



Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

61. vuosikerta

10. elokuuta 2018

Sisältö

I Päätöslauselmat, suositukset ja lausunnot

LAUSUNNOT

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea

ETSK:n 535. täysistunto – ETSK 60 vuotta, 23.5.2018–24.5.2018

2018/C 283/01	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Yhteisötalouden yritykset maahanmuuttajien kotouttamisen moottorina” (oma-aloitteinen lausunto)	1
2018/C 283/02	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kohti EU:n ja Mercosur-maiden assosiaatiosopimusta” (oma-aloitteinen lausunto)	9

III Valmistelevat säädökset

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

ETSK:n 535. täysistunto – ETSK 60 vuotta, 23.5.2018–24.5.2018

2018/C 283/03	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta a) ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle – Tavaramarkkinoiden säädöspaketti: lujitetaan luottamusta sisämarkkinoihin” (COM(2017) 787 final); b) ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sääntöjen ja menettelyjen vahvistamisesta tuotteita koskevan unionin yhdenmukaistamislainsäädännön noudattamista ja täytäntöönpanon valvontaa varten sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) N:o 305/2011, (EU) N:o 528/2012, (EU) 2016/424, (EU) 2016/425, (EU) 2016/426 ja (EU) 2017/1369 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2004/42/EY, 2009/48/EY, 2010/35/EU, 2013/29/EU, 2013/53/EU, 2014/28/EU, 2014/29/EU, 2014/30/EU, 2014/31/EU, 2014/32/EU, 2014/33/EU, 2014/34/EU, 2014/35/EU, 2014/53/EU, 2014/68/EU ja 2014/90/EU muuttamisesta” (COM(2017) 795 final – 2017/0353 (COD)); ja c) ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toisessa jäsenvaltiossa laillisesti kaupan pidettyjen tavaroiden vastavuoroisesta tunnustamisesta” (COM(2017) 796 final – 2017/0354 (COD))	19
---------------	--	----

2018/C 283/04	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi terveysteknologian arvioinnista ja direktiivin 2011/24/EU muuttamisesta" (COM(2018) 51 <i>final</i> – 2018/0018 (COD))	28
2018/C 283/05	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista "Ehdotus neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta arvonlisäverokantojen osalta" (COM(2018) 20 <i>final</i> – 2018/0005 (CNS)) – "Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta pienyritysten erityisjärjestelmän osalta" (COM(2018) 21 <i>final</i> – 2018/0006 (CNS)) – "Muutettu ehdotus neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 904/2010 muuttamisesta hallinnollista yhteistyötä arvonlisäveron alalla tehostavien toimenpiteiden osalta" (COM(2017) 706 <i>final</i> – 2017/0248 (CNS)) – "Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta yleisen verokannan vähimmäistason noudattamista koskevan velvoitteen osalta" (COM(2017) 783 <i>final</i> – 2017/0349 (CNS))	35
2018/C 283/06	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi avoimista ja ennakoitavista työoloista Euroopan unionissa" (COM(2017) 797 <i>final</i> – 2017/0355 (COD))	39
2018/C 283/07	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kehysten luomisesta EU:n tietojärjestelmien (rajaturvallisuus ja viisumiasiat) yhteentoimivuudelle ja neuvoston päätöksen 2004/512/EY, asetuksen (EY) N:o 767/2008, neuvoston päätöksen 2008/633/YOS, asetuksen (EU) 2016/399 ja asetuksen (EU) 2017/2226 muuttamisesta" (COM(2017) 793 <i>final</i> – 2017/0351 (COD)) – "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kehysten luomisesta EU:n tietojärjestelmien (poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö sekä turvapaikka- ja maahanmuuttokysymykset) yhteentoimivuudelle" (COM(2017) 794 <i>final</i> – 2017/0352 (COD))	48
2018/C 283/08	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle kiertotalouspaketin täytäntöönpanosta: vaihtoehtoja kemikaali-, tuote- ja jätelainsäädännön rajapinnalla yksilöityjen ongelmien ratkaisemiseksi" (COM(2018) 32 <i>final</i>)	56
2018/C 283/09	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – EU:n strategia muoveista kiertotaloudessa" (COM(2018) 28 <i>final</i>) ja "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi aluksilta peräisin olevan jätteen toimittamiseen tarkoitetuista satamassa olevista vastaanottolaitteista sekä direktiivin 2000/59/EY kumoamisesta ja direktiivien 2009/16/EY ja 2010/65/EU muuttamisesta" (COM(2018) 33 <i>final</i> – 2018/0012 (COD))	61
2018/C 283/10	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Ruonan ja maanviljelyn tulevaisuus" (COM(2017) 713 <i>final</i>)	69
2018/C 283/11	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – EU:n toimet ympäristövaatimusten noudattamisen ja ympäristöhallinnan parantamiseksi" (COM(2018) 10 <i>final</i>)	83
2018/C 283/12	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan suurteholaskennan yhteisyrityksen perustamisesta" (COM(2018) 8 <i>final</i> – 2018/0003 (NLE))	89
2018/C 283/13	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi eräistä kalastusta koskevista säännöksistä GFCM:n (Välimeren yleisen kalastuskomission) sopimusalueella annetun asetuksen (EU) N:o 1343/2011 muuttamisesta" (COM(2018) 143 <i>final</i> – 2018/0069 (COD))	95

I

(Päätöslauselmat, suositukset ja lausunnot)

LAUSUNNOT

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

ETSK:N 535. TÄYSISTUNTO – ETSK 60 VUOTTA, 23.5.2018–24.5.2018

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Yhteisötalouden yritykset maahanmuuttajien kotouttamisen moottorina”**(oma-aloinen lausunto)**

(2018/C 283/01)

Esittelijä: **Giuseppe GUERINI**

Komitean täysistunnon päätös	21.1.2016
Oikeusperusta	työjärjestyksen 29 artiklan 2 kohta oma-aloinen lausunto
Vastaava erityisjaosto	”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	27.4.2018
Hyväksyminen täysistunnossa	23.5.2018
Täysistunnon nro	535
Äänestystulos	186/1/2
(puolesta vastaan / pidättyi äänestä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Muuttoliike viimeaikaisine kehityskulkuineen on koetellut Euroopan unioniin saapuvien sovellettavaa järjestelmää ja toiminut todellisenä stressitestinä unionin ja sen jäsenvaltioiden muuttoliike-, sosiaali- ja turvallisuuspolitiikoille.

1.2 ETSK pitää tärkeänä, että unionin toimielimet edistävät yhdessä jäsenvaltioiden hallitusten kanssa koordinoituja politiikkoja, jotta menettelyistä, jotka mahdollistavat kolmansista maista tulevien ihmisten saapumisen ja asettautumisen Eurooppaan, työskentelyn, kansalaisuuden saamisen ja kansainvälisen suojan, voitaisiin tehdä entistä selkeämpiä, pysyvämpiä ja tehokkaampia. Komitea kehottaa kiinnittämään erityistä huomiota muuttajiin, jotka saattavat olla sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa, esimerkiksi sairaisiin, mielenterveysongelmaisiiin, vammaisiin ja vanhuksiin.

1.3 ETSK on todennut, että yhteisötalouden yritykset ovat osanneet määrittää yhteiset periaatteet toiminnalleen⁽¹⁾ (osallistavuus, täydentävyys ja heikoimmassa asemassa olevien suojeleminen), vastata muuttajien avustamiseen liittyvään haasteeseen rakentavalla tavalla ja mobilisoida kyseessä olevat yhteisöt ja kansalaiset.

⁽¹⁾ Yhteisötalouden yritysten roolista ks. myös EUVL C 117, 26.4.2000, s. 52

1.4 Koska yhteisötalouden yritykset pyrkivät olemaan osallistavia, niiden asema on tunnustettava entistä paremmin. ETSK kehottaakin Euroopan komissiota asettamaan nämä yritykset etusijalle unionin politiikoissa ja unionin rahastojen ohjelmasuunnittelussa, erityisesti Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarissa. Tämä tuotiin myös esille sekä 16. marraskuuta 2017 yhteisötalouden konferenssissa että 17. marraskuuta 2017 EU:n huippukokouksessa, jotka molemmat järjestettiin Göteborgissa.

1.5 Yhteisötalouden yritykset luovat laadukkaita työpaikkoja työvoimavaltaisilla aloilla ja etenkin aloilla, joilla on paljon Euroopan ulkopuolelta tulevaa työvoimaa. Näissä yhteisötalouden yrityksissä osallistava ulottuvuus on merkittävä turvallisuuden ja suojelun kannalta, kun taloudelliselle toiminnalle luodaan rakenteita, sillä niiden avulla voidaan päästä irti epävirallisesta taloudesta ja pimeästä työstä.

1.6 Yhteisötalouden yrityksillä on näin olennainen rooli niiden toimiessa neljällä muuttajien kotouttamisen kannalta keskeisellä alla: terveys ja avustaminen; asuminen; koulutus (erityisesti tietoisuus oikeuksista ja velvollisuuksista Euroopan unioniin asettauduttaessa); työ ja muuttajien aktiivinen integrointi vastaanottavaan yhteiskuntaan.

1.7 ETSK katsoo, että koska yhteisötalouden yritykset toimivat usein hoiva-alalla sekä jakamistalouden ja kiertotalouden alalla, ne voivat edistää ja tukea uusien työpaikkojen luomisen lisäksi myös yrittäjyyttä ja muuttajien ja pakolaisten taloudellisen toiminnan harjoittamista. Euroopan unionin tulee jatkaa yhteisötalouden yritysten tukemista yhtenä kasvua ja muuttajien työelämään integrointia ja sosiaalista osallistamista edistävänä tekijänä. Komitea kehottaakin unionin toimielimiä asettamaan etusijalle yhteisötalouden yrityksille suunnatut toimintalinjat, kuten komitea totesi myös panoksessaan komission vuoden 2018 työohjelmaan ⁽²⁾.

1.8 Koska näyttö osoittaa yhteisötalouden yritysten arvon muuttajien työelämään integroinnin ja sosiaalisen osallistamisen edistäjänä, komitea kehottaa unionia, jäsenvaltioita ja kansainvälistä yhteisöä luomaan työllistämiseen tähtääviä kannustimia, joita työelämään integroinnista huolehtivat yhteisötalouden yritykset voivat hyödyntää.

1.9 Komitea ottaa huomioon marraskuussa 2017 annetun Euroopan muuttoliikeagendaa koskevan edistymiskertomuksen ⁽³⁾ ja vahvistaa, että unioni ja sen jäsenvaltiot tarvitsevat koordinoitua lähestymistapaa. Erityisesti on selvää, että ilman muuttajille tarkoitettua tehokasta maahantulojärjestelmää kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia käytetään jatkossakin väärin viime vuosien tapaan. Komitea toteaa painokkaasti, että kansainvälisen suojelun järjestelmän väärinkäyttötapaukset eivät käy perusteeksi sille, että eräät jäsenvaltiot ryhtyvät rajoittamaan omalla alueella kolmansien maiden kansalaisten mahdollisuuksia pyytää turvapaikkaa.

1.10 ETSK kannustaa komissiota ja neuvostoa lisäämään koordinoitua muuttajien alkuperä- ja kauttakulkumaiden kanssa, jotta voidaan luoda näkymiä elinolosuhteiden parantamiselle. Tämä koskee erityisesti niitä väestönosia, jotka lähtevät liikkeelle taloudellisista syistä taikka nälänhädän tai ilmastonmuutoksen takia. Olisi toivottavaa, että unioni harjoittaisi määrätietoisempaa ulkopoliittikkaa niiden maiden suuntaan, joissa sota, diktatuuri ja vaino saavat ihmiset pakenemaan.

1.11 Erityisesti komitea kehottaa unionia tarttumaan muuttoliikeilmiön syihin, joiden takia ihmisten on lähdettävä liikkeelle: köyhyys, konfliktit, syrjintä, ilmastonmuutos. Tätä varten Euroopan unionin on väistämättä tehtävä uusi sitoumus diplomatian ja kansainvälisen kehitysyhteistyön alalla muun muassa laatimalla todellinen erityissuunnitelma kehitysyhteistyöhön tehtäviä investointeja varten.

2. Yleistä

2.1 Yhteisötalouden yritykset ovat keskeisiä toimijoita Euroopan taloudessa ja yhteiskunnassa. Ne edustavat unionin rikasta monimuotoisuutta ja auttavat osaltaan Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamisessa rakennettaessa älykkäämpää, kestävämpää ja osallistavampaa Eurooppaa ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ EESC contribution to the Commission's 2018 Work Programme, erityisesti kohta 2.4.6 ja sitä seuraavat kohdat

⁽³⁾ Progress report on the European Agenda on Migration.

⁽⁴⁾ EUVL C 318, 23.12.2009, s. 22

2.2 Yhteisötalouden yritykset ovat auttaneet merkittäväällä tavalla kohtaamaan yhteiskunnassa tapahtuneita muutoksia. Yhteisötalouden yritykset toimivat monilla yhteiskunnan aloilla ja ovat tehneet innovatiivisia aloitteita, joilla vastataan avustettavien henkilöiden, erityisesti vanhusten ja vammaisten, kasvavaan hoivan ja avun tarpeeseen. Monissa tapauksissa ne ovat lisänneet naisten osallistumista työelämään, ei vain siten, että naiset osallistuvat suoraan yhteisötalouden yritysten toimintaan, vaan myös luomalla uusia lastenhoito- ja perhepalveluita ⁽⁵⁾. Samaan aikaan yhteisötalouden yritykset edistävät työllistymismahdollisuuksien luomista heikommassa asemassa oleville henkilöille kiinnittäessään erityistä huomiota vakavassa sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa mahdollisesti oleviin, kuten vammaisiin, mielenterveysongelmaisiiin ja alkoholi- ja huumeriippuvaisiin. Yhteisötalouden yrityksillä on avainasema Euroopan sosiaalisen mallin edistämisessä ⁽⁶⁾.

2.3 Unionin viime vuosien haasteista kasvavien muuttovirtojen hallinta on noussut merkittävään asemaan, kun miljoonat ihmiset ovat ylittäneet Euroopan rajat paetessaan sotaa, nälkää, vainoa ja ilmastonmuutoksen johdosta ankariksi muuttuneita elinoloja. Ilmiö on koetellut jäsenvaltioiden maahantulojärjestelmiä, muuttoliike- ja sosiaalipolitiikkoja sekä yleistä turvallisuuspolitiikkaa. Unionin maahanmuuttopolitiikat ovat eräässä mielessä stressitestissä. On tärkeää käyttää tilaisuus hyväksi ja analysoida tarkkaan, mitä reaktioita järjestelmä saa aikaan ja mitä merkkejä se on tuottanut, jotta voidaan toteuttaa kohdennettuja toimia ja lisätä EU:n politiikkojen tehoa ja toimivuutta.

2.4 Uusien tulijoiden kotouttaminen on dynaaminen prosessi, joka muuttuu ajan myötä ja kehittyy yhdessä sen maan taloudellisen, sosiaalisen ja kulttuurikontekstin mukaan, johon nämä henkilöt asettuvat. Tämä prosessi herättää unionissa, jäsenvaltioissa ja eurooppalaisessa yhteiskunnassa kysymyksiä ennen kaikkea siitä, miten ei-eurooppalaiset voivat tulla unionin alueelle, asettua sinne ja asua ja työskennellä siellä ja miten he voivat saada kansainvälistä suojelua.

2.5 Yhteisötalouden yritykset, jotka toimivat eri muodoissa erilaisissa kansallisissa olosuhteissa, ovat osanneet määrittää yhteiset periaatteet toiminnalleen (osallistavuus, täydentävyys ja heikoimmassa asemassa olevien suojelu) ja vastata muuttajien avustamiseen liittyvään haasteeseen rakentavalla tavalla.

2.6 Yhteisötalouden yritysten toiminnan tärkeimmistä ominaisuuksista voidaan ottaa esille kyky mobilisoida ja osallistaa kyseessä olevat paikallisyhteisöt luomalla verkostoja ja kumppanuuksia, jotka parantavat suhteita keskus- ja paikallishallintoon, jotta voidaan järjestää sellaisia avustus- ja osallistamisväyliä, jotka paikallisväestö pystyy hyväksymään paremmin.

2.7 Yhteisötalouden yrityksillä on näin olennainen rooli niiden toimiessa neljällä muuttajien kotouttamisen kannalta keskeisellä alla: terveys ja avustaminen; asuminen; koulutus (erityisesti tietoisuus oikeuksista ja velvollisuuksista Euroopan unioniin asettauduttaessa); työ ja muuttajien aktiivinen integrointi vastaanottavaan yhteiskuntaan. Yhteisötalouden yritykset ja kansalaisyhteiskunnan organisaatiot luovat unionin kansalaisille ja uusille tulijoille tilaisuuksia tavata toisiaan ja edistävät vuoropuhelua ja hälventävät näin osaltaan ennakkoluuloja ja pelkoja.

3. Muuttoliike Euroopassa: viime vuosien tilanne

3.1 Muuttoliikeilmiön määrittäminen on monimutkainen tehtävä, sillä sille on ominaista jatkuva kehittyminen. Sodat, diktatuurihallinnot, ilmastonmuutos, äärimmäinen köyhyys ja puute ovat taustana tilanteelle, jossa elämme tällä hetkellä.

3.2 Yhdistyneiden kansakuntien mukaan yli 244 miljoonaa ihmistä, eli 3,3 prosenttia maailman väestöstä, ylitti vuonna 2015 oman maansa rajat etsiäkseen poliittista turvapaikkaa, työtä ja suotuisampia taloudellisia ja ilmastollisia oloja ⁽⁷⁾.

3.3 Eurooppaan on pyrkinyt viime vuosina yhä enemmän ihmisiä. Eurostatin tiedot vuodelta 2015 osoittavat, että 28 jäsenvaltion EU:ssa oli absoluuttisesti mitattuna 2,7 miljoonaa kolmansista maista peräisin olevaa maahanmuuttajaa, joista 56 prosenttia oli miehiä ja 44 prosenttia naisia.

⁽⁵⁾ Useissa tapauksissa näistä tehtävistä olisivat huolehtineet yksinomaan perheen naispuoliset jäsenet, mikä estää naisten osallistumisen työelämään.

⁽⁶⁾ EUVL C 24, 28.1.2012, s. 1

⁽⁷⁾ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/002/18/PDF/N1700218.pdf?OpenElement>

3.4 Vaikuttavana tekijänä poikkeukselliseen muuttajavirtaan on erityisesti sotien aiheuttama epävakaas sekä konfliktitilanteissa olevissa maissa, kuten Syyriassa, että maissa, joissa sodan jälkeinen vakauttaminen on vielä pahoissa ongelmissa, kuten Irakissa ja Afganistanissa. Itse asiassa vuonna 2016 juuri näistä maista tuli noin 54 prosenttia muuttajista, jotka hakivat turvaa unionin maista ⁽⁸⁾.

3.5 Lisäksi on paljon ihmisiä, jotka muuttavat kotimaastaan vakavien talous- tai ympäristöolosuhteiden takia. Monissa tapauksissa nämä ihmiset tulevat Afrikan mantereelta, ja tähän muuttovirtaan on vaikuttanut lisääntynyt epävakaas Välimeren eteläisissä rannikkovaltioissa.

3.6 Tässä yhteydessä Euroopan unionin säännöissä on ilmennyt puutteita ja ongelmia, jotka ovat johtaneet unionin ulkorajojen riittämättömään hallintaan ja epäasianmukaiseen maahantulon sääntelyyn ja tuoneet esiin tarpeen tarkistaa periaatteita ja menettelyitä, jotka ohjaavat jäsenvaltioiden toimintaa.

3.7 Komitea on käsitellyt useaan otteeseen muuttoliikepolitiikkaa ⁽⁹⁾ ja on tyytyväinen Euroopan komission aloitteeseen hyväksyä Euroopan muuttoliikeagenda. Erityisesti marraskuussa 2017 antamassaan kertomuksessa komissio esitti unionin maiden välisen koordinoinnin lisäämistä ja yhteyksien luomista muuttajien lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa ⁽¹⁰⁾. Komitea toivoo, että kiintiömekanismeja tarkistetaan sen hankalan toteuttamisen valossa.

3.8 On siis tärkeää tarkistaa säännöstöä niin, että muuttajille annetaan mahdollisuus laillisiin kanaviin unioniin pääsemiseksi niin, että samalla suojellaan turvapaikanhakijoita ja tarjotaan epäsuotuisista talous- ja ilmasto-olosuhteista pakeneville mahdollisuus löytää Euroopasta suojapaikka ja edistää osaltaan unionin kasvua varmistaen heidän oikeutensa. Näin voitaisiin panna täytäntöön muuttoliikettä koskevat Yhdistyneiden kansakuntien suositukset, joiden mukaan on kaikkien etu, että maahan tullaan turvallisesti ja laillisesti, mieluummin säännellyllä kuin laittomalla tavalla ⁽¹¹⁾.

3.9 Komitea on tyytyväinen Göteborgissa 17. marraskuuta 2017 kokoontuneen valtion- tai hallitusten päämiesten epävirallisen huippukokouksen päätelmiin, joissa käsitellään Euroopan tulevaisuuden rakentamista keskittyen oikeudenmukaisiin työpaikkoihin ja kasvuun. Komitea korostaa lisäksi Göteborgin kokouksen avanneen, aiheesta ”Yhteisötalouden rooli tulevaisuuden työelämässä” järjestetyn oheistapahtuman merkitystä. Siinä tähdennettiin yhteisötalouden panosta unionin politiikkojen tukemisessa.

3.10 On myös rohkaisevaa, että neuvosto ja Euroopan parlamentti katsoivat unionin vuoden 2018 talousarviosta sopiessaan, että prioriteetteina ovat muun muassa talouskasvun ja työllisyyden vauhdittaminen, turvallisuuden lujittaminen ja muuttoliikkeen haasteiden ratkaiseminen ⁽¹²⁾.

3.11 Komitea kannustaa unionin toimielimiä puuttumaan Dublin-asetuksen täytäntöönpanossa ilmenneisiin ongelmiin. Euroopan parlamentti antoi 16. marraskuuta 2017 päätöslauselman, jossa ehdotetaan toimintalinjoja asetuksen tarkistamista varten. Tärkeää on viittaus, joka koskee kaikkien jäsenvaltioiden osallistumista automaattiseen ja pysyvään sijoittamismekanismiin.

4. Ongelmien muuttaminen mahdollisuuksiksi: yhteisötalouden yritykset avustamisen ja osallistamisen moottorina

4.1 Yhtenä tekijänä, jonka takia uudet tulijat eivät pääse alkuun kotoutumisessa ja pysty siten osallistumaan sen yhteisön taloudelliseen ja sosiaaliseen elämään, johon he ovat asettuneet, on heidän epävarma asemansa ja turvapaikkahakemusten käsittelyn pitkä kesto.

⁽⁸⁾ Tiedot Eurostatilta – selvityksessä kansainvälisestä suojelusta, ANCI, Italian Caritas, Cittalia, Fondazione Migrantes, SPRAR:n keskusyksikkö, yhteistyössä UNHCR:n kanssa, ks. myös <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/main-tables>

⁽⁹⁾ <https://www.eesc.europa.eu/en/policies/policy-areas/migration-and-asylum/opinions>

⁽¹⁰⁾ Ks. alaviite 2.

⁽¹¹⁾ Report of the Special Representative on Migration of the Secretary General of UN, 3. helmikuuta 2017.

⁽¹²⁾ <http://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2017/11/18/2018-eu-budget-agreement-reached/>

4.2 Uusien tulijoiden sitominen humanitaariseen apuun vuosiksi, ilman mahdollisuutta osallistua yleissivistävään ja ammatilliseen koulutukseen ja saada tuloja, estää heidän inhimillisen pääomansa kehittämisen ja rajoittaa heidän kykyään antaa myönteinen panos vastaanottavan maan talouteen ja yhteiskuntaan⁽¹³⁾. Komitea on korostanut hiljattain yhteisötalouden yritysten ratkaisevaa roolia radikalisoitumisen estämisessä sekä rauhan ja väkivallattomuuden yhteisten arvojen edistämisessä⁽¹⁴⁾.

4.3 Komitea toivoo, että keskusteltaisiin tarpeesta tarkastella niiden nykyisten mekanismien tehokkuutta, joita sovelletaan silloin, kun kolmannen maan kansalaiset hakevat lupaa päästäkseen asettumaan Euroopan unioniin työhön liittyvistä syistä.

4.4 Samalla tavalla keskeistä on, että unioni tarttuu muuttoliikeilmiön syihin, joiden takia ihmisten on lähdettävä liikkeelle: köyhyys, konfliktit, syrjintä, ilmastonmuutos. Tätä varten Euroopan unionin on väistämättä tehtävä uusi sitoumus diplomatian ja kansainvälisen kehitysyhteistyön alalla.

4.5 Vaikka sinistä korttia on käytetty suhteellisen vähän, siihen liittyvän järjestelmän tarkistaminen voi vastata myös tarpeeseen tarjota uusia laillisia mahdollisuuksia päästä unionin alueelle. Komitea on itse asiassa muistuttanut, että tarvitaan eurooppalaista strategiaa työvoiman houkuttelemiseksi Euroopan ulkopuolelta, jotta voitaisiin varmistaa kasvu ja vauraus unionissa. Tässä on otettava huomioon muuttoliikkeen vaikutukset muuttajien alkuperämaissa, joiden kehitystä ja koulutusjärjestelmien kehittämistä on tuettava⁽¹⁵⁾. Komitea ehdottaa, että arvioidaan siniseen korttiin mahdollisesti oikeutettujen joukon laajentamista ottaen erityisesti huomioon ne, jotka aikovat aloittaa yritystoiminnan, ja edistään näin myös huomion kiinnittämistä yhteiskunnalliseen yrittäjyyteen.

4.6 Kansalaisyhteiskunta on pyrkinyt monissa tapauksissa edistämään laillisia kanavia ja avoimuutta ja tehnyt yhteistyötä paikallisen, kansallisen ja kansainvälisen tason elinten kanssa ja antanut merkkejä rohkaisevasta kehityksestä. Italiassa Sant'Egidion yhteisön, Italian evankelisten kirkkojen liiton, Tavola valdesen ja Italian hallituksen toteuttama humanitaaristen käytävien hanke on tärkeä esimerkki kokeiluhankkeesta. Se on antanut vuoden 2016 helmikuusta tähän päivään asti yli 1 000 henkilölle mahdollisuuden hakea kansainvälistä suojelua ja saada apua hakemusioiden hoitoon ennen lähtöä matkaan kohti Euroopan unionia⁽¹⁶⁾.

4.7 On toivottavaa tarkastella näitä kokeilutoimia kehitettäessä tulevia maahanmuuttopolitiikkoja. Erityisesti olisi aiheellista parantaa koordinoitua kansainvälisten elinten välillä, jotta voitaisiin välttää yhtäältä tällaisten maahantulomuuotojen yksittäistä hallinnointia ja toisaalta syrjintää niiden harvojen valittujen, humanitaarisia käytäviä ja laajaa suojaa myös vastaanottoa seuraavassa vaiheessa hyödyntämään päässeiden ja niiden lukuisten järjestelmän ulkopuolelle jäävien välillä, jotka joutuvat salakuljettajien ja laittomien kanavien armoille.

4.8 Yhteisötalouden yritysten rooli on ratkaiseva sosiaalisessa osallistamisessa ja työelämään pääsyssä. Ne voivat hyödyntää muuttajan potentiaalia, kun hän on useimmiten päättänyt jättää kotimaansa juuri etsiäkseen parempia elinolosuhteita ja työmahdollisuuksia.

4.9 Muuttajien tärkeä rooli unionissa on tunnustettu useissa tapauksissa, ja on toivottu muun muassa heidän luovuutensa ja innovointikykyänsä vahvistamista. Tämän tavoitteen saavuttaminen johtaa työpaikkojen lisääntymiseen, mutta samaan aikaan se lisää tuotantoalojen kansainvälistymistä ja edistää yhteyksien, myös kaupallisten yhteyksien luomista muuttajien alkuperämaiden kanssa⁽¹⁷⁾. Se, että vahvistetaan muuttajien osallistumista Euroopan talouteen ja yhteiskuntaan, on siksi perustavan tärkeää myös eurooppalaisten pk-yrityspolitiikkojen tehostamiseksi erityisesti, jotta pk-yritykset pystyvät toimimaan entistä globaalimmilla markkinoilla, kuten aiheesta annetussa ETSK:n lausunnossa korostetaan⁽¹⁸⁾.

⁽¹³⁾ UNHCR 2003, Framework for durable solutions for refugees and persons of concern, toukokuu, Geneve.

⁽¹⁴⁾ EUVL C 129, 11.4.2018, s. 11

⁽¹⁵⁾ EUVL C 75, 10.3.2017, s. 75

⁽¹⁶⁾ <http://www.santegidio.org/pageID/11676/Corridoi-umanitari.html>

⁽¹⁷⁾ EUVL C 351, 15.11.2012, s. 16

⁽¹⁸⁾ EUVL C 345, 13.10.2017, s. 15

4.10 Yhteisötalouden yrityksillä on monissa tapauksissa ollut tärkeä asema muuttajien myönteisen taloudellisen ja sosiaalisen roolin tunnustamisessa, sillä ne luovat laadukkaita työpaikkoja sekä työvoimavaltaisilla aloilla että teknologisen innovoinnin ja digitalisoinnin aloilla. Merkittävintä toimintaa harjoitetaan ilman muuta hoiva-alalla, sosiaalipalvelujen saamisen varmistamisessa, lastenhoitoalalla ja ylipäättään apua tarvitsevien henkilöiden ja sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa olevien avustamisessa. Nämä alat ovat usein niitä, joilla on paljon kolmansista maista peräisin olevia työntekijöitä.

4.11 Eräillä aloilla, esimerkiksi hoitoalalla, maataloustöissä, rakennusalalla ja ravintola-alalla, on kuitenkin edelleen paljon pimeää työtä. Juuri tämän takia on tärkeää edistää yhteisötalouden yrityksiä, jotka ovat osoittaneet pystyvänsä hoitamaan tärkeää tehtävää osallistamisessa ja työsopimusten virallistamisessa ja arvostavansa muuttajia ja ovat varmistaneet työntekijöiden oikeudet näillä aloilla asiaankuuluvien unionin politiikkojen mukaisesti ja torjuneet itsenäisen ammatinharjoittajan aseman väärinkäyttöä ⁽¹⁹⁾.

4.12 Kotihoidossa, jossa työntekijät ovat pääosin naisia, jotka palkataan suoraan perheisiin hoivatehtäviin, olosuhteet ovat usein sellaiset, että ne estävät ammatillisen kehityksen. Tuore tutkimus maahanmuuttajanaisten yritystoimintaa määrittävistä tekijöistä osoittaa, että oman pätevyyden tunnustamisen puuttuminen on yksi itsenäiseen ammatinharjoittamiseen ajavista tekijöistä ⁽²⁰⁾. Alalla toimivilla yhteisötalouden yrityksillä voi olla tärkeä rooli työn virallistamisessa ja muuttajien kehitysmahdollisuuksien vahvistamisessa, jos niitä tuetaan asianmukaisella julkisella politiikalla.

4.13 Monet yhteisötalouden yritykset, jotka huolehtivat heikommassa asemassa olevien henkilöiden työelämään integroinnista, toimivat nk. kiertotalouteen kuuluvilla aloilla: jätteen keräys ja lajiteltujen jätteiden käsittely, materiaalien talteenotto ja uudelleenkäyttö, maatilojen kuntouttava käyttö, puistojen ja puutarhojen ylläpito. Nämä alat ovat merkittäviä työllisyyden kannalta, ja työelämään integrointiin tähtäävien yritysten toimintatapa vaikuttaa erityisen tehokkaalta myös muuttajien työelämään integroinnissa.

4.14 Muuttajien työllisyys mahdollistaa monissa tapauksissa sen, että voidaan kääntää sosiaalisen syrjäytymisen prosessien ja unionin kulttuurisen köyhtymisen suunta ja elvyttää perinteisiä ammatteja ja käsityöläisammatteja silloin, kun sukupolvenvaihdos on vaikeaa ⁽²¹⁾. Muuttajat ovat itse asiassa perustaneet monia käsiteollisuusyrityksiä ja pieniä kauppiaita.

4.15 Muuttajien vastaanottoon keskittyvien hankkeiden yhteydessä useat yhteisötalouden organisaatiot ovat panneet alulle sopimuksia keskushallinnon elinten ja paikallishallinnon kanssa järjestelmässä esiin tulleiden ongelmien ratkaisemiseksi ja uusien tulijoiden hajauttamiseksi alueelle ja esittäneet hajautetun vastaanoton käsitteen, jonka tavoitteena on edistää oikeudenmukaisia vastaanottomekanismeja paikallisyhteisöjen keskuudessa ⁽²²⁾.

4.16 Näissä hankkeissa on asetettu etusijalle muuttajien integrointiprosessit, joihin sisältyy kielikursseja, osaamisen arviointia ja ammattikoulutuskursseja. Näin voidaan edistää opintojen tai aiemman ammattikokemuksen tunnustamista, joka on hyödyllistä uusien tulijoiden työllistymismahdollisuuksien parantamiseksi.

4.17 Eräät hajautetun vastaanoton käytännöt auttavat asuttamaan uudelleen marginaalisia alueita, erityisesti vuoristoseuduilla, missä muuttajien saapuminen auttaa osaltaan säilyttämään taloudellisen toiminnan ja palvelut (kouluista alkaen) ja pienentämään näin väestökadon vaaraa kyseisillä alueilla. Näiden toimien onnistumisen varmistamiseksi tarvitaan joka tapauksessa myös niitä tukevaa työllisyys- ja asuttamispolitiikkaa.

⁽¹⁹⁾ Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös pimeän työn ehkäisemiseksi ja torjumiseksi tehtävän yhteistyön edistämistä käsittelevän eurooppalaisen foorumin perustamisesta, COM(2014) 221 final; EUVL C 161, 6.6.2013, s. 14; EUVL C 125, 21.4.2017, s. 1

⁽²⁰⁾ Corsi, M., De Angelis, M., Frigeri, D., working paper, The determinants of entrepreneurship for migrants in Italy. Do Italian migrants become entrepreneurs by "opportunity" or through "necessity"? Ks. myös ILO, Cooperatives and the world of work n. 2, "Cooperating out of isolation: domestic workers' cooperatives".

⁽²¹⁾ EUVL C 351, 15.11.2012, s. 16

⁽²²⁾ <http://www.interno.gov.it/it/notizie/carta-buona-accoglienza-nuovo-modello-integrazione>

4.18 Yhteisötalouden yritykset voivat näissä tapauksissa verkostoitua perinteisten yritysten kanssa, jolloin muuttajilla on mahdollisuus päästä työelämään erikseen tarjotun koulutuksen ja harjoittelun kautta ⁽²³⁾.

4.19 Osuustoiminnallisten yritysten malli on ollut tässä mielessä varmasti tutkimuspiirien suurimman kiinnostuksen kohteena, kun ne ovat tutkineet tarkkaan osuuskuntien roolia suhteessa muuttajiin. Näissä yhteisötalouden yrityksissä osallistava ulottuvuus on merkittävä turvallisuuden ja suojelun kannalta, kun taloudelliselle toiminnalle luodaan rakenteita, sillä niiden avulla voidaan päästä irti epävirallisesta taloudesta ja pimeästä työstä.

4.20 Kansainvälisen työjärjestön erillisessä analyysissä on kartoitettu tilanteita, joissa osuuskuntien toiminta vaikuttaa myönteisesti muuttajien ja pakolaisten kotouttamiseen: työelämään integroiminen, hoito ja avustaminen, koulutus, päivittäisen elämän ja autonomian tukeminen, markkinoille pääsy, rahoituksen saaminen, oikeudellinen apu ja neuvonta, avustaminen perustarpeiden täyttämässä ⁽²⁴⁾.

4.21 Komitean vuonna 2016 ja 2017 järjestämän yhteisötalouden yritysten ensimmäisen ja toisen eurooppalaisen teemapäivän yhteydessä esitetyistä tapaustutkimuksista kävi ilmi, että muuttajiin on kiinnitetty huomiota ⁽²⁵⁾ ja että heille – erityisesti maahanmuuttajaisille – on järjestetty ammatillista koulutusta ja heitä on autettu integroitumaan työelämään.

4.22 Myös Euroopan komissio on tiedostanut yhteisötalouden yritysten merkityksen muuttoliikkeen asettaman haasteen ratkaisemisessa, ja se omisti vuonna 2016 sosiaalisen innovoinnin kilpailun pakolaisten vastaanottoon ja kotouttamiseen liittyville ideoille ⁽²⁶⁾. Komitea toivoo, että komissio kiinnittää jatkossakin huomiota muuttajia koskeviin aloitteisiin ja että asia saa etusijan EU:n toimintapolitiikkojen suunnittelussa.

4.23 Sen lisäksi, että yhteisötalouden yrityksillä on tärkeä rooli työelämään integroimisessa, koulutuksessa ja avustamisessa, monet niistä toimivat myös hankkeissa, joiden tavoitteena on auttaa muuttajia, erityisesti pakolaisia ja turvapaikanhakijoita, saamaan asunto. Tämä yhteisötalouden yritysten kiinteistöhallinnan malli on saavuttanut merkittävät taloudelliset mittasuhteet muun muassa Italiassa, missä integroitumishankkeiden piiriin on saatu tuhansia kiinteistöyrittäjiä ja missä nämä hankkeet edistävät myös marginaalisiksi jääneiden kortteleiden ja alueiden elvyttämistä.

4.24 Yhteisötalouden yrityksillä ja kansalaisyhteiskunnalla kokonaisuudessaan on ratkaiseva tehtävä hoidon ja terveyspalveluiden saatavuudessa, kun ne vähentävät huomattavasti hoitoon pääsyn esteitä. Komitea kehottaa jäsenvaltioita varmistamaan, että muuttajilla on täysi mahdollisuus saada terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluja ilman heidän asemaansa liittyvää syrjintää.

5. ETSK:n pysyvän valmisteluryhmän ”yhteisötalouden yritykset” lisähuomioita

5.1 Yhteisötalouden yrityksillä on erityinen pyrkimys ja alttius toimia hoiva-alalla, kulttuuriperinnön ja ympäristön hallinnoinnissa sekä jakamistalouden ja kiertotalouden toimintojen alalla. Nämä yritykset voivat olla arvokkaita liittolaisia edistettäessä Euroopan kehitysmalliin kuuluvan ekologisen siirtymän politiikkoja, sillä näillä toiminta-aloilla on huomattavia mahdollisuuksia uusien työpaikkojen luomiseen.

5.2 Yhteisötalouden yritykset tukevat ja edistävät ihmisten yrittäjyyttä ja helpottavat mahdollisuuksia harjoittaa taloudellista toimintaa riippumatta siitä, onko heillä alkupääomaa toiminnan aloittamiseen. Tämä pätee erityisesti osuustoiminnallisiin yrityksiin. Olisikin hyödyllistä ja tärkeää, että Euroopan unionin kehitysmaissa toteuttamiin kehitys yhteistyöohjelmiin sisällytettäisiin ohjelmia yhteisötalouden yritysten edistämiseksi.

⁽²³⁾ Sisäiset asiakirjat, ”Veneto Insieme” -yhteenliittymä. Lisätietoja: <http://venetoinsieme.it/>

⁽²⁴⁾ Literature review ”Cooperatives and Refugees”, ILO 2016 (ei ole julkaistu).

⁽²⁵⁾ Erityisesti Okus Doma -hanke vuonna 2016 ja Solidarity Salt -hanke vuonna 2017 (ks. myös <https://www.eesc.europa.eu/en/agenda/our-events/events/2nd-european-day-social-economy-enterprises>).

⁽²⁶⁾ http://ec.europa.eu/growth/content/4-social-innovators-win-%E2%82%AC200000-2016-european-social-innovation-competition-0_en, ks. myös <http://eusc-2016.challenges.org/how-is-europe-supporting-the-integration-of-refugees-and-migrants/>

5.3 Koska näyttö osoittaa yhteisötalouden yritysten arvon muuttajien työelämään integroinnin ja sosiaalisen osallistamisen edistäjänä, jäsenvaltioiden tulisi luoda työllistämiseen tähtääviä kannustimia, joita työelämään integroinnista huolehtivat yhteisötalouden yritykset voivat hyödyntää. Kannusteet voisivat olla voimassa kaksi vuotta siitä lähtien, kun kansainvälistä suojelua saavan henkilön asema on tunnustettu.

5.4 On otettava huomioon, että tulevana vuosina muuttajien määrä tulee varmasti kasvamaan ilmastonmuutoksen aiheuttamien raskaiden seurausten johdosta, kun aavikoituminen etenee ja nälänhätä ja ilmastokatastrofit lisääntyvät. Tämän ilmiön takia on tarkasteltava uudelleen keinotekoista ja syrjivää jakoa pakolaisiin, turvapaikanhakijoihin ja taloudellisista syistä muuttaviin, ainakin niissä tapauksissa, joissa muuttajat pakenevat nälänhätää ja luonnonkatastrofeja.

5.5 Tästä syystä on pyrittävä edelleen edistämään kestävästä kehityksestä ja ekologista siirtymää, jolla voisi olla myös myönteisiä vaikutuksia talouteen, hyödyntämällä yhteisötalouden yritysten panosta kasvun, integroinnin ja hyvinvoinnin lisäämiseen, kuten komitean tuoreissa lausunnoissa ⁽²⁷⁾ on korostettu.

Bryssel 23. toukokuuta 2018.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Luca JAHIER*

⁽²⁷⁾ Lausunto "Valtiosta riippumattomien toimijoiden ilmastotoimien edistäminen", EUVL C 227, 28.6.2018. s. 35 ja lausunto "Uudet kestäväpohjaiset talousmallit", EUVL C 81, 2.3.2018. s. 57

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kohti EU:n ja Mercosur-maiden assosiaatiosopimusta”**(oma-aloitteinen lausunto)**

(2018/C 283/02)

Esittelijä: **Josep Puxeu ROCAMORA**Toinen esittelijä: **Mário SOARES**

Komitean täysistunnon päätös	15.2.2018
Oikeusperusta	työjärjestyksen 29 artiklan 2 kohta oma-aloitteinen lausunto
Vastaava elin	”ulkosuhteet”
Hyväksyminen erityisjaostossa	26.4.2018
Hyväksyminen täysistunnossa	23.5.2018
Täysistunnon numero	535
Äänestystulos	185/3/7
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK katsoo, että Mercosurin ja EU:n väliseen toimivaan assosiaatiosopimukseen tähtäävien, jo liian pitkiksi venyneiden neuvottelujen loppuun saattaminen olisi osapuolille erittäin hyödyllistä. Ensinnäkin EU saisi assosiaatiosopimuksen allekirjoittamisesta merkittäviä etuja erityisesti keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä jo pelkästään saamalla pääsyn lähes 300 miljoonan asukkaan markkinoille. Mercosur puolestaan pystyisi monipuolistamaan talouksiaan sekä lisäämään vientinsä arvoa ja saisi pääsyn 500 miljoonan asukkaan markkinoille. Assosiaatiosopimuksen tulee olla ennen kaikkea osallistavan ja avoimen vuoropuhelun tulos.

1.2 Nykyiset kansainväliset näkymät, kansalaisten heikkenevä luottamus siihen, että globalisaatio hyödyttää kaikkia, uusien tullimuurien muodossa ilmenevän kaupallisen protektionismin lisääntyminen ja kahdenvälisen neuvottelujen suosiminen monenkeskisten sijaan ovat seikkoja, joiden tulisi vauhdittaa sopimuksen aikaansaamista, jota merkittävät toimijat kummallakin mantereella ovat vaatineet. Brexit on merkityksellinen seikka, joka tulee ottaa neuvotteluissa huomioon.

1.3 ETSK suhtautuu myönteisesti Euroopan parlamentin mietintöön EU:n ja Latinalaisen Amerikan suhteiden uusista puitteista sekä EUH:n laatimaan tiedonantoon, jossa strategisia suhteita Latinalaiseen Amerikkaan tarkastellaan osana unionin kokonaisvaltaista ulkopoliittista strategiaa. Nämä aloitteet, jotka korostavat EU:n strategista kiinnostusta Latinalaiseen Amerikkaan ja ovat osoitus siitä, että näiden kahden alueen keskinäisten suhteiden ei pidä rajoittua kaupallisiin näkökohtiin, ovat syntyneet samanaikaisesti kansalaisyhteiskunnan⁽¹⁾, akateemisten keskustelujen ja ajatuspajojen⁽²⁾ esittämien muiden aloitteiden kanssa.

1.4 ETSK katsoo, että tämänkaltaisen sopimus on mahdollinen ainoastaan, jos se on tasapainoinen, hyödyttää keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä molempia osapuolia eikä ole vahingoksi millekään erityiselle alalle (kuten maataloudelle tai teollisuudelle), alueelle tai maalle. Assosiaatiosopimus ei voi missään tapauksessa perustua huonoon neuvotteluprosessiin. ETSK kehottaa neuvotteluosapuolia osoittamaan sopimuksen aikaansaamiseksi tarvittavaa mahdollisimman vahvaa poliittista tahtoa sekä tekemään kaikkensa kaupallisia kysymyksiä tällä hetkellä koskevien erimielisyyksien ratkaisemiseksi.

⁽¹⁾ Oma-aloitteinen lausunto ”Uusi tilanne EU:n ja CELACin strategisia suhteita ja kansalaisyhteiskunnan roolia” (EUVL C 434, 15.12.2017, s. 23).

⁽²⁾ Real Instituto Elcano -ajatuspajan laatima selvitys ¿Por qué importa América Latina? (Miksi Latinalainen Amerikka on tärkeä?).

Osapuolien tulisi tiedostaa eräisiin neuvottelujen piiriin kuuluviin aloihin liittyvät arkaluonteiset näkökohdat ja pyrkiä tavoitteeseen erilaisin keinoin, joita ovat epäsymmetrioiden tunnustaminen, sovittujen näkökohtien seuranta, tuki- ja tasoitustoimenpiteet, poikkeuksista sopiminen, kehityssuunnitelmat eniten kärsivien alojen tukemiseksi, investointien edistäminen, innovointipolitiikat ja korvaus-, siirtymä- ja kehittämislausekkeet. Lisäksi muun muassa tukitoimenpiteiden tulisi käsittää kaikki EU:n politiikat.

1.5 ETSK katsoo, että Atlantin molemmin puolin käynnissä olevat syvälliset digitaaliset muutokset voisivat vauhdittaa merkittävästi EU:n ja Mercosurin välillä allekirjoitettavan assosiaatiosopimuksen potentiaalin hyödyntämistä. Sopimuksesta mahdollisesti hyötyvillä aloilla tulisi harkita nykyisin erittäin heikkojen globaalien arvoketjujen vahvistamista EU:n ja Mercosurin välillä. Assosiaatiosopimuksella olisi merkitystä myös kaikessa infrastruktuurien ja etenkin yhteenliittäntäinfrastruktuurien rakentamiseen, uusiutuviin lähteisiin perustuvien energiamuotojen kehittämiseen sekä varsinkin tietoliikennealaan liittyvässä toiminnassa alkaen 5G-tekniikan käyttöönotosta sekä EU:ssa että Latinalaisessa Amerikassa.

1.6 ETSK kehottaa joka tapauksessa neuvotteluosapuolia ja erityisesti EU:ta arvioimaan korkeita poliittisia, taloudellisia sekä menetettyihin mahdollisuuksiin liittyviä kustannuksia, joita aiheutuisi sopimuksen syntymättä jäämisestä tai siitä, että päädyttäisiin sopimukseen, joka ei ole molempien osapuolien kannalta tasapainoinen. On selvää, että sopimuksen syntymättä jäämisen kustannuksia laskettaessa ei pidä ajatella ainoastaan Mercosur-maita, vaan on otettava huomioon myös Latinalainen Amerika kokonaisuutena ja varsinkin Tyynenmeren allianssiin⁽³⁾ kuuluvat maat, joista on tullut yksi Euroopan tärkeimmistä huomion kohteista Latinalaisen Amerikan alueellisessa yhdentymisprosessissa.

1.7 ETSK pitää olennaisen tärkeänä, että assosiaatiosopimus on kunnianhimoinen ja että se käsittää kaikki EU:n ja Mercosur-maiden suhteisiin liittyvät näkökohdat. Siinä tulee ottaa huomioon Kanadan ja Japanin kanssa äskettäin solmitut vapaakauppasopimukset. Näin ollen on tärkeää puuttua yritysten kohtaamiin todellisiin esteisiin yhdenmukaistamalla sääntely sekä vaikutukset tullien ulkopuolisiin kaupan esteisiin.

1.8 Assosiaatiosopimukseen tulisi sisältyä sosiaali-, työelämä- ja ympäristöulottuvuus, joka kattaa koko sopimuksen. Tämän ulottuvuuden tulisi varmistaa sopimuksen sosiaalisten ja ympäristötavoitteiden mukaiset taloudelliset suhteet kestävästä kehitystä säänteleviä sääntöjä ja takeita heikentämättä⁽⁴⁾. Niin ikään olisi korostettava elintarviketurvan merkitystä.

1.9 ETSK katsoo, että kasvinsuojelumääräykset on tuotava esiin ja turvattava mahdollisessa assosiaatiosopimuksessa, jotta voidaan varmistaa kuluttajien ja tuottajien suojelu suhteessa reiluun kauppaan.

1.10 ETSK katsoo, että assosiaatiosopimuksen tulee olla aktiivinen väline, jolla edistetään sosiaalista vuoropuhelua sekä ILO:n keskeisten yleissopimusten noudattamista, erityisesti niiden, jotka koskevat ihmisarvoista työtä ja sisältyvät vuonna 1998 annettuun julistukseen työelämän perusperiaatteista ja -oikeuksista. ETSK kehottaakin sisällyttämään sopimukseen vahvistetun sosiaali- ja työmarkkina-alan asioita koskevan luvun työelämään liittyvien ongelmien käsittelemiseksi sekä työnantajien ja työntekijöiden vuoropuhelun edistämiseksi, mikä voisi osaltaan lisätä sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Mainitussa luvussa tulisi tunnustaa molempien osapuolien jo hyväksymät työelämään liittyvät asiakirjat, toisin sanoen Euroopan unionin perusoikeuskirja ja sosiaali- ja työmarkkina-alaa koskeva Mercosurin julistus (Declaración Sociolaboral). Tällä tavoin assosiaatiosopimuksella voidaan taata, että työelämän periaatteiden ja oikeuksien loukkaamista ei voida käyttää oikeutettuna kilpailutena osapuolien välillä eikä kansainvälisessä kaupassa. Sopimukseen tulisi sisällyttää mekanismit tämän noudattamisen varmistamiseksi.

⁽³⁾ Tyynenmeren allianssi on neljän valtion, Chilen, Kolumbian, Meksikon ja Perun, muodostama alueellinen yhdentymisaloite, jonka virallisia jäsenehdokasmaita ovat lisäksi Costa Rica ja Panama.

⁽⁴⁾ Kuten Euroopan talous- ja sosiaaliskomitea suosittelee lausunnossaan "EU:n kauppasopimusten kauppaa ja kestävä kehitystä koskevat luvut", EUVL C 227, 28.6.2018, s. 27

1.11 ETSK kehottaa sekä Mercosurin neuvoa-antavaa talous- ja sosiaalifoorumia (Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur, FCES) että itse ETSK:ta kummankin alueen kansalaisyhteiskuntaa edustavina eliminä ottamaan osaa neuvotteluprosessiin, assosiaatiosopimuksen vaikutusten arviointeihin ja niiden yhteydessä esitettäviin ehdotuksiin (ETSK mielestä on välttämätöntä, että mahdollisesta sopimuksesta etukäteen tehtävän vaikutusarvioinnin lisäksi luodaan mekanismit, joiden avulla voidaan jälkikäteen tarkistaa, onko sopimuksen sisältöä noudatettu ja millaista kehitystä on tapahtunut) sekä sopimukseen sisällytettävän sosiaali-, työelämä- ja ympäristöulottuvuutta käsittelevän erillisen luvun laatimiseen.

1.12 ETSK kehottaa niin ikään perustamaan kansalaisyhteiskuntaa edustavan yhteisen seurantakomitean, joka koostuu ETSK:n ja FCES:n edustajista. Seurantakomitean tulee täyttää seuraavat kriteerit:

- Sen tulee olla luonteeltaan neuvoa-antava.
- Molemmissa elimissä edustettuina olevilla kolmella eturyhmällä tulee olla sen kokoonpanossa yhdenvertainen ja tasapainoinen edustus.
- Sen tulee ottaa kantaa kaikkia assosiaatiosopimuksen kattamia aloja koskeviin kysymyksiin (mukaan lukien näin ollen kauppaa ja kestävä kehitystä koskevan luvun kattamat kysymykset).
- Sillä on oltava mahdollisuus käydä suoraa vuoropuhelua assosiaatiosopimuksen nojalla toimivien muiden yhteisten elinten kanssa.
- Kyseisten elinten on kuultava sitä, ja se voi ilmaista kantansa myös oma-aloitteisesti, laatia oman sisäisen työjärjestyksensä sekä saada asianmukaista rahoitusta asianomaisilta poliittisen vallan edustajilta tehtäviensä suorittamiseksi.

1.13 ETSK:n mielestä on tarpeetonta ja tehotonta, että kansalaisyhteiskunnalla on kaksinkertainen edustus sekä assosiaatiosopimuksen yleisissä puitteissa että kauppaa ja kestävä kehitystä koskevan luvun puitteissa. ETSK katsoo, että assosiaatiosopimus on yksi kokonaisuus, joka vaikuttaa sopimuksen osapuolina olevien molempien alueiden kaikkiin maihin. ETSK kehottaa neuvottelijoita ottamaan oppia kokemuksista, joita on saatu muista assosiaatiosopimuksista⁽⁵⁾; niiden yhteydessä kukin osapuoli on luonut kansalaisyhteiskuntaa edustavat sisäiset neuvoa-antavat ryhmät vailla mahdollisuutta tunnustettuun vuoropuheluun sopimusten puitteissa. Tämän mallin jo ilmeisiksi käyneet rajoitteet osoittavat, ettei ole järkevää, että jokaisella Mercosurin maalla on assosiaatiosopimukseen välillisesti osallistuva, kansalaisyhteiskuntaa edustava sisäinen neuvoa-antava ryhmä, etenkin, kun kummallakin osapuolella on riippumattomat, tasapainoiset ja edustavat neuvoa-antavat elimet, jotka kykenevät täyttämään tehtävänsä assosiaatiosopimuksen puitteissa.

2. Johdanto

2.1 Mercosur kattaa alueen, joka on pinta-alaltaan 12 800 000 km², jolla on asukkaita 293 miljoonaa ja jonka väestötiheys on 22,9 asukasta/km². Mercosur on maailman kuudenneksi suurin talous, jonka BKT on noin kaksi biljoonaa dollaria. Mercosuriin kuuluu lisäksi kaksi täysivaltaista G-20-jäsentä, Argentiina ja Brasilia. Tästä näkökulmasta katsottuna Argentiinan G-20-puheenjohtajuus vuonna 2018 kertoo alueen kasvavasta merkityksestä.

2.2 Allekirjoitettuaan alueidenvälisen puitesopimuksen joulukuussa 1995 EU ja Mercosur ryhtyivät neuvottelemaan assosiaatiosopimuksesta. Osapuolten välillä ilmenneiden ongelmien johdosta (maalouden tuotantomalleja ja niiden markkinavaikutusta koskevat mielipide-erot, käsitykset teollisuuden ja palvelusektorin protektionismista EU:ssa ja Mercosurissa) neuvottelut keskeytettiin vuonna 2004 pääasiassa osapuolten taholta Dohan kierrokseen kohdistuneiden erilaisten odotusten johdosta. Latinalaisen Amerikan, Karibian alueen ja EU:n välisessä huippukokouksessa vuonna 2010 neuvottelut päätettiin käynnistää uudelleen. Näkyvät sopimukseen pääsemiseksi kyseisen vuoden loppuun mennessä olivat lupaavat, mutta Mercosurin maiden hallitusten suhtautumisessa alueelliseen yhdentymiseen ja EU-suhteisiin tapahtunut – lähinnä poliittinen – käänne johti jälleen neuvottelujen jähmettymiseen, vaikkakin ne saatiin käynnistettyä uudelleen vuonna 2013 Brasilian hallituksen kannan muututtua.

2.3 Atlantin molemmin puolin on noussut esiin edustuksellisiin demokratioihin ja vapauksien tinkimättömään kunnioittamiseen kohdistuvia lukuisia uhkia. ETSK katsoo sen vuoksi, että EU:n ja Mercosurin assosiaatiosopimuksella tulisi edistää määrätietoisesti demokraattisia arvoja, periaatteita ja poliittisia toimintapuitteita kansallisella ja kansainvälisellä tasolla.

⁽⁵⁾ Keski-Amerikka, Ukraina, Georgia ja Moldova.

2.4 Kun otetaan huomioon muutokset, joita Yhdistyneen kuningaskunnan ja EU:n välisillä neuvotteluilla voi olla assosiaatiosopimukseen, ETSK katsoo, että näitä kysymyksiä tulisi käsitellä dynaamisesti kiinnittämällä huomiota kaikkein todennäköisimpiin seurauksiin ⁽⁶⁾.

3. EU:n ja Mercosurin assosiaatiosopimuksen strategiset osatekijät

3.1 Mercosurin kanssa allekirjoitettavan assosiaatiosopimuksen tulisi nivoutua Latinalaista Amerikkaa koskevaan EU:n ulkopoliittikkaan, jossa lähtökohtana on näiden kahden alueen välisten suhteiden maailman muihin alueisiin ylläpidettävistä suhteista selvästi poikkeava erityisluonne. Merkittävistä vaikeuksista huolimatta (alueen hajanaisuus) suhteiden vahvistaminen Latinalaiseen Amerikkaan on EU:n etujen mukaista, samalla tavoin kuin suhteiden vahvistaminen EU:hun on Latinalaisen Amerikan etujen mukaista.

3.2 Tarvitaan määrätietoista poliittista tahtoa sellaisen assosiaatiosopimuksen laatimiseksi ja edistämiseksi, joka ei ole pelkkä vapaakauppasopimus vaan ennen kaikkea kokonaisvaltainen strateginen sopimus, joka pyrkii tarjoamaan molempien osapuolten taloudellisille ja yhteiskunnallisille toimijoille pitkän aikavälin etuja kehityksen, turvallisuuden, muuttoliikeprosessien ja ympäristöhaasteiden alalla. Poliittista tahtoa tarvitaan myös kaikkien olemassa olevien mekanismien hyödyntämiseksi, jotta voidaan arvioida kyseisten alueiden välillä vallitsevia epäsymmetrioita, lieventää kaupan vapauttamisesta eräille elinkeinoaloille aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia, kuroa umpeen Mercosurin yhdentymisprosessin nykyinen jälkeenjääneisyys sekä vahvistaa sosiaalinen osallisuus ja avoimuus keskeisiksi periaatteiksi näiden alueiden välisissä suhteissa.

3.3 Assosiaatiosopimus tarjoaa merkittävän mahdollisuuden edetä kohti yhteisen edun mukaisia kokonaisvaltaisia strategisia tavoitteita. Se olisi keino varmistaa kansainvälinen poliittinen ja taloudellinen läsnäolo tilanteessa, jossa talouselämän ja politiikan painopiste on siirtymässä Atlantilta Tyynellemerelle. Latinalaisen Amerikan integraatioliiton (ALADI) puitteissa tehtyjen sopimusten lisäksi Mercosurilla ei ole vapaakauppasopimuksia Yhdysvaltojen eikä aasialaisten suurvaltojen kanssa. Tämä on yksi eroavaisuuksista Tyynenmeren allianssiin verrattuna. Latinalaisen Amerikan ulkopuolella Mercosurilla on erityyppisiä sopimuksia Etelä-Afrikan, Intian, Pakistanin, Turkin ja Marokon kanssa sekä vapaakauppasopimukset Egyptin, palestiinalaishallinnon ja Israelin kanssa. EU:lla puolestaan on yli 50 kaupallista sopimusta maailman eri maiden kanssa. Latinalaisessa Amerikassa ja Karibian alueella sillä on sopimukset Meksikon, Chilen, Keski-Amerikan, Perun, Kolumbian, Ecuadorin ja Cariforumin kanssa. Kaiken kaikkiaan EU:n ja Mercosurin välinen assosiaatiosopimus muodostaisi kahden alueen välisen ryhmittymän, jolla olisi huomattavaa erityistä painoarvoa uudenlaisessa globaalissa toimintaympäristössä.

3.3.1 Protektionistisella suuntauksella, joka on saavuttanut maailmanlaajuisen ulottuvuuden, on voimakas vaikutus kansainväliseen talouteen. Mercosurin ja EU:n välinen assosiaatiosopimus voisi vahvistaa Atlantin aluetta ja lähettää viestin siitä, että kauppasuhteille sekä kansojen ja alueiden kehityksen edistämiseksi on olemassa vaihtoehtoinen tie. Nämä uuden sukupolven vapaakauppasopimukset, joissa otetaan huomioon kansalaisten huolet – työpaikan ja tulojen menetys ja turvallisuuden heikkeneminen –, tarjoavat parhaan vastauksen sekä kasvavaan protektionismiin että vaaraan kansalaiset vaille suojaa jättävästä kauppapolitiikasta.

3.3.2 Vaikka Mercosur ei ole allekirjoittanut sopimusta Kiinan kanssa, Kiinan läsnäolo alueella on kasvanut viime vuosina eksponentiaalisesti. Kiinan esiinmarssi Argentiinassa ja Brasiliassa on erityisen merkittävää, mikä käy ilmi kaupan lisäksi myös suorien ulkomaisten investointien kasvusta sekä infrastruktuurien kehittämiseen annetusta taloudellisesta tuesta.

3.3.3 Assosiaatiosopimuksen allekirjoittamisen myötä EU voisi saada Mercosurista strategisen liittolaisen ympäristön-suojelun maailmanlaajuiseen edistämiseen tähtäävää tavoitettaan varten. Ympäristö on nykyisin yksi eniten huolta valtioille, kansalaisille ja monenväliselle järjestelmälle aiheuttavista kysymyksistä. EU on ympäristömyötäisten politiikkojen ja teknologioiden eturintamassa. Luonnonvarat ovat eräs Mercosurin tärkeimmistä vahvuuksista, mutta kyseessä on yksi ilmastomuutoksen eniten uhkaamista alueista. Tässä yhteydessä olisi kiinnitettävä erityistä huomiota kestävä kehityksen vastaisiin monenlaisiin maa- ja karjatalouskäytäntöihin niiden uudelleentarkastelemiseksi ja niistä luopumiseksi keskipitkällä aikavälillä.

3.3.4 Jotta tämä viimeksi mainittu tavoite voisi saada riittävästi tukea, assosiaatiosopimukseen olisi sisällytettävä vahva ”energiaa, ympäristöä, ilmastomuutosta, tiedettä, teknologiaa ja innovointia” käsittelevä osio. Nämä aiheet tulisi asettaa etusijalle kehitysyhteistyöhön liittyvissä näkökohdissa.

⁽⁶⁾ Arvio brexitin taloudellisista vaikutuksista 27 jäsenvaltion unionissa, P/A/IMCO/2016–13, PE 595.374, maaliskuu 2017 (englanniksi).

3.4 On myös tärkeää hyödyntää kokemukset, joita on saatu nykyisistä liittoutumista alueen muiden maiden kanssa. Siten on mahdollista rakentaa vankka perusta ja asianmukainen toimintaympäristö, jotta niin eurooppalaisten kuin paikallisten investointien potentiaali vaurauden, työllisyyden ja hyvinvoinnin edistäjänä hyödynnetään kaikilta osin ja kestäväällä tavalla.

4. Neuvottelujen arkaluonteiset näkökohdat

4.1 EU:n ja Mercosurin assosiaatiosopimukseen liittyvät edut eivät kuitenkaan hälvännä neuvottelujen vaikeuksia, jotka voidaan tiivistää viiteen kohtaan: i) sopimuksen kauppaa, teollisuutta ja palvelualaa koskeviin näkökohtiin liittyvän neuvotteluohjelman monimutkaisuus, ii) molempien osapuolien mahdolliset epätasapainotilat maatalouskysymyksissä, iii) Mercosurin alueen yhdentymisen rakenteelliset heikkoudet, jotka haittaavat vapaakauppaa, iv) assosiaatiosopimuksen sosiaali- ja ympäristöulottuvuus sekä v) eroavuudet osapuolten poliittisessa tahdossa päästä sopimukseen ja valmius keskustella kaikista mahdollisuuksista hyödyntää tasoitustoimenpiteitä, niin sopimuksen puitteissa kuin sen ulkopuolella, sopimuksen aikaansaamiseksi. Kaikkia näitä seikkoja analysoidaan – joskaan ei tyhjentävästi – tässä asiakirjassa sen mukaan, mitä asiakirjoja on tähän mennessä ollut käytettävissä.

4.1.1 Kauppaa koskevat vaikeudet on saatu näissä huomattavasti pitkittyneissä neuvotteluissa yksilöityä. Euroopan näkökulmasta ne koskevat pääasiassa Mercosurin elintarvikealaa. Sopimuksen pelätään aiheuttavan kielteisiä vaikutuksia erityisesti sokerialalla, naudan-, kanan- ja sianliha-alalla sekä hedelmä- ja vihannesalalla. Lisäksi epäilyksiä aiheuttavat teollisuustuotteita (autot ja kemialliset tuotteet, kuten etanoli) ja jopa tiettyjä jalostettuja maataloustuotteita (viini mukaan luettuna) koskeva protektionismi, alkuperänimitysten suojaa koskevien sääntöjen noudattamatta jättämisen riski, verrattain heikot elintarviketurvallisuutta ja ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset sekä julkisten hankintasopimusten avoimuuden puute.

4.1.2 EU:lle kuluttajien ja tuotannon hyväksi saavutettujen tuotantovaatimusten ylläpitäminen on olennaisen tärkeää. Elintarviketurvallisuutta, ympäristönsuojelua ja eläinten hyvinvointia (ruokintatekniikat mukaan luettuina) koskevia näkökohtia tulee käsitellä selvästi vastavuoroisuusperiaatteen pohjalta. Kasvinsuojeluaineiden ja eläinterveystuotteiden käyttäminen ja niiden käyttöä koskevien sääntöjen noudattaminen tulee määritellä assosiaatiosopimuksessa yksiselitteisesti. Tuotantoprosesseissa tulee niin ikään ottaa käyttöön tehokkaita ja vertailukelpoisia varmennusjärjestelmiä, joita kotieläintuotteiden tapauksessa tulee soveltaa kuljetukseen ja teurastamiseen kaikessa osapuolten välisessä kaupassa. Tässä suhteessa on suojattujen maantieteellisten merkintöjen noudattamista koskeva luku erityisen tärkeä pyrittäessä suojelemaan pitkä ajan kuluessa saavutettua yhteistä eurooppalaista perintöä ja torjumaan plagiointia ja petollista toimintaa.

4.1.3 Kiintiösidonnaisiin tuotteisiin (sokeri, etanoli, naudanliha) tulee soveltaa jatkuvaa ja hyväksyttyä seurantajärjestelmää, jotta merkittävässä häiriötapauksissa voidaan käyttää tasoitustoimenpiteitä ja jotta voidaan estää paikallisen tuotannon loppuminen. Hedelmien ja vihannesten osalta on molempien osapuolien tuotannollisten etujen turvaamiseksi perustettava markkinoiden toimintaa tarkkaileva seurantaryhmä, mikäli päätetään luopua tulohintamekanismin suojelusta; tällöin voitaisiin ottaa käyttöön työryhmiä ennusteita ja markkinoita vääristäviä häiriöitä koskevaa tietojenvaihtoa varten.

4.2 Mercosurin näkökulmasta tärkein kysymys on maatalous. Euroopassa esiintyvää pelkoa voitaisiin lievittää, jos pystytään varmistamaan samojen ympäristönsuojelua, elintarviketurvallisuutta, eläinten hyvinvointia jne. koskevien normien noudattaminen sekä EU:n tuotannossa että Mercosurista tuotavien tuotteiden tuotannossa. Assosiaatiosopimus ei saisi lisätä kummankaan osapuolen elintarvikeriippuvuutta, ja siinä tulisi ottaa käyttöön tarvittavat välineet, joiden avulla voidaan välttää kestävyysnäkökohdat sivuuttavan maatalouden mallit ottaen aina huomioon kuluttajien edut.

4.3 Teollisuustuotteita koskevat esteet ovat vähäisempiä, ja niiden osalta yhteisymmärryksen löytäminen näyttää todennäköisemmältä, mistä esimerkkinä on autoteollisuutta koskeva EU:n ja Etelä-Korean sopimus. Muihin aloihin, kuten teollis- ja tekijänoikeuksiin, jotka ovat erityisen arkaluonteisia eräille Mercosurin maille, kuten Brasilialle, voitaisiin sisällyttää evoluutio- tai siirtymälausekkeita WTO:n sopimusten pohjalta. ETSK katsoo, että voitaisiin muun muassa laatia teollis- ja tekijänoikeuksia koskeva ohjelma, jolla edistettäisiin teknologian siirtoa ja jonka puitteissa otettaisiin käyttöön EU:n ja Mercosurin välillä voimassa oleva patenttijärjestelmä, joka voitaisiin myöhemmin ulottaa koko Latinalaiseen Amerikkaan.

4.4 Mercosurin rakenteelliset heikkoudet voivat vaikeuttaa assosiaatiosopimuksen syntymistä. Erityisesti on syytä mainita ongelmat, joita aiheuttavat yhteenliittäntäinfrastruktuurien vähäisyys ja alueellisten arvoketjujen alhainen yhdentymistaso alueella, joka on pinta-alaltaan kolme kertaa EU:ta suurempi. Tähän liittyy myös alueen sisäisen

kaupankäynnin vähyys ja alueen ulkopuolisen kaupankäynnin dominoiva asema, epätäydellinen tulliliitto, makrotalouspolitiikkojen vähäinen koordinointi sekä alueellisten instituutioiden heikkous. Esimerkkinä mainittakoon, että Mercosurilla ei ole ylikansallista tuomioistuinta, jonka tuomiot olisivat valtioita sitovia. Myöskään järjestelmä erimielisyyksien ratkaisemiseksi rauhanomaisesti ei ole kovinkaan tehokas.

4.4.1 Vaikka Mercosur hyväksyi vuonna 2010 uuden yhteisen tullikoodeksin, se ei ole vielä tullut voimaan, minkä johdosta yhteinen ulkoinen tullitariffi on edelleen voimassa. Mercosur on pikemminkin vapaakauppa-alue kuin tulliliitto.

4.5 Neljä maata (Argentiina, Brasilia, Paraguay ja Uruguay) käsittävän Mercosurin kanssa käytävät nykyiset neuvottelut ovat kuitenkin asia, johon EU:n taholta tulee suhtautua erittäin myönteisesti. Ryhmittymän potentiaalinen laajentuminen mahdollisesti mukaan liittyvien uusien maiden myötä hankaloittaisi neuvottelu-ehdot entisestään.

4.6 ETSK suhtautuu myönteisesti investointeja koskevien erimielisyyksien ratkaisemiseen tarkoitetun monenvälisen tuomioistuimen perustamiseen ⁽⁷⁾ ja siihen, että Mercosur-maat sekä assosioituneet maat liittyvät aloitteeseen, jotta voidaan taata parempi oikeusvarmuus sekä latinalaisamerikkalaisille että eurooppalaisille sijoittajille. Komitea katsoo niin ikään, että mahdollisen tulevan OECD-jäsenyyden ehtona tulee olla EU:n kanssa solmittujen sopimusten tehokas täytäntöönpano ja noudattaminen sekä oikeusvarmuuteen ja lainmukaisuuden täysimääräiseen kunnioittamiseen perustuvan ilmapiirin luominen suhteessa kaikkiin taloudellisiin ja sosiaalisiin toimijoihin Atlantin molemmin puolin.

5. Assosiaatiosopimuksen tarjoamat mahdollisuudet

5.1 EU:n ja Mercosurin neuvottelema assosiaatiosopimus on paljon vapaakauppasopimusta laajempi, sillä siinä huomioidaan kaksi muuta merkittävää tekijää – poliittinen vuoropuhelu ja yhteistyö. Monenkeskisyteen kohdistuvien uhkien ilmaantuessa, protektionismin lisääntyessä ja kauppasotien vaaran uhatessa nyt on EU:lle oikea hetki osoittaa strateginen panostuksensa Latinalaiseen Amerikkaan yleensä ja Mercosuriin erityisesti ja hyödyntää tarjolla olevat mahdollisuudet asianmukaisesti.

5.2 Kun otetaan huomioon EU:n ja Mercosurin yhteenlaskettu alue, väestömäärä ja nykyinen yli 84 miljardin euron vuotuinen kauppavaihto, vahvistaisi kyseisten alueiden välisen assosiaatiosopimuksen solmiminen molempien ryhmittymien roolia kansainvälisellä areenalla, ja sen ansiosta voitaisiin luoda mittava taloudelliseen yhdentymiseen perustuva alue, joka tuottaisi hyötyä molemmille osapuolille ja synnyttäisi myönteisiä ulkoisvaikutuksia myös Latinalaisen Amerikan muissa maissa. Tämän johdosta Mercosurin kanssa solmittavan assosiaatiosopimuksen tulee olla molempia osapuolia hyödyttävä.

5.3 EU on maailman suurin talous ja Mercosur kuudenneksi suurin. Mercosurin maat ovat aloittaneet talouksiensa monipuolistamisen. Elintarvikealan merkitys on suuri, mutta myös alueen teollisuus pohja laajenee jatkuvasti, ja sillä on käytössään huomattavat energiavarat ja teknologiset resurssit. Etenkin Mercosurin viennin lisäarvon kasvattamiseen tähtäävät talouden monipuolistamispyrkimykset tarjoavat erinomaisia mahdollisuuksia eurooppalaisille yrityksille erityisesti teknologia- ja palvelualalla.

5.4 Vuosina 2012–2016 vain Paraguay säilytti noin 8,4 prosentin kasvuvauhtinsa Argentiinan (1,4 %) ja Uruguayn (2,9 %) kasvuvauhdin hidastuessa. Brasilian talous taantui 1,4 prosenttia. Elpymisen merkkejä on kuitenkin jo havaittavissa Argentiinassa ja Brasiliassa, ja keskipitkän aikavälin ennusteet ovat jälleen rohkaisevia.

5.5 Mercosuriin kuuluvissa neljässä maassa vallitseva oikeusvarmuus on olennainen huomioon otettava seikka, vaikkakin sitä voidaan ja tulee vielä parantaa. Korruptiosta on tullut molempia osapuolia yhä enemmän huolestuttava yhteiskunnallinen ongelma.

5.6 Alueellisten markkinoiden laadullinen ja määrällinen merkitys vaihtelee huomattavasti Mercosurin jäsenmaiden koon mukaan. Kooltaan pienemmillä mailla on suhteellisesti suurempi osuus Euroopan kanssa käytävästä kaupasta. Vuonna 2015 Paraguayn kaupasta yli 40 prosenttia, Uruguayn kaupasta noin 30 prosenttia ja Argentiinan kaupasta lähes neljäsosa suuntautui Eurooppaan, kun taas Brasilian kaupasta EU:n osuus ei yltänyt edes 10 prosenttiin. Luvut ovat samansuuntaiset sekä viennin että tuonnin osalta.

⁽⁷⁾ Asiakokonaisuus REX/501 – Monenvälinen investointituomioistuin (valmisteilla).

5.7 Suorat ulkomaiset investoinnit ovat yksi EU:n läsnäolon vahvuuksista Mercosurissa, ja ne ovat määrältään suuremmat kuin EU:n suorat ulkomaiset investoinnit Kiinassa, Intiassa ja Venäjällä yhteensä ⁽⁸⁾. EU:n ja Mercosur-maiden välisellä kaupalla on suuret kasvumahdollisuudet Kiinan viennin ja tuonnin kasvusta huolimatta. Yksi huomioon otettava tekijä on kuitenkin Mercosurin raaka-aineviennin liiallinen riippuvuus Kiinasta.

5.8 Eurooppalaisten pk-yritysten läsnäolo Mercosur-maissa on lisääntynyt viime vuosina, ja joitakin Mercosur-maiden pk-yrityksiä on alkanut ilmaantua Euroopan markkinoille. EU:n ja Mercosurin assosiaatiosopimus tarjoaisi erinomaiset mahdollisuudet eurooppalaisille pk-yrityksille lisätä läsnäoloaan ja toimintaansa alueella.

5.8.1 EU vie pääasiassa teollisuustuotteita, tuotantohyödykkeitä, kuljetusvälineitä ja kemiallisia tuotteita ja tuo elintarvikkeita ja energiatuotteita. Tasapainoisen assosiaatiosopimuksen aikaansaaminen merkitsisi valtavia vaurauden-luontimahdollisuuksia, jos siitä pääsevät hyötymään sekä työnantajat että työntekijät ja koko yhteiskunta ja etenkin jos sillä voidaan avata mahdollisuuksia investoinneille erityisesti osaamisen intensiiviseen hyödyntämiseen ja laadukkaisiin työpaikkoihin perustuvilla uusilla toimialoilla. Sopimuksen avulla voitaisiin myös edistää pienten ja keskisuurten yritysten perustamista luomalla työpaikkoja verkostoissa sekä tukea uusien teknologioiden innovointia ja yleistymistä ja edesauttaa niiden käytön leviämistä erityisesti tieto- ja viestintätekniikan (TVT) alalla. Sekä investoinnit teknologiaan että näiden kahden alueen välisen kaupan lisääntyminen voivat edistää työpaikkojen luomista, jos sitä varten luodaan tarvittavat edellytykset.

5.8.2 Toisaalta on erityisiä tekijöitä, jotka merkitsisivät paitsi uusia liiketoimintamahdollisuuksia myös merkittävää panosta kestäväen kehityksen hyväksi: sellaisten osallistavien ja ympäristöä säästävien infrastruktuurien rakentaminen, joilla helpotetaan peruspalvelujen saatavuutta kaupunkikehityksen uusissa puitteissa ja edistetään alueellista yhteenkuuluvuutta; ilmaston lämpenemistä hillitsevään tekniikkaan ja teknologiaan tehtävien investointien tukeminen sekä kestävyys-periaatteiden mukaisten energiamuotojen käyttö ja energian kulutuksen monipuolistaminen epätavanomaisten uusiutuvien lähteiden avulla ja hyödyntämällä eurooppalaisten yritysten kokemusta tällä alalla vihreään talouteen siirtymiseksi.

5.8.3 Lisäksi hyvä assosiaatiosopimus voisi asianmukaisissa olosuhteissa edistää taloudellista ja sosiaalista hyvinvointia molemmilla alueilla, mikä puolestaan johtaisi epäilemättä työpaikkojen syntymiseen siten, että

- yrityksille avautuu uusia liiketoimintamahdollisuuksia muilla kuin perinteisillä aloilla, kuten uusien teknologioiden, vihreän talouden ja verkkoyhteisöpalvelujen aloilla
- perinteiset markkinat laajenevat tietoliikenteen, autoteollisuuden ja lääketeollisuuden alalla sekä sähkö- ja pankkialalla
- pk-yrityksille avautuu uusia markkinoita
- luonnonvarojen hankinta ja elintarvikehuolto kehittyvät, samalla kun tuetaan luonnon monimuotoisuuden ylläpitämistä ja ekologista kestävyyttä
- edistetään yhteisötaloutta sekä demokraattista ja solidaarista taloutta mekanismina, jolla parannetaan sosioekonomista rakennetta ja tuodaan harmaa talous päivänvaloon.

5.9 Mercosurin kanssa solmittavan assosiaatiosopimuksen ansiosta EU voisi tiivistää taloudellisia ja geopoliittisia suhteitaan strategiseen kumppaniin. Mikäli tämä näiden kahden alueen välinen sopimus saataisiin solmittua välittömästi, se olisi ensimmäinen Mercosurin allekirjoittama laajamittainen sopimus, jonka avulla EU pääsisi muiden kansainvälisten kilpailijoiden, kuten Yhdysvaltojen, Kiinan ja myös Intian, Venäjän ja Etelä-Korean, edelle. Lisäksi assosiaatiosopimus vahvistaisi kansainvälisessä geopolitiikassa erittäin keskeisen maan eli Brasilian kanssa solmittua strategista kumppanuus-sopimusta, johon kaupalliset kysymykset eivät sisälly. Assosiaatiosopimus vahvistaisi Euroopan läsnäoloa Latinalaisessa Amerikassa, jonka energia-, elintarvike- ja vesivarat – kolme 2000-luvun elintärkeää resurssia – ovat huomattavat. Sopimus voisi osaltaan vahvistaa taloudellisia ja geopoliittisia siteitä Atlantin alueen ja Tyynenmeren alueen välillä.

⁽⁸⁾ EU:n suorat investoinnit Mercosuriin olivat suuruudeltaan 447,7 miljardia euroa vuonna 2016, mikä on enemmän kuin EU:n suorat investoinnit Venäjälle (162 miljardia euroa), Kiinaan (177,7 miljardia euroa) ja Intiaan (72,9 miljardia euroa) yhteensä. Lähde: Eurostat.

5.10 EU:n kanssa solmittava assosiaatiosopimus olisi Mercosurille hyödyllinen myös strategisesti. Yhtäältä se vahvistaisi Mercosurin alueellista asemaa ja edistäisi sen nykyisiä pyrkimyksiä lähentyä Tyynenmeren allianssiin. Toisaalta se parantaisi Mercosurin kansainvälistä neuvotteluasemaa ja voisi tasapainottaa tiettyjä epäsymmetrioita Mercosurin (ja yleensäkin Latinalaisen Amerikan) maiden kauppa- ja taloussuhteissa muihin kansainvälisiin kilpailijoihin nähden. Mercosur hyötyisi teknologian, tieteen ja koulutuksen siirrosta ja saisi itselleen monenvälisissä yhteyksissä merkittävän liittolaisen siihen suoraan vaikuttavissa kysymyksissä, joita ovat esimerkiksi ilmastonmuutos, kestävä kehitys ja globaalien uhkien torjuminen.

5.11 ETSK on tyytyväinen osapuolien osoittamaan poliittiseen tahtoon yhteistyön alalla ja kannustaa niitä hyödyntämään tehokkaasti olemassa olevia rahoitusvälineitä yhteistyön syventämiseksi seuraavilla aloilla:

- koulutus ja korkea-asteen oppilaitosten välinen vaihtotoiminta: EU:n ja Mercosurin Erasmus-ohjelma
- korkea-asteen oppilaitosten, julkisten tutkimuslaitosten ja yritysten tutkimus-, kehitys- ja innovointiyhteistyö; teknologian siirron priorisointi
- kestävän kehityksen mukaiset kehittämis- ja liiketoimintahankkeet
- sosiaalinen yhteenkuuluvuus: köyhyyden ja eriarvoisuuden torjuminen.

6. Kansalaisyhteiskunta ja assosiaatiosopimus ⁽⁹⁾

6.1 ETSK katsoo, että assosiaatiosopimuksen sisällön alueidenvälinen luonne on näiden neuvotteluiden olennainen ja tunnusomainen elementti ja viitekehys poliittisille ja taloussuhteille yhä globalisoituneemmassa maailmassa. ETSK, joka on vakuuttunut EU:n ulkopoliittikan toisten osapuolten kansalaisyhteiskuntien kanssa käytävän vuoropuhelun merkityksestä, on jo yli 20 vuoden ajan tehnyt yhteistyötä Mercosurin organisaatioiden kanssa sekä neuvottelujen seurannassa että sellaisen jatkuvan ja suunnitelmallisen vuoropuhelun ylläpitämisessä, joka edistää keskinäistä ymmärrystä ja mahdollistaa kriittisen mutta rakentavan panoksen antamisen näiden kahden alueen välisiin suhteisiin.

6.2 ETSK:n arvio EU:n ja Mercosurin välisistä suhteista on selkeän myönteinen. Nämä suhteet, joilla on jo pitkä perinteet, perustuvat syvällisiin historiallisiin, kulttuurisiin ja kielellisiin siteisiin, ja niissä on pyrkimyksenä syventää alueellista yhdentymistä, hallita yhdessä globalisaatiosta johtuvia jaettuja haasteita ja huolehtia jatkossakin siitä, että sosiaalinen yhteenkuuluvuus ja talouskehitys kulkevat käsi kädessä. Molempien alueiden kansalaisyhteiskunnat ovat luoneet vankan suhdeverkon, joka on osaltaan parantanut koordinoitua kullakin sektorilla (työntekijät, ammattijärjestöt, kolmas sektori yms.).

6.3 Viime vuosina tämä työ on saanut tunnustusta, kun EU:ta edustavat neuvottelijat ovat yleisesti hyväksyneet tarpeen sisällyttää kuhunkin sopimukseen kansalaisyhteiskunnan osallistumista koskevia määräyksiä sitoen sopimukset näin kestävän kehityksen edistämiseen ⁽¹⁰⁾. ETSK on tyytyväinen tähän kehitykseen, mutta pitää valitettavana, että nykyisin voimassa olevissa sopimuksissa kansalaisyhteiskunnalle on annettu vain rajoitettu rooli. Kukin osapuoli (ja sopimuksen allekirjoittanut EU:n ulkopuolinen maa silloin kun on kyse alueesta) on itse asiassa perustanut sisäisiä neuvoa-antavia ryhmiä ilman että sopimuksissa tarjottaisiin näille ryhmille virallista mahdollisuutta työskennellä yhdessä. Vieläkin vakavampaa on, että sopimusvastapuolena olevissa maissa sisäisten neuvoa-antavien ryhmien perustaminen on täysin riippuvaista maiden hallitusten tahdosta. Tämä on johtanut epätasapainoon sektorien välillä, puutteelliseen edustavuuteen, puutteelliseen riippumattomuuteen valtioista sekä heikkoon kiinnostukseen tai jopa avoimen torjuvaan suhtautumiseen niiden valtioiden taholta, joiden tulisi perustaa ryhmät.

6.3.1 ETSK torjuu mahdollisuuden, että neuvottelut assosiaatiosopimuksesta Mercosurin kanssa johtaisivat jälleen kerran sisäisten neuvoa-antavien ryhmien malliin perustuvaan osallistumisjärjestelmään.

⁽⁹⁾ Ks. myös ETSK:n lausunnoissa esitetyt aiemmat ehdotukset (EUVL C 347, 18.12.2010, s. 48, EUVL C 248, 25.8.2011, s. 55 ja EUVL C 434, 15.12.2017, s. 23) sekä EU:n ja Latinalaisen Amerikan ja Karibian valtioiden yhteisön (CELAC) kahden vuoden välein järjestettävien järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan tapaamisten loppujulkilausumat.

⁽¹⁰⁾ Tämän tyyppisiä enemmän tai vähemmän työstettyjä määräyksiä sisältyy jo Keski-Amerikan, Kolumbian/Perun/Ecuadorin, Chilen ja Cariforumin kanssa tehtyihin sopimuksiin, ja ne aiotaan myös aikanaan sisällyttää Meksikon kanssa tehdyn sopimuksen tarkistettuun laitokseen.

6.4 ETSK muistuttaa jälleen kerran, että Mercosurilla on EU:n tavoin jo olemassa kansalaisyhteiskunnan osallistumisen ja kuulemisen mahdollistava elin, Mercosurin neuvoo-antava talous- ja sosiaalifoorumi (FCES). Kyseisessä foorumissa ovat tasapuolisesti edustettuina talous- ja työmarkkinasektorit sekä kansalaisyhteiskunnan muut organisaatiot. Sen jäsenet kokoontuvat säännöllisesti ja esittävät yhteisymmärrykseen perustuvia kannanottoja alueen poliittisille päättäjille. ETSK, joka on antanut tukensa foorumille sen perustamisesta lähtien, on pyrkinyt korostamaan, että on tärkeää vahvistaa kyseistä elintä, sillä se on keskeinen tekijä alueen sosioekonomisen yhdentymisen kannalta.

6.5 ETSK toteaa uudelleen avoimuuden ja osallistumisen periaatteiden merkityksen sekä neuvotteluprosessissa että assosiaatiosopimuksen kehittämisessä, jotta edesautetaan myönteistä kehitystä, joka perustuu instituutioihin kohdistuvaan luottamukseen, legitimoimiseen ja kansalaisyhteiskunnan osallistumiseen neuvotteluihin, joilla on siihen välitön vaikutus. Komitea pitää sen vuoksi valitettavana avoimuuden puutetta näissä neuvotteluissa, joissa ei ole otettu uudelleen käyttöön aiemmin Yhdysvaltojen kanssa käydyissä vapaakauppasopimusneuvotteluissa hyväksi koettua mallia. ETSK pyytääkin kaikkia neuvotteluihin osallistuvia osapuolia ja erityisesti Mercosuriin liittyviä osapuolia antamaan kansalaisyhteiskunnalle järjestelmällisesti tärkeää ja merkityksellistä tietoa.

6.6 ETSK:n ja FCES:n yhteisten kantojen mukaisesti – sekä sen mukaisesti, mitä todetaan ennen vuotta 2004 käydyissä neuvotteluissa aikaansaaduissa ja myöhemmin hyväksytyissä esisopimuksissa, joissa oli sovittu, että molemmille elimille myönnettäisiin assosiaatiosopimuksessa yhteinen valtuutus – komitea esittää, että assosiaatiosopimuksen puitteissa perustetaan kansalaisyhteiskunnan neuvoo-antava seurantakomitea. Kyseisen seurantakomitean tulee täyttää seuraavat kriteerit:

- ETSK:lla ja FCES:llä on sen kokoonpanossa yhtäläinen edustus.
- Sen tulee edustaa kolmea sektoria (talous, työmarkkinat, muut organisaatiot) tasapuolisesti.
- Sille kuuluvat kaikki assosiaatiosopimuksen aihealueet – kaupalliset näkökohdat ja kestäväan kehitykseen liittyvien kysymysten seuranta mukaan luettuina – kattavat pakolliset neuvoo-antavat tehtävät.
- Sen tulee saada sopimuksen osapuolilta täsmällistä ja ajantasaista tietoa assosiaatiosopimuksen vaikutuksista.
- Sillä on oltava mahdollisuus käydä vuoropuhelua assosiaatiosopimuksen nojalla toimivien muiden yhteisten elinten kanssa (assosiaationeuvosto, assosiaatiokomitea, yhteinen parlamentaarinen elin, kauppa ja kestävä kehitystä käsittelevä komitea).
- Kyseisten elinten on kuultava sitä, mutta se voi ilmaista kantansa myös oma-aloitteisesti.
- Sen tulee laatia oma sisäinen työjärjestyksensä.
- Sen tulee saada asianmukainen rahoitus kulloisenkin tahon poliittisilta päättäjiltä tehtäviensä suorittamiseksi ⁽¹¹⁾.

6.7 Tämänkaltaisen seurantakomitea helpottaisi assosiaatiosopimuksen allekirjoittamisen jälkeen mahdollisesti syntyvien ristiriitojen ja umpikujatilanteiden ratkaisemista. Tarkemmin sanottuna ja vastaavanlaisissa sopimuksissa jo olemassa olevien elinten toimintatapaa noudattaen seurantakomitean tulisi seurata assosiaatiosopimuksen vaikutuksia ihmisoikeuksien, työntekijöiden oikeuksien sekä sosiaalisten sekä ympäristöoikeuksien parantamiseen (valvomalla esimerkiksi, ettei sosiaalista tai ympäristönäkökohtiin liittyvää polkumyyntiä käytetä kaupallisten etujen saamiseksi) sekä osapuolten allekirjoittamien kansainvälisten sopimusten tai yleissopimusten ehdotonta noudattamista ⁽¹²⁾. Seurantakomiteaan kuuluvat kansalaisyhteiskunnan organisaatiot kykenevät luonteensa takia parhaiten varmistamaan, että assosiaatiosopimus hyödyttää kaikkia osapuolia, ja toimimaan välittäjinä aloille, joihin sopimus vaikuttaa, ja edistämään keskustelua niiden kanssa. Sen vuoksi kansalaisyhteiskunnan neuvoo-antavan seurantakomitean tulee voida välittää hallussaan olevat konkreettisia tapauksia koskevat tiedot sekä omat suosituksensa assosiaatiosopimuksen yhteisille elimille vastauksien saamiseksi.

⁽¹¹⁾ Ks. tähän liittyen FCES:n ja ETSK:n esittämä yhteinen tiedonanto EU:n ja Mercosurin neuvottelijoille Asunciónissa Paraguayssa järjestetyn neuvottelukierroksen puitteissa 23. helmikuuta.

⁽¹²⁾ Esimerkkeinä voidaan mainita kestäväan kehityksen tavoitteet ja Agenda 2030 -toimintaohjelma, Pariisin ilmastopopimus, ILO:n perussopimukset, ihmisoikeuksia koskevat julistukset, kansainväliset yleissopimukset luonnon monimuotoisuuden säilyttämisestä jne.

6.8 ETSK pitää välttämättömänä, että assosiaatiosopimukseen sisällytetään sosiaalinen ulottuvuus, jotta se menisi kaupallisia näkökohtia pidemmälle ja jotta sen kokonaisvaltaiseksi tavoitteeksi voitaisiin asettaa sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lisääminen. Tämä koskee erityisesti sen vaikutusta työllisyyteen, paikallisen väestön ja heikoimmassa asemassa olevien ihmisten intressien suojeluun, ihmisoikeuksien edistämiseen ja kunnioittamiseen, ympäristönsuojeluun, maahanmuuttajien ja yleisesti työntekijöiden oikeuksiin, kuluttajansuojaan sekä yhteisötalouden edistämiseen. Sopimukseen tulisi sisällyttää se, että osapuolet sitoutuvat Kansainvälisen työjärjestön ILO:n keskeisten yleissopimusten noudattamiseen, jottei työelämän perusperiaatteiden ja perusoikeuksien loukkaamiseen voida turvautua ja jottei sitä voida käyttää kilpailuetuna kansainvälisessä kaupassa. Myös sosiaali- ja työmarkkina-asioita koskevan luvun sisällyttäminen sopimukseen työelämään liittyvien ongelmien käsittelemiseksi ja vuoropuhelun edistämiseksi työnantajien ja työntekijöiden välillä voisi olla keino, jonka avulla sopimus synnyttäisi laadukkaita työpaikkoja ja johtaisi työntekijöiden sosiaalisten olojen kohentumiseen sekä edistäisi merkittävästi vaurauden tasapuolisempaa jakautumista.

Bryssel 23. toukokuuta 2018.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Luca JAHIER*

III

(Valmistavat säädökset)

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

ETSK:N 535. TÄYSISTUNTO – ETSK 60 VUOTTA, 23.5.2018–24.5.2018

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta

- a) ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle – Tavaramarkkinoiden säädöspaketti: lujitetaan luottamusta sisämarkkinoihin”

(COM(2017) 787 final)

- b) ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sääntöjen ja menettelyjen vahvistamisesta tuotteita koskevan unionin yhdenmukaistamislainsäädännön noudattamista ja täytäntöönpanon valvontaa varten sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) N:o 305/2011, (EU) N:o 528/2012, (EU) 2016/424, (EU) 2016/425, (EU) 2016/426 ja (EU) 2017/1369 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2004/42/EY, 2009/48/EY, 2010/35/EU, 2013/29/EU, 2013/53/EU, 2014/28/EU, 2014/29/EU, 2014/30/EU, 2014/31/EU, 2014/32/EU, 2014/33/EU, 2014/34/EU, 2014/35/EU, 2014/53/EU, 2014/68/EU ja 2014/90/EU muuttamisesta”

(COM(2017) 795 final – 2017/0353 (COD))

- ja c) ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toisessa jäsenvaltiossa laillisesti kaupan pidettyjen tavaroiden vastavuoroisesta tunnustamisesta”

(COM(2017) 796 final – 2017/0354 (COD))

(2018/C 283/03)

Esittelijä: **Jorge PEGADO LIZ**

Lausuntopyyntö

a) Euroopan komissio, 12.2.2018

b) neuvosto, 31.1.2018

Euroopan parlamentti, 5.2.2018

c) Euroopan parlamentti, 5.2.2018

neuvosto, 6.2.2018

Oikeusperusta

a) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla

b) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artikla

c) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artikla

Vastaava erityisjaosto

”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus”

Hyväksyminen erityisjaostossa

27.4.2018

Hyväksyminen täysistunnossa	23.5.2018
Täysistunnon nro	535
Äänestystulos	184/2/5
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK on tyytyväinen komission merkittävään, tarpeelliseen, monitahoiseen ja ansiokkaaseen työhön tässä tarkasteltavan lainsäädäntöpaketin laatimiseksi. Se pitää valitettavana ainoastaan liiallista "joustavuutta", joka on ominaista useille ehdotuksen säännöksistä ja joka jättää jäsenvaltioille liiaksi liikkumavaraa eikä mahdollista tiukempaa valvontaa.

1.2 ETSK pitää asianmukaisina komission tässä tarkasteltuihin ehdotuksiin valitsemia oikeusperustoja, sen arvioita toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteista ja myös valittuja oikeudellisia välineitä, jotka soveltuvat parhaiten asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen.

1.3 ETSK on hämmentynyt siitä, ettei komissio selvitä asianmukaisesti, mitä on tapahtunut sen vuonna 2013 antamalle, tuotteiden valvontaa koskevalle asetusehdotukselle, josta tiedetään, ettei sen hyväksyminen ole näköpiirissä, ja jonka kanssa tässä tarkasteltavalla ehdotuksella on eräissä säännöksissä päällekkäisyyksiä.

1.4 Komissio ei myöskään selitä, miksi sen ehdotuksia ei ole täydennetty yleistä tuoteturvallisuutta koskevilla uusilla säännöillä, joilla varmistetaan, että kaikkiin tuotteisiin niiden ominaisuuksista riippumatta sovelletaan ajantasaisia ja entistä tehokkaampia sääntöjä.

1.5 ETSK katsoo lisäksi, että tässä tarkasteltavaan ehdotukseen olisi sisällyttävä sääntö, jolla vahvistettaisiin jäsenvaltioiden markkinavalvontavollisuutta, muun muassa velvollisuutta toimittaa komissiolle (neljännesvuosittain) kertomuksia suoritetuista toimista ja tarkastuksista.

1.6 ETSK painottaa jälleen, että markkinavalvontaa koskeviin yleisiin periaatteisiin olisi sisällytettävä ennalta varautumisen periaate, jonka on oltava keskeinen tekijä päätöksissä aina, kun on olemassa perusteltuja viitteitä siitä, että kuluttajia tai ympäristöä on suojeltava, vaikkei olekaan selkeää tieteellistä näyttöä siitä, että tuote voisi olla niille vaaraksi.

1.7 Koska mainintaa ennalta varautumisen periaatteesta ei ole, ETSK tähdentää, että on tarpeen täsmentää, että todistustaakka on aina taloudellisilla toimijoilla, jotta ne eivät voi väittää, että viranomaisten kuuluu osoittaa, ettei tuote ole turvallinen tai että siihen liittyy jokin muu vaara.

1.8 ETSK:n mielestä on ensiarvoisen tärkeää, että paitsi veloitetaan Euroopan komissio antamaan määräajoin kertomus tuoteturvallisuuden nopeasta hälytysjärjestelmästä (RAPEX) myös huolehditaan siitä, että kuluttajat ja yritykset sekä niitä edustavat organisaatiot voivat saada käyttöönsä enemmän tietoa kuin mitä on julkisesti saatavilla.

1.9 ETSK katsoo niin ikään, että tämän asetuksen tulee olla säädös, johon kootaan kaikki unionin nopeaa hälytysjärjestelmää koskevat säännöt, muun muassa määritelmä, yhteyspisteet, tietojenvaihtoa koskevat toimintatavat ja menettelyt, ulkopuoliset tahot, jotka voivat osallistua järjestelmään (kuluttajajärjestöt mukaan luettuina) sekä ilmoittamista koskevat säännöt.

1.10 Lisäksi ETSK painottaa tarvetta vahvistaa yhteistä eurooppalaista tullistrategiaa, jotta varmistetaan aineellisten ja henkilöresurssien optimointi tässä ehdotuksessa esitettyjen toimenpiteiden toteuttamiseksi, ja suosittaa tähän liittyen, että tehostetaan keskinäistä avunantoa koskevia sopimuksia kaikkien kauppakumppanien, muun muassa Maailman kauppajärjestön (WTO), kanssa sekä Japanin ja Kanadan kanssa äskettäin neuvoteltuja kumppanuussopimuksia.

1.11 Komitea korostaa myös sitä, että tarvitaan kunnianhimoista politiikkaa, joka mahdollistaa jäsenvaltioiden välisen yhteistyön tietojenvaihdon alalla, jotta voidaan toimia nykyistä ripeämmin, kun on kyse tuotteiden käytöstä aiheutuvista vakavista ei-toivotuista vaikutuksista.

1.12 EU:n arviodessa tuotteita, jotka on tarkastettu unionin rajojen sisällä ja joihin sovelletaan yhdenmukais-tamislainsäädäntöä, ETSK pitää ensiarvoisen tärkeänä, että Euroopan komissiolla on valtuudet arvioida yhdenmukais-tamispoliittikan osalta toteutettuja kansallisia toimenpiteitä, sanotun kuitenkin rajoittamatta kansallisten viranomaisten erityistä toimivaltaa.

1.13 ETSK katsoo lisäksi, että kysymys verkkoalustojen kautta tapahtuvaa myyntiä koskevasta markkinavalvonnasta sekä uusien riskien arvioiminen internetiin liitettyjä laitteita käyttävien kuluttajien kannalta tulisi sisällyttää tässä tarkasteltavaan ehdotukseen.

1.14 ETSK kannattaa niin ikään sitä, että ehdotukseen sisällytetään säännöksiä sellaisen yleiseurooppalaisen henkilövahinkotietokannan luomiseksi, joka kattaa kaikenlaiset henkilövahingot, ja suositaa näin ollen, että ehdotettuun asetukseen lisätään oikeusperusta tällaisen eurooppalaisen henkilövahinkotietokannan luomiseksi, joka edellyttää sitä, että komissio tukee jäsenvaltioissa tapahtuvan tiedonkeruun koordinoitua ja varmistaa, että tietokanta toimii tehokkaasti.

1.15 ETSK suositaa lisäksi, että komissio ottaa huomioon sen esitykset ehdotusten tiettyjen artiklojen muuttamiseksi luvussa "Erityistä" esitetyllä tavalla.

2. Tavaramarkkinoiden säädöspaketin tavoitteet

2.1 Yleiset tavoitteet

2.1.1 Komissio määrittelee tämän aloitteen yleisen päätavoitteen tiedonannossa⁽¹⁾, joka on tavaramarkkinoiden säädöspaketin ensimmäinen osa. Kyse on toisin sanoen siitä, että "[k]aikki osalliset – yleisö, työntekijät, kuluttajat, yritykset ja viranomaiset – on voitava vakuuttaa mahdollisuuksistaan toimia ja ostaa turvallisia tuotteita avoimessa ja oikeudenmukaisessa ympäristössä, jossa sääntöjä sovelletaan kaikkiin samalla tavalla".

2.1.2 Tässä tarkoituksessa komissio katsoo, että tavaroiden sisämarkkinoilla on edelleen kaksi rakenteellista heikkoutta, jotka on korjattava viipymättä, jotta voidaan hyödyntää markkinoiden koko potentiaali ja antaa kuluttajien, yritysten ja viranomaisten luottamukselle perusta.

2.1.3 Ensimmäinen tavaroiden sisämarkkinoiden rakenteellinen heikkous liittyy tuotteiden turvallisuutta koskevien yhdenmukaistettujen EU:n sääntöjen noudattamisen valvontaan.

2.1.4 Toinen rakenteellinen heikkous liittyy tuotteisiin, jotka eivät kuulu lainkaan tai kuuluvat vain osittain EU:n yhdenmukaistettujen tuoteturvallisuussääntöjen soveltamisalaan. Tällaiset tuotteet voidaan katsoa yhdessä jäsenvaltiossa turvallisiksi ja yleisen edun mukaisiksi, mutta toisessa jäsenvaltiossa niillä on vaikeuksia päästä markkinoille.

2.1.5 Näihin kahteen heikkouteen puuttuakseen komissio tekee ehdotuksen kahdesta lainsäädäntöaloitteesta sekä eräistä täydentävistä toimenpiteistä.

2.1.5.1 Ensimmäisellä lainsäädäntöehdotuksella pyritään lujittamaan EU:n tuotesääntöjen noudattamista ja täytäntöönpanon valvontaa, ja toisella on määrä parantaa ja helpottaa vastavuoroista tunnustamista sisämarkkinoilla.

2.1.5.2 Täydentävistä toimenpiteistä voidaan mainita erityisesti seuraavat:

a) kertomus teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisesta noudatettavasta menettelystä annetun direktiivin (EU) 2015/1535 toiminnasta vuosina 2014–2015⁽²⁾

b) kertomus asetuksen (EY) N:o 765/2008 täytäntöönpanosta⁽³⁾.

2.2 Erityiset tavoitteet

2.2.1 Näiden aloitteiden erityiset tavoitteet voidaan tiivistää seuraavasti:

⁽¹⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=COM%3A2017%3A787%3AFIN>

⁽²⁾ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52017DC0788\(01\)&qid=1519385332001](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52017DC0788(01)&qid=1519385332001)

⁽³⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1519385589015&uri=CELEX:52017DC0789>

a) *Vaatimustenmukaisuutta koskeva ehdotus*

2.2.2 Ensimmäisen lainsäädäntöaloitteen – ehdotus asetukseksi sääntöjen ja menettelyjen vahvistamisesta tuotteita koskevan unionin yhdenmukaistamislainsäädännön noudattamista ja täytäntöönpanon valvontaa varten ⁽⁴⁾, jäljempänä ”vaatimustenmukaisuutta koskeva ehdotus” – tavoitteena on vahvistaa luottamusta EU:n tuotesääntöjen tehokkaaseen täytäntöönpanoon ja tässä tarkoituksessa

a) varmistaa älykkäällä tavalla sääntöjen täytäntöönpano rajattomilla sisämarkkinoilla

b) panna lainsäädäntö täytäntöön ulkorajoilla.

2.2.3 Ehdotuksen tärkeimmät erityiset tavoitteet ovat seuraavat:

a) Lujitetaan nykyisiä markkinavalvontatoimien puitteita.

b) Kannustetaan eri jäsenvaltioiden markkinavalvontaviranomaisia yhteisiin toimiin.

c) Parannetaan tietojenvaihtoa ja tehostetaan markkinavalvontaohjelmien koordinoitua.

d) Luodaan vahvemmat puitteet unionin markkinoille tulevien tuotteiden valvonnalle ja markkinavalvonta- ja tulliviranomaisten paremmalle yhteistyölle.

b) *Tunnustamista koskeva ehdotus*

2.2.4 Toisen lainsäädäntöaloitteen – ehdotus asetukseksi toisessa jäsenvaltiossa laillisesti kaupan pidettyjen tavaroiden vastavuoroisesta tunnustamisesta ⁽⁵⁾, jäljempänä ”tunnustamista koskeva ehdotus” – tavoitteena on varmistaa vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen tehokas ja vaikuttava soveltaminen ja tässä tarkoituksessa

a) varmistaa vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen tehokas toiminta

b) vahvistaa yhteistyötä ja luottamusta

c) varmistaa sisämarkkinoiden toiminta yhdenmukaistamattomien tuotteiden osalta.

2.2.5 Ehdotuksen tärkeimpänä erityisenä tavoitteena on parantaa vastavuoroista tunnustamista ottamalla käyttöön joukko toimenpiteitä, joilla pyritään varmistamaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatteesta johtuvien olemassa olevien oikeuksien ja velvollisuuksien noudattaminen seuraavien toimenpiteiden avulla:

a) Selkeytetään vastavuoroisen tunnustamisen soveltamisalaa määrittelemällä selkeästi, milloin sitä sovelletaan.

b) Otetaan käyttöön itse annettava ilmoitus, jolla helpotetaan sen osoittamista, että tuote on jo laillisesti kaupan, sekä ongelmanratkaisujärjestelmä, jonka avulla on tarkoitus käsitellä markkinoille pääsyn epäviä tai sitä rajoittavia hallinnollisia päätöksiä.

c) Käynnistetään hallinnollinen yhteistyö ja otetaan käyttöön tietotekninen väline, jotta lisätään yhteydenpitoa, yhteistyötä ja luottamusta kansallisten viranomaisten välillä ja helpotetaan näin vastavuoroisen tunnustamisen toimintaa.

c) *Täydentävät asiakirjat*

2.2.6 Komissio esittää täydennyksenä seuraavat kaksi kertomusta, joihin se perustaa lainsäädäntöehdotuksensa:

2.2.7 Komission kertomus direktiivin (EU) 2015/1535 (ns. ”avoimuusdirektiivi”) toiminnasta vuosina 2014–2015 ⁽⁶⁾. Sen keskeisissä päätelmissä

a) vahvistetaan direktiivin hyödyllisyys avoimuuden, hallinnollisen yhteistyön sekä sisämarkkinoiden teknisten esteiden ennaltaehkäisyn kannalta, mistä osoituksena on sidosryhmien osoittama suuri kiinnostus ilmoitusmenettelyä kohtaan; menettely tarjoaa mahdollisuuden kartoittaa aloja, joilla EU-tason yhdenmukaistaminen saattaisi olla yksi vaihtoehto.

b) todetaan kuitenkin, että menettelyn soveltamista voidaan parantaa, etenkin eräiden jäsenvaltioiden ilmoitusten määrän ja ilmoitusvelvoitteiden noudattamisen osalta.

⁽⁴⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=COM%3A2017%3A0795%3AFIN>

⁽⁵⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=COM%3A2017%3A0796%3AFIN>

⁽⁶⁾ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52017DC0788\(01\)&qid=1519385332001](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52017DC0788(01)&qid=1519385332001)

- c) todetaan, että ilmoitusten suurempi määrä ja jäsenvaltioiden aktiivisempi osallistuminen menettelyyn edesauttaisi uusien teknisten esteiden ehkäisemistä ja järjestelmään liittyvien ongelmien havaitsemista kussakin jäsenvaltiossa ja koko EU:ssa.
- d) todetaan, että on olennaisen tärkeää jatkaa direktiivin edistämistä ja vahvistaa sen täytäntöönpanoa tiivistämällä yhteyttä seurantatoimiin ja lainsäädäntötoimiin, jotta direktiivin tavoitteet saavutetaan täysimääräisesti.

2.2.8 Komission kertomus tuotteiden kaupan pitämiseen liittyvää akkreditointia ja markkinavalvontaa koskevista vaatimuksista annetun asetuksen (EY) N:o 765/2008⁽⁷⁾ täytäntöönpanosta (ns. "vaatimuksenmukaisuusasetus") (COM(2017) 789 final). Sen tärkeimmät huomiot ovat seuraavat:

- a) Tarvitaan luotettavia ja päteviä vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksia, jotka hoitavat työnsä asianmukaisesti varmentaa, että tuotteet täyttävät tietyt standardit ennen niiden tarjoamista myyntiin.
- b) Tästä syystä EU on ottanut käyttöön vaatimustenmukaisuuden arviointilaitosten akkreditointijärjestelmän.
- c) Komissio katsoo, että asetuksella (EY) N:o 765/2008⁽⁸⁾ luotu eurooppalaisen akkreditoinnin rakenne tuo lisäarvoa paitsi sisämarkkinoille myös kansainväliselle kaupalle.
- d) Kertomuksessa vahvistetaan, että eurooppalainen teollisuus ja vaatimustenmukaisuuden arviointiyhteisö kannattavat vahvasti akkreditointia.
- e) Haasteena on kuitenkin varmistaa, että koko akkreditointijärjestelmä pidetään uusimman kehityksen tasalla ja että sitä sovelletaan aina yhtä tiukasti.
- f) Kertomuksessa myös vahvistetaan, että yritykset ovat tietoisia vuosina 2013–2017 käyttöön otetun tuotteiden CE-merkinnän tärkeästä asemasta sisämarkkinoilla.

d) *Muut kuin lainsäädäntötoimet*

2.2.9 Komissio toteaa lisäksi yksityiskohtiin menemättä, että on mahdollista toteuttaa myös muita kuin lainsäädäntötoimia luottamuksen lisäämiseksi sisämarkkinoihin. Tiedonannossa tuodaan esille tällaisia toimenpiteitä, kuten olemassa olevien SOLVIT-järjestelyjen käyttäminen tai verkoston tai selkeän ja yksiselitteisen sisämarkkinausekkeen käyttöönotto, vastavuoroista tunnustamista koskevat kouluttajien koulutusohjelmat ja virkamiesvaihto (tiedonannon liite).

3. Yleistä

3.1 On tunnustettava, että komissio on tehnyt merkittävän, tarpeellisen, monitahoisen ja ansiokkaan työn.

3.2 Komissio ei kuitenkaan selvittänyt asianmukaisesti, mitä on tapahtunut sen vuonna 2013 esittelemälle ehdotukselle asetukseksi tuotteiden valvonnasta. Tiedossa ei ole, että asetusta olisi julkaistu, ja näyttää siltä, että tässä tarkasteltavassa ehdotuksessa toistetaan ja muutetaan eräitä sen säännöksistä toteamatta kuitenkaan, että aiemmasta ehdotuksesta olisi luovuttu.

3.2.1 ETSK katsoo lisäksi, että yleisen tuoteturvallisuudirektiivin ja tässä tarkasteltavan ehdotuksen välillä on oltava selvä yhteys niin, että kaikki tuotteet (eivät vain liitteessä mainitut) kuuluvat sen soveltamisalan piiriin.

3.2.2 ETSK katsoo, että olisi ollut ensiarvoisen tärkeää, että ehdotusta olisi täydennetty yleistä tuoteturvallisuutta koskevilla uusilla säännöillä, joilla varmistetaan, että kaikkiin tuotteisiin niiden ominaisuuksista riippumatta sovelletaan ajantasaisia ja entistä tehokkaampia sääntöjä.

3.2.3 ETSK on edelleen sitä mieltä, että markkinavalvontaa koskevat säännökset ovat hajallaan ja keskenään päällekkäisiä, mikä aiheuttaa sekaannusta varsinaisten valvontasääntöjen ja talouden toimijoiden velvoitteiden välillä.

⁽⁷⁾ EUVL L 218, 13.8.2008, s. 30.

⁽⁸⁾ EUVL L 218, 13.8.2008, s. 30.

3.2.4 ETSK pelkää, ettei komissio ratkaise tätä ongelmaa asianmukaisesti, sillä se tuo käsittelyyn samanaikaisesti kaksi sisällöltään samankaltaista mutta elementeitään erilaista ehdotusta.

3.3 Kun otetaan huomioon parhaillaan käytävä keskustelu tuoteturvallisuus- ja markkinavalvontapaketista, ETSK katsoo, että tässä tarkasteltavana olevaan ehdotukseen tulisi sisältyä sääntö, jolla vahvistettaisiin jäsenvaltioiden velvollisuutta valvoa markkinoita esimerkiksi velvoittamalla ne toimittamaan komissiolle (neljännesvuosittain) kertomuksia suorittamistaan toimista ja tarkastuksista erityisesti tilastojen ja päätösten osalta.

3.4 Lisäksi viranomaisten toteuttamat valvontatoimet on julkistettava esimerkiksi toimintakertomusten muodossa tai asiaan liittyvillä internetsivustoilla.

3.5 ETSK pitää sitä vastoin asianmukaisina komission tässä tarkasteltuihin ehdotuksiin valitsemia oikeusperustoja, sen arvioita toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteista ja myös valittuja oikeudellisia välineitä, jotka soveltuvat parhaiten asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen. Komitea pitää valitettavana ainoastaan liiallista "joustavuutta", joka asetusten käyttämisestä huolimatta on ominaista useille ehdotuksen säännöksistä ja joka jättää jäsenvaltioille liiaksi liikkumavaraa eikä mahdollista tiukempaa valvontaa, jonka tietyt sivuutetut vaihtoehdot olisivat tehneet EU:lle mahdolliseksi.

3.6 ETSK korostaa, että markkinavalvontaa koskeviin yleisiin periaatteisiin olisi sisällytettävä ennalta varautumisen periaate, jonka on oltava keskeinen tekijä päätöksissä aina, kun on olemassa viitteitä siitä, että kuluttajia tai ympäristöä on suojeltava, vaikkei olekaan selkeää tieteellistä näyttöä siitä, että tuote voisi olla niille vaaraksi.

3.6.1 ETSK:n on jälleen kerran moitittava komissiota siitä, ettei se mainitse ollenkaan ennalta varautumisen periaatetta. Komitea muistuttaa, että ennalta varautumisen periaate, jota jäsenvaltioiden viranomaiset soveltavat aina riskinhallinnassa, on perustavanlaatuinen periaate kaikkien niiden tahojen kannalta, joiden on päätettävä, vedetäänkö jokin tuote markkinoilta vai ei.

3.6.2 Koska mainintaa ennalta varautumisen periaatteesta ei ole, ETSK suosittaa kuitenkin, että tuodaan selkeämmin esiin, että todistustaakka on aina taloudellisilla toimijoilla, jotta ne eivät voi väittää, että viranomaisten kuuluu osoittaa, ettei tuote ole turvallinen tai että siihen liittyy jokin muu vaara.

3.7 ETSK panee merkille, että jäsenvaltioilla on velvollisuus laatia yleinen markkinavalvontastrategia vähintään kolmen vuoden välein.

3.7.1 ETSK katsoo kuitenkin, että Euroopan komission on valvottava säännöllisesti viranomaisten toteuttamia toimenpiteitä.

3.8 ETSK pitää ensiarvoisen tärkeänä sitä, että RAPEX-mekanismi toimii jäsenvaltioiden välisessä tietojenvaihdossa koordinoitusti ja tehokkaasti. Se panee kuitenkin merkille, että viime vuosina aina kun jäsenvaltio tekee Euroopan komissiolle ilmoituksen vaarallisesta tuotteesta, niin viranomaiset kuin itse komissiokaan eivät yleensä ilmoita kuluttajille tai edes heitä edustaville organisaatioille asiasta, paitsi jos on ryhdyttävä välttämättömiin toimenpiteisiin, kuten tuotteen markkinoilta vetämiseen, joka edellyttää toimia kuluttajilta. Tämä koskee myös tilanteita, joissa yhden jäsenvaltion viranomaiset pääsevät asianomaisen talouden toimijan kanssa sopimukseen tuotteen vetämisestä markkinoilta ilmoittamatta kuitenkaan muille jäsenvaltioille tästä sopimuksesta, mikä usein jopa vaarantaa ennalta varautumisen periaatteen.

3.8.1 ETSK korostaa lisäksi, että tätä mekanismia on koordinoitava tilanteissa, joissa tuote on tuhoava. Näin edistetään kuluttajien parempaa integroimista ja heille suunnattua tiedottamista tämänkaltaisissa tilanteissa.

3.8.2 Tätä taustaa vasten ja vaarantamatta luottamuksellisuuden periaatteen noudattamista ja liikesalaisuuksien suojelua ETSK:n mielestä on ensiarvoisen tärkeää, että veloitetaan Euroopan komissio antamaan määräajoin kertomus tuoteturvallisuuden nopeasta hälytysjärjestelmästä (RAPEX), mutta huolehditaan myös siitä, että kuluttajat ja yritykset sekä niitä edustavat organisaatiot voivat saavat käyttöönsä enemmän tietoa kuin mitä on julkisesti saatavilla, kun otetaan huomioon, että usein kuluttajien on vaikeaa ymmärtää tilanne ja mukauttaa toimintansa sen jälkeen, kun jokin tuote on todettu vaaralliseksi.

3.8.3 ETSK katsoo niin ikään, että tämän asetuksen tulee olla säädös, johon on koottava kaikki unionin nopeaa hälytysjärjestelmää koskevat säännöt, muun muassa määritelmä, yhteyspisteet, tietojenvaihtoa koskevat toimintatavat ja menettelyt, ulkopuoliset tahot, jotka voivat osallistua järjestelmään (kuluttajajärjestöt mukaan luettuina) sekä ilmoittamista koskevat säännöt.

3.9 Lisäksi ETSK painottaa, kuten se on jo tehnyt aiemmissa lausunnoissaan, tarvetta vahvistaa yhteistä eurooppalaista tullistrategiaa, jotta varmistetaan aineellisten ja henkilöresurssien optimointi tässä ehdotuksessa esitettyjen toimenpiteiden toteuttamiseksi, hyödyntämällä myös uusia teknologioita ja innovaatioita kansalaisten henkilötietojen luottamuksellisuutta kaikilta osin kunnioittaen ja kiinnittäen erityistä huomiota pk-yrityksiin ja kuluttajiin.

3.9.1 ETSK suosittaa tähän liittyen, että tehostetaan keskinäistä avunantoa koskevia sopimuksia kauppakumppanien, muun muassa Maailman kauppajärjestön (WTO), kanssa sekä Japanin ja Kanadan kanssa äskettäin neuvoteltuja kumppanuussopimuksia.

3.9.2 ETSK kiinnittää huomiota myös petosten ja tuoteväärennosten torjuntaa koskevaan kysymykseen erityisesti, kun kyse on Euroopan unioniin suuntautuvasta tuonnista, sillä näillä seikoilla on merkittävä vaikutus yleiseen tuoteturvallisuuteen.

3.9.3 Tätä taustaa vasten komitea korostaa, että tarvitaan kunnianhimoista politiikkaa, joka mahdollistaa jäsenvaltioiden välisen yhteistyön tietojen vaihtamiseksi, jotta voidaan toimia nykyistä ripeämmin tuotteiden käytöstä aiheutuvien vakavien ei-toivottujen vaikutusten tapauksessa, sillä vilpillisten ja väärennetyjen tuotteiden määrän lisääntyminen ja jäsenvaltioiden rajalliset tuotevalvontaresurssit merkitsevät sitä, että kuluttajien terveyteen ja turvallisuuteen kohdistuvat riskit kasvavat.

3.9.4 ETSK katsoo lisäksi, kuten aiemmin annetussa lausunnossa todetaan, että "[v]alvontaelinten ja tullin jäsenten ja työntekijöiden on oltava todistetusti kunniallisia ja riippumattomia, ja heitä on suojeltava heihin työnsä vuoksi mahdollisesti kohdistuvalta painostukselta ja lahjontayrityksiltä" ⁽⁹⁾.

3.10 EU:n arvioidessa tuotteita, jotka on tarkastettu unionin rajojen sisällä ja joihin sovelletaan yhdenmukais-tamislainsäädäntöä, ETSK pitää ensiarvoisen tärkeänä, että Euroopan komissiolla on valtuudet arvioida yhdenmukais-tamispoliitikan osalta toteutettuja kansallisia toimenpiteitä, sanotun kuitenkin rajoittamatta kansallisten viranomaisten erityistä toimivaltaa. Näin vältetään oikeudellinen epävarmuus, joka voi vaarantaa turvallisten tuotteiden vapaan liikkuvuuden.

3.11 Lisäksi, kuten aiemmin annetussa lausunnossa todetaan, ETSK kannattaa edelleen sitä, että ehdotukseen sisällytetään säännöksiä sellaisen yleiseurooppalaisen henkilövahinkotietokannan luomiseksi, joka kattaa kaikenlaiset henkilövahingot ja jonka tarkoituksena on

- a) auttaa markkinavalvontaviranomaisia tekemään tietoon perustuvia riskinarviointipäätöksiä
- b) tarjota perusta ennaltaehkäiseville toimille ja yleisille valistuskampanjoille ja auttaa standardoijia kehittämään entistä parempia tuotestandardeja
- c) auttaa valmistajia mukauttamaan uusien tuotteiden turvasuunnittelua
- d) auttaa arvioimaan ennaltaehkäisevien toimien tehokkuutta ja asettamaan prioriteetteja politiikan suunnittelussa.

3.12 ETSK esittää näin ollen uudelleen, että vahvistetaan henkilövahinkotietokannalle oikeusperusta, jonka mukaan komissio huolehtisi jäsenvaltioilta saatavien tietojen keruun koordinoinnin tukemisesta ja henkilövahinkotietokannan sujuvasta toiminnasta.

4. Erityistä

4.1 *Vaatimustenmukaisuutta koskeva ehdotus (COM(2017) 795 final)*

4.1.1 1 artikla

4.1.1.1 ETSK on tyytyväinen siihen, että ehdotus kattaa ihmisten terveyden ja turvallisuuden suojelun lisäksi myös ympäristönsuojelun ja yleisten etujen suojelun.

⁽⁹⁾ EUVL C 271, 19.9.2013, s. 86, kohta 1.6.

4.1.2 5 artikla

4.1.2.1 ETSK suhtautuu kriittisesti vaatimustenmukaisuusvakuutuksiin useimpien kulutustuotteiden osalta, sillä yleensä kyse on tuottajien antamasta yksipuolisesta vakuutuksesta, jossa todetaan, että tuote on EU:n tuoteturvallisuuslainsäädännön mukainen. Usein vakuutus aiheuttaa sekaannusta loppukäyttäjille, jotka eivät tee eroa tuotteen alkuperän ja tuotteen hyväksymisen välillä.

4.1.2.2 Viime aikoina useat kuluttajajärjestöt ovat tuoneet esiin näihin vaatimustenmukaisuusjärjestelmiin liittyviä erilaisia huolenaiheita, jotka ovat samoja kuin CE-merkinnän synnyttämät huolenaiheet. ETSK painottaakin, että vaatimustenmukaisuusvakuutus on asetettava asianomaisella verkkosivustolla sivulle, jolla ovat tuotteen tekniset asiakirjat. Vaatimustenmukaisuusvakuutuksen ei näin ollen pidä aiheuttaa sekaannusta tai olla harhaanjohtava loppukäyttäjille.

4.1.3 10 ja 14 artikla

4.1.3.1 ETSK suhtautuu myönteisesti tässä tarkasteltavaan ehdotukseen, koska siinä pyritään luomaan johdonmukainen markkinavalvontajärjestelmä kuhunkin jäsenvaltioon. Ehdotuksessa vahvistetaan säännöt, jotka koskevat markkinavalvontaan liittyviä velvollisuuksia ja valtuuksia sekä markkinavalvonnan järjestämistä, mutta siinä ei kuitenkaan viitata sanallakaan jäsenvaltioiden valmiuksiin ja harkintavaltaan teknisten, taloudellisten ja henkilöresurssien osalta, mikä voi johtaa Euroopan unionissa epä johdonmukaisuuksiin tuotteiden valvonnassa.

4.1.3.2 Viranomaisille annetuista valtuuksista riippumatta ehdotetussa asetuksessa säädetään ETSK:n mielestä vain vähän velvoitteita viranomaisille ja tuodaan esiin ennen kaikkea oikeuksia, kuten viranomaisten valtuudet varoittaa asianmukaisen ajan kuluessa alueillaan olevia käyttäjiä vaarallisiksi havaituista tuotteista.

4.1.4 18 artikla

4.1.4.1 ETSK:n tiedossa ei ole, mistä syystä komissio on tässä artikkelissa jättänyt pois aiemmat säännökset, joita se oli ehdottanut vuonna 2013 ja joissa muun muassa esitetään yksityiskohtaisesti viranomaispäätöstä koskevat perusteet, sekä kaikki jatkotoimenpiteet, kuten talouden toimijoille kuuluvat velvollisuudet ja viranomaisten jatkotoimet. Talouden toimijoiden kannalta ei itse asiassa ole ollut selvää, seurataanko ilmoituksia todella RAPEX-järjestelmään tehdyn ilmoituksen jälkeen ja vetävätkö toimijat todellakin tuotteet markkinoilta.

4.1.4.2 Palautusmenettelyn osalta ETSK pitää kuluttajien saataville asetettavia tietoja ensiarvoisen tärkeinä ja korostaa sen johdosta, että palautusmenettely on yksilöitävä selkeästi ja viranomaiset on veloitettava julkaisemaan asianomaiset tiedot. Toisaalta myös tuotteen palautusta koskeva tiedottamismenettely on määriteltävä, jotta estetään se, että kuluttajat sekoittavat palautusta koskevan tiedottamisen tuotetta koskevaan kaupalliseen viestintään.

4.1.5 26 artikla

4.1.5.1 ETSK pitää ensiarvoisen tärkeänä, että ehdotukseen sisältyy nimenomainen säännös, jonka mukaan jäsenvaltioiden viranomaisilla tulee olla tarvittavat valtuudet ja resurssit tehtäviensä hoitamiseen erityisesti tuotteiden fyysisten ja laboratoriotarkastusten osalta.

4.1.6 27 artikla

4.1.6.1 ETSK katsoo, että asianomaisia alakohtia rajoittamatta ehdotukseen on sisällyttävä yleinen lauseke, joka mahdollistaa sen, että markkinavalvontaviranomaiset voivat vaatia ulkorajoilla tapahtuvista tarkastuksista vastaavia viranomaisia olemaan luovuttamatta tuotetta vapaaseen liikkeeseen, mikäli todetaan, että tuote aiheuttaa tosiasiaa vaaran terveyden, turvallisuuden, ympäristön tai yleisen edun kannalta.

4.1.7 32 artikla

4.1.7.1 ETSK painottaa, että kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ja erityisesti kuluttajajärjestöt on otettava mukaan tähän verkostoon, jotta voidaan varmistaa suurempi avoimuus jäsenvaltioiden saavuttamista tuloksista markkinavalvontapolitiikan alalla.

4.1.8 61 artikla

4.1.8.1 ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että ehdotukseen sisältyy erityinen säännös sakoista, joilla on pelotevaikutus talouden toimijoihin, jotta ne eivät aseta vaarallisia tuotteita markkinoille.

4.1.8.2 ETSK onkin tyytyväinen 61 artiklan 3 kohtaan, jossa todetaan, että sakon määrää voidaan korottaa toistuvan rikkomisen tapauksessa.

4.2 Tunnustamista koskeva ehdotus (COM(2017) 796 final)

4.2.1 4 artikla

4.2.1.1 ETSK ilmaisee epäilyksensä tämän periaatteen tehokkuudesta erityisesti, kun 4 artiklan 3 kohdassa säädetään, että talouden toimijoiden tehtävänä on antaa asianomainen ilmoitus, sillä tällä voi olla kuluttajiin sama vaikutus kuin CE-merkinnällä, joka ei ole milloinkaan estänyt vaarallisiksi katsottuja tuotteita liikkumasta sisämarkkinoilla siitä huolimatta, onko asianomainen ilmoitus annettu vai ei.

4.2.1.2 ETSK katsoo, että mikäli talouden toimija ei toimita asianomaista ilmoitusta, on säädettävä kohtuullisesta määräajasta, jonka kuluessa viranomaiset voivat tarkistaa vaatimustenmukaisuutta koskevat tiedot, edellä todetun kuitenkin rajoittamatta 4 artiklan 8 kohdassa todettua.

4.2.2 5 artikla

4.2.2.1 ETSK toteaa jälleen, että ennalta varautumisen periaate on sisällytettävä tuotteiden arviointikriteereihin erityisesti, kun kyse on tämän artiklan 5 kohdasta.

4.2.3 6 artikla

4.2.3.1 Kuluttajien oikeudet, erityisesti oikeus terveyteen ja turvallisuuteen sekä ympäristönsuojelu ja yleisten etujen suojelu huomioon ottaen ETSK on eri mieltä tähän säännökseen sisältyvästä turvallisuusolettamasta. Komitea katsoo, että kun tuotteen 5 artiklassa tarkoitettu arviointi on suoritettu, tuotetta ei voida laskea liikkeeseen ennen jäsenvaltion viranomaisen tekemää lopullista päätöstä.

Bryssel 23. toukokuuta 2018.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Luca JAHIER

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi terveysteknologian arvioinnista ja direktiivin 2011/24/EU muuttamisesta”

(COM(2018) 51 final – 2018/0018 (COD))

(2018/C 283/04)

Esittelijä: **Dimitris DIMITRIADIS**

Lausuntopyyntö	Euroopan parlamentti, 8.2.2018 neuvosto, 26.2.2018
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artikla
Vastaava erityisjaosto	”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus”
Työvaliokunnan päätös	5.12.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	23.5.2018
Täysistunnon numero	535
Äänestystulos	172/2/3
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK kannattaa ajatusta siitä, että terveysteknologian arviointia koskevalla pysyvällä EU-tason yhteistyöllä pyritään varmistamaan kaikkien unionin jäsenvaltioiden hyötyminen järjestelmän tehostumisesta ja näin mahdollisimman suuri lisäarvo.

1.2 ETSK pitää asianmukaisena komission päätöstä käyttää asetuksen antamiseen johtavaa lainsäädäntömenettelyä muiden oikeusvälineiden sijaan, sillä asetus takaa suoremman ja tehokkaamman yhteistyön jäsenvaltioiden välillä.

1.3 ETSK on vakuuttunut siitä, että asetusehdotus vastaa kaikilta osin EU:n yleisiä tavoitteita, joihin kuuluvat sisämarkkinoiden moitteeton toiminta, kestävät terveydenhuoltojärjestelmät ja kunnianhimoinen tutkimus- ja innovointiohjelma.

1.4 ETSK on samaa mieltä siitä, että terveydenhuoltomenot kasvavat todennäköisesti tulevina vuosina, kun otetaan huomioon erityisesti, että Euroopan väestö vanhenee, krooniset sairaudet lisääntyvät ja uutta monimutkaista teknologiaa käytetään yhä enemmän, mutta samaan aikaan jäsenvaltioihin kohdistuu yhä enemmän budjettirajoituksia.

1.5 ETSK kannattaa verokannustimien käyttämistä tietyissä maissa sekä vähämerkityksisen valtiontuen enimmäissumman mahdollista korottamista, mutta katsoo, että tämän on oltava jäsenvaltioiden päätettävissä.

1.6 ETSK katsoo, että julkinen rahoitus on erittäin tärkeää terveysteknologian arvioinnille, ja uskoo, että rahoitustilannetta voitaisiin parantaa työskentelemällä yhteisesti ja välttämällä päällekkäistä työtä.

1.7 ETSK katsoo, että jäsenvaltioiden tulisi tukea ja rahoittaa startup-yritysten merkittäviä ideoita ja aloitteita.

1.8 ETSK katsoo, että ehdotus hyödyttäisi pk-yrityksiä ja alalla toimivia yhteisötalouden yrityksiä, koska se vähentää hallinnollista rasitetta ja sääntöjen noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia, joita koituu asiakirja-aineistojen moninkertaisesta toimittamisesta terveysteknologian arviointiin liittyvien erilaisten kansallisten vaatimusten täyttämiseksi. Komitea pitää kuitenkin valitettavana, ettei kyseisiä yrityksiä varten ole annettu erillisiä säännöksiä.

1.9 ETSK suosittaa, että asetuksessa viitattaisiin ennaltaehkäiseviin toimiin, jotka koskevat esimerkiksi sairaaloiden tukemista sairaalainfektoiden valvonnassa, ehkäisyssä ja vähentämisessä, ja ehdottaa, että asetuksen soveltamisalaa laajennetaan tai täydennetään tällaisilla toimenpiteillä.

2. Taustaa

2.1 Terveysteknologian arvioinnin alalla on ennen asetusehdotuksen antamista tehty yli 20 vuotta vapaaehtoista yhteistyötä. Rajatylittävää terveydenhuoltoa koskevan direktiivin (direktiivi 2011/24/EU⁽¹⁾) hyväksymisen jälkeen vuonna 2013 perustettiin vapaaehtoisuuteen perustuva terveysteknologian arviointiverkosto, johon kuuluu erilaisia kansallisia terveysteknologian arvioinnista vastaavia tahoja ja elimiä ja joka antaa strategisia ja poliittisia ohjeita unionin tason tieteellisen ja teknisen yhteistyön tueksi.

2.2 Tätä työtä on täydennetty kolmella peräkkäisellä terveysteknologian arviointia koskevalla yhteisellä toimella⁽²⁾, joiden ansiosta komissio ja jäsenvaltiot ovat voineet luoda vankan tietopohjan terveysteknologian arvioinnin menetelmistä ja tiedonvaihdoista.

2.3 Terveysteknologian arviointia koskevalla pysyvällä EU-tason yhteistyöllä pyritään varmistamaan kaikkien unionin jäsenvaltioiden hyötymisen järjestelmän tehostumisesta ja näin mahdollisimman suuri lisäarvo. Alan yhteistyön tehostaminen EU:n tasolla saa laajaa tukea sidosryhmiltä, jotka pitävät tärkeänä innovatiivisten hoitojen, lääkkeiden ja terveystuotteiden saamista nopeasti potilaiden käyttöön, edellyttäen että ne tarjoavat lisäarvoa. Näin voidaan myös osoittaa, että EU ei ole ainoastaan talousliitto vaan ennen kaikkea kansalaisista huolehtiva unioni. Komission järjestämään julkiseen kuulemiseen vastanneiden sidosryhmien ja kansalaisten ehdotukselle ilmaisema tuki oli merkittävä: miltei kaikki (98 %) katsoivat terveysteknologian arvioinnin olevan hyödyllistä, ja 87 prosenttia katsoi, että terveysteknologian arviointia koskevaa EU:n yhteistyötä olisi jatkettava vuoden 2020 jälkeen⁽³⁾.

3. Ehdotuksella ratkaistavat ongelmat ja puutteet

3.1 ETSK yhtyy laajan kuulemisen tulokseen, jonka mukaan innovatiivisen teknologian markkinoillepääsyä estävät ja vääristävät tällä hetkellä kansallisten ja alueellisten hallinnollisten prosessien ja menetelmien erot sekä kansallisiin lakeihin ja käytäntöihin sisältyvät terveysteknologian arviointia koskevat vaatimukset, joita esiintyy kaikkialla unionissa. Tästä syystä komissio päätti esittää ehdotuksen asetukseksi, sillä se on sopivin sääntelyvaihtoehto.

3.2 ETSK on yhtä mieltä myös siitä, että nykyinen tilanne heikentää myös liiketoiminnan ennakoitavuutta, mikä aiheuttaa korkeita kustannuksia teollisuudelle ja pk-yrityksille, viivästyksiä uuden teknologian saatavuuteen ja kielteisiä vaikutuksia innovointiin. Tämänhetkistä epäyhtenäisyyttä käsitellään esimerkiksi kilpailukykyinstituutti I-Comin julkaisemassa asiakirjassa⁽⁴⁾, jonka sivulla 49 viitataan Euroopan kuluttajaliittoon (BEUC) ja todetaan seuraavaa: "Toiset terveysteknologian arviointia tekevät elimet antavat arvioinnit julkisesti saataville joko suoraan tai pyynnöstä, kun taas toiset pitävät niitä luottamuksellisina. Lisäksi osa elimistä hyväksyy seurantatutkimukset, joissa arvioidaan lääkkeen arvoa, kun taas toiset eivät. Tämä on tärkeää ottaa huomioon, sillä kuten BEUC on raportoinut, aiheesta olemassa oleva tutkimuskirjallisuus osoittaa, että nämä tiedot eivät ole yhtä luotettavia kuin lääkkeiden satunnaiskokeista ja tehokkuusprofileista saadut tiedot. Vaikka nämä erot eivät vaikuta suoraan BEUC:n työhön, ne voivat aiheuttaa työn päällekkäisyyttä ja lisäkustannuksia jäsenvaltioille. Tästä syystä on tärkeää lisätä kuluttajien tietoisuutta terveysteknologian arvioinnin merkityksellisyydestä ja ottaa huomioon potilaiden ja loppukäyttäjien panos. Lisäksi organisaatio katsoo, että vaikka yhteinen ja kattava terveysteknologian arviointi voi olla erittäin hyödyllistä, arviointi olisi mukautettava eri maiden terveydenhuoltotilanteisiin sopivaksi." Useiden vuosikymmenten ajan EU:ssa tehty yhteistyö terveysteknologian arvioinnin alalla on osoittanut, ettei näitä kysymyksiä ole voitu ratkaista tyydyttävällä tavalla pelkästään vapaaehtoisuuteen perustuvalla lähestymistavalla, jota on tähän asti noudatettu yhteisessä työskentelyssä.

3.3 Tällä hetkellä unionin tasolla tehtävä hankekohtainen yhteistyö terveysteknologian arvioinnin alalla ei myöskään ole kestävällä pohjalla, koska sen rahoittaminen on lyhytaikaista ja se on varmistettava ja neuvoteltava uudelleen jokaisella rahoitusyllä. Nykyinen yhteistyö eli yhteiset toimet ja terveysteknologian arviointiverkosto ovat osoittaneet EU-tason yhteistyöstä saatavat hyödyt (ammattilaisverkoston perustaminen, yhteistyövälineet ja -menetelmät ja yhteisiä arviointeja koskevat pilottitoimet), mutta tällaisella yhteistyömallilla ei ole pystytty poistamaan kansallisten järjestelmien hajanaisuutta ja toimien päällekkäisyyttä⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/24/EU, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2011, potilaiden oikeuksien soveltamisesta rajatylittävässä terveydenhuollossa (EUVL L 88, 4.4.2011).

⁽²⁾ EUnetHTA:n yhteinen toimi 1 (2010–2012), EUnetHTA:n yhteinen toimi 2 (2012–2015) ja EUnetHTA:n yhteinen toimi 3 (2016–2019). Ks. <http://www.eunetha.eu/>

⁽³⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-486_fi.htm

⁽⁴⁾ <http://www.astrid-online.it/static/upload/7787/7787e169a7f0afc63221153a6636c63f.pdf>

⁽⁵⁾ <http://www.eunetha.eu/wp-content/uploads/2018/01/FINAL-Project-Plan-WP4-CA-TAVI-v3.pdf>

3.4 Koska kaikkien uusien mekanismien luotettavuus on testattava sidosryhmien riippumattomuuden ja ilmaisunvapauden periaatteiden valossa ja ainoastaan tieteellisten, eettisten ja puolueettomien perusteiden nojalla, aloitteen tavoitteet voidaan saavuttaa asianmukaisesti terveysteknologian arviointia koskevalla tehostetulla yhteistyöllä, jota toteutetaan unionin tasolla näitä periaatteita noudattaen. Näin voidaan korjata tosiasiallisesti kansallisten terveysteknologian arviointijärjestelmien hajanaisuutta (markkinoillepääsyyn vaikuttavat prosessien ja menetelmien erot) ja vahvistaa yhteistyötä muilla tasoilla terveysteknologian arvioinnin kannalta välttämättömissä asioissa (esimerkiksi maissa, joissa potilasrekisterien puute aiheuttaa vaikeuksia, olisi otettava käyttöön sairauskohtaiset kansalliset toimintasunnitelmat, jotta voidaan nopeuttaa asiasta vastaavien terveysministeriöiden työtä ja ottaa huomioon muissa Euroopan maissa sovellettavat parhaat käytännöt). Näin toimimalla voidaan tieteellisessä päätöksenteossa ottaa huomioon myös sosiaaliset arvot ja painopisteet.

3.5 ETSK korostaa tarvetta tunnustaa terveysalan teknologisten innovaatioiden arvo myös paikallistasolla annettavassa muussa kuin sairaalahoitossa. Kun väestö vanhenee ⁽⁶⁾ ja krooniset sairaudet ja riippuvaisuus hoidosta lisääntyvät, tarvitaan erikoistunutta osaamista ja kotihoitoon tarkoitettua teknologian ja hoitomenetelmien yhä tehokkaampaa hyödyntämistä. Tätä varten olisi otettava käyttöön erityisiä terveysteknologian arviointiohjelmia, joilla pyritään kehittämään kotihoitoa ja kotipalveluja paitsi uuden teknologian ja etälääketieteen avulla myös parantamalla yleisesti hoitopalvelujen laatua.

3.6 Tässä yhteydessä ETSK korostaa, että eurooppalaisille tarjottavaa terveydenhuoltoa kehittävät ja hallinnoivat hyvin usein innovatiiviset yhteisötalouden yritykset, joiden asema olisi tarpeen tunnustaa ja joita olisi hyödynnettävä nykyistä paremmin.

4. Ehdotukselta odotetut tulokset

4.1 Terveysteknologian arvioinnista annettavaa EU:n asetusta koskevan ehdotuksen tavoitteena on parantaa innovatiivisen terveysteknologian saatavuutta potilaille EU:ssa, tehostaa käytettävissä olevien resurssien hyödyntämistä ja parantaa liiketoiminnan ennustettavuutta.

4.2 ETSK pitää asianmukaisena komission päätöstä käyttää asetuksen antamiseen johtavaa lainsäädäntömenettelyä muiden oikeusvälineiden sijaan, sillä asetus takaa suoremman ja tehokkaamman yhteistyön jäsenvaltioiden välillä. Velvoitteella käyttää yhteisiä klinisiä arviointiraportteja silloin, kun teknologia on tällä tavoin arvioitu, ei kuitenkaan taata sitä, että jäsenvaltioilla olisi käytössään tarkoituksenmukainen terveysteknologian arviointi, jota voitaisiin hyödyntää päätöksenteossa. Tiettyjen terveysteknologian arvioinnin luokkien kohdalla vaihtoehtona onkin vapaaehtoinen yhteistyö, kuten 19 artiklassa todetaan. Koska vaarana on terveysteknologian arvioinnin laadun heikkeneminen, kun arviointi pyritään tekemään rajoitetussa ajassa, on välttämätöntä soveltaa asetusehdotuksen 29 artiklaa, joka koskee arviointia ja seurantaa.

4.3 Asetusehdotuksella pyritään myös varmistamaan, että terveysteknologian arvioinnissa käytettävät menetelmät ja menettelyt ovat ennustettavampia koko EU:ssa ja että yhteisiä klinisiä arviointeja ei toisteta turhaan kansallisella tasolla, jotta voidaan välttyä päällekkäisyydeltä ja eroavaisuuksilta. Kuten vaikutustenarviointiraportissa on tarkemmin selostettu, parhaaksi katsotun vaihtoehdon katsotaan tarjoavan parhaan yhdistelmän tehokkuutta ja vaikuttavuutta politiikkatavoitteiden saavuttamiseen ja olevan samalla toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen. Sillä voidaan parhaiten saavuttaa sisämarkkinatavoitteet, koska se edistää menettelyjen ja menetelmien lähentymistä ja vähentää työn turhaa toistamista (esim. kliniset arvioinnit) ja siten eriävien tulosten riskiä, ja tämä puolestaan parantaa innovatiivisen terveysteknologian saatavuutta potilaille. Teknologian saatavuus ja käyttö ei kuitenkaan ole samanlaista kaikissa jäsenvaltioissa, joten terveysteknologian arviointiin liittyvät tarpeet vaihtelevat erityisesti hoitoon sovellettavien vaatimusten osalta. Tarvetta täydentäville analyysille lisää myös suoran vertailun puuttuminen ja välitason kriteerien käyttäminen klinisissä kokeissa, joita käytetään myyntilupia varten. Tästä syystä yhteisen terveysteknologian arvioinnin pakollinen käyttö ei välttämättä ole täysin toteutettavissa ja vapaaehtoisen yhteistyön periaatetta olisi ehkä sovellettava myös jatkossa tiettyihin arviointiluokkiin, kuten edellä on todettu. Siksi on tärkeää painottaa, että 34 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat suorittaa klinisen arvioinnin käyttäen muita keinoja kuin asetuksen III luvussa säädettyjä sääntöjä, jotta jäsenvaltioilla olisi jatkossakin tarvittaessa mahdollisuus tehdä räätälöityjä lisäarviointeja.

4.4 ETSK on yhtä mieltä siitä, että asetusehdotus tarjoaa jäsenvaltioille kestävän kehyksen, jonka avulla ne voivat koota yhteen asiantuntemusta ja tehostaa näyttöön perustuvaa päätöksentekoa ja joka tukee niiden ponnisteluja kansallisten terveydenhuoltojärjestelmien kestävyuden varmistamiseksi. Parhaaksi katsottu vaihtoehto on myös kustannustehokas,

⁽⁶⁾ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf

koska jäsenvaltioiden, teollisuuden ja pk-yritysten säästöt ovat huomattavasti kustannuksia suuremmat resurssien yhdistämisen, päällekkäisyyksien välttämisen ja liiketoiminnan ennustettavuuden paranemisen ansiosta. Ehdotukseen sisältyy säännöksiä terveysteknologian arviointia koskevien yhteisten välineiden, menettelyjen ja menetelmien käytöstä koko EU:ssa, ja siinä määritetään seuraavat jäsenvaltioiden välisen unionitason yhteistyön neljä pilaria:

4.4.1 yhteiset kliiniset arvioinnit, joissa keskitytään innovatiivisimpaan terveysteknologiaan, joka tarjoaa potentiaalisti suurimmat hyödyt ja josta saadaan eniten lisäarvoa EU:lle,

4.4.2 yhteiset tieteelliset kuulemiset, joiden avulla terveysteknologian kehittäjät voivat pyytää terveysteknologian arvioinnista vastaavilta viranomaisilta neuvoa siitä, mitä tietoja ja näyttöä niiltä voidaan vaatia terveysteknologian arvioinnin yhteydessä,

4.4.3 kehitteillä olevien terveysteknologioiden kartoittaminen sen varmistamiseksi, että voidaan havaita varhaisessa vaiheessa ne teknologiat, jotka ovat lupaavimpia potilaiden terveyden ja terveydenhuoltojärjestelmien kannalta, ja että ne otetaan yhteisen työskentelyn kohteeksi,

4.4.4 vapaaehtoinen yhteistyö aloilla, jotka eivät kuulu pakollisen yhteistyön piiriin, kuten muut terveysteknologiat kuin lääkkeet tai lääkinnälliset laitteet (kuten kirurgiset toimenpiteet) tai terveysteknologian käyttöön liittyvät taloudelliset näkökohdat.

5. Mitä lainsäädännöllisiä ja muita kuin lainsäädännöllisiä vaihtoehtoja on harkittu? Onko olemassa parhaaksi katsottua vaihtoehtoa?

5.1 ETSK katsoo, että asetusehdotus vastaa EU:n yleisiä tavoitteita, joihin kuuluvat sisämarkkinoiden moitteeton toiminta, kestävät terveydenhuoltojärjestelmät ja kunnianhimoinen tutkimus- ja innovointiohjelma.

5.1.1 Sen lisäksi, että ehdotus on näiden EU:n strategisten tavoitteiden mukainen, se on myös johdonmukainen lääkkeitä ja lääkinnällisiä laitteita koskevaan nykyiseen EU:n lainsäädäntöön ⁽⁷⁾ nähden. Vaikka sääntelyprosessi ja terveysteknologian arviointiprosessi pysyvät selvästi erillisinä, sillä niillä on eri tarkoitukset, on esimerkiksi ehdotettujen yhteisten kliinisten arviointien ja lääkkeiden keskitettyjen myyntilupien välille mahdollista luoda synergiaa vastavuoroisen tiedonvaihdon ja menettelyjen ajallisen yhteensovittamisen avulla ⁽⁸⁾.

5.2 Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 114 artiklaan.

5.2.1 SEUT-sopimuksen 114 artiklan nojalla voidaan toteuttaa toimenpiteitä jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi, jos ne ovat sisämarkkinoiden toteuttamisen tai toiminnan kannalta tarpeen, ja samalla varmistetaan kansanterveyden suojelun korkea taso.

5.2.2 SEUT-sopimuksen 114 artikla on asianmukainen oikeusperusta myös, kun otetaan huomioon ehdotuksen tavoitteet. Tavoitteena on poistaa joitakin terveysteknologian sisämarkkinoilla nykyisin olevia eroavuuksia, jotka johtuvat jäsenvaltioissa suoritettaviin kliinisiin arviointeihin sovellettavista erilaisista menettelyistä ja menetelmistä, sekä eri puolilla EU:ta tehtävien arviointien huomattavaa päällekkäisyyttä.

5.2.3 Ihmisten terveyden suojelun korkea taso on SEUT-sopimuksen 114 artiklan 3 kohdan mukaisesti otettu huomioon valmisteltaessa ehdotusta, jonka odotetaan parantavan EU:n potilaiden mahdollisuuksia saada käyttöönsä innovatiivista terveysteknologiaa.

5.3 Kaikkien lainsäädäntöehdotusten on myös noudatettava SEUT-sopimuksen 168 artiklan 7 kohtaa, jonka mukaan unioni ottaa huomioon jäsenvaltioiden velvollisuudet, jotka liittyvät niiden terveystalouden määrittelyyn sekä terveyspalvelujen ja sairaanhoidon järjestämiseen ja tarjoamiseen. Näihin velvollisuuksiin sisältyvät hinnoittelua ja korvauksia koskevat päätökset, jotka eivät sisälly tarkasteltavan aloitteen soveltamisalaan.

5.3.1 Vaikka on selvää, että EU:n jäsenvaltiot ovat jatkossakin vastuussa terveysteknologian muiden kuin kliinisten näkökohtien arvioinnista (esim. taloudelliset, sosiaaliset ja eettiset näkökohdat) ja hinnoittelu- ja korvauspäätösten tekemisestä, ETSK ehdottaa, että tarkasteltaisiin erillisessä tutkimuksessa mahdollisuutta ottaa käyttöön EU:n yhteinen

⁽⁷⁾ Asiaa koskevia säädöksiä ovat muun muassa direktiivi 2001/83/EY, asetus (EY) N:o 726/2004, asetus (EU) N:o 536/2014, asetus (EU) 2017/745 ja asetus (EU) 2017/746.

⁽⁸⁾ Jäsenvaltiot ovat vahvistaneet synergian lisäämisen tarpeen myös terveysteknologian arviointiverkoston keskusteluasiakirjassa Synergies between regulatory and HTA issues on pharmaceuticals samoin kuin EUnetHTA ja EMA (Euroopan lääkevirasto) yhteisessä raportissaan Report on the implementation of the EMA-EUnetHTA three-year work plan 2012–2015.

hinnoittelupolitiikka, jota sovellettaisiin lääkkeisiin, lääkinnällisiin laitteisiin ja yleisesti in vitro -diagnostiikkaan käytettäviin tuotteisiin **erityisesti silloin, kun niistä on tehty terveysteknologian arviointi**, jotta voidaan lisätä avoimuutta ja parantaa saatavuutta koko väestölle. Tavoitteena olisi parantaa niiden saatavuutta kaikille eurooppalaisille ja välttää pelkästään hintaan perustuvaa rinnakkaisvientiä ja -tuontia. Näin voitaisiin myös tukea tehokkaasti rekisterinpitämisestä vastaavien toimivaltaisten kansallisten komiteoiden ja joissakin maissa toimivien (sallittuja enimmäishintoja asettavien) seurantakeskusten työtä erityisesti kun on kyse lääkinnällisistä laitteista.

5.4 Vaikka perusteluissa todetaan, että "terveysteknologia" on "merkitykseltään laaja käsite, joka kattaa lääkkeet, lääkinnälliset laitteet, lääketieteelliset ja kirurgiset menetelmät sekä terveydenhuollossa käytettävät toimenpiteet sairauksien ehkäisemiseksi, diagnosoimiseksi tai hoitamiseksi", yhteiset kliiniset arvioinnit rajoittuvat seuraaviin: lääkkeet, joihin sovelletaan keskitettyä myyntilupamenettelyä, uudet vaikuttavat aineet ja nykyiset tuotteet, joiden myyntilupaa laajennetaan koskemaan uutta terapeutista käyttöaihetta, sekä tietyt lääkinnällisten laitteiden ja in vitro -diagnostiikkaan tarkoitettujen lääkinnällisten laitteiden luokat, joista asetusten (EU) 2017/745 ja (EU) 2017/746 mukaisesti perustetut asiaankuuluvat asiantuntijapaneelit ovat esittäneet lausuntonsa tai näkemyksensä ja jotka tämän asetuksen nojalla perustettu koordinoitintyöryhmä on valinnut.

5.5 Jotta voidaan ehkäistä rappeuttavia sairauksia mutta myös vähentää itsenäiseen elämään kykenemättömien vanhusten tarpeetonta sairaalahoitoa, on tarpeen ottaa käyttöön toimenpiteitä, joilla parannetaan hoidon ja sosiaalivun laatua ja lisätään näin potilaiden turvallisuutta ja hyvinvointia.

5.5.1 ETSK katsoo, että ehdotuksen soveltamisalaa olisi laajennettava siten, että siihen sisällytetään ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä, jotka koskevat esimerkiksi sairaaloiden tukemista sairaalainfektioiden valvonnassa, ehkäisyssä ja vähentämisessä. Tämä konkreettinen esimerkki koskee niitä noin 37 000:ta henkilöä⁽⁹⁾, jotka menehtyvät Euroopassa vuosittain sairaalainfektioihin. Potilaiden turvallisuutta ja terveydenhuoltopalvelujen laatua on parannettava kiireellisesti tehostamalla sairaalainfektioiden ehkäisemistä ja käyttämällä antibiootteja asianmukaisesti. Tähän mennessä tutkimuksia on tehty vain kansallisella tasolla, mutta niissä ovat nousseet esiin kaikki ne puutteet, joita tarkasteltavana olevalla ehdotuksella pyritään korjaamaan.

6. Millaisia kustannuksia parhaaksi katsotusta vaihtoehdosta aiheutuu?

6.1 ETSK katsoo, että parhaaksi katsottu vaihtoehto on kustannustehokas, koska jäsenvaltioiden ja yritysten säästöt⁽¹⁰⁾ ovat huomattavasti kustannuksia suuremmat resurssien yhdistämisen, päällekkäisyyksien välttämisen ja liiketoiminnan ennustettavuuden paranemisen ansiosta.

Jotta asetusehdotuksen mukaiseen yhteiseen työskentelyyn olisi käytettävissä riittävästi resursseja⁽¹¹⁾, ETSK kannattaa ajatusta, jonka mukaan olisi myönnettävä riittävä rahoitus yhteistä työskentelyä ja vapaaehtoista yhteistyötä sekä näihin toimiin tarkoitettua tukikehystä varten. Rahoituksen olisi katettava yhteisiä klinisiä arviointoja ja yhteisiä tieteellisiä kuulemisia koskevien raporttien laatimiskustannukset. Jäsenvaltioilla olisi myös oltava mahdollisuus lähettää kansallisia asiantuntijoita komissioon koordinoitintyöryhmän sihteeristön tueksi, kuten 3 artiklassa mainitaan.

6.2 Valvonnan kustannukset sisältyvät EU:n tasolla arvioitavien kehitteillä olevien uusien teknologioiden kartoittamiseen sekä yhteisiin klinisiin arviointeihin kohdennettuihin kustannuksiin. Yhteistyö lääkkeistä ja lääkinnällisistä laitteista vastaavien elinten kanssa pienentää virheriskejä laadittaessa seurannasta vastaavan koordinoitintyöryhmän työohjelmaa. Kuten komissio toteaa, koordinoitintyöryhmään kuuluisi terveysteknologian arviointia tekevien elinten kansallisia edustajia, kun taas alaryhmät koostuisivat teknisistä asiantuntijoista, jotka toteuttavat arviointoja. Lisäksi on tarkoitus kouluttaa terveysteknologian arviointia tekeviä kansallisia elimiä, jotta voidaan taata, että vähemmän kokeneet jäsenvaltiot voivat noudattaa terveysteknologian arviointivaatimuksia. Tätä seikkaa ei kuitenkaan mainita erikseen ehdotustekstissä.

⁽⁹⁾ <http://www.cleoresearch.org/en/>

⁽¹⁰⁾ Yhteisiin arviointeihin liittyvien kustannussäästöjen (tutkimuksen toimeenpanovirasto, REA) odotetaan olevan 2,67 miljoonaa euroa vuodessa.

⁽¹¹⁾ Parhaaksi katsotun vaihtoehdon kokonaiskustannusten on arvioitu olevan noin 16 miljoonaa euroa.

6.3 Kokonaisuudessaan (julkisen ja yksityisen) terveydenhuollon kustannukset ovat EU:ssa noin 1 300 miljardia euroa vuodessa ⁽¹²⁾ (summasta noin 220 miljardia euroa käytetään lääkkeisiin ⁽¹³⁾ ja 100 miljardia lääkinnällisiin laitteisiin ⁽¹⁴⁾). Keskimäärin terveydenhuollon kustannusten osuus EU:n bruttokansantuotteesta on noin 10 prosenttia ⁽¹⁵⁾.

6.4 ETSK on samaa mieltä siitä, että terveydenhuoltomenot kasvavat todennäköisesti tulevina vuosina, kun otetaan huomioon erityisesti, että Euroopan väestö vanhenee, krooniset sairaudet lisääntyvät ja uutta monimutkaista teknologiaa käytetään yhä enemmän, ja samaan aikaan jäsenvaltioihin kohdistuu myös yhä enemmän budjetitirajoituksia.

6.5 ETSK:n mukaan nämä muutokset edellyttävät myös, että jäsenvaltiot tehostavat entisestään terveysalan talousarvioiden toteuttamista keskittymällä tehokkaaseen teknologiaan mutta säilyttäen samalla myös innovointikannustimet ⁽¹⁶⁾.

6.6 ETSK kannattaa verokannustimien käyttämistä tietyissä maissa sekä vähämerkityksisen valtiontuen enimmäissumman mahdollista korottamista. Yksi harkinnanarvoinen ehdotus koskee vähämerkityksisen valtiontuen enimmäissumman mahdollista korottamista nykyisestä 200 000 eurosta vähintään 700 000 euroon, kun on kyse terveys- ja sosiaalialan pk-yrityksistä. Niille asetettaisiin samalla laatua koskevia lisävaatimuksia, jotka koskevat esimerkiksi yritysten yhteistyönä toteutettavien hankkeiden laatimista, investointeja tutkimukseen ja innovointiin tai kaikkien voittojen investoimista takaisin yritykseen. Tällaisilla toimenpiteillä pk-yrityksiä ja yhteisötalouden yrityksiä voitaisiin kannustaa investoimaan enemmän tutkimukseen, innovointiin ja verkostoyhteistyön kehittämiseen ⁽¹⁷⁾. ETSK katsoo myös, että jäsenvaltioiden tulisi tukea ja rahoittaa startup-yritysten merkittäviä ideoita ja aloitteita.

6.7 ETSK katsoo, että julkinen rahoitus on erittäin tärkeää terveysteknologian arvioinnille, ja uskoo, että rahoitustilannetta voitaisiin parantaa työskentelemällä yhteisesti ja välttämällä päällekkäistä työtä. Arvioiden mukaan jokainen yksittäisessä maassa toteutettu terveysteknologian arviointi maksaa noin 30 000 euroa kansallisille elimille ja 100 000 euroa terveysalalle ⁽¹⁸⁾. Jos oletetaan, että kymmenen jäsenvaltiota suorittaa samaa terveysteknologiaa koskevan arvioinnin ja että tämä työ voidaan korvata yhteisellä raportilla, näistä summista voidaan säästää jopa 70 prosenttia, vaikka oletettaisiin, että yhteisen arvioinnin kustannukset olisivat kolminkertaiset yksittäisen kansallisen raportin kustannuksiin verrattuna lisääntyneiden koordinoitutarpeiden vuoksi. Nämä varat voidaan säästää tai käyttää muihin terveysteknologian arviointia koskeviin toimiin. Koska uusi teknologia on erittäin kallista, on kuitenkin välttämätöntä, että terveysteknologian arviointi, jota yksi jäsenvaltio käyttää teknologian korvaamista koskevassa päätöksenteossa, on sopusoinnussa kansallisen tason hoitovalikoiman kanssa. Esimerkiksi syöpähoidoissa, joiden kustannukset ovat yleensä yli 100 000 euroa potilasta kohti, epätarkoituksenmukaisen klinisen arvioinnin kustannukset olisivat paljon yhteisen arvioinnin avulla säästettyä summaa suuremmat. On tärkeää mainita, että Euroopan syöpäpotilasyhdistys (European Cancer Patient Coalition, EPCPC)

⁽¹²⁾ Eurostatin tiedot. Komission valmisteluasiakirja *Pharmaceutical Industry: A Strategic Sector for the European Economy*, GROW-pääosasto, 2014.

Eurostat, terveydenhuoltomenot kaikissa jäsenvaltioissa, vuoden 2012 tiedot tai viimeisimmät saatavilla olevat tiedot. Irlannin, Italian, Maltan ja Yhdistyneen kuningaskunnan tietoja on täydennetty WHO:n terveyttä koskevilla tiedoilla (EKP:n vuotuisen valuuttakurssin mukaan).

⁽¹³⁾ Eurostatin tiedot GROW-pääosaston valmisteluasiakirjassa vuodelta 2014 "Pharmaceutical Industry: A Strategic Sector for the European Economy"

⁽¹⁴⁾ Komission tiedonanto "Turvalliset, tehokkaat ja innovatiiviset lääkinnälliset laitteet ja in vitro -diagnostiikkaan tarkoitettut lääkinnälliset laitteet – potilaiden, kuluttajien ja terveydenhuollon ammattilaisten eduksi", COM(2012) 540 final. Maailmanpankin, EDMA:n, Espicommin ja Eucomedin arvio.

⁽¹⁵⁾ Euroopan komissio, *European Semester Thematic Fiche: Health and Health systems*, 2015. ECFIN-pääosasto, *Cost-containment policies in public pharmaceutical spending in the EU*, 2012. Katso myös: http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_sante_144_health_technology_assessments_en.pdf

⁽¹⁶⁾ ECFIN-pääosasto, "Cost-containment policies in public pharmaceutical spending in the EU", 2012

⁽¹⁷⁾ Yritykselle kolmen vuoden aikana myönnettävän valtiontuen enimmäismääräksi on tällä hetkellä asetuksessa (EU) N:o 1407/2013 vahvistettu 200 000 euroa. Tähän sisältyvät myös veronkevennyksien muodossa annetut tuet. Talouskriisistä selviytymiseksi EU nosti vuonna 2008 enimmäismäärän väliaikaisesti 500 000 euroon osana niin kutsuttua elvytysuunnitelmaa. Olisi otettava huomioon, että terveydenhuoltopalvelujen kasvava kysyntä erityisesti huollettavien ihmisten kohdalla on tulevaisuudessa yksi jäsenvaltioiden terveydenhuoltojärjestelmien merkittävimmistä menoeristä. Tästä syystä olisi järkevää luoda erityinen järjestelmä kannustimien ja tukien myöntämiseksi erityisesti sosiaalipalveluja paikallistasolla tarjoaville yrityksille.

⁽¹⁸⁾ Talouden ja rahoituksen pääosasto (ECFIN), "Ikääntymisraportti 2015". OECD, 2015, *Pharmaceutical expenditure and policies: past trends and future challenges*.

pitää tarkasteltavaa ehdotusta tervetulleena ja korostaa, että välttämällä työn päällekkäisyyttä pakollisilla yhteisillä kliinisillä arvioinneilla voitaisiin poistaa eriävien tulosten riski ja vähentää uusien hoitomuotojen saatavuudessa ilmeneviä viiveitä mahdollisimman paljon⁽¹⁹⁾. Lisäksi keskinäisten yhtiöiden kansainvälinen liitto (Association Internationale de la Mutualité, AIM), joka on valtioista riippumattomien terveydenhuoltopalvelujen tarjoajien kansainvälinen liitto, on tyytyväinen siihen, että komissio ehdottaa terveysteknologian arviointia koskevaan yhteistyöhön liittyvän pysyvemmän järjestelmän perustamista EU:n tasolle. AIM pelkää kuitenkin, että jos EU:ssa otetaan käyttöön yksi kliininen arviointi, paine tehdä kliininen arviointi mahdollisimman nopeasti kasvaa, jolloin terveydenhuollon laatu ja turvallisuus voivat vaarantua⁽²⁰⁾.

6.8 Koska ehdotuksella on rahoitusvaikutuksia vuodesta 2023 alkaen, EU:n talousarviosta vuoden 2020 jälkeen maksettavaa rahoitusosuutta käsitellään seuraavaa monivuotista rahoituskehystä koskevien komission ehdotusten valmistelun yhteydessä ja se riippuu vuoden 2020 jälkeistä monivuotista rahoituskehystä koskevien neuvottelujen tuloksista.

6.9 Terveysteknologia-alaan liittyy valtavia taloudellisia etuja, joten se on altis eturistiriidoille. On hyvin tärkeää, että terveysteknologian arviointi toteutetaan objektiivisesti, riippumattomasti ja avoimesti.

7. Millainen vaikutus ehdotuksella on pk-yrityksiin ja mikroyrityksiin?

7.1 Ehdotus on tärkeä pienille ja keskisuurille yrityksille (pk-yrityksille), joiden osuus lääkinnällisten laitteiden alalla on suurin, kuten kohdassa 4.2 todetaan. Mikroyrityksiä koskevia erityissäännöksiä ei sen sijaan ole annettu, koska niillä ei odoteta olevan suurta roolia uuden terveysteknologian markkinoille tuonnissa. ETSK katsoo, että ehdotus hyödyttäisi pk-yrityksiä ja alalla toimivia yhteisötalouden yrityksiä, koska se vähentää nykyistä hallinnollista rasitetta ja sääntöjen noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia, joita koituu asiakirja-aineistojen moninkertaisesta toimittamisesta terveysteknologian arviointiin liittyvien erilaisten kansallisten vaatimusten täyttämiseksi. Komitea pitää kuitenkin valitettavana, ettei kyseisiä yrityksiä varten ole annettu erillisiä säännöksiä. Ehdotuksen mukaiset yhteiset kliiniset arvioinnit ja tieteelliset kuulemiset lisäisivät etenkin liiketoiminnan ennustettavuutta alalla. Tällä on erityisen suuri merkitys pk-yrityksille ja yhteisötalouden yrityksille, koska niillä on yleensä pienemmät tuotevalikoimat ja vähemmän terveysteknologian arviointiin varattuja resursseja ja erityisvalmiuksia. On syytä ottaa huomioon, että ehdotuksessa ei säädetä yhteisten kliinisten arviointien ja yhteisten tieteellisten kuulemisten maksuista, mikä on myös erittäin tärkeä tekijä työllisyyden näkökulmasta (työttömyyden torjumiseksi). Terveysteknologian arviointia koskevalla EU:n laajuisella yhteisellä työllä aikaansaataavan paremman liiketoiminnan ennustettavuuden odotetaan vaikuttavan myönteisesti EU:n terveysteknologiasektorin kilpailukykyyn. Ehdotuksessa kaavailtu IT-infrastruktuuri perustuu tieto- ja viestintätekniikan standardityökaluihin (esim. tietokantoja, asiakirjojen vaihtamista ja internetin välityksellä tapahtuvaa julkaisemista varten) ja välineisiin, joita on jo kehitetty EUnetHTA:n yhteisissä toiminnoissa.

7.2 Merkittävä taloudellinen kannustin pk-yrityksille voisi olla yritysten kannustaminen osallistumaan vuoden 2020 jälkeisiin EU:n kehitysrahoitusohjelmiin kansallisten strategisten viitekehysten puitteissa. Kansallisten strategisten viitekehysten nykyisissä kauden 2014–2020 ohjelmissa on erityisiä osioita tutkimus- ja kehitysvälineille, joilla pyritään vähentämään köyhyyttä ja työttömyyttä.

7.2.1 ETSK katsoo, että nämä ohjelmat olisi paitsi säilytettävä, niitä olisi myös laajennettava asetusehdotuksen periaatteiden muodostamissa yleisemmissä puitteissa ja käytettävä välineenä tutkimuksen ja kehityksen sekä innovoinnin edistämiseksi. Ehdotuksessa ei mainita kolmansia maita, mutta ETSK katsoo, että ei pitäisi sulkea pois ehdotuksen mukaista yhteistyötä niiden maiden kanssa, joiden kanssa on tehty kahdenvälinen sopimus. Viime kädessä kaikki riippuu loppukäyttäjistä ja tämän tekemistä valinnoista.

Bryssel 23. toukokuuta 2018.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Luca JAHIER*

⁽¹⁹⁾ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614772/EPRS_BRI\(2018\)614772_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614772/EPRS_BRI(2018)614772_EN.pdf)

⁽²⁰⁾ <https://www.aim-mutual.org/wp-content/uploads/2018/02/AIM-on-HTA.pdf>

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta arvonlisäverokantojen osalta”

(COM(2018) 20 final – 2018/0005 (CNS))

”Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta pienyritysten erityisjärjestelmän osalta”

(COM(2018) 21 final – 2018/0006 (CNS))

”Muutettu ehdotus neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 904/2010 muuttamisesta hallinnollista yhteistyötä arvonlisäveron alalla tehostavien toimenpiteiden osalta”

(COM(2017) 706 final – 2017/0248 (CNS))

”Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta yleisen verokannan vähimmäistason noudattamista koskevan velvoitteen osalta”

(COM(2017) 783 final – 2017/0349 (CNS))

(2018/C 283/05)

Esittelijä: **Petru Sorin DANDEA**

Lausuntopyyntö	Euroopan unionin neuvosto, 15.12.2017, 9.1.2018, 5.2.2018
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 113 artikla
Vastaava erityisjaosto	”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	26.3.2018
Hyväksyminen täysistunnossa	23.5.2018
Täysistunnon nro	535
Äänestystulos	198/5/10
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen ja kehottaa jäsenvaltioita hyväksymään sen ja panemaan sen nopeasti täytäntöön, sillä alv-järjestelmän liiallinen hajanaisuus sisämarkkinoilla asettaa perusteettomia esteitä pienten yritysten kehitykselle.

1.2 ETSK kannattaa komission tavoitetta, jonka mukaan tarkasteltavana olevan toimenpidepaketin tulee hyödyttää lopullista kuluttajaa. Komitea katsoo kuitenkin, että direktiiviehdotuksen 2018/0005 (CNS) 98 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti sovellettavien alennettujen verokantojen ja vapautusten soveltamisen ensisijaisena tavoitteena tulee olla johdonmukainen pyrkimys yleisen edun tavoitteeseen. Tällaisiin tavoitteisiin pyrkivät tietyissä tapauksissa välitason organisaatiot, kuten sosiaali- tai koulutuspalveluja tarjoavat laitokset, jotka eivät ole lopullisia kuluttajia. ETSK katsoo myös, että järjestelmän tulisi – enimmäismääriä nostamalla – olla avoin mikroyritysten lisäksi myös pienille ja keskisuurille yrityksille.

1.3 ETSK on samaa mieltä komission ehdotuksesta laatia ”negatiivinen luettelo” niistä tavaroista ja palveluista, joihin direktiiviluonnoksen mukaisia alennettuja kantoja ei saa soveltaa, mutta toteaa, että luettelo ei saa perusteettomasti rajoittaa jäsenvaltioiden vapautta asettaa alennettuja kantoja tietyille yleisen edun mukaisille tuotteille. Jäsenvaltioilla tulisi lisäksi olla mahdollisuus jatkaa alennettujen verokantojen soveltamista tuotteisiin, joihin tällä hetkellä sovelletaan alennettuja kantoja voimassa olevassa direktiivissä 2006/112/EY vahvistettujen poikkeuksien nojalla.

1.4 Komissio katsoo, että alennettujen verokantojen järjestelmää ei saisi soveltaa tavaroihin ja palveluihin, joita käytetään välituotteina. ETSK katsoo, että tämä lähestymistapa aiheuttaa tulkintaongelmia esimerkiksi monitahoisten palvelujen ja erityisesti yritysverkostojen, klusterien tai yritysryhmittymien tuottamien palvelujen hallinnoinnissa. Se on monitulkintainen, kun konserniin kuuluvan yrityksen tuottama palvelu maksetaan emoyhtiölle, joka laskuttaa sen myöhemmin tuottajayritykseltä. Jos tällaisessa tapauksessa ei sovelleta alennettua kantaa, kustannukset nousevat, ja tämä vaikuttaa viime kädessä lopulliseen kuluttajaan ainakin välillisesti.

1.5 ETSK katsoo, että komission sääntelytoimenpiteille asettamat kunnianhimoiset tavoitteet voidaan saavuttaa vain, jos jäsenvaltiot ryhtyvät tarvittaviin toimiin lopullisen alv-järjestelmän ottamiseksi käyttöön kohtuullisessa määräajassa.

1.6 ETSK kannattaa komission ehdotusta sallia jäsenvaltioiden käyttää kahta vähintään viiden prosentin suuruista alennettua kantaa sekä yhtä 0–5 prosenttiin alennettua verokantaa ja katsoo, että näitä tulisi soveltaa tiettyihin tavara- ja palveluluokkiin, kuten eräissä jäsenvaltioissa tehdään. ETSK suosittaa, että jäsenvaltiot jatkavat tiettyihin yleisen edun mukaisten tuotteiden tai palvelujen luokkiin nykyisin sovellettavien alennettujen kantojen soveltamista. Lisäksi komitea katsoo, että jäsenvaltioiden tulisi ehdottaa luetteloa tavaroista ja palveluista, joihin voidaan soveltaa alennettua verokantaa pk-yritysten auttamiseksi pääsemään sisämarkkinoille. Olisi harkittava perusteellisen arvioinnin tekemistä mahdollisuudesta soveltaa korkeampia alv-kantoja ylellisyystavaroihin.

1.7 ETSK pyytää jäsenvaltioita kiinnittämään huomiota muita heikommassa asemassa olevia ihmisiä auttaviin organisaatioihin ja yhdistyksiin sovellettavan alv-järjestelmän keskeisiin näkökohtiin. Ne eivät yleensä voi saada arvonnäköaveroita palautusta merkittäviä määriä, mikä heikentää huomattavasti niiden valmiuksia tarjota apua muita heikommassa asemassa oleviin väestöryhmiin kuuluville henkilöille. Tästä syystä komitea suosittelee EU:n toimielimille ja jäsenvaltioille ratkaisua, jonka mukaan nämä organisaatiot eivät kuuluisi alv-järjestelmään. Komitea katsoo lisäksi, että korvauskeino toimivat asianajajat (*pro bono*- ja *pro deo*-toiminta) tulisi vapauttaa arvonnäköaverovelvollisuudesta edellyttäen, että asianomaisesta toiminnasta kertyy näille vain vähän tai ei ollenkaan tuloja.

1.8 ETSK suosittaa, että jäsenvaltiot osoittavat tarvittavat henkilöstöresurssit sekä taloudelliset ja logistiset voimavarat elimille, joiden tehtävänä on torjua alv-rikoksia, jotta voidaan taata asetuksen säännösten asianmukainen täytäntöönpano komission ehdottamalla tavalla. Lisäksi komitea pitää tarpeellisena, että jäsenvaltiot tarkastelevat mahdollisuutta hyödyntää digitaalista teknologiaa nykyistä paremmin alv-petosten torjunnassa sekä kannustaa omaehtoisesti parantamaan unionin alv-lainsäädännön avoimuutta.

2. Euroopan komission ehdotus

2.1 Euroopan komissio julkaisi huhtikuussa 2016 toimintasuunnitelman⁽¹⁾ eurooppalaisen alv-järjestelmän uudistamiseksi. Järjestely käsittää kolme direktiiviehdotusta⁽²⁾ ja yhden asetusehdotuksen⁽³⁾, joilla suunnitelma pannaan täytäntöön.

2.2 Kolmella direktiiviehdotuksella muutetaan neuvoston direktiiviä 2006/112/EY yhteisestä arvonnäköaverojärjestelmästä. Ehdotetut muutokset koskevat pienyritysten erityisjärjestelmää, alv:n vähimmäiskantoja ja yleisen verokannan vähimmäistason noudattamista.

2.3 Eurooppalaiset alv-säännöt on säädetty yli 20 vuotta sitten, ja ne perustuvat alkuperäperiaatteeseen. Komissio haluaa uudistaa niitä ottamalla käyttöön jäsenvaltioiden rajat ylittävää yritysten välistä tavaroiden kauppaa koskevan lopullisen alv-järjestelmän, joka perustuisi verotukseen määräjäsenvaltiossa.

2.4 Komission ehdotuksen tarkoituksena on varmistaa jäsenvaltioiden yhdenvertainen kohtelu antamalla mahdollisuus soveltaa vain yhtä alennettua alv-kantaa, johon ei sovelleta vähimmäisvaatimusta, sekä kahta muuta vähintään 5 prosentin suuruista alennettua verokantaa. Lisäksi komissio ehdottaa, että yleisen verokannan vähimmäistasona säilytetään 15 prosenttia.

2.5 Komissio katsoo, että alennettujen verokantojen järjestelmää ei saisi soveltaa tavaroihin ja palveluihin, joita käytetään unionin sisäisessä kaupassa välituotteina. Samoin komissio ehdottaa, että tarkasteltavana olevan toimenpidepaketin tulee hyödyttää lopullista kuluttajaa.

⁽¹⁾ COM(2016) 148 final – Arvonnäköaveroa koskeva toimintasuunnitelma – Kohti EU:n yhtenäistä arvonnäköaveroaluetta – aika tehdä päätöksiä.

⁽²⁾ COM(2017) 783 final – Ehdotus – Neuvoston direktiivi yhteisestä arvonnäköaverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta yleisen verokannan vähimmäistason noudattamista koskevan velvoitteen osalta.

⁽³⁾ COM(2017) 706 final – Muutettu ehdotus – Neuvoston asetus asetuksen (EU) N:o 904/2010 muuttamisesta hallinnollista yhteistyötä arvonnäköavero alalla tehostavien toimenpiteiden osalta.

2.6 Asetusehdotuksessa esitetään muutoksia asetukseen (EU) N:o 904/2010, jossa säädetään toimenpiteistä hallinnollisen yhteistyön tehostamiseksi arvonlisäveron alalla. Pääasiallisia muutoksia ovat tietojenvaihto ilman edeltävää pyyntöä, yhteiset tarkastukset, menettelyt alv:n palauttamiseksi sellaisille verovelvollisille, jotka eivät ole sijoittautuneet palautusjäsenvaltioon, Eurofiscin vahvistaminen yhteisellä riskianalyysivalmiudella ja mahdollisuudella koordinoida tutkintaa ja tehdä yhteistyötä Euroopan petostentorijuntaviraston (OLAF) kanssa, vakavien petostapausten ilmoittaminen Euroopan syyttäjänvirastolle, tiedonvaihdon edellytysten päivittäminen ja tullimenettelyjä 42 ja 63 koskevien tietojen sekä ajoneuvojen rekisteröintitietojen jakaminen veroviranomaisten välillä ⁽⁴⁾.

3. Yleisiä ja erityisiä huomioita

3.1 Kun otetaan huomioon arvonlisäverojärjestelmän liiallinen hajanaisuus jäsenvaltioissa ja sen tehottomuus eli alttius petosmahdollisuuksille mutta myös sen asettamat esteet pienyritysten kauppa- ja investointitoiminnalle, ETSK suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen ja kehottaa jäsenvaltioita hyväksymään sen ja panemaan sen nopeasti täytäntöön.

3.2 Komissio katsoo, että alennettujen verokantojen järjestelmää ei saisi soveltaa tavaroihin ja palveluihin, joita käytetään välituotteina. Tämä lähestymistapa aiheuttaa kuitenkin tulkintaongelmia esimerkiksi monitahoisten palvelujen ja erityisesti yritysverkostojen, klusterien tai yritysryhmittymien tuottamien palvelujen hallinnoinnissa. Se on monitulkintainen, kun konserniin kuuluvan yrityksen tuottama palvelu maksetaan emoyhtiölle, joka laskuttaa sen myöhemmin tuottajayritykseltä. Jos tällaisessa tapauksessa ei sovelleta alennettua kantaa, kustannukset nousevat, ja tämä vaikuttaa viime kädessä lopulliseen kuluttajaan ainakin välillisesti.

3.3 Komissio ehdottaa, että alv-järjestelmä perustuu jatkossa määräjäsenvaltion periaatteeseen. ETSK katsoo, että tämä ratkaisu olisi tärkeä virstanpylväs matkalla kohti lopullista eurooppalaista alv-järjestelmää, ja kannustaa komissiota ja jäsenvaltioita vauhdittamaan prosessia ja selkeyttämään eri hyödykkeiden ja palveluiden määrittelyä.

3.4 Komissio ehdottaa, että yleisen alv-kannan vähimmäistaso säilytetään 15 prosentissa. ETSK huomauttaa, että useimmissa EU:n jäsenvaltioissa alv on yksi valtion tärkeimmistä tulonlähteistä, ja kannattaakin siksi komission ehdotusta.

3.5 Suurin osa jäsenvaltioista soveltaa alennettuja alv-kantoja elintarvikkeisiin, lääkkeisiin ja kirjoihin sekä peruspalveluihin, kuten hoiva- ja sosiaalipalveluihin. ETSK kannattaa komission ehdotusta sallia jäsenvaltioiden käyttää kahta vähintään viiden prosentin suuruista alennettua kantaa sekä yhtä 0–5 prosenttiin alennettua verokantaa ja katsoo, että näitä tulisi soveltaa tiettyihin tavara- ja palveluluokkiin, kuten eräissä jäsenvaltioissa tehdään. Alennettuja kantoja käytettäessä korostuu tarve jakaa tietoa pk-yrityksille, jotka toimivat myös kotimarkkinoidensa ulkopuolella. Olisi harkittava perusteellisen arvioinnin tekemistä mahdollisuudesta soveltaa korkeampia alv-kantoja ylellisyystavaroihin.

3.6 Komissio painottaa, että uudessa järjestelmässä, joka perustuu määräjäsenvaltion periaatteeseen, voi ilmetä kilpailun vääristymiä tiettyjen palvelujen tai tuotteiden kohdalla. Niiden korjaamiseksi komissio ehdottaa, että laaditaan tilastollisen luokituksen perusteella ”negatiivinen luettelo” tavaroista ja palveluista, joihin sovelletaan yleistä arvonlisäverokantaa. ETSK kannattaa komission ehdotusta ja painottaa jäsenvaltioiden velvoitetta noudattaa tätä luetteloa, mutta korostaa, että luettelosta päätettäessä on tärkeää, ettei se perusteettomasti rajoita jäsenvaltioiden vapautta asettaa alennettuja kantoja tietyille yleisen edun mukaisille tuotteille. Jäsenvaltioilla tulisi lisäksi olla mahdollisuus jatkaa alennettujen verokantojen soveltamista tuotteisiin, joihin tällä hetkellä sovelletaan alennettuja kantoja voimassa olevassa direktiivissä 2006/112/EY vahvistettujen poikkeuksien nojalla. Komission ehdottamassa nk. negatiivisessa luettelossa (liite III a) tulisi siksi ottaa huomioon jäsenvaltioissa käytetyt vakiintuneet säännöt. Olisi joka tapauksessa tehtävä selväksi, että alennettua arvonlisäverokantaa voidaan jatkossakin soveltaa työvoimavaltaisiin palveluihin, erityisesti kun niitä tarjoavat pk-yritykset.

3.7 ETSK ottaa huomioon, että komission ehdottama uusi pienyrityksiin sovellettava alv-järjestelmä auttaa niitä hyödyntämään sisämarkkinoiden mahdollisuuksia, mutta katsoo, että 284 artiklan 1 kohdassa ja 284 artiklan 2 kohdan b alakohdassa ehdotetut enimmäisrajat olisi sovittava paremmin yhteen 280 a artiklan 1 kohdassa tarkoitetun liikevaihdon suuruuden kanssa. Toisin sanoen komission ehdotuksessa määritetään, että ehdotetun direktiivin mukaisista vapautuksista voivat hyötyä sellaiset mikroyritykset, joiden vuosittainen liikevaihto on enintään 85 000 euroa. Koska

⁽⁴⁾ Lisätietoja: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0069> ja http://europa.eu/rapid/press-release_ECA-11-47_fi.htm

valtioiden rajat ylittävän kaupan yläraja on 100 000 euroa, ehdotettu järjestelmä koskee lähinnä mikroyrityksiä. ETSK katsoo, että enimmäismäärät tulisi asettaa niin, että uusi järjestelmä kattaisi myös pk-yritykset. Samoin olisi toivottavaa, että pk-yrityksiin suunnatut toimenpiteet kohdistuisivat myös yhteisötalouden yrityksiin, erityisesti silloin, kun ne tarjoavat sosiaali- ja koulutusalan tukipalveluita. Lisäksi ETSK katsoo, että tarvitaan täydentäviä toimenpiteitä, jotta myös pk-yritykset voivat hyötyä hallinnollisen rasituksen vähentymisestä, joka komission ehdottamassa järjestelmässä koskee vain mikroyrityksiä.

3.8 ETSK katsoo, että jäsenvaltioiden tulisi laatia luettelo tuotteista ja palveluista, joihin sovelletaan alennettuja alv-kantoja, jotta edistettäisiin pk-yritysten pääsyä EU:n sisämarkkinoille. Luettelo olisi saatettava talouden toimijoiden saataville koko Euroopassa.

3.9 ETSK kannattaa komission ehdottamia yksinkertaistuksia yrityksille kuuluviin rekisteröinti- ja raportointivelvoitteisiin ja katsoo, että ne auttavat yrityksiä kehittymään nopeammin ja helpottavat niiden pääsyä sisämarkkinoille.

3.10 Komitea on siis samaa mieltä komission kanssa tavoitteesta, jonka mukaan tarkasteltavan toimenpidepaketin tulee hyödyttää lopullista kuluttajaa, mutta katsoo kuitenkin, että direktiiviehdotuksen 2018/0005 (CNS) 98 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti sovellettavien alennettujen verokantojen ja vapautusten soveltamisen ensisijaisena tavoitteena tulee olla johdonmukainen pyrkimys yleisen edun tavoitteeseen. Tällaisiin tavoitteisiin pyrkivät tietyissä tapauksissa välitason organisaatiot, kuten sosiaali- tai koulutuspalveluja tarjoavat laitokset, jotka eivät ole lopullisia kuluttajia. Lisäksi ja jotta helpotetaan kaikkien pääsyä oikeusavun piiriin, on tärkeää säätää alennetun alv-kannan soveltamisesta muita heikommassa asemassa oleville väestöryhmille tarjottaviin asianajajapalveluihin.

3.11 ETSK on tietoinen siitä, etteivät toiseen pakettiin sisältyvät säännökset kata arvonlisäveron alaa tyhjentävästi. Komitea pyytää kuitenkin jäsenvaltioita kiinnittämään huomiota muita heikommassa asemassa olevia ihmisiä auttaviin organisaatioihin ja yhdistyksiin sovellettavan alv-järjestelmän keskeisiin näkökohtiin. Ne eivät yleensä voi saada arvonlisäveron palautusta merkittäviä määriä, mikä heikentää huomattavasti niiden valmiuksia tarjota apua muita heikommassa asemassa oleviin väestöryhmiin kuuluville henkilöille.

3.12 Komission ehdottama määräaika direktiivin saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä on vuosi 2022. ETSK kehottaa komissiota ja jäsenvaltioita harkitsemaan lyhyempää täytäntöönpanon määräaika, sillä uusi järjestelmä helpottaa yritysten toimintaa ja tarjoaa niille enemmän mahdollisuuksia sisämarkkinoilla. ETSK ehdottaa, että komissio käynnistää yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa tiedotusvälineissä laajan tiedotuskampanjan uuden alv-järjestelmän ja sen vaatimusten tunnetuksi tekemiseksi.

3.13 Koska jäsenvaltiot menettivät yhteensä 152 miljardia euroa alv:n kantamisessa esiintyneiden puutteiden vuoksi vuonna 2015, ETSK kannattaa toimenpiteitä, joita komissio ehdottaa hallinnollista yhteistyötä käsittelevässä asetusehdotuksessa. Kun OLAF ja Euroopan syyttäjänvirasto osallistuvat Eurofiscin rinnalla valtioiden rajat ylittävien alv-petosten tutkintaan, paranevat valmiudet havaita vilppi jäsenvaltioiden tasolla.

3.14 ETSK suosittelee, että jäsenvaltiot osoittavat tarvittavat henkilöstöresurssit sekä taloudelliset ja logistiset voimavarat elimille, joiden tehtävänä on torjua alv-rikoksia, jotta voidaan taata asetuksen säännösten asianmukainen täytäntöönpano komission ehdottamalla tavalla. Lisäksi komitea pitää tarpeellisena, että jäsenvaltiot tarkastelevat mahdollisuutta hyödyntää digitaalista teknologiaa nykyistä paremmin alv-petosten torjunnassa ja voimassa olevien säännösten omaehtoisen noudattamisen parantamisessa.

3.15 ETSK muistuttaa ehdottaneensa foorumin perustamista⁽⁵⁾ huolehtimaan hyvien käytänteiden vaihtamisesta budjettitulojen keräämisen alalla ja havaitsemaan mahdollisuudet jäsenvaltioiden hallinnollisten valmiuksien kehittämiseen, jotta voidaan torjua valtioiden rajat ylittäviä alv-petoksia ja parantaa samalla sisämarkkinoiden toimintaa. Komission tulisi perustaa tällainen forumi.

3.16 ETSK toteaa, että komission sääntelytoimenpiteille asettamat kunnianhimoiset tavoitteet voidaan saavuttaa vain, jos jäsenvaltiot ryhtyvät tarvittaviin toimiin lopullisen alv-järjestelmän ottamiseksi käyttöön kohtuullisessa määräajassa.

Bryssel 23. toukokuuta 2018.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Luca JAHIER*

⁽⁵⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta "Alv-uudistusta koskeva paketti (I)" (ei vielä julkaistu virallisessa lehdessä).

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi avoimista ja ennakoitavista työoloista Euroopan unionissa”

(COM(2017) 797 final – 2017/0355 (COD))

(2018/C 283/06)

Esittelijä: **Christian BÄUMLER**

Toinen esittelijä: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Lausuntopyyntö	Euroopan unionin neuvoston lausuntopyyntö: 10.1.2018 Euroopan parlamentin lausuntopyyntö: 18.1.2018
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 153 artiklan 2 kohta
Vastaava erityisjaosto	”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	25.4.2018
Hyväksyminen täysistunnossa	23.5.2018
Täysistunnon nro	535
Äänestystulos	164/22/9
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea kannattaa komission pyrkimystä parantaa kaikkien ja erityisesti epätyypillisessä työsuhteessa olevien työntekijöiden työolojen ja -ehtojen avoimutta ja ennakoitavuutta. Komitea pitää sitä konkreettisenä askeleena Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin toteuttamiseksi.

1.2 ETSK pahoittelee, ettei kirjallista ilmoitusta koskevaa direktiiviä (91/533/ETY) voitu tarkistaa ja ajantasaistaa työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun puitteissa. Komitea toteaa, että työmarkkinaosapuolilla on erityinen rooli, kun on kyse avointen ja ennakoitavien työolojen ja ehtojen sääntelystä työmarkkinavuoropuhelun ja työehtosopimusneuvottelujen keinoin niin, että jäsenvaltioiden ja jäsenvaltiokohtaisten käytänteiden monimuotoisuus otetaan huomioon.

1.3 Lisäksi ETSK huomauttaa, että REFIT-arvioinnin mukaan nykyinen direktiivi 91/533/ETY tuo edelleen selvää lisäarvoa, täyttää tarkoituksensa, on yhä tärkeä osa unionin säännöstöä ja on jatkossakin merkityksellinen kaikkien asianomaisten osapuolten kannalta. Direktiivin tehokkuudessa, henkilöllisessä soveltamisalassa ja täytäntöönpanossa havaittiin kuitenkin puutteita.

1.4 Eräät jäsenvaltiot ovat puuttuneet epätyypillisiin työsuhteisiin liittyviin haasteisiin ja ottaneet käyttöön suojatoimia työehtosopimusten, työmarkkinavuoropuhelun tai lainsäädännön keinoin taatakseen oikeudenmukaiset työlöt ja -ehdot ja siirtymät monimuotoisille urapoluille työmarkkinoilla, ja ETSK suhtautuu tähän erittäin myönteisesti. Komission olisi todettava selvemmin, että tämäntyyppiset suojajärjestelyt tulisi säilyttää työmarkkinaosapuolten riippumattomuutta täysin kunnioittaen.

1.5 ETSK ymmärtää komission ehdottaman, avoimia ja ennakoitavia työoloja koskevan direktiivin tavoitteet. Direktiivin pitäisi johtaa työntekijöiden ja etenkin epätyypillisessä työsuhteessa olevien parempaan suojeluun. ETSK huomauttaa, että tarvittava lähentyminen ja ehdotetusta direktiivistä johtuvien velvoitteiden johdonmukainen soveltaminen EU:n työmarkkinoilla voidaan taata vain tasapainoisen ja oikeudellisesti kestäväpohjaisen, yksiselitteisen ja riittävän perustellun ehdotuksen avulla.

1.6 ETSK tiedostaa työnantajina toimivien luonnollisten henkilöiden ja mikro- ja pienyritysten erityistilanteen, sillä näillä ei välttämättä ole käytettävissään samanlaisia resursseja ehdotetun direktiivin mukaisten velvoitteiden täyttämiseen kuin keskikokoisilla ja suurilla yrityksillä. Niinpä komitea suosittaa, että Euroopan komission ja jäsenvaltioiden olisi tarjottava tällaisille toimijoille asianmukaista tukea ja apua velvoitteiden täyttämiseksi. Hyvä esimerkki on kirje- ja asiakirjamallien käyttö, josta ehdotetussa direktiivissä jo säädetäänkin, ja myös muita käytännön toimenpiteitä olisi tutkittava.

1.7 EU:n lainsäädännön mukaisten oikeuksien tehokkaan vaikutuksen varmistamiseksi kirjallista ilmoitusta koskevan direktiivin henkilöllinen soveltamisala olisi saatettava ajan tasalle, jotta voidaan reagoida työmarkkinoilla tapahtuneeseen kehitykseen ja ottaa samalla huomioon jäsenvaltiokohtaiset käytänteet. Komission mukaan Euroopan unionin tuomioistuimien oikeuskäytännössään vahvistanut työntekijän aseman määrittämistä koskevat arviointiperusteet, jotka soveltuvat ehdotetun direktiivin henkilöllisen soveltamisalan määrittämiseen. Esitetty työntekijän määritelmä pohjautuu näihin perusteisiin. Komission olisi harkittava asiaa koskevien suuntaviivojen antamista, jotta voidaan auttaa työnantajia täyttämään velvoitteensa ja lisätä tietoisuutta työntekijöiden keskuudessa ja siten vähentää riita-asioiden riskiä.

1.8 ETSK korostaa, että jäsenvaltioiden on voitava työmarkkinavuoropuhelun puitteissa määrittää, ketkä kuuluvat "työntekijöiden" joukkoon. Asian tulkinnassa on kuitenkin otettava lähtökohdaksi direktiivin tavoite eli "turvatumman ja ennakoitavamman työllisyyden edistäminen samalla kun huolehditaan työmarkkinoiden mukautuvuudesta ja parannetaan ehtoja sekä työoloja ja -ehtoja". Komitea painottaa, että kotitaloustyöntekijöiden, merenkulkijoiden ja kalastajien olisi siis kuuluttava soveltamisalan piiriin. Merenkulkijoiden työehtoja ja -oloja säännellään jo pitkälti Euroopan tason työmarkkinaosapuolten ILO:n merityötä koskevasta yleissopimuksesta vuonna 2006 tekemällä sopimuksella, joka on neuvoston direktiivin 2009/13/EY liitteenä.

1.9 ETSK toteaa, että työntekijän määrittelemisessä käytetty peruste, jonka mukaan työntekijä toimii "toisen henkilön – johdon alaisena", saattaa estää alustatyöntekijöiden kuulumisen direktiivin soveltamisalaan. Komitea kehottaakin selvittämään asiaa vielä, jotta myös nämä työntekijät pääsevät nauttimaan direktiivin tarjoamasta suojasta. ETSK katsoo kuitenkin, että aidosti itsenäiset ja riippumattomat ammatinharjoittajat, jotka hyödyntävät alustoja, olisi rajattava direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

1.10 ETSK kehottaa selkeyttämään direktiivin henkilöllistä soveltamisalaa työnantajan määritelmän osalta, sillä se on nykyisellään epätarkka.

1.11 ETSK kannattaa uudelleenlaadittua säännöstä velvollisuudesta antaa työntekijöille tietoa työoloista ja -ehdoista työsuhteen alkaessa tai sitä muutettaessa sekä täsmennystä, jonka mukaan tiedot on annettava viimeistään sinä päivänä, kun työsuhte alkaa tai muutokset tulevat voimaan. ETSK myöntää, että toiminnallisista syistä saattaa olla perusteltua antaa mikro- ja pienyrityksille hieman joustovaraa. Samalla on kuitenkin huolehdittava siitä, että työntekijöille tiedotetaan työoloista ja -ehdoista mahdollisimman pian työsuhteen alettua.

1.12 ETSK panee merkille, että ehdotetussa direktiivissä annetaan työmarkkinaosapuolille mahdollisuus tehdä työehtosopimuksia, joissa poiketaan työoloja ja -ehtoja koskevista vähimmäisvaatimuksista. Komitea kannattaa tätä sillä edellytyksellä, että direktiivin tavoitteet saavutetaan ja että työntekijöiden yleinen suojelu on asianmukaista eikä sitä heikennetä.

1.13 ETSK katsoo, että tarpeen mukaan tehtävää työtä ei voida pitää työsuhteen muotona ilman asiaan kuuluvia viiteaikoja ja ennakoilmoituksia. Komitea suosittelee, että tarpeen mukaan tehtävän työn mahdollistavissa työsuhteissa olisi taattava työntekijälle tietty määrä työtunteja tai vastaava palkka.

1.14 ETSK kannattaa säännöksiä työoloihin ja -ehtoihin liittyvistä vähimmäisvaatimuksista. Tämä koskee erityisesti koeajan pituutta, sivutyön kieltämistä koskevia rajoituksia, työn vähimmäisennakoitavuutta, siirtymistä toiseen työsuhteen muotoon, jos sellaisia on tarjolla, ja työtehtävien hoitamiseen tarvittavan koulutuksen antamista työntekijöille maksutta. Komitea kehottaa kuitenkin selkeyttämään tiettyjä näkökohtia ja suosittelee, että vastuu jätetään kansalliselle tasolle asioiden hoitamiseksi jäsenvaltioiden oikeudellisten ja työmarkkinavuoropuhelua koskevien käytänteiden mukaisesti.

1.15 ETSK katsoo, että direktiivin tehokkaan soveltamisen varmistamiseksi on oikein suojella työntekijöitä irtisanomisilta ja muilta vaikutukseltaan vastaavilta toimenpiteiltä, jotka johtuvat siitä, että he ovat vedonneet direktiivin mukaisiin oikeuksiinsa. Tällaisissa tapauksissa on kohtuullista, että työnantajaa voidaan vaatia työntekijän pyynnöstä esittämään irtisanomisen perusteet kirjallisesti.

1.16 Ehdotetussa direktiivissä säädetään seuraamusmekanismeista, joihin voidaan turvautua, jos direktiivin mukaisia tiedonantovelvoitteita on laiminlyöty. ETSK kiinnitti seuraamuksiin liittyvään epäkohtaan huomiota jo aiemmassa lausunnossaan, ja kehotti korjaamaan asian. Komitea katsoo, että seuraamusten, sikäli kun ne ovat perusteltuja, olisi vastattava työntekijälle aiheutuneita vahinkoja. ETSK on tyytyväinen 14 artiklan ensimmäisen kohdan säännökseen, jossa työnantajille annetaan 15 päivää aikaa puuttuvien tietojen toimittamiseen.

1.17 Ehdotetussa direktiivissä asetetaan vähimmäisvaatimuksia lähentymistä varten, ja on tärkeää, että työtyöntekijöiden, joiden aineelliset oikeudet ovat nykyisellään paremmat, ei tarvitse pelätä oikeuksiensa heikentyvän direktiivin täytäntöönpanon myötä. ETSK kannattaakin ehdotuksen sisältämää selväsanaista lauseketta oikeuksien tason säilyttämisestä. Komitea suosittelee kuitenkin, että sen lisäksi, että huolehditaan suojelun yleisen tason säilymisestä, direktiivissä olisi myös todettava nykyistä selvemmin, etteivät sen soveltamisalaan kuuluvien yksittäisten alojen olosuhteet saisi huonontua.

2. Ehdotuksen tausta

2.1 Ehdotetun, avoimia ja ennakoitavia työoloja Euroopan unionissa koskevan direktiivin (2017/0355(COD)) on määrä korvata nykyinen, 14. lokakuuta 1991 annettu neuvoston direktiivi 91/533/ETY työnantajan velvollisuudesta ilmoittaa työntekijöille työsopimuksessa tai työsuhteessa sovellettavista ehdoista (jäljempänä ”kirjallista ilmoitusta koskeva direktiivi”). Lisäksi sillä on tarkoitus täydentää muita voimassa olevia EU:n direktiivejä.

2.2 Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 153 artiklan 2 kohdan b alakohta, ja se pohjautuu EU:n nykyisten säädösten REFIT-arviointiin. REFIT-raportin mukaan kirjallista ilmoittamista koskeva direktiivi tuo selvää lisäarvoa, täyttää tarkoituksensa, on yhä tärkeä osa unionin säännöstöä ja on jatkossakin merkityksellinen kaikkien asianomaisten osapuolten kannalta. Direktiivin tehokkuudessa, henkilöllisessä soveltamisalassa ja täytäntöönpanossa havaittiin kuitenkin puutteita.

2.3 Uuden tai tarkistetun kirjallisen ilmoituksen käyttöönottokustannusten odotetaan olevan 18–153 euroa pk-yrityksissä ja 10–45 euroa suuremmissa yrityksissä. Lisäksi uuteen direktiiviin perehtymisestä aiheutuu pk-yrityksille keskimäärin 53 euron ja suuremmille yrityksille 39 euron kertaluonteiset kustannukset. Työsuhteen muodon vaihtamista koskeviin pyyntöihin vastaamisesta odotetaan aiheutuvan samansuuruisia kustannuksia kuin uudesta kirjallisesta ilmoituksesta.

2.4 Työnantajat odottavat myös joitakin vähäisiä välillisiä kustannuksia (oikeudellinen neuvonanto, työvuorojärjestelmien tarkistaminen, henkilöstöhallintoon kuluva aika, henkilöstölle tiedottaminen jne.). Jouston menetys on marginaalista (eli se koskee vain sitä pientä osaa työnantajista, joka hyödyntää laajasti kaikkein joustavimpia työsuhteen muotoja).

2.5 Komissio käynnisti 26. huhtikuuta 2017 työmarkkinaosapuolten kuulemisen ensimmäisen vaiheen ja 21. syyskuuta 2017 toisen vaiheen selvittääkseen SEUT-sopimuksen 154 artiklan mukaisten unionin toimien mahdollista suuntaa ja sisältöä. Työmarkkinaosapuolilla oli eriäviä näkemyksiä lainsäädäntötoimien tarpeesta direktiivin 91/533/ETY tarkistamiseksi. ETSK korostaa samaan tapaan kuin aiemmassa lausunnossaan⁽¹⁾, että avoimista ja ennakoitavista työoloista ja ehdoista olisi sovittava ennen kaikkea työmarkkinaosapuolten kesken työmarkkinavuoropuhelun puitteissa, ja pitää valitettavana, etteivät työmarkkinaosapuolet päässeet yhteisymmärrykseen suorien neuvottelujen aloittamisesta unionin tason sopimuksen tekemiseksi.

2.6 Komissio toteaa maailman muuttuneen huomattavasti sen jälkeen, kun direktiivi 91/533/ETY työnantajan velvollisuudesta ilmoittaa työntekijöille työsopimuksessa tai työsuhteessa sovellettavista ehdoista annettiin. Viimeiset 25 vuotta ovat tuoneet työmarkkinoille yhä enemmän joustavuutta. Vuonna 2016 neljännes kaikista työsopimuksista koski ”epätypillisiä” työsuhteen muotoja, ja viimeksi kuluneiden kymmenen vuoden aikana yli puolet kaikista uusista työpaikoista on ollut ”epätypillisiä”. Myös digitalisaatio on helpottanut uusien työmuotojen syntymistä.

2.7 Komissio toteaa ehdotuksessaan, että uusiin työmuotoihin liittyvä jousto on edistänyt merkittäväällä tavalla työpaikkojen luomista ja työmarkkinoiden kasvua. Yli viisi miljoonaa uutta työpaikkaa on luotu sitten vuoden 2014, ja lähes 20 prosentissa niistä on kyse uudenlaisista työsuhteen muodoista.

2.8 Komissio on kuitenkin myös myöntänyt, että nämä suuntaukset ovat aiheuttaneet epävakautta ja lisänneet ennakoimattomuutta tietyissä työsuhteissa. Tämä koskee erityisesti kaikkein epävarmimmissa tilanteissa olevia työntekijöitä. Tarvittaessa työhön kutsuttavia työntekijöitä ja pätkätyöntekijöitä on 4–6 miljoonaa, eikä monellakaan heistä ole tarkkaa tietoa siitä, milloin ja kuinka kauan heillä on töitä. Yksinoikeuslausekkeita, jotka estävät työskentelemisen toiselle työnantajalle, on jopa miljoonassa työsopimuksessa. Toisaalta kuudennessa Euroopan työolotutkimuksessa (2015) todettiin, että 80 prosenttia EU:n 28 jäsenvaltion työntekijöistä on tyytyväisiä työoloihinsa.

⁽¹⁾ EUVL C 434, 15.12.2017, s. 30

2.9 Eräät jäsenvaltiot ovat puuttuneet epätyypillisiin työsuhteisiin liittyviin haasteisiin ja ottaneet käyttöön suojatoimia työehtosopimusten, työmarkkinavuoropuhelun tai lainsäädännön keinoin taatakseen oikeudenmukaiset työolot ja -ehdot ja siirtymät monimuotoisille urapoluille työmarkkinoilla, ja ETSK suhtautuu tähän erittäin myönteisesti. Komission olisi todettava johdanto-osan kappaleissa, että tietyistä suojelumuodoista, esimerkiksi Belgiassa ja Ruotsissa sovellettavista järjestelyistä, on syytä pitää kiinni. Esimerkiksi Belgiassa eri aloilla toimiva lisätyöpaikkajärjestelmä perustuu siihen periaatteeseen, että työntekijöillä on jo jokin muu päätyö.

3. Yleistä

3.1 ETSK on sosiaalisten oikeuksien pilaria käsittelevissä lausunnoissaan ⁽²⁾ kannustanut jäsenvaltioita ja EU:ta myös luomaan ja turvaamaan yksinkertaiset, avoimet ja ennakoitavat sääntelypuitteet, joilla voidaan edistää sopeutumiskykyä sekä vahvistaa ja suojella työntekijöiden oikeuksia ja oikeusvaltioperiaatetta ja joiden avulla EU voi edistää vakaa oikeudellisen kehityksen luomista työehtosopimusneuvotteluja ja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua varten joustoturvan toteuttamisen yhteydessä. Sosiaalisten oikeuksien pilarista antamassaan ensimmäisessä lausunnossa ⁽³⁾ komitea korosti, että työmarkkinoiden toimintapuitteiden tulee tukea uudenlaisia ja monimuotoisempia urapolkuja. Työelämässä tarvitaan erilaisia työpaikkojen luomistapoja ja erilaisia työskentelymuotoja. Tämä edellyttää soveltuvaa työsuhdeturvallainsäädäntöä, jossa asetetaan puitteet oikeudenmukaisille työoloille ja -ehdoille ja edistetään rekrytointia kaikenlaisten työsopimusten puitteissa.

3.2 ETSK toteaa, että epätyypillisellä työllä voi olla merkittäviä vaikutuksia sekä yksittäisten ihmisten että yhteiskunnan kannalta. Epävarma työsuhde ei esimerkiksi välttämättä sovi yhteen perheen perustamisen, kodin hankkimisen ja muiden henkilökohtaisten suunnitelmien kanssa. On muistettava, että tällaiset työmuodot koskevat erityisesti nuoria, naisia ja muuttajataustaisia. Epätyypillisiin työsuhteisiin usein liittyvä alhaisempi palkka voi joissakin tapauksissa tehdä täydentävät sosiaalieläkkeet tarpeellisiksi ja vaikuttaa lisäksi kielteisesti eläkeoikeuksiin ja eläkkeen määrään.

3.3 ETSK kannattaa komission tavoitetta huolehtia siitä, että EU:n kilpailukyvyyn perustana ovat dynaamiset ja innovoivat työmarkkinat, jotka on järjestetty siten, että kaikille työntekijöille tarjotaan perusturva ja työnantajille tuottavuuden kasvua pidemmällä aikavälillä ja että lähentyminen kohti parempia elinehtoja sekä työoloja ja -ehtoja eri puolilla EU:ta on mahdollista. Komitea huomauttaa, että tarvittava lähentyminen ja käsiteltävänä olevasta työsuhdelainsäädännön osiosta johtuvien velvoitteiden yhdenmukainen soveltaminen EU:n työmarkkinoilla voidaan taata vain tasapainoisen ja oikeudellisesti kestäväpohjaisen, yksiselitteisen ja riittävän perustellun ehdotuksen avulla.

3.4 Komissio toteaa, että sääntelyjärjestelmästä on tullut yhä monimutkaisempi, kun ajatellaan koko EU:ta. Komission mukaan tämä lisää sosiaalinenormien alittamiseen perustustuvan kilpailun riskiä, millä on haitallisia seurauksia myös työnantajille, joihin kohdistuu sietämätön kilpailupaine, ja jäsenvaltioille, jotka menettävät verotuloja ja sosiaaliturvamaksuja. ETSK kannattaa komission tavoitetta säätää epätyypillisissä työsuhteissa oleviin työntekijöihin sovellettavista vähimmäisvaatimuksista ottaen samalla huomioon kansalliset työmarkkinavuoropuhelu- ja oikeusjärjestelmät ja siten suojella etenkin niitä työntekijöitä, jotka eivät kuulu työehtosopimusten piiriin.

3.5 ETSK katsoo ehdotuksen kuuluvan komission keskeisiin aloitteisiin, joilla on tarkoitus jatkaa Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin toteuttamista. Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio antoivat pilarista yhteisen julistuksen oikeudenmukaisia työpaikkoja ja kasvua käsitelleessä sosiaalialan huippukokouksessa Göteborgissa 17. marraskuuta 2017, ja pilari antaa suuntaa sosiaalinenormien uudelle, ylöspäin tapahtuvalle lähentymiselle työelämän realiteettien muuttuessa. Ehdotetun direktiivin pitäisi auttaa panemaan täytäntöön pilarin periaatteet "Varma ja sopeutuva työllisyys" ja "Tiedot työhdoista ja irtisanotuille annettava suoja". Näkemykset näiden periaatteiden mahdollisimman tehokkaasta täytäntöönpanosta kuitenkin vaihtelevat. Joidenkin mielestä komission ehdotus on merkittävä askel oikeaan suuntaan, toiset taas katsovat sen menevän pidemmälle kuin on tarpeen.

3.6 ETSK korostaa kuitenkin, että työmarkkinavuoropuhelun ja työehtosopimusneuvottelujen olisi edelleen oltava tärkein väline avointen, ennakoitavien ja säällisten työolojen määrittämiseksi ja komission olisi varottava puuttumasta näihin menettelyihin tai hankaloittamasta niitä.

⁽²⁾ EUVL C 125, 21.4.2017, s. 10, EUVL C 81, 2.3.2018, s. 145

⁽³⁾ EUVL C 125, 21.4.2017, s. 10

4. Erityistä

4.1 Soveltamisala ja määritelmät

4.1.1 Ehdotetun direktiivin 1 artiklan 2 kohdan mukaan direktiivissä säädetty vähimmäisoikeudet koskevat kaikkia työntekijöitä unionissa. EU:n lainsäädännön mukaisten oikeuksien tehokkaan vaikutuksen varmistamiseksi kirjallista ilmoitusta koskevan direktiivin henkilöllinen soveltamisala olisi saatettava ajan tasalle, jotta voidaan reagoida työmarkkinoilla tapahtuneeseen kehitykseen ja ottaa samalla huomioon jäsenvaltiokohtaiset käytänteet. Komission mukaan Euroopan unionin tuomioistuimien oikeuskäytännössään vahvistanut työntekijän aseman määrittämistä koskevat arviointiperusteet, jotka soveltuvat ehdotetun direktiivin henkilöllisen soveltamisalan määrittämiseen. Direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa esitetty työntekijän määritelmä pohjautuu näihin perusteisiin. Niiden avulla varmistetaan direktiivin henkilöllisen soveltamisalan johdonmukainen täytäntöönpano, mutta soveltaminen erityistilanteissa jätetään kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten hoidettavaksi. Kotitaloustyöntekijät, tarvittaessa kutsuttavat työntekijät, pätkätyöntekijät, maksusitoumuksen perusteella työskentelevät työntekijät, alustatyöntekijät, harjoittelijat ja oppisopimuskoulutuksessa olevat henkilöt voivat kaikki kuulua direktiivin soveltamisalan piiriin, mikäli he täyttävät kyseiset perusteet.

4.1.2 ETSK toteaa, että peruste, jonka mukaan työntekijä toimii toisen henkilön johdon alaisena, saattaa estää alustatyöntekijöiden kuulumisen direktiivin soveltamisalaan. Johdanto-osan kappaleissa olisikin täsmennettävä, että algoritmit voivat velvoittaa työntekijää samaan tapaan kuin suulliset tai kirjalliset ohjeet. Todelliset itsenäiset ammattinharjoittajat, jotka hyödyntävät alustoja, olisi rajattava direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

4.1.3 ETSK korostaa, että jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten on voitava työmarkkinavuoropuhelun puitteissa määrittää, ketkä kuuluvat "työntekijöiden" joukkoon, mutta asian tulinnassa on otettava lähtökohdaksi direktiivin yleistavoite eli työolojen parantaminen edistämällä turvatumpaa ja ennakoitavampaa työllisyyttä samalla kun huolehditaan työmarkkinoiden mukautuvuudesta. Euroopan unionin tuomioistuin on korostanut (ks. esimerkiksi asia C-393/10, O'Brien), että jäsenvaltiot eivät voi soveltaa lainsäädäntöä, jolla saatetaan vaarantaa direktiivillä tavoiteltujen päämäärien toteuttaminen ja estää näin sen tehokas vaikutus.

4.1.4 ETSK pelkää, että ehdotetussa direktiivissä esitetty työnantajan määritelmä saattaa aiheuttaa sekaannusta ja monimutkaisuutta. Ehdotuksessa määritellään työnantajan tarkoittavan "yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka on suoraan tai välillisesti osapuolena työntekijän työsuhteessa" ja otetaan siten käyttöön uudenlainen työnantajien määrittelytapa. Yleensä kussakin työsuhteessa on vain yksi työnantaja. Tältä osin on tarpeen tukeutua sovellettavaan kansalliseen lainsäädäntöön.

4.1.5 ETSK toteaa, että direktiivin 1 artiklan 6 kohdassa säädetty poikkeus saattaa johtaa kotitaloustyöntekijöiden perusteettomaan eriarvoiseen kohteluun, kun on kyse mahdollisuuksista saada parempaa työtä, päästä täydennyskoulutukseen ja käyttää omia oikeuksiaan. Tällainen erilainen kohtelu on asiantonta ja itse asiassa kiellettyä, sillä monet EU:n jäsenvaltiot ovat jo ratifioineet kotitaloustyöntekijöiden työoloja koskevan ILO:n yleissopimuksen nro 189 ja ovat näin ollen velvollisia noudattamaan sitä.

4.1.6 ETSK on hyvillään siitä, että direktiiviä on 1 artiklan 7 kohdan mukaisesti tarkoitus soveltaa myös merenkulkijoihin ja kalastajiin. Mitä tulee merenkulkijoiden työehtoihin ja -oloihin, joista säädetään neuvoston direktiivissä 2009/13/EY, ETSK:n mielestä olisi kiinnitettävä huomiota siihen, että merialan ammattien erityispiirteet tulevat ehdotetussa direktiivissä huomioiduiksi.

4.2 Tiedonantovelvollisuus

4.2.1 ETSK pitää kannatettavana sitä, että ehdotetun direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan työntekijöille on työsuhteen alussa annettava tiedot olennaisista työoloista ja -ehdoista. Vain näin voidaan varmistaa, että molemmat osapuolet tietävät oikeutensa ja velvollisuutensa työsuhteen alkaessa. Tietojen antaminen myöhemmässä vaiheessa on vahingoksi yksinomaan työntekijöille, ja lyhytaikaisten työsuhteiden kohdalla he menettävät kokonaan suojan, johon heillä on oikeus. Komitea myöntää kuitenkin, että poikkeukselliset olosuhteet saattavat joskus estää mikro- ja pienyrityksiä antamasta tietoja työsuhteen ensimmäisenä päivänä, ja suosittaa, että tietojen antamisen määräaika voitaisiin hieman pidentää tällaisten yritysten osalta. Lisäksi ETSK toteaa, että laajennettu tietopaketti saattaa aiheuttaa yrityksille, erityisesti mikro- ja pienyrityksille, rasitteita. Komitea katsoo, että muun muassa pk-yritysjärjestöjen tulisi tarjota luonnollisille henkilöille ja mikro- ja pienyrityksille apua ja tukea, jotta nämä pystyvät täyttämään direktiivin mukaiset velvoitteensa.

4.2.2 Ehdotetun direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, että tiedot sisältävä asiakirja voidaan toimittaa työntekijälle sähköisesti, kunhan se on helposti tämän saatavilla. ETSK katsoo kuitenkin, että on tärkeää varmistaa, että tiedot todella annetaan. Komitea suosittelee, että työnantajilla ja työntekijöillä olisi oltava mahdollisuus sopia asiakirjan toimitustavasta ja että tiedonantotehtävä on joka tapauksessa katsottava hoidetuksi vasta sitten, kun työntekijä on vahvistanut vastaanotaneensa tiedot.

4.2.3 ETSK on yhtä mieltä siitä, että tiedot perusluonteisten työolojen- ja -ehtojen muutoksista on annettava mahdollisimman pian ja viimeistään päivänä, jona muutokset tulevat voimaan. Tällä tavoin korjataan nykyisen kirjallista ilmoitusta koskevan direktiivin merkittävä puute, sillä direktiivin (5 artiklan 1 kohdan) mukaan muutoksista on ilmoitettava kuukauden kuluessa muutosten voimaan tulosta. Liiallisten hallinnollisten rasitteiden välttämiseksi olisi täsmennettävä, että yritysten ei tarvitse ilmoittaa erikseen muutoksista, jotka johtuvat voimassa olevien oikeudellisten ja hallinnollisten vaatimusten muuttamisesta tai työehtosopimuksista, sillä monissa jäsenvaltioissa tällaisista muutoksista ilmoittavat lainsäädäntävallan käyttäjät ja työmarkkinaosapuolet.

4.2.4 Ehdotetun direktiivin 6 artiklan 1 kohta vastaa pitkälti nykyisiä säännöksiä (kirjallista ilmoitusta koskevan direktiivin 4 artiklan 1 kohta). ETSK panee kuitenkin merkille, että luontaisetuja ja rahallisia etuja koskevia tietoja on tarkennettu (nyt alakohta c).

4.2.5 ETSK suhtautuu myönteisesti direktiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaiseen velvoitteeseen antaa lähetetyille työntekijöille enemmän tietoa. Komitea kehottaa tekemään selväksi, että kohdassa tarkoitetut järjestelyt täydentävät nykyisiä järjestelyjä eli että kohdassa mainitut tiedot on annettava 6 artiklan 1 kohdan ja 3 artiklan 2 kohdan mukaisten tietojen lisäksi. On epäselvää, milloin tarkistettu direktiivi 96/71/EY tulee voimaan, mutta ETSK toteaa, että nyt ehdotetun direktiivin säännösten on oltava johdonmukaisia sen lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin tarkistuksen kanssa, josta on päästy lopulliseen yhteisymmärrykseen.

4.2.6 ETSK huomauttaa, että viittaus kuhunkin jäsenvaltioon (täytäntöönpanodirektiivin 2014/67/EU 5 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla) luotavaan kansalliseen verkkosivustoon ei riitä tiedonantovaatimusten täyttämiseen. Tällainen viittaus pohjautuu nimittäin oletukseen, että jokainen jäsenvaltio on hoitanut täytäntöönpanodirektiivin mukaisen velvoitteensa kaikilta osin ja että tiedot ovat lähetetyille työntekijöille ymmärrettäviä sekä kielellisesti että sisällöllisesti. Monet maat, esimerkiksi Saksa, eivät kuitenkaan ole täyttäneet direktiivin 2014/67/EU 5 artiklan mukaista velvoitettaan tyydyttävästi, vaikka täytäntöönpanomääräaika on jo umpeutunut, joten viittaus on täysin hyödytön, jos verkkosivustoissa on vain erittäin yleisluonteista tietoa eikä tietoa ole tarjolla tarvittavilla kielillä.

4.2.7 ETSK toteaa, että pelkkä viittaus voimassa oleviin säännöksiin ja määräyksiin, kuten ehdotetun direktiivin 6 artiklan 3 kohdassa säädetään, ei riitä täyttämään vaatimuksia ulkomaisten työntekijöiden asianmukaisesta informoinnista, jos kyseisiä säännöksiä ja määräyksiä ei ole saatavilla heidän ymmärtämällään kielellä. Etenkin kun on kyse palkasta, jota työntekijät voivat odottaa ulkomailla saavansa, heille on tiedotettava asiasta suoraan eikä viittaamalla säännöksiin ja määräyksiin, joita he eivät kykene ymmärtämään.

4.2.8 Ehdotetun direktiivin 6 artiklan 4 kohdassa säädetään tiedonantovelvollisuutta koskevasta poikkeuksesta, jota sovelletaan silloin, kun työskentelyjakso ulkomailla kestää enintään neljä perättäistä viikkoa. ETSK on huolissaan, että tämä saattaa luoda porsaanreiän, joka mahdollistaa tiedotusvelvoitteiden kiertämisen, ja suosittelee, että tätä poikkeusjärjestelyä arvioidaan aikanaan.

4.3 Työoloihin ja -ehtoihin liittyvät vähimmäisvaatimukset

4.3.1 ETSK kannattaa komission tavoitetta ottaa direktiivin 7 artiklan 1 kohdan säännösten avulla käyttöön koeajan kestoja koskevat yhdenmukaiset vähimmäisnormit. Nämä säännökset samoin kuin 7 artiklan 2 kohdassa säädetty poikkeus ovat sekä työnantajien että työntekijöiden etujen mukaisia. Koeaikojen ansiosta työnantajat voivat varmentaa, että työntekijät ovat sopivia tehtäviinsä, ja antaa heille tukea ja koulutusta. Koeaikojen kuluessa voidaan soveltaa alhaisempaa irtisanomissuojaa. Työmarkkinoille tai uuteen työhön siirtyminen ei saisi johtaa pitkäaikaiseen epävarmuuteen, ja koeajan keston olisi sen vuoksi oltava kohtuullinen, kuten Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarissa vahvistetaan. ETSK panee merkille, että 7 artiklan 2 kohta antaisi jäsenvaltioille mahdollisuuden säätää pidemmästä koeajasta tilanteissa, joissa se on perusteltua työsuhteen luonteen vuoksi. Näin voisi olla esimerkiksi tiettyjen jäsenvaltioiden julkishallinnossa tai silloin, kun on kyse poikkeuksellista osaamista edellyttävistä työtehtävistä.

4.3.2 ETSK kannattaa direktiivin 8 artiklan 1 kohdan säännöstä, jonka mukaan työnantaja ei saa kieltää työntekijöitä ottamasta vastaan työtä muilta työnantajilta kyseisen työnantajan palveluksessa vietettävän ajan ulkopuolella, kunhan pysytään työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelemiseen tähtäävässä työaikadirektiivissä asetetuissa rajoissa. Komitea huomauttaa kuitenkin, että tällaisen sivutyötä koskevan laajan oikeuden yhteydessä on kunnioitettava eri jäsenvaltioiden työmarkkinavuoropuhelun ja työmarkkinaosapuolten kumppanuuden kansallisia sääntöjä, käytänteitä ja

perinteitä. Tällainen laaja oikeus saattaa aiheuttaa ongelmia erityisesti työnantajan kannalta keskeisen henkilöstön kohdalla, koska tällaiset työntekijät eivät voi olla samaan aikaan useamman työnantajan käytettävissä. Työaikadirektiiviin liittyen huolta aiheuttaa myös se, että työnantajat saattaisivat olla vastuussa sivutyötä tekevien työntekijöiden työajan valvonnasta. ETSK kehottaa selventämään, että työnantajalla ei ole vastuuta valvoa toisen työsuhteen työaikaa.

4.3.3 Ehdotetun direktiivin 8 artiklan 2 kohdan mukaan työnantajat voivat asettaa yhteensopimattomuutta koskevia ehtoja, jos tällaisia rajoituksia voidaan perustella oikeutetuilla syillä, kuten liikesalaisuuksien suojelulla tai eturistiriitojen välttämiseksi. Tähän liittyen komissio viittaa johdanto-osan 20 kappaleessa tiettyihin luokkiin kuuluviin työnantajiin. Työnantajat voivat periaatteessa tukea ehdotettua 8 artiklan 2 kohtaa mutta heidän mielestään vaikuttaa siltä, että työskentelyrajoitusten säätäminen koskemaan vain tiettyihin luokkiin kuuluvia työnantajia ei anna mahdollisuutta asettaa etenkin keskeistä henkilöstöä koskevia tarpeellisia rajoituksia, halusivatpa kyseiset työntekijät tehdä töitä mihin luokkaan kuuluvalla työnantajalla tahansa. Ammattijärjestöt kuitenkin vastustavat tätä laajaa poikkeussäännöstä, koska se antaisi työnantajille yksipuolisen oikeuden määritellä yhteensopimattomuuskriteerit, joiden perusteella sivutyön tekoa rajoitetaan. Mikäli työnantajalla on oikeutettuja syitä tällaisten rajoitusten asettamiseen, ne on voitava perustella objektiivisesti. Osapuolten ristiriitaisten intressien yhteensovittamisen olisikin pääasiassa oltava jäsenvaltioiden lainsäätäjien ja tuomioistuinten vastuulla.

4.3.4 ETSK kannattaa ehdotetun direktiivin tavoitetta lisätä sellaisen työn ennakoitavuutta, jota tehdään tarpeen mukaan. Ennakoitavuutta voidaan parantaa rajoittamalla todellinen työaika etukäteen vahvistettuihin viiteaikoihin ja ilmoittamalla työajoista riittävän ajoissa, kuten 9 artiklassa säädetään. Työntekijöillä, joiden työvuoroluettelo on enimmäkseen vaihtuva, olisi oltava mahdollisuus työn vähimmäisennakoitavuuteen silloin, kun työvuoroluettelo vaatii heiltä ennen kaikkea joustavuutta joko suoraan, esimerkiksi toimeksiantojen jaon pohjalta, tai välillisesti, esimerkiksi niin että työntekijän edellytetään vastaavan asiakkaiden pyyntöihin. On kuitenkin tarpeen selvittää, mikä tulkitaan riittävän kohtuulliseksi ajaksi ilmoittaa työntekijälle tulevien päivien töistä etukäteen ja kenen tulisi päättää siitä, mikä ilmoittamismääräaika on kohtuullinen milläkin toimialalla. Järjestelyt vaihtelevat aloittain.

4.3.5 ETSK toteaa, että direktiivissä ei anneta jäsenvaltioille minkäänlaisia laadullisia ohjeita viiteajoista eikä ennakoitavuuksista. On mahdollista, että jopa erittäin väljästi ymmärretyt viiteajat ja ennakoitavuuksien määrääjät olisivat direktiivin mukaisia, vaikka ne eivät parantaisikaan työn ennakoitavuutta työntekijöiden kannalta. Lisäksi työnantaja voisi sanella viiteajat yksipuolisesti, sillä työntekijöillä ei olisi samanlaista oikeutta, mikä lisäisi nykyistä epätasapainoa.

4.3.6 ETSK tiedostaa, että tarpeen mukaan tehtävän työn tarjoama joustavuus rajoittaa työntekijän arkielämän ennakoitavuutta. Vaihtelevat ja epävarmat tulot saattavat olla vakava ongelma tällaisen työn tekijöille. Komitea katsoo, että tarpeen mukaan tehtävää työtä ei voida pitää työsuhteen muotona, ellei työlle määritellä asianmukaisia viiteaikoja ja työntekijälle annettavalle ennakoitavuukselle aseteta asianmukaista määräaika, ja suosittaa, että tarpeen mukaan tehtävän työn mahdollistavissa työsopimuksissa on taattava työntekijälle tietty määrä työtunteja tai vastaava palkka.

4.3.7 Ehdotetun direktiivin 10 artiklan 1 kohdan mukaan työntekijöiden on kuusi kuukautta kestäneen työskentelykauden jälkeen voitava pyytää työnantajiltaan ennakoitavampaa ja turvattumpaa työsuhteen muotoa. ETSK on tyytyväinen siihen, että tämän järjestelyn on tarkoitus kattaa kaikki epätyypillisissä tai turvattomissa työsuhteissa olevien työntekijöiden ryhmät. Komitea on kuitenkin huolissaan siitä, että direktiivissä ei säädetä täytäntöönpanokelpoisesta oikeudesta siirtyä toiseen työsuhteen muotoon. Pelkkä oikeus esittää asiaa koskeva pyyntö ei sinänsä paranna työntekijöiden oikeudellista tilannetta merkittävästi, koska he voivat jo nykyäänkin pyytää parempaa asemaa, toistaiseksi voimassa olevaa työsopimusta jne. Tavoitteen saavuttamista tukevien poliittisten toimenpiteiden olisi joka tapauksessa oltava tehokkaita ja oikeasuhteisia, eivätkä ne saisi aiheuttaa tarpeettomia hallinnollisia rasituksia yrityksille.

4.3.8 ETSK katsoo, että direktiivin 10 artiklan 2 kohdan mukaisia työnantajan kirjallisia vastausta koskevia vaatimuksia on täydennettävä. Työnantajan olisi perusteltava kielteinen vastaus objektiivisin liiketoiminnallisin syin, jotta työntekijä, joka katsoo pyyntönsä evätyin muilla perusteilla, voi pyytää asian riippumatonta arviointia tuomioistuimessa tai muiden kansallisten käytäntöjen mukaisesti. Vain näin voidaan varmistaa, että työnantajat pohtivat työntekijöiden pyyntöjä vakavasti eivätkä vain vastaa niihin muodon vuoksi.

4.3.9 ETSK panee merkille, että komissio ottaa työnantajina toimivien luonnollisten henkilöiden sekä mikro- ja pienyritysten erityistilanteen huomioon säätämällä direktiivin 10 artiklan 2 kohdassa mahdollisuudesta poiketa kirjallisia perusteluja koskevista vaatimuksista. Komitea huomauttaa kuitenkin, että nykymuodossaan säännös koski kaikkia yrityksiä, joissa on enintään 249 työntekijää ja joiden vuotuinen liikevaihto on enintään 50 miljoonaa euroa, mikä tarkoittaa 99:ää prosenttia kaikista EU:ssa toimivista yrityksistä. Poikkeussäännöksen soveltamisalaa olisi siis pohdittava uudelleen.

4.3.10 ETSK katsoo, että direktiivin pitäisi avata epätyypillistä työtä tekeville työntekijöille todellisia mahdollisuuksia siirtyä pätevyytään vastaaviin tavanomaisempiin työsuhteisiin. Tämä edellyttää, että määräaikaisille työntekijöille taataan vähimmäisoikeudet siirtyä toistaiseksi voimassa olevaan työsuhteeseen ja edetä osa-aikatyöstä kokoaikatyöhön, jos yrityksessä on avoimia työpaikkoja ja työntekijällä on tarvittava osaaminen tai pätevyys.

4.3.11 ETSK on tyytyväinen direktiivin 11 artiklaan, jossa säädetään, että kun unionin tai jäsenvaltion lainsäädännössä tai asiaankuuluvissa työehtosopimuksissa vaaditaan työnantajia antamaan työntekijöille koulutusta sen työn hoitamista varten, johon heidät on palkattu, koulutuksen olisi oltava työntekijöille maksutonta. Mitä tulee mahdollisiin "korvauslausekkeisiin" tilanteissa, joissa koulutus ylittää lakisääteiset vaatimukset ja lisää työntekijän pätevyyttä ja työntekijä irtisanoutuu pian koulutuksen jälkeen, ETSK korostaa, että tällaisten lausekkeiden on kulloinkin oltava hyvin perusteltuja ja tarvittaessa pohjaututtava työmarkkinaosapuolten kesken neuvoteltuun sopimukseen ja että niiden tulee joka tapauksessa olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja vaikutukseltaan regressiivisiä (eli takaisinmaksuriski alenee työsuhteen keston myötä).

4.3.12 ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että direktiivin 12 artiklassa mahdollistetaan 7–11 artiklassa vahvistettujen vähimmäisvaatimusten muuttaminen työehtosopimuksin sillä edellytyksellä, että työntekijöiden oikeudet pidetään kyseisissä sopimuksissa asianmukaisella tasolla ja työntekijöiden yleinen suojelu turvataan. Komitea toteaa, että avoimista ja ennakoitavista työoloista ja -ehdoista olisi sovittava ennen kaikkea työmarkkinaosapuolten kesken työmarkkinavuoropuhelun puitteissa.

4.4 Muut säännökset

4.4.1 ETSK korostaa, että direktiivin 13 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot varmistavat, että direktiivin vaatimuksia noudatetaan, ja julistavat direktiivin vastaiset työehtosopimusten tai yksittäisten sopimusten määräykset mitättömiksi tai huolehtivat niiden muuttamisesta direktiivin säännösten mukaisiksi. Mitättömäksi julistamisen seurauksia ja vastaavasti direktiivinmukaisuutta olisi analysoitava jäsenvaltioissa huolellisesti erityisesti direktiivin 12 artiklan valossa. Työmarkkinaosapuolten roolia direktiivin vaatimusten noudattamisen varmistamisessa olisi edistettävä ja kunnioitettava.

4.4.2 Ehdotetun direktiivin 14 artiklassa säädetään seuraamusmekanismeista, joihin voidaan turvautua, jos direktiivin mukaisia tiedonantovelvoitteita on laiminlyöty. ETSK kiinnitti seuraamuksiin liittyvään epäkohtaan huomiota jo aiemmassa lausunnossaan, ja kehotti korjaamaan asian⁽⁴⁾. Komitea katsoo, että seuraamusten, sikäli kun ne ovat perusteltuja, olisi vastattava työntekijälle aiheutuneita vahinkoja. Näin voitaisiin välttyä direktiivin säännösten vähäisistä teknisistä rikkomuksista johtuvilta riita-asioilta. Komitea on tyytyväinen 14 artiklan ensimmäisen kohdan säännökseen, jossa työnantajille annetaan 15 päivää aikaa puuttuvien tietojen toimittamiseen.

4.4.3 ETSK suhtautuu myönteisesti jäsenvaltioille direktiivin 15 artiklassa asetettuun velvoitteeseen varmistaa, että työntekijöillä on oikeus tehokkaaseen ja puolueettomaan riitojenratkaisuun ja oikeus muutoksenhakuun, mukaan lukien asianmukainen korvaus silloin, kun heidän direktiivin mukaisia oikeuksiaan rikotaan.

4.4.4 ETSK on tyytyväinen 16 artiklan mukaisiin järjestelyihin epäsuotuisan kohtelun yleisen kiellon konkretisoimiseksi. Nämä järjestelyt, jotka jäsenvaltioiden on määrä toteuttaa selväsanaisen syrjintäkiellon avulla, ovat signaali oikeusalan toimijoille ja vaikuttavat siten ennaltaehkäisevästi.

4.4.5 ETSK panee merkille direktiivin 17 artiklassa säädetyn irtisanomissuojan ja siihen liittyvät todistustaakkaa koskevat säännökset. Direktiivin 17 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on kieltävä irtisanominen (tai vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet) tai irtisanomista koskevat valmistelut, joita perustellaan sillä, että työntekijät ovat käyttäneet direktiivissä säädettyjä oikeuksia. Tämä ja 17 artiklan 2 kohta, jonka mukaan työntekijät, jotka katsovat joutuneensa irtisanotuiksi direktiivin mukaisten oikeuksien käyttämisen takia, voivat pyytää työnantajaa esittämään asianmukaiset perustelut irtisanomiselle, tarjoavat hyödyllisen välineen direktiivissä säädettyjen oikeuksien käyttämiseksi. Direktiivin 17 artiklan 3 kohdassa säädetty menettelytapa eli se, että työnantajan on näytettävä toteen, että irtisanominen

⁽⁴⁾ EUVL C 125, 21.4.2017, s. 10

on tapahtunut muilla kuin työntekijää syrjivillä perusteilla, on oikeansuuntainen, mutta oikeusperustaan liittyy muutamia askarruttavia näkökohtia ja sitä olisi selkeytettävä. Olisi tehtävä selväksi, että irtisanomiset tai vastaavat toimenpiteet, jotka johtuvat siitä, että työntekijät ovat vedonneet direktiivin mukaisiin oikeuksiinsa, ovat pätemättömiä.

4.4.6 ETSK kannattaa jäsenvaltioille direktiivin 18 artiklassa asetettuja velvoitteita säätää tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista, joita sovelletaan, jos kansallisia täytäntöönpanosäännöksiä ei noudateta.

4.4.7 ETSK suhtautuu myönteisesti direktiivin 19 artiklan säännöksiin, joissa nimenomaisesti kielletään asiaa koskevan lainsäädännön mukaisten normien heikentäminen. Tähän liittyviä säännöksiä on jo nykyisessäkin kirjallista ilmoitusta koskevassa direktiivissä (7 artikla), ja ne ovat välttämättömiä silloin, kun olennaisia oikeuksia koskevat vaatimukset ovat direktiivin säännöksiä tiukempia. Artiklan 1 kohtaa on kuitenkin selkeytettävä, jotta voidaan varmistaa, että sen lisäksi, että suojan yleistä tasoa ei saa alentaa, etenkin direktiivin soveltamisalaan kuuluvien yksittäisten alojen tilanne ei saa huonontua direktiivin täytäntöönpanon seurauksena.

4.4.8 ETSK on hyvillään, että ehdotetun direktiivin 21 artiklan mukaan direktiivissä säädetyt oikeudet ja velvoitteet on ulotettava koskemaan myös nykyisiä työoloja ja -ehtoja. Tämä on sekä oikein että välttämätöntä, kun ajatellaan, miten direktiivillä pyritään parantamaan oikeudellista tilannetta. Komitea toteaa kuitenkin, että tästä saattaa aiheutua yrityksille kustannuksia ja jonkin verran lisärasitteita. Olisikin toteutettava toimia, joilla voidaan tukea työnantajina toimivia luonnollisia henkilöitä ja yrityksiä, erityisesti mikro- ja pienyrityksiä, direktiivin mukaisten velvoitteiden täyttämiseksi.

Bryssel 23. toukokuuta 2018.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Luca JAHIER*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kehyksen luomisesta EU:n tietojärjestelmien (rajaturvallisuus ja viisumiasiat) yhteentoimivuudelle ja neuvoston päätöksen 2004/512/EY, asetuksen (EY) N:o 767/2008, neuvoston päätöksen 2008/633/YOS, asetuksen (EU) 2016/399 ja asetuksen (EU) 2017/2226 muuttamisesta”

(COM(2017) 793 final – 2017/0351 (COD))

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kehyksen luomisesta EU:n tietojärjestelmien (poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö sekä turvapaikka- ja maahanmuuttokysymykset) yhteentoimivuudelle”

(COM(2017) 794 final – 2017/0352 (COD))

(2018/C 283/07)

Esittelijä: **Laure BATUT**

Lausuntopyyntö	Euroopan komissio, 18.1.2018 Euroopan parlamentti, 28.2.2018
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	25.4.2018
Hyväksyminen täysistunnossa	23.5.2018
Täysistunnon nro	535
Äänestystulos	160/3/2
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK pitää hyödyllisenä ja myönteisenä Euroopan komission ehdotusta parantaa rajaturvallisuuteen ja viisumiasioihin liittyvien EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuutta sekä poliisiyhteistyötä, oikeudellista yhteistyötä ja yhteistyötä turvapaikka- ja muuttoliikesyymyksissä.

1.2 ETSK katsoo, että yhteentoimivuus tulee ottaa EU:n strategiseksi tavoitteeksi, jotta unioni voi säilyä avoimena alueena, jossa perusoikeudet ja liikkuvuus on turvattu. EU:n ja jäsenvaltioiden velvollisuutena on suojella kaikkien ihmisten henkeä ja turvallisuutta, ja palauttamiskiellon periaatetta tulee kunnioittaa tinkimättömästi.

1.3 Yhteentoimivuuteen tähtäävät toimenpiteet hyväksytään vieläkin paremmin, jos niillä

- taataan EU:n muuttoliikestrategian yhteydessä edellytykset tasapainoon vapauden ja turvallisuuden välillä kunnioittaen vallanjaon periaatetta
- turvataan kaikkien asianomaisten ihmisten perusoikeudet ja erityisesti henkilötietojen ja yksityisyyden suoja sekä jokaisen oikeus tutustua omiin tietoihinsa ja saada ne oikaistua tai poistettua kohtuullisessa ajassa menettelyin, jotka ovat helposti käytettävissä
- vahvistetaan myös kaikissa täytäntöönpanoteksteissä vaatimus noudattaa sisäänrakennetun tietosuojan periaatteita (privacy by design)
- ei luoda uusia esteitä tavanomaiselle matkustaja- ja tavaraliikenteelle.

1.4 ETSK vaatii, että käytettäessä tietoja lainvalvontatarkoituksiin sovelletaan menettelyjä ja takeita, joilla

- varmistetaan parhaan suojan tarjoavan EU-lainsäädännön (tietosuojajasetus) soveltaminen
- nopeutetaan ratkaisua siitä, mikä jäsenvaltio on vastuussa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä
- taataan asianosaisille henkilöille oikeus kahteen oikeusasteeseen
- taataan alaikäisille ja erityisesti ilman huoltajaa oleville alaikäisille, olivatpa he sääntöjenvastaisessa tilanteessa, vainottuna tai rikosoikeudellisessa tilanteessa, oikeus viisumiin, suojeluun ja kotouttamiseen sekä oikeus tulla unohdetuksi lyhyemmässä ajassa kuin täysi-ikäisille.

1.5 ETSK katsoo, että tietojärjestelmien nykyistä oikeusperustaa tulee lujittaa ja siinä tulee ottaa huomioon tietojenkeruujärjestelmien kehittyminen. Tätä varten suositellaan, että

- olemassa olevien tietokantojen ja niissä käytettävien viestintäkanavien turvallisuutta parannetaan
- arvioidaan etukäteisvalvonnan tehostamisen vaikutukset riskienhallintaan
- tietosuojaviranomaiset valvovat ja arvioivat jatkuvasti arkkitehtuuria. ETSK katsoo, että vastuutahojen tulee laatia joka vuosi päätöksentekijöille ja komissiolle kertomus yhteentoimivuuden komponenttien turvallisuudesta ja kahden vuoden välein toimenpiteiden vaikutuksista perusoikeuksiin.

1.6 ETSK katsoo, että hankkeen tukena täytyy olla osaava henkilöstö, ja suosittelee

- laatimaan kattavat koulutusohjelmat asiasta vastaaville viranomaisille ja eu-LISAn toimihenkilöille
- valvomaan tiukasti viraston toimihenkilöiden ja työnhakijoiden pätevyyttä.

1.7 ETSK on huolissaan uuden järjestelmän rahoittamisesta. Suunnittelun seuranta on ratkaisevassa asemassa, jotta budjetti ei ylitä ja hanke saadaan vietyä päätökseen aikataulun mukaisesti vuonna 2029.

1.8 ETSK kehottaa järjestämään yleisötiedotusta hankkeen edistymisestä sen valmistumiseen asti ja antamaan valvonnan kohteeksi joutuville henkilöille pedagogista tiedotusta. Komitea katsoo, että koko prosessin pysäyttämisen täytyy olla mahdollista, jos järjestelmän väärinkäyttö uhkaa vapautta ja perusoikeuksia.

2. Johdanto

2.1 Vuosi 2017 oli kansainvälisesti epävakaa niin geopolittisesti kuin jäsenvaltioiden sisäisen turvallisuuden näkökulmasta, ja neuvosto pyysi useaan otteeseen komissiota luomaan keinot jäljittää riskialttiiksi katsottuja, tietyssä jäsenvaltiossa jo rekisteröityjä henkilöitä. Unionin turvallisuuden kannalta voi olla ratkaisevan tärkeää, että saadaan tieto heidän rajanylityksistään, matkoistaan ja reiteistään Euroopassa.

2.2 Parlamentti kehotti Euroopan komissiota 6. heinäkuuta 2016 antamassaan päätöslauselmassa antamaan tarvittavat takeet tietosuojasta.

2.3 Tarkasteltavana olevat tekstit liittyvät tavoitteeseen säilyttää Schengen-alue ja vahvistaa sitä ⁽¹⁾. Unionilla on jo käytössä useita säännöstöjä ja digitaalisia tietopalveluja henkilöiden ja tavaroiden rajatarkastusten yhteydessä.

2.4 Näitä ovat seuraavat:

- **SIS eli Schengenin tietojärjestelmä** on yksi vanhimmista järjestelmistä, joka on uusittu ja jossa hallinnoidaan monenlaisia henkilöihin ja tavaroihin liittyviä ilmoituksia.

⁽¹⁾ COM(2017) 570 final

- **Eurodac-järjestelmässä verrataan sormenjälkitietoja** turvapaikanhakijoista ja kolmansien maiden kansalaisista, jotka ovat ylittäneet unionin ulkorajan laittomasti tai oleskelevat laittomasti jossakin jäsenvaltiossa, ja siinä määritetään hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio (CESE 2016–02981, esittelijä José Antonio Moreno Díaz ⁽²⁾).
- **Viisumitietojärjestelmässä (VIS)** (viisumisäännöstö) hallinnoidaan lyhytaikaista oleskelua varten myönnettyjä viisumeja (CESE 2014–02932, esittelijät Antonello Pezzini ja Luis Miguel Pariza Castaños ⁽³⁾).
- **Rajanylitystietojärjestelmässä (EES)**, josta ei ole vielä tehty päätöstä, on tarkoituksena hallinnoida sähköisesti Schengen-alueelle tulevien kolmansien maiden kansalaisten passitietoja sekä maahantulon ja maastalähdön ajankohtia (CESE 2016–03098, asiakokonaisuus SOC/544, esittelijä Cristian Pîrvulescu ⁽⁴⁾).
- **EU:n matkustustieto- ja -lupajärjestelmä (ETIAS)**, josta ei ole vielä tehty päätöstä, olisi laaja automatisoitu järjestelmä, johon kerättäisiin ja josta tarkistettaisiin tiedot, jotka viisumipakosta vapautetut kolmansien maiden kansalaiset toimittavat ennen matkustamista Schengen-alueelle (CESE 2016–06889, asiakokonaisuus SOC/556, esittelijä Jan Simons ⁽⁵⁾).
- **Kolmansien maiden kansalaisia koskeva eurooppalainen rikosrekisteritietojärjestelmä (ECRIS-TCN-järjestelmä)**, jota komissio on ehdottanut, olisi sähköinen järjestelmä, jossa vaihdettaisiin tietoja kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltioiden tuomioistuimissa annetuista aiemmista tuomioista.

2.5 Valtuutettujen viranomaisten nykyisiä keinoja voidaan verrata älypuhelimeen, joka sisältää useita erillisiä sovelluksia, joista kukin tarjoaa pääsyn ”omiin” tietoihinsa.

2.6 SIS-järjestelmää lukuun ottamatta järjestelmät keskittyvät **kolmansien maiden kansalaisten hallintaan**. Toisiaan täydentäviä, hajautettuja järjestelmiä on kuusi. Haetut tiedot vastaavat tutkintayksiköiden pääsyvaltuuksiensa mukaisesti eri tietokannoista saamia vastauksia.

2.7 Komissio pyrkii vastaamaan seuraavaan kysymykseen:

- millä tavoin muuttamatta vakiintuneita rakenteita ja heikentämättä niiden täydentävyyttä voidaan saada kaikki tietokannat keskustelemaan keskenään samalla hetkellä, niin että tietystä Euroopan alueelle johtavassa saapumisprosessissa yhdellä järjestelmähauulla saadaan koottua kaikki olemassa oleviin tietokantoihin jo kerätty tiedot ja välitettyä ne valvontaviranomaiselle, jolla on valtuudet pyytää niitä, siten että samalla noudatetaan tietosuojaja perusoikeusvaatimuksia.

2.8 Tarkasteltavana olevissa ehdotuksissa Euroopan komissio

2.8.1 haluaa lisätä uusia mahdollisuuksia, jotka perustuvat pääsyyn eurooppalaisten valvontaviranomaisten kanssa jo nyt yhteistyötä tekevien Europolin ja Interpolin tietokantoihin

2.8.2 haluaa samanaikaistaa tietohaut, jotta vastausaika muuttajien hakemuksiin lyhenee ja tarvittaessa turvatoimenpiteet voidaan toteuttaa nopeammin. Tätä varten komissio ehdottaa uusien osatekijöiden luomista, jotta nykyiset tietokannat voisivat toimia yhdessä.

2.9 **Tavoitteena on korjata mahdollisimman hyvin erillisten järjestelmien puutteita, parantaa** Schengen-alueen ulkorajojen hallinnointia, lisätä unionin sisäistä turvallisuutta, torjua henkilöllisyyspetoksia, ratkaista rinnakkaishenkilöllisyystapaukset, paikantaa epäillyt tai jo tuomitut henkilöt ja tarkistaa heidän henkilöllisyytensä Schengen-alueella.

2.10 Älypuhelinvertauskuvan mukaisesti valtuutetulla viranomaisella olisi käytössään useita sovelluksia mutta lisäksi tämä voisi pääsytunnuksia käyttämällä saada samanaikaisesti ja yhdellä hauulla kaikkiin käyttämiinsä tietovälineisiin (tietokone, kannettava tietokone, puhelin, tabletti, minikannettava jne.) tallennetut tiedot.

⁽²⁾ EUVL C 34, 2.2.2017, s. 144

⁽³⁾ EUVL C 458, 19.12.2014, s. 36

⁽⁴⁾ EUVL C 487, 28.12.2016, s. 66

⁽⁵⁾ EUVL C 246, 28.7.2017, s. 28

3. Järjestelmän toiminta

3.1 Komissio on toteuttanut kuulemisia ja muodostanut tietojärjestelmiä ja niiden yhteentoimivuutta käsittelevän korkean tason asiantuntijaryhmän⁽⁶⁾, johon osallistuu jäsenvaltioiden ja Schengen-maiden nimittämät asiantuntijoita ja EU:n virastojen kuten eu-LISA:n⁽⁷⁾ ja FRA:n⁽⁸⁾ edustajia. Ryhmää koordinoi HOME-pääosasto.

Menetelmä: yhteenliitettävyyden vai yhteentoimivuus?

3.1.1 Tietojärjestelmien **yhteenliitettävyydellä** tarkoitetaan mahdollisuutta kytkeä ne toisiinsa siten, että toinen järjestelmä saa automaattisesti pääsyn toisen järjestelmän tietoihin.

3.1.2 **Yhteentoimivuudella**⁽⁹⁾ tarkoitetaan erillisten järjestelmien kykyä viestiä, vaihtaa tietoja ja hyödyntää jaettua tietoa noudattaen järjestelmään pääsyyn sovellettavia valtuutuksia.

3.2 Valintana yhteentoimivuus

3.2.1 Komissio katsoo, ettei ratkaisu vie pohjaa nykyisin rakentein ja toimivaltuuksin tehdyltä työltä ja että tiedot ovat edelleen erillisissä suljetuissa "säiliöissä". Vaikka viestintäominaisuudet paranevat, ratkaisu on turvallisuusetu järjestelmille ja tiedoille, joista mihinkään ei luonnollisesti pääse internetin kautta. Lausunnon kohteena olevissa asiakirjoissa on huomattavan laajoja yhteneväisyyksiä. Asiakirjat ovat

— COM(2017) 793 rajaturvallisuus- ja viisumiasioihin liittyvien tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta

— COM(2017) 794 poliisi- ja oikeusviranomaisten yhteistyöstä ja yhteistyöstä turvapaikka ja maahanmuuttokysymyksissä.

3.3 Uudet välineet

3.3.1 Yhteentoimivuuden mahdollistamiseksi neljästä uudesta välineestä muodostuvan uuden arkkitehtuurin tulee täydentää kuutta tietokantaa, jotta tiedot löytyvät nopeasti yhdellä järjestelmähaulla. Tiedonhaku perustuu kuitenkin edelleen valtuutettujen henkilöiden tietopyyntöön.

3.4 Eurooppalainen hakuportaali (ESP)

3.4.1 Valtuutetun valvontaviranomaisen (loppukäyttäjä) tulisi päästä koko järjestelmään yhden rajapinnan kautta. Kuuden haun sijasta viranomaisen tekisi vain yhden haun (poliisi, tullit jne.), joka hakisi pyydettyjä tietoja samanaikaisesti useista tietokannoista tallentamatta tiedoista mitään. Jos tietoja on, järjestelmä löytää ne. Epäiltäessä rikosta tai terroristista toimintaa ensimmäinen haku ei ehkä tuota tulosta valvonnan kohteena olevasta henkilöstä (ei osumaa), mutta jos henkilöstä löytyy tietoa sellaisista tietokannoista kuin SIS, EES, ETIAS, voi tämä johtaa tarkempaan hakuihin ja tutkintaan.

3.5 Yhteinen biometrinen tunnistuspalvelu (yhteinen BMS)

3.5.1 Yhteinen palvelu mahdollistaa matemaattiseen muotoon muutettujen tietojen, biometrinen tietojen, sormenjälkien ja kasvokuvien samanaikaisen haun ja vertailun eri tietokannoista (SIS, Eurodac, VIS, EES⁽¹⁰⁾ ja ECRIS, ei kuitenkaan ETIAS). Näiden tietojen on oltava yhteensopivia.

3.5.2 Matemaattiseen muotoon muutettuja tietoja ei säilytetä alkuperäisessä muodossaan.

3.6 Yhteinen henkilötietorekisteri (CIR)

3.6.1 Yhteiseen henkilötietorekisteriin kerätään kolmansien maiden kansalaisten tarkastuksissa ulkorajoilla tai (Schengen-alueen) jäsenvaltioissa saatuja biografisia ja biometrisiä henkilötietoja. Hakuja nopeuttaa toiminto, joka ilmoittaa osumista eri tietokannoissa. Tiedot ovat eu-LISA:n vastuulla ja sen välinein suojattuna, ja ne tallennetaan siten, että kukaan ei pysty samanaikaisesti näkemään enempää kuin yhden aakkosnumeerisen rivin. CIR kehitetään EES- ja ETIAS-järjestelmien pohjalta, eikä sen pitäisi johtaa tietojen moninkertaistumiseen. Hakemistoa voitaisiin käyttää myös siviilihakuihin.

⁽⁶⁾ HOME-pääosasto, yksikkö B/3; komission päätös C/2016/3780, annettu 17. kesäkuuta 2016; <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?Lang=FI>

⁽⁷⁾ Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alainen tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaava eurooppalainen virasto.

⁽⁸⁾ EU:n perusoikeusvirasto.

⁽⁹⁾ Komission tiedonanto – Vahvemmat ja älykkäämmät tietojärjestelmät rajaturvallisuuden ja sisäisen turvallisuuden tueksi, COM(2016) 205 final

⁽¹⁰⁾ Kursivointi viittaa siihen, että näitä järjestelmiä koskevia tekstejä ei ole vielä hyväksytty.

3.7 Rinnakkaishenkilöllisyyksien tunnistin (MID)

3.7.1 Tunnistimen avulla vilpittömässä mielessä toimivat henkilöt tunnistetaan virheettömästi ja voidaan torjua henkilöllisyyspetoksia tekemällä hakuja samanaikaisesti kaikista tietokannoista. Mikään hallinto ei vielä ole käyttänyt tällaista välinettä, jolla pitäisi pystyä torjumaan henkilöllisyysvarkaudet.

3.8 EU-LISAn rooli ⁽¹¹⁾

3.8.1 Vuonna 2011 perustetun viraston tehtävänä on helpottaa EU:n toimintaa oikeuteen, turvallisuuteen ja vapauteen liittyvissä asioissa. Tallinnassa toimiva virasto vastaa jo tietojenvaihdosta jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välillä sekä laajojen tietojärjestelmien keskeytyksettömästä toiminnasta ja henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta Schengen-alueella.

3.8.2 Virasto toteuttaa älykkäiden rajojen kehittämishanketta, ja sen tehtävänä uudessa tietojenvaihtoarkkitehtuurissa on säilyttää tietoja, jotka liittyvät henkilöihin sekä viranomaisiin, tutkintaan ja tutkijoihin. Se valvoo tietoja pyytävien valtuutuksia ja varmistaa tietosuojan myös häiriötapauksissa (44 artikla, ehdotukset COM(2017) 793 ja 794).

3.8.3 Vielä perustamattoman **UMF-standardiviestimuodon** (Universal Message Format) **käyttö** helpottaa työskentelyä uusien järjestelmien kanssa, sillä niistä tulee pakollisia ja ne edellyttävät rajapintojen luomista jäsenvaltioihin, joissa ei vielä tällaisia ole, ja väliaikaista käännösjärjestelmää kielten välillä.

3.9 Henkilötietojen suoja (perusoikeuskirjan 8 ja 7 artikla):

3.9.1 Asetusehdotuksessa tunnustetaan turvallisuushäiriöiden mahdollisuus. Jäsenvaltioiden ja niiden järjestelmien tulee näyttää esimerkkiä ja noudattaa tietosuojaperiaatteita, jotka on vahvistettu ehdotusteksteissä, perussopimuksissa, perusoikeuskirjassa ja 25. toukokuuta 2018 voimaan tulevassa tietosuoja-asetuksessa ⁽¹²⁾.

4. Keskustelunaiheita

4.1 Yhteentoimivuuden lisäarvo demokratiassa

4.1.1 Unioni tarvitsee sääntelyä ja tutkintakeinoja, joilla se voi suojautua rikollisuudelta. Tietojärjestelmien yhteentoimivuus on mahdollisuus nostaa oikeusvaltioperiaate ja ihmisoikeuksien puolustaminen arvoonsa.

4.1.2 EES ja ETIAS yhdistettyinä BMS- ja CIR-järjestelmiin mahdollistavat rajatarkastukset, jotka kohdistuvat epäilyalaisiin henkilöihin, ja heitä koskevien tietojen säilyttämisen. Mahdollisuus "lainvalvontaviranomaisten pääsyyn (BMS-järjestelmän kautta) muihin kuin oman alansa tietojärjestelmiin EU:n tasolla" (17 artikla, CIR, ehdotukset (2017) 794 ja 793) ei kuitenkaan sovi yhteen tarkasteltava olevien ehdotusten perustaksi ilmoitettujen tarkoitusten kanssa. Komitean (EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 300 artiklan 4 kohta) tulee tässä asiassa vedota suhteellisuusperiaatteeseen ja vaatia komissiota olemaan luomatta minkäänlaista "Isoveli valvoo" -järjestelmää ⁽¹³⁾ ja asettamatta esteitä eurooppalaisten vapaalle liikkuvuudelle (EU:sta tehdyn sopimuksen 3 artikla).

4.1.3 Rajoilla ja unionin alueella liikuttaessa tehdyissä henkilöllisyys- ja asiakirjatarkastuksissa saatujen henkilötietojen keruu- ja käyttöjärjestelmä esitetään vedenpitävänä ja avoimena ainoastaan valtuutetuille henkilöille turvallisuus- ja hallinnointitarkoituksissa, ja sen ilmoitetaan sujuvoittavan menettelyjä.

4.1.4 Komitea epäilee sen vedenpitävyyttä: puutteita tulee jäämään, ja yhdeksän vuoden ajalle ulottuva luomisvaihe tukeutuu perustoihin, joita ei vielä ole olemassa (esim. EES- ja ETIAS-tietokannat ja kansalliset rajapinnat). Teknologia-ympäristö kehittyy jatkuvasti, mutta hanke nojautuu väistämättä tämänhetkiseen tekniseen kehitysvaiheeseen eikä siinä ole varattu määrärahoja tietyillä digitaalisilla osa-alueilla ilmenevän vanhenemisen hallinnointiin.

⁽¹¹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1077/2011, annettu 25 päivänä lokakuuta 2011, vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisen tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavasta eurooppalaisesta virastosta (eu-LISA).

⁽¹²⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus). ETSK:n lausunnot: EUVL C 229, 31.7.2012, s. 90 ja EUVL C 345, 13.10.2017, s. 138

⁽¹³⁾ 1984, George Orwell.

4.1.5 Lisäksi hankkeessa olisi voitu ottaa huomioon tekoälyksi kutsuttujen algoritmien käytön nopea yleistymisen sekä järjestelmien valvontavälineenä että päätöksentekijöiden haltuun uskottavana turvallisuusavaimena, jolla turvattaisiin arkkitehtuurin demokraattinen käyttö.

4.1.6 Ehdotuksessa kehitetään järjestelmä vilpittömässä mielessä toimiville, lakeja noudattaville toimijoille. Se, että määräysvalta on ihmisillä, herättää luottamusta, mutta toisaalta ihmiset saattavat olla myös heikko lenkki. Komitea ehdottaa lisättäväksi artiklaa, jossa säädetään "vikavirtasuojakytkimistä" poliittisten tai hallinnossa tapahtuvien kriisien varalta, sillä pienikin ongelma yhdessä tietokannassa voi olla suuri riski koko arkkitehtuurille⁽¹⁴⁾. UMF-viestimuodon yleistymisen voisi johtaa sen kansainväliseen käyttöön, mikä on erittäin myönteistä mutta riskialtista tietosuojan kannalta. Valtuutetuilla viranomaisilla on suuri vastuu. Näitä asioita ei ole käsitelty tarkasteltavana olevissa teksteissä.

4.2 Perusoikeuksien suojelu

4.2.1 Perusoikeudet ovat ehdottomia: niitä voidaan rajoittaa vähäisessä määrin vain, jos rajoitukset ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti Euroopan unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita ja jos oikeuksien olennaista sisältöä kunnioitetaan (perusoikeuskirjan 8 artikla ja 52 artiklan 1 kohta). Komitea pohtii, miten valvontatoimenpiteiden suhteellisuutta voidaan arvioida silloin, kun kyse on vainoa pakenevista muuttajista, jotka etsivät turvapaikkaa unionista (COM(2017) 794 final, perusteluosa – perusoikeudet). Epäilyksenalaisten henkilöiden paikantaminen rikosten ja etenkin terroristitekojen estämiseksi ei saa johtaa siihen, että **demokraattisissa yhteiskunnissamme omaksutaan aiotun rikoksen käsite**: on tehtävä ero yleistä järjestystä rikkovien "tekojen" ja "mielipiteiden" välillä.

4.2.2 Perusoikeuskirjassa kaikille vahvistettujen oikeuksien kunnioittamisessa on turvattava tasapaino turvallisuuden ja vapauden välillä, sillä muutoin on edessä demokratian loppu. Komitea katsoo, että tämä tasapaino on perustavan tärkeä ja että sen tulee olla kaikkien viranomaisten eli myös valvontaviranomaisten jatkuvana tavoitteena niin kansallisella tasolla kuin EU:n tasolla.

4.2.3 Tietohaussa osallisina olevien viranomaisten ketju ja hakuun liittyvät metatiedot tallennetaan järjestelmään. Myös valtuutettujen viranomaisten perusoikeuksia tuotettujen tietojen yhteydessä tulee kunnioittaa erityisesti turvallisuuden ja yksityisyyden takaamiseksi tapauksissa, joissa järjestelmään murtaudutaan, tai jos tietoja käytetään väärin tarkoituksiin niiden tallentamisen ja poistamisen välisenä aikana.

4.3 Tietosuoja

4.3.1 Ehdotuksissa tunnustetaan sisäänrakennetun ja oletusarvoisen henkilötietojen suojan periaate, vaikkakin perusteluosissa muistutetaan, ettei kyse ole EU:n tuomioistuimen mukaan absoluuttisesta oikeudesta. Komitea tiedostaa turvallisuuden varmistamiseen, väärin henkilöllisyyksien torjumiseen ja turvapaikan takaamiseen tähtäävien ennakoivien toimenpiteiden edut. Komitea kuitenkin korostaa tietojen matemaattisen ja anonyymien esittämistavan rajoja: asianomaiset henkilöt saattavat myöhemmin tarvita tietojään.

4.3.2 Komitea korostaa myös, että tällaiset tallennetut biometriset ja biologiset tiedot ovat erityisen kiinnostavia tietyille yrityksille ja rikollisille. Kyberturvallisuus on tässä yhteydessä yhtä tärkeää kuin fyysinen turvallisuus, ja se on saanut liian vähän huomiota ehdotuksissa. Tallennetut tiedot säilytetään yhdessä fyysisessä paikassa. Vaikka se suojeltaisiin kuinka hyvin, se voi paljastua.

4.3.3 ETSK muistuttaa, että EU:n toimielinten ja elinten tulee tietosuojaan ja tietojen poistamisoikeuteen (oikeus tulla unohdetuksi) liittyvissä asioissa noudattaa asetusta (EY) N:o 45/2001, joka ei anna niin korkeatasoista suojaa kuin vuonna 2016 annettu (toukokuussa 2018 voimaan tuleva) tietosuoja-asetus⁽¹⁵⁾, jota jäsenvaltioiden tulee noudattaa. Komitea painottaa tämän oikeuden toteuttamisen monimutkaisuutta ja pelkää, etteivät matkustajat, muuttajat ja turvapaikanhakijat pysty vaatimaan sen kunnioittamista:

- 1) Henkilötietojen suoja tulee varmistaa kaikissa olemissa olevissa kansallisissa ja eurooppalaisissa tietokannoissa, jotta kaikki tiedot suojataan.
- 2) Tietosuoja on ratkaisevan tärkeä asia, jotta kansalaiset voivat hyväksyä joutumisen tällaisen valtavan valvontaverkon alle.

4.3.4 Valtuutettujen viranomaisten keräämien tietojen säilyttämisäikää ei mainita selvästi ehdotuksissa. Teksteissä viitataan tietojen oikaisu- ja poistamisoikeuteen sovellettavaan menettelyyn, jossa ovat osallisina vuorotellen jäsenvaltio, jolle pyyntö on esitetty, ja vastuujäsenvaltio, mutta ei aseteta määräaikaa tietojen säilyttämiselle (ehdotusten 47 artikla). Komitea katsoo, että määräajan tulisi olla vahvistettu ja lyhyempi alaikäisten kohdalla (perusoikeuskirjan 24 artikla) muutoin kuin terrorismitapauksissa, jotta näillä olisi mahdollisuus kotoutumiseen.

⁽¹⁴⁾ EDPS, liite, korkean tason asiantuntijaryhmän loppuraportti, toukokuu 2017.

⁽¹⁵⁾ Yleinen tietosuoja-asetus (EU) N:o 2016/679.

4.4 Hallinnointi ja vastuuvollisuus

4.4.1 Kansainvälisiin tietokantoihin ei sovelleta samoja sääntöjä kuin eurooppalaisiin tietokonepohjaisiin järjestelmiin. Standardimuotoisen, mahdollisesti kansainväliseksi kehittyvän pääsyyntöön käyttöön otto on vain yksi tekninen komponentti, joka ei yhdenmukaista sääntöjä, vaikka Interpolin tuleekin noudattaa YK-sopimuksen⁽¹⁶⁾ 17 artiklaa. Lisäksi valtuutukset jäävät jäsenvaltioiden vastuulle. ETSK katsoo, että tätä asiaa pitäisi käsitellä ehdotuksissa.

4.4.2 Eurooppalaisten tietokantojen yhdistelmä suoltaa tuloksen yhdellä haulla. ETSK korostaa, että byrokratiaa aiheutuu samassa suhteessa kuin nopeus kasvaa ja enemmänkin. Komissio vastaa hallinnoinnista jäsenvaltioiden kanssa toteutettavan valvontamenettelyn puitteissa. Keskeinen asema on eu-LISAlla, jonka tehtävänä on muun muassa luoda toimivuus- ja yhteentoimivuustietojen keruumenettelyt. Se saa tietoa jäsenvaltioilta ja Europolilta ja esittää neuvostolle, Euroopan parlamentille ja komissiolle neljän vuoden välein teknisen arviointikertomuksen. Komissio laatii puolestaan yleiskertomuksen vuotta myöhemmin (ehdotusten 68 artikla). Komitea katsoo, että nämä ajanjaksot ovat aivan liian pitkiä. Yhteentoimivuuden komponenttien turvallisuutta (68 artiklan 5 kohdan d alakohta) tulisi arvioida ainakin joka vuosi ja vaikutusta perusoikeuksiin ainakin kahden vuoden välein (saman artiklan b alakohta).

4.4.3 Komitea pitää valitettavana, että niinkin perustavia kysymyksiä kuin mistä ehdotuksissa on kyse hallinnoidaan EU:n virastoissa, joiden rekrytointi- ja toimintakäytännöt ovat läpinäkymättömiä monille kansalaisille. Komitea katsoo tarpeelliseksi vertailla hyviä käytänteitä ja pyytää lausuntoa kaikilta riippumattomilta tietojen käytön valvonnasta vastaavilta viranomaisilta (tietosuojavaltuutettu) ja muilta virastoilta kuten FRA:lta ja ENISAlta.

4.4.4 Kaikkien näiden uusien rakenteiden ja menettelyjen käyttöönotto tapahtuu komission delegoiduilla säädöksillä ja täytäntöönpanosäädöksillä. Komitea toivoo, että perusoikeuksien kunnioittamisen ja henkilötietojen suojelun tavoitteet kirjataan kaikkiin näihin säädöksiin kaikissa vaiheissa ja että lähestymistapana on parantaa ihmisten vastaanottoa rajoilla. ETSK kehottaa järjestämään kaikille eurooppalaisille yleisötiedotusta hankkeen vaiheista aina sen valmistumiseen asti ja antamaan valvonnan kohteeksi joutuville henkilöille pedagogista tiedotusta.

5. Valvontaviranomaisille suunnatun koulutuksen tarve kaikkialla unionissa

5.1 Komitea katsoo, että monenlainen koulutus on tarpeen ensimmäisessä vaiheessa (vuoden 2021 jälkeen) toisin kuin komissio väittää vaikutustenarvioinnin tiivistelmässään (C). Komission mainitsema summa on 76 miljoonaa euroa vuodessa. Uusiin menettelyihin siirtyminen edellyttää aina täydennyskoulutusta. Tässä on kyse kaikista unionin ulkorajoista ja kansallisista järjestelmistä. Kaikissa jäsenvaltioissa ei vielä ole yhteensopivia järjestelmiä, vaan ne joutuvat tekemään huomattavia ponnisteluja ja luomaan rajapintoja voidakseen osallistua. Jotta yhteentoimivuus onnistuisi, jäsenvaltioiden välisiä eroja pitää tasoittaa.

5.2 Laadukkaiden tietojen hyödyntämistä ja UMF-standardiviestimuotoa käsittelevä koulutus on välttämätöntä. Komitea ehdottaa valtuutetuille viranomaisille suunnattua yhteistä koulutuskeskustaa, jossa on mukana eu-LISA (jotka jäsenten pätevyys täytyy varmistaa tiukalla seulalla) tai joka järjestetään CEPOLin⁽¹⁷⁾, Frontexin, Europolin ym. kanssa.

5.3 MID:n kaltaista välinettä ei ole missään muualla. Jos se toimii, siitä tulee vahva väline. Uudessa arkkitehtuurissa tietojen on oltava parasta mahdollista laatua. Jotta kokonaisuus olisi hankkeen odotusten tasalla, kaikkien jäsenvaltioiden tulee osallistua samantasoisesti, sillä muutoin puutteet ovat aiempaa vakavampia. Tämä vaarantaisi oikeuden turvapaikkaan ja kansainväliseen suojeluun (perusoikeuskirjan 18 ja 19 artikla).

6. Rahoitus

6.1 Koko ehdotettu arkkitehtuuri perustuu olettamuksiin: päätöksentekijöiden tulee hyväksyä EES- ja ETIAS-järjestelmät ja vahvistaa UMF-viestimuoto, MID:n tulee toimia ja CIR:n olla turvallinen. Onko kahdella elimellä eli Euroopan tietosuojavaltuutetulla ja eu-LISA-virastolla sekä mahdollisesti myös ENISA-virastolla riittävästi henkilöstöä ja määrärahoja? Komissio ehdottaa EU:n ja jäsenvaltioiden yhteisrahoitusta. Komitea huomauttaa, että ohjausjakson hallinnoinnissa sovelletaan edelleen säästöbudjetteja ja että olemassa olevien tietokantojen (SIS, VIS, Prüm, EES) nykyistäkin käyttöä tulee vielä kehittää suhteessa lakisääteisiin vaatimuksiin (asiantuntijaryhmän kertomus).

⁽¹⁶⁾ Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva YK:n kansainvälinen yleissopimus, 17 artikla: "1. Kenenkään yksityiselämään, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon ei saa mielivaltaisesti tai laittomasti puuttua eikä suorittaa hänen kunniaansa ja mainettaan loukkaavia hyökkäyksiä. 2. Jokaisella on oikeus lain suojaan tällaista puuttumista tai tällaisia hyökkäyksiä vastaan."

⁽¹⁷⁾ Euroopan unionin lainvalvontakoulutusvirasto (Budapest).

6.2 ETSK pohtii, miten brexit vaikuttaa määrärahoihin, vaikka Yhdistynyt kuningaskunta ei olekaan Schengen-järjestelmässä, sekä yleisemmin kuinka monimutkaista yhteentoimivuuden hallinnointi on tulevaisuudessa niissä Euroopan maissa, jotka eivät kuulu Schengen-tietojärjestelmään mutta osallistuvat muihin tietokantoihin, kuten Eurodaciin.

6.3 Rahastona on tarkoitus käyttää sisäisen turvallisuuden ja raja-asioiden rahastoa (ISF). Toiminta on tarkoitus aloittaa vuonna 2023. Komitea pohtii, riittääkö viisi vuotta erojen tasoittamiseen Euroopan laajuisesti ja onnistumiseen tarvittavien edellytysten luomiseen. Ehdotettu budjetti on 424,7 miljoonaa euroa 9 vuoden aikana (2019–2027). Sen maksavat unioni (ISF) ja jäsenvaltiot. Valtioiden tulee huolehtia siitä, että nykyiset järjestelmät toimivat moitteettomasti uuden tietoarkkitehtuurin kanssa. Komitea katsoo, että talouskasvun paluun pitäisi auttaa näiden investointien tekemisessä.

Bryssel 23. toukokuuta 2018.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Luca JAHIER*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle kiertotalouspaketin täytäntöönpanosta: vaihtoehtoja kemikaali-, tuote- ja jätelainsäädännön rajapinnalla yksilöityjen ongelmien ratkaisemiseksi”

(COM(2018) 32 final)

(2018/C 283/08)

Esittelijä: **Brian CURTIS**

Komission lausuntopyyntö	12.2.2018
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Työvaliokunnan päätös	19.9.2017 (lausuntopyyntöä ennakoiden)
Vastaava erityisjaosto	”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö”
Hyväksyminen erityisjaostossa	3.5.2018
Hyväksyminen täysistunnossa	23.5.2018
Täysistunnon nro	535
Äänestystulos	185/01/01
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Komitea on tyytyväinen komission toimintatapaan tutkia järjestelmällisesti erilaisia vaihtoehtoja, jotka voisivat auttaa ratkaisemaan kemikaali-, tuote- ja jätelainsäädännön rajapinnalla yksilöityjä ongelmia.

1.2 Komitea kannattaa komission tässä asiassa omaksumaa ennakoivaa ja pitkäjänteistä näkemystä. Siirtymäprosessi tulee väistämättä olemaan pitkä, ja sen etenemistä on jatkuvasti edistettävä ottaen huomioon määritys- ja prosessiteknologian kehittyminen.

1.3 Kansanterveyden turvaaminen yleensä ja tuotteiden loppukuluttajien terveyden varmistaminen ovat keskeisiä seikkoja vahvistettaessa luottamusta kiertotalouden periaatteisiin.

1.4 Kierrätyslaitosten työntekijöiden työterveys ja -turvallisuus ovat myös vaarassa ilman kattavia toimia, joilla pyritään ratkaisemaan erityisesti vaarallisiin aineisiin liittyvä ongelma. Kattavien tietojen antaminen ammattiliitoille on näin ollen erittäin tärkeää.

1.5 REACH-asetuksen ja muun jo olemassa olevan kemikaalilainsäädännön tinkimätön täytäntöönpano tulisi asettaa etusijalle. Nykyistä lainsäädäntöä, jolla pyritään alun alkaen estämään vaarallisten kemikaalien pääsy materiaalikiertoon, ei vielä sovelleta joka suhteessa eikä etenäkään kolmansista maista EU:hun tuotuihin tuotteisiin.

1.6 Komitean mielestä on välttämätöntä, että kierrätysyritykset jatkavat investointeja asianmukaisiin lajittelulaitteisiin, ja kehottaa harkitsemaan taloudellisia ja teknisiä tukitoimia tällä alalla.

1.7 Komitea kannattaa voimakkaasti näkemystä, että hyödyntämisketjun toimijoiden ongelmia voidaan vähentää parantamalla tiedotusta vaarallisten kemikaalien esiintymisestä, sijainnista ja pitoisuudesta jätteistä talteen otetuissa tuotteissa ja materiaaleissa.

1.8 Mahdollisten arvonlähteiden ja tarvittavien suojatoimien määrittäminen vaarallisten kemikaalien yhteydessä jätevirrassa tukee kustannus-hyöty-analyysejä, jota tarvitaan lainsäädäntötoimien ja käytännön toimien perustelemiseksi.

1.9 On erittäin tärkeää tarvittaessa parantaa ja vahvistaa erityistä huolta aiheuttavia aineita (SVHC) mahdollisesti sisältävien tuotituotteiden määritys- ja jäljittämiskaavoituksia, jotta voidaan tarpeen vaatiessa panna toimeen kieltoja ja asianmukaisia jäljitysmekanismeja tuotteen koko elinkaaren ajan.

1.10 Lainsäädäntökehyksen tulisi tarjota yhtäläinen suoja riippumatta siitä, onko tuote valmistettu ensimateriaaleista vai hyödynnettyistä materiaaleista.

2. Johdanto

2.1 Komitea on kiertotalouspaketista antamassaan lausunnossa⁽¹⁾ ⁽²⁾, jo todennut, että materiaalien talteenottoa jätevirrasta on helpotettava nykyistä enemmän, ja pannut merkille, että on puututtava erilaisiin oikeudellisiin, teknisiin ja rahoituksellisiin esteisiin. Vaarallisten aineiden esiintyminen jätemateriaaleissa on tällainen este, ja tässä tarkasteltava tiedonanto on osa prosessia, jossa määritetään toimintapoliittisia tavoitteita, haasteita ja ratkaisuja kierron lisäämiseksi taloudessa. Eräillä aloilla tarvitaan muita kuin lainsäädäntötoimenpiteitä, mutta yleisenä tavoitteena on vaikuttaa tulevaan toimintapoliittikkaan.

3. Komission ehdotuksen pääsisältö

3.1 Tiedonannossa esitetään joukko poliittisia tavoitteita ja niihin liittyviä ongelmia sekä kehoitetaan sidosryhmiä ottamaan kantaa mainittuihin haasteisiin, jotta voidaan löytää keinoja edistää todellista kiertotaloutta. Tiedonannossa esitetään neljä laaja-alaista ongelmaa, ja niiden ratkaisumahdollisuuksia valmistellaan mutta ei määritellä. Käsillä olevassa lausunnossa, jossa otetaan huomioon komission yksiköiden valmisteluasiakirja ja ETSK:n jäsenten ja kansalaisyhteiskunnan sidosryhmäorganisaatioiden antama panos, vastataan kehoitukseen esittää parhaiksi arvioituja vaihtoehtoja, jotta voidaan vastata keskeisiin haasteisiin. Tästä syystä lausunnon pääsisältö esitetään sen loppuosassa tekstijaksossa "Erityistä".

3.2 Komissio on käynnistämässä julkista kuulemistä ja kannustaa Euroopan parlamentin, neuvoston ja asianomaisten osapuolten kanssa käytäviä keskusteluja, jotta voidaan valita vaihtoehtoja ja määritellä erityistoimia yleisellä tai alakohtaisella tasolla kestäväpohjaisten uusioraaka-aineiden markkinakehityksen edistämiseksi. Jatkotoimia viedään eteenpäin paremman sääntelyn periaatteiden mukaisesti, ja vaikutustenarvioinnit toteutetaan ennen kuin esitetään konkreettisia ehdotuksia, joilla odotetaan olevan merkittävä vaikutus.

4. Yleistä

4.1 Aiheeseen liittyvä EU:n lainsäädäntö kattaa kemikaalit, tuotteet ja jätteet⁽³⁾. Nykyisessä lainsäädäntökehyksessä on kuitenkin puutteita, sillä siinä ei varmisteta, että tiedot vaarallisista kemikaaleista välitetään koko materiaalikiertoon ja mahdollisiin seuraaviin elinkaariin.

4.2 Yhä monimutkaisempi yhteiskunta on enenevässä määrin riippuvainen kemikaalien käytöstä⁽⁴⁾. EU:n **kemikaalilainsäädännön** pilarit ovat CLP-asetus⁽⁵⁾, REACH-asetus⁽⁶⁾ ja POP-asetus⁽⁷⁾, jotka täydentävät toisiaan ja joita sovelletaan käyttöalasta riippumatta.

⁽¹⁾ Lausunto aiheesta "Kiertotalouspaketti" (EUVL C 264, 20.7.2016, s. 98).

⁽²⁾ Komission 2. joulukuuta 2015 hyväksymä kiertotalouspaketti.

⁽³⁾ Vaarallisten jätteiden määrittelmä sisältyy kesäkuussa 2015 julkaistuu asiakirjaan *Guidance document on the definition and classification of hazardous waste*.

⁽⁴⁾ Euroopan ympäristökeskuksen raportti N:o 2/2016, s. 33–34.

⁽⁵⁾ Asetus (EY) N:o 1272/2008 luokituksista, merkinnöistä ja pakkaamisesta.

⁽⁶⁾ Asetus (EY) N:o 1907/2006 kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelyistä ja rajoituksista (REACH).

⁽⁷⁾ Asetus pysyvistä orgaanisista yhdisteistä – ks. http://ec.europa.eu/environment/chemicals/international_conventions/index_en.htm

4.3 **Tuotelainsäädännössä** voidaan keskittyä sekä tuoteturvallisuuteen että tuotteiden kestäväpohjaisuuteen. Yleisessä tuoteturvallisuudirektiivissä⁽⁸⁾ säädetään muiden kuluttajatuotteiden kuin elintarvikkeiden yleisistä turvallisuusvaatimuksista. Lisäksi useat tuotekohtaiset säädökset, kuten leludirektiivi, elintarvikepakkausasetus, RoHS-direktiivi⁽⁹⁾ ja ekosunnitteludirektiivi, ovat merkittäviä. ETSK:n antamassa lausunnossa⁽¹⁰⁾ kannatetaan ”yhdenmukaista lähestymistapaa” ekologiseen suunnitteluun, jonka nykyistä soveltamisalaa tulisi laajentaa. Tällaisessa yhdenmukaisessa lähestymistavassa tulisi ottaa huomioon sekä tuotteiden energiatehokkuus ja suorituskyky että resurssien ja materiaalien käyttöön liittyvä tehokkuus ja suorituskyky.

4.4 Useat **jätelainsäädäntöön** kuuluvat säädökset ovat myös merkittäviä. Jätepuitedirektiiviä on tarkasteltu useissa komitean lausunnoissa, ja ETSK on jatkuvasti tukenut jäsenvaltioille asetettavaa velvoitetta soveltaa jätehierarkiaa, jonka mukaan ensimmäisellä sijalla on jätteen syntymisen ehkäiseminen, jota seuraavat uudelleenkäyttö, kierrätys ja uusiokäyttö ja viimeisenä hävittäminen polttamalla ja sijoittamalla kaatopaikalle. ETSK on myös kehottanut velvoittamaan jäsenvaltioita ottamaan käyttöön laajennetun tuottajavastuun järjestelmiä. Lisäksi se on kehottanut vahvistamaan säännöksiä, joissa edellytetään erilliskeräyksen vahvistamista⁽¹¹⁾.

4.5 Tulevien toimien ohjaamiseksi voidaan esittää eräitä yleisiä näkökohtia:

- **Tiedotuksen parantaminen** vaarallisten kemikaalien esiintymisestä, sijainnista ja pitoisuudesta jätteistä talteen otetuissa tuotteissa ja materiaaleissa voi vähentää hyödyntämisketjun toimijoiden ongelmia ja edistää ympäristön sekä ihmisten terveyden suojelua.
- On tärkeää **estää alun alkaen** vaarallisten kemikaalien **pääsy** materiaalikiertoon. Tämän mahdollistavaa nykyistä lainsäädäntöä ei vielä sovelleta tinkimättä.
- **Lainsäädäntökehyksen** tulisi tarjota yhtäläinen suoja riippumatta siitä, onko tuote valmistettu ensiömateriaaleista vai hyödynnetyistä materiaaleista.

4.6 On todettava, että tätä tukeva työ on käynnissä. Esimerkiksi vaarallisia aineita sähkö- ja elektroniikkalaitteissa tarkastellaan RoHS-direktiivissä, jolla tiettyjen vaarallisten aineiden korvaamista sähkö- ja elektroniikkalaitteissa edistämällä parannetaan tällaisista laitteista peräisin olevan jätteen kierrätysmahdollisuutta ja kierrätyksen taloudellista kannattavuutta. Euroopan parlamentissa ja neuvostossa keskustellaan parhaillaan myös neljästä muusta asiaan liittyvästä lainsäädäntöehdotuksesta⁽¹²⁾,⁽¹³⁾,⁽¹⁴⁾,⁽¹⁵⁾, ETSK panee merkille asiasta hiljattain saavutetun poliittisen yhteisymmärryksen⁽¹⁶⁾.

4.7 Eräät tässä tarkasteltavassa tiedonannossa käsitellyistä kysymyksistä ovat käsitteellisesti monitahoisia, ja tämä koskee etenkin ongelmia, jotka johtuvat sääntöjen puutteellisesta yhdenmukaistamisesta ja yhteensovittamisesta. Komitean mielestä tiedottamiseen ja vaarallisiin aineisiin liittyvät konkreettisemmat kysymykset tulisi asettaa etusijalle.

4.8 Kun otetaan huomioon tässä tarkasteltavassa tiedonannossa esitetty tiivistelmä ongelmista ja käynnissä tai kehitteillä olevat laaja-alaiset aloitteet todellisen kiertotalouden saavuttamiseksi, on kuitenkin selvää, ettei siirtymäprosessia, joka liittyy vaarallisten aineiden poistamiseen jätteistä ja jätteiden hyödyntämis- tai kierrätysmenetelmien yhteydessä, voida saattaa pikaisesti päätökseen. Näin ollen komission tässä yhteydessä omaksuma ennakoiva ja pitkäjänteinen näkemys on kannatettava.

⁽⁸⁾ Direktiivi 2001/95/EY yleisestä tuoteturvallisuudesta.

⁽⁹⁾ Direktiivi 2011/65/EU tiettyjen vaarallisten aineiden käytön rajoittamisesta sähkö- ja elektroniikkalaitteissa.

⁽¹⁰⁾ Lausunto aiheesta ”Ekologista suunnittelua koskeva työsuunnitelma vuosiksi 2016–2019”, EUVL C 345, 20.7.2016, s. 97

⁽¹¹⁾ Lausunto aiheesta ”Kiertotalouspaketti” (EUVL C 264, 20.7.2016, s. 98).

⁽¹²⁾ Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin 94/62/EY muuttamisesta.

⁽¹³⁾ 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

⁽¹⁴⁾ Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jätteistä annetun direktiivin 2008/98/EY muuttamisesta

⁽¹⁵⁾ Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kaatopaikoista annetun neuvoston direktiivin 1999/31/EY muuttamisesta

⁽¹⁶⁾ Komission jäsenen Karmenu Vellan kannanotto jättesäätöjen uudistamisesta saavutettuun poliittiseen yhteisymmärrykseen

5. Erityistä

Tiedon tarve

5.1 Tavoitteena on varmistaa, että asianmukaiset tiedot tuotteiden sisältämistä huolta aiheuttavista aineista ovat kaikkien toimitusketjun toimijoiden ja myös jätehuollon palveluntarjoajien saatavilla. Ihmisten terveyttä ja ympäristöä voidaan suojella parhaiten, kun alun alkaen estetään haitallisten kemikaalien pääsy talouden kiertoon. Näin voidaan myös ottaa talteen materiaaleja jätteestä ja edistää kiertotaloutta.

5.2 Kattavien tietojen antaminen ammattiliitoille voi olla avainasemassa työntekijöiden terveyden suojelemiseksi ja on näin ollen erittäin tärkeää.

5.3 REACH-asetuksessa säädetään kemikaalien valmistuksesta, käytöstä ja markkinoille saattamisesta EU:ssa. Sen päätavoitteena on varmistaa ihmisten ja ympäristön korkeatasoinen suojelu. Eräiden kuluttajajärjestöjen ja komission raportit osoittavat, että REACH-asetuksen mukaisia tiedotusvelvoitteita on noudatettu heikosti toimitusketjussa.

5.4 Komissio on käynnistämässä toteutettavuustutkimuksen sellaisten erilaisten tietojärjestelmien, innovatiivisten seurantateknologioiden ja strategioiden käytöstä, joiden avulla merkitykselliset tiedot voitaisiin siirtää tuotteen toimitusketjua pitkin aina kierrättäjille saakka. Esiin nouseekin kysymys, antaisiko pakollinen tietojärjestelmä lisäarvoa ja miten tulisi hallinnoida EU:hun tuotuja tavaroita, jotka saattavat sisältää kiellettyjä aineita?

5.5 Komitea katsoo, että suurelta osin on jo olemassa oikeudellisia välineitä, joiden avulla voidaan rajoittaa erityistä huolta aiheuttavien aineiden (SVHC) pääsyä materiaalikiertoon. Merkittäviä ovat erityisesti säännökset, joissa asetetaan etusijalle tällaisten aineiden korvaaminen vaarattomilla kemikaaleilla ja kannustetaan siihen. Komitea kannattaa REACH-asetuksen tinkimätöntä soveltamista ja suosittaa, että se pidetään ajan tasalla, kun saadaan uutta tieteellistä tietoa kemikaalien vaarallisista ominaisuuksista myös uusioraaka-aineiden yhteydessä. Näin suojellaan työntekijöiden työterveyttä ja -turvallisuutta sekä loppukäyttäjien terveyttä. Samalla parannetaan kiertotalouden uskottavuutta.

5.6 Maahantuojien on maahantuotujen tuotteiden osalta jo kartoitettava erityistä huolta aiheuttavat aineet. Voitaisiin myös painottaa sen REACH-asetuksessa säädetyn velvoitteen täytäntöönpanoa, jonka mukaan valmistajien ja maahantuojien on eriteltävä rekisteröintiasiakirjoissa ja käyttöturvallisuustiedotteessa jätevaihetta koskevia altistumisriski- ja vaarailmoituksia. Lisäksi voitaisiin vaatia yksityiskohtaisempia tietoja, kuten erilaisten käytöstäpoistokenaarioiden määrittelyä kierrätyksestä, uudelleenkäyttöön valmistelua tai hävittämistä varten. Tämä olisi tehtävä pantaessa täytäntöön tuotteen valmistajia ja maahantuojia koskevaa velvoitetta, jonka mukaan talouden toimijoille toimitusketjussa on ilmoitettava erityistä huolta aiheuttavien aineiden esiintymisestä tuotteissa, sekä samalla vaadittava, että aineen esiintymispaikka tuotteessa mainitaan.

5.7 On erittäin tärkeää tarvittaessa parantaa ja vahvistaa erityistä huolta aiheuttavia aineita (SVHC) mahdollisesti sisältävien tuotintuotteiden määrittämis- ja jäljittämisvaatimuksia, jotta voidaan tarpeen vaatiessa panna toimeen kieltoja ja asianmukaisia jäljitysmekanismeja tuotteen koko elinkaaren ajan.

5.8 Komitea on huolissaan siitä, että erityistä huolta aiheuttavien aineiden täydellinen kartoittaminen saattaa osoittautua ongelmalliseksi vapaakauppasopimusten ja talouskumppanuussopimusten yhteydessä.

5.9 Yleisesti ottaen kierrätysyritysten on tehtävä lisäinvestointeja lajittelulaitteiden mukauttamiseksi, ja tätä varten olisi harkittava taloudellisia ja teknisiä tukitoimia.

Jätteeseen sisältyvät aineet, joita ei enää sallita uusissa tuotteissa

5.10 Jäsenvaltioissa on 1900-luvulta lähtien ollut voimassa vaarallisia kemiallisia aineita rajoittavaa lainsäädäntöä, ja uusien kemikaalien vaarallisuus tutkitaan perusteellisesti. Jatkuva riskinarviointi tarkoittaa kuitenkin, että aiemmin laillisesti valmistetut tuotteet voivat sisältää erityistä huolta aiheuttavia aineita ja että nykyisin valmistettavat tuotteet saattavat sisältää aineita, jotka myöhemmin kielletään. Tämä tarkoittaa, että jätteiden käsittelyssä ja kierrätyksessä voi olla mukana vaarallisia aineita.

5.11 Tavoitteena on helpottaa kierrätystä ja parantaa uusioraaka-aineiden käyttöönottoa edistämällä myrkyttömiä materiaalikiertoja. Lisäksi on kiinnitettävä enemmän huomiota vaikutuksiin, joita mahdollisilla kemikaalirajoituksilla ja rajoituksilla koskevilla poikkeuksilla on kierrätys- ja uudelleenkäyttömahdollisuuksiin tulevaisuudessa.

5.12 Komission mukaan vaaralliset aineet ovat edelleen este kiertotaloudelle ja sen mielestä olisi kehitettävä erityinen menetelmä, jolla tuetaan päätösten tekemistä huolta aiheuttavista aineista sisältävän jätteen kierrätettävyydestä. Tällainen työ on käynnissä, ja sen on määrä olla valmis vuoden 2019 puoliväliin mennessä. Tässä yhteydessä on myös laadittava suuntaviivoja, jotta varmistetaan, että erityistä huolta aiheuttavien aineiden esiintyminen kierrätetyissä materiaaleissa voidaan ottaa paremmin huomioon ehdotusten valmistelun varhaisissa vaiheissa riskin hallitsemiseksi. Lisäksi komissio harkitsee täytäntöönpanolainsäädännön antamista, jotta voidaan valvoa tehokkaasti, miten voimassa olevaa vapautusta REACH-rekisteröinnistä sovelletaan hyödynnetyjen aineiden osalta.

5.13 Vaarallisten aineiden yhteydessä on kysyttävä, voidaanko sovittaa yhteen käsitys jätteestä kierrätyksen resurssina sekä sen varmistaminen, että erityistä huolta aiheuttavista aineista sisältävää jätettä hyödynnetään vain materiaaleissa, joita voidaan käyttää turvallisesti. Pitäisikö kierrätysmateriaaleissa sallia kemikaaleja, joita ei enää sallita perusraaka-aineissa? Jos pitäisi, millä ehdoilla?

5.14 Kierrätettyjen materiaalien yhteydessä pyritään siihen, että niiden suorituskyky ja kemiallinen koostumus ovat mahdollisimman lähellä vastaavia raaka-aineita. Taloudelliset ja tekniset tekijät määrittävät huomattavasti sitä, voidaanko huolta aiheuttavat aineet poistaa, ja tämä on pitkälti tapauskohtaista. Toimintapoliittisina vaihtoehtoina on, että kaikkiin primääri- ja uusioraaka-aineisiin on sovellettava samoja sääntöjä tai että uusioraaka-aineisiin voidaan soveltaa erityisiä määräaikaista poikkeuksia.

5.15 ETSK on sitä mieltä, että kaikilla tässä yhteydessä sovellettavilla kriteereillä on estettävä vaarallisten aineiden esiintyminen hyödynnetyissä materiaaleissa sellaisina pitoisuuksina, jotka ylittävät ensimateriaaleihin sovellettavan pitoisuustason.

Jätteiden ja kemikaalien vaarallisuuden määrittävien sääntöjen puutteellinen yhdenmukaisuus

5.16 Tämä kysymys liittyy tiiviisti edellä käsiteltyyn yhtenäistämiseen, ja molemmat ovat käsitteellisesti monitahoisia. Kuten edellä esitetään, vaarallisten kemikaalien ja tuotteiden tuotantoon ja käyttöön sovelletaan tiukkoja EU:n sääntöjä työntekijöiden, muiden kansalaisten ja ympäristön suojelemiseksi. Myös jätehuoltoa säännellään EU:n säännöksin, jotka on laadittu tätä samaa tarkoitusta varten. Tutkimukset ovat kuitenkin osoittaneet, että nämä kaksi säännöstä eivät ole täysin yhdenmukaisia ⁽¹⁷⁾.

5.17 Kemikaalien ja jätteiden luokittelusääntöjä on johdonmukaistettava. Esimerkiksi voitaisiin ajatella sellaisten sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta annetun direktiivin ⁽¹⁸⁾ kaltaisten säännösten antamista muiden erityisten tuoteryhmien tai materiaalivirtojen (esim. huonekalut tai tekstiilit) osalta, joissa säädetään vaarallisia kemikaaleja sisältävän jätteen asianmukaisesta käsittelystä ennen hyödyntämistä ja käyttöä uusissa tuotteissa. Komissio aikoo julkaista jäteluokitteluohjeet, jotta jätealan toimijoiden ja toimivaltaisten viranomaisten on helpompi määritellä ja luokitella jäte yhdenmukaisella tavalla. Lisäksi on tarkoitus vaihtaa tietoja testimenetelmiä koskevista parhaista käytänteistä. Sidosryhmiä kehoitetaan pohtimaan, pitäisikö vaaraluokitussääntöjä yhdenmukaistaa siten, että jätettä pidettäisiin vaarallisena samojen sääntöjen perusteella kuin tuotteita.

Bryssel 23. toukokuuta 2018.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Luca JAHIER

⁽¹⁷⁾ Esimerkiksi: *Keeping it Clean: How to protect the circular economy from hazardous substances*. Euroopan ympäristötoimisto.

⁽¹⁸⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/19/EU, 4. heinäkuuta 2012, sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta.

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

(COM(2018) 28 final)

ja

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi aluksilta peräisin olevan jätteen toimittamiseen tarkoitetuista satamassa olevista vastaanottolaitteista sekä direktiivin 2000/59/EY kumoamisesta ja direktiivien 2009/16/EY ja 2010/65/EU muuttamisesta”

(COM(2018) 33 final – 2018/0012 (COD))

(2018/C 283/09)

Esittelijä: **Antonello PEZZINI**

Lausuntopyyntö	Euroopan parlamentti, 5.2.2018 Euroopan unionin neuvosto, 9.2.2018 Euroopan komissio, 12.2.2018
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 100 artiklan 2 kohta ja 304 artikla
Komitean täysistunnon päätös	19.9.2017
Vastaava erityisjaosto	”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö”
Hyväksyminen erityisjaostossa	3.5.2018
Hyväksyminen täysistunnossa	23.5.2018
Täysistunnon nro	535
Äänestystulos	193/00/01
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK on kannattanut komission kiertotalouspolitiikkaa alusta lähtien mutta katsoo, että sitä tulee harjoittaa tiiviissä yhteistyössä työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa ennakkosuunnittelun pohjalta siten, että mukana on myös tiedelaitoksia ja erilaisia oppilaitoksia.

1.1.1 On myös välttämättä ryhdyttävä tehokkaiisiin koulutustoimiin, luotava kannustimia suunnittelun kehittämiseksi ja käyttäytymismallien muuttamiseksi, laadittava korkeatasoisia yhteisiä teknis-normatiivisia standardeja, luotava houkuttelevia ja palkitsevia – myös verotukseen ja rahoitukseen liittyviä – järjestelmiä, lähestyttävä aihetta järjestelmätasolla ja alojen välisesti sekä käytettävä digitaalisia sovelluksia älykkäästi ja laajasti.

1.2 Biosfäärin dynaamisen tasapainon osatekijöiden kunnioitus ja puolustaminen eivät käynnisty itsestään, vaan siihen tarvitaan herkkyyttä, jota ruokkii kulttuuriin juurtunut tietoisuus siitä, ettei luomakuntaa ole luotu hyväksikäytettäväksi ja tuhohtavaksi taloudellisen hyödyn toivossa vaan järkevästi käytettäväksi, parannettavaksi ja vaalittavaksi ”yleismaailmallisen antropomorfismin hengessä” ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Benedetto Croce, kuvauksessa kaikesta ihmismäisestä maailmankaikkeudessa.

1.3 Polymeerimateriaalien kaltaiset uudet keksinnöt ovat helpottaneet ihmisen työtä ja elämää, mutta niistä on pidettävä huolta koko elinkaaren ajan, jotta vältetään kielteiset vaikutukset luonnon prosesseihin.

1.3.1 Komitea pitää perustavan tärkeänä kehittää polymeerimateriaaleille ekologisen suunnittelun kulttuuri, joka helpottaa materiaalien hyödyntämistä uusiopolymeereinä ensimmäisen käyttökerran jälkeen.

1.3.2 Vakiintuneisiin toimintatapoihin sekä tuotanto-, jakelu- ja kulutusmalleihin tarvitaan suurta mullistusta, jonka myötä jätteet aletaan nähdä arvokkaina ja hyödynnettävissä olevina resursseina, unohtamatta myöskään kansalaisyhteiskuntaa ja erilaisia kouluja ja oppilaitoksia.

1.3.3 ETSK katsoo, että ennen muuta pakkausalalle, joka on tänä päivänä valtavan laaja, tulee kehittää taloudellisista ja hygieniasyistä koko alan kattava uudelleenkäyttöstrategia sellaisten yritysten myötävaikutuksella, joilla on kokemusta kierrätysprosesseista. Osaamista tulee yhtenäistää ja kehittää prosessin alku- ja loppupäässä.

1.3.4 Kansallisten standardointielinten olisi tehostettava tiiviissä yhteistyössä eurooppalaisten ja kansainvälisten standardointielinten kanssa prosessia uusioraaka-aineiden vahvistamiseksi erityisen merkinnän avulla, jotta valmistettavien uusien tuotteiden kuluttajaturvallisuutta voidaan parantaa Euroopan laajuisen yhdenmukaistamisen avulla.

1.3.5 ETSK katsoo, että merkittävä sija tulee antaa tutkimukselle ja innovoinnille, erityisesti biopohjaisia tuotteita kehittäväälle yhteiselle teknologia-aloitteelle⁽²⁾, joka on Horisontti 2020 -puiteohjelman mukainen institutionaalinen julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyökumppanuus, sekä muille kiertotalouspohjaisille kestävyysperiaatteita edistävillä hankkeilla tulevassa yhdeksännessä puiteohjelmassa.

1.3.6 Ensisijaisen tärkeää on ottaa käyttöön eri muovilajien digitaaliset merkinnät, jotta muovit voidaan tunnistaa, lajitella ja mahdollisesti poistaa kierrosta yhteisesti sovitujen menetelmien mukaisesti. Kyseiset uusioraaka-aineet eivät varsinkaan saa sisältää sellaisia myrkyllisiä aineita, joita esiintyy raaka-aineissa, joita ei ole tarkoitettu käytettäväksi elintarvikkeiden kanssa tai lasten leikeissä.

1.4 ETSK katsoo, että REACH-toimiin liittyvien kemiallisten analyysien avulla tulee pyrkiä vähentämään mikromuovien aiheuttamaa saastumista, joka on yksi suurimmista ympäristöä ja ihmisten terveyttä uhkaavista tekijöistä.

1.5 ETSK kannattaa painokkaasti komission ehdotuksia jätteen vastaanottolaitteiden sijoittamisesta satamiin sekä alusten vastuuhenkilöiden velvoittamista noudattamaan jätteiden purkamista koskevia menettelyjä.

1.5.1 Vastaavaa toimintatapaa pitäisi ETSK:n mielestä soveltaa myös jokien hoidossa, sillä jokia pitkin kulkeutuu meriin huomattavan paljon saasteita.

1.5.2 ETSK katsoo, että kalastajajärjestöjen ja työmarkkinaosapuolten olisi oltava sekä toimintakulttuurinsa puolesta että kansallisen ja unionilta saatavan rahoituksen turvin mukana vesistöjen puhdistamisessa polymeerijäänteistä. Ne voisivat mm. järjestää valvotuskampanjoita jokien ja merien roskaantumisen ja tarvittavan koulutuksen saatuaan myös osallistua satamissa tai jokien varsilla kierrätyksen toimitusketjun alkupään toimiin eritoten kalastuskieltokausien aikana.

1.6 ETSK on sitä mieltä, että uudenlaisen lisätoiminnan synty ja kehitys kiertotalouden johdosta edellyttää direktiiviin 2008/98/EY pohjautuvan nykyisen jätelainsäädännön tarkistamista. Siinä vastuu osoitetaan sille taholle, jonka hallussa jätteet ovat, luomatta usein kuitenkaan välineitä jätteen uudelleenkäyttöä varten.

⁽²⁾ Biopohjaisia teollisuudenaloja koskeva aloite on Euroopan komission ja biopohjaisten teollisuudenalojen yhteenliittymän (BIC) välinen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus. Yhteenliittymään kuuluu tällä hetkellä yli 60 erikokoista eurooppalaista yritystä, klusteria ja organisaatiota teknologian, teollisuuden sekä maa- ja metsätalouden alalta. Ne kaikki ovat sitoutuneet investoimaan yhteistyössä tehtävään biopohjaisten teknologioiden alan tutkimukseen, kehittämiseen ja demonstroiintiin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden puitteissa. Aloitteessa tehdään ohjelmakaudella 2014–2020 (Horisontti 2020) investointeja biopohjaisiin innovointihankkeisiin 3,8 miljardin euron arvosta: 1 miljardi euroa EU:n varoista ja 2,8 miljardia euroa yksityisiä investointeja.

1.7 ETSK katsoo, että ekologinen suunnittelu ⁽³⁾, jota on toistaiseksi sovellettu energiansäästön aikaansaamiseksi, pitäisi valjastaa käyttöön myös kiertotaloudessa etenkin muovien osalta.

1.8 ETSK pitää tarpeellisenä tehdä alueellisia sopimuksia merien pilaantumisen vähentämiseksi ja laajentaa niitä myös naapuruuspolitiikan alalle sekä Euromed-aluetta ja Itämeren aluetta koskevien sopimusten yhteyteen.

1.9 Olisi tuettava ja kannustettava alakohtaisten ja alojenvälisten vapaaehtoisten sopimusten tekemistä eri elinkeinoalojen sekä alue- ja paikallishallinnon välillä siten, että edistetään yritysten sertifiointia (EMAS, yritysvastuu) ja alusten ympäristöystävällisyyttä ⁽⁴⁾.

2. Johdanto

2.1 Muovi, joka on yleisnimitys tietyille polymeerimateriaalien ryhmälle, on taloudessamme ja jokapäiväisessä elämässämme tärkeä ja hyvin yleinen materiaali. Se edistää omalta osaltaan kestäväpohjaista ja kilpailukykyistä kasvua, vakaata työllisyyttä sekä monenlaista teknologista ja suunnitteluun liittyvää innovointia.

2.2 Muovin valmistamisen yhdistämällä monomeerejä polymeereiksi keksivät 1950-luvun puolivälissä tiedemiehet Giulio Natta ja Karl Ziegler. Saksalainen kemisti Karl Ziegler oli onnistunut valmistamaan vuonna 1953 polymeerisistä molekyyleistä koostuvaa polyeteeniä, joka on yksi öljypohjainen muovilaji ⁽⁵⁾. Italialaiskemisti Giulio Natta sai aikaan toisenlaisen polymeerin: polypropeenin, joka patentoitiin nimellä Moplen. Keksinnöllä oli suuri merkitys kaivosteollisuuden ajautumiselle kriisiin, sillä tämä teollisuudenala oli kautta historian tuottanut materiaaleja ⁽⁶⁾, joista voitiin valmistaa arjessa ja työssä tarvittavia esineitä.

2.3 Muovi tehdään öljystä; kahdesta kilosta öljyä saadaan keskimäärin kilo muovia.

2.3.1 Uusista muovimateriaaleista ⁽⁷⁾ alettiin valmistaa mitä erilaisimpia esineitä, sillä muoviesineet eivät ruostu eivätkä rikkoudu ja ne ovat kevyitä. Ensimmäinen PET-pullo valmistettiin vuonna 1973 ⁽⁸⁾.

2.4 ETSK on korostanut, että "siirtyminen kiertotalouteen Euroopassa voi avata myönteisiä näkymiä Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseksi" ⁽⁹⁾.

2.5 Komitea toteaa, että siirtyminen kiertotalouteen Euroopassa voi avata EU:n systeemisen kilpailukyvyn kannalta myönteisiä näkymiä "edellyttäen, että kiertotalous perustuu yhteiseen eurooppalaiseen strategiseen visioon, jossa työelämän toimijat, hallitukset, työnantajat ja työntekijät, kuluttajat sekä lainsäädäntö- ja sääntelyelimet ovat eri tasoilla aktiivisesti mukana" ⁽¹⁰⁾.

2.6 ETSK muistuttaa vuonna 2014 julkaistusta ja sittemmin perutusta toimenpidepaketista ⁽¹¹⁾ sekä joulukuussa 2015 julkaistusta paketista. Sen yhteydessä hyväksyttiin kiertotaloutta koskeva EU:n toimintasuunnitelma, jossa muovi määritellään keskeiseksi prioriteetiksi.

2.7 ETSK on todennut, että muutos käyttäytymisessä voidaan saavuttaa parhaiten selkeillä hintasignaaleilla esimerkiksi tarjoamalla kuluttajille vaivattomuutta ja kilpailukykyistä hinnoittelua. Tämä voidaan toteuttaa laajennetun tuottajavastuun järjestelmien ja ympäristöverojen avulla ⁽¹²⁾.

2.8 Euroopan muoviteollisuuden liikevaihto oli vuonna 2016 lähes 350 miljardia euroa. Alan yrityksiä on noin 62 000, ja ne työllistävät yli 1,5 miljoonaa henkilöä. Tuotantomäärä on 60 miljoonaa tonnia ⁽¹³⁾.

2.9 Muovi on nykypäivänä läsnä arjen kaikissa käänteissä liikenteestä rakennuksiin, matkaviestinnästä päivittäistavaroihin ja elintarvikkeista terveydenhuoltoon.

⁽³⁾ Direktiivi 2005/32/EY muutoksineen.

⁽⁴⁾ Ks. COM(2018) 33 final, 8 artiklan 5 kohta.

⁽⁵⁾ Ziegler keksi yhdessä Giulio Nattan kanssa polypropeenin stereospesifisen synteesin, jossa käytetään titaania sisältäviä katalyyttejä. Tämän tyyppisiä katalyyttejä kutsutaan yhteisellä nimellä Ziegler–Natta-katalyytti. Ziegler ja Natta saivat vuonna 1963 Nobelin kemianpalkinnon.

⁽⁶⁾ Sinkki, sinkkivälke, kalamiini, baryytti, bakeliitti.

⁽⁷⁾ PE (polyeteeni), PP (polypropeeni), PS (polystyreeni), PET (polyeteenitereftalaatti), PVC (polyvinyylikloridi).

⁽⁸⁾ Patentin hankki amerikkalainen insinööri N. Convers Wyeth.

⁽⁹⁾ ETSK:n lausunto (EUVL C 230, 14.7.2015, s. 91).

⁽¹⁰⁾ ETSK:n lausunto (EUVL C 230, 14.7.2015, s. 91).

⁽¹¹⁾ Ks. SWD(2014) 208 final ja SWD(2015) 259 final.

⁽¹²⁾ ETSK:n lausunto (EUVL C 230, 14.7.2015, s. 91).

⁽¹³⁾ Ks. muovin merkitystä teollisuuden elpymisen kannalta käsittelevä raportti *L'eccellenza della filiera della plastica per il rilancio industriale dell'ITALIA e dell'EUROPA*, 2017 (<https://www.ambrosetti.eu/wp-content/uploads/parte-2.pdf>).

2.10 EU:n muoviteollisuusyrityksistä noin 80 prosenttia on pk-yrityksiä, joilla on vähemmän kuin 20 työntekijää. Suurehkoja tai suuria yrityksiä on noin 20 prosenttia ⁽¹⁴⁾.

2.11 Eurooppalaiset tuottavat vuosittain 25 miljoonaa tonnia muovijätettä. Alle 30 prosenttia siitä kierrätetään ⁽¹⁵⁾.

2.12 Äskettäin tehdyn Euroopan laajuisen tutkimuksen mukaan (alaviite 15) muovin korvaaminen muilla materiaaleilla sen tärkeimmissä käyttökohteissa tekisi pakkauksista lähes neljä kertaa painavampia kuin muovipakkaukset, lisäisi jätteiden tilavuusmäärää 60 prosentilla ja kasvattaisi vuosittaista energiankulutusta 57 prosenttia koko elinkaaren ajan.

2.12.1 Toisaalta taas pakkaukset menettävät 95 prosenttia arvostaan yhden ainoan käyttökerran jälkeen. 78 miljoonasta tonnista, jotka kulutetaan, jää palauttamatta kiertoon 72 prosenttia. Tästä määrästä 40 prosenttia päättyy kaatopaikalle ja 32 prosenttia laillisten keräysjärjestelmien ulkopuolelle.

2.13 Tästä syystä on kehitettävä muovituotteiden ekologista suunnittelua siten, että parannetaan niiden kierrätettävyyttä ja kasvatetaan sitä kautta kierrätysmuovin kysyntää eri teollisuudenaloilla ja jakeluketjuissa sekä kuluttajien ja eurooppalaisten keskuudessa.

2.13.1 On tärkeää syventää vuoropuhelua kierrätysteollisuuden kanssa, jotta ymmärrettäisiin sen tuotantoprosesseja, vaatimuksia ja teknologiaa.

2.14 Kierrätysmuovin arvostusta ja asemaa tulee parantaa tarvittavalla tavalla standardoinnin ja sertifiointin avulla, ja sitä varten tulee luoda merkintäjärjestelmä.

2.15 Muovia tulee pitää kiertotaloudessa arvokkaana yhteisenä aineellisenä omaisuutena, sillä se on olennaisen tärkeä kestäväpohjaisen, kilpailukykyisen ja kansalaisten, terveyden ja ympäristön kannalta hyödyllisen talouskehityksen varmistamiseksi. Edellytyksenä on, ettei muovia sisältäviä esineitä enää pidetä poisheitettävänä jätteenä vaan tavarana, joka tulee palauttaa kiertoon.

3. Meret ja muovi

3.1 Valtameret ja meret muodostavat 70 prosenttia maapallon pinta-alasta ja merivesi 97 prosenttia sen vesistä. Valtameret ovat voimakkaimpia liittolaisiamme ilmastomuutoksen torjunnassa, ja ne on sisällytetty Pariisin sopimukseen; IPCC on myös laatinut erityiskertomuksen valtameristä.

3.2 Roskaantuminen – eritoten muovi ja mikromuovi – on niin ikään valtameriä vakavasti uhkaava tekijä. Se on maailmanlaajuinen huolenaihe, joka koskee kaikkia maapallon valtameriä. Valtameriin päätyy vuosittain miljoonia tonneja roskaa, mikä aiheuttaa taloudellisia, esteettisiä sekä ympäristö- ja terveysongelmia. Merien roskaantuminen voi aiheuttaa suurta taloudellista vahinkoa: esimerkiksi menetyksiä rannikkoyhteisöille, rajoitteita matkailulle ja esteitä merenkululle ja kalastukselle.

3.3 Koko EU:n rannikoiden ja rantojen puhdistamisen mahdolliset kustannukset on arvioitu lähes 630 miljoonaksi euroksi vuodessa.

3.4 Merien roskaantuminen on roskien kertymisen ja leviämisen ja etenkin niiden nopean lisääntymisen takia valtava uhka maapallon valtamerien terveydelle. Tarvitaankin tasapainoisia ja tehokkaita kiertotalouteen perustuvia kansainvälisen ja EU-tason toimenpiteitä, joilla pyritään siihen, että merien roskaaminen vähentyy unionissa 30 prosenttia vuoteen 2025 mennessä ja 50 prosenttia vuoteen 2030 mennessä.

3.4.1 Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää ennen muuta, että muutetaan nykyistä lainsäädäntöä, jonka mukaan jätteet ovat niiden kerääjän omaisuutta ja joka siten ei kannusta jätteiden keräämiseen.

3.4.2 Olisi tutkittava mahdollisuuksia luoda tarvittavia kannustimia sellaisille tahoille, jotka pystyvät osallistumaan merien ja jokien puhdistukseen – eli lähinnä kalastajille. Tässä voitaisiin myös hyödyntää soveltuvin tavoin Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa (EMKR).

⁽¹⁴⁾ Ambrosetti, *L'eccellenza della filiera della plastica nell'UE 2015*.

⁽¹⁵⁾ Euroopan komission lehdistötiedote 16. tammikuuta 2018.

3.5 Neuvosto antoi 18. joulukuuta 2017 ekoinnovoinnista päätelmät, joissa se korostaa muun muassa sitä, että ”innovointia tukevien politiikkojen ja muiden politiikkojen on oltava keskenään johdonmukaisia, erityisesti siltä osin kuin niissä keskitytään ihmisten terveyden ja ympäristön suojeluun sekä kiertotalouteen siirtymiseen”⁽¹⁶⁾.

3.6 Euroopan parlamentti on antanut useita aiheeseen liittyviä asiakirjoja: 9. heinäkuuta 2015 päätöslauselman resurssitehokkuudesta: siirtyminen kohti kiertotaloutta, helmikuussa 2017 päätöslauselmat jätepaketesta ja 18. joulukuuta 2017 päätöslauselman kansainvälisestä valtamerten hallinnoinnista.

3.7 Välimeren puhdistamisessa voitaisiin löytää synergioita Prima-ohjelman (julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus) kanssa, sillä sen puitteissa on tarkoitus toteuttaa ympäristötavoitteisiin tähtääviä ekologisia toimia⁽¹⁷⁾.

4. Komission ehdotukset

4.1 Euroopan komission ehdottaman strategian tavoitteena on suojella ympäristöä muovisaasteilta ja edistää samanaikaisesti kasvua ja innovointia pyrkien siten siirtymään lineaariseen ajattelutapaan (tuotanto – jakelu – kulutus – käytötavat) pohjautuvasta taloudellisesta haasteesta kiertomalliin, joka ruokkii itse itseään resurssien tehokkaan käytön ansiosta ja jossa ”jätteet” kyetään näkemään **resursseina, joita voidaan käyttää uudelleen**.

4.2 Uudelleenkäyttö, kierrätys ja talteenotto ovat avainsanoja, joiden ympärille uusi ajattelutapa tulee rakentaa, jotta voidaan edistää uudenlaista suunnittelua, kestäväpohjaisuutta, innovointia ja kilpailukykyä koko sisämarkkinoilla ja kansainvälisillä markkinoilla.

Ehdotettuun strategiaan sisältyy 40 toimea, 15 suositusta valtiollisille ja alueellisille viranomaisille ja 8 suositusta teollisuudelle.

4.3 Direktiiviehdotuksessa satamien vastaanottolaitteista esitetään uusia sääntöjä, joilla pyritään vähentämään merien roskaantumista, ja toimenpiteitä, joilla pyritään varmistamaan, että aluksilla syntyvää jätettä tai merellä kerättyä jätettä ei lasketa mereen vaan se toimitetaan maihin ja käsitellään asianmukaisesti. Ehdotukseen sisältyy myös toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on vähentää satamille, aluksille ja toimivaltaisille viranomaisille koituvia hallinnollisia rasitteita.

5. Yleiset huomiot ja suositukset

5.1 Komitea katsoo, että muovistrategian puitteissa on sen menestyksen takaamiseksi ryhdyttävä tehokkaiisiin koulutustoimiin, luotava kannustimia suunnittelun kehittämiseksi ja käyttäytymismallien muuttamiseksi, laadittava korkeatasoisia yhteisiä teknis-normatiivisia standardeja, luotava houkuttelevia ja palkitsevia – myös verotukseen ja rahoitukseen liittyviä – järjestelmiä, lähestyttävä aihetta järjestelmätasolla ja alojen välisesti sekä käytettävä digitaalisia sovelluksia älykkäästi ja laajasti. Strategiaan on myös liitettävä laaja ja osallistava ennakosuunnittelu, jonka avulla **Eurooppaan** saadaan muodostettua prosessin tueksi aito **muovinkierrätyskulttuuri, joka perustuu tuotteiden koko elinkaaren analysointiin**.

5.2 Mikromuovien aiheuttama saastuminen on yksi suurimmista ympäristöä ja ihmisten terveyttä uhkaavista tekijöistä. Kyseisiä aineita käytetään usein puhdistusaineissa, kosmetiikassa, kalusteissa ja maaleissa. **ETSK katsoo**, että tämäntyyppiseen saastumiseen on puututtava sen alkulähteillä toteuttamalla EU-tason toimia **REACH-asetuksen** puitteissa.

5.3 **EU:ssa noin 40 prosenttia muovista on kertakäyttöistä ja siten merkittävä saastumisen lähde. Muovipussien kulutusta voidaan vähentää valtavasti perimällä niistä pieni maksu. ETSK kehottaa laajentamaan tämän toimenpiteen koskemaan kaikkia kertakäyttöisiä muoveja.**

5.4 ETSK pitää ensisijaisen tärkeänä ottaa käyttöön eri muovilajien digitaaliset merkinnät, jotta muovit voidaan tunnistaa ja lajitella ja haitalliset ainesosat mahdollisesti poistaa kierrosta. Muovit sisältävät usein myrkyllisiä aineita, jotka ovat kiellettyjä elintarvikkeiden kanssa kosketuksiin tulevissa materiaaleissa ja leluissa. Kierrätysmuovin mukana näitä aineita saattaisi joutua valmistettaviin uusiin tuotteisiin, ja siksi tarvitaan takeet ja todistukset siitä, etteivät uusiomuovimateriaalit sisällä myrkyllisiä aineita.

5.5 Jäsenvaltioiden lainsäädännöt eroavat toisistaan määrien ja lupakäytäntöjen suhteen. Olisi tarkoituksenmukaista laatia yhtenäinen ja **yhdenmukainen lainsäädäntö**, joka olisi kuluttajien etujen mukaisesti nykyistä tiukempi.

⁽¹⁶⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15811-2017-INIT/fi/pdf>, Ekoinnovointi ja kiertotalouteen siirtyminen – Neuvoston päätelmät, 18. joulukuuta 2017.

⁽¹⁷⁾ COM(2016) 662 final ja ETSK:n lausunto (EUVL C 125, 21.4.2017, s. 80).

5.6 ETSK:n mielestä olisi tarpeen tehostaa toimia etusijan takaamiseksi seuraaville kysymyksille:

- yhteiset havainnointimenetelmät
- tuotteiden, prosessien ja komponenttien digitalisointi eri lajien digitaalista merkintää varten
- optisilla lukijoilla varustetut huipputason keräys- ja lajittelulaitteistot
- tuotteiden, prosessien ja laitosten standardointi ja sertifiointi
- kierrätyksen ammattimaistaminen ja seuranta
- laajennettuun tuottajan ja kuluttajan vastuuseen liittyvät palkitsemisjärjestelmät
- EU:n kokeiluhankkeen käynnistäminen aitojen eurooppalaisten laadukkaan uusiomuovimateriaalin markkinoiden organisoimiseksi, luomiseksi ja kehittämiseksi kaupallisen kilpailun pohjalta edistämällä ympäristöä säästäviä julkisia hankintoja.

5.7 PET-muovin⁽¹⁸⁾ erilliskeräys ja etenkin sen kierrätys voivat tuottaa EU:lle taloudellista etua uuden tuotantotoiminnan ja uusien työpaikkojen muodossa.

5.8 Toistaiseksi on suosittu muovin orgaanista kierrättämistä kompostoimalla⁽¹⁹⁾, sijoittamista kaatopaikoille ja energian talteenottoa polttamalla⁽²⁰⁾ muovia erityisesti teräs- ja sementtiteollisuudessa käyttäen asianmukaisia savukaasusuodattimia.

5.9 On yhä tärkeämpää, että muovi kierrätetään uusiksi tuotteiksi, joko samantyyppisiksi (pullosta pulloksi) tai erilaisiksi (muovista tekstiiliksi). Tämä edellyttää kuitenkin kuluttajille suunnattua kannustinjärjestelmää⁽²¹⁾ ja helppoa tunnistamista keruupisteissä digitaalisten lukijoiden avulla.

5.10 Kierrätettyä PET-muovia voidaan käyttää kuituna kesä- ja talvitekstiileissä, työhaalareissa, sotilasunivormuissa, renkaiden vahvikkeissa, putkissa, kuljetushihnoissa, pakkauskalvoissa ja painotuotteissa.

5.11 Jos teknis-normatiiviseen standardointiin ja sertifiointiin panostetaan voimakkaasti ja prosessit suoritetaan asianmukaisesti ja sertifioidusti⁽²²⁾, PET-muovi on kierrätyksen jälkeenkin kemiallisesti inerttiä ja siten turvallista käyttää sellaisissa yhteyksissä, joissa se joutuu kosketuksiin elintarvikkeiden kanssa⁽²³⁾.

5.12 **Merien roskaantumisen** osalta ETSK kannattaa direktiivin sovittamista yhteen aluksista aiheutuvan meren pilaantumisen ehkäisemisestä tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen (MARPOL) kanssa ja katsoo, että kalastus- ja huvialusten jättepäästöihin puuttuminen saattaa tuoda ratkaisuja merien saastumisen ongelmaan, kunhan määritellään asianmukaiset poikkeukset pienille aluksille ja satamille, joiden liikenne on hiljaista.

5.13 Jätteiden keräämiseen mereltä kannattaisi ottaa Euroopan meri- ja kalatalousrahaston (EMKR) tuen turvin mukaan kalastajajärjestöt, sillä kalastajat voisivat tarvittavan koulutuksen saatuaan paikata toisinaan epävarmoja kalastustuloja osallistumalla jätteiden keruuseen ja kierrätyksen toimitusketjuun.

⁽¹⁸⁾ PET: polyeteenitereftalaatti, koostumus: $(C_{10}H_8O_4)_n$, saadaan maaöljystä (C_9H_{18}) . PET on kestonuovi, joka sopii elintarvikekon-taktiin.

⁽¹⁹⁾ **Komposti** on se, mitä jää jäljelle, kun orgaanisen aineksen jäännösten annetaan hajota ja maataa.

⁽²⁰⁾ RDF, refuse-derived fuel – **jäteperäinen polttoaine**. Polton aikana muovin vety- ja hiiliatomien välisten sidosten purkautuminen vapauttaa paljon lämpöä.

⁽²¹⁾ Kuten Saksan pakollinen panttijärjestelmä, kauppiaan velvollisuus ottaa vastaan tyhjä pakkaus (Sveitsi) jne.

⁽²²⁾ Asetaldehydin muodostuminen tulee estää optimoimalla sulatuslämpötila ja viipymäaika. Puhdistus ei tule kyseeseen.

⁽²³⁾ Eräissä jäsenvaltioissa ei lain mukaan saa käyttää elintarvikepakkauksissa materiaaleja, joista yli 50 prosenttia on uusiomuovia. Nämä materiaalit eivät saa joutua kosketuksiin ruoan kanssa, joten kierrätysmuoviin yhdistetään ensiömuovia pakkauksen siinä osassa, joka tulee kiinni ruokaan.

5.14 Sama voi päteä jokien puhdistamiseen, jossa voidaan käyttää työosuuskuntia, kunhan nykyistä lainsäädäntöä muutetaan ⁽²⁴⁾.

5.15 ETSK pitää ensisijaisen tärkeänä, että erityisesti meri- ja jokialueilla tehdään alueellisia sopimuksia merien saastumisen vähentämiseksi.

6. Erityishuomiot

6.1 **PET-muovista langaksi.** PET-muovin kierrätyksessä käytetään innovatiivista ja saastuttamatonta mekaanis-kemiallista prosessia, joka säilyttää kuidun puhtauden, pienentää veden- ja energiankulutusta ja vähentää hiilidioksidipäästöjä noin 30 prosenttia – kaikki tämä ilman kuonaa tai jätteitä.

6.1.1 Ensimmäinen otetaan erilliskeräyksellä talteen raaka-aine. Sen jälkeen, kun PET-muovi on rouhittu, pesty, jauhettu, vedetty kuiduksi, kuivattu ja rakeistettu, siitä tehdään uutta polymeeriä saastuttamattomassa prosessissa, jossa hyödynnetään pääasiassa lämpötilan vaihteluita. Lopuksi sula polymeeri ajetaan suulakepuristimen läpi ja leikataan haluttuun mittaan. Tuloksena on erilaisia korkealaatuisesta ja ominaisuuksiltaan erinomaisesta kierrätyspolyesteristä tehtyjä synteettisiä lankoja.

6.2 PET-muovin ⁽²⁵⁾ (polyeteenitereftalaatti) muuntaminen tekstiiliksi on innovaatio, ympäristöteko ja laatua tuotantotekniikoista aina suunnitteluun saakka.

6.2.1 Teknisiä tietoja ⁽²⁶⁾:

— 2 kilosta öljyä (C_9H_{18}) saadaan 1 kilo PET-muovia ($C_{10}H_8O_4$)_N.

— Yksi 1,5 litran pullo painaa 38 grammaa.

— Yksi 0,5 litran pullo painaa 25 grammaa.

— Yhden fleecepaidan (330 gr/m^2) tekoon tarvitaan noin 27 puolentoista litran pulloa.

— 27 pullossa on 1 026 grammaa PET-muovia, mikä vastaa noin 2 052:ta grammaa öljyä.

— Hiilidioksidia säästyy 2 052:ta öljygrammaa ($24,2136 \text{ kWh}$) ⁽²⁷⁾ kohden **6,39239 kg/CO₂**.

6.2.2 Toinen esimerkki: 53 900:sta puolentoista litran muovipullostsa saadaan kierrätyksen kautta riittävästi ensiluok-kaista polyesteriä 7 000 laukun valmistamiseksi, ja hiilidioksidia säästyy 3,34 tonnia ⁽²⁸⁾.

7. Avoimia kysymyksiä

7.1 Jäsenvaltioiden velvollisuudet:

— Opetetaan kouluista lähtien jätteiden (myös muovien!) lajitteluun ennen muuta kotitalouksissa.

— Perustetaan osuuskuntia tai yhtymiä, jotka keräävät muovia yhteistyössä kuntien ja yritysten kanssa ja toimittavat sen kierrätyslaitoksiin, joissa se käsitellään ja sertifioidaan uusiomuovimateriaaliksi.

— Mukautetaan nykyisiä jätehuoltosäännöksiä siten, että niissä otetaan huomioon muovin keruuseen liittyvät vaatimukset.

⁽²⁴⁾ Valtameriin virtaa jokia myöten nykyisin arviolta 1,15–2,41 miljoonaa tonnia muovijätettä – yli 74 prosenttia tästä toukokuun ja lokakuun välisenä aikana. Maailman 20 saastuneinta jokea, joista suurin osa virtaa Aasiassa, tuovat valtameriin 67 prosenttia kaikesta valtameriin päätyvästä muovijätteestä.

⁽²⁵⁾ PET-muovista valmistettuja polyesteriteitä on saatavilla joko katkokuituna, sileänä tai teksturoituna lankana ja mikrokuituna.

⁽²⁶⁾ Lähde: PielleItalia S.r.l Grassobbio Bergamo.

⁽²⁷⁾ Lähde: JRC Ispra. Maaöljyn muuntokerroin:

— 11,8 MWh/t

— 0,264 tCO₂/MWh

⁽²⁸⁾ Ks. alaviite 28, JRC Ispra.

7.2 ETSK kannattaa vuoropuhelun käymistä osapuolten välillä muovimateriaalien kierrätysteknologiaan keskittyvän investointirahaston perustamiseksi ja eurooppalaisten markkinoiden luomiseksi laadukkaalle uusiomuoville.

7.3 Biopohjaisia teollisuudenaloja koskevaa yhteistä teknologia-aloitetta (institutionaalinen julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyökumppanuus), joka on yksi seitsemästä yhteisestä teknologia-aloitteesta, tulee tukea Horisontti 2020 -puiteohjelmasta **ja uudesta yhdeksännestä puiteohjelmasta** sekä bakteereita koskevien tutkimusten ⁽²⁹⁾ avulla.

Bryssel 23. toukokuuta 2018.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Luca JAHIER*

⁽²⁹⁾ Kiotoon teknologiainstituutti ja Keion yliopisto ovat onnistuneet yhteistyössä muiden japanilaisten tutkimuslaitosten kanssa eristämään bakteerilajin nimeltään *Ideonella sakaiensis*, joka pystyy "syömään" muovia käyttäen sitä elin- ja kasvualustanaan kahden entsyymin aikaansaaman kemiallisen reaktion avulla. Ks. science.sciencemag.org/content/351/6278/1196 – Yoshida ym. Portsmouthin yliopiston professori, biologi John McGeehan kehitti kollegoineen epähuomiossa superversion muovinsyöjäbakteerista. Asiasta kerrottiin vuonna 2018 Proceedings of the National Academy of Sciences -julkaisussa.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Ruoan ja maanviljelyn tulevaisuus”

(COM(2017) 713 final)

(2018/C 283/10)

Esittelijä: **Jarmila DUBRAVSKÁ**

Toinen esittelijä: **John BRYAN**

Lausuntopyyntö	Euroopan komissio, 18.1.2018
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Työvaliokunnan päätös	5.12.2017
Vastaava erityisjaosto	”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö”
Hyväksyminen erityisjaostossa	3.5.2018
Hyväksyminen täysistunnossa	23.5.2018
Täysistunnon nro	535
Äänestystulos	195/7/18
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK pitää komission tiedonantoa ruoan ja maanviljelyn tulevaisuudesta tervetulleena ja uskoo, että vahva, riittävästi rahoitettu yhteinen maatalouspolitiikka (YMP) on oleellisen tärkeä EU:n kestävän ja elinkelpoisen maatalouden kannalta.

1.2 Tulevan YMP:n on täytettävä Rooman sopimuksessa alun perin asetetut tavoitteet sekä uudet tavoitteet, jotka koskevat ympäristöä, ilmastonmuutosta ja biologista monimuotoisuutta, ja samalla varmistettava, että eurooppalainen maatalousmalli säilytetään ja että se pysyy kilpailukyisenä ja elinkelpoisena, jotta voidaan vastata EU:n kansalaisten tarpeisiin. YMP:hen on myös sisällytettävä ja sen avulla on täytettävä sitoumukset, jotka on määritelty YK:n asettamissa kestävän kehityksen tavoitteissa ja COP 21:ssä.

1.3 ETSK pitää uudistusten suuntaa sekä uusia ehdotuksia toissijaisuusperiaatteen soveltamisesta ja uudesta täytäntöönpanomallista tervetulleina ja korostaa tarvetta varmistaa, että ne toteutetaan tavalla, joka suojaa yhteistä politiikkaa ja sisämarkkinoita ja täyttää yksinkertaistamiseen tähtäävät sitoumukset. ETSK olisi kuitenkin toivonut yksityiskohtaisempaa tiedonantoa. Komitea toivoi, että komissio olisi ottanut tulevissa säädösehdoituksissa huomioon tässä lausunnossa esitetyt kansalaisyhteiskunnan näkemykset. Määräajat ETSK:n lausunnolle ja komission säädösehdoituksille olivat liian tiukat.

1.4 ETSK kannattaa kahden pilarin YMP-mallia, jossa ensimmäinen pilari kattaa suorat tuet, jotka olisi suunnattava uudelleen ja joilla on varmistettava maataloustuottajien kohtuulliset tulot ja kannusteet julkishyödykkeiden tuottamiseksi, sekä markkinatuen ja jossa toinen pilari kattaa maaseutualueiden tukemisen ja väestökadon torjumisen Cork 2.0 -julistuksen mukaisesti. ETSK vastustaa yhteisrahoitusta ensimmäisen pilarin puitteissa ja kehottaa asettamaan kaikille jäsenvaltioille kohtuullisen tason toisen pilarin yhteisrahoitukselle. ETSK painottaa, että suoria tukia tulisi maksaa vain aktiivisille maataloustuottajille objektiivisten, maataloustoimintaa ja julkishyödykkeiden tarjontaa koskevien kriteereiden perusteella.

1.5 ETSK kannattaa vahvaa ja riittävästi rahoitettua YMP:tä ja EU:n talousarvion kasvattamista 1,3 prosenttiin BKT:stä EU:n talouskasvua seuraten. YMP:hen on osoitettava riittävät määrärahat, jotta voidaan puuttua maataloustuottajien ja -työntekijöiden mataliin tuloihin, inflaatioon ja brexitin mahdollisesti aiheuttamiin vajauksiin sekä ympäristöä ja ilmastonmuutosta koskeviin lisävaatimuksiin, ja jotta voidaan vastata tarpeeseen suorien tukien lähentämisestä jäsenvaltioiden välillä olosuhde-erot huomioon ottaen.

1.6 ETSK katsoo, että YMP:n on tuettava maataloustuottajia – pieniä ja suuria, nuoria ja vanhoja, uusia ja vakiintuneita, itsenäisiä maatalousyrittäjiä ja heidän työntekijöitään, naisia ja miehiä – niin, että aktiiviset maataloustuottajat, jotka toimivat maataloustuotannon alalla, tarjoavat julkishyödykkeitä, huolehtivat ympäristöstä ja edistävät osaltaan työllisyyttä, pystyvät elämään maaseudulla.

1.7 ETSK pitää toissijaisuusperiaatetta ja jäsenvaltioiden vastuun lisäämistä koskevia uusia ehdotuksia tervetulleina, mutta korostaa, että on säilytettävä vahva YMP ilman sisämarkkinat vaarantavaa uudelleenkansallistamista. Toissijaisuusperiaatetta on sovellettava vain jäsenvaltioiden suunnitelmiin, jotka koskevat YMP:n tavoitteiden täytäntöönpanoa, ja samalla jäsenvaltioille on annettava joustovaraa ottaa käyttöön ne ensimmäisen ja toisen pilarin maksuvaihtoehdot, jotka soveltuvat parhaiten kunkin maan tuotantotyyppiin ja -olosuhteisiin, luonnonolosuhteet ja ympäristö huomioon ottaen.

1.8 Ympäristö- ja ilmastomuutostavoitteiden yhteydessä ehdotettua uutta täytäntöönpanomallia on sovellettava ensisijaisesti jäsenvaltiotasolla. Yksinkertaistamiseen tähtäävän sitoumuksen mukaisesti maataloustuottajien on pystyttävä ymmärtämään mallia helposti ja yksinkertaisesti ilman lisäkustannusten syntymistä. Kansalliset strategiset suunnitelmat on muunnettava tilatasolla yksinkertaisiksi suunnitelmiksi, joissa sovelletaan helposti ymmärrettäviä ja yksinkertaisesti mitattavia indikaattoreita.

1.9 YMP:n yhteydessä on puhuttu jo pitkään yksinkertaistamisesta, ja tämä sitoumus on vihdoinkin täytettävä nykyisessä uudistuksessa. ETSK katsoo, että tämä uudistus tarjoaa todellisen tilaisuuden yksinkertaistamiseen, ja esittää luettelon hyvin yksityiskohtaisista toimenpiteistä. Täydentävät ehdot tulisi vakiinnuttaa teknologista edistystä hyödyntäen, tiloilla suoritettavien tarkastusten muotoa ja tiheyttä on tarkistettava ja optimoitava, joustoa tulisi mahdollisuuksien mukaan lisätä näennäistarkkuuden välttämiseksi, maataloustuottajilla tulisi olla mahdollisuus korjata puutteet asianmukaisen menettelyn avulla ennen seuraamuksen määräämistä ja maksut tulisi suorittaa ajallaan. Tässä tulisi soveltaa vuotuisperiaatetta takautuvien valvonta- ja seuraamustoimien tarpeen välttämiseksi.

1.10 ETSK kannattaa vahvasti nuorille maataloustuottajille suunnattujen toimenpiteiden parantamista ja esittää kuutta konkreettista toimenpidettä, muun muassa nuorten maataloustuottajien selkeää määrittelyä, jotta voidaan puuttua maatalouden sukupolvenvaihdosten kriittiseen kysymykseen.

1.11 Myönteisen ympäristönäkökulman pohjalta ja nurmialan lisäämiseksi kaikkialla EU:ssa ETSK suosittelee suoran tuen vahvistamista pysyvää nurmialaa edistävälle aktiivisille maataloustuottajille tukitasoa nostamalla.

1.12 Vuoden 2020 jälkeisellä YMP:llä on vahvistettava maataloustuottajien asemaa toimitusketjussa, jotta heidän tulonsa olisivat kohtuulliset eivätkä he olisi ketjun heikoin lenkki⁽¹⁾. YMP:llä on suojeltava sisämarkkinoiden toimintaa, ja tähän liittyvät maataloustuotteiden alkuperää koskevat pakolliset merkinnät, jotka eivät estä tavaroiden vapaata liikkuvuutta EU:ssa.

1.13 ETSK katsoo, että YMP:llä on täydennettävä kattavaa elintarvikepolitiikkaa⁽²⁾.

1.14 EU tarvitsee kestävyysajattelua noudattavaa ruoankulutusta, jossa kunnioitetaan vähäisten hiilipäästöjen⁽³⁾ ja korkeiden ympäristö- ja ilmastomuutosnormien vaatimusta kiertotalouden ja ympäristöystävällisen maatalouden periaatteiden mukaisesti.

1.15 Maataloudessa ei ole kyse pelkästään ruoan tuottamisesta vaan myös maatalousmaan hoitamisesta, vesivarojen käytöstä ja ympäristön säilyttämisestä. ETSK kehottaakin komissiota suojelemaan EU-tasolla maata kaappaukselta ja sen peruuttamattomalta siirtämiseltä muuhun käyttöön sekä rappeutumiselta, aavikoitumiselta, hylkäämiseltä, saastumiselta ja eroosiolta⁽⁴⁾. Olisi myös tiedostettava maa- ja metsätalouden välinen tiivis yhteys.

⁽¹⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Vuoden 2020 jälkeiseen yhteiseen maatalouspolitiikkaan vaikuttavat pääasialliset taustatekijät” (EUVL C 75, 10.3.2017, s. 21).

⁽²⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Kansalaisyhteiskunnan panos kattavan EU:n elintarvikepolitiikan kehittämiseen” (EUVL C 129, 11.4.2018, s. 18).

⁽³⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Ilmasto-oikeudenmukaisuus” (EUVL C 81, 2.3.2018, s. 22).

⁽⁴⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Maan käyttö kestävään ruoantuotantoon ja ekosysteemipalvelujen tuottamiseen” (EUVL C 81, 2.3.2018, s. 72).

1.16 ETSK katsoo, että EU:n on sovellettava entistä johdonmukaisempaa strategiaa, joka kattaa sekä YMP:n että kansainvälisen kauppapolitiikan. ETSK toteaa, että kauppapolitiikalla on ratkaiseva merkitys YMP:n menestyksen kannalta ja katsoo, että kaikissa uusissa kauppasopimuksissa on vaadittava, että elintarviketurvallisuuden, ympäristövaikutusten, eläinten ja kasvien terveyden ja hyvinvoinnin sekä työolojen ja -ehtojen kriittisillä aloilla noudatetaan eurooppalaisia normeja kaikilta osin.

2. Maatalouden merkitys ja ruoan ja maatalouden tulevaisuus

2.1 Kestävä ja elinkelpoinen maatalous on ainoa sektori, joka voi täyttää väestön perustarpeet elintarvikkeiden tuotannon suhteen, ja maankäytön ja -hoidon avulla se tarjoaa oleellisia julkishyödykkeitä veden, maaperän, ilman ja biologisen monimuotoisuuden suojeluun liittyen.

2.2 Julkishyödykkeiden tarjoamisen lisäksi 11 miljoonan tuottajan maa-, metsä- ja kalatalous luo 22 miljoonaa työpaikkaa suoraan tiloilla ja lisäksi laajemmin Euroopan elintarvikealalla 22 miljoonaa työpaikkaa sellaisilla liitännäisaloilla kuin jalostus, kauppa ja liikenne ja jopa tiede, tutkimus ja koulutus. Maatalous voi tarjota maaseutualueille taloudellisen panoksen, kasvua ja työpaikkoja entistä tehokkaammin, jos perusedellytyksiä muutetaan asianmukaisesti.

2.3 Maataloudella on tärkeä rooli Euroopan tulevaisuuden kannalta sekä YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden ja 21. osapuolikongressin (COP 21) sitoumusten täyttämiseksi. Ruoan ja maatalouden tulevaisuutta ajatellen eurooppalainen maatalous voi tuottaa parannetun elintarvikeketjun kautta yhteiskunnalle suuria hyötyjä tarjoamalla runsaasti turvallista ja kohtuuhintaista ruokaa ja kohtuuhintaisia raaka-aineita kestäväällä tavalla, joka suojelee keskeisiä ympäristövarojamme, eli maaperää, vettä, ilmaa ja biologista monimuotoisuutta, sekä samalla tarjota maataloustuottajille kohtuulliset tulot kannattavien hintojen avulla.

2.4 ETSK uskoo, että YMP täyttää sille Rooman sopimuksessa asetetut tärkeimmät tavoitteet: 1) maatalouden tuottavuuden lisääminen, 2) maatalousväestön kohtuullisen elintason takaaminen, 3) markkinoiden vakauttaminen, 4) tarvikkeiden saatavuuden varmistaminen ja 5) kohtuullisten kuluttajahintojen takaaminen. Lisäksi sille asetetaan tulevaisuudessa lisävaatimuksia, erityisesti ympäristön, ilmastonmuutoksen ja biologisen monimuotoisuuden sekä yhteiskunnallisten kysymysten ja maaseutualueiden työllisyyden suhteen.

2.5 ETSK tunnustaa, että Rooman sopimuksissa asetetut YMP:n tavoitteet ovat kehittyneet ajan mittaan ja että kaikkia tavoitteita ei ole täysin saavutettu. Yhtenä tavoitteena oli ja on edelleen varmistaa riittävät tulot tilojen tuottavuutta lisäämällä. Tilat ovatkin nyt huomattavasti tuottavampia kuin koskaan aiemmin, mutta tulot ovat usein riittämättömiä. Suorat tuet ovat monissa tapauksissa korvanneet markkinoilta saatavat tasapuoliset ja oikeudenmukaiset hinnat. Aktiiviset maataloustuottajat tarvitsevat tuoton lisäksi YMP:n tilatukijärjestelmää.

2.6 ETSK katsoo, että seuraavien peruseräkkeiden on muodostettava perusta YMP:n tuleville tavoitteille:

- eurooppalaisen maatalousmallin ja sen monitoiminnallisten roolien, elinkelpoisten perhetilojen, pk-yritysten, osuuskuntien ja muiden EU:n vakiintuneiden tuotantojärjestelmien suojeleminen; YMP:n olisi mahdollistettava kestäväpohjainen maataloustuotanto kaikilla EU:n alueilla
- vahva suora tuki tilojen riittävän toimeentulon takaamiseksi
- vahvat maaseudun kehittämistoimet
- asianmukaisesti toimivat sisämarkkinat
- alkutuottajan vahvempi asema arvoketjussa
- luonnonvarojen (maaperän, veden, ilman ja biologisen monimuotoisuuden) kestävä käyttö ja hoito
- ympäristönsuojelu ja ilmastonmuutoksen lieventäminen
- luonnon ja maiseman säilyttäminen

- sukupolvenvaihdosten tukeminen ja maatalouden houkuttelevuuden lisääminen nuorten keskuudessa
- työllisyyden edistäminen
- työpaikkojen ja sosiaalisen osallisuuden suojeleminen
- kasvun tukeminen ja kilpailukyvyyn parantaminen
- kansalaisten mahdollisuus saada monenlaista kestävästi tuotettua ruokaa, muun muassa alueellisia tuotteita, maantieteellisellä merkinnällä varustettuja tuotteita sekä luomutuotteita
- YMP:n tavoitteiden mukaisen, johdonmukaisen kauppapolitiikan soveltaminen
- pakollinen alkuperämerkintä lisäarvon lähteenä kuluttajille
- tuotannon ja ruoan laadun parantamiseen tähtäävien koulutustoimien etusijaistaminen
- kiertomuuton mahdollistaminen, jotta tuotannon tarpeisiin voidaan vastata kolmansista maista tulevan kausityövoiman avulla
- maaseutualueiden, maataloustoiminnan ja elintarvikeketjun digitalisaation edistäminen.

2.7 ETSK katsoo, että komission tiedonannossa esitetyt toissijaisuusperiaatetta ja uutta täytäntöönpanomallia koskevat uudet ehdotukset ovat hyödyllisiä, ja asianmukaisesti toteutettuina niillä voi olla myönteisiä vaikutuksia YMP:hen tilatasolla yksinkertaistamisen ja byrokratian vähentämisen muodossa ja myös niin, että toimenpiteitä mukautetaan paremmin jäsenvaltioiden erilaisiin olosuhteisiin ja politiikassa keskitytään entistä enemmän ympäristöön ja ilmastonsuojeluun. ETSK uskoo myös, että tämän saavuttamiseksi YMP:hen on tehtävä eräitä perustavia muutoksia, joista osa sisältyy komission ehdotuksiin. Jos ne pannan asianmukaisesti täytäntöön, ne voivat vaikuttaa myönteisesti maatalouteen ja YMP:n tavoitteiden todelliseen saavuttamiseen.

2.8 YMP:ssä on otettava huomioon YK:n vahvistamissa kestävän kehityksen tavoitteissa ja COP 21:ssä asetetut keskeiset tavoitteet ja päämäärät. Näihin kuuluvat muun muassa köyhyyden poistaminen, mikä edellyttää tilojen tulojen parantamista, nälän torjunta, hyvä terveys ja hyvinvointi, hyvä koulutus, puhdas vesi ja sanitaatio, edullinen ja puhdas energia, ihmisarvoinen työ ja talouskasvu, eriarvoisuuden vähentäminen, vastuullinen tuotanto ja kulutus, ilmastotoimet ja veden ja maanpäällisen elämän suojeleminen. ETSK katsoo, että YMP:n on kunnioitettava näitä keskeisiä tavoitteita ja että tämän tulisi näkyä suorien tukien ehdollisuudessa erityisesti maata koskevien kysymysten ja ympäristö- ja työnormien yhteydessä.

2.9 Ehdotusten etenemisaikataulu huomioon ottaen ETSK pitää tarpeellisena luoda selkeitä siirtymäjärjestelyjä, yksinkertaisesti siksi, koska tarvittavia poliittisia prosesseja ja niitä seuraavaa hallinnollista täytäntöönpanoa ei luultavasti saada päätökseen ennen vuoden 2022 loppua. On varattava riittävästi aikaa siirtyä ongelmitta nykyisestä politiikasta uuteen. Maataloustuottajat ja maatalousala tarvitsevat selkeyttä, vakautta ja suunnitteluvarmuutta, ja EU:n on vältettävä edellisen uudistuksen tuomia ongelmia.

3. Talousarvio

3.1 Suorilla tuilla tulee edelleen olemaan rooli tulojen varmistamisessa, sillä nykyiset olosuhteet eivät anna maataloustuottajille mahdollisuutta saada riittäviä tuloja tuotteidensa myynnistä. Koska tarkoituksena on samalla luoda maataloustuottajille julkisten hyödykkeiden markkinat, joilla pyritään paitsi kompensoimaan maataloustuottajille aiheutuvia lisäkustannuksia ja mahdollisia tulonvähennyksiä myös vaikuttamaan myönteisesti tuloihin – mitä ETSK kannattaa vahvasti –, poliittisten päätöksentekijöiden on varmistettava riittävä rahoitus, jotta nämä lupaukset voidaan todellakin täyttää. ETSK on pettynyt siihen, että tiedonannossa ei ole analysoitu uuden ”tasapuolisemman ja ympäristöstävällisemmän” YMP:n todellisia rahoitustarpeita ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ Lausunnossaan (EUVL C 354, 28.12.2010, s. 35) ETSK toteaa, että eurooppalaista maatalousmallia ei pystytäkään maksamaan maailmanmarkkinoiden hintaan.

3.2 ETSK kehottaakin laatimaan YMP:lle vahvan talousarvion, mutta pitää pyrkimystä riskialttiina. YMP:n talousarviota on todennäköisesti kasvatettava huomattavasti, jotta YMP voi auttaa täyttämään uudet ympäristö- ja ilmastomuutosta koskevat tilakohtaiset lisävaatimukset, vastata tarpeeseen suorien tukien lähentämisestä jäsenvaltioiden välillä olosuhde-erot huomioon ottaen, reagoida edelleen tilojen alhaisten tulojen aiheuttamiin paineisiin, kuroa umpeen tulokuilu muihin sektoreihin verrattuna sekä ottaa huomioon inflaatio.

3.3 YMP:n menot ovat 1980-luvulta alkaen vähentyneet noin 70 prosentista EU:n talousarviosta 38 prosenttiin. YMP:n talousarviota ei kasvatettu, kun EU:n jäsenvaltioiden määrä nousi jyrkästi 18:lla ja EU:n maatalousmaa lisääntyi merkittävästi.

3.4 ETSK panee merkille Euroopan parlamentin ehdotuksen kasvattaa EU:n talousarviota 1 prosentista vähintään 1,3 prosenttiin bruttokansantulosta. Epäselväksi jää, mikä osuus tästä lisärahoituksesta ohjataan maatalouteen ja riittääkö se hyväksyttävään ja asianmukaiseen YMP:n talousarvioon ja kaikkien kunnianhimoisten tavoitteiden ja vaatimusten täyttämiseen. Sekä kansalaisyhteiskunta että Euroopan parlamentti kannattavat vahvaa talousarviota ja siihen liittyvää vakautta. Ehdotetut YMP:n uudistukset eivät onnistu ilman YMP:n riittävää talousarviota.

3.5 Brexitistä mahdollisesti aiheutuvat vajaukset EU:n ja erityisesti YMP:n talousarviossa on korvattava jäsenvaltioiden lisäpanoksilla. Lisäksi uusien EU-toimien rahoittamista koskeviin ehdotuksiin on sisällyttävä uusia määrärahoja.

4. Toissijaisuusperiaate

4.1 ETSK pitää tervetulleena ehdotusta lisätä toissijaisuusperiaatteen soveltamista YMP:ssä, mutta korostaa, että on tärkeää pitää yllä vahvaa yhteistä maatalouspolitiikkaa ja vahvoja EU:n sisämarkkinoita. Toissijaisuusperiaate ei saa heikentää YMP:tä tai sisämarkkinoita millään tavoin. Lisäksi ETSK:n jäsenet esittävät huolensa siitä, että toissijaisuusperiaatteen soveltaminen ei saa missään jäsenvaltiossa johtaa YMP:n uudelleenkansallistamiseen.

4.2 Toissijaisuusperiaatetta tulisi soveltaa vain jäsenvaltioiden suunnitelmiin YMP:n painopisteiden toteuttamiseksi säilyttäen YMP:n kahdesta pilarista koostuva malli. ETSK kannattaa aloitetta, jolla tähdätään maahanmuuttajien lähtöalueiden maatalouden kehittämiseen. Työnormeja on noudatettava kaikkien työntekijöiden, myös kausityöntekijöiden kohdalla.

4.3 Komissiolla on kansallisten täytäntöönpanosuunnitelmien hyväksymisessä ja valvomisessa sekä sääntöjen noudattamatta jättämisen tapauksessa tarvittavien seuraamusten asettamisessa ratkaiseva rooli, jotta voidaan varmistaa, että YMP säilyy yhteisenä toimintapolitiikkana.

4.4 Toissijaisuusperiaatteen myönteisen soveltamisen keskeisenä elementtinä tulisi olla, että jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus suunnitella ensimmäisen ja toisen pilarin maksujen puitteissa hankkeita ja toimia, jotka soveltuvat parhaiten kunkin maan tuotantotyyppeihin, -rakenteisiin ja -olosuhteisiin, ja varmistaa samalla ilmastomuutoksen ja ympäristön vaatimusten parempi täyttäminen.

4.5 Toissijaisuusperiaatteen soveltamisessa jäsenvaltioilla tulisi myös olla joustovaraa hyväksyä täydentäviä ehtoja koskeva malli, ehdot ja säännöt, jotka soveltuvat parhaiten maan olosuhteisiin ja johtavat todelliseen ja merkittävään yksinkertaistamiseen tilatasolla säilyttäen samalla asianmukaisen valvonnan.

5. Uusi täytäntöönpanomalli

5.1 YMP:tä koskevassa tiedonannossa ehdotetaan uutta täytäntöönpanomallia, joka toissijaisuusperiaatteen soveltamisen kautta antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden suunnitella molempien pilarien pakollisista ja vapaaehtoisista toimenpiteistä kokonaisuuden, jolla ne täyttävät EU:n tasolla määritellyt ympäristö- ja ilmastotavoitteet. Siinä ehdotetaan, että jäsenvaltiot määrittelevät strategisissa suunnitelmissa määrälliset tavoitteet, joilla toteutus varmistetaan. Lisäksi siinä ehdotetaan, että maataloustuottajille myönnetään suoria tukia vain sillä edellytyksellä, että he ottavat käyttöön (tai jatkavat jo meneillään olevia) ympäristön ja ilmaston kannalta suotuisia käytäntöjä. Tiedonannossa ehdotetaan myös maataloustuottajien palkitsemista entistä kunnianhimoisemmista, vapaaehtoisista käytännöistä. Tämä edellyttää merkittäviä rahallisia kannustimia.

5.2 ETSK on vakuuttunut siitä, että määrällisiä tavoitteita, tuloksia ja tuotosindikaattoreita on sovellettava pääasiallisesti jäsenvaltiotasolla.

5.3 Tilatasolla uuteen täytäntöönpanomalliin voisi sisältyä yksinkertainen suunnitelma ympäristö- ja ilmastomuutostoitimien keskeisistä näkökohdista kattaen maaperän, veden, ilman, biologisen monimuotoisuuden ja maisemien suojelun sekä ravinnehuollon.

5.4 Toisen pilarin lisätukia ja korkeampia tukia myönnettäisiin tilanteissa, joissa sovelletaan vapaaehtoisesti tiukempia sosiaalisia, työhön liittyviä, ympäristö- ja ilmastomuutosehtoja.

5.5 ETSK pitää erittäin tärkeänä, että uusi täytäntöönpanomalli vastaa yksinkertaistamistavoitteita ja on helppo ymmärtää ja soveltaa tilatasolla.

5.6 Uuden täytäntöönpanomallin soveltamiseen ei saisi liittyä tilatasolla sellaisia lisäkustannuksia neuvontapalveluiden tai lainsäädännön noudattamisen kustannusten muodossa, jotka söisivät suoria tukia. Kaikkien kustannusten, jotka syntyvät tilatasolla uusien ympäristö- ja ilmastohaasteiden aiheuttamien vaatimusten täyttämistä, tulee näkyä jäsenvaltiotasolla korkeampina tukina ja määrärahoina.

5.7 ETSK pitää tervetulleena komission ehdotusta ottaa käyttöön älykkään maatalouden käsite, joka auttaa parantamaan maatilojen tuloja ja synnyttämään samaan aikaan ympäristöhyötyjä. Siihen sisältyisi koulutusta, osaamisen ja teknologian siirtoa, jotta voidaan lisätä veden, energian, lannoitteiden ja muiden tuotantopanosten kuten rikkakasvien torjunta-aineiden käytön tehokkuutta⁽⁶⁾, sekä ekologisten tuotantomenetelmien, kuten ympäristöystävällisen maankäytön, luomutuotannon ja agroekologian, edistämistä.

6. Yksinkertaistaminen

6.1 ETSK suhtautuu erittäin myönteisesti YMP:n merkittävään yksinkertaistamiseen ja yksinkertaistamiseen liittyvien poliittisten sitoumusten täyttämiseen konkreettisten hyötyjen saavuttamiseksi, muun muassa maataloustuottajien hallintotaakan keventämiseksi. Yksinkertaistamista on luvattu monissa YMP:n aikaisemmissa uudistuksissa, mutta tulokset ovat jääneet heikoiksi tai jopa olemattomiksi.

6.2 On ratkaisevan tärkeää, että säädösehdoituksissa pyritään todella yksinkertaistamaan YMP:n kaikkein byrokraattisimpia osia. Tämä koskee erityisesti pinta-alatukijärjestelmien tukihakemuksiin liittyviä paikalla tehtäviä tarkastuksia sekä erittäin laajoja ja mutkikkaita täydentäviä ehtoja lakisääteisissä hoitovaatimuksissa ja hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksissa, joita maataloustuottajien on noudatettava. Samalla on tärkeää ottaa käyttöön toimiva ja tuloksekas riskiin perustuva valvontajärjestelmä, joka liittyy joka tapauksessa maataloustuottajille suunnattuun, prosessin alkupään neuvontaja kannustinjärjestelmään.

6.3 Vaikka koontiasetuksella saatiin aikaan vähän – mutta tervetullutta – yksinkertaistamista, on tehtävä lisämuutoksia tavoitteena olevan yksinkertaistamisen saavuttamiseksi.

6.4 ETSK ehdottaa yksinkertaistamista seuraavilla aloilla uuden täytäntöönpanomallin, toissijaisuusperiaatteen soveltamisen ja uuden aikaisten teknologioiden paremman hyödyntämisen sekä yhteisen tutkimuskeskuksen resurssien ja välineiden käytön avulla:

— On tarpeen toteuttaa tilatason valvontajärjestelmän täysimääräinen tarkistus ja uudelleensuunnittelu sen tehostamiseksi ja byrokratian vähentämiseksi: sen tulisi perustua vuotuisperiaatteeseen (ilman takautuvaa valvontaa), ja ohjauksen ja korjausten tulisi korvata alkuvaiheessa rangaistukset ja seuraamukset.

⁽⁶⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Yhteisen maatalouspolitiikan mahdollinen uudelleenmuotoilu” (EUVL C 288, 31.8.2017, s. 10).

- Uuden teknologian – satelliittitarkastusten ja etätunnistuksen – käytöllä voitaisiin korvata osa täydentävien ehtojen noudattamisen paikalla tehtävistä tarkastuksista.
- Lakisääteisiä hoitovaatimuksia ja hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksia tulisi optimoida seuranta- ja normeja kuitenkin heikentämättä.
- Joustoa tulisi lisätä, jotta voidaan ottaa huomioon todellisen tilatoiminnan olosuhteet, sillä monissa tapauksissa kyse saattaa olla yhden hengen operaatiosta. On myös annettava riittävästi aikaa mahdollisten puutteiden oikaisemiseen tai korjaamiseen.
- Tarkastusten ei tulisi johtaa tukien maksamisen keskeyttämiseen, ja olisi sovellettava politiikkaa, jonka mukaan seuraamuksia sovelletaan seuraavana vuonna aina kun on kyse tukikelpoisuudesta ja täydentävistä ehdoista tai lakisääteisistä hoitovaatimuksista⁽⁷⁾.

6.5 Toissijaisuusperiaate antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden lisätä yksinkertaistamista tilatasolla erityisolosuhteiden huomioon ottamiseksi ylläpitäen samalla julkishyödykkeiden toimittamista.

7. Suorat tuet, maaseudun kehittäminen ja yhteinen markkinajärjestely

7.1 Euroopan tilintarkastustuomioistuimen hiljattaisessa kertomuksessa todettiin, että viljelijöiden perustukijärjestelmä toimii asianmukaisesti, mutta se edistää tukitasojen yksinkertaistamista, kohdentamista ja lähentymistä vain rajallisesti. Tilintarkastustuomioistuin toteaa lisäksi, että perustukijärjestelmä on monille viljelijöille tärkeä tulonlähde, mutta sillä on omat rajoitteensa. Järjestelmä ei ota huomioon markkinaolosuhteita, maatalousmaan käyttöä tai yksittäisen tilan olosuhteita, eikä se perustu viljelijöiden kokonaistulotilanteen analysoimiseen.

7.2 Monille maataloustuottajille suorista tuista on tullut YMP:n merkittävin väline⁽⁸⁾, ja ne ovat ratkaisevan tärkeitä eurooppalaisen maatalouden, tilojen tulojen tukemisen, EU:n maatalousmallin suojelemisen ja kaikkein korkeimpien elintarvike- ja ympäristönormien edistämisen kannalta, sillä usein maataloustuottajat eivät enää pysty hankkimaan riittäviä tuloja tuotannosta ja tuotteidensa myynnistä. Suorien tukien osuus on ollut keskimäärin 46 prosenttia noin seitsemän miljoonan tilan tuloista kattaen EU:n viljelyalasta 90 prosenttia⁽⁹⁾. Joillakin aloilla ja alueilla suorat tuet ovat vielä tätäkin tärkeämpiä ja välttämättömiä maatalouden elinkelpoisuuden kannalta.

7.3 ETSK pahoittelee tätä kehitystä, joka lisää entisestään maatalouden riippuvuutta talousarviokeskusteluista. ETSK:n mielestä YMP:llä on ensisijaisesti varmistettava, että vakautetut markkinat (ja oikeudenmukaiset kauppasopimukset) johtavat oikeudenmukaisiin tuloihin kestäväpohjaisesti tuotettujen tuotteiden myynnistä. Samalla ETSK pitää tervetulleena, että poliittiset päätöksentekijät aikovat kehittää julkisten hyödykkeiden markkinat, jotka vaikuttavat myönteisesti tuloihin.

7.4 Komission tiedonannosta käy selvästi ilmi, että tämä edellyttää muutoksia suorien tukien suuntauksessa. ETSK pitää tervetulleena, että komissio on tarkastelemassa, voidaanko määrärahajako pitää yllä nykyisessä muodossaan. Kaikissa muutoksissa olisi kuitenkin säilytettävä yksi politiikan keskeisistä eduista, eli yhteisellä maatalouspolitiikalla vuosien kuluessa muodostettuja hyvin toimivia sisämarkkinoita on suojattava.

7.5 ETSK on huolissaan vähän tai ei ollenkaan suoria tukia saavien maataloustuottajien, kuten pienillä viljelyalueilla toimivien hedelmä- ja vihannestuottajien tai esimerkiksi sellaisten jäsenvaltioiden laidunviljelijöiden tuen puutteesta, jotka eivät tarjoa tuotantoperusteisia tukia näiden viljelijöiden palveluista.

7.6 ETSK kannattaa, että säilytetään YMP:n kahden pilarin malli, jossa ensimmäisestä pilarista tuetaan tilojen tuloja suorilla tuilla ja markkinatukitoimenpiteillä ja toisesta rahoitetaan Cork 2.0 -julistuksen mukaisesti maatalouden ja maaseutualueiden taloudellisiin, yhteiskunnallisiin, työ- ja ympäristönäkökohtiin suunnattuja toimia⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Yhteisen maatalouspolitiikan mahdollinen uudelleenmuotoilu” (EUVL C 288, 31.8.2017, s. 10, kohta 4.24).

⁽⁸⁾ Farmers need direct support. YMP:n uudistamisesta ja yksinkertaistamisesta järjestetyn julkisen kuulemisen tulosten tiivistelmä (ECORYS), taulukko 6.1, s. 95.

⁽⁹⁾ Ruuan ja maanviljelyn tulevaisuus, COM(2017) 713 final.

⁽¹⁰⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Konkreettiset toimet Cork 2.0 -julistuksen jälkeen” (EUVL C 345, 13.10.2017, s. 37).

7.7 ETSK kannattaa ehdotuksia kiristää tavoitteita ja keskittyä molemmissa pilareissa yhä enemmän ympäristöhoitoon ja ilmastotoimiin YMP:n viherryttämiseksi siltä osin kun nykyiset politiikat ovat osoittautuneet liian byrokraattisiksi ja niitä on tehostettava.

7.8 Suoria tukia tulisi maksaa vain aktiivisille maataloustuottajille selkeiden ja objektiivisten kriteereiden ja alueellisten käytänteiden perusteella keskittyen maataloustoimintaan ja julkishyödykkeiden tarjontaan. Suorien tukien ei tulisi olla sellaisten tahojen saatavilla, jotka vain omistavat maata eivätkä toimi aktiivisesti maataloustuotannossa tai toimita julkishyödykkeitä.

7.9 Jäsenvaltioilla on tarvittaessa oltava mahdollisuus maksaa korkeampia tuotantosidonnaisia tukia voidakseen antaa haavoittuville aloille ja alueille voimakasta tukea markkinoita vääristämättä. Tämä auttaa suojelemaan biologista monimuotoisuutta, nurmiviljelyä ja muita taantuvia aloja ja estämään maan poistamista maatalouskäytöstä etenkin syrjäisillä maaseutualueilla, missä ei ole mahdollista ottaa käyttöön toisia maatalousmalleja tai siirtyä niihin. Lisäksi jäsenvaltioilla tulisi olla lisää joustavuutta ohjata toisen pilarin määrärahoja sellaisten haavoittuvien alojen ja taantuvien alueiden tilanteen parantamiseksi, joille tuotantosidonnaiset tuet eivät välttämättä sovellu.

7.10 ETSK uskoo, että perhetiloja on tuettava kohdennetummin. YMP:n ensimmäisen ja toisen pilarin parhaimmin soveltuvia toimenpiteitä on käytettävä pienten tilojen taloudellisen elinkelpoisuuden parantamiseksi. Tukien mahdollinen uudelleenjakko hakijoiden kesken ei saa johtaa maan hintojen tai vuokrien nousuun tai aktiivisten maataloustuottajien alhaisempiin tuloihin tai voittoihin.

7.11 Jokainen jäsenvaltio hyväksyy strategisen suunnitelmansa ja toteuttaa sen pohjalta toimia maatalouden tukemiseksi. Ensimmäisen pilarin suorille tuille tulisi asettaa yksittäisille maataloustuottajille oikeudenmukainen ja kohtuullinen enimmäistaso. Mukautuksia tulisi voida tehdä, ja olisi otettava huomioon kumppanuusjärjestelyt, osuuskunnat, yhtiöt ja vakuuttamista vaativien työntekijöiden määrä. Tukikattoa ei tulisi soveltaa vapaaehtoiisiin ympäristötoimenpiteisiin eikä julkishyödykkeiden tuottajiin. Tukikatolla säästettyjä varoja voitaisiin käyttää uudelleenjakotukeen. Jäsenvaltiot voivat ottaa huomioon työllisyyden, eläintuotannon ja haavoittuvat alat.

7.12 Perustukimallin pohjalta ehdotetaan, että maat, jotka ovat ottaneet käyttöön jonkin muun kuin kiinteämääräisiin perusmaksuihin pohjautuvan järjestelmän, kuten hybridimallin tai lähentämismallin, saavat jatkaa kyseisen mallin soveltamista vuoden 2020 jälkeen, jos se soveltuu paremmin näiden maiden olosuhteisiin⁽¹¹⁾. Yhtenäistä pinta-alatukea käyttävillä jäsenvaltioilla tulisi olla mahdollisuus lopettaa tukioikeuksien järjestelmä. Kiinteämääräinen hehtaarikohtainen tuki voi joissakin tapauksissa suosia peltokasvien tuottajia enemmän kuin työvoimavaltaisia aloja, kuten karjankasvattajia ja hedelmien ja vihannesten viljelijöitä.

7.13 ETSK katsoo, että YMP:n säilyttäminen vahvana EU-toimintapolitiikkana edellyttää, ettei ensimmäisessä pilarissa sovelleta yhteisrahoitusta. ETSK ei kannata sitä, että jäsenvaltioiden sallittaisiin siirtää määrärahoja toisesta ensimmäiseen pilariin. Komitea kehottaa asettamaan kaikille jäsenvaltioille kohtuullisen tason toisen pilarin yhteisrahoitukselle.

7.14 EU:n eri jäsenvaltioissa maataloustuottajille maksettujen suorien tukien määrää on edelleen lähennettävä ja tukien määrässä otettava huomioon olosuhde-erot ja siten luotava tasapuoliset toimintaedellytykset kaikille maataloustuottajille kaikissa jäsenvaltioissa ja varmistettava maaseudun tasapainoinen kehitys koko EU:n alueella⁽¹²⁾.

7.15 Vahva maaseudun kehittämispolitiikka, joka tarjoaa lisää liikkumisvaraa YMP:n toisen pilarin puitteissa on oleellinen maaseutualueiden ja myös haavoittuvampien alueiden maatalouteen, talouteen, ympäristöön ja yhteiskuntaan liittyvien vaatimusten tukemiseksi Cork 2.0 -julistuksen mukaisesti. Toimissa olisi keskityttävä väestökadon torjumiseen yhteisvaikutuksessa muiden rakennepoliittisten toimintalinjojen kanssa. ETSK korostaa myös maa- ja metsätalouden välistä tiivistä yhteyttä ja metsien roolia maaseudun elinkeinoelämässä.

⁽¹¹⁾ ETSK:n lausunto aiheesta "Yhteisen maatalouspolitiikan mahdollinen uudelleenmuotoilu" (EUVL C 288, 31.8.2017).

⁽¹²⁾ ETSK:n lausunto aiheesta "Yhteisen maatalouspolitiikan mahdollinen uudelleenmuotoilu" (EUVL C 288, 31.8.2017, s. 10, kohta 1.12).

7.16 Luonnonhaitoista tai muista erityisrajoitteista kärsiville alueille suunnatut maksut kuuluvat toimenpiteisiin, jotka ovat erityisen tärkeitä pyrittäessä ennallistamaan, säilyttämään ja parantamaan maa- ja metsätaloudesta riippuvaisia ekosysteemejä⁽¹³⁾. Luonnonhaitoista tai muista erityisrajoitteista kärsivillä alueilla toimivien maataloustuottajien tukeminen on edellytys maatalouden säilyttämiseksi näillä alueilla ja jotta voidaan estää maan poistaminen maatalouskäytöstä ja viime kädessä maaseudun autioituminen. Jäsenvaltioilla on oltava riittävästi Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahoitusta luonnonhaitoista tai muista erityisrajoitteista kärsivien alueiden tukemiseksi.

7.17 ETSK kannattaa edelleen tuen vahvistamista luonnonhaitoista tai muista erityisrajoitteista kärsivillä alueilla. Sen tulisi vaihdella riippuen haitta-asteesta, jonka tulisi perustua olemassa oleviin biofyysisiin kriteereihin luonnonhaitoista tai muista erityisrajoitteista kärsivien alueiden määrittelemiseksi.

7.18 ETSK ehdottaa, että nykyistä yhteistä markkinajärjestelyä parannetaan ja vahvistetaan tehokkaan turvaverkon ja markkinatuen luomiseksi erityisesti – Venäjän asettaman tuontikiellon ja brexitin kaltaisten – kriisien tai haasteiden aikana, jotta alkutuottajia, jalostajia, kuluttajia, markkinoita ja työpaikkoja voidaan suojella. ETSK uskoo, että komission säädösehdotuksissa on keskityttävä paljon vahvemmin markkinoihin ja kauppaan ja että niiden tulee sisältää merkityksellisiä ja konkreettisia toimenpiteitä.

7.19 YMP:llä on vahvistettava maataloustuottajien asemaa siten, etteivät he ole heikoin lenkki toimitusketjussa⁽¹⁴⁾. ETSK pitää tervetulleena komission aloitetta laatia ehdotuksia lainsäädännöllisiksi toimiksi epäterveiden kaupan käytäntöjen kitkemiseksi. Nämä olisi otettava käyttöön mahdollisimman pikaisesti, jotta EU:n talousarvion tukea maataloudelle ei menetä, vaan se päinvastoin luo arvoa ja auttaa maataloustuottajia saamaan tuotteensa markkinoille reiluun hintaan. Lisäksi ETSK suosittaa maatalousmarkkinatyöryhmän ehdotusten täytäntöönpanoa.

7.20 Hyvin toimivien sisämarkkinoiden ylläpitämisen tulee olla YMP:ssä keskeisellä sijalla. Viimeaikaiset uudelleenkansallistamisuunkaumat sisämarkkinoilla herättävät paljon huolta ja johtavat suurempiin hinta- ja markkinaeroavaisuuksiin. On tärkeää säätää maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden alkuperän pakollisesta merkitsemisestä siellä, missä näin ei vielä tehdä. Tämä on tarpeen, jotta voidaan välttää kuluttajien johtaminen harhaan ja mahdollistaa se, että he voivat tehdä tietoisia valintoja. Säännöt tulee antaa niin, että ne eivät haittaa tai estä tavaroiden vapaata liikkuvuutta EU:n sisämarkkinoilla⁽¹⁵⁾. Työnormien (sopimusten, sosiaaliturvasäännösten, työsuojeluvaatimusten) noudattamatta jättämiseen perustuva epäreilu kilpailu on vakava uhka sisämarkkinoille.

7.21 Poliittinen epävarmuus, ilmastonmuutos ja muut tekijät tarkoittavat, että maataloustuottajien on selvittävä yhä useammin sään aiheuttamista luonnonkatastrofeista sekä suurista hintavaihteluista markkinoilla. Hyödykkeiden hintojen vaihtelu voi vaikuttaa hyvin kielteisesti tilojen tuloihin. ETSK kehottaa komissiota ja jäsenvaltioita tarjoamaan välineitä, jotka auttavat maataloustuottajia selviämään tehokkaasti haasteista ja varmistamaan itselleen vakaat tulot. Nykyistä kriisivarausjärjestelmää tulisi tarkistaa, jotta voidaan kerätä riittävästi varoja ja vastata tehokkaasti kriisitilanteisiin. ETSK on vakuuttunut siitä, että vahvat suorat tuet ovat paras keino taata maataloustuottajien tulot.

8. Nuoret maataloustuottajat, sukupolvenvaihdos ja naiset maataloudessa

8.1 Nuorten maataloustuottajien määrä vähenee jatkuvasti samoin kuin maataloustuottajien määrä yleensäkin. Maataloustuottajien määrän jyrkkä lasku 14,5 miljoonasta 10,7 miljoonaan⁽¹⁶⁾ viimeisellä talousarviokaudella koskee kuitenkin kaikkia ikäryhmiä⁽¹⁷⁾. Siitä huolimatta, että YMP tarjoaa samat tukimahdollisuudet, nuorten maataloustuottajien määrä ja heidän osuutensa vaihtelee suuresti eri jäsenvaltioissa⁽¹⁸⁾. Vuonna 2016 vain 31,8 prosenttia EU:n maataloudessa toimivista työntekijöistä oli alle 40-vuotiaita kun näiden osuus koko työvoimasta on 42,4 prosenttia⁽¹⁹⁾.

⁽¹³⁾ Liite VI, asetus (EU) N:o 1305/2013.

⁽¹⁴⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Vuoden 2020 jälkeiseen yhteiseen maatalouspolitiikkaan vaikuttavat pääasialliset taustatekijät” (EUVL C 75, 10.3.2017, s. 21).

⁽¹⁵⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Yhteisen maatalouspolitiikan mahdollinen uudelleenmuotoilu” (EUVL C 288, 31.8.2017, s. 10).

⁽¹⁶⁾ Kymmenen miljoonaa EU-28:ssa vuonna 2015 (Eurostat 2017).

⁽¹⁷⁾ Maataloustuottajien lukumäärä EU-27:ssä; 14,5 miljoonaa (2005), 10,7 miljoonaa (2013).

⁽¹⁸⁾ Suurin lasku aikavälillä 2007–2013 tapahtui Puolassa, Saksassa ja Italiassa, kun taas Romaniassa ja Sloveniassa määrä nousi (Eurostat).

⁽¹⁹⁾ Työvoimatutkimus 2016 (Labour Force Survey).

8.2 ETSK ehdottaa nuorille maataloustuottajille ja sukupolvenvaihdoksille annettavan YMP-tuen parantamista. Lisäksi jäsenvaltioille tulisi antaa mahdollisuus soveltaa nuoriin maataloustuottajiin ja maataloustyöntekijöihin toimenpiteitä, jotka koskevat tulojen vakautta, veroetuja tai muita kannustinjärjestelmiä. Jäsenvaltioiden tulisi myös ottaa käyttöön toimenpiteitä, jotka on tarkoitettu uusille (yli 40-vuotiaille) maataloustuottajille, ja näin ottaa huomioon ammatillinen liikkuvuus, joka kasvaa kaupunkien tapaan myös maaseudulla.

8.3 ETSK ehdottaa, että nuoren maataloustuottajan määritelmää selvennetään siten, että sillä tarkoitetaan alle 40-vuotiaasta henkilöä, jolla on tarvittava pätevyys ja joka täyttää aktiiviselle maataloustuottajalle asetetut vaatimukset.

8.4 Nuorilla maataloustuottajilla on suuria riskejä ja korkeita kustannuksia ja heidän tulonsa yritystoiminnasta ovat epävarmoja. ETSK esittää seuraavat erityiset ehdotukset nuorten maataloustuottajien ja sukupolvenvaihdosten tukemiseksi ja auttamiseksi:

- Parannetaan tuloja ja investointitukia kasvattamalla nuorille päteville maataloustuottajille maksettavia ensimmäisen ja toisen pilarin tukia.
- Nostetaan nuorille maataloustuottajille ensimmäisestä pilarista maksettavaa 25 prosentin korotusta.
- Otetaan toisessa pilarissa käyttöön eläkejärjestelmä maataloustuottajille, jotka haluavat lopettaa toimintansa ja siirtää tilansa nuorille päteville maataloustuottajille, mukaan lukien maaomaisuuden siirtämisyhteisöä koskeva säännös.
- Otetaan toisessa pilarissa käyttöön nuorille maataloustuottajille tarkoitettu tilanpidon aloitusohjelma ja muita kohdennettuja toimia, joilla heitä autetaan alkutaipaleella.
- Tarjotaan lisätukea viisivuotisen maksun muodossa nuorille, jotka perustavat paikallisille markkinoille tuottavia pieniä tiloja, jotta niillä on mahdollisuus kehittyä asteittain.
- Kehitetään rahoitusvälineitä, joilla avustetaan nuoria maataloustuottajia edullisen käynnistyspääoman tai edullisten lainojen saamisessa.
- Tarjotaan nuorille maataloustuottajille räätälöityä innovointi- ja osaamisen siirtotukea.

8.5 Maataloudessa työskentelevien naisten osuus on 35,1 prosenttia, mikä on alhaisempi kuin naisten osuus työntekijöistä yleensä (45,9 prosenttia) ja se vaihtelee huomattavasti eri jäsenvaltioissa. Naisten rooli työvoimassa on kuitenkin hyvin merkittävä. Siksi on tärkeää, että YMP:hen sisällytetään toimenpiteitä, joilla alalle saadaan lisää naisia ja heitä motivoidaan.

9. Ympäristöön liittyvän korkean lisäarvon osatekijät

9.1 ETSK pitää tervetulleena, että YMP:tä koskevassa tiedonannossa keskitytään vahvasti ympäristöön ja ilmastonmuutokseen ja erityisesti maaperän, veden, ilman ja biologisen monimuotoisuuden suojeluun ja kestävyyyteen tilatasolla.

9.2 Pysyvällä nurmella, jota on yli 20 prosenttia EU:n alueesta, on tuottavien toimintojen lisäksi myös monia muita tehtäviä. Sillä on selkeitä ympäristöhyötyjä erityisesti hiilen sitomisen ja ekologisen vakauden kannalta, ja se on maaseutualueilla merkittävä biologisen monimuotoisuuden lähde.

9.3 Tästä syystä ja EU:n nurmialan lisäämiseksi ETSK suosittelee, että YMP:n yhteydessä annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus a) vahvistaa suoraa tukea pysyvää nurmialaa edistävälle aktiivisille maataloustuottajille tukitasoa nostamalla ja b) tukea laiduntotteiden markkinointialoitteita. Korkeamman tuen saamisen ennakkoehtona hakijan on noudatettava vaadittua vähimmäiseläintiheyttä ja -laidunkautta. Komitea panee myös merkille, että pysyvän nurmen tukikelpoisuudessa on ongelmia viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän⁽²⁰⁾ puitteissa, koska seurannassa ja lähdedatan kattavuudessa on puutteita, jotka johtavat tukien maksamiseen alueista, jotka eivät ole tukikelpoisia.

⁽²⁰⁾ Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 25/2016

9.4 ETSK panee lisäksi merkille pitkäaikaiset terminologiset puutteet nurmien määrittelyssä. Komitea ehdottaa yhdistävän käsitteen ”pysyvä nurmi” käyttämistä, mikä poistaisi edellisiltä kausilta periytyneet terminologiset erot⁽²¹⁾. Asetuksessa tulisi myös määritellä paremmin ja ottaa huomioon monissa EU:n osissa esiintyvä muun kuin ruohokasvillisuuden laiduntamista käyttävä eläintuotanto, koska sillä on merkittävä rooli ympäristönsuojelussa.

9.5 Maa on rajoittava tekijä ensiksi maatalouden ja toiseksi muiden alojen kannalta. Koko EU:ssa on käytössä – sekä lainsäädännöllisiä että muita – toimenpiteitä maan suojelemiseksi. Yhteinen eurooppalainen kehys varmistaisi kuitenkin maatalousmaan ja maaperän kestävä käytön ja suojelun⁽²²⁾. Maaperän terveyden ja hedelmällisyyden suojelun tulisi olla yksi EU-tasolla osana YMP:n uutta täytäntöönpanomallia asetetuista tavoitteista. ETSK kannattaa EU:n valkuaistrategian laatimista ja täytäntöönpanoa omavaraisuuden lisäämiseksi valkuaisrehun osalta.

10. Kauppa ja kansainväliset kysymykset

10.1 EU on maailman suurin maataloustuotteiden nettoviejä, joten eurooppalaisen maataloustuotannon menestys pohjautuu merkittävässä määrin kolmansien maiden kanssa käytävään kauppaan. Tulevien oikeudenmukaisten ja molempia osapuolia hyödyttävien vapaakauppasopimusten potentiaalia tulisi hyödyntää, jotta voidaan varmistaa se, että ne myötävaikuttavat edelleen työllisyyteen ja maataloustuottajien tuloihin.

10.2 ETSK katsoo, että EU:n on sovellettava entistä johdonmukaisempaa strategiaa, joka kattaa sekä YMP:n että kauppapolitiikan. YMP:llä edistetään politiikkaa perhetilojen ja muiden EU:n tilarakenteiden tukemiseksi sekä korkeampia normeja elintarviketurvallisuuden, ympäristön ja työn avainaloilla. Esimerkiksi Mercosurin kanssa käymissään kauppaneuvotteluissa EU hyväksyy kuitenkin sellaisten elintarvikkeiden tuontia, jotka eivät vastaa EU:n elintarviketurvallisuusnormeja ja joiden tuotannossa sovelletaan heikompia ympäristönormeja ja työnormeja, joita on mahdoton hyväksyä.

10.3 Kaikissa EU:n kauppasopimuksissa on kunnioitettava ruokasuvereniteetin ja yhteisön etuuskohtelun periaatetta, joka koskee EU-ruokaa EU-kansalaisille ja yhteistä ulkoista tariffia. Terveyttä, kasvinsuojelua, ympäristöä ja työoloja koskevien korkeimpien normien ylläpitäminen ja suojelu ovat tarpeen hiilivuodon sekä työpaikkojen menetysten ehkäisemiseksi.

10.4 Hiljattaisiin esimerkkeihin myönteisestä kaupasta kuuluu EU:n ja Japanin välinen sopimus, jossa vastaavat normit on säilytetty ja joka ei johda merkittävään hiilivuotoon tai työpaikkojen menettämiseen. Sen sijaan ehdotettu EU:n ja Mercosurin välinen sopimus johtaisi Amazonin sademetsien jatkuvan hävittämisen takia suureen hiilivuotoon sekä kasvihuonepäästöjen lisääntymiseen ja työpaikkojen menetyksiin. Brasilialaisen naudanlihakilon kasvihuonekaasupäästöjen arvioidaan olevan 80 kg hiilidioksidiekvivalenttia verrattuna EU:ssa tuotetun naudanlihakilon 19 kg:aan hiilidioksidiekvivalenttia. Kehittyvien maiden kanssa tehtävissä talouskumppanuussopimuksissa tulisi muistaa vaikutukset työllisyyteen ja sosiaalisiin normeihin kyseisissä maissa.

11. Ruoka ja terveys

11.1 EU:n maataloustuottajat ja YMP varmistavat, että Euroopan unionin kansalaiset saavat varmasti riittävän määrän⁽²³⁾ korkealaatuista ruokaa, joka on kohtuuhintaista, turvallista ja tuotettu ympäristönormeja noudattaen. YMP on EU:n ruokateollisuuden perustana toimivan maatalouden mahdollistava mekanismi⁽²⁴⁾.

11.2 ETSK korostaa, että EU:n nykyisiä toimintapoliittisia välineitä on yhtenäistettävä ja yhdenmukaistettava, jotta päästään ekologisesti, taloudellisesti ja sosiokulttuurisesti kestäviin elintarvikejärjestelmiin. ETSK toistaa myös, että kattavan elintarvikepolitiikan tulisi täydentää uudelleenmuotoiltua yhteistä maatalouspolitiikkaa eikä korvata sitä⁽²⁵⁾.

⁽²¹⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-56-2017-INIT/fi/pdf>; http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Permanent_grassland

⁽²²⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Maan käyttö kestävään ruoantuotantoon ja ekosysteemipalvelujen tuottamiseen” (EUVL C 81, 2.3.2018, s.72).

⁽²³⁾ EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 39 artiklan 1 kohdan e alakohta.

⁽²⁴⁾ Yhteinen tutkimuskeskus: Evaluation of the EU livestock sector contribution to the EU greenhouse gas emissions 2010.

⁽²⁵⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Yhteisen maatalouspolitiikan mahdollinen uudelleenmuotoilu” (EUVL C 288, 31.8.2017, s. 10).

11.3 Kuluttajansuojaa ajatellen ETSK kehottaa komissiota varmistamaan, että myös kolmansista maista olevien tuontitavaroiden kohdalla kansainvälisillä markkinoilla sovelletaan tuotantovaatimuksia, jotka takaavat ympäristön ja tuotantoeläinten suojelun ja vastaavat terveys- ja kasvinsuojeluvaatimuksia sekä sosiaalisia normeja.

Bryssel 24. toukokuuta 2018

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Luca JAHIER*

LIITE I

Jaoston lausunnon seuraavaan kohtaan esitetty kompromissimuutosehdotus sai äänestyksessä vastaanansa vähintään neljänneksen annetuista äänistä:

Kohta 7.11

Ensimmäisen pilarin suorille tuille tulisi asettaa yksittäisille aktiivisille maataloustuottajille oikeudenmukainen ja kohtuullinen enimmäistaso (esim. verrattavissa olevan työntekijän tuloja vastaava taso). Mukautuksia tulisi voida tehdä, ja olisi otettava huomioon kumppanuusjärjestelyt, osuuskunnat, yhtiöt ja sosiaaliturvaa saavien työntekijöiden määrä. Tukikattoa ei tulisi soveltaa vapaaehtoiisiin ympäristötoimenpiteisiin eikä julkishyödykkeiden tuottajiin. Tukikatolla säästettyjä varoja voitaisiin käyttää uudelleenjakotukeen.

Äänestäminen

Puolesta: 92

Vastaa: 85

Pidättyi: 30

LIITE II

Seuraava kompromissimuutosehdotus, joka sai äänestyksessä tuekseen vähintään neljänneksen annetuista äänistä, hylättiin käsittelyssä:

Kohta 7.13

ETSK katsoo, että YMP:n säilyttäminen vahvana EU-toimintapolitiikkana edellyttää, ettei ensimmäisessä pilarissa sovelleta yhteisrahoitusta. Uudessa YMP:ssä tarvitaan vahva ensimmäinen ja toinen pilari uudelleenmuotoilun jälkeen: kaikissa jäsenvaltioissa ja myös luonnonhaitta-alueilla tarvitaan joustavia maaseudun kehittämisohjelmia, joissa keskitytään haavoittuvassa asemassa oleviin alueisiin ja tuotannonaloihin. ~~ETSK ei kannata sitä, että jäsenvaltioiden sallittaisiin siirtää määrärahoja toisesta ensimmäiseen pilariin.~~ Komitea kehottaa asettamaan kaikille jäsenvaltioille kohtuullisen tason toisen pilarin yhteisrahoitukselle vähimmäis- ja enimmäismäärineen.

Äänestäminen

Puolesta: 73

Vastaa: 98

Pidättyi: 37

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – EU:n toimet ympäristövaatimusten noudattamisen ja ympäristöhallinnan parantamiseksi”

(COM(2018) 10 final)

(2018/C 283/11)

Esittelijä: **Arnaud SCHWARTZ**

Lausuntopyyntö	Euroopan komissio, 12.2.2018
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Komitean täysistunnon päätös	16.1.2018
Vastaava erityisjaosto	”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö”
Hyväksyminen erityisjaostossa	3.5.2018
Hyväksyminen täysistunnossa	23.5.2018
Täysistunnon nro	535
Äänestystulos	192/02/05
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) suhtautuu varauksellisesti lausunnon kohteena olevaan tiedonantoon, sillä Euroopan komission esittämä toimintasuunnitelma, jonka avulla on tarkoitus parantaa ympäristövaatimusten noudattamista ja ympäristöhallintaa, on ympäristön nykyinen huono tila huomioon ottaen aivan liian ponneton ja aliresursoitu.

1.2 ETSK on pidättyväinen myös sen vuoksi, että se on komission tavoin tietoinen siitä, että ympäristölainsäädännön ja ympäristöhallinnan täytäntöönpanon varmistavien mekanismien riittämätön noudattaminen aiheuttaa valitettavasti epätervettä kilpailua ja taloudellista haittaa.

1.3 ETSK korostaa komission lailla myös sitä, että nykyiset puutteet heikentävät yleistä luottamusta EU:n lainsäädännön vaikuttavuuteen, ja kehottaa jäsenvaltioita ja komissiota osoittamaan runsaasti rahoitusta lisähenkilöstön palkkaamiseksi valvomaan ympäristöhallinnan ja -lainsäädännön täytäntöönpanoa.

1.4 Kuten tiedonannossa ”EU:n lainsäädäntö: parempiin tuloksiin soveltamista parantamalla”⁽¹⁾ todetaan, ”EU:n lainsäädännön rikkomistapaukset eivät ole rutiiniasioita”. Niitä ei myöskään pitäisi käsitellä sellaisina. ETSK katsoo, että EU:n lainsäädännön noudattamatta jättämiseen tulee puuttua riittävän korkealla tasolla ja viivytyksettä, mikä ei toteudu nyt esitetyn tiedonannon⁽²⁾ avulla.

1.5 Tiedonannossa käsitellään vain jäsenvaltiotason valmiuksien parantamista ja tukea. Yksikään toimenpide ei koske komission ”perussopimusten valvojana” unionin tasolla suorittamaa seuranta- tai soveltamisen valvontaa. Toimintasuunnitelmassa ei puututa sekaannuksen ja valmiuksien puutteen lisäksi sääntöjen noudattamatta jättämisen muihin syihin, joita voivat olla esimerkiksi opportunisti ja poliittisen tahdon puuttuminen. Jäsenvaltioiden tukeminen on tarpeen, mutta toimintasuunnitelmaan sisältyvät pehmeät toimenpiteet eivät voi olla ainoa strategia ympäristövaatimusten noudattamisen parantamiseksi.

⁽¹⁾ EUVL C 18, 19.1.2017, s. 10.

⁽²⁾ COM(2018) 10 final.

1.6 Lisäksi ETSK viittaa aiempaan lausuntoonsa ⁽³⁾ ja kehottaa komissiota aivan erityisesti täydentämään toimintasuunnitelmaa oleellisen tärkeällä oikeussuojan toteutumista koskevalla osiolla. ETSK kehottaa myös käsittelemään kysymystä siitä, millaisia kustannuksia oikeussuojakeinojen käytöstä koituu kansalaisyhteiskunnalle.

1.7 ETSK painottaa myös, että tarvitaan lisäponnista ympäristövahinkojen estämiseen ennen kuin niitä ylipäättään syntyy ja että strategiana pitäisi olla aina mieluummin ennaltaehkäisy kuin vahinkojen korjaaminen. Tätä ajatellen on oleellista, että jäsenvaltiot ja komissio valvovat ympäristölainsäädännön soveltamista johdonmukaisesti ja tinkimättä, sillä näin luodaan vahva pelote vahinkojen ehkäisemiseksi tulevaisuudessa. Lisäksi olisi hyvä järjestää sidosryhmille ja suurelle yleisölle suunnattuja tiedotuskampanjoita, joiden avulla pyritään parantamaan näiden toimijoiden tietoisuutta ja tehostamaan siten kansalaisten toimintaa ”vahtikoirana”. Jotta ihmiset omaksuisivat tällaisen roolin, on välttämätöntä, että muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus toteutuu ympäristöasioissa tehokkaasti.

1.8 ETSK on ilahtunut siitä mahdollisuudesta, että perustettavaan ympäristövaatimusten noudattamisen ja ympäristöhallinnan foorumiin nimetään edustajia ETSK:sta. ETSK suosittaa, että sille annetaan foorumissa kolmen äänivaltaisen eikä vain tarkkailijan asemassa olevan jäsenen edustus (yksi jäsen komitean kutakin ryhmää kohti).

1.9 ETSK kehottaa komissiota huolehtimaan siitä, että ympäristövaatimusten noudattamisen ja ympäristöhallinnan foorumissa käydään aitoa ja rakentavaa vuoropuhelua kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa, jotta nämä saavat varmasti äänensä kuuluviin. Komitea korostaa ympäristövaatimusten noudattamisen yhteydessä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden olennaisen tärkeää roolia oikeusvaltioperiaatteen, yhteisen edun ja kansalaisten suojelun toteutumisen kriittisinä arvioijina.

2. Yleistä

2.1 Komitea korostaa lausunnoissaan aiheista ”Ympäristöpolitiikan täytäntöönpanon arviointi” ⁽⁴⁾ ja ”Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus kansallisella tasolla EU:n ympäristölainsäädännön täytäntöönpanotoimien yhteydessä” ⁽⁵⁾ sitä, että EU:n ympäristölainsäädännön heikko, hajanainen ja epäyhtenäinen täytäntöönpano on vakava ongelma monissa jäsenvaltioissa.

2.2 Komission tiedonanto COM(2018) 10 final sisältää toimintasuunnitelman EU:n ympäristövaatimusten noudattamisen ja ympäristöhallinnan parantamiseksi.

2.3 Suunnitelman mukaan komissio, jäsenvaltiot ja asiaankuuluvat toimijat (tarkastajat, auditoijat, poliisit ja syyttäjät) pyrkivät tiiviissä yhteistyössä luomaan älykkään ja yhteistyöhön perustuvan kulttuurin EU:n ympäristösääntöjen noudattamisessa. Tämä on kuitenkin vain murto-osa siitä, mitä ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon varmistamiseksi tarvitaan.

2.4 Alan lainsäädännön täytäntöönpanoa haittaavat merkittävät esteet, jotka liittyvät pysyviin ongelmiin, kuten hajakuormituksen aiheuttamaan vesien pilaantumiseen, heikkoon ilmanlaatuun, epätydyttävään jätteiden käsittelyyn ja lajien ja luontotyyppien vähenemiseen.

2.5 Lainsäädännön noudattamatta jättämisestä aiheutuu komission mukaan vuosittain 50 miljardin euron kustannukset.

2.6 Ympäristölainsäädännön soveltamista tehostamalla voitaisiin saavuttaa edellä mainitun taloudellisen hyödyn lisäksi monia muitakin etuja (esimerkiksi kansanterveyttä ja yhteiskunnan pitkän aikavälin resurssitarpeita ajatellen).

2.7 EU:n sääntöjen puutteellisen täytäntöönpanon taustalla ovat myös heikot mekanismit lainsäädännön noudattamisen ja tehokkaiden hallintatoimien varmistamiseksi EU:n, jäsenvaltioiden, alueiden ja paikallisyhteisöjen tasolla (sekä valvonnan puute).

2.8 Heikot mekanismit ovat myös yksi syy yritysten epäterveeseen kilpailuun sekä taloudelliseen haittaan, kuten verotulojen menetykseen. Kaikki tämä heikentää yleistä luottamusta EU:n säädösten vaikuttavuuteen.

⁽³⁾ EUVL C 129, 11.4.2018, s. 65.

⁽⁴⁾ EUVL C 345, 13.10.2017, s. 114.

⁽⁵⁾ EUVL C 129, 11.4.2018, s. 65.

2.9 Komissio on esittänyt tilanteen kohentamiseksi yhdeksänkohtaisen toimintasuunnitelman, ja lisäksi perusteilla on asiantuntijaryhmä ⁽⁶⁾: ympäristövaatimusten noudattamisen ja ympäristöhallinnan foorumi.

2.10 Toimintasuunnitelmassa esitetyt yhdeksän toiminta-alaa esitellään komission yksiköiden valmisteluasiakirjan ⁽⁷⁾ liitteessä 1.

3. Erityistä

3.1 Mallikelpoisen tilanteen saavuttaminen Euroopassa ja kansalaisten suojeleminen

3.1.1 EU:n olisi pyrittävä maailman mittakaavassa edelläkävijäksi ympäristön ja kansalaisten tehokkaassa suojelussa ja vaadittava tämän kysymyksen asettamista etusijalle. Kun otetaan huomioon, että lainsäädäntö on jo olemassa ja mittavia toimia on jo toteutettu, on sitä, ettei EU ole pystynyt varmistamaan voimassa olevan lainsäädännön asianmukaista soveltamista, pidettävä hukattuna mahdollisuutena toimia unionin puolustamien arvojen mukaisesti ja saada aikaan todellisia vaikutuksia.

3.1.2 ETSK varoittaa komissiota siitä, että kansalaisten suojeleminen on tietyissä yhteyksissä sangen huonolla tolalla. On erittäin tärkeää, että kaikissa jäsenvaltioissa noudatetaan EU:n lainsäädäntöä, sillä kansallisen lainsäädännön epäkohdat heikentävät systemaattisesti kansalaisten mahdollisuuksia käyttää täysimääräisesti oikeuksiaan ja saada kaikki mahdollinen hyöty unionin lainsäädännöstä. Ympäristölainsäädännön noudattaminen on erityisen tärkeää, koska esim. ilmanlaatuvaatimusten laiminlyönnillä on merkittäviä haitallisia vaikutuksia ihmisten terveyteen.

3.1.3 ETSK kiinnittää komission huomion aiempaan lausuntoonsa ⁽⁸⁾ ja toivoo, että komissio ottaa sen lukuun toimintasuunnitelmassaan. Komitea toivoo myös, että toimintasuunnitelmassa puututtaisiin esimerkiksi jätealaa ja luonnonvaraisiin eläimiin ja kasveihin liittyvään rikollisuuteen sekä nanomateriaalien ja hormonitoimintaa häiritsevien aineiden sääntelyyn, valvontaan ja hallintaan.

3.1.4 ETSK haluaa kuitenkin tuoda ilmi, että se arvostaa komission halukkuutta edistää esimerkiksi miehittämättömien ilma-alusten ja älypuhelinsovellusten käyttöä ympäristövahinkojen havainnoinnissa ja raportoinnissa sekä sen valmiutta kannustaa jäsenvaltioita ja paikallis- ja alueviranomaisia (mm. Irlannin tapauksessa) joko käyttämään tällaisia välineitä itse tai tukemaan kansalaisten aloitteita, joiden puitteissa voidaan tällaisia välineitä käyttämällä parantaa ympäristösääntöjen täytäntöönpanoa.

3.2 Sisämarkkinat ja talousnäkökohdat

3.2.1 Ympäristölainsäädännön johdonmukainen soveltaminen on oleellinen sisämarkkinoiden tukipilari. Ympäristölainsäädännön epäyhtenäinen soveltaminen antaa epäreiluja kilpailuetuja sellaisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneille yrityksille, joissa sääntöjen noudattaminen on puutteellista. Tämä johtaa epäoikeudenmukaisiin markkinaolosuhteisiin ja antaa EU:ssa toimiville yrityksille väärienlaisia signaaleja.

3.2.2 Soveltamisen on oltava johdonmukaista ja luotettavaa kaikissa jäsenvaltioissa, jotta sääntöjen noudattamatta jättämisen seuraamukset ovat yhtäläiset eri puolilla unionia. Näin suojellaan oikeusvaltiota ja annetaan yrityksille mahdollisuudet tukeutua EU:n lainsäädäntöön luoden samalla tasapuoliset toimintaedellytykset kaikkien jäsenvaltioiden yrityksille.

3.2.3 Lainsäädännön noudattamatta jättämisestä aiheutuu komission tiedonannon mukaan vuosittain 50 miljardin euron kustannukset. Komission teettämässä tutkimuksessa *Study to assess the benefits delivered through the enforcement of EU environmental legislation* ⁽⁹⁾ kuvaillaan niin ikään mittavia taloudellisia etuja, joita ympäristövaatimusten noudattamisesta huolehtimalla voidaan saavuttaa. Ympäristöön, terveyteen ja oikeuden toteutumiseen liittyvien etujen lisäksi olisi myös oltava selvä taloudellinen intressi ehkäistä lisävahinkojen syntymistä pitämällä huoli siitä, että unionin ympäristölainsäädännön soveltaminen on asianmukaista ja että sitä valvotaan tehokkaasti.

3.2.4 ETSK muistuttaa komissiota siitä, että ympäristösääntöjen ja -hallinnan täytäntöönpanon asianmukaisuuden todentamiseksi tarvitaan lisää taloudellisia ja henkilöresursseja, kuten komitea on selostanut lausunnossaan aiheesta ”Toimintasuunnitelma luontoa, ihmisiä ja taloutta varten” ⁽¹⁰⁾. Pulaa on etenkin resursseista, joita tarvitaan sovittujen tavoitteiden saavuttamiseksi esimerkiksi biologisen monimuotoisuuden alalla.

⁽⁶⁾ EUVL C 19, 19.1.2018, s. 3.

⁽⁷⁾ SWD(2018) 10.

⁽⁸⁾ EUVL C 345, 13.10.2017, s. 114.

⁽⁹⁾ <https://publications.europa.eu/fi/publication-detail/-/publication/219e8506-9adf-11e6-868c-01aa75ed71a1>

⁽¹⁰⁾ EUVL C 129, 11.4.2018, s. 90.

3.2.5 ETSK toivoo myös, että EU saisi kahden- tai monenvälisissä kauppaneuvotteluissa poikkeuksetta läpi vaatimuksen siitä, että tuotavien tuotteiden on vastattava unionin sosiaali- ja ympäristölainsäädäntöä.

3.3 Komission toteuttamat soveltamisen valvontamenettelyt

3.3.1 Jäsenvaltioilla on ensisijainen vastuu EU:n lainsäädännön asianmukaisesta täytäntöönpanosta ja soveltamisesta, mutta komissio on perussopimusten valvoja⁽¹¹⁾. Sen on siis varmistettava, että ympäristöpolitiikan välineitä käytetään oikein ja että jäsenvaltiot pidättäytyvät kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa EU:n ympäristöpoliittisten tavoitteiden toteutumisen⁽¹²⁾. Komissio voi tähän liittyen käynnistää harkintansa mukaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 258 artiklassa tarkoitettuja täytäntöönpanomenettelyjä.

3.3.2 Koska ympäristövahinkojen seuraukset ulottuvat rajojen ylitse, sääntöjen noudattaminen kussakin jäsenvaltiossa on mitä suurimmassa määrin kaikkien jäsenvaltioiden etujen mukaista, jos ne haluavat suojella kansalaisiaan ja ehkäistä ympäristön turmeltumista omalla alueellaan. Komissiolla onkin keskeinen rooli asiaan liittyvän EU:n yhteisen edun suojelijana sekä sen varmistajana, että rajatylittävät kiistat voidaan saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

3.3.3 Euroopan parlamentti ja neuvosto totesivat vuonna 2013, että ”tulevina vuosina on – – pidettävä ensisijaisena unionin ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon parantamista jäsenvaltioiden tasolla”⁽¹³⁾. Komission tiedonannossa ”Parempiin tuloksiin soveltamista parantamalla”⁽¹⁴⁾ korostettiin, että komission on hyödynnettävä soveltamisen valvontaan liittyvää toimivaltaansa strategisesti, jotta se voi asettaa tähän liittyvät toimensa tärkeysjärjestykseen ja kohdentaa ne ensisijaisesti EU:n lainsäädännön merkittävimpiin rikkomistapauksiin, jotka vaikuttavat kansalaisten ja yritysten etuihin. Ympäristölainsäädännön noudattaminen on olennaisen tärkeää EU:n kannalta, koska se vaikuttaa suoraan sisämarkkinoihin ja kansanterveyteen, ja sillä pitäisi olla selkeä etusija komission toteuttamissa soveltamisen valvontamenettelyissä.

3.3.4 ETSK kiinnittää huomion siihen, että rikkomusmenettelyistä on hyötyä muutenkin kuin niiden välittömän soveltamiskohteen suhteen⁽¹⁵⁾. Tehokkaat täytäntöönpanon valvontamenettelyt viestittävät jäsenvaltioille selkeästi, että EU pitää erittäin tärkeänä suojella kansalaisiaan ja heidän elinympäristöään.

3.3.5 Järjestelmällinen puuttuminen sääntöjen noudattamatta jättämiseen saa myös aikaan vahvan pelotevaikutuksen ja vähentää sääntöjen laiminlyöntiä yleisemminkin. Se lujittaisi luottamusta EU:n lainsäädäntöön laajemmin kuin vain ympäristönsuojelualalla ja tuottaisi myönteisiä heijastusvaikutuksia EU:n muilla sääntelyaloilla.

3.4 Lainsäädännön vaikuttavuus

3.4.1 Kansalaisyhteiskuntaa edustavat organisaatiot ovat huomanneet, että monissa maissa on purettu laajasti ympäristörikkoksia koskevaa lainsäädäntöä ja heikennetty yleisön muutoksenhaku- ja vireillepanomahdollisuuksia ympäristöasioissa ja mahdollisuuksia osallistua ympäristöhallintaan. Tämä saattaa johtua EU:n tiettyjen toimintapoliittisten suuntaviivojen väärintulkinnasta (esimerkkinä mainittakoon sellainen sääntelyn parantamiseen tähtäävä strategia, joka johtaa yksinkertaistamiseen ja kokeiluihin ja mahdollistaa siten sääntöjen rikkomisen).

3.4.2 Lisäksi jäsenvaltioiden olisi useiden ympäristöä koskevien EU:n toimintapolitiikkojen kohdalla korjattava lainsäädännön täytäntöönpanon puutteet sen sijaan, että ne tietoisesti harrastavat ylisääntelyä, kuten oletetaan. Jäsenvaltiotasolla tapahtuva ylisääntely voi johtaa siihen virheelliseen käsitykseen, että jäsenvaltiot olisivat erittäin kunnianhimoisia, vaikka ne itse asiassa ovat epäonnistuneet tärkeimmässä asiassa, kun ne ovat jättäneet EU:n ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon kesken ja siten noudattamatta.

3.4.3 Vaikka tiedonannossa esitetään kolme vaatimusten noudattamisen varmistamiseen liittyvää toimenpideluokkaa, siinä ei ehdoteta kuhunkin luokkaan sisältyviä toimenpiteitä. Kaikki ehdotetut toimet koskevat sääntöjen noudattamisen edistämistä ja valmiuksien parantamista jäsenvaltiotasolla. Yksikään ehdotettu toimi ei liity komission omiin seuranta- ja valvontatoimenpiteisiin, mikä tekee toimintasuunnitelmasta hyvin pehmeän ja heikentää sen mahdollisuuksia parantaa merkittävästi ympäristövaatimusten noudattamista.

⁽¹¹⁾ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 17 artikla.

⁽¹²⁾ SEU-sopimuksen 4 artiklan 3 kohta.

⁽¹³⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1386/2013/EU, annettu 20 päivänä marraskuuta 2013, vuoteen 2020 ulottuvasta yleisestä unionin ympäristöalan toimintaohjelmasta ”Hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa” (EUVL L 354, 28.12.2013, s. 171).

⁽¹⁴⁾ EUVL C 18, 19.1.2017, s. 10.

⁽¹⁵⁾ EUVL C 81, 2.3.2018, s. 88.

3.4.4 Komissio ei toisin sanoen puutu toimintasuunnitelmassaan EU-tason seuranta- ja valvontatoimenpiteisiin. Se hukkaa ehdottamiensa tukimekanismienkin kohdalla tilaisuuden liittää kuhunkin toimeen selvät tavoitteet niiden vaikuttavuuden mittaamista varten. Rahoitustuen ehdoksi ei aseteta käytäntöjen muuttamista jäsenvaltioissa, mikä hämärtää tulosodotuksia ja siten kyseenalaistaa ehdotettujen toimenpiteiden vaikuttavuuden ja soveltuvuuden tarkoitukseensa.

3.4.5 ETSK on myös pettynyt siihen, ettei tiedonannossa käsitellä sitä, miten valitukset ja EU:n lainsäädännön kansallisen täytäntöönpanon tarkastukset hoidetaan. ETSK on syvästi huolissaan poliittisen tahdon puutteesta komissiossa, sillä siitä saattaa seurata, etteivät valitukset johda mihinkään. Ehdotettujen toimenpiteiden pehmeys korostaa tätä huolta.

3.4.6 Ympäristölainsäädännön asianmukaisen soveltamisen ja hyvän ympäristöhallinnan lisäksi pitäisi ETSK:n mielestä varmistaa myös se, että periaatteena on ympäristölainsäädännön pitäminen vähintään nykyisen tasoisena, jotta voidaan taata kestävä kehitys.

3.4.7 Tiedonannossa todetaan, että sääntöjen noudattamatta jättämiseen voi olla erilaisia syitä, kuten sekaannus, sääntöjen väärinymmärrys tai hyväksynnän puute, investointipula, opportunisti ja rikollisuus. Komissio ei valitettavasti pureudu kaikkiin syihin asianmukaisesti vaan ehdottaa vain toimenpiteitä, jotka liittyvät sekaannusten oikaisemiseen ja väärinymmärrysten korjaamiseen. Jäsenvaltioiden tukeminen on tarpeen, mutta se ei voi olla ainoa strategia ympäristövaatimusten noudattamisen parantamiseksi, koska sen avulla ei pystytä puuttumaan tekijöihin, jotka ovat syynä valtaosassa tapauksista eivätkä liity sekaannuksiin tai kapasiteettirajoituksiin.

3.5 Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus kansallisella tasolla ja EU:n tasolla

3.5.1 ETSK muistuttaa komissiota siitä, että sääntöjen järjestelmällinen noudattamatta jättäminen jäsenvaltioissa ja jäsenvaltioiden tuomioistuinten suorittaman asianmukaisen valvonnan puute ovat kiistatta kansallisen tason oikeudenkäyttöön liittyviä ongelmia.

3.5.2 ETSK kehottaa painokkaasti komissiota ottamaan vaarin ennakkoratkaisupyyntöjen seurantaa koskevasta suosituksesta, jonka komitea on esittänyt muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta käsittelevässä lausunnossaan ⁽¹⁶⁾. ETSK painottaa ennakkoratkaisupyyntöjen merkitystä EU:n oikeuden johdonmukaisuuden varmistamisessa ja kehottaa komissiota laatimaan selonteon tämän välineen käytöstä ja ratkaisujen noudattamisesta jäsenvaltioiden tuomioistuimissa.

3.5.3 ETSK toteaa jälleen ⁽¹⁷⁾, että ympäristötiedon vapaa saatavuus on olennainen edellytys, jotta suuri yleisö ja kansalaisyhteiskunnan organisaatiot voivat hoitaa tehtävänsä julkisen vallan vahtikoirana.

3.5.4 ETSK tiedostaa eri jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien väliset erot mutta on pettynyt siihen, ettei käsittelyyn ole otettu kysymystä oikeudesta esittää vaatimuksia oikeudenkäynnissä (asiavaltuus, *locus standi*) eikä kustannuksista, joita kanteen nostaminen kansallisella tasolla aiheuttaa. Asiavaltuuskysymys ja kustannukset luovat kansalaisia ja kuluttajia edustaville järjestöille, ympäristöjärjestöille ja yhteiskunnallisille organisaatioille merkittäviä esteitä, jotka heikentävät niiden mahdollisuuksia saattaa maidensa hallitukset ja suuryritykset vastuuseen kansallisissa tuomioistuimissa.

3.5.5 ETSK palauttaa mielin aiemmassa lausunnossa ⁽¹⁸⁾ esittämänsä huomion siitä, että taloudelliset resurssit ovat suurimmalla osalla kansalaisyhteiskunnan organisaatioista äärimmäisen niukat, mikä usein vie asianomaisilta henkilöiltä mahdollisuudet käyttää oikeussuojakeinoja, vaikka asiavaltuus on olemassa. Tällaiset haittatekijät estävät myös kansalaisyhteiskunnan organisaatioita tekemästä työtään, jolla ne edistävät voimassa olevan lainsäädännön asianmukaista täytäntöönpanoa, mikä on oikeusvaltion suojelemisen kannalta olennaisen tärkeää.

3.5.6 ETSK huomauttaa myös, että tuomioistuinjärjestelmän väärinkäytön estämisen mahdollistavat järjestelmät ovat tärkeitä olla olemassa. Tämä on syytä pitää mielessä, kun kansalaisyhteiskunnan organisaatioille järjestetään mahdollisuus oikeussuojakeinojen käyttöön. ETSK korostaa kuitenkin tällaisten organisaatioiden muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden hyödyllisyyttä: sen avulla ne pystyvät suojelemaan kuluttajia, kansanterveyttä ja ympäristöä koko yhteiskunnan hyväksi. Väärinkäyttöä torjuvien säännösten on näin ollen oltava tarkkarajaisia ja kohdennettuja, jotta ei estetä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden olennaista työtä lainsäädännön täytäntöönpanon edistäjinä.

⁽¹⁶⁾ EUVL C 129, 11.4.2018, s. 65.

⁽¹⁷⁾ EUVL C 345, 13.10.2017, s. 114.

⁽¹⁸⁾ EUVL C 129, 11.4.2018, s. 65.

3.5.7 Se, etteivät komissio ja unionin tuomioistuimet ole onnistuneet varmistamaan unionin oikeuden noudattamista, vaarantaa oikeusvaltioperiaatteen ja nakertaa kansalaisten sekä jäsenvaltioiden ja yritysten luottamusta EU:n lainsäädäntöön. Kansalaisten, kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja yritysten mahdollisuudet saada oikeussuojaa heikkenevät näin edelleen, mikä lisää epäilyksiä komission ja tuomioistuinten tehokkuutta kohtaan ja rapauttaa luottamusta koko unioniin.

3.5.8 Tiedonannossa ei myöskään oteta huomioon kahta EU:n tasolla arkaa seikkaa, jotka molemmat liittyvät mahdollisuuksiin saada asioita käsiteltäväksi unionin tuomioistuimissa:

- unionitason oikeussuojan saatavuus, jota korostettiin Århusin yleissopimuksen sopimuspuolten tapaamisessa ja joka liittyy EU:n toimielinten sisäisiin toimintatapoihin (komissio saattaa esimerkiksi päättää liian nopeasti olla ryhtymättä toimiin valituksen johdosta)
- tiettyjen kansallisten tuomioistuinten käytännöt, kun ne kieltäytyvät tekemästä ennakkoratkaisupyyntöjä ja ottavat perussopimusten vastaisesti EU:n lainsäädännön tulkinnan omiin käsiinsä, mikä johtaa joskus eriskummallisiin ratkaisuihin (esimerkiksi Ranskassa eräs korkeimman hallinto-oikeuden *Conseil d'État*'n julkisasiamies selosti tuomareille, ettei ennakkoratkaisukysymystä kannata esittää Euroopan unionin tuomioistuimelle, koska se ei ole koskaan käsitellyt kyseistä aihetta).

3.5.9 ETSK kehottaakin komissiota sisällyttämään toimintasuunnitelmaan nimenomaisesti huomioidut muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta kansallisella tasolla ja unionin tasolla. Suunnitelmasta tulisi tällöin kokonaisvaltainen ja suurta yleisöä palveleva, koska sen avulla suojeltaisiin ihmisten terveyttä sekä tämän päivän ja huomisen elinympäristöä.

Bryssel 23. toukokuuta 2018.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Luca JAHIER

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan suurteholaskennan yhteisyrityksen perustamisesta”

(COM(2018) 8 final – 2018/0003 (NLE))

(2018/C 283/12)

Esittelijä: **Ulrich SAMM**

Toinen esittelijä: **Antonio LONGO**

Lausuntopyyntö	Euroopan unionin neuvosto, 21.2.2018
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 187 ja 188 artikla
Vastaava erityisjaosto	”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta”
Hyväksyminen erityisjaostossa	4.5.2018
Hyväksyminen täysistunnossa	23.5.2018
Täysistunnon nro	535
Äänestystulos	196/2/4
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) kannattaa tarkasteltavana olevaa aloitetta **suurteholaskennan yhteisyrityksen** (EuroHPC) perustamiseksi tervetulleena konkreettisena, eurooppalaisen pilvipalvelustrategian mukaisena askeleena sekä osana EU:n laajempaa strategiaa (johon sisältyvät kyberturvallisuus, digitaaliset sisämarkkinat, eurooppalainen gigabittiyhteiskunta, avoin tiede yms.). Aloite tuo selkeää **EU:n lisäarvoa** hyödyntämällä **keskeistä tekniikkaa**, joka auttaa kohtaamaan modernin yhteiskuntamme suurimmat haasteet ja tuo viime kädessä hyötyä hyvinvoinnin, kilpailukyyn ja työpaikkojen muodossa.

1.2 ETSK pitää miljardin euron **alkuinvestointia** maailmanluokan supertietokoneiden hankintaa ja käyttöä varten merkittävän suurena, muttei kuitenkaan liian kunnianhimoisena kilpailijoidensa – Yhdysvaltojen ja Kiinan – panostuksiin verrattuna. ETSK on vakuuttunut siitä, että (EU:n jäsenvaltioissa) tehtävien investointien merkittävä lisääminen yhdessä vahvan eurooppalaisen **tutkimus- ja kehittämisohjelman** kanssa ovat tarpeen maailmanluokan tason ylläpitämiseksi suurteholaskentasovelluksissa. Koska kilpajuoksu jatkuu, ei ole epäilystäkään siitä, etteikö vastaavaa panostusta vaadittaisi myös seuraavan monivuotisen rahoituskehityksen aikana.

1.3 ETSK kannattaa **teollista toimintamallia** pientehomikroprosessorien seuraavan sukupolven kehittämiseksi Euroopassa. Tämä vähentäisi Euroopan riippuvuutta tuontitavaroista ja takaisi huipputason suurteholaskentateknologian saatavuuden. Tällaisten mikroprosessorien kehittäminen vaikuttaa myös pienen mittakaavan laskentaan, koska huipputason integroidut piirit voidaan mukauttaa (mittakaavaa pienentämällä) **massamarkkinoiden** sovelluksiin (tietokoneet, älypuhelimet, autoteollisuus).

1.4 ETSK kannustaa komissiota painottamaan enemmän tämän aloitteen vahvoja lähtökohtia sekä tosiasiaa, että aloitteella on keskeinen asema eurooppalaisen **menestystarinan** jatkumisen kannalta. Tämä menestys pohjautuu olemassa oleviin pilareihin – PRACE ja GÉANT – joista ensimmäinen on jo vuosien ajan tarjonnut huipputason suurteholaskentapalveluita tieteelle ja elinkeinoelämälle ja toinen yhdistänyt tutkimuksen, koulutuksen sekä kansalliset tutkimusverkostot ja suurteholaskentakeskukset turvallisten suuren kapasiteetin verkkojen avulla.

1.5 ETSK pitää siksi erittäin tärkeänä integroida uusi EuroHPC-yhteisyritys jo olemassa oleviin rakenteisiin ja ohjelmiin ja katsoo, että se on paras tapa hyödyntää eurooppalaisia resursseja yhdessä. Esimerkiksi PRACEn järjestämä vertaisarviointi tulisi säilyttää maailmanluokan standardin ylläpitämiseksi.

1.6 ETSK haluaa kannustaa **useampia jäsenvaltioita** liittymään EuroHPC-yhteisyritykseen ja hyödyntämään mahdollisuutta käyttää maailmanluokan laskentatehoa. Yhteisyrityksen mutkikkuuden huomioon ottaen ETSK pyytää komissiota panostamaan riittävästi tämän oikeudellisen välineen etujen ja mahdollisuuksien selittämiseen ja niistä tiedottamiseen, erityisesti pienempien maiden suuntaan. Tässä tulisi nostaa esille myös luontoissuoritusten mahdollisuus.

1.7 ETSK pitää tervetulleena, että kahdesta julkisen ja yksityisen sektorin sopimusperusteiseen kumppanuuteen osallistuvasta yhteenliittymästä voisi tulla ensimmäiset yksityiset osakkaat, mikä on olennaisen tärkeää **elinkeinoelämän** ja myös **pk-yritysten** osallistumisen kannalta. ETSK pitää lisäkumppaneiden mahdollisuutta tervetulleena, mutta painottaa, että jokaisen uuden kumppanin ja erityisesti kolmansien maiden on täytettävä **vastavuoroisuuden** vaatimukset. EU:n tulisi hyödyntää suurteholaskentateknologian kehittämisen tarjoamaa mahdollisuutta Euroopan teollisuussektorin täydentämiseksi siten, että se kattaa koko tuotantoketjun (suunnittelu, valmistus, täytäntöönpano, soveltaminen). Euroopan unionin tulisi määritellä keskipitkän aikavälin tavoitteeksi kyky suunnitella ja toteuttaa suurteholaskenta eurooppalaisella teknologialla.

1.8 ETSK suosittelee, että **kansalaisille ja yrityksille tiedotetaan** tästä uudesta tärkeästä aloitteesta, jotta voidaan palauttaa kansalaisten luottamusta Euroopan yhdentymisprosessiin sekä lisätä eurooppalaisten yritysten ja erityisesti pk-yritysten tietoisuutta sen hyödyistä. Myös korkeakoulut ja tutkimuskeskukset on houkuteltava mukaan erityisillä viestintätoimilla, joilla herätetään kiinnostusta ja kannustetaan toteuttamaan hankkeita suurteholaskennan alalla.

1.9 ETSK suosittelee, että digitalisaatioprosessin **sosiaalista ulottuvuutta** vahvistetaan mahdollisimman paljon keskeisenä osana Euroopan sosiaalista pilaria. Huipputason koneiden hankinnalla ja käytöllä on oltava selkeitä ja mitattavissa olevia myönteisiä vaikutuksia kaikkien kansalaisten päivittäiseen elämään.

2. Johdanto

2.1 Alun perin **suurteholaskentaa** (high-performance computing – HPC) käytettiin ilmastotutkimuksessa, numeerisessa sääennustuksessa, astrofysiikassa, hiukkasfysiikassa ja kemiassa, mutta nyt sitä hyödynnetään jo lähes kaikilla muillakin tieteen aloilla, esimerkiksi biologiassa, biotieteissä ja terveydenhoidossa, palamisprosessien korkealaatuisissa simulaatioissa ja materiaalitieteissä mutta myös yhteiskuntatieteissä ja humanistisissa tieteissä. Teollisuudessa suurteholaskentaa on hyödynnetty laajasti öljy- ja kaasuesiintymien etsinnässä, ilmailussa, autoteollisuudessa ja rahoitusalaalla ja sille on nyt kehkeytymässä ratkaiseva asema yksilöllisen lääketieteen takaamisessa, nanoteknologioiden kehittämisessä ja uusiutuvien energialähteiden kehittämisen ja käyttöönoton mahdollistamisessa. Kasvussa on myös suurteholaskennan rooli julkisen päätöksenteon tukena, kun simuloidaan skenaarioita, jotka liittyvät luonnonkatastrofeihin, teollisiin riskeihin, biologisiin riskeihin ja (kyber)terrorismiriskeihin. Se on siis olennaisen tärkeää kansallisen turvallisuuden ja puolustuksen kannalta.

2.2 Laskennassa tietokoneen suorituskyky määritetään mittaamalla sen sekunnissa tekemät liukulukuoperaatiot (floating point operations per second, **FLOPS**). Suurteholaskennan suorituskyky on aina toteutuskelpoisen teknologian äärirajoilla. Tämä huipputasosuorituskyky kasvaa jatkuvasti yhä pienempien integroitujen piirien (Mooren laki) sekä vektoriprosessoreista rinnakkaisprosessoreihin siirtymisen ansiosta. Laskentanopeus on tuhatkertaistunut noin 10–12 vuoden välein ja teknologia on siis siirtynyt gigaluokasta (1985) teraluokkaan (1997) ja petaluokkaan (2008). Petaluokasta **eksaluokkaan** siirtymisen (giga = 10^9 , tera = 10^{12} , peta = 10^{15} , eksa = 10^{18}) odotetaan tapahtuvan aikavälillä 2020–2023.

2.3 Tähän asti jokainen EU:n jäsenvaltio on investoinut omaan suurteholaskentaansa. Kilpailijoihinsa (Yhdysvallat, Kiina ja Japani) verrattuna EU:lla on suurteholaskennan alalla selkeä rahoitusvaje, jonka arvioidaan olevan 500–700 miljoonaa euroa vuodessa. EU:lla ei tämän vuoksi ole nopeimpia supertietokoneita, ja lisäksi EU:ssa olemassa olevat koneet ovat riippuvaisia kolmansista maista peräisin olevasta teknologiasta. Seuraavat suurteholaskentateknologian tasot voidaan saavuttaa parhaiten **yhteisillä eurooppalaisilla toimilla**, jotka mahdollistavat yksittäisten jäsenvaltioiden voimavarat ylittävät investoinnit.

2.4 Seuraavan mikrosirusukupolven kehittäminen Euroopassa auttaisi saavuttamaan EU:n riippumattomuuden huipputason suurteholaskentateknologian saatavuudessa. Eurooppalaisen suurteholaskentateknologian toimitusketjua voidaan kuitenkin parantaa vain, jos on olemassa selkeät näkymät edelläkävijämarkkinoista ja eksaluokkatason ekosysteemiin kehittämisestä. Julkisella sektorilla on oltava keskeinen rooli tämän tavoitteen toteuttamisessa, muuten eurooppalaiset toimittajat eivät ota koneiden itsenäiseen kehittämiseen liittyvää riskiä.

2.5 Euroopan komissio aikoo siksi yhdessä jäsenvaltioiden kanssa investoida aluksi miljardi euroa **maailmanluokan eurooppalaisen supertietokoneinfrastruktuurin** rakentamiseen. Tämän jaetun infrastruktuurin ja olemassa olevien valmiuksien yhteisen käytön tarkoituksena on hyödyttää kaikkia: elinkeinoelämää, pk-yrityksiä, tiedettä, julkista sektoria ja erityisesti (pienempiä) jäsenvaltioita, joilla ei ole riittävää kansallista suurteholaskentainfrastruktuuria.

2.6 Euroopan komissio kuvasi suurteholaskennan merkitystä selkeästi vuonna 2012 julkaisemassaan strategiassa ”Suurteholaskenta: Euroopan asema globaalissa kilpajuoksussa”⁽¹⁾. Huhtikuussa 2016 komissio käynnisti **eurooppalaisen pilvipalvelualoitteen**⁽²⁾. Tällä aloitteella on kaksi keskeistä osaa: **Euroopan datainfrastruktuuri**, joka käsittää maailmanluokan superlaskentakapasiteetin ja nopeat tietoliikenneyhteydet, ja **eurooppalaiset avoimen tieteen pilvipalvelut**, jotka käsittävät datan huipputason varastoinnin ja hallinnan sekä käyttöliittymät pilviteknologiaan perustuvien palvelujen toimittamiseen. Näistä ensimmäinen on nyt tarkoitus toteuttaa **ehdotuksella neuvoston asetukseksi Euroopan suurteholaskennan yhteisyrityksen perustamisesta**⁽³⁾.

2.7 Ehdotus on jatkoa seitsemän jäsenvaltion – Alankomaiden, Espanjan, Italian, Luxemburgin, Portugalin, Ranskan ja Saksan – 23. maaliskuuta 2017 Rooman *Digital Day* -tapahtumassa allekirjoittamalle **EuroHPC-julistukselle**. Allekirjoittajiin liittyivät vuoden 2017 aikana myös Belgia, Bulgaria, Kreikka, Kroatia, Slovenia ja Sveitsi. Nämä maat sopivat yleiseurooppalaisen integroidun eksaluokan supertietokoneinfrastruktuurin rakentamisesta. Myös muita jäsenvaltioita ja assosioituneita maita kannustettiin allekirjoittamaan EuroHPC-julistus.

2.8 Vaikutustenarvioinnin jälkeen komissio totesi⁽⁴⁾, että **yhteisyritys** olisi paras vaihtoehto EuroHPC:n täytäntöön panemiseksi, sillä se mahdollistaa supertietokoneiden yhteisen hankinnan, omistajuuden ja käytön tehokkaan yhdistämisen.

3. Ehdotuksen sisältö

3.1 Euroopan komissio ehdottaa neuvoston asetusta Euroopan suurteholaskennan yhteisyrityksen perustamisesta. Tämä uusi oikeussubjekti

- tarjoaa **rahoitusrakenteen** maailmanluokan suurteholaskentainfrastruktuurin hankintaa, rakentamista ja käyttöönottoa varten eri puolilla Eurooppaa.
- tukee tutkimus- ja innovointiohjelmia teknologian ja koneiden (laitteistot) ja näiden supertietokoneiden voimin käyvien sovellusten (ohjelmistot) kehittämiseksi.
- tarjoaa osallistujille avointen ja kilpailuun perustuvien pyyntöjen perusteella rahoitustukea hankintojen tai **tutkimus- ja innovointiavustusten** muodossa sekä parantaa eurooppalaisen elinkeinoelämän ja erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten (pk-yritysten) **mahdollisuuksia hyödyntää** supertietokoneita.

3.2 **EU:n maksuosuus** yhteisyrityksestä on nykyisessä monivuotisessa rahoituskehiksessä noin **486 miljoonaa euroa** ja **jäsenvaltiot** ja assosioituneet maat **maksavat vastaavan osuuden**. Aloitteen yksityiset osakkaat voivat lisätä tähän myös **luontoissuorituksia**. Kaiken kaikkiaan vuoteen 2020 mennessä hankkeeseen sijoitetaan noin miljardi euroa julkista rahoitusta.

3.3 Aikavälillä 2019–2026 toimivan Euroopan suurteholaskennan yhteisyrityksen toimintaan kuuluvat

- kahden maailmanluokan **esi-eksaluokan** supertietokoneen ja vähintään kahden keskiluokan (petaluokan) supertietokoneen **hankinta ja käyttö** sekä vuodesta 2020 alkaen koneiden käyttömahdollisuuksien tarjoaminen erilaisille julkisille ja yksityisille tahoille ja mahdollisuuksien hallinnointi.
- suurteholaskennan **tutkimus- ja innovointiohjelma**: tavoitteena on tukea eurooppalaisen suurteholaskentateknologian kehittämistä. Tähän sisältyy myös eurooppalaisen **pientehomikroprosessoriteknologian** ensimmäinen sukupolvi ja eurooppalaisten **eksaluokan koneiden** yhteissuunnittelu sekä sovellusten, osaamisen ja suurteholaskennan laajemman käytön edistäminen.

3.4 Ehdotuksessa tavoitteeksi asetetaan eksaluokan suorituskyvyn saavuttaminen vuosiin 2022–2023 mennessä. Välitavoite (50 prosenttia eksaluokan suorituskyvystä) tulisi saavuttaa vuoteen 2019 mennessä. **Osakkaat** – eli aluksi EuroHPC-julistuksen 13 allekirjoittajamaata ja yksityiset tahot tiedeyhteisöstä ja elinkeinoelämästä – **omistavat** ja käyttävät suunniteltua infrastruktuuria **yhteisesti**. Uudet osakkaat voivat liittyä yhteistyöhön milloin vain maksamalla rahoitusosuuden (minkä voi tehdä myös luontoissuorituksina).

⁽¹⁾ COM(2012) 45 final ja EUVL C 299, 4.10.2012, s. 148

⁽²⁾ COM(2016) 178 final ja EUVL C 487, 28.12.2016, s. 86

⁽³⁾ COM(2018) 8 final ja liite 1.

⁽⁴⁾ SWD(2018) 6 final.

3.5 Ehdotuksen mukaan tarkoituksena on luoda ja toteuttaa kaksi infrastruktuuria rinnakkain. Infrastruktuurit sijoitetaan kahteen EU:n jäsenvaltioon tiettyjen kriteereiden perusteella.

3.6 Yhteisyritystä hallinnoi hallintoneuvosto, joka koostuu yhteisyrityksen julkisten osakkaiden edustajista. Se vastaa strategisten toimintalinjojen määrittelystä ja yhteisyrityksen hankinta- sekä tutkimus- ja innovointitoimiin liittyvien rahoituspäätösten tekemisestä. Osakkaiden äänioikeudet ja menettelyt vastaavat niiden rahoitusosuuksia. Yhteisyrityksen malli perustuu muista olemassa olevista yhteisyrityksistä, kuten ECSEL:istä, saatuihin kokemuksiin. Molemmat yhteisyritykset ovat rakenteeltaan ja tavoitteiltaan samankaltaisia. Suurin ero ovat EuroHPC-yhteisyrityksen mittavat hankintatoimet, joita ECSEL-yhteisyrityksellä ei ole. Tämä ero selittää äänioikeuksien jakamisen suhteessa osallistujien rahoitusosuuksiin.

3.7 Hallintoneuvostoa tukee neuvoa-antava teollisuus- ja tiedekomitea, joka koostuu yhteisyrityksen yksityisten osakkaiden edustajista. Eturistiriitojen välttämiseksi komitealla on ainoastaan neuvonantajan asema.

4. Erityistä

4.1 ETSK pitää tätä aloitetta tervetulleena konkreettisena, eurooppalaisen pilvipalvelustrategian mukaisena askeleena: kyse on strategisesta valinnasta esittää avointa, tiedemaailmalle ja elinkeinoelämälle suunnattua eurooppalaista pilvipalvelua koskeva aloite, kun poliittisella ja taloudellisella tasolla sitoudutaan vahvasti digitaaliseen innovointiin⁽⁵⁾. Aloite tuo selkeää **EU:n lisäarvoa keskeisellä tekniikalla**, joka auttaa kohtaamaan modernin yhteiskuntamme suurimmat haasteet ja tuo viime kädessä hyötyä hyvinvoinnin, kilpailukyyn ja työpaikkojen muodossa.

4.2 Yleisemmin suurteholaskenta-aloite on ratkaiseva osa EU:n laajempaa strategiaa (johon sisältyvät kyberturvallisuusasetus⁽⁶⁾, digitaalisten sisämarkkinoiden strategia [tarkistus]⁽⁷⁾, eurooppalainen gigabittiyhteiskunta⁽⁸⁾, avoin tiede jne.) ja jonka tarkoituksena on palauttaa Euroopan digitaalinen itsemääräämisoikeus ja riippumattomuus, jotta EU:sta tulisi digitalisaatiokehityksen ratkaiseva toimija, mikä vaikuttaisi välittömästi kilpailukykyyn ja kansalaisten elämänlaatuun.

4.3 ETSK pitää miljardin euron alkuinvestointia kahden maailmanluokan esi-eksaluokan supertietokoneen ja vähintään kahden keskiluokan supertietokoneen hankintaa ja käyttöä varten merkittävän suurena, muttei kuitenkaan liian kunnianhimoisena kilpailijoiden panostukseen verrattuna. ETSK on vakuuttunut siitä, että (EU:n jäsenvaltioissa) tehtävien investointien merkittävä lisääminen yhdessä vahvan eurooppalaisen tutkimus- ja kehittämisohjelman kanssa ovat tarpeen maailmanluokan tason ylläpitämiseen suurteholaskentasovelluksissa. Koska kilpajuoksu jatkuu, ei ole epäilystäkään siitä, etteikö vastaavaa panostusta vaadita myös seuraavan monivuotisen rahoituskehityksen aikana.

4.4 ETSK muistuttaa siitä, ettei nopea tietokone yksin riitä menestykseen. Todellinen edistyminen vaatii myös vahvaan tutkimus- ja kehittämisohjelmaan tukeutuvia huipputason ohjelmistoja ja sovelluksia. Tällä alalla EU ei suinkaan ole kilpailijoitaan jäljessä, ja ETSK kannustaakin komissiota painottamaan enemmän tämän aloitteen vahvoja lähtökohtia sekä tosiasiaa, että aloitteella on keskeinen asema eurooppalaisen **menestystarinan** jatkumisen kannalta. Tämä menestys pohjautuu olemassa oleviin pilareihin – PRACE ja GÉANT – jotka ovat nyt jo yli vuosikymmenen ajan vastanneet sekä suurteholaskennan alan että verkottumisen alan yhteen tuomisesta ja kokoamisesta.

4.5 EU:n osarahoittama 25 jäsenvaltion **PRACE**-hanke (Partnership for Advanced Computing in Europe) käynnistettiin vuonna 2010, ja se tarjoaa huipputason suurteholaskentapalveluita tieteelle ja elinkeinoelämälle käyttämällä Euroopan suurimpia kansallisia supertietokonejärjestelmiä. Vuonna 2017 se tarjosi pääsyn seitsemän kärkitason järjestelmän verkostoon. Järjestelmät kuuluvat viidelle isäntävaltiolle (Espanja, Italia, Ranska, Saksa ja Sveitsi), jotka ovat investoineet yli 400 miljoonaa euroa PRACEen sen perustamisesta lähtien. PRACE jakaa suurteholaskentaresursseja vertaisarvioitujen ehdotuspyyntöjen pohjalta ja tieteellisen huippuosaamisen perusteella korkeakoulujen ja elinkeinoelämän – myös pk-yritysten – tutkimushankkeille.

⁽⁵⁾ EUVL C 487, 28.12.2016, s. 86

⁽⁶⁾ EUVL C 227, 28.6.2018, s. 86

⁽⁷⁾ EUVL C 81, 2.3.2018, s. 102

⁽⁸⁾ EUVL C 125, 21.4.2017, s. 51

4.6 Vuonna 2000 luotu Euroopan laajuinen **GÉANT**-verkko yhdistää tutkimuksen, koulutuksen sekä kansalliset tutkimusverkostot ja suurteholaskentakeskukset turvallisten suuren kapasiteetin verkkojen avulla. Verkolla on keskeinen tehtävä avoimen tieteen tukemisessa, sillä se tarjoaa luotettuja käyttömahdollisuuksia. GÉANT-verkko on maailman suurin ja edistynein t&k-verkko, joka yhdistää yli 50 miljoonaa käyttäjää 10 000 instituutiosta kaikkialla Euroopassa ja tukee kaikkia tieteen aloja. Runkoverkon nopeus on jopa 500 Gbit/s (2017). GÉANT on luonut erittäin menestyksekkään eduroam-palvelun, joka antaa t&k-alan käyttäjille mahdollisuuden liittyä jokaiseen WiFi-verkkoon, jolla on eduroam-verkkotunnus. ETSK on esittänyt tätä hanketta malliksi kaikkien EU-kansalaisten WiFi-yhteyksille osana strategiaa ”Verkko-yhteydet kilpailukykyisillä digitaalisilla sisämarkkinoilla – Kohti eurooppalaista gigabittiyhteiskuntaa”⁽⁹⁾.

4.7 ETSK pitää siksi erittäin tärkeänä integroida uusi EuroHPC-yhteisyritys jo olemassa oleviin rakenteisiin ja ohjelmiin. Esimerkiksi PRACEn järjestämä vertaisarviointi tulisi säilyttää maailmanluokan standardin ylläpitämiseksi. Myös muita parhaita käytänteitä tulisi sisällyttää hankkeeseen tai mukauttaa siihen sopiviksi. EuroHPC-yhteisyrityksen, Horisontti 2020 -puiteohjelman tai sen seuraajan **yhdennetty lähestymistapa** puiteohjelmassa ja vastaavissa kansallisissa toiminnoissa on paras tapa hyödyntää yhdessä eurooppalaisia resursseja. ETSK pitää tässä yhteydessä tervetulleena komission suunnitelmaa käyttää yhteisyritystä Horisontti 2020 -puiteohjelman rahoitusvälineen (ja sen seuraajan) koordinoimiseen suurteholaskennan alalla. Komitea panee merkille, että infrastruktuurien rakentaminen edellyttää ylhäältä alaspäin etenevää järjestelmää, kun taas hyvä tiede vaatii PRACEn käytäntöjen tapaista alhaalta ylös suuntautuvaa toimintatapaa, jossa tutkijat toimivat ohjaavana voimana.

4.8 ETSK haluaa kannustaa **useampia jäsenvaltioita** liittymään EuroHPC-yhteisyritykseen ja hyödyntämään mahdollisuutta käyttää maailmanluokan laskentatehoa. Verkottuminen on ratkaisevan tärkeää suurteholaskennan tieteellisen käytön kannalta. Yhteisyrityksen monimutkaisuuden huomioon ottaen ETSK pyytää komissiota panostamaan riittävästi tämän oikeudellisen välineen etujen ja mahdollisuuksien selittämiseen ja niistä tiedottamiseen, erityisesti pienempien maiden suuntaan. Tässä tulisi nostaa esille myös luontoissuoritusmahdollisuus.

4.9 ETSK pitää tervetulleena, että kaksi julkisen ja yksityisen sektorin sopimusperusteiseen kumppanuuteen osallistuvaa yhteenliittymää ovat toimittaneet EuroHPC-yhteisyrityksen toteuttamista tukevat kirjeet. Kyse on suurteholaskennan eurooppalaisesta teknologiayhteisöstä (**ETP4HPC**) ja **BDVA**:sta (Big Data Value Association). Niistä voisi tulla ensimmäiset yksityiset osakkaat, mikä on olennaisen tärkeää elinkeinoelämän ja myös pk-yritysten osallistumisen kannalta. ETSK pitää lisäkumppaneiden mahdollisuutta tervetulleena, mutta painottaa, että jokaisen uuden kumppanin ja erityisesti kolmansien maiden on täytettävä **vastavuoroisuuden** vaatimukset. EU:n tulisi hyödyntää suurteholaskentateknologian kehittämisen tarjoamaa mahdollisuutta Euroopan teollisuussektorin täydentämiseksi siten, että se kattaa koko tuotantoketjun (suunnittelu, valmistus, täytäntöönpano, soveltaminen).

4.10 Suoritinpohjaisen, 12 petaflopin supertietokoneen **energiankulutus** on noin 1,5 megawattia. Jos tämä skaalataan lineaarisesti eksaluokkaan, nykyteknologiaan pohjautuvan suurteholaskennan energiankulutus olisi noin 150 megawattia, mikä ei ole hyväksyttävää. Niinpä yhtenä EuroHPC-yhteisyrityksen tärkeänä tavoitteena on pientehomikroprosessorien kehittäminen. Komitea muistuttaa, että pientehomikroprosessoreilla on tämän vuoksi tärkeä rooli EU:n energiastrategian tavoitteiden kannalta, vaikka ei otettaisikaan huomioon pyrkimystä saavuttaa EU:n riippumattomuus tuontitavaroista. Edellä mainittujen tavoitteiden mukaisesti Euroopan komission vuonna 2018 käynnistämällä, 10 jäsenvaltiosta peräisin olevan 23 kumppanin konsortion tukemalla ja 120 miljoonalla eurolla rahoitulla eurooppalaisella prosessorialoitteella (European Processor Initiative) on tärkeä rooli suurteholaskenta-aloitteen toteuttamisen kannalta.

4.11 Huipputason pientehomikroprosessorien kehittäminen vaikuttaa myös pienen mittakaavan laskentaan (tietokoneet, älypuhelimet, autoteollisuus), koska huipputason integroidut piirit voidaan myös mukauttaa (mittakaavaa pienentämällä) **massamarkkinoiden** sovelluksiin. Tästä hyötyisivät kaikki kansalaiset suoraan, ja se voisi avata uusia markkinoita EU:n teollisuudelle. Suurteholaskenta on siksi monilla tavoin modernin yhteiskunnan avainteknologia.

4.12 ETSK suosittaa, että kansalaisille ja yrityksille tiedotetaan tästä EU:n uudesta tärkeästä aloitteesta. Yhtäältä tästä olisi hyötyä kansalaisten luottamuksen palauttamisessa Euroopan yhdentymisprosessiin. Järjestäytynyt kansalaisyhteiskunta voisi olla hyödyllinen väline tämän tiedon levittämiseksi. Toisaalta kohdennettu kampanja lisäisi eurooppalaisten yritysten ja erityisesti pk-yritysten tietoisuutta meneillään olevista aloitteista. Tästä syystä on tärkeää tukea erityiskeinoin pk-yrityksiä, joiden tuotteilla on suuri lisäarvo, uusien infrastruktuurien ääreen pääsyssä ja niiden käytössä.

⁽⁹⁾ COM(2016) 587 final ja EUVL C 125, 21.4.2017 s. 51, EUVL C 125, 21.4.2017, s. 69

4.13 Korkeakoulut ja tutkimuskeskukset on houkutettava mukaan erityisillä viestintätoimilla, joilla herätetään kiinnostusta ja kannustetaan toteuttamaan suurteholaskentaan kytkeytyviä hankkeita. Tällainen prosessi voisi myös kannustaa uusien opetus- ja koulutusohjelmien kehittämiseen eri oppilaitoksissa, jotta voidaan korjata eurooppalainen osaamisvaje pääasiallisiin maailmanlaajuisiin kilpailijoihin nähden ⁽¹⁰⁾.

4.14 ETSK suosittaa, että digitalisaatioprosessin sosiaalista ulottuvuutta vahvistetaan mahdollisimman paljon keskeisenä osana Euroopan sosiaalista pilaria ⁽¹¹⁾. Tästä syystä komitea ehdottaa, että määritellään joukko yhteiskunnallisia haasteita, jotka tulisi pyrkiä ratkaisemaan uutta digitaalista infrastruktuuria käyttäen. Huipputason koneiden hankinnalla ja käytöllä on oltava selkeitä ja mitattavissa olevia myönteisiä vaikutuksia kaikkien kansalaisten päivittäiseen elämään.

4.15 ETSK pitää suurteholaskentaa ja kvanttitekniologiaa kahtena strategisena tavoitteena Euroopan kasvun ja kilpailukyvyn kannalta. Komitea suosittaa siksi molempien teknologioiden kehittämistä rinnan sen varmistamiseksi, että EU voi keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä hyötyä parhaista tuloksista ja mahdollisuuksista.

Bryssel 23. toukokuuta 2018.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Luca JAHIER*

⁽¹⁰⁾ EUVL C 434, 15.12.2017, s. 30, EUVL C 173, 31.5.2017, s. 45

⁽¹¹⁾ EUVL C 125, 21.4.2017, s. 10

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi eräistä kalastusta koskevista säännöksistä GFCM:n (Välimeren yleisen kalastuskomission) sopimusalueella annetun asetuksen (EU) N:o 1343/2011 muuttamisesta”

(COM(2018) 143 *final* – 2018/0069 (COD))

(2018/C 283/13)

Lausuntopyyntö	Euroopan parlamentti, 16.4.2018
	Euroopan unionin neuvosto, 12.4.2018
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 43 artiklan 2 kohta
Vastaava erityisjaosto	”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö”
Hyväksyminen täysistunnossa	23.5.2018
Täysistunnon nro	535
Äänestystulos	187/3/10
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

Koska komitea katsoo, että asiakirjan sisältö on täysin hyväksyttävä, eikä komitealla ole siihen kommentoitavaa, se päätti 23.–24. toukokuuta 2018 pitämässään 535. täysistunnossa (toukokuun 23. päivän kokouksessa) antaa esitetystä asiakirjasta myönteisen lausunnon. Äänestyksessä annettiin 187 ääntä puolesta ja 3 vastaan 10:n pidättyessä äänestämästä.

Bryssel 23. toukokuuta 2018.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Luca JAHIER*

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



Euroopan unionin julkaisutoimisto
2985 Luxembourg
LUXEMBURG

FI