yhdistyneiden kansakuntien huumausaine- ja kriminaalipoliitikan toimisto (UNODC), Study on firearms 2015 – A Study on the transnational nature of and routes and modus operandi used in trafficking in firearms.

1.6 ETSK toteaa, että Eurooppa voisi tarkastella mahdollisuutta ottaa esimerkiksi Australian ja Yhdistyneen kuningaskunnan aseiden takaisinosto-ohjelmista ja pystyä näin poistamaan markkinoilta tuhansia aseita. Vaikka liikkeellä olevien aseiden määrän ja rikosten määrän välillä ei ole osoitettu olevan suoraa yhteyttä, on kuitenkin tilastollisesti todennäköistä, että tällöin rikoksia tehtäisiin vähemmän, onnettomuuksia sattuisi harvemmin ja aseita päätyisi vähemmän rikollisten käsiin.

1.7 3D-tulostuksen teknologiseen kehitykseen liittyy vaaroja, koska tällaista teknologiaa voidaan käyttää aivan yhtä tappavien aseiden valmistukseen ilman, että aseita voidaan millään tavoin valvoa ja jäljittää. Lisäksi nämä aseet on pääosin tehty materiaaleista, joita ei voi havaita tavanomaisin turvajärjestelmin. Tämä kysymys on kiireesti otettava kansallisten turvallisuusohjelmien asialistalle, jotta voidaan yhteistuumiin ryhtyä ennaltaehkäiseviin toimiin tappavien aseiden täysin hallitsemattoman leviämisen torjumiseksi.

2. Ehdotuksen tausta

2.1 Nykytilanteessa, kun turvallisuus aiheuttaa erityistä huolta, komissio ehdottaa, että aseiden hankinnan ja hallussapidon valvonnasta annettua neuvoston direktiiviä 91/477/ETY⁽²⁾, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2008/51/EY⁽³⁾, muutetaan.

2.2 Direktiivin muuttaminen on osa 28 päivänä huhtikuuta 2015 esitettyä Euroopan turvallisuusagendaa, jonka tarkoituksena on tarjota Euroopan tasolla tehokas ja koordinoitu vastaus turvallisuusuhkiin. Euroopan turvallisuusagendassa todetaan kansallisten lainsäädäntöjen eroavuuksien vaikeuttavan tehokasta valvontaa ja jäsenvaltioiden poliisivoimien yhteistyötä ja suositetaan ampuma-aseista annetun lainsäädännön ja aseiden deaktivoitua koskevien sääntöjen tarkistamista.

2.3 Tarkasteltavana olevan direktiivin tavoitteena on helpottaa ampuma-aseiden sisämarkkinoiden toimintaa ja taata kuitenkin samalla kansalaisten turvallisuus. Tätä varten määritellään säännöt ampuma-aseiden koko elinkaaren ajaksi niiden valmistuksesta aina niiden hävittämiseen saakka.

2.4 Direktiivissä säädetään vähimmäisvaatimuksista, jotka kaikkien jäsenvaltioiden olisi asetettava kuhunkin eri luokkaan kuuluvien ampuma-aseiden, myös metsästys- ja urheiluaseiden, hankkimiselle, hallussapidolle ja siirtämiselle.

2.5 Nykyisten lainsäädäntöpuitteiden tarkistuksen pohjaksi tehtiin kolme tutkimusta, joissa arvioitiin voimassa olevien säädösten tarkoituksenmukaisuutta. Tutkimuksissa todettiin, että EU:n tasolla on syytä säätää aseiden laitonta kauppaa koskevista vähimmäisnormeista ja että nykyistä direktiiviä on syytä tarkistaa:

- ampuma-aseiden merkintää koskevien sääntöjen yhdenmukaistamiseksi,
- yhteisten vaatimusten ja menettelyjen hyväksymiseksi ja deaktivoituja ampuma-aseita koskevien rekisteröintivaatimusten käyttöönottamiseksi,
- hälytys- tai merkinantoaseiden ja asejäljennösten muunnattavuutta koskevien suuntaviivojen laatimiseksi,
- jäsenvaltioiden välisen tiedonvaihdon edistämiseksi sekä aseiden valmistusta, omistusta ja deaktivoitua koskevien tietokantojen luomiseksi ja ylläpitämiseksi,
- yhteisen lähestymistavan määrittelemiseksi metsästys- ja urheiluaseiden luokittelua varten.

2.6 Komissio on kuullut asiasta sidosryhmiä, muun muassa siviilikäyttöön tarkoitettujen ampuma-aseiden ja ampumatarvikkeiden valmistajien eurooppalaisten järjestöjen edustajia, siviilikäyttöön tarkoitettujen ampuma-aseiden kauppiaita, metsästäjiä, aseiden keräilijöitä sekä valtiovallasta riippumattomien järjestöjen ja tutkimuslaitosten edustajia. Jäsenvaltiot ja valtiovallasta riippumattomat organisaatiot myönsivät nykyisen direktiivin olevan hyödyllinen pyrittäessä estämään ampuma-aseiden päätyminen laittomille markkinoille, kun taas yksityisen sektorin toimijat olivat huolissaan ampuma-asealuokkiin tehtävistä muutoksista ja niiden kielteisistä vaikutuksista pieniin ja keskisuuriin yrityksiin.

⁽²⁾ Direktiivi 91/477/ETY: EYVL L 256, 13.9.1991, s. 51; ETSK:n lausunto (EYVL C 35, 8.2.1988, s. 25).

⁽³⁾ Direktiivi 2008/51/EY: EUVL L 179, 8.7.2008, s 5; ETSK:n lausunto aiheesta Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi aseiden hankinnan ja hallussapidon valvonnasta annetun neuvoston direktiivin 91/477/ETY muuttamisesta KOM(2006) 93 lopullinen — 2006/0031 COD (EUVL C 318, 23.12.2006, s. 83).

2.7 Komission kuulemat sidosryhmät katsoivat, että deaktivoitujen ampuma-aseiden uudelleenaktivoinnilla saadaan merkittävästi aseita rikolliseen käyttöön, ja pitivät sääntöjen yhdenmukaistamista ensisijaisen tärkeänä tällaisen toiminnan torjumiseksi.

2.8 Kuullut sidosryhmät olivat niin ikään yksimielisiä siitä, että on tarpeen edistää tiedonvaihtoa jäsenvaltioiden välillä, yhdenmukaistaa määritelmiä ja määritellä deaktivoitiohjeita koskevat vähimmäisvaatimukset.

3. Yleistä

Viimeaikaiset traagiset tapahtumat ovat kiihdyttäneet keskustelua asekaupasta ja aseiden käytöstä. Vaikka terrorismin yhä useammin uhkaamaa kansalaisten turvallisuutta ja aseiden hallussapitoa ei pidä sekoittaa toisiinsa, ampuma-aseiden vaivattoman hankinnan mahdollisuuteen on puututtava määrätietoisin toimin, sillä se on syynä siihen, että ääriryhmittymillä, rikollisjärjestöillä ja käsittämättömin perustein toimivilla häiriintyneillä yksilöillä on jatkuvasti käytössään välineitä julmien rikosten tekemiseen. Ei voida myöskään unohtaa rikollisuutta yleensä, itsemurhia ja ampuma-aseisiin liittyviä tapaturmia.

3.1 Tarkasteltavana olevassa direktiivissä esitetyt selkiytykset parantavat aiempaa direktiiviä huomattavasti, ja ETSK suhtautuukin niihin myönteisesti. Ehdotusten tavoitteena ei ole kieltää ampuma-aseita vaan yhdenmukaistaa aseiden hankintaa ja hallussapitoa koskevia normeja koko niiden elinkaaren ajalta markkinoiden sääntelemiseksi ja turvallisuuden takaamiseksi.

Komitea katsoo kuitenkin sidosryhmiä – muun muassa poliisia, teollisuuden edustajia, kauppiaita, käyttäjiä, aseiden keräilijöitä sekä kansalaisten turvallisuuden alalla toimivien valtiovallasta riippumattomien organisaatioiden edustajia – kuultuaan, että asiaa koskevan lainsäädännön olisi yhä jatkuvien turvallisuusongelmien vuoksi oltava kunnianhimoisempaa. Komission ei pidä ehdottaa lainsäädäntöä vain välittömänä vastauksena viimeaikaisiin terroritehoihin, vaan tavoitteena on oltava laillisiin ampuma-aseisiin liittyvän turvallisuusongelman ratkaiseminen.

3.2 Aseiden valvonnasta on tehty useita eri tutkimuksia. Toiset viittaavat siihen, että aseiden rajoittaminen vähentää väkivaltaa⁽⁴⁾, tapaturmia⁽⁵⁾ ja itsemurhia⁽⁶⁾, ja toisten mukaan taas aseiden hallussa pitämisen salliminen kansalaisille, joilla ei ole rikosrekisterimerkintöjä eikä psyykkisiä ongelmia, vähentää väkivaltarikoksia lisäämättä kuitenkaan merkittävästi itsemurhien tai tapaturmien määrää⁽⁷⁾.

3.2.1 Australia tarjoaa malliesimerkin aseiden valvonnasta. Sen jälkeen, kun eräs mies oli mennyt kahvilaan ja tappanut kahdella aseella 35 ihmistä ja haavoittanut 23:a muuta, Australiassa käynnistettiin vuonna 1997 yksi kaikkien aikojen suurimmista aseiden käyttöä ja omistusta koskevien sääntöjen uudistuksista, ja ampuma-aseiden käytöstä aiheutuneet kuolemat ovat sen ansiosta vähentyneet tuntuvasti. Maassa on kielletty tiettytyypiset aseet, säädetty velvoitteesta esittää legitiimi peruste aseiden omistamiselle (pelkkä itsepuolustus ei riitä) ja rahoitettu ohjelmaa, jonka turvin valtio ostaa aseita takaisin. Aloitteen ansiosta markkinoilta on saatu poistettua lähes 700 000 aseita ja yhdessä uusien rajoitusten kanssa se on vähentänyt ampuma-asein tehtyjen henkirikosten määrää on jyrkästi⁽⁸⁾.

⁽⁴⁾ Hepburn, Lisa & Hemenway, David, "Firearm availability and homicide: A review of the literature", *Aggression and Violent Behavior: A Review Journal*, 2004; 9:417–40 viitattu lähteessä Harvard T.H. Chan School of Public Health: <http://www.hsph.harvard.edu/hicrc/firearms-research/guns-and-death/>

⁽⁵⁾ Miller, Matthew, Azrael, Deborah & Hemenway, David, "Firearm availability and unintentional firearm deaths", *Accident Analysis and Prevention*, 2001; 33:477–84 viitattu lähteessä Harvard T.H. Chan School of Public Health: <http://www.hsph.harvard.edu/hicrc/firearms-research/gun-threats-and-self-defense-gun-use/>

⁽⁶⁾ Miller, Matthew & Hemenway, David, "Gun prevalence and the risk of suicide: A review", *Harvard Health Policy Review*, 2001; 2:29–37, viitattu lähteessä Harvard T.H. Chan School of Public Health: <http://www.hsph.harvard.edu/hicrc/firearms-research/gun-ownership-and-use/>

⁽⁷⁾ John R. Lott, Jr. ja David B. Mustard, *Crime, Deterrence, and Right-to-Carry Concealed Hand Guns*, University of Chicago Law School, toukokuu 1998.

⁽⁸⁾ Alpers, Philip, Amélie Rossetti et Marcus Wilson, *Guns in Australia: Total Number of Gun Deaths, 2016*, Sydney School of Public Health, The University of Sydney, GunPolicy.org, 7. maaliskuuta, viitattu 10. maaliskuuta 2016: http://www.gunpolicy.org/firearms/compareyears/10/total_number_of_gun_deaths

3.2.2 Australian takaisinosto-ohjelma perustuu ajatukseen, jonka mukaan ampuma-aseiden saatavuus lisää riskiä, että yksittäisen ihmisen tappamisvietti johtaa joukkomurhaan.

3.2.3 Yhdistynyt kuningaskunta päätti 15 ihmisen kuolemaan ja 15 loukkaantumiseen johtaneiden ampuvälikohtausten jälkeen ottaa Australiasta esimerkkiä ja kieltää tiettytyyppisten aseiden käytön, velvoittaa aseiden omistajat rekisteröimään aseensa ja rahoittaa takaisinosto-ohjelmaa. Näillä toimenpiteillä ei ole ollut samaa vaikutusta ampuma-aseilla aiheutettujen kuolemien määrään kuin Australian ohjelmalla⁽⁹⁾.

3.2.4 Tuoreimmassa, vuoden 2016 helmikuussa julkaistussa aseiden valvontaa käsittelevässä laajassa tutkimuksessa on analysoitu 130:tä muuta kymmenessä eri maassa vuosina 1950–2014 tehtyä tutkimusta⁽¹⁰⁾. Vaikka rajoittavien lakien ei ole osoitettu vähentävän väkivaltaa, tutkimustiedot antavat tekijöiden mukaan viitteitä siitä, että erityyppisten aseiden saatavuuden rajoittamiseen tähtäävän lainsäädännön täytäntöönpano on tietyissä maissa yhteydessä ampuma-aseilla aiheutettujen kuolemantapausten vähenemiseen. Ampuma-aseiden hankintaa (esim. taustan tarkistamista) tai aseiden saatavuutta (erityisesti säilytystä) koskevia ehtoja tiukentavien lakien soveltaminen on niin ikään yhteydessä intohimorikosten ja lasten tapaturmaisten kuolemien määrän vähenemiseen.

3.3 Näiden esimerkkien ja tutkimusten pohjalta ETSK katsoo aiheelliseksi soveltaa tiukkoja sääntöjä, kun on kyse aseenkäyttö- ja -kantolupien saannista, aseiden ja ampumatarvikkeiden hankinnasta, tiettytyyppisten aseiden kieltämisestä ja niiden deaktivoinnista sekä ohjelmista, joiden turvin jäsenvaltiot ostavat aseita takaisin hävittääkseen ne.

4. Erityistä

4.1 Ehdotus on toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen. Direktiivi lienee tarkoituksenmukainen säädösmuoto, sillä voidaan epäillä, olisivatko jäsenvaltiot valmiita hyväksymään asetuksen.

4.2 Tarkasteltavana olevalla direktiivillä muutetaan useita edellisen direktiivin artikloja selkiyttämällä niitä ja asettamalla uusia vaatimuksia, jotka parantavat edellistä direktiiviä huomattavasti. ETSK suhtautuu näihin muutoksiin siis myönteisesti.

4.3 ETSK kannattaa laadukkaiden ja eurooppalaisia vähimmäisvaatimuksia vastaavien pakollisten lääketieteellisten testien käyttöönottoa fyysisen ja psyykkisen terveyden arvioimiseksi aseenkäyttö- ja -kantolupien myöntämistä ja uusimista varten. Tätä käytäntöä noudatetaan jo eräissä jäsenvaltioissa. Komitea huomauttaa kuitenkin, että direktiivissä voitaisiin yhtä lailla edellyttää säännöllistä koulutusta ampuma-aseiden käsittelystä sekä asettaa vaatimuksia aseiden ja niiden osien turvalliselle säilyttämiselle (nimenomaan asekaapissa, kuten eräissä jäsenvaltioissa on jo pakollista) ja turvalliselle kuljettamiselle.

4.4 Euroopan unioni on osoittanut pystyvänsä antamaan runsaasti lainsäädäntöä monilla eri aloilla. Hyvä esimerkki on autoteollisuus, joka on veloitettu täyttämään (matkustajien ja ympäristön) turvallisuutta koskevat vaatimukset ja tekemään tämän vuoksi huomattavia investointeja tutkimus- ja kehitystyöhön. Aseiden ja niiden osien merkintään liittyviä säännöksiä laajennetaan. ETSK ehdottaa, että ammusten merkitsemisessä voitaisiin keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä mennä vielä vähän pidemmälle ja harkita mahdollisuutta saada teollisuus varustamaan ammuksia merkinnöin, joita ei voi poistaa ja jotka on sijoitettu paikkaan, joka ei voi tuhoutua käytön yhteydessä, esim. ampumatarvikkeen sisään. Näin voidaan taata niiden aukoton jäljitettävyyttä. Koska rikospaikalta löytyy yleensä ammus eikä asetta, tällaiset merkinnät voisivat olla arvokkaita tietolähteitä poliisitutkimuksissa.

4.5 Ampuma-aseita koskevista tietokannoista todettakoon, että ETSK on tyytyväinen uuteen sanamuotoon, jonka mukaan aserekistereitä on pidettävä yllä entistä pidempään eli ampuma-aseiden hävittämiseen asti. Tämä tuo lisähyötyä ja tarjoaa tärkeän välineen valvontaa ja tutkimuksia varten. Komission olisi tuettava viranomaisia, jotta voidaan varmistaa, että nämä rekisterit ovat reaaliaikaisesti käytettävissä kaikissa jäsenvaltioissa ja siten helpottavat todisteiden hankintaa ja takaavat nopean ja tehokkaan tiedonvaihdon ampuma-aseiden yksilöimiseksi ja paikantamiseksi.

⁽⁹⁾ Alpers, Philip, Marcus Wilson, Amélie Rossetti & Daniel Salinas, Guns in the United Kingdom: Total Number of Gun Deaths, 2016, Sydney School of Public Health, The University of Sydney, GunPolicy.org, 23. helmikuuta, viitattu 10. maaliskuuta 2016: http://www.gunpolicy.org/firearms/compareyears/192/total_number_of_gun_deaths

⁽¹⁰⁾ Julian Santaella-Tenorio, Magdalena Cerdá, Andrés Villaveces & Sandro Galea, What Do We Know About the Association Between Firearm Legislation and Firearm-Related Injuries?, Oxford University Press julkaissut Johns Hopkins Bloomberg School of Public Healthin toimeksiannosta.

4.6 Kiellettyjen aseiden luokkaan on niin ikään sisällytetty siviilikertatuliaseet, ”jotka muistuttavat automaattimekanismilla varustettua asetta”. Ilmaisu ”muistuttavat” ei ole objektiivinen eikä tyydyttävä, vaan ensin on määriteltävä selkeät kriteerit sille, minkälaisen samankaltaisuuden pohjalta nämä aseet voidaan luokitella kielletyiksi ampuma-aseiksi.

4.7 Hälytys- ja merkinantoaseet, kunnialaukauksiin käytettävät ja ääniaseet sekä asejäljennökset on vastedes luokiteltava C luokkaan (ampuma-aseet, joista on tehtävä ilmoitus) kuuluviksi. Vaikka tiettyjen jäsenvaltioiden lainsäädännössä jo säädetään tällaisesta luokittelusta, ETSK:lla on epäilyksensä säännöksen tarkoituksenmukaisuudesta: Ensinnäkään näitä aseita ei ole luokiteltu ampuma-aseiksi YK:n ampuma-asepöytäkirjassa, ja lisäksi tämä toimenpide aiheuttaisi huomattavia hallinnollisia kustannuksia niissä maissa, joiden lainsäädännössä ei vielä säädetä tällaisesta ilmoitusvelvoitteesta. Näin siitä huolimatta, että kyse on sellaisista aseista, jotka eivät näytä aiheuttavan kovin suurta vaaraa kansalaisten turvallisuudelle.

4.8 Näiden ja muiden aseiden, esimerkiksi ilma-aseiden, aiheuttamasta vaarasta kansalaisten turvallisuudelle olisi tehtävä tutkimus, jossa arvioitaisiin aseiden vaarallisuutta ja mahdollisuuksia muuttaa niitä tappavammiksi. Tutkimuksen pohjalta voitaisiin ottaa käyttöön uusia aseiden turvallisuutta, muuttamista, muuntamisesta, deaktivointia ja hävittämistä koskevia teknisiä ja oikeudellisia sääntöjä.

4.9 Digitaalisyhteiskunnassa on syytä kiinnittää huomiota sähköisen ase- ja ampumatarvikekaupan aiheuttamiin vaaroihin. Facebook ja Instagram ovat ilmoittaneet asettaneensa rajoituksia aseiden myynnille sosiaalisissa verkoissaan ja kieltäneet käyttäjiään tarjoamasta aseita kaupan tai hoitamasta asekauppoja julkaisujen, keskusteluryhmien tai henkilökohtaisten viestien välityksellä. Vaikka tarkoituksena on, että asekauppiaille ja -välittäjillä olisi lupa kaupata tiettyntyyppisiä aseita ja ampumatarvikkeita sähköisesti, ETSK katsoo, että vain kasvokkain tapahtuvan kaupankäynnin pitäisi olla sallittua, jotta voitaisiin taata toimivaltaisten viranomaisten harjoittama tiukka valvonta.

4.10 Teknologinen innovointi on johtanut 3D-tulostinten kehittämiseen. Aseet eivät ole jääneet tämän teknologian ulkopuolelle, ja internetiin on nopeaa vauhtia ilmestynyt ohjeita ja ohjelmia tappavien aseiden tulostamiseksi. Koska aseiden tulostamista ei säännellä minkäänlaisin säädöksin, tämä teknologia on todellinen uhka, jonka merkitykseen ei ole vielä kiinnitetty tarpeeksi huomiota. Valtioiden tulee yhdistää voimansa tämän kysymyksen ratkaisemiseksi, pitää internetiä silmällä ja jopa valvoa tällaisten aseiden valmistamiseen käytettävien materiaalien hankintaa. Tulee myös harkita vakavasti niiden tuotannon kieltämistä.

4.11 Ehdotetussa direktiivissä säädetään, että jäsenvaltiot voivat sallia aseisiin liittyvien kulttuuri- ja historiallisten näkökohtien parissa toimivien tahojen, jotka on tunnustettu sellaisiksi, pitää hallussaan A luokkaan luokiteltuja ampuma-aseita, jotka on hankittu ennen direktiivin voimaantuloa, sillä edellytyksellä, että ne on deaktivoitu. ETSK katsoo, että on harkittava erityisjärjestelmää direktiivin soveltamiseksi sellaisissa museoissa pidettäviin kokoelmiin, joiden toiminnan jäsenvaltiot tunnustavat asianmukaisesti merkittäväksi, edellyttäen, ettei turvallisuutta tai yleistä järjestystä vaaranneta. Tällainen järjestelmä asettaisi tiukat säännöt aseiden näytteille asettamiselle, rekisteröinnille, säilyttämiselle ja käsittelylle, mutta estäisi historialliselta arvoltaan merkittävien A luokkaan kuuluvien aseiden tuhoamisen.

Bryssel 27. huhtikuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tietyistä yhtiöoikeuden osa-alueista (kodifikaatio)”

(COM(2015) 616 final – 2015/0283 (COD))

(2016/C 264/10)

Esittelijä: Jorge PEGADO LIZ

Muut esittelijät: Roger BARKER ja Christophe LEFÈVRE

Neuvosto päätti 29. huhtikuuta 2016 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 50 artiklan 1 kohdan ja 2 kohdan g alakohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheista

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tietyistä yhtiöoikeuden osa-alueista (kodifikaatio)”

(COM(2015) 616 final – 2015/0283 (COD)).

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 13. huhtikuuta 2016.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. huhtikuuta 2016 pitämässään 516. täysistunnossa (huhtikuun 27 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 223 ääntä puolesta ja 2 vastaan 8:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK kannattaa varauksetta tiettyjä yhtiöoikeuden osa-alueita koskevan ehdotustekstin (COM(2015) 616 final) konsolidointi- ja kodifiointialoitetta eli sen yksinkertaistamista, sillä tämä on täysin linjassa komitean moneen otteeseen lausunnoissaan esittämien kehotusten kanssa.

1.2 Tarkasteltuaan huolellisesti kutakin konsolidoitavaa tekstiä ja ehdotusta uusiksi kodifioitaviksi teksteiksi ETSK toteaa, ettei se ole havainnut yhtään muodollista virhettä 4.2 kohdassa mainittuja seikkoja lukuun ottamatta.

1.3 ETSK suosittaa, että liitteessä IV esitetty vastaavuustaulukko laadittaisiin kaksiosaiseksi siten, että olisi mahdollista vertailla myös uusia artikloja vanhoihin artikloihin eikä ainoastaan vanhoja uusiin.

1.4 ETSK olisi myös toivonut kunnianhimoisempaa otetta eli muihin säädöksiin hajalleen jääneiden osien – etenkin niiden, joihin viitataan kohdassa 4.4. luetelluissa direktiiveissä – kodifointia.

1.5 Komitea toivoisi, että tarkistettaessa uutta tekstiä sisällöllisesti otettaisiin asianmukaisesti huomioon komitean vuosien kuluessa ja etenkin kohdassa 4.8 mainituissa lausunnoissa esittämät ehdotukset, jotka koskevat komission nyt käsittelemiä direktiivejä.

2. Komission ehdotuksen tarkoitus ja tavoite

2.1 Komission ehdotuksen (COM(2015) 616 final, annettu 3. joulukuuta 2015) perusteluosassa todetaan seuraavaa:

”Tällä ehdotuksella on tarkoitus kodifioida kuudes neuvoston direktiivi, annettu 17 päivänä joulukuuta 1982, 54 artiklan 3 kohdan g alakohdan nojalla osakeyhtiöiden jakautumisesta (82/891/ETY), yhdestoista neuvoston direktiivi, annettu 21 päivänä joulukuuta 1989, julkistamisvaatimuksista, jotka koskevat toisen valtion lainsäädännön alaisten, yhtiömuodoltaan tietynlaisten yhtiöiden jäsenvaltion avaamia sivuliikkeitä (89/666/ETY), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/56/EY, annettu 26 päivänä lokakuuta 2005, pääomayhtiöiden rajat ylittävistä sulautumisista, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/101/EY, annettu 16 päivänä syyskuuta 2009, niiden takeiden yhteensovittamisesta samanveroisiksi, joita jäsenvaltioissa vaaditaan perustamissopimuksen 48 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetuilta yhtiöiltä niiden jäsenten sekä ulkopuolisten etujen suojaamiseksi, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/35/EU, annettu 5 päivänä huhtikuuta 2011, osakeyhtiöiden sulautumisesta, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/30/EU, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, niiden takeiden yhteensovittamisesta samanveroisiksi, joita jäsenvaltioissa vaaditaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 54 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetuilta yhtiöiltä niiden jäsenten sekä ulkopuolisten etujen suojaamiseksi osakeyhtiöitä perustettaessa sekä niiden pääomaa säilytettäessä ja muutettaessa.”

2.2 Komissio selostaa kodifointiprosessia seuraavasti: ”Uudella direktiivillä korvataan siihen sisällytetyt säädökset. Kodifioitavien säädösten asiasisältöä ei ole muutettu kyseisessä ehdotuksessa, vaan niihin on yhdistettäessä tehty ainoastaan kodifoinnin edellyttämät muodolliset muutokset.” Kodifointi ei silti kuitenkaan tapahdu ”noudattaen kokonaisuudessaan unionin säädösten tavanomaista hyväksymismenettelyä”. Tästä syystä ETSK:n lausunto on paikallaan, vaikka kyse onkin ”nopeutetusta käsittelymenettelystä, jonka mukaisesti kodifioidut säädökset voidaan antaa nopeasti”, kuten Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio ovat sopineet edelleen voimassa olevalla ”20 päivänä joulukuuta 1994 tehdyllä toimielinten välisellä sopimuksella”, jota on täydennetty mainittujen toimielinten välisellä uusimmalla sopimuksella ⁽¹⁾.

2.3 Unionin yhtiöoikeuden yhteenkokoamisen, jäsentämisen ja kodifoinnin tarkoituksena on helpottaa tällä oikeuden alalla annettujen EU:n säännösten tulkintaa, saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä, soveltamista ja täytäntöönpanoa.

2.4 ETSK on lukuisissa lausunnoissaan ehdottanut, suosittanut ja pyytänyt, että EU:n lainsäätävä toimisi tämänsuuntaisesti, ja se on aina tukenut tällaisia aloitteita. ETSK kannattaaakin täysin varauksetta tätä komission aloittamaa hanketta ja ehdotusta, varsinkin kun tällä alalla tehtävä yksinkertaistaminen hyödyttää kaikkia: yrityksiä, työntekijöitä, kuluttajia ja kansalaisia yleensä mutta myös ja erityisesti tuomareita, asianajajia, notaareja ja yleisesti kaikkia ammatikseen yhtiöoikeutta soveltavia henkilöitä.

3. Yhtiöoikeuden juuret ja kehittyminen Euroopan unionissa

3.1 Roomassa vuonna 1957 tehtyyn alkuperäiseen ETY:n perustamissopimukseen sisältyy suppea oikeusperusta (48–66 artikla) yhtiöoikeuden esimuodolle. Ajatus kansallisten lainsäädäntöjen lähentämisestä tietyillä yhtiöoikeuden osa-alueilla esitettiin vasta 7. helmikuuta 1992 allekirjoitetussa Maastrichtin sopimuksessa ja erityisesti lainsäädäntöjen lähentämistä yhtenäismarkkinoiden luomiseksi koskevista uudelleen laadituissa 94–97 artiklassa (peräisin Euroopan yhtenäisasiakirjasta) sekä uudelleen laadituissa 39–55 artiklassa (joilla korvataan aiemmat 48–66 artikla).

3.2 Neuvoston 9. maaliskuuta 1968 antamalla ensimmäisellä direktiivillä 68/151/ETY pyrittiin tältä pohjalta koordinoimaan ja yhtenäistämään takeita, joita jäsenvaltioissa vaaditaan perustamissopimuksen 58 artiklan toisessa alakohdassa tarkoitetuilta yhtiöiltä niiden jäsenten sekä ulkopuolisten etujen suojaamiseksi (EYVL L 65, 14.3.1968, s. 8). Sen jälkeen on annettu kymmeniä direktiivejä, asetuksia ja suosituksia tiettyjen sellaisten yhtiöoikeuden osa-alueiden ”säätämiseksi” Euroopassa, jotka liittyvät sisämarkkinoiden toteuttamiseen, joko lähentämällä kansallisia säännöstöjä tai pyrkimällä yhdenmukaistamaan niitä, mutta pyrkimättä koskaan laatimaan todellista yhteistä Euroopan laajuista yhtiöoikeuslainsäädäntöä.

3.3 Komissio ei tarkasteltavana olevassa ehdotuksessa edes pyri kodifioimaan kaikkia direktiivejä, jotka liittyvät yhtiöoikeuden eri osa-alueisiin, vaan keskittyy vain seuraaviin kuuteen direktiiviin sisältyviin säännöksiin:

- kuudes neuvoston direktiivi, annettu 17 päivänä joulukuuta 1982, 54 artiklan 3 kohdan g alakohdan nojalla osakeyhtiöiden jakautumisesta (82/891/ETY)
- yhdestoista neuvoston direktiivi, annettu 21 päivänä joulukuuta 1989, julkistamisvaatimuksista, jotka koskevat toisen valtion lainsäädännön alaisten, yhtiömuodoltaan tietynlaisten yhtiöiden jäsenvaltioon avaamia sivuliikkeitä (89/666/ETY)
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/56/EY, annettu 26 päivänä lokakuuta 2005, pääomayhtiöiden rajatylittävistä sulautumisista
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/101/EY, annettu 16 päivänä syyskuuta 2009, niiden takeiden yhteensovittamisesta samanveroisiksi, joita jäsenvaltioissa vaaditaan perustamissopimuksen 48 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetuilta yhtiöiltä niiden jäsenten sekä ulkopuolisten etujen suojaamiseksi
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/35/EU, annettu 5 päivänä huhtikuuta 2011, osakeyhtiöiden sulautumisesta

⁽¹⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARG+PE-575.118+03+DOC+PDF+V0//FI>

- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/30/EU, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, niiden takeiden yhteensovittamisesta samanveroisiksi, joita jäsenvaltioissa vaaditaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 54 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetuilta yhtiöiltä niiden jäsenten sekä ulkopuolisten etujen suojaamiseksi osakeyhtiöitä perustettaessa sekä niiden pääomaa säilytettäessä ja muutettaessa.

3.4 Tarkasteltavana oleva ehdotus on laadittu direktiivien 82/891/ETY, 89/666/ETY, 2005/56/EY, 2009/101/EY, 2011/35/EU ja 2012/30/EU sekä niiden muuttamisesta annettujen säädösten alustavan koannelman pohjalta 23 virallisella kielellä. Vanhojen ja uusien artiklanumeroiden vastaavuus esitetään tulevan direktiivin liitteeseen IV sisältyvässä taulukossa.

4. Ehdotuksen arviointi

4.1 Kuten edellä on todettu, ETSK hyväksyy varauksetta konsolidointi- ja kodifiointialoitteen ja tämän työn tuloksena syntyvän tekstin yksinkertaistamisen.

4.2 Tarkasteltuaan huolellisesti kutakin konsolidoitavaa tekstiä ja ehdotusta uusiksi kodifioitaviksi teksteiksi ETSK toteaa, ettei se ole havainnut yhtään muodollista virhettä seuraavia lukuun ottamatta:

- Direktiivin 2005/56/EY johdanto-osan 3 kappaleen kodifioidussa toisinnossa mainitaan "täsmennettävä" eikä "säädetty".

- Direktiivin 89/666/ETY 10 artiklan 2 kohtaa ei ole kodifioitu direktiiviehdotuksessa.

- Komission tulisi vahvistaa, ovatko johdanto-osan 48, 62, 65, 66 ja 80 kappaleeseen sisältyvät säädöstekstiviittaukset viittauksia viimeisimpiin kullakin alalla toteutettuihin toimenpiteisiin (esimerkiksi johdanto-osan 48 kappaleessa oleva viittaus markkinoiden väärinkäyttöä koskevaan direktiivin olisi korvattava viittauksella markkinoiden väärinkäyttöä koskevaan asetukseen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 596/2014, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, markkinoiden väärinkäytöstä (markkinoiden väärinkäyttöasetus) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/6/EY ja komission direktiivien 2003/124/EY, 2003/125/EY ja 2004/72/EY kumoamisesta)).

- III luvun otsikossa olisi täsmennettävä, että kyse on "kolmansien osapuolten suojelemiseksi" tapahtuvasta julkistamisesta. Jos sen sijaan kyseessä oleva julkistaminen hyödyttää myös osakkeenomistajia, eikö 13 artiklan f alakohdassa tulisi mainita myös direktiivit 2013/24/EU ja 2014/95/EU?

4.3 ETSK suosittaa, että liitteessä IV esitetty vastaavuustaulukko laadittaisiin kaksiosaiseksi siten, että olisi mahdollista verrata myös uusia artikloja vanhoihin artikloihin eikä ainoastaan vanhoja uusiin.

4.4 ETSK olisi myös toivonut kunnianhimoisempaa otetta eli muihin säädöksiin hajalleen jääneiden osien – etenkin niiden, joihin viitataan seuraavissa direktiiveissä – kodifiointia:

- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/76/EU, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY muuttamisesta kaupankäyntivarastoa ja uudelleenarvopaperistamista koskevien pääomavaatimusten sekä palkka- ja palkkiopolitiikkaa koskevan valvojan arvion osalta

- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/36/EY, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2007, osakkeenomistajien eräiden oikeuksien käyttämisestä julkisesti noteeratuissa yhtiöissä

- direktiivi 2004/25/EY, annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004, julkisista ostotarjouksista

- direktiivi 2001/86/EY, annettu 8 päivänä lokakuuta 2001, eurooppayhtiön sääntöjen täydentämisestä henkilöstöedustuksen osalta

- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/102/EY, annettu 16 päivänä syyskuuta 2009, yhtiöoikeuden alalla yhdenmiehen rajavastuuyhtiöistä

- kahdeksas neuvoston direktiivi 84/253/ETY, annettu 10 päivänä huhtikuuta 1984, perustamissopimuksen 54 artiklan 3 kohdan g alakohdan nojalla, lakisääteisten tilintarkastusten suorittamisesta vastuussa olevien henkilöiden hyväksymisestä

— seitsemäs neuvoston direktiivi 83/349/ETY, annettu 13 päivänä kesäkuuta 1983, perustamissopimuksen 54 artiklan 3 kohdan g alakohdan nojalla, konsolidoiduista tilinpäätöksistä

— neljäs neuvoston direktiivi 78/660/ETY, annettu 25 päivänä kesäkuuta 1978, perustamissopimuksen 54 artiklan 3 kohdan g alakohdan nojalla, yhtiömuodoltaan tietynlaisten yhtiöiden tilinpäätöksistä.

4.5 Todettakoon, että vuoden 2015 työohjelmassaan (COM(2014) 910 final, liite III, kohta 45) komissio oli ilmoittanut myös yhtiöoikeuden alalla yhdenmiehen rajavastuuyhtiöistä annetun direktiivin 2009/102 koodifoinnista.

4.6 ETSK on tyytyväinen saamaansa tietoon, että komissio olisi ottanut direktiiveissä 2003/58/EY ja 2006/68/EY huomioon eräitä yhtiöoikeuden yksinkertaistamista SLIM-hankkeen yhteydessä käsittelevän työryhmän suosituksia, jotka koskevat ensimmäisen ja toisen yhtiöoikeusdirektiivin yksinkertaistamista.

4.7 ETSK on esittänyt jokaisesta komission ehdotuksen kohteena olevasta direktiivistä lausunnon, jota ei ole aina otettu kaikilta osin huomioon. Komitea toivoisikin, että komissio ottaisi uuden tekstin sisällöllisessä tarkistusvaiheessa asianmukaisesti huomioon komitean jo aiemmin vuosien kuluessa esittämät ehdotukset, jotka eivät ole nyt tarkasteltavana olevan hankkeen aiheena.

4.8 Näitä ovat etenkin seuraavat lausunnot:

— annettu 24.9.1987, EYVL C 319, 30.11.1987, s. 61, esittelijä Jean Pardon

— annettu 28.4.2004, EUVL C 117, 30.4.2004, s. 43, esittelijä María Candelas Sánchez Miguel

— annettu 30.5.2007, EUVL C 175, 27.7.2007, s. 33, esittelijä María Candelas Sánchez Miguel

— annettu 25.2.2009, EUVL C 218, 11.9.2009, s. 27, esittelijä María Candelas Sánchez Miguel

— annettu 15.6.2011, EUVL C 248, 25.8.2011, s. 118, esittelijä Miklós Pásztor

— annettu 12.12.2012, EUVL C 44, 15.2.2013, s. 68, esittelijä Lena Roussanova.

Bryssel 27. huhtikuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen verkkosisältöpalvelujen rajatylittävän siirrettävyyden varmistamisesta sisämarkkinoilla”

(COM(2015) 627 final – 2015/0284 (COD))

(2016/C 264/11)

Esittelijä: Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER

Neuvosto päätti 8. tammikuuta 2016 ja Euroopan parlamentti 21. tammikuuta 2016 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi verkkosisältöpalvelujen rajatylittävän siirrettävyyden varmistamisesta sisämarkkinoilla”

(COM(2015) 627 final – 2015/0284 (COD)).

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 13. huhtikuuta 2016.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. huhtikuuta 2016 pitämässään 516. täysistunnossa (huhtikuun 27. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 162 ääntä puolesta ja 6 vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Komitea suhtautuu myönteisesti komission aloitteeseen käsitellä niin kutsuttua rajatylittävää siirrettävyyttä. Rajatylittävässä siirrettävyydessä on pääasiassa kyse siitä, että audiovisuaalisia verkkosisältöpalveluja asuinjäsenvaltiossaan laillisesti käyttävät käyttäjät ja kuluttajat voivat käyttää näitä palveluja myös oleskellessaan tilapäisesti toisessa EU:n jäsenvaltiossa.

1.2 Komitea on myös yhtä mieltä siitä, että asetusta on oikea säädösmuoto siirrettävyyden sääntelemiseksi, sillä kyseessä on rajatylittävä toiminta. Lisäksi komitea pitää loogisena, että määritellään oikeudellinen määräaika (*vacatio legis*), jonka jälkeen voimassa oleviin sopimuksiin sisältyvät siirrettävyyttä rajoittavat lausekkeet ovat täytäntöönpanokelvottomia. Komitea katsoo, että kuusi kuukautta on kohtuullinen määräaika, jonka puitteissa kyseessä olevien palvelujen tarjoajat voivat mukauttaa tarjontajärjestelmänsä uuden tilanteen mukaisiksi.

1.3 ETSK katsoo myös, että tilaajan ”asuinjäsenvaltion” käsite on määriteltävä selvästi, jotta muut EU:n jäsenvaltiot voidaan katsoa oletusarvoisesti valtioiksi, joissa tilaaja voi oleskella tilapäisesti. Pelkkä 2 artiklaan sisältyvä viittaus tavanomaiseen asuinjäsenvaltioon ei ehkä riitä, minkä vuoksi on arvioitava muita tilapäisyyteen, elinympäristöön jne. liittyviä perusteita laatimalla ohjeellinen luettelo indikaattoreista, joiden avulla asumiseen perustuva ajallinen yhteys voidaan määritellä konkreettisella tavalla. Komitea katsoo, että rajatylittävä siirrettävyys olisi taattava joka tapauksessa tilanteessa, jossa asiakas tai palvelun tilaaja voidaan yhdistää kuuluvaksi johonkin jäsenvaltioon ja hänet voidaan tunnistaa hänen IP-osoitteensa, internetyhteyden tai muun vastaavan indikaattorin perusteella.

1.4 Siirrettävien palvelujen luonteen ja olosuhteiden perusteella on selvää, että ehdotus koskee tällaisia palveluja riippumatta siitä, ovatko ne maksullisia vai ilmaisia, mutta jälkimmäisessä tapauksessa vain sillä edellytyksellä, että jäsenvaltio ”varmennetaan”. Jos tarkastellaan erityisesti ilmaisupalveluja, ETSK katsoo, että niiden siirrettävyys olisi taattava siinä tapauksessa, että jäsenvaltio on ”varmennettavissa”, mikäli tästä ei aiheudu lisäkustannuksia palveluntarjoajalle.

1.5 Säädososassa olisi nimenomaisesti mainittava, että kaikenlainen tarjonnan supistaminen tai heikentäminen tavalla, joka vaikuttaa palveluihin, valikoimiin, palvelun käytettävyyteen eri laitteilla tai käyttäjien määrään, katsotaan palvelua koskeväksi rikkomukseksi. Lisäksi on taattava käytettävyyttä koskeva vähimmäislaatu, jonka on vastattava vähintään oleskelujäsenvaltiossa paikallisen verkkoyhteyden kautta saatavilla olevaa peruslaatutasoa, jotta ei edistetä kohtuuttomia käytäntöjä ja ehtoja perimällä lisämaksua taatusta premium-tason yhteydestä. Ei myöskään voida pitää riittävänä, että käyttäjälle pelkästään tiedotetaan odotettavissa olevasta laadusta. Nämä velvollisuudet olisi mainittava nimenomaisesti myös asetuksen säädososassa eikä pelkästään johdanto-osassa.

2. Johdanto

2.1 Euroopan komission 15. heinäkuuta 2014 antamien poliittisten suuntaviivojen painopistealana nro 2 oli ”Yhdenmetyt digitaaliset sisämarkkinat”, minkä perusteella hyväksyttiin tiedonanto aiheesta ”Digitaalisten sisämarkkinoiden strategia Euroopalle” ⁽¹⁾. ETSK tuki lausunnossaan ⁽²⁾ tätä painopistealaa ja katsoi, että se voi tarjota uuden sysäyksen Euroopan unionin digitaalipolitiikalle.

2.2 Komissio ehdotti ”perusteettomien maarajoitusten ehkäisemistä”, jotta kuluttajat ja yritykset saisivat sisämarkkinoista täyden hyödyn suuremman valikoiman ja alempien hintojen muodossa.

2.3 Yhdistyneiden kansakuntien kauppaa- ja kehityskonferenssi (UNCTAD) hyväksyi äskettäin kuluttajansuojaa koskevien suuntaviivojensa päivittämisen, minkä tarkoituksena on saattaa suuntaviivat vastaamaan teknologian viimeaikaista kehitystä sisällyttämällä niihin sähköinen kaupankäynti ja ns. digitaalinen kulutus. Näillä aloilla on vahvistettava yksityisyyden suoja verkossa ja sisällytettävä suuntaviivoihin johdonmukainen periaate kuluttajien tasapuolisesta suojelusta.

2.4 Komissio antoi edellä mainitun digitaalisten sisämarkkinoiden strategian laatimisen yhteydessä myös tiedonannon tekijänoikeuslainsäädännön modernisoinnista, verkkokauppaa koskevista myyntisopimuksista ja verkkosisältöpalvelujen toimittamisesta. ETSK aikoo antaa lausunnon näistä asioista.

2.5 Samaan asiayhteyteen liittyy myös ehdotus ”rajatylittävää siirrettävyyttä” koskeväksi asetukseksi, jossa on kyse siitä, että tietyssä EU:n jäsenvaltiossa verkkosisältöpalvelun tilannut tilaaja voi käyttää kyseistä sisältöä oleskellessaan tilapäisesti toisessa jäsenvaltiossa. Siirrettävyys on tärkeä askel kohti sen saavuttamista, että audiovisuaaliset sisällöt olisivat laajemmin käyttäjien saatavilla. Myös komissio pitää tätä tärkeänä tavoitteena digitaalisten sisämarkkinoiden strategian toteuttamisen kannalta.

2.6 Tällaisia palveluja tilanneiden EU:n kansalaisten nykyiset vaikeudet – tai mahdottomuus – käyttää näitä palveluja asuinmaansa ulkopuolella (mutta kuitenkin EU:n alueella) liittyvät teknologian sijasta muihin syihin eli maakohtaisiin estoihin, jotka johtuvat oikeudenhaltijoiden lisenssikäytännöistä tai palveluntarjoajien kaupallisista menettelyistä. Rajatylittävää siirrettävyyttä ovat rajoittaneet myös korkeat verkkovierailumaksut, joista eurooppalaiset kuluttajat ja käyttäjät ovat kärsineet ja joiden loppu on lähellä komission hyväksymän ehdotuksen seurauksena.

3. Ehdotuksen sisältö

3.1 Asetuksen pääasiallisena tavoitteena on tarkasteltavana olevan tekstin 1 artiklan mukaisesti taata verkkosisältöpalvelujen rajatylittävä siirrettävyys sisämarkkinoilla. Se tarkoittaa, että kaikki unionin käyttäjät, jotka vastaanottavat näitä sisältöjä laillisesti asuinjäsenvaltiossaan, voivat käyttää niitä myös oleskellessaan tilapäisesti toisessa jäsenvaltiossa.

⁽¹⁾ COM(2015) 192 final.

⁽²⁾ EUVL C 71, 24.2.2016, s. 65.

3.2 Ehdotuksen 2 artikla sisältää määritelmät palvelun luonnetta ja siihen osallistuvia toimijoita koskeville eri termeille, jotka ovat "tilaaja", "kuluttaja", "asujäsenvaltio", "tilapäinen oleskelu", "verkkosisältöpalvelu" ja "siirrettävä". Verkkosisältöpalvelujen osalta täsmennetään, että kyseessä voi olla audiovisuaalinen mediapalvelu tai palvelu, jonka keskeinen piirre on pääsyn ja käyttömahdollisuuden tarjoaminen teoksiin, muuhun aineistoon tai yleisradio-organisaatioiden lähetyksiin. Nämä palvelut voidaan toimittaa tilaajalle joko lineaarisesti tai tilauksena joko rahallista maksua vastaan tai ilman rahallista maksua.

3.3 Ehdotuksen 3 artiklassa säädetään, että siirrettävää palvelua tarjoavia palveluntarjoajia koskeva velvollisuus sallia siirrettävyys muissa jäsenvaltioissa ei tarkoita velvollisuutta tarjota palvelua samanlaatuisena kuin asujäsenvaltiossa, ellei tarjoaja nimenomaisesti sitoudu takaamaan tällaista laatua. Tarjoajan on kuitenkin ilmoitettava tilaajille tarjottavan palvelun toimituslaadusta.

3.4 Ehdotuksen 4 artiklan mukaan palvelun tarjoamisen ja tarjotun palvelun saannin ja käytön katsotaan tapahtuvan audiovisuaalisen ja tekijänoikeuksia ja tietosuoja koskevan sääntelyn kannalta asujäsenvaltion alueella.

3.5 Ehdotuksen 5 artiklassa säädetään, että kaikki oikeudenhaltijoiden ja palveluntarjoajien sekä palveluntarjoajien ja tilaajien väliset sopimusmääräykset, jotka ovat rajatylittävää siirrettävyyttä koskevan velvollisuuden vastaisia, ovat täytäntöönpanokelvottomia. Oikeudenhaltijat voivat edellyttää, että palveluntarjoaja ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin, joilla varmistetaan, että palvelu tarjotaan asetuksen mukaisesti. Toimenpiteiden on oltava kohtuullisia ja oikeasuhtaisia.

3.6 Ehdotuksen 6 artiklassa säädetään, että tilaajien henkilötietojen käsittelyssä on noudatettava tähän liittyviä yhteisön sääntöjä (Direktiivit 95/46/EY ja 2002/58/EY)⁽³⁾.

3.7 Ehdotuksen 7 artiklassa säädetään, että asetusta sovelletaan asetuksen voimaantulon jälkeen tehtyjen sopimusten lisäksi myös kaikkiin ennen asetuksen soveltamispäivää tehtyihin sopimuksiin ja hankintuihin oikeuksiin, jos ne ovat merkityksellisiä palvelun tarjonnan, saannin tai käyttämisen kannalta.

3.8 Ehdotuksen 8 artiklassa säädetään, että asetusta sovelletaan kuuden kuukauden kuluttua sen julkaisupäivästä.

4. Yleistä

4.1 Komitea suhtautuu myönteisesti rajatylittävää siirrettävyyttä koskevaan komission aloitteeseen, jonka tarkoituksena on pääasiassa sallia, että audiovisuaalisia verkkosisältöpalveluja tilanneet käyttäjät ja kuluttajat, jotka ovat kirjoilla EU:n jäsenvaltiossa, voivat käyttää näitä palveluja oleskellessaan tilapäisesti toisessa jäsenvaltiossa.

4.2 ETSK katsoo, että kyseessä on komission strategian puitteissa tärkeä toimenpide digitaalisten sisämarkkinoiden toteuttamiseksi, sillä sen avulla poistetaan esteitä palvelujen vapaalta tarjoamiselta ja yritysten vapaalta kilpailulta. Kaupallisten seikkojen lisäksi tämän toimenpiteen avulla voidaan myös vahvistaa taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta, joka edistää järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan eri ryhmien integroitumista.

4.3 Komission 9. joulukuuta 2015 esittelemän asetusehdotuksen avulla pyritään poistamaan esteet rajatylittävältä siirrettävyydeltä velvoittamalla palveluntarjoajat näiden palvelujen tarjoamiseen siinä tapauksessa, että palveluja tarjotaan laillisesti ja että ne ovat siirrettäviä kansallisilla markkinoilla.

4.4 Säädosmuodon valinta (asetus) on perusteltavissa säänneltävän toiminnan rajatylittävällä ulottuvuudella ja sen perusteella, että säädöstä on sovellettava kaikissa jäsenvaltioissa yhdenmukaisesti ja samanaikaisesti. Ehdotus liittyy SEUT-sopimuksen 56 artiklaan, jossa "kielletään rajoitukset, jotka koskevat muuhun jäsenvaltioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja unionissa".

⁽³⁾ EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31 ja EYVL L 201, 31.7.2002, s. 37.

4.5 ETSK on yhtä mieltä valitusta sisämarkkinoita koskevasta oikeusperustasta (SEUT-sopimuksen 114 artikla), kun otetaan huomioon ehdotetun asetuksen kohteena olevien palvelujen luontaisesti rajatylittävä ulottuvuus ja luonne sekä tarve toimia johdonmukaisesti unionin muihin politiikkoihin nähden erityisesti kulttuurinäkökohtien (SEUT-sopimuksen 167 artikla) ja kuluttajien etujen edistämisen (SEUT-sopimuksen 169 artikla) kannalta. Siksi on tärkeää, että ehdotusta tulkitaan siten, että huomioon otetaan yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen, oikeus henkilötietojen suojaan, ilmaisunvapaus ja elinkeinovapaus.

4.6 Ehdotus kattaa yleisradio-organisaatioiden ja tietoyhteiskunnan palveluntarjoajien välittämät sisällöt, joita suuret yritykset tai pk-yritykset toimittavat joko lineaarisesti tai tilauksena lataamalla, suoratoistona (*streaming*) tai jollakin muulla tekniikalla rahallista maksua vastaan (tilaus) tai ilman rahallista maksua – viimeksi mainitussa tapauksessa sillä edellytyksellä, että palvelun tarjoaja varmentaa rekisteröityneen käyttäjän asuinjäsenvaltion (esimerkiksi IP-osoitteen tai internetyhteyden avulla). Ehdotetun asetuksen ulkopuolelle jäävät muut rajatylittävän transaktion kohteena olevat tavarat ja palvelut, joiden kannalta täysin audiovisuaaliset sisällöt ovat vain liitännäisiä palveluja.

4.7 Ehdotetun asetuksen tavoitteena on näin ollen tyydyttää mahdollisimman tehokkaasti kansalaisten digitaaliseen ympäristöön liittyvät toiveet ja tarpeet, sillä tämän toimenpiteen ansiosta he voivat EU:n jäsenvaltioiden välillä matkustaessaan hyödyntää audiovisuaalisia sisältöjä, joihin heillä on käyttöoikeus. Lisäksi tavoitteena on sovittaa yhteen audiovisuaalisten sisältöjen markkinoiden kehitys ja oikeudenhaltijoiden suojelun korkean tason säilyttäminen (tekijänoikeuksien ja lähioikeuksien haltijat ja myös erittäin merkittävien tapahtumien ja tietojen välittäminen).

4.8 Komissio korostaa tähän liittyen etuja, joita aloite voi tarjota sekä palvelujen käyttäjille että pitkällä aikavälillä myös tarjoajille. Ehdotetun asetuksen johdanto-osassa todetaan, että rajatylittävä siirrettävyys ei edistä ainoastaan kuluttajien etuja. Siirrettävyys tarjoaa myös erilaisia etuja luomista, esittämistä ja toteuttamista koskevien oikeuksien haltijoille sekä niille, jotka osallistuvat audiovisuaalisten sisältöjen valmistamiseen, yleisölle välittämiseen ja käyttöön saattamiseen, parantamalla kaikkien näiden toimijoiden oikeusvarmuutta ja tarjoamalla paremmat valmiudet vastata käyttäjien kysyntään.

4.9 Komissio korostaa joka tapauksessa erityisesti – epäilemättä toimijoiden julkisen kuulemisen aikana esittämiin huolenaiheisiin vastatakseen – palveluntarjoajien ja oikeudenhaltijoiden oikeuksia ja toimintaa. Komissio toteaa, että ehdotus ei vaikuta merkittävästi oikeuksien lisensointiin eikä liiketoimintamalleihin ja että ehdotuksella ei veloiteta neuvottelemaan lisenssejä uudelleen, sillä sellaiset sopimusmääräykset, jotka ovat rajatylittävää siirrettävyyttä koskevan tarjoamisvelvoitteen vastaisia, tehdään asetuksella täytäntöönpanokelvottomiksi. Komissio toteaa edelleen (erittäin kysytyjen audiovisuaalisten ja urheilusisältöjen välittäjiä ajatellen), että siirrettävyys ei laajenna palvelujen käyttäjäjoukkoa eikä sellaisenaan muuta lisenssien alueellista yksinoikeutta.

4.10 Ehdotuksen säädösosaan – tarkemmin sanottuna 5 artiklan 2 kohtaan – olisi lisättävä maininta siitä, että verkkosisältöpalvelujen asianmukaisen tarjoamisen varmentamiseksi käytettävien keinojen kohtuullisuuden ja oikeasuhtaisuuden lisäksi näiden ”tehokkaiden keinojen” on noudatettava Euroopan unionin perusoikeuskirjassa taattuja periaatteita ja oikeuksia tai oltava sopusoinnussa niiden kanssa. Kyseiset periaatteet ja oikeudet olisi eriteltävä nimenomaisesti.

4.11 Rajatylittävästi siirrettävän palvelun tarjoaminen rinnastetaan palvelun tarjoamiseen asuinmaassa, missä olisi kyse ”oikeudellisesta fiktiosta” tekijänoikeuksien, lähioikeuksien ja valmistamista, yleisölle välittämistä, käyttöön saattamista tai uudelleenkäyttöä koskevien oikeuksien sekä tarjolla olevien sisältöjen, laitteiden, sallitun käyttäjien määrän ja toimintojen valikoiman kannalta. Olisi täsmennettävä, että tämä tulee toteuttaa aina teknologianeutraalisuuden periaatetta noudattaen. Myös asetusehdotuksen soveltamisalaa ja määritelmiä sekä erityisesti subjektiivisen soveltamisalan määrittämiseen liittyviä seikkoja on selkeytettävä. Perustana on joka tapauksessa käytettävä selkeitä ja tunnistettavissa olevia kriteerejä, jotta voidaan taata oikeusvarmuus ja sääntöjen ennakoitavuus.

4.11.1 Velvollisuudesta todettakoon kuitenkin seuraavaa:

— Se rajataan tai alistetaan tiettyjen suhteellisuutta koskevien vaatimusten noudattamiseen, jos velvollisuudesta voi aiheutua palveluntarjoajille kohtuuttomia kustannuksia; näin ollen siirrettävyyteen ei veloiteta, jos palveluntarjoaja ei varmenna palvelussaan tilaajan asuinmaata.

- Myös oikeudenhaltijoiden oikeuksien noudattamisen varmistamista koskevaa velvollisuutta rajataan.
- Ennen kaikkea ei edellytetä toimenpiteitä sen takaamiseksi, että sisältöpalveluja tarjotaan oleskelumaassa samanlaatuisina kuin asuinmaassa, ellei tarjoaja siihen nimenomaisesti sitoudu. Laatu ei kuitenkaan saa olla heikompi kuin mikä on saatavilla oleskelumaan paikallisen verkkoyhteyden välityksellä. Perustelujen mukaan tällainen laatutakuu voisi aiheuttaa kohtuuttomia lisäkustannuksia palveluntarjoajille, kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden väliset erot tietoliikenteen kapasiteetissa ja infrastruktuurissa.

4.12 Viimeksi mainitun seikan osalta on todettava, että tietyn laatutason takaamisen vaatimatta jättäminen yhdistettynä mahdollisuuteen tarjota lisämaksusta tällaisen laatutason takaavia premium-palveluja voi kannustaa palveluntarjoajia tiettyihin väärinkäytöksiin. Se voi laskea tai heikentää peruspalvelun laatua siten, että sisällöstä tulee lähes perushyödyke, kun taas voitto saadaan palvelusta perittävistä maksuista. Asetuksen säädösosassa olisi vähintäänkin mainittava selvästi, että tarjottava laatutaso ei saa missään tilanteessa olla oleskelumaassa paikallisen verkkoyhteyden kautta saatavilla olevaa laatutasoa heikompi.

4.13 Lopuksi merkille pantavaa on komission aikomus soveltaa asetusta takautuvasti. Se merkitsee sitä, että sopimusosapuolten aikaisemmin neuvottelemien sopimusten siirrettävyyden estävät tai sitä rajoittavat lausekkeet tai ehdot eivät päde. Lisäksi edistetään tällaisten osapuolten välisiä sopimuksia rajatylittävän siirrettävyyden periaatteen soveltamiseksi.

4.14 ETSK ehdottaa uutta ”osittain siirrettävän” palvelun määritelmää, jota tulisi soveltaa laatuherkkiin verkkopalveluihin tilanteissa, joissa tietyn alueen tilaajat eivät pysty käyttämään verkkosisältöpalvelua paikallisen internetin heikon laadun vuoksi. Tätä käsitettä on käytetty samanlaisessa merkityksessä vaikutustenarvioinnin ⁽⁴⁾ sivulla 8.

Bryssel 27. huhtikuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

⁽⁴⁾ SWD(2015) 270 final.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 575/2013 muuttamisesta siltä osin kuin kyse on hyödykemarkkinoilla toimivia välittäjiä koskevista poikkeuksista”

(COM(2015) 648 final – 2015/0295 (COD))

(2016/C 264/12)

Esittelijä: John WALKER

Neuvosto päätti 12. tammikuuta 2016 ja Euroopan parlamentti 18. tammikuuta 2016 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 575/2013 muuttamisesta siltä osin kuin kyse on hyödykemarkkinoilla toimivia välittäjiä koskevista poikkeuksista”

(COM(2015) 648 final – 2015/0295 (COD)).

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 13. huhtikuuta 2016.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. huhtikuuta 2016 pitämässään 516. täysistunnossa (huhtikuun 27 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 224 ääntä puolesta ja 1 vastaan 5:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK on samaa mieltä tarpeesta muuttaa vakavaraisuusasetusta (EU) N:o 575/2013 ja hyväksyy ehdotetut muutokset.

1.2 ETSK odottaa saavansa aikanaan mahdollisuuden antaa lausunnon tarkistetusta asetuksesta.

2. Johdanto

2.1 Vaatimus käy ytimekkäästi ilmi seuraavista kohdista, jotka ovat asetusluonnoksen johdanto-osasta.

2.2 Asetuksessa (EU) N:o 575/2013 myönnetään poikkeus sijoituspalveluyrityksille, joiden päätoimiala koostuu ainoastaan sijoituspalvelujen tarjoamisesta tai rahoitusvälineisiin liittyvistä toimista, joista säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/39/EY liitteessä I olevan C osan 5, 6, 7, 9 ja 10 kohdassa, ja joihin ei 31 päivänä joulukuuta 2006 sovellettu neuvoston direktiiviä 93/22/ETY (”hyödykemarkkinoilla toimiva välittäjä”), suuria asiakasriskejä ja oman pääoman vaatimusta koskevien säännösten soveltamisesta. Mainittuja poikkeuksia sovelletaan 31 päivään joulukuuta 2017.

2.3 Asetuksessa (EU) N:o 575/2013 edellytetään myös, että komissio laatii 31 päivään joulukuuta 2015 mennessä kertomuksen, jossa se käsittelee asianmukaista järjestelmää hyödykemarkkinoilla toimivien välittäjien vakavaraisuusvalvontaa varten. Lisäksi kyseisessä asetuksessa säädetään, että komissio laatii samaan päivämäärään mennessä kertomuksen, jossa se käsittelee asianmukaista järjestelmää sijoituspalveluyritysten yleistä vakavaraisuusvalvontaa varten. Näiden kertomusten jälkeen on tarvittaessa annettava lainsäädäntöehdotuksia.

2.4 Sijoituspalveluyritysten, mukaan lukien hyödykemarkkinoilla toimivat välittäjät, vakavaraisuuskohtelun tarkastelu (”sijoituspalveluyritysten tarkastelu”), on parhaillaan käynnissä, mutta sitä ei ole vielä saatu päätökseen. Tarkastelun loppuunsaattaminen ja sen seurauksena mahdollisesti säädettävän uuden lainsäädännön antaminen saadaan suoritettua loppuun vasta 31 päivän joulukuuta 2017 jälkeen.

2.5 Nykyisen järjestelmän mukaisesti hyödykemarkkinoilla toimiviin välittäjiin sovelletaan 31 päivän joulukuuta 2017 jälkeen suuria asiakasriskejä ja omia varoja koskevia vaatimuksia. Tämä voisi pakottaa näitä kasvattamaan merkittävästi omia varojaan, joita nämä tarvitsevat voidakseen jatkaa toimintaansa, mikä voisi korottaa kyseisten toimintojen suorittamiseen liittyviä kuluja.

2.6 Suuria asiakasriskejä ja omia varoja koskevien vaatimusten soveltamista hyödykemarkkinoilla toimiviin välittäjiin koskevan päätöksen ei pitäisi olla seuraus siitä, että poikkeus on päättynyt. Sen sijaan kyseisen päätöksen pitäisi olla hyvin perusteltu, sen pitäisi perustua sijoituspalveluyritysten tarkastelun päätelmiin ja se pitäisi ilmaista selkeästi lainsäädännössä.

2.7 Näin ollen olisi vahvistettava uusi määräaika, johon saakka poikkeuksia sovelletaan. Asetusta (EU) N:o 575/2013 olisi sen vuoksi muutettava.

3. ETSK:n näkökulma

3.1 ETSK hyväksyy sen, että asetuksessa ei ehdoteta muuta kuin määräajan muuttamista joulukuun 31 päivästä 2017 joulukuun 31 päivään 2020, kuten edellä kohdassa 2.7 todetaan.

3.2 ETSK pahoittelee, ettei komissio ole pystynyt noudattamaan asettamaansa määräaika, kuten edellä kohdassa 2.4 todetaan. Komitea toteaa kuitenkin, että vakavaraisuusvaatimukset olisi asetettava yksityiskohtaisen analyysin ja arvioinnin pohjalta. Hyödykemarkkinoilla toimiviin välittäjiin sovellettavia poikkeuksia ei pitäisi kumota vain siksi, että satunnainen määräaika on ohitettu.

Bryssel 27. huhtikuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla”

(COM(2016) 25 final – 2016/0010 (CNS))

ja

”Ehdotus neuvoston direktiiviksi sisämarkkinoihin suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta”

(COM(2016) 26 final – 2016/0011 (CNS))

(2016/C 264/13)

Esittelijä: Petru Sorin DANDEA

Toinen esittelijä: Roger BARKER

Neuvosto päätti 9. ja 10. helmikuuta 2016 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 113 ja 115 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheista

”Ehdotus neuvoston direktiiviksi direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla”

COM(2016) 25 final – 2016/010 (CNS)

ja

”Ehdotus neuvoston direktiiviksi sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta”

COM(2016) 26 final – 2016/011 (CNS).

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 14. huhtikuuta 2016.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. huhtikuuta 2016 pitämässään 516. täysistunnossa (huhtikuun 28 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 126 ääntä puolesta ja 7:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK kannattaa Euroopan komission aloitetta, jolla pyritään varmistamaan OECD:n BEPS-hankkeeseen sisältyvien sääntöjen yhdenmukainen täytäntöönpano jäsenvaltioissa. Aloite kuuluu pyrkimykseen torjua joidenkin monikansallisten yritysten harjoittamaa aggressiivista verosuunnittelua, joka rapauttaa jäsenvaltioiden veropohjaa vuosittain arviolta 50–70 miljardin euron verran.

1.2 Komitea katsoo, että eurooppalaisten yritysten kilpailukyvyyn, EU:n houkuttavuuden investointipaikkana ja kansainvälisen verotusjärjestelmän yhdenmukaisuuden turvaamiseksi toimenpiteiden tulisi tässä hitaan ja hauraan kriisin jälkeisen taloudellisen elpymisen vaiheessa olla sen mukaisia, mitä on tosiasiallisesti sovittu OECD:n tasolla ja mitä muut kansainväliset kumppanitahot ovat panneet täytäntöön.

1.3 ETSK pitää tässä yhteydessä tärkeänä pyrkiä luomaan tosiasiallisesti tasapuoliset toimintaedellytykset ja yhdenmukainen järjestelmä, jota sovelletaan samalla tavoin kaikissa jäsenvaltioissa. On tärkeää rajoittaa pilkkoutumisen vaaraa, sillä se voi haitata ehdotettujen toimenpiteiden tehokkuutta.

1.4 ETSK katsoo, että finanssialan yrityksiä ei pitäisi jättää veronkierron torjuntaa koskevan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. ETSK kehottaa komissiota ja jäsenvaltioita tiivistämään kansainvälisiä neuvotteluja muun muassa OECD:n ja G20:n puitteissa yhdenmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi EU:n ja OECD:n tasolla. Neuvotteluissa olisi myös tarkasteltava, miten ehdotettuja sääntöjä voidaan soveltaa myös rahoitusyhtiöihin.

1.5 ETSK kannattaa ehdotusta ja suosittaa, että jäsenvaltioiden tulisi hyväksyä osamaksujärjestely vain siinä tapauksessa, että varainsiirrolla on jokin muukin tarkoitus kuin vain yrityksen verojen alentaminen.

1.6 ETSK suosittaa, että vapautusmenetelmästä hyvitysmenetelmään siirtymistä koskevaa lauseketta sovelletaan suoraan kaikkiin verovelvollisiin, jotka ovat saaneet tuloja veroparatiiseiksi luokitelluilta lainkäyttöalueilta.

1.7 ETSK kannattaa ulkomaisia väliyhteisöjä koskevia direktiiviehdotuksen sääntöjä.

1.8 Koska aggressiivista verosuunnittelua harjoittavat pääasiassa monikansalliset suuryritykset, ETSK katsoo, että pk-yritykset olisi jätettävä veronkierron torjumista koskevan direktiivin ja hallinnollista yhteistyötä koskevan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

1.9 Ottaen huomioon kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden vaatimukset monikansallisten yritysten verotuksen avoimuuden lisäämisestä ETSK kehottaa komissiota sisällyttämään verotusalan yhteistyötä koskevan direktiivin säännöksiin jäsenvaltioille asetettavan velvoitteen saattaa julkisiksi automaattisen tietojenvaihdon piiriin kuuluvat tilinpäätösraportit.

1.10 ETSK kannustaa komissiota saattamaan valmiiksi luettelon valtioista ja alueista, jotka kieltäytyvät soveltamasta verotusalan hyvän hallintotavan sääntöjä. Komitea katsoo, että luettelon yhteydessä olisi sovittava sellaisiin yrityksiin sovellettavista seuraamuksista, jotka jatkavat toimintaansa kyseisissä paikoissa.

1.11 ETSK kehottaa komissiota ja jäsenvaltioita vahvistamaan lyhyemmän soveltamismääräajan niille säännöille, joilla pannaan yhdenmukaisesti täytäntöön kaikkialla EU:ssa OECD:n BEPS-prosessin puitteissa käydyissä neuvotteluissa tehdyt sitoumukset.

1.12 Kun otetaan huomioon mahdollinen vaikutus investointiympäristöön EU:ssa, ETSK olisi pitänyt direktiiviluonnoksessa tervetulleena vaikutustenarviointia, jonka laatiminen on vakiintunut käytäntö sellaisten ehdotusten kohdalla, joissa esitetään merkittäviä muutoksia.

2. Euroopan komission ehdotus

2.1 Euroopan komissio esitti tammikuussa 2016 veronkierron vastaisen toimenpidepaketin, joka on osa oikeudenmukaisempaan, avoimempaan ja tehokkaampaan yhtiöverotukseen tähtäävää ohjelmaa ⁽¹⁾.

2.2 Toimenpidepaketti käsittää kattotiedonannon ⁽²⁾, jossa esitellään aggressiivisen verosuunnittelun torjuntaan liittyvä poliittinen, taloudellinen ja kansainvälinen tilanne, sekä seuraavat keskeiset välineet: ehdotus direktiiviksi veron kiertämisen torjunnasta ⁽³⁾, ehdotus direktiiviksi hallinnollista yhteistyötä koskevan direktiivin muuttamisesta ⁽⁴⁾, komission suositus verosopimuksista ⁽⁵⁾ ja tiedonanto EU:n ulkoisesta strategiasta ⁽⁶⁾ eli yhteistyöstä kolmansien maiden kanssa verotusalan hallinnoinnin alalla.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/company_tax/anti_tax_avoidance/timeline_without_logo.png

⁽²⁾ COM(2016) 23 final.

⁽³⁾ COM(2016) 26 final.

⁽⁴⁾ COM(2016) 25 final.

⁽⁵⁾ C(2016) 271 final.

⁽⁶⁾ COM(2016) 24 final.

2.3 Kattotiedonannossa esitellään veronkierron vastaisen toimenpidepaketin poliittinen, taloudellinen ja kansainvälinen konteksti. Siihen sisältyy toimenpiteitä veropohjan rapautumista ja voitonsiirtoja koskevan OECD:n toimintasuunnitelman (BEPS) osien sisällyttämiseksi kansallisiin järjestelmiin sekä eräitä uusia täydentäviä toimenpiteitä EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla.

2.4 Veronkierron torjuntaa koskevassa direktiiviehdotuksessa asetetaan säännöt sisämarkkinoihin suoraan vaikuttavien veronkiertokäytäntöjen torjumiseksi. Niitä ovat korkojen vähennyskelpoisuuden rajoittaminen, maastapoistumisvero, vapautusmenetelmästä hyvitysmenetelmään siirtymistä koskeva lauseke, yleinen väärinkäytöksiä koskeva sääntö, ulkomaisia välihyteisiä koskevat säännöt ja puitteet verokohtelun eroavuuksien estämiselle.

2.5 Hallinnollista yhteistyötä koskevan direktiivin muuttamisesta annettu direktiiviehdotus käsittää toimenpiteitä, joilla pannaan jäsenvaltioissa täytäntöön OECD:n BEPS-toimintasuunnitelman toimenpide 13⁽⁷⁾. Toimenpiteillä parannetaan jäsenvaltioiden veroviranomaisten välistä automaattista tietojenvaihtomekanismia, joka kattaa myös monikansallisten yritysten tilinpäätöstiedot.

2.6 Veronkierron vastaiseen toimenpidepakettiin kuuluvan komission suosituksen tarkoituksena on tehostaa määräyksiä, jotka sisältyvät jäsenvaltioiden aggressiivisen verosuunnittelun käytänteiden torjumiseksi allekirjoitamiin verosopimuksiin.

2.7 Ulkoista strategiaa koskevassa komission tiedonannossa määritellään tiukempi ja johdonmukaisempi kehys kolmansien maiden kanssa tehtävälle yhteistyölle verotusalan hyvän hallintotavan alalla.

3. Yleisiä ja erityisiä huomioita

3.1 Komitea katsoo, että eurooppalaisten yritysten kilpailukyvyyn, EU:n houkuttavuuden investointipaikkana ja kansainvälisen verotusjärjestelmän yhdenmukaisuuden turvaamiseksi toimenpiteiden tulisi tässä hitaan ja hauraan kriisin jälkeisen taloudellisen elpymisen vaiheessa olla sen mukaisia, mitä on tosiasiallisesti sovittu OECD:n tasolla ja mitä muut kansainväliset kumppanitahot ovat panneet täytäntöön.

Direktiivi veron kiertämisen torjunnasta

3.2 ETSK pitää tässä yhteydessä tärkeänä pyrkiä luomaan tosiasiallisesti tasapuoliset toimintaedellytykset ja yhdenmukainen järjestelmä, jota sovelletaan samalla tavoin kaikissa jäsenvaltioissa. On tärkeää rajoittaa pilkkoutumisen vaaraa, sillä se voi haitata ehdotettujen toimenpiteiden tehokkuutta.

3.3 Direktiiviehdotuksessa vaaditaan OECD:n BEPS-toimintasuunnitelmassa⁽⁸⁾ asetettujen sääntöjen yhdenmukaista täytäntöönpanoa kaikissa jäsenvaltioissa. BEPS-toimintasuunnitelman tarkoituksena on torjua aggressiivista verosuunnittelua maailmanlaajuisesti. Kuten ETSK on aiemmissa lausunnoissaan⁽⁹⁾ ilmaissut, se kannattaa komission aloitetta ja ponnisteluja joidenkin monikansallisten yritysten harjoittaman aggressiivisen verosuunnittelun torjumiseksi, sillä ilmiö rapauttaa jäsenvaltioiden veropohjaa vuosittain arviolta 50–70 miljardin euron verran.

3.4 ETSK hyväksyy ehdotetut säännöt, jotka koskevat korkojen vähennyskelpoisuuden rajoittamista yritystoiminnassa. EU:n sääntöjen tulee kuitenkin olla yhteensopivat OECD:n sääntöjen ja niiden Yhdysvalloissa ja muilla taloudellisesti merkittävillä lainkäyttöalueilla toteutettavien täytäntöönpanojärjestelyjen kanssa. Kansainvälisesti koordinoitu lähestymistapa auttaisi torjumaan joidenkin monikansallisten yhtiöiden aggressiivista verosuunnittelua, jonka tuloksena ne maksavat ”liiallisia” korkoja alhaisen verotuksen lainkäyttöalueille sijoittautuneille tytäryhtiöilleen. ETSK kehottaa komissiota ja jäsenvaltioita tiivistämään kansainvälisiä neuvotteluja muun muassa OECD:n ja G20:n puitteissa yhdenmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi EU:n ja OECD:n tasolla. Neuvotteluissa olisi myös tarkasteltava, voidaanko ehdotettuja sääntöjä soveltaa myös rahoitusyhtiöihin.

⁽⁷⁾ <http://www.oecd.org/tax/transfer-pricing-documentation-and-country-by-country-reporting-action-13-2015-final-report-9789264241480-en.htm>

⁽⁸⁾ <http://www.oecd.org/ctp/beps-actions.htm>

⁽⁹⁾ Ks. ETSK:n lausunto veropetosten ja veronkierron torjunnasta (EUVL C 198, 10.7.2013, s. 34).

3.5 ETSK kannattaa maastapoistumisveroa koskevaa ehdotusta ja suosittaa, että jäsenvaltioiden tulisi hyväksyä osamaksujärjestely vain siinä tapauksessa, että varainsiirrolla on jokin muukin tarkoitus kuin vain yrityksen verojen alentaminen.

3.6 ETSK suosittaa, että vapautusmenetelmästä hyvitysmenetelmään siirtymistä koskevaa lauseketta sovelletaan suoraan kaikkiin verovelvollisiin, jotka ovat saaneet tuloja veroparatiiseiksi luokitelluilta lainkäyttöalueilta.

3.7 ETSK kannattaa ulkomaisia väliyhteisöjä koskevia direktiiviehdotuksen sääntöjä.

3.8 ETSK kehottaa komissiota ja jäsenvaltioita vahvistamaan mahdollisimman pian määräajan niiden direktiivin säännösten täytäntöönpanolle, jotka liittyvät OECD:n sopimukseen perustuvassa BEPS-hankkeessa ja G20:n puitteissa tehtyihin sitoumuksiin, kun otetaan huomioon aggressiivisesta verosuunnittelusta aiheutuva haitta jäsenvaltioiden veropohjalle. ETSK pitää direktiiviehdotukseen sisältyvää kolmen vuoden määräaikaa liian pitkänä.

3.9 Kun otetaan huomioon mahdollinen vaikutus investointiympäristöön EU:ssa, ETSK olisi pitänyt direktiiviluonnoksessa tervetulleena vaikutustenarviointia, jonka laatiminen on vakiintunut käytäntö sellaisten ehdotusten kohdalla, joissa esitetään merkittäviä muutoksia.

Direktiivi hallinnollisesta yhteistyöstä annetun direktiivin muuttamisesta

3.10 ETSK tukee hallinnollisesta yhteistyöstä annetun direktiivin muuttamista koskevassa direktiiviehdotuksessa esitettyjä sääntöjä, sillä veropetosten ja veronkierron seuraukset ovat vakavia. Yhtiöiden tilinpäätösraporttien sisällyttäminen jäsenvaltioiden veroviranomaisten välisen automaattisen tietojenvaihdon piiriin tehostaa tätä välinettä, jonka tarkoituksena on torjua veropetoksia, veronkiertoa ja aggressiivista verosuunnittelua.

3.11 ETSK katsoo, että direktiiviehdotuksessa tarkoitetut raportit tulisi vaatia vain ehdotuksessa mainituilta monikansallisilta suuryrityksiltä eikä pk-yrityksiltä, joille raportoinnista aiheutuisi suhteettoman suuret kustannusvaikutukset. Velvoitteen rajaaminen monikansallisiin yrityksiin, joiden konsernilikevaihto ylittää tietyn summan, saattaisi osoittautua tehottomaksi ja syrjiväksi.

3.12 Direktiiviehdotuksessa esitetyillä muutoksilla pyritään edistämään OECD:n BEPS-toimintasuunnitelman toimenpiteen 13 yhdenmukaista siirtämistä osaksi kansallisia järjestelmiä kaikissa jäsenvaltioissa. ETSK yhtyy komission kantaan, jonka mukaan aggressiivisen verosuunnittelun torjuminen on mahdollista vain maailmanlaajuisella tasolla.

3.13 Ottaen huomioon kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden toistuvat vaatimukset monikansallisten yritysten verotuksen avoimuuden lisäämisestä ETSK kehottaa komissiota sisällyttämään direktiivin säännöksiin jäsenvaltioille asetettavan velvoitteen saattaa julkisiksi automaattisen tietojenvaihdon piiriin kuuluvien raporttien tiedot.

Komission suositus verosopimusten väärinkäytöstä

3.14 Komission suosituksessa on kyse OECD:n BEPS-toimintasuunnitelman toimenpiteiden 6 ja 7 siirtämisestä osaksi kansallisia järjestelmiä. Kyseisissä toimenpiteissä ehdotetaan verosopimusmallin muuttamista monikansallisten yhtiöiden harjoittamien väärinkäytösten riskin pienentämiseksi.

3.15 ETSK kannattaa kahta väärinkäytön vastaista lauseketta, joita komissio ehdottaa suosituksessaan. Lausekkeiden sisällyttäminen jäsenvaltioiden toisten jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden kanssa allekirjoitamiin sopimukseen auttaa merkittävästi pienentämään mahdollisuutta, että monikansallisten yritysten tulot jäävät verotuksen ulkopuolelle verosopimuskeinotellun tuloksena.

Tiedonanto tehokasta verotusta koskevasta ulkoisesta strategiasta

3.16 Komission tiedonannossa määritellään EU:n ulkoinen strategia tehokkaan yhtiöverotuksen varmistamiseksi ottaen huomioon veronkierron ja aggressiivisen verosuunnittelun maailmanlaajuinen luonne. ETSK kannattaa komission lähestymistapaa.

3.17 Komissio ehdottaa koordinoitua, joka koskisi jäsenvaltioiden lähestymistapaa kolmansiiin maihin nähden verotuksen avoimuuteen liittyvissä asioissa. ETSK yhtyy komission kantaan, sillä verotusalan hyvää hallintotapaa koskevien sääntöjen täytäntöönpano jäsenvaltioiden suhteissa kolmansiiin maihin on ollut hajanaista eikä siksi ole johtanut vakuuttaviin tuloksiin aggressiivisen verosuunnittelun torjunnassa.

3.18 EU:n kriteerit verotusalan hyvästä hallintotavasta on syytä saattaa ajan tasalle maailmanlaajuisen verotusympäristön nopean kehityksen vuoksi. Komissio ehdottaa tätä varten tiedonantonsa liitteessä I uusia kriteerejä. ETSK on tyytyväinen komission aloitteeseen ja kehottaa neuvostoa hyväksymään uudet kriteerit.

3.19 ETSK kannattaa ajatusta eurooppalaisesta luettelosta, johon sisällytetään ne lainkäyttöalueet, jotka kieltäytyvät soveltamasta verotusalan hyvän hallintotavan sääntöjä⁽¹⁰⁾. Tällä hetkellä useimmilla jäsenvaltioilla on omat luettelonsa ja seuraamuksensa kyseisten lainkäyttöalueiden kanssa tapahtuville liiketoimille. ETSK katsoo, että EU:n luettelo, jossa asetettaisiin täsmälliset perusteet sellaisten lainkäyttöalueiden identifioimiseksi, jotka kieltäytyvät noudattamasta sääntöjä, muodostaisi yhdessä kaikkien jäsenvaltioiden yhdenmukaisesti soveltamien seuraamusten kanssa paljon tehokkaamman välineen veronkierron ja aggressiivisen verosuunnittelun torjumiseksi. ETSK kannattaakin komission strategiassa esitettyjä toimenpiteitä.

Bryssel 28. huhtikuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

⁽¹⁰⁾ Ks. ETSK:n lausunto verotuksen avoimuutta koskevasta paketista (EUVL C 332, 8.10.2015, s. 64).

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kierto kuntoon – Kiertotaloutta koskeva EU:n toimintasuunnitelma”

(COM(2015) 614 final),

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin 94/62/EY muuttamisesta”

(COM(2015) 596 final – 2015/0276 (COD)),

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jätteistä annetun direktiivin 2008/98/EY muuttamisesta”

(COM(2015) 595 final – 2015/0275 (COD)),

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kaatopaikoista annetun neuvoston direktiivin 1999/31/EY muuttamisesta”

(COM(2015) 594 final – 2015/0274 (COD))

ja

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi romuajoneuvoista annetun direktiivin 2000/53/EY, paristoista ja akuista sekä käytetyistä paristoista ja akuista annetun direktiivin 2006/66/EY ja sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta annetun direktiivin 2012/19/EU muuttamisesta”

(COM(2015) 593 final – 2015/0272 (COD))

(2016/C 264/14)

Esittelijä: Cillian LOHAN

Komissio päätti 2. joulukuuta 2015, Euroopan parlamentti 14. joulukuuta 2015 ja neuvosto 15. joulukuuta 2015 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 192 artiklan 1 kohdan, 114 artiklan 1 kohdan ja 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheista

”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kierto kuntoon – Kiertotaloutta koskeva EU:n toimintasuunnitelma” – (COM(2015) 614 final)

”Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin 94/62/EY muuttamisesta” – (COM(2015) 596 final – 2015/0276 (COD))

”Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jätteistä annetun direktiivin 2008/98/EY muuttamisesta” – (COM(2015) 595 final – 2015/0275 (COD))

”Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kaatopaikoista annetun neuvoston direktiivin 1999/31/EY muuttamisesta” – (COM(2015) 594 final – 2015/0274 (COD))

”Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi romuajoneuvoista annetun direktiivin 2000/53/EY, paristoista ja akuista sekä käytetyistä paristoista ja akuista annetun direktiivin 2006/66/EY ja sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta annetun direktiivin 2012/19/EU muuttamisesta” – (COM(2015) 593 final – 2015/0272 (COD))

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 12. huhtikuuta 2016.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. huhtikuuta 2016 pitämässään 516. täysistunnossa (huhtikuun 27. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin ääniä 192 puolesta ja 4 vastaan 12:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK on toiveikas sen suhteen, että komission pyrkimys vauhdittaa siirtymistä kiertotalouteen on ensimmäinen askel kohti ajattelutavan muutosta käyttäytymisessä ja käytännössä. Komitea muistuttaa vastustaneensa vuonna 2014 julkaistun edellisen kiertotalouspaketin perumista.

1.2 ETSK pitää myös tervetulleena, että komissio on ottanut huomioon joitain vuoden 2014 pakettiin liittyviä komitean suosituksia (esimerkiksi keskittyminen tuotteiden elinkaaren alkupäähän). Vielä on kuitenkin varaa nostaa paketin tavoiteasettelun tasoa. Vuoden 2014 paketin tavoitteet tarjosivat suurempia taloudellisia ja ympäristöhyötyjä⁽¹⁾. ETSK suosittelee, että palautetaan vuonna 2014 julkaistun paketin jätteiden käsittelyä koskevat tavoitteet ja varmistetaan samalla, että ne voidaan toteuttaa kustannustehokkaasti. Kaiken kaikkiaan 18 kuukauden viive ei vaikuta perustellulta, kun uuden paketin soveltamisalaa tai tavoitetasoa verrataan vanhaan.

1.3 Kiertotalouspolitiikoilla tulisi varmistaa, että kierto on pitkäaikaista, pienimuotoista, paikallista ja puhdasta. Tietyissä teollisissa toiminnoissa kierrot saattavat olla laajamittaisiakin.

1.4 Komission ehdotuksissa ei käsitellä riittävästi kiertotalouteen siirtymisen sosiaalisia ja työllisyyteen liittyviä hyötyjä ja riskejä⁽²⁾. Niissä ei huolehdita työvoiman riittävästä mukauttamisesta koulutuksen kautta. Kaikkein haavoittuvimmat alat ja työntekijät on yksilöitävä, jotta näitä varten voidaan luoda kattava valikoima tukirakenteita.

1.5 ETSK pitää tervetulleena riittävien taloudellisten välineiden hyödyntämistä koskevaa raportointivelvollisuutta, jonka tarkoituksena on edistää jätteen vähentämistavoitteiden saavuttamista, mutta sitä tulisi soveltaa laajemmassa kontekstissa. Taloudellisten välineiden hyödyntämistä siirtymän edistämiseksi tulisi vahvistaa ja siitä tulisi tehdä järjestelmällisempää.

1.6 ETSK on valmis tutkimaan komitean isännöimän kiertotalouden eurooppalaisen foorumin toteutettavuutta. Siihen koottaisiin resurssitehokkuusalalla vaikuttavat julkisen, osittain julkisen ja yksityisen sektorin sidosryhmät ja kansalaisyhteiskunta. Foorumi tarjoaisi mahdollisuuksia vaihtaa parhaita käytänteitä ja levittää niitä koskevaa tietoa.

1.7 Koulutuksella tulee kaikissa muodoissaan ja kaikilla tasoilla olemaan oleellinen rooli kiertotalouteen siirtymisessä. Tässä yhteydessä on kartoitettava niiden työntekijöiden koulutustarpeet, joiden on osallistuttava välittömään muutokseen, sekä myös pitkän aikavälin toimet tulevien sukupolvien valistamiseksi.

1.8 Kiertotalouteen siirtymisen on oltava elinkeinoelämän intressien mukaista. Toimenpiteitä pk-yritysten tukemiseksi on määritelty asiakokonaisuuteen NAT/652 kuuluvassa lausunnossa⁽³⁾. Rahoituksen saatavuus on tärkeä kysymys niiden pk-yritysten ja yrittäjien kannalta, jotka haluavat hyödyntää kiertotalouden alalla avautuvia mahdollisuuksia.

⁽¹⁾ SWD(2015) 259 final.

⁽²⁾ EUVL C 230, 14.7.2015, s. 99

⁽³⁾ EUVL C 230, 14.7.2015, s. 99, erityisesti kohta 5.

1.9 Ekosuunnitteludirektiivin odotettavissa olevassa tarkistuksessa on otettava huomioon tuotteen koko elinkaari, johon sisältyy kestävyys, korjattavuus, varaosien saatavuus/kohtuuhintaisuus sekä valmistajien ehdoton velvoite korjausta ja palvelua koskevan tiedon antamiseen. ETSK korostaa tarvetta soveltaa ekosuunnittelun periaatteita kaikilla valmistusteollisuuden aloilla. Tämä helpottaisi tuotteiden raaka-aineiden ja osien taloudellisesti ja teknisesti kannattavaa talteenottoa niiden käytön loputtua. Asian valaisemiseksi käytetään yleensä sähköisten tuotteiden ja erityisesti matkapuhelinten esimerkkiä.

1.10 Tarvitaan kattavampia merkintäjärjestelmiä, joihin sisältyy myös tuotteiden käyttöön odote. Ei riitä, että tarkastellaan suunnitellun vanhenemisen olemassaolon mahdollisuutta. ETSK toistaa kehotuksensa poliittisille päättäjille harkita sellaisten tuotteiden kieltämistä kokonaan, joiden viallisuus on laskelmoitu laitteen käyttöön lyhentämiseksi⁽⁴⁾.

1.11 Muutos käyttäytymisessä voidaan saavuttaa parhaiten selkeillä hintasignaaleilla esimerkiksi tarjoamalla kuluttajille vaivattomuutta ja kilpailukykyistä hinnoittelua. Tuotteet tai palvelut, jotka ovat kiertotalouden periaatteiden mukaisia, tulisi hinnoitella selkeällä tavalla eriyvästi resurssien saatavuuden/niukkuuden ja tuotteen suunnittelutavan mukaan. Tämä voidaan toteuttaa aluksi laajennetun tuottajan vastuun järjestelmien ja/tai ympäristöverojen avulla. ETSK pitää erityisen tärkeänä testata kaikkien uusien toimenpiteiden toteutettavuutta.

1.12 ETSK pitää tervetulleena laajennetun tuottajan vastuun järjestelmien vähimmäisvaatimusten käyttöönottoa, mutta on tarpeen selkeyttää eri sidosryhmien roolia ja vastuuta koko ketjun pituudelta. Jäsenvaltiot tulisi velvoittaa hyväksymään laajennetun tuottajan vastuun järjestelmiä.

1.13 On kehitettävä tukimekanismeja, jotka antavat köyhemmille ihmisille mahdollisuuden käyttää korkeampilaatuisia (ja lähtökohtaisesti kalliimpia) tuotteita ja palveluita. Tähän voisi sisältyä hallituksen tukema luottojärjestelmä tai valmistajan tukema rahoitusjärjestelmä, joiden alhaisempia korkoja sovelletaan pelkästään tuotteisiin, joilla on tietty vähimmäiskäyttöikä ja joiden suunnittelussa otetaan huomioon kaikki kiertotalouden osatekijät.

1.14 Erityiset poliittiset välineet, kuten panttijärjestelmät ja yhdennetyt käsittelyjärjestelmät ovat osoittautuneet tehokkaiksi ja niiden käyttöön tulisi kannustaa osana pakettia. Alv:n alentaminen tai poistaminen kierrätettyjen tuotteiden sekä uudelleenkäyttö- ja korjaustoiminnan kohdalla voi kannustaa yrittäjiä alalle ja tarjota kuluttajille kilpailukykyisesti hinnoitellun tuotteen, mikä auttaa edistämään laajalle ulottuvaa käyttäytymisen muutosta. Tukia tulisi siirtää uusioraaka-aineiden käytön edistämiseen, ja samalla tulisi kannustaa ekosuunnittelun periaatteiden soveltamiseen kaikilla valmistusteollisuuden aloilla.

1.15 Valtiovallan ja julkisten elinten tulisi ottaa johtava rooli ympäristöä säästävien julkisten hankintojen periaatteiden soveltamisessa kaikkiin toimivaltaansa kuuluviin tuote- ja palveluhankintoihin. Ympäristöystävällisin vaihtoehto tulisi valita automaattisesti, ja muiden vaihtoehtojen valinta tulisi perustella.

1.16 Jätevirtojen erilliskeräys on ratkaisevan tärkeää kierron saavuttamiseksi. Komitea pitää tervetulleena sitovaa vaatimusta toteuttaa välittömästi biojätteen erilliskeräys. Direktiivissä tulisi vahvistaa kaikkia erilliskeräyksiä koskevia vaatimuksia, niin että erilliskeräyksestä tulee pakollinen, ellei erityistä poikkeuslupaa käytännön toteutettavuusesteiden vuoksi myönnetä.

1.17 Elintarvikejätteen syntymisen vähentäminen voidaan saavuttaa vain asettamalla välitavoitteita tiellä kohti kestävä kehityksen tavoitteen 2 saavuttamista. Liitteeseen tulisi sisällyttää menetelmä ruokahävikin ja elintarvikejätteen määrän arviointia varten. Tässä tulisi asettaa erityinen määräaika ja tukeutua jo tehtyyn työhön⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ EUVL C 67, 6.3.2014, s. 23.

⁽⁵⁾ Ks. esimerkiksi seitsemännen puiteohjelman EU FUSIONS -hanke: <http://www.eu-fusions.org/index.php>

1.18 Kiertotalouden toimintatavat eivät voi kehittyä eristyksessä. Tarvitaan resurssitehokkuusfoorumin kaltainen valvontaelin, jonka tehtäviin kuuluisi varmistaa, että komission alulle panemat muut alakohtaiset strategiat ovat yhteensopivia kiertotalouden periaatteiden kanssa.

1.19 Ohjausjaksoprosessia voidaan hyödyntää maakohtaisten suositusten kautta täytäntöönpanon varmistamiseksi jäsenvaltiotasolla sekä sen varmistamiseksi, että kiertotalousmalliin siirtyminen asetetaan painopisteeksi.

2. Johdanto

2.1 Euroopan komissio julkaisi kiertotaloutta koskevan tarkistetun paketin 2. joulukuuta 2015. Ehdotuksiin sisältyy muuta kuin lainsäädäntöä koskeva osa, johon kuuluu tiedonanto ”Kierto kuntoon – Kiertotaloutta koskeva EU:n toimintasuunnitelma”, sekä osa, jolla esitetään muutoksia unionin nykyiseen jätehuoltoon ja kierrätystä koskevaan lainsäädäntöön.

2.2 Uudet ehdotukset korvaavat edellisen paketin, jonka José Manuel Barroson johtama komissio julkaisi heinäkuussa 2014 Eurooppa 2020 -strategian lippulaivahankkeen ”Resurssitehokas Eurooppa” puitteissa. Uudessa paketissa on joitain parannuksia (se on kattavampi ja koskee kaikkia tuotteen elinkaaren vaiheita), mutta eräillä aloilla tavoitetasoa on laskettu. Vaarana on, että paketissa keskitytään kierrätykseen eikä esitetä poliittisia välineitä, jotka vastaavat pyrkimystä saavuttaa uusi kierto perustuva talousmalli. Kierrätysasteen nostaminen ei merkitse kiertotalouden edistämistä. Kaiken kaikkiaan 18 kuukauden viive ei vaikuta perustellulta, kun uuden paketin soveltamisalaa tai tavoitetasoa verrataan vanhaan.

3. Yleistä

3.1 Siirtyminen lineaarisesta taloudesta, joka perustuu ketjuun ”raaka-aineiden hankkiminen – jalostus – käyttö – poisheittäminen”, kiertotalouteen, jossa jäte voidaan muuttaa resursseiksi, asettaa Euroopalle ratkaisevan tärkeän haasteen. Näin taloudesta tehdään kestävämpi ja vähennetään sen ympäristöjalanjälkeä paremman resurssien hallinnan sekä raaka-aineiden käyttöönoton ja saastuttamisen vähentämisen avulla. Yrityksille annetaan myös mahdollisuus hankkia kilpailuetua raaka-aineiden paremmalla hallinnoinnilla, kun samalla vähennetään talouden riippuvuutta – mahdollisesti välttämättömistä ja harvinaisista – tuontimateriaaleista. Lisäksi näin luodaan uusia taloudellisia mahdollisuuksia ja uusia markkinoita Euroopan sisällä ja sen ulkopuolella sekä uusia paikallisia työpaikkoja.

3.2 Kiertotalouteen siirtymisen tarpeen tunnustaminen on tervetullut. Haasteena on saavuttaa systeeminen muutos, mikäli halutaan täysimääräisesti hyödyntää moninaisten taloudellisten ja yhteiskunnallisten etujen mahdollisuuksia. Kiertotalouspolitiikoilla tulisi varmistaa, että kierto on kestäväpohjaista, pienimuotoista, paikallista ja puhdasta. Kierron laajuus voi kuitenkin vaihdella. Kiertotaloudessa käyttäminen on tärkeämpää kuin omistaminen. Tässä yhteydessä tuotepalvelujärjestelmät ja yhteisöllisen kuluttamisen mallit voivat toimia erittäin myönteisellä tavalla, ja niitä käsitellään seikkaperäisemmin kahdessa tulevassa ETSK:n lausunnossa. Kiertotalous ei ole pelkästään lineaarinen talous, jossa pyritään palauttamaan jäte takaisin tuotantoon, vaan pyrkimyksenä on talouden täydellinen uudelleenjärjestely, jossa jopa vastuu ja omistajuus on määriteltävä uudestaan. Tällaisia perusluonteisia muutoksia täytäntöön pantaessa on pidettävä mielessä nykyisen taloudellisen mallin vuorovaikutteinen globaali toimintaympäristö. Pelkkä aluetason toiminta tuottaa harvoin tuloksia, kun on kyse maailmanlaajuisista kysymyksistä ja tarpeesta käynnistää maailmanlaajuinen aloite.

3.3 Kiertotalouteen siirtymisen vaikutuksia talouteen on analysoitava jatkuvasti. Liiketoimintatapojen vanhentuuksessa on määritettävä eniten kielteisistä vaikutuksista kärsivät tahot ja tarjottava näille tukea oikeudenmukaisen ja tasapuolisen kiertotalouteen siirtymisen varmistamiseksi. Yhteiskunnallisiin ja työllisyyteen liittyviin hyötyihin ja riskeihin on kiinnitettävä huomiota⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ EUVL C 230, 14.7.2015, s. 99, erityisesti kohta 4.

3.4 Puuttuu taloudellisia välineitä, joilla voitaisiin edistää siirtymää. ETSK on todennut, että resurssitehokkaan talouden saavuttamiseksi tarvitaan markkina- ja sääntelypohjaisten ohjauskeinojen yhdistelmää⁽⁷⁾. 4 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on sovellettava taloudellisia välineitä, ja siihen liittyy raportointimekanismi 18 kuukauden ja uudelleen 5 vuoden jälkeen. Tätä voitaisiin vahvistaa lisäämällä väliraportti 3 vuoden jälkeen sekä suositus soveltaa ympäristöveroja. Parhaisiin käytänteisiin perustuvien välineiden kehitystä jäsenvaltioissa tulisi jakaa, ja niiden käyttöönottoa tulisi edistää EU-ohjausjakson välityksellä.

3.5 Komission on selkiytettävä aikaisempina vuosina julkaistujen eri toimintasuunnitelmien johdonmukaisuutta ja niiden keskinäistä suhdetta hierarkian ja täydentävien ehtojen kannalta. Näitä ovat resurssitehokasta Eurooppaa koskeva etenemissuunnitelma⁽⁸⁾, vuoteen 2020 ulottuva seitsemäs ympäristöä koskeva toimintaohjelma⁽⁹⁾ ja kiertotaloutta koskeva EU:n toimintasuunnitelma. Monet hiljattain julkaistussa toimintasuunnitelmassa esitetyistä toimista on jo mainittu aiemmissa aloitteissa. Aiempien aloitteiden saavutusten ja epäonnistumisten kattava arviointi on ratkaisevan tärkeä.

3.6 Kiertotalouspaketti on oikeasuuntainen. Kriittinen kysymys on kuitenkin se, onko toimien kokonaisuus riittävä eurooppalaisten talouksien siirtämiseksi nykyiseltä kehityspolulta (joka myös lisää resurssitehokkuutta) todelliseen kiertomalliin, jossa taloudellinen hyvinvointi irrotettaisiin luonnonvarojen hyödyntämisestä (jätteen syntymisen ja talouskasvun kytkennän täysimääräinen irrottaminen) ja joka moninkertaistaisi taloudelliset ja yhteiskunnalliset hyödyt⁽¹⁰⁾? Toimintasuunnitelman on sovellettava taustalla olevien systemisten haasteiden kohtaamiseen, ja sen on tarjottava riittävät puitteet siirtymän käynnistämiseksi⁽¹¹⁾.

3.7 ETSK pitää tervetulleena jätehuoltoon liittyviin komission säädösehdotuksiin kytkettyä vaikutustenarviointia⁽¹²⁾. Komitea panee merkille, että peruttuun pakettiin verrattuna uuden paketin talouteen, työllisyyteen ja päästövähennyksiin liittyvät hyödyt ovat pienempiä. Muuta kuin lainsäädäntöä koskevan toimintasuunnitelman kustannus-hyötyanalyysi olisi hyödyllinen niiden tehokkaimpien ja oikeasuhteisten toimenpiteiden määrittämiseksi, joilla kiertotalouteen siirtyminen voidaan saavuttaa⁽¹³⁾.

3.8 Täytäntöönpano on avain menestykseen. ETSK kehottaa luomaan erityisen elimen, joka vastaa johdonmukaisuudesta ja täydentävistä ehdoista samaan tapaan kuin resurssitehokkuusfoorumi⁽¹⁴⁾, joka antoi panoksen seitsemänteen ympäristöä koskevaan toimintaohjelmaan ja kiertotalouspakettiin.

3.9 Komitea pitää tervetulleina komission pyrkimyksiä ottaa mukaan laaja valikoima sidosryhmiä ja asiantuntijoita, kuten esitettiin asiakokonaisuuteen NAT/652 kuuluvassa lausunnossa⁽¹⁵⁾. Siirtyminen kiertotalouteen on pitkän aikavälin prosessi, joka vaatii sitoutumista kaikilla tasoilla ja aloilla. Komissio korostaa aikovansa ottaa sidosryhmät mukaan toimintasuunnitelman täytäntöönpanoon⁽¹⁶⁾, ja yksityiskohdat ovat tässä oleellisia.

⁽⁷⁾ EUVL C 226, 6.3.2014, s. 1

⁽⁸⁾ COM(2011) 571 final.

⁽⁹⁾ Päätös 1386/2013/EU.

⁽¹⁰⁾ Ellen MacArthur Foundation, McKinsey, Growth within: A circular economy vision for a competitive Europe, s. 32, s. 39, http://www.mckinsey.com/client_service/sustainability/latest_thinking/growth_within_-_a_circular_economy_vision_for_a_competitive_europe

⁽¹¹⁾ Lisätietoa systeemisistä haasteista: ks. Euroopan ympäristökeskus, Euroopan ympäristö – tila ja näkymät 2015 – Yhteenvetoraportti, s. 141, <http://www.eea.europa.eu/soer-2015/synthesis/the-european-environment-2014-state>

⁽¹²⁾ SWD(2015) 259 final.

⁽¹³⁾ Ehdotettuja esimerkkejä viitteeksi: edellä mainittu Ellen MacArthur Foundation, McKinsey, Growth within, s. 34, taulukko 1, valikoituja lähteitä kiertotalouden makrotaloudellisista vaikutuksista, mm. Circular Economy & Benefits for Society, Rooman klubin raportti, lokakuu 2015 (EN), <http://www.clubofrome.org/?p=8851>.

⁽¹⁴⁾ http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/re_platform/index_en.htm

⁽¹⁵⁾ EUVL C 230, 14.7.2015, s. 99, kohta 1.3.

⁽¹⁶⁾ COM(2015) 614/2, s. 20.

3.10 ETSK toistaa lausunnossaan (asiakokonaisuus NAT/652) esittämänsä tarjouksen, jonka mukaan komitea voisi tukea aktiivisesti niiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden verkostoja, jotka kannattavat siirtymistä kiertotalouden malliin, ja harkita myös kiertotalouden eurooppalaisen foorumin perustamista ja hallinnointia. On jo olemassa foorumeita, jotka tarjoavat teknisen alakohtaisen näkökulman. ETSK:lla on hyvät edellytykset tarjota näkyvä foorumi keskeisten sidosryhmien raportoinnin sekä kiertotalouteen sitoutumisen helpottamiseksi. Tämä voidaan järjestää yhteistyössä komission kanssa monialaisen, useista eri toimijoista koostuvan osallistumisfoorumin luomiseksi. ETSK:lla on jo maahanmuuttofoorumi, joka voisi tarjota sopivan mallin jäljiteltäväksi.

3.11 Työntekijöiden rooli siirtymisessä ja sen jälkeen kiertotalousmallissa sekä laadukkaiden työpaikkojen luominen ovat ratkaisevan tärkeitä. ETSK on todennut, että vihreän työllisyyden aloitteesta⁽¹⁷⁾ huolimatta perutussa paketissa ei otettu riittävästi huomioon kiertotalouden erityisiä sosioekonomisia hyötyjä ja haasteita⁽¹⁸⁾. Sama koskee myös vuoden 2015 pakettia. Niille elinkeinoaloille ja yrityksille, joihin siirtyminen vaikuttaa kielteisesti, on tarjottava tukea oikeudenmukaisen siirtymisen varmistamiseksi. Työntekijöitä on suojeltava, ja heidän on pystyttävä hyödyntämään lukuisia mahdollisuuksia, joita uusi kiertoon perustuva malli tarjoaa⁽¹⁹⁾.

3.12 Koulutuksen on ulotuttava kaikille tasoille alemmalta perusasteelta yrityksiin, pk-yrityksiin, sijoittajiin ja rahoittajiin. Sekä yleissivistävässä että ammatillisessa koulutuksessa on sovellettava johdonmukaista ohjelmaa, jossa käsitellään havaittuja sosioekonomisia haasteita. Koulutus on yksi kokonaisvaltaisen käyttäytymismuutoksen moottoreista ja voi auttaa luomaan uuden vastuullisen kuluttajasukupolven, jolla on asianmukaisesti hinnoiteltuja, soveltuvia, korkealaatuisia ja eettisiä kulutusvaihtoehtoja.

3.13 Kiertotalouteen siirtymisen on oltava elinkeinoelämän intressien mukaista. Toimenpiteitä pk-yritysten tukemiseksi on määriteltävä asiakokonaisuuteen NAT/652 kuuluvassa lausunnossa⁽²⁰⁾. Rahoituksen saatavuus on tärkeä kysymys niiden pk-yritysten ja yrittäjien kannalta, jotka haluavat hyödyntää kiertotalouden alalla avautuvia mahdollisuuksia. Koheesio-rahasto, Euroopan rakenne- ja investointirahastot, Euroopan strategisten investointien rahasto sekä Lifen ja COSMEN kaltaiset temaattiset rahastot ovat mahdollinen rahoituslähde, ja niiden puitteissa tulisi asettaa tarjolle erityisiä rahoitusvaihtoehtoja.

4. Erityistä

4.1 Tuotanto

4.1.1 Ekosuunnitteludirektiivin⁽²¹⁾ odotettavissa olevassa tarkistuksessa on otettava huomioon tuotteen koko elinkaari, johon sisältyy kestävyys, suunniteltu vanheneminen (tai käyttöiän odote), korjattavuus, varaosien saatavuus/kohtuuhintaisuus sekä valmistajien ehdoton velvoite tiedon antamiseen.

4.1.2 Ekosuunnitteludirektiivi koskee nykyisellään vain energia-alan tuotteita. Aiemmissa julkaisuissa⁽²²⁾ on tunnustettu, että liikkuvuudella, asumisella ja ruoalla on 70–80 prosentin osuus kielteisistä ympäristövaikutuksista. Tämä osoittaa tarpeen soveltaa ekosuunnittelun periaatetta kaikilla aloilla. Kyse on ratkaisevan tärkeästä monialaisesta tekijästä. Alueellisten pk-yritysten kehittyminen korjaamisen, uudelleenkäytön sekä uudelleenkäytön ja kierrätyksen valmistelun kaltaisilla innovatiivisilla aloilla edellyttää erityisesti sitä, että alkuperäinen materiaali on suunniteltu moneen erilaiseen käyttöön ja että purkaminen ja uudelleenkäsittely on otettu huomioon.

⁽¹⁷⁾ COM(2014) 446 final.

⁽¹⁸⁾ EUVL C 230, 14.7.2015, s. 99, kohta 4 ja EUVL C 230, 14.7.2015, s. 91, kohdat 1.5 ja 4.8.

⁽¹⁹⁾ Euroopan parlamentti, *Leasing Society*, marraskuu 2012, englanninkielinen tutkimus saatavilla osoitteessa http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/492460/IPOL-ENVI_ET%282012%29492460_EN.pdf

⁽²⁰⁾ EUVL C 230, 14.7.2015, s. 99, erityisesti kohta 5.

⁽²¹⁾ 2009/125/EY.

⁽²²⁾ COM(2011) 571 final, Resurssitehokkuutta koskeva toimintasuunnitelma, luku 5.

4.1.3 Laajennetun tuottajanvastuun järjestelmissä on otettava täysimääräisesti huomioon kaikki tuotekierrot. Tiedossa on, että materiaalitehokkuuden sääntely on monitahoisempi asia kuin energiatehokkuus, mutta haasteeseen on tartuttava innovatiivisella lähestymistavalla. Uusilla laajennetun tuottajanvastuun kannustimilla on varmistettava, että ne tuovat mukanaan huomattavan käyttäytymismuutoksen valmistajatasolla, mikä siirtyy käyttäytymismuutoksiin kuluttajatasolla. Valmistajat tulisi velvoittaa ilmoittamaan tuotteidensa odotettu käyttöikä.

4.1.4 Pk-yrityksille suotuisa eri alojen symbioosi paikallisten taloudellisten ja sosiaalisten ekosysteemien pohjalta alueellisten ympäristöystävällisten teollisuuspolitiikkojen tuella vaatii tukea ja edistämistä siirtymisen toteuttamisvaiheessa. Kierron ensimmäinen vaihe koskee alueellisia talouksia, joihin kuuluu lukematon määrä pk-yrityksiä. Teollisuuden sivutuotteiden käytön lisääminen raaka-aineina muilla teollisuuden aloilla tehostaa osaltaan resurssien käyttöä. Tarvittaisiin lisätietoja siitä, miten komissio aikoo käyttää jätteistä annetun direktiivin 2008/98/EY muutettua 5 artiklaa tämän tavoitteen saavuttamiseen.

4.1.5 Kiertotalous voi myöhemmässä vaiheessa kehittyä edelleen tukemaan Euroopan kestäväpohjaista uudelleenteollistumista. On toiveita kehitysvaiheesta, jolla on selkeä elinkeinoulottuvuus ja joka perustuu standardointiin sen varmistamiseksi, että kyseessä on tehokas, suuren mittakaavan malli.

4.1.6 Todellinen kiertotalous keskittyy omistajuuteen ja vastuuseen. Valmistajia tulisi kannustaa kehittämään toimivuuteen perustuvia yritysalleja, joissa tavaroiden leasing-vuokrauksesta ja myynnistä palveluina tulee vakiokäytäntö, jossa kaikki kustannukset on sisällytetty hintoihin. Tästä löytyy kiertomallissa tuotteiden ja palveluiden välinen yhteys, kun luodaan "suoritustalous", jossa resurssien niukkuus otetaan yritysalleissa täysimääräisesti huomioon.

4.1.7 Uudelleenkäyttö- ja korjaustoiminnan tarjoamaa potentiaalia liiketoiminnan ja paikallisen työllistämisen kannalta voitaisiin hyödyntää enemmän parantamalla yhteistyötä tuotteiden valmistajien kanssa. Korjaus- ja uudelleenkäyttöpalveluiden tarjoajien toiminnan laajentamista tukevia avaintekijöitä ovat erityisesti tuotteita koskevat tiedot ja varaosien saatavuus ja kohtuuhintaisuus vähimmäisaikana tuotteen markkinoille asettamisen jälkeen. Tulisi edistää vapaaehtoisjärjestelyjä yhteistyön parantamiseksi valmistajien välillä sekä harkita tuotetietojen jakamista koskevia oikeudellisia vaatimuksia. Vastaavasti uudelleenkäyttö- ja korjauspalveluiden tarjoajilla tulisi olla helpompaa hankkia käytöstä poistettuja tuotteita alan innovoinnin ja työpaikkojen lisäämiseksi.

4.1.8 ETSK on tyytyväinen, että komissio pitää suunniteltua vanhenemista ongelmana, johon on puututtava. Suunniteltua vanhenemista voidaan torjua tehokkaasti edistämällä innovatiivisia yritysalleja, jotka keskittyvät palveluun ja suoriin. Aikaisemmassa, kestävyysajattelun mukaisempaa kuluttamista ja teollisuustuotteiden elinikää käsittelevässä lausunnossaan⁽²³⁾ komitea kehotti poliittisia päättäjiä harkitsemaan vaihtoehtoa, että sellaiset tuotteet kielletään kokonaan, joiden viallisuus on laskelmoitu laitteen käyttöä lyhentämiseksi. Kysymystä ei pystytä käsittelemään täysimääräisesti käyttämällä pelkästään Horisontti 2020 -testausohjelmaa suunnitellun vanhenemisen käytänteiden havaitsemiseksi, kuten toimintaohjelmassa ehdotetaan. ETSK kehottaa komissiota esittämään pikaisesti kunnianhimoisempia ehdotuksia.

4.2 Kulutus

4.2.1 Muutos käyttäytymisessä voidaan saavuttaa tarjoamalla kuluttajille vaivattomuutta ja kilpailukykyistä hinnoittelua. Tuotteet tai palvelut, jotka ovat kiertotalouden periaatteiden mukaisia, tulisi hinnoitella eriyvästi resurssien saatavuuden/niukkuuden ja tuotteen suunnittelutavan mukaan. Tämä voidaan toteuttaa aluksi laajennetun tuottajan vastuun järjestelmien ja/tai ympäristöverojen avulla. ETSK pitää erityisen tärkeänä testata kaikkien uusien toimenpiteiden toteutettavuutta.

4.2.2 ETSK odottaa mielenkiinnolla komission ehdotusta ympäristömerkkien rationalisoimiseksi ja värien ympäristöväittämien ehkäisemiseksi. Ostajien tarvitsemien ratkaisevien tietojen totuudenmukainen merkintä auttaa kuluttajia tekemään parempia valintoja ja mahdollistaa sen, että kuluttajat tekevät päätöksensä tuotteen todellakin vertailtavissa olevien näkökohtien perusteella. Esimerkiksi kodinkoneen lähtökohtaisesti kalliimpi hinta saattaa ajan mittaan olla käytännössä taloudellisempi valinta laitteen pitkäikäisyyden, laadun ja suorituskyvyn ansiosta.

⁽²³⁾ EUVL C 67, 6.3.2014, s. 23 Ks. myös SIRCOME agency, University of South Brittany and University of South Bohemia, The Influence of Lifespan Labelling on Consumers, ETSK:n tilaama tutkimus, maaliskuu 2016.

4.2.3 Ongelmia tuottaa suorituskykyisempien laitteiden saatavuuden ja kohtuuhintaisuuden takaaminen kaikille kuluttajille. On kehitettävä tukimekanismeja, jotka antavat köyhemmille ihmisille mahdollisuuden käyttää korkeampilaa-tuisia ja lähtökohtaisesti kalliimpia tuotteita ja palveluita. Kyse voisi olla esimerkiksi hallituksen tukemasta luottojärjestelmästä tai valmistajan tukemasta rahoitusjärjestelmästä, joiden alhaisempia korkoja sovelletaan pelkästään tuotteisiin, joilla on tietty vähimmäiskäyttöikä ja joiden suunnittelussa otetaan huomioon kaikki kiertotalouden osatekijät. Ongelma voitaisiin ratkaista siirtymällä pois omistajuudesta ja kohti tuotteiden leasing-mallia.

4.2.4 Kiertotalousvaihtoehdon on oltava kuluttajan kannalta kohtuuhintainen. Yleensä korkealaatuisemman tuotteen, jolla on pidempi käyttöiän odote, ensihankinta on kalliimpi. Tuotteen käyttöiän mittaan tämä kustannushaitta kuitenkin yleensä häviää. Merkintöjen ja tietojen parantaminen yhdessä pidempään käyttöikään kannustavien rahoitusvälineiden kanssa, puhtaammat laiteosat, parempi korjattavuus ja purettavuus uudelleenkäyttöä varten kannustavat käytösmuutoksiin.

4.2.5 EU:n seitsemännen ympäristöalan toimintaohjelman (kohdan 41 e) mukaan tarkoituksena on luoda aiempaa johdonmukaisemmat puitteet kestävää tuotantoa ja kulutusta varten sekä asettaa tavoitteet kulutuksen kokonaisvaikutuksen vähentämiseksi. Vaikka YK:n asettama kestävän kehityksen tavoite 12 (kestävien kulutus- ja tuotantomallien varmistaminen) mainitaankin, toimintasuunnitelmasta tai sen liitteestä ei kuitenkaan löydy viittausta seitsemännessä ympäristöä koskevassa toimintaohjelmassa määriteltyjen tavoitteiden tarpeeseen.

4.2.6 Talouden digitalisoinnin potentiaali kulutuksen ja tuotannon ympäristöjalanjäljen vähentämisen sekä monikäyt-töisyyden ja korjaamisen lisäämisen kannalta on linkitettävä kiertotalouteen siirtymisen saavuttamiseen.

4.2.7 Vastuulliset kuluttajapäätökset edellyttävät tarkoituksenmukaista tiedottamista kuluttajille. Näin ollen on pidettävä tervetulleena tuotteiden ympäristöjalanjälkeen perustuvan menetelmän kehittämistä. Testaus on kuitenkin jo mainittu resurssitehokasta Eurooppaa koskevassa vuoden 2011 etenemissuunnitelmassa ⁽²⁴⁾.

4.2.8 ETSK toivoo uudelleenkäytölle omia määrällisiä tavoitteita, jotka pidetään erillään kierrätystavoitteista. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi on luotava tarvittavat olosuhteet.

4.2.9 Uudelleenkäyttö- ja korjausjärjestelmien edistäminen voisi olla hyvä esimerkki taloudellisten välineiden käytöstä. Tulisi tarkastella mahdollisuutta soveltaa alhaisempia alv-kantoja myytäviin tuotteisiin, jotka on valmisteltu uudelleenkäyt-töä tai korjausta varten. Tämä lisäisi korjattujen tuotteiden kilpailukykyä huomattavasti ja edistäisi alan innovointia ja yritystoimintaa.

4.2.10 Yhteisöllisen kuluttamisen alalla tulisi ottaa huomioon ETSK:n aikaisemmissa lausunnoissaan ⁽²⁵⁾ esittämät viestit. Viimeisimpien tieteellisten tutkimusten tuottamat lupaavat tulokset etenkin käyttäytymistieteiden ja nudge-käsitteen osalta olisi otettava huomioon, jotta kuluttajat voisivat tehdä vastuullisempia valintoja. Komitea antaa piakkoin lausunnon tästä aiheesta.

4.2.11 Ympäristöä säästävät julkiset hankinnat ovat tärkeä tekijä kestävyysajattelun mukaisen kulutuksen edistämässä. Tarvitaan arviota nykyisestä ympäristöä säästävien julkisten hankintojen osuudesta julkisen alan kulutuksen kokonaismää-rästä. Nykyisin julkisten hankintojen vakiovalintaperusteena on alhaisin hinta. Vakioksi tulisi asettaa ympäristöystävällinen vaihtoehto, jolloin kaikki muut vaihtoehdot kuin ympäristöystävällisin vaativat tuekseen lieventäviä perusteita ja asianmukaisen selityksen.

⁽²⁴⁾ Kohta 3.1.

⁽²⁵⁾ EUVL C 177, 11.6.2014, s. 1

4.3 Jätehuolto

4.3.1 Jätehuoltoa koskevan voimassa olevan EU-lainsäädännön asianmukainen täytäntöönpano koko EU:ssa on ehdottoman tärkeää. ETSK toistaa kannattavansa jätehierarkiaa ja kehottaa painokkaasti kaikkia julkisia ja yksityisiä sidosryhmiä panemaan sen täysimääräisesti täytäntöön.

4.3.2 Kiertotalouspaketin lainsäädäntöosaa, jolla muutetaan jätealan eri direktiivejä, on selvästi heikennetty vuonna 2014 esitettyyn ehdotukseen verrattuna. ETSK panee merkille, ettei komission ehdotus myöskään vastaa Euroopan parlamentin heinäkuussa 2015 vaatimia kunnianhimoisia tavoitteita jätteen syntymisen ehkäisemiseksi ja kierrättämiseksi⁽²⁶⁾.

4.3.3 Tervetulleina on pidettävä ehdotusta jäsenvaltioiden velvoittamiseksi ottamaan käyttöön taloudellisia välineitä jätehierarkian edistämiseksi⁽²⁷⁾ ja ryhtyä jätteen syntymisen ehkäisemistä koskeviin toimenpiteisiin⁽²⁸⁾. Epäselväksi jää kuitenkin se, onko jäsenvaltioiden tarkistettava voimassa olevia jätteen syntymisen ehkäisemistä koskevia ohjelmia uusien säännösten suhteen⁽²⁹⁾.

4.3.4 ETSK katsoo, että jäsenvaltiot tulisi velvoittaa hyväksymään laajennetun tuottajanvastuun järjestelmiä. Komitea pitää tervetulleena laajennetun tuottajanvastuun järjestelmien vähimmäisvaatimusten käyttöönottoa, kun otetaan huomioon kyseisten järjestelmien hyvin erilainen toimivuus EU:n eri jäsenvaltioissa. Tästä huolimatta kyseisiä säännöksiä voitaisiin parantaa niin, että vähimmäisvaatimuksia yhdenmukaistettaisiin entisestään erityisesti selkeyttämällä sidosryhmien roolia ja vastuuta koko arvoketjun pituudelta sekä myös niiden taloudellista vastuuta. Lisäksi lainsäätäjien tulisi harkita erityisten, laajennetun tuottajanvastuun vaatimusten sisällyttämistä pakkauksista ja pakkausjätteistä annettuun direktiiviin⁽³⁰⁾ niiden tehostamiseksi.

4.3.5 ETSK panee merkille, että vaikka Euroopan parlamentti on vaatinut tavoitteita yhdyskunta-, kaupallisen ja teollisuusjätteen syntymisen ehkäisemiseksi, lainsäädäntöehdotuksesta niitä ei löydy.

4.3.6 Edelliseen ehdotukseen verrattuna yhdyskuntajätteen ja pakkausjätteen vuoden 2030 kierrätystavoitteita on alennettu, vaikka asiaan liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa⁽³¹⁾ tullaan siihen tulokseen, että korkeampiin kierrätystavoitteisiin liittyy suurempia taloudellisia, yhteiskunnallisia ja ympäristöhyötyjä⁽³²⁾. Komitea tunnustaa, että komissio on laatinut monitahoisen täytäntöönpanostrategian, jossa otetaan huomioon yksittäisten jäsenvaltioiden erityiset olosuhteet ja yhdistetään toimenpiteet EU:n koheesipolitiikan taloudellisiin välineisiin ja muihin välineisiin⁽³³⁾.

4.3.7 Irlannissa on edistytty nopeasti: kymmenessä vuodessa siellä on siirrytty jätteen lähes 100-prosenttisesta kaatopaikoille sijoittamisesta kaikkien kierrätystavoitteiden täyttämiseen. Käytössä on suunnitelma jätteen syntymisen ehkäisemiseksi, ja lisäksi sovelletaan kolmea alueellista jätesuunnitelmaa. Irlanti oli maailmanlaajuinen edelläkävijä muovikassiveroinen, joka on sen jälkeen otettu käyttöön ympäri maailman. Tiettyjä ongelmia on edelleen ratkaistava, kuten se, että yksityissektori kontrolloi lähes täysin jätehuoltotoimia ja että kaatopaikat on liian useissa tapauksissa korvattu jätteenpoltolla. Irlanti tarjoaa kuitenkin vahvan mallin siitä, mitä on mahdollista saavuttaa nopeasti. Tämä osoittaa, ettei ole tarpeen myöntää niinkin pitkiä poikkeuslupia kuin 5 lisävuotta eräille jäsenmaille tavoitteiden saavuttamiseksi.

⁽²⁶⁾ A8-0215/2015.

⁽²⁷⁾ Direktiivin 2008/98/EY 4 artiklan 3 kohta.

⁽²⁸⁾ Direktiivin 2008/98/EY 9 artikla.

⁽²⁹⁾ Direktiivin 2008/98/EY 29 artikla.

⁽³⁰⁾ Direktiivi (EU) 2015/720.

⁽³¹⁾ SWD(2015) 259 final.

⁽³²⁾ SWD(2015) 259 final, s. 13, 15 ja 17.

⁽³³⁾ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD(2015) 260 final.

4.3.8 Jätevirtojen erilliskeräys vaikuttaa välttämättömältä, jotta voidaan varmistaa kierto korkealaatuisilla uusioraaka-aineilla. Jätedirektiivin 2008/98/EY 11 artiklan 1 kohdassa säädetään vaatimus vähintään paperin, metallin, muovin ja lasin erilliskeräysjärjestelmien käyttöönotosta vuoteen 2015 mennessä. Edellisessä ehdotuksessa tätä vahvistettiin ottamalla käyttöön 25 artiklan mukainen biojätteen erilliskeräysjärjestelmä vuoteen 2025 mennessä. Näiden tiukkojen erilliskeräysvaatimusten sijaan uusi ehdotus sisältää ”löysän” – käytännössä vähemmän tehokkaan – säännöksen, joka edellyttää erilliskeräystä, ”jos se on teknisesti, ympäristön kannalta ja taloudellisesti toteutettavissa sekä asianmukaista”. ETSK vaatii säännöksen tiukentamista. Ottaen huomioon, että biojätteen erilliskeräystä koskeva uusi säännös astuu voimaan ilman asianmukaista siirtymäkautta, tällainen nimenomainen poikkeuslauseke saattaa johtaa jäsenvaltiotasolla siihen, että asetettuja tavoitteita ei käytännössä saavuteta ollenkaan.

4.3.9 On muistettava, että pelkästään korkean kierrätysasteen turvin ei pystytä säästämään resursseja nopeakiertoisten tuotteiden kuten alumiinisten juomatölkkiä kohdalla: niiden elinkaari valmistuksesta jätteeksi on 3 viikosta 6 kuukauteen⁽³⁴⁾.

4.3.10 ETSK pitää tervetulleina komission pyrkimyksiä yhdenmukaistaa määritelmiä ja laskentamenetelmiä luotettavien ja vertailukelpoisten tietojen keräämisen varmistamiseksi. On oleellista varmistaa, että ehdotetut määritelmät – erityisesti ”uudelleen käytön valmistelua” ja ”lopullista kierrätysprosessia” koskevat määritelmät⁽³⁵⁾ eivät aiheuta esteitä uudelleen käytön ja kierrätyksen alan taloudellisille toimijoille. Kyseisten määritelmien tulisi sen sijaan vastata näiden sidosryhmien tarpeita ja auttaa toiminnan kehittämisessä.

4.4 Jätteestä resurssiksi

4.4.1 Käsitellessään uusioraaka-aineiden laatua koskevaa epävarmuutta ja jäte-, tuote- ja kemikaalilainsäädännön vuorovaikutuksen tuomaa oikeudellista epävarmuutta komissio tarttuu uusioraaka-aineiden markkinoiden toiminnan keskeisiin esteisiin. Komissio ei esitä arviota siitä, miksi voimassa olevan jätedirektiivin 2008/98 väline, eli end-of-waste-kriteerin asettaminen (milloin jäte lakkaa olemasta jätettä), ei ole osoittautunut toimivaksi.

4.4.2 On tehtävä ero tuotteen suorituskykyä ja siihen liittyviä takuita koskevien vastuiden ja tuotteen osia koskevan vastuun välillä. Ensiksi mainittu on kuluttajien käyttäytymismuutoksen moottori. Viimeksi mainittu on ratkaisevan tärkeä resurssien säilyttämisen ja jätteiden järjestelmästä poistamisen kannalta. Laajennettu vastuu tuotteen osista tarkoittaisi, että jätteeksi päätyneillä resursseilla on edelleen omistaja, jolla on paitsi vastuu myös kilpailuetu resurssin uudelleen käyttöä ajatellen.

4.4.3 Tarvitaan entistä vahvempia toimia uusioraaka-aineiden kysynnän lisäämiseksi. Resurssitehokasta Eurooppaa koskevassa etenemissuunnitelmassa komissio on sitoutunut kunnianhimoisempiin toimiin, kuten avaintuotteiden kierrätetyn materiaalin vähimmäisosuuksien käyttöönoton arviointiin.

4.4.4 Uusioraaka-aineiden käytön parantaminen uusien tuotteiden valmistuksessa voisi myös olla sopiva ala julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksille EU-tasolla, vastaavasti kuin raaka-aineiden eurooppalainen innovaatiokumppanuus. Tietyt eurooppalaiset toimialat vaikuttavat olevan valmiita antamaan kiertotaloutta koskevia sitoumuksia. Esimerkiksi eurooppalainen paperiteollisuus ilmoitti hiljattain, että se sitoutuu kasvattamaan paperin nykyistä lähes 72 prosentin kierrätysastetta entisestään⁽³⁶⁾.

4.5 Painopistealueet

ETSK panee merkille viiden painopistealueen satunnaiselta vaikuttavan määrittelyn, jossa huomiota herättää erityisesti se, että ”vesi” on jätetty painopisteiden ulkopuolelle.

⁽³⁴⁾ Euroopan ympäristökeskuksen kertomus kiertotaloudesta, sivu 25.

⁽³⁵⁾ Direktiivin 2008/98/EY 1 artikla.

⁽³⁶⁾ <http://www.cepi.org/pressrelease/CircularEconomyDec2015>

Muovit

4.5.1 ETSK pitää tervetulleena, että vuonna 2017 on tarkoitus julkaista muoveja koskeva strategia, ja odottaa saavansa esittää yksityiskohtaisen panoksensa asiaan.

4.5.2 Kyseisessä strategiassa on ratkaisevan tärkeää käsitellä muovin aiheuttamaa merten saastumista, ja tässä asiassa on asetettava erityiset tavoitteet. Liitteessä määriteltyjä erityistoimia merien roskaantumisen vähentämiseksi kestävä kehityksen tavoitteiden mukaisesti vahvistetaan merkittävästi asettamalla muovistrategiassa mitattavissa oleva tavoite.

4.5.3 Tässä yhteydessä on myös tilaisuus käsitellä omistajuutta ja laajennetun tuottajan vastuun kysymystä erityisesti muovien osalta. Tämä on ratkaisevan tärkeää, kun otetaan huomioon, että elämme nyt antroposeenia, geologista aikakautta, jonka virallisena tunnuksena on muovin määrä nyt muodostuvissa geologisissa kerrostumissa.

Elintarvikejäte

4.5.4 ETSK ei hyväksy väitettä, että elintarvikejätteen mittaaminen olisi liian vaikeasti saavutettavissa tai että tavoitteen asettaminen tällä alalla olisi ennen aikaista. Elintarvikejätteen määrän arviointikriteerien määrittelyä koskeva työ on jo tehty⁽³⁷⁾.

4.5.5 Viittaus kestävä kehityksen tavoitteisiin ei ole itsessään riittävä tekijä elintarvikejätteen vähentämiseksi. On asetettava välitavoitteita yhdessä niiden saavuttamista koskevien aikataulujen kanssa, jotta edistymistä voidaan mitata väliarvioinneilla vuotta 2030 lähestyttäessä.

Kriittiset raaka-aineet

4.5.6 Usein mainittu esimerkki, matkapuhelimet, valaisee kriittisten raaka-aineiden talteenottoon liittyvää kysymystä. Näin yleinen tuote tarjoaa mielenkiintoisen mittarin kiertotalouspaketin monien näkökohtien onnistumisen arvioimiseen – ekosuunnittelusta suunniteltuun vanhenemiseen ja kriittisten raaka-aineiden talteenottoon.

Rakentaminen ja purkaminen

4.5.7 Maantäyttötoimen vaihtoehto on poistettava.

4.5.8 Olemassa olevia rakennuksia on hallinnoitava resursseina, joita ne ovat, soveltaen strategioita niihin sisältyvien runsaiden voimavarojen uudelleenkäytön ja kierrätyksen maksimoimiseksi.

Muut alueet

4.5.9 Yhtenä resursseista veden tulisi olla tärkeä osa kiertotaloutta⁽³⁸⁾. Suljettujen kiertojen käyttö, jäteveden vähentäminen ja epäpuhtauksien poisto ovat kiertomallissa veden resurssihallinnan oleellisia näkökohtia. Tarvitaan yksityiskohtaista tietoa siitä, miten tämä aiotaan saavuttaa.

4.6 Kiertotalouden edistymisen seuranta

4.6.1 Komissio ilmoitti edellisessä kiertotalouspaketissa⁽³⁹⁾, että se arvioisi resurssitehokkuusfoorumin suositusta ottaa Eurooppa 2020 -strategian tarkistuksen yhteydessä käyttöön resurssitehokkuustavoite. Tämä olisi keino sisällyttää kyseinen näkökohta keskeisiin politiikanaloihin. Arviointien tulos tulisi julkaista, ja olisi kehitettävä käyttökelpoinen mittaustapa kiertotalouden etenemisen seuraamiseksi.

⁽³⁷⁾ Ks. esimerkiksi seitsemännen puiteohjelman EU FUSIONS -hanke: <http://www.eu-fusions.org/index.php>

⁽³⁸⁾ Euroopan komissio, *The Junction of Health, Environment and the Bioeconomy: Foresight and Implications for European Research & Innovation Policies*, 2015, s. 43.

⁽³⁹⁾ COM(2014) 398 final, s. 14.

4.6.2 EU-ohjausjakso on olemassa oleva mekanismi, jossa voidaan soveltaa sekä investointihaasteiden maakohtaista analyysia että maakohtaisia suosituksia vuotuisen kasvuselvityksen ja muiden tietolähteiden hyödyntämiseen kiertotalousaloitteiden täytäntöönpanon ja pois nykyisestä, kestävyysajattelun vastaisesta lineaarisesta mallista siirtymisen edistämiseksi. EU-ohjausjaksoa ja sen välineistöä tulisi käyttää poliittisina välineinä kiertotalouden täytäntöönpanon ja edistämisen vauhdittamiseksi. Eurooppalaisen ohjausjakson uudelleenviherryttämisellä on ratkaiseva merkitys asetettujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta. ETSK toivoo ympäristön kannalta haitallisten tukien vaiheittaisen poistamisen arviointia ja suositusta siitä, että kiertotalouden edistämiseksi hyödynnettäisiin verotuksen mahdollisuuksia, kuten ympäristöverojen käyttöä.

4.6.3 Kiertotalouden monialainen luonne vaatii monialaisen seurantaelimen luomista. Kyseisen elimen tehtäviin kuuluisi toimintaohjelman täytäntöönpanon vaatiman horisontaalisen sekä vertikaalisen yhdentymisen tarkastelu.

4.6.4 Jokaisen jäsenvaltion tulisi valita erityinen yhteyspiste siirtymän täytäntöönpanosta raportoimiseksi, mikäli se on tarkoitus toteuttaa komission tarpeelliseksi toteamassa mittakaavassa.

Bryssel 27. huhtikuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmansien maiden tavaroiden ja palvelujen pääsystä unionin sisämarkkinoille julkisten hankintojen alalla sekä unionin tavaroiden ja palvelujen kolmansien maiden julkisten hankintojen markkinoille pääsyä koskevia neuvotteluja tukevista menettelyistä”

(COM(2016) 34 final – 2012/0060 (COD))

(2016/C 264/15)

Esittelijä: Mário SOARES

Euroopan komissio päätti 29. tammikuuta 2016 ja Euroopan parlamentti 4. helmikuuta 2016 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 207 ja 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

”Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmansien maiden tavaroiden ja palvelujen pääsystä unionin sisämarkkinoille julkisten hankintojen alalla sekä unionin tavaroiden ja palvelujen kolmansien maiden julkisten hankintojen markkinoille pääsyä koskevia neuvotteluja tukevista menettelyistä”

(COM(2016) 34 final – 2012/0060 (COD)).

Asian valmistelusta vastannut ”ulkosuhteet”-erityisjaosto antoi lausuntonsa 19. huhtikuuta 2016.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. huhtikuuta 2016 pitämässään 516. täysistunnossa (huhtikuun 27 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 223 ääntä puolesta ja 3 vastaan 7:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 EU on yhdentänyt ja vapauttanut unionin julkisten hankintojen markkinoita varsin laajasti julkisia hankintoja koskevan sopimuksen (GPA-sopimus) tarkistuksen, kolmansien maiden kanssa käytyjen kauppaneuvottelujen ja EU:n viime aikoina tekemien kauppasopimusten yhteydessä. Näiden uudistusten tuloksena unionin julkisten hankintojen markkinat ovat aiempaa avoimempia kehittyneiden maiden ja nousevan talouden maiden yrityksille, vaikka nämä maat eivät ole tarjonneet vastineeksi samantasoisia mahdollisuuksia ja vaikka eurooppalaisiin yrityksiin kohdistuu edelleen rajoituksia ja syrjintää kolmansissa maissa. Julkisten hankintojen markkinoiden avaaminen on erittäin tärkeää, sillä julkisten hankintojen osuus maailman bkt:sta on noin 20 prosenttia ja infrastruktuureihin ja urakka- ja hankintasopimuksiin kohdistuvat julkiset investoinnit ovat nykyisessä kriisitilanteessa keskeisiä tulevien vuosien talouskasvun vauhdittajia kehittyneissä ja nousevissa talouksissa.

1.2 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) on useissa lausunnoissaan ilmaissut kannattavansa Euroopan unionin tavoitetta, joka on kaikkien maiden julkisten hankintojen markkinoiden avaaminen yhä enemmän kansainväliselle kilpailulle. Komitea on myös korostanut tarvetta yksinkertaistaa julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekemiseen sovellettavia sääntöjä erityisesti pk-yritysten osalta mutta myös tarvetta kunnioittaa avoimuuden, syrjimättömyyden ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteita. Lisäksi komitea on moneen otteeseen pyytänyt vahvistamaan EU:n kauppapolitiikan sosiaalista ja ympäristöön liittyvää ulottuvuutta sekä perusihmisoikeuksien ja kuluttajansuojan kunnioittamista. Tämä perustuu EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 207 artiklaan, jossa vaaditaan enemmän johdonmukaisuutta unionin periaatteiden ja tavoitteiden kanssa.

1.3 Komitea ymmärtää komission pyrkimyksen saada kolmansien maiden julkisten hankintojen markkinoita avautumaan yhä enemmän eurooppalaisille yrityksille ja ottaa huomioon tukivaikutuksen, joka voi olla tässä lausunnossa tarkasteltavalla muutetulla ehdotuksella asetukseksi kolmansien maiden tavaroiden ja palvelujen pääsystä unionin sisämarkkinoille julkisten hankintojen alalla.

1.4 Komitea katsoo, että asetusehdotus voi olla ensimmäinen askel kohti julkisten hankintojen markkinoiden nykyistä suurempaa avautumista muun muassa transatlanttisen kauppaja- ja investointikumppanuuden (TTIP) puitteissa parhaillaan käytävissä neuvotteluissa EU:n ja Yhdysvaltojen välillä sekä kauppasopimusneuvotteluissa Japanin kanssa ja neuvotteluissa Kiinan liittymiseksi Maailman kauppajärjestön (WTO) julkisia hankintoja koskevaan sopimukseen, sillä näiden maiden julkisten hankintojen markkinat eivät ole yhtä avoimia kuin Euroopan unionin hankintamarkkinat, mutta myös neuvotteluissa niiden maiden kanssa, jotka eivät ole allekirjoittaneet julkisia hankintoja koskevaa GPA-sopimusta (esim. Venäjä, Brasilia ja Argentiina).

1.5 Komitea tiedostaa kuitenkin sekä neuvostossa että Euroopan parlamentissa vallitsevat syvät erimielisyydet niin asetusehdotuksen tarpeellisuudesta kuin se tehokkuudestakin.

1.6 Komitea korostaa ehdotonta tarvetta varmistaa, että kilpailu kolmansien maiden yritysten kanssa julkisissa hankintamenettelyissä on vapaata ja vääristymätöntä. ETSK epäilee kuitenkin, voidaanko uudella asetusehdotuksella saavuttaa tavoite eli kolmansien maiden julkisten hankintojen markkinoiden tasapuolinen avautuminen. Komitea katsoo erityisesti, että uusi asetusehdotus ei ole riittävän kunnianhimoinen, sillä sen soveltamisala rajoittuu vain hinnanoikaisuun sopimuksissa, joiden arvo on yhtä suuri tai suurempi kuin 5 000 000 euroa. Komitea huomauttaa, että vain 7 prosenttia kaikista julkisista hankinnoista on yli 5 000 000 euron arvoisia. Komitea katsoo myös, että rangaistus, joka voi olla enintään 20 prosenttia tarjousten hinnasta, ei ole riittävä, vaan sitä olisi tarkasteltava tapauskohtaisesti. Komitea ehdottaa hinnanoikaisuomenpiteiden soveltamista hankintasopimuksiin, joiden arvioitu arvo on 2 500 000 euroa tai enemmän.

1.7 Komitea pohtii myös, eikö jäsenvaltioille asetettu kieltä soveltaa muita rajoittavia toimenpiteitä kuin niitä, joista säädetään asetuksessa, merkitse tosiasiasa 5 000 000 euron kynnyksiarvon alapuolelle jäävien julkisten hankintojen avaamista kolmansien maiden yrityksille ilman minkäänlaista vastinetta. Komitea korostaakin, että on ehdottoman välttämätöntä varmistaa julkisten hankintojen markkinoiden tasapuolinen ja vastavuoroinen avaaminen EU:n ja kolmansien maiden välillä.

1.8 Komitea pitää valitettavana, ettei asetusehdotukseen sisälly mainintaa kestävästä kehityksen tavoitteesta, vaikka komissio on sisällyttänyt tämän tavoitteen tärkeänä tekijänä tiedonantonsa "Kaikkien kauppa" ja on ilmoittanut useaan otteeseen, että kestävä kehitys otetaan huomioon kaikilla vapaakauppasopimusten asiaan liittyvillä aloilla (esim. energia, raaka-aineet ja julkiset hankinnat) ⁽¹⁾.

1.9 Komitea pitää valitettavana direktiivin 2014/25/EU 85 ja 86 artiklan poistamista uuden asetuksen seurauksena, sillä kyseiset säännökset ovat kunnianhimoisia ja kestävästä kehityksen tavoitteen paremmin huomioon ottavia: niihin sisältyy sosiaalinen ulottuvuus, joka liittyy eurooppalaisten yrityksen vaikeuksiin saada julkisia hankintoja koskevia sopimuksia kolmansissa maissa siksi, että kyseisissä maissa ei noudateta kansainvälisen työoikeuden määräyksiä. Komitea katsookin, että olisi tarpeen tutkia tarkemmin mahdollisuutta sisällyttää tiettyjä niihin sisältyviä näkökohtia uuteen asetusehdotukseen.

1.10 Komitea esittää siten, että asetuksessa tulee edistää kunnianhimoisemmin kestävästä kehityksen, perusoikeuksien kunnioittamisen ja kuluttajansuojan tavoitteita kolmansien maiden julkisissa hankintamenettelyissä. Komitea katsoo, että näiden perussääntöjen noudattamatta jättäminen voi vaikuttaa haitallisesti eurooppalaisten yritysten kilpailukykyyn. Komitea pitää tarpeellisena, että ehdotuksen 2 artiklaan sisältyvä "rajoittavan toimenpiteen tai käytännön" määritelmä kattaa myös näiden perussääntöjen noudattamatta jättämisen. Komitea katsoo myös, että kertomuksessa, joka komission tulee antaa viimeistään 31. joulukuuta 2018 ja vähintään kolmen vuoden välein (ehdotuksen 16 artikla), tulisi käsitellä paitsi talouden toimijoiden mahdollisuutta osallistua julkisiin hankintamenettelyihin kolmansissa maissa myös sosiaalisten ja ympäristöön liittyvien sääntöjen noudattamista ja perusoikeuksien ja kuluttajansuojan kunnioittamista näissä menettelyissä. Nämä näkökohdat olisi otettava asianmukaisesti huomioon myös asetuksen täytäntöönpanoa koskevissa komission kertomuksissa.

1.11 ETSK vaatii, että uudessa asetusehdotuksessa muistutetaan EU:n julkisiin hankintamenettelyihin osallistuvien kolmansien maiden yritysten velvollisuudesta noudattaa julkisia hankintoja koskevien direktiivien 2014/23/EU, 2014/24/EU ja 2014/25/EU säännöksiä, jotka koskevat kestävästä kehityksen edistämistä, sosiaalisen ja ympäristöön liittyvän ulottuvuuden vahvistamista, perusoikeuksien ja kuluttajansuojan kunnioittamista sekä vammaisten integroimista tai uudelleenintegroimista yhteiskuntaan ja työelämään. Näiden sääntöjen noudattaminen on olennaisen tärkeää vapaan ja vääristymättömän kilpailun varmistamiseksi sisämarkkinoilla.

⁽¹⁾ Ks. COM(2015) 497 final.

1.12 Komitea kannattaa kaikilta osin ehdotusta olla soveltamatta asetusta GSP-asetuksessa⁽²⁾ tarkoitettuihin vähiten kehittyneisiin ja muita heikommassa asemassa oleviin kehitysmaihin, mutta muistuttaa komissiota siitä, että vähiten kehittyneiden ja muita heikommassa asemassa olevien maiden osallistumista EU:n julkisten hankintojen markkinoihin olisi edistettävä täydentävin toimenpitein.

1.13 Komitea kannattaa myös ehdotusta olla soveltamatta asetusta eurooppalaisiin pk-yrityksiin. Komitea muistuttaa kuitenkin komissiota siitä, että pk-yritykset tarvitsevat erityistukea, jolla helpotetaan niiden pääsyä niin Euroopan unionin rajat ylittävälle markkinoille kuin kolmansien maiden julkisten hankintojen markkinoille.

2. Taustaa

2.1 Sekä Euroopan komissio että Euroopan parlamentti ovat pyytäneet ETSK:lta lausuntoa muutetusta ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmansien maiden tavaroiden ja palvelujen pääsystä unionin sisämarkkinoille julkisten hankintojen alalla sekä unionin tavaroiden ja palvelujen kolmansien maiden julkisten hankintojen markkinoille pääsyä koskevia neuvotteluja tukevista menettelyistä.

2.2 Julkisiin hankintoihin käytettävien menojen määrän arvioidaan yleisesti olevan noin 20 prosenttia maailman bkt:sta. Nykyisessä kriisitilanteessa infrastruktuureihin ja urakka- ja hankintasopimuksiin kohdistuvat julkiset investoinnit ovat todennäköisesti keskeisiä tulevien vuosien talouskasvun vauhdittajia kehittyneissä ja nousevissa talouksissa.

2.3 EU on asteittain yhdentänyt julkisten hankintojen markkinoitaan ja avannut niitä vapauttamalla eurooppalaisia julkisten hankintojen markkinoita huhtikuussa 2014 voimaan tulleen WTO:n julkisia hankintoja koskevan sopimuksen (GPA-sopimus) tarkistuksen yhteydessä sekä kauppaneuvotteluissa kolmansien maiden kanssa (erityisesti viimeaikaisissa kauppasopimuksissa, joita Euroopan unionin on tehnyt muun muassa Korean, Keski-Amerikan, Kolumbian ja Perun, Moldovan, Georgian ja Ukrainan kanssa).

2.4 Eurooppalaisiin yrityksiin kohdistuu kuitenkin edelleen rajoituksia ja syrjintää kolmansissa maissa. Tällaiset käytännöt johtuvat useista syistä:

- Eräät muut GPA-sopimuksen allekirjoittajamaat (sopimuksen on allekirjoittanut 43 WTO:n jäsenmaata) ovat tehneet EU:ta suppeampia sitoumuksia. EU on avannut 80 prosenttia julkisten hankintojen markkinoistaan, kun muut kehittyneet maat ovat avanneet niistä vain 20 prosenttia. Unionin julkisten hankintojen markkinat ovat avoimina GPA-sopimuksen sopimuspuolina olevien maiden tarjoajille noin 352 miljardin euron arvosta, kun koko maailman julkisten hankintojen markkinoiden arvosta yli puolet on suljettu kilpailulta. Tästä seuraa, että vienti unionista on arvoltaan vain 10 miljardia euroa ja vientitappio on arviolta 12 miljardia euroa.
- Kiina neuvottelee edelleen liittymisestään sopimukseen, vaikka se sitoutui sopimuksen noudattamiseen jo liittyessään WTO:hon vuonna 2001. Myös Venäjä on sitoutunut aloittamaan neuvottelut liittyäkseen sopimukseen neljän vuoden kuluessa maan WTO-jäsenyyden alkamisesta vuonna 2012. Venäjän liittyminen GPA-sopimukseen kestää vielä kauemmin kuin Kiinan liittyminen.
- Eräät suuret G20-ryhmään kuuluvat talouden toimijat (Brasilia, Intia, Argentiina) eivät halua liittyä GPA-sopimukseen, eikä ole todennäköistä, että kahdensivuliset neuvottelut näiden maiden kanssa saataisiin päätökseen lähiaikoina.

2.5 On myös syytä panna merkille, että useat suuret Euroopan unionin kauppakumppanit soveltavat edelleen etuuskohtelua tuottajiinsa ja kansallisiin tuotteisiinsa taikka pieniin ja keskiuuriin yrityksiin (esimerkiksi Buy American Act -laki Yhdysvalloissa, Kiinan ”osta kiinalaista” -politiikka, lakisäateiset etuusmarginaalit Brasiliassa, aluetason kansalliset etuuskohtelut Australiassa), minkä seurauksena Euroopan unionin yritysten osallistuminen kyseisille julkisten hankintojen markkinoille on käytännössä mahdotonta⁽³⁾.

⁽²⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 978/2012.

⁽³⁾ Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”EU:n ulkopuolisten maiden valtionyritysten asema unionin julkisten hankintojen markkinoilla” (EUVL C 218, 23.7.2011, s. 31).

2.6 Kun on kyse kilpailulle avoimista kolmansien maiden julkisten hankintojen markkinoista, eurooppalaisten yritysten on usein hankala osallistua tehokkaasti julkisia hankintoja koskeviin tarjouskilpailuihin valtioiden rajat ylittävien esteiden vuoksi (esim. erilaiset sertifiointisäännöt ja standardit, lupamenettelyt, läpinäkymättömät tai syrjivät menettelyt jne.). Nämä esteet ovat sitäkin monimutkaisempia ja teknisesti vaivalloisempia, koska niiden havaitseminen, analysoiminen ja ratkaiseminen kestää kauan ja koska kyse on eurooppalaisten yritysten osallistumista rajoittavista säännöistä ja käytännöistä. Komitea on ilmaissut tämän jo aiemmassa lausunnossaan.

2.7 Tässä hankalassa tilanteessa, jossa ei ole käytettävissä tukikeinoa kolmansien maiden julkisten hankintojen markkinoiden merkittävän avautumisen edistämiseksi, Euroopan unioni on jo useita vuosia yrittänyt suunnitella välinettä, johon sisältyisi mahdollisuus asettaa rajoituksia vastavuoroisuuden puuttuessa tai jos eurooppalaisiin yrityksiin kohdistuu rajoituksia ja syrjintää kolmansissa maissa.

2.8 On kuitenkin syytä huomauttaa, että EU:lla on ollut ja on edelleen mahdollisuus rajoittaa sellaisten maiden yritysten pääsyä Euroopan unionin julkisten hankintojen markkinoille, jotka eivät tarjoa vastaavaa kohtelua kuin minkä näiden maiden yritykset saavat Euroopan unionissa, kun on kyse julkisista hankinnoista vesi- ja energiahuollon ja liikenne- ja postipalvelujen alalla. Tätä mahdollisuutta ei ole kuitenkaan koskaan käytetty. **Direktiiviin 2004/17/EY** (tarkistettu **direktiivillä 2014/25/EU, joka tulee voimaan 18. huhtikuuta 2016**) sisältyi mahdollisuus hylätä tarjoukset, joissa yli 50 prosenttia tarjoukseen sisältyvistä tuotteista on peräisin sellaisista kolmansista maista, joiden kanssa unioni ei ole tehnyt kansainvälistä sopimusta (58 artikla), sekä komission mahdollisuus ehdottaa (59 artikla), että neuvosto keskeyttää tietyksi ajaksi sellaisten maiden yritysten pääsyn Euroopan unionin julkisten hankintojen markkinoille tai rajoittaa sitä, jotka eivät myönnä samanlaista kohtelua kuin minkä näiden maiden yritykset saavat Euroopan unionissa taikka joissa hankaluudet tällä alalla liittyvät kansainvälisen työoikeuden määräysten noudattamatta jättämiseen. Nämä säännökset on sisällytetty direktiivin 2014/25 85 ja 86 artiklaan.

2.9 Julkisia hankintoja koskevaan yleisdirektiiviin **2004/18/EY** (tarkistettu **direktiivillä 2014/24/EU**) ei sen sijaan sisälly vastaavia säännöksiä. Näin ollen eri jäsenvaltioissa on sovellettu ja sovelletaan edelleen erilaisia käytäntöjä ulkomaisiin tarjoajiin tai tarjouksiin, joihin sisältyy kolmansista maista peräisin olevia tavaroita ja palveluja. Toisissa jäsenvaltioissa kohtelu on ollut samanlaista, kun taas toisissa se on riippunut siitä, sovelletaanko julkisia hankintoja koskevasta WTO:n sopimuksesta tai kahdensivuisista sopimuksista johtuvia kansainvälisiä velvoitteita.

2.10 Paikatakseen säännösten puuttumista julkisia hankintoja koskevasta yleisdirektiivistä sekä tilannetta, jossa osa kolmansista maista ei halua avata julkisten hankintojen markkinoitaan kansainväliselle kilpailulle mutta hyöttyy suhteellisen helposta pääsystä eurooppalaisille markkinoille, komissio esitti vuonna 2012 ehdotuksen asetukseksi, jolla varmistettaisiin tietty vastavuoroisuus julkisten hankintojen markkinoille pääsyssä.

2.11 Komission ensimmäisessä ehdotuksessa vuodelta 2012 muistutettiin ensin peruseriaatteesta, jonka mukaan ulkomaisia tavaroita ja palveluja, jotka kuuluvat EU:n tekemien markkinoillepääsyä koskevien sitoumusten piiriin, kohdellaan samalla tavalla kuin EU:sta peräisin olevia tavaroita ja palveluja tehtäessä julkisia hankintoja koskevia sopimuksia EU:n sisämarkkinoilla. Kohtelu laajennettiin lisäksi koskemaan myös vähiten kehittyneistä maista peräisin olevia tavaroita ja palveluja.

Markkinoillepääsyä koskevien sitoumusten piiriin kuulumattomien tavaroiden ja palvelujen kohtelu perustui ehdotuksessa kahteen pilariin:

- **Hajautettu pilari (6 artikla):** Hankintayksikkö ilmoittaa komissiolle aikomuksestaan hylätä tarjous, johon sisältyvien kansainvälisten sitoumusten piiriin kuulumattomien tavaroiden tai palvelujen arvo on yli 50 prosenttia tarjouksen muodostavien tavaroiden tai palvelujen kokonaisarvosta. Komissio voi hyväksyä poissulkemisen, jos olennaisen vastavuoroisuuden katsotaan puuttuvan EU:n ja kyseisten palvelujen ja tavaroiden alkuperämaan välillä. Komissio voi hyväksyä poissulkemisen myös, jos tavarat ja palvelut kuuluvat EU:n kansainvälisessä sopimuksessa markkinoillepääsystä tekemän varauksen piiriin.

- **Keskitetty mekanismi (8–13 artikla):** Komissio käynnistää tutkimuksen. Komissio voi omasta aloitteestaan tai jäsenvaltion tai kiinnostuneiden osapuolten pyynnöstä käynnistää tutkimuksen rajoittaviksi väitetyistä käytännöistä kolmansien maiden julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyissä. Komissio voi neuvotella asianomaisen maan kanssa ratkaistakseen ongelman tai parantaakseen EU:n yritysten edellytyksiä päästä kyseisen maan markkinoille tai, jos neuvottelut epäonnistuvat, asettaa väliaikaisia rajoituksia. Rajoittavia toimenpiteitä olisivat lähinnä sellaisten tarjousten poissulkeminen, joiden kokonaisarvosta yli 50 prosenttia muodostuu kyseisistä kolmansista maista peräisin olevista tavaroista tai palveluista (Euroopan markkinoiden sulkeminen), tai pakollisen hintarangaistuksen määrääminen kyseisistä kolmansista maista peräisin oleville tavaroille ja palveluille. Komission tutkimus on tehtävä yhdeksän kuukauden kuluessa. Määräaikaa voidaan pidentää kolmella kuukaudella perustelluissa tapauksissa.

2.12 Parlamentti antoi vuonna 2014 mietintönsä ⁽⁴⁾, jossa se ilmaisi vastustavansa hajautettua menettelyä tietyiltä osin. Parlamentin mukaan vain komissio voi päättää tarjouksen poissulkemisesta, eivät paikallisviranomaiset, sillä kansainvälinen kauppa kuuluu EU:n yksinomaiseen toimivaltaan. Parlamentti ehdotti siten hajautetun menettelyn sisällyttämistä keskitettyyn menettelyyn. Mietinnössä mainitaan myös muita erimielisyyskohtia, joita ovat vastavuoroisuuden puuttuminen kun on kyse sosiaalisten ja ympäristöön liittyvien sääntöjen ja ILO:n perusvaatimusten noudattamisesta ja se, ettei olennaisen vastavuoroisuuden puuttumisen käsitettä ole määritelty. Parlamentti ehdotti myös tulkintaa, jonka mukaan vastavuoroisuuden oletetaan puuttuvan silloin kun kansainvälisen työoikeuden määräyksiä ei noudateta. Parlamenttia huolestutti myös se, että asetuksessa ei puolusteta eurooppalaisia ympäristöön liittyviä ja sosiaalisia sääntöjä.

2.13 Neuvoston ensimmäisessä käsittelyssä ei saatu päätöstä aikaan. Viitisentoista jäsenvaltiota ei hyväksynyt ehdotusta kaikilta osin ja muodosti näin määrävähemmistön. Näistä tärkeimmät olivat Saksa, Yhdistynyt kuningaskunta, Alankomaat ja Ruotsi sekä eräät Itä-Euroopan maat. Niiden pelkona oli, että välinettä pidettäisiin maailmalla protektionistisena. Ehdotusta kannattaneet maat, joiden johdossa Ranska, onnistuivat järjestämään teknisen keskustelun vuonna 2014, ja tuolloin oli toivoa, että yhteisymmärrykseen päästäisiin Italian puheenjohtajuuskaudella (vuoden 2014 jälkipuolisko). Näin ei valitettavasti kuitenkaan käynyt, ja komissio antoi tammikuussa tarkistetun ehdotuksen ⁽⁵⁾, josta se toivoo neuvoston pääsevän yhteisymmärrykseen.

3. Yleisiä huomioita

3.1 Komissio toteaa, että uudella ehdotuksella on tarkoitus korjata eräitä edellisen ehdotuksen haitallisia vaikutuksia. Komissio on poistanut uudesta ehdotuksesta hajautetun menettelyn, jota kritisoitiin, koska se aiheuttaa suuren hallinnollisen rasitteen ja johtaa tietyssä määrin sisämarkkinoiden hajanaisuuteen. Lisäksi poistetaan mahdollisuus sulkea kokonaan Euroopan markkinat, mutta säilytetään mahdollisuus määrätä komission tutkimuksen jälkeen 20 prosentin hintarangaistus tarjouksille, joiden kokonaisarvosta yli 50 prosenttia on sellaisesta maasta peräisin olevia tavaroita tai palveluja, jossa sovelletaan rajoittavia tai syrjiviä käytäntöjä. Hinnanoikaisuimenpiteitä sovelletaan ainoastaan sopimuksiin, joiden arvioitu arvo on yhtä suuri tai suurempi kuin 5 miljoonaa euroa, mikä komission mukaan vähentää kolmansien maiden vastatoimien vaaraa. Lisäksi ehdotuksessa kaavailaan, että hinnanoikaisuimenpiteitä ei sovellettaisi eurooppalaisiin pieniin ja keskisuuriin yrityksiin (pk-yritykset) eikä yleistä tullietuusjärjestelmää koskevassa GSP-asetuksessa tarkoitettujen vähiten kehittyneiden maiden ja muita heikommassa asemassa olevien maiden tarjoajiin tai niistä peräisin oleviin tuotteisiin.

3.2 ETSK on monessa yhteydessä ilmoittanut kannattavansa Euroopan unionin tavoitetta avata kaikkien maiden julkisten hankintojen markkinoita yhä enemmän kansainväliselle kilpailulle, mutta komitea on myös korostanut tarvetta antaa enemmän sijaa sääntöjen yksinkertaistamisen periaatteelle julkisia hankintoja koskevia sopimuksia tehtäessä sekä avoimuuden, syrjimättömyyden, yhdenvertaisen kohtelun ja sosiaalisen ja ympäristöön liittyvän vastuun periaatteille ja perusoikeuksien kunnioittamiselle ⁽⁶⁾.

3.3 Komitea ymmärtää komission pyrkimyksen saada kolmansien maiden julkisten hankintojen markkinoita avattua enemmän eurooppalaisille yrityksille. Komitea on samaa mieltä myös siitä, että tällainen asetusehdotus voi olla ensimmäinen askel transatlanttisen kauppa- ja investointikumppanuuden (TTIP) puitteissa parhaillaan käytävissä julkisia hankintoja koskevissa neuvotteluissa EU:n ja Yhdysvaltojen välillä sekä kauppaneuvotteluissa Japanin kanssa ja neuvotteluissa Kiinan liittymiseksi GPA-sopimukseen, sillä näiden maiden julkisten hankintojen markkinat eivät ole yhtä avoimia kuin Euroopan unionin hankintamarkkinat, mutta myös neuvotteluissa niiden maiden kanssa, jotka eivät ole allekirjoittaneet julkisia hankintoja koskevaa GPA-sopimusta (esim. Venäjä, Brasilia ja Argentiina).

⁽⁴⁾ P7_TA (2014)0027.

⁽⁵⁾ COM(2016) 34 final.

⁽⁶⁾ Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kansainväliset julkiset hankinnat”, annettu 28. toukokuuta 2008, esittelijä Henri Malosse (EUVL C 224, 30.8.2008, s. 32), ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”EU:n ulkopuolisten maiden valtionyritysten asema unionin julkisten hankintojen markkinoilla” (EUVL C 218, 23.7.2011, s. 31).

3.4 ETSK epäilee kuitenkin, voiko asetus hyväksytyksi tultuaan saavuttaa tavoitteen, joka on kolmansien maiden julkisten hankintojen markkinoiden avautuminen. Komitea katsoo, että uuden asetusehdotuksen supistettu soveltamisala ei ole riittävän kunnianhimoinen. Vaikutus kolmansien maiden julkisten hankintojen markkinoiden avautumiseen on myös hyvin epävarma ja saattaa jäädä varsin rajalliseksi.

3.5 Komissio itsekin toteaa, että vain 7 prosenttia kaikista julkisista hankinnoista on arvoltaan yli 5 000 000 euroa. Näiden hankintojen osuus EU:n julkisten hankintojen arvosta on kuitenkin 61 prosenttia. Kun otetaan huomioon, että asetusta sovelletaan kuitenkin vain hankintoihin, jotka eivät kuulu Euroopan unionin kansainvälisten sitoumusten piiriin, olisi aiheellista pohtia, kuinka suuren osuuden julkisista hankinnoista asetus kattaa, etenkin jos vielä Kiina liittyy GPA-sopimukseen ja neuvottelut Yhdysvaltojen ja Japanin kanssa saadaan päätökseen. Vaarana on, että asetusta sovelletaan vain hyvin harvoihin hankintoihin ja maihin, jolloin asetuksen tarpeellisuus saattaa jäädä varsin kyseenalaiseksi. Komitea ehdottaa hinnanoikaisutoimenpiteiden soveltamista hankintasopimuksiin, joiden arvioitu arvo on 2 500 000 euroa tai enemmän.

3.6 On myös harmillista, ettei asetusehdotuksessa mainita lainkaan kestävästä kehityksestä, jota komissio kuitenkin korostaa tiedonannossaan ”Kaikkien kauppa”⁽⁷⁾; komissio aikoo sen mukaan ”ottaa huomioon kestävästä kehityksestä koskevat näkökohdat kaikilla vapaakauppasopimusten asiaan liittyvillä aloilla (esim. energia, raaka-aineet ja julkiset hankinnat)”. EU:n kauppapolitiikan sosiaalista ja ympäristöulottuvuutta sekä perusihmisoikeuksien ja kuluttajansuojan kunnioittamista tulee vahvistaa. Tämä perustuu EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 207 artiklaan, jossa vaaditaan enemmän johdonmukaisuutta unionin periaatteiden ja tavoitteiden kanssa.

3.7 Julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevissa uusissa direktiiveissä 2014/23/UE, 2014/24/UE ja 2014/25/UE tavoitellaan kestävästä kehityksestä edistämistä, sosiaalisen ja ympäristöön liittyvän ulottuvuuden vahvistamista, perusihmisoikeuksien ja kuluttajansuojan kunnioittamista sekä vammaisten integroimista tai uudelleenintegroimista yhteiskuntaan ja työelämään. Näiden sääntöjen noudattaminen on olennaisen tärkeää vapaan ja vääristymättömän kilpailun varmistamiseksi sisämarkkinoilla. ETSK pitäisi hyödyllisenä, että uudessa asetusehdotuksessa muistutettaisiin EU:n julkisiin hankintamenettelyihin osallistuvien kolmansien maiden yritysten velvollisuudesta noudattaa näitä sääntöjä.

3.8 Komissio viittaa kyllä rajoittaviin toimenpiteisiin ja käytäntöihin muttei mainitse lainkaan hankaluutta saada julkisia hankintoja koskevia sopimuksia kolmansissa maissa sen vuoksi, että kilpailevat yritykset eivät noudata sosiaalisia ja ympäristöön liittyviä sääntöjä tai kunnioita perusihmisoikeuksia tai kuluttajansuojasäännöksiä. Komitea katsoo, että näiden perussääntöjen noudattamatta jättäminen voi vaikuttaa haitallisesti eurooppalaisten yritysten kilpailukykyyn. Komitea pitää tarpeellisena, että ehdotuksen 2 artiklaan sisältyvä ”rajoittavan toimenpiteen tai käytännön” määritelmä kattaa myös näiden perussääntöjen noudattamatta jättämisen. Komitea katsoo myös, että kertomuksessa, joka komission tulee antaa viimeistään 31. joulukuuta 2018 ja vähintään kolmen vuoden välein (ehdotuksen 16 artikla), tulisi käsitellä paitsi talouden toimijoiden mahdollisuutta osallistua julkisiin hankintamenettelyihin kolmansissa maissa myös sosiaalisten ja ympäristöön liittyvien sääntöjen noudattamista ja perusihmisoikeuksien ja kuluttajansuojan kunnioittamista näissä menettelyissä. Nämä näkökohdat olisi otettava asianmukaisesti huomioon myös asetuksen täytäntöönpanoa koskevissa komission kertomuksissa.

3.9 Kun otetaan huomioon neuvoston jakautuminen, jonka vuoksi alkuperäistä asetusta ei hyväksytty, uuden asetuksenkin onnistuminen vaikuttaa epävarmalla. Hajautetun pilarin poistaminen voi johtaa uusien tahojen vastustukseen etenkin kun otetaan huomioon kaikki muut muutokset.

4. Erityishuomioita

4.1 Komitea kannattaa asetusehdotuksen 1 artiklan 5 kohtaan tehtyä selvennystä, jonka mukaan jäsenvaltiot eivät saa soveltaa muita rajoittavia toimenpiteitä kolmansien maiden talouden toimijoihin, tavariin ja palveluihin kuin niitä, joista asetuksessa säädetään. Selvennyksen etuna on, että se yhdenmukaistaa julkisia hankintoja koskevien unionin sääntöjen soveltamista ulkomaisiin talouden toimijoihin. Komitea pohtii kuitenkin, eikö tämä kielto merkitse tosiasiaa 5 000 000 euron kynnyksarvon alapuolelle jäävien julkisten hankintojen avaamista kolmansien maiden yrityksille ilman minkäänlaista vastinetta. Tällä hetkellä tietyt jäsenvaltiot soveltavat rajoituksia kansainvälisten velvoitteiden piiriin kuulumattomien julkisten hankintojen yhteydessä, ja vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun direktiivin 2014/25/EU 85 artiklaan sisältyy nimenomainen mahdollisuus hylätä tarjous, jos yli 50 prosenttia tarjouksen muodostavista tuotteista on peräisin maista, joiden kanssa EU ei ole tehnyt kansainvälisiä sopimuksia. Ehdotettu asetus kumoaa tämän artiklan.

⁽⁷⁾ Ks. alaviite 1.

4.2 Komitea hyväksyy täysin ehdotuksen olla soveltamatta asetusta GSP-asetuksessa tarkoitettuihin vähiten kehittyneisiin ja muita heikommassa asemassa oleviin maihin (4 artikla). Jotta soveltamisalan ulkopuolelle sulkeminen olisi tosiasiallista ja hyödyttäisi vähiten kehittyneitä maita ja niiden yrityksiä, komitea kehottaa komissiota sisällyttämään kehitysmaille tarkoitettuun vientineuvontapalveluun (Export Helpdesk) kuvauksen Euroopan unionin julkisten hankintojen markkinoista ja linkin virallisessa lehdessä julkaistuihin ilmoituksiin (TED) sekä tarjoamaan tarvittavaa teknistä apua kehitysmaiden yrityksille, jotka haluavat saada tietoa siitä, miten julkisia hankintoja koskevat Euroopan unionin säännöt toimivat.

4.3 Komitea kannattaa myös ehdotusta olla soveltamatta asetusta eurooppalaisiin pk-yrityksiin (5 artikla). Komitea muistuttaa kuitenkin komissiota siitä, että pk-yritykset tarvitsevat erityistukea, jolla helpotetaan niiden pääsyä niin Euroopan unionin rajatylittävälle markkinoille kuin kolmansien maiden julkisten hankintojen markkinoille. Tämä lähestymistapa on samansuuntainen sen kanssa, että komissio kiinnittää tiedonannossa ”Kaikkien kauppa” erityistä huomiota pk-yrityksiin. Tavoite helpottaa pk-yritysten pääsyä julkisten hankintojen markkinoille tulisi mainita muun muassa TTIP-neuvottelujen pk-yrityksiä koskevan luvun puitteissa sekä tulevissa kauppasopimuksissa, joihin sisältyy aihetta käsittelevä luku. ETSK on jo ilmaissut vastustavansa Yhdysvaltain Small Business Act -lain mallin mukaisia pk-yrityskiintiöitä julkisissa hankinnoissa mutta peräänkuuluttaa aktiivista tukipolitiikkaa, jolla edistetään pk-yritysten osallistumista ja pääsyä yhä laajemmin julkisten hankintojen markkinoille⁽⁸⁾. Komitea on myös jo ilmaissut tarpeen kehittää markkinoillepääsyä koskevaa komission tietokantaa (Market Access Data Base) syöttämällä siihen ensinnäkin luotettavaa ja helpokäyttöistä tietoa tarjouskilpailuista, menettelyistä ja hankintasopimuksia koskevista teknisistä eritelmistä – nämä seikat vaikeuttavat käytännössä osallistumista unionin ulkopuolisten maiden markkinoille – ja toiseksi tarjoamalla tilastotietoja ja indikaattoreita vääristävien ilmiöiden vaikutuksista⁽⁹⁾.

4.4 Komitea ymmärtää komission huolen siitä, ettei sen käytettävissä ole oikeudellista välinettä, jonka avulla se voisi varmistaa eurooppalaisten yritysten tosiasiallisen pääsyn kolmansien maiden julkisten hankintojen markkinoille, sillä unionin oikeuksien harjoittamisesta kansainvälisten kauppasääntöjen soveltamista ja täytäntöönpanoa varten annettua asetusta (EU) N:o 654/2014 ei sovelleta ellei ole olemassa kansainvälistä sopimusta. Asetuksen 6–8 artiklan mukainen tutkimusmenettely vaikuttaa kuitenkin erityisen hitaalta ja tehottomalta. Komitea suhtautuu epäilevästi ensinnäkin komission laajaan harkintavaltaan päättää tutkimuksen käynnistämisestä tai käynnistämättä jättämisestä. Tutkimuksen kesto ei myöskään ole lyhennetty uudessa ehdotuksessa toisin kuin komissio väittää, vaan se voi edelleen olla kaiken kaikkiaan 12 kuukautta. Kesto vaikuttaa erityisen pitkältä, kun otetaan huomioon, että useimmissa tapauksissa ja varsinkin jos komissio käynnistää tutkimuksen omasta aloitteestaan sillä on jo tiedossaan tietyt seikat ja se on usein jo käynyt aiheesta vuoropuhelua kyseisen kolmannen maan kanssa. Komitea ymmärtää myös sen, että tutkimus keskeytetään mahdollisten kauppaneuvottelujen ajaksi. Kauppaneuvottelujen keston ja täytäntöönpanon valossa olisi kuitenkin suotavaa määritellä keskeytyksen pituus, joka saisi olla enintään kaksi vuotta.

4.5 Komitea katsoo, että säännös, jonka mukaan tutkimuksen tuloksena voidaan päätyä ainoastaan 20 prosentin hinnanoikaisuun yli 5 000 000 euron arvoisten sopimusten kohdalla ja johon liittyy monia poikkeuksia, ei ole riittävä ja tekee asetuksesta tehottoman.

4.6 Komitea pitää valitettavana direktiivin 2014/25/EU 85 ja 86 artiklan poistamista uuden asetuksen seurauksena, sillä kyseiset säännökset ovat kunnianhimoisia ja kestäväen kehityksen tavoitteen paremmin huomioon ottavia sosiaalisen ja ympäristöön liittyvän ulottuvuutensa ansiosta. Komitea katsookin, että olisi tarpeen tutkia tarkemmin mahdollisuutta sisällyttää tiettyjä niihin sisältyviä näkökohtia uuteen asetusehdotukseen.

Bryssel 27. huhtikuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

⁽⁸⁾ Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kansainväliset julkiset hankinnat”, annettu 28. toukokuuta 2008, esittelijä Henri Malosse (EUVL C 224, 30.8.2008, s. 32).

⁽⁹⁾ Katso alaviite 3.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja Euroopan investointipankille – Energiaunionin tilaa koskeva katsaus 2015”

(COM(2015) 572 final)

(2016/C 264/16)

Esittelijä: Stéphane BUFFETAUT

Euroopan komissio päätti 18. tammikuuta 2016 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 194 artiklan 2 kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja Euroopan investointipankille – Energiaunionin tilaa koskeva katsaus 2015”

(COM(2015) 572 final).

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 5. huhtikuuta 2016.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. huhtikuuta 2016 pitämässään 516. täysistunnossa (huhtikuun 28 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 137 ääntä puolesta ja 1 vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Energiaunionia koskeva strategiakehys luotiin helmikuussa 2015. Sen toteutuksessa päästään siten kunnolla vauhtiin vuoden 2016 aikana. Sen taustalla ovat erilaisten avorriihien ja eurooppalaisten vaikuttajien pohdinnat Euroopan energiayhteisön käsitteestä: hanketta ovat ajaneet muun muassa Jacques Delors -instituutti ja Jerzy Buzek. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on alusta pitäen tukenut hanketta varauksella.

1.2 Useat jäsenvaltiot suhtautuivat ajatukseen melko nuivasti, sillä se olisi edellyttänyt, että perussopimuksia tarkistetaan, mikä on vähintäänkin riskialtista näinä euroskeptisyyden aikoina. Euroopan tasaisen hankkeen toteuttamista tukivat kuitenkin pyrkimys energiapolitiikan parempaan koordinointiin, tehokkaan energia-alan diplomatian tarve, ilmastonmuutoksen torjumisen välttämättömyys, Euroopan unionin kasvava energiariippuvuus, tarve vähentää energiahuoltoon kohdistuvia ulkoisia paineita, toteuttaa energiakäännöksiä ja antaa yhteiskunnan tukea aloille, joihin muutos vaikuttaa. Näin sai alkunsa energiaunioni, joka on institutionaalisesti kevyt rakennelma mutta jossa pyritään tehokkuuteen toteuttamalla konkreettista lähentymistä ja noudattamalla sitoumuksia määrätietoisesti.

1.3 On hyvä muistaa, että ETSK kannatti jo hyvin varhaisessa vaiheessa Euroopan energiaunioniin tähtääviä toimia eli vähintään energiapolitiikan parempaa koordinoitua⁽¹⁾, energia-alan diplomatiaa ja energiakäännettä ja korosti samalla tarvetta ottaa kansalaisyhteiskunta täysivaltaisesti mukaan, sillä se on suoraan osallinen paitsi kuluttajana myös energiakäänteen yhtenä toteuttajana. Energiakäännöksiä ei voi onnistua ilman kansalaisyhteiskunnan osallistumista ja jopa aktiivista toimintaa, sillä kansalaisyhteiskunnalla on tulevaisuudessa vielä nykyistä merkittävämpi rooli hajautetun energian tuottajana.

1.4 Komission tiedonannossa esitetään ensimmäinen katsaus energiaunioniin yhdeksän kuukauden jälkeen. On selvää, että haasteiden mittavuuden ja tehtävien muutosten laajuuden vuoksi katsaus voi tässä vaiheessa olla vain osittainen eikä sillä voi olla todellista merkitystä. Ensimmäisiin viitteisiin on siis syytä suhtautua varauksella, sillä ne ovat vain alkua politiikalle, jota on tarkoitus jatkaa määrätietoisesti pitkällä aikavälillä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa.

⁽¹⁾ EUVL C 82, 3.3.2016, s. 13 ja EUVL C 82, 3.3.2016, s. 22.

1.5 Kehys, jonka puitteissa politiikkaa toteutetaan, on kuitenkin tiedossa: siihen kuuluvat COP21-kokouksessa tehdyt sitoumukset, geopolittisesti varsin epävakaa tilanne energia-alalla, EU:n ilmasto- ja energiatavoitteet, toimitusvarmuus, energiatehokkuus, vähähiiliseen talouteen siirtyminen Euroopassa, infrastruktuurin kehittäminen ja energian sisämarkkinoiden valmiiksi saattaminen. Poliittiset haasteet ovat siis valtavia, eikä niitä voida ratkaista pelkin hallinnollisin ja sääntelytoimin. Tarvitaan jäsenvaltioiden yhteistä vahvaa poliittista tahtoa sekä voimakasta mutta realistista näkemystä, jossa otetaan huomioon taloudellinen tilanne ja tarjolla olevat tekniset mahdollisuudet, sillä poliittisen tahdon on taivuttava tosiasioiden edessä.

1.6 ETSK suhtautuu myönteisesti tähän ensimmäiseen energiaunionin tilaa koskevaan vuoden 2015 katsaukseen mutta pitää valitettavana, että hankkeen toteutuksen tarkastelussa käytettävät kriteerit ovat puutteellisia. Puutteiden paikkaaminen antaisi komission ehdottamalle lähestymistavalle vahvemman perustan ja auttaisi saamaan kansalaisyhteiskunnan sitoutumaan nykyistä paremmin tähän energiakäännehankkeeseen, joka saattaa myös herättää huolta.

1.7 Komitea katsoo, että komission valitsemat keskeiset analyysiperusteet ovat asianmukaisia mutta niitä tulisi täydentää. Nykyisellään tekstissä mainitaan seuraavat:

- vähähiiliseen talouteen siirtyminen
- energiatehokkuus hillitsemässä kysyntää
- energian sisämarkkinoiden toteuttaminen
- energiaturvallisuus, solidaarisuus ja luottamus
- tutkimus, innovointi ja kilpailukyky
- energiaunionin toteuttaminen.

ETSK katsoo, että energiaunionin sosiaalista ulottuvuutta ei ole nostettu riittävästi esille ja että tämän näkökulman tulisi olla yksi energiaunionin arviointiperusteista. Energiaunionin tulisi toisaalta vaikuttaa myönteisesti uusien työpaikkojen luomiseen, kilpailukykyyn ja innovointiin, mutta sillä voi myös olla kielteisiä vaikutuksia tiettyihin toimialoihin, jolloin tarvitaan yhteiskunnan tukea ja koulutustoimenpiteitä. On tärkeää, että tukitoimenpiteet ovat ennaltaehkäiseviä, jotta asianomaiset työntekijät välttyvät työttömyydeltä, ja että tarjottavassa koulutuksessa ennakoidaan energia-alan tulevaa kehitystä. Sosiaalisen ulottuvuuden sisällyttäminen seuraavassa vuosikertomuksessa käytettäviin arviointiperusteisiin olisikin siksi aiheellista. Energiakäänteeseen liittyvien valintojen taloudelliset seuraukset ovat myös asia, jonka huomioon ottaminen on välttämätöntä, varsinkin kun sosiaaliset vaikutukset ovat kiinteästi sidoksissa tehtyjen valintojen taloudellisiin seurauksiin.

1.8 Euroopan komissio katsoo, että energiatehokkuutta voitaisiin käsitellä itsenäisenä energialähteenä. ETSK suosittaa painokkaasti hylkäämään tämän ilmaisen, sillä se aiheuttaa sekaannusta eikä ole tieteellisesti täsmällinen: mitään primaarienergiälähdettä ei koskaan voida "korvata" energiansäästöllä. Tämä huomautus ei kuitenkaan heikennä sitä tosiasiaa, että energiatehokkuus on todellakin erittäin tärkeä osatekijä Euroopan tulevassa energijärjestelmässä. Energiatehokkuuden lisääminen kaikilla energiankäytön aloilla voi olla tehokas keino alentaa Euroopan taloudelle aiheutuvia kustannuksia.

1.9 Komitea toivoo, että työmarkkinaosapuolten lisäksi myös kansalaisyhteiskunta otettaisiin mukaan vuosikertomuksen laadintaprosessiin. Tämä EU:n hanke kiinnostaa suuresti kuluttajajyhdistyksiä, perheiden etujärjestöjä, elinkeinoelämän edustajia, viljelijöitä, ympäristöjärjestöjä, tiedemaailman edustajia ja tutkijoita eli koko kansalaisyhteiskuntaa. ETSK peräänkuuluttaakin Euroopan laajuisen energia-alan vuoropuhelun järjestämistä, jotta kansalaisyhteiskunta pääsisi nykyistä paremmin osallistumaan eurooppalaista energiapolitiikkaa käsittelevään keskusteluun ja energiapolitiikan toteuttamiseen. Tätä vuoropuhelua voitaisiin käydä energiaunionin tilaa koskevan vuosikatsauksen yhteydessä, ja siinä voitaisiin käsitellä energiaunionin toteutuksen arvioinnin kannalta keskeisinä pidettyjä näkökohtia.

1.10 ETSK toteaa, että osa tilastotiedoista on melko vanhoja tai niitä ei ole. Jäsenvaltioilta olisikin pyrittävä saamaan ajankohtaisempia tietoja, sillä muutoin energiaunionin toteutumisen vaikutusten seuranta on vaikeaa.

1.11 ETSK korostaa myös, että energiaunioni on paljon muutakin kuin vain hallinnollisia seuranta- ja tiedotusmenettelyjä. Ne ovat tärkeä ja hyödyllinen apuväline politiikalle, jonka tavoitteiden tulee olla yhteisiä kaikille jäsenvaltioille ja jonka on saatava kansalaisyhteiskunnan tuki.

2. Euroopan komission asiakirjan sisältö ja komission käyttämä menetelmä

2.1 Asiakirja on ennen kaikkea väliraportti, jossa esitetään energiaunionin toteutusta koskeva tilannekatsaus, eikä poliittinen teksti. Siinä tarkastellaan jäsenvaltioista kerättyjä tietoja komission valitsemissa poliittisten kriteerien valossa. Komission käyttämä menetelmä perustuu siis energiaunionin tulosten mittaukseen ja seurantaan keskeisten indikaattorien avulla. Tällainen seuranta on aina arkaluonteista, sillä poliittiset päätökset energia-alalla ovat riippuvaisia markkinoiden kehityksestä ja geopolittisistä tapahtumista, joihin jäsenvaltioiden täytyy reagoida suhteellisen ripeästi. Lyhyen aikavälin tarpeet saattavat olla ristiriidassa pitkän aikavälin tavoitteiden kanssa, ja seurannan tulee siksi olla joustavaa.

2.2 Komissio on joka tapauksessa määrittänyt seuraavat kuusi aihealuetta eli kuusi strategista näkökulmaa, joista käsin tarkastellaan jäsenvaltioiden energiaunionin toteuttamiseksi tekemien sitoumusten konkreettista täytäntöönpanoa:

- vähähiiliseen talouteen siirtyminen,
- energiatehokkuus hillitsemässä kysyntää,
- täysin yhdentyneet energian sisämarkkinat,
- energiaturvallisuus, solidaarisuus ja luottamus,
- tutkimusta, innovointia ja kilpailukykyä edistävä energiaunioni,
- energiaunionin toteuttaminen.

2.3 Komissio esittää siis ensimmäisen energiaunionin toteutusta koskevan arvion näistä näkökulmista.

3. Yleistä

3.1 Komission mukaan Euroopan unioni on maailman suurimmista talouksista hiilitehokkain, sillä vuosien 1990 ja 2014 välillä alueen yhteenlaskettu bruttokansantuote kasvoi 46 prosenttia mutta kasvihuonekaasujen kokonaispäästöt vähenivät 23 prosenttia. Olisi kuitenkin myös mitattava koko maailmaa ja erityisesti Eurooppaa koetelleen kriisin, talouden jatkuvan alavireen ja EU:n teollisuuden alasajon vaikutukset näihin lukuihin, jotka eivät ehkä olekaan niin imartelevia kuin miltä näyttää.

3.2 Komissio korostaa myös, että Euroopan unioni tuottaa yli puolet sähköstään aiheuttamatta kasvihuonekaasuja. On hyvä muistaa, ettei tämä tulos olisi mahdollinen ilman sellaisten energiamuotojen panosta, joita pidetään osin kiistanalaisina tai joista on luovuttu tietyissä jäsenvaltioissa (esimerkiksi ydinvoima tai patoamalla tuotettu vesivoima).

3.3 Tavoitteena on edelleen "siirtyä yhä enemmän pois fossiilisia polttoaineita käyttävästä taloudesta". Tämänhetkinen öljyn hinnan lasku ja ailahtelu ei ole tämän kannalta suotuisaa, vaikka tavoitteena oleva uusiutuvista lähteistä saatavien energiamuotojen osuuden nostaminen 20 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä vaikuttaakin mahdolliselta. Energiapolitiikka ei kuitenkaan voi perustua kielteiseen ja rajoittavaan lähestymistapaan. ETSK toivookin, että arvioidaan mahdollisuuksien mukaan muun muassa tuulivoiman, merienergian ja vedyn kaltaisten voimavarojen tulevaa roolia ja että niiden kehittämistä tuetaan kunnianhimoisella tutkimus- ja kehityspolitiikalla.

3.4 Komissio toteaa, että vähähiilisiin energialähteisiin siirtyminen edellyttää merkittäviä investointeja. Öljyn hinnan jatkuva aleneminen nostaa tässä yhteydessä vieläkin enemmän investointien suhteellisia kustannuksia. Pariisissa COP-konferenssissa tehtyjen sitoumusten konkreettista täytäntöönpanoa tullaankin seuraamaan tarkasti.

3.5 ETSK korostaa, että COP21-kokouksen tulokset muodostavat ensimmäistä kertaa perustan maailmanlaajuisesti koordinoitulle ilmastosuojelulle ja osoittavat näin perustelluiksi Euroopan mittavat ponnistelut, joiden vaikutus maailman ilmaston muutokseen olisi ollut vähäinen, jos muu maailma ei olisi päättänyt lähteä samalle tielle. Euroopan etenemissuunnitelmaa voidaan nyt noudattaa Pariisiin sopimuksen hengessä ja varmistaen, että jokainen jäsenvaltio tuo ilmastosuojeluun täyden panoksen oman kapasiteettinsa mukaan.

3.6 Komissio ilmoittaa ottaneensa käyttöön työkaluja ja välineitä, joissa energiatehokkuutta käsitellään itsenäisenä energialähteenä. ETSK suosittaa painokkaasti olemaan käyttämättä tätä ilmaisua, joka aiheuttaa sekaannusta eikä ole tieteellisesti täsmällinen, sillä mitään primaarienergiälähdettä ei voida korvata energiansäästöllä. Energian säästäminen on toki tarpeellista, mutta se ei ole energiaa. Energiatehokkuus on joka tapauksessa tärkeä osatekijä Euroopan tulevassa energijärjestelmässä. Energiatehokkuuden lisääminen kaikilla energiankäytön aloilla voi osoittautua tehokkaaksi keinoksi alentaa Euroopan taloudelle aiheutuvia lisäkustannuksia. Ihannetilanteessa hinnat voisivat vakiintua nykytasolle, kun energiatehokkuus lisääntyisi samassa suhteessa tietyn energiamuodon kustannusten nousun kanssa.

3.7 Energiatehokkuuden merkittävä parantaminen edellyttää kuitenkin väistämättä huomattavia investointeja kuluttajilta, teollisuudelta ja julkisilta organisaatioilta (rakennukset, infrastruktuuri, ajoneuvot jne.). Yleinen investointiraja toisaalta määrittää parannusvauhdin, mutta toisaalta tietyt eurooppalaisen yhteiskunnan toimialat pystyvät tekemään suuriakin investointeja ja hyötymään merkittävistä säästöistä, kun taas toiset eivät siihen kykene. Tämä saattaa syventää taloudellista kuilua Euroopan unionin eri osien välillä. ETSK katsookin, että on varauduttava toteuttamaan tukitoimenpiteitä, joilla varmistetaan, että energiatehokkuus hyödyttää kaikkia.

3.8 Energian sisämarkkinoiden toteuttaminen edellyttää uutta energiansiirtoinfrastruktuuria, sähkölinjoja tai kaasuputkia. Ne ovat kalliita investointeja. Komissio on syystäkin tyytyväinen alalla saavutettuun edistykseen ja Kööpenhaminan foorumin perustamiseen. Foorumi onkin varmasti hyödyllinen ongelmien määrittämisessä, mutta se ei kuitenkaan sinällään ole ratkaisu. Jäsenvaltioiden välillä on tehty joitakin yhteistyösopimuksia: näitä ovat esimerkiksi Puolan ja Liettuan sekä Norjan ja Ruotsin väliset sopimukset. Tiedossa kuitenkin on, että eräät jäsenvaltiot olivat erimielisiä muun muassa Nord Stream -hankkeesta, jota kritisoitiin Puolassa, Baltian maissa ja Ruotsissa. Onkin huolehdittava siitä, ettei tehdä energiaunionin hengen kanssa ristiriidassa olevia investointipäätöksiä. Lisäksi tietyillä poliittisilla päätöksillä voi olla merkittävä vaikutus investointeihin, ja tästä syystä valinnat on tehtävä riittävän kaukonäköisesti ja niitä on punnittava tieteellisin ja teknisin perustein.

3.9 On syytä korostaa, että komissio tunnustaa kuluttajien – yksityishenkilöiden, perheiden ja yritysten – kaipaavan avoimempaa tietoa energian hinnoista ja kustannuksista, joita on lisäksi tarkasteltava suhteessa tärkeimpien kilpailijoiden tilanteeseen. ETSK kannattaa voimakkaasti pyrkimystä avoimempaan ja yksinkertaisempaan tiedotukseen, jota se onkin monesti peräänkuuluttanut. Energiaköyhyyden yleistyessä on kuitenkin syytä vahvistaa uudelleen energian olevan välttämätön yleispalvelu ja ottaa käyttöön erityisiä indikaattoreita, jotka osoittavat, millainen rooli yleishyödyllisillä taloudellisilla palveluilla voi olla tässä asiassa. Energia on yhteiskuntiemme elinehto, ja siitä riippuvaisia ovat hyvinvointimme, matkustamisemme, viestintämme ja yritystemme toiminta. ETSK toivoo, että kansalaisyhteiskunta olisi edustettuna tahoissa, joissa päätetään yleispalvelujen toimintaehdoista Euroopan tasolla. Kuluttajien tulee voida osallistua täysivaltaisesti yleispalvelujen määrittelyyn ja seurata niiden käytännön toteutusta.

3.10 ETSK katsoo yhä tarpeellisemmaksi, että mainitun näkemyksen pohjalta käynnistetään uudelleen keskustelu 1990-luvulla alkaneesta energiantuotantomarkkinoiden vapauttamisesta. Vapauttaminen sai vaiivhaa ja yleisesti ottaen hyvin perustein kehukseksi markkinatalouden kanssa yhteensopimattomia välineitä, kuten subventioita (kestävän kehityksen mukaiseen energiantuotantoon) ja rajoituksia (mm. hiilidioksidipäästöjä koskevia). Alan yrityksille ja työntekijöille on tärkeää varmuus puitteista, joissa investointeja voidaan tehdä, kun otetaan huomioon, että tällöin on kysymys suurista summista, joiden kuoletusaika on pitkä. Energiapolitiikan jatkuvien suunnanmuutosten aiheuttama epävarmuus ei kannusta riskinottoon, ja niin ollen se jarruttaa teknologista, kestävyystavoitteita edistävää innovointia Euroopan energiasektorilla.

3.11 Energiaunionin onnistumista mitataan kansalaisten näkökulmasta myös hyvin konkreettisin asioin, joita ovat muun muassa hintataso – joka on seurausta ennen kaikkea energian verotuksesta –, pääsy verkkoihin, toimitusvarmuus (yksittäisten katkosten ja laajojen sähkökatkojen välttäminen), kuluttajille annettava yksinkertainen ja helposti ymmärrettävä tieto käytössä olevista materiaaleista (energialuokitus sähkömateriaaleille ja kodin sähkölaitteille, kulutusmittarit ajoneuvoille)⁽²⁾.

⁽²⁾ EUVL C 82, 3.3.2016, s. 6.

3.12 Lisäksi on syytä korostaa, että energiapoliittiset valinnat koskettavat suuresti yritysten työntekijöitä. Energiakäännne merkitsee teknologisia muutoksia ja mullistuksia. Uusia ammatteja ilmaantuu ja toisia saattaa kadota, kun tietynlaisia laitoksia (hiilikaivokset tai ydinvoimalat) suljetaan tai niiden toimintaa supistetaan. Toiset ammatit kehittyvät tai muuttavat muotoaan: esimerkiksi katonasentajan täytyy opetella asentamaan kattotiilien sijasta aurinkopaneeleita. Energiaunionin eri osa-alueiden täytäntöönpanossa tuleekin ottaa asianmukaisesti huomioon suoraan tai välillisesti kohteena olevien toimialojen työntekijöiden ja pienyritysten koulutustarve. Lisäksi on huolehdittava siitä, että taloudellisessa kilpailussa erittäin arvokas huipputasoinen osaaminen säilyy (esimerkiksi ydinvoima-alalla). Samalla on kuitenkin myös huolehdittava ennakoivasti niiden työntekijöiden tukemisesta ja uudelleensijoittamisesta, jotka saattavat menettää työpaikkansa energiakäänteen tuomien muutosten seurauksena. Myös tehtyjen poliittisten valintojen taloudelliset seuraukset on kartoitettava etukäteen, jotta pystytään arvioimaan oikein niiden vaikutukset etenkin tilanteessa, jolle on ominaista kiivas maailmanlaajuinen kilpailu.

3.13 Yritysten näkökulmasta on tärkeää, että pyrittäessä hiilen vähentämistä, energiatehokkuutta ja kysynnän hillitsemistä koskeviin tavoitteisiin otetaan täysimääräisesti huomioon maailmanlaajuinen kilpailutilanne, etenkin energiaintensiivisillä teollisuudenaloilla (teras- ja alumiiniteollisuus, rengasteollisuus, kemianteollisuus jne.). Liikenneala on erityisen hankala hiilidioksidipäästöjä koskevien tavoitteiden kannalta. Kaikilta liikennemuodoilta tulee vaatia panosta päästöjen vähentämiseen sen mukaan, miten paljon ne kuluttavat fossiilisia polttoaineita. Käytävissä olevat tekniikat tarjoavat käyttökelpoisia puhtaita ratkaisuja lyhyille matkoille eli käytännössä kaupunkiliikenteeseen. Pitkillä matkoilla sähkörautateliikennettä lukuun ottamatta käytetään fossiilisia polttoaineita. Liikennemuodosta toiseen siirtymisen avulla voidaan edistää hiilikomponentin vähentämistä, mutta siirtyminen on Euroopassa hankalaa. Investoinnit onkin kohdennettava entistä paremmin eri liikennemuotojen yhteennivomiseen siten, että suositaan vähiten saastuttavia muotoja. Energia on myös geopoliittinen ase, ja energiariippuvuus strategisissa toiminnoissa on poliittisesti vaarallista paitsi asianomaisille valtioille myös kansalaisille, olivatpa he palkansaajia, kuluttajia tai yritysjohtajia. Onkin syytä välttää sellaisen yritystoiminnan siirtymistä EU:n ulkopuolelle, jonka mukana menetettäisiin talousmahtia, arvokasta osaamista ja riippumattomuutta.

3.14 Energiaturvallisuus, solidaarisuus ja luottamus jäsenvaltioiden välillä ovat olennaisia energiaunionin onnistumiseen vaikuttavia tekijöitä maailmassa, joka on geopoliittisesta energianäkökulmasta hyvin epävakaa. Ajatukseen, jonka mukaan energiatehokkuuden, uusiutuvien energialähteiden ja omavaraisten energialähteiden lisääminen auttaa vähentämään Euroopan unionin riippuvuutta ja haavoittuvuutta, täytyy ehdottomasti yhtyä. Se on itsestään selvää. Tämän täytyy kuitenkin olla mahdollista kestäväpohjaisissa taloudellisissa olosuhteissa.

3.15 EU:n diplomaattisuhteet itäisiin, eteläisiin, Lähi-itää edustaviin ja läntisiin kumppaneihin on vakiinnutettava, sillä tämä on tärkeä osatekijä energiaunionin kehityksen ja riippumattomuuden kannalta. ETSK katsoo, että suhteissa muihin maihin tarvitaan selkeää ja yhtenäistä energia-alan diplomatiaa, joka perustuu oikein ymmärrettyyn Euroopan unionin etuun.

3.16 Komissio korostaa syystäkin, että tutkimus ja innovointi ovat keskeisiä asioita energiakäänteen vauhdittamisessa. ETSK on moneen otteeseen korostanut ehdotonta tarvetta koordinoida jäsenvaltioiden toimia tällä alalla ja käynnistää yhteisiä hankkeita kustannusten alentamiseksi ja tutkimustulosten jakamiseksi. Keinoihin, joilla energia-alan tavoitteet voidaan saavuttaa, kuuluvat ilman muuta edistys tutkimus- ja kehitystyössä sekä sääntely. Yhdeksi Euroopan energiaunionin tavoitteeksi tulisikin asettaa yhteisten hankkeiden toteuttaminen ja sen välttäminen, että resurssit hajotetaan erilleen tieteellisen, teknisen ja taloudellisen tehokkuuden vastaisesti. Tämä edellyttää tietenkin varojen osoittamista, mutta on epätodennäköistä, että päästökauppajärjestelmä, joka toimii tällä hetkellä epätyydyttävästi, riittäisi. Päästökauppajärjestelmän heikkouksia ovat käytävissä olevien päästöoikeuksien ylitarjonnasta johtuva päästötodistusten aivan liian alhainen hinta, jolloin tavoiteltu päästöjä supistava vaikutus jää kokonaan saavuttamatta, ja tietyille vihreille energiamuodoille myönnettävän tuen vaikutus.

3.17 ETSK kannattaa komission ehdotusta, joka koskee työmarkkinaosapuolten tiivistä osallistumista energia-alan siirtymäprosessiin, johon täytyy luonnollisesti sisältyä koulutusta ja mukautumista uusiin teknologioihin ja uusiin ammatteihin. Energiakäännne ei ole mahdollinen ilman yhteiskunta- ja talouselämän toimijoiden osallistumista. Kaikille osapuolille on kuitenkin annettava välineet siihen, että ne voivat aktiivisesti toteuttaa muutosta eivätkä vain seurata sitä passiivisesti tai alistuneena. Työpaikkansa energia-alalla menettäneille työntekijöille on myös tarjottava uudelleenkoulutusta.

3.18 Komissio esittää tiedonannossa myös näkemyksensä energiaunionin toteuttamisesta. Komissio toivoo hallinto-prosessista luotettavaa ja avointa. Lisäksi komissio vaatii, että prosessi perustuu lainsäädäntöön, mutta ETSK katsoo, että politiikka ei voi olla vain lainsäädännöllisiä menettelyjä tai hallinnollista suunnittelua. Energiapolitiikan onnistuminen edellyttää asianomaisten valtioiden poliittista toimintaa, kansalaisten sitoutumista selkeisiin ja ymmärrettäviin tavoitteisiin, talouden realiteettien huomioon ottamista, innovoinnin kehittämistä, kansalaisyhteiskunnan tukea ja markkinatalouden mahdollisuuksien hyödyntämistä. Vuosittainen seurantakertomus on tarpeen, mutta se ei riitä. Kertomus on aina muodollinen asiakirja, jossa on vaarana esittää teknokraattisia abstraktioita. Tämän ansan välttämiseksi ETSK katsoo, että olisi käytävä todellista eurooppalaista energia-alan vuoropuhelua, johon osallistuisivat kuluttajat, ympäristönsuojeluorganisaatioiden edustajat, työntekijät, yritysjohtajat, viljelijät, kaupunkien ja maaseudun asukkaat, eläkeläiset jne. eli koko kansalaisyhteiskunta⁽³⁾, jota energia-asiat koskettavat arkielämässä hyvin konkreettisesti. Tarkoituksena on valmistella tulevaisuutta eikä vain seurata sivusta, ja tässä tulevaisuudessa on energian tuottaja-kuluttajia, kuluttajia, tuottajia ja "säästäjiä". Energiaunionin onnistuminen edellyttää byrokraattisen lähestymistavan ylittämistä ja päättäväistä poliittista toimintaa.

Bryssel 28. huhtikuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

⁽³⁾ EUVL C 68, 6.3.2012, s. 15; EUVL C 161, 6.6.2013, s. 1; EUVL C 291, 4.9.2015, s. 8; EUVL C 383, 17.11.2015, s. 84.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kaikkien kauppa – Vastuullisempaa kauppa- ja investointipolitiikkaa”

(COM(2015) 497 final)

(2016/C 264/17)

Esittelijä: Jonathan PEEL

Euroopan komissio päätti 11. marraskuuta 2015 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kaikkien kauppa – Vastuullisempaa kauppa- ja investointipolitiikkaa”

(COM(2015) 497 final).

Asian valmistelusta vastannut ”ulkosuhteet”-erityisjaosto antoi lausuntonsa 31. maaliskuuta 2016.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. huhtikuuta 2016 pitämässään 516. täysistunnossa (huhtikuun 28 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 159 ääntä puolesta ja 7 vastaan 13:n päätteessä äänestämistä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) suhtautuu myönteisesti lokakuussa 2015 julkaistuun Euroopan komission tiedonantoon ”Kaikkien kauppa – Vastuullisempaa kauppa- ja investointipolitiikkaa”⁽¹⁾ ja katsoo, että se on EU:n kauppa- ja investointipolitiikan ajankohtainen ja tervetullut päivitys.

1.1.1 Tiedonanto on elinkeinoelämän kannalta myönteinen ja osoittaa lisäksi, että uusi kauppapolitiikasta vastaava komissaari on kuunnellut kansalaisyhteiskunnan ja muiden tahojen keskeisiä huolenaiheita parin levottoman vuoden jälkeen, jolloin kaupasta on tullut suurta julkisuutta saanut poliittinen kysymys ensimmäistä kertaa kymmeneen vuoteen. Siinä esitetty kunnianhimoisen ohjelma on erityisen tärkeä maailmantalouden lisääntyvän epävarmuuden aikoina. Kauppa ja investoinnit ovat äärimmäisen tärkeitä EU:n taloudelliselle hyvinvoinnille maailman tärkeimpänä kaupantekoalueena, ja Tyynenmeren kumppanuussopimuksen allekirjoittaminen on ajankohtainen muistutus siitä, että sen on pysyttävä kilpailukykyisenä.

1.1.2 ETSK on huolestunut siitä, että voi osoittautua vaikeaksi täyttää monia odotuksia, mikä voi aikanaan tuoda mukanaan ongelmia ja pettymyksiä, kun EU:n kauppaneuvottelut päätyvät väistämättömään kompromissiin. Tiedonannon arviointiin vaikuttaa se, pystyykö komissio osoittamaan, etteivät kauppasopimukset johda ympäristön ja työelämän normien tai muiden normien heikkenemiseen. Niissä pitäisi pikemminkin pyrkiä tällaisten normien parantamiseen.

1.2 Komitea katsoo, että edellä mainitut päämäärät voidaan saavuttaa parhaiten niin, että kansalaisyhteiskunta osallistuu paljon aiempaa enemmän neuvotteluihin ja sopimusten täytäntöönpanoprosessiin. Kansalaisyhteiskunta odottaa, että avoimuus, vastuullisuus sekä arviointi ja analysointi ovat keskeisellä sijalla EU:n kauppapolitiisessa päätöksenteossa.

1.2.1 Institutionaalisen roolinsa ansiosta ETSK:lla on hyvät edellytykset auttaa tässä, koska sillä on paljon yhteyksiä sekä EU:ssa että sen ulkopuolella. Osana tällaista tehostettua vuoropuhelua on lisättävä myös työmarkkinaosapuolten suoraa kuulemista kaupan ja investointien mahdollisista vaikutuksista työllisyyteen.

⁽¹⁾ COM(2015) 497 final.

1.3 Komitea suhtautuu myönteisesti siihen, että komissio on pyytänyt siltä lausuntoa tiedonannosta ja siihen, että komitean kasvanut rooli ja merkitys on tunnustettu kauppapolitiikan yhteydessä, vaikka onkin valitettavaa, että ETSK:n roolia ei mainita itse tiedonannossa.

1.4 Komitea suhtautuu myönteisesti siihen, että tiedonannossa korostetaan tarvetta tehostaa EU:n kauppaa- ja investointipolitiikkaa, lisätä avoimuutta, edistää EU:n arvoja ja sovitaa toiminta yhteen EU:n muiden keskeisten politiikkojen kanssa. Ennen kaikkea tiedonannossa käsitellään laajalti kestävästä kehityksestä ja etenkin ihmis- ja sosiaalisia oikeuksia sekä ympäristökysymyksiä. COP21-kokouksen johdosta ilmaston lämpenemisen torjunta on nyt myös sisällytettävä keskeiseksi osaksi EU:n arvoja.

1.5 Myönteistä on myös sitoutuminen pienyritysten ongelmien käsittelemiseen, koska pienyritykset kohtaavat suuria esteitä uusille markkinoille pyrkiessään. EU:n ja Yhdysvaltojen välisen transatlanttisen kauppaa- ja investointikumppanuuden (TTIP) mallin mukaan pk-yrityksiä koskevia määräyksiä on luvattu sisällyttää kaikkiin neuvotteluihin. Samoin on tarkoitus seurata säännöllisesti pk-yritysten kohtaamia esteitä tietyillä markkinoilla. Tähän liittyy komitean lausunto aiheesta ”TTIP ja sen vaikutukset pk-yrityksiin”⁽²⁾.

1.6 Komitea suhtautuu myönteisesti myös ehdotuksiin Maailman kauppajärjestön ja monenvälisen järjestelmän elvyttämiseksi etenkin Nairobissa pidetyn kymmenennen ministerikokouksen valossa. Tämä korostaa sekä WTO:n sääntelyroolia että tarvetta aiempaa kohdennetumpaan lähestymistapaan, joka on erityisen tärkeä kestävästä kehityksestä tavoitteiden ja COP21-kokouksessa asetettujen tavoitteiden sekä maailmanlaajuisten arvo- ja toimitusketjujen, verkkokaupan ja sähköisen kaupankäynnin kasvun valossa. Monenvälinen lähestymistapa on erittäin tärkeä, ja sitä on noudatettava esimerkiksi välttämällä luomasta yhteensopimattomia säännöksiä tai normeja. On myös kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että estetään monien keskeisten maiden ja etenkin Afrikan köyhien kehitysmaiden jääminen toimien ulkopuolelle.

1.7 Kauppaa ja investointeja on puolustettava nimenomaan EU:ssa etenkin TTIP-sopimuksesta käydyssä keskustelun jälkeen. Komitea suhtautuu myönteisesti tiedonannossa esitettyyn lupaukseen, jonka mukaan yksikään EU:n kauppasopimus ei ”johda heikompaan kuluttajien, ympäristön tai sosiaaliseen ja työntekijöiden suojaan kuin Euroopan unionissa tällä hetkellä tarjottu suoja”⁽³⁾. Kauppapolitiikan on oltava kestävästä kehityksestä politiikan mukaista pitkän aikavälin taloudellinen kestävyys huomioon ottaen.

1.7.1 Sekä EU:ssa että jäsenvaltioissa on käytävä korkeatasoista tietoon perustuvaa keskustelua. On tärkeää, että kaikki asianomaiset osapuolet voivat saada äänensä kuuluviin.

1.7.2 Komitea suhtautuu erittäin myönteisesti aikomukseen lisätä kauppapolitiikan avoimuutta ja tehdä siitä suotuisempaa kuluttajille. Kuluttajien mielipiteet on otettava huomioon luottamuksen kasvattamiseksi ja jotta kaupasta tulisi kestävämpää ja vastuullisempaa. Komitea jakaa kuitenkin myös Euroopan kuluttajaliiton (BEUC) näkemyksen siitä, että edelleenkin ei ole olemassa mekanismeja, joilla vakiinnutettaisiin varovaisuusperiaatteen ja riskeihin perustuvan lähestymistavan soveltaminen kauppapolitiikassa. Tämän on puolestaan oltava olennainen osa ”innovointiperiaatetta”⁽⁴⁾.

1.8 Komitea katsoo, että komission on kuitenkin tehtävä enemmän. Sen on osoitettava, että se on vastuullinen kauppa- ja investointeja koskevissa neuvotteluissa ja että sen voidaan odottaa tuovan etua kaikille.

1.8.1 Komitea suhtautuu myönteisesti tiedonannossa esiintuotuun sitoumukseen noudattaa kaikissa neuvotteluissa samantasoista avoimuutta kuin TTIP-sopimuksesta neuvoteltaessa (tämä ei vielä koske Japania). Säännöllinen tiedottaminen kullakin neuvottelukierroksella on tärkeää kansalaisyhteiskunnalle. ETSK on pettynyt siihen, että sen institutionaalista roolista huolimatta sitä ei ole virallisesti otettu mukaan transatlanttisen kauppaa- ja investointikumppanuuden neuvonantavaan ryhmään. Tämä seikka on korjattava tulevaisuuden neuvotteluissa.

⁽²⁾ EUVL C 383, 17.11.2015, s. 34.

⁽³⁾ Ks. alaviite 1.

⁽⁴⁾ Better Framework for Innovation, BusinessEurope et al, kesäkuu 2015.

1.9 Komitea pitää myös erittäin valitettavana, että tiedonannossa ei viitata kansalaisyhteiskunnan seurantamekanismeihin, jotka kattavat olemassa olevien EU:n kauppasopimusten kauppaa ja kestävästä kehitystä käsittelevät luvut, eikä siihen, kuinka näitä voitaisiin kehittää ja vahvistaa. Komitea katsoo, että täytäntöönpanon valvontamekanismeja tulee soveltaa myös kauppaa ja kestävästä kehitystä käsitteleviin lukuihin komission TTIP-ehdotuksesta alkaen.

1.9.1 Nämä mekanismit tarjoavat merkittäviä mahdollisuuksia ja voivat tuottaa konkreettisia tuloksia. Ne ovat tärkeä vuoropuhelu- ja yhteistyökanava kumppanimaiden kansalaisyhteiskunnan kanssa, mutta niihin ei viitata tiedonannossa. Komitea katsoo, että tämä on vastoin aikomusta sisällyttää kunnianhimoisia ja innovatiivisia kauppaa ja kestävästä kehitystä käsitteleviä lukuja tuleviin sopimuksiin yhdessä varsinaisten määräysten kanssa.

1.9.2 Nyt on olemassa riittävää kokemusta siitä, mitä on otettava huomioon ja mitä on opittu, jotta voidaan antaa selkeitä, myönteisiä suosituksia tulevaisuutta varten. Tarvitaan tasapainoisia, jäsenneltyjä ja vahvistettuja kansallisia neuvoo-antavia ryhmiä. Myös valmiuksien kehittäminen ja edistäminen on tärkeää sekä kumppanimaiden että paikallistason kansalaisyhteiskunnan kanssa, jotta voidaan kannustaa yhä useampia organisaatioita osallistumaan.

1.9.3 Kansallisten neuvoo-antavien ryhmien yhteiset kokoukset on kirjattava sopimuksiin ja niitä on tuettava riittävällä rahoituksella ja laajentamalla niiden valtuuksia siten, että niihin kuuluisivat laajempiin kaupan ja kestävästä kehityksen alan tavoitteisiin tähtäävät toimet.

1.10 Tiedonannossa on myös muita yllättäviä puutteita. Komission tiedonannossa ei asiakirjan luonteesta huolimatta kyetä luomaan riittävästi yhteyksiä muiden pääosastojen kanssa. Komitea ei ole vakuuttunut siitä, että komissio olisi onnistunut kehittämään kaikki pääosastot kattavan lähestymistavan keskeisiin kysymyksiin.

1.10.1 Komitea pitää valitettavana, että tiedonannossa ei noudateta täysin koordinoitua lähestymistapaa kestävästä kehityksen tavoitteisiin. Kaupalla ja investoinneilla on merkittävä rooli pyrittäessä toteuttamaan kestävästä kehityksen tavoitteita seuraavien 15 vuoden kuluessa, mutta tiedonanto sisältää vain kaksi viittausta näihin tavoitteisiin. Tässä on selvästi kyseessä menetetty mahdollisuus. Komitea kehottaa käymään kiireesti vuoropuhelua, jotta voidaan varmistaa kansalaisyhteiskunnan osallistuminen kaupan ja investointien vaikutusten seurantaan kestävästä kehityksen tavoitteiden toteuttamisessa.

1.10.2 Tiedonannossa ei myöskään viitata lainkaan Cotonoun AKT-EU-kumppanuussopimuksen uudistamiseen vuoteen 2020 mennessä. EU:n on myös aktiivisesti tuettava kasvavia pyrkimyksiä Afrikan maiden keskinäisen kauppayhteistyön lisäämiseksi, koska se on tärkeää Afrikan kehitykselle. Noin 50 prosenttia Afrikan maista ei kuulu nykyisten talouskumppanuussopimusten piiriin, mutta asiakirjassa ei viitata mihinkään EU:n muuhun yleisafrikkalaiseen strategiaan tai AKT-toimintaan.

1.10.3 Lisäksi ETSK pahoittelee, että tiedonannossa ei käsitellä lainkaan muita kauppapolitiikan keskeisiä osa-alueita. Vaikka asiakirjassa viitataan useaan otteeseen energian ja raaka-aineiden merkitykseen, siinä ei käsitellä tarvetta varmistaa niiden tuonti asianomaisista maista, joiden kanssa vapaakauppasopimusta ei vielä ole suunnitteilla, tai vähentää energiariippuvuutta muilla tavoin.

1.11 Lopuksi komitea painottaa, että tiedonannossa kuvatun kunnianhimoisen kauppaa- ja investointipolitiikan toteuttaminen ja sen onnistuminen edellyttää riittäviä resursseja. Tässä yhteydessä on otettava huomioon EU:n operaatioiden ja edustustojen rooli ulkomailla.

2. Taustaa

2.1 Kauppa ja investoinnit ovat EU:lle erittäin tärkeitä. Kuten tiedonannossa todetaan, EU:ssa yli 30 miljoonaa työpaikkaa eli yksi työpaikka seitsemästä on riippuvainen viennistä, kauppa on yksi harvoista välineistä, joilla voidaan vauhdittaa taloutta rasittamatta valtioiden talousarvioita, ja on odotettavissa, että viidentoista seuraavan vuoden aikana 90 prosenttia maailmanlaajuisesta talouskasvusta syntyy Euroopan ulkopuolella.

2.2 ”Kaikkien kauppa” on EU:n kauppapolitiikan ajankohtainen tarkistus, joka julkaistaan nykyisen komission toimittua tehtävässään vuoden ajan. Se on lajissaan kolmas tiedonanto. Ensimmäinen oli ”Globaali Eurooppa”⁽⁵⁾, joka julkaistiin vuonna 2006, kun WTO:n Dohan kehitysohjelmasta käydyt neuvottelut olivat käytännössä juuttuneet paikalleen.

2.2.1 Tiedonannossa korostetaan, että EU:n kauppa- ja investointipolitiikkaa on tehostettava ja sen avoimuutta on lisättävä. Samalla on edistettävä EU:n arvoja ja sovitettava toiminta yhteen EU:n muiden keskeisten politiikkojen kanssa. Tiedonannossa luvataan kiinnittää aiempaa enemmän huomiota pk-yrityksiin, jotka kohtaavat suuria haasteita pyrkiessään uusille markkinoille.

2.2.2 Tiedonannossa korostetaan myös tarvetta saattaa nykyiset neuvottelut päätökseen. Tämä koskee etenkin TTIP-neuvotteluita sekä Japanin ja Kiinan⁽⁶⁾ (investoinnit) kanssa käytäviä neuvotteluita – viimeksi mainitut liittyvät erityisesti Kiinan uuteen silkkitiepolitiikkaan (One Belt, One Road). Samalla tuodaan esiin myös EU:n ja Kanadan laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen ratifiointi.

2.2.3 Kauppasuhteisiin koko Aasian kanssa aiotaan kiinnittää aiempaa enemmän huomiota. Samalla korostetaan alueiden välisiä vapaakauppasopimuksia ASEAN-maiden kanssa sekä investointisopimuksia Hongkongin ja Taiwanin kanssa ja kehoitetaan käynnistämään uudelleen neuvottelut Intian kanssa. Vapaakauppasopimuksia on suunnitteilla myös Australian ja Uuden-Seelannin kanssa, ja Meksikon ja Chilen kanssa tehtyjen sopimusten tarkistaminen on vahvistettu.

2.3 Tiedonannossa määritellään, missä määrin maailmanlaajuisen kaupan ja investointien merkittävä ja jatkuva kasvu viime vuosikymmeninä on lisännyt yleistä hyvinvointia ja työllisyyttä EU:ssa ja sen ulkopuolella.

2.3.1 Siinä todetaan myös, että kauppaan ”voi kuitenkin liittyä tilapäisiä negatiivisia vaikutuksia, jotka kohdistuvat joihinkin alueisiin ja työntekijöihin, jos uusi kilpailu osoittautuu liian intensiiviseksi joillekin yrityksille”, ja korostetaan, että ”tämänkaltainen muutos ei kuitenkaan ole pieni sellaisten ihmisten kannalta, joihin se vaikuttaa suoraan”. Tässä yhteydessä Euroopan globalisaatiarahasto on tärkeä. Se auttoi yli 27 600 työntekijää vuosina 2013–2014⁽⁷⁾. Kaupan edut eivät koskaan jakaudu tasaisesti, ja vaikka kokonaissaldo on positiivinen, negatiivisia vaikutuksia voi ilmetä alakohtaisesti, maantieteellisin perustein ja/tai yksittäistapauksissa.

2.3.2 Tiedonannossa todetaan myös, että nykyään työpaikoista vientiin liittyy kaksi kolmannesta enemmän kuin 15 vuotta sitten, ja nämä työpaikat ”vaativat korkeaa ammattitaitoa ja niistä maksetaan keskimääräistä suurempaa palkkaa”⁽⁸⁾. Lisäksi ”yli 600 000 pk-yritystä, jotka työllistävät yli 6 miljoonaa henkeä, vie tavaroita suoraan EU:n ulkopuolelle, ja niiden osuus EU:n viennistä on yksi kolmasosa”⁽⁹⁾, ja ”paljon useammat vievät palveluita” tai toimivat suurempien yritysten tavarantoimittajina.

2.3.3 Vuodesta 2000 lähtien eurooppalaisten tavaroiden vienti on lähes kolminkertaistunut ja kasvanut noin 1 500 miljardia eurolla. EU on säilyttänyt osuutensa maailman tavaraviennistä (15 prosenttia). Samaan aikaan Kiina on noussut ja sekä Yhdysvaltojen että Japanin maailmanlaajuinen osuus on vastaavasti pienentynyt. Tiedonannossa tuodaan esiin myös EU:n ja Etelä-Korean välisen vapaakauppasopimuksen merkittävä myönteinen vaikutus ja kauppavajeen muuttuminen ylijäämäksi.

2.3.4 Tiedonannossa korostetaan tuonnin ja viennin kasvavaa keskinäistä riippuvuutta. Energia ja raaka-aineet ovat edelleen olennaisen tärkeitä, mutta kuten tiedonannossa todetaan, ”sama koskee osia, komponentteja ja tuotantohyödykkeitä, kuten koneita [–]. Tuonnin osuus EU:n viennistä on kasvanut yli puolella vuodesta 1995 lähtien”⁽¹⁰⁾.

⁽⁵⁾ COM(2006) 567 final.

⁽⁶⁾ Kiinan kanssa myös markkinatalousasema on keskeinen kysymys.

⁽⁷⁾ Euroopan komission lehdistötiedote, heinäkuu 2015.

⁽⁸⁾ Ks. alaviite 5.

⁽⁹⁾ Ks. ed. alaviite.

⁽¹⁰⁾ Ks. ed. alaviite.

3. Maailmankaupan muutokset

3.1 Komission tiedonannossa korostetaan perustellusti tarvetta säilyttää EU:n keskeiset periaatteet ja hyödyntää kauppasopimuksia välineinä, joilla edistetään kestävästä kehityksestä, ihmisoikeuksien ja sosiaalisten oikeuksien, reilun ja eettisen kaupan sekä korruption torjunnan kaltaisia arvoja kaikkialla maailmassa.

3.1.1 Tiedonanto on julkaistu aikana, jolloin kaupassa on tapahtumassa suuria muutoksia. Kahdella äskettäin laaditulla tärkeällä kansainvälisellä sopimuksella on syvällisiä vaikutuksia maailmankaupan menettelytapoihin. Ensimmäinen YK hyväksyi syyskuussa 2015 kestävästä kehityksestä tavoitteet osana vuoteen 2030 ulottuvaa kestävästä kehityksestä ohjelmaa. Komission tiedonannossa niihin on kuitenkin vain kaksi viittausta.

3.1.2 Sen jälkeen joulukuussa 2015 Pariisissa järjestetyssä ilmastonmuutosta koskevassa YK:n puitesopimuksen osapuolten konferenssissa (COP21) päädyttiin myönteiseen tulokseen.

3.2 Kaupalla ja investoinneilla on tärkeä rooli kestävästä kehityksestä tavoitteiden edistämiseksi, kohdentamiseksi ja toteuttamiseksi etenkin, koska YK:n kauppaa- ja kehityskonferenssi (UNCTAD) on arvioinut, että tavoitteiden toteuttaminen edellyttää 2 500 miljardin Yhdysvaltojen dollarin vuosittaista lisärahoitusta pääosin yksityiseltä sektorilta.

3.2.1 Nairobissa äskettäin järjestetyn WTO:n kymmenennen ministerikokouksen julkilausumassa todettiin, että kansainvälinen kauppa voi edistää kestävästä, vakaata ja tasapainoista kasvua⁽¹¹⁾. Samalla annettiin selkeä viesti siitä, että WTO:lla on tärkeä rooli kestävästä kehityksestä tavoitteiden saavuttamisessa ja että niiden saavuttaminen olisi paljon vaikeampaa ilman tehokasta monenvälisestä kauppajärjestelmää.

3.2.2 Kaupan ja investointien vaikutus ilmastonmuutoksen lieventämiseen on myös merkittävä. Jää nähtäväksi, millaiset vaikutukset Pariisin sopimuksella on kauppaan. Edistymisen neuvotteluissa ympäristöhyödykkeitä koskevasta useammankeskisestä sopimuksesta antaa jo odottaa merkittävää askelta ilmastonmuutoksen integroimisessa monenväliseen kauppapolitiikkaan, mutta tarvitaan edelleen lisää monenvälisiä toimia, jotta voidaan edistää kauppaa- ja ympäristöpolitiikan johdonmukaisuutta ja keskinäistä tukea.

3.3 Toinen merkittävä muutos, joka vaikuttaa kansainväliseen kauppaan ja investointeihin, on ollut globaalien arvo- ja toimitusketjujen merkittävä laajeneminen sekä verkkokaupan ja sähköisen kaupankäynnin räjähdysmäinen kasvu.

3.3.1 Suuri osuus kaupasta koskee nykyään välituotteita ja palveluita sekä lopullisen tuotteen komponentteja. Tällainen sirpaleinen tuotantoprosessi voi olla jakautunut moniin maihin ja se voi muuttua, mutta myös kehitysmaat pyrkivät erikoistumaan globaalin arvoketjun erityisaloille. Globaalit toimitusketjut kattavat hankintaan liittyvät osat globaaleissa arvoketjuissa, mutta ne eivät kata suunnittelua, lopputuotantoa tai tavarantoimituksen jakelua.

3.3.2 Tiedonannossa (kohta 2.1.1) käsitellään perustellusti ja perusteellisesti palveluja ja niiden räjähdysmäistä kasvua keskeisenä osana kaupaa. Perinteisen palvelukaupan lisäksi komission on kuitenkin seurattava tiiviisti kasvun kehittymistä ja tapoja, joilla se vaikuttaa kansainväliseen kauppaan.

3.3.3 Komitea suhtautuu myönteisesti siihen, että tiedonannossa korostetaan tarvetta puuttua kauppapolitiikassa laajalti erilaisiin kysymyksiin⁽¹²⁾, jos EU haluaa varmistaa paikkansa globaaleissa arvoketjuissa. Tähän sisältyy palvelukaupan ja sähköisen kaupankäynnin edistäminen samoin kuin kuluttajien ja heidän henkilötietojensa suojeleminen.

⁽¹¹⁾ Nairobien ministerikokouksen julkilausuma, kohta 4, WT/MIN(15)/DEC https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/mindecision_e.htm

⁽¹²⁾ COM(2015) 497 final.

3.3.4 Näin ollen komitea suhtautuu myönteisesti komission sitoumukseen kehittää edelleen toimintalinjojaan globaalien toimitusketjujen vastuullisen hallinnan varmistamiseksi. Se on ”keskeisen tärkeää, jotta kauppapolitiikasta saadaan eurooppalaisten arvojen mukaista”⁽¹³⁾. Komitea panee tyytyväisenä merkille komission jo saavuttaman edistyksen erityisesti Myanmarin kanssa laaditun, työntekijöiden oikeuksia koskevan aloitteen osalta. Toimitusketjujen seurannan on oltava keskeinen osa tiedonannon tavoitteiden toteuttamista.

3.3.5 Näinä aikoina on tärkeää ymmärtää paremmin, miten globaalit toimitusketjut toimivat ja etenkin millainen vaikutus niillä on EU:n ulkopuolisten maiden talouteen ja työmarkkinoihin, jotta voidaan edistää kestävästä kehityksestä, osallistavaa kasvua, ihmisoikeuksia ja ennen kaikkea ihmisarvoisia työpaikkoja. Tässä yhteydessä komitea haluaa kiinnittää huomiota äskettäin antamaansa tiedonantoon aiheesta ”Yritysten sosiaalinen ja yhteiskunnallinen vastuu”⁽¹⁴⁾. Komitea on myös valmistelemaan erillistä lausuntoa aiheesta ”Ihmisarvoinen työ globaaleissa toimitusketjuissa” ennen kesäkuussa 2016 järjestettävää kansainvälistä työkonferenssia tukeakseen vastuullista yritystoimintaa, joka on yksi puheenjohtajavaltio Alankomaiden painopisteistä.

3.4 Monenvälinen lähestymistapa kauppaan on kuitenkin edelleen äärimmäisen tärkeä. Se on maailmankaupan keskeinen tekijä ja kuten tiedonannossa todetaan, sen on ”pysyttävä EU:n kauppapolitiikan kulmakivenä”⁽¹⁵⁾. WTO:n lähtökohdat poikkeavat kuitenkin merkittävästi kestävästä kehityksestä ja COP21-kokouksen tavoitteista. Sekä kestävästä kehityksestä että COP21-kokouksen tavoitteista on selkeitä, mutta vain WTO:lla on selkeä mekanismi. Kuten sekä Balilla että Nairobissa saavutetut rajalliset sopimukset osoittavat, WTO:n yhteiset tavoitteet on vaikea saavuttaa.

3.4.1 Komitea tukee edelleen voimakkaasti monenvälisyyttä, etenkin kestävästä kehityksestä ja COP21-kokouksessa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi sekä globaalien arvo- ja toimitusketjujen, verkkokaupan ja sähköisen kaupankäynnin kasvun vuoksi.

3.5 Komission tiedonannossa korostetaan⁽¹⁶⁾ perustellusti WTO:n keskeistä roolia maailmankaupan sääntöjen kehittämisessä ja noudattamisen valvonnassa, ja todetaan sen säännösten olevan ”maailmankaupan järjestyksen perusta”⁽¹⁷⁾. WTO varmistaa maailmanlaajuisen yhteensopivuuden ja myös riitojenratkaisumekanisminsa ansiosta se on laajalti arvostettu ja siihen turvaututaan yhä useammin⁽¹⁸⁾. On olemassa todellinen vaara, että ”mega-alueellisissa” ja muissa tärkeissä kahdenvälisissä vapaakauppasopimuksissa asetetaan mahdollisesti päällekkäisiä ja jopa ristiriitaisia sääntöjä, mikä pikemminkin monimutkaistaisi kuin selkeyttäisi maailmankaupan sääntöjä. Komitea panee huolestuneena merkille esimerkiksi sen, että EU:n äskettäin Vietnamin kanssa laadittuun sopimukseen sisältyvät alkuperäsäännöt voivat olla ristiriidassa sen kanssa, mitä Vietnam on hyväksynyt osana Tyynenmeren kumppanuussopimusta.

3.6 Moniin WTO:n Dohan kehitysohjelmassa käsitellyistä kysymyksistä voidaan puuttua vain monenvälisellä tasolla, kuten jo Uruguay'n kierroksesta lähtien on tunnustettu. Tämä tarkoittaisi mitä tahansa maailmanlaajuisia sopimusta maataloustukien yleisestä tasosta, joka on Dohan kierroksen keskeinen tavoite. On edelleen pyrittävä monenvälisiin ratkaisuihin.

3.6.1 Vapaakauppasopimusten on tarjottava todellista lisäarvoa. Ne antavat paremmat mahdollisuudet ottaa huomioon alueelliset ja maakohtaiset erot samoin kuin kulttuurisidonnaiset seikat. Vapaakauppasopimusten on viime kädessä vahvistettava monenvälisyyttä.

3.7 Komission tiedonannossa tarkastellaan tapoja, joilla WTO:ta ja monenvälistä järjestelmää voidaan elvyttää. Sääntelynäkökulman lisäksi on asianmukaista korostaa tarvetta aiempaa kohdennetumpaan lähestymistapaan. On myös syytä kiinnittää huomiota useiden nopeasti kasvavien talouksien vuoksi lisääntyvään epätasapainoon ja siihen, että tällaisten maiden olisi annettava suurempi panos auttaakseen muita maita, jotka ovat jääneet jälkeen kehityksessä.

⁽¹³⁾ Ks. ed. alaviite.

⁽¹⁴⁾ Tiedonanto aiheesta ”Yritysten sosiaalinen ja yhteiskunnallinen vastuu” (<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.rex-opinions.35349>).

⁽¹⁵⁾ COM(2015) 497 final, kohta 5.1.

⁽¹⁶⁾ Ks. edellinen alaviite, kohta 5.1.1.

⁽¹⁷⁾ Ks. edellinen alaviite.

⁽¹⁸⁾ Meneillään on 500. tapaus.

3.8 Komitea on kuitenkin huolissaan siitä, että tiedonanto sisältää kaksi ehdotusta, jotka vaikuttavat menevän eri suuntaan kuin siinä ilmoitetut tavoitteet. Ensinnäkin tiedonantoon sisältyy ehdotus, jonka mukaan ”ryhmä WTO:n jäseniä voi edetä tietyssä asiassa” (useammankeskinen lähestymistapa), kuten jo tehdään ympäristöhyödykkeitä koskevasta sopimuksesta (EGA) ja ehdotetusta palvelukauppasopimuksesta (TiSA) parhaillaan käytävien neuvottelujen yhteydessä. Jos tästä lähestymistavasta tulee säännönmukainen käytäntö, monet tärkeät maat ja etenkin Afrikan köyhät kehitysmaat voivat kuitenkin jäädä neuvottelujen ulkopuolelle. On pyrittävä varmistamaan tarkkaan, että useammankeskiset sopimukset ovat yhteensopivia täysimääräisen monenvälisyyden kanssa.

3.8.1 Toiseksi, mikäli tiedonantoon sisältyvä ehdotus, jonka mukaan myös muiden maiden pitäisi voida liittyä TTIP:n kaltaiseen sopimukseen (vaikka se on esitetty Turkia, Norjaa ja muita ETA-maita ajatellen), yhdistettäisiin muihin tärkeisiin sopimuksiin (kuten EU:n ja Japanin sopimus tai EU:n ja Kanadan laaja-alainen talous- ja kauppasopimus), se asettaisi kyseenalaiseksi koko WTO:n merkityksen, sillä se voisi johtaa takaisin aikoihin, jolloin ”Quad” tai G4 olivat keskeisellä sijalla.

4. Strategisia pohdintoja ja puutteita

4.1 Vaikka komission tiedonannossa käsitellään monia keskeisiä kauppaa liittyviä strategisia kysymyksiä ja tärkeitä aiheita, siinä on myös lukuisia puutteita.

4.2 Ensinnäkin asiakirjassa on vain kaksi viittausta kestävän kehityksen tavoitteisiin, joiden toteuttamisessa kaupalla ja investoinneilla on suuri merkitys. Ne menevät paljon pidemmälle kuin vuosituhannen kehitystavoitteet ja vaikuttavat käytännössä kaikkiin valtioihin etenkin siksi, että niihin sisältyy energiaa ja ilmastonmuutosta koskevia tavoitteita.

4.2.1 Tiedonannon kohdassa 4.2 viitataan kuitenkin moniin oleellisiin seikkoihin ja sitoumuksiin ja käsitellään useita tärkeitä kysymyksiä, kuten kestävään kehitykseen kohdistuvien vaikutusten arviointeja ja uusien vapaakauppasopimusten vaikutuksia vähiten kehittyneisiin maihin, mutta EU:n yleisen lähestymistavan olennainen yhteys kestävän kehityksen tavoitteiden toteuttamiseen puuttuu. Komitea pitää valitettavana, ettei tässä yhteydessä noudateta täysin koordinoitua lähestymistapaa.

4.3 Asiakirjassa ei myöskään viitata Cotonoun AKT–EU-kumppanuussopimuksen uudistamiseen tai niihin etenkin Afrikan alueisiin, joiden kanssa talouskumppanuussopimuksia ei ole vielä solmittu. Keskeisenä viestinä Nairobien kokouksesta oli yleinen toivomus paitsi kehittää Afrikan unionia, myös edistää yli 50 maata kattavan, maanosan laajuisen vapaakauppa-alueen luomista Afrikkaan. EU on ainutlaatuisessa asemassa pystyäkseen edistämään tätä pyrkimystä, ja sen olisikin asetettava se etusijalle.

4.3.1 EU:n oikeutetusti AKT-maille osoittama huomio on yhä tärkeämpää, kun uusia kestävän kehityksen tavoitteita aletaan panna täytäntöön. Komitea suhtautuu myönteisesti aikomukseen tarkistaa EU:n kauppaa tukevan avun yhteistä strategiaa, jotta ”vahvistettaisiin kehittyvien maiden kykyä hyödyntää kauppasopimusten tarjoamia mahdollisuuksia” kestävän kehityksen tavoitteiden mukaisesti ja jotta kauppaa käytettäisiin myös tukemaan alueellista yhdentymistä.

4.3.2 EU:n huomiota kiinnitetään Yaoundessa heinäkuussa 2015 järjestetyn AKT-maiden ja EU:n taloudellisten ja yhteiskunnallisten eturyhmien kokouksen loppujulistukseen⁽¹⁹⁾, jossa todetaan, että kaikki mahdolliset rahoitusvarat on hyödynnettävä kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi vakaan ja avoimen talouden ohjauksen puitteissa yksityinen sektori mukaan lukien.

4.3.3 Tämä lähestymistapa heijastaa kahta muuta komitean äskettäin antamaa lausuntoa. Ensimmäisessä⁽²⁰⁾ korostetaan, että tehokas tuki kaupalle edellyttää myös taloudellisten ja yhteiskunnallisten toimijoiden aktiivista osallistumista ohjelmien suunnitteluun, niiden toteutuksen seurantaan sekä tulosten ja vaikutusten arviointiin. Pyrittäessä varmistamaan, että suhteissa AKT-maihin otetaan huomioon niiden monimuotoisuus, komission olisi pyrittävä talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden aktiiviseen osallistumiseen työmarkkinaosapuolet ja laajempi kansalaisyhteiskunta mukaan lukien. Onkin valitettavaa, ettei eteläisen Afrikan kehitysyhteisön kanssa äskettäin tehdyssä talouskumppanuussopimuksessa ole tämänsuuntaisia määräyksiä.

⁽¹⁹⁾ Cotonoun sopimuksen mukaisen EU:n ja AKT-maiden taloudellisten ja yhteiskunnallisten eturyhmien 14. kokouksen loppujulistus.

⁽²⁰⁾ EUVL C 383, 17.11.2015, s. 49.

4.3.3.1 Toisessa lausunnossaan ⁽²¹⁾ ETSK korosti, että kehitysmaiden yritykset ja kansalaisyhteiskunnan organisaatiot tarvitsevat tukea voidakseen parantaa valmiuksiaan luoda myönteisiä vaikutuksia työympäristöön – tähän sisältyy esimerkiksi tunnustettujen demokraattisten periaatteiden noudattaminen, yritysten perustamisen ja kasvun helpottaminen, avoimuuden lisääminen sekä liiallisen byrokratian ja laajalle levinneen korruption vähentäminen muun muassa ulkomaisten ja paikallisten investoijien kannustamiseksi.

4.4 Kolmanneksi tiedonannossa ei viitata lainkaan tarpeeseen turvata elintärkeää tuontitoimintaa asiaankuuluvista maista, joiden kanssa vapaakauppasopimusta ei vielä ole suunnitteilla, tai muutoin vähentää EU:n energiariippuvuutta. Myös huomattava määrä työpaikkoja riippuu turvallisista ja säännöllisistä energian ja keskeisten raaka-aineiden toimituksista. Komitean aiemmin antamassa lausunnossa käsiteltiin näitä kysymyksiä sekä kehoitettiin luomaan tehokas yleinen strategia ja selkeä EU:n oma hätätilan- tai kriisinhallintamenettely sellaisen tilanteen varalta, että jonkin tärkeän tuontiartikkelin saatavuus äkisti tyrehtyy syystä tai toisesta ⁽²²⁾.

4.4.1 Komitea oli pettynyt todetessaan, että äskettäin julkaistun energiaunionipakettia käsittelevän tiedonannon ⁽²³⁾ luku, joka koskee Euroopan aseman vahvistamista maailmanlaajuisilla energiamarkkinoilla, on yllättävän heikko. Siinä käsitellään Algeriaa ja Turkia samassa yhteydessä, mitä komitea ei pidä asianmukaisena. Asiakirjassa ei kuitenkaan viitata keskeisiin energiakäytäviin eikä EU:n strategiseen kumppanuuteen Kiinan kanssa (erityisesti energia- ja kuljetusalan yhteistyö).

4.4.2 COP21-sopimukseen päästiin sen jälkeen, kun Kaikkien kauppa -tiedonanto julkaistiin. Sopimuksen tavoitteiden samoin kuin kestävä kehityksen tavoitteiden tulee näkyä kansainvälisessä kauppajärjestelmässä. Myös hiilijalanjälki ja biologiseen monimuotoisuuteen liittyvät kannustimet on otettava huomioon ilmastonmuutoksen torjunnassa.

4.5 Investoinnit ovat kuuluneet EU:n toimivaltaan vasta Lissabonin sopimuksen myötä. Niiden osalta komission tiedonannossa ehdotetaan olemassa olevien EU:n vapaakauppasopimusten ajantasaistamista siten, että niihin lisättäisiin erityinen investointeja koskeva luku, sekä erillisiä neuvotteluja Hongkongin ja Taiwanin kanssa.

4.5.1 Lisäksi komissio pyrkii vakiinnuttamaan investointisuojaan ja sovittelumenettelyn sijoittajan ja valtion väliseen riitojenratkaisuun (ISDS) liittyvän näkemyseron ja sitä TTIP-neuvotteluissa seuranneiden ehdotusten perusteella. Tiedonannossa ehdotetaan voimakkaampaa painotusta, jotta vapaakauppasopimuksissa vahvistettaisiin valtion oikeus sääntelyyn ja siirtyminen vanhasta järjestelmästä ”julkiseen investointituomioistuinjärjestelmään, jossa on ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ja muutoksenhakutuomioistuin, jotka toimivat perinteisten tuomioistuinten tavoin” ⁽²⁴⁾. Järjestelmässä on oltava selvät käytännösäännöt sekä riippumattomat tuomarit, joilla on korkea tekninen ja oikeudellinen pätevyys.

4.5.2 Komitea kannattaa avointa keskustelua. Onkin valitettavaa, että edellä mainitut ehdotukset, joita laaja joukko kansalaisyhteiskunnan organisaatioita on yleisesti vastustanut, koska ne eivät eroa oleellisesti ETSK:n kritisoimasta sijoittajan ja valtion välisestä riitojenratkaisumekanismista ⁽²⁵⁾, on nyt sisällytetty EU:n ja Vietnamin vapaakauppasopimusta ja uudistettua EU:n ja Kanadan laaja-alaista talous- ja kauppasopimusta koskeviin teksteihin ilman kattavaa ja asianmukaista kuulemisprosessia.

4.6 Lisäksi kunnianhimoinen EU:n kauppa- ja investointipolitiikka edellyttää asianmukaisia, tarkoitukseen osoitettuja ja riittäviä varoja, oli sitten kyseessä useiden neuvottelujen jatkaminen samaan aikaan, kauppasopimusten valvonta ja toteuttaminen (tähän sisältyy kansalaisyhteiskunnan seurantaelimien riittävä rahoittaminen) tai kaupan edistäminen suuren yleisön parissa. Kauppapolitiikkaa toteutettaessa on tärkeää osoittaa riittävästi varoja sinne, missä niitä eniten tarvitaan, ja tähän liittyy myös EU:n operaatioiden ja edustustojen rooli EU:n ulkopuolisissa maissa.

⁽²¹⁾ EUVL C 67, 6.3.2014, s. 1.

⁽²²⁾ EUVL C 67, 6.3.2014, s. 47.

⁽²³⁾ COM(2015) 80 final.

⁽²⁴⁾ Ks. ed. alaviite.

⁽²⁵⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Sijoittajansuoja ja sijoittajan ja valtion välinen riitojenratkaisu EU:n ja sen ulkopuolisten maiden välisissä kauppa- ja investointisopimuksissa” (EUVL C 332, 8.10.2015, s. 45).

5. Kestävyys ja EU:n arvot – keskeiset asiat eurooppalaisten vakuuttamiseksi

5.1 On tärkeää saada eurooppalaiset vakuutettua kaupan hyödyistä, jos halutaan uudistetun kauppapolitiikan onnistuvan. Kauppa ja investoinnit ovat nykyään kansalaisia yleisesti koskevia asioita, ja monet kansalaisyhteiskunnan toimijat pitävät niitä tärkeinä, mutta monet myös kyseenalaistavat niiden peruseriaatteita. EU:ssa aiemmin esitettyä oletusta siitä, että vapaa kauppa on automaattisesti hyödyllistä, ei enää hyväksytä.

5.2 Komission tiedonannossa käsitellään perusteellisesti huolenaiheita, jotka ovat nousseet esiin TTIP:stä käydyssä keskustelun kuluessa. Siinä todetaan painokkaasti, että ”komission on harjoitettava politiikkaa, joka hyödyttää koko yhteiskuntaa, edistää eurooppalaisia ja universaaleja standardeja ja arvoja puhtaasti taloudellisten etujen ohella ja painottaa enemmän kestävästä kehityksestä, ihmisoikeuksista, kuluttajansuojaa, veronkierron torjumista ja vastuullista ja reilua kauppaa”⁽²⁶⁾. Veropetosten ja veronkierron torjuntaa koskevat määräykset ovat myös tärkeitä. Siinä myös luvataan, ”ettei yksikään EU:n kauppasopimus johda heikompaan kuluttajien, ympäristön tai sosiaaliseen ja työntekijöiden suojaan kuin Euroopan unionissa tällä hetkellä tarjottu suoja”⁽²⁷⁾. COP21-kokouksen johdosta myös ilmaston lämpeneminen on nyt otettava huomioon.

5.3 Komitea suhtautuu myönteisesti näihin sitoumuksiin, jotka perustuvat Globaali Eurooppa -tiedonannossa määriteltyihin periaatteisiin. Siinä todetaan, että ”samalla kun EU edistää yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta ja yhteenkuuluvuutta omalla alueellaan, eurooppalaisia arvoja – sosiaalisia ja ympäristönormeja ja kulttuurista monimuotoisuutta myöten – olisi pyrittävä edistämään koko maailmassa”⁽²⁸⁾.

5.3.1 EU korostaa kestävästä kehityksestä osittain siksi, että se haluaa yleisesti edistää ja vahvistaa oikeina pitämiään asioita eli demokratiaa, oikeusvaltiota, ihmisoikeuksia, avoimuutta ja ennustettavuutta. Pohjimmiltaan kyse on ympäristönsuojelusta, ilmastonmuutoksen torjumisesta, ihmisarvoisen työn, työterveyden ja -turvallisuuden edistämisestä sekä monista muista kysymyksistä, joita käsitellään sekä tärkeimmissä Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimuksissa että keskeisissä ympäristöalan monenvälisissä sopimuksissa. Tässä yhteydessä on olennaisen tärkeää, että kestävä kehityksen tavoitteet saavat keskeisen roolin.

5.3.2 Monilla aloilla – lukuun ottamatta tekstiili- ja keramiikka-aloja – tariffeilla on nykyään toissijainen rooli kauppaneuvotteluissa tullien ulkopuolisiin kaupan esteisiin ja sääntöihin verrattuna, sääntely-yhteistyö mukaan lukien. Jälkimmäisen vaikutus herättää huolta siitä, ketkä ovat todellisia voittajia. Kuten tiedonannossa korostetaan, sääntely-yhteistyötä on voitava tehdä heikentämättä olemassa olevaa sääntelyyn perustuvaa suojaa terveyden, turvallisuuden, ympäristön, työolojen ja kuluttajansuojan kaltaisilla keskeisillä aloilla. Esimerkkinä tästä on EU:n ja Kanadan välisen laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen luku, jossa käsitellään terveys- ja kasvisuojeluun liittyviä toimia. On varmistettava oikeus sääntelyyn. Päälekkäisiä standardeja on vältettävä.

5.4 Komitea on tyytyväinen siihen, että komissio ilmoittaa pyrkivänsä ETSK:n, Euroopan parlamentin ja laajemman kansalaisyhteiskunnan esittämien kannanottojen mukaisesti suojelemaan julkisia palveluja vapaakauppasopimuksissa, ja katsoo, että tämä voidaan tehdä parhaiten käyttämällä positiivista luetteloa sekä markkinoille pääsyä että kansallista kohtelua koskien.

5.5 Koska kaupasta keskustellaan yhä laajemmin, ei ole enää itsestään selvää, että Euroopan parlamentti ratifioi kauppasopimukset, koska sen toimivaltuudet ovat kasvaneet ja sen edustama näkemysten kirjo on paljon laajempi kuin aiemmin. Näin ollen komitea odottaa komission ottavan kauppaneuvotteluissa huomioon parlamentin – viimeksi TTIP:stä ja TiSA:sta – antamissaan päätöslauselmissa esittämät huolet. Koska on todennäköistä, että jotkut vapaakauppasopimukset koskevat sekamuotoisia toimivaltuuksia, ratifiointi tarvitaan kansallisilta parlamenteilta. Tällaisissa tapauksissa ratifiointi edellyttää kansallisten perustuslakisäännösten mukaista, täysin vastuullista menettelyä. Komission jatkotoimet hyväksynnän saamiseksi tällaisille sopimuksille ovat tärkeitä sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla.

⁽²⁶⁾ Ks. alaviite 5.

⁽²⁷⁾ Ks. ed. alaviite.

⁽²⁸⁾ COM(2006) 567 final, kohdan 3.1 iii alakohta.

5.6 Kauppaan liittyvät EU:n vahvuudet ovat yksi sen valttikorteista, mutta kauppaa ja etenkin investointeja puoltavia näkemyksiä on silti edelleen tuotava esiin. Sekä EU:ssa että jäsenvaltioissa – kansalaisyhteiskunta mukaan lukien – on käytävä korkeatasoista tietoon perustuvaa keskustelua ja varmistettava, että kaikilla asiasta kiinnostuneilla osapuolilla on mahdollisuus saada äänensä kuuluviin.

5.6.1 Tähän mennessä laajan ja houkuttelevan tuontituotteiden valikoiman sekä kustannusten alenemisen tullitariffien alentamisen tai poistamisen myötä on katsottu tuottavan helposti yksilöitäviä kuluttajaetuja ja tarjonnan runsaasti vaihtoehtoja ja monipuolisuutta. Tässä yhteydessä keskeisenä kysymyksenä on edelleen esimerkiksi kauppakumppanien välisen televiestinnän verkkovierailumaksujen alentaminen. On tärkeää kannustaa lisäämään kulutusta kotialueella, jotta kaupan vapauttamisesta saadaan EU:ssa laajaa hyötyä talouskasvun ja työllisyyden paranemisen myötä.

5.7 Vaikka tiedonannossa korostetaan kaupan merkitystä EU:lle kasvun ja työpaikkojen kannalta, on yhtä tärkeää kuulla kuluttajia, jotka ovat huolissaan normien mahdollisesta heikkenemisestä ja mahdollisesta ympäristöjalanjäljestä.

5.7.1 Komission tiedonannon mukaan kuluttajat ovat hyötäneet kaupan esteiden poistamisesta, ja heillä on oltava luottamusta maailmanmarkkinoihin ⁽²⁹⁾. Sen vuoksi kauppapolitiikan on oltava kestävän kehityksen politiikan mukaista pitkän aikavälin taloudellinen kestävyys huomioon ottaen. Tätä on arvioitava kattavasti vaikutustenarvioinneissa, ja niillä on nähtävä olevan vaikutusta.

5.7.2 On tärkeää asettaa kuluttajat ja laajempi kansalaisyhteiskunta keskeiseen asemaan politiikan muotoilussa. Komitea suhtautuu erittäin myönteisesti tiedonannossa esitettyyn tavoitteeseen, jonka mukaan kauppapolitiikan olisi hyödytettävä kuluttajia aiempaa enemmän ja siitä pitäisi tehdä nykyistä avoimempaa. Komitea jakaa kuitenkin huolen siitä, että edelleenkin ei ole olemassa mekanismeja, joilla vakiinnutettaisiin ennalta varautumisen periaatteen ja riskeihin perustuvan lähestymistavan soveltaminen kauppapolitiikassa. Tämän on puolestaan oltava olennainen osa ”innovointiperiaatetta” ⁽³⁰⁾.

6. Avoimuus ja kansalaisyhteiskunnan osallistumisen syventäminen

6.1 Tiedonannon arviointiin vaikuttaa se, pystyykö komissio osoittamaan, etteivät kauppasopimukset itse asiassa johda ympäristö- ja työelämän normien eivätkä muiden normien heikkenemiseen. Sen on myös osoitettava, että se itse on vastuullinen kauppaa ja investointeja koskeissa neuvotteluissa ja että sen voidaan odottaa tuovan etua kaikille.

6.1.1 Tämä tavoite voidaan saavuttaa ainoastaan lisäämällä kansalaisyhteiskunnan osallistumista merkittävästi alkuvaiheesta lähtien.

6.1.2 Komission tiedonannossa käsitellään tarvetta toimia aktiivisesti kansalaisyhteiskunnan kanssa, mutta sitä ei käsitellä niin laajasti kuin voisi odottaa. Osana ETSK:n institutionaalista roolia komitealla on hyvät edellytykset auttaa kehittämään tätä, koska sillä on säännölliset yhteydet kansalaisyhteiskuntaan sekä EU:ssa että sen ulkopuolella. Tähän tulee sisältyä myös työmarkkinaosapuolten suora kuuleminen kaupan ja investointien mahdollisista vaikutuksista työllisyyteen.

6.2 TTIP-neuvotteluihin liittyvien kiistojen johdosta tiedonannossa annetaan paljon painoa avoimuudelle. Sitoumus noudattaa kaikissa neuvotteluissa samantasoista avoimuutta kuin TTIP-neuvotteluissa on tervetullut. Komitea kehottaakin neuvostoa julkaisemaan viipymättä EU:n ja Japanin vapaakauppasopimukseen liittyvän neuvotteluvalltuutuksen ja -asiakirjat.

6.2.1 Komitea katsoo, että on erityisen tärkeää järjestää tiedotustilaisuuksia kansalaisyhteiskunnalle kullakin neuvottelukierroksella. Erityinen neuvoa-antava ryhmä, joka perustettiin tukemaan TTIP-neuvottelujen edistymistä, on myös ollut hyödyllinen. Komitea oli pettynyt, että se ei ollut virallisesti prosessiin osallistuvien instituutioiden joukossa. Tämä seikka on korjattava tulevaisuudessa.

⁽²⁹⁾ COM(2015) 497 final, kohta 4.1.1.

⁽³⁰⁾ Ks. alaviite 5.

6.3 Tiedonannossa ei viitata lainkaan kansalaisyhteiskunnan seurantamekanismeihin, jotka kattavat olemassa olevien EU:n kauppasopimusten kauppaa ja kestävää kehitystä käsittelevät luvut, eikä siihen, kuinka näitä voitaisiin kehittää ja vahvistaa. Komitea katsoo, että täytäntöönpanon valvontamekanismeja tulee soveltaa myös kauppaa ja kestävää kehitystä käsitteleviin lukuihin komission TTIP-ehdotuksesta alkaen.

6.3.1 Tämä on valitettavaa. ”Globaali Eurooppa” -tiedonantoa käsittelevässä lausunnossaan komitea kehotti sisällyttämään jokaiseen vastedes solmittavaan vapaakauppasopimukseen kestävää kehitystä koskevan luvun ja uskomaan kansalaisyhteiskunnalle aktiivisen seurantatehtävän⁽³¹⁾.

6.3.2 Vuonna 2010 solmitusta EU:n ja Korean sopimuksesta lähtien on laadittu seitsemän EU:n kauppasopimusta, joissa kestävää kehitystä koskevalla luvulla on ollut näkyvä sija. Sen jälkeen komitea on kehottanut, että kestävää kehitystä koskevat luvut on sisällytettävä myös itsenäisiin investointisopimuksiin⁽³²⁾.

6.3.3 Komitea katsoo, että näiden lukujen yksityiskohtaisen arvioinnin, seurannan ja kehittämisen puuttuminen on vastoin komission muutoin tervetullutta aikomusta pyrkiä jatkossakin sisällyttämään kunnianhimoisia ja innovatiivisia kauppaa ja kestävää kehitystä käsitteleviä lukuja EU:n kauppa- ja investointisopimuksiin yhdessä varsinaisten määräysten kanssa.

6.3.4 Tällaisiin sopimuksiin on sisällytynyt erilaisia kansalaisyhteiskunnan kattavasti osallistavia, kestävää kehitystä käsittelevien lukujen täytäntöönpanon seurantaan tarkoitettuja mekanismeja. Nyt on olemassa riittävä kokemusta siitä, mitä on otettava huomioon ja mitä on opittu, jotta voidaan antaa selkeitä, myönteisiä suosituksia tulevaisuutta varten.

6.3.5 Näillä mekanismeilla on merkittävä potentiaali, ja ne voivat tuottaa konkreettisia tuloksia kaupan ja investointien myönteisten vaikutusten muodossa. Ne ovat tärkeä kanava vuoropuhelulle ja yhteistyölle kumppanimaiden kansalaisyhteiskunnan kanssa. Ne edellyttävät myös aikaa, työtä ja valmiuksien kehittämistä, jotta niistä voi tulla täysin toimintakelpoisia ja tehokkaita etenkin maissa, joissa kansalaiskeskustelun ja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun malli on erilainen kuin EU:ssa. ETSK:n olemassa olevat yhteydet helpottivat kansallisten neuvoo-antavien ryhmien perustamista.

6.4 Edellä mainittujen elinten määrän kasvaessa on todellinen haaste saavuttaa kunkin ryhmän tasapuolinen edustus neuvoo-antavissa ryhmissä, ja tämä voi johtaa huomattaviin viivästymisiin.

6.4.1 Muita toistuvia ongelmia ovat seuraavat:

- Asianomaisten organisaatioiden kapasiteettiin liittyy rajoituksia: asiaa on edistettävä sekä kumppanimaiden että kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa;
- Sopimustekstiin on sisällytettävä määräys EU:n ja kumppanimaiden kansallisten neuvoo-antavien ryhmien yhteisistä kokouksista, joissa voidaan vaihtaa kokemuksia ja asettaa yhteiset viitearvot seurantaan varten;
- Kansalaisyhteiskunnan osallistumiselle on varattava riittävästi rahoitusta: tämän olisi katettava myös laajempi toiminta, johon sisältyvät kauppaa ja kestävää kehitystä koskevia tavoitteita tukevat seminaarit tai tutkimukset.

6.4.2 Komitea suosittaa, että kansallisten neuvoo-antavien ryhmien tehtäviä laajennetaan kattamaan kaikki kansalaisyhteiskuntaa kiinnostavat kysymykset, joihin kuuluvat esimerkiksi sääntely-yhteistyö, pk-yrityksiä koskevat luvut ja ihmisoikeuksiin liittyvät määräykset.

Bryssel 28. huhtikuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

⁽³¹⁾ EUVL C 211, 19.8.2008, s. 82.

⁽³²⁾ EUVL C 268, 14.8.2015, s. 19.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston päätökseksi jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista”

(COM(2016) 71 final – 2016/43 (NLE))

(2016/C 264/18)

Neuvosto päätti 24. helmikuuta 2016 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 148 artiklan 2 kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

”Ehdotus neuvoston päätös jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista”

(COM(2016) 71 final – 2016/43 NLE).

Koska Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on jo käsitellyt aihetta 27. toukokuuta 2015 antamassaan lausunnossa työllisyyspolitiikan suuntaviivoista (EESC-2015-01167-00-02-AC-TRA) (*), se päätti 27.–28. huhtikuuta 2016 pitämässään 516. täysistunnossa (huhtikuun 27 päivän kokouksessa), että se ei laadi aiheesta uutta lausuntoa vaan viittaa edellä mainitussa lausunnossa esittämäänsä kantaan. Äänestyksessä annettiin 220 ääntä puolesta ja 1 vastaan 7:n pidättyessä äänestämästä.

Bryssel 27. huhtikuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

(*) Asiakokonaisuuteen SOC/519 kuuluva ETSK:n lausunto aiheesta ”Ehdotus – Neuvoston päätös jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista”, COM(2015) 98 final – 2015/0051 (NLE), EUVL C 332, 8.10.2015, s. 68

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



Euroopan unionin julkaisutoimisto
2985 Luxembourg
LUXEMBURG

FI