2. Talous, muutos ja teollisuus

2.1. Sisämarkkinat....3
2.1.1. Sisämarkkinoiden yleiset periaatteet....3
2.1.2. Tavaroiden vapaa liikkuvuus....9
2.1.3. Pääomien vapaa liikkuvuus....19
2.1.4. Sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus....24
2.1.5. Työntekijöiden vapaa liikkuvuus....29
2.1.6. Tutkintotodistusten vastavuoroinen tunnustaminen....35
2.1.7. Kaikkialle ulottuvat digitaaliset sisämarkkinat....41
2.1.8. Kohtuuhintaisia viestintäpalveluja yrityksille ja kuluttajille....47
2.1.9. Energian sisämarkkinat....52
2.1.10. Julkiset hankinnat....58
2.1.11. Yhtiöoikeus....65
2.1.12. Teollis- ja tekijänoikeudet....76
2.1.13. Työntekijöiden lähettäminen....86
2.2. Kuluttajien suojelu ja kansanterveys....92
2.2.1. Kuluttajapolitiikan periaatteet ja välineet....92
2.2.2. Kuluttajansuojapolitiikka....97
2.2.3. Matkustajien oikeudet....104
2.2.4. Kansanterveys....113
2.2.5. Lääkkeet ja lääkinnälliset laitteet....120
2.2.6. Elintarviketurvallisuus....125
2.3. Teollisuus- ja tutkimuspolitiikka....132
2.3.1. Teollisuuspolitiikan yleiset periaatteet....132
2.3.2. Pienet ja keskisuuret yritykset....138
2.3.3. Eurooppalainen digitaalistrategia....143
2.3.4. Puolustusteollisuus....150

2.3.5. Tutkimusta ja teknologian kehittämistä koskeva politiikka..... 156
2.3.6. Innovaatiopolitiikka..... 162
2.3.7. Energiapolitiikka: yleiset periaatteet..... 168
2.3.8. Energiatehokkuus..... 176
2.3.9. Uusiutuvat energialähteet..... 183
2.3.10. Ydinenergia..... 190
2.4. Ympäristöpolitiikka..... 195
2.4.1. Ympäristöpolitiikka: yleiset periaatteet ja puitteet..... 195
2.4.2. Ilmastonmuutoksen torjuminen..... 202
2.4.3. Biologinen monimuotoisuus, maankäyttö ja metsätalous..... 211
2.4.4. Vesien suojelu ja hoito..... 219
2.4.5. Ilmansaasteet ja melusaaste..... 225
2.4.6. Resurssitehokkuus ja kiertotalous..... 233
2.4.7. Kestävä kulutus ja tuotanto..... 241
2.4.8. Kemikaalit ja torjunta-aineet..... 248
2.5. Talous- ja rahaliitto, verotus ja kilpailupolitiikka..... 255
2.5.1. Talous- ja rahaliiton historia..... 255
2.5.2. Talous- ja rahaliiton toimielimet..... 262
2.5.3. EU:n rahapolitiikka..... 269
2.5.4. Unionin talouden ohjaus ja hallinta..... 276
2.5.5. Pankkiunioni..... 282
2.5.6. EU:n finanssipoliittiset rakenteet..... 287
2.5.7. Makrotalouden valvonta..... 294
2.5.8. Rahoitustuki EU:n jäsenvaltioille..... 298
2.5.9. Yleinen veropolitiikka..... 303
2.5.10. Välitön verotus: henkilö- ja yhtiöverotus..... 309
2.5.11. Välilliset verot..... 316
2.5.12. Kilpailupolitiikka..... 323
2.5.13. Rahoituspalvelupolitiikka..... 327
2.5.14. Euroopan finanssivalvontajärjestelmä..... 335

2.1. SISÄMARKKINAT

2.1.1. SISÄMARKKINOIDEN YLEISET PERIAATTEET

Tässä Faktatietojen luvussa kerrotaan sisämarkkinoiden yleisistä periaatteista maailman suurimmilla sisämarkkinoilla, joiden alueella tavarat, palvelut, ihmiset ja pääoma liikkuvat vapaasti. Sisämarkkinat edistävät vaurautta luomalla työpaikkoja, tarjoamalla liiketoimintamahdollisuuksia ja edistämällä eurooppalaisia standardeja maailmanlaajuisesti. EU keskittyy poistamaan jäljellä olevat sisämarkkinoiden esteet, jotta yritykset ja kansalaiset voivat saada täyden hyödyn irti sisämarkkinoista. Tässä luvussa kerrotaan myös parlamentin roolista sisämarkkinoiden kehittämisessä.

OIKEUSPERUSTA

— Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 3 artiklan 3 kohta, jossa määrätään sisämarkkinoiden toteuttamisesta.

— Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 3 artiklan 1 kohdan b alakohta, 4 artiklan 2 kohdan a alakohta sekä 26, 27, 114 ja 115 artikla, jotka koskevat sisämarkkinoiden eri näkökohtia.

TAVOITTEET

Rooman sopimuksella vuonna 1958 perustettujen yhteismarkkinoiden (jäljempänä '*yhtenäismarkkinat*' tai '*sisämarkkinat*') tarkoituksena oli

— jäsenvaltioiden välisten kaupan esteiden poistaminen taloudellisen vaurauden lisäämiseksi ja ”yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton” edistämiseksi

— sisämarkkinoiden perustaminen – vuonna 1986 tehdyssä Euroopan yhtenäisasiakirjassa ne määritellään ”alueeksi, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus taataan”

— reilun kilpailun varmistaminen – Rooman sopimuksessa kiellettiin joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta kaikki toimet, jotka estävät, rajoittavat tai vääristävät kilpailua, ja annettiin komissiolle tehtäväksi valvoa näiden sääntöjen noudattamista (ks. 2.5.12)

— sisämarkkinoiden vaikutusten ulottaminen EU:n ulkopuolelle, myös EU:n ulkopuolisiin Euroopan talousalueen jäsenvaltioihin, joita ovat Norja, Islanti ja Liechtenstein.

MERKITTÄVÄT KEHITYSSUUNTAUKSET

A. Yhteismarkkinat

Rooman sopimuksen päätavoite eli yhteismarkkinat saavutettiin vuoden 1968 tulliliiton, kiintiöiden poistamisen, kansalaisten ja työntekijöiden vapaan liikkuvuuden sekä vuonna 1970 arvonlisäveron käyttöönoton myötä tapahtuneen verotuksen jonkinasteisen yhdenmukaistamisen kautta. Tavaroiden ja palvelujen kaupan vapautta ja sijoittautumisvapautta rajoittivat kuitenkin edelleen kilpailua haittaavat viranomaiskäytännöt.

B. Sisämarkkinoiden perustaminen 1980-luvulla ja Euroopan yhtenäisasiakirja

Lainsäädännön yksityiskohtaiseen yhdenmukaistamiseen perustuva alkuperäinen, Rooman sopimuksessa esitetty lähestymistapa ja vaatimus yksimielisyydestä neuvostossa nähtiin esteiksi edistymiselle. Tilanne muuttui Euroopan unionin tuomioistuimen 1970-luvulla antamien keskeisten tuomioiden ansiosta. Asiassa Dassonville (asia 8–74) antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin laajensi tulkintaa siitä, mitä olisi pidettävä yhteismarkkinoiden sisäistä kauppaa rajoittavana toimenpiteenä. Asiassa Cassis de Dijon (asia 120/78) antamassaan tuomiossa tuomioistuin otti käyttöön EU:ssa laillisesti tuotettujen ja kaupan pidettyjen tuotteiden vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen. Nämä tuomiot piristivät keskustelua yhteisön sisäisestä kaupasta ja johtivat siihen, että Euroopan talousyhteisö ryhtyi toteuttamaan sisämarkkinoita.

Euroopan yhtenäisasiakirja tuli voimaan 1. heinäkuuta 1987. Siinä vahvistettiin sisämarkkinoiden päätöksentekomekanismeja ottamalla käyttöön määräenemmistöäänestykset päätettäessä yhteisistä tullitariffeista, palvelujen tarjoamisen vapaudesta, pääomien vapaasta liikkuvuudesta ja kansallisen lainsäädännön lähentämisestä. Vuoteen 1992 mennessä oli annettu yli 90 prosenttia säädöksistä, jotka oli lueteltu sisämarkkinoiden loppuunsaattamista käsittelevässä komission vuoden 1985 valkoisessa kirjassa neuvostolle, suurelta osin määräenemmistöpäätöksillä. Yhtenäismarkkinat toteutuivat vuonna 1993.

C. Euroopan talousalue

Sopimus Euroopan talousalueesta (ETA) tuli voimaan 1. tammikuuta 1994. Sen myötä kolme neljästä Euroopan vapaakauppaliiton (EFTA) jäsenestä – Islanti, Norja ja Liechtenstein – alkoi osallistua EU:n sisämarkkinoihin. Sopimuksen mukaan ETA-maat mukauttavat sisämarkkinoita koskevat sääntönsä EU:n sääntöihin, jotta ne voivat käydä kauppaa tasavertaisesti EU:n jäsenvaltioiden kanssa (ks. 5.5.3).

Neljäs EFTA-maa eli Sveitsi ei ole ETA:n jäsen, mutta se on vuorovaikutuksessa EU:n sisämarkkinoiden kanssa lukuisten kahdenvälisten sopimusten kautta.

D. Kohti yhteisvastuuta sisämarkkinoiden toteuttamiseksi 2003–2010

Sisämarkkinat ovat vaikuttaneet merkittävästi unionin talouden kukoistukseen ja yhdentymiseen. Vuosien 2003–2010 uudessa sisämarkkinastrategiassa keskityttiin helpottamaan tavaroiden vapaata liikkuvuutta, yhdentämään palvelumarkkinoita, vähentämään verotuksellisten esteiden vaikutuksia ja yksinkertaistamaan sääntely-ympäristöä. Merkittävää edistymistä tapahtui liikenne-, televiestintä-, sähkö-, kaasu- ja postipalvelumarkkinoiden avaamisessa kilpailulle.

E. Toimivuuden parantaminen: uusi sisämarkkinastrategia

Vuonna 2008 alkaneen rahoitus- ja talouskriisin jälkeen oli selvää, että sisämarkkinoita oli uudistettava luottamuksen lisäämiseksi ja talouskasvun vauhdittamiseksi. Tämän saavuttamiseksi komissio esitteli vuonna 2010 julkaistun Montin raportin jälkeen joukon toimenpiteitä, joilla vauhditettiin EU:n taloutta ja luotiin työpaikkoja asettamalla kansalaiset, kuluttajat ja pienet ja keskisuuret yritykset (pk-yritykset) entistä kunnianhimoisemman sisämarkkinapolitiikan keskiöön.

Komissio hyväksyi toukokuussa 2015 digitaalisten sisämarkkinoiden strategian, jossa vahvistettiin tiukka lainsäädäntöohjelma Euroopan digitaalitalouden luomiseksi. Vuosien 2019–2024 ohjelmassa EU:lle komissio asetti digitaalisten sisämarkkinoiden vahvistamisen työohjelmansa keskiöön. Tämä sitoumus uudistettiin helmikuussa 2020 annetussa komission tiedonannossa ”Euroopan digitaalista tulevaisuutta rakentamassa”.

F. Sisämarkkinoiden vastaus covid-19-pandemiaan ja Venäjän Ukrainaan kohdistamaan hyökkäyssotaan

Covid-19-pandemian aikana komissio antoi tiedonannon ”Euroopan h-hetki: korjaamalla ja kehittämällä parempaa seuraavalle sukupolvelle”, jossa se korosti, että sisämarkkinoiden digitalisaatio olisi keskeinen tekijä elpymisen käynnistyttyä.

EU:n toimielimet sopivat huhtikuussa 2021 asetuksessa (EU) 2021/690 tarkoitetun sisämarkkinaohjelman perustamisesta. Kyseessä on EU:n rahoitusohjelma (4,2 miljardia euroa vuosina 2021–2027), jolla tuetaan Euroopan elpymistä covid-19-pandemiasta.

Lisäksi covid-19-kriisin ja Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan johdosta perustettiin sisämarkkinoiden hätätilaa ja häiriönsietokykyä koskevalla säädöksellä eli asetuksella (EU) 2024/2747 kattava valmius- ja kriisinhallintajärjestelmä sisämarkkinoilla.

G. 30 vuotta sisämarkkinoita: uutta nostetta

Komissio antoi maaliskuussa 2023 sisämarkkinoiden 30. vuosipäivää koskevan tiedonannon, jossa ehdotetaan syvempää yhdentymistä puuttumalla esteisiin keskeisillä aloilla, kuten palvelu-, pääoma-, energia-, digitaali- ja data-aloilla.

Vuonna 2024 esitettiin tilanteesta kaksi merkittävää analyysiä, toinen Enrico Lettan raportissa ja toinen Mario Draghin raportissa. Niissä korostetaan yhtenevästi, että sisämarkkinat ovat edelleen erittäin hajanaiset. Molempien raporteissa todetaan,

että rahoitus-, energia-, innovointi-, televiestintä-, puolustus- ja avaruusalat ovat painopistealueita sisämarkkinoiden syventämisen kannalta.

H. Sisämarkkinastrategia ja yksinkertaistaminen

Kuten komissio ilmoitti EU:n kilpailukykykompassia koskevassa tiedonannossaan, se esitteli toukokuussa 2025 uuden sisämarkkinastrategian, jonka tavoitteena on poistaa jäljellä olevat sisämarkkinoiden esteet. Siinä komissio hahmottelee kaikkein haitallisimmiksi katsomansa esteet ja keskittyy erityisesti palvelumarkkinoihin, pk-yrityksiin ja digitalisaatioon sekä sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon valvontaan. Strategiaan liittyi yksinkertaistamispaketti – yksi komission antamista yksinkertaistamiseen tähtäävistä koontipaketeista – jolla pyritään yksinkertaistamaan sääntöjä ja vähentämään yrityksiin kohdistuvaa byrokratiaa.

I. Yhden Euroopan yhdet markkinat

EU-johtajat käynnistivät sisämarkkinastrategian pohjalta maaliskuussa 2026 ”yhden Euroopan yhdet markkinat” -ohjelman, joka on määrä toteuttaa vuoden 2027 loppuun mennessä. Ohjelmassa esitetään erityisiä toimenpiteitä, joiden avulla voidaan vahvistaa Euroopan kilpailukykyä ja parantaa EU:n strategista riippumattomuutta ja taloudellista turvallisuutta Euroopan vaurauden ja yhteiskuntamallin säilyttämiseksi.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Suurin osa EU:n sisämarkkinoita koskevasta lainsäädännöstä hyväksytään tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä (SEUT-sopimuksen 114 artikla). Tällöin Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto neuvottelevat ja hyväksyvät yhdessä lakeja Euroopan komission ehdotuksen pohjalta.

Parlamentti oli liikkeellepaneva voima sisämarkkinoiden kehitykseen johtaneessa prosessissa. Se kannatti vuonna 1997 antamassaan päätöslauselmassa varsinkin ajatusta sisämarkkinoiden muuttamisesta täysin yhdennetyiksi kotimarkkinoiksi vuoteen 2002 mennessä. Monissa vuonna 2006 antamissaan päätöslauselmissa se kannatti ajatusta, että sisämarkkinoiden olisi oltava yhteinen kehys ja lähtökohta monille unionin politiikoille.

Parlamentti on ollut aktiivinen myös sisämarkkinoiden elvyttämisessä. Se antoi vuonna 2010 päätöslauselman kuluttajille ja kansalaisille tarkoitettujen yhtenäismarkkinoiden toteuttamisesta Lisäksi se otti vuonna 2011 kantaa sisämarkkinoiden toimenpidepakettiin päätöslauselmilla ”Hallintotapa ja kumppanuus sisämarkkinoilla”, ”Sisämarkkinat eurooppalaisia varten” ja ”Yrityksiä ja kasvua tukevat sisämarkkinat”.

Parlamentti on ollut aktiivinen myös sisämarkkinoiden hallinnoinnin alalla. Parlamentti hyväksyi vuonna 2013 päätöslauselman suosituksista komissiolle sisämarkkinoiden hallinnoinnista. Siinä kehotetaan sisällyttämään sisämarkkinoiden hallinnointisykli erityisenä pilarina eurooppalaiseen ohjausjaksoon. Vuonna 2014 se antoi päätöslauselman sisämarkkinoiden hallinnoinnista eurooppalaisen ohjausjakson 2014 puitteissa ja vuonna 2016 päätöslauselman aiheesta ”Kohti parempaa sisämarkkinasääntelyä”.

EU:n kansalaisilla ja yrityksillä on etenkin muissa kuin omissa jäsenvaltioissaan toimiessaan usein vaikeuksia ymmärtää sovellettavia sääntöjä. Parlamentti kannatti

voimakkaasti ”digitaalisen palveluväylän” (asetus (EU) 2018/1724) hyväksymistä, jotta voidaan tarjota verkossa pääsy tietoihin ja neuvontapalveluihin, joita EU:n kansalaiset ja yritykset saattavat tarvita toisessa EU-maassa. Lisäksi se piti tärkeänä SOLVIT-verkon parantamista. Kyse on Euroopan laajuisesta palvelusta, joka tarjoaa ratkaisuja tilanteisiin, joissa EU:n tarjoamien oikeuksien käyttämiseen liittyy ongelmia.

Covid-19-pandemialla oli huomattava vaikutus tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen sisämarkkinoilla, kuten todettiin vuonna 2021 tehdyssä tutkimuksessa covid-19:n vaikutuksista sisämarkkinoihin. Parlamentti reagoi tähän jo varhaisessa vaiheessa antamalla päätöslauselman EU:n yhteensovitetuista toimista covid-19-pandemian ja sen seurausten torjumiseksi ja perustamalla yhdessä neuvoston kanssa elpymis- ja palautumistukivälineen. Lisäksi se hyväksyi vuonna 2023 sisämarkkinoiden hätätilaa ja häiriönsietokykyä koskevan säädöksen lainsäädäntöpäätöslauselmassaan ehdotuksesta asetukseksi sisämarkkinoiden hätätilavälineen perustamisesta.

Parlamentti antoi tammikuussa 2023 päätöslauselman sisämarkkinoiden 30. vuosipäivästä. Siinä korostettiin sisämarkkinoiden merkitystä Euroopan yhdentymisen moottorina ja sen talouden selkärankana sekä kehotettiin sitoutumaan uudelleen siihen, että sisämarkkinoiden vahvistamista jatketaan edelleen palvelujen, energian, televiestinnän ja digitaalisten sisämarkkinoiden kaltaisilla aloilla.

Vahvempien sisämarkkinoiden edistämiseksi parlamentti hyväksyi syyskuussa 2025 päätöslauselman EU:n sisämarkkinasääntöjen virtaviivaistamisesta sisämarkkinoiden vahvistamiseksi. Siinä se kehotti komissiota varmistamaan, ettei yksinkertaistamistoimilla heikennetä sosiaali-, ympäristö- ja kuluttajansuojanormeja. Lisäksi parlamentti kehotti välttämään hajanaista täytäntöönpanoa ja tehostamaan sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanoa.

Palvelujen vapaa liikkuvuus on ala, jolla on mahdollista edistyä vielä monin tavoin. Syyskuussa 2025 julkaistussa sisämarkkinoiden kilpailukykyä ja rajatylittävän palvelukaupan edistämistä koskevassa tutkimuksessa todettiin, että vaikka EU-maiden välisen kaupan esteet eivät ole läheskään yhtä rajoittavia kuin EU:n ulkopuolisiin maihin sovellettavat esteet, tilanne ei ole parantunut merkittävästi kymmenen viime vuoden aikana. Hallinnollisten menettelyjen ja kilpailun esteiden osalta on vielä työsarkaa.

Sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan tilaama EU:n markkinavalvontaa koskeva tutkimus julkaistiin lokakuussa 2023, ja siinä korostettiin markkinavalvontaviranomaisten ratkaisevaa roolia varmistettaessa, että tuotteet täyttävät terveys-, turvallisuus- ja ympäristönormit, ja annettiin tärkeitä suosituksia markkinavalvonnan puutteiden korjaamiseksi ja johdonmukaisen kuluttajansuojan varmistamiseksi.

Vuonna 2026 tehdyssä tutkimuksessa, jossa kartoitettiin markkinavalvonnan ja tullivalvonnan rahoitusvajeita, todettiin, että viranomaisten työmäärä kasvaa erityisesti sähköisen kaupankäynnin lisääntyessä, mikä johtaa usein puutteisiin täytäntöönpanon valvonnassa. Tutkimuksessa ehdotetaan kansallisen rahoituksen, tehostettujen EU:n investointien ja täydentävien rahoitusvälineiden yhdistelmää, jotta näihin haasteisiin voidaan vastata asianmukaisesti.

Tämän tekstin on laatinut talous- ja kasvuasioista vastaava Euroopan parlamentin politiikkayksikkö. Lisätietoja löytyy sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan verkkosivustolta.

Costanza Pierdonati
03/2026

2.1.2. TAVAROIDEN VAPAA LIIKKUVUUS

Tavaroiden vapaa liikkuvuus on yksi EU:n neljästä taloudellisesta perusvapaudesta. Kolme muuta ovat pääomien, palvelujen ja ihmisten vapaa liikkuvuus. Tässä Faktatietojen luvussa esitetään tavaroiden vapaan liikkuvuuden oikeusperusta ja kerrotaan sen kehityksen historiasta, siihen liittyvistä haasteista sekä Euroopan parlamentin työstä niiden ratkaisemiseksi.

OIKEUSPERUSTA

Tavaroiden vapaa liikkuvuus EU:n jäsenvaltioiden kansallisten rajojen yli perustuu **Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen**.

— Sopimuksen 26 artikla velvoittaa EU:n hyväksymään toimenpiteet, joilla toteutetaan sisämarkkinat tai varmistetaan niiden toiminta. Siinä myös määritellään sisämarkkinat alueeksi, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus taataan.

— Sopimuksen 28–37 artiklassa määrätään siitä, miten EU toteuttaa, ylläpitää ja kehittää sisämarkkinoita. Tähän liittyviä toimenpiteitä ovat muun muassa tuonti- ja vientitullien kieltäminen EU-maiden välillä ja yhteisen tullitariffin soveltaminen EU:n ulkopuolisista maista tuleviin tuotteisiin.

MIKSI TAVAROIDEN VAPAA LIIKKUVUUS ON TÄRKEÄÄ?

Tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteella on EU:ssa pitkä historia, ja se on luotu Euroopan yhdentymisen ja talouskasvun aikaansaamiseksi kaupan avulla.

Eurooppa oli toisen maailmansodan jäljiltä taloudellisesti hajanainen ja jakautunut tiukkojen kansallisten kaupan esteiden vuoksi. Eri valuuttojen käyttö, tullit, rajoitukset ja ristiriitaiset normit haittasivat Euroopan talouskehitystä ja sodan jälkeistä elpymistä. EU on 1950-luvun ensimmäisistä kehitysvaiheistaan lähtien pyrkinyt korjaamaan tilanteen luomalla yhteismarkkinat eli valtioiden rajat ylittävän yhteisön, jonka sisällä voivat liikkua vapaasti

— tavarat

— ihmiset

— palvelut

— pääomat.

Euroopan talousyhteisö oli yksi EU:ta edeltävistä Euroopan yhteisöistä. Talousyhteisön ja sen perustamien yhteismarkkinoiden tavoitteena oli muuttaa kaupankäynnin ja tuotannon edellytyksiä kaikissa yhteisöön kuuluvissa maissa ja yhdentää Eurooppaa poliittisesti. Euroopan talousyhteisö pyrki näin erityisesti parantamaan elin- ja työoloja, tasapainottamaan kauppaa ja luomaan oikeudenmukaisen kilpailuasetelman sekä vähentämään eri alueiden välisiä taloudellisia ja sosiaalisia eroja. Sen tavoitteena oli

myös vähitellen poistaa kansainvälisen kaupan rajoituksia yhteisen kauppapolitiikan avulla.

Yhteismarkkinat, joita alettiin myöhemmin kutsua sisämarkkinoiksi, ovat olleet keskeinen EU:n kilpailukyvyn ja kasvun moottori. Perustamisensa jälkeen EU on johdonmukaisesti pyrkinyt sujuvoittamaan sisämarkkinoiden toimintaa poistamalla kaupan esteitä. Samalla se on pitänyt kiinni kuluttajia ja yrityksiä koskevista turvallisuusnormeista. Sen nykyisissä toimissa tällä saralla keskitytään sisämarkkinoiden syventämiseen ja yhdentämiseen yksinkertaistamalla sääntöjä sekä vähentämällä hallinnollista rasitetta ja ulkoisia riippuvuuksia.

TAVAROIDEN VAPAAN LIIKKUVUUDEN ALKUVAIHEET

EU:n syntyhistoriassa keskeisessä osassa on kahden tavaran eli hiilen ja teräksen vapaa liikkuvuus. Nämä raaka-aineet olivat olleet välttämättömiä ensimmäisen ja toisen maailmansodan tuhoisalle sotakoneistolle. Sotien jälkeen Euroopan maiden hallitukset pyrkivät saamaan aikaan pysyvän rauhan. Ranskan ulkoministeri Robert Schuman esitti 9. toukokuuta 1950 julistuksen, jossa ehdotettiin Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamista. Siinä kuusi maata, eli Alankomaat, Belgia, Italia, Luxemburg, Länsi-Saksa ja Ranska yhdistäisivät hiili- ja teräsvaransa. Julistuksen mukaan yhteisön myötä sota ”ei olisi enää ajateltavissa eikä käytännössä mahdollinen”.

Euroopan hiili- ja teräsyhteisö perustettiin Pariisin sopimuksella vuonna 1951. Sopimuksella järjestettiin näiden kahden ratkaisevan tärkeän energia- ja infrastruktuuriresurssin vapaa liikkuvuus osapuolten välillä, annettiin vapaa pääsy tuotantolähteille ja ratkaistiin pätevien työntekijöiden pulaan liittyviä ongelmia. Sopimuksessa vahvistettiin myös markkinavalvontaa, kilpailusääntöjen noudattamisen valvontaa ja hintojen avoimuuden varmistamista koskevat mekanismit ja säännöt.

Vuonna 1958 tehdyllä Rooman sopimuksella perustettiin Euroopan talousyhteisö ja yhteismarkkinat. Sen osapuolina olivat nämä samat kuusi maata. Sopimuksessa asetettiin yhteisön jäsenille määräaika, johon mennessä oli poistettava tulliesteet, mukaan lukien tullit ja määrälliset rajoitukset (vienti- tai tuontitavaroiden lukumäärää koskevat kiintiöt), ja määrättiin yhteisen tullitariffin asteittaisesta käyttöönotosta kyseisessä määräajassa muista kuin jäsenvaltioista tuotaville tavaroille. Nämä etapit saavutettiin 1. heinäkuuta 1968 mennessä. Vuosina 1957–1970 jäsenvaltioiden välinen kauppa kuusinkertaistui ja Euroopan talousyhteisön kauppa muun maailman kanssa kolminkertaistui.

TAVAROIDEN VAPAAN LIIKKUVUUDEN HAASTEET

Kaksi Rooman sopimuksen tavoitteista jäi saavuttamatta vuoteen 1968 mennessä:

— tulleja ja tuonnin määrällisiä rajoituksia **vaikutukseltaan vastaavien** toimenpiteiden kieltäminen Euroopan talousyhteisössä

— **kansallisen lainsäädännön yhdenmukaistaminen** eli prosessi, jolla EU-maat mukauttavat lainsäädäntöään lakien yhdenmukaistamiseksi ja vaatimusten noudattamisen ja yli kansallisten rajojen tapahtuvan täytäntöönpanon helpottamiseksi.

Näiden tavoitteiden saavuttamisesta tuli keskeisiä EU:n sisäistä tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevalle politiikalle.

A. Vaikutusten vastaavuus

Koska Rooman sopimuksessa ei ollut määritelty niitä toimenpiteitä, joilla olisi vastaava vaikutus kuin tulleilla ja määrällisillä rajoituksilla, niiden kieltämisessä ei onnistuttu. Määritelmät ovat syntyneet oikeuskäytännön kautta seuraavissa unionin tuomioistuimen tuomioissa:

Tulleja vaikutukseltaan vastaavien maksujen kieltäminen:

1962: *Euroopan talousyhteisön komissio* v. *Luxemburgin suurherttuakunta ja Belgian kuningaskunta*

Tuomioistuin katsoi, että maksua voidaan pitää tullia vastaavana maksuna, jos

— sitä sovelletaan tuotteeseen joko sen tuontihetkellä tai sen jälkeen, ja

— se määrätään erityisesti toisesta EU-maasta tuodulle tuotteelle mutta ei samanlaiselle kotimaiselle tuotteelle.

Koska maksu muuttaa toisesta EU-maasta peräisin olevan tuotteen hintaa, sillä on sama vaikutus tuotteiden vapaaseen liikkuvuuteen kuin tullilla.

Määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden kieltäminen:

1974: *Procureur du Roi* v.*Benoît ja Gustave Dassonville*

Tuomioistuin totesi tuomiossaan, että määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavina toimenpiteinä pidetään kaikkia EU-maiden kaupan alan säännöksiä, jotka voivat rajoittaa EU-maiden välistä kauppaa suoraan tai välillisesti, tosiasiallisesti tai mahdollisesti, ja että tällaiset toimenpiteet olisi sen vuoksi kiellettävä.

1979: *Rewe-Zentral AG* v. *Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*

Tuomioistuin jatkoi päättelyään ns. Cassis de Dijon -tuomiossa, jossa vahvistettiin periaate, että yhdessä EU-maassa laillisesti kyseisen maan säännösten mukaisesti perinteisillä valmistusmenetelmillä valmistettu ja kaupan pidetty tuote on päästettävä toisen EU-maan markkinoille ilman, että siihen sovelletaan kyseisen toisen EU-maan kansallisessa lainsäädännössä määriteltyjä muita kieltoja tai rajoituksia.

Keskustelu vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen määrittelystä perustui tähän johtopäätökseen. Jos tavarat täyttävät yhdessä EU-maassa vaaditut oikeudelliset vaatimukset, muiden EU-maiden on pääsääntöisesti kelpuutettava kyseiset tavarat. Täten EU-maiden on hyväksyttävä toisessa EU-maassa laillisesti valmistettujen ja kaupan pidettyjen tuotteiden liikkuminen ja kaupan pitäminen markkinoillaan silloinkin, kun asiasta ei ole vahvistettu unionin lainsäädännön yhdenmukaistamistoimenpiteitä.

1993: Keck-tuomio

Tuonnin määrällisten rajoitusten ja kaikkien vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden kieltoa rajoittaa Keck-tuomiona tunnettu tuomioistuimen merkittävä ratkaisu. Asiassa oli kyse sellaisenaan myytävien tuotteiden jälleenmyynnistä Ranskassa niiden todellista ostohintaa alemmilla hinnoilla. Tappiollinen jälleenmyynti oli Ranskassa kiellettyä, mutta vastaaja väitti kiellon olevan yhteensopimaton tuonnin määrällisiä rajoituksia ja kaikkia vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä koskevan

kiellon sekä henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaata liikkuvuutta ja vapaata kilpailua yhteismarkkinoilla koskevien periaatteiden kanssa. Tuomioistuin totesi, että tiettyjä myyntijärjestelyjä rajoittavat tai sellaiset kieltävät kansalliset säännöt eivät todennäköisesti haittaa EU:n sisäistä kauppaa eivätkä siten kuulu kiellon soveltamisalaan, jos ne ovat syrjimättömiä (eli jos niitä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltion alueella toimiviin toimijoihin ja jos niillä on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti sama vaikutus sekä kotimaisten tuotteiden että muista EU-maista maahantuotujen tuotteiden markkinointiin).

Poikkeukset määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden kiellosta

Rooman sopimukseen sisältyi poikkeuksia määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden kiellosta. Nämä poikkeukset on nyt sisällytetty Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen, ja ne antavat EU-maille mahdollisuuden asettaa määrällisiä rajoituksia vastaavia rajoituksia muista kuin taloudellisista syistä. Näitä syitä ovat muun muassa

— julkinen moraali

— yleinen järjestys

— yleinen turvallisuus.

Näitä poikkeuksia olisi tulkittava suppeasti, eivätkä ne saa johtaa mielivaltaiseen syrjintään tai EU-maiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen. Poikkeusten on palveltava suoraan yleistä etua ja oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun suojelun tasoon.

Poikkeukset kansallisista kielloista tai rajoituksista

Tuomioistuin vahvisti Cassis de Dijon -tuomiossa, että yhdessä EU-maassa laillisesti valmistettua ja kaupan pidettyä tuotetta olisi voitava myydä vapaasti toisessa EU-maassa ilman, että siihen sovelletaan muita kieltoja tai rajoituksia. Tämä tarkoittaa, että EU-maan on myönnettävä poikkeuksia tiettyjä tuotteita koskeviin kansallisiin kieltoihin tai rajoituksiin näiden tuotteiden vapaan myynnin varmistamiseksi edellyttäen, että kyseiset tuotteet täyttävät muun muassa seuraaviin seikkoihin liittyvät pakolliset vaatimukset:

— tehokas verovalvonta

— kansanterveyden suojelu

— kaupan oikeudenmukaisuus ja

— kuluttajansuoja.

Esimerkkinä voidaan tarkastella majoneesin myyntiä Belgiassa. Belgian lainsäädännön mukaan tuotteen on oltava rasvapitoisuudeltaan vähintään 70 prosenttia ja sisällettävä vähintään 5 prosenttia puhdasta munankeltuaista, jotta sitä voidaan kutsua majoneesiksi ja myydä sellaisena. Belgiassa näitä sääntöjä voidaan kuitenkin soveltaa ainoastaan belgialaisten tuottajien valmistamaan majoneesiin. Belgia ei voi poistaa muualla EU:ssa valmistetulta tuotteelta majoneesimerkintää ja olla myymättä sitä majoneesina, vaikka sen rasva- tai munapitoisuus olisi Belgian sääntöjen tasoa alhaisempi.

EU-maiden on ilmoitettava Euroopan komissiolle tällaisista poikkeuksista kansallisiin sääntöihinsä. Näiden toimenpiteiden valvontaa varten on perustettu tietojenvaihtomenettelyjä ja seurantajärjestelmä. Nämä menettelyt päivitettiin ja virallistettiin vastavuoroista tunnustamista koskevassa asetuksessa, joka tuli voimaan 19. huhtikuuta 2020. Asetuksessa määritellään vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet toimivaltaisille viranomaisille ja yrityksille niiden myydessä tavaroita toisessa EU-maassa. Siinä esitetään, miten vastavuoroista tunnustamista sovelletaan yksittäisissä tapauksissa, muun muassa vapaaehtoisen vastavuoroista tunnustamista koskevan ilmoituksen avulla. Asetuksella pyritään edistämään hallinnollista yhteistyötä vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisen parantamiseksi esimerkiksi verkossa toimivan EU:n tiedonvaihtoalustan eli markkinavalvonnan tieto- ja viestintäjärjestelmän avulla.

B. Kansallisen lainsäädännön yhdenmukaistaminen

Jotta tavaroiden vapaa liikkuvuus pystyttiin toteuttamaan, EU-maiden oli yhdenmukaistettava ja mukautettava lainsäädäntöään vaatimusten noudattamisen ja täytäntöönpanon helpottamiseksi yli kansallisten rajojen. Euroopan komissio julkaisi kesäkuussa 1985 toimintaohjelman, jonka tavoitteena oli poistaa kaikki fyysiset, tekniset ja verotukseen liittyvät esteet vapaalta liikkuvuudelta EU:ssa seitsemän vuoden kuluessa. Komissio julkaisi vuonna 1985 sisämarkkinoiden loppuunsaattamista käsittelevän valkoisen kirjan. Siinä otettiin käyttöön ns. uusi lähestymistapa, jolla vältettiin yksityiskohtainen yhdenmukaistaminen keskittymällä kansallisten säännösten vastavuoroiseen tunnustamiseen.

Tämän lähestymistavan mukaan yhdenmukaistaminen rajoittuu olennaisiin vaatimuksiin ja tilanteisiin, joissa kansalliset säännöt eivät vastaa toisiaan ja haittaavat kauppaa. Tällä menetelmällä pyritään varmistamaan tavaroiden vapaa liikkuvuus yhdenmukaistamalla teknisesti kokonaisia aloja ja säilyttämällä yleisen edun suojelun korkea taso, joka vaikuttaa esimerkiksi leluihin, rakennusmateriaaleihin, koneisiin, kaasulaitteisiin ja televiestintälaitteisiin.

Vuoden 1987 Euroopan yhtenäisasiakirjalla luotiin oikeudelliset puitteet sisämarkkinoiden loppuunsaattamiselle. Siinä asetettu määräaika kaikkien fyysisten, teknisten ja verotukseen liittyvien vapaan liikkuvuuden esteiden poistamiselle oli 31. joulukuuta 1992. Yhtenäisasiakirjalla myös laajennettiin määräenemmistöpäätösten käyttöä neuvostossa ja vähennettiin siten yksimielisyyttä edellyttävien alojen määrää. Yksi näistä aloista oli sisämarkkinoihin liittyvät direktiivit. Muutoksen myötä lainsäädännön hyväksyminen ei enää edellyttänyt, että kaikki EU-maat äänestävät sen puolesta, vaan hyväksymiseen riitti, että lakia kannatti vähintään 55 prosenttia EU-maista, jotka edustavat vähintään 65:tä prosenttia EU:n koko väestöstä.

EU:ssa hyväksyttiin vuosina 1985–1992 kaikkiaan 282 lakia tällaisten esteiden poistamiseksi. Sisämarkkinat perustettiin 1. tammikuuta 1993.

Yhdenmukaistamisprosessi mahdollisti tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteiden poistamisen kaikkialta EU:ssa esimerkiksi siten, että kansallisia säännöksiä ei sovelleta toisessa EU-maassa laillisesti valmistettuihin tavaroihin. Yhdenmukaistamisessa vahvistettiin myös yhteiset säännöt, joilla pyrittiin takaamaan tavaroiden ja

tuotteiden vapaa liikkuvuus ja EU:n muiden tavoitteiden, kuten ympäristönsuojelun, kuluttajansuojan ja markkinakilpailun tukemisen, noudattaminen.

SISÄMARKKINOIDEN TOTEUTTAMINEN

Sisämarkkinoiden toiminta alkoi vuonna 1993, ja ne ovat sen jälkeen taanneet tavaroiden, palvelujen, ihmisten ja pääomien vapaan liikkuvuuden kaikkialla EU:ssa. Sisämarkkinoihin kuuluvat 27 EU-maata sekä Norja, Islanti ja Liechtenstein. Sveitsillä on osittainen pääsy järjestelmään kahdenvälisten sopimusten nojalla.

Tavaroiden ja palvelujen liikkuminen sisämarkkinoilla ei kuitenkaan vieläkään ole täysin ongelmatonta. Näiden ongelmien ratkaisemiseksi ja tulevien haasteiden ennakoimiseksi on toteutettu muun muassa seuraavia merkittäviä toimia:

— Vuonna 2008 hyväksyttiin uusi lainsäädäntökehys, jolla tehostetaan markkinavalvontaa ja tuotteiden vaatimustenmukaisuutta.

— Vuonna 2020 perustettiin sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon valvontaa käsittelevä työryhmä tekemään yhteistyötä EU-maiden ja Euroopan komission kanssa sisämarkkinoiden merkittävimpien ja kiireellisimpien esteiden määrittämiseksi ja niiden poistamiseksi.

— Vuonna 2024 koronapandemian jälkimainingeissa hyväksyttiin sisämarkkinoiden hätätilaa ja häiriönsietokykyä koskeva säädös, jonka avulla voidaan jatkossa ehkäistä kaupan häiriöitä kriisitilanteissa.

Edistysaskeleista huolimatta sisämarkkinoiden tiellä on edelleen sitkeitä esteitä, jotka haittaavat kauppaa ja investointeja. Tätä ongelmaa korostettiin huhtikuussa 2024 julkaistussa Enrico Lettan raportissa "Much more than a market" ja syyskuussa 2024 julkaistussa Mario Draghin raportissa "The future of European competitiveness". Samoja kysymyksiä käsiteltiin Euroopan komission vuoden 2025 sisämarkkinastrategiassa, jossa yksilöidään kymmenen pahinta estettä sisämarkkinoiden potentiaalin hyödyntämiselle ja jolla nämä esteet pyritään poistamaan. Näitä strategiassa mainittuja esteitä ovat muun muassa liian monimutkaiset EU:n säännöt, yritysten perustamiseen ja toimintaan liittyvät vaikeudet, pitkät ja monimutkaiset ammattipätevyyden tunnustamismenettelyt eri EU-maissa sekä pakkauksia, merkintöjä ja jätteitä koskevien sääntöjen hajanaisuus.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Kun Euroopan komissio ehdottaa muutoksia lainsäädäntöön, Euroopan parlamentin ja Euroopan unionin neuvoston on yleisesti ottaen hyväksyttävä muutokset, jotta ne voivat tulla voimaan. Tätä prosessia, jossa parlamentti ja neuvosto voivat tasavertaisesti ehdottaa muutoksia komission ehdotukseen, kutsutaan tavalliseksi lainsäätämisjärjestykseksi. Euroopan parlamentti on näin ollen ollut keskeisessä asemassa sisämarkkinoiden kehitystä ja tavaroiden vapaata liikkuvuutta määrittävien sääntöjen muotoilussa.

A. Yhdenmukaistaminen ja tuoteturvallisuus

Euroopan parlamentti on kannattanut voimakkaasti sisämarkkinoiden loppuunsaattamista. Se on painottanut Euroopan komission vuonna 1985

julkaisemassa valkoisessa kirjassa kuvattua ns. uutta lähestymistapaa kansallisten lainsäädäntöjen yhdenmukaistamiseen tavaroiden vapaan liikkuvuuden helpottamiseksi, ja se oli merkittävässä roolissa niiden yhdenmukaistamisdirektiivien laatimisessa, jotka johtivat sisämarkkinoiden perustamiseen vuonna 1993.

Parlamentti osallistui myös tiiviisti tuotteiden kaupan pitämistä koskevan uuden lainsäädäntökehyksen kehittämiseen. Se on vuonna 2008 hyväksytty toimenpidepaketti, jonka tarkoituksena oli parantaa tavaroiden sisämarkkinoita. Sillä tiukennettiin markkinavalvontasääntöjä, joilla varmistetaan, että EU:n markkinoilla olevat muut tuotteet kuin elintarvikkeet eivät vaaranna kuluttajia ja työntekijöitä. Paketilla myös parannettiin niiden arviointien laatua, joilla varmistetaan, että tuotteet täyttävät EU:n vaatimukset. Euroopan parlamentti piti tässä ensisijaisen tärkeänä

— varmistaa, että kaikki markkinatoimijat ovat vastuussa tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta ja turvallisuudesta

— parantaa CE-merkinnän (Conformité Européenne) näkyvyyttä ja tunnettuutta kuluttajien keskuudessa. Merkintä osoittaa, että tuote täyttää EU:n tuotesäännöissä asetetut vaatimukset.

Euroopan parlamentti osallistui myös yhdeksän muun direktiivin mukauttamiseen tähän kehykseen. Niillä säännellään monia erilaisia tuotteita, kuten hissejä, pyroteknisiä tuotteita ja räjähteitä.

Euroopan komissio alkoi vuosina 2009–2011 valmistella ehdotusta yleisestä tuoteturvallisuudesta vuonna 2001 annetun direktiivin tarkistamiseksi. Sääntöjen ja velvoitteiden hajanaisuus ja päällekkäisyys oli aiheuttanut sekaannusta talouden toimijoiden ja kansallisten viranomaisten keskuudessa. Niiden tarkistuksella pyrittiin virtaviivaistamaan ja yksinkertaistamaan asiaan liittyviä prosesseja. Euroopan parlamentti antoi tarkistusehdotuksesta maaliskuussa 2011 päätöslauselman, jossa se kehotti luomaan yhtenäisen markkinavalvontajärjestelmän kaikille tuotteille. Lopputuloksena hyväksyttiin kahdesta asetuksesta koostuva tuoteturvallisuus- ja markkinavalvontapaketti vuonna 2013. Paketilla pyrittiin parantamaan tuoteturvallisuutta kuluttajien kannalta ja kehittämään sisämarkkinoiden toimintaa tehokkaan markkinavalvonnan avulla.

Euroopan parlamentti hyväksyi huhtikuussa 2019 asetuksen, jolla tehostetaan markkinavalvontaa ja tuotteiden vaatimustenmukaisuutta koskevien sääntöjen noudattamista. Vuonna 2021 Euroopan komissio julkisti uuden ehdotuksen, jolla varmistetaan jatkossakin muiden kulutustuotteiden kuin elintarvikkeiden turvallisuus. Maaliskuussa 2023 Euroopan parlamentti hyväksyi virallisesti päivitetyt säännöt, joilla pyritään takaamaan korkeat turvallisuusvaatimukset kaikille tuotteille, joita myydään EU:ssa, niin verkossa kuin sen ulkopuolellakin. Toukokuussa 2023 hyväksyttiin yleinen tuoteturvallisuusasetus.

B. Standardointi

Standardoinnilla on tärkeä asema sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamisessa. Yhdenmukaistetut EU:n standardit auttavat varmistamaan tavaroiden vapaan liikkuvuuden sisämarkkinoilla, tekemään EU:n yrityksistä kilpailukykyisempiä ja suojelemaan kuluttajien terveyttä ja turvallisuutta sekä ympäristöä.

Euroopan komissio esitteli 2. helmikuuta 2022 standardointistrategian häiriönsietokykyisten, vihreiden ja digitaalisten sisämarkkinoiden edistämiseksi ja ehdotti muutoksia vuoden 2012 standardointiasetukseen. Ehdotuksen pohjalta hyväksyttiin joulukuussa 2022 asetus, jolla päivitettiin EU-standardeja koskevaa EU:n oikeudellista kehystä. Euroopan parlamentin sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunta järjesti 23. tammikuuta 2023 kuulemisen, jossa keskusteltiin standardointipolitiikan menneistä ja tulevista suuntauksista. Kuulemiseen osallistuivat komissio ja eri sidosryhmät.

Komissio julkaisi 30. maaliskuuta 2022 uuden standardointistrategian pohjalta ehdotuksen rakennustuotteiden kaupan pitämistä koskevien ehtojen yhdenmukaistamisesta. Parlamentti neuvotteli asiasta neuvoston kanssa, ja neuvottelujen tuloksena asetus rakennustuotteiden kaupan pitämistä koskevien sääntöjen yhdenmukaistamisesta hyväksyttiin 27. marraskuuta 2024. Uusilla yhdenmukaistetuilla säännöillä

— saatetaan rakennusalan talouden toimijoita koskevat säännökset vastaamaan tuotteiden kaupan pitämistä koskevaa uutta lainsäädäntökehystä sekä markkinavalvontaa ja ekologista suunnittelua koskevia asetuksia

— perustetaan rakennustuotteiden digitaalinen tuotepassijärjestelmä

— säännellään myös käytettyjä ja uudelleenvalmistettuja tuotteita erityisten teknisten eritelmien avulla.

C. Soveltaminen terveydenhuollossa ja hätätilanteissa

Euroopan parlamentti on kiinnittänyt huomiota myös köysiratalaitteistoja, kaasulaitteita, lääkinnällisiä laitteita ja henkilönsuojaimia koskeviin asetuksiin.

Se myös kannatti eCall-asetusta, jossa vahvistetaan ajoneuvoon asennettavaa eCall-järjestelmää koskevat sääntely-, tekniset ja turvallisuusvaatimukset. Kaikissa EU-maissa toimiva järjestelmä ilmoittaa automaattisesti lähimmälle hätäkeskukselle vakavasta onnettomuudesta ja välittää tiedot onnettomuuspaikasta, ajankohdasta, ajoneuvon valmistenumerosta ja kulkusuunnasta. Asetuksen myötä eCall-järjestelmän asentaminen on ollut pakollista kaikkiin uusiin henkilöautomalleihin ja kevyisiin hyötyajoneuvoihin, jotka on hyväksytty valmistettaviksi 31. maaliskuuta 2018 jälkeen.

Lisäksi Euroopan parlamentti hyväksyi vuonna 2019 osana kiertotalouspakettia lainsäädäntöä, jolla yhdenmukaistetaan lannoitteita, myös kierrätetyistä tai orgaanisista materiaaleista valmistettuja lannoitteita, koskevat sisämarkkinasäännöt ja vahvistetaan CE-merkinnällä varustettuja EU-lannoitevalmisteita koskevat säännöt, joilla muun muassa rajoitetaan vierasaineita ja tauteja aiheuttavia mikro-organismeja.

D. Koronapandemia

Alkuvuodesta 2020 Eurooppaan levinnyt koronapandemia oli haasteellinen sisämarkkinoille. Viruksen herkän tarttuvuuden vuoksi ihmisten liikkumista EU:n sisällä oli rajoitettava, ja kansallisten rajojen ylittämisestä tuli jäykempää. Euroopan parlamentti antoi huhtikuussa 2020 päätöslauselman pandemian ja sen seurausten torjumisesta ja korosti siinä olevan äärimmäisen tärkeää, että tavarat pääsevät liikkumaan vapaasti EU:n sisällä, ja muistutti, että sisämarkkinat ovat yhteisen vaurautemme lähde ja keskeinen osa toimia terveyskriisin torjumiseksi. Tämä

yhteistyöhön perustuva lähestymistapa oli keskeisessä asemassa, jotta voitiin sallia välttämättömien tavaroiden, kuten lääkintätarvikkeiden ja -laitteiden, vapaa liikkuvuus EU:ssa ja lieventää valtioiden asettamien rajanylitysrajoitusten vaikutuksia.

Helmikuussa 2021 esitetyssä Euroopan parlamentin tutkimuksessa tarkasteltiin pandemian vaikutusta tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen ja kuluttajansuojaan ja ehdotettiin lisätoimenpiteitä, joilla parannetaan sisämarkkinoiden kykyä selviytyä tulevista kriiseistä.

E. Tullien yhdenmukaistaminen

Euroopan parlamentti on ollut keskeisessä asemassa tullimenettelyjen yhdenmukaistamisessa. Työn lopputuloksena vuonna 2022 annettiin asetus EU:n tullialan yhdennetyn palveluympäristön perustamisesta. Siinä on kyse **joukosta sähköisiä palveluja**, joiden avulla tietoja voidaan vaihtaa tulliviranomaisten, Euroopan komission, kansallisten viranomaisten ja talouden toimijoiden sähköisten järjestelmien välillä.

Yhdennetyn palveluympäristön perustamisesta annettua asetusta on sovellettu joulukuusta 2022 alkaen lukuun ottamatta joitakin sääntöjä, joita sovelletaan vasta joulukuusta 2031. Lisäksi siinä

— vahvistetaan säännöt, joilla parannetaan digitaalista hallinnollista yhteistyötä ja tiedonvaihtoa tullihallintojen ja muiden sellaisten valtion viranomaisten välillä, jotka vastaavat muuta kuin tullialaa koskevien muodollisuuksien (jotka on vahvistettu muussa EU:n lainsäädännössä kuin tullilainsäädännössä) täytäntöönpanosta EU:n rajoilla EU:n toimivaltaan kuuluvilla eri aloilla, kuten terveys ja turvallisuus, ympäristönsuojelu, kalastus, maatalous ja markkinavalvonta

— perustetaan keskitetty järjestelmä eli EU:n tullialan yhdennetyn palveluympäristön todistustenvaihtojärjestelmä, jonka tarkoituksena on parantaa talouden toimijoiden tullille, Euroopan komissiolle ja EU-maiden kansallisille viranomaisille toimittamien tietojen jakamista ja käsittelyä ja varmistaa, että kyseiset viranomaiset saavat tiedot reaaliaikaisesti

— edellytetään, että EU-maat perustavat ja käyttävät tiettyjä järjestelmiä ja palveluja (kansallinen tullialan yhdennetty palveluympäristö), joilla mahdollistetaan tiedonvaihto kyseisen maan tulliviranomaisten, kansallisten viranomaisten, Euroopan komission ja talouden toimijoiden sähköisten järjestelmien välillä.

Seuraavassa vaiheessa, joka alkaa vuonna 2031, otetaan käyttöön yritysten ja viranomaisten välinen tiedonvaihtojärjestelmä, jolla yksinkertaistetaan tavaroiden tuontiin tai vientiin osallistuvien yritysten tulliselvitysmenettelyjä. Näin pyritään vähentämään merkittävästi nykyisiä kaupan esteitä.

Euroopan parlamentin joulukuussa 2022 julkaisemassa tutkimuksessa analysoitiin EU-maiden erilaisia tullilupamenettelyjä EU:hun tuotavien tuotteiden osalta. Siinä todettiin, että erilaiset tullilupamenettelyt johtavat kaupan esteisiin ja vääristymiin sisämarkkinoilla. Yksi tutkimuksessa ehdotetuista ratkaisuista oli Euroopan tulliviraston perustaminen.

Myös Euroopan komissio ehdotti toukokuussa 2023 EU:n tullilainsäädännön tarkistamista. Se antoi aiheesta tiedonannon ”Tulliuudistus: tulliliiton vieminen

seuraavalle tasolle”, jossa esitettiin kokonaisvaltainen malli EU:n tullikehyksen nykyaikaistamiseksi. Ehdotuksen yksi merkittävä osa-alue on EU:n tullidatakeskuksen perustaminen. Keskusta hallinnoisi äskettäin perustettu EU:n tulliviranomainen. Keskus kerää, käsittelee, yhdistää ja tallentaa kaikkea asiaankuuluvaa dataa. Tällä edistetään

— petosten ja sääntöjen noudattamatta jättämisen tehokkaampaa havaitsemista

— tiedonvaihtoa EU:n ja EU:n ulkopuolisten maiden välillä

— eri EU-maiden tulliviranomaisten välistä yhteistyötä.

Euroopan parlamentti vahvisti maaliskuussa 2024 ensimmäisen käsittelyn kantansa ehdotukseen ja ilmaisi tyytyväisyytensä EU:n tulliviranomaisen ja tullidatakeskuksen tulevaan perustamiseen. Tärkeä merkkipaalu saavutettiin 26. maaliskuuta 2026, kun neuvosto ja parlamentti pääsivät poliittiseen yhteisymmärrykseen tästä EU:n tullilainsäädännön suurimmasta uudistuksesta sitten vuoden 1968. Uudistuksessa muutetaan unionin tullikoodeksia ja otetaan käyttöön uusi datavetoinen tullikehys, keskitetty tullidatakeskus, uusi luotetun ja valvotun toimijan asema sekä arvoltaan vähäisiä paketteja koskevat toimenpiteet.

Tämän tekstin on laatinut talous- ja kasvuasioista vastaava Euroopan parlamentin politiikkayksikkö. Lisätietoja tästä aiheesta on Euroopan parlamentin sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan verkkosivustolla.

Barbara MARTINELLO
04/2026

2.1.3. PÄÄOMIEN VAPAA LIIKKUVUUS

Tässä luvussa kerrotaan pääomien vapaasta liikkuvuudesta. Se on yksi EU:n sisämarkkinoiden neljästä perusvapaudesta. Pääomien vapaa liikkuvuus on myös yksi uusimmista ja samalla laajimmista perusvapauksista, sillä sen vaikutus ulottuu myös EU:n ulkopuolisiin maihin. Tässä luvussa selitetään, mitä pääomien vapaalla liikkuvuudella tavoitellaan ja kuvaillaan nykyinen järjestelmä. Lisäksi kerrotaan, mitä muutoksia sitä varten on täytynyt tehdä. Lopuksi valaistaan Euroopan parlamentin roolia tämän perusvapauden kehittämisessä.

OIKEUSPERUSTA

— Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 63 artiklassa kielletään rajoittamasta pääomien liikkumista EU-maiden ja EU:n ulkopuolisten maiden välillä.

— SEUT:n 64 artiklassa on EU:n ulkopuolisia maita koskevia rajoituksia.

— SEUT:n 65 artiklassa sallitaan tiettyjä poikkeuksia, jotka liittyvät esimerkiksi verotukseen, toiminnan vakauden valvontaan sekä yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen.

— SEUT:n 66 artiklassa sallitaan väliaikaiset suojatoimenpiteet poikkeustilanteissa.

MITÄ PÄÄOMANLIIKKEET OVAT?

SEUT-sopimuksessa ei anneta määritelmää pääomanliikkeille. Sen takia Euroopan unionin tuomioistuin on todennut, että käsitteen voi määritellä samoin kuin vuoden 1988 pääomadirektiivin liitteessä. Tämän määritelmän mukaan rajatylittäviä pääomanliikkeitä ovat esimerkiksi seuraavat:

— suorat ulkomaiset sijoitukset

— kiinteistösijoitukset tai -ostot

— arvopaperisijoitukset (esim. osakkeet, joukkovelkakirjat, vekselit, sijoitusrahastot)

— lainojen ja luottojen myöntäminen

— muut rahoituslaitosten kanssa hoidettavat toimet, kuten myötäjäiset, perinnöt ja lahjoitukset.

MITÄ EU TAVOITTELEE PÄÄOMIEN VAPAALLA LIIKKUVUUDELLA?

Päätavoitteita ovat esimerkiksi nämä:

— Kaikkien pääomanliikkeiden rajoitusten poistaminen EU-maiden sekä EU-maiden ja EU:n ulkopuolisten maiden väliltä. Poikkeuksia voidaan tehdä tietyissä tilanteissa (ks. Saavutukset-osio, kohta B).

— Sen varmistaminen, että pääomanliikkeisiin liittyvät maksut voidaan suorittaa ilman rajoituksia. Näin yksityishenkilöt ja yritykset voivat käyttää, sijoittaa ja/tai

säästää rahojaan tai rahoitusomaisuuttaan missä tahansa EU-maassa tai EU:n ulkopuolisessa maassa.

Pääomien vapaa liikkuvuus tukee sisämarkkinoita ja täydentää kolmea muuta perusvapautta (ihmisten, tuotteiden ja palveluiden vapaa liikkuvuus).

Yksityishenkilöiden kannalta tämä tarkoittaa, että he voivat

— avata ulkomaan pankkitilejä

— ostaa ulkomaisten yritysten osakkeita

— sijoittaa varoja sinne, mistä saa parhaat tuotot

— ostaa kiinteistöjä toisesta maasta.

Yrityksille tämä tarkoittaa, että ne voivat

— sijoittaa ja omistaa yrityksiä muissa EU-maissa

— hankkia rahoitusta kustannustehokkaimmilla markkinoilla.

Pääomien vapaa liikkuvuus mahdollisti talous- ja rahaliiton kehittämisen ja euron käyttöönoton. EU edistää euron käyttöä kansainvälisenä valuuttana antamalla pääomien liikkua vapaasti rajojensa yli.

SAAVUTUKSET: JÄRJESTELMÄN KEHITYS JA NYKYTILA

A. Ensimmäiset askeleet kohti pääomien vapaata liikkuvuutta ennen sisämarkkinoiden perustamista

Vuosina 1960 ja 1962 annetuilla kahdella ensimmäisellä pääomadirektiivillä poistettiin rajoitukset tietyiltä kaupallisilta ja yksityisiltä pääomanliikkeiltä. Niitä olivat esimerkiksi kiinteistöhankinnat, kauppatoimiin liittyvät lyhyet ja keskipitkät luotot ja arvopaperien ostaminen pörssissä. Osa EU-maista (esimerkiksi Saksa ja Benelux-maat) toteutti lisäksi yksipuolisia kansallisia toimia, joilla ne lopettivat käytännössä kaikki päänomanliikkeiden rajoitukset.

Ensimmäisiä direktiivejä muutettiin ja kumottiin, kunnes vuoden 1988 pääomadirektiivillä vahvistettiin lopullisesti, mitä pääomanliikkeitä vapaus koskee. Pääomien vapaasta liikkuvuudesta tuli perussopimuksissa suojattu perusvapaus vuonna 1993, kun Maastrichtin sopimus solmittiin. Kaikki jäljellä olevat esteet pääomien vapaalle liikkuvuudelle piti poistaa viimeistään vuonna 1994. Sen jälkeen oli mahdollista alkaa valmistella yhteisen valuutan, euron, käyttöönottoa. Euro otettiin lopulta käyttöön vuonna 1999. Yleisesti ottaen kaikki pääomanliikkeet ovat vapaita. Poikkeuksen tekee pieni määrä SEUT:n 64 artiklan mukaisia rajoituksia, jotka koskevat EU:n ulkopuolisia maita.

B. Nykyinen pääomien vapaan liikkuvuuden järjestelmä

1. Pääomien vapaata liikkuvuutta suojaavat säädökset

Euroopan komissio valvoo, että EU:n sääntöjä pääomien vapaasta liikkuvuudesta noudatetaan. Se seuraa pääomavirtoja ja varmistaa, että EU-maat soveltavat sääntöjä asianmukaisesti. Komissio julkaisee vuosittain kertomuksia ja tutkimuksia pääomavirroista EU:ssa ja maailmanlaajuisesti.

SEUT:n 63 artiklassa kielletään kaikki EU-maiden välisten sekä EU-maiden ja EU:n ulkopuolisten maiden välisten pääomanliikkeiden ja maksujen rajoitukset. Euroopan unionin tuomioistuin tulkitsee pääoman vapaata liikkuvuutta koskevia määräyksiä, ja tältä alalta on olemassa kattavaa oikeuskäytäntöä. Jos EU-maat rajoittavat perusteettomasti pääomien vapaata liikkuvuutta, sovelletaan SEUT:n 258–260 artiklan mukaista tavanomaista rikkomusmenettelyä.

2. Poikkeukset ja perustellut rajoitukset

SEUT:n 64 artiklan mukaisesti poikkeukset koskevat pääosin pääomanliikkeitä, jotka liittyvät EU:n ulkopuolisiin maihin. EU-maat voivat pitää voimassa EU:n ulkopuolisten maiden kanssa tehtäviä suoria sijoituksia ja muita liiketoimia koskevia rajoituksia. Lisäksi EU-maat voivat rajoittaa pääomanliikkeitä EU:n ulkopuolisten maiden kanssa, jos Euroopan unionin neuvosto antaa asiasta yksimielisen päätöksen ja asiasta neuvotellaan Euroopan parlamentin kanssa.

SEUT:n 65 artiklassa luetellaan ainoat perustellut rajoitukset pääomanliikkeille, myös unionin sisällä. Näihin kuuluvat

— toimenpiteet, joilla estetään kansallisten lakien ja asetusten rikkominen (erityisesti verotuksen ja rahoituslaitosten toiminnan vakauden valvonnan alalla)

— pääomanliikkeitä koskevat ilmoitusmenettelyt hallinnollisten tietojen tai tilastotietojen saamiseksi

— toimenpiteet, jotka ovat perusteltuja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta.

Viimeksi mainittuihin vedottiin esimerkiksi Euroopan maiden julkisen talouden velkakriisin aikana. Silloin Kypros (2013) ja Kreikka (2015) joutuivat ottamaan käyttöön pääomanliikkeiden rajoituksia, jotta pääomaa ei virtaisi liikaa ulos maasta.

SEUT:n 66 artiklan mukaan EU voi rajoittaa EU:n ulkopuolisiin maihin suuntautuvia tai niistä tulevia pääomanliikkeitä poikkeuksellisesti ja enintään kuuden kuukauden ajan, jos ne uhkaavat aiheuttaa vakavia vaikeuksia talous- ja rahaliitolle.

SEUT:n 144 artiklassa sallitaan maksutaseen tasapainottamista suojaavat toimenpiteet silloin, kun ne liittyvät maksutasetukiohjelmiin ja sisämarkkinat ovat uhattuna tai syntyy äkillinen kriisi. Tätä suojauslauseketta voivat käyttää vain euroalueen ulkopuoliset EU-maat, jotka eivät ole ottaneet käyttöön euroa.

SEUT:n 75 ja 215 artiklassa puolestaan annetaan mahdollisuus määrätä taloudellisia seuraamuksia joko terrorismin ennalta ehkäisemiseksi ja torjumiseksi tai yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa hyväksyttyjen päätösten perusteella. Pääomien vapaata liikkuvuutta on rajoitettu Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen takia määrättyjen talouspakotteiden yhteydessä.

C. Taloudellisen pakottamisen vastainen väline

Taloudellisen pakottamisen vastainen väline otettiin käyttöön 27. joulukuuta 2023. Sen tarkoitus on auttaa EU:ta ehkäisemään ja torjumaan taloudellista pakottamista. Välinettä käytetään, jos EU:n ulkopuolinen maa yrittää painostaa EU:ta tai jotain sen jäsenvaltioista tekemään tietynlaisia poliittisia päätöksiä uhkaamalla tehdä toimia,

jotka vaikuttavat kauppaan tai investointeihin EU:n tai EU-maan kanssa. Taloudellisen pakottamisen vastainen väline mahdollistaa monenlaisia vastatoimia:

— tullimaksujen määrääminen

— palvelukaupan ja teollis- ja tekijänoikeuksien kaupan rajoitukset

— ulkomaisten suorien investointien ja julkisten hankintojen rajoitukset.

D. EU:n sisäisten kahdenvälisten investointisopimusten päättäminen

Komissio pyrkii myös pääsemään eroon voimassa olevista EU:n sisäisistä kahdenvälisistä investointisopimuksista, joista monet ovat olleet olemassa ennen sen viimeisimpiä laajentumisia. Komissio pitää näitä jäsenvaltioiden välisiä sopimuksia esteenä sisämarkkinoille, sillä ne ovat paitsi ristiriidassa myös päällekkäisiä EU:n lainsäädäntökehyksen kanssa. Esimerkiksi kahdenvälisten investointisopimuksien välimiesmenettelyissä sivuutetaan niin kansalliset tuomioistuimet kuin myös Euroopan unionin tuomioistuin, jolloin EU:n oikeutta ei voida soveltaa. Sopimuksissa voidaan myös kohdella suotuisammin EU:n sisäisiä kahdenvälisiä investointisopimuksia tehneiden EU-maiden sijoittajia. Toukokuussa 2020 allekirjoitettiin 23 EU-maan kesken sopimus kahdenvälisten investointisopimusten päättämisestä EU:n jäsenvaltioiden välillä.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on tukenut voimakkaasti pääomien vapaata liikkuvuutta. Se on kuitenkin sitä mieltä, että EU:n sisäisten pääomanliikkeiden pitäisi olla vapaampia kuin EU:n ja muun maailman välillä. Näin unionissa syntyvät säästöt käytettäisiin pääasiassa unionin sisäisiin investointeihin. Parlamentti katsoo, että pääomien vapaata liikkuvuutta pitäisi tukea myös rahoituspalvelujen asteittaisella vapauttamisella. Tämä tulisi koskea myös pankki- ja vakuutuspalveluita, kuten SEUT:n 58 artiklan 2 kohdassa määrätään. Lisäksi verolainsäädäntöä pitäisi yhdenmukaistaa, jotta (rahoitus)palvelujen sisämarkkinat toteutuisivat kunnolla.

Syyskuussa 2025 parlamentti hyväksyi päätöslauselman EU:n sisämarkkinasääntöjen virtaviivaistamisesta sisämarkkinoiden vahvistamiseksi. Se on usein viitannut Kansainvälisen valuuttarahaston analyysiin EU:n häiriönsietokyvystä. Analyysin mukaan EU:n jäljellä olevat kaupan esteet toimivat käytännössä EU:n sisäisinä tulleina. Tavaroiden kaupan kannalta esteet voivat olla yhtä merkittäviä kuin 44 prosentin tullit. Palvelujen osalta vastaava tulliprosentti on jopa 110 prosenttia. Tämä tarkoittaa, että rajatylittäviä palveluja koskevat kaupan esteet yli kaksinkertaistavat näiden palvelujen tuottamisen hinnan.

Parlamentti tuki pääomamarkkinaunionin perustamista. Sen lisäksi, että parlamentti osallistuu lainsäädäntöprosessiin, se kannustaa säännöllisesti lisätoimiin pääomamarkkinaunionin toteutuksen loppuun saattamiseksi. Osana näitä toimia se antoi vuonna 2015 päätöslauselman, joka koskee pääomamarkkinaunionin muodostamista. Päätöslauselmassa korostetaan, että toimijoille on varmistettava yhtäläiset toimintaedellytykset, jotta pääoman kohdentamista EU:ssa voidaan parantaa. Päätöslauselmassa kehotettiin poistamaan rajatylittävän rahoituksen nykyiset esteet etenkin pk-yrityksiltä. Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisella pitäisi myös olla merkittävämpi rooli

valvontakäytäntöjen lähentymisen edistäjänä. Lokakuussa 2020 parlamentti antoi päätöslauselman pääomamarkkinaunionin kehittämisen jatkamisesta. Siinä kehotettiin parantamaan pääomamarkkinarahoituksen saatavuutta erityisesti pk-yrityksille ja yksityishenkilöille. Euroopan keskuspankin entinen pääjohtaja Mario Draghi julkaisi syyskuussa 2024 tärkeän raportin Euroopan kilpailukyvystä. Raportin seurauksena parlamentti vahvisti kantansa syyskuussa 2025 päätöslauselmalla investointien ja uudistusten rahoituksen helpottamisesta Euroopan kilpailukyvyn parantamiseksi ja pääomamarkkinaunionin luomisesta.

Tämän tekstin on laatinut Euroopan parlamentin talouden hallinnan ja EMU:n valvontayksikkö (EGOV). Lisätietoja on talous- ja raha-asioiden valiokunnan verkkosivustolla.

Harald Wilhelm STIEBER / Mentor MEHMEDI
06/2026

2.1.4. SIJOITTAUTUMISVAPAUS JA PALVELUJEN TARJOAMISEN VAPAUS

Tässä luvussa kerrotaan EU:n säännöistä, jotka koskevat vapautta perustaa yritys ja tarjota palveluja. Nämä kaksi perusoikeutta antavat yrityksille ja ammatinharjoittajille mahdollisuuden toimia EU:n laajuisesti. Palveluilla on EU:n talouden kannalta keskeinen merkitys, ja niiden osuus EU:n BKT:sta ja kokonaistyöllisyydestä on kolme neljäsosaa. Tässä luvussa käsitellään näiden vapauksien oikeusperustaa ja tarkoitusta, palvelujen sisämarkkinoiden toteuttamiseksi tehtyjä toimia ja parlamentin roolia sääntöjen sekä vuoden 2025 sisämarkkinastrategian muotoilussa.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (SEUT).

— 26 artikla, joka koskee sisämarkkinoiden toteuttamista (sisämarkkinoista käytetään myös nimitystä yhtenäismarkkinat)

— 49–55 artikla, jotka koskevat oikeutta sijoittautua toiseen jäsenvaltioon ja harjoittaa siellä liiketoimintaa sekä

— 56–62 artikla, jotka koskevat oikeutta tarjota palveluja toisessa jäsenvaltiossa.

VAPAUDET JA NIIDEN TARKOITUS

Oikeus perustaa yritys, myös itsenäisenä ammatinharjoittajana, ja tarjota palveluja muissa jäsenvaltioissa taataan EU:n perussopimuksissa (sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus). Näiden oikeuksien tarkoituksena on varmistaa, että EU:ssa laillisesti toimivat yksityishenkilöt ja yritykset voivat

— harjoittaa pysyvästi liiketoimintaa toisessa jäsenvaltiossa

— tarjota tilapäisesti palvelujaan muissa jäsenvaltioissa vastaanottavan maan kansalaisten kanssa samoin edellytyksin, ilman tarvetta sijoittautua sinne.

Näiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän poistamista ja sitä, että kyseisten vapauksien käytöstä tehdään mahdollisimman helppoa. Tätä voidaan edistää toimenpiteillä, joilla yhdenmukaistetaan ammattiin pääsyä koskevia kansallisia sääntöjä tai varmistetaan, että yhdessä jäsenvaltiossa hyväksytyt tuotteet ja tutkinnot tunnustetaan automaattisesti myös muualla EU:ssa (vastavuoroisen tunnustamisen periaate) (2.1.6).

SAAVUTUKSET

A. Perussopimusten mukainen vapauttaminen

1. ”Perusvapaudet”

Sijoittautumisvapauteen kuuluu oikeus ryhtyä itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ja toimia itsenäisenä ammatinharjoittajana sekä oikeus perustaa ja johtaa yrityksiä, joiden

toiminta on luonteeltaan pysyvää, vakinaista ja jatkuvaa, samoin edellytyksin, jotka sijoittautumisvaltion lainsäädännön mukaan koskevat sen omia kansalaisia.

Palvelujen tarjoamisen vapautta sovelletaan kaikkiin palveluihin, joita tavallisesti tarjotaan korvausta vastaan, sikäli kuin niitä ei säännellä tavaroiden, pääoman ja henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvillä säännöksillä. Palvelun tarjoaja saa palvelua tarjotakseen tilapäisesti harjoittaa toimintaansa jäsenvaltiossa, jossa palvelu tarjotaan, samoilla edellytyksillä, jotka tämä valtio asettaa kansalaisilleen.

2. Poikkeukset

SEUT:n 51 artiklan mukaan sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta ei sovelleta julkisen vallan käyttöön liittyvään toimintaan. Tätä rajoittaa kuitenkin suppea tulkinta, jonka mukaan vapauksien soveltamatta jättäminen voi tulla kysymykseen vain sellaisen toiminnan ja sellaisten tehtävien suhteen, jotka edellyttävät julkisen vallan käyttöä. Lisäksi kokonainen ammattikunta voidaan jättää soveltamisen ulkopuolelle vain, jos tämän ammatin harjoittaminen liittyy kokonaan julkisen vallan käyttöön tai jos toiminnan sitä osaa, joka liittyy julkisen vallan käyttöön, ei voida erottaa muusta toiminnasta. Poikkeukset antavat jäsenvaltioille myös oikeuden jättää sotatarvikkeiden tuotanto tai kauppa soveltamisen ulkopuolelle (SEUT:n 346 artiklan 1 kohdan b alakohta) sekä säilyttää omat ulkomaalaisia koskevat erityissääntönsä yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansanterveyden perusteella (52 artiklan 1 kohta).

B. Palveludirektiivi – tavoitteena sisämarkkinoiden toteuttaminen

Palveludirektiivillä (direktiivi 2006/123/EY) vahvistetaan palvelujen tarjoamisen vapautta EU:ssa. Direktiivi on ratkaisevan tärkeä sisämarkkinoiden toteuttamisen kannalta, koska se luo merkittäviä mahdollisuuksia tuottaa hyötyä niin kuluttajille kuin pienille ja keskisuurille yrityksillekin (pk-yritykset). Direktiivillä pyritään luomaan EU:hun palvelujen avoimet sisämarkkinat samalla kun varmistetaan, että kuluttajille tarjottavat palvelut ovat laadukkaita. Komission tiedonannon ”Eurooppa 2020 – Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia” mukaan palveludirektiivin täysimittainen täytäntöönpano voisi lisätä palvelujen kauppaa 45 prosenttia ja suoria ulkomaisia sijoituksia 25 prosenttia, mikä merkitsisi BKT:n kasvua 0,5–1,5 prosentilla. Direktiivillä edistetään hallinnon ja sääntelyn yksinkertaistamista ja nykyaikaistamista. Tämä tapahtuu arvioimalla ja tarkistamalla voimassa olevaa lainsäädäntöä ja antamalla uutta lainsäädäntöä sekä myös pitkäaikaisilla hankkeilla, joilla muun muassa perustetaan keskitettyjä asiointipisteitä ja varmistetaan hallinnollinen yhteistyö.

Palveludirektiivin täytäntöönpano on viivästynyt merkittävästi. Vaikka ensimmäiset uudistukset johtivat lukuisten esteiden poistamiseen palvelujen sisämarkkinoilla, tahti on hiipunut vuodesta 2012. Uudistustoimet ovat hidastuneet, ja merkittävää edistystä on saatu aikaan pääasiassa niissä jäsenvaltioissa, jotka joko saavat rahoitustukea tai joilla on kattavat kansalliset uudistusohjelmat. Komissio on keskittynyt auttamaan kansallisia viranomaisia direktiivin täytäntöönpanossa ja julkaisi vuonna 2022 käsikirjan palveludirektiivin täytäntöönpanosta. Tämän lisäksi se on pyrkinyt varmistamaan täytäntöönpanopäätöksillä, että direktiivistä saadaan täysi hyöty.

Komissio hyväksyi vuonna 2025 uuden sisämarkkinastrategian. Sen tavoitteena on edistää rajatylittävää palvelujen tarjoamista ja tavaroiden liikkuvuutta, varmistaa nykyisten sääntöjen noudattaminen ja poistaa esteitä. Siinä yksilöidään kymmenen

tavaroiden ja palvelujen liikkuvuutta haittaavaa estettä, jäljempänä 'kymmenen haitallisinta estettä', jotka rajoittavat rajatylittävää kauppaa ja investointeja. Strategiassa luetellaan aloitteita, joita komissio aikoo toteuttaa tulevina vuosina näiden esteiden poistamiseksi ja sisämarkkinoiden potentiaalin maksimoimiseksi. Siinä keskitytään erityisesti pk-yrityksiin ja esitetään toimia, joilla niitä autetaan hyödyntämään sisämarkkinoita parhaalla mahdollisella tavalla.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentilla oli keskeinen rooli itsenäisen ammatinharjoittamisen vapauttamisessa, sillä se varmisti, että tietyt rajoitetut toiminnot varataan oman maan kansalaisille. Parlamentti myös vei neuvoston Euroopan unionin tuomioistuimeen, koska tämä ei ollut ryhtynyt toimiin liikennepolitiikan alalla. Vuonna 1985 annetussa tuomiossa (asia 13/83, 22. toukokuuta 1985) todettiin, että neuvosto on Rooman sopimuksen vastaisesti laiminlyönyt palvelujen tarjoamisen vapauden turvaamisen kansainvälisen liikenteen alalla. Näin ollen neuvoston oli annettava asiaankuuluvat lait. Parlamentin rooli on laajentunut, kun on sovellettu yhteispäätösmenettelyä ja tavallista lainsäätämisjärjestystä sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevissa asioissa.

Parlamentilla on myös ollut keskeinen tehtävä palveludirektiivin hyväksymisessä ja valvonnassa, ja se on kehottanut jäsenvaltioita noudattamaan direktiivin säännöksiä ja panemaan ne asianmukaisesti täytäntöön. Se antoi 15. helmikuuta 2011 päätöslauselman palveludirektiivin täytäntöönpanosta ja 25. lokakuuta 2011 päätöslauselman palveludirektiivin mukaisesta keskinäisestä arvioinnista.

Parlamentti on täysivaltaisena lainsäätäjänä osallistunut aktiivisesti palvelujen tarjoamista ja erityisesti luotto- ja vähittäisrahoitus-, vakuutus- ja kuljetuspalvelujen tarjoamista koskevan uuden lainsäädännön hyväksymiseen. Parlamentin heinäkuussa 2012 antamassa päätöslauselmassa peruspankkipalvelujen saatavuudesta käsiteltiin rahoituspalveluja, kuten perusmaksupalveluja ja kiinnitysluottoja, ja annettiin suosituksia kiinnitysluottodirektiivistä (direktiivi 2014/17/EU). Kiinnitysluottodirektiivillä varmistetaan kuluttajansuojan täytäntöönpano ja tietoon perustuvat taloudelliset valinnat. Rahoitusmarkkinadirektiivillä (direktiivi 2014/65/EU) edistetään avoimuutta. Vastikään toteutetussa kuluttajaluottodirektiivin tarkistuksessa (direktiivi (EU) 2023/2225) käsiteltiin kuluttajaluottomarkkinoilla digitalisaation myötä tapahtuneita merkittäviä muutoksia, kun taas kuluttajille tarkoitettujen rahoituspalvelujen etämyynnistä annetulla direktiivillä (2023) vahvistetaan rahoituspalveluja verkossa tai puhelimitse ostavien kuluttajien suojaa.

Vuonna 2019 parlamentti ja neuvosto hyväksyivät direktiivin esteettömyysvaatimuksista (direktiivi (EU) 2019/882), jonka tarkoituksena on tukea vammaisia kansalaisia. Parlamentti on myös käsitellyt matkapaketteja hyväksymällä maaliskuussa 2026 tarkistetun matkapakettidirektiivin (direktiivi (EU) 2025/2302).

Vuonna 2019 tehdyssä tutkimuksessa palvelujen sisämarkkinoista todettiin, että palvelujen vapaata liikkuvuutta, mukaan lukien ammattipätevyys ja vähittäiskauppa, koskevalla EU:n lainsäädännöllä saadaan aikaan huomattavaa taloudellista hyötyä. Palveludirektiivillä aikaan saatu hyöty on vuosittain 284 miljardia euroa, joista asiantuntijapalvelujen osuus on 80 miljardia euroa ja palvelujen julkisten

hankintojen osuus 20 miljardia euroa vuodessa. Tutkimuksessa sisämarkkinasääntöjen oikeudellisista esteistä tuotiin samoin esille, että palvelualalla on kasvun kannalta ratkaiseva merkitys ja että sen osuus EU:n sisäisestä kaupasta on 24 prosenttia (kun se 2000-luvun alussa oli 20 prosenttia) ja EU:n bruttoarvonlisäyksestä 78 prosenttia. Sääntelyn moninaisuus ja tiedon saantiin liittyvät haasteet nimettiin kuitenkin tutkimuksessa tekijöiksi, jotka lisäävät yrityksille aiheutuvia kustannuksia ja haittaavat palvelujen vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisvapautta EU:ssa.

Parlamentti hyväksyi 25. marraskuuta 2020 päätöslauselman "Kohti kestävämpiä sisämarkkinoita yritysten ja kuluttajien hyväksi". Siinä käsiteltiin eri politiikanaloja ja etenkin kuluttajansuojaa ja yritysten osallistumista vihreään siirtymään, jolla on sisämarkkinoiden kestävyyden parantamisen kannalta keskeinen merkitys. Päätöslauselman laadinnassa käytettiin aineistona palvelualaa ja vihreää siirtymää koskevaa katsausta (The European Services Sector and the Green Transition), jonka parlamentin sisäasioiden pääosaston talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikkö julkisti sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan (IMCO) pyynnöstä.

Parlamentti hyväksyi 20. tammikuuta 2021 päätöslauselman sisämarkkinoiden vahvistamisesta. Siinä korostetaan tarvetta varmistaa, että sisämarkkinasäännöt pannaan täytäntöön palvelujen osalta ja että komissio valvoo täytäntöönpanoa paremmin.

Covid-19-pandemian vuoksi EU:n sisämarkkinoilla otettiin käyttöön rajoituksia, jotka vaikuttivat vapaaseen liikkuvuuteen, myös palvelujen vapaaseen liikkuvuuteen, EU:n sisämarkkinoilla. Talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikkö järjesti 9. marraskuuta 2020 verkkoseminaarin Covid-19-pandemian vaikutuksista. Seminaarissa ennakoitiin merkittäviä tulevia muutoksia palvelujen kysynnässä ja tarjonnassa teknologian kehityksen ja kuluttajatottumusten muutosten vuoksi.

Parlamentti hyväksyi 17. helmikuuta 2022 päätöslauselman tullien ulkopuolisten ja muiden kuin verotuksellisten esteiden torjumisesta sisämarkkinoilla. Siinä käsiteltiin tavaroiden ja palvelujen tarjoamisen vapauden tiellä yleisesti olevia esteitä. IMCO-valiokunta järjesti 24. syyskuuta 2025 julkisen kuulemistilaisuuden palvelujen sisämarkkinoiden vahvistamisesta. Tilaisuus toi yhteen sidosryhmät, ja sen tarkoituksena oli arvioida olemassa olevia esteitä ja selvittää mahdollisia toimia, joilla sisämarkkinoilla aikaansaatavia tuloksia voidaan parantaa kuluttajien ja yritysten kannalta kaikkialla EU:ssa komission äskettäinen sisämarkkinastrategia huomioon ottaen. Joulukuussa 2025 julkaistussa IMCO-valiokunnan tilaamassa tutkimuksessa "Single Market Competitiveness: Advancing cross-border trade in services" tarkasteltiin rajoituksia, jotka vaikuttavat rajatylittävään palvelukauppaan EU:ssa. Tutkimus osoitti, että EU:n sisäinen palvelukauppa on paljon vapaampaa kuin EU:n ulkomaankauppa, vaikka uudistusvauhti on hidastunut viime vuosina. Analyysissä yksilöidään jäljellä olevat esteet, jotka liittyvät sekä kotimaisiin että ulkomaisiin palveluntarjoajiin sovellettaviin säännöksiin, ja tuodaan esiin merkittäviä eroja jäsenvaltioiden välillä, mikä luo mahdollisuuksia lisätä kilpailukykyä ja tuottaa hyötyjä yksittäisille jäsenvaltioille.

Tämän tekstin on laatinut talous- ja kasvuasioista vastaava Euroopan parlamentin politiikkayksikkö. Lisätietoja tästä aiheesta on sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan verkkosivustolla.

Barbara Martinello
04/2026

2.1.5. TYÖNTEKIJÖIDEN VAPAA LIIKKUVUUS

Vapaa liikkuvuus on yksi EU:n kansalaisille taatuista neljästä perusvapaudesta. Henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen kuuluu työntekijöiden oikeus muuttaa toiseen EU-maahan ja oleskella siellä. Työntekijöiden perheenjäsenillä on niin ikään oikeus tulla kyseiseen maahan ja asettua sinne asumaan heidän kanssaan. Maahan tultuaan työntekijöillä on oikeus työskennellä samoin ehdoin kuin kyseisen maan kansalaiset, millä varmistetaan oikeudenmukainen kohtelu työsopimusten tekemisessä, palkkauksessa ja työehdoissa. Julkishallinnon ja kansallisen turvallisuuden tehtävien kohdalla voidaan soveltaa joitakin rajoituksia. Euroopan työviranomainen (ELA) puolustaa työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyviä oikeuksia. Sillä on keskeinen rooli työvoiman liikkuvuutta ja sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevien EU:n sääntöjen täytäntöönpanossa, sillä se tarjoaa ohjausta ja tukea erityisesti lähetetyille työntekijöille (jotka työnantaja lähettää tilapäisesti toiseen EU-maahan).

OIKEUSPERUSTA

— Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 3 artiklan 2 kohta ja

— Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 4 artiklan 2 kohdan a alakohta sekä 20, 26 ja 45–48 artikla

TAVOITTEET

Työntekijöiden vapaa liikkuvuus on ollut EU:n perustamisesta lähtien yksi sen perusperiaatteista. Siitä määrätään SEUT-sopimuksen 45 artiklassa. Se on työntekijöiden perusoikeus, joka täydentää tavaroiden, pääoman ja palvelujen vapaata liikkuvuutta unionin sisämarkkinoilla. Se tarkoittaa, että kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kielletty työsopimusten tekemisessä, palkkauksessa ja muissa työehdoissa. Työntekijöillä on EU:ssa lisäksi oikeus ottaa vastaan tarjottu työpaikka, liikkua vapaasti jäsenvaltiossa, oleskella jäsenvaltiossa työn tekemiseksi ja jäädä työsuhteen päätyttyä jäsenvaltioon tietyin edellytyksin.

EFTA-maiden (Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin) kansalaiset voivat työskennellä EU:ssa samoin oikeuksin ja velvollisuuksin kuin EU:n työntekijät. EU:lla on myös erityissopimuksia muiden EU:n ulkopuolisten maiden kanssa.

SAAVUTUKSET

EU:n sisällä muuttaneiden työikäisten EU-kansalaisten määrä on pysynyt suhteellisen vakaana viiden viime vuoden aikana. Vuonna 2024 yhdestä EU-maasta toiseen muuttaneita työikäisiä EU:n kansalaisia oli noin 10,1 miljoonaa (+ 1,8 prosenttia edellisvuoteen verrattuna), ja kaikenikäisiä muuttajia oli noin 14 miljoonaa. Lisäksi rajatyöntekijöiden määrä EU:ssa oli vuonna 2024 noin 1,87 miljoonaa, mikä oli 2 prosenttia edellisvuotta enemmän, ja lähetettyjä työntekijöitä oli 5,6 miljoonaa, mikä oli hieman enemmän kuin vuonna 2023 (+ 0,8 prosenttia).

A. Nykyinen vapaata liikkuvuutta koskeva yleinen järjestelmä

Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevaa perusoikeutta on kehitetty monin asetuksin ja direktiivein 1960-luvulta lähtien. Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevaa perusasetusta (asetus (ETY) N:o 1612/68) ja sitä täydentävää direktiiviä liikkumista ja oleskelua koskevien rajoitusten poistamisesta (neuvoston direktiivi 68/360/ETY) on nykyaikaistettu useaan otteeseen. Tällä hetkellä EU:n keskeiset säännökset ovat liikkumis- ja oleskeluoikeudesta annettu direktiivi 2004/38/EY, työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta annettu asetus (EU) N:o 492/2011, työntekijöiden vapaan liikkuvuuden puitteissa työntekijöille myönnettyjen oikeuksien käyttämistä helpottavista toimenpiteistä annettu direktiivi 2014/54/EU ja Euroopan työviranomaisen perustamisesta annettu asetus (EU) 2019/1149.

1. Työntekijöiden liikkumis- ja oleskeluoikeus

Direktiivin 2004/38/EY mukaan **unionin kansalaisuus** on jäsenvaltioiden kansalaisten perusstatus, kun he käyttävät oikeuttaan liikkua ja oleskella vapaasti EU:n alueella. Jokaisella unionin kansalaisella on oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella **kolmen ensimmäisen kuukauden ajan** ilman, että häneltä vaaditaan virallisesti muuta kuin voimassa oleva henkilökortti tai passi. Jos oleskelu jatkuu pidempään, vastaanottava jäsenvaltio voi vaatia, että henkilö rekisteröi oleskeluoikeutensa kohtuullisen ja syrjimättömän määräajan kuluessa.

Unionin kansalaisten **yli kolmen kuukauden** oleskelulle on kuitenkin asetettu tiettyjä ehtoja: jos he eivät ole työntekijöitä tai itsenäisiä ammatinharjoittajia, he voivat saada oleskeluoikeuden vain, jos heillä on sairausvakuutusturva ja riittävät varat niin, että he eivät muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle. Oleskeluoikeus on myös opiskelijoilla ja ammatillista koulutusta suorittavilla sekä (vastoin omaa tahtoaan) työttömillä henkilöillä, jotka ovat ilmoittautuneet työttömiksi työnhakijoiksi.

Unionin kansalaiset saavat **pysyvän oleskeluoikeuden** vastaanottavassa jäsenvaltiossa asuttuaan maassa laillisesti ja yhtäjaksoisesti viiden vuoden ajan.

Direktiivillä nykyaikaistettiin **perheen jälleenyhdistämistä** laajentamalla perheenjäsenen määritelmää (perheenjäseniksi katsottiin aiemmin ainoastaan puoliso, alle 21-vuotiaat tai huollettavat jälkeläiset sekä huollettavat sukulaiset ylenevässä polvessa). Muutoksen seurauksena perheenjäseniksi katsotaan myös rekisteröidyt kumppanit, jos rekisteröity parisuhde rinnastetaan avioliittoon vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännössä. Näillä perheenjäsenillä on kansalaisuudestaan riippumatta oikeus oleskella työntekijän kanssa samassa maassa.

Direktiivin 2004/38/EY 35 artiklassa annetaan jäsenvaltioille kuitenkin valtuudet peruuttaa tässä direktiivissä tarkoitetut oikeudet, jos ne on saatu oikeuksien **väärinkäytöllä tai petoksella**.

2. Ammatillisen toiminnan harjoittaminen

Asetuksessa (EU) N:o 492/2011 vahvistetaan **ammatillisen toiminnan harjoittamista, yhdenvertaista kohtelua ja työntekijöiden perheitä koskevat säännöt**. Jokaisella jonkin jäsenvaltion kansalaisella on oikeus hakea töitä toisessa jäsenvaltiossa samojen säännösten mukaisesti kuin tämän jäsenvaltion omilla työntekijöillä. Jäsenvaltiot eivät saa soveltaa syrjiviä käytäntöjä, kuten rajoittaa työtarjouksia koskemaan oman maan

kansalaisia tai asettaa kielitaitovaatimuksia, jotka ylittävät sen, mikä on kohtuullista ja välttämätöntä kyseisen työn kannalta. Lisäksi liikkuva työntekijä on oikeutettu saamaan vastaanottavan jäsenvaltion työvoimaviranomaisilta samanlaista apua kuin tämän jäsenvaltion kansalaiset. Hänellä on myös oikeus oleskella vastaanottavassa maassa riittävän pitkään etsiäkseen töitä, hakeakseen työpaikkaa ja tullakseen otetuksi töihin. Tätä oikeutta sovelletaan tasapuolisesti kaikkiin työntekijöihin, olivatpa he sitten vakituisia työntekijöitä, kausityöntekijöitä, rajatyöntekijöitä tai palveluntarjoajia.

Näitä sääntöjä ei kuitenkaan sovelleta lähetettyihin työntekijöihin, sillä heidän kohdallaan ei ole kyse työntekijöiden oikeudesta vapaaseen liikkuvuuteen vaan siitä, että työnantajat käyttävät palvelujen tarjoamisen vapauttaan lähettääkseen työntekijöitään tilapäisesti ulkomaille. Lähetettyjen työntekijöiden suojeluun sovelletaan työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annettua direktiiviä (direktiivi (EU) 2018/957, jolla muutettiin direktiiviä 96/71/EY). Siinä säädetään samoista palkkausta koskevista säännöistä, jotka koskevat vastaanottavan maan työntekijöitä, ja sillä säännellään ajanjaksoa, jonka kuluttua sovelletaan vastaanottavan maan työlainsäädäntöä (2.1.13).

Työehtojen ja -olojen osalta toisessa jäsenvaltiossa työskentelevillä jonkin jäsenvaltion kansalaisilla on samat sosiaali- ja verotusetuudet kuin vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisilla. Heillä on myös oikeus yhdenvertaiseen kohteluun ammattiyhdistysoikeuksien käyttämisessä.

Syrjinnän kieltoa koskevia sääntöjä sovelletaan myös **liikkuvien työntekijöiden lapsiin**. Jäsenvaltioiden olisi kannustettava näitä lapsia osallistumaan yleissivistävään ja ammatilliseen koulutukseen kotoutumisen helpottamiseksi.

3. Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskeva oikeuskäytäntö

Unionin kansalaisuuden käyttöönoton jälkeen Euroopan unionin tuomioistuin on tarkentanut direktiivin 2004/38/EY tulkintaa työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevassa oikeuskäytännössään. Alan oikeuskäytäntöä esitellään komission verkkotietokannassa.

B. Liikkumisvapauden rajoitukset

SEUT-sopimuksen nojalla jäsenvaltio voi **rajoittaa työntekijöiden vapaata liikkuvuutta** yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden perusteella. Näiden toimenpiteiden on perustuttava asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen, ja käyttäytymisen on oltava sellaista, että se voidaan katsoa riittävän vakavaksi uhkaksi valtion perustavanlaatuisille intresseille. Direktiiviin 2004/38/EY sisältyy tätä varten joukko menettelyllisiä oikeusturvatakeita.

SEUT-sopimuksen 45 artiklan 4 kohdan mukaan **työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ei sovelleta julkisen sektorin työsuhteisiin**, vaikka unionin tuomioistuin on tulkinnut tätä poikkeusta hyvin rajoittavasti.

Uusien jäsenvaltioiden liittymisen jälkeisellä siirtymäkaudella voidaan soveltaa tiettyjä ehtoja, joilla rajoitetaan työntekijöiden vapaata liikkumista näistä jäsenvaltioista, näihin jäsenvaltioihin ja niiden välillä. Tällä hetkellä ei ole voimassa siirtymäkausia.

Brexit lopetti työntekijöiden vapaan liikkuvuuden Yhdistyneen kuningaskunnan ja EU27:n välillä 31. joulukuuta 2020. Yhdistyneessä kuningaskunnassa jo

asuvien ja työskentelevien EU27:n kansalaisten ja EU27:ssä asuvien ja työskentelevien Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten oikeudet kuuluvat erosopimuksen soveltamisalaan. Sopimuksessa annetaan heille oikeus jäädä asumaan maahan tai työskennellä, varmistetaan syrjimättömyys ja suojellaan heidän sosiaaliturvaoikeuksiaan. Sosiaaliturvan osalta kaikkiin 1. tammikuuta 2021 tai sen jälkeen alkaneisiin uusiin rajatylittäviin tilanteisiin sovelletaan EU:n ja Yhdistyneen kuningaskunnan kauppa- ja yhteistyösopimusta.

C. Toimet liikkumisvapauden tukemiseksi

EU on toteuttanut muun muassa seuraavia merkittäviä toimia **työntekijöiden liikkuvuuden** edistämiseksi:

- **ammattipätevyyden tunnustamiseen** liittyvän järjestelmän uudistaminen siten, että useiden terveydenhuoltoalan eri ammattien ja arkkitehtien pätevyyden tunnustaminen on automaattista (ammattipätevyyden tunnustamisesta annettu direktiivi 2013/55/EU) (2.1.6)
- **eurooppalaisen ammattikortin** käyttöönotto tiettyjen säänneltyjen ammattien osalta
- **sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen**, mukaan lukien sosiaaliturvan siirrettävyys, sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetulla asetuksella (EY) N:o 883/2004 (parhaillaan tarkistettavana) (3.6.4)
- eurooppalaista sosiaaliturvapassia (ESSPASS) koskevan pilottihankkeen käynnistäminen; lainsäädäntöehdotus vuoden 2026 jälkipuoliskolla
- **eurooppalaisen sairaanhoitokortin** ja **rajatylittävää terveydenhuoltoa** koskevan direktiivin (potilaiden oikeuksien soveltamisesta rajatylittävässä terveydenhuollossa annettu direktiivi 2011/24/EU) hyväksyminen
- liikkuvien työntekijöiden **lisäeläkeoikeuksiin** liittyvien mahdollisuuksien parantaminen (direktiivi 2014/50/EU)
- sen varmistaminen, että **oikeudelliset menettelyt tarjoavat oikeussuojaa** syrjityille työntekijöille ja että on olemassa yhdenvertaista kohtelua edistäviä ja valvovia elimiä (direktiivi 2014/54/EU)
- aloitteet, joilla helpotetaan EU:n ulkopuolisten työntekijöiden liikkuvuutta EU:hun, kuten pitkään oleskelleita henkilöitä koskeva direktiivi (direktiivi 2003/109/EY), korkeasti koulutettujen työntekijöiden maahantuloa ja oleskelua koskeva direktiivi (direktiivi (EU) 2021/1883), jota kutsutaan myös sinistä korttia koskevaksi direktiiviksi), yhdistelmälupadirektiivi (direktiivi 2011/98/EU) ja ehdotus asetukseksi EU:n osaajareservistä
- vuonna 2019 perustettu Euroopan työviranomainen (ELA), jonka tehtävänä on valvoa työvoiman liikkuvuutta ja sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevien EU:n sääntöjen noudattamista ja varmistaa, että työntekijät ja yritykset voivat toimia saumattomasti yli rajojen, samalla kun suojellaan heidän oikeuksiaan. Se tukee jäsenvaltioiden välistä koordinointia rajatylittävässä täytäntöönpanon valvonnassa, mukaan lukien yhteiset tarkastukset ja rajat ylittävien riitojen sovittelu. Virasto on ottanut hoitaakseen ammatillisen liikkuvuuden portaalin, **EURES-verkoston (Euroopan työnvälitysverkosto)** ja pimeän työn vastaisen

EU-foorumin. Toukokuussa 2025 Euroopan komissio julkaisi ensimmäisen Euroopan työviranomaista käsittelevän arviointinsa. Komission odotetaan ehdottavan vuoden 2026 loppuun mennessä uutta lainsäädäntöä, jolla laajennetaan edelleen Euroopan työviranomaisen toimeksiantoa ja vahvistetaan sen roolia oikeudenmukaisten työolojen turvaamisessa Euroopan kehittyvillä työmarkkinoilla.

Komissio valmistelee parhaillaan oikeudenmukaista työvoiman liikkuvuutta koskevaa pakettia. Paketti on tarkoitus julkaista vuoden 2026 loppuun mennessä, ja siihen sisältyy lainsäädäntöehdotuksia Euroopan työviranomaisen vahvistamiseksi, eurooppalainen sosiaaliturvapassi ja osaamisen siirrettävyyttä koskeva aloite.

D. Covid-19-pandemian ja Ukrainan sodan vaikutus työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen

Covid-19-pandemia johti ennennäkemättömiin rajoituksiin työvoiman vapaalle liikkuvuudelle EU:n jäsenvaltioiden välillä, mikä johtui erityisesti rajatarkastusten palauttamisesta sisärajoille. Nämä rajoitukset vaikuttivat erityisesti kausityöntekijöihin, lähetettyihin työntekijöihin ja rajatyöntekijöihin. Komissio reagoi tähän laatimalla työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevat erityiset suuntaviivat, ja neuvosto puolestaan antoi suosituksen koordinoidusta lähestymistavasta, johon liittyi säännöksiä keskeisiin työntekijöihin kohdistuvista karanteenivaatimuksista luopumiseksi.

Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen jälkeen miljoonia ihmisiä pakeni Ukrainasta EU:hun. Komissio ehdotti välittömästi, että aktivoitaisiin tilapäistä suojelua koskeva direktiivi, jolla voidaan myöntää Ukrainasta pakeneville oleskelulupa sekä pääsy koulutukseen ja työmarkkinoille. Komissio on ryhtynyt erinäisiin toimiin varmistaakseen ukrainalaisten pakolaisten nopean ja tehokkaan integroitumisen Euroopan työmarkkinoille sekä helpottaakseen heidän akateemisten tutkintojensa ja ammattipätevyytensä tunnustamista. Joulukuun 2025 lukujen mukaan tällä hetkellä yli 4,35 miljoonaa ukrainalaista hyötyy tilapäisen suojelun mekanismista.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on aina korostanut, että EU:n ja sen jäsenvaltioiden olisi koordinoitava toimiaan työntekijöiden vapaan liikkuvuuden edistämiseksi.

Parlamentti antoi 16. tammikuuta 2014 päätöslauselman vapaata liikkuvuutta koskevan perusoikeuden kunnioittamisesta EU:ssa. Siinä parlamentti muistutti, että oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen työntekoa varten EU:ssa ei pitäisi yhdistää sosiaaliturvajärjestelmien väärinkäytöksiin. Se myös kehotti jäsenvaltioita pidättymään kaikista toimista, jotka voisivat heikentää oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen.

Parlamentti kannatti Euroopan työviranomaisen perustamista 16. huhtikuuta 2019 antamassaan päätöslauselmassa. Se kehotti luomaan liikkumisvapautta koskevan keskitetyn portaalin sekä antamaan työviranomaiselle mahdollisuuden ehdottaa omasta aloitteestaan yhteisiä tarkastuksia. Se myös lisäsi pimeää työtä käsittelevän yhteistyön viranomaisen keskeisiin tehtäviin ja varmisti siten, että pimeän työn vastainen EU-foorumi (joka perustettiin vuonna 2016 parlamentin vankalla tuella) jatkaa toimintaansa. Tulevaisuutta silmällä pitäen parlamentti totesi 18. tammikuuta

2024 Euroopan työviranomaisen toimeksiannon tarkistamisesta antamassaan päätöslauselmassa, että Euroopan työviranomaisen toimeksiantoa on vahvistettava ja laajennettava.

Covid-19-pandemian aikana parlamentti antoi huhtikuussa 2020 päätöslauselman EU:n yhteensovitetuista toimista covid-19-pandemian ja sen seurausten torjumiseksi ja kesäkuussa 2020 päätöslauselman raja- ja kausityöntekijöiden eurooppalaisesta suojelusta covid-19-kriisin yhteydessä. Vuoden kuluttua tästä, 20. toukokuuta 2021, parlamentti antoi päätöslauselman EU:n sääntöjen vaikutuksista työntekijöiden ja palvelujen vapaaseen liikkuvuuteen. Parlamentti kiinnitti siinä jälleen huomiota rajatyöntekijöiden, lähetettyjen työntekijöiden, kausityöntekijöiden ja muiden liikkuvien työntekijöiden erityisen haavoittuvaan asemaan covid-19-pandemian aikana. Se kehotti myös parantamaan työntekijöiden lähettämistä koskevan tarkistetun direktiivin täytäntöönpanoa, valvontaa ja seurantaa. Lisäksi se kehotti perustamaan keskitetyn asiointipisteen, jonka avulla työntekijöille ja työnantajille voidaan tarjota digitaalisia palveluja työvoiman liikkuvuutta ja työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon varten.

Jotta liikkuvien työntekijöiden sosiaaliturvaoikeuksien siirto helpottuisi, parlamentti kehotti 25. marraskuuta 2021 eurooppalaisen sosiaaliturvapassin käyttöönotosta antamassaan päätöslauselmassa komissiota vauhdittamaan digitaalista eurooppalaista sosiaaliturvapassia (ESSPASS) koskevia suunnitelmiaan.

Tämän tekstin on laatinut liikenteestä, työllisyydestä ja sosiaaliasioista vastaava Euroopan parlamentin politiikkayksikkö. Lisätietoja on työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunnan verkkosivustolla.

Victor Manuel Martinez Garzon
03/2026

2.1.6. TUTKINTOTODISTUSTEN VASTAVUOROINEN TUNNUSTAMINEN

Tässä Faktatietojen luvussa kerrotaan, miten EU:n kehys tutkintotodistusten ja ammattipätevyyden vastavuoroiselle tunnustamiselle tukee sisämarkkinoita ja mahdollistaa sen, että ammattipätevyyden hankkineet henkilöt voivat siirtyä maasta toiseen, perustaa yrityksiä ja tarjota palveluja EU:n alueella. Lisäksi luvussa esitellään oikeusperusta, tärkeimmät tunnustamisjärjestelmät sekä viimeaikaiset edistysaskeleet ja kerrotaan Euroopan parlamentin roolista.

OIKEUSPERUSTA

— Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (SEUT):
  — 26 artiklassa määrätään sisämarkkinoiden toteuttamisesta alueena, jolla tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus taataan
  — 53 artiklassa määrätään tutkintojen vastavuoroisesta tunnustamisesta EU:ssa ja sääntöjen yhteensovittamisesta sellaisten EU-maiden kesken, joissa itsenäiset ammatinharjoittajat voivat ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa toimintaansa.

TAVOITTEET

Kehyksen tavoitteena on tukea sisämarkkinoita helpottamalla pätevien henkilöiden liikkumista, sijoittautumista ja palvelujen tarjoamista kaikkialla EU:ssa. Erityisesti kehyksellä pyritään

— mahdollistamaan toisessa EU-maassa hankitun ammattipätevyyden tunnustaminen muualla EU:ssa (vastavuoroisen tunnustamisen periaate)
— auttamaan ihmisiä käyttämään oikeuksiaan liikkua vapaasti, perustaa yritys ja tarjota palveluja
— vähentämään säänneltyihin ammatteihin liittyviä perusteettomia esteitä
— tekemään tunnustamismenettelyistä avoimempia ja tehokkaampia
— kannustamaan kansallisten sääntöjen yhteensovittamiseen tilanteissa, joissa täydellinen yhdenmukaistaminen ei ole mahdollista.

Jotta itsenäiset ammatinharjoittajat ja ammattihenkilöt voivat sijoittautua toiseen EU-maahan tai tarjota siellä tilapäisesti palvelujaan, eri EU-maissa myönnetyt tutkinto- ja muut todistukset sekä muut kelpoisuutta osoittavat asiakirjat on tunnustettava vastavuoroisesti. Eri ammattien harjoittamisoikeutta koskevat kansalliset säännökset on sovitettava yhteen ja yhdenmukaistettava.

SAAVUTUKSET

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 53 artiklan 1 kohta mahdollistaa sen, että tutkintotodistukset ja muut muodollista kelpoisuutta osoittavat asiakirjat, joita säännellyn ammatin harjoittamiseksi edellytetään kussakin EU-maassa, tunnustetaan vastavuoroisesti. Näin ihmisten on helpompi käyttää vapauttaan perustaa yritys ja tarjota palveluja. Sillä vastataan myös tarpeeseen yhteensovittaa kansallisia määräyksiä, jotta voidaan helpottaa itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymistä ja toimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana. Artiklan 2 kohdassa todetaan, että vastavuoroisen tunnustamisen olisi oltava riippuvaista näiden ammattien harjoittamisen edellytysten yhteensovittamisesta eri jäsenvaltioissa, jos yhdenmukaistaminen on vaikeaa. Yhdenmukaistamista on edistetty lukuisilla direktiiveillä 1970-luvun puolivälistä lähtien. Vastavuoroista tunnustamista koskevaa lainsäädäntöä on näin mukautettu erilaisiin tilanteisiin. Lainsäädäntö on joillakin ammattialoilla täydellisempää kuin toisilla, ja sen antamisessa on viime aikoina sovellettu yleisempää lähestymistapaa.

A. Alakohtainen lähestymistapa (ammateittain)

1. Vastavuoroinen tunnustaminen yhdenmukaistamisen jälkeen

Yhdenmukaistaminen on edennyt nopeimmin terveydenhuoltoalalla, mikä johtuu pääasiassa siitä, että ammatin harjoittamista koskevat vaatimukset ja erityisesti koulutus vaihtelevat (muihin ammattialoihin verrattuna) vain vähän maasta toiseen. Tämän vuoksi yhdenmukaistamisessa ei ole ollut juurikaan vaikeuksia monien ammattien kohdalla (esim. lääkärit, sairaanhoitajat, eläinlääkärit, kätilöt ja itsenäiset kauppaedustajat). Vuonna 2005 hyväksytyllä ammattipätevyyden tunnustamisesta annetulla direktiivillä selkeytettiin, yksinkertaistettiin ja nykyaikaistettiin voimassa olevia direktiivejä ja yhdistettiin lääkärin, hammaslääkärin, sairaanhoitajan, eläinlääkärin, kätilön, proviisorin ja arkkitehdin säänneltyjä ammatteja koskevat säännökset yhdeksi säädökseksi. Direktiivissä määritellään, kuinka vastaanottavan EU-maan eli maan, jossa henkilö haluaa harjoittaa ammattiaan, olisi tunnustettava ammattipätevyys, joka on hankittu toisessa EU-maassa (lähtömaassa).

Tässä direktiivissä vahvistetaan

— yleinen tunnustamisjärjestelmä sekä

— edellä lueteltuja ammatteja koskevat erityissäännöt.

Tunnustamisessa keskitytään muun muassa pätevyyden, koulutuksen ja ammattikokemuksen tasoon (yleisen ja erityispätevyyden kannalta). Direktiiviä sovelletaan myös ammattipätevyyteen liikenteen, vakuutusedustuksen ja lakisääteisen tilintarkastuksen aloilla. Näiden alojen ammatteja säänneltiin aiemmin erityisdirektiiveillä. Komissio julkaisi 22. kesäkuuta 2011 vihreän kirjan ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun direktiivin uudistamisesta. Siinä se ehdotti ammattipätevyyden tunnustamisjärjestelmien uudistusta ja erityisesti helpotti työntekijöiden siirtymistä maasta toiseen (ammatillisen liikkuvuuden käsite) ja mukautti koulutusta ja työmarkkinoiden nykyisiä vaatimuksia.

Joulukuun 19. päivänä 2011 komissio julkisti ehdotuksen ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun direktiivin muuttamisesta monien eri kuulemisten tulosten

perusteella ja vastauksena parlamentin päätöslauselmaan ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun direktiivin täytäntöönpanosta. Keskeisiä ehdotuksia olivat muun muassa seuraavat:

— eurooppalaisen ammattikortin käyttöönotto

— koulutusta koskevien vähimmäisvaatimusten yhdenmukaistaminen

— seitsemän ammatin (arkkitehdit, hammaslääkärit, lääkärit, sairaanhoitajat, kätilöt, proviisorit ja eläinlääkärit) automaattinen tunnustaminen sekä

— sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmän käyttöönotto tutkintojen tunnustamiseen liittyvän yhteistyön parantamiseksi.

Muuttamisen tärkeimmät tavoitteet olivat ammattihenkilöiden liikkuvuuden mahdollistaminen ja lisääminen EU:ssa sekä työvoimapulan lievittäminen joissakin EU-maissa. Direktiivi ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun direktiivin muuttamisesta hyväksyttiin 20. marraskuuta 2013.

Kun covid-19-pandemia alkoi, komissio antoi ohjeita tiedonannossaan covid-19-hätätoimenpiteisiin liittyvät ohjeet terveydenhuollon ammattihenkilöiden vapaasta liikkuvuudesta ja koulutuksen vähimmäistason yhdenmukaistamisesta. Se korosti, että potilasturvallisuuden varmistamiseksi oli tärkeää, että terveydenhuollon ammattihenkilöillä oli mahdollisuus käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen mahdollisimman kattavasti.

2. Vastavuoroinen tunnustaminen ilman yhdenmukaistamista

Muilla ammattialoilla yhdenmukaistaminen on ollut vaikeampaa kansallisissa säännöissä olevien erojen vuoksi. Kansallisten oikeusjärjestelmien erot ovat estäneet tutkintotodistusten ja ammattipätevyyksien täydellisen vastavuoroisen tunnustamisen, joka takaisi välittömästi vapaan sijoittautumisen lähtömaan antaman tutkintotodistuksen perusteella. Vuonna 1977 annetulla direktiivillä asianajajien palvelujen tarjoamisen vapauden tehokkaan käyttämisen helpottamisesta säädettiin asianajajien vapaudesta tarjota satunnaisesti palveluja. Vapaa sijoittautuminen edellytti kuitenkin edelleen vastaanottavan maan myöntämää tutkintotodistusta. Merkittävä edistysaskel oli vuonna 1998 hyväksytty direktiivi asianajajan ammatin pysyvän harjoittamisen mahdollistamisesta muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa ammatillinen pätevyys on hankittu. Siinä säädettiin, että asianajaja, jolla on jossakin EU-maassa myönnetty tutkintotodistus, voi sijoittautua toiseen EU-maahan ja harjoittaa siellä ammattiaan, mutta vastaanottava maa voi vaatia, että asianajaja työskentelee yhdessä paikallisen asianajajan kanssa edustaessaan tai puolustaessaan asiakastaan oikeudessa. Harjoitettuaan näin ammattiaan kolmen vuoden ajan asianajaja saa vastaanottavan maan määräämän kelpoisuuskokeen läpäistyään täydet ammatinharjoittamisoikeudet ilman että hänen täytyy suorittaa pätevöitymistutkinto. Muissa direktiiveissä on sovellettu vastaavaa periaatetta muihin ammatteihin, kuten maanteiden tavaraliikenteen harjoittajiin, vakuutusasiamiehiin ja vakuutuksenvälittäjiin, kampaajiin ja arkkitehteihin.

B. Yleinen lähestymistapa

Vastavuoroista tunnustamista koskevan alakohtaisen lainsäädännön laatiminen, johon liittyy toisinaan myös laajempi kansallisten sääntöjen yhdenmukaistaminen, on

perinteisesti ollut pitkä ja aikaa vievä prosessi. Tästä syystä tarvittiin yleistä tutkintotodistusten vastavuoroista tunnustamisjärjestelmää, joka koskee kaikkia säänneltyjä ammatteja, jotka eivät ole unionin erityislainsäädännön alaisia. Uusi yleinen lähestymistapa muutti näkökulmaa. Aiemmin ”tunnustaminen” edellytti sitä, että kyseisen säännellyn ammatin tai toiminnan osalta oli olemassa ”yhdenmukaistamista” koskevia EU:n säännöksiä. Nyt ”vastavuoroisesta tunnustamisesta” tuli lähes automaattista: tunnustaminen tapahtuu vakiintuneiden sääntöjen mukaisesti kaikkien säänneltyjen ammattien alalla ilman erityistä alakohtaista johdettua oikeutta. ”Yhdenmukaistamista” ja ”vastavuoroista tunnustamista” on sittemmin käytetty rinnakkain, ja toisinaan on käytetty samaan aikaan sekä asetusta että direktiiviä (neuvoston päätöslauselma ammatillisten tutkintojen selkeydestä ja neuvoston päätöslauselma ammatillisen koulutuksen tutkintotodistusten selkeydestä). Vastaanottava maa ei voi evätä hakijalta oikeutta toiminnan harjoittamiseen, jos tällä on lähtömaan myöntämä, kyseisen alan ammatillisen pätevyyden osoittava asiakirja. Jos hakijan saaman koulutuksen kesto on ollut lyhyempi kuin vastaanottavassa maassa, se voi kuitenkin vaatia, että hakijalla on ammattikokemusta pidemmältä ajanjaksolta. Jos koulutuksessa on oleellisia eroja, vastaanottava maa voi edellyttää joko sopeutumisaikaa tai kelpoisuuskoetta sen mukaan, kumman hakija valitsee, paitsi jos toiminnan harjoittaminen edellyttää kansallisen lainsäädännön tuntemusta.

Komissio antoi tästä huolimatta toukokuussa 2018 ehdotuksen neuvoston suositukseksi korkea-asteen ja toisen asteen koulutuksen tutkintojen ja ulkomailla suoritettujen opintojaksojen automaattisen vastavuoroisen tunnustamisen edistämisestä. Neuvosto hyväksyi suosituksen 26. marraskuuta 2018. Kyse on merkittävästä virstanpylväästä komission pyrkimyksissä luoda vuoteen 2025 mennessä eurooppalainen koulutusalue, johon liittyy automaattinen vastavuoroinen tunnustaminen ilman erillisiä tunnustamismenettelyjä eri puolilla EU:ta.

Tästä edistyksestä huolimatta jotkut EU-maat pyrkivät toteuttamaan automaattisen vastavuoroisen tunnustamisen nopeammin EU:n kehyksen ulkopuolella toteutettavien alueellisten järjestelyjen avulla. Benelux-maat (Belgia, Alankomaat ja Luxemburg) ja Baltian maat (Viro, Latvia ja Liettua) allekirjoittivat 14. syyskuuta 2021 sopimuksen korkea-asteen tutkintotodistusten automaattisesta tunnustamisesta.

Komissio antoi vastauksena Venäjän Ukrainaa vastaan käymään hyökkäyssotaan 5. huhtikuuta 2022 suosituksen Venäjän hyökkäyksen vuoksi Ukrainasta pakenevien henkilöiden tutkintojen tunnustamisesta.

Komissio esitteli 21. toukokuuta 2025 uuden sisämarkkinastrategiansa, jonka tavoitteena on luoda yksinkertaisemmat, vahvemmat ja saumattomammat eurooppalaiset markkinat. Strategian mukaan ammattipätevyyden rajallinen tunnustaminen on yksi sisämarkkinoiden ”kymmenestä kaikkein haitallisimmasta esteestä”. Strategian ensisijaisena tavoitteena on keskittyä näiden esteiden poistamiseen. Erityisesti halutaan nopeuttaa ammattipätevyyden tunnustamista ja tehostaa sitä käyttämällä digitaalisia välineitä ja automaattisia menettelyjä. Strategian tavoitteena on myös tutkia mahdollisuutta laatia yhteisiä sääntöjä EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten tutkintojen tunnustamiseksi.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti antoi 15. marraskuuta 2011 päätöslauselman ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun direktiivin täytäntöönpanosta. Siinä se kehotti parantamaan direktiiviä ja kannusti EU-maita käyttämään tehokkainta ja soveltuvinta teknologiaa. Parlamentti ehdotti myös, että tunnustamisprosessin helpottamiseksi otettaisiin käyttöön eurooppalainen ammattikortti eli virallinen asiakirja, joka olisi kaikkien toimivaltaisten kansallisten viranomaisten hyväksymä.

Komissio reagoi tähän päätöslauselmaan antamalla 19. joulukuuta 2011 ehdotuksen ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun direktiivin muuttamiseksi. Sekä komission että neuvoston kanssa käytyjen onnistuneiden neuvottelujen jälkeen parlamentti onnistui varmistamaan ehdottamansa muutokset, joita olivat muun muassa seuraavat:

— vapaaehtoisen ammattikortin käyttöönotto

— hälytysjärjestelmän luominen

— selkeämmät säännöt, jotka koskevat osittaista oikeutta harjoittaa säänneltyä ammattia

— kielitaitoa koskevat säännöt sekä

— säänneltyjen ammattien keskinäisen arvioinnin järjestelmän luominen avoimuuden lisäämiseksi.

Tämän seurauksena 20. marraskuuta 2013 annettiin direktiivi ammattipätevyysdirektiivin muuttamisesta. Helmikuussa 2024 lainsäätäjät (eli parlamentti ja neuvosto) antoivat lisäksi direktiivin ammattipätevyysdirektiivin muuttamisesta siltä osin kuin on kyse Romaniassa koulutettujen yleissairaanhoidosta vastaavien sairaanhoitajien ammattipätevyyden tunnustamisesta. Sen avulla voidaan varmistaa, että sairaanhoitajan tutkinnon Romaniassa suorittaneiden ammattipätevyys tunnustetaan kaikkialla EU:ssa ilman, että heidän tarvitsee todistaa alan työkokemustaan.

Parlamentti antoi tammikuussa 2018 päätöslauselman ammattipätevyysdirektiivin täytäntöönpanosta ammattipalvelujen sääntelyn ja uudistamistarpeen osalta. Tämän jälkeen parlamentti ja neuvosto hyväksyivät kesäkuussa 2018 suhteellisuusarviointia koskevan direktiivin, jonka mukaan kaikkien EU-maiden on suoritettava yhdenmukaistettu suhteellisuusarviointi ennen ammatteja koskevan kansallisen sääntelyn hyväksymistä. Lisäksi parlamentti hyväksyi päätöslauselman tutkintotodistusten automaattisen vastavuoroisen tunnustamisen edistämisestä ja toisti näin vaatimuksensa tällaisesta tunnustamisesta.

Parlamentin talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikkö julkaisi marraskuussa 2020 sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan pyynnöstä sisämarkkinasääntöjen oikeudellisia esteitä jäsenvaltioissa koskevan tutkimuksen ”Legal obstacles in Member States to Single Market rules”. Tutkimuksessa analysoitiin kansallisia vapaan liikkuvuuden esteitä sisämarkkinoilla, mukaan lukien palvelujen vapaa liikkuvuus ja pääsy säänneltyihin ammatteihin. Tutkimuksessa havaittiin, että ammattipätevyyksien erot niin koulutustason tai koulutuksen keston kuin

ammattipätevyyden tunnustamista koskevien sääntöjen tai ammatillisiin elimiin pääsyyn liittyvien hallinnollisten menettelyiden osalta haittaavat ammattimaisten palvelujen vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla.

Parlamentti antoi tammikuussa 2023 päätöslauselman sisämarkkinoiden 30. vuosipäivästä: saavutusten juhlistaminen ja tulevan kehityksen tarkastelu. Siinä se totesi jälleen kerran, että on tärkeää tunnustaa vastavuoroisesti ammattipätevyydet ja poistaa ammattihenkilöiden vapaan liikkuvuuden perusteettomat esteet, jotta voidaan parantaa EU:n asiantuntijapalvelujen maailmanlaajuista kilpailukykyä tulevina vuosikymmeninä.

Tämän tekstin on laatinut talous- ja kasvuasioista vastaava Euroopan parlamentin politiikkayksikkö. Lisätietoja tästä aiheesta on sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan verkkosivustolla.

Georgios ATHANASIADIS
03/2026

2.1.7. KAIKKIALLE ULOTTUVAT DIGITAALISET SISÄMARKKINAT

Tässä Faktatietojen luvussa esitellään digitaalisten sisämarkkinoiden käsitettä ja EU:n toimia digitaalisten esteiden poistamiseksi jäsenvaltioissa. Siinä tarkastellaan EU:n digitaalipolitiikan kehittämistä ja alan toimia, joilla varmistetaan, että verkossa olevat tavarat, palvelut ja sisältö ovat helposti saatavilla. Luvussa selitetään keskeisiä lainsäädäntötoimenpiteitä, kuten sähköistä kaupankäyntiä, maarajoituksia, tietosuojaa ja televiestintää koskevia sääntöjä. Lisäksi siinä käsitellään Euroopan parlamentin roolia digitaalisten sisämarkkinoiden muotoilussa ja valvonnassa.

OIKEUSPERUSTA

— Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan a alakohta sekä 26, 27, 114 ja 115 artikla toimivat EU:n sisämarkkinoiden oikeusperustana.

TAVOITTEET

Digitaalisten sisämarkkinoiden tavoitteena on poistaa digitaaliset esteet tavaroiden, palvelujen, ihmisten ja pääoman vapaalta liikkuvuudelta ja mahdollistaa samalla luotettavat tietovirrat, yhteentoimiva digitaalinen identiteetti, oikeudenmukaiset alustamarkkinat ja turvalliset digitaaliset tuotteet ja palvelut EU:n digitaalista vuosikymmentä koskevien tavoitteiden mukaisesti. Älykkääseen, kestävään ja osallistavaan kasvuun tähtäävässä Eurooppa 2020 -strategiassa korostettiin Euroopan digitaalistrategiaa ja painotettiin tieto- ja viestintätekniikan merkitystä EU:n vuoden 2020 tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Komission puheenjohtaja korosti poliittisissa suuntaviivoissaan 2024–2029 roolia, joka digitaalisilla sisämarkkinoilla voi olla sisämarkkinoiden toteuttamisessa ja niiden täyden potentiaalin hyödyntämisessä.

Digitaaliset sisämarkkinat voivat parantaa tiedonsaantia, pienentää liiketoimien kustannuksia, minimoida ympäristövaikutukset ja johtaa parempiin liiketoimintamalleihin. Verkkokaupan kasvu tuottaa kuluttajille konkreettista hyötyä, kuten uusia tuotteita, halvempia hintoja, enemmän valinnanvaraa ja tavaroiden parempaa laatua, sillä se lisää rajat ylittävää kauppaa ja tekee tarjousten vertailusta helpompaa. Sähköisen asioinnin lisääntyessä EU:n toimijoiden on entistä yksinkertaisempaa toimittaa vaadittuja tietoja verkossa ja löytää työpaikkoja ja liiketoimintamahdollisuuksia.

SAAVUTUKSET

Komission käynnistettyä vuonna 2015 digitaalisten sisämarkkinoiden strategian EU:ssa on hyväksytty monenlaisia aloitteita, joita ohjaavat kolme periaatetta: parannetaan mahdollisuuksia saada digitaalituotteita ja käyttää digitaalisia palveluja koko EU:ssa, luodaan suotuisat olosuhteet digitaaliverkoille ja innovatiivisille palveluille ja maksimoidaan digitaalitalouden kasvupotentiaali. Strategian hyväksymisen

jälkeen hyväksyttiin useita digitaalisten sisämarkkinoiden toteuttamiseen tähtääviä toimenpiteitä:

— asetus rajatylittävistä pakettipalveluista (asetus (EU) 2018/644)

— siirrettävyysasetus (asetus (EU) 2017/1128)

— audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi (direktiivi (EU) 2018/1808)

— direktiivi tekijänoikeuksista digitaalisilla sisämarkkinoilla (direktiivi (EU) 2019/790)

— tavarakauppadirektiivi (direktiivi (EU) 2019/771)

— digitaalista sisältöä koskeva direktiivi (direktiivi (EU) 2019/770).

Digitaalisia sisämarkkinoita vahvistettiin tämän jälkeen seuraavilla toimenpiteillä:

— avointa internetyhteyttä koskeva asetus (asetus (EU) 2015/2120)

— verkkovierailuasetus (asetus (EU) 2022/612)

— maarajoituksia koskeva asetus (asetus (EU) 2018/302)

— asetus yhteisestä digitaalisesta palveluväylästä (asetus (EU) 2018/1724)

— gigabitti-infrastruktuurisäädös (asetus (EU) 2024/1309)

— asetus sähköisestä tunnistamisesta, todentamisesta ja luottamuspalveluista (asetus (EU) 2024/1183 (eIDAS-asetus))

— verkko- ja tietoturvadirektiivi (direktiivi (EU) 2022/2555 (NIS 2- direktiivi)).

Vuonna 2018 komissio esitti strategian tekoälystä Euroopassa ja sopi jäsenvaltioiden kanssa koordinoidusta suunnitelmasta. Huhtikuussa 2019 tekoälyä käsittelevä korkean tason asiantuntijaryhmä esitteli luotettavaa tekoälyä koskevat eettiset ohjeet. Tämän jälkeen komissio teki seuraavat ehdotukset toimista:

— valkoinen kirja ”Tekoäly – Eurooppalainen lähestymistapa huippuosaamiseen ja luottamukseen”

— tiedonanto ”Euroopan digitaalista tulevaisuutta rakentamassa”

— Euroopan datastrategia

— tiedonanto ”2030 digitaalinen kompassi: eurooppalainen lähestymistapa digitaalista vuosikymmentä varten”.

Kunnianhimoisena tavoitteena oli ollut ensimmäisen tekoälyä käsittelevän horisontaalisen sääntelykehyksen luominen, minkä johdosta komissio julkaisi huhtikuussa 2021 ehdotuksen tekoälysäädökseksi (COM(2021)0206). Tekoälysäädös tuli voimaan 1. elokuuta 2024, ja sitä sovelletaan asteittain 6, 9, 12, 24 tai 36 kuukauden kuluessa voimaantulosta. Lisäksi komissio perusti Euroopan tekoälytoimiston helmikuussa 2024.

Tarkistettu eIDAS-asetus tuli voimaan 20. toukokuuta 2024. Asetuksessa säädetään eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakon käyttöönotosta, joka mahdollistaa turvallisen ja käyttäjän määräysvallassa tapahtuvan henkilöllisyyden todentamisen ja tietojen osoittamisen yli maiden rajojen. Eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakon käyttöönottoa valmistellaan parhaillaan jäsenvaltioissa.

Keväällä 2020 komissio antoi suosituksen unionin yhteisestä välineistöstä teknologian ja datan käyttöä varten covid-19-kriisin torjumiseksi ja siitä ulospääsemiseksi. Tiedonannossaan "Euroopan h-hetki: korjaamalla ja kehittämällä parempaa seuraavalle sukupolvelle" komissio totesi, että digitaaliset sisämarkkinat ovat yksi osatekijä covid-19-pandemian jälkeisessä elpymissuunnitelmassa. Tiedonannossa keskitytään seuraaviin näkökohtiin: 1) investoinnit yhteyksien parantamiseen, 2) vahvempi teollinen ja teknologinen läsnäolo digitaalisen toimitusketjun strategisissa osissa (esim. tekoäly, kyberturvallisuus, 5G-verkot sekä data- ja pilvi-infrastruktuuri), 3) todellinen datatalous ja eurooppalaiset data-avaruudet sekä 4) oikeudenmukaisempi ja yksinkertaisempi liiketoimintaympäristö.

Tarkistettu verkko- ja tietoturvadirektiivi NIS 2 oli määrä siirtää osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä 17. lokakuuta 2024 mennessä. Useat jäsenvaltiot eivät kuitenkaan pysyneet tässä määräajassa. Komissio onkin sittemmin käynnistänyt rikkomusmenettelyjä ja valvoo direktiivin täytäntöönpanoa, ja vuoden 2025 aikana täytäntöönpanosta annettiin ohjeita ja käynnistettiin siihen liittyviä toimenpiteitä.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on ollut johtavassa asemassa sisämarkkinoiden toimivuuden parantamisessa ja on aktiivinen digitaalisten sisämarkkinoiden edistäjä ja asialistan laatija.

Vuonna 2016 parlamentti antoi päätöslauselman digitaalisten sisämarkkinoiden toimenpidepaketista. Siinä se kehotti lakkauttamaan perusteettomat maarajoitukset, edistämään saatavuutta kuluttajille ja kuluttajansuojaa, parantamaan valtioiden rajat ylittäviä pakettipalveluja, tukemaan pieniä ja keskisuuria yrityksiä (pk-yritykset) ja startup-yrityksiä, edistämään verkkoalustoja koskevaa innovointia ja tarkistamaan sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviä sen saattamiseksi yhdenmukaiseksi EU:n tietosuojalainsäädännön kanssa.

Parlamentti on edistänyt digitaalisia sisämarkkinoita aktiivisella lainsäädäntötyöllä, jossa on keskitytty komission digitaalisten sisämarkkinoiden strategian täytäntöönpanosta tekemiin ehdotuksiin.

Digitaalisia sisämarkkinoita käsittelevän työryhmän valmistelutyö, johon liittyi sisämarkkinoiden esteitä, kestävää kulutusta ja yhteisötaloutta koskevia tutkimuksia, auttoi parlamenttia löytämään lähestymistapansa digitaalipolitiikkaan.

Tietosuojapaketti tuli voimaan 25. toukokuuta 2018. Se sisältää kaksi säädöstä, jotka ovat yleinen tietosuoja-asetus ja poliisi- ja rikosoikeusviranomaisia koskeva tietosuojadirektiivi. Näillä säädöksillä varmistetaan, että omia henkilötietoja pääsee tarkastelemaan entistä helpommin, selkeytetään oikeutta "tulla unohdetuksi" sekä säädetään niin oikeudesta siirtää tiedot järjestelmästä toiseen kuin tietoturvaloukkauksista ilmoittamisestakin. Lisäksi 20. kesäkuuta 2019 hyväksyttiin asetus verkossa toimivista välityspalveluista (asetus (EU) 2019/1150), ja 18. joulukuuta 2019 parlamentti hyväksyi päätöslauselman terveys- ja hoitoalan digitaalimurroksen edellytyksistä digitaalisilla sisämarkkinoilla.

Parlamentin digitaalisten sisämarkkinoiden alalla aikaansaamalla lainsäädännöllä edistetään talouskasvua EU:ssa 177 miljardilla eurolla joka vuosi. Digitaalisista

sisämarkkinoista saatavaa taloudellista hyötyä käsittelevän tutkimuksen mukaan suurimmat hyödyt saadaan sähköisen viestinnän ja sähköisten palvelujen aloilla (86,1 miljardia euroa), tietovirtojen ja tekoälyn aloilla (51,6 miljardia euroa) sekä yhteisen digitaalisen palveluväylän (20 miljardia euroa), maarajoituksia koskevan asetuksen ja verkkoalustoja koskevien säännösten (14 miljardia euroa) kattamilla aloilla. Huhtikuussa 2020 covid-19-pandemian torjumisesta antamassaan päätöslauselmassa parlamentti korosti, että koronapandemian jälkeisissä elvytystoimissa olisi keskityttävä digitaaliseen muutokseen talouden polkaisemiseksi käyntiin.

Odottaessaan tekoälysäädöstä koskevaa komission ehdotusta parlamentti asetti tekoälyä digitaalisella aikakaudella käsittelevän erityisvaliokunnan, jonka tehtävänä on analysoida tekoälyn vaikutuksia EU:n talouteen. Parlamentti hyväksyi 20. lokakuuta 2020 kolme päätöslauselmaa, joissa hahmotellaan, kuinka unioni voi parhaiten säännellä tekoälyä ja turvata samalla teollis- ja tekijänoikeudet, eettiset standardit ja siviilioikeudellisen vastuun.

Parlamentin sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunta (IMCO) ja kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE) järjestivät 21. maaliskuuta 2022 tekoälysäädöksestä yhteisen kuulemistilaisuuden, jossa keskusteltiin komission ehdotuksesta. Toimielinten välisten neuvottelujen jälkeen parlamentti ja neuvosto hyväksyivät tekoälysäädöksen, ja se tuli voimaan 1. elokuuta 2024. Säädöstä sovelletaan kaikilta osin 2. elokuuta 2026 alkaen. Tiettyjä säännöksiä sovelletaan aikaisemmin tai myöhemmin sen mukaan, mistä sääntöjen ja järjestelmien luokasta on kyse.

Jotta saataisiin aikaan tehokkaasti toimivat digitaaliset sisämarkkinat, on tärkeää saada käsitys jäsenvaltioiden lainsäädännöstä. IMCO-valiokunnalle marraskuussa 2020 tehty tutkimus "Legal obstacles in Member States to Single Market rules" osoitti, että esteet eivät koske pelkästään digitaalisia sisämarkkinoita. Rajat ylittävän verkkomyynnin ongelmiin on pyritty puuttuman useilla digitaalisten sisämarkkinoiden strategiaa koskevilla toimenpiteillä. Luotettavaa tietoa kansallisista laeista ja säännöistä on vieläkin huonosti saatavilla. Tilanteen korjaamiseksi on luotu yhteinen digitaalinen palveluväylä, joka on nyt otettu käyttöön. Vuonna 2020 tehdyssä tutkimuksessa keskitetyistä asiointipisteistä arvioitiin keskitettyjen asiointipisteiden ja niihin liittyvien palvelujen asemaa ja kehittämistä. Siinä korostettiin, että seurantaa on parannettava yhteistä digitaalista palveluväylää koskevan asetuksen avulla.

Digitaalisten sisämarkkinoiden edistämiseksi parlamentti hyväksyi 20. lokakuuta 2020 päätöslauselman digitaalisia palveluja koskevasta säädöksestä. Päätöslauselmassa parlamentti katsoo, että lainsäädäntöpaketin olisi vahvistettava sisämarkkinoita, taattava kuluttajansuoja, taattava, että verkossa ja verkon ulkopuolella harjoitettavaa toimintaa kohdellaan samalla tavoin, säilytettävä avoimuus, kunnioitettava oikeuksia ja otettava mukaan EU:n kuluttajiin vaikuttavat EU:n ulkopuoliset toimijat.

Komissio esitti 15. joulukuuta 2020 kaksi lainsäädäntöehdotusta: ehdotukset digipalvelusäädöksestä (asetus (EU) 2022/2065 (digipalvelusäädös)) ja digimarkkinasäädöksestä (asetus (EU) 2022/1925 (digimarkkinasäädös)). Niiden päätavoitteena on luoda turvallisempi digitaalinen alue, jossa digitaalisten palvelujen käyttäjien perusoikeuksia suojellaan, ja luoda tasapuoliset toimintaedellytykset innovoinnin, kasvun ja kilpailukyvyn edistämiseksi maailmanlaajuisesti ja unionin

sisämarkkinoilla. Digipalvelusäädöstä ja digimarkkinasäädöstä koskevat ehdotukset mukautettiin parlamentin lokakuussa 2020 antaman päätöslauselman mukaisiksi. Tämä osoittaa, että parlamentti voi vaikuttaa lainsäädäntöohjelmaan, vaikka sillä ei ole suoraa aloiteoikeutta. Nämä kaksi säädöstä tulivat voimaan toukokuussa 2023. Digipalvelusäädöstä on sovellettu kaikilta osin helmikuusta 2024 alkaen, ja ensimmäiset digimarkkinasäädöksen mukaiset sakot määrättiin vuonna 2025. Painopiste on nyt säädösten täytäntöönpanossa.

Digipalvelusäädöksen ja digimarkkinasäädöksen kannalta merkityksellisessä vuonna 2021 julkaistussa verkkomainontaa käsitelleessä tutkimuksessa tarkasteltiin kohdennetun mainonnan vaikutuksia kuluttajiin ja markkinoihin. Näkemyksiä saatiin myös vuonna 2021 digipalvelusäädöksen ja digimarkkinasäädöksen vaikutuksia käsitelleessä seminaarissa sekä Facebookin väärinkäytöksiä paljastaneen Frances Haugenin kuulemisessa, jossa tämä toi esiin suurten teknologiayhtiöiden väärinkäytöksiä.

Vuonna 2022 julkaistussa tutkimuksessa sosiaalisen median vaikuttajista selvitettiin näiden vaikutusta mainontaan ja kuluttajansuojaan sisämarkkinoilla, erityisesti harhaanjohtavan tiedon levittämisen ja vaarallisten tuotteiden myynninedistämisen osalta. Tutkimuksen tulokset saattavat vaikuttaa aiheesta annettavaan tulevaan lainsäädäntöön. Sosiaalisen median vaikuttajien ala on kasvanut merkittävästi viime vuosina, ja alalla käytetään usein harhaanjohtavia viestejä, joiden avulla lähestytään heikossa asemassa olevia kuluttajia. Digipalvelusäädöksellä ja digimarkkinasäädöksellä pyritään lisäämään avoimuutta ja sääntelemään verkkoalustojen portinvartijoita. Nämä kysymykset ovat sosiaalisen median vaikuttajien toiminnan kannalta ratkaisevan tärkeitä.

Vuonna 2022 julkaistiin myös tutkimus sähköisestä kaupankäynnistä ja Euroopan vihreän kehityksen ohjelmasta. Tutkimuksessa analysoitiin verkkokaupan ympäristöjalanjälkeä kiertotaloudessa. Siinä annettiin myös tietoa sähköisen kaupankäynnin roolista Euroopan vihreän kehityksen ohjelman täytäntöönpanossa ja suosituksia tuleviksi toimiksi.

Datasäädöstä on sovellettu syyskuusta 2025 alkaen. Säädöksen tavoitteena on edistää datan oikeudenmukaista saatavuutta ja käyttöä kaikkialla EU:ssa. Siinä vahvistetaan säännöt, jotka koskevat datan jakamista yritysten ja kuluttajien välillä ja joiden avulla edistetään innovointia ja kilpailua samalla tietosuojan varmistaen.

Kyberkestävyyssäädöksessä, joka hyväksyttiin vuoden 2024 lopussa, otetaan käyttöön pakollisia kyberturvallisuusvaatimuksia digitaalisia elementtejä sisältäville tuotteille, kuten laitteistoille ja ohjelmistoille. Valmistajien on varmistettava, että niiden tuotteet ovat turvallisia tuotteiden koko elinkaaren ajan, tehtävä riskinarviointeja ja ilmoitettava poikkeamista 24 tunnin kuluessa. Säädöksen keskeisiä velvoitteita sovelletaan välitavoitteineen joulukuusta 2027 alkaen.

Komissio julkaisi 19. marraskuuta 2025 ehdotuksen tekoälyä koskevaksi digitaalialan koontipaketiksi. Sillä muutetaan tekoälysäädöstä ja siviili-ilmailua koskevista yhteisistä säännöistä annettua asetusta (asetus (EU) 2018/1139). Muutoksilla pyritään puuttumaan täytäntöönpanoon liittyviin ongelmiin ja vähentämään tekoälysäädöksestä aiheutuvaa sääntelytaakkaa.

Tekoälyä koskeva digitaalialan koontipaketti on osa 19. marraskuuta 2025 julkaistua laajempaa digipakettia, johon sisältyy kaksi digitaalialan koontipakettia koskevaa ehdotusta eli eurooppalaista dataunionia koskeva strategia ja eurooppalaisia yrityslompakoita koskeva asetusehdotus. Digipaketin tavoitteena on yksinkertaistaa ja tehostaa EU:n digitaalilainsäädäntöä ja auttaa EU:n yrityksiä innovoimaan, laajentamaan toimintaansa ja säästämään hallintokustannuksissa.

Helmikuussa 2026 julkaistussa digitaalialan koontipakettia koskevassa tutkimuksessa analysoitiin komission digitaalialan koontipakettia ja tehtiin ero hallinnon yksinkertaistamisen ja tietosuojaa, yksityisyyttä, kyberturvallisuutta ja tekoälyä koskevien suojatoimien perusteellisemman uudelleenkalibroinnin välillä. Tutkimuksessa nostetaan esiin keskeisiä keskustelunaiheita, kuten oikeusvarmuus, täytäntöönpanovalmiudet ja mahdolliset vaikutukset perusoikeuksiin, ja käsitellään kysymyksiä, jotka parlamentin on otettava huomioon ehdotuksia tarkastellessaan.

Parlamentin IMCO- ja LIBE-valiokunnat käsittelivät yhdessä ehdotusta tekoälyä koskevaksi digitaalialan koontiasetukseksi. Neuvoston hyväksyttyä tekoälyä koskevaa digitaalialan koontipakettia koskevan neuvotteluvaltuutuksensa 13. maaliskuuta 2026 ja IMCO- ja LIBE-valiokuntien hyväksyttyä yhteisen mietinnön 18. maaliskuuta 2026 parlamentti vahvisti kantansa maaliskuun 2026 minitäysistunnossa. Toimielinten väliset neuvottelut eli trilogi on nyt aloitettu, ja parlamentti ja neuvosto keskittyvät tekoälykehyksen yksinkertaistamiseen pitäen samalla kiinni keskeisistä suojatoimista.

Tämän tekstin on laatinut talous- ja kasvuasioista vastaava Euroopan parlamentin politiikkayksikkö. Lisätietoja on sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan verkkosivustolta.

Maxim HAUK
05/2026

2.1.8. KOHTUUHINTAISIA VIESTINTÄPALVELUJA YRITYKSILLE JA KULUTTAJILLE

Tässä luvussa kerrotaan, millaisia ovat EU:n säännöt ja toimet tieto- ja viestintätekniikan ja datapalvelujen alalla, jonka merkitys kasvaa jatkuvasti. Luvussa käsitellään sekä EU:n tieto- ja viestintätekniikkastrategiaa että sitä, miten strategian avulla pyritään saavuttamaan digitaalinen suvereniteetti ja edistämään teknologista kilpailukykyä. Strategiassa käsitellään nopeita 5G- ja kuituyhteyksiä, kyberturvallisuutta, tekoälyn kehitystä, tiedonhallintaa sekä yritysten digitalisaatiota ja julkisten palvelujen digitalisointia.

OIKEUSPERUSTA

Perussopimuksissa ei määrätä suorasta toimivallasta sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla, joten tämän alan lainkäyttövalta on johdettu useista Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artikloista. Toimia pitää kehittää tämän lainkäyttövallan pohjalta, sillä mediatuotteet ja -palvelut ovat monitahoisia. Ne eivät ole pelkästään kulttuuriin liittyviä eivätkä myöskään pelkästään taloudellisia hyödykkeitä.

Unioni voi toteuttaa alan toimia osana alakohtaisia ja monialaisia toimintapolitiikkoja, joita ovat esimerkiksi

— teollisuuspolitiikka (SEUT:n 173 artikla)

— kilpailupolitiikka (SEUT:n 101–109 artikla)

— kauppapolitiikka (SEUT:n 206–207 artikla)

— Euroopan laajuiset verkot (SEUT:n 170–172 artikla)

— tutkimus ja teknologinen kehittäminen sekä avaruuspolitiikka (SEUT:n 179–190 artikla)

— lainsäädännön lähentäminen tekniikan yhdenmukaistamiseksi tai samanlaisten teknisten standardien käyttäminen (SEUT:n 114 artikla)

— tavaroiden vapaa liikkuvuus (SEUT:n 28, 30, 34 ja 35 artikla)

— henkilöiden, palvelujen ja pääoman vapaa liikkuvuus (SEUT:n 45–66 artikla)

— koulutus, ammatillinen koulutus, nuoriso ja urheilu (SEUT:n 165–166 artikla)

— kulttuuri (SEUT:n 167 artikla).

TAVOITTEET

EU:n tieto- ja viestintätekniikan tavoitteet ovat kehittyneet vähitellen muuttuvien teknologisten ja poliittisten painopisteiden mukaisiksi. Lissabonin strategiaa seuranneessa vuonna 2010 julkaistussa Euroopan digitaalistrategiassa korostettiin ensimmäistä kertaa, että tieto- ja viestintätekniikalla on keskeinen rooli EU:n tavoitteiden saavuttamisessa. Vuonna 2015 digitaalistrategiaa täydennettiin

digitaalisten sisämarkkinoiden strategialla, joka perustuu kolmeen pilariin eli digitaalisten tavaroiden ja palvelujen parempaan saatavuuteen, parempien edellytysten luomiseen digitaalisille verkoille ja digitaalitalouden kasvun maksimointiin. Vuonna 2020 julkistetussa strategiassa ”Euroopan digitaalista tulevaisuutta rakentamassa” keskityttiin teknologiaan, joka valjastetaan palvelemaan ihmisiä, oikeudenmukaista ja kilpailukykyistä taloutta sekä avointa ja kestävää yhteiskuntaa.

Tämän pohjalta EU hyväksyi vuonna 2021 kymmenen vuotta kattavan tiedonannon ”Digitaalisen kompassi: eurooppalainen lähestymistapa digitaalista vuosikymmentä varten”. Siinä asetetaan vuodelle 2030 ulottuvat tavoitteet neljällä keskeisellä alalla, jotka ovat

1. digitaitoinen väestö ja digitaalialan asiantuntijoiden määrän lisääminen
2. turvalliset ja kestävät digitaaliset infrastruktuurit, mukaan lukien puolijohteiden tuotannon lisääminen EU:ssa
3. yritysten digitalisaatio lisäämällä tekoälyn ja pilvipalveluteknologioiden käyttöä
4. julkisten palvelujen digitalisointi sen varmistamiseksi, että kansalaiset voivat käyttää keskeisiä palveluja verkossa.

TÄRKEIMMÄT KYSYMYKSET

A. Digitaaliset sisämarkkinat

Komissio julkaisi vuonna 2015 digitaalisten sisämarkkinoiden strategian (COM(2015)0192). Sen tavoitteena oli poistaa virtuaaliset rajat, edistää digitaalisia yhteyksiä ja parantaa kuluttajien mahdollisuuksia saada rajatylittävää verkkosisältöä.

Tämä sitoumus digitaalisten yhteyksien parantamiseen on uudistettu EU:n tiedonannossa ”2030 digitaalinen kompassi: eurooppalainen lähestymistapa digitaalista vuosikymmentä varten”. Yhtenä sen pääkohdista on infrastruktuurin laajentaminen. Tiedonannon mukaan kaikilla eurooppalaisilla kotitalouksilla olisi oltava gigabittiyhteydet ja 5G-verkon olisi katettava kaikki asutut alueet. Huipputason kestävien puolijohteiden tuotannon arvon Euroopassa olisi oltava vähintään 20 prosenttia koko maailman tuotannosta, ja EU:ssa olisi otettava käyttöön 10 000 ilmastoneutraalia erittäin suojattua verkon reunasolmua nopean tiedonsaannin mahdollistamiseksi. EU otti 17. tammikuuta 2022 käyttöön ensimmäisen kvanttitietokoneensa. Tämä pitkälle kehittynyt teknologiajärjestelmä on osa Saksan Jülichin suurteholaskentakeskusta.

Gigabitti-infrastruktuurisäädöstä (asetus (EU) 2024/1309) on sovellettu kaikilta osin marraskuusta 2025 alkaen, ja se on keskeisessä asemassa pyrittäessä saavuttamaan digitaalinen vuosikymmen 2030 -ohjelmalle asetetut tavoitteet. Sillä korvataan laajakaistayhteyksien kustannusten vähentämisestä vuonna 2014 annettu direktiivi ja luodaan kattava kehys, jolla tuetaan erittäin suuren kapasiteetin verkkojen eli gigabittiverkkojen nopeampaa ja kustannustehokkaampaa käyttöönottoa kaikkialla EU:ssa.

B. Verkkovierailuasetus

Verkkovierailuasetuksella otettiin käyttöön kotimaanhintainen verkkovierailu. Verkkovierailujen vähittäishinnat oli poistettava EU:ssa 15. kesäkuuta 2017 alkaen, ja tukkuhinnoille vahvistettiin hintakatot. Näin mahdollistettiin kustannusten kattaminen ja kestävä verkkovierailupalvelujen käyttö kotimaan hinnalla. Asetus on osa EU:n digitaalisten sisämarkkinoiden saavutuksia, ja se oli voimassa 30. kesäkuuta 2022 saakka. Asetus oli menestys, sillä se osoitti EU:n kansalaisille selkeästi, että he hyötyvät digitaalisista sisämarkkinoista. Huhtikuussa 2022 julkaistiin uusi asetus, jolla jatkettiin maksuttomia verkkovierailuja kaikkialla Euroopassa vuoteen 2032 saakka. Lisäksi sillä kielletään verkkovierailujen tukkuhintoja korkeampien lisämaksujen periminen sen jälkeen, kun kuluttajat ovat ylittäneet verkkovierailurajansa. EU:n verkkovierailusääntöjä ei enää sovelleta Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sen erottua sisämarkkinoista 31. joulukuuta 2020.

C. Eurooppalainen sähköisen viestinnän säännöstö

Komissio teki vuosina 2015 ja 2016 ehdotuksia EU:n televiestintäalan sääntelykehyksen uudistamiseksi. Niihin sisältyi muun muassa eurooppalainen sähköisen viestinnän säännöstö, jolla korvattiin neljä keskeistä direktiiviä. Direktiivi eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä (direktiivi (EU) 2018/1972) tuli voimaan joulukuussa 2018, ja sillä ajantasaistettiin EU:n televiestintäsääntöjä. Lisäksi joulukuussa 2020 vahvistettiin komission delegoidulla asetuksella (EU) 2021/654 puhelujen terminointi- eli kohdeverkkomaksut EU:ssa. Vuonna 2022 otettiin käyttöön kiinteän verkon 0,07 sentin maksu minuutilta ja vuoteen 2024 mennessä matkapuhelujen 0,2 sentin maksu minuutilta. Komissio ehdotti tammikuussa 2026 uutta digiverkkosäädöstä. Sen tavoitteena on nykyaikaistaa yhteyksiä koskevaa oikeudellista kehystä ja vauhdittaa innovointia ja investointeja kehittyneeseen ja häiriönsietokykyiseen digitaaliseen infrastruktuuriin EU:ssa.

D. Yksityisyyden suojan ja turvallisuuden sääntely

Kuluttajien ja yritysten suojaa on parannettu antamalla lainsäädäntöä yksityisyyden suojasta (direktiivi 2009/136/EY) ja tietosuojasta (yleinen tietosuoja-asetus (EU) 2016/679) sekä hyväksymällä direktiivi (EU) 2016/680 lainvalvontatarkoituksessa käsiteltyjen henkilötietojen suojasta. On myös vahvistettu Euroopan unionin kyberturvallisuusviraston[1] toimeksiantoa, hyväksytty direktiivi (EU) 2016/1148 toimenpiteistä yhteisen korkeatasoisen verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuuden varmistamiseksi koko unionissa (verkko- ja tietoturvadirektiivi) ja lujitettu oikeutta vaihtaa lankapuhelimen tai matkaviestimen operaattoria yhden työpäivän kuluessa ja säilyttää samalla alkuperäinen puhelinnumero (kyse on siis numeroiden siirrettävyydestä). Lisäksi on otettu käyttöön yhtenäinen eurooppalainen hätänumero 112, puhelinnumero 116 000 lasten katoamistapauksia varten, lasten auttava puhelin 116 111 ja henkisen tuen puhelin 116 123 (direktiivi 2009/136/EY).

[1]Perustettu asetuksella (EU) 2019/881. Kyberturvallisuusasetuksella korvataan asetus (EY) N:o 460/2004 ja uudistetaan merkittävästi viraston toimeksiantoa ja toiminta-alaa. Sillä laajennetaan viraston vastuualueita niin, että ne kattavat suuremman joukon kyberturvallisuuskysymyksiä, kuten kehyksen luomisen tieto- ja viestintätekniikan tuotteiden, palvelujen ja prosessien eurooppalaiselle kyberturvallisuussertifioinnille. Sillä myös kasvatetaan viraston roolia tuettaessa jäsenvaltioita kyberturvallisuusuhkien ja -hyökkäysten käsittelyssä.

Tarkistettu verkko- ja tietoturvadirektiivi julkaistiin joulukuussa 2022. Sillä varmistetaan käytännössä, että yksityisten ja julkisten organisaatioiden kyberturvallisuustaso vastaa asianmukaisesti niiden nykyisiä haasteita.

Datanhallinta-asetuksella luodaan kehys, joka mahdollistaa turvallisen datan jakamisen kaikkialla EU:ssa. Sitä täydentää datasäädös, jossa selvennetään, kuka voi luoda arvoa datasta ja millä edellytyksillä.

E. Kilpailu ja markkinoiden sääntely

Televiestintäpalvelujen saatavuutta on parannettu antamalla kilpailua edistävää lainsäädäntöä, jossa on vahvistettu selkeitä ja kattavia sääntöjä sekä kannustettu parantamaan laatua ja hintoja ja lisäämään palveluja (eurooppalainen sähköisen viestinnän säännöstö). Lisäksi on investoitu nopeaa internetiä tukeviin laajakaistaverkkoihin, tuettu radiotaajuuspoliittisen ohjelman avulla langatonta teknologiaa, kuten LTE- ja 5G-verkkoja, ja yhdenmukaistettu 470–790 MHz:n taajuusalueen käyttö unionissa gigabittiyhteyksien luomiseksi kaikille keskeisille sosioekonomisille toimijoille.

Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelin (perustettu asetuksella (EY) N:o 2018/1971) huolehtii kansallisten sääntelyviranomaisten ja komission välisestä yhteistyöstä. Tarkoituksena on näin yhtenäistää kansallisia sääntelymenettelyjä. Se edistää parhaita käytäntöjä ja yhteisiä lähestymistapoja ja pyrkii välttämään epäjohdonmukaista sääntelyä, joka voisi aiheuttaa vääristymiä digitaalisilla sisämarkkinoilla. Ajantasaistetussa lainsäädännössä annetaan kansallisten sääntelyviranomaisten tehtäväksi edistää kilpailua sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen tarjonnassa sekä vahvistaa niiden toimintaa ohjaavat periaatteet, joita ovat riippumattomuus, puolueettomuus, avoimuus ja muutoksenhakuoikeus.

Parlamentti ja neuvosto hyväksyivät 23. marraskuuta 2022 direktiivin (EU) 2022/2380, jolla otetaan vuodesta 2024 alkaen käyttöön ”yhteinen latausratkaisu” muun muassa matkapuhelimille, tableteille, kuulokkeille ja kannettaville navigointijärjestelmille. Sama yhdenmukaistaminen koskee vuoteen 2026 mennessä asteittain myös kannettavia tietokoneita. Direktiivillä pyritään edistämään teknologista innovointia, vastustamaan markkinoiden pirstaloitumista ja vähentämään latureiden tuotannon ympäristövaikutuksia sekä tukemaan EU:n kiertotalousstrategiaa.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti kannattaa määrätietoista ja kehittynyttä tieto- ja viestintätekniikkapolitiikkaa. Se on toiminut hyvin aktiivisesti alan lainsäädännön antamisessa, jotta on voitu lisätä kuluttajille ja yrityksille koituvia hyötyjä.

Parlamentti on muistuttanut, että taajuusylijäämää on hyödynnettävä, jotta laajakaista saadaan kaikkien unionin kansalaisten ulottuville, ja että tarvitaan lisätoimia, joilla varmistetaan nopeiden laajakaistayhteyksien yleiset käyttömahdollisuudet sekä kaikkien kansalaisten ja kuluttajien digilukutaito ja -osaaminen. Se myös pitää tärkeänä tietoverkkojen turvallisuutta, jotta voidaan turvata vahva yksityisyyden suoja ja kansalaisvapaudet kuluttajille ja yrityksille digitaaliympäristössä. Parlamentti pyrkii samalla voimakkaasti edistämään teknologian ja verkon neutraaliutta ja unionin kansalaisten verkkovapauksia.

Parlamentti on keskeisessä asemassa pyrittäessä poistamaan digitaalisten sisämarkkinoiden esteitä ja uudenaikaistamaan unionin televiestintäsääntöjä, joita sovelletaan nykyisiin digitaalisiin ja datavetoisiin tuotteisiin ja palveluihin. Tarkoituksena on näin lisätä kuluttajien ja yritysten saamia digitaalisia hyötyjä. Esimerkkeinä työn tuloksista voidaan mainita direktiivi 2014/61/EU toimenpiteistä nopeiden sähköisten viestintäverkkojen käyttöönoton kustannusten vähentämiseksi ja asetus (EU) N:o 910/2014 sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla. Niiden tarkoituksena on helpottaa verkkoliiketoimintaa. Parlamentti on kannattanut komission ehdotusten mukaisesti tekijänoikeussääntöjen uudenaikaistamista ja audiovisuaalisia tiedotusvälineitä koskevien sääntöjen ajantasaistamista.

Lisäksi parlamentti sai onnistuneesti päätökseen tietosuojaa koskevan lainsäädäntötyön, kun direktiivi lainvalvontatarkoituksessa käsiteltyjen henkilötietojen suojasta ja yleinen tietosuoja-asetus hyväksyttiin. Se on tehnyt laajaa lainsäädäntötyötä käsitellessään digitaalisten sisämarkkinoiden strategian ja digitaalisten sisämarkkinoiden toimenpidepaketista antamansa päätöslauselman johdosta esitettyjä ehdotuksia. Parlamentti on myös hyväksynyt päätöslauselman internetyhteyksistä kasvun, kilpailukyvyn ja yhteenkuuluvuuden lisäämiseksi. Sen tavoitteena on tukea 5G-verkkojen käyttöönoton aikataulua kuluttajien ja yritysten verkkoliitäntöjen helpottamiseksi.

Digitaalisten palvelujen kehityskulkuja koskeva tutkimus osoitti, että 6G-teknologian kehittäminen on EU:n yrityksille ja kuluttajille elintärkeää. Vuonna 2025 julkaistusta digitaalisen viestinnän tilaa koskevasta raportista käy ilmi, että televiestintäpalvelut, verkkolaitteet, sisällön ja sovellukset kattavan eurooppalaisen tietoliikenneyhteyksien ekosysteemin arvoksi arvioitiin vuonna 2023 noin biljoona euroa eli noin 4,7 prosenttia EU:n BKT:stä.

Vuoden 2025 päätöslauselmassaan EU:n sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanosta ja virtaviivaistamisesta sisämarkkinoiden vahvistamiseksi parlamentti korosti, että EU:n digitalisaatiota ja pioneeriteknologioita koskevien tavoitteiden edistäminen edellyttää nykyaikaista ja vankkaa digitaalista infrastruktuuria. Se kehotti jatkamaan investointeja nk. digitaalisten valtateiden kehittämiseen. Niihin sisältyy rajatylittäviä suuren kapasiteetin laajakaistaverkkoja, 5G-käytäviä, suojattua pilvi- ja reunainfrastruktuuria sekä yhteentoimivia digitaalisia julkisia palveluja.

Tämän Faktatietojen luvun on laatinut talous- ja kasvuasioista vastaava Euroopan parlamentin politiikkayksikkö. Lisätietoja aiheesta on sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan sekä teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliokunnan verkkosivustoilla.

Costanza Pierdonati / Maria Clara PESSOA FERREIRA
04/2026

2.1.9. ENERGIAN SISÄMARKKINAT

Tässä luvussa kerrotaan EU:n energian sisämarkkinoista, niiden oikeusperustasta ja tavoitteista sekä sähkö-, kaasu- ja vetymarkkinoita koskevista säännöistä. Siinä kerrotaan, miten EU pyrkii luomaan kilpailukykyiset, yhdennetyt ja hyvin toimivat energiamarkkinat poistamalla esteitä jäsenvaltioiden väliltä, parantamalla rajatylittävää kauppaa ja suojelemalla kuluttajia. Lisäksi siinä käsitellään Euroopan parlamentin merkittävää roolia energiamarkkinapolitiikan muotoilussa ja valvonnassa.

OIKEUSPERUSTA

EU:n energian sisämarkkinapolitiikka perustuu seuraaviin:

— Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 114 artikla. Sen mukaan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen toteuttaa yhdenmukaistamistoimenpiteitä sellaisten EU:n sisämarkkinoiden luomiseksi, joilla terveyden, turvallisuuden ja ympäristönsuojelun sekä kuluttajansuojan taso on korkea.

— SEUT-sopimuksen 194 artikla, jonka mukaan energiapolitiikka kuuluu EU:n ja sen jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan. Sen tavoitteena on varmistaa EU:n energiamarkkinoiden toimivuus ja energian toimitusvarmuus.

TAVOITTEET

Täysin yhdentyneillä, kilpailluilla ja hyvin toimivilla energian sisämarkkinoilla varmistetaan kohtuulliset hinnat, annetaan keskeisiä hintasignaaleja vihreään energiaan tehtäville investoinneille, turvataan energiansaanti ja muodostetaan tehokkain kehityspolku ilmastoneutraaliuteen. EU pyrkii saavuttamaan nämä tavoitteet

— poistamalla kaupan esteet ja rajatylittävän infrastruktuurin pullonkaulat

— edistämällä energian kohtuuhintaisuutta, hintavakautta ja joustavuutta

— varmistamalla tiukat ympäristö- ja turvallisuusmääräykset

— turvaamalla energiansaannin ja monipuolistamalla kriittisiä toimitusketjuja

— yhdenmukaistamalla vero- ja hinnoittelupolitiikan asettamalla yhteiset normit ja standardit.

Energiamarkkinoiden rakenteella varmistetaan oikeudenmukainen saatavuus, syrjimättömyys, vahva kuluttajansuoja ja kansalaisten aktiivinen osallistuminen. Sillä säilytetään myös riittävä energian toimitus- ja tuotantotaso asettamalla etusijalle energiatehokkuus (2.3.8) ja edistämällä uusiutuvaa energiaa (2.3.9).

SAAVUTUKSET

A. Energiamarkkinoiden vapauttaminen

EU:n energian sisämarkkinoita on kehitetty useilla lainsäädäntöpaketeilla, joiden myötä kansalliset monopolit ovat jääneet historiaan ja on siirrytty avoimeen, integroituun ja kilpailuun perustuvaan järjestelmään. Kyseiset paketit ovat seuraavat:

— Ensimmäinen energiapaketti, joka hyväksyttiin vuosina 1996–1998. Sillä kansalliset energia-alat avattiin ensimmäistä kertaa kilpailulle.

— Toinen energiapaketti, joka hyväksyttiin vuonna 2003. Sen ansiosta yritys- ja kotitalousasiakkailla oli nyt mahdollisuus valita energiantoimittajansa useiden kilpailevien yritysten joukosta.

— Kolmas energiapaketti, joka hyväksyttiin vuonna 2009. Sillä säänneltiin energiantuotannon ja -toimituksen erottamista siirtoverkoista (ns. eriyttäminen) ja parannettiin kuluttajien oikeuksia vähittäismarkkinoilla. Sillä perustettiin Euroopan unionin energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyövirasto (ACER) ja siirtoverkonhaltijoiden eurooppalaiset verkostot (ENTSOt) valvomaan markkinoiden oikeudenmukaisuutta.

— Neljäs energiapaketti, joka hyväksyttiin vuonna 2019. Siinä vahvistettiin uusiutuvaa energiaa koskevia uusia sääntöjä, kannustimia kuluttajille ja voimalaitoksille myönnettäviä tukia koskevia rajoituksia, kuten kapasiteettimekanismeja. Tämä edellytti sähkökriiseihin liittyvien riskienvähentämissuunnitelmien laatimista ja ACERin toimivallan lisäämistä rajat ylittävässä yhteistyössä.

— Viides energiapaketti, joka hyväksyttiin vuonna 2024 ja joka tunnetaan nimellä ”55-valmiuspaketti”. Sillä yhdenmukaistettiin EU:n energiatavoitteet kasvihuonekaasujen vähentämistä 55 prosenttia vuoteen 2030 mennessä sekä ilmastoneutraaliuden saavuttamista vuoteen 2050 mennessä koskevien tavoitteiden kanssa. Sillä laajennettiin kaasua koskevat säännöt koskemaan hiilettömiä kaasuja, esimerkiksi vetyä;

— REPowerEU-suunnitelma, joka hyväksyttiin vuonna 2022 Venäjän käynnistettyä täysimittaisen hyökkäyksen Ukrainaan. Siinä esitettiin toimia, joiden avulla lopetetaan asteittain fossiilisen energian tuonti Venäjältä ja monipuolistetaan energialähteitä, otettiin käyttöön energiansäästötoimenpiteitä ja nopeutettiin uusiutuviin energialähteisiin siirtymistä. EU:ssa otettiin vuonna 2023 sähkömarkkinoilla käyttöön pitkäaikaisia sopimuksia hintojen vakauttamiseksi ja haavoittuvassa asemassa olevien kuluttajien suojelemiseksi. Vuonna 2026 hyväksyttiin säännöt, joilla lopetetaan asteittain putkikaasun ja nesteytetyn maakaasun tuonti Venäjältä.

B. EU:n energian sisämarkkinoita koskevat säädökset

Sähkön sisämarkkinoiden ja (hiilettömän) kaasun markkinoiden toiminnan pääperiaatteet, rakenne ja säännöt, kriisivalmiutta ja kriisinhallintaa, markkinoiden eheyttä ja avoimuutta sekä tilastoja, venäläisen kaasun tuonnin asteittaista

lopettamista ja venäläisen öljyn tuonnin vaiheittaisen lopettamisen valmistelua koskevat säännöt määritellään seuraavissa EU:n säädöksissä:

— direktiivi sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä (2019)

— direktiivi uusiutuvan kaasun, maakaasun ja vedyn sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä (2024)

— asetus sähkön sisämarkkinoista (2019)

— asetus uusiutuvan kaasun, maakaasun ja vedyn sisämarkkinoista (2024)

— asetus energiaunionin ja ilmastotoimien hallinnosta (2018)

— asetus Euroopan unionin energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyöviraston perustamisesta (2019)

— asetus riskeihin varautumisesta sähköalalla (2019)

— asetus energian tukkumarkkinoiden eheydestä ja tarkasteltavuudesta (2011)

— asetus maakaasun ja sähkön hintoja koskevista Euroopan tilastoista (2016)

— direktiivi raakaöljy- ja/tai öljytuotevarastojen vähimmäistasosta (2009)

— asetus toimista kaasun toimitusvarmuuden turvaamiseksi (2017)

— asetus venäläisen maakaasun tuonnin vaiheittaisesta lopettamisesta sekä venäläisen öljyn tuonnin vaiheittaisen lopettamisen valmistelusta (2026).

Jotta voidaan onnistuneesti seurata energiamarkkinoita, helpottaa energia-alan yhdentymistä ja panna täytäntöön EU:n nykyisessä politiikkakehyksessä vahvistetut toimenpiteet, on perustettu useita sääntelyviranomaisia ja toimijoita:

1. EU:n energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyövirasto (ACER)

ACER edistää kansallisten energia-alan sääntelyviranomaisten välistä yhteistyötä sekä alueellisella että EU:n tasolla, erityisesti raja-alueilla. Sen tehtävänä on

— seurata energiaverkkojen ja -markkinoiden kehitystä

— tutkia markkinoiden väärinkäyttötapauksia

— koordinoida seuraamusten soveltamista EU-maiden kesken

— laatia verkkosääntöjä ja toimittaa lopulliset ehdotukset komissiolle

— osallistua sähkömarkkinoiden tarjousalueen uudelleentarkasteluun.

2. Siirtoverkonhaltijoiden eurooppalaiset verkostot

Siirtoverkonhaltijat vastaavat sähkön, kaasun ja vedyn siirtämisestä kansallisissa ja rajat ylittävissä sähköverkoissa ja hiilettömässä kaasuinfrastruktuurissa.

Niiden yhteistyöstä vastaavat seuraavat siirtoverkonhaltijoiden eurooppalaiset verkostot:

— sähkön siirtoverkonhaltijoiden eurooppalainen verkosto (ENTSO-E)

— kaasun siirtoverkonhaltijoiden eurooppalainen verkosto (ENTSO-G) ja

— vetyverkonhaltijoiden eurooppalainen verkosto (ENNOH).

Siirtoverkonhaltijoiden eurooppalaiset verkostot laativat yhdessä ACERin kanssa yksityiskohtaisia verkkoon pääsyä koskevia sääntöjä ja teknisiä sääntöjä, joiden tarkoituksena on yhdenmukaistaa ja integroida energiansiirtojärjestelmiä ja parantaa niiden tehokkuutta. Lisäksi siirtoverkonhaltijoiden eurooppalaiset verkostot koordinoivat verkkojärjestelmän toimintaa vaihtamalla toimintaa koskevia tietoja ja kehittämällä yhteisiä turvallisuus- ja hätätilannestandardeja ja -menettelyjä. Siirtoverkonhaltijoiden eurooppalaiset verkostot laativat joka toinen vuosi kymmenvuotisen suunnitelman EU:n verkon ja hiilettömän kaasuinfrastruktuurin kehittämiseksi ja toimittavat sen ACERille lausuntoa varten.

C. Nykyinen geopoliittinen konteksti

EU:n energian sisämarkkinoiden toiminta on ollut koetuksella viimeaikaisten energiakriisien takia. Kriisejä on kiittäminen siitä, että EU:n tuontiriippuvuus venäläisestä putkikaasusta on saatu loppumaan ja on ryhdytty tuomaan nesteytettyä maakaasua luotettavilta kumppaneilta.

Venäjän täysimittainen hyökkäys Ukrainaan vuonna 2022 ja putkikaasun hinnan äkillinen nousu johtivat siihen, että EU määritteli Venäjän epäluotettavaksi toimittajaksi. EU päätti keskeyttää kaiken hiilen tuonnin Venäjältä ja lopettaa asteittain venäläisen kaasun, nesteytetyn maakaasun ja öljyn tuonnin – ja pitkällä aikavälillä kaiken energian tuonnin.

Iranin sota helmikuussa 2026 ja sitä seurannut Hormuzinsalmen sulku, joka pysäytti öljyn ja nesteytetyn maakaasun viennin, ovat aiheuttaneet uusia haasteita EU:n energiamarkkinoiden toiminnalle.

D. Jatkotoimet

Vastauksena erilaisiin energiahäiriöihin EU käynnisti helmikuussa 2025 puhtaan teollisen kehityksen ohjelman ja kohtuuhintaista energiaa koskevan toimintasuunnitelman. Tämän jälkeen vuonna 2026 hyväksyttiin puhtaan energian investointistrategia. Tavoitteena on alentaa energiakustannuksia, saattaa energiaunioni valmiiksi, houkutella investointeja uusiutuvaan energiaan ja infrastruktuuriin sekä valmistautua uusien energiakriisien varalta.

Kohtuuhintaista energiaa koskevassa toimintasuunnitelmassa vahvistetaan, että EU:n energian sisämarkkinat ovat tärkein väline, jolla kansalaisia ja yrityksiä suojellaan korkeilta energian hinnoilta. Siinä ehdotetaan muun muassa sähkön verotuksen alentamista, muiden kuin energiakustannusten poistamista laskuista ja tehokkaampia verkkomaksuja.

E. Energian toimitusvarmuus

Unionin energiavarmuus perustuu useisiin toimenpiteisiin öljy-, kaasu- ja sähköalalla.

Näitä ovat muun muassa seuraavien tavoitteiden saavuttaminen:

— EU-maiden välinen sähköverkkojen yhteenliitäntätavoite, joka on vähintään 15 prosenttia vuoteen 2030 mennessä

— kaasun varastoinnin taso, joka on vähintään 90 prosenttia kapasiteetista ennen kutakin talvikautta

— öljyvarastot, jotka vastaavat vähintään 90 päivän keskimääräistä päivittäistä nettotuontia tai 61 päivän keskimääräistä päivittäistä kotimaankulutusta, sen mukaan kumpi näistä määristä on suurempi

— toimenpiteet, jotka koskevat koordinointia ja riskeihin varautumista sähköalalla.

F. Euroopan laajuiset energiaverkot

Rajat ylittävän energiainfrastruktuurin integrointia EU:ssa säännellään Euroopan laajuisia energiaverkkoja koskevalla asetuksella (3.5.1). Asetuksessa vahvistettiin suuntaviivat infrastruktuurin kehittämiselle ja otettiin käyttöön yhteistä etua koskevia hankkeita sekä EU:ssa että EU:n ulkopuolisten maiden kanssa. Vuosina 2021–2027 näitä ensisijaisia hankkeita rahoitetaan Verkkojen Eurooppa -välineen energiaosiosta (3.5.2).

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on kaikkien energiamarkkinoita koskevien lainsäädäntöpakettien yhteydessä kannattanut siirtoverkon omistuksen eriyttämistä sähkö-, kaasu- ja vetyaloilla, koska se on tehokkain keino edistää syrjimättömiä infrastruktuuri-investointeja, uusien markkinoille tulijoiden oikeudenmukaista verkkoon pääsyä ja energiamarkkinoiden avoimuutta.

Parlamentti on myös pitänyt tärkeänä yhteisen eurooppalaisen näkemyksen muodostamista keskipitkän aikavälin investoinneista, yhteistyön lisäämistä sääntelyviranomaisten, EU:n jäsenvaltioiden ja siirtoverkonhaltijoiden välillä ja verkkoon pääsyä koskevien edellytysten vahvaa yhdenmukaistamista.

Parlamentin aloitteesta erityistä huomiota on kiinnitetty kuluttajien oikeuksien lisäämiseen sellaisissa asioissa kuin heikossa asemassa olevien asiakkaiden suojelu, energiaköyhyyden torjunta, suojaaminen irtikytkennältä ja viimesijaisten toimittajien nimeäminen.

Parlamentti on johdonmukaisesti vaatinut ACERille vahvempaa roolia ja korostanut, että sille on annettava tarvittavat valtuudet sellaisten rajatylittävien kysymysten ratkaisemiseen, joita kansalliset sääntelyviranomaiset eivät kykene ratkaisemaan, sillä nämä haittaavat sisämarkkinoiden yhdentymistä ja moitteetonta toimintaa.

Se on antanut useita päätöslauselmia vastauksena viimeaikaisiin energiakriiseihin ja kannattanut johdonmukaisesti kaiken venäläisen energian tuonnin välitöntä ja täydellistä lopettamista, kustannusten jakautumista oikeudenmukaisesti kaikkien kuluttajien kesken ja haavoittuvassa asemassa olevien kuluttajien voimakasta suojelua.

Vuonna 2025 parlamentti tuomitsi jyrkästi vaatimukset siitä, että palattaisiin venäläisen energian tuontiin osana Ukrainan rauhanratkaisua, ja korosti, että kaikki venäläisen maakaasun tuonti on kiellettävä EU:n laajuisesti vuoteen 2027 mennessä. Se tuomitsi myös verkkojen ylikuormituksesta johtuvan uusiutuvan energian tuhlauksen, korosti infrastruktuuri-investointien merkitystä ja ehdotti sitovaa yhteenliitäntätavoitetta vuodelle 2036 ja verkon kehittämissuunnitelmien laajentamista 20 vuoden aikajänteeseen.

Tämän tekstin on laatinut muutos-, innovointi- ja terveysasioista vastaava Euroopan parlamentin politiikkayksikkö. Lisätietoja on Euroopan parlamentin teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliokunnan verkkosivustolla.

Kristin BECKER / Matteo Ciucci
04/2026

2.1.10. JULKISET HANKINNAT

Julkisia hankintoja koskevissa EU:n säännöissä määrätään, miten viranomaiset, kuten ministeriöt tai paikallisviranomaiset, hankkivat rakennusurakoita, tavaroita ja palveluja yrityksiltä. Tässä tekstissä selitetään oikeudellinen kehys, tärkeimmät menettelyt ja viimeaikaiset toimintapolitiikkaa koskevat uudistukset, mukaan lukien digitalisaatiota, kestävyyttä ja kansainvälisiä hankintoja koskevat toimet. Euroopan parlamentilla on merkittävä rooli EU:n julkisia hankintoja koskevan kehyksen muotoilussa ja tarkistamisessa.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 26 ja 114 artikla muodostavat oikeusperustan sisämarkkinoille, ja niissä vahvistetaan sisämarkkinoiden toiminnan edellyttämät yhteiset EU:n säännöt, joita sovelletaan myös julkisten hankintojen alalla. SEUT:n 34, 56, 57 ja 62 artiklalla varmistetaan, että julkiset hankintasopimukset ovat avoimia tavaroiden ja palvelujen rajatylittävälle kilpailulle, ja 53 artiklan 1 kohta muodostaa oikeusperustan taloudellisen toiminnan aloittamiseen vaikuttavien kansallisten sääntöjen yhteensovittamiselle.

JULKISIA HANKINTOJA KOSKEVIEN EU:N SÄÄNTÖJEN TAVOITTEET

Julkisia hankintoja koskevilla EU:n säännöillä pyritään varmistamaan, että julkisia hankintoja koskevat sopimukset (eli sopimukset, joita viranomaiset tekevät yritysten kanssa rakennusurakoiden, tavaroiden ja palvelujen tarjoamiseksi) tehdään oikeudenmukaisesti ja tehokkaasti kaikkialla EU:n avoimilla sisämarkkinoilla.

Sääntöjen tärkeimpinä tavoitteina on

— varmistaa yhdenvertainen kohtelu ja avoimuus julkisten hankintasopimusten tekemisessä

— avata kansalliset hankintamarkkinat kilpailulle kaikkialla EU:ssa

— auttaa viranomaisia varmistamaan, että julkisille varoille saadaan paras vastine

— vähentää petos- ja korruptioriskejä

— tukea laajempia toimintapoliittisia tavoitteita, kuten innovointia, digitalisaatiota ja kestävyyttä.

Julkisten hankintojen osuus EU:n BKT:stä on noin 14 prosenttia, ja ne ovat erityisen tärkeitä rakentamisen, energian ja televiestinnän kaltaisilla aloilla. Näin ollen ne edistävät merkittävästi talouskasvua, työpaikkojen luomista ja innovointia EU:n sisämarkkinoilla. Hankintojen avaaminen kilpailulle sisämarkkinoilla auttaa viranomaisia saamaan paremman vastineen rahalle ja tukee samalla EU:n yritysten kilpailukykyä sekä edistää avoimia ja tehokkaita hankintamenettelyjä.

JULKISIA HANKINTOJA KOSKEVAT ENSIMMÄISET SÄÄDÖKSET

Euroopan yhteisössä hyväksyttiin kansallisten sääntöjen yhteensovittamiseen tähtäävää lainsäädäntöä, jossa velvoitettiin julkaisemaan tarjouspyynnöt ja arvioimaan tarjoukset puolueettomin perustein. Julkisia hankintoja koskevia säädöksiä on hyväksytty 1960-luvulta lähtien, mutta myöhemmin alan lainsäädäntöä päätettiin yksinkertaistaa ja koordinoida. Siten hyväksyttiin direktiivi 2004/18/EY julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyistä sekä direktiivi 2004/17/EY vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen hankintamenettelyistä. Muutamaa vuotta myöhemmin direktiivillä 2009/81/EY otettiin käyttöön puolustusalan hankintoja varten erityissäännöksiä, joiden oli määrä helpottaa pääsyä muiden jäsenvaltioiden puolustusalan markkinoille.

JULKISIA HANKINTOJA KOSKEVAN POLITIIKAN UUDISTUS

Parlamentti ja neuvosto hyväksyivät vuonna 2014 uuden **julkisia hankintoja koskevan paketin**. Se sisältää kolme direktiiviä:

— julkisia hankintoja koskeva direktiivi

— erityisalojen hankintadirektiivi vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alan hankinnoista

— käyttöoikeussopimusdirektiivi, jolla luotiin lainsäädäntökehys käyttöoikeussopimusten tekemiselle. Sillä varmistetaan, että EU:ssa kaikilla talouden toimijoilla on todellinen ja syrjimätön pääsy EU:n markkinoille, sekä parannetaan varmuutta sovellettavista säännöksistä. Käyttöoikeussopimukset ovat sopimuksia, jotka viranomainen tekee yhden tai useamman yrityksen kanssa rakennusurakoista tai palveluista (esimerkiksi moottoriteiden kunnossapidosta ja hallinnoinnista). Yritykselle, jonka kanssa käyttöoikeussopimus on tehty, maksetaan korvausta pääasiassa rakennettavan kohteen tai palvelun käyttöoikeudesta.

Vuonna 2012 **komissio ehdotti asetusta kansainvälisestä julkisia hankintoja koskevasta politiikasta**. Sen tarkoituksena oli selventää sääntöjä, jotka koskevat EU:n ulkopuolelta tulevien yritysten, tavaroiden ja palvelujen pääsyä EU:n sisämarkkinoille julkisten hankintojen ja menettelyjen alalla. Lisäksi sillä pyrittiin vahvistamaan EU:n asemaa neuvotteluissa, joita käydään EU:n yritysten, tavaroiden ja palvelujen pääsystä EU:n ulkopuolisten maiden julkisten hankintojen markkinoille. Asetusehdotuksesta käytyjen neuvottelujen ajauduttua umpikujaan komissio antoi vuonna 2016 uuden ehdotuksen. Parlamentti ja neuvosto allekirjoittivat kansainvälistä julkisten hankintojen välinettä koskevan säädöksen 23. kesäkuuta 2022. Välineellä pyritään edistämään hankintamarkkinoiden avaamista maailmanlaajuisesti.

Asetus ulkomaisista tuista (asetus (EU) 2022/2560) tuli voimaan 12. heinäkuuta 2023. Sen avulla komissio voi puuttua vääristymiin ja varmistaa tasapuoliset toimintaedellytykset kaikille sisämarkkinoilla toimiville yrityksille. Uusilla säännöillä varmistetaan, että komissio voi puuttua ulkomaisiin tukiin yksittäisissä julkisissa hankintamenettelyissä edellyttämällä, että EU:n julkiset ostajat sulkevat julkisten

hankintamenettelyjen ulkopuolelle yritykset, jotka ovat saaneet vääristäviä ulkomaisia tukia.

Huhtikuussa 2012 komissio hyväksyi **sähköisiä hankintoja koskevan strategian**, jolla pyrittiin siirtymään kokonaan sähköisiin hankintoihin vuoden 2016 puoliväliin mennessä. Parlamentti ja neuvosto hyväksyivät 16. huhtikuuta 2014 sähköistä laskutusta julkisissa hankinnoissa koskevan direktiivin.

Komissio julkaisi 3. lokakuuta 2017 kaksi tiedonantoa: "Julkiset hankinnat toimiviksi Euroopassa ja Euroopan hyväksi" ja "Suurten infrastruktuurihankkeiden julkisia hankintoja koskevien näkökohtien vapaaehtoinen ennakkoarviointi investointien helpottamiseksi". Parantaakseen entisestään eurooppalaisia julkisia hankintoja osana julkisia hankintoja koskevaa strategiapakettia komissio julkaisi myös suosituksen julkisten hankintojen ammatillistamisesta.

Poliittisissa suuntaviivoissa seuraavalle Euroopan komissiolle 2024–2029 silloinen komission puheenjohtajaehdokas Ursula von der Leyen ilmoitti, että **julkisia hankintoja koskevia direktiivejä aiotaan tarkistaa**, jotta voidaan asettaa EU:n tuotteet etusijalle tietyillä strategisilla aloilla tehtävissä julkisissa hankinnoissa, taata EU:n tason lisäarvo sekä varmistaa elintärkeiden teknologioiden, tuotteiden ja palvelujen toimitusvarmuus ja modernisoida ja yksinkertaistaa julkisia hankintoja koskevia sääntöjä. Komissio käynnisti 13. joulukuuta 2024 arvioinnin kolmesta julkisia hankintoja koskevasta keskeisestä direktiivistä (julkisia hankintoja koskeva direktiivi, erityisalojen hankintadirektiivi ja käyttöoikeussopimusdirektiivi). Sen tarkoituksena oli arvioida direktiivien tuloksellisuutta ja vaikutusta kaikkialla EU:ssa sekä sitä, ovatko ne edelleen tarkoituksenmukaisia, saavutetaanko niiden tavoitteet mahdollisimman pienin kustannuksin ja ovatko ne riittäviä nykyisiin haasteisiin vastaamiseksi.

JULKISIA HANKINTOJA KOSKEVAT MENETTELYT

Menettelyissä on noudatettava EU:n lainsäädännön periaatteita, joita ovat esimerkiksi tavaroiden vapaa liikkuvuus, sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus. Yhdenvertaisen kohtelun, syrjimättömyyden ja avoimuuden periaatteet ovat olennaisen tärkeitä, ja lisäksi on edistettävä kilpailua, luottamuksellisuutta ja tehokkuutta.

A. Menettelytyypit

Tarjouspyynnöt jaetaan menettelytyyppeihin kynnysarvoihin perustuvan järjestelmän mukaisesti. Direktiiveissä täsmennetään kunkin julkista hankintaa koskevan sopimuksen ennakoidun arvon laskentatapa ja siihen liittyvät menetelmät.

— "Avoimessa menettelyssä" kaikki halukkaat yritykset voivat jättää tarjouksen.

— "Rajoitetussa menettelyssä" ainoastaan hankintaviranomaisen kutsumat ehdokkaat voivat jättää tarjouksen.

— "Tarjousperusteisessa neuvottelumenettelyssä" kaikki yritykset voivat jättää osallistumispyynnön, mutta ainoastaan arvioinnin perusteella kutsutut ehdokkaat voivat jättää tarjouksen.

— "Kilpailullista neuvottelumenettelyä" käytetään tilanteissa, joissa tarjouskilpailun järjestävät viranomaiset eivät pysty määrittelemään tarpeitaan.

Neuvottelumenettelyyn osallistuu ainoastaan kutsuttuja ehdokkaita. Sopimukset tehdään parhaan hinta-laatusuhteen perusteella.

— ”Innovaatiokumppanuus” on menettely sellaisia tapauksia varten, joissa tarvitaan innovatiivinen ratkaisu, jollaista ei vielä ole markkinoilla. Hankintaviranomainen tekee yhteistyötä yhden tai useamman tutkimus- ja kehitysyksikön kanssa neuvotellakseen uudesta innovatiivisesta ratkaisusta tarjousmenettelyn aikana.

Erityistapauksissa julkinen hankintasopimus voidaan tehdä julkaisematta siitä ensin hankintailmoitusta.

B. Sopimuksentekoperusteet

Hankintaviranomaisten on tehtävä julkisia hankintoja koskevat sopimukset ”kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen” pohjalta. Tämä arviointiperuste otettiin käyttöön julkisia hankintoja koskevien sääntöjen uudistuksessa. Kokonaistaloudellisesti edullisimmalla tarjouksella pyritään edullisimman hinnan sijaan saamaan eniten vastinetta rahalle, kun otetaan huomioon laadulliset, ympäristöön liittyvät ja sosiaaliset seikat, elinkaarikustannukset ja innovatiivisuus.

C. Julkaisemista ja avoimuutta koskevat säännöt

Hankintamenettelyjen kaikissa vaiheissa on varmistettava vaadittava avoimuus. Tämä saavutetaan julkistamalla hankintamenettelyjen keskeiset osat ja tietoja hakijoista ja tarjoajista sekä tarjoamalla riittävästi dokumentaatiota kaikista menettelyn vaiheista.

D. Muutoksenhaku, jos sopimuksia rikotaan

Vuonna 2007 annetulla muutoksenhakudirektiivillä varmistetaan tehokas muutoksenhakujärjestelmä tapauksissa, joissa rikotaan julkisia hankintoja koskevia sääntöjä. Siinä otetaan käyttöön ”odotusaika”, joka antaa tarjoajille hankintapäätöksen jälkeen vähintään kymmenen päivää aikaa tutustua päätökseen, ennen kuin hankintaviranomaiset allekirjoittavat sopimuksen. Tänä aikana ne voivat halutessaan hakea päätökseen muutosta.

E. Muita julkisten hankintojen näkökohtia

Vuonna 2014 käyttöön otetuilla säännöillä **edistetään myös sosiaalista osallisuutta** ja **yksinkertaistetaan palvelusopimuksia**. Niillä pyritään vähentämään byrokratiaa, tukemaan pieniä ja keskisuuria yrityksiä (pk-yrityksiä) yhteisellä eurooppalaisella hankinta-asiakirjalla ja kannustamaan sopimusten jakamiseen hankintaeriin. Etusijalla ovat sähköiset hankinnat, ja säännöissä esitetään erityisiä sähköisten hankintojen tekniikoita. Direktiiveissä otetaan huomioon unionin tuomioistuimen päätökset in house -hankinnoista ja vahvistetaan eturistiriitojen ja korruption torjuntaa koskevia säännöksiä.

Säännöillä myös **edistetään ympäristöä säästäviä julkisia hankintoja** ottamalla huomioon ympäristövaikutukset ja mahdollistamalla viittaukset ympäristömerkkeihin. Ympäristöä säästävät julkiset hankinnat määritellään komission samannimisessä tiedonannossa prosessiksi, ”jonka avulla viranomaiset pyrkivät hankkimaan sellaisia tavaroita, palveluja ja työsuorituksia, joiden ympäristövaikutukset ovat koko niiden elinkaaren ajan pienemmät kuin niiden, joita ne muutoin hankkisivat samaa ensisijaista tarkoitusta varten”. Komissio on kehittänyt vapaaehtoisia ympäristöä säästäviä julkisia hankintoja koskevia kriteerejä useille tuoteryhmille ja ehdottaa pakollisia

vähimmäiskriteerejä ja tavoitteita alakohtaisessa lainsäädännössä, kuten puhtaita ajoneuvoja koskevassa direktiivissä (direktiivi 2019/2019/EU), kestävien tuotteiden ekologista suunnittelua koskevassa asetuksessa, uudessa rakennustuoteasetuksessa ja pakkaus- ja pakkausjäteasetuksessa.

Vuonna 2020 hyväksytyn kiertotalouden toimintasuunnitelman jälkeen komissio julkisti 11. maaliskuuta 2020 työasiakirjan ympäristöä säästäviä julkisia hankintoja koskevista kriteereistä datakeskuksia, palvelinhuoneita ja pilvipalveluja varten. Sen tavoitteena on varmistaa, että datakeskusten laitteet ja palvelut hankitaan ympäristöystävällisellä tavalla energiaa, ilmastonmuutosta ja resurssitehokkuutta koskevien EU:n tavoitteiden mukaisesti.

Vastauksena koronapandemiaan komissio antoi ehdotuksen EU4Health-ohjelman perustamisesta. Sen tarkoituksena on lisätä merkittävästi julkisten terveyshankintojen, mukaan lukien lääkkeet, rokotteet ja terveystietojärjestelmät, määrärahoja. Asetus EU4Health-ohjelman perustamisesta kaudeksi 2021–2027 tuli voimaan 1. tammikuuta 2021. Komissio antoi uusia ohjeita julkisille ostajille tarvittavien laitteiden ja tarvikkeiden nopeita hankintoja varten, käynnisti jäsenvaltioiden kanssa viisi yhteistä hankintamenettelyä henkilönsuojainten hankkimiseksi ja korosti julkisten hankintojen digitalisointia kansallisten sähköisten hankinta-alustojen kautta osana laajempaa covid-19-pandemian jälkeistä elvytysstrategiaansa.

Puolustushankintojen osalta hyväksyttiin lokakuussa 2023 EDIRPA-asetus välineen perustamisesta Euroopan puolustusteollisuuden vahvistamiseksi yhteistoiminnallisten hankintojen avulla. Asetuksella pyritään merkittävästi lisäämään puolustusmenoja, edistämään yhdessä tehtäviä investointeja yhteisiin hankkeisiin, tehostamaan yhteisiä puolustusvoimavarojen hankintoja, kasvattamaan investointeja tehtävien toteuttamiseen tarvittaviin voimavaroihin, hyödyntämään synergioita, edistämään innovointia ja vahvistamaan Euroopan puolustusteollisuutta keskittyen erityisesti pk-yritysten tukemiseen.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentilla oli keskeinen rooli julkisia hankintoja koskevan paketin hyväksymisessä vuonna 2014. Parlamentti on johdonmukaisesti kehottanut yksinkertaistamaan sääntöjä, lisäämään oikeusvarmuutta, parantamaan pk-yritysten osallistumismahdollisuuksia, laajentamaan digitaalisten välineiden käyttöä ja kannustamaan kestävyyteen julkisissa hankinnoissa.

Ennen kuin parlamentti hyväksyi julkisia hankintoja koskevan paketin 15. tammikuuta 2014, se oli antanut asiasta useita päätöslauselmia, muun muassa

— päätöslauselman julkisia hankintoja koskevasta viimeaikaisesta kehityksestä (18. toukokuuta 2010)

— päätöslauselman tasapuolisesta pääsystä julkisen sektorin markkinoille EU:ssa ja kolmansissa maissa (12. toukokuuta 2011)

— päätöslauselman julkisten hankintojen uudistamisesta (25. lokakuuta 2011).

Parantaakseen eurooppalaisia julkisia hankintoja parlamentti antoi 4. lokakuuta 2018 julkisia hankintoja koskevasta strategiapaketista päätöslauselman. Päätöslauselma perustui EU:n julkisten hankintojen lainsäädäntökehyksestä tehtyyn analyysiin,

ja siinä parlamentti kehotti tehostamaan digitaaliteknologioiden käyttöönottoa EU:n julkisissa hankinnoissa, toteuttamaan pk-yrityksiä ja yhteisötalouden yrityksiä koskevia helpottavia toimenpiteitä, parantamaan EU:n toimijoiden pääsyä EU:n ulkopuolisten maiden julkisten hankintojen markkinoille ja ammatillistamaan julkisia hankintoja. Marraskuussa 2020 tehdyssä sisämarkkinasääntöjen oikeudellisia kansallisia esteitä koskevassa tutkimuksessa todettiin, että erot julkisten hankintojen ammattimaisuudessa jäsenvaltioiden välillä olivat merkittävä syy sille, että julkiset hankinnat jakautuvat epätasaisesti.

EU:n julkisista hankinnoista tehtyjen tutkimusten mukaan parlamentin viimeaikaisesta lainsäädäntötoiminnasta saatava hyöty on jopa 2,88 miljardia euroa vuodessa. Samalla julkisia hankintoja koskevat vuonna 2014 annetut direktiivit ovat lisänneet hankintasopimusten kokonaisarvoa alle 200 miljardista eurosta noin 525 miljardiin euroon.

Huhtikuussa 2020 julkaistiin EU:n julkisten hankintojen kehystä koskeva katsaus, jossa tarkasteltiin sitä, kuinka tämä kehys auttaa saavuttamaan Pariisin sopimuksen ja kiertotalousstrategian tavoitteet. Tutkimuksen tilasi parlamentin sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunta, ja sen perusteella annettiin 25. marraskuuta 2020 päätöslauselma ”Kohti kestävämpiä sisämarkkinoita yritysten ja kuluttajien hyväksi”.

Sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle esiteltiin 22. helmikuuta 2021 tutkimus, jossa kartoitettiin koronapandemian vaikutuksia sisämarkkinoihin. Siinä annettiin tulevien kriisien käsittelyä varten toimintasuosituksia, joihin kuuluvat muun muassa tarvittavien määrärahojen varaaminen rokotekehitykseen sekä sääntöjen koordinointi EU:n tasolla. Tutkimuksessa todettiin, että kriisin vakavuuden vuoksi jäsenvaltiot havaitsivat nopeasti koordinoinnin tärkeyden lääkinnällisten laitteiden ja henkilönsuojainten hankinnassa.

Sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunta järjesti 1. joulukuuta 2021 yhdessä ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunnan kanssa julkisen kuulemistilaisuuden kestävistä julkisista hankinnoista. Tarkoituksena oli nähdä, miten julkisilla hankinnoilla voitaisiin tukea Euroopan vihreän kehityksen ohjelman tavoitteita.

Toukokuussa 2022 julkaistiin sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle tehty tutkimus digitaalisista sisämarkkinoista ja julkisen sektorin digitalisaatiosta. Siinä käsiteltiin mahdollisuuksia kehittää EU:n GovTech-alusta julkisen sektorin nykyaikaistamisen tukemiseksi.

Parlamentti antoi 9. syyskuuta 2025 päätöslauselman julkisista hankinnoista. Se kehotti siinä komissiota yksinkertaistamaan nykyistä kehystä, vähentämään byrokratiaa ja sääntelytaakkaa, säilyttämään tiukat sosiaali- ja ympäristönormit ja parantamaan EU:n kilpailukykyä.

Komissio julkaisi 14. lokakuuta 2025 arviointinsa EU:n kolmesta julkisia hankintoja koskevasta direktiivistä. Arviointi koskee vuosia 2016–2024, ja se on osa valmisteluja, jotka liittyvät tulevaan julkisia hankintoja koskevaan säädökseen, joka on määrä antaa vuoden 2026 toisella vuosineljänneksellä. Arvioinnissa noudatetaan paremman sääntelyn suuntaviivoja. Arviointia käsiteltiin sisämarkkina-

ja kuluttajansuojavaliokunnassa komission kanssa 11. marraskuuta 2025 käydyssä keskustelussa.

Tämän tekstin on laatinut talous- ja kasvuasioista vastaava Euroopan parlamentin politiikkayksikkö. Lisätietoja on sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan verkkosivustolla.

Georgios ATHANASIADIS
03/2026

2.1.11. YHTIÖOIKEUS

Tässä Faktatietojen luvussa kerrotaan EU:n yhtiöoikeudesta ja siinä vahvistetuista yhteisistä säännöistä, jotka koskevat EU:n sisämarkkinoilla toimivia yrityksiä. Siinä esitetään sijoittautumisvapauden oikeusperusta ja kerrotaan tavoitteista, joihin sen helpottamisella ja osakkeenomistajien suojelulla pyritään. Luvussa esitellään tärkeimmät säännöt, jotka koskevat yhtiöiden perustamista, pääomaa, raportointia, sulautumisia ja rajatylittävää toimintaa, sekä EU:n oikeudelliset muodot, kuten eurooppayhtiö. Siinä käsitellään myös toimia, joilla digitalisoidaan yhtiömenettelyjä ja yksinkertaistetaan rajatylittävää liiketoimintaa. Lisäksi siinä tuodaan esiin Euroopan parlamentin roolia avoimuuden lisäämisessä sekä oikeudenmukaisten ja tehokkaiden liiketoimintasääntöjen tukemisessa EU:ssa.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 49 artiklassa, 50 artiklan 1 kohdassa ja 2 kohdan g alakohdassa ja 54 artiklan toisessa kohdassa käsitellään yhtiöiden sijoittautumisvapautta ja ihmisten vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla.

TAVOITTEET

Yritysten hallinnointi- ja ohjausjärjestelmän hyvin toimivat puitteet luovat suotuisan liiketoimintaympäristön sisämarkkinoilla kaikkialla EU:ssa. Yhtiöoikeuden yhdenmukaistamisella pyritään edistämään **sijoittautumisvapautta** (SEUT:n IV osaston 2 luku) ja varmistamaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan 16 artiklassa vahvistetun **elinkeinovapauden** toteutuminen perusoikeuskirjan 17 artiklan (omistusoikeus) asettamissa rajoissa (4.1.2).

SEUT:n 49 artiklan toisessa kohdassa taataan oikeus ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa itsenäistä ammattia sekä oikeus perustaa ja johtaa yrityksiä, erityisesti yhtiöitä (2.1.4).

EU:n tämän alan sääntöjen tarkoitus on

— mahdollistaa yrityksen perustaminen missä tahansa unionin alueella varmistaen **ihmisten, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus** (2.1.3)

— suojella osakkeenomistajia ja muita yhtiöön sidoksissa olevia osapuolia

— tehdä yrityksistä kilpailukykyisempiä

— kannustaa yrityksiä tekemään yhteistyötä rajojen yli (2.1.5).

Sisämarkkinat kannustavat perustamaan yrityksiä, joiden toiminta-alana on koko Eurooppa. EU:ssa on nykyisin noin 24 miljoonaa rekisteröityä yhtiötä, joista noin 80 prosenttia on pääomayhtiöitä. Näistä puolestaan noin 98–99 prosenttia on pieniä ja keskisuuria yrityksiä (pk-yrityksiä). Yhtenäisen oikeudellisen kehyksen ansiosta ne voivat toimia koko unionin alueella.

SAAVUTUKSET

A. Yhteiset vähimmäisvelvoitteet

Vaikka **EU:lla ei ole kodifioitua yhtiöoikeutta**, kansallisten yhtiöoikeuden säännösten yhdenmukaistaminen on luonut tiettyjä vähimmäisvaatimuksia, ja se kattaa muun muassa osakkeenomistajien etujen ja oikeuksien suojelun, julkisten osakeyhtiöiden ostotarjoussäännöt, tytäryhtiöiden tietojen julkistamisen, sulautumiset ja jakautumiset, yhdenmiehen rajavastuuyhtiöiden vähimmäistason säännöt, taloudellisen raportoinnin ja kirjanpidon, yhtiöiden tietojen saatavuuden parantamisen ja nopeuttamisen sekä yritysten tietyt velvoitteet antaa tietoja.

Vuonna 2019 hyväksyttyyn yhtiöoikeuspakettiin kuuluvilla säädöksillä yksinkertaistettiin aikaisempia, EU:n eri välineiden yhteydessä sovellettuja sääntöjä.

1. Yrityksen perustaminen sekä pääomaa ja tietojen antamista koskevat vaatimukset

Ensimmäinen yhtiöoikeusdirektiivi 68/151/ETY ja toinen yhtiöoikeusdirektiivi 77/91/ETY olivat ensimmäisiä säädöksiä, joilla otettiin käyttöön yrityksiä koskevia yhdenmukaisia sääntöjä kaikissa jäsenvaltioissa.

Vuonna 1968 annetulla ensimmäisellä yhtiöoikeusdirektiivillä pyrittiin muun muassa helpottamaan ja nopeuttamaan yritystietojen saatavuutta. Siinä käsiteltiin myös yhtiöiden tekemien sitoumusten pätevyyttä ja pätemättömyyttä. Sitä sovelletaan **kaikkiin julkisiin ja yksityisiin osakeyhtiöihin**.

Toista yhtiöoikeusdirektiiviä sovellettiin ainoastaan **julkisiin osakeyhtiöihin**. Siinä säädettiin, että julkisen osakeyhtiön perustaminen edellyttää vähimmäispääomaa (nykyään 25 000 euroa, direktiivin 6 artikla, jota vastaa nykyisen direktiivin (EU) 2017/1132 45 artikla), joka toimii velkojien saatavien turvana ja jäsenten rajoitetun vastuun vastapainona. Siinä vahvistettiin myös sääntöjä julkisten osakeyhtiöiden pääoman säilyttämisestä ja muuttamisesta sekä perustamisasiakirjan vähimmäissisältöä koskevia vaatimuksia.

Näitä kahta direktiiviä muutettiin tietyistä yhtiöoikeuden osa-alueista annetulla direktiivillä (EU) 2017/1132. Tällä direktiivillä otettiin myös käyttöön yritysten ulkomaisia sivuliikkeitä koskevat julkistamisvaatimukset, sellaisina kuin ne ovat muutettuina digitaalisten välineiden ja prosessien käyttöä yhtiöoikeuden alalla koskevalla direktiivillä (EU) 2019/1151. Sitä sovelletaan EU:n yhtiöihin, jotka perustavat sivuliikkeitä toiseen EU-maahan, ja EU:n ulkopuolisiin yhtiöihin, jotka perustavat sivuliikkeitä EU:hun.

Kahdestoista yhtiöoikeusdirektiivi eli direktiivi 2009/102/EY luo kehyksen **yhdenmiehen rajavastuuyhtiöille**, joissa kaikki osakkeet ovat yhden osakkeenomistajan hallussa.

2. Useammassa kuin yhdessä maassa toimivat yhtiöt

Emo- ja tytäryhtiöitä koskevalla direktiivillä (direktiivi 2011/96/EU, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2014/86/EU) otetaan käyttöön verosääntöjä, jotka ovat kilpailun kannalta neutraaleja eri jäsenvaltioissa toimiville yritysryhmille. Sillä varmistetaan, että osinkoja, jotka tietyssä jäsenvaltiossa sijaitseva tytäryhtiö jakaa

toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevalle emoyhtiölleen, ei veroteta kaksinkertaisesti (ks. myös pääoman hankinnasta suoritettavista välillisistä veroista annettu direktiivi 2008/7/EY).

Julkisista ostotarjouksista annetussa direktiivissä 2004/25/EY annetaan vähimmäisohjeet menettelyistä, joita sovelletaan jäsenvaltioiden lainsäädännön piiriin kuuluvien yhtiöiden yritysostoihin. Ostotarjouksia ja määräysvallan siirtoa koskevien vähimmäisvaatimusten tarkoituksena on antaa suojaa vähemmistöosakkaille, työntekijöille ja muille osapuolille. Direktiivi (EU) 2017/1132 mahdollistaa sen, että pääomayhtiöt voivat käyttää sijoittautumisvapauttaan sisämarkkinoilla. Siinä säädetään keskus-, kauppa- ja yhtiörekistereiden (kaupparekisterit) yhteenliittämisestä ja yhdenmukaistetaan suojatoimia, joita vaaditaan kaikkialla EU:ssa osakkeenomistajien ja kolmansien osapuolten etujen suojaamiseksi jakautumisten tai kotimaisten sulautumisten yhteydessä sekä **rajavastuuyhtiöiden** ja **julkisten osakeyhtiöiden** rajat ylittävissä sulautumisissa.

Lisäksi rekistereiden yhteenliittämisjärjestelmän edellyttämiä teknisiä eritelmiä ja menettelyjä koskevassa asetuksessa (EU) 2021/1042 vahvistetaan kaupparekistereiden yhteenliittämisjärjestelmän edellyttämät tekniset eritelmät ja menettelyt.

Joulukuussa 2024 parlamentti ja neuvosto antoivat direktiivin (EU) 2025/25 digitaalisten välineiden ja prosessien käytön laajentamiseksi ja parantamiseksi yhtiöoikeuden alalla. Sillä muutetaan direktiivin (EU) 2017/1132 tiettyjä osia ja pyritään parantamaan liiketoimintaympäristön avoimuutta sisämarkkinoilla ja lisäämään luottamusta siihen asettamalla enemmän tietoa julkisesti saataville kaupparekistereissä ja varmistamalla samalla, että kyseiset tiedot ovat luotettavia ja ajantasaisia. Direktiivillä (EU) 2025/25 otetaan myös käyttöön EU-yhtiötodistus, jolla helpotetaan olemassa olevien yhtiöiden tytäryhtiöiden tai sivuliikkeiden perustamista muihin jäsenvaltioihin. Direktiivi tuli voimaan 30. tammikuuta 2025, ja määräaika sen saattamiselle osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä on 31. heinäkuuta 2027. Jäsenvaltioiden on sovellettava direktiivin noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä säännöksestä riippuen joko 31. heinäkuuta 2028 tai 1. elokuuta 2029 alkaen.

3. Yhtiöiden rakennemuutokset (sulautumiset ja jakautumiset, kotipaikan siirtäminen)

Pääomayhtiön sääntömääräisen kotipaikan **siirtäminen** jäsenvaltiosta toiseen sekä yhtiön sulautuminen tai jakautuminen ovat SEUT:n 49 ja 54 artiklassa vahvistetun sijoittautumisvapauden erottamattomia osia (ks. unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-210/06, Cartesio, kohdat 111–113). Sijoittautumisvapauden periaate ei kuitenkaan takaa, että kotijäsenvaltiostaan toiseen jäsenvaltioon siirtyvä yritys voi säilyttää asemansa yrityksenä, johon sovelletaan perustamisjäsenvaltion lainsäädäntöä.

Osakkeenomistajilla ja kolmansilla osapuolilla on samat takeet yritysten rakennemuutoksissa (sulautumiset ja jakautumiset). Pääomayhtiöiden ja julkisten osakeyhtiöiden **sulautumisia** ja jakautumisia koskevia sääntöjä muutettiin direktiivillä (EU) 2017/1132, jolla taataan myös osakkeenomistajien, velkojien ja työntekijöiden suoja.

Mahdollisuus toimia kansallisten rajojen ulkopuolella on osa yhtiön luonnollista elinkaarta. Tähän voivat kuulua esimerkiksi rajatylittävät sulautumiset ja jakautumiset sekä yhtiömuodon muutokset, jotka tarjoavat yhtiölle mahdollisuuden selviytyä ja kasvaa esimerkiksi hyödyntämällä uusia liiketoimintamahdollisuuksia toisissa jäsenvaltioissa tai sopeutumalla muuttuviin markkinaolosuhteisiin. **Rajatylittävien yhtiömuodon muutosten, sulautumisten ja jakautumisten** osalta parlamentti ja neuvosto antoivat marraskuussa 2019 rajatylittäviä yhtiömuodon muutoksia, sulautumisia ja jakautumisia koskevan direktiivin (EU) 2019/2121 (yhtiöiden liikkuvuutta koskeva direktiivi). Direktiivillä pyritään poistamaan perusteettomia esteitä EU:n yhtiöiden sijoittautumisvapaudelta sisämarkkinoilla helpottamalla rajatylittäviä yhtiömuodon muutoksia, sulautumisia ja jakautumisia, ja siinä otetaan käyttöön kattavia menettelyjä näitä toimia varten sekä lisäsääntöjä johonkin EU:n jäsenvaltioon sijoittautuneiden pääomayhtiöiden rajatylittävistä sulautumisista. Lisäksi siinä vahvistetaan vastaavat säännöt työntekijöiden osallistumisoikeuksista ja pyritään varmistamaan, että työntekijöille tiedotetaan ja heitä kuullaan asianmukaisesti toimenpiteiden odotetusta vaikutuksesta. Vähemmistöosakkaiden ja äänioikeudettomien osakkeenomistajien oikeuksia suojataan paremmin, ja yhtiöiden velkojille annetaan selkeämmät ja luotettavammat takeet.

Rajatylittäviä yhtiömuodon muutoksia, sulautumisia ja jakautumisia säännellään nyt yhtiöiden liikkuvuutta koskevalla direktiivillä, mutta kysymystä siitä, voiko yhtiö siirtää sääntömääräisen kotipaikkansa rajojen yli muuttamatta sitä vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännön alaiseksi yhtiöksi, ei ole vielä ratkaistu lainsäädännön tasolla. Asiassa Polbud (C-106/16) oli jo todettu, että sijoittautumisvapaus kattaa yhtiön sääntömääräisen kotipaikan rajatylittävän siirtämisen sen muuttamiseksi vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännön alaiseksi yhtiöksi, mikä tasoittaa tietä yhtiöiden liikkuvuutta koskevalle direktiiville.

4. Yhtiöiden rahoitusasemaa koskevat takuut

Tilinpäätösasiakirjoissa annettavien tietojen vastaavuuden varmistamiseksi kaikissa jäsenvaltioissa annettiin direktiivi tilinpäätösten ja konsolidoitujen tilinpäätösten lakisääteisestä tilintarkastuksesta (direktiivi 2006/43/EY) ja direktiivi tietyntyyppisten yritysten vuositilinpäätöksistä, konsernitilinpäätöksistä ja niihin liittyvistä kertomuksista (direktiivi 2013/34/EU (tilinpäätösdirektiivi)). Niissä edellytetään, että yhtiön tilinpäätös, kuten vuositilinpäätös ja konsolidoitu tilinpäätös, antaa oikean ja riittävän kuvan yhtiön varoista ja vastuista, taloudellisesta asemasta sekä tuloksesta, ja vahvistetaan säännöt lakisääteisten tilintarkastusten suorittamisesta vastuussa olevien henkilöiden hyväksymisestä. Direktiivin 2006/43/EY tarkoituksena on lisätä yhtiöiden tilinpäätösten luotettavuutta asettamalla tilinpäätösten ja konsolidoitujen tilinpäätösten lakisääteistä tilintarkastusta koskevia vähimmäisvaatimuksia. Tilinpäätösdirektiivillä yksinkertaistetaan mikroyrityksille asetettuja taloudellisten tietojen julkistamisvaatimuksia niiden kilpailukyvyn parantamiseksi. Lisäksi siinä säädetään EU:ssa julkisesti noteerattujen yhtiöiden velvollisuudesta antaa vuosikertomuksessaan selvitys hallinnointi- ja ohjausjärjestelmästään.

Kansainvälisten tilinpäätösstandardien soveltamisesta annetulla asetuksella (EY) N:o 1606/2002 yhdenmukaistetaan julkisesti noteerattujen yhtiöiden tilinpäätöstiedot sijoittajansuojan varmistamiseksi. Maksukyvyttömyysmenettelyistä annettu asetus

(EU) N:o 2015/848 (jonka oikeusperustana on oikeudellista yhteistyötä yksityisoikeuden alalla koskeva SEUT:n 81 artikla) auttaa ratkaisemaan toimivalta- ja lainvalintakiistat, ja sillä varmistetaan tuomioiden tunnustaminen eri puolilla EU:ta. Siinä ei yhdenmukaisteta jäsenvaltioiden aineellisoikeudellisia maksukyvyttömyyslakeja, vaan ainoastaan vahvistetaan yhteiset säännöt siitä, millä tuomioistuimella on maksukyvyttömyysmenettelyn vireillepanoa koskeva toimivalta ja mitä lakia sovelletaan. Samoin siinä vahvistetaan säännöt tuomioistuimen päätösten tunnustamisesta. Tärkeimpänä tavoitteena on estää varojen tai oikeudellisten menettelyjen siirto jäsenvaltiosta toiseen. Uudelleenjärjestelyä, maksukyvyttömyyttä ja veloista vapauttamista koskevan direktiivin (EU) 2019/1023 tarkoituksena on tarjota ”uusi mahdollisuus yrittäjille”. Direktiivillä puututaan useiden sijoittajien esiin tuomaan huoleen pitkällisten tai monimutkaisten ulkomaisten maksukyvyttömyysmenettelyjen riskistä, jotka ovat pääsyynä siihen, että sijoituksia ei tehdä oman maan ulkopuolelle.

5. Osakkeenomistajien oikeuksien käyttäminen yli rajojen

Osakkeenomistajien eräiden oikeuksien käyttämisestä julkisesti noteeratuissa yhtiöissä annetulla direktiivillä 2007/36/EY (jota on muutettu direktiivillä luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä ja direktiivillä osakkeenomistajien pitkäaikaiseen vaikuttamiseen kannustamisesta) poistetaan merkittävimmät esteet rajat ylittävältä äänestämiseltä julkisesti noteeratuissa yhtiöissä, joiden sääntömääräinen kotipaikka on jäsenvaltion alueella, sillä siinä säädetään erityisvaatimuksista, jotka koskevat osakkeenomistajien eräiden oikeuksien käyttöä yhtiökokouksissa. Siinä annetaan myös julkisesti noteerattujen yritysten osakkeenomistajille tiettyjä oikeuksia, kuten yhtiökokousta koskevien merkityksellisten tietojen saaminen ajoissa ja asiamiehen välityksellä tapahtuvan äänestyksen helpottaminen. Direktiivissä (EU) 2017/828 edistetään osakkeenomistajien osallistumista ja säädetään vaatimuksista, jotka liittyvät osakkeenomistajien tunnistamiseen, tietojen toimittamiseen, osakkeenomistajien oikeuksien käytön helpottamiseen, institutionaalisten sijoittajien, omaisuudenhoitajien ja valtakirjaneuvonantajien toiminnan avoimuuteen, johtajien palkitsemiseen sekä lähipiiriliiketoimien tunnistamiseen, hyväksymiseen ja julkistamiseen, jotta voidaan suojella vähemmistöosakkaita ja estää sääntöjenvastaiset liiketoimet.

6. Yhtiöraportointi

EU antaa sääntöjä, jotka koskevat yritysten julkistamia tilinpäätöstietoja ja tilintarkastuksia tilinpäätösten luotettavuuden parantamiseksi.

a. Taloudellinen raportointi

Kaikkien pääomayhtiöiden on laadittava tilinpäätös liiketoiminnan vakauden valvomiseksi ja annettava oikea ja riittävä kuva taloudellisesta asemastaan. EU otti tilinpäätösdirektiivillä käyttöön säännöt, joilla varmistetaan taloudellisen raportoinnin johdonmukaisuus ja vertailukelpoisuus koko EU:ssa.

b. Yritysten kestävyysraportointi

EU:n säännöissä edellytetään myös, että tietyt yhtiöt raportoivat vuosittain toimintaansa liittyvistä yhteiskuntaan ja ympäristöön kohdistuvista vaikutuksista ja riskeistä. Tämä auttaa sijoittajia, kansalaisyhteiskunnan järjestöjä, kuluttajia, päätöksentekijöitä ja muita sidosryhmiä arvioimaan suuryritysten muita kuin

taloudellisia tuloksia ja kannustaa yhtiöitä kehittämään vastuullisen lähestymistavan liiketoimintaan.

Muiden kuin taloudellisten tietojen raportointia koskevassa direktiivissä 2014/95/EU vahvistetaan säännöt, jotka koskevat tietyiltä suurilta yrityksiltä edellytettävien muiden kuin taloudellisten tietojen ja monimuotoisuutta koskevien tietojen julkistamista. Näiden sääntöjen piiriin kuuluvat muun muassa ympäristöasiat, sosiaaliset kysymykset ja työntekijöiden kohtelu, ihmisoikeuksien kunnioittaminen, korruption ja lahjonnan torjunta sekä monimuotoisuus yritysten johtokunnissa (esimerkiksi ikä, sukupuoli, koulutus ja ammatillinen tausta). Direktiiviä sovelletaan yleisen edun kannalta merkittäviin suuriin yrityksiin, joissa on yli 500 työntekijää.

Yritysten kestävyysraportointia koskeva direktiivi (EU) 2022/2464 tuli voimaan 5. tammikuuta 2023. Direktiivillä nykyaikaistetaan sääntöjä, jotka koskevat yhteiskuntaan ja ympäristöön liittyviä tietoja, jotka yritysten on raportoitava. Direktiivin myötä kestävyysraportointia edellytetään nyt suuremmalta joukolta suuria yrityksiä ja listautuneita pk-yrityksiä. Sillä varmistetaan myös sellaisten tietojen saatavuus, jotka ovat tarpeen ilmastonmuutoksesta ja muista kestävyysseikoista aiheutuvien investointiriskien arvioimiseksi, ja luodaan avoimuuden kulttuuria sen osalta, miten yritykset vaikuttavat ihmisiin ja ympäristöön.

Raportointivelvoitteista aiheutuvan rasitteen keventämiseksi äskettäin annetulla ns. keskeytysdirektiivillä (EU) 2025/794 muutettiin yritysten kestävyysraportointia koskevaa direktiiviä ja yritysvastuudirektiiviä (EU) 2024/1760 niiden päivämäärien osalta, joista alkaen jäsenvaltioiden on sovellettava tiettyjä yritysten kestävyysraportointia ja huolellisuusvelvoitetta koskevia säännöksiä. Samaan aikaan komissio käynnisti uudelleentarkastelun, jonka tarkoituksena on helpottaa kestävyysraportointia ja huolellisuusvelvoitetta yritysten kestävyysraportointia koskevan direktiivin, yritysvastuudirektiivin ja luokitusjärjestelmäasetuksen mukaisesti.

B. EU:n oikeushenkilöt

EU:n oikeudellisia muotoja koskevia sääntöjä sovelletaan kaikkialla EU:ssa rinnakkain kansallisten sääntöjen kanssa. EU on käyttänyt erilaisia lainsäädäntötekniikoita, mukaan lukien asetuksilla luodut itsenäiset yleiseurooppalaiset oikeudelliset muodot (eurooppayhtiö, eurooppaosuuskunta ja eurooppalainen taloudellinen etuyhtymä) ja 28. järjestelmän tekniikka, jossa yhdenmukaistettuja EU:n sääntöjä sovelletaan rinnakkain kansallisten sääntöjen kanssa ja yritykset valitsevat vapaaehtoisesti, soveltavatko ne EU:n kehystä.

1. Eurooppayhtiö

Eurooppayhtiötä koskevien neuvottelujen poljettua pitkään (30 vuotta) paikallaan neuvosto hyväksyi kaksi säädöstä, jotka ovat tarpeen eurooppayhtiön perustamiseksi. Nämä ovat eurooppayhtiön säännöistä annettu asetus (EY) N:o 2157/2001 ja eurooppayhtiön sääntöjen täydentämisestä henkilöstöedustuksen osalta annettu direktiivi 2001/86/EY (eurooppayhtiödirektiivi). Asetuksen (EY) N:o 2157/2001 nojalla unionin alueella voidaan muodostaa yhtiö julkisena eurooppaosakeyhtiönä, josta käytetään latinankielistä nimitystä **Societas Europaea (SE)**. Yrityksillä, jotka toimivat vähintään kahdessa jäsenvaltiossa ja haluavat muodostaa eurooppayhtiön, on valittavinaan useita vaihtoehtoja: sulautuminen, holding-yhtiön

perustaminen, tytäryhtiön perustaminen tai yrityksen muuntaminen eurooppayhtiöksi. Eurooppayhtiön on oltava yhtiö, jolla on osakkeisiin jaettu pääoma. Jotta tällaiset yhtiöt olisivat järkevän kokoisia, niiltä edellytetään vähintään 120 000 euron pääomaa (asetuksen 4 artikla).

Direktiivillä 2001/86/EY pyritään takaamaan, että asianomaisten yhtiöiden henkilöstöedustuskäytännöt eivät katoa tai heikenny eurooppayhtiön perustamisen seurauksena.

2. Eurooppaosuuskunta

Eurooppaosuuskunnan säännöistä annetussa asetuksessa (EY) N:o 1435/2003 annetaan eurooppaosuuskunnille yhtenäinen oikeudellinen muoto. Asetuksen ansiosta eri jäsenvaltioissa asuvat henkilöt tai eri jäsenvaltioiden lainsäädännön nojalla perustetut oikeushenkilöt voivat perustaa osuuskunnan. Uusilla eurooppaosuuskunnilla on oltava pääomaa vähintään 30 000 euroa. Ne voivat toimia kaikkialla sisämarkkinoiden alueella, ne ovat oikeushenkilöitä ja niillä on yhtenäiset säännöt ja rakenne.

Eurooppaosuuskunnan sääntöjä täydennetään henkilöstöedustuksen osalta direktiivillä 2003/72/EY. Tavoitteena on varmistaa, että asianomaisten yhteenliittymien henkilöstöedustuskäytännöt eivät katoa tai heikenny eurooppaosuuskunnan perustamisen seurauksena.

3. Eurooppalainen taloudellinen etuyhtymä

Eurooppalaisesta taloudellisesta etuyhtymästä (ETEY) annetussa asetuksessa (asetus (ETY) N:o 2137/85) vahvistettiin ETEY:n perussääntö. Eurooppalaiset taloudelliset etuyhtymät, jotka ovat oikeustoimikelpoisia, mahdollistavat sen, että yhdessä jäsenvaltiossa sijaitseva yhtiö voi tehdä yhteistyötä yhteisyrityksessä toisissa jäsenvaltioissa sijaitsevien yhtiöiden tai luonnollisten henkilöiden kanssa tarkoituksenaan helpottaa tai kehittää jäsentensä taloudellista toimintaa sen sijaan, että ne tuottaisivat voittoa itselleen. Mahdollisesti syntyvät voitot jaetaan jäsenten kesken. Etuyhtymä ei voi ottaa sijoituksia yleisöltä.

4. 28. järjestelmä: tavoitteena oikeudellinen kehys innovatiivisille yrityksille

Komissio julkaisi 28. toukokuuta 2025 tiedonannon EU:n start-up- ja scale-up-strategiasta, jossa se ilmoitti aikovansa ehdottaa EU:n 28:tta järjestelmää, jolla yrityksille tarjottaisiin yksi, sama sääntökokonaisuus. Siihen sisältyy EU:n yritysten oikeudellinen kehys, joka perustuu oletusarvoisesti digitaalisiin ratkaisuihin. Tarkoituksena on auttaa yrityksiä ylittämään esteet yritysten perustamisessa, laajentamisessa ja toiminnassa sisämarkkinoilla. Ehdotetussa järjestelmässä yksinkertaistetaan sovellettavia sääntöjä ja vähennetään konkurssikustannuksia puuttumalla esimerkiksi maksukyvyttömyys-, työ- ja vero-oikeuden näkökohtiin. Samalla selvitetään mahdollisuuksia yritysten entistä nopeampaan perustamiseen Euroopassa, mieluiten 48 tunnin kuluessa.

Komission aiemmat aloitteet, jotka koskivat yksityistä eurooppayhtiötä ja Societas Unius Personae -yhtiötä, eivät olleet tuottaneet tulosta.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on esittänyt menestyksekkäästi tarkistuksia yhtiöoikeutta koskeviin säädöksiin. Se on esimerkiksi puolustanut työntekijöiden osallistumisoikeutta yhtiöissä ja tukenut eurooppalaisten yhtiömuotojen kehittämistä yritysten rajat ylittävän toiminnan helpottamiseksi. Komissio on esittänyt ehdotuksen direktiiviksi eurooppalaisista rajat ylittävistä yhdistyksistä. Sillä pyritään parantamaan sisämarkkinoiden toimintaa poistamalla oikeudellisia ja hallinnollisia esteitä ja luomaan EU:ssa tasapuoliset toimintaedellytykset voittoa tavoittelemattomille yhdistyksille, jotka ovat kiinnostuneita toimimaan useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa. Parlamentti hyväksyi 13. maaliskuuta 2024 ensimmäisen käsittelyn kantansa ja esitti useita tarkistuksia, joissa vaadittiin velkojien etujen parempaa suojaamista ja selkeämpiä sääntöjä olemassa olevien voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen sulautumisista.

Parlamentti myös vaati asianmukaista oikeudellista kehystä säätiöille. Komissio antoi 8. helmikuuta 2012 ehdotuksen asetukseksi eurooppalaisen säätiön (**Fundatio Europaea**) perussäännöstä. Tarkoituksena oli helpottaa näiden organisaatioiden yhteisen edun mukaista toimintaa kaikkialla EU:ssa.

Parlamentti katsoi eurooppalaisen yhtiöoikeuden tulevaisuudesta vuonna 2012 antamassaan päätöslauselmassa, että kansallisen lainsäädännön mukaisia nykyisiä yhtiömuotoja täydentävillä eurooppalaisilla yhtiömuodoilla on huomattavaa potentiaalia ja niiden kehittämistä olisi jatkettava. Parlamentti kehotti komissiota jatkamaan toimia yksityisen eurooppayhtiön sääntöjen antamiseksi, jotta pk-yritysten erityistarpeet voidaan ottaa huomioon. Parlamentti hyväksyi helmikuussa 2013 komission asiasta antaman tiedonannon johdosta päätöslauselman yritysten yhteiskuntavastuuta koskevasta uudistetusta EU:n strategiasta. Se antoi maaliskuussa 2013 hyväksymässään päätöslauselmassa suosituksia komissiolle **eurooppalaisen keskinäisen yhtiön** perussäännöstä. Parlamentti on myös useissa päätöslauselmissa ja suullisissa kysymyksissä peräänkuuluttanut direktiiviä **yritysten kotipaikan siirtämisestä jäsenvaltioiden välillä**. Se katsoo yhteisten sääntöjen puutteen rajoittavan yritysten liikkuvuutta ja sitä kautta myös sijoittautumisvapautta.

Rajatylittävistä sulautumisista ja jakautumisista vuonna 2017 antamassaan päätöslauselmassa parlamentti kiinnitti huomiota vähemmistöosakkaiden oikeuksiin ja velkojien suojelua koskeviin sääntöihin. Se myös piti rajatylittävien jakautumisten toteuttamismenettelyjä liian pitkinä ja monimutkaisina. Se on myös useaan otteeseen kehottanut laatimaan ehdotuksen yrityksen kotipaikan siirtämisestä jäsenvaltioiden välillä **(nk. neljästoista yhtiöoikeusdirektiivi)**.

Parlamentti on vastaanottanut joitakin **EU:n yhtiöoikeuden digitalisointia** ja rajatylittävää toimintaa koskevia vetoomuksia. Vetoomusvaliokunta pyytää yleensä komissiota toimittamaan asiaan liittyviä tietoja tai esittämään näkemyksensä vetoomuksen esittäjän esille nostamista asioista (4.1.4).

Toukokuussa 2017 parlamentti kehotti EU:n sähköisen hallinnon toimintaohjelmasta antamassaan päätöslauselmassa komissiota harkitsemaan lisätapoja edistää muotokysymysten digitaalisia ratkaisuja yhtiön koko elinkaaren ajaksi ja korosti kaupparekistereiden yhteenliittämiseen liittyvän työn merkitystä. Parlamentilla

on myös pitkältä ajalta tutkimuksia, jotka puoltavat digitaalisten helpotusten toteuttamista alalla.

Marraskuussa 2019 hyväksyttiin rajatylittäviä yhtiömuodon muutoksia, sulautumisia ja jakautumisia koskeva direktiivi. Siinä annettiin lisäsääntöjä EU:n jäsenvaltioon sijoittautuneiden pääomayhtiöiden rajatylittävistä sulautumisista. Parlamentti oli tehnyt direktiiviehdotukseen huomattavia muutoksia lainsäädäntöprosessin aikana.

Heinäkuussa 2019 parlamentti hyväksyi digitaalisten välineiden ja prosessien käyttöä yhtiöoikeuden alalla koskevan direktiivin. Sillä pyritään helpottamaan yritysten perustamista sähköisesti ja edistämään sähköisiä toimintoja yrityksen koko elinkaaren ajan. Kaikki yritysten sähköiset rekisteröintimenettelyt eivät vielä ole käytössä kaikissa jäsenvaltioissa, vaikka sähköinen rekisteröinti vie keskimäärin puolet siitä ajasta kuin perinteinen paperimuodossa tehtävä rekisteröinti ja voi olla jopa kolme kertaa edullisempaa. Parlamentti ja neuvosto antoivat 10. tammikuuta 2025 direktiivin digitaalisten välineiden ja prosessien käytön laajentamiseksi ja parantamiseksi yhtiöoikeuden alalla.

Komission annettua tiedonannon EU:n start-up- ja scale-up-strategiasta parlamentin oikeudellisten asioiden valiokunta julkaisi 30. kesäkuuta 2025 mietintöluonnoksen. Siinä suositeltiin SEUT-sopimuksen 50 artiklaan ja 114 artiklan 1 kohtaan perustuvaa direktiiviä sellaisen 28. järjestelmän luomiseksi, jossa pörssissä listaamattomat rajoitetun vastuun yhtiöt voivat vapaaehtoisesti valita, soveltavatko ne uutta oikeusjärjestystä, joka sallisi yrityksen käyttää ESSU-lyhennettä. Tässä mietintöluonnoksessa eurooppalaisella start-up- ja scale-up-yrityksellä (ESSU) olisi kansallinen yhtiömuoto, ja sen tietyt keskeiset elementit yhdenmukaistettaisiin. Tietyt vaatimukset täyttävät yritykset lisäisivät kansalliseen nimeensä lyhenteen ”ESSU” (esim. ”[yrityksen nimi] oy. ESSU), ja nämä tunnustettaisiin automaattisesti kaikissa jäsenvaltioissa. Jäsenvaltiot voisivat edelleen vapaasti päättää, sallivatko ne olemassa olevien kansallisten yhtiömuotojen muuntamisen ESSU:ksi vai luovatko ne mieluummin uuden kansallisen yhtiömuodon. Perinteisistä yhtiöoikeuden vaatimuksista poiketen ESSU sallisi kotipaikan ja rekisteröidyn toimipaikan sijaitsemisen eri jäsenvaltioissa.

Keskeisiä ehdotettuja ominaisuuksia ovat rekisteröinti 48 tunnin kuluessa EU:n tason digitaalisen rekisterin kautta, yhdenmukaistetut oman pääoman kaltaiset velkainstrumentit (kuten voitto-osuusoikeudet ja äänettömät osakkuudet) ja vakiomuotoisten malliasiakirjojen käyttö sekä valinnaiset vastuullisen omistamisen (steward ownership) muodot (kuten keinot varojen käytön rajoittamiseksi eli asset locks ja kahteen eri luokkaan kuuluvat osakkeet) ja merkinnät vastuullisesta omistamisesta. Mietintöluonnos sisältää myös rajatylittäviä yhtiömuodon muutoksia koskevia rajoituksia, jotka perustuvat direktiiviin (EU) 2017/1132 tehtäviin muutoksiin, ja erityinen riitojenratkaisumekanismi.

Työoikeuden osalta yksittäisiin työsopimuksiin sovellettava laki määräytyy Rooma I -asetuksen mukaisesti, kun taas työntekijöiden osallistumiseen yhtiön hallituksen päätöksentekoon sovellettaisiin sen jäsenvaltion lainsäädäntöä, jossa yhtiön kotipaikka sijaitsee, mikä poikkeaa perinteisestä käsityksestä, jonka mukaan päätöksentekoon osallistumiseen sovelletaan yhtiöoikeutta. Kansallisten suojasääntöjen kiertäminen estettäisiin suojatoimilla eurooppayhtiödirektiivin mukaisesti.

Päätöslauselman valmisteluprosessin aikana parlamentti hyödynsi 28. yhtiöoikeusjärjestelmästä järjestetyn työpajan ja erinäisten tutkimusten antia. Tutkimuksissa selvitettiin muun muassa

— yritysten EU:ssa kohtaamien esteiden tunnistamista

— yhtiöoikeuden yhdenmukaistamista

— suojatoimia sääntöjen kiertämisen estämiseksi

— yritysten rekisteröinnin yksinkertaistamista

— 28. yhtiöoikeusjärjestelmän soveltamisalaa.

Parlamentti ja neuvosto hyväksyivät 5. heinäkuuta 2024 yritysvastuudirektiivin. Direktiivi edellyttää, että yritykset tunnistavat oman toimintansa ja liikekumppaneidensa toiminnan haitalliset ihmisoikeus- ja ympäristövaikutukset ja tarvittaessa ehkäisevät tai lieventävät niitä tai lopettavat ne. Näitä ovat esimerkiksi lapsityövoiman käyttö, orjuus, työvoiman hyväksikäyttö, saastuminen, ympäristön pilaantuminen ja biologisen monimuotoisuuden köyhtyminen. Äskettäin annetulla keskeytysdirektiivillä muutettiin yritysvastuudirektiiviä niiden päivämäärien osalta, joista alkaen jäsenvaltioiden on sovellettava direktiivin eri säännöksiä.

Lisäksi 18. maaliskuuta 2026 voimaan tulleella Omnibus I -direktiivillä (direktiivi (EU) 2026/470) tehtiin merkittäviä muutoksia sekä yritysten kestävyysraportointia koskevaan direktiiviin että yritysvastuudirektiiviin. Sillä esimerkiksi rajattiin soveltamisalaa, yksinkertaistettiin huolellisuusvelvoitekehystä ja tarkistettiin yritysvastuudirektiivin soveltamisaikataulua. Tarkistetun aikataulun mukaan jäsenvaltioiden on saatettava yritysvastuudirektiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään 26. heinäkuuta 2028 mennessä, ja direktiiviä aletaan soveltaa kaikilta osin 26. heinäkuuta 2029 alkaen. Asianmukaista huolellisuutta koskevaa vuotuista raportointia edellytetään myös 1. tammikuuta 2030 tai sen jälkeen alkavilta tilikausilta.

Komission järjestämä julkinen kuuleminen päättyi 30. syyskuuta 2025, minkä jälkeen parlamentti hyväksyi 20. tammikuuta 2026 päätöslauselman suosituksista komissiolle 28. oikeusjärjestyksestä: uusi oikeudellinen kehys innovatiivisille yrityksille.Siinä se pyysi komissiota tekemään lainsäädäntöehdotuksen vuoden 2026 ensimmäiseen neljännekseen mennessä. Parlamentin suositusten mukaisesti ehdotetusta EU:n oikeudellisesta muodosta käytetään nimitystä ”Societas Europaea Unificata” (S.EU – yhtenäinen eurooppayhtiö).

Päätöslauselmassa parlamentin jäsenet hyväksyivät joukon suosituksia, joiden tarkoituksena oli esittää näkemyksiä komission ehdotuksesta uudeksi oikeudelliseksi kehykseksi, jolla tuetaan yrityksiä EU:ssa. Tämän suunnitellun kehyksen mukaan jäsenvaltiot voisivat joko luoda uuden yhtiömuodon tai yhdistää EU:n laajuiset säännöt johonkin nykyiseen yhtiömuotoon. Parlamentin jäsenet vaativat yhtä yhdenmukaistettua sääntökokonaisuutta eli niin sanottua 28. järjestelmää, jolla varmistetaan tasapuoliset toimintaedellytykset yrityksille kaikkialla EU:ssa. Parlamentin jäsenet hyödynsivät työssään 28. yhtiöoikeusjärjestelmästä järjestetyssä työpajassa tarjottua eurooppalaista akateemista asiantuntemusta ja erinäisiä edellä mainittuja asiantuntijatutkimuksia.

Komissio julkaisi 18. maaliskuuta 2026 ehdotuksensa asetukseksi 28. yhtiöoikeudellisesta kehyksestä – ”EU Inc.” sekä tiedonannon ”Kohti 28. yhtiöoikeusjärjestelmää”. Parlamentti oli mietintöluonnoksessaan suositellut direktiiviä, jolla luotaisiin nykyisiin kansallisiin yhtiömuotoihin lisättävä merkintä. Tästä poiketen komissio valitsi asetuksen, jolla luotaisiin täysin itsenäinen yleiseurooppalainen oikeudellinen muoto. Tärkeimmät osatekijät ovat seuraavat:

— yrityksen perustaminen digitaalisesti EU:n keskusrajapinnan kautta 48 tunnin kuluessa ja enintään 100 euron hintaan

— ei vähimmäispääomavaatimuksia

— useita osakelajeja

— yhdenmukaistettu EU:n työntekijöiden osakeoptio-ohjelma (EU-ESO), jossa verovelkaa lykätään luovutukseen asti

— yksinkertaistetut digitaaliset maksukyvyttömyysmenettelyt, jotka perustuvat yhden kerran periaatteeseen rekisteröinnissä.

Seuraavana päivänä, 19. maaliskuuta 2026, Eurooppa-neuvosto hyväksyi EU Inc:n ”yhden Euroopan yhdet markkinat” -ohjelman ensisijaiseksi toimenpiteeksi ja kehotti lainsäätäjiä (parlamenttia ja neuvostoa) hyväksymään tekstin vuoden 2026 loppuun mennessä.

Tämän tekstin on laatinut Euroopan parlamentin kansalaisoikeuksien sekä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden politiikkayksikkö. Lisätietoja aiheesta on oikeudellisten asioiden valiokunnan verkkosivustolla.

Christophe BEAUDOUIN / Jagoda Karolina MACIEJEWSKA / Mariusz MACIEJEWSKI
05/2026

2.1.12. TEOLLIS- JA TEKIJÄNOIKEUDET

Tässä Faktatietojen luvussa kerrotaan EU:n kehyksestä, jolla suojataan henkistä omaisuutta. Siihen kuuluvat teollinen ja kaupallinen omaisuus (patentit, tavaramerkit, mallit, liikesalaisuudet ja maantieteelliset merkinnät) sekä tekijänoikeudet. Lisäksi kerrotaan Euroopan parlamentin roolista alan lainsäädännön yhdenmukaistamisessa.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 114 ja 118 artiklassa on määräyksiä teollis- ja tekijänoikeuksien yhdenmukaistamisesta ja EU:n laajuisten teollis- ja tekijänoikeuksien luomisesta.

TAVOITTEET

Vaikka teollis- ja tekijänoikeuksia säännellään kansainvälisessä oikeudessa ja jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä, niitä on myös yhdenmukaistettu unionin säädöksillä. SEUT:n 118 artiklassa määrätään, että sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan yhteydessä Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen toimenpiteistä, joilla luodaan eurooppalainen teollis- ja tekijänoikeuksien suoja yhdenmukaisen suojan varmistamiseksi unionissa ja joilla muodostetaan keskitetyt luvananto-, yhteensovittamis- ja valvontajärjestelmät EU:n tasolla. Unionin tämän alan lainsäädännön tavoitteena on pääasiassa yhdenmukaistaa teollis- ja tekijänoikeuksia tietyiltä osin luomalla unionin oma järjestelmä. EU:n tavaramerkki- ja mallisuojajärjestelmät ja vuodesta 2023 lähtien myös patenttijärjestelmä ovatkin jo olemassa. Monet EU:n välineet heijastavat myös jäsenvaltioiden kansainvälisiä velvoitteita, jotka perustuvat Bernin ja Rooman yleissopimuksiin sekä Maailman kauppajärjestön teollis- ja tekijänoikeuksien kauppaan liittyviä näkökohtia koskevaan sopimukseen (TRIPS-sopimus) ja Maailman henkisen omaisuuden järjestön (WIPO) vuonna 1996 tehtyihin kansainvälisiin sopimuksiin.

SAAVUTUKSET

A. Lainsäädännön yhdenmukaistaminen

1. Tavaramerkit ja mallit

Tavaramerkkejä koskeva EU:n lainsäädäntökehys perustuu nelitasoiseen rekisteröintijärjestelmään sekä **kansallisiin tavaramerkkijärjestelmiin, jotka on yhdenmukaistettu** tavaramerkkidirektiivillä (direktiivi (EU) 2015/2436 jäsenvaltioiden tavaramerkkilainsäädännön lähentämisestä). Tavaramerkkejä voi EU:ssa suojata paitsi kansallisesti (rekisteröimällä tavaramerkin kansallisessa virastossa) myös **Benelux-maat kattavalla suojalla**, vuonna 1994 käyttöön otetulla **EU:n tavaramerkillä** ja **kansainvälisellä suojalla**. EU:n tavaramerkkiasetuksella (asetus (EU) 2017/1001) yhdistetään eli kodifioidaan ja korvataan kaikki aiemmat EU:n tavaramerkistä annetut asetukset. Kodifiointi tehtiin selkeyden parantamiseksi, sillä EU:n tavaramerkkijärjestelmään oli tehty jo useaan otteeseen huomattavia muutoksia.

EU-tavaramerkki on luonteeltaan yhtenäinen, ja sen vaikutus on sama kaikkialla EU:ssa. Euroopan unionin teollisoikeuksien virasto (EUIPO) vastaa EU:n tavaramerkin ja mallisuojan hallinnoinnista. Tavaramerkkiasetuksessa säädetään myös EUIPO:lle suoritettavista maksuista. Maksujen suuruus on vahvistettu siten, että niiden tuottamat tulot kattavat EUIPO:n kulut ja täydentävät olemassa olevia kansallisia tavaramerkkijärjestelmiä.

Euroopan unionin malleista annetulla asetuksella (asetus (EY) N:o 6/2002) perustettiin yhteisön järjestelmä mallien suojaamiseksi. Vuonna 2024 hyväksytyllä EU:n mallilainsäädännön uudistuspaketilla nykyaikaistettiin malleja koskevaa EU:n kehystä. Sillä tarkistettiin lainsäädäntöä mallisuojan vahvistamiseksi ja yhdenmukaistamiseksi. Mallisuojasta hyötyvät riippumattomat suunnittelijat, pienet ja keskisuuret yritykset (pk-yritykset) ja sellaiset teollisuudenalat, joilla malleilla on merkittävä rooli. EU:n malliasetus (asetus (EU) 2024/2822) tuli voimaan 1. toukokuuta 2025. Sen tarkoituksena on varmistaa, että mallisuojajärjestelmä on mukautettu digiaikaan, ja siinä laajennettiin käsitteitä ja määritelmiä paremmin nykyisiin ja tuleviin olosuhteisiin sopiviksi. Sillä pyritään myös parantamaan mallisuojajärjestelmän saatavuutta, tehokkuutta ja kohtuuhintaisuutta yksinkertaistamalla pk-yritysten ja muotoiluvaltaisten teollisuudenalojen menettelyjä ja optimoimalla suoritettavien maksujen suuruus ja rakenne.

Lisäksi mallidirektiivillä (direktiivi (EU) 2024/2823) pyritään mukauttamaan mallisuojajärjestelmää digiaikaan (erityisesti 3D-tulostimien kehitykseen) ja tekemään siitä huomattavasti helpommin saavutettava ja tehokkaampi. Tähän pyritään alentamalla kustannuksia, yksinkertaistamalla ja tehostamalla menettelyjä ja tekemällä niistä ennakoitavampia sekä lisäämällä oikeusvarmuutta. Jäsenvaltioiden on saatettava mallidirektiivi osaksi kansallisia oikeusjärjestelmiään 9. joulukuuta 2027 mennessä.

Neuvoston päätöksellä 2006/954/EY ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1891/2006 liitettiin unionin teollismallien rekisteröintijärjestelmä WIPO:n kansainväliseen teollismallien rekisteröintijärjestelmään.

2. Tekijänoikeus ja lähioikeudet

Tekijänoikeuksilla varmistetaan, että kirjailijat, säveltäjät, kuvataiteilijat, elokuvantekijät ja muut luovan työn tekijät saavat maksun teoksistaan ja niitä suojataan. Digitaaliset teknologiat ovat muuttaneet perusteellisesti tapaa, jolla luovaa sisältöä tuotetaan, jaetaan ja käytetään. **EU:n tekijänoikeuslainsäädäntö** koostuu kolmestatoista direktiivistä ja kahdesta asetuksesta, joilla yhdenmukaistetaan tekijöiden sekä esittäjien, tuottajien ja lähetystoiminnan harjoittajien keskeiset oikeudet. Asettamalla EU:n normeja vähennetään kansallisia eroja, varmistetaan tarvittava suojelun taso, jotta voidaan edistää luovuutta ja kannustaa investoimaan siihen, edistetään kulttuurista monimuotoisuutta ja helpotetaan kuluttajien ja yritysten mahdollisuuksia saada käyttöönsä digitaalista sisältöä ja palveluja kaikkialla sisämarkkinoilla.

a. Tekijänoikeudet

Tekijänoikeusdirektiivillä (direktiivi (EU) 2019/790) yhdenmukaistetaan tekijänoikeuslainsäädäntöä, jota sovelletaan kuluttajiin, luovan työn tekijöihin ja yrityksiin kaikkialla EU:ssa. Siinä säädetään lehtikustantajien lähioikeuksista ja varmistetaan oikeudenmukainen korvaus tekijänoikeudella suojatusta sisällöstä. Siinä

otettiin myös käyttöön verkkoalustojen oikeudellinen vastuu tekijänoikeudella suojatun sisällön käyttämisestä ja lataamisesta sivustoilleen. Vaatimukset eivät kuitenkaan vaikuta tekijänoikeudella suojattujen teosten muussa kuin kaupallisessa tarkoituksessa tapahtuvaan lataamiseen verkkotietosanakirjoihin, esimerkiksi Wikipediaan. Lähetystoimintaa harjoittavien organisaatioiden verkkolähetyksistä ja televisio- ja radio-ohjelmien edelleenlähetyksistä annetun direktiivin (direktiivi (EU) 2019/789) tavoitteena on lisätä verkossa unionin kuluttajien saatavilla olevien televisio- ja radio-ohjelmien määrää. Siinä otetaan käyttöön alkuperämaaperiaate, jolla helpotetaan tiettyjen sellaisten ohjelmien oikeuksien lisensointia, joita lähetystoiminnan harjoittajat tarjoavat verkkoalustoillaan (esimerkiksi rinnakkaislähetykset internetissä ja mahdollisuus seurata ohjelmaa alkuperäisen lähetysajankohdan jälkeen). Lähetystoiminnan harjoittajien on hankittava tekijänoikeudet sijoittautumisvaltiossaan EU:ssa voidakseen asettaa radio-ohjelmia, televisiouutisia ja ajankohtaisohjelmia sekä täysin omarahoitteisia omia tuotantoja saataville verkossa kaikissa EU:n jäsenvaltioissa.

Kirjojen ja painetun aineiston saatavuudesta annetussa direktiivissä (direktiivi (EU) 2017/1564) sallitaan tekijänoikeudella ja lähioikeuksilla suojattujen tiettyjen teosten ja muun aineiston tietyt käyttötarkoitukset sokeiden, heikkonäköisten tai muulla tavoin lukemisesteisten hyväksi saavutettavissa muodoissa.

Verkkosisältöpalvelujen rajat ylittävästä siirrettävyydestä annetun asetuksen (asetus (EU) 2017/1128) tarkoituksena on varmistaa, että kuluttajien ostama tai tilaama verkkosisältö, kuten elokuvat, urheilulähetykset, musiikki, e-kirjat ja pelit, on heidän saatavillaan myös heidän ollessaan matkoilla EU:n alueella.

b. Tekijänoikeuden ja lähioikeuksien suojan voimassaoloaika

Tekijänoikeuden ja lähioikeuksien suoja-aika kestää kirjailijan tai luovan työn tekijän eliniän ja jatkuu 70 vuotta tämän kuoleman jälkeen. Tekijänoikeuden ja tiettyjen lähioikeuksien suojan voimassaoloajasta annetulla direktiivillä (direktiivi 2011/77/EU) pidennettiin äänitteiden esittäjien suoja-aika 50:stä 70 vuoteen tallentamisesta ja musiikin tekijöiden, kuten säveltäjien ja sanoittajien, suoja-aika 70 vuoteen tekijän kuolemasta. Äänitteiden suoja-ajaksi on kansainvälisestikin vakiintunut 70 vuotta. Nykyään äänitteiden suoja on vähintään 70 vuotta 64 maassa eri puolilla maailmaa.

c. Tietokoneohjelmat ja tietokannat

Direktiivi tietokoneohjelmien oikeudellisesta suojasta (direktiivi 2009/24/EY) velvoittaa jäsenvaltiot antamaan tietokoneohjelmille tekijänoikeudellisen suojan kirjallisten ja taiteellisten teosten suojaamisesta tehdyssä Bernin yleissopimuksessa tarkoitettuina kirjallisina teoksina. Tietokantadirektiivissä (direktiivi 96/9/EY) säädetään tietokantojen oikeudellisesta suojasta. Tietokannalla tarkoitetaan ”teosten, tietojen tai muiden itsenäisten aineistojen kokoelmaa, joka on järjestetty järjestelmällisellä tai menetelmällisellä tavalla ja johon elektronisesti tai muulla tavoin on mahdollistettu yksilöllinen pääsy”. Tietokantadirektiivissä säädetään, että tietokannoille myönnetään sekä tekijänoikeussuoja henkisinä luomuksina että sui generis -oikeuden antama suoja, joka koskee investointeja (rahoituksen, henkilöresurssien ja vaivannäön muodossa) tietokannan sisällön keräämiseen, varmistamiseen tai esittämiseen.

Datasäädöksessä (asetus (EU) 2023/2854) vahvistetaan säännöt verkkoon liitettyjen tuotteiden tai niihin liittyvien palvelujen, kuten esineiden internetin

ja teollisuuskoneiden, tuottaman datan jakamisesta. Siinä edellytetään sellaisen datan luovuttamista ja julkaisemista, jota mahdollisesti suojaavat datan haltijan tai kolmannen osapuolen liikesalaisuudet, tekijänoikeudet tai muut teollis- ja tekijänoikeudet, ja annetaan käyttäjille pääsy niiden tuottamaan dataan. Siinä annetaan uusia sääntöjä, joiden avulla määritetään, kuka voi saada ja käyttää EU:ssa kaikilla talouden aloilla tuotettua dataa.

Vuonna 2022 annetulla datanhallinta-asetuksella (asetus (EU) 2022/868) otettiin käyttöön vankkoja mekanismeja, joilla helpotetaan tiettyjen julkisen sektorin suojatun datan luokkien uudelleenkäyttöä, lisätään luottamusta datan välityspalveluihin ja tuetaan data-altruismia kaikkialla EU:ssa.

Ehdotettu seitsemäs koontipaketti on lainsäädäntöpaketti, jolla pyritään yksinkertaistamaan ja konsolidoimaan EU:n digitaalialan asetuksia, kuten datasäädös ja datanhallinta-asetus. Yksi komission 19. marraskuuta 2025 ehdottaman digitaalialan koontiasetuksen keskeisistä toimenpiteistä on rajapintojen yhdenmukaistaminen datasäädöksen ja datanhallinta-asetuksen kanssa. Tarkistuksen tavoitteena on luoda Euroopan datavetoiselle taloudelle vankka perusta, jossa yhdistyvät tietosuoja ja innovointi. Sillä pyritään yksinkertaistamiseen kokoamalla sääntöjä yhteen ja yhdenmukaistamalla terminologiaa. Parlamentti ja neuvosto pääsivät trilogineuvotteluissa alustavaan sopimukseen paketista. Nyt molempien toimielinten eli unionin lainsäätäjien on hyväksyttävä sopimus virallisesti.

d. Vuokraus- ja lainausoikeudet

Vuokraus- ja lainausdirektiivi (direktiivi 2006/115/EY) oli EU:n varhainen säädös, jossa käsiteltiin tekijöiden oikeuksia ja omaksuttiin monialainen lähestymistapa. Sillä otettiin käyttöön luovuttamaton oikeus korvaukseen, koska tekijöiden ja esittäjien luovan ja taiteellisen työn jatkuvuus edellyttää riittäviä tuloja ja äänitteiden ja elokuvien tuottamisen vaatimat sijoitukset ovat erityisen suuria.

e. Yhteishallinnointiorganisaatiot

Tekijänoikeudella ja lähioikeuksilla suojatun sisällön levittäminen edellyttää, että näiden oikeuksien eri haltijat lisensoivat oikeutensa. Oikeudenhaltijat voivat uskoa oikeutensa **yhteishallinnointiorganisaation** haltuun, joka hallinnoi näitä oikeuksia heidän puolestaan. Yhteishallinnointiorganisaatio voi kieltäytyä hallinnoimasta oikeuksia vain asianmukaisesti perustellusta syystä. Tekijänoikeuden kollektiivisesta hallinnoinnista annetussa direktiivissä (direktiivi 2014/26/EU) vahvistetaan yhteishallinnointiorganisaatioille vaatimuksia hallinnon, varainhoidon, avoimuuden ja raportoinnin korkean tason varmistamiseksi. Direktiivin tarkoituksena on varmistaa, että oikeudenhaltijat voivat vaikuttaa oikeuksiensa hallinnointiin, ja sillä pyritään parantamaan yhteishallinnointiorganisaatioiden toimintaa EU:n laajuisten standardien avulla. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että yhteishallinnointiorganisaatiot toimivat niiden oikeudenhaltijoiden etujen mukaisesti, joiden oikeuksia ne edustavat.

3. Patentit

Patentti on eräänlainen omistusoikeus, joka voidaan myöntää teknisluonteiselle keksinnölle, jos se on **uusi**, **keksinnöllinen** ja **teollisesti käyttökelpoinen**. Patentti antaa haltijalleen oikeuden kieltää muita valmistamasta, käyttämästä tai myymästä **keksintöä** ilman lupaa. Patentit kannustavat yrityksiä tekemään innovoinnin kannalta

tarpeellisia investointeja, minkä lisäksi ne kannustavat yksittäisiä ihmisiä ja yrityksiä käyttämään resursseja tutkimukseen ja kehittämiseen. Tekniset keksinnöt voidaan suojata Euroopassa joko toimivaltaisten kansallisten viranomaisten myöntämillä kansallisilla patenteilla tai Euroopan patenttiviraston keskitetysti myöntämillä eurooppapatenteilla. Euroopan patenttivirasto on Euroopan patenttijärjestön toimeenpanovirasto. Patenttijärjestöön kuuluu nykyään 39 sopimusvaltiota. EU ei ole järjestön jäsen.

Jäsenvaltioiden vuosikausia kestäneiden neuvottelujen jälkeen parlamentti ja neuvosto hyväksyivät vuonna 2012 vaikutukseltaan yhtenäisen eurooppapatentin (yhtenäispatentin) oikeudellisen perustan. Jäsenvaltioiden välisellä kansainvälisellä sopimuksella luotiin näin yhtenäistä ja erikoistunutta lainkäyttövaltaa käyttävä elin patenttialalle.

Euroopan unionin tuomioistuin vahvisti 5. toukokuuta 2015 asioissa C-146/13 ja C-147/13 antamassaan tuomiossa yhtenäisen patenttipaketin, joten todellisen eurooppapatentin tiellä ei enää ole esteitä.

Euroopan patenttiviraston myöntämä **yhtenäispatentti** on ollut käytössä 1. kesäkuuta 2023 alkaen, ja se antaa yhtenäisen ja vaikutuksiltaan yhtäläisen patenttisuojan kaikissa järjestelmään kuuluvissa jäsenvaltioissa. Yritykset voivat suojata keksintönsä kaikissa EU:n jäsenvaltioissa todellisella EU:n patentilla. Ne voivat myös riitauttaa nämä yhtenäispatentit ja puolustaa niitä yhdellä ja samalla yhdistetyssä patenttituomioistuimessa nostetulla kanteella. Tämä yksinkertaistaa järjestelmää ja pienentää käännöskuluja. Yhdistetystä patenttituomioistuimesta tehdyssä sopimuksessa määrätään, että unionin oikeuden ensisijaisuutta on kunnioitettava (sopimuksen 20 artikla) ja että unionin tuomioistuimen päätökset sitovat yhdistettyä patenttituomioistuinta. Yhdistetyllä patenttituomioistuimella on tällä hetkellä toimivaltaa 18:ssa EU:n jäsenvaltiossa. Se koostuu ensimmäisen asteen tuomioistuimesta, muutoksenhakutuomioistuimesta ja kirjaamosta. **Ensimmäisen asteen tuomioistuimen** rakenne on hajautettu. Siihen kuuluu Pariisissa toimiva keskusjaosto, jolla on toimipisteet Münchenissä ja Milanossa, sekä alue- ja paikallisjaostoja eri puolilla Eurooppaa. **Muutoksenhakutuomioistuimen** kotipaikka on Luxemburg, ja se käsittelee ensimmäisen asteen tuomioistuimen päätöksistä tehdyt valitukset ja tuomioistuimen lopullisten päätösten uudelleenkäsittelyä koskevat pyynnöt. Yhdistetystä patenttituomioistuimesta tehdyn sopimuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaisesti muutoksenhakutuomioistuimen kokoonpanot ovat monikansallisia, ja niissä on kolme lainoppinutta tuomaria ja kaksi teknisen pätevyyden omaavaa tuomaria, joilla on pätevyys ja kokemusta kyseessä olevan teknologian alalla.

4. Liikesalaisuudet

Liiketoimintatiedon (taitotieto) suojaamisella on vuosisatoja pitkät perinteet. Monissa maissa on oikeudellisia välineitä liikesalaisuuksien suojaamiseksi, mutta näiden ei aina katsota kuuluvan teollis- ja tekijänoikeuksien piiriin. Liikesalaisuuksien suoja ei ole tasoltaan verrattavissa muun henkisen omaisuuden, kuten patenttien, tekijänoikeuksien ja tavaramerkkien, suojaan mutta se voi periaatteessa olla kestoltaan rajoittamaton. Liikesalaisuuksien suojassa esiintyy maiden välillä enemmän vaihtelua kuin muilla teollis- ja tekijänoikeuksien aloilla, ja se voi olla jopa suotuisampaa ja edullisempaa kuin virallisen patenttisuojan hakeminen. Vuonna

2016 annettiin direktiivi liikesalaisuuksien suojaamisesta (direktiivi (EU) 2016/943). Sillä suojataan julkistamatonta taitotietoa ja liiketoimintatietoa (liikesalaisuuksia) laittomalta hankinnalta, käytöltä ja ilmaisemiselta.

5. Teollis- ja tekijänoikeuksien myöntäminen kasvilajikkeille

Kasvinjalostajanoikeus, jolla tarkoitetaan kasvilajikkeiden suojaamista teollis- ja tekijänoikeuksilla, on uuden kasvilajikkeen jalostajalle myönnettävä immateriaalioikeus. EU:n kasvilajikkeiden suojajärjestelmä perustuu vuonna 1991 tehdyn uusien kasvilajikkeiden suojaamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen periaatteisiin, ja sillä edistetään maatalouden ja puutarhaviljelyn kehitystä. EU:n lainsäädännöllä luotiin erityinen järjestelmä kasvinjalostajanoikeuksien suojaamiseksi. Järjestelmä mahdollistaa teollis- ja tekijänoikeuksien myöntämisen kasvilajikkeille. Yhteisön kasvilajikevirasto panee tämän järjestelmän täytäntöön ja soveltaa sitä.

6. Maantieteelliset merkinnät

Maataloustuotteisiin sovellettavassa EU:n teollis- ja tekijänoikeusjärjestelmässä maantieteellisiksi merkinnöiksi rekisteröityjen tuotteiden nimitykset on suojattu oikeudellisesti jäljittelyltä ja väärinkäytöltä EU:ssa ja unionin ulkopuolisissa maissa, joiden kanssa on allekirjoitettu erityinen suojasopimus. Tuotenimille voidaan myöntää maantieteellinen merkintä, jos niillä on erityinen yhteys tuotteen valmistuspaikkaan. Maantieteelliset merkinnät auttavat kuluttajia tunnistamaan laadukkaat tuotteet. Kuluttajille maantieteellinen merkintä on tae laadusta, ja tuottajia se helpottaa markkinoinnissa. **Maantieteelliset merkinnät on tunnustettu henkiseksi omaisuudeksi**, ja ne ovat yhä tärkeämmässä roolissa EU:n ja muiden maiden välisissä kauppaneuvotteluissa. Esimerkiksi Yhdysvallat on edelleen huolissaan EU:n maantieteellisten merkintöjen suojasta, joka vaikuttaa sekä yhdysvaltalaisten tavaramerkkien suojaan että sellaisten yhdysvaltalaisten tuotteiden markkinoille pääsyyn, joista käytetään EU:n ja EU:n ulkopuolisten maiden markkinoilla yleisesti käytettäviä nimityksiä[1]. Alkoholijuomien ja maataloustuotteiden maantieteellisistä merkinnöistä annetussa asetuksessa (asetus (EU) 2024/1143) yksilöidään tuotteet, joiden laatu, ominaispiirteet tai maine johtuvat niiden maantieteelliselle alkuperäpaikalle ominaisista luontoon liittyvistä ja inhimillisistä tekijöistä. Tuotteet, joille harkitaan myönnettäväksi tai joille on myönnetty maantieteellinen merkintä, luetellaan maantieteellisten merkintöjen rekistereissä. Vuonna 2023 annettiin samantyyppinen asetus käsityö- ja teollisuustuotteiden maantieteellisten merkintöjen suojasta (asetus (EU) 2023/2411). Sillä suojellaan tiettyjen tuotantoalueiden teollisuustuotteita, joita ovat esimerkiksi Albaceten veitset, Böömin kristalli ja Limogesin posliini, samaan tapaan kuin alueellisesti tuotettuja elintarvikkeita ja juomia.

Kansainvälisellä tasolla neuvoston päätöksessä EU:n liittymisestä Geneven asiakirjaan (päätös (EU) 2019/1754) nimetään EUIPO maantieteellisten merkintöjen osalta toimivaltaiseksi viranomaiseksi. Yhdysvallat on edelleen suuresti huolissaan alkuperänimitysten suojasta tehdyn Lissabonin sopimuksen laajentamista koskevien WIPOn vuoden 2015 neuvottelujen tuloksista.

[1] "2025 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers", Yhdysvaltojen kauppaneuvottelijan virasto, s. 148.

7. Väärentämisen torjuminen

Arvioiden mukaan EU:hun tuotavien väärennettyjen ja laittomasti valmistettujen tuotteiden arvo on noin 85 miljardia euroa (5 prosenttia tuonnin kokonaisarvosta). Laittomasti valmistettujen tuotteiden osuus maailmanlaajuisesta kaupasta on jopa 2,5 prosenttia ja arvo jopa 338 miljardia euroa, mistä aiheutuu merkittävää vahinkoa oikeudenhaltijoille, hallituksille ja kansantalouksille.

Koska jäsenvaltioiden oli seuraamusjärjestelmien erojen vuoksi vaikeaa torjua tehokkaasti väärentämistä ja laitonta valmistamista, Euroopan parlamentti ja neuvosto lähtivät ratkaisemaan ongelmaa antamalla direktiivin teollis- ja tekijänoikeuksien noudattamisen varmistamisesta (direktiivi 2004/48/EY). Direktiivin tarkoituksena on tehostaa laittoman valmistuksen ja väärentämisen torjuntaa lähentämällä kansallisia lainsäädäntöjä, jotta voidaan varmistaa henkisen omaisuuden suojan korkea, yhtäläinen ja yhdenmukainen taso sisämarkkinoilla, ja siinä säädetään yksityis- ja hallinto-oikeudellisista toimenpiteistä, menettelyistä ja korvauksista. Teollis- ja tekijänoikeuksien tullivalvonnasta annetussa asetuksessa (asetus (EU) N:o 608/2013) säädetään tulliviranomaisten menettelysäännöistä, joilla valvotaan teollis- ja tekijänoikeuksia sellaisten tavaroiden osalta, joihin sovelletaan tullivalvontaa tai tullitarkastuksia.

B. Oikeuksien ”sammumisen” periaate

1. Määritelmä

Oikeuksien ”sammuminen” on oikeudellinen periaate, jota sovelletaan kaikkiin teollisoikeuksiin ja joka tarkoittaa, että sen jälkeen, kun teollis- ja tekijänoikeuden haltija tai joku muu omistajan suostumuksella on myynyt teollis- ja tekijänoikeuksilla suojatun tuotteen (esimerkiksi patentin), teollis- ja tekijänoikeuden sanotaan **sammuneen**. Unionin tuomioistuin on aina tulkinnut EU:n perussopimuksia siten, että teollis- ja tekijänoikeudet sammuvat sisämarkkinoilla, kun asianomaiset tavarat saatetaan markkinoille oikeudenhaltijan toimesta tai hänen suostumuksellaan. Oikeuksien sammumisen periaate merkitsee, että jäsenvaltion lainsäädännöllä suojatun teollisoikeuden tai kaupallisen tekijänoikeuden haltija ei voi vedota kyseiseen lainsäädäntöön ja siten estää sellaisen tuotteen maahantuontia tai kaupan pitämistä, joka on jo saatettu markkinoille toisessa jäsenvaltiossa.

2. Rajoitukset

Oikeuksien sammuminen EU:ssa ei päde väärennettyjen tuotteiden kaupan pitämisen tai Euroopan talousalueen ulkopuolella markkinoille saatettujen tuotteiden tapauksessa (TRIPS-sopimuksen 6 artikla). Unionin tuomioistuin päätti vuonna 1999 asiassa C-173/98 (Sebago Inc. ja Ancienne Maison Dubois & Fils SA vastaan G-B Unic SA) antamassaan tuomiossa, että jäsenvaltioilla ei myöskään ole oikeutta säätää kansallisessa lainsäädännössään tavaramerkkiin kuuluvien oikeuksien sammumisesta sellaisten tavaroiden osalta, jotka on saatettu markkinoille kolmansissa maissa.

3. Alan säädökset

Oikeuksien sammumista koskevat EU:n säännöt perustuvat suurelta osin unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jossa tulkitaan SEUT-sopimuksen 34 artiklaa, joka koskee jäsenvaltioiden välisiä määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavia

toimenpiteitä[2]. Tämä oikeuskäytäntö näkyy teollis- ja tekijänoikeuksia koskevassa EU:n lainsäädännössä.

C. Unionin tuomioistuimen viimeaikainen oikeuskäytäntö

Vuonna 2012 unionin tuomioistuin vahvisti asiassa C-406/10 (SAS Institute Inc. v World Programming Ltd) antamansa tuomion 32 kohdassa, että tietokoneohjelmien oikeudellisesta suojasta annetun direktiivin (direktiivi 91/250/ETY, joka on kumottu direktiivillä 2009/24/EY) mukaan, ainoastaan tietokoneohjelman ilmaisumuoto on suojattu tekijänoikeudella, kun taas suojaa eivät saa logiikan, algoritmien ja ohjelmointikielten perustana olevat ideat ja periaatteet. Tuomioistuin painotti, että tietokoneohjelman toiminnallisuus taikka sen yhteydessä tiettyjen sen toimintojen hyödyntämiseksi käytetty ohjelmointikieli tai datatiedostomuoto ei ole direktiivin 91/250/ETY 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu kyseisen ohjelman ilmaisumuoto (tuomion 39 kohta).

Asiassa C-160/15, (GS Media BV vastaan Sanoma Media Netherlands BV ja muut) antamassaan tuomiossa tuomioistuin totesi, että sellaisen hyperlinkin laittamisessa esille, joka johtaa toisella internetsivustolla ilman tekijänoikeuden haltijan lupaa julkaistuun tekijänoikeudella suojattuun teokseen, ei ole kyse ”yleisölle välittämisestä”, jos hyperlinkin esille laittanut henkilö ei tavoittele voittoa eikä tiedä, että kyseinen teos oli julkaistu internetissä ilman tekijänoikeuden haltijan lupaa.

Tuomioistuin totesi asiassa C-484/14 (Tobias Mc Fadden vastaan Sony Music Entertainment Germany GmbH) antamassaan tuomiossa, että viestintäverkon maksuton yleisön käyttöön asettaminen on sähköistä kaupankäyntiä koskeva direktiivissä (direktiivi 2000/31/EY) tarkoitettu ”tietoyhteiskunnan palvelu”, jos asianomainen palvelun tarjoaja suorittaa sen myymiensä tavaroiden tai tarjoamiensa palvelujen mainostamiseksi, ja totesi, että tiettyjen edellytysten täyttyessä viestintäverkkoyhteyden tarjoavan palvelun tarjoajan vastuu ei synny. Tästä seuraa, että tekijänoikeuden haltija ei voi vaatia kyseiseltä palvelujen tarjoajalta korvausta sillä perusteella, että kolmannet ovat käyttäneet kyseistä verkkoyhteyttä hänen oikeuksiensa loukkaamiseen. Internetyhteyden suojaaminen salasanalla varmistaa tasapainon toisaalta oikeuksien haltijoiden immateriaalioikeuden ja toisaalta viestintäverkkoyhteyden tarjoajien elinkeinovapauden ja verkonkäyttäjien tiedonvälityksen vapautta koskevan oikeuden välillä.

Euroopan unionin tuomioistuin totesi asiassa C-265/19 (Recorded Artists Actors Performers Ltd vastaan Phonographic Performance (Ireland) Ltd ym.) antamassaan tuomiossa, että jäsenvaltio ei voi evätä Euroopan talousalueen ulkopuolisista maista tulevilta esittäviltä taiteilijoilta oikeutta korvaukseen vetoamalla WIPOn sopimuksen vastavuoroisuuslausekkeeseen. WIPOn esitys- ja äänitesopimus takaa siihen liittyneille äänitallenteiden tuottajille ja esittäjille oikeuden kohtuulliseen korvaukseen. Vastauksena unionin tuomioistuimen tuomioon komissio käynnisti 11. syyskuuta 2023 kuulemisen ehdoista, jotka koskevat EU:n ulkopuolisten maiden musiikin esittäjille ja äänitetuottajille EU:ssa soitetuista musiikkitallenteista maksettavia korvauksia, koska yhdysvaltalaiset sidosryhmät olivat huolissaan siitä, että EU:n jäsenvaltiot pidättävät yhdysvaltalaisille tuottajille ja esittäjille kuuluvia rojalteja.

[2]Ks. Centrafarm BV ja Adriaan de Peijper vastaan Sterling Drug Inc. (asia C-15/74) sekä Merck & Co. Inc. vastaan Stephar BV ja Petrus Stephanus Exler (asia C-187/80).

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Henkinen omaisuus tuo lisäarvoa EU:n yrityksille ja kansantalouksille. Sen yhdenmukainen suojelu ja täytäntöönpano vauhdittavat osaltaan innovointia ja talouskasvua. Parlamentti on siksi sitoutunut yhdenmukaistamaan teollis- ja tekijänoikeuksia luomalla kansallisten järjestelmien rinnalle yhteisen EU:n järjestelmän. EU:n tavaramerkki- ja mallisuojajärjestelmät ja yhtenäinen patenttijärjestelmä ovatkin jo olemassa.

Parlamentti on tukenut teollis- ja tekijänoikeuksien asteittaista yhdenmukaistamista antamalla useita asiaa koskevia päätöslauselmia, etenkin tietokantojen oikeudellisesta suojasta sekä bioteknologian keksintöjen ja tekijänoikeuksien suojasta. Se on lisäksi vastustanut ihmiskehon osien patentoimista. Parlamentti hyväksyi 27. helmikuuta 2014 valiokunta-aloitteisen mietinnön, joka koskee yksityisen kopioinnin maksuja (oikeus laillisesti hankitun sisällön yksityiseen kopiointiin), sillä tekniikan kehittyessä digitaalisesta yksityisestä kopioinnista on tullut taloudellisesti erittäin merkittävää. Parlamentilla oli myös hyvin aktiivinen rooli laadittaessa WIPO:n sopimusta näkörajoitteisia koskevista tekijänoikeussuojan poikkeuksista (Marrakeshin sopimus).

EU:n tekijänoikeussääntöjen (ks. tekijänoikeutta koskeva osio) uudistuksen aikana tekijänoikeusdirektiivin 11 ja 13 artiklan tiimoilta käytiin kiivasta julkista keskustelua. Keskustelun päätteeksi parlamentti äänesti sen puolesta, että media-alan julkaisijat voivat määrittää tiettyjen suurten uutissivustojen sisällölle rahallisen arvon, ja kannatti internetissä tapahtuvien tekijänoikeusloukkausten jäljittämisen helpottamista. Luovilla toimialoilla ehdotuksia pidettiin myönteisinä, mutta tekniikkayritysten keskuudessa kritiikki niitä kohtaan oli voimakasta.

Parlamentti hyväksyi 10. maaliskuuta 2026 päätöslauselman tekijänoikeudesta ja generatiivisesta tekoälystä – mahdollisuuksia ja haasteita. Se perustuu oikeudellisten asioiden valiokunnan (JURI) mietintöön. Päätöslauselmassa vaaditaan avoimuutta, oikeudenmukaisen korvauksen maksamista ja oikeudenhaltijoiden mahdollisuutta estää suojatun sisältönsä käyttö tekoälyn kouluttamiseen. Oikeudellisten asioiden valiokunnalle laadittu tutkimus "Metaverse" osoittaa, että tekoäly aiheuttaa haasteita tekijänoikeussuojalle erityisesti siltä osin kuin kyseessä on tekoälymallien julkistamaton kouluttaminen tekijänoikeudella suojatulla aineistolla tai suojatulla datalla sekä sen jälkeen sisällön tuottaminen tekoälyn avulla. Parlamentin oikeus-, kansalaisvapaus- ja toimielinasioiden politiikkayksikkö järjesti generatiivista tekoälyä ja tekijänoikeuksia käsittelevän työpajan, jolla tuettiin parlamentin oikeudellisten asioiden valiokunnan työtä tällä alalla[3].

Lisäksi parlamentille tehty tutkimus osoittaa, että monet sopimusjärjestelyt helpottavat dataan liittyvien teollis- ja tekijänoikeuksien poistamista tai mahdollistavat rekisteröidyn teollis- ja tekijänoikeuksien hankkimisen. Tämä voi tapahtua sillä perusteella, että teos on julkaistu tietyllä alustalla tai että teos tai keksintö syntyi palvelusopimuksen puitteissa. Tällaisia järjestelyjä ovat muun muassa

[3]Lucchi, N. ja Hunter, S., "Generative AI and Copyright – Training, Creation, Regulation", oikeus-, kansalaisvapaus- ja toimielinasioiden politiikkayksikkö, Euroopan parlamentti, 2025; Brando, A., "Technological Aspects of Generative AI in the Context of Copyright", oikeus-, kansalaisvapaus- ja toimielinasioiden politiikkayksikkö, Euroopan parlamentti, 2025; Peukert, C., "The economics of copyright and AI – Empirical evidence and optimal policy", oikeus-, kansalaisvapaus- ja toimielinasioiden politiikkayksikkö, Euroopan parlamentti, 2025.

— oikeudelliset järjestelyt, joilla viedään luovan työn tekijöiltä teollis- ja tekijänoikeudet tai pakotetaan heidät myöntämään vastikkeettomia lisenssejä digitaalisten alustojen palveluihin sisältyvään ja palvelimille asetettuun sisältöön ja/tai joilla siirretään nämä oikeudet alustoille

— kertaostosopimukset, joilla alustat hankkivat itselleen luovan työn tekijöiden teollis- ja tekijänoikeudet

— oikeudelliset järjestelyt, joilla viedään työntekijöiltä, keksijöiltä tai luovan työn tekijöiltä teollis- ja tekijänoikeudet heidän työsuhteensa aikana tai palvelusaikanaan luomaansa sisältöön ja/tai siirretään oikeudet työnantajalle ("work for hire")[4].

Tämän tekstin on laatinut Euroopan parlamentin oikeus-, kansalaisvapaus- ja toimielinasioiden politiikkayksikkö. Lisätietoja on oikeudellisten asioiden valiokunnan verkkosivustolla.

Jagoda Karolina MACIEJEWSKA / JEREMY JULIAN OKORN / Mariusz MACIEJEWSKI
05/2026

[4]Macrez, F. ym., "Buyout contracts imposed by platforms in the cultural and creative sector", kansalaisoikeuksien sekä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden politiikkayksikkö, Euroopan parlamentti, lokakuu 2023; Maciejewski, M., "Metaverse", kansalaisoikeuksien sekä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden politiikkayksikkö, Euroopan parlamentti, kesäkuu 2023.

2.1.13. TYÖNTEKIJÖIDEN LÄHETTÄMINEN

Tässä luvussa kerrotaan lähetetyistä työntekijöistä, eli työntekijöistä, jotka työnantaja lähettää tilapäisesti työskentelemään toiseen EU-maahan, ja kerrotaan, miksi ja miten työntekijöiden lähettämistä säännellään EU:n lainsäädännössä. Tekstissä esitellään EU:n lainsäädäntöä, jonka tarkoituksena on varmistaa reilu kilpailu, kun palveluja tarjotaan EU:n rajojen yli, ja samalla suojella lähetettyjen työntekijöiden sosiaalisia oikeuksia. Lopuksi esitellään Euroopan parlamentin toimia uudistusten eteenpäin viemiseksi, sääntelyn parantamiseksi ja täytäntöönpanon valvomiseksi.

OIKEUSPERUSTA

— Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 54 ja 56–62 artiklassa vahvistetaan oikeudellinen kehys, jonka nojalla yritykset ja yksityishenkilöt voivat tarjota palveluja väliaikaisesti muissa EU:n jäsenvaltioissa kuin omassaan.

LÄHETETTYJÄ TYÖNTEKIJÖITÄ KOSKEVAN EU:N LAINSÄÄDÄNNÖN TAVOITTEET

Lähetetyillä työntekijöillä tarkoitetaan henkilöitä, jotka heidän työnantajansa lähettää tilapäisesti palvelukseen johonkin toiseen EU:n jäsenvaltioon. Lähetettyjä työntekijöitä koskevaa EU:n lainsäädäntöä pidetään yleisesti kohdennettuna sääntelytoimena, jolla työntekijöiden lähettämisessä pyritään tasapainoon kahden eri periaatteen välillä eli

— luomaan tervettä kilpailua tukevat olosuhteet (ns. tasapuoliset toimintaedellytykset) palvelujen rajatylittävälle tarjonnalle mahdollisimman vähin rajoituksin ja

— suojelemaan lähetettyjen työntekijöiden oikeuksia takaamalla yhteiset sosiaaliset oikeudet, jotta voidaan välttää epäoikeudenmukainen kohtelu ja estää halpatyövoiman syntyminen.

LÄHETETTYJÄ TYÖNTEKIJÖITÄ KOSKEVAN EU:N LAINSÄÄDÄNNÖN KEHITYS

A. Työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin historia

Palvelujen tarjoamisen vapaus EU:ssa on vahvistettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (56 artikla). EU on myös sitoutunut poistamaan esteet palvelujen vapaalta rajatylittävältä liikkuvuudelta sisämarkkinoilla. Kun EU laajeni vuonna 1986 Espanjan ja Portugalin liittyessä siihen, palvelujen rajatylittävä tarjonta nousi sisämarkkinakeskustelun kärkeen. Lähetettyjen työntekijöiden tilannetta sääntelevä direktiivi saatiin lopulta hyväksyttyä kymmenen vuotta kestäneen lainsäädäntötyön pattitilanteen jälkeen, kun Euroopan unionin tuomioistuin antoi tuomion asiassa C-113/89 ja kun Itävalta, Suomi ja Ruotsi liittyivät unioniin vuonna 1995.

Ensimmäinen työntekijöiden lähettämistä koskeva direktiivi annettiin 16. joulukuuta 1996. Siinä vahvistettiin **keskeiset työehtoja ja -oloja koskevat**

vähimmäisvaatimukset (enimmäistyöajat, palkallisten vuosilomien vähimmäiskesto, vähimmäispalkat, työterveys- ja työturvallisuussäännökset jne.). Muilta osin työsuhteeseen sovellettiin edelleen lähettävän jäsenvaltion työlainsäädäntöä. **Sosiaaliturvasta** säädettiin, että lähetetyt työntekijät kuuluvat kotimaansa sosiaaliturvajärjestelmän piiriin, jos lähettämisen kesto on – yleissääntönä – alle kaksi vuotta. **Verotuksesta** puolestaan säädettiin, että oikeus periä tuloveroja säilyy 183 päivän ajan lähettävällä jäsenvaltiolla ja siirtyy vasta sen jälkeen vastaanottavalle jäsenvaltiolle.

Tästä syystä erot paikallisten ja lähetettyjen työntekijöiden työvoimakustannuksissa saattavat olla huomattavia palkkatasosta, sosiaaliturvamaksuista ja tuloverovelvollisuudesta riippuen.

Työntekijöiden lähettämistä koskevan ensimmäisen direktiivin hyväksymistä seuranneina vuosina näiden työntekijöiden erityistilanteen täytäntöönpanossa, oikeudellisessa tulkinnassa ja sääntelyssä ilmeni kolmenlaisia **haasteita**:

— **Kasvavat palkkaerot ja työvoimakustannusten eroavaisuudet** tekivät lähetettyjen työntekijöiden käyttämisestä yrityksille houkuttelevampaa. Tämän seurauksena vuosina 2010–2014 työntekijöiden lähettäminen lisääntyi 44,4 prosenttia.

— **Väärinkäytöksille otolliset olosuhteet**, kuten kiertävä työntekijöiden lähettäminen (esim. eri työntekijöiden lähettäminen peräjälkeen lyhyiksi ajanjaksoiksi pitkäaikaista lähettämistä koskevien sääntöjen kiertämiseksi) ja postilaatikkoyhtiöt, johtivat siihen, että direktiivin aukkokohtia käytettiin työ- ja sosiaaliturvalainsäädännön kiertämiseen.

— **Selkeiden normien puuttuminen** ja viranomaisten välisen yhteistyön puutteet sekä jäsenvaltioiden sisällä että niiden kesken aiheuttivat ongelmia sääntöjen täytäntöönpanon valvonnasta vastaaville elimille.

Lissabonin sopimuksella (2007) perussopimuksiin sisällytettyjen sosiaalipolitiikkaa koskevien määräysten valossa oli kyseenalaista, oliko vuonna 1996 hyväksytty työntekijöiden lähettämistä koskeva direktiivi asianmukainen oikeudellinen väline, jolla voidaan varmistaa tasapuoliset toimintaedellytykset rajatylittävälle palvelujen tarjonnalle ja samalla luoda asianmukainen perusta työntekijöiden sosiaalisille oikeuksille. Tapauksissa, joissa vähimmäistyönormien toteuttaminen ja täytäntöönpanon valvonta jätettiin direktiivissä jäsenvaltioille, ne tukeutuivat unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön direktiivin terminologian tulkinnassa.

Unionin tuomioistuimen direktiivin hyväksymisen jälkeen tekemät ratkaisut eivät kuitenkaan ole tuoneet tarvittavaa oikeudellista selkeyttä. Kuten komissio on aivan oikein todennut, selkeiden normien puuttuminen on luonut epävarmuutta säännöistä ja aiheuttanut käytännön vaikeuksia kaikille kolmelle osapuolelle:

— elimille, jotka vastaavat sääntöjen täytäntöönpanon valvonnasta vastaanottavassa jäsenvaltiossa

— palvelujen tarjoajille niiden määrittäessä lähetetyn työntekijän palkkaa

— sekä lähetetyille työntekijöille itselleen, kun he eivät ole tietoisia oikeuksistaan.

Lisäksi neljässä vuosina 2007 ja 2008 antamassaan tuomiossa asioissa *Viking* (C-438/05), *Laval* (C-341/05), *Rüffert* (C-346/06) ja *komissio* vs. *Luxembourg* (C-319/06) unionin tuomioistuin on kääntänyt direktiivissä alun perin vähimmäisvaatimuksina pidetyt työelämän normit työehtoja ja -oloja koskeviksi ”enimmäistasoiksi”.

Tämän jälkeen unionin tuomioistuin on kuitenkin antanut kaksi lähetettyjä työntekijöitä paremmin suojelevaa tuomiota: Asiassa *Sähköalojen ammattiliitto ry* (C-396/13) antamassaan tuomiossa tuomioistuin totesi, että myös lähetettyihin työntekijöihin sovelletaan työehtosopimusten mukaista työntekijöiden palkkaryhmiin sijoittamista, kunhan tämä palkkaryhmiin sijoittaminen suoritetaan pakottavien ja läpinäkyvien sääntöjen mukaisesti. Tämän jälkeen asiassa *Regio-Post* (C-115/14) antamassaan tuomiossa tuomioistuin totesi, että jäsenvaltiot voivat vaatia julkisten hankintojen tarjouskilpailujen tarjoajia ja niiden alihankkijoita maksamaan työntekijöilleen asetetun vähimmäispalkan.

B. Sääntöjen tehostamiseksi toteutetut uudistukset

Mainittujen työntekijöiden lähettämistä koskevan alkuperäisen direktiivin puutteiden vuoksi komissio jatkoi uudistustyötä pyrkien ajantasaistamaan direktiiviä ja tehostamaan sen täytäntöönpanoa. Uudistuksissa otettiin huomioon perussopimuksiin tehdyt muutokset sekä se, että työntekijöiden lähettäminen on lisääntynyt voimakkaasti.

Tämän jälkeen on annettu kaksi keskeistä säädöstä: direktiivi täytäntöönpanon parantamiseksi ja tarkistettu työntekijöiden lähettämistä koskeva direktiivi.

1. Täytäntöönpanodirektiivi

Vuonna 2014 annetulla täytäntöönpanodirektiivillä luodaan yhteinen oikeudellinen kehys työntekijöiden aidon lähettämisen tunnistamiseksi, ja se mahdollistaa yhteisten normien yhdenmukaisemman täytäntöönpanon, soveltamisen ja täytäntöönpanon valvonnan. Siinä selvennetään lähettämisen määritelmää ja määritellään jäsenvaltioiden velvollisuus tarkistaa työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin noudattaminen etenkin aloilla, joilla väärinkäytösten riski on muita suurempi, kuten rakennusalalla ja maanteiden rahtiliikenteen alalla. Direktiivillä pyritään parantamaan työntekijöiden lähettämisestä vastaavien kansallisten viranomaisten välistä yhteistyötä asettamalla niille velvoite vastata avunantopyyntöihin ja vahvistamalla määräajat tietopyyntöihin vastaamiselle. Siinä säädetään, että jonkin jäsenvaltion palveluntarjoajille määräämät hallinnolliset seuraamukset ja sakot voidaan panna täytäntöön ja periä toisessa jäsenvaltiossa.

Lisäksi direktiivin mukaan jäsenvaltiot voivat velvoittaa toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneita palveluntarjoajia antamaan vastuussa oleville kansallisille toimivaltaisille viranomaisille ilmoituksen, joka sisältää työntekijöiden lähettämistä koskevat asiaankuuluvat tiedot, joita tarvitaan tosiasiallisten valvontatoimien toteuttamiseksi työpaikalla.

Komissio ehdotti vuonna 2024 asetusta, jolla perustetaan keskitetty digitaalinen ilmoitusportaali. Portaalilla on tarkoitus keventää toisistaan poikkeavista kansallisista järjestelmistä aiheutuvaa hallinnollista rasitetta, ja sen käyttö olisi vapaaehtoista. EU:n

lainsäädäntövallan käyttäjät Euroopan parlamentti ja neuvosto käsittelevät ehdotusta parhaillaan.

2. Tarkistettu työntekijöiden lähettämistä koskeva direktiivi

Komissio ehdotti maaliskuussa 2016 työntekijöiden lähettämistä koskevan alkuperäisen direktiivin tarkistamista, jotta voidaan varmistaa vastaanottavan jäsenvaltion työlainsäädännön soveltaminen, kun kyse on pitkäaikaisista lähettämisistä, sekä puuttua esimerkiksi samapalkkaisuuden, työehtosopimusten sovellettavuuden ja vuokratyöntekijöiden kohtelun kysymyksiin.

Ehdotusta vastustettiin laajasti: Kun ehdotus julkaistiin, kaikkiaan 11 jäsenvaltion parlamentit antoivat perustellun lausunnon ja käynnistivät näin toissijaisuusperiaatteen valvontamekanismin eli ns. **keltaisen kortin menettelyn**. Useimmissa lausunnoista pidettiin valitettavana sitä, että ehdotus asettaisi niiden työntekijät heikompaan kilpailuasemaan ja että jäsenvaltiot menettäisivät oikeutensa päättää lähetettyjen vuokratyöntekijöiden keskeisistä työoloista ja -ehdoista, kuten vuokratyöstä annetussa vuoden 2008 direktiivissä säädetään.

Komission, neuvoston ja parlamentin välisten tiiviiden neuvottelujen jälkeen lainsäätäjät hyväksyivät tarkistetun työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin 28. kesäkuuta 2018. Tarkistettu työntekijöiden lähettämistä koskeva direktiivi tuli voimaan 30. heinäkuuta 2020, ja se vaikuttaa seuraaviin aloihin:

— **Pitkäaikainen lähettäminen:** Lähettäminen voi kestää enintään 12 kuukautta, mutta sitä voidaan jatkaa kuudella kuukaudella (komissio ehdotti alun perin 24:ää kuukautta). Sen jälkeen sovelletaan vastaanottavan jäsenvaltion työlainsäädäntöä.

— **Korvaus**: Kaikkia paikallisiin työntekijöihin sovellettavia vastaanottavan jäsenvaltion sääntöjä sovelletaan ensimmäisestä päivästä alkaen myös kaikkiin lähetettyihin työntekijöihin. Heihin sovelletaan siis esimerkiksi sama palkka samasta työstä -periaatetta. Direktiiviin sisällytettiin tarkistamisen yhteydessä myös selkeämmät lisiä koskevat säännöt, ja siinä säädetään, ettei matka-, ruokailu- ja majoituskustannuksia saa vähentää työntekijöiden palkoista. Täytäntöönpanodirektiivin säännösten mukaisesti tietojen jäsenvaltiossa käytössä olevien korvauksen keskeisistä osatekijöistä on oltava saatavilla kootusti yhdellä kansallisella verkkosivustolla.

— **Työolot**: Jäsenvaltiot voivat soveltaa laajoja edustavia alueellisia tai alakohtaisia työehtosopimuksia. Aiemmin tämä koski vain rakennusalalla yleisesti sovellettavia työehtosopimuksia. Majoitusoloihin vastaanottavassa valtiossa on sovellettava voimassa olevia, poissa kotoa työskenteleviin paikallisiin työntekijöihin sovellettavia kansallisia sääntöjä.

— **Vuokratyöntekijät**: Työntekijöiden lähettämistä koskevalla tarkistetulla direktiivillä varmistetaan lähetettyjen vuokratyöntekijöiden tasavertainen kohtelu. Rajatylittävää toimintaa harjoittaviin työvoimaa vuokraaviin yrityksiin sovelletaan samoja ehtoja kuin kansallisiin vuokrayrityksiin.

— **Kuljetusala:** Maantieliikenteen alan työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon vuonna 2020 annetussa direktiivissä vahvistetaan tätä alaa koskevat erityissäännöt. Unionin tuomioistuin jätti 19. joulukuuta 2019 asiassa *Dobersberger* (C-16/18) antamassaan tuomiossa työntekijöiden lähettämistä

koskevan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle työntekijät, jotka suorittavat matkustajapalveluja kansainvälisissä junissa.

C. Muut aloitteet

Komissio perusti vuonna 2019 **Euroopan työviranomaisen** (ELA) takaamaan työvoiman liikkuvuutta ja sosiaaliturvaa koskevien sääntöjen asianmukaisen soveltamisen. Euroopan työviranomainen käynnisti vuonna 2023 yhdessä komission kanssa työntekijöiden lähettämistä koskevan 360-ohjelman, joka muodostaa puitteet sidosryhmien väliselle yhteistyölle. Ohjelman tavoitteena on parantaa tietojenvaihtoa, tehostaa hallinnollista yhteistyötä ja lisätä tietämystä työntekijöiden lähettämistä koskevista EU:n ja kansallisista säännöistä.

Euroopan työviranomaisen ensimmäinen arviointiraportti julkaistiin toukokuussa 2025. Vuosina 2019–2023 työviranomainen avusti jäsenvaltioita 168 rajatylittävässä työsuojelutarkastuksessa, joissa tarkastettiin yli 13 500 työntekijän tilanne suuririskisillä aloilla, kuten liikenne-, rakennus- ja maatalousalalla. Komission odotetaan ehdottavan vuoden 2026 loppuun mennessä uutta lainsäädäntöä, jolla laajennetaan edelleen Euroopan työviranomaisen toimeksiantoa ja vahvistetaan sen roolia oikeudenmukaisten työolojen turvaamisessa myös yli rajojen. Tämä aloite sisältyy oikeudenmukaista työvoiman liikkuvuutta koskevaan pakettiin, joka komission on määrä käynnistää vuonna 2026.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Euroopan parlamentti on ollut liikkeellepaneva voima ihmisten ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevan lainsäädännön hyväksymisessä.

Parlamentti on vuodesta 2014 lähtien antanut useita päätöslauselmia, joissa se on muistuttanut tarpeesta parantaa työntekijöiden lähettämistä koskevaa direktiiviä. Direktiivin tarkistamisesta käytyjen neuvottelujen aikana parlamentti kannatti erityisesti sama palkka samasta työstä -periaatetta ja sitä, että jäsenvaltioiden on voitava soveltaa alueellisia tai ala- tai toimialakohtaisia sopimuksia. Se halusi antaa jäsenvaltioille uudelleentarkastelulausekkeen avulla mahdollisuuden velvoittaa alihankintatilanteessa myös ulkomaalaiset yritykset noudattamaan kansallisia vaatimuksia.

Maaliskuussa 2021 parlamentti ilmaisi huolensa siitä, että työntekijöiden lähettämistä koskevaa tarkistettua direktiiviä ei tulkita yhdenmukaisesti, ja kehotti komissiota avustamaan jäsenvaltioita suoraan koko prosessin ajan, jotta varmistetaan EU:n oikeuden yhdenmukainen tulkinta. Parlamentti antoi 20. toukokuuta 2021 päätöslauselman EU:n sääntöjen vaikutuksista työntekijöiden ja palvelujen vapaaseen liikkuvuuteen. Siinä se kiinnitti huomiota liikkuvien työntekijöiden, mukaan lukien lähetetyt työntekijät, erityisen haavoittuvaan asemaan covid-19-pandemian aikana ja kehotti korjaamaan rakenteelliset puutteet EU:n ja kansallisissa sääntelykehyksissä. Tätä varten parlamentti kehotti parantamaan työntekijöiden lähettämistä koskevan tarkistetun direktiivin täytäntöönpanoa, valvontaa ja seurantaa sekä perustamaan keskitetyn pisteen, josta työntekijät ja työnantajat voisivat saada työvoiman liikkuvuutta ja lähettämistä koskevia digitaalisia palveluja.

Komissio esitti vuonna 2016 ehdotuksen sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevaksi asetukseksi. Yksi ehdotuksen tavoitteista oli selkeyttää sovellettavaa lainsäädäntöä koskevia lainvalintasääntöjä sekä sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan asetuksen ja lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin välistä suhdetta. Ehdotuksesta käytävät neuvottelut ovat yhä käynnissä.

Parlamentti antoi vuonna 2021 päätöslauselman eurooppalaisen sosiaaliturvapassin käyttöönotosta sosiaaliturvaoikeuksien ja oikeudenmukaisen liikkuvuuden täytäntöönpanon parantamiseksi sähköisessä ympäristössä. Siinä se korosti, että tarvitaan EU:n laajuinen digitaalinen väline kaikille liikkuville työntekijöille, mukaan lukien lähetetyt työntekijät. Tällaisella välineellä varmistettaisiin sosiaaliturvaoikeuksien tehokas yksilöinti, jäljitettävyys, kasaantuminen ja siirrettävyys ja parannettaisiin työvoiman liikkuvuutta ja sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevien EU-sääntöjen täytäntöönpanoa työmarkkinoilla oikeudenmukaisesti ja vaikuttavasti.

Komissio esitti 6. syyskuuta 2023 tiedonannon sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamiseen liittyvästä digitalisaatiosta. Tiedonannossa esitellään digitalisaation alalla kehitteillä olevia erilaisia hankkeita, esimerkiksi eurooppalaista sosiaaliturvapassia (ESSPASS) koskevaa hanketta. ESSPASS-hankkeessa keskitytään etuuteen oikeuttavien asiakirjojen pyytämisen ja vastaanottamisen digitalisointiin sekä asiakirjojen reaaliaikaiseen todentamiseen, jotta sosiaaliturvalaitokset, työsuojeluviranomaiset, terveydenhuollon tarjoajat ja muut asiaankuuluvat elimet voivat tarkistaa näiden asiakirjojen voimassaolon välittömästi kaikkialla Euroopassa.

Työntekijöiden lähettäminen mainitaan myös Euroopan työviranomaisen toimeksiannon tarkistamisesta annetussa parlamentin päätöslauselmassa (18. tammikuuta 2024), jossa se kehotti laajentamaan Euroopan työviranomaisen toimeksiantoa kattamaan työvoiman liikkuvuuden EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten osalta kiinnittäen erityistä huomiota näennäisen lähettämisen ja näennäisen itsenäisen ammatinharjoittamisen lopettamiseen. Parlamentti antoi viimeksi 12. helmikuuta 2026 päätöslauselman alihankintaketjuihin ja välittäjien rooliin puuttumisesta työntekijöiden, myös heikoimmassa asemassa olevien lähetettyjen työntekijöiden, oikeuksien suojelemiseksi.

Tämän tekstin on laatinut liikenteestä, työllisyydestä ja sosiaaliasioista vastaava Euroopan parlamentin politiikkayksikkö. Lisätietoja on työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunnan verkkosivustolla.

Victor Manuel Martinez Garzon
03/2026

2.2. KULUTTAJIEN SUOJELU JA KANSANTERVEYS

2.2.1. KULUTTAJAPOLITIIKAN PERIAATTEET JA VÄLINEET

Tässä luvussa tutustutaan keskeisiin kuluttajapolitiikan periaatteisiin ja välineisiin. Tehokkaalla kuluttajansuojalla varmistetaan, että sisämarkkinat toimivat sujuvasti, edistetään tasapuolista kilpailua ja turvataan kuluttajan oikeudet. Kuluttajapolitiikalla parannetaan myös tiedonsaantia. Siten kuluttajille tarjotaan mahdollisuus tehdä tietoon perustuvia ja kestävämpiä valintoja. Kuluttajien vaikutusmahdollisuuksien lisääminen ja heidän etujensa turvaaminen ovat EU:n toiminnan keskeisiä tavoitteita.

OIKEUSPERUSTA

— Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT): 4 artiklan 2 kohdan f alakohta sekä 12, 114 ja 169 artikla muodostavat EU:n kuluttajapolitiikan perustan. Niissä korostetaan EU:n vastuunjakoa jäsenvaltioiden kanssa ja määritetään kuluttajapolitiikan tavoitteet.

— Euroopan unionin perusoikeuskirja: 38 artiklalla varmistetaan kuluttajansuojan korkea taso kaikilla EU:n politiikanaloilla.

TAVOITTEET

Kuluttajien etujen edistämiseksi ja kuluttajansuojan korkean tason varmistamiseksi EU:n on turvattava kuluttajien terveys, turvallisuus ja taloudelliset edut. Sen vuoksi sen tulisi:

— edistää kuluttajien mahdollisuutta tehdä tietoon perustuvia valintoja sekä

— puolustaa heidän oikeuttaan tiedonsaantiin ja koulutukseen.

Kuluttajansuoja olisi otettava huomioon kaikilla siihen liittyvillä EU:n toiminnan aloilla.

TOIMET

A. Yleistä

Komissio julkaisi marraskuussa 2025 kuluttaja-asioiden toimintaohjelman 2030 ja kuluttajia sisämarkkinoilla koskevan toimintasuunnitelman, johon kuuluu EU:n kuluttajansuojaa edistäviä erityistoimia. Toimintaohjelmassa määritetään EU:n kuluttajapolitiikan strategiset näkökohdat, joihin kuuluu neljä keskeistä painopistealaa.

— Kuluttajia koskeva toimintasuunnitelma: puututaan esteisiin, jotka estävät kuluttajia hyödyntämästä sisämarkkinoiden etuja, erityisesti tavaroiden ja palvelujen saatavuuden sekä liikenteen osalta.

— Digitaalinen oikeudenmukaisuus ja kuluttajansuoja verkossa: varmistetaan, että EU:n oikeudellinen kehys on tarkoituksenmukainen digitaalisella aikakaudella ja että se suojelee entistä paremmin alaikäisiä ja heikommassa asemassa olevia kuluttajia verkossa ja sen ulkopuolella.

— Kestävä kulutus: varmistetaan, että kuluttajien saatavilla on kestäviä tavaroita ja palveluita, ja suojellaan heitä paremmin viherpesulta.

— Kuluttajien oikeuksien tehokas täytäntöönpano ja parantaminen: suojellaan kuluttajia markkinatoimijoilta niiden sijoittautumispaikasta riippumatta. Vaikka kuluttajien oikeuksien täytäntöönpano on pääosin kansallisten viranomaisten vastuulla, EU:lla on keskeinen rooli tutkintojen ja toiminnan koordinoimisessa sellaisten epäiltyjen rikkomusten kohdalla, joilla on EU:n laajuinen ulottuvuus.

EU:n toimielimet käyttävät kuluttajatulostaulua kuluttajansuojapolitiikan tulosten seuraamiseksi. Lisäksi sillä arvioidaan kuluttajien kansallisia olosuhteita muun muassa tietämyksen, luottamuksen sekä säännösten noudattamisen ja valvonnan suhteen. Tulostaulun avulla tarkastellaan myös rajatylittävien liiketoimien ja sähköisen kaupankäynnin kasvun kautta tapahtuvaa EU:n vähittäismarkkinoiden integraatiota. Sen avulla kerätään tietoja äskettäin hankintoja tehneiltä kuluttajilta ja mitataan siten yli 40 markkinan toimintaa eri indikaattoreilla, kuten luottamus, vertailukelpoisuus, valinnanvara ja kuluttajien tyytyväisyys.

B. Alakohtaiset toimet (2.2.2)

1. Kuluttajaryhmät

EU:n toimielimet pitävät tärkeänä kuluttajien eturyhmien osallistumista toimien suunnitteluun. Kuluttajapolitiikan neuvoa-antava ryhmä (CPAG) on tärkein foorumi, jolla komissio kuulee kansallisia ja eurooppalaisia kuluttajapolitiikan sidosryhmiä uuden kuluttaja-asioiden toimintaohjelman täytäntöönpanosta.

Ryhmä täydentää muita komission ylläpitämiä olemassa olevia elimiä, erityisesti kuluttajasuojan yhteistyöverkostoa (CPC) ja kuluttajapolitiikkaa käsittelevää verkostoa (CPN).

Sen edeltäjänä toimi komission päätöksellä 2009/705/EY perustettu eurooppalainen neuvoa-antava kuluttajaryhmä, jonka toimikausi päättyi heinäkuussa 2019.

2. Kuluttajavalistus

Parempi tietämys kuluttajien oikeuksista voi lisätä luottamusta. EU on perustanut Euroopan kuluttajakeskusten verkoston (ECC-verkosto), joka antaa neuvontaa ostosten tekemisestä yli rajojen ja käsittelee valituksia. Verkosto tarjoaa kuluttajille tietoa ja neuvoja heidän oikeuksistaan EU:ssa ja auttaa heitä riita-asioissa muissa EU-maissa sijaitsevien elinkeinonharjoittajien kanssa. Komissio järjestää kuluttajille suunnattuja tiedotuskampanjoita ja julkaisee käytännön oppaita.

Your Europe -portaali on tärkeä tietokeskus, jossa eri tietolähteet on koottu yhteen ja kuluttajille tarjotaan laadukasta tietoa kuluttajapolitiikasta. Tiedonsaantia on siksi parannettu edelleen asetuksen yhteisen digitaalisen palveluväylän perustamisesta (asetus (EU) 2018/1724) mukaisesti.

Osana kiertotalouspakettia annettiin uusi direktiivi, joka koskee kuluttajien vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä vihreässä siirtymässä parantamalla tiedottamista ja suojaa sopimattomilta menettelyiltä (direktiivi (EU) 2024/825). Direktiivillä pyritään vahvistamaan kuluttajansuojaa kannustamalla kestävämpiin kulutustottumuksiin ja välttämällä harhaanjohtavia ympäristöväitteitä.

3. Kuluttajien oikeuksien toteutuminen

Kansalliset viranomaiset ovat vastuussa kuluttajalainsäädännön täytäntöönpanosta. Niiden toimia voidaan koordinoida EU:n tasolla rajat ylittävien kysymysten ratkaisemiseksi. Kuluttajien oikeuksien olemassaolon lisäksi on yhtä tärkeää huolehtia niiden tosiasiallisesta toteutumisesta. Asetus kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä (asetus (EU) 2017/2394) edistää kansallisten viranomaisten välistä yhteistyötä EU:n verkoston kautta, joka helpottaa tietojenvaihtoa ja yhteistyötoimia kuluttajansuojalainsäädännön rikkomisen torjumiseksi. Verkosto toteuttaa koordinoituja tutkimuksia, kuten internetin tehotarkastuksia, varmistaakseen, että verkkosivustot noudattavat sääntöjä.

Vuonna 2019 hyväksytyllä nykyaikaistamisdirektiivillä (direktiivi (EU) 2019/2161) pyritään vahvistamaan EU:n kuluttajansuojasääntöjen täytäntöönpanoa. Sillä päivitettiin sääntöjä digitalisaation kehityksen mukaisesti.

Lisäksi kuluttajat voivat pyytää yhteisten etujensa suojaamista EU:ssa edustajakanteilla. Ne ovat kanteita, joita kuluttajia edustavat oikeutetut yksiköt nostavat kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavista edustajakanteista annetun direktiivin (direktiivi (EU) 2020/1828) mukaisesti.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

A. Yleistä

Parlamentti on johdonmukaisesti kannattanut kuluttajien oikeuksien vahvistamista, ja se pyrkii hiomaan EU:n kuluttajansuojasääntöjä. Parlamentti ottaa toimissaan erityisesti huomioon uudet näkökohdat, jotka voivat vaikuttaa kuluttajiin, kuten vihreän ja digitaalisen siirtymän.

Parlamentti on lainsäädäntövallan käyttäjä, joka hyväksyy lainsäädäntöä.

— Lisäksi se hyväksyy valiokunta-aloitteisia mietintöjä, jotka ohjaavat kuluttajansuojapolitiikkaa.

— Parlamentti pitää säännöllisesti julkisia kuulemistilaisuuksia ja keskusteluja asianomaisten sidosryhmien kanssa. Niillä pyritään tukemaan EU:n sääntöjen tehokasta täytäntöönpanoa ja valvontaa sekä tarkkailemaan yrityksiä, joiden liiketoimintamallit ja käytännöt voivat vaikuttaa kuluttajiin ja markkinoiden toimintaan merkittävällä tavalla.

Sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan (IMCO) tilaamassa, vuonna 2024 laaditussa tutkimuksessa[1] esitetään kattava katsaus kuluttajansuojaa koskevaan keskeiseen lainsäädäntöön.

B. Kestäviä ja turvallisia tuotteita kuluttajille

Parlamentti antoi huhtikuussa 2022 päätöslauselman korjauttamisoikeudesta, jonka tavoitteena on edistää tuotteiden kestävyyttä ja korjattavuutta. Kesäkuussa 2024 annettiin direktiivi tavaroiden korjaamista edistävistä yhteisistä säännöistä (direktiivi (EU) 2024/1799), ja se tuli voimaan saman vuoden heinäkuussa.

Parlamentti antoi heinäkuussa 2025 päätöslauselman tuoteturvallisuudesta ja sääntelyn noudattamisesta sähköisessä kaupankäynnissä ja tuonnissa EU:n ulkopuolelta. Päätöslauselmassa ehdotettiin toimia, joilla varmistetaan turvallisemmat ja oikeudenmukaisemmat markkinat sekä kuluttajille että yrityksille. Lisäksi siinä puututtiin haasteisiin, joita EU:hun saapuvien vaatimustenvastaisten tavaroiden kasvava määrä aiheuttaa.

Parlamentti neuvotteli tältä pohjalta lainsäätäjien kesken myös lelujen turvallisuutta koskevan asetuksen, jonka tavoitteena on varmistaa, että lelut ovat korkeimpien turvallisuusvaatimusten mukaisia. Lisäksi pyritään vähentämään vaarallisten lelujen määrää EU:n markkinoilla.

C. Toimenpiteet kuluttajien suojelemiseksi digitaalisessa maailmassa

Kuluttajapolitiikka digitaalisten ja verkkopalvelujen alalla on aihe, johon parlamentti ja erityisesti IMCO-valiokunta keskittyvät.

Parlamentti hyväksyi lokakuussa 2020 päätöslauselmat aiheista ”Digitaalisia palveluja koskeva säädös: sisämarkkinoiden toiminnan parantaminen”, ”Digitaalisia palveluja koskeva säädös ja perusoikeuskysymykset” ja ”Digitaalisia palveluja koskeva säädös: kauppa- ja siviilioikeudellisten sääntöjen mukauttaminen verkossa toimivia kaupallisia yhteisöjä varten”. Niissä esitetään parlamentin näkemys siitä, miten digitaalisten sisämarkkinoiden toimintaa ja muun muassa kuluttajansuojaa verkossa voidaan vahvistaa. Parlamentin päätöslauselmien sisältöä hyödynnettiin laajalti komission ehdotuksissa, joihin esitettiin tarkistuksia ja jotka hyväksyttiin IMCO-valiokunnan äänestyksessä joulukuussa 2021 (2.1.7). Digimarkkinasäädös ja digipalvelusäädös ovat ratkaisevan tärkeitä kuluttajansuojan kannalta digitaalisessa ympäristössä. Niissä vahvistetaan kattava oikeudellinen kehys, jonka tavoitteena on varmistaa oikeudenmukainen kilpailu, edistää avoimuutta ja suojata käyttäjiä vahingollisilta tai laittomilta verkkokäytännöiltä ja tuotteilta.

[1]*EU Mapping: Overview of Internal Market and Consumer Protection related legislation*, talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön selvitys sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2024, s. 38–41.

IMCO-valiokunta piti huhtikuussa 2025 julkisen kuulemisen alaikäisten suojelusta verkossa. Kuulemisen keskiössä olivat lukuisat ongelmat, joita alaikäiset kohtaavat haavoittuvassa asemassa olevina kuluttajina sosiaalisessa mediassa ja verkkoalustoilla.

Valiokunta järjesti myös keskustelun riippumattoman, avoimen ja terveen digitaalisen ympäristön luomisesta Euroopan kuluttajille, jossa perehdyttiin keskeisimpiin haasteisiin, joita kuluttajat kohtaavat alustataloudessa.

Tämän tekstin on laatinut talous- ja kasvuasioista vastaava Euroopan parlamentin politiikkayksikkö. Lisätietoja tästä aiheesta on sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan verkkosivustolla.

Fabiola VALENTINI / Maria Clara PESSOA FERREIRA
04/2026

2.2.2. KULUTTAJANSUOJAPOLITIIKKA

Tässä Faktatietojen luvussa kerrotaan, mitä toimenpiteitä EU on toteuttanut suojatakseen kuluttajien terveyttä ja turvallisuutta sekä taloudellisia ja oikeudellisia etuja. EU:n kuluttajansuojapolitiikalla suojataan kuluttajia riippumatta siitä, missä päin unionia he asuvat, matkustavat tai tekevät ostoksia. Se kattaa sekä fyysisen liiketoiminnan että sähköisen kaupankäynnin, ja siihen sisältyy niin yleisesti sovellettavia kuin tiettyjä tuotteita koskevia säännöksiä. Sääntelyn piirissä ovat muun muassa lääkkeet, tupakkatuotteet, kosmetiikka ja lelut.

OIKEUSPERUSTA

— Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 4 artiklan 2 kohta antaa EU:lle toimivaltaa toteuttaa kuluttajansuojaan liittyviä toimia.

— SEUT:n 12 artiklassa edellytetään, että kuluttajansuoja otetaan huomioon EU:n politiikassa.

— SEUT:n 114 artiklassa säädetään kansallisen kuluttajalainsäädännön yhdenmukaistamisesta.

— SEUT:n 169 artiklan mukaan EU:n on suojeltava kuluttajien terveyttä, turvallisuutta ja taloudellisia etuja ja samalla edistettävä oikeutta tiedonsaantiin ja koulutukseen.

KULUTTAJANSUOJAPOLITIIKAN TAVOITTEET

EU:n kaikille kuluttajille on taattava sama korkeatasoinen ja yhtenäinen suoja turvallisuuteen ja taloudellisiin etuihin liittyviä riskejä ja uhkia vastaan, ja heille on annettava mahdollisuus puolustaa omia etujaan riippumatta siitä, missä päin unionia he asuvat, matkustavat tai tekevät ostoksia.

KULUTTAJANSUOJAPOLITIIKAN SAAVUTUKSET

A. Kuluttajien terveyden ja turvallisuuden suojaaminen

1. Yleinen tuoteturvallisuusjärjestelmä ja markkinavalvonta

EU:lla on Safety Gate -pikahälytysjärjestelmä vaarallisille tuotteille, jotka eivät ole elintarvikkeita. Järjestelmä mahdollistaa nopean tietojenvaihdon jäsenvaltioiden ja komission välillä. Lisäksi kuluttajat voivat ilmoittaa sen kautta muista tuotteista kuin elintarvikkeista, jotka he ovat ostaneet verkossa tai sen ulkopuolella EU:n sisämarkkinoilla ja jotka aiheuttavat riskin kuluttajien terveydelle ja turvallisuudelle. Järjestelmä perustettiin yleisellä tuoteturvallisuusasetuksella (asetus (EU) 2023/988), joka tuli voimaan joulukuussa 2024. Asetuksella päivitettiin aiempia sääntöjä, jotta voidaan vastata digitalisaatiosta ja verkossa myytävien tavaroiden ja tuotteiden kasvavasta määrästä johtuviin haasteisiin. Lisäksi tuotevastuudirektiivillä (direktiivi (EU) 2024/2853) päivitettiin tuotevastuuta koskevia EU:n sääntöjä, jotta ne vastaisivat paremmin digitaalisen aikakauden haasteita. Jäsenvaltioiden on saatettava direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään joulukuuhun 2026 mennessä.

2. Erityisesti säännellyt tuotteet

Tietyt tuotteet vaativat erityistä sääntelyä, sillä ne voivat aiheuttaa suuremman riskin kuluttajien terveydelle ja turvallisuudelle. Tällaisia tuotteita ovat

— **Elintarvikkeet.** Pellolta pöytään -strategialla pyritään varmistamaan, että kaikkien EU:ssa myytävien elintarvikkeiden turvallisuus on korkealla tasolla tuotanto- ja jakeluprosessin joka vaiheessa. Strategia laadittiin yleistä elintarvikelainsäädäntöä koskevassa asetuksessa (asetus (EY) N:o 178/2002), jossa vahvistetaan elintarvikkeiden turvallisuuden perusperiaatteet. Lisätietoa elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä EU:n määräyksistä, mukaan lukien elintarvikehygienia, eläinten terveys, kasvien terveys ja elintarvikkeiden saastumisen ehkäiseminen, on elintarviketurvallisuutta koskevassa luvussa (2.2.6).

— **Lääkkeet.** Ihmisille tarkoitettuja lääkkeitä koskevilla yhteisön säännöillä (jotka otettiin käyttöön direktiivillä 2001/83/EY) yhdenmukaistettiin lääkkeiden lupamenettelyä, valmistusta, jakelua ja mainontaa koskevaa EU-maiden kansallista lainsäädäntöä. Tarkoituksena oli varmistaa kansanterveyden suojelu. Euroopan lääkevirasto edistää kuluttajien suojelua arvioimalla, valvomalla ja seuraamalla lääkkeiden turvallisuutta ja tehoa kaikkialla EU:ssa. Lisätietoa lääkkeiden ja lääkinnällisten laitteiden turvallisuutta ja saatavuutta koskevista EU:n määräyksistä sekä toimenpiteistä, joilla varmistetaan kliinisten tutkimusten eettinen suorittaminen ja mikrobilääkeresistenssin torjunta, on lääkkeitä ja lääkinnällisiä laitteita käsittelevässä luvussa (2.2.5).

— **Kosmetiikka.** Kosmeettisia valmisteita koskevalla asetuksella (asetus (EY) N:o 1223/2009), joka tuli voimaan 11. heinäkuuta 2013, varmistetaan kosmeettisten valmisteiden turvallisuus ja asianmukaiset merkinnät.

— **Lelut.** EU:n lainsäätäjät hyväksyivät äskettäin uuden leluturvallisuusasetuksen (asetus (EU) 2025/2509), jolla päivitetään EU:n nykyistä sääntelykehystä seuraavasti:

  — haitallisten kemikaalien käyttö leluissa kielletään

  — digitaalisten välineiden käyttöä lisätään edellyttämällä, että kaikilla leluilla on digitaalinen tuotepassi, jonka avulla sekä viranomaiset että kuluttajat voivat olla varmoja lelujen vaatimustenmukaisuudesta ja saada pääsyn asiaankuuluviin tietoihin ja

  — verkkomyyntiä koskevia sääntöjä tiukennetaan sen varmistamiseksi, että tuontilelut täyttävät samat turvallisuusvaatimukset kuin EU:ssa valmistetut lelut.

— **Tupakka.** Tupakkatuotedirektiivi (direktiivi 2014/40/EU) ja tupakkaverodirektiivi (neuvoston direktiivi 2011/64/EU) merkitsivät virstanpylväitä tupakankäytön sääntelyssä. Yhdessä ne auttavat suojelemaan kuluttajia tekemällä tupakoinnista vähemmän houkuttelevaa ja ottamalla käyttöön terveysvaroituksia.

B. Kuluttajien taloudellisten etujen suojaaminen

1. Tietoyhteiskuntapalvelut, sähköinen kaupankäynti sekä sähköinen ja kansainvälinen maksuliikenne

Sähköistä kaupankäyntiä koskevassa direktiivissä (direktiivi 2000/31/EY) vahvistettiin säännöt, jotka koskevat sähköisen kaupankäynnin palveluntarjoajia EU:ssa ja erilaisia toimintoja verkossa. Direktiiviä päivitettiin lokakuussa 2022 annetulla digipalvelusäädöksellä (asetus (EU) 2022/2065). Komissio julkaisi helmikuussa 2025 verkkokauppaa koskevan tiedonannon. Tarkoituksena on puuttua arvoltaan vähäisten tuotteiden yhä lisääntyvään tuontiin EU:n markkinoille, sillä se aiheuttaa riskin kuluttajien terveydelle ja turvallisuudelle ja aiheuttaa haasteita ympäristölle. Samalla se luo yrityksille epäoikeudenmukaiset toimintaedellytykset. Maksupalveludirektiivillä (direktiivi (EU) 2015/2366) ja rajatylittävistä maksuista annetulla asetuksella (asetus (EU) 2021/1230) varmistetaan, että rajatylittävistä euromääräisistä maksuista perittävät kulut ovat jäsenvaltioissa samat.

Maarajoituksia koskevalla asetuksella (asetus (EU) 2018/302) kiellettiin syrjivä käytäntö, jolla estettiin verkkoasiakkaita ostamasta tuotteita tai palveluja toisessa jäsenvaltiossa toimivalta verkkosivustolta, jolloin kauppiaat voivat jakaa markkinat kansallisten rajojen mukaan ja lisätä voittojaan yli rajojen toimivien asiakkaiden kustannuksella.

2. Televisio ilman rajoja

Vuonna 2018 annetulla audiovisuaalisia mediapalveluja koskevalla direktiivillä (direktiivi (EU) 2018/1808) nykyaikaistettiin audiovisuaalisia palveluja koskevaa EU:n kehystä. Siinä vahvistettiin sääntelykehys sekä perinteisille televisiolähetystoiminnan harjoittajille että videonjakoalustoille painottaen erityisesti yleisen edun turvaamista siten, että parannetaan alaikäisten suojelua ja tuodaan EU:ssa tuotettua sisältöä ja teoksia paremmin esiin. Se sisältää myös säännöksiä alkoholijuomien, tupakan ja lääkkeiden mainonnasta, teleostoslähetyksistä ja haitallisesta sisällöstä.

Lisätietoja tästä aiheesta on audiovisuaali- ja mediapolitiikkaa koskevassa Faktatietojen luvussa (4.3.2).

3. Kuluttajien oikeudet

Kuluttajanoikeusdirektiivillä (direktiivi 2011/83/EU) parannetaan kuluttajien oikeuksia vahvistamalla säännöt tietojen antamisesta, peruuttamisoikeuksista ja sopimusmääräyksistä. Kuluttajille tarkoitettujen rahoituspalvelujen etämyynnistä annettu direktiivi (direktiivi (EU) 2023/2673) sisältää erityisiä säännöksiä ennen sopimuksen tekoa annettavista tiedoista ja peruuttamisoikeudesta rahoituspalveluja koskevien sopimusten tekemisen osalta. Direktiivillä otettiin käyttöön uusia toimenpiteitä, kuten niin kutsuttu peruuttamispainike ja harhauttavaa suunnittelua eli dark pattern -käytäntöjä ehkäiseviä toimenpiteitä. Dark pattern -käytännöillä olennaisesti vääristetään tai haitataan kuluttajien kykyä tehdä itsenäisiä ja tietoon perustuvia valintoja tai päätöksiä.

4. Sopimattomat kaupalliset menettelyt sekä vertaileva ja harhaanjohtava mainonta

Sopimattomia kaupallisia menettelyjä sekä vertailevaa ja harhaanjohtavaa mainontaa säännellään seuraavilla kolmella direktiivillä:

— sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskeva direktiivi (direktiivi 2005/29/EY), mukaan lukien harhaanjohtavat menettelyt ja pakottaminen

— harhaanjohtavasta ja vertailevasta mainonnasta annettu direktiivi (direktiivi 2006/114/EY)

— unionin kuluttajansuojasääntöjen täytäntöönpanon valvonnan parantamisesta ja nykyaikaistamisesta annettu direktiivi (direktiivi (EU) 2019/2161).

5. Tuotevastuu ja tuotteiden vaatimustenmukaisuus

EU:n tuotevastuusääntöjen mukaan tuottajat ovat vastuussa turvallisuudeltaan puutteellisten tuotteiden aiheuttamista vahingoista. Tuotevastuudirektiivillä päivitetään EU:n sääntelykehystä ja mukautetaan sitä uusiin teknologioihin ja nykyaikaiseen toimitusketjuun liittyviin haasteisiin. Direktiivillä varmistetaan, että säännöt soveltuvat kaikentyyppisiin tuotteisiin – myös ohjelmistoihin ja tekoälyjärjestelmiin – ja että kuluttajilla on kolme vuotta aikaa esittää korvausvaatimus kansallisessa tuomioistuimessa, vaikkei valmistaja itse olisi sijoittautunut EU:hun.

Tavarakauppadirektiivissä (direktiivi (EU) 2019/771) vahvistetaan täysin yhdenmukaistetut säännöt, jotka koskevat vaatimustenmukaisuutta, oikeussuojakeinoja siinä tapauksessa, että tavarat eivät täytä vaatimuksia, ja takuita kuluttajien ja myyjien välisissä sopimuksissa.

6. Kulutusluotot ja asuntoluotot

Vuoden 2008 kuluttajaluottodirektiivissä (direktiivi 2008/48/EY) säädetään kulutusluottojen vakiotiedoista sekä kuluttajien oikeudesta peruuttaa luottosopimus 14 päivän aikana ja mahdollisuudesta maksaa luotto takaisin ennenaikaisesti. Direktiivi kumotaan marraskuussa 2026 tarkistetulla kuluttajaluottodirektiivillä (direktiivi (EU) 2023/2225). Tällöin sen soveltamisalaa laajennetaan, mainonnassa annettavia tietoja selkiytetään, ennen sopimuksen tekoa annettavien tietojen esittämismuoto täsmennetään, luottokelpoisuuden arviointiin sovellettavia sääntöjä parannetaan ja talousvalistuksen ja velkaneuvontapalvelujen saatavuutta jäsenvaltioissa edistetään.

Asuntoluottodirektiivillä (direktiivi 2014/17/EU) luodaan yhteiset asuntoluottomarkkinat kuluttajien eduksi ja vahvistetaan edellytykset, joilla varmistetaan luotonantajien ja luotonvälittäjien korkeatasoinen ammattitoiminta.

7. Valmismatkat

Matkapakettidirektiivillä (direktiivi (EU) 2015/2302) turvataan kuluttajien oikeudet heidän varatessaan pakettilomia tai yhdistettyjä matkoja. Siinä annetaan pakettilomia varaaville kuluttajille tärkeitä oikeuksia, kuten oikeus maksun palautukseen tai oikeus saada apua matkanjärjestäjän mahdollisen maksukyvyttömyyden yhteydessä. Covid-19-pandemian puhjettua näistä oikeuksista tuli erityisen merkityksellisiä, ja komissio antoikin direktiivin soveltamisesta tulkintaohjeet. Lisäksi komissio arvioi

direktiiviä uudelleen ja ehdotti marraskuussa 2023 sen tarkistamista. Näin haluttiin parantaa matkustajien suojaa ja yksinkertaistaa ja selkeyttää tiettyjä näkökohtia.

8. Liikenne

Seuraavien kolmen asetuksen tarkoituksena on suojella lentomatkustajia (2.2.3) ja säännellä lentoliikenteen harjoittajien velvollisuuksia. Niillä vahvistetaan matkustajien oikeuksia korvauksen, korvausvastuun ja palvelujen oikeudenmukaisen saatavuuden osalta.

— Asetuksessa lentomatkustajien oikeuksista (asetus (EY) N:o 261/2004) keskitytään korvauksiin ja apuun lennolle pääsyn epäämisen, peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästymisen yhteydessä.

— Asetuksessa lentoliikenteen harjoittajien korvausvastuusta (asetus (EY) N:o 2027/97) määritellään lentoliikenteen harjoittajien korvausvastuu onnettomuustapauksissa, erityisesti matkustajien kuoleman tai loukkaantumisen tai matkatavaroihin liittyvien kysymysten osalta.

— Asetuksella tietokonepohjaisia paikanvarausjärjestelmiä koskevista käytännesäännöistä (asetus (EY) N:o 80/2009) varmistetaan, että lentotiedot esitetään avoimesti ja neutraalisti. Näin estetään epäoikeudenmukainen hinnoittelu ja puolueelliset varaukset.

C. Kuluttajien laillisten etujen suojeleminen

1. Vaihtoehtoinen ja verkkovälitteinen riidanratkaisu

Vaihtoehtoiset riidanratkaisumenettelyt tarjoavat kuluttajille ja elinkeinonharjoittajille tuomioistuimen ulkopuolisia ratkaisuja riitojen selvittämiseksi kolmannen osapuolen, kuten sovittelijan, avulla. Kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta annettu direktiivi (direktiivi (EU) 2025/2647) julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä joulukuussa 2025. Uudella direktiivillä pyritään mukauttamaan nykyistä kehystä paremmin digitaalisiin markkinoihin, vahvistamaan vaihtoehtoinen riidanratkaisun käyttöä rajat ylittävissä riidoissa sekä yksinkertaistamaan menettelyä ja vähentämään kaikkien osapuolten hallinnollista taakkaa.

2. Kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavat edustajakanteet

Kilpailuoikeuden alan vahingonkorvauskanteista annettu direktiivi (direktiivi 2014/104/EU) antaa kilpailuoikeuden rikkomisen vuoksi vahinkoa kärsineille mahdollisuuden vaatia korvausta. Edustajakannedirektiivillä (direktiivi (EU) 2020/1828) pyritään varmistamaan, että kuluttajat voivat suojella yhteisiä etujaan EU:ssa edustajakanteilla eli edustuksellisten yhteisöjen vireille nostamilla kanteilla. Sillä laajennettiin aiemman kieltokanteita koskevan järjestelmän soveltamisalaa siten, että se kattaa useampia kuluttajien yhteisiä etuja suojelevia EU:n välineitä. Lisäksi siinä säädettiin hyvitysmenettelyistä.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti pyrkii parantamaan EU:n kuluttajansuojalainsäädäntöä ja varmistamaan markkinoiden ja kuluttajien etujen välisen tasapainon. Parlamentti antoi marraskuussa 2020 päätöslauselman tuoteturvallisuudesta sisämarkkinoilla. Siinä se kannatti yleistä tuoteturvallisuutta koskevien EU:n sääntöjen päivittämistä, jotta voidaan

varmistaa, että markkinavalvontasäännöt koskevat sekä verkossa että sen ulkopuolella markkinoille saatettuja tuotteita, ja jotta voidaan vastata tekoälyn ja robotiikan kaltaisten kehittyvien teknologioiden aiheuttamiin haasteisiin.

Parlamentin sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunta (IMCO) on tilannut useita tutkimuksia ja järjestänyt useita julkisia kuulemisia. Näin se pyrkii saamaan tukea lainsäädäntötyöhönsä kuluttajien etujen suojelemiseksi näyttöön perustuvalla tiedolla, asiantuntijoiden näkemyksillä ja avoimella viestinnällä. Ohessa on joitakin viimeaikaisia esimerkkejä.

— Lokakuussa 2020 valmistuneessa tutkimuksessa verkossa pelattavien videopelien ”saalislaatikoista” (loot boxes) ja niiden vaikutuksista erityisesti nuoriin kuluttajiin käsiteltiin sitä, että videopelien saalislaatikot saattavat houkutella erityisesti nuoria pelaajia uhkapelien maailmaan. Tammikuussa 2023 parlamentti hyväksyi päätöslauselman kuluttajansuojasta verkkovideopeleissä.

— Helmikuussa 2022 julkaistiin tutkimus sosiaalisen median vaikuttajien vaikutuksesta mainontaan ja kuluttajansuojaan sisämarkkinoilla. Siinä tuotiin esille harhaanjohtavan sisällön levittämiseen ja vaarallisten tuotteiden myynninedistämiseen liittyviä huolenaiheita nopeasti kasvavalla vaikuttajamarkkinoinnin alalla.

— Vuonna 2022 tehdyssä tutkimuksessa uusista teknologioista ja digitaalisista ratkaisuista tuotteiden turvallisuuden parantamiseksi sisämarkkinoilla korostettiin tarvetta tarkistaa yleistä tuoteturvallisuutta koskevia sääntöjä näiden uusien teknologioiden huomioon ottamiseksi.

— Vuonna 2021 tehdyssä tutkimuksessa kohdennetun verkkomainonnan vaikutuksista mainostajiin, markkinoille pääsyyn ja kuluttajien valintoihin tuotiin esille yksilöllisen mainonnan edut mutta myös huolenaiheet, jotka liittyvät avoimuuteen, mainonnan kohdentamiseen haavoittuvassa asemassa oleviin kuluttajiin ja harhauttavaan suunnitteluun, jolla voidaan ohjailla kuluttajia tekemään tiettyjä päätöksiä. IMCO-valiokunta järjesti maaliskuussa 2022 julkisen kuulemisen, jossa käsiteltiin harhauttavan suunnittelun riskejä kuluttajille, ja joulukuussa 2023 parlamentti antoi päätöslauselman riippuvuutta aiheuttaviksi suunnitelluista verkkopalveluista ja kuluttajansuojasta EU:n sisämarkkinoilla.

— Helmikuussa 2025 IMCO-valiokunta järjesti julkisen kuulemisen tuotteiden turvallisuudesta sisämarkkinoilla arvioidakseen, ovatko verkkotuotteet EU:n turvallisuuslainsäädännön mukaisia, ja tutkiakseen tapoja parantaa reilua kilpailua, täytäntöönpanon valvontaa ja tuoteturvallisuutta koskevia toimenpiteitä. Kuulemisessa keskityttiin sähköiseen kaupankäyntiin ja tuontiin EU:n ulkopuolisista maista. Tämän jälkeen parlamentti antoi heinäkuussa 2025 päätöslauselman tuoteturvallisuudesta ja sääntelyn noudattamisesta sähköisessä kaupankäynnissä ja tuonnissa EU:n ulkopuolelta, jossa se kehotti tehostamaan toimenpiteitä vaatimustenvastaisten tuotteiden torjumiseksi sähköisessä kaupankäynnissä.

Tämän tekstin on laatinut talous- ja kasvuasioista vastaava Euroopan parlamentin politiikkayksikkö. Lisätietoja on sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan verkkosivustolta.

Fabiola VALENTINI / Maria Clara PESSOA FERREIRA
04/2026

2.2.3. MATKUSTAJIEN OIKEUDET

Tässä Faktatietojen luvussa kerrotaan matkustajien oikeuksista EU:ssa eli yhteisistä säännöistä, joilla suojellaan lento-, rautatie-, laiva- ja linja-automatkustajien oikeuksia EU:ssa. Luvussa käsitellään keskeisiä oikeuksia (oikeus saada tietoa, apua ja korvaus sekä liikuntarajoitteisten matkailijoiden yhtäläiset mahdollisuudet käyttää palveluja) kunkin liikennemuodon osalta. Lisäksi luvussa kerrotaan vireillä olevasta lainsäädäntötyöstä, kuten multimodaalisia matkoja ja täytäntöönpanon valvontaa koskevista ehdotuksista, sekä parlamentin roolista näiden suojatoimien kehittämisessä ja vahvistamisessa.

OIKEUSPERUSTA

— Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 91 artiklan 1 kohta ja 100 artiklan 2 kohta

TAVOITTEET

EU on maailman ainoa alue, jolla lento-, rautatie-, laiva- ja linja-automatkustajia suojaa kattava joukko oikeuksia. Matkailu Euroopassa on lisääntynyt viime vuosikymmeninä, ja EU on hyväksynyt samanaikaisesti yhteisiä sääntöjä, joilla suojellaan matkustajia ja vältetään erilaisten kansallisten säännösten tilkkutäkki. Nämä oikeudet perustuvat kolmeen keskeiseen periaatteeseen eli yhdenvertaiseen syrjimättömään kohteluun, selkeisiin ja oikea-aikaisiin tietoihin ja asianmukaisen avun antamiseen tarvittaessa. Matkustajien oikeuksia koskevalla EU:n lainsäädännöllä pyritään turvaamaan matkustajille yhdenmukainen vähimmäistason suoja kaikissa liikennemuodoissa, jotta matkustaminen olisi helpompaa ja ihmiset käyttäisivät joukkoliikennettä.

SAAVUTUKSET

EU on vähitellen ottanut käyttöön sääntöjä suojatakseen matkustajia kaikissa liikennemuodoissa. Niillä täydennetään kuluttajansuojasta[1] ja valmismatkoista[2] annettuja säännöksiä, kansainvälisten yleissopimusten[3] ja EU:n perusoikeuskirjan määräyksiä sekä jäsenvaltioiden säännöksiä. Säännösten soveltaminen on kuitenkin

[1]Muun muassa direktiivi 93/13/ETY kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista, direktiivi 2005/29/EY sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla, asetus (EY) N:o 2006/2004 kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä ja direktiivi 2011/83/EU kuluttajan oikeuksista.
[2]Direktiivi 90/314/ETY matkapaketeista, pakettilomista ja pakettikiertomatkoista. Tämä säädös (sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 ja direktiivin 2011/83/EU asiaan liittyvät säännökset) korvattiin 1. heinäkuuta 2018 uudella direktiivillä, jossa otetaan huomioon, että valmismatkoja markkinoidaan nykyään pääasiassa internetin välityksellä (25. marraskuuta 2015 annettu direktiivi (EU) 2015/2302).
[3]Säännöt, jotka koskevat liikenteenharjoittajien vastuuta onnettomuustapauksissa, on mukautettu kansainvälisiin yleissopimuksiin: Montrealin yleissopimus kansainvälisistä ilmakuljetuksista (saatettiin osaksi EU:n lainsäädäntöä ja ulotettiin maan sisäisiin lentoihin asetuksella (EY) N:o 889/2002), Ateenan yleissopimus matkustajien ja matkatavaroiden kuljettamisesta meritse (asiaankuuluvat säännökset saatettiin osaksi EU:n lainsäädäntöä ja ulotettiin maan sisäisiin kuljetuksiin asetuksella (EY) N:o 392/2009) sekä kansainvälisiä rautatiekuljetuksia koskeva yleissopimus (asiaankuuluvat säännökset saatettiin osaksi EU:n lainsäädäntöä ja ulotettiin maan sisäisiin kuljetuksiin asetuksella (EY) N:o 1371/2007). Tapauksiin, joita nämä yleissopimukset tai niiden täytäntöön panemiseksi annetut EU:n säädökset eivät kata (linja-autokuljetukset ja sisävesikuljetukset), sovelletaan asiaankuuluvia jäsenvaltioiden säännöksiä.

osoittautunut vaikeaksi, ja kiistoja ratkotaan usein tuomioistuimissa. Euroopan unionin tuomioistuimella on tärkeä tehtävä tämän lainsäädännön tulkinnassa.

Säännöissä vahvistetaan joukko yhteisiä perusoikeuksia, jotka matkustajilla on kaikissa liikennemuodoissa, kuten syrjimättömyys, vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden erityissuojelu[4], matkustajille tiedottaminen, kansalliset valvontaelimet ja valitusten käsittelyjärjestelmät.

A. Lentoliikenne: vuonna 2004 annettu asetus lentomatkustajien oikeuksista (asetus (EY) N:o 261/2004) ja vuonna 2006 annettu asetus vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeuksista lentoliikenteessä (asetus (EY) N:o 1107/2006).

Asetus (EY) N:o 261/2004 on johtanut moniin oikeusriitoihin, ja sen soveltamisalaa on täsmennetty laajassa oikeuskäytännössä[5].

Kun lennolle pääsy evätään[6]

— Liikenteenharjoittajan on ensin tiedusteltava, löytyykö matkustajien joukosta vapaaehtoisia, jotka ovat valmiita luopumaan varauksestaan ja joille tarjotaan vastineeksi tästä i) vapaasti neuvoteltavissa olevaa korvausta sekä ii) joko lipun hinnan palauttamista seitsemän päivän kuluessa (ja tarvittaessa maksutonta paluulentoa ensimmäiseen lähtöpaikkaan) taikka matkan uudelleenreititystä tai jatkamista mahdollisimman pian tai osapuolten yhdessä sopimana myöhempänä ajankohtana.

— Matkustajille, joilta evätään lennolle pääsy vastoin heidän tahtoaan, on tarjottava i) apua (syötävää, mahdollisuus soittaa puhelimella sekä tarvittaessa majoitus) ja ii) mahdollisuus valita joko lipun hinnan palauttaminen seitsemän päivän kuluessa (ja tarvittaessa maksuton paluulento ensimmäiseen lähtöpaikkaan) taikka matkan uudelleenreititys tai jatkaminen mahdollisimman pian tai osapuolten yhdessä sopimana myöhempänä ajankohtana sekä iii) välitön korvaus, jonka suuruus määräytyy seuraavasti:

Lento ≤ 1 500 km	**Lento 1 500–3 500 km EU:n sisäinen lento ≥ 1 500 km**	**Lento ≥ 3 500 km**
250 euroa (125 euroa, jos matkustaja uudelleen-reititetään ja hän pääsee perille lopulliseen matkako-hteeseensa alle kaksi tuntia myöhässä)	400 euroa (200 euroa, jos matkustaja uudelleen-reititetään ja hän pääsee perille lopulliseen matkako-hteeseensa alle kolme tun-tia myöhässä)	600 euroa (300 euroa, jos matkustaja uudelleen-reititetään ja hän pääsee perille lopulliseen matkako-hteeseensa alle neljä tuntia myöhässä)

[4]Vammaisilla henkilöillä ja liikuntarajoitteisilla henkilöillä on esimerkiksi oikeus saada ilman lisäkuluja asianmukaista apua, jonka ehtona on ennakkoilmoitus liikenteenharjoittajalle.
[5]Maaliskuussa 2013 komissio ehdotti näiden sääntöjen selkeyttämistä (ja etenkin niin kutsuttujen poikkeuksellisten olosuhteiden määritelmän parantamista) niiden soveltamisen helpottamiseksi. Ehdotus on yhä käsiteltävänä, ja sen ensimmäinen käsittely parlamentissa oli 5. helmikuuta 2014 (EUVL C 93, 24.3.2017, s. 336). Ehdotuksen hyväksymistä odotettaessa komissio antoi voimassa olevien sääntöjen tulkintaohjeet oikeuskäytännön pohjalta 10. kesäkuuta 2016.
[6]'Lennolle pääsyn epäämisellä' tarkoitetaan kieltäytymistä kuljettamasta matkustajaa lennolla, vaikka tämä on ilmoittautunut lennolle asetuksen (EY) N:o 261/2004 3 artiklan 2 kohdan ehtojen mukaisesti, paitsi jos lennolle pääsyn epäämiselle on hyväksyttävät syyt, kuten terveys- tai turvallisuusnäkökohdat tai puutteelliset matkustusasiakirjat.

Kun lento peruutetaan

— Matkustajalle on tarjottava apua (syötävää, mahdollisuus soittaa puhelimella sekä tarvittaessa majoitus)[7].

— Matkustajan on annettava valita i) joko lipun hinnan palauttaminen seitsemän päivän kuluessa (ja tarvittaessa maksuton paluulento ensimmäiseen lähtöpaikkaan) taikka ii) matkan uudelleenreititys tai jatkaminen mahdollisimman pian (tai osapuolten yhdessä sopimana myöhempänä ajankohtana).

— Matkustajalle on annettava välitön korvaus, kuten silloin kun lennolle pääsy evätään, paitsi jos hänelle on ilmoitettu etukäteen lennon peruuttamisesta[8] tai jos peruuttaminen johtuu poikkeuksellisista olosuhteista[9].

Viivästymiset

Alla esitettyjä matkustajien oikeuksia sovelletaan, kun i) enintään 1 500 km:n pituinen lento viivästyy vähintään kaksi tuntia, ii) kun 1 500–3 500 km:n pituinen lento tai yli 1 500 km:n pituinen EU:n sisäinen lento viivästyy vähintään kolme tuntia ja iii) kun yli 3 500 km:n pituinen lento viivästyy vähintään neljä tuntia.

— Matkustajalle on tarjottava apua (syötävää, mahdollisuus soittaa puhelimella sekä tarvittaessa majoitus).

— Lennon viivästyessä vähintään kolme tuntia matkustajalle on ehdotettava lipun hinnan palauttamista seitsemän päivän kuluessa (ja tarvittaessa maksutonta paluulentoa ensimmäiseen lähtöpaikkaan) sekä samanlaista korvausta kuin lennon peruuntuessa[10].

— Vuonna 2009 asiassa *Sturgeon* v. *Condor Flugdienst GmbH* Euroopan unionin tuomioistuin tulkitsi ja laajensi oikeutta korvaukseen niin, että se koskee vähintään kolmen tunnin viivästyksiä.

Kun matkustusluokkaa muutetaan

— Liikenteenharjoittaja ei voi veloittaa lisämaksua, jos se sijoittaa matkustajan tämän lentolippua korkeampaan matkustusluokkaan.

— Jos matkustaja sijoitetaan lippuaan alempaan matkustusluokkaan, liikenteenharjoittajan on maksettava seitsemän päivän kuluessa takaisin i) enintään 1 500 km:n pituisilla lennoilla 30 prosenttia lipun hinnasta, ii) 1 500–3 500 km:n pituisilla lennoilla ja yli 1 500 km:n pituisilla EU:n sisäisillä lennoilla 50 prosenttia ja iii) yli 3 500 km:n pituisilla lennoilla 75 prosenttia.

Vammaiset henkilöt ja liikuntarajoitteiset henkilöt

Vammaisten matkustajien ja liikuntarajoitteisten matkustajien ja heidän saattajiensa on aina annettava nousta koneeseen ensimmäisten joukossa. Jos lennolle pääsy evätään,

[7]Euroopan unionin tuomioistuimen näkemyksen mukaan apua on tarjottava peruutuksen syystä riippumatta. Tähän velvollisuuteen ei sovelleta muita ajallisia tai taloudellisia rajoituksia kuin että matkustaja voi saada korvauksen vain hänelle tosiasiallisesti aiheutuneista kuluista.
[8]Vähintään kaksi viikkoa ennen lentoa. Määräaika voi olla lyhyempi, jos on tehty uudelleenreititys.
[9]Kyseeseen voi Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tulla vain *ylivoimainen este*.
[10]Euroopan unionin tuomioistuin asettaa yli kolme tuntia viivästyvien lentojen matkustajat samaan asemaan kuin peruutettujen lentojen matkustajat. Asetuksessa (EY) N:o 261/2004 säädettiin mahdollisuudesta korvaukseen vasta lennon viivästyessä yli viisi tuntia.

lento peruutetaan tai se viivästyy, heillä on viiveen kestosta riippumatta aina oikeus saada apua (syötävää, mahdollisuus soittaa puhelimella sekä tarvittaessa majoitus).

Komissio esitti maaliskuussa 2013 ehdotuksen asetuksen (EY) N:o 261/2004 muuttamiseksi. Tarkoituksena on parantaa EU:n sääntöjen täytäntöönpanoa selventämällä keskeisiä periaatteita ja matkustajille kuuluvia oikeuksia, joista on käyty useita kiistoja lentoyhtiöiden ja matkustajien välillä. Parlamentti vahvisti ensimmäisen käsittelyn kantansa 5. helmikuuta 2014. Lentomatkustajien oikeuksia koskevan ehdotuksen käsittely pysähtyi neuvostossa vuonna 2015, ja sen edistäminen vaikeutui entisestään covid-19-pandemian vuoksi. Neuvosto käynnisti 5. joulukuuta 2024 keskustelut uudelleen yleisnäkemyksen hyväksymiseksi, mutta teki lopulta päätöksen ensimmäisen käsittelyn kannastaan 6. kesäkuuta 2025 hyväksytyn poliittisen yhteisymmärryksen pohjalta. Neuvoston teksti toimitettiin parlamentille 9. lokakuuta 2025. Parlamentti päätti toisen käsittelynsä 21. tammikuuta 2026 epävirallisten kolmikantaneuvottelujen jälkeen ja parlamentin ja neuvoston kantojen ollessa edelleen hyvin kaukana toisistaan. Neuvosto hylkäsi parlamentin tarkistukset 24. maaliskuuta 2026. Neuvottelut ovat nyt käynnissä sovittelumenettelyssä.

B. Rautatieliikenne: vuonna 2021 annettu asetus rautatieliikenteen matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista (asetus (EU) 2021/782).

EU:n rautatieliikenteen matkustajien oikeuksia sovelletaan periaatteessa kaikkiin rautateiden matkustajaliikennepalveluihin kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin vapauttaa tietyntyyppiset palvelut näiden oikeuksien soveltamisesta asetuksen (EU) 2021/782 nojalla. Näitä poikkeuksia voidaan soveltaa kotimaan kaupunki-, lähiliikenne-, alue- tai kaukojuniin sekä juniin, joita liikennöidään yksinomaan historiallisissa tai matkailutarkoituksissa. EU-maat voivat myöntää poikkeuksen myös kansainvälisille junille, jotka matkustavat niiden alueelta EU:n ulkopuolisiin maihin, jos suurin osa matkasta tapahtuu EU:n ulkopuolella ja siihen sisältyy vähintään yksi aikataulun mukainen pysähdys EU:n ulkopuolisessa maassa. EU-maat eivät kuitenkaan voi myöntää poikkeusta EU-maiden välisille valtioiden rajat ylittäville junamatkoille.

Rautatieyhtiön tai lipunmyyjän on lipun ostamisen yhteydessä annettava selkeät tiedot seuraavista seikoista:

— matkustusehdot ja mahdolliset jatkoyhteydet matkan aikana

— aikataulut, hinnat ja erikoistarjoukset

— häiriöt ja viivästymiset (suunnitellut ja reaaliaikaiset)

— esteettömyys ja junassa saatavilla olevat varusteet liikuntarajoitteisille matkustajille

— junassa tarjottavat palvelut, kuten wifi, WC:t ja polkupyörätilat

— kadonneita matkatavaroita ja valituksia koskevat menettelyt

— matkustajan oikeudet, mukaan lukien toimintaohjeet junamatkan peruuntuessa tai viivästyessä.

Matkan aikana liikenteenharjoittajan on pidettävä matkustajat ajan tasalla junassa tarjottavista palveluista, seuraavasta asemasta, viivästymisistä ja turvallisuuteen liittyvistä tiedoista. Jos juna viivästyy tai se peruutetaan, matkustajille on tiedotettava

tilanteesta reaaliaikaisesti ja annettava selkeät ohjeet heidän oikeuksistaan ja käytettävissään olevista vaihtoehdoista.

Parlamentti hyväksyi asetuksen toisessa käsittelyssä huhtikuussa 2021. Komissio antoi vuonna 2024 rautatieliikenteen matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista vuonna 2021 annettua asetusta täydentävän täytäntöönpanoasetuksen, jolla yksinkertaistetaan menettelyä, jolla rautatieliikenteen matkustajat hakevat korvausta tai lippujen hinnan palauttamista, laatimalla vakiolomake rautatieliikennepalvelun viivästyksiä ja peruutuksia varten (komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2024/949).

C. Meri- ja sisävesiliikenne: vuonna 2010 annettu asetus matkustajien oikeuksista meri- ja sisävesiliikenteessä (asetus (EU) N:o 1177/2010).

Matkustajien oikeuksia sovelletaan meri- ja sisävesiliikenteessä vain matkustajiin, jotka matkustavat yli 500 metrin matkan konevoimalla kulkevalla aluksella, joka saa kuljettaa yli 12:ta matkustajaa ja kolmea miehistön jäsentä, ja i) jotka nousevat alukseen EU:ssa sijaitsevassa satamassa tai ii) jotka poistuvat aluksesta EU:n satamassa edellyttäen, että palvelun suorittaa EU:n liikenteenharjoittaja. Risteilyalusten matkustajien on noustava alukseen EU:ssa sijaitsevassa satamassa, jotta oikeudet koskisivat heitä, eikä eräitä viivästymisiä koskevia säännöksiä sovelleta heihin.

Jos lähtö perutaan tai se viivästyy yli 90 minuuttia, matkustajille on

— ilmoitettava asiasta viimeistään 30 minuutin kuluttua aikataulun mukaisesta lähtöajasta

— annettava mahdollisuus valita i) matkan uudelleenreititys tai jatkaminen mahdollisimman pian tai ii) lipun hinnan palauttaminen seitsemän päivän kuluessa (ja tarvittaessa tarjottava maksuton paluumatka ensimmäiseen lähtöpaikkaan)

— tarjottava apua (paitsi jos matkustajalle oli ilmoitettu viivästymisestä ennen kuin hän osti lipun), myös syötävää, mikäli sellaista on saatavissa, sekä tarvittaessa majoitus aluksella tai maissa (majoitus maissa on rajoitettu kolmeen yöhön ja 80 euroon yöltä; majoitusta ei tarvitse järjestää, jos kuljetuksen peruuntuminen tai viivästyminen johtuu sääolosuhteista).

Kun saapuminen viivästyy huomattavasti

Matkustajalle on hänen pyynnöstään maksettava yhden kuukauden kuluessa seuraavan taulukon mukainen korvaus, paitsi jos hänelle oli ilmoitettu viivästymisestä ennen lipun ostamista tai jos viivästyminen johtuu sääolosuhteista tai poikkeuksellisista syistä, joita ei olisi voitu välttää.

Korvaus	25 % matkalipun hinnasta	50 % matkalipun hinnasta
Matkan kesto ≤ 4 h	Viive ≥ 1 h	Viive ≥ 2 h
Matkan kesto 4–8 h	Viive ≥ 2 h	Viive ≥ 4 h
Matkan kesto 8–24 h	Viive ≥ 3 h	Viive ≥ 6 h
Matkan kesto ≥ 24 h	Viive ≥ 6 h	Viive ≥ 12 h

Matkustajien oikeuksista meri- ja sisävesiliikenteessä annetun asetuksen (EU) N:o 1177/2010 lisäksi sovelletaan myös muita säännöksiä. Näistä mainittakoon

erityisesti asetus (EY) N:o 392/2009, jossa säädetään liikenteenharjoittajien vastuusta onnettomuustapauksissa.

D. Linja-autoliikenne: vuonna 2011 annettu asetus matkustajien oikeuksista linja-autoliikenteessä (asetus (EU) N:o 181/2011).

Linja-autolla matkustavien oikeuksia sovelletaan kaikilta osin vain säännölliseen liikenteeseen, kun matkan pituus on yli 250 kilometriä ja matkustaja nousee ajoneuvoon ja poistuu siitä jonkin jäsenvaltion alueella[11].

Jos lähtö perutaan tai se viivästyy yli 120 minuuttia, matkustajille on

— ilmoitettava asiasta viimeistään 30 minuutin kuluttua aikataulun mukaisesta lähtöajasta

— annettava mahdollisuus valita joko i) matkan uudelleenreititys tai jatkaminen mahdollisimman pian tai ii) lipun hinnan palauttaminen 14 päivän kuluessa (ja tarvittaessa maksuton paluumatka ensimmäiseen lähtöpaikkaan); jos liikenteenharjoittaja ei tarjoa matkustajalle tätä valinnan mahdollisuutta, sen on yhden kuukauden kuluessa maksettava matkustajalle tavanomaisen korvauksen lisäksi 50 prosenttia lipun hinnasta

— tarjottava apua (syötävää ja tarvittaessa majoitus, joka on kuitenkin rajoitettu kahteen yöhön ja 80 euroon yöltä; majoitusta ei tarvitse järjestää, jos viivästyminen johtuu sääolosuhteista tai luonnonkatastrofista), jos lähtö viivästyy 90 minuuttia ja matka kestää yli kolme tuntia;

E. Multimodaaliset matkat: vuonna 2023 annettu komission ehdotus matkustajien oikeuksista multimodaalisten matkojen yhteydessä.

Komission asetusehdotuksen, joka julkaistiin 29. marraskuuta 2023, tarkoituksena on täydentää lento-, rautatie-, meri- ja sisävesiliikenteen sekä linja-autoliikenteen matkustajien suojaa koskevia nykyisiä vaatimuksia varmistamalla, että matkustajilla on samantasoinen suoja, kun he vaihtavat yhteen lippuun kuuluvan matkan aikana liikennemuodosta toiseen (esimerkiksi lentokoneesta linja-autoon tai junasta linja-autoon ja sitten lentokoneeseen).

Ehdotetussa säädöksessä käsitellään erityisesti tiedotusta, avustamista jatkoyhteyden menettämisen yhteydessä, vammaisten henkilöiden ja liikuntarajoitteisten henkilöiden suojaa koskevia sääntöjä, palvelun laatua ja valitusten käsittelyä.

Liikenne- ja matkailuvaliokunnan vuonna 2025 antamassa mietinnössä matkustajien oikeuksista multimodaalisten matkojen yhteydessä korostettiin, että jos matkustaja on ostanut yhtenäisen multimodaalimatkan yhdeltä liikenteenharjoittajalta, siirtyminen liikennemuodosta toiseen ei saisi johtaa siihen, että matkustaja menettää jatkoyhteyksien menettämistä koskevan suojan tai oikeuden saada apua. Jos jatkoyhteyden menettäminen johtaa vähintään 60 minuutin matkustusviiveeseen, matkustajalle olisi tarpeen mukaan tarjottava maksutta syötävää, virvokkeita ja hotellimajoitus.

[11]Joitain oikeuksia sovelletaan myös lyhyen matkan säännölliseen liikenteeseen (tiedottaminen, syrjimättömyys, liikuntarajoitteisten matkustajien pääsy) ja satunnaisliikenteeseen (syrjimättömyys, korvausvelvollisuus onnettomuuden sattuessa tai liikuntarajoitteisten matkustajien apuvälineiden vahingoittuessa).

Koska ainoastaan yhtenäinen multimodaalisopimus tarjoaa täyden suojan, liikenne- ja matkailuvaliokunta asetti liikenteenharjoittajille ja välittäjille velvoitteen ilmoittaa matkustajille ennen ostoa, minkälaista lippua he ovat ostamassa (yhtenäinen, yhdistetty vai erillinen multimodaalilippu). Jos näin ei ole tehty, myyjä on velvollinen palauttamaan lipun hinnan ja maksamaan 75 prosentin korvauksen, jos matkustaja menettää jatkoyhteytensä.

Parlamentti päätti 9. heinäkuuta 2025 aloittaa toimielinten väliset neuvottelut ehdotuksesta. Neuvottelut ovat yhä meneillään.

F. Matkustajien oikeuksien täytäntöönpanoa EU:ssa koskevan sääntelykehyksen tarkistaminen

Komissio esitti 29. marraskuuta 2023 ehdotuksen, jolla muutetaan EU:n lento-, rautatie-, meri- ja sisävesiliikenteessä sekä linja-autoliikenteessä sovellettavia säädöksiä siltä osin kuin on kyse matkustajien oikeuksien täytäntöönpanosta.

Valiokunnan mietintö jätettiin täysistunnon käsiteltäväksi 4. heinäkuuta 2025, ja valiokunnan päätös toimielinten välisten neuvottelujen aloittamisesta vahvistettiin täysistunnossa 9. heinäkuuta 2025. Parlamentin ehdottamilla toimenpiteillä puututaan täytäntöönpanon puutteisiin, parannetaan valitustenkäsittelymekanismeja ottamalla käyttöön yhteinen EU:n lomake sekä selkeytetään kaikkien sidosryhmien, myös välittäjien, vastuita. Näin lisätään avoimuutta, tietojen saavutettavuutta ja oikeudenmukaisuutta matkustajien kannalta. Neuvottelut ovat nyt käynnissä samaan aikaan lentomatkustajien oikeuksia koskevan lainsäädännön (asetus (EY) N:o 261/2004 ja asetus (EY) N:o 1107/2006) tarkistamisen kanssa.

KORONAVIRUSKRIISIN VUOKSI TOTEUTETUT TOIMET

Covid-19-taudin leviämisen vuoksi komissio hyväksyi 18. maaliskuuta 2020 tulkintaohjeet matkustajien oikeuksia koskevista EU:n asetuksista covid-19-epidemian levitessä. Ohjeissaan komissio muistutti, että matkustajilla on oikeus valita lipun hinnan palauttamisen ja uudelleenreitityksen välillä. Lisäksi komissio antoi 13. toukokuuta 2020 suosituksen matkustajille ja matkailijoille tarjottavista matkakuponeista vaihtoehtona hinnan palauttamiselle peruutetuista matkapaketeista ja kuljetuspalveluista covid-19-pandemian yhteydessä.

Komission vuoden 2022 liikennealaa koskevan varautumissuunnitelman, joka hyväksyttiin 23. toukokuuta 2022, tarkoituksena oli hyödyntää covid-19-pandemian aikana kertyneitä kokemuksia ja ottaa huomioon haasteet, joita liikennealalla on ollut Venäjän Ukrainaa vastaan käymän sodan vuoksi. Molemmat kriisit ovat vaikuttaneet voimakkaasti tavara- ja henkilöliikenteeseen.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on aina puoltanut määrätietoisesti matkustajien oikeuksia kaikissa liikennemuodoissa. Nyt sen päätavoite on varmistaa, että viime vuosina annettuja säädöksiä todella noudatetaan. Se on kehottanut tekemään säännöistä helpommin ymmärrettäviä, antamaan matkustajille selkeitä ja tarkkoja tietoja ennen matkaa ja matkan aikana, luomaan yksinkertaisia ja nopeita valitusmenettelyjä sekä parantamaan voimassa olevien sääntöjen täytäntöönpanon valvontaa.

Parlamentti on myös kannattanut nykyisten oikeuksien parantamista. Se on kiinnittänyt huomiota kuljetussopimusten kohtuuttomiin tai hyvän kauppatavan vastaisiin ehtoihin ja pyrkinyt parantamaan liikenteen infrastruktuurin esteettömyyttä liikuntarajoitteisten matkustajien kannalta. Se on suosittanut uusien oikeuksien käyttöönottoa ja ehdottanut esimerkiksi laatua koskevia vähimmäisvaatimuksia ja erityissääntöjä, joilla matkustajia voitaisiin suojella tehokkaasti eri liikennevälineitä yhdistelevillä multimodaalimatkoilla. Viimeksi mainittu edellyttäisi, että jäsenvaltiot eivät myönnä poikkeuksia soveltaessaan rautatie- ja maantieliikennettä koskevia sääntöjä.

Parlamentin tärkeimmät asiaan liittyvät päätökset sisältyvät seuraaviin päätöslauselmiin:

— marraskuun 25. päivänä 2009 annettu päätöslauselma lentoyhtiöiden konkursseista ja matkustajille maksettavista korvauksista

— lokakuun 25. päivänä 2011 annettu päätöslauselma vammaisten liikkuvuudesta ja osallistamisesta sekä Euroopan vammaisstrategiasta 2010–2020

— maaliskuun 29. päivänä 2012 annettu päätöslauselma lentomatkustajien oikeuksien soveltamisesta ja toimivuudesta

— lokakuun 23. päivänä 2012 annettu päätöslauselma matkustajien oikeuksista Euroopan unionissa

— helmikuun 5. päivänä 2014 vahvistettu kanta ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi matkustajille heidän lennolle pääsynsä epäämisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästymisen johdosta annettavaa korvausta ja apua koskevista yhteisistä säännöistä annetun asetuksen (EY) N:o 261/2004 ja matkustajien ja heidän matkatavaroidensa ilmakuljetusta koskevasta lentoliikenteen harjoittajien korvausvastuusta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2027/97 muuttamisesta

— heinäkuun 7. päivänä 2015 annettu päätöslauselma yhtenäisestä multimodaalisesta lipunkirjoituksesta Euroopassa

— huhtikuun 17. päivänä 2020 annettu päätöslauselma EU:n yhteensovitetuista toimista covid-19-pandemian ja sen seurausten torjumiseksi, jossa parlamentti kehotti komissiota huolehtimaan siitä, että sen 18. maaliskuuta 2020 julkaisemat tulkintaohjeet matkustajien oikeuksia koskevista EU:n asetuksista covid-19-epidemian levitessä pannaan asianmukaisesti täytäntöön

— joulukuun 13. päivänä 2022 annettu päätöslauselma toimintasuunnitelmasta rautateiden pitkän matkan ja rajatylittävän matkustajaliikenteen edistämiseksi, jossa kehotetaan varmistamaan matkustajien oikeuksien yhdenmukainen suoja kaikissa eri liikennemuodoissa.

Tämän Faktatietojen luvun tekstin on laatinut liikenteestä, työllisyydestä ja sosiaaliasioista vastaava Euroopan parlamentin politiikkayksikkö. Lisätietoja on liikenne- ja matkailuvaliokunnan verkkosivustolla.

Maja STRNAD MESKO
03/2026

2.2.4. KANSANTERVEYS

Tässä Faktatietojen luvussa kerrotaan EU:n kansanterveyspolitiikan tavoitteista ja sen kehityksen vaiheista eri olosuhteissa. Luvussa esitellään EU:n keskeisimmät saavutukset terveyden edistämisessä ja sairauksien ehkäisemisessä. Keskiössä ovat syöpä sekä tartuntatautien ja rajatylittävien terveysuhkien torjumisen vahvistaminen. Lisäksi perehdytään haasteisiin, joita väestörakenteen muutokset aiheuttavat kansanterveydelle, ja käsitellään tarvetta varmistaa kriittisten lääkkeiden saatavuus. Aiheina ovat myös viimeaikainen kehitys sähköisten terveyspalvelujen ja bioteknologian alalla.

OIKEUSPERUSTA

— **Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen** 168 artiklassa käsitellään kansanterveyttä. Sopimuksen 114 artikla on yksi tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistusta, esillepanoa ja myyntiä koskevan EU:n lainsäädännön oikeusperusteista, ja 153 artikla taas on usean työterveyttä ja -turvallisuutta koskevan EU:n direktiivin oikeusperusta.

— **Euroopan unionin perusoikeuskirjan** 35 artiklassa todetaan, että jokaisella on oikeus saada kansallisten terveydenhuoltojärjestelmien tarjoamaa ehkäisevää terveydenhoitoa ja sairaanhoitoa.

EU:N TERVEYSPOLITIIKAN TAVOITTEET

EU-maiden (EU:n jäsenvaltioiden) hallituksilla on ensisijainen vastuu terveyspalvelujen ja sairaanhoidon järjestämisestä ja tarjoamisesta. EU:n kansanterveyspolitiikka täydentää kansallista politiikkaa. Sen tavoitteena on:

— suojella ja parantaa unionin asukkaiden terveyttä

— tukea terveydenhuoltojärjestelmien ja -infrastruktuurin uudistamista ja digitalisointia

— parantaa Euroopan terveydenhuoltojärjestelmien muutosjoustavuutta ja

— antaa unionin jäsenvaltioille paremmat valmiudet ehkäistä ja torjua tulevia pandemioita.

EU:N KANSANTERVEYSPOLITIIKAN HISTORIA

Kun EU:n perussopimuksia muutettiin 1990-luvulla, kansanterveydestä tuli keskeisempi osa EU:n politiikkaa. Vapaan liikkuvuuden ansiosta potilaat ja terveydenhuollon ammattihenkilöt voivat liikkua vapaasti EU:ssa. Lisäksi merkittävät terveyteen liittyvät kysymykset usein ylittävät kansalliset rajat ja niillä on sosiaalisia ja taloudellisia seurauksia koko EU:ssa.

EU:n terveyspolitiikan laatimisessa avustavat kaksi erityisvirastoa:

— **Euroopan lääkevirasto** perustettiin vuonna 1995. Sen tarkoituksena on arvioida lääkkeitä, valvoa niiden käyttöä EU:ssa ja seurata niiden turvallisuutta.

— **Euroopan tautienehkäisy- ja -valvontakeskus** perustettiin vuonna 2004. Se kerää tietoa tartuntataudeista, arvioi riskejä ja antaa opastusta jäsenvaltioille epidemioiden ja kansanterveysuhkien ehkäisemisessä ja niihin reagoimisessa.

EU4Health-ohjelma (2021–2027) perustettiin vastaamaan pitkän aikavälin terveyshaasteisiin vahvistamalla terveydenhuoltojärjestelmiä sekä parantamalla niiden muutosjoustavuutta ja saatavuutta. Se hyväksyttiin vastauksena koronapandemiaan ja parantamaan EU:n kriisivalmiutta. Ohjelmassa korostetaan kollektiivisen selviytymiskyvyn ja rajatylittävän terveysturvan merkitystä, ja sen avulla siirrytään kohti Euroopan terveysunionia.

Euroopan terveysunioni on poliittinen kehys, jonka keskiössä ovat:

— tuleviin terveyskriiseihin ja rajatylittäviin terveysuhkiin valmistautuminen

— EU:n lääkelainsäädännön nykyaikaistaminen kohtuuhintaisten ja innovatiivisten lääkkeiden saatavuuden parantamiseksi

— syövän ehkäisy ja diagnosointi ja korkealaatuisen hoidon tarjoaminen syöpäpotilaille

— yhteisen kehyksen laatiminen sähköisten terveystietojen käytölle ja niiden vaihdolle kaikkialla EU:ssa (eurooppalainen terveystietoalue).

Tärkeä osa EU:n toimia terveyspolitiikan alalla on myös globaali terveys. Unioni vahvisti äskettäin sitoutumistaan siihen globaalia terveysresilienssiä edistävällä aloitteellaan.

KANSANTERVEYSPOLITIIKAN SAAVUTUKSET JA NYKYTILANNE

A. Terveys kaikissa politiikoissa ja yhteinen terveys

Vuonna 2006 laadittiin terveys kaikissa politiikoissa -lähestymistapa. Sillä sisällytetään terveysnäkökohdat kaikkiin politiikkoihin – ei siis ainoastaan niihin, jotka suoranaisesti liittyvät kansanterveyteen. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 9 artiklan ja 168 artiklan 1 kohdan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 35 artiklan mukaan terveysvaikutukset tulisi ottaa huomioon kaikessa päätöksenteossa unionin, kansallisella ja paikallisella tasolla.

Terveys kaikissa politiikoissa -lähestymistapaa on viime aikoina sovellettu käytäntöön seuraavasti:

— saasteettomuustoimintasuunnitelmalla, jolla pyritään saamaan aikaan puhtaampi ja terveellisempi elinympäristö

— EU4Health-ohjelmalla (2021–2027) ja muilla rahastoilla ja ohjelmilla, joilla autetaan käsittelemään terveyskysymyksiä erilaisista näkökulmista

— toimintapolitiikoilla, joilla pyritään ehkäisemään ilmastonmuutoksesta johtuvia terveyteen kohdistuvia haittoja, joita ovat muun muassa helleaalloista ja luonnonkatastrofeista johtuvien kuolemantapausten lisääntyminen sekä muutokset veden välityksellä tarttuvien ja hyönteisten, etanoiden ja muiden vaihtolämpöisten eläinten levittämien tautien tarttumistavoissa.

Yhteinen terveys -lähestymistapa on yhdennetty ja yhtenäinen lähestymistapa, jolla pyritään tasapainottamaan ja optimoimaan ihmisten, eläinten ja ekosysteemien terveyttä kestävällä tavalla. Siinä käsitellään muun muassa tauteja, jotka leviävät suoraan tai välillisesti eläinten ja ihmisten välillä, sekä mikrobilääkeresistenssin vähentämistä (ilmiö, jossa bakteerit, virukset, sienet ja loiset lakkaavat reagoimasta lääkkeisiin, joilla niitä ehkäistään tai hoidetaan).

B. Tautien ehkäisy ja terveyden edistäminen

EU:n hankkeet tällä alalla koskevat tarttuvien ja tarttumattomien tautien, kuten syövän, ehkäisemistä ja mikrobilääkeresistenssin vähentämistä.

1. Syöpä

Syöpä on toiseksi yleisin kuolinsyy EU:ssa. Sen vaikutukset eivät näy ainoastaan henkilökohtaisella ja perhetasolla, vaan se vaikuttaa myös terveydenhuoltojärjestelmiin ja talouden yleiseen tuottavuuteen. EU torjuu syöpää useilla aloitteilla.

— EU:n syöväntorjuntasuunnitelma, joka laadittiin vuonna 2021, kattaa syövän ennaltaehkäisyn, varhaisen diagnosoinnin, hoidon ja seurannan.

— Vuonna 2022 Euroopan komissio esitteli **syöpäseulontoja koskevan uuden lähestymistavan**, jolla tuetaan jäsenvaltioiden toimia syöpäseulontojen käyttöönoton vauhdittamiseksi. Sen tavoitteena oli varmistaa, että rinta-, paksu- ja peräsuolisyövän seulontoja tarjotaan 90 prosentille niihin oikeutetusta väestöstä vuoteen 2025 mennessä.

— Maakohtaisissa syöpäprofiileissa esitetään saavutuksia, haasteita ja eroja syövänhoidossa EU:ssa. Ne tukevat päätöksentekoa ja auttavat ohjaamaan investointeja syövän torjuntaan.

— Eurooppalainen syöväntorjuntaohjeisto on joukko suosituksia, joiden avulla ihmiset EU:ssa voivat pyrkiä vähentämään riskiään sairastua syöpään. Vuoden 2025 laitoksessa päivitettiin ja laajennettiin ennaltaehkäisyä koskevia ohjeita, ja se sisältää viimeisimmän tieteellisen näytön ja suosituksia toteutettaviksi toimiksi.

2. Muut tarttumattomat taudit

Komissio käynnisti joulukuussa 2021 tarttumattomia tauteja koskevan EU:n aloitteen ”Healthier together”. Sillä pyritään auttamaan unionin jäsenvaltioita ei-tarttuvista taudeista aiheutuvan taakan vähentämisessä ja kansalaisten hyvinvoinnin parantamisessa. Aloitteessa keskitytään erityisesti mielenterveyteen sekä sydän- ja verisuonitauteihin.

a. Mielenterveys ja henkinen hyvinvointi

Yli 84 miljoonaa ihmistä eli noin joka kuudes ihminen EU:ssa kärsii mielenterveysongelmista. Mielenterveys on sisällytetty EU:n kansanterveysalan toimintaohjelmaan muun muassa mielenterveyttä ja henkistä hyvinvointia koskevalla EU:n yhteisellä toiminta -aloitteella (2013–2016). Sen pohjalta laadittiin vuorostaan mielenterveyttä ja henkistä hyvinvointia koskeva EU:n toimintakehys.

Itsemurha on toiseksi yleisin kuolinsyy 15–29-vuotiaiden ikäryhmässä, ja itsemurhien ehkäiseminen, niistä puhuminen, leimaamisen välttäminen ja avunsaanti ovat edelleen keskeisen tärkeitä. Komissio antoi vuonna 2023 tiedonannon kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta mielenterveyteen. Myös Healthier together -aloitteella tuetaan mielenterveyttä ja torjutaan neurologisia häiriöitä. Tammikuussa 2026 julkaistiin aivoterveyttä koskeva eurooppalainen kumppanuus.

b. Sydän- ja verisuonisairaudet ja elintapoihin liittyvät tekijät

Sydän- ja verisuonisairaudet ovat EU:n yleisin kuolinsyy. Huumeet, alkoholi ja tupakka ovat elintapoihin liittyviä valintoja, jotka lisäävät merkittävästi sydäntautien riskiä. Sydäntaudeilla taas on huomattava vaikutus ihmisten terveyteen. Näihin riskitekijöihin puuttuminen on EU:n terveyspolitiikan keskeinen painopiste. Vuoden 2011 tupakkaverodirektiivi ja vuoden 2014 tupakkatuotedirektiivi olivat merkittäviä virstanpylväitä tupakankäytön sääntelyssä. Komissio ehdotti heinäkuussa 2025 tupakkaverodirektiivin tarkistamista, minkä tarkoituksena oli laajentaa direktiivin soveltamisalaa uusiin tuotteisiin ja korottaa vähimmäisverokantoja inflaation ja jäsenvaltioiden välisten hintatasoerojen huomioon ottamiseksi.

Joulukuussa 2025 komissio julkaisi sydän- ja verisuoniterveyttä koskevan EU:n suunnitelman eli sydäntensuojelusuunnitelman. Siinä keskitytään haavoittuvampien ryhmien sydän- ja verisuonisairauksiin. Vuonna 2025 Euroopan parlamentti alkoi laatia valiokunta-aloitteista mietintöä sydän- ja verisuonisairauksia koskevasta EU:n strategiasta.

3. Tartuntataudit ja kansanterveysuhkat

Euroopan tautienehkäisy- ja -valvontakeskuksella on **varhaisvaroitus- ja reagointijärjestelmä**, jonka avulla voidaan havaita tartuntatautien leviäminen sekä rajatylittäviä terveysuhkia ja vastataan niihin.

EU:n terveysturvakomitea, johon kuuluu terveysviranomaisten edustajia EU:n jäsenvaltioista sekä Islannista, Liechtensteinista ja Norjasta, **koordinoi EU:n toimia tartuntatautien leviämisen ja epidemioiden torjumiseksi** ja tekee yhteistyötä Maailman terveysjärjestön kanssa.

Vuonna 2022 laajennettiin Euroopan lääkeviraston ja Euroopan tautienehkäisy- ja -valvontakeskuksen toimivaltaa, annettiin uusi asetus rajatylittävistä vakavista terveysuhkista ja perustettiin terveyshätätilanteiden valmiusviranomainen valmiuden ja vakaviin rajatylittäviin uhkiin vastaamisen parantamiseksi.

Lisäksi Euroopan komissio käynnisti huhtikuussa 2025 julkisen kuulemisen kansanterveysuhkien torjumiseksi käytettäviä lääkkeitä koskevan strategiansa tueksi. Strategialla varmistetaan, että EU on valmis ja kykenevä vastaamaan kansanterveysuhkiin, kuten kemiallisiin, biologisiin, säteily- ja ydinuhkiin.

C. Yhteiskunnallinen ja väestörakenteen muutos

EU:n haasteena on varmistaa sen **ikääntyvän väestön** korkea elämänlaatu ja terveydenhuoltojärjestelmien kestävyys. Euroopan komissio julkaisi vuonna 2021 ikääntymistä koskevan pohdinta-asiakirjan ja vuonna 2023 kertomuksen ”Väestörakenteen muutoksen vaikutus muuttuvassa ympäristössä”. Lisäksi se julkaisi samana vuonna tiedonannon ”Väestörakenteen muutos Euroopassa:

toimintavälineistö", jolla vastataan haasteisiin ikääntymisen sekä väestön ja työvoiman vähenemisen aiheuttamiin haasteisiin.

Myös **muuttoliikekriisit** aiheuttavat haasteita kansanterveyspolitiikalle. Euroopan komissio julkaisi kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista koskevan toimintasuunnitelman vuonna 2016. Toimintasuunnitelmassa käsitellään muun muassa maahanmuuttajien kokemia terveyteen liittyviä ongelmia, jotka koskevat esimerkiksi terveyspalvelujen saatavuutta. Vuonna 2020 komissio esitti Euroopan muuttoliikeagendan ja uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen, joiden avulla pyritään virtaviivaistamaan edelleen unionin toimintapolitiikkoja tällä alalla. Uusia sääntöjä sovelletaan heinäkuusta 2026 alkaen.

Eurooppalainen lapsitakuu otettiin käyttöön vuonna 2021 **lasten epätasa-arvoisuuden** vähentämiseksi muun muassa terveyden alalla. Sen tavoitteena on ehkäistä ja torjua sosiaalista syrjäytymistä varmistamalla, että lapset saavat tosiasiallisesti keskeisiä palveluja, kuten maksutonta terveydenhuoltoa ja terveellistä ravitsemusta. Ensimmäisenä askeleena jäsenvaltiot toimittivat kansalliset suunnitelmansa, joissa kerrotaan, miten ne aikovat panna lapsitakuun täytäntöön vuoteen 2030 mennessä. Euroopan parlamentti ehdotti helmikuussa 2026, että tavoitteeksi otettaisiin lapsiköyhyyden poistaminen vuoteen 2035 mennessä.

D. Lääkkeet

Lääkkeellä tarkoitetaan kaikkia aineita tai aineiden yhdistelmiä, joita käytetään ihmisten sairauksien hoitoon tai ehkäisyyn (katso 2.2.5). EU on hyväksynyt useita lakeja lääkkeiden myyntiluvista, markkinoinnista ja käytöstä EU:ssa. Niitä ovat muun muassa:

— vuoden 2001 direktiivi lääkkeiden hyväksymisestä, valmistamisesta, maahantuonnista ja markkinoinnista (direktiivi 2001/83/EC)

— vuoden 2004 asetus lääkkeiden hyväksymistä koskevista menettelyistä ja niiden valvontaa koskevista säännöistä sekä Euroopan lääkeviraston perustamisesta (asetus (EY) N:o 726/2004).

Merkittävä kehitysaskel oli myös "lääkepaketin" hyväksyminen. Sillä pyritään parantamaan lääkkeiden saatavuutta ja saavutettavuutta ja tekemään niistä kohtuuhintaisempia. Paketin tarkoituksena on vastata paremmin potilaiden tarpeisiin tehostamalla innovointia ja kilpailukykyä mikrobilääkkeiden, harvinaisten sairauksien hoitoon tarkoitettujen lääkkeiden ja lasten hoitomuotojen kehittämistä koskevilla kannustimilla. Lisäksi paketilla pyritään parantamaan toimitusvarmuutta, jotta voidaan varmistaa turvallisten ja kohtuuhintaisten lääkkeiden oikea-aikainen saatavuus kaikkialla EU:ssa.

Komissio ehdotti maaliskuussa 2025 kriittisiä lääkkeitä koskevaa säädöstä, josta Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio tällä hetkellä neuvottelevat. Sen tavoitteena on parantaa kriittisten lääkkeiden saatavuutta, tarjontaa ja tuotantoa.

E. Sähköiset terveyspalvelut

EU:ssa toteutetaan parhaillaan toimia terveydenhuoltojärjestelmien digitalisoimiseksi. Digitaaliteknologiaa ja tiedonhallintajärjestelmiä otetaan parhaillaan käyttöön terveydenhuollon eri osa-alueilla. Niihin kuuluvat sähköiset potilaskertomukset, terveydenhuollon etäpalvelut, puettavat laitteet, mobiilisovellukset, data-analyysi ja muut digitaaliset välineet. Terveydenhuoltoalan digitalisointi on osa EU:n

digitaalisten sisämarkkinoiden strategiaa, jolla pyritään yhdenmukaistamaan digitaalisia järjestelmiä koskevaa lainsäädäntöä ja infrastruktuuria jäsenvaltioissa.

Sähköisten terveyspalvelujen verkosto on vapaaehtoinen verkosto, joka on perustettu potilaiden oikeuksista rajatylittävässä terveydenhuollossa annetun direktiivin mukaisesti. Se toimii sähköisistä terveyspalveluista vastaavien jäsenvaltioiden viranomaisten foorumina.

Komissio julkaisi vuonna 2018 **terveys- ja hoitoalan digitaalisen siirtymän painopisteet**. Niitä ovat muun muassa kansalaisten turvallinen pääsy terveystietoihinsa kaikkialla EU:ssa, yksilöllinen lääketiede, parempi tutkimus yhteisen tietoinfrastruktuurin avulla sekä kansalaisten voimaannuttaminen käyttäjäpalautteen antamiseen ja potilaskeskeiseen hoitoon käytettävien digitaalisten välineiden avulla.

Sähköisten terveyspalvelujen digitaalisen palveluinfrastruktuurin avulla varmistetaan unionin kansalaisten hoidon jatkuminen heidän matkustaessaan muissa EU-maissa.

Maaliskuussa 2025 astui voimaan asetus **eurooppalaisesta terveystietoalueesta**. Sen tavoitteena on tarjota yksittäisille henkilöille pääsy terveystietoihin ja mahdollisuus hallita niitä EU:ssa. Lisäksi se tarjoaa mahdollisuuden vaihtaa tietoja rajojen yli tutkimus- ja innovointitarkoituksessa sekä varmistaa samalla tietosuojasäännösten noudattamisen. Asetus on merkittävä saavutus sähköisissä terveyspalveluissa EU:ssa. Komission on määrä hyväksyä useita keskeisiä säädöksiä asetuksen täytäntöönpanoa koskevien sääntöjen tarkentamisesta maaliskuuhun 2027 mennessä.

F. Terveydenhuollon menetelmien arviointi

Terveydenhuollon menetelmillä tarkoitetaan lääkkeitä, lääkinnällisiä laitteita ja diagnoosivälineitä, kirurgisia toimenpiteitä sekä toimenpiteitä sairauksien ehkäisemiseksi, diagnosoimiseksi tai hoitamiseksi. Terveydenhuollon menetelmien arvioinnissa arvioidaan systemaattisesti näyttöön perustuvaa tietoa terveydenhuollon menetelmistä. Sillä voidaan varmistaa turvallinen, tehokas, potilaskeskeinen ja kustannustehokas terveyspolitiikka. Lisäksi sillä mitataan terveydenhuollon menetelmien lisäarvoa ja ohjataan kustannuksien hyvittämistä käyttäjille koskevia kansallisia päätöksiä. Vuonna 2021 annettiin asetus terveysteknologian arvioinnista. Sitä on sovellettu asteittain tammikuusta 2025 alkaen.

G. Eurooppalainen bioteknologiasäädös ja unionin kilpailukyky

Komissio antoi joulukuussa 2025 ehdotuksen eurooppalaisesta bioteknologiasäädöksestä. Sen tavoitteena on tehostaa terveydenhuollon menetelmien arviointia koskevaa innovointia, kliinisiä tutkimuksia ja biovalmistusta, jotta voidaan vahvistaa unionin kilpailukykyä ja kehittää terveydenhuollon menetelmiä. Tällä hetkellä Euroopan parlamentin kansanterveyden valiokunta ja teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliokunta arvioivat ehdotusta ja keskustelevat siitä. Komission talousohjelmassa kilpailukyky on yleensä ottaen keskeisessä asemassa, jotta voidaan vastata kasvaviin haasteisiin, joita ovat muun muassa ilmastonmuutos, tekoäly ja geopoliittiset jännitteet. Vuoden 2026 työohjelmassaan komissio ilmoitti toisesta bioteknologiasäädöksestä, jota koskevan ehdotuksen sen odotetaan antavan vuoden 2026 lopussa.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Vuosina 2023–2025 Euroopan parlamentin kansanterveyden valiokunta toimi ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunnan alivaliokuntana. Helmikuussa 2025 siitä tuli pysyvä valiokunta, mikä tarkoittaa, että se ei ole enää riippuvainen päävaliokunnasta. Kansanterveyden valiokunta voi nyt määrittää lainsäädännölliset painopisteensä ja reagoida lainsäädäntöehdotuksiin hyväksymällä mietintöjä, ehdottamalla tarkistuksia parlamentin täysistuntoon ja nimittämällä neuvottelukunnan neuvottelemaan unionin lainsäädännöstä neuvoston kanssa. Se vastaa myös ohjelmista ja toimista, jotka koskevat kansanterveyttä, lääkkeitä ja lääkinnällisiä laitteita, terveyskriiseihin varautumista ja reagointia sekä mielenterveyttä ja potilaiden oikeuksia. Lisäksi se valvoo Euroopan lääkeviraston ja Euroopan tautienehkäisy- ja -valvontakeskuksen työtä. Valiokunta tekee yhteistyötä Maailman terveysjärjestön kanssa.

Tämän tekstin on laatinut muutos-, innovointi- ja terveysasioista vastaava Euroopan parlamentin politiikkayksikkö. Lisätietoja aiheesta on kansanterveyden valiokunnan (SANT) verkkosivustolla.

Anne-Marie Finnemann / Ioana-Alice POSTU
04/2026

2.2.5. LÄÄKKEET JA LÄÄKINNÄLLISET LAITTEET

Tässä luvussa kerrotaan lääkkeitä ja lääkinnällisiä laitteita koskevista EU:n säännöistä sekä vahvasta lainsäädäntökehyksestä, jolla suojellaan kansanterveyttä ja taataan näiden tuotteiden turvallisuus. Siinä käsitellään alan keskeisiä kysymyksiä, kuten lääkkeiden saatavuutta, mikrobilääkeresistenssin torjuntaa, kliinisten tutkimusten eettistä toteutusta sekä haasteita, kuten koronapandemia ja erilaiset geopoliittiset tapahtumat.

OIKEUSPERUSTA

— Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 168 artikla (kansanterveys) ja 114 artikla (sisämarkkinat).

TAUSTAA

Jäsenvaltiot vastaavat terveyspolitiikan laatimisesta sekä terveyspalvelujen ja sairaanhoidon järjestämisestä ja toteuttamisesta. Näin ollen EU:lla on tällä alalla täydentävää toimivaltaa, jonka ansiosta se voi tukea ja koordinoida toimia ja antaa sitovaa lainsäädäntöä lääkkeistä ja lääkinnällisistä laitteista.

SAAVUTUKSET JA NYKYTILANNE

A. Lääkkeitä koskevat yleiset säännöt

Lääkkeellä tarkoitetaan kaikkia aineita tai aineiden yhdistelmiä, joita käytetään sairauksien hoitoon tai ehkäisyyn. EU:ssa on säännelty vuodesta 1965 lähtien lääkkeiden markkinoille saattamista, luokittelua ja merkintöjä. Näin on pyritty suojelemaan kansanterveyttä. Euroopan lääkevirasto on vastannut keskitetysti useimpien lääkkeiden arvioinnista vuodesta 1995 alkaen. Näin on voitu sujuvoittaa lääkkeiden hyväksymistä ja taata niiden toimitusten vakaus. Lääkkeiden markkinoille saattamisen jälkeen lääkevirasto valvoo niitä koko niiden käyttöiän ajan lääketurvatoimintaa koskevan järjestelmän avulla. Järjestelmään tallennetaan kaikki potilaiden hoidossa todetut lääkkeiden haittavaikutukset.

Tämän alan ensisijainen lainsäädäntökehys määritellään ihmisille tarkoitettuja lääkkeitä koskevista yhteisön säännöistä annetussa direktiivissä 2001/83/EY ja ihmisille tarkoitettuja lääkkeitä koskevista unionin lupa- ja valvontamenettelyistä annetussa asetuksessa (EY) N:o 726/2004, joissa annetaan säännöt myyntilupia koskevien keskitettyjen ja hajautettujen menettelyjen käytöstä. Tätä kehystä muutettiin eräiden säädösten mukauttamisesta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 ja 291 artiklaan annetulla asetuksella (EU) 2019/1243, jolla otettiin käyttöön erityistoimenpiteitä lääkkeiden saatavuuden varmistamiseksi ja lääkkeiden saatavuushäiriöiden hallitsemiseksi EU:ssa.

Parlamentti ja neuvosto pääsivät joulukuussa 2025 yhteisymmärrykseen lääkepaketista, joka niiden on nyt hyväksyttävä virallisesti, jotta säädökset voidaan antaa. Paketin tarkoituksena on varmistaa turvalliset, tehokkaat ja korkealaatuiset

lääkkeet, kannustaa innovointiin ja sellaisten lääkkeiden kehittämiseen, jotka vastaavat täyttämättömiä lääketieteellisiä tarpeita, sekä vauhdittaa uusien mikrobilääkkeiden tutkimusta mikrobilääkeresistenssin torjumiseksi. Pakettiin kuuluvat ehdotukset uudeksi direktiiviksi ihmisille tarkoitetuista lääkkeistä ja uudeksi asetukseksi ihmisille tarkoitettuja lääkkeitä koskevista lupa- ja valvontamenettelyistä. Tarkoituksena on tarkistaa ja korvata tämänhetkistä yleistä lääkelainsäädäntöä, mukaan lukien harvinaisten sairauksien hoitoon ja lapsille tarkoitettuja lääkkeitä koskeva lainsäädäntö.

Lääkkeitä koskevien yleisten sääntöjen lisäksi useilla aloilla on annettu erityissäädöksiä.

B. Kliiniset tutkimukset

Kliiniset tutkimukset ovat systemaattisia ihmisillä suoritettavia lääketutkimuksia, joiden tarkoituksena on tutkia tietyn lääkkeen tehoa ja turvallisuutta. Jotta lääke voidaan saattaa markkinoille, siihen on liitettävä asiakirjat, joista käyvät ilmi tehtyjen kokeiden tulokset. Tämä on pakollista lääketeollisuudelle. Vaatimuksia on vuodesta 1990 kehitetty vaiheittain sekä EU:ssa että kansainvälisesti, ja ne on kodifioitu unionin lainsäädäntöön.

EU:n lainsäädäntöä tarkistettiin vuonna 2014, ja sen lopputuloksena annettiin asetus kliinisistä tutkimuksista (asetus (EU) N:o 536/2014). Siinä vahvistettiin yhdenmukaistetut säännöt kliinisiä lääketutkimuksia varten myönnettävillä luville ja niiden suorittamiselle. Tämän asetuksen mukaan

— kliinisistä tutkimuksista on tehtävä tieteellinen ja eettinen arviointi, ja niille on saatava ennakkolupa,

— niitä voidaan suorittaa ainoastaan siinä tapauksessa, että tutkittavien oikeuksia, turvallisuutta, ihmisarvoa ja hyvinvointia suojellaan, minkä on oltava kaikkia muita etuja tärkeämpää,

— ja niitä voidaan suorittaa vain, jos tutkimus tuottaa luotettavia ja varmoja tietoja.

Asetus (EU) N:o 536/2014 tuli voimaan tammikuun 2022 lopussa, ja sillä perustettiin kliinisiä tutkimuksia koskeva EU:n tietojärjestelmä, jotta kliinisiä tutkimuksia koskevia hakemuksia voitaisiin käsitellä ja niiden tulokset voitaisiin antaa keskitetysti. Tämä lisää kliinisen tutkimuksen avoimuutta ja saavutettavuutta. Joulukuussa 2025 komissio julkaisi ehdotuksen eurooppalaisesta bioteknologiasäädöksestä, jolla pyritään vahvistamaan kilpailukykyä ja strategista riippumattomuutta. Säädösehdotus sisältää toimenpiteitä, joilla tuetaan enemmän eurooppalaisia kliinisiä lääketutkimuksia.

C. Pitkälle kehitetyssä terapiassa käytettävät lääkkeet (ATMP-lääkkeet)

ATMP-lääkkeet ovat suhteellisen uudentyyppisiä lääkevalmisteita tai lääkkeitä, jotka perustuvat solu- ja molekyylibioteknologian kehitykseen ja uusiin hoitomuotoihin, kuten geeni- tai soluterapiaan tai kudosteknologiaan. Näitä farmakologisia, immunologisia tai metabolisia toimintoja sisältäviä monimutkaisia terapeuttisia valmisteita ei voida kohdella samalla tavalla kuin tavanomaisia lääkkeitä, ja niistä onkin annettu erityissäädöksiä eli asetus (EY) N:o 1394/2007 pitkälle kehitetyssä terapiassa käytettävistä lääkkeistä ja direktiivi 2009/120/EY direktiivin 2001/83/EY muuttamisesta pitkälle kehitetyssä terapiassa käytettävien lääkkeiden osalta.

Euroopan lääkeviraston pitkälle kehitettyjä terapioita käsittelevä komitea arvioi pitkälle kehitetyssä terapiassa käytettävien lääkkeiden laatua, turvallisuutta ja tehoa. Se myös

seuraa tieteen kehitystä tällä uudella alalla, joka voi tarjota valtavia mahdollisuuksia potilaille ja toimialalle.

EU hyväksyi kesäkuussa 2024 ihmisessä käytettäväksi tarkoitettujen ihmisperäisten aineiden laatu- ja turvallisuusvaatimuksista annetun asetuksen (EU) 2024/1938, joka tulee voimaan elokuussa 2027. Asetuksella päivitetään verta, kudoksia ja soluja käsittelevää EU:n lainsäädäntöä ja parannetaan luovuttajien ja vastaanottajien sekä hedelmöityshoitojen tuloksena syntyneiden henkilöiden suojelua. Muuntogeenisiä organismeja sisältävien ATMP-lääkkeiden saamiseksi nopeammin markkinoille ehdotus eurooppalaiseksi bioteknologiasäädökseksi sisältää säännöksiä, joilla helpotetaan nimenomaan niihin liittyviä kliinisiä tutkimuksia.

D. Lastenlääkkeet ja harvinaislääkkeet

Myös lastenlääkkeistä on annettu nimenomaan niitä koskeva säädös (lastenlääkkeistä annettu asetus (EY) N:o 1901/2006), jotta on voitu varmistaa, että lääkkeitä on testattu eettisesti erityisesti lapsia varten, että ne vastaavat lasten tarpeita ja että niiden annostus ja annostelumuoto ovat iänmukaisia. Lääkeyhtiöt tekevät lapsia koskevia tutkimuksia saadakseen näyttöä uusien lääkkeiden turvallisuudesta ja tehosta ennen myyntiluvan hakemista. Lääkeviraston lastenlääkekomitea arvioi näitä tutkimuksia ja niistä saatuja tietoja.

Harvinaissairauksiksi katsotaan sairaudet, joita sairastaa enintään viisi ihmistä kymmenestätuhannesta. Niiden hoitamiseen tarkoitettuja lääkkeitä kutsutaan harvinaislääkkeiksi. Harvinaislääkkeistä annetussa asetuksessa (EY) N:o 141/2000 säädetään keskitetystä harvinaislääkkeiden määrittelymenettelystä. Harvinaissairauksia sairastavien pienen määrän vuoksi alan tutkimus ei ole taloudellisesti kovin houkuttelevaa. EU käynnisti tämän vuoksi innovatiivisia lääkkeitä koskevan yhteisen teknologia-aloitteen (IMI), jolla pyritään kannustamaan lääketeollisuutta harvinaislääkkeiden kehittämiseen. Kun lääkepaketti on hyväksytty, sillä kumotaan lastenlääkkeitä ja harvinaislääkkeitä koskevat nykyiset asetukset.

Koska harvinaissairaudet ovat globaali huolenaihe, lääkevirasto tekee laajamittaista yhteistyötä vastaavia tehtäviä hoitavien, eri puolilla maailmaa toimivien kumppaniensa kanssa harvinaislääkkeiden määrittelemiseksi ja arvioimiseksi.

E. Lääkinnälliset laitteet

Lääkinnällinen laite on mikä tahansa tuote, jota käytetään lääkinnällisiin tarkoituksiin, kuten sairauden diagnosointiin, ehkäisyyn, hoitoon tai anatomian tutkimiseen tai muuntamiseen. Lisäksi lääkinnällisinä laitteina pidetään hedelmöitymisen säätelyyn tarkoitettuja laitteita sekä lääkinnällisten laitteiden sterilointiin tarkoitettuja tuotteita.

Lääkinnällisistä laitteista annetussa asetuksessa (EU) 2017/745 ja in vitro -diagnostiikkaan tarkoitetuista lääkinnällisistä laitteista annetussa asetuksessa (EU) 2017/745 vahvistetaan säännöt lääkinnällisten laitteiden ja in vitro -diagnostiikkaan tarkoitettujen lääkinnällisten laitteiden markkinoille saattamisesta ja niille tehtävistä kliinisistä tutkimuksista. Laitteet ryhmitellään niiden riskiluokan mukaan, ja jokaiseen riskiluokkaan sovelletaan erityisiä sääntöjä. Kyseisissä asetuksissa otetaan käyttöön tiukempia menettelyjä vaatimustenmukaisuuden arvioinnille ja markkinoille saattamisen jälkeiselle valvonnalle sekä vaaditaan valmistajia esittämään kliinistä turvallisuutta koskevia tietoja, perustetaan yksilöllinen laitetunnistetta koskeva

järjestelmä laitteen jäljittämiseksi ja säädetään eurooppalaisen lääkinnällisten laitteiden tietokannan perustamisesta.

Näitä kahta asetusta on niiden hyväksymisen jälkeen tarkistettu useaan kertaan siirtymäkausien ja Eudamedin asteittaisen käyttöönoton osalta. Parlamentti hyväksyi lokakuussa 2024 päätöslauselman, jossa se kehotti tarkistamaan kiireellisesti lääkinnällisistä laitteista annettua asetusta, käsittelemään tämän toiseksi suurimman markkinaosuuden maailmassa omaavan alan kokemia ongelmia ja parantamaan keskeisten lääkinnällisten laitteiden saatavuutta potilaille.

Komissio julkaisi joulukuussa 2025 ehdotuksen lääkinnällisiä laitteita ja in vitro -diagnostiikkaan tarkoitettuja lääkinnällisiä laitteita koskevien sääntöjen yksinkertaistamiseksi tarkoituksena varmistaa kansanterveyden ja potilasturvallisuuden parempi suojelu ja vahvistaa innovointia ja kilpailukykyä. Komissio ehdottaa sääntöjen yksinkertaistamista muun muassa niin, että luodaan yksi selkeä kehys tekoälyä hyödyntäville lääkinnällisille laitteille ja tuetaan innovointia ja kehitystä mukauttamalla vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyjä.

F. Mikrobilääkeresistenssi

Mikrobilääkkeet ovat aineita, joita käytetään mikro-organismien, kuten bakteerien, virusten, sienten ja loisten, tuhoamiseen tai niiden kasvun estämiseen. Mikrobilääkkeiden (usein virheellinen) käyttö on yhteydessä sellaisten mikro-organismien yleistymiseen, jotka ovat vastustuskykyisiä yhdelle tai useammalle mikrobilääkkeelle, mikä aiheuttaa kansanterveydellisen uhkan ja lisää merkittävästi kustannuksia. EU:n tasolla on toteutettu 1990-luvun lopulta lähtien toimia mikrobiläkeresistenssin torjumiseksi. Yhteinen terveys -toimintasuunnitelma mikrobilääkeresistenssin torjumiseksi hyväksyttiin vuonna 2017. Sillä pyritään varmistamaan infektioiden tehokas hoitaminen vähentämällä mikrobilääkeresistenssin syntymistä ja leviämistä ja edistämällä uusien tehokkaiden mikrobilääkkeiden kehittämistä ja saatavuutta. Parlamentti hyväksyi vuonna 2023 päätöslauselman, jossa käsitellään EU:n toimia mikrobilääkeresistenssin torjumiseksi. Lisäksi neuvosto hyväksyi suosituksen mikrobilääkeresistenssin torjumiseksi toteutettavien EU:n toimien tehostamisesta yhteinen terveys -lähestymistavan mukaisesti. Komissio täydensi helmikuussa 2023 eläinlääkkeistä annettua asetusta (EU) 2019/6 antamalla delegoidun asetuksen, jolla kiellettiin tiettyjen mikrobilääkkeiden käyttö eläimissä (delegoitu asetus (EU) 2023/905). Uudella lääkepaketilla pyritään tehostamaan mikrobilääkeresistenssin vastaisia toimia.

MUUT HAASTEET

EU pyrkii jatkuvasti panemaan täytäntöön aloitteita, joilla tehostetaan lääkealan tutkimusta ja innovointia. Tutkimuksen puiteohjelmista on aina tuettu terveyteen liittyvää tutkimusta. Nykyisellä tutkimuksen ja innovoinnin rahoitusohjelmalla eli Horisontti Eurooppa -puiteohjelmalla tuetaan terveyteen liittyvää tutkimusta ja vastataan nykyisiin haasteisiin käsittelemällä sellaisia aiheita kuin elinikäinen terveys, terveyteen vaikuttavat ympäristölliset ja sosiaaliset tekijät, mielenterveys, ei-tarttuvat taudit ja harvinaissairaudet, tartuntataudit, välineet, teknologiat ja digitaaliset ratkaisut terveydenhuoltoa ja hoitoalaa varten sekä terveydenhuoltojärjestelmät.

Koska joidenkin lääkkeiden ja lääkinnällisten laitteiden saatavuushäiriöt aiheuttavat huolta ja koronapandemia ja Ukrainan sodan kaltaiset geopoliittiset tapahtumat, energiakriisi ja korkea inflaatio ovat heikentäneet lääkkeiden saatavuutta entisestään, myös lääkkeiden toimituksesta on tullut tärkeä kysymys. Haasteisiin vastaamiseksi vuonna 2024 perustettiin kriittisten lääkkeiden allianssi, joka kokoaa yhteen keskeiset sidosryhmät. Allianssin tavoitteena on määrittää prioriteetteja ja ehdottaa ratkaisuja kriittisten lääkkeiden toimitusten tehostamiseksi EU:ssa sekä lääkkeiden saatavuushäiriöiden ehkäisemiseksi ja niihin puuttumiseksi tehokkaasti. Komissio ehdotti maaliskuussa 2025 kriittisiä lääkkeitä koskevaa säädöstä kriittisten lääkkeiden, myös harvinaisiin sairauksiin tarkoitettujen kriittisten lääkkeiden, saatavuuden, toimituksen ja tuotannon parantamiseksi.

Tammikuussa 2025 tuli voimaan terveysteknologian arvioinnista annettu asetus (EU) 2021/2282. Tällä uudella asetuksella luodaan EU:n kehys terveysteknologian, kuten lääkkeiden ja lääkinnällisten laitteiden, arvioinnille. Sen avulla voidaan muun muassa nopeuttaa uusien lääkkeiden ja innovatiivisten tuotteiden saatavuutta potilaille.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on edistänyt johdonmukaisesti johdonmukaista kansanterveyspolitiikkaa ja lääkealaa koskevaa politiikkaa, jossa otetaan huomioon kansanterveyden ja toimialan näkökohdat. Uusimpiin hyväksyttyihin säädöksiin kuuluvat asetukset kliinisistä tutkimuksista, lääkinnällisistä laitteista, in vitro -diagnostiikkaan tarkoitetuista lääkinnällisistä laitteista ja terveysteknologian arvioinnista. Päätöslauselmissa, jotka eivät liity lainsäädäntöön, ja ajankohtaisista aiheista kuten kriittisten lääkkeiden saatavuudesta ja lääkkeiden saatavuudesta yleensä tai mikrobilääkeresistenssistä käydyissä keskusteluissa korostuu se, että parlamentti kiinnittää paljon huomiota nykyisiin haasteisiin ja uusiin uhkiin. Näihin haasteisiin vastaamiseksi parlamentin kansanterveyden alivaliokunta muutettiin äskettäin täysivaltaiseksi pysyväksi valiokunnaksi. Valiokunta aloitti työnsä tammikuussa 2025. Tämä muutos heijastaa myös sitä, että parlamentti ja EU:n kansalaiset pitävät EU:n terveyspolitiikkaa yleisesti yhä tärkeämpänä.

Tämän tekstin on laatinut muutos-, innovointi- ja terveysasioista vastaava Euroopan parlamentin politiikkayksikkö. Lisätietoja tästä aiheesta on kansanterveyden valiokunnan (SANT) verkkosivustolla.

Anne-Marie Finnemann / Ioana-Alice POSTU
05/2026

2.2.6. ELINTARVIKETURVALLISUUS

Tässä luvussa tarkastellaan elintarviketurvallisuutta koskevaa EU:n politiikkaa, jolla pyritään suojelemaan ihmisten terveyttä ja kuluttajien etuja sekä takaamaan sisämarkkinoiden häiriötön toiminta. Ajan mittaan elintarviketurvallisuutta koskevia tavoitteita on laajennettu siten, että niihin on sisällytetty kriiseistä johtuva elintarviketurvan lieventäminen. Luvussa tarkastellaan myös EU:n elintarviketurvallisuuspolitiikan kattamia eri aloja ja kuvataan Euroopan parlamentin roolia sen sääntelyssä.

OIKEUSPERUSTA

— Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 43 artikla (maatalous ja kalastus), 114 artikla (sisämarkkinat), 168 artiklan 4 kohta (kansanterveys) ja 169 artikla (kuluttajansuoja)

TAUSTA

Elintarvikkeiden turvallisuutta koskevaa politiikkaa uudistettiin perusteellisesti 2000-luvun alkupuolella, kun elintarvike- ja rehualalla puhkesi useita kriisejä (kuten hullun lehmän tauti (BSE) ja dioksiiniskandaalit). Tämän seurauksena kehitettiin Pellolta pöytään -strategia, jolla pyritään takaamaan kaikkien EU:ssa kaupan olevien elintarvikkeiden turvallisuuden korkea taso kaikissa tuotanto- ja jakeluvaiheissa riippumatta siitä, onko ne tuotettu EU:ssa vai tuotu EU:n ulkopuolisista maista. Tämä lähestymistapa sisällytettiin vuonna 2020 kattavaan Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaan, jossa sitä kehitettiin edelleen. Tavoitteena on saada terveyttä edistävä ja turvallinen elintarviketuotanto osaksi ympäristön suojelua.

Pellolta pöytään -strategian mukaisesti luotiin monimutkainen ja yhtenäinen sääntökehys, joka kattaa koko elintarvikeketjun eläinten rehuista ja terveydestä, kasvien suojelusta ja elintarvikkeiden tuotannosta aina niiden jatkokäsittelyyn, varastointiin, kuljetukseen, tuontiin ja vientiin sekä vähittäismyyntiin. EU pitää yllä elintarvikkeita ja rehuja koskevia tiukkoja turvallisuusnormeja ja sillä on keskeinen rooli normien määrittämisessä maailmanlaajuisesti, mutta edelleen elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuus toisinaan vaarantuu. Sen vuoksi EU on yhdessä kansallisten viranomaisten ja Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen (EFSA) kanssa pannut täytäntöön luotettavan järjestelmän näiden turvallisuusongelmien havaitsemiseksi ja niihin reagoimiseksi.

SAAVUTUKSET

A. Yleinen lainsäädäntö

Vuonna 2002 elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä annetussa asetuksessa (yleistä elintarvikelainsäädäntöä koskeva asetus (EY) N:o 178/2002) säädetään

elintarvike- ja rehulainsäädännön yleisistä periaatteista ja otetaan huomioon ennalta varautumisen periaate. Sillä perustettiin myös elintarvikkeita ja rehuja koskeva nopea hälytysjärjestelmä, jonka avulla jäsenvaltiot ja komissio voivat nopeasti vaihtaa tietoja ja koordinoida reagoimista elintarvikkeiden tai rehujen aiheuttamiin terveysuhkiin. Asetuksella perustettiin myös EFSA, jonka tehtävänä on arvioida kaikkia elintarvikeketjuun liittyviä riskejä ja antaa niistä tietoja.

Yleistä elintarvikelainsäädäntöä koskevasta asetuksesta tehtiin vuosina 2014–2018 toimivuustarkastus eli kokonaisvaltainen toimintapolitiikan arviointi, jonka perusteella tarkastellaan sitä, onko lainsäädäntö tarkoituksenmukaista. Sen tuloksena ja vastauksena glyfosaatin kieltämistä koskevaan eurooppalaiseen kansalaisaloitteeseen 20. kesäkuuta 2019 annettiin asetus elintarvikeketjuun sovellettavan EU:n riskinarvioinnin avoimuudesta ja kestävyydestä (asetus (EU) 2019/1381). Asetuksen tavoitteena on täydentää yleistä elintarvikelainsäädäntöä koskevaa asetusta, lisätä EFSAn riskinarviointien avoimuutta ja niiden perustana olevien tieteellisten tutkimusten riippumattomuutta sekä parantaa yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa, kun ne antavat EFSAn käyttöön asiantuntijoita ja tietoja.

Komissio esitti yksinkertaistamisohjelmansa puitteissa 16. joulukuuta 2025 elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuuden sääntelyn yksinkertaistamispaketin eli ns. koontipaketin. Ehdotus on parhaillaan yhteispäätösmenettelyn puitteissa parlamentin ja neuvoston käsittelyssä.

B. Elintarvikehygienia

EU pyrkii varmistamaan elintarvikehygienian aina maatiloilta kuluttajille asti. Huhtikuussa 2004 annettiin elintarvikehygieniaa koskeva asetus (osa nk. hygieniapakettia) osana Pellolta pöytään -strategiaa. Elintarvikeketjun eri toimijat asetetaan paketissa suoraan ensisijaiseen vastuuseen elintarvikehygieniasta hyödyntämällä vaara-analyysiin ja kriittisiin hallintapisteisiin perustuvaa itsesääntelyjärjestelmää, jota seurataan virallisen valvonnan avulla.

Paketti sisältää seuraavat säännöt ja säädökset:

— eläinperäisiä elintarvikkeita koskevista erityisistä hygieniasäännöistä annettu asetus (29. huhtikuuta 2004 annettu asetus (EY) N:o 853/2004)

— ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden virallista valvontaa koskeva yhteisön kehys, joka on sittemmin kumottu ja korvattu 15. maaliskuuta 2017 annetulla asetuksella virallisesta valvonnasta ja muista virallisista toimista, jotka suoritetaan elintarvike- ja rehulainsäädännön ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia, kasvien terveyttä ja kasvinsuojeluaineita koskevien sääntöjen soveltamisen varmistamiseksi (asetus (EU) 2017/625)

— yleistä elintarvikelainsäädäntöä koskevaan asetukseen sisältyvät elintarvikkeiden jäljitettävyyttä koskevat säännöt, jotka velvoittavat yrityksiä viipymättä poistamaan terveysriskin aiheuttavat elintarvikkeet markkinoilta, tiedottamaan asiasta käyttäjille ja ilmoittamaan tilanteesta asiaankuuluvalle viranomaiselle.

C. Elintarvikkeiden saastuminen

Elintarvikkeiden saastuminen voi olla luonnollista tai johtua viljelykäytännöistä tai tuotantoprosesseista. Jäämät elintarvikkeissa voivat olla peräisin myös

niitä tuottavista eläimistä, joita on hoidettu eläinlääkkeillä tai jotka ovat altistuneet torjunta-aineille tai biosidivalmisteille. Kansanterveyden suojelemiseksi 25. huhtikuuta 2023 annetussa asetuksessa tiettyjen elintarvikkeissa olevien vierasaineiden enimmäismääristä (asetus (EU) 2023/915) vahvistetaan vierasaineiden, kuten nitraattien, raskasmetallien ja dioksiinien, ja niiden jäämien sallitut enimmäismäärät sekä eläin- että kasvipohjaisissa elintarvikkeissa. Unionin markkinoille ei voi saattaa elintarvikkeita, joissa on liian suuria määriä vierasaineita.

Lisäksi EU on hyväksynyt sääntöjä **elintarvikkeiden kanssa kosketukseen joutuvista materiaaleista**, kuten elintarvikkeiden kuljetukseen tai käsittelyyn tarkoitetuista materiaaleista, pakkausmateriaaleista sekä keittiötarvikkeista ja ruokailuvälineistä.

— Elintarvikkeen kanssa kosketukseen joutuvista materiaaleista ja tarvikkeista annetussa asetuksessa (27. lokakuuta 2004 annettu asetus (EY) N:o 1935/2004) säädetään yleisistä vaatimuksista kaikille tällaisille materiaaleille ja tarvikkeille, jotta varmistetaan, ettei näistä materiaaleista siirry elintarvikkeisiin ainesosia niin paljon, että se aiheuttaisi haittaa ihmisten terveydelle. Asetuksen liitteessä I luetellaan 17 elintarvikkeiden kanssa kosketukseen joutuvaa materiaalia ja tarviketta, joihin voidaan soveltaa yksityiskohtaisempia säännöksiä sisältäviä EU:n erityistoimenpiteitä.

— Elintarvikkeiden kanssa kosketukseen joutuvien materiaalien ja tarvikkeiden hyviä tuotantotapoja koskevat standardit esitetään asetuksessa (EY) N:o 2023/2006.

— EU vahvisti vuonna 2011 elintarvikkeiden kanssa kosketuksiin joutuvissa materiaaleissa käytettäviä muoveja koskevat vaatimukset (asetus (EU) N:o 10/2011).

— Vuonna 2022 vahvistettiin elintarvikkeiden kanssa kosketukseen joutuvien kierrätysmuovimateriaalien ja -tarvikkeiden turvallisuutta koskevat säännöt (asetus (EU) 2022/1616). Ne täydentävät puiteasetuksessa vahvistettuja yleisiä sääntöjä.

D. Elintarviketiedot

Asetus elintarviketietojen antamisesta kuluttajille (FIC-asetus) annettiin 25. lokakuuta 2011, ja se tuli voimaan 13. joulukuuta 2014. Velvollisuus antaa ravintoarvotietoja tuli voimaan 13. joulukuuta 2016.

Osana vuonna Pellolta pöytään -strategiaa komissio ilmoitti suunnitelmastaan tarkistaa EU:n sääntöjä, jotka koskevat kuluttajille annettavia elintarviketietoja. Tarkistamisen tavoitteena on varmistaa paremmat merkintätiedot, jotta kuluttajat voivat tehdä terveellisempiä ja kestävämpiä elintarvikevalintoja, sekä vähentää elintarvikejätettä. Tähän mennessä ei kuitenkaan ole esitetty lainsäädäntöehdotuksia.

1. Elintarvikkeiden merkinnät

Elintarvikkeiden merkintöjä koskevalla lainsäädännöllä pyritään varmistamaan, että kuluttajat saavat tuotteen sisällöstä ja koostumuksesta selkeää, ymmärrettävää ja luotettavaa tietoa voidakseen suojata terveyttään ja etujaan. Merkittävin uudistus tällä alalla on asetus, joka koskee elintarviketietojen antamista kuluttajille. Sen myötä tuottajat velvoitettiin ilmoittamaan myös pakkaamattomiin elintarvikkeisiin sisältyvät

allergisoivat aineet, siis esimerkiksi ravintoloissa ja ruokaloissa. Tuottajien on myös ilmoitettava tiettyjen jalostamattomien lihojen alkuperä ja **elintarvikejäljitelmät**.

Elintarvikkeiden merkinnät, esillepano tai mainonta eivät saa johtaa kuluttajia harhaan. Asetuksessa elintarvikkeita koskevista ravitsemus- ja terveysväitteistä (20. joulukuuta 2006 annettu asetus (EY) N:o 1924/2006) määritetään selkeät säännöt sallituille **ravitsemus- ja terveysväitteille** (kuten ”vähärasvainen”). Väitteiden on perustuttava tieteelliseen näyttöön, ja ne julkaistaan myös EU:n julkisessa terveysväiterekisterissä. Lisäksi vuonna 2013 annetulla asetuksella imeväisille ja pikkulapsille tarkoitetuista ruoista, erityisiin lääkinnällisiin tarkoituksiin tarkoitetuista elintarvikkeista ja painonhallintaan tarkoitetuista ruokavalionkorvikkeista (asetus (EU) N:o 609/2013) yleisluokittelu ”ruokavaliovalmisteet” korvattiin säännöillä, jotka koskevat haavoittuvassa asemassa olevia väestöryhmiä, kuten imeväisiä ja pikkulapsia tai henkilöitä, joiden terveydentila vaatii tiettyä hoitoa tai jotka noudattavat painonhallintaan tähtäävää ruokavaliota.

2. Elintarvikkeiden alkuperä

Elintarviketietojen antamisesta kuluttajille annetun asetuksen mukaisesti tiettyjen elintarvikkeiden alkuperämaa on ilmoitettava.

Neljää seitsemästä ”aamiaisdirektiivistä” päivitettiin vuonna 2024, minkä myötä hunajan, mehujen, hedelmähillojen ja kuivatun maidon alkuperämerkintöjä koskevia sääntöjä vahvistettiin. Esimerkiksi hunajan alkuperämaat, samoin kustakin alkuperämaasta saadun hunajan prosenttiosuus, on ilmoitettava lähellä tuotteen nimeä niiden paino-osuuden mukaisessa alenevassa järjestyksessä. Enintään 30 grammaa hunajaa sisältäviin pakkauksiin sovelletaan yksinkertaistettuja sääntöjä. EU-maiden on sovellettava uusia sääntöjä 14. kesäkuuta 2026 alkaen. Heinäkuussa 2024 komissio rekisteröi asiaa koskevan eurooppalaisen kansalaisaloitteen. Komissio ei kuitenkaan ole velvollinen toteuttamaan sen osalta lisätoimia, koska aloite ei saavuttanut vaadittua miljoonan allekirjoituksen vähimmäismäärää vuoden kuluessa.

3. Päiväysmerkinnät ja elintarvikejäte

Vuonna 2018 komissio teki tutkimuksen päiväysmerkinnöistä ja muista elintarvikkeiden pakkausmerkinnöistä ja elintarvikejätteen syntymisen ehkäisemisestä. Siinä todettiin, että jopa kymmenen prosenttia kaikesta EU:ssa syntyvästä elintarvikejätteestä saattaa liittyä päiväysmerkintöihin (”parasta ennen” ja ”viimeinen käyttöpäivä”). Komissio ilmoitti aikovansa tarkistaa päiväysmerkintöjä koskevia nykyisiä EU:n sääntöjä Pellolta pöytään -strategian yhteydessä. Tähän mennessä asiasta ei kuitenkaan ole julkaistu ehdotusta.

Elintarvike- ja tekstiilijätteen vähentämistä tavoittelevat uudet säännöt tulivat voimaan 16. lokakuuta 2025, kun jätteistä annettua direktiiviä (direktiivi (EU) 2025/1892) tarkistettiin kohdennetusti. Niiden mukaan jäsenvaltioiden on 31. joulukuuta 2030 mennessä vähennettävä elintarvikejätettä 10 prosenttia jalostus- ja valmistusteollisuudessa ja 30 prosenttia henkeä kohti vähittäismyynnissä ja muussa kulutuksessa, muun muassa ravintoloissa, ravitsemispalveluissa ja kotitalouksissa.

E. Elintarvikkeisiin lisättävät ainesosat

Elintarvikkeiden lisäaineet, entsyymit ja aromiaineet – joista käytetään myös nimitystä ”elintarvikkeiden parannusaineet” – ovat aineita, joita lisätään

elintarvikkeisiin tietyssä tarkoituksessa. Niitä ovat esimerkiksi väri-, makeutus- ja säilöntäaineet. Näiden aineiden hyväksyntämenettelystä, käytön edellytyksistä ja merkinnästä on annettu sääntöjä.

— Elintarvikelisäaineiden on saatava hyväksyntä ennen kuin niitä käytetään elintarvikkeissa.

— Hyväksymisen jälkeen nämä aineet ja niiden käyttöedellytykset lisätään unionin hyväksyttyjen elintarvikelisäaineiden luetteloon (asetus (EU) N:o 1129/2011), jolla muutetaan yleisen elintarvikelisäaineita koskevan asetuksen (16. joulukuuta 2008 annettu asetus (EY) N:o 1333/2008) liitteen II luetteloa.

— Sama koskee myös ravintolisiä, kuten vitamiineja ja kivennäisaineita, joita voidaan lisätä elintarvikkeisiin niiden monipuolistamiseksi tai tiettyjen ravitsemuksellisten piirteiden vahvistamiseksi sillä edellytyksellä, että ne sisältyvät sallittujen ainesosien ja niiden hyväksyttyjen lähteiden luetteloon (asetus vitamiinien, kivennäisaineiden ja eräiden muiden aineiden lisäämisestä elintarvikkeisiin) (asetus (EY) N:o 1925/2006).

F. Eläinten ja kasvien terveys

Elintarvikeketjun turvallisuuden takaamiseksi EU on antanut yleisiä säännöksiä muun muassa tarttuvien eläintautien ja niiden aiheuttajien seurannasta, eläintaudeista ilmoittamisesta sekä niiden hoidosta. Eläinten terveyttä koskeva unionin säädös (asetus (EU) 2016/429) hyväksyttiin 9. maaliskuuta 2016, ja sitä on sovellettu huhtikuusta 2021 alkaen. Sen painopiste on tarttuvien eläintautien torjunnassa ja hävittämisessä. Tähän pyritään selkeyttämällä vastuita ja varmistamalla varhainen havaitseminen ja valvonta. Sillä myös koottiin useita eläinten terveyttä koskevia säännöksiä yhdeksi yhtenäiseksi laiksi. Säädöstä täydentää asetus virallisesta valvonnasta ja muista virallisista toimista, jotka suoritetaan elintarvike- ja rehulainsäädännön ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia, kasvien terveyttä ja kasvinsuojeluaineita koskevien sääntöjen soveltamisen varmistamiseksi (asetus (EU) 2017/625).

Kasvien terveydestä säädetään tarkemmin 26. lokakuuta 2016 annetulla kasvinterveysasetuksella (asetus (EU) 2016/2031), jolla pyritään suojelemaan satoja, hedelmiä, vihanneksia ja metsiä kasvintuhoojien ja tautien kulkeutumiselta ja leviämiseltä. Sillä myös tehostetaan EU:n ulkopuolisista maista peräisin olevien kasvien tuontitarkastuksia, yhdenmukaistetaan kasvipassit ja lisätään sellaisten kasvien määrää, joiden istutusta varten tarvitaan passi. Useimpia kasvinterveysasetuksen säännöksiä alettiin soveltaa joulukuussa 2019.

G. Rehuja ja rehujen merkintöjä koskeva lainsäädäntö

Rehualan toimijoiden on huolehdittava siitä, että kaikissa niiden valvonnassa olevissa tuotanto-, jalostus- ja jakeluvaiheissa toimitaan rehuhygieniaa koskevista vaatimuksista annetun asetuksen mukaisesti (12. tammikuuta 2005 annettu asetus (EY) N:o 183/2005). Niiden on myös taattava rehun täydellinen jäljitettävyys. Säännöt koskevat myös rehun tuontia EU:n ulkopuolisista maista ja vientiä niihin. Lisäksi sääntöihin sisältyy vaatimus siitä, että rehujen, eläinten ja eläintuotteiden saastumisriski on pidettävä niin alhaisena kuin on kohtuudella mahdollista. Haitallisista aineista eläinten rehuissa annetussa direktiivissä (7. toukokuuta annettu direktiivi

2002/32/EY) vahvistetaan muun muassa raskasmetallien sallitut enimmäispitoisuudet ja kielletään saastuneen rehuaineksen laimentaminen. Rehun merkintöjä ja kaupan pitämistä koskevilla säännöillä varmistetaan rehujen turvallisuuden ja kansanterveyden suojelun korkea taso sekä pyritään tarjoamaan riittävät tiedot käyttäjille ja kuluttajille. Lainsäädäntöä on annettu lisäksi eläinlääkkeiden (11. joulukuuta 2018 annettu asetus (EU) 2019/6) ja lääkerehun (11. joulukuuta 2018 annettu asetus (EU) 2019/4) käytöstä.

H. Uuselintarvikkeet

Uuselintarvikkeista eli elintarvikkeista, joiden käyttö unionissa oli vähäistä ennen vuoden 1997 toukokuuta (esim. vaihtoehtoiset valkuaisaineet ja ravintolisät), on suoritettava turvallisuusarviointi ennen kuin ne saatetaan EU:n markkinoille. Uuselintarvikkeita koskevaa asetusta (25. marraskuuta 2015 annettu asetus (EU) 2015/2283) on tarkistettu innovatiivisten elintarvikkeiden saatavuuden parantamiseksi siten, että samalla säilytetään elintarviketurvallisuuden korkea taso. Asetuksella otettiin käyttöön yksinkertaistettu ja keskitetty, koko unionin kattava sähköinen hyväksymismenettely uuselintarvikkeille ja EU:n ulkopuolisista maista tuleville perinteisille elintarvikkeille, jotka katsotaan unionissa uuselintarvikkeiksi. Ennen kuin komissio hyväksyy tällaiset elintarvikkeet, EFSA suorittaa keskitetyn tieteellisen turvallisuusarvioinnin, jossa määritetään niiden käyttöedellytykset, niistä käytettävät nimitykset elintarvikkeena sekä merkintävaatimukset. Kaikki hyväksytyt uuselintarvikkeet sisällytetään hyväksyttyjen uuselintarvikkeiden luetteloon.

I. Muuntogeeniset organismit (GMO)

Muuntogeenisellä organismilla (GMO) tarkoitetaan ”ihmistä lukuun ottamatta organismia, jonka perintöainesta on muutettu tavalla, joka ei toteudu luonnossa pariutumisen tuloksena ja/tai luonnollisena rekombinaationa” (12. maaliskuuta 2001 geneettisesti muunnettujen organismien tarkoituksellisesta levittämisestä ympäristöön annetun direktiivin 2001/18/EY 2 artiklan 2 kohta). Nykyaikaisen bioteknologian avulla kasveja voidaan muuntaa niin, että niistä tulee vastustuskykyisiä taudeille tai että niiden sadot suurenevat. Ennalta varautumisen periaatteen mukaisesti unionissa on tiukka lainsäädäntökehys elintarvikkeissa tai rehuissa käytettävien muuntogeenisten organismien viljelylle tai kaupan pitämiselle:

— Jotta muuntogeeninen organismi voidaan saattaa markkinoille, EFSAn on yhdessä jäsenvaltioiden tieteellisten elinten kanssa suoritettava tieteellinen riskinarviointi sen varmistamiseksi, ettei ihmisten tai eläinten terveydelle ja ympäristölle aiheudu vaaraa.

— Saatuaan EFSAn lausunnon komissio laatii päätösluonnoksen, josta äänestetään jäsenvaltioiden edustajista koostuvassa asiantuntijakomiteassa. Kaikkien muuntogeenisistä organismeista valmistettujen tai niitä sisältävien elintarvikkeiden ja rehujen on oltava jäljitettävissä ja selkeästi merkittyjä, jotta kuluttajat voivat tehdä tietoon perustuvia valintoja.

— Jäsenvaltiot voivat direktiivin (EU) 2015/412 mukaisesti rajoittaa omalla alueellaan muuntogeenisiä organismeja sisältävien viljelykasvien viljelyä tai kieltää sen kokonaan, vaikka se EU:n tasolla onkin sallittua.

Komissio julkaisi 5. heinäkuuta 2023 ehdotuksen sellaisten kasvien sääntelystä, jotka on tuotettu elintarvike- ja rehutarkoituksiin tiettyjen genomitekniikoiden avulla.

Tämä on seurausta Euroopan unionin tuomioistuimen vuonna 2018 antamasta tuomiosta, jonka mukaan näiden tekniikoiden avulla kehitettyjä organismeja olisi säänneltävä ”muuntogeenisinä organismeina” EU:n nykyisen muuntogeenisiä organismeja koskevan direktiivin 2001/18/EY nojalla. Ehdotusta käsitellään parhaillaan toimielinten välisissä neuvotteluissa.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Hevosenlihaskandaalin ja muiden elintarvikepetosten jälkeen parlamentti vaati, että erityisesti jalostetuissa elintarvikkeissa ainesosana käytetyn lihan alkuperän ilmoittamisesta tehdään pakollista. Parlamentti on myös reagoinut erityisen valppaasti kloonattujen eläinten ja nanomateriaalien sekä muuntogeenisten organismien kuluttajille aiheuttamiin terveysuhkiin. Se käsittelee ja asettuu usein vastustamaan ehdotuksia lupien myöntämiseksi uusille muuntogeenisille kasveille, kuten maissille tai soijapavuille, tai ehdotuksia lupien uusimiseksi.

Rikkakasvien torjunta-aineissa käytettävään glyfosaattiin liittyvien huolenaiheiden noustua pinnalle parlamentti perusti vuonna 2018 torjunta-aineiden lupamenettelyä unionissa käsittelevän erityisvaliokunnan. Yleistä elintarvikelainsäädäntöä koskevan asetuksen tarkistamisella pyrittiin varmistamaan avoimuus koko elintarvikeketjussa. Tämän työn yhteydessä parlamentti painottikin sen varmistamista, että turvallisuustutkimukset julkaistaan ennen kuin annetaan lupa saattaa tuote markkinoille. Turvallisempien elintarvikkeiden varmistaminen kaikille eurooppalaisille on edelleen tärkeällä sijalla ympäristön, ilmaston ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunnan asialistalla. Tämä näkyy sen meneillään olevissa lainsäädäntöprosesseissa, kuten uusia genomitekniikoita koskevassa asetusehdotuksessa ja elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuuden sääntelyn yksinkertaistamispaketissa.

Tämän tekstin on laatinut muutos-, innovointi- ja terveysasioista vastaava Euroopan parlamentin politiikkayksikkö. Lisätietoja tästä aiheesta on ympäristön, ilmaston ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunnan (ENVI) verkkosivustolla.

Judith BÜRGER
04/2026

2.3. TEOLLISUUS- JA TUTKIMUSPOLITIIKKA

2.3.1. TEOLLISUUSPOLITIIKAN YLEISET PERIAATTEET

Tässä faktatietojen luvussa esitellään Euroopan unionin teollisuuspolitiikkaa, jonka tavoitteena on parantaa Euroopan teollisuuden kilpailukykyä, jotta EU voi edelleen täyttää tehtävänsä Euroopan kestävän kasvun ja työllisyyden edistäjänä. Siinä kuvataan, kuinka teollisuuspolitiikka on kehittynyt sen jälkeen, kun Euroopan talousyhteisö perustettiin vuonna 1957, ja kuinka digitalisaation ja hiilineutraaliin talouteen siirtymisen vuoksi on hyväksytty erilaisia strategioita, joilla pyritään varmistamaan EU:n teollisuudelle paremmat toimintaedellytykset. Lisäksi kerrotaan, kuinka covid-19-pandemian ja Ukrainassa käytävän sodan vaikutusten vuoksi talouden elpymistä, tervehdyttämistä ja häiriönsietokyvyn kehittämistä on ryhdytty pohtimaan uudella tavalla. Luvun lopussa annetaan tärkeää tietoa Euroopan parlamentin roolista EU:n teollisuuspolitiikan laatimisessa.

OIKEUSPERUSTA

— Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 173 artikla, jossa EU:lle ja sen jäsenvaltioille annetaan vastuu varmistaa tarvittavat edellytykset EU:n teollisuuden kilpailukyvylle.

EU:N TEOLLISUUSPOLITIIKAN TAVOITTEET

Teollisuuspolitiikka vaikuttaa moniin eri aloihin, ja sen tavoitteena on varmistaa toimintaedellytykset, jotka auttavat EU:n teollisuutta säilyttämään kilpailukykynsä. Se on monin tavoin kytköksissä muihin EU:n politiikan aloihin, kuten kauppaa, sisämarkkinoita, tutkimusta ja innovointia, työllisyyttä, ympäristönsuojelua,

puolustusta ja kansanterveyttä koskeviin politiikkoihin. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 173 artiklan mukaan EU:n teollisuuspolitiikalla pyritään erityisesti

— nopeuttamaan teollisuuden mukauttamista rakenteellisiin muutoksiin

— edistämään kaikkialla EU:ssa yritystoiminnan, erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten, aloittamisen ja kehittämisen kannalta suotuisaa toimintaympäristöä

— edistämään yritysten välisen yhteistyön kannalta suotuisaa toimintaympäristöä

— auttamaan ihmisiä hyödyntämään paremmin innovointia, tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskevan politiikan antamia teollisia mahdollisuuksia EU:ssa.

EU:N TEOLLISUUSPOLITIIKAN KEHITYS

A. Johdanto

EU:n teollisuuspolitiikan yleiset periaatteet ovat kehittyneet huomattavasti Euroopan yhdentymisen alkamisesta. Tiukasti markkinasuuntautuneesta lähestymistavasta on siirrytty strategisempaan toimintaan, jossa yhdistyvät kilpailukyky, hiilestä irtautuminen, häiriönsietokyky ja suvereniteetti.

Siitä lähtien, kun Euroopan talousyhteisö perustettiin vuonna 1957, teollisuuspolitiikkaa on sovellettu laajasti koko taloudessa sen sijaan, että se olisi kohdistettu tiettyihin aloihin, ja strategisilla teollisuudenaloilla, kuten hiili-, teräs- ja ydinvoima-aloilla, toimia koordinoitiin jo varhaisessa vaiheessa. Rakennemuutoksen ja 1970-luvun öljykriisin vuoksi siinä siirryttiin toimintatapaan, jossa hallitukset myönsivät tukea yksittäisille aloille, kuten terästeollisuuteen ja laivanrakennusalalle, ja valtiontukien käyttöä lisättiin.

B. Tavoitteena yhtenäinen teollisuuspolitiikka

Euroopan yhteisöt keskittyivät 1980-luvulla ja 1990-luvun alussa sisämarkkinoiden luomiseen, ja niin palattiin lähestymistapaan, jossa teollisuuspolitiikkaa sovellettiin laajalti koko taloudessa. Teollisuuspolitiikka mainitaan ensimmäistä kertaa nimenomaisesti vuonna 1992 tehdyssä Maastrichtin sopimuksessa. EU:n teollisuuden kilpailukyvyn vahvistamiseksi keskityttiin markkinoiden tehokkuuden parantamiseen ja sääntelykehysten, kuten teknologisen yhteistyön toimenpiteiden, luomiseen interventiotoimien sijaan. Tänä aikana käynnistettiin myös talous- ja rahaliitto, johon kuului talous- ja finanssipolitiikan koordinointi sekä yhteisen rahapolitiikan perustaminen ja yhteisen rahan, euron, käyttöönotto.

C. Lissabonin strategiasta teolliseen renessanssiin ja vihreän kehityksen ohjelmaan

EU:n laajentumisten, globalisaation ja digitaalitalouden kehittymisen yhteydessä hyväksytyllä Lissabonin strategialla pyrittiin siihen, että EU:sta tulee ”maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietoon perustuva talous, joka kykenee ylläpitämään kestävää talouskasvua, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta”. Siinä noudatettiin pääasiassa lähestymistapaa, jossa teollisuuspolitiikkaa sovelletaan laajasti eri aloilla ja jossa keskitytään innovointiin, tutkimukseen, koulutukseen, osaamiseen ja tieto- ja viestintätekniikan kehittämiseen sekä jäsenvaltioiden väliseen koordinointiin pehmeän hallinnon avulla antamatta keskitettyä lainsäädäntöä. Seuraavina vuosina toteutetuissa tärkeimmissä toimissa

keskityttiin muun muassa kestävän kulutuksen ja tuotannon varmistamiseen, muiden kuin energian kannalta kriittisten raaka-aineiden saatavuuden edistämiseen ja keskeisten kehitystä vauhdittavien teknologioiden käyttöönottoon unionin toimintapolitiikan mukaisesti.

Vuoden 2008 maailmanlaajuisen talous- ja finanssikriisin jälkeen teollisuuspolitiikan merkitys kasvoi. Vuonna 2010 käynnistetyn Eurooppa 2020 -strategian tavoitteena oli älykäs, kestävä ja osallistava kasvu. Useilla aloitteilla pyrittiin tunnustamaan kokonaisuus, joka tunnettiin nimellä Euroopan teollinen renessanssi, ja tukemaan sitä. Näissä aloitteissa korostettiin teollisuuden tärkeää roolia työpaikkojen ja kasvun luomisessa ja autettiin ottamaan teollisuuteen liittyvät kilpailukykynäkökohdat huomioon kaikilla politiikan aloilla. Teollisuuspolitiikkaa sovellettiin edelleen laajasti sen sijaan, että sitä olisi kohdennettu tietyille aloille, ja alakohtaisilla aloitteilla pyrittiin kasvattamaan teollisuuden osuutta BKT:stä keskittyen edistyneeseen valmistukseen, keskeisiin mahdollistaviin teknologioihin ja arvoketjuihin.

Tietyt teollisuudenalat, kuten tieto- ja viestintätekniikka sekä teräs-, sementti-, tekstiili- ja kemianteollisuus, sisällytettiin Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaan, joka on vuonna 2019 käyttöön otettu keskeisten toimien laaja-alainen etenemissuunnitelma. Sen tavoitteena oli saada teollisuudessa aikaan siirtymä puhtaaseen kiertotalouteen. Vihreän kehityksen ohjelmalla siirryttiin kohti teollisuuspolitiikan aktiivista ohjausta, jossa keskitytään voimakkaasti puhtaisiin ja vähähiilisiin teknologioihin julkisten investointien ja joustavien valtiontukien avulla. Tätä kehitystä jatkoi vuonna 2020 esitetty Euroopan uusi teollisuusstrategia, jonka tarkoituksena on auttaa Euroopan teollisuutta siirtymään sekä ilmastoneutraaliuteen että digitaaliseen johtajuuteen ja vahvistaa Euroopan kilpailukykyä ja strategista riippumattomuutta.

D. Muutokset kriisiaikoina

Euroopan vihreän kehityksen ohjelman käyttöönoton jälkeen EU:n teollisuuspolitiikka on muuttunut nopeasti, ja tähän ovat syynä ennen kaikkea covid-19-pandemia, Venäjän Ukrainaan kohdistama täysimittainen hyökkäys, kiristynyt maailmanlaajuinen kilpailu ja käytännön täytäntöönpanon tarve. Sen sijaan, että EU:n teollisuuspolitiikassa olisi tapahtunut yksi lineaarinen siirtymä, siitä on tullut yhdistelmä toimenpiteitä, joita sovelletaan kaikilla aloilla, sekä toimenpiteitä, jotka kohdistuvat tiettyihin aloihin, ja siinä painotetaan entistä enemmän strategista riippumattomuutta ja häiriönsietokykyä.

Tähän muutokseen liittyy useita tekijöitä.

— NextGenerationEU -suunnitelma, joka laadittiin väliaikaiseksi elpymisvälineeksi vastauksena vaikutuksiin, joita covid-19-pandemialla oli teollisuuden toimitusketjuihin ja EU:n kilpailukykyyn. Siitä myönnettiin avustuksina ja lainoina 648 miljardia euroa (vuoden 2022 hintoina) elpymis- ja palautumistukivälineen kautta.

— Vuoden 2021 siviili-, puolustus- ja avaruusteollisuuden synergioita koskeva toimintasuunnitelma EU:n teknologisen etulyöntiaseman vahvistamiseksi ja sen teollisen perustan tukemiseksi. Sen tavoitteena oli vahvistaa eurooppalaista innovointia tutkimalla teknologioiden läpimurtopotentiaalia puolustus-, avaruus- ja siviiliteollisuuden käyttökohteiden yhtymäkohdassa (niin

kutsuttu kaksikäyttöisyys). Näistä ovat esimerkiksi pilvipalvelut, prosessorit, kyber- ja kvanttiteknologiat ja tekoäly.

— Vuonna 2021 tehty päivitys vuoden 2020 uuteen teollisuusstrategiaan. Siinä keskityttiin EU:n sisämarkkinoiden häiriönsietokykyyn, EU:n riippuvuuksiin keskeisillä strategisilla aloilla, pienten ja keskisuurten yritysten ja start-up-yritysten tukemiseen sekä vihreän ja digitaalisen siirtymän nopeuttamiseen.

— Vuonna 2023 annettu yhteinen tiedonanto turvallisuutta ja puolustusta tukevasta Euroopan unionin avaruusstrategiasta, jotta EU voi suojella avaruusresurssejaan, puolustaa etujaan, torjua avaruudessa harjoitettavaa vihamielistä toimintaa sekä vahvistaa strategista asemaansa ja riippumattomuuttaan.

— Helmikuussa 2025 julkistettu puhtaan teollisen kehityksen ohjelma, jonka tavoitteena on vahvistaa Euroopan puhtaan teknologian alaa ja varmistaa teollisuuden kilpailukyky. Ohjelmassa otetaan käyttöön yli 100 miljardia euroa, ja niillä tuetaan päästötöntä valmistusteollisuutta keskittyen energiaintensiivisiin teollisuudenaloihin ja puhtaan teknologian alaan. Siihen sisältyy alakohtaisia toimintasuunnitelmia auto-, teräs-, metalli- ja kemianteollisuutta varten sekä biotalousstrategia.

Puhtaan teollisen kehityksen ohjelman keskeisiä strategioita ja toimia ovat muun muassa seuraavat:

a. kohtuuhintaista energiaa koskeva toimintasuunnitelma

b. puhtaan teollisen kehityksen ohjelmaan liittyvä valtiontukikehys, joka on voimassa 25. kesäkuuta 2025–31. joulukuuta 2030.

Lisäksi komissio julkaisi vuonna 2025 useita alakohtaisia strategioita, muun muassa seuraavat:

— teräs- ja metallialan toimintasuunnitelma

— Euroopan autoteollisuuden toimintasuunnitelma

— start-up- ja scale-up-strategia ja

— Euroopan kemianteollisuuden toimintasuunnitelma.

E. Nettonollan aikakausi

Komissio esitteli 1. helmikuuta 2023 vihreän kehityksen teollisuussuunnitelman nettonollan aikakaudelle. Siinä esitetään eurooppalainen lähestymistapa EU:n nettonollateollisuuden vauhdittamiseksi toimenpiteillä, joilla pyritään parantamaan sen kilpailukykyä. Suunnitelmaan kuuluu kolme lainsäädäntöehdotusta, jotka julkaistiin vuonna 2023 ja saatiin valmiiksi ennen kesäkuussa 2024 pidettyjä EU-vaaleja:

— nettonollateollisuutta koskeva säädös, jossa asetetaan vertailuarvoja strategisten nettonollateknologioiden tuotannolle unionissa vuoteen 2030 mennessä, yksinkertaistetaan nopeutettuja lupamenettelyjä ja korostetaan osaamiskoulutusta, julkisten hankintojen kannustimia ja toimitusketjujen häiriönsietokykyä

— kriittisiä raaka-aineita koskeva säädös, jolla pyritään parantamaan nettonollasiirtymän varmistamiseksi tarvittavien raaka-aineiden

toimitusvarmuutta i) ottamalla käyttöön vertailuarvoja unionin kaivos-, tuotanto- ja kierrätysvalmiuksille, ii) luomalla strategisia hankkeita, joiden hyväksymismenettelyt ovat nopeampia ja joihin on helpompi saada rahoitusta ja iii) ottamalla käyttöön vaatimuksia kumppanuuksille EU:n ulkopuolisten maiden kanssa

— sähkömarkkinoiden markkinarakenteen uudistus, jolla pyritään parantamaan markkinoiden häiriönsietokykyä, vähentämään kaasun hintojen vaikutusta sähkölaskuihin ja tukemaan energiasiirtymää.

F. Teollisuuden vauhdittaminen ja ”Made in Europe”

Komissio julkaisi maaliskuussa 2026 lainsäädäntöehdotuksen teollisuutta vauhdittavaksi säädökseksi, jonka tavoitteena on nostaa teollisen valmistuksen osuus EU:n BKT:stä 20 prosenttiin vuoteen 2035 mennessä (14,3 prosentista vuonna 2024). Säädöksen soveltamisalaan kuuluvia keskeisiä aloja ovat teräs-, sementti-, alumiini- ja autoteollisuus sekä nettonollateknologiat. Se perustuu nettonollateollisuutta koskevaan säädökseen, ja sillä on keskeinen rooli täytäntöönpanostrategioissa, joista keskustellaan edelläkävijämarkkinoiden luomisen ja ”Made in Europe” -lähestymistavan yhteydessä.

G. Unionin tukiohjelmat

Unionilla on monia politiikkoja ja aloitteita, kuten koheesiopolitiikka, Horisontti Eurooppa -puiteohjelma (2021–2027) ja Verkkojen Eurooppa -väline.

Kaikkien aikojen ensimmäinen Euroopan puolustusteollisuusstrategia esiteltiin 5. maaliskuuta 2024. Sen tavoitteena on lisätä puolustusmenoja, parantaa yhteishankintoja, tarjota puolustusteollisuudelle ennustettavuutta ja parantaa Euroopan asevoimien yhteentoimivuutta. Euroopan puolustusteollisuusohjelman perustamisesta annetun asetuksen tavoitteena on saada käyttöön 1,5 miljardia euroa EU:n talousarviosta vuosina 2025–2027.

Komissio esitti 16. heinäkuuta 2025 ehdotuksensa uudeksi monivuotiseksi rahoituskehykseksi eli EU:n pitkän aikavälin talousarvioksi vuosiksi 2028–2034. Ehdotus sisältää muutoksia nykyisiin ohjelmiin sekä uuden rahaston, Euroopan kilpailukykyrahaston, perustamisen strategisiin teknologioihin tehtäviä investointeja varten.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Teollisuuspolitiikka sisällytettiin vuonna 1992 Maastrichtin sopimukseen pitkälti parlamentin aloitteiden ansiosta. Vuosikymmenten mittaan parlamentin rooli on muuttunut reaktiivisesta ennakoivaksi. Se on käyttänyt lainsäädäntö- ja talousarviovaltaansa sekä valvontaoikeuksiaan ja hyväksynyt lukuisia päätöslauselmia ja kantoja vihreän, digitaalisen ja strategisen riippumattomuuden tavoitteiden sisällyttämiseksi entistä kunnianhimoisempaan, suvereeniin ja sosiaalisesti tasapainoiseen teollisuusstrategiaan. Euroopan parlamentti on ottanut kilpailukyvyn EU:n teollisuuspolitiikan keskeiseksi tavoitteeksi. Se on vuodesta 2019 lähtien toistuvasti kehottanut parantamaan toimintaedellytyksiä – kuten vahvempia sisämarkkinoita, innovointia ja osaamisen kehittämistä – sekä antamaan kohdennettua tukea strategisille aloille maailmanlaajuisen kilpailukyvyn säilyttämiseksi. Viime

aikoina parlamentti on tukenut aloitteita, joissa korostetaan yksinkertaistamista, lupamenettelyjen nopeuttamista ja innovaatioekosysteemien luomista, jotta EU:sta voidaan tehdä tuottavampi.

Seuraavassa mainitaan joitakin viimeisimmistä päätöslauselmista ja kannoista:

— EU:n strategiasta teollisuuden kilpailukyvyn, kaupan ja laadukkaiden työpaikkojen edistämiseksi vuonna 2023 annettu päätöslauselma, jossa todetaan, että Euroopan teollisuusstrategialla olisi pyrittävä i) saamaan johtoasema puhtaan energiateknologian alalla, ii) vahvistamaan nykyistä teollista perustaa ja iii) luomaan laadukkaita työpaikkoja ja talouskasvua kaikille eurooppalaisille vihreän kehityksen ohjelman mukaisesti

— Euroopan puolustuksen tulevaisuutta käsittelevästä valkoisesta kirjasta vuonna 2025 annettu päätöslauselma

— energiaintensiivisistä teollisuudenaloista vuonna 2025 annettu päätöslauselma, jossa kehotetaan parantamaan kilpailukykyä muun muassa teräs-, sementti-, kemian-, lasi- ja paperiteollisuuden aloilla ja auttamaan niitä irtautumaan hiilestä

— puhtaan teollisen kehityksen ohjelmasta vuonna 2025 annettu päätöslauselma, jossa toistetaan parlamentin kehotus yhdistää ilmastotoimet ja kilpailukyky yksinkertaistamalla sääntelyä, nopeuttamalla lupamenettelyjä, luomalla edelläkävijämarkkinoita ja suojautumalla epäreilulta kilpailulta.

Tämän tekstin on laatinut muutos-, innovointi- ja terveysasioista vastaava Euroopan parlamentin politiikkayksikkö. Lisätietoja tästä aiheesta on teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliovaliokunnan verkkosivustolla.

Anne Ploeger
04/2026

2.3.2. PIENET JA KESKISUURET YRITYKSET

Tässä luvussa kerrotaan, miten EU tukee pieniä ja keskisuuria yrityksiä (pk-yrityksiä). Siinä esitetään tärkeimmät EU:n toimenpiteet niiden kilpailukyvyn vahvistamiseksi, rahoituksen saatavuuden parantamiseksi ja innovoinnin tukemiseksi. Lisäksi tarkastellaan viimeaikaisia aloitteita, joilla pk-yrityksiä autetaan sopeutumaan digitaaliseen siirtymään, hiilestä irtautumiseen ja haastavampaan taloudelliseen ja geopoliittiseen tilanteeseen. Luvussa käsitellään myös EU:n pk-yrityspolitiikan oikeusperustaa, sen tavoitteita ja saavutuksia sekä Euroopan parlamentin roolia tämän politiikan edistämisessä.

OIKEUSPERUSTA

— Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT): useissa SEUT-sopimuksen määräyksissä vahvistetaan EU:n pk-yrityspolitiikan puitteet, erityisesti kilpailua koskevissa 101–109 artiklassa, verotusta koskevissa 110–113 artiklassa ja sijoittautumisoikeutta koskevissa 49–54 artiklassa.

— Komission suositus mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä (suositus 2003/361/EY): suosituksessa pk-yritykset määritellään EU:n politiikan tarpeisiin yrityksiksi, joissa on alle 250 työntekijää ja joiden vuosiliikevaihto on enintään 50 miljoonaa euroa tai taseen loppusumma enintään 43 miljoonaa euroa.

TAVOITTEET

Pk-yritysten osuus kaikista EU:n yrityksistä on 99,8 prosenttia. Tuoreimpien lukujen mukaan EU:n pk-yritykset työllistivät vuonna 2024 noin 89,8 miljoonaa ihmistä, ja ne ovat edelleen keskeinen yrittäjyyden ja innovoinnin lähde.

EU pyrkiikin varmistamaan, että sen pk-yrityksiä koskevat politiikat ja toimet

— ovat pk-yrityksille suotuisia,

— vahvistavat pk-yritysten kilpailukykyä ja

— auttavat osaltaan tekemään Euroopasta houkuttelevamman yritysten perustamiselle ja liiketoiminnan harjoittamiselle.

SAAVUTUKSET

A. Small Business Act -aloite vuodelta 2008

Komissio esitti kesäkuussa 2008 kokonaisvaltaisen pk-yrityksiä koskevan aloitteen tiedonannossaan eurooppalaisia pk-yrityksiä tukevasta aloitteesta (Small Business Act). Aloitepaketin tavoitteena oli luoda uudenlainen toimintakehys, johon olemassa olevat välineet sisältyvät ja jonka perustana on pienyrityksiä koskeva eurooppalainen peruskirja sekä kasvuun ja työllisyyteen tähtäävä nykyaikainen pk-yrityspolitiikka.

1. Sääntelyn järkeistäminen

Yksi Small Business Act -aloitteen päätavoitteista oli vähentää byrokratiaa. Erityisesti pienyrityksiä on autettu tekemällä seuraavat muutokset:

— maksuviivästysdirektiivi, jonka mukaan viranomaisten on maksettava laskunsa 30 päivän kuluessa turvatakeena pk-yrityksille, ja

— sähköistä laskutusta koskeva direktiivi, jossa sähköisistä laskuista tehtiin samanarvoisia paperilaskujen kanssa.

Lisäksi komission huhtikuussa 2021 antamassa tiedonannossa paremmasta lainsäädännöstä otettiin käyttöön ”yksi sisään, yksi ulos” -periaate. Tavoitteena on rajoittaa uudesta EU:n lainsäädännöstä aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

2. Rahoituksen saanti

Usein on käynyt niin, että pk-yritykset eivät ole saaneet tarvitsemaansa rahoitusta rahoitusmarkkinoilta. Lainojen, takausten ja riskipääoman ansiosta pk-yritysten rahoituksen ja luoton saanti on kuitenkin jonkin verran parantunut. EU:n rahoituslaitokset – Euroopan investointipankki ja Euroopan investointirahasto – ovat lisänneet pk-yrityksiin liittyviä toimiaan. Komissio esitti marraskuussa 2011 toimintasuunnitelman pk-yritysten rahoituksen saannin parantamiseksi. Se sisältää muun muassa toiminta-aloitteita, joiden tarkoituksena on helpottaa pk-yritysten pääsyä riskipääomamarkkinoille.

3. Pk-yritykset sisämarkkinoilla

Small Business Act -aloitteessa sekä komission tiedonannoissa ”Sisämarkkinoiden toimenpidepaketti – Kohti kilpailukykyistä sosiaalista markkinataloutta” ja ”Toinen sisämarkkinoiden toimenpidepaketti” painotettiin tarvetta parantaa yritysten toimintaedellytyksiä sisämarkkinoilla. Pk-yritysten perustamisen ja toiminnan mahdollistamiseksi sisämarkkinoilla on käynnistetty tai on suunnitteilla monia erilaisia aloitteita ja toimenpiteitä. Pk-yritykset on lisäksi vapautettu esimerkiksi kilpailusääntöjen, verotuksen ja yhtiöoikeuden tietyistä vaatimuksista.

Komissio julkaisi tammikuussa 2026 sisämarkkinoita ja kilpailukykyä koskevan vuosikertomuksen 2026. Se sisältää ensimmäisen vuotuisen sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon valvontaa käsittelevän toimintasuunnitelman, jolla pyritään puuttumaan tehokkaammin kansallisiin esteisiin. Samalla sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon valvontaa käsittelevän työryhmän viidennessä raportissa korostettiin työtä, jolla on pyritty vähentämään rajatylittävien palveluntarjoajien hallinnollisia rasitteita kahdeksan parhaan käytännön avulla ja poistamaan käytännön esteitä muun muassa pankkitilin avaamiselta toisessa maassa. Komissio käynnisti maaliskuussa 2026 myös kannanottopyynnön alueellisista toimitusrajoituksista, jotka määriteltiin vuoden 2025 sisämarkkinastrategiassa yhdeksi sisämarkkinoiden haitallisimmista esteistä.

4. Kilpailupolitiikka

EU:n valtiontukipolitiikka on pitkään ollut pk-yrityksiä suosivaa, ja siinä on otettu huomioon niiden erityisvaikeudet. Vuonna 2014 komissio hyväksyi valtiontukea koskevan tarkistetun yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (asetus (EU) N:o 651/2014). Valtiontukea nykyaikaistettiin muun muassa siten, että EU-maat voivat entistä

joustavammin tietyin edellytyksin myöntää pk-yrityksille valtiontukea ilman ennakkoilmoitusta ja komission hyväksyntää. Pk-yritykset ovat tämän asetuksen nojalla voineet hyötyä julkisesta tuesta aina 7,5 miljoonaan euroon saakka.

B. Pk-yrityksille tarkoitetut EU:n verkostot

Esimerkkejä pk-yrityksille suunnatuista verkostoista:

— Yleisiä tukipalveluja EU:ssa toimiville pk-yrityksille: Enterprise Europe Network -verkosto, SOLVIT, Sinun Eurooppasi -yritysportaali, kansalliset REACH-neuvontapalvelut

— Innovointi ja tutkimus: Euroopan teollis- ja tekijänoikeuksien neuvontapalvelu, pk-yritysten Techweb-palvelu ja Kiinaa koskeva teollis- ja tekijänoikeuksien neuvontapalvelu pk-yrityksille

— Toimialakohtainen tuki: Euroopan yritys- ja innovaatiokeskusten verkosto, Euroopan työpaikkainnovaatioverkosto ja Gate2Growth.

C. Pk-yritykset ja tutkimustoiminta

Tutkimus ja innovointi ovat ratkaisevan tärkeitä pk-yritysten kasvulle EU:ssa. Horisontti 2020 -puiteohjelmassa (2014–2020) EU pyrki lisäämään tukeaan pk-yritysten tutkimus- ja innovointitoiminnalle erityisesti varhaisvaiheen suuririskisiä hankkeita varten tarkoitetulla pk-yrityksille kohdennetulla välineellä. Pk-yritysten kilpailukyky oli myös yksi vuosien 2014–2020 koheesiopolitiikan 11 temaattisesta tavoitteesta, samoin kuin investoinnit muun muassa tutkimukseen ja innovointiin, vähähiiliseen talouteen sekä tieto- ja viestintätekniikkaan.

Vuoteen 2027 ulottuva Horisontti Eurooppa -puiteohjelma perustuu tähän lähestymistapaan, ja siihen sisältyy Euroopan innovaationeuvosto, joka on EU:n innovoinnin lippulaivaohjelma. Sen määrärahat ovat 10,1 miljardia euroa, ja niillä tuetaan mullistavia innovaatioita startup- ja pk-yritysten koko elinkaaren ajan alkuvaiheen tutkimuksesta aina yritysten rahoittamiseen ja laajentamiseen.

Komissio on ehdottanut EU:n vuosien 2028–2034 talousarviossa, että Horisontti Eurooppa -puiteohjelman talousarvio lähes kaksinkertaistetaan ja perustetaan uusi Euroopan kilpailukykyrahasto, joka on useita rahoitusvälineitä yhdistävä yksinkertaisempi kehys. Uudistuksella vastataan pk-yritysten kuulemisvaiheessa esittämään keskeiseen pyyntöön.

D. Yritysten kilpailukykyä ja pk-yrityksiä koskeva ohjelma

Asetuksella (EU) N:o 1287/2013 perustettu yritysten kilpailukykyä sekä pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskeva ohjelma (COSME) toteutettiin vuosina 2014–2020, ja sen talousarvio oli 2,3 miljardia euroa. Se tuki pk-yrityksiä helpottamalla rahoituksen saantia, markkinoille pääsyä ja kansainvälistymistä, yrittäjyyttä ja innovointia ja tarjosi tukea matkailu- ja luoville aloille. Sen rahoitusvälineiden kautta pk-yritysten käyttöön saatiin rahoitusta 17,5 miljardia euroa. Tähän sisältyi 7,7 miljardia euroa takauksia, joilla tuettiin yli 340 000:ta pk-yritystä, ja 3,5 miljardia euroa 550 000 startup- ja scaleup-yritykselle. Yli puoli miljoonaa pk-yritystä hyötyi vientituesta, messuista ja yritysverkostoista, ja yli 200 yritysklusteria sai tukea rajatylittävään yhteistyöhön. COSME-ohjelmasta annettiin innovaatioseteleitä ja neuvontapalveluja 10 000 pk-yritykselle, tarjottiin liiketoiminnan kehittämispalveluja yli 1 000 pk-yritykselle sekä

tuettiin 1 500:aa matkailuhanketta ja 2 000:ta luovan alan pk-yritystä antamalla rahoitusta ja koulutusta.

Ohjelman päätyttyä vuonna 2020 sen toimet siirrettiin muihin EU:n ohjelmiin.

E. 2020–2024: pk-yritysten tukeminen epävakaina aikoina

Maaliskuussa 2020 komissio julkaisi tiedonannot ”Euroopan uusi teollisuusstrategia” ja ”Pk-yritysstrategia kestävää ja digitaalista Eurooppaa varten”, jotka sisälsivät ehdotuksia, joilla helpotetaan pienten ja keskisuurten yritysten toimintaa ja laajentumista. Parlamentti reagoi covid-19-pandemian teollisuuden toimitusketjuille ja pk-yrityksille aiheuttamiin vaikutuksiin antamalla huhtikuussa 2020 päätöslauselman EU:n yhteensovitetuista toimista covid-19-pandemian ja sen seurausten torjumiseksi. Marraskuussa 2020 parlamentti antoi Euroopan uutta teollisuusstrategiaa koskevan päätöslauselman, jossa kehotettiin komissiota esittämään tarkistettu teollisuusstrategia.

Kuten pk-yritysstrategiassa korostetaan, pienyritysten on saatava helpommin rahoitusta. Tämän tueksi parlamentti ja neuvosto sopivat muutoksista rahoitusvälineiden markkinoita koskevaan direktiiviin (2014/65/EU) osana listautumissäädöstä vuonna 2024. Komissio otti huomioon erityisesti energia- ja raaka-ainekustannusten noususta seuranneen inflaation ja taloudellisen epävarmuuden haitalliset vaikutukset ja julkaisi syyskuussa 2023 pk-yritysten apupaketin. Se sisälsi seuraavat toimet: ehdotus asetukseksi kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta ja ehdotus direktiiviksi mikroyrityksiä sekä pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskevan päätoimipaikkaverotukseen perustuvan järjestelmän perustamisesta.

F. 2025–2026: toimien yksinkertaistaminen

Komissio käynnisti helmikuussa 2025 laajan yksinkertaistamiskampanjan. Vuoden 2026 työohjelmassaan se totesi, että yli puolessa sen lainsäädäntöaloitteista keskitytään yksinkertaistamiseen ja hallinnollisen rasituksen vähentämiseen kaiken kaikkiaan 25 prosentilla ja pk-yritysten osalta 35 prosentilla.

Komissio käynnisti toukokuussa 2025 EU:n start-up- ja scale-up-strategian parantaakseen edellytyksiä innovatiivisten yritysten perustamiselle ja laajentamiselle Euroopassa. Se esitti vastikään 18. maaliskuuta 2026 ehdotuksen EU Inc. -yhtiömuodon perustamisesta osana laajempaa 28. järjestelmää, johon sisältyvät valinnaiset yhtenäiset EU:n yhtiöoikeudelliset säännöt, joiden tarkoituksena on helpottaa innovatiivisten yritysten perustamista, toimintaa ja kasvua kaikkialla EU:ssa. Ehdotuksen mukaan yhtiö voitaisiin perustaa 48 tunnin kuluessa alle 100 euron hintaan ilman vähimmäisosakepääomavaatimusta ja täysin digitaalisin menettelyin.

Helmikuussa 2026 hyväksyttiin Omnibus I -direktiivi, jolla yksinkertaistetaan yritysten kestävyysraportointia koskevaa direktiiviä ja yritysten kestävää toimintaa koskevasta huolellisuusvelvoitteesta annettua direktiiviä. Se auttaa kaventamaan pk-yritysten pakollisen raportoinnin soveltamisalaa ja lieventämään vaatimusten noudattamiseen liittyviä paineita, jotka siirtyvät pienemmille yrityksille arvoketjujen kautta.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on johdonmukaisesti tukenut eurooppalaisten pk-yritysten kehittämistä ja tehnyt työtä paremman sääntelyn, rahoituksen saatavuuden, teollisuuspolitiikan ja sisämarkkinoiden aloilla. Viime vuosina se on keskittynyt vähentämään EU:n lainsäädännöstä aiheutuvaa kumulatiivista rasitetta, parantamaan maksu- ja rahoitusehtoja sekä helpottamaan innovatiivisten yritysten perustamista ja laajentamista kaikkialla sisämarkkinoilla.

Parlamentin keskeiset toimet:

— tammikuu 2026: Parlamentti hyväksyi päätöslauselmamuotoisen lainsäädäntöaloitteen 28. oikeusjärjestyksestä ja kehotti luomaan innovatiivisia yrityksiä varten yhdenmukaisen EU:n oikeudellisen kehyksen, jotta helpotetaan yritysten perustamista ja laajentamista kaikkialla sisämarkkinoilla.

— heinäkuu 2023: Pk-yritysunionin tilanteesta antamassaan päätöslauselmassa parlamentti kehotti i) arvioimaan EU:n lainsäädännön kumulatiivisia vaikutuksia pk-yrityksiin, ii) jatkamaan yksinkertaistamista, iii) nopeuttamaan maksuviivästyksiin liittyviä toimia ja iv) tehostamaan toimia rahoituksen vapauttamiseksi.

— heinäkuu 2022: Päätöslauselmassaan paremmasta sääntelystä: yhteistyöllä parempaa lainsäädäntöä parlamentti kehotti lisäämään ”yksi sisään, yksi ulos” -periaatteen avoimuutta ja ottamaan huomioon kaikki säännösten noudattamisesta aiheutuvat kustannukset kaikilla hallintotasoilla.

— marraskuu 2020: Parlamentti antoi päätöslauselman Euroopan uudesta teollisuusstrategiasta. Siinä se kehotti laatimaan teollisuusstrategian, johon osallistetaan kaikki teolliset ekosysteemit, myös pk-yritykset.

— syyskuu 2016: Päätöslauselmassaan pk-yritysten rahoituksen saatavuudesta ja pk-yritysten rahoituksen monimuotoisuuden lisäämisestä pääomamarkkinaunionissa parlamentti kehotti parantamaan pk-yritysten rahoituksen saatavuutta ja monipuolistamaan rahoituslähteitä pääomamarkkinaunionin avulla.

Tämän tekstin on laatinut muutos-, innovointi- ja terveysasioista vastaava Euroopan parlamentin politiikkayksikkö. Lisätietoja aiheesta on talous- ja raha-asioiden valiokunnan (ECON), teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliokunnan (ITRE) sekä sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan (IMCO) verkkosivuilla.

Matias Kambic / Marianne Simonne Eva MAQUET
04/2026

2.3.3. EUROOPPALAINEN DIGITAALISTRATEGIA

Tässä Faktatietojen luvussa kerrotaan, miten EU:n digitaalistrategia on kehittynyt ja miten EU:ssa on vuodesta 2024 alkaen siirrytty strategian painopisteiden määrittelystä toimien toteutukseen ja otettu käyttöön oikeudellisia kehyksiä, kuten tekoälysäädös. Lisäksi luvussa kuvataan, miten alustoja, dataa, digitaalista identiteettiä, tekoälyä ja kyberturvallisuutta koskevilla EU:n uusilla säännöillä edistetään turvallisia digitaalisia ympäristöjä, oikeudenmukaista kilpailua ja digitaalista suvereniteettia vihreän siirtymän tavoitteiden mukaisesti.

OIKEUSPERUSTA

Perussopimuksissa ei ole nimenomaisesti tieto- ja viestintätekniikkaa koskevia määräyksiä, mutta unioni voi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) nojalla toteuttaa alan toimia erinäisten toimintapolitiikkojen puitteissa, joita ovat teollisuuspolitiikka, kilpailupolitiikka, kauppapolitiikka, Euroopan laajuiset verkot, tutkimus, energiapolitiikka, sisämarkkinoiden toteuttaminen, tavaroiden vapaa liikkuvuus, henkilöiden ja palvelujen vapaa liikkuvuus, koulutus sekä kulttuuri.

TAVOITTEET

EU pyrkii digitaalistrategiansa avulla mahdollistamaan ihmiskeskeisen, turvallisen ja kestävän digitalisaation. Digitaalistrategia perustuu digitaalisten sisämarkkinoiden strategiaan ja vuoteen 2030 ulottuvaan digitaaliseen kompassiin, ja sillä edistetään luotettavia tietovirtoja, yhteentoimivaa digitaalista identiteettiä, oikeudenmukaisia verkkoalustamarkkinoita, vastuullista tekoälyä ja vahvaa kyberturvallisuutta. Digitaalinen vuosikymmen -ohjelmassa nämä päämäärät muunnetaan osaamista, infrastruktuuria, yritysten digitalisaatiota ja julkisia palveluja koskeviksi konkreettisiksi tavoitteiksi.

SAAVUTUKSET

A. Euroopan ensimmäinen digitaalistrategia: 2010–2020

Ensimmäisessä digitaalistrategiassa painotettiin yhteyksien parantamista, kustannusten vähentämistä ja kuluttajansuojan vahvistamista. Sen tärkeimpiä saavutuksia olivat muun muassa

— verkkovierailumaksujen poistaminen (kotimaanhintaiset verkkovierailut)

— laajakaistayhteyksien parantaminen

— keskeisten tietosuojasääntöjen ja erityisesti yleisen tietosuoja-asetuksen käyttöön ottaminen.

Sillä edistettiin myös digitaalista kasvua tukemalla osaamisen parantamista, teollisuuden digitalisointia ja julkisia palveluja sekä ottamalla käyttöön maarajoituksia ja verkkosisältöpalvelujen rajat ylittävää siirrettävyyttä koskevia sääntöjä.

Datavetoisen talouden tukemiseksi EU hyväksyi toimenpiteitä, jotka koskivat muiden kuin henkilötietojen vapaata liikkuvuutta, kyberturvallisuutta ja avointa dataa, ja vahvisti sääntelyn koordinointia Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen kautta.

B. Euroopan toinen digitaalistrategia: Digitaalinen kompassi 2030

Toisella digitaalistrategialla vastataan digitaaliteknologian mukanaan tuomiin muutoksiin, ja siinä painotetaan digitaalisten palvelujen ja markkinoiden keskeistä roolia sekä EU:n teknologisia ja geopoliittisia tavoitteita. Tiedonannoissaan ”Euroopan digitaalista tulevaisuutta rakentamassa” ja ”Euroopan digitaalinen vuosikymmen ” komissio esitteli turvallisia digitaalisia palveluja ja markkinoita koskevia toimia. Niissä asetettiin etusijalle kvanttilaskenta, lohkoketjustrategiat, tekoäly, puolijohteet (EU:n sirusäädös), digitaalinen suvereniteetti, digitaalisia elementtejä sisältävien tuotteiden horisontaaliset kyberturvallisuusvaatimukset (asetus (EU) 2019/1020, jota muutettiin asetuksella (EU) 2024/2847), 5G ja 6G, eurooppalaiset data-avaruudet ja maailmanlaajuiset teknologiastandardit.

Maaliskuussa 2021 EU hyväksyi digitaalisen kompassin, jossa hahmotellaan vuodelle 2030 neljä tavoitetta:

— osaaminen: vähintään 80 prosentilla aikuisväestöstä on digitaaliset perustaidot, ja EU:ssa työskentelee 20 miljoonaa tieto- ja viestintätekniikan asiantuntijaa ja tieto- ja viestintätekniikan alan työpaikoissa on nykyistä enemmän naisia

— yritykset: 75 prosenttia yrityksistä käyttää pilvipalveluja, massadataa ja tekoälyä, digitaaliteknologian käyttöaste on vähintään perustasoa yli 90 prosentissa EU:n pienistä ja keskisuurista yrityksistä ja EU:n ”yksisarvisyritysten” (arvokkaat startup-yritykset) määrä on kaksinkertaistunut

— infrastruktuuri: kaikilla kotitalouksilla EU:ssa on gigabittiyhteydet ja 5G-verkko kattaa kaikki asutut alueet, EU tuottaa 20 prosenttia maailman puolijohteista, EU:ssa otetaan käyttöön 10 000 ilmastoneutraalia erittäin suojattua verkon reunasolmua, ja Euroopalla on sen ensimmäinen kvanttitietokone

— julkiset palvelut: kaikki tärkeimmät julkiset palvelut ovat käytettävissä verkossa, kaikilla kansalaisilla on pääsy potilastietoihinsa ja 80 prosenttia kansalaisista käyttää sähköiseen henkilöllisyyteen perustuvaa ratkaisua.

Digitaalinen Eurooppa -ohjelma perustettiin asetuksella (EU) 2021/694. Se on EU:n aloite, jolla osoitetaan 7,5 miljardia euroa (vuosina 2021–2027) digitaaliteknologiahankkeisiin sellaisilla aloilla kuin suurteholaskenta, tekoäly, kyberturvallisuus, pitkälle viety digitaalinen osaaminen ja digitaalisen teknologian integrointi, jota tuetaan digitaali-innovointikeskittymillä.

Digitaalinen vuosikymmen 2030 -ohjelmassa asetetaan oikeudellisesti sitovia tavoitteita syyskuusta 2022 alkaen. Näin digitaalinen kompassi muuntuu strategiasta täytäntöönpanovälineeksi, johon kuuluu vuotuinen raportointi ja jäsenvaltioiden yhteistyömekanismeja.

1. Data

Datan yhteiskäyttö on keskeisen tärkeää Euroopan digitaalisen vision toteutumisen kannalta. Samalla kun EU edistää datavetoista innovointia, se pyrkii säilyttämään

tasapainon yksityisyyden, etiikan ja turvallisuuden kanssa ja tarkastelemaan muiden kuin henkilötietojen käyttöä ja jakamista uusien teknologioiden ja liiketoimintamallien yhteydessä.

Euroopan datastrategiassa esitettiin ajatus yhdeksän alaa kattavista yhteisistä eurooppalaisista data-avaruuksista, joilla varmistetaan, että talouden ja yhteiskunnan käyttöön saadaan enemmän dataa mutta kuitenkin niin, että määräysvalta datasta säilyisi sen luoneilla yrityksillä ja yksityishenkilöillä. EU:n dataa koskevaan sääntelykehykseen kuuluvat seuraavat:

— yleinen tietosuoja-asetus (asetus (EU) 2016/679)

— direktiivi lainvalvontatarkoituksessa käsiteltyjen henkilötietojen suojasta (direktiivi (EU) 2016/680)

— tiedon saatavuudesta ja luottamuksen parantamisesta annettu datanhallinta-asetus (asetus (EU) 2022/868)

— EU:n datasäädös (asetus (EU) 2023/2854), joka koskee datan oikeudenmukaisen saatavuuden ja käyttäjien oikeuksien varmistamista henkilötietojen suojasta tinkimättä.

2. Tekoäly

Helmikuussa 2020 julkaistussa tekoälyä koskevassa valkoisessa kirjassa korostettiin tekoälyn ratkaisevaa roolia nyky-yhteiskunnassa ja odotettuja yhteiskunnallisia ja taloudellisia hyötyjä eri aloilla. Parlamentti hyväksyi tekoälysäädöksen maaliskuussa 2024. Sen keskeisissä säännöksissä muun muassa

— vahvistetaan yleiskäyttöisen tekoälyn hyödyntämistä koskevat puitteet

— rajoitetaan biometristen tunnistusjärjestelmien käyttöä lainvalvonnassa

— kielletään sosiaalinen pisteyttäminen ja tekoälyn käyttäminen manipulointiin tai käyttäjien haavoittuvuuksien hyödyntämiseen

— taataan kuluttajien oikeus tehdä valituksia ja saada tarkoituksenmukaisia vastauksia.

Tekoälysäädös tuli voimaan 1. elokuuta 2024, ja sitä sovelletaan asteittain 36 kuukauden kuluessa voimaantulosta. Euroopan tekoälytoimisto koordinoi säädöksen täytäntöönpanoa EU:n tasolla.

Komissio esitti syyskuussa 2022 ehdotuksen direktiiviksi tekoälyyn liittyvästä vastuusta. Direktiivillä haluttiin varmistaa yhtäläinen suoja tekoälyn vuoksi vahinkoa kärsineille, mutta ehdotus on sittemmin peruttu. Lisäksi on annettu uusi tuotevastuudirektiivi (direktiivi (EU) 2024/2853), jossa käsitellään tekoälyn kaltaisia digitaalisia tuotteita.

3. Digipalvelusäädös ja digimarkkinasäädös

Digitaalistrategian kulmakivenä on sellaisten turvallisempien ja avoimempien digitaalisten sisämarkkinoiden luominen, joilla varmistetaan käyttäjien oikeuksien toteutuminen ja yritysten reilu kilpailu. Tähän kuuluu kaksi lainsäädännöllistä pilaria: digipalvelusäädös ja digimarkkinasäädös, joilla nykyaikaistetaan digitaalisia palveluja koskevia EU:n sääntöjä. Säädökset tarjoavat yhtenäiset säännöt koko

EU:lle. Parlamentti ja neuvosto hyväksyivät säädökset vuonna 2022 ja ne tulivat voimaan toukokuussa 2023. Digipalvelusäädöksessä määritellään välityspalvelujen ja erityisesti verkkoalustojen vastuut. Suuriin verkkoalustoihin sovelletaan erityisiä sääntöjä, sillä niiden kohdalla on riskinä, että ne levittävät laitonta ja haitallista sisältöä. Digimarkkinasäädöksessä esitetään säännöt yrityksille, joilla on ”portinvartijan” asema, ja ne kohdistetaan yrityksiin, jotka todennäköisimmin turvautuvat epäoikeudenmukaisiin käytäntöihin. Tähän sisältyvät verkossa toimivat välityspalvelut, verkkoyhteisöt ja pilvipalvelut. Komissio ehdotti digipalvelusäädöksen pohjalta asetusta, jolla yksinkertaistetaan lyhytaikaista vuokramajoitusta koskevien tietojen keruuta ja jakamista. Digipalvelusäädöstä on sovellettu kaikilta osin 17. helmikuuta 2024 alkaen. Digimarkkinasäädöksen täytäntöönpanon valvontaa tehostettiin vuonna 2025, kun portinvartijoille määrättiin ensimmäiset sakot, ja täytäntöönpanon valvonta ja seuranta ovat nyt keskeisellä sijalla komission työssä.

4. Sähköinen hallinto, digitaalinen identiteetti ja digitaalinen euro

Digitaalistrategiassa korostetaan sähköisten viranomaispalvelujen ja julkisen sektorin rajat ylittävän yhteistyön arvoa. Komission marraskuussa 2022 toimenpiteistä julkisen sektorin yhteentoimivuuden korkean tason saavuttamiseksi antaman ehdotuksen jälkeen neuvosto hyväksyi maaliskuussa 2024 Yhteentoimiva Eurooppa –säädöksen (asetus (EU) 2024/903), jolla vahvistetaan EU:n julkisia palveluja. Asetuksella perustetaan Yhteentoimiva Eurooppa -lautakunta, johon kuuluu jäsenvaltioiden, komission ja muiden EU:n elinten edustajia.

Luottamuksen rakentaminen verkossa on ratkaisevan tärkeää yhteiskunnallisen ja talouskasvun kannalta. Sähköisestä tunnistamisesta annettu asetus (asetus (EU) N:o 910/2014) tarjoaa puitteet kansalaisten, yritysten ja viranomaisten väliselle suojatulle digitaaliselle vuorovaikutukselle. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi parlamentti hyväksyi helmikuussa 2024 eurooppalaista digitaalista identiteettiä koskevan kehyksen (asetus (EU) 2024/1183, eIDAS 2.0), jonka tavoitteena on, että vuoteen 2030 mennessä 80 prosentilla EU:n kansalaisista on mahdollisuus saada digitaalisen identiteettiratkaisun ansiosta suojatusti keskeisiä julkisia palveluja. Asetus on ollut voimassa 20. toukokuuta 2024 alkaen, ja jäsenvaltiot valmistelevat parhaillaan EU:n digitaalisen identiteetin lompakoiden käyttöönottoa.

5. Kyberturvallisuus

Vastauksena Venäjän Ukrainaan kohdistamaan hyökkäykseen komissio ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja julkaisivat 10. marraskuuta 2022 EU:n kyberpuolustuspolitiikan sekä sotilaallisen liikkuvuuden toimintasuunnitelman 2.0. Niiden tavoitteena on

— lisätä investointeja kyberpuolustukseen

— tehostaa sotilas- ja siviilialan kybertoimijoiden yhteistyötä

— varmistaa kyberkriisien tehokas hallinta

— ja vahvistaa EU:n asemaa kriittisissä kyberteknologioissa.

Näin lujitetaan Euroopan puolustusalan teollista ja teknologista perustaa, jolla pyritään luomaan integroitua EU:n laajuista puolustusteollisuutta. Joulukuussa 2022 annetulla direktiivillä toimenpiteistä kyberturvallisuuden yhteisen korkean tason

varmistamiseksi kaikkialla unionissa (NIS 2 -direktiivi) korvattiin sen edeltäjä ja laajennettiin sen soveltamisalaa kattamaan useampia toimialoja ja toimijoita. Määräaika NIS 2 -direktiivin saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä oli 17. lokakuuta 2024. Viivästysten vuoksi on käynnistetty rikkomusmenettelyjä. Digitaalisia elementtejä sisältävien tuotteiden horisontaalisista kyberturvallisuusvaatimuksista annettu asetus (kyberkestävyyssäädös) tuli voimaan 10. joulukuuta 2024, ja siinä vahvistetut keskeiset velvoitteet on täytettävä joulukuuhun 2027 mennessä. Parlamentti hyväksyi huhtikuussa 2024 kybersolidaarisuussäädöksen, jonka tavoitteena on vahvistaa solidaarisuutta EU:n tasolla ja parantaa kyberturvallisuusuhkien ja -poikkeamien havaitsemista ja niihin reagoimista. Parlamentti ja neuvosto pääsivät myös sopimukseen kyberturvallisuusasetuksen tarkistamisesta.

6. Tiedotusvälineet ja demokratia

Komissio antoi joulukuussa 2020 tiedonannon, jossa esitettiin toimintasuunnitelma Euroopan media-alan elpymisen ja muutoksen tukemiseksi. Siinä korostettiin tarvetta lisätä kansallista tukea hyväksyttyjen covid-19-pandemian jälkeisten elpymissuunnitelmien avulla ja tuotiin esiin maailmanlaajuisten verkkoalustojen häiritsevä vaikutus tiedotusvälineisiin ja erityisesti niiden määräävä asema data- ja mainosmarkkinoilla. Edellä mainittua mediasuunnitelmaa täydentää Euroopan demokratiatoimintasuunnitelma, jossa keskitytään vahvistamaan alan digitaalisia mukautuksia ja tiedotusvälineiden vapautta ja moniarvoisuutta sekä torjumaan disinformaatiota. Siinä käsitellään myös tiedotusvälineiden vapauden heikkenemistä toimittajiin kohdistuvien uhkien lisääntymisen vuoksi. Maaliskuussa 2024 annetulla asetuksella mediapalvelujen yhteisestä kehyksestä sisämarkkinoilla (eurooppalainen medianvapaussäädös) taataan toimituksellinen riippumattomuus ja tiedotusvälineiden moniarvoisuus ja suojellaan toimittajia valvonnalta.

7. Koulutus ja osaaminen

Sääntelyn ohella EU edistää digitaalista koulutusta. Digitaalisen koulutuksen toimintasuunnitelma 2021–2027 auttaa jäsenvaltioita mukauttamaan koulutusjärjestelmiään digitaaliaikaan. Siinä asetetaan etusijalle vankan digitaalisen koulutusekosysteemin kehittäminen ja digitaalisessa muutoksessa tarvittavien taitojen parantaminen.

8. Alustatyön työolot

Direktiivi työehtojen ja työolojen parantamisesta alustatyössä (alustatyödirektiivi) hyväksyttiin lokakuussa 2024. Siinä selvennetään ammattiasemaa koskevia kriteerejä ja säännellään algoritmijohtamista.

9. Digitaalinen infrastruktuuri

Komissio esitti 21. helmikuuta 2024 uusia Euroopan digi-infrastruktuuria koskevia aloitteita. Niiden tarkoituksena on käynnistää keskustelu konkreettisista ehdotuksista, joilla edistetään digi-infrastruktuuriin liittyvää innovointia ja parannetaan sen turvallisuutta ja häiriönsietokykyä.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on antanut digitaalistrategiasta useita päätöslauselmia:

— Kiinalaisen teknologian lisääntymiseen EU:ssa liittyvistä turvallisuusuhkista ja mahdollisista EU:n toimista niiden vähentämiseksi 12. maaliskuuta 2019 antamassaan päätöslauselmassa parlamentti kehotti komissiota laajentamaan verkko- ja tietoturvadirektiivin soveltamisalaa ja puuttumaan digitalisaatiouhkiin. Lisäksi se kehotti yhdenmukaistamaan toimet tehostetun eurooppalaisen kyberturvallisuuspolitiikan kanssa ja vahvistamaan EU:n kyberturvallisuusviraston roolia.

— Parlamentti antoi 20. lokakuuta 2020 kolme päätöslauselmaa tekoälystä, joissa käsiteltiin tekoälyn eettisiä näkökohtia, tekoälyä koskevaa siviilioikeudellisen vastuun järjestelmää ja tekoälyn kehittämiseen liittyviä teollis- ja tekijänoikeuksia ja kehotettiin laatimaan EU:n lainsäädäntökehys eettiset näkökohdat huomioon ottavaa tekoälyä varten.

— Parlamentti antoi digipalvelusäädöksestä päätöslauselman, jonka tarkoituksena oli edistää digitaalisia sisämarkkinoita. Siinä parlamentti katsoi, että lainsäädäntöpaketin olisi vahvistettava sisämarkkinoita, taattava kuluttajansuoja, taattava, että verkossa ja verkon ulkopuolella harjoitettavaa laitonta toimintaa kohdellaan samalla tavoin, säilytettävä avoimuus, kunnioitettava oikeuksia ja otettava mukaan EU:n kuluttajiin vaikuttavat EU:n ulkopuoliset toimijat. Lisäksi parlamentti kehotti parantamaan digitaalisten palvelujen sisällön moderoinnin osalta oikeudenmukaisuutta, avoimuutta ja vastuuvelvollisuutta. Päätöslauselma perustui tutkimukseen, työpajaan digitaaliaikaan soveltuvista sähköisen kaupankäynnin säännöistä ja sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan (IMCO) teettämiin digitaalisia palveluja koskeviin tutkimuksiin, joissa keskityttiin sähköiseen kaupankäyntiin ja tekoälyyn. Digipalvelusäädöstä ja digimarkkinasäädöstä koskevat ehdotukset mukautettiin parlamentin päätöslauselman mukaisiksi. Tämä osoittaa, että parlamentti voi vaikuttaa lainsäädäntöohjelmaan, vaikka sillä ei ole suoraa aloiteoikeutta.

— Euroopan digitaalisen tulevaisuuden rakentamisesta 20. toukokuuta 2021 antamassaan päätöslauselmassa parlamentti kehotti poistamaan digitaalisten sisämarkkinoiden toiminnan esteet ja parantamaan tekoälyn käyttöä eurooppalaisten kuluttajien hyväksi.

— Riippuvuutta aiheuttaviksi suunnitelluista verkkopalveluista ja kuluttajansuojasta EU:n sisämarkkinoilla 12. joulukuuta 2023 antamassaan päätöslauselmassa parlamentti kehotti kieltämään riippuvuutta aiheuttavat tekniikat verkkopalveluissa, kuten loppumattoman vierityksen ja automaattisen toiston. Jotkut parlamentin jäsenet halusivat myös ottaa käyttöön digitaalisen ”älä häiritse” -oikeuden ja luettelon hyvistä suunnittelukäytännöistä.

— Parlamentin jäsenet esittivät 13. joulukuuta 2023, että EU:n maarajoitussääntöjä on syytä tarkastella uudelleen jäljellä olevien esteiden poistamiseksi ja sisämarkkinoiden koko potentiaalin hyödyntämiseksi.

— Parlamentti antoi 13. maaliskuuta 2024 eurooppalaisen demokratian toimintasuunnitelman mukaisesti päätöslauselman tiedotusvälineiden vapautta ja moniarvoisuutta koskevan säädösehdotuksen hyväksymisestä (eurooppalainen medianvapaussäädös), jolla vahvistetaan tiedotusvälineiden riippumattomuuden

suojelua, ja hyväksyi demokraattisten prosessien avoimuutta koskevan säädöksen (asetus (EU) 2024/900), jolla säännellään poliittista mainontaa.

Digipalvelusäädöksen, digimarkkinasäädöksen ja tekoälysäädöksen toisena lainsäätäjänä parlamentti seuraa NIS 2 -direktiivin ja kyberkestävyyssäädöksen täytäntöönpanoa valiokuntatyönsä, raportointivaatimustensa ja komission täytäntöönpanon seurannan avulla.

Komission ehdotuksessa tekoälyä koskevasta digitaalialan koontiasetuksesta (marraskuu 2025) ehdotetaan tekoälysäädökseen ja ilmailua koskeviin sääntöihin kohdennettuja muutoksia, joilla pyritään ratkaisemaan täytäntöönpanoon liittyvät haasteet ja vähentämään sääntelytaakkaa. Asetus on osa laajempaa digitaalipakettia, jossa tavoitteena on yksinkertaistaa EU:n digitaalilainsäädäntöä ja tukea yritysten innovointia.

IMCO-valiokunnan digitaalialan koontiasetuksesta helmikuussa 2026 teettämässä tutkimuksessa tuodaan esiin merkittäviä haasteita, kuten oikeusvarmuus, täytäntöönpanovalmiudet ja vaikutukset perusoikeuksiin, ja tehdään ero yksinkertaistamisen ja suojatoimiin tehtävien perusteellisempien muutosten välillä.

Digitaalialan koontiasetusta koskevaa työtä parlamentissa ohjaavat IMCO-valiokunta ja kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta. Parlamentti ja neuvosto hyväksyivät asiassa kantansa maaliskuussa 2026, minkä jälkeen on aloitettu kolmikantaneuvottelut. Niissä painopisteenä on yksinkertaistaminen samalla keskeiset suojatoimet säilyttäen.

Tämän tekstin on laatinut talous- ja kasvuasioista vastaava Euroopan parlamentin politiikkayksikkö. Lisätietoja aiheesta on sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan sekä teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliokunnan verkkosivustoilla.

Maxim Hauk
05/2026

2.3.4. PUOLUSTUSTEOLLISUUS

Tässä luvussa esitellään EU:n puolustusteollisuuden keskeistä roolia unionin turvallisuuden ja strategisen riippumattomuuden varmistamisessa ja kilpailukyvyn ja kasvun edistämisessä. Siinä kuvataan Euroopan puolustusalan kehitystä vuosien mittaan hajanaisesta teollisuudenalasta, jolla oli pitkään heikkouksia, jotka estivät sitä tuottamasta puolustustarvikkeita riittävässä tahdissa, asteittain integroiduksi teollisuudenalaksi, jolla kansallinen suvereniteetti ja EU:n tasolla tehtävän yhteistyön tarve ovat tasapainossa. Geopoliittisten jännitteiden lisääntyessä EU on asettanut puolustuksen etusijalle toimissaan ja pyrkii vahvistamaan puolustusteollisuutta sen valmiuden, innovatiivisuuden, kilpailukyvyn ja häiriönsietokyvyn parantamiseksi.

OIKEUSPERUSTA

— Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 173 artikla muodostaa oikeusperustan teollisuuden kilpailukykyä tukeville EU:n toimille, myös puolustusalalla.

— SEUT-sopimuksen 182 artikla kattaa EU:n tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen, puolustukseen liittyvä tutkimus mukaan luettuna.

— SEUT-sopimuksen 346 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat jättää puolustukseen liittyvät toimenpiteet EU:n sisämarkkinasääntöjen ulkopuolelle, jos se on tarpeen niiden keskeisten turvallisuusetujen suojaamiseksi.

TAVOITTEET

EU:n puolustusteollisuudella tuetaan unionin puolustusvalmiutta. EU:n tämän alan toimilla pyritään vahvistamaan puolustusteollista perustaa ja unionin puolustusvalmiutta. Tämän saavuttamiseksi siinä keskitytään

— lisäämään puolustusteollisuuden tuotantokapasiteettia kaikkialla EU:ssa;

— vauhdittamaan investointeja ja parantamaan rahoituksen saantia puolustusalalla;

— vahvistamaan kilpailukykyä ja innovointia;

— tukemaan teistyöhön perustuvaa puolustusalan tutkimusta ja kehittämistä;

— lisäämään puolustusalan yritysten yhteistyötä kaikissa jäsenvaltioissa, jotta voidaan lisätä tuotantokapasiteettia ja mahdollistaa mittakaavaedut;

— vähentämään puolustustarvikemarkkinoiden hajanaisuutta, alentamaan kustannuksia ja edistämään puolustustarvikkeiden todellisten sisämarkkinoiden kehittämistä.

EU:N PUOLUSTUSTEOLLISUUDEN SYNTY JA KEHITYS

Vaikka turvallisuus ja puolustus kuuluvat edelleen kansalliseen toimivaltaan, niihin liittyvästä aiemmin melko hajanaisesta teollisesta toimintaympäristöstä on tullut yhä yhdentyneempi EU:n tasolla.

A. EU:n puolustusteollisuuspolitiikan kaksi vuosikymmentä 2000-luvulta lähtien

1. Euroopan puolustusvirasto

Euroopan puolustusvirasto (EDA) perustettiin heinäkuussa 2004 ministerineuvoston yhteisellä toiminnalla. Tarkoituksena oli kehittää puolustusvoimavaroja, edistää ja tehostaa puolustusmateriaalialan yhteistyötä Euroopassa, vahvistaa Euroopan puolustuksen teknologista ja teollista perustaa, luoda EU:hun kansainvälisesti kilpailukykyiset puolustusmateriaalimarkkinat sekä tehostaa EU:n puolustusalan tutkimusta ja teknologiaa. Vuoden 2004 yhteinen toiminta korvattiin heinäkuussa 2011 neuvoston päätöksellä, ja sitä tarkistettiin lokakuussa 2015 Euroopan puolustusviraston perussäännöstä, kotipaikasta ja sen toimintaa koskevista säännöistä annetulla neuvoston päätöksellä.

2. Eurooppalaisten puolustustarvikemarkkinoiden kehittäminen

Komissio julkaisi syyskuussa 2004 puolustusalan julkisista hankinnoista vihreän kirjan, jonka tavoitteena oli ”edistää vähitellen eurooppalaisten puolustustarvikemarkkinoiden luomista”. Vihreä kirja oli osa vuonna 2003 hyväksyttyä ”Tavoitteena EU:n puolustustarvikepolitiikka” -strategiaa. Päämääränä oli tehostaa puolustusalan resurssien käyttöä ja parantaa EU:n teollisuuden kilpailukykyä sekä kehittää sotilaskalustoa Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan mukaisesti.

Vuonna 2007 jäsenvaltiot sopivat tehostavansa Euroopan puolustuksen teollisen ja teknologisen perustan kehittämistä asiaa koskevan strategian avulla. Heinäkuussa 2006 otettiin käyttöön hallitusten välinen järjestelmä kilpailun edistämiseksi eurooppalaisilla puolustustarvikemarkkinoilla. Tämä vapaaehtoinen hallitusten välinen järjestelmä toimii puolustushankintojen käytännesääntöjen mukaisesti. Niiden tukena on raportointi- ja seurantajärjestelmä, jonka avulla pyritään varmistamaan jäsenvaltioiden avoimuus ja vastuullisuus.

Puolustustarvikkeiden standardointi on tärkeää kansallisten markkinoiden yhdentämiselle. Vuonna 2012 otettiin käyttöön eurooppalaisten puolustusstandardien viitejärjestelmä (EDSTAR), mikä mahdollisti edistymisen kohti standardointia. EDSTARia edelsi Euroopan puolustusalan standardointia koskevan tietojärjestelmän kehittäminen. Tässä kattavassa eurooppalaisten puolustusmateriaalien standardointia koskevassa portaalissa on tarkoitus esitellä materiaalistandardeja, joiden kehittämistä suunnitellaan tai joita on tarkoitus muuttaa merkittävästi.

Komissio hyväksyi heinäkuussa 2013 tiedonannon puolustus- ja turvallisuusalan tehokkuuden ja kilpailukyvyn parantamisesta. Siinä ilmoitettiin puolustusalan hankintojen markkinaseurantajärjestelmän perustamisesta ja esitettiin sitä varten yksityiskohtainen toimintasuunnitelma.

3. Puolustusalan julkiset hankinnat ja puolustustuotteiden unionin sisäiset siirrot

EU on vahvistanut suuntaviivat tämän alan EU:n kehyksen määrittelemiseksi kahdella direktiivillä:

— Puolustustuotteiden unionin sisäisiä siirtoja koskevassa direktiivissä (direktiivi 2009/43/EY) yksinkertaistettiin ja yhdenmukaistettiin tällaisten tuotteiden unionin sisäisiä siirtoja koskevia ehtoja ja menettelyjä. Sillä luotiin yhtenäinen ja avoin järjestelmä, jossa käytetään kolmenlaisia siirtolupia eli yleisiä, koonti- ja

yksittäisiä lupia, ja otettiin käyttöön luotettavina pidetyille yrityksille myönnettävä yleinen siirtolupa. Ajatuksena oli, että yksittäisiä lupia olisi myönnettävä ainoastaan selkeästi perustelluissa poikkeustapauksissa.

— Puolustus- ja turvallisuusalan hankinnoista annetulla direktiivillä (direktiivi 2009/81/EY) otettiin käyttöön säännöt puolustushankintoja varten. Tarkoituksena oli helpottaa puolustusalan yritysten pääsyä toisten jäsenvaltioiden puolustusalan markkinoille. Direktiivissä säädetään joustavuutta lisäävästä, vakiomenettelynä sovellettavasta neuvottelumenettelystä, josta julkaistaan ennakolta hankintailmoitus. Lisäksi siinä säädetään arkaluonteisten tietojen suojaamista koskevista säännöistä, toimitusvarmuutta koskevista lausekkeista ja alihankintaa koskevista erityissäännöistä. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin vapauttaa puolustus- ja turvallisuusalan hankintasopimukset direktiivin mukaisista säännöistä, jos tämä on tarpeen niiden keskeisten turvallisuusetujen kannalta (SEUT:n 346 artikla).

4. Euroopan puolustusalan tutkimus

Euroopan puolustuspolitiikan yhteisen kehyksen käyttöönottoa koskevista pyrkimyksistä huolimatta eurooppalaiseen puolustustutkimukseen liittyvät menot ovat kokonaisuudessaan laskeneet jyrkästi vuodesta 2006 ja lähteneet jälleen kasvuun vasta muutaman viime vuoden aikana. Jäsenvaltiot sopivat vuonna 2015, että Horisontti 2020 -puiteohjelmassa siirrytään asteittain yksinomaan siviili- ja kaksikäyttöteknologiaan keskittyvästä tutkimuksesta kohti erityistä EU:n puolustusalan tutkimusohjelmaa osana Euroopan puolustusrahastoa.

Euroopan puolustusrahasto on EU:n tärkein puolustusta koskevan tutkimuksen ja kehittämisen tukiväline. Se aloitti toimintansa 1. tammikuuta 2021, ja sen sovittu kokonaisbudjetti vuosiksi 2021–2027 on lähes 8 miljardia euroa (asetus (EU) 2021/697). Puolustusrahaston tärkeimpinä tavoitteina on edistää yritysten, mukaan lukien pienten ja keskisuurten yritysten (pk-yritysten), ja tutkimusalan toimijoiden välistä yhteistyötä kaikkialla unionissa. Lisäksi se pyrkii tehostamaan investoinneilla puolustusvoimavarojen kehittämistä ja auttamaan EU:n yrityksiä kehittämään puolustusalan yhteentoimivia huipputason teknologioita ja tarvikkeita.

Puolustusrahastoa edelsi kaksi testausohjelmaa, puolustusalan tutkimusta koskeva unionin valmistelutoimi ja Euroopan puolustusteollinen kehittämisohjelma.

B. EU:n puolustusteollisuuspolitiikan uusi aikakausi

EU käynnisti vuonna 2021 analyysin Euroopan turvallisuuden ja puolustuksen tulevaisuudesta. Tämä prosessi johti strategisen kompassin luomiseen. Se on toimintapoliittinen asiakirja, jossa määritellään EU:n toimintasuunnitelma turvallisuus- ja puolustusstrategian vahvistamiseksi vuoteen 2030 mennessä.

Helmikuussa 2022 Venäjä aloitti hyökkäyssodan Ukrainaa vastaan, mikä on merkinnyt uuden aikakauden alkua Euroopan puolustuspolitiikalle. Hyökkäyssota on aiheuttanut EU:n puolustusteollisuuden valmiudelle merkittäviä haasteita. Vastauksena niihin EU:n tasolla toteutettiin samana vuonna kaksi toimenpidettä:

— Helmikuussa komissio julkaisi turvallisuuden ja puolustuksen kannalta kriittisiä teknologioita koskevan etenemissuunnitelman.

— Maaliskuussa neuvosto tarkisti strategista kompassia merkittävästi, jotta siinä otettaisiin huomioon Euroopan turvallisuusjärjestyksen vakauden horjuttaminen ja siitä seurannut EU:n kannan, tavoitetason ja välineiden muutos puolustuksen alalla. (Ks. 5.1.2)

Vuonna 2022 puolustusalan investointivajeista annetussa yhteisessä tiedonannossa ja Euroopan kilpailukyvyn tulevaisuutta käsittelevässä vuonna 2024 julkistetussa Draghin raportissa tuotiin esiin, että pitkään jatkunut investointivaje ja yhteistyön puute ovat johtaneet kriittisten puolustusvoimavarojen puutteisiin ja Euroopan puolustusteollisuuden ja -markkinoiden pirstaloitumiseen. Puolustusteollisuuden tuotantokapasiteetti on hyvin alhainen, ja jäsenvaltiot ovat riippuvaisia EU:n ulkopuolisista maista tehtävistä puolustustarvikkeiden hankinnoista.

Vuoden 2023 aikana otettiin käyttöön kaksi lyhyen aikavälin toimenpidettä, joilla pyritään korjaamaan puutteita: asetus välineen perustamisesta Euroopan puolustusteollisuuden vahvistamiseksi yhteistoiminnallisten hankintojen avulla, jolla jäsenvaltioita kannustetaan yhteisiin puolustushankintoihin, ja ampumatarviketuotantoa tukeva säädös, jonka tarkoituksena on lisätä ammuksien ja ohjusten tuotantoa.

Komissio julkisti maaliskuussa 2024 kaikkien aikojen ensimmäisen Euroopan puolustusteollisuusstrategian. Sen tavoitteena on lisätä puolustusmenoja, tehostaa yhteishankintoja, parantaa eurooppalaisten asevoimien yhteentoimivuutta ja vahvistaa yhteistyötä Ukrainan kanssa. Strategiassa on keskeisenä toimenpiteenä ehdotus asetuksesta, jolla perustetaan Euroopan puolustusteollisuusohjelma. Ohjelmaan on osoitettu 1,5 miljardia euroa, ja sen tarkoituksena on tukea teollisuuden ja puolustuksen pitkän aikavälin kilpailukykyä.

Komissio ehdotti vuoden 2025 alkupuoliskolla kolmea keskeistä aloitetta puolustusvalmiuden ja -investointien lisäämiseksi.

1. Maaliskuussa 2025 esitelty yhteinen valkoinen kirja Euroopan puolustusvalmiudesta vuoteen 2030 mennessä vie EU:n puolustuspolitiikan uudelle tasolle tilanteessa, jossa uhkat ja turvallisuushaasteet lisääntyvät. Valkoisessa kirjassa ehdotetaan useita Euroopan puolustusteollisuuden vahvistamiseen tähtääviä toimia. Näitä ovat

— teollisten valmiuksien vahvistaminen kaikkialla EU:ssa

— teollisuuden kriittisten tuotantopanosten tarjonnan turvaaminen ja riippuvuuksien vähentäminen

— todellisten EU:n laajuisten puolustustarvikkeiden sisämarkkinoiden luominen

— sovellettavien sääntöjen yksinkertaistaminen ja byrokratian vähentäminen

— tutkimus- ja kehitystyön vauhdittaminen innovoinnin edistämiseksi

— osaajien houkutteleminen ja pitäminen alalla sekä osaamisen kehittäminen, jotta parannetaan puolustusalan osaamista ja asiantuntemusta.

2. ReArm Europe -suunnitelmalla, joka on sittemmin nimetty Puolustusvalmius 2030 -suunnitelmaksi, otettiin käyttöön rahoitusvälineitä investointien lisäämiseksi. Näitä ovat

— vakaus- ja kasvusopimuksen kansallisen poikkeuslausekkeen aktivointi, minkä myötä jäsenvaltiot voivat lisätä puolustusmenojaan, ja

— Euroopan turvallisuutta edistävän välineen (SAFE) perustaminen; välineestä myönnetään 150 miljardin euron arvosta lainoja, joilla autetaan jäsenvaltioita investoimaan keskeisiin puolustusaloihin.

3. Puolustusalan koontiasetuksella, joka hyväksyttiin virallisesti joulukuussa 2025, muutetaan viittä keskeistä EU:n ohjelmaa: Digitaalinen Eurooppa -ohjelmaa, Euroopan puolustusrahastoa, Verkkojen Eurooppa -välinettä, Euroopan strategisten teknologioiden kehysvälinettä (STEP) ja Horisontti Eurooppa -puiteohjelmaa. Näin mahdollistetaan niiden puitteissa tehtävät puolustus- ja kaksikäyttöinvestoinnit.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Alkujaan parlamentin roolina oli antaa varhaisia poliittisia signaaleja, mutta siitä on sittemmin kehittynyt Euroopan puolustusteollisuuden alalla keskeinen toimija etenkin toimimalla toisena lainsäätäjänä ja talousarvion valvojana. Se on muun muassa

— kehottanut perustamaan Euroopan puolustusmateriaaliviraston ja standardoimaan puolustusalan (2002)

— vaatinut edistämään eurooppalaisten puolustustarvikemarkkinoiden vähittäistä luomista (2005)

— korostanut, että eurooppalaisten voimavarojen parantamisen olisi myös lujitettava Euroopan puolustusalan teollista ja teknologista perustaa (2012)

— kehottanut vahvistamaan Euroopan teollisuuden yhteistyötä ja painottanut tarvetta tukea yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan operaatioita tutkimuksen ja kehittämisen keinoin (2013)

— ehdottanut, että perustetaan Euroopan puolustusunioni (2016)

— korostanut tarvetta parantaa pk-yritysten mahdollisuuksia saada rahoitusta ja lisätä EU:n sisäisiä puolustushankintoja ja tutkimus- ja kehittämisyhteistyötä sekä parantaa jäsenvaltioiden armeijoiden yhteentoimivuutta (2021)

— kehottanut lisäämään osallistumista Ukrainan puolustusvalmiuksien vahvistamiseen (2022)

— korostanut tarvetta vähentää kriittisten materiaalien toimituksiin liittyviä riippuvuuksia, edistää investointeja innovointiin ja kehitykseen, asettaa etusijalle EU:n rahoittamat ja yhteisrahoittamat hankkeet ja lisätä rahoitusta (2023)

— kehottanut päättämään Euroopan puolustusteollisuutta koskevasta yhtenäisestä ja selkeästä pitkän aikavälin visiosta, jolla varmistetaan, että ensisijaisiin tarpeisiin vastataan (2025) sekä

— tuonut esiin tarpeen poistaa EU:n puolustusteollisen ympäristön hajanaisuus (2025).

Tämän tekstin on laatinut muutos-, innovointi- ja terveysasioista vastaava Euroopan parlamentin politiikkayksikkö. Lisätietoja tästä aiheesta on teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliovaliokunnan verkkosivustolla.

Anne Ploeger
04/2026

2.3.5. TUTKIMUSTA JA TEKNOLOGIAN KEHITTÄMISTÄ KOSKEVA POLITIIKKA

Tässä Faktatietoja-luvussa esitellään tutkimusta ja teknologian kehittämistä (T&K) koskevaa EU:n politiikkaa, jolla tuetaan tieteellistä huippuosaamista, innovointia ja maailmanlaajuista kilpailukykyä. Sen juuret ovat jo varhaisessa unionin lainsäädännössä, ja 1980-luvun alussa sitä laajennettiin eurooppalaisilla tutkimuksen puiteohjelmilla. Horisontti Eurooppa on EU:n tärkein tutkimuksen ja innovoinnin rahoitusohjelma kaudella 2021–2027. Sen määrärahat ovat 93,5 miljardia euroa.

OIKEUSPERUSTA

— Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT): Sopimuksen 179–190 artiklassa määritellään EU:n toimivalta tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen alalla.

TAVOITTEET

Unionin T&K-politiikan tavoitteena on parantaa EU:n tieteellisiä ja teknologisia valmiuksia

— varmistamalla tutkijoiden, tieteellisen tietämyksen ja teknologian vapaa liikkuvuus koko eurooppalaisella tutkimusalueella (ERA)

— edistämällä EU:n maailmanlaajuista kilpailukykyä erityisesti teollisuudessa

— tukemalla perussopimusten muissa luvuissa edellytettyä tutkimustoimintaa.

T&K-politiikalla edistetään myös yhteistyötä EU:n ulkopuolisten maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa ja tuetaan samalla eurooppalaisen avaruuspolitiikan kehittämistä.

KESKEISIÄ SAAVUTUKSIA

A. Tutkimuksen puiteohjelmat vuodesta 1983 Horisontti Eurooppa -puiteohjelmaan

Ensimmäinen puiteohjelma perustettiin vuonna 1983. Toisiaan seuranneista puiteohjelmista on vuosikymmenten aikana tuettu taloudellisesti unionin tutkimus- ja innovointipolitiikan täytäntöönpanoa. Alussa tavoitteena oli rajatylittävän tutkimus- ja teknologiayhteistyön mahdollistaminen, mutta nyt pyrkimyksenä on luoda tutkimustoiminnan ja -politiikan yhtenäinen eurooppalainen toimintamalli. Vuosille 2021–2027 perustettu Horisontti Eurooppa -puiteohjelma on yhdeksäs ja tähän mennessä suurin ja kunnianhimoisin puiteohjelma 93,5 miljardin euron talousarviollaan. Horisontti Eurooppa -puiteohjelman lisäksi tutkimukseen liittyviä mahdollisuuksia tarjoavat myös muut EU:n politiikat ja ohjelmat, kuten

— koheesiopolitiikka sekä Euroopan rakenne- ja investointirahastot

— Erasmus+ (koulutus)

— Life-ohjelma (ympäristö ja ilmastotoimet)

— Verkkojen Eurooppa -väline (liikenne, energia ja digitaalinen infrastruktuuri)

— EU:n terveysalan ohjelmat.

B. Kansainvälinen koordinointi ja yhteistyö

Vuonna 1971 perustettu Euroopan tiede- ja teknologiayhteistyö (COST) oli Euroopan ensimmäinen kokeilu valtioiden rajat ylittävässä tieteellisessä verkostoitumisessa. Se on edelleen maanosan vanhin tutkimusverkosto, ja sen jäsenmäärä on kasvanut yli 40:een. Ohjelma on suunniteltu osallistavaksi: siitä myönnetään rahoitusta EU:n rajojen ulkopuolisille lähialueen naapurimaille sekä erityistä tukea tarvitseville kohdemaille, joiden kehittyviä tutkimusaloja ohjelmalla pyritään vahvistamaan.

Ohjelma on avoin kaikille osallistujille alasta, kansallisuudesta tai uravaiheesta riippumatta. Vuonna 2024 COST-verkostossa oli mukana yli 60 000 tutkijaa.

Eurooppalaiseen tutkimusalueeseen vuonna 2002 liitetty ERA-NET-järjestelmä tukee kansallisten ja alueellisten tutkimusohjelmien koordinointia ja yhteistyötä sekä jäsenvaltioiden ja assosioituneiden maiden yhdessä toteuttamia ohjelmia. Tämä toteutetaan verkottumisen, yhteisten toimien ja ohjelmien vastavuoroisen avaamisen avulla.

C. Eurooppalaisen tutkimuksen suojaaminen ulkomaiselta sekaantumiselta

Komissio julkaisi vuonna 2022 välineistön, jolla torjutaan ulkomaista sekaantumista tutkimukseen ja innovointiin. Tämän jälkeen neuvosto hyväksyi toukokuussa 2024 jäsenvaltioille tarkoitetun suosituksen tutkimuksen turvallisuuden parantamisesta. Nämä toimenpiteet auttavat estämään ei-toivottua tietämyksen siirtoa, torjumaan ulkomaista sekaantumista ja ylläpitämään eettisiä normeja.

D. Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutti ja osaamis- ja innovaatioyhteisöjen perustaminen

Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutti perustettiin vuonna 2008 vauhdittamaan ja toteuttamaan maailman johtavia innovaatioita muodostamalla osaamis- ja innovaatioyhteisöjä. Osaamis- ja innovaatioyhteisöt tuovat yhteen korkea-asteen oppilaitoksia, tutkimuslaitoksia, yrityksiä ja sijoittajia sekä julkisia organisaatioita ja voittoa tavoittelemattomia järjestöjä tuottamaan uusia innovaatiomalleja, jotka voivat innostaa muita seuraamaan esimerkkiä.

MITEN EU RAHOITTAA TUTKIMUSTA?

A. Välittömät ja välilliset toimet

Unionilla on useita keinoja varmistaa tutkimus- ja innovointipolitiikan tavoitteiden saavuttaminen. Niitä ovat muun muassa

— välittömät toimet, jotka Yhteinen tutkimuskeskus (JRC) toteuttaa ja unioni rahoittaa kokonaan

— välilliset toimet, jotka voivat olla joko i) yhteisiä tutkimushankkeita, joita jäsenvaltioissa ja assosioituneissa unionin ulkopuolisissa maissa sijaitsevien oikeushenkilöiden yhtymät toteuttavat, ii) huippuosaamisen verkostoja eli tutkimusorganisaatioiden yhteisiä tietyn alan toimintaohjelmia, iii) koordinointi- ja tukitoimia, iv) yksittäisiä hankkeita (tieteen eturintamassa olevan tutkimuksen

tukeminen) tai v) tutkijoiden koulutukseen ja urakehitykseen annettavaa tukea (pääasiassa Marie Skłodowska-Curie -toimien toteuttaminen).

B. Ketkä voivat osallistua EU-rahoitteisiin hankkeisiin?

Unionin rahoittamissa hankkeissa on tavallisesti mukana erilaisia oikeushenkilöitä, kuten yliopistoja, tutkimuskeskuksia ja yrityksiä (myös pieniä ja keskisuuria yrityksiä), sekä yksittäisiä tutkijoita jäsenvaltioista ja assosioituneista unionin ulkopuolisista maista.

HORISONTTI-PUITEOHJELMAT

A. Horisontti 2020 (2014–2020) – tutkimussiiloista innovaatioekosysteemeihin

Horisontti 2020 oli ensimmäinen unionin ohjelma, jossa tutkimus ja innovointi kytkettiin täysipainoisesti tehokkaaseen tukeen julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksille, innovatiivisille pk-yrityksille ja rahoitusvälineille. Horisontti 2020 -puiteohjelman myötä siirryttiin käyttämään yhtä säännöstöä, mikä selkeytti menettelyjä merkittävästi ja auttoi kaventamaan kuilua tutkimuksen ja markkinoiden välillä. Pyrkimyksenä oli myös laajentaa uudempien jäsenvaltioiden ja EU:n ulkopuolisten maiden osallistumista EU:n ohjelmiin.

Horisontti 2020 -puiteohjelman määrärahat olivat 74,8 miljardia euroa (niitä leikattiin vuonna 2015 alkuperäisistä 77 miljardin euron määrärahoista). Ohjelmassa keskityttiin kolmeen pääpilariin:

- Huipputason tiede: unionin maailmanlaajuisen johtoaseman vahvistaminen tieteen alalla, mukaan lukien Euroopan tutkimusneuvoston (ERC) rahoituksen lisäys
- Teollisuuden johtoasema: investoinnit avainteknologioihin ja innovointiin
- Yhteiskunnalliset haasteet, joka kattaa muun muassa seuraavat:
    - terveys, väestönmuutos ja hyvinvointi
    - elintarviketurva, kestävä maatalous, merien, merenkulun ja sisävesien tutkimus sekä biotalous
    - turvallinen, puhdas ja tehokas energia
    - älykäs, ympäristöystävällinen ja yhdentynyt liikenne
    - ilmastotoimet, resurssitehokkuus ja raaka-aineet
    - Eurooppa muuttuvassa maailmassa – osallistavat, innovatiiviset ja pohtivat yhteiskunnat
    - turvalliset yhteiskunnat – Euroopan ja sen kansalaisten vapauden ja turvallisuuden suojeleminen.

Jotta voitiin kannustaa pk-yrityksiä osallistumaan ohjelmaan, käyttöön otettiin erityinen rahoitusväline, josta myönnettiin avustuksia tutkimus- ja kehittämistoimintaan ja autettiin kaupallistamistoimissa mahdollistamalla pääomarahoituksen (rahoitus varhais- ja kasvuvaiheen investoinneille) ja lainarahoituksen (esim. lainat ja takaukset) saanti.

B. Horisontti Eurooppa 2021–2027: uudet painopisteet ja budjettimuutokset

Horisontti Eurooppa on yhdeksäs puiteohjelma. Sen tavoitteena on parantaa EU:n kilpailukykyä ja auttaa sitä saavuttamaan strategiset tavoitteensa, jotka on ryhmitelty kolmeen pilariin:

— Huipputason tiede: Horisontti 2020 -puiteohjelman huipputason tiedettä koskevaa pilaria vastaava pilari, johon sisältyvät Euroopan tutkimusneuvosto, Marie Skłodowska-Curie -toimet ja tutkimusinfrastruktuuri.

— Maailmanlaajuiset haasteet ja teollisuuden kilpailukyky: sellaisten EU:n laajuisten tutkimuslähtöisten missioiden toteuttaminen, joilla vastataan erityisiin yhteiskunnallisiin haasteisiin, jotka liittyvät esimerkiksi terveyteen, kulttuuriin, siviiliturvallisuuteen, digitaaliteknologiaan, teollisuuteen, avaruuteen, ilmastoon, energiaan, liikkuvuuteen, elintarvikkeisiin, biotalouteen, luonnonvaroihin, maatalouteen ja ympäristöön.

— Innovatiivinen Eurooppa: tämän pilarin toimilla pyritään tekemään Euroopasta edelläkävijä markkinoita luovissa innovaatioissa, kehittämään innovaatioekosysteemi ja vahvistamaan Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituuttia (EIT), jotta voidaan edistää yritysten, tutkimuksen, korkea-asteen koulutuksen ja yrittäjyyden integrointia.

Maaliskuussa 2024 hyväksytyssä Horisontti Eurooppa -puiteohjelman vuosia 2025–2027 koskevassa strategisessa suunnitelmassa esitetään kolme keskeistä aihealuetta ohjelman painopisteiksi: vihreä siirtymä, 2) digitaalinen siirtymä ja 3) selviytymiskykyisempi, kilpailukykyisempi, osallistavampi ja demokraattisempi Eurooppa. Lisäksi yleiset periaatteet, kuten avoin strateginen riippumattomuus ja Euroopan johtoaseman turvaaminen kriittisten teknologioiden kehittämisessä ja käyttöönotossa, ohjaavat investointeja kaikilla kolmella alueella.

Horisontti Eurooppa -puiteohjelman määrärahoja vähennettiin siihen alun perin osoitetusta 95,5 miljardista eurosta 93,5 miljardiin euroon. Syynä olivat mukautukset, joita tarvittiin Ukrainalle myönnetyn avun maksamiseksi, Euroopan puolustusrahaston määrärahojen lisäämiseksi ja Euroopan strategisten teknologioiden kehysvälineen perustamiseksi.

C. EU:n ulkopuolisten maiden osallistuminen Horisontti Eurooppa -puiteohjelmaan

Horisontti Eurooppa -asetuksella ((EU) 2021/695) vahvistettiin oikeudellinen kehys assosioitumiselle Horisontti Eurooppa -ohjelmaan. Huhtikuussa 2026 Horisontti Eurooppa -puiteohjelmassa oli osallistujina 22 maata. Vuonna 2025 Korean tasavallasta tuli ensimmäinen Aasian maa, joka liittyi ohjelmaan, ja Sveitsistä ja Egyptistä on siirtymävaiheen jälkeen tullut täysivaltaisia jäseniä.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

A. Lisärahoituksen ja yksinkertaistamisen tukeminen

Euroopan parlamentti on kehottanut investoimaan enemmän tutkimukseen ja innovointiin jo yli kahden vuosikymmenen ajan. Se on kehottanut kasvattamaan tutkimus- ja innovointimenoja vähintään 3 prosenttiin BKT:stä jo 2000-luvun

alusta lähtien ja toistanut kehotuksensa säännöllisesti. Parlamentti on myös pyrkinyt edistämään yhteistyön lisäämistä unionin ulkopuolisten kumppanien kanssa sekä rakennerahastojen ja puiteohjelmien toimien tiivistä integroimista ja kannattanut kohdennettua toimintamallia, jonka avulla pk-yritykset saadaan mukaan mahdollisimman laajalti. Lisäksi parlamentti on vaatinut, että menettelyjä yksinkertaistetaan ja puiteohjelmien joustavuutta lisätään, jotta voidaan siirtää voimavaroja lupaavammille aloille ja reagoida muuttuviin olosuhteisiin ja tutkimuksen uusiin prioriteetteihin.

Parlamentti hyväksyi vuonna 2021 Horisontti Eurooppa -puiteohjelman, jonka talousarvio on 95,5 miljardia euroa. Tästä 5,4 miljardia euroa rahoitetaan NextGenerationEU-elpymissuunnitelmasta.

Parlamentti totesi heinäkuussa 2021 antamassaan päätöslauselmassa uudesta eurooppalaisesta tutkimusalueesta tutkimusta ja innovointia varten, että eurooppalaisen tutkimusalueen toteuttaminen on yksi Euroopan unionin ensisijaisista tavoitteista.

B. Kriisitoiminta

Parlamentti korosti tutkimuksen ja innovoinnin merkitystä covid-19-pandemian aikana eri sektorien yhteisten ja tieteenalojen rajat ylittävien ratkaisujen löytämisessä kriisistä selviämiseksi, erityisesti ERAvsCorona-toimintasuunnitelman avulla.

Maaliskuussa 2022 antamassaan päätöslauselmassa Venäjän hyökkäyksestä Ukrainaa vastaan parlamentti kehotti keskeyttämään tutkimusyhteistyön ja alueiden väliset ohjelmat, joihin osallistuu venäläisiä julkisia elimiä ja laitoksia.

C. Suositukset seuraavaa tutkimuspuiteohjelmaa varten (10. puiteohjelma)

Parlamentti korosti 11. maaliskuuta 2025 antamassaan päätöslauselmassa sellaisen joustavan puiteohjelman merkitystä, jolla pystytään vastaamaan jatkuvasti kehittyvään tieteenalaan.

Se antoi myös yksityiskohtaisia suosituksia tulevaa kymmenettä puiteohjelmaa varten ja kehotti tekemään siitä erillisen EU:n ohjelman, jolla olisi oltava huomattavasti suuremmat määrärahat. Se pani merkille nykyisen ohjelman osallistujille koituvat hallinnolliset rasitteet ja korosti, että haku- ja hallinnointimenettelyjä olisi yksinkertaistettava radikaalisti. Lisäksi parlamentti totesi, että kymmenennessä tutkimuspuiteohjelmassa olisi otettava huomioon tekoälyn käyttö eurooppalaisessa tutkimuksessa ja kehityksessä. Samalla olisi kuitenkin tunnistettava tekoälyn väärinkäytön erityiset riskit tieteellisessä ympäristössä ja määritettävä näiden riskien lieventämistoimenpiteet.

D. Teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliokunnan (ITRE) rooli

Euroopan parlamentin työjärjestyksen liitteen VI mukaan ITRE-valiokunta vastaa EU:n tutkimus- ja innovaatiopolitiikasta, mukaan lukien tiede ja tekniikka sekä tutkimustulosten levittäminen ja hyödyntäminen. Se valvoo myös yhteisen tutkimuskeskuksen, Euroopan tutkimusneuvoston ja Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutin toimintaa sekä muita saman alan hankkeita.

ITRE-valiokunta laatii parhaillaan mietintöluonnostaan ja tarkistuksiaan Horisontti Eurooppa -puiteohjelmaa 2028–2034 koskevaan komission ehdotukseen. Valiokunnan

odotetaan äänestävän asiasta ja vahvistavan ensimmäisen käsittelyn kannan täysistunnossa vuonna 2026.

Tämän tekstin on laatinut muutos-, innovointi- ja terveysasioista vastaava Euroopan parlamentin politiikkayksikkö. Lisätietoja tästä aiheesta on teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliovaliokunnan verkkosivustolla.

Marianne Simonne Eva MAQUET / Valentina Richard-Romei
03/2026

2.3.6. INNOVAATIOPOLITIIKKA

Tässä luvussa kerrotaan EU:n toimintaperiaatteista innovaatiopolitiikan yhteydessä. Innovaatiopolitiikan tavoitteena on muuttaa tutkimus uusiksi tuotteiksi ja palveluiksi, jotka puolestaan luovat työpaikkoja ja vahvistavat EU:n maailmanlaajuista kilpailukykyä. Siinä esitellään tärkeimmät rahoitusvälineet – erityisesti Horisontti Eurooppa -puiteohjelma – ja keskeiset institutionaaliset toimijat, kuten Euroopan innovaationeuvosto ja Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutti. Lisäksi siinä kuvataan laajempaa toimintapoliittista kehystä, kuten kilpailukykykompassia ja puhtaan teollisen kehityksen ohjelmaa, ja kerrotaan parlamentin roolista EU:n innovaatiopolitiikan muotoilussa ja valvonnassa.

OIKEUSPERUSTA

— Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 173 artikla, jossa todetaan, että ”unioni ja jäsenvaltiot huolehtivat siitä, että unionin teollisuuden kilpailukyvyn kannalta tarpeelliset edellytykset turvataan”.

— SEUT:n 179–190 artikla, jonka nojalla säännellään unionin tutkimusta ja teknologian kehittämistä koskevaa politiikkaa sekä avaruuspolitiikkaa. Tämän alan politiikan tärkein väline on vuosiksi 2021–2027 laadittu tutkimuksen ja teknologian kehittämisen monivuotinen puiteohjelma, jossa määritellään tavoitteet, prioriteetit ja rahoitustuki. Parlamentti ja neuvosto hyväksyvät nämä puiteohjelmat kuultuaan ensin Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa.

TAVOITTEET

Vuositasolla EU:ssa käytetään tutkimukseen ja kehittämiseen pienempi osuus BKT:stä (2,24 prosenttia vuonna 2024) kuin Yhdysvalloissa (3,45 prosenttia vuonna 2024) tai Korean tasavallassa (4,96 prosenttia vuonna 2024). Lisäksi tapahtuu aivovuotoa, kun EU:n parhaita tutkijoita ja innovoijia muuttaa paremmat toimintaolosuhteet tarjoaviin maihin. EU:n markkinat ovat edelleen pirstaleiset, eivätkä ne ole riittävän innovaatiomyönteiset. Jotta nämä kehityssuuntaukset voidaan muuttaa, EU:ssa on alettu puhua ”innovaatiounionista”, jonka mukaisesti tarkoituksena on

— tehdä EU:sta maailmanluokan toimija tieteen alalla

— poistaa innovoinnin esteitä, joita ovat patentoinnin kalleus, markkinoiden pirstaleisuus, standardoinnin hitaus ja osaajien puute ja jotka estävät ideoiden nopean tuotteistamisen markkinoille

— muuttaa perusteellisesti julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoimintatapoja luomalla EU:n toimielinten, kansallisten ja alueellisten viranomaisten ja liikeyritysten välisiä eurooppalaisia innovaatiokumppanuuksia.

INNOVAATIOSTRATEGIAT

A. Innovaatiounioni

Innovaatiounioni oli yksi älykkääseen, kestävään ja osallistavaan kasvuun tähtäävän Eurooppa 2020 -strategian seitsemästä lippulaivahankkeesta. Komission vuonna 2010 käynnistämän hankkeen tarkoituksena oli luoda todelliset eurooppalaiset innovoinnin sisämarkkinat. Tavoitteen saavuttamiseksi ehdotettiin monenlaisia toimia, jotka liittyivät patenttisuojaan, standardointiin, julkisiin hankintoihin ja järkevään sääntelyyn. Tilanteen kehittymistä ja edistymistä eri puolilla unionia mitataan ja seurataan monin eri tavoin, esimerkiksi

— Euroopan innovaatioiden tulostaululla, jossa esitetään vertaileva arviointi EU:n jäsenvaltioiden ja Euroopan naapurimaiden innovoinnin tuloksellisuudesta, ja

— alueellisen innovoinnin tulostaululla, jossa unionin alueet jaetaan neljään ryhmään innovointisuorituksen ja joka antaa yksityiskohtaisemman kuvan paikallisen tason innovoinnista.

Koulutuksen alalla komissio tukee hankkeita, joilla pyritään kehittämään uusia opetussuunnitelmia innovointitaitojen parantamiseksi.

B. Uusi eurooppalainen innovaatio-ohjelma

Vuonna 2022 perustetun uuden eurooppalaisen innovaatio-ohjelman tavoitteena on varmistaa Euroopalle johtoasema uudessa syväteknologian innovaatioaallossa. Tämä edellyttää uraauurtavaa tutkimusta ja kehittämistä yhdistettynä huomattaviin pääomainvestointeihin, jotta voidaan vastata kiireellisiin yhteiskunnallisiin haasteisiin. Ohjelmassa esitetään 25:tä erityistoimea viidellä lippulaiva-alalla:

— scale-up-yritysten rahoittaminen

— kokeilujärjestelyjen ja julkisten hankintojen avulla toteutettavat innovaatiot

— innovoinnin nopeuttaminen ja vahvistaminen Euroopan innovaatioekosysteemeissä kaikkialla EU:ssa ja innovaatiokuilujen poistaminen

— syväteknologian osaajien vaaliminen, houkutteleminen ja heidän pysyvyytensä varmistaminen sekä

— poliittisen päätöksenteon välineiden parantaminen.

Eurooppalaisen innovaatio-ohjelman strategisen kehittämisen tukemiseksi perustettiin innovoinnin palauteryhmä (European Sounding Board on Innovation). Se toimii foorumina, jolta saa neuvoja ja jolla voidaan keskustella esiin nousevista kysymyksistä Euroopan tiedemaailman ja teollisuuden korkean tason edustajien kanssa.

Myös komission vuoden 2024 raportissa tieteen, tutkimuksen ja innovoinnin tuloksellisuudesta keskitytään EU:n innovaatiosuorituskykyyn maailmanlaajuisessa kontekstissa ja ehdotetaan toimenpiteitä, joilla voidaan puuttua erilaisiin kysymyksiin, kuten digitaalialan teknologiseen kuiluun maailman muihin alueisiin nähden.

RAHOITUS

A. Tärkein rahoitusväline eli Horisontti Eurooppa -puiteohjelma

Kun Eurooppa 2020 -strategian lippulaivahankkeen tarkoituksena oli turvata unionin globaali kilpailukyky, Horisontti 2020 puolestaan oli rahoitusväline, jolla tuettiin innovaatiounionin toteuttamista. Horisontti 2020 oli EU:n kahdeksas tutkimuksen puiteohjelma ja ensimmäinen ohjelma, joka sisälsi niin tutkimuksen kuin innovoinnin.

Horisontti Eurooppa -ohjelman perustamisesta vuonna 2021 annetussa asetuksessa (asetus (EU) 2021/695) vahvistettiin Horisontti Eurooppa -ohjelman tavoitteet, talousarvio vuosiksi 2021–2027, EU:n rahoituksen muodot ja rahoitusta koskevat säännöt.

Monivuotisen rahoituskehyksen väliarvioinnissa tehtiin muutoksia Ukrainalle annettavaan apuun, lisättiin Euroopan puolustusrahaston määrärahoja ja päätettiin Euroopan strategisten teknologioiden kehysvälineen (STEP) perustamisesta. Tämän seurauksena Horisontti Eurooppa -puiteohjelman määrärahoja vähennettiin 95,5 miljardista eurosta 93,4 miljardiin euroon vuodesta 2025 alkaen.

Maaliskuussa 2024 hyväksytyssä Horisontti Eurooppa -ohjelman toisessa, vuosien 2025–2027 strategisessa suunnitelmassa esitetään kolme keskeistä painopistealaa: 1) vihreä siirtymä, 2) digitaalinen siirtymä ja 3) entistä selviytymiskykyisempi, kilpailukykyisempi, osallistavampi ja demokraattisempi Eurooppa. Lisäksi avoin strateginen riippumattomuus ja Euroopan johtoaseman turvaaminen kriittisten teknologioiden kehittämisessä ja käyttöönotossa ohjaavat investointeja kaikilla kolmella alalla.

Komissio julkaisi 16. heinäkuuta 2025 ehdotuksen seuraajaohjelmasta (Horisontti Eurooppa 2028–2034). Siitä käydään parhaillaan toimielinten välisiä neuvotteluja.

1. Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutti

Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutti (EIT) perustettiin vuonna 2008. Sen yleisenä tavoitteena on parantaa EU:n kilpailukykyä, kestävää talouskasvua ja työpaikkojen luomista edistämällä ja vahvistamalla johtavien yritysten sekä koulutus- ja tutkimuslaitosten välistä yhteistyötä. Se pyrkii myös vauhdittamaan innovointia ja yrittäjyyttä Euroopassa luomalla ympäristöjä, joissa luovat ja innovatiiviset ideat menestyvät. EIT saavuttaa nämä tavoitteet pääasiassa osaamis- ja innovaatioyhteisöjensä kautta, jotka kokoavat yhteen yli 1 200 kumppania liike-elämän, tutkimuksen ja koulutuksen aloilta (osaamiskolmio).

2. Euroopan innovaationeuvosto

Vuonna 2017 komissio perusti 15-jäsenisen innovoijien korkean tason ryhmän, joka auttoi suunnittelemaan Euroopan innovaationeuvoston (EIC) rakennetta Horisontti Eurooppa -ohjelman puitteissa. Euroopan innovaationeuvosto on EU:n lippulaivahanke läpimurtoinnovaatioiden ja erityisesti syväteknologian innovaatioiden kartoittamisessa, kehittämisessä ja laajentamisessa, ja sen määrärahat ovat 10,1 miljardia euroa. Komissio allekirjoitti vuonna 2021 EIC:n ja EIT:n välisen yhteisymmärryspöytäkirjan vahvistaakseen niiden yhteistyötä parhaiden eurooppalaisten yrittäjien tukemiseksi. Vastauksena Venäjän Ukrainaa vastaan

käymään sotaan komissio muutti EIC:n vuoden 2022 työohjelmaa kohdennetusti siten, että 20 miljoonaa euroa varattiin ukrainalaisten startup-yritysten tukemiseen. EIC:n vuoden 2025 työohjelmassa avataan yli 1,4 miljardin euron edestä rahoitusmahdollisuuksia strategisille teknologioille ja yritysten laajentamiselle.

B. Muut rahoitusvälineet

Innovaatiounionilla haluttiin myös edistää yksityissektorin investointeja erityisesti lisäämällä EU:n riskipääomarahoitusta.

Saatavilla on useita EU:n rahoitusohjelmia, kuten elpymis- ja palautumistukiväline (2021–2026), InvestEU-ohjelma ja innovaatiorahasto, joilla rahoitetaan investointeja innovatiivisiin teknologioihin. Erityisesti innovaatiorahasto on yksi maailman suurimmista rahoitusohjelmista, jolla tuetaan energian ja teollisuuden nettonollateknologioita ja innovatiivisia teknologioita. Se rahoitetaan EU:n päästökauppajärjestelmästä saatavilla tuloilla, jotka on korvamerkitty tähän tarkoitukseen.

INNOVOINTIA TUKEVA TEOLLISUUSPOLITIIKAN KEHYS

A. Nettonollateollisuutta koskeva säädös

Innovointi on olennainen osa uutta aloitetta (nettonollateollisuutta koskeva säädös), jonka tavoitteena on vahvistaa Euroopan nettonollateknologiatuotteiden valmistusekosysteemiä (ks. faktatietoja ”Nettonollateollisuutta koskeva säädös” 2.3.1). Tämä säädös kattaa 19 nettonollateknologiaa ja luo suotuisammat olosuhteet uusiin hankkeisiin tehtäville investoinneille, jotta voitaisiin vähentää EU:n riippuvuutta tuonnista, joka tulee vain muutamasta maasta.

Komissio hyväksyi 18. kesäkuuta 2025 nettonollateollisuutta koskevan täytäntöönpanopäätöksen EU-maiden viranomaisille annettavista suuntaviivoista strategisten nettonollahankehakemusten arvioimiseksi.

B. Kilpailukykykompassi ja puhtaan teollisen kehityksen ohjelma

Uusi komissio esitteli heti toimikautensa alussa tammikuussa 2025 kilpailukykykompassiksi kutsutun viisivuotissuunnitelmansa, jonka tavoitteena on parantaa EU:n kilpailukykyä. Suunnitelma perustuu Mario Draghin vuonna 2024 Euroopan kilpailukyvyn tulevaisuudesta laatimassa raportissa annettuihin suosituksiin. Kilpailukykykompassin keskeisen osan muodostavat toimet, joilla pyritään kuromaan umpeen innovaatiokuilu. Niihin kuuluvat esimerkiksi

— EU:n start-up- ja scale-up-strategia

— tekoälytehtaita koskeva aloite ja tekoälyn soveltamisstrategia, joilla yrityksiä autetaan ottamaan käyttöön uusia teknologioita

— ehdotus 28. oikeusjärjestyksestä, joka takaa yhtenäiset säännöt kaikkialla EU:ssa, ja

— tuki uusien teknologioiden kehittämiselle toimintasuunnitelmilla, jotka koskevat kehittyneitä materiaaleja, kvanttiteknologiaa, bioteknologiaa, robotiikkaa ja avaruusteknologiaa.

Kilpailukykykompassin toisen pilarin, hiilestä irtautumista ja kilpailukykyä koskevan yhteisen etenemissuunnitelman mukaisesti komissio esitteli helmikuussa 2025 puhtaan teollisen kehityksen ohjelman. Suunnitelman tavoitteena on nopeuttaa vähähiilistämistä tukemalla puhdasta teknologiaa ja kiertotaloutta ja ohjaamalla yli 100 miljardia euroa EU:n puhtaan valmistusteollisuuden tukemiseen.

Komissio hyväksyi 25. kesäkuuta 2025 puhtaan teollisen kehityksen ohjelmaan liittyvän uuden valtiontukikehyksen.

Teollisuutta vauhdittavalla säädöksellä, jota komissio ehdotti 4. maaliskuuta 2026 osana puhtaan teollisen kehityksen ohjelmaa, pyritään lisäämään vähähiilisten EU:ssa valmistettujen tuotteiden kysyntää ja samalla parantamaan EU:n kilpailukykyä ja teollisuuden häiriönsietokykyä maailmanlaajuisten paineiden kasvaessa. Säädöksessä käsitellään strategisia aloja, kuten energiaintensiivisiä teollisuudenaloja, nettonollateknologioita ja autoteollisuutta, ja sen tavoitteena on kasvattaa valmistusteollisuuden osuus EU:n BKT:stä 14,3 prosentista vuonna 2024 20 prosenttiin vuoteen 2035 mennessä.

Eurooppalaisella innovaatioaloitteella, josta komissio ilmoitti vuonna 2026 scale-up-strategian ja kilpailukykykompassin yhteydessä, pyritään luomaan monialainen sääntelykehys, jolla vähennetään innovatiivisten ideoiden markkinoille saattamisen esteitä kaikilla aloilla.

MONITASOINEN HALLINTO

A. Eurooppalainen tutkimusalue

Eurooppalaisen tutkimusalueen tavoitteena on vähentää EU:n tutkimus- ja innovointiympäristön hajanaisuutta luomalla yhtenäiset ja rajattomat markkinat tutkimukselle, innovoinnille ja teknologian kehittämiselle kaikissa jäsenvaltioissa. Sen tärkeimpiä painopisteitä ovat tutkijoiden liikkuvuuden sekä osaamisen ja teknologian vapaan liikkuvuuden parantaminen, innovaatioiden markkinoille saattamisen nopeuttaminen, investointien parempi kohdentaminen, tutkimusta ja innovointia koskevien uudistusten edistäminen ja huippuosaamisen saatavuuden laajentaminen. Komissio valmistelee parhaillaan ehdotusta eurooppalaista tutkimusaluetta koskevaksi säädökseksi, joka on määrä esittää vuoden 2026 kolmannella neljänneksellä. Säädöksellä pyritään puuttumaan pitkäaikaisiin haasteisiin, kuten sääntelyn hajanaisuuteen, eritasoisiin T&K-investointeihin ja tietämyksen vaihdon esteisiin.

B. Koheesiopolitiikka

Myös koheesiopolitiikassa keskitytään tutkimukseen ja innovointiin. Kehittyneemmillä alueilla vähintään 85 prosenttia Euroopan aluekehitysrahaston varoista myönnetään kansallisella tasolla innovointiin liittyviin tavoitteisiin, ja vuosina 2021–2027 etusijalla ovat investoinnit älykkäämpään, vihreämpään, verkottuneempaan ja sosiaalisempaan Eurooppaan, joka on lähempänä kansalaisia.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Vuonna 2026 parlamenttia työllistävät innovaatiopolitiikan yhteydessä muun muassa Horisontti Eurooppa -puiteohjelma ja siihen liittyvät keskustelut tulevasta

puiteohjelmasta sekä neuvottelut Euroopan kilpailukykyrahastosta ja toimielinten välisestä sopimuksesta.

Parlamentti on antanut useita päätöslauselmia unionin innovaatiopolitiikan vahvistamiseksi:

— Euroopan uudesta teollisuusstrategiasta vuonna 2020 annettu päätöslauselma. Siinä parlamentti korosti, että unionin suvereniteetti ja strateginen riippumattomuus edellyttävät kilpailukykyistä teollista perustaa sekä mittavia investointeja tutkimukseen ja innovointiin keskeisissä mahdollistavissa teknologioissa, innovatiivisissa ratkaisuissa ja keskeisissä arvoketjuissa.

— Kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta tutkimukseen ja innovointiin vuonna 2022 annettu päätöslauselma. Siinä parlamentti suhtautui myönteisesti komission aiheesta antamaan tiedonantoon ja korosti, että unionin on kehitettävä sääntöihin perustuvaa monenvälistä yhteistyötä, jotta voidaan vastata keskeisiin maailmanlaajuisiin taloudellisiin, yhteiskunnallisiin ja ympäristöön liittyviin haasteisiin, joissa tutkimuksen ja innovoinnin olisi oltava keskeisessä asemassa.

— Start-up- ja scale-up-yrityksiä koskeva vuonna 2023 annettu päätöslauselma. Siinä parlamentti kehotti komissiota kehittämään kattavan eurooppalaisen start-up- ja scale-up-yritysstrategian, joka edistää innovointia ja jolla puututaan yksittäisten innovoijien, perustajien ja start-up- ja scale-up-yritysten kohtaamiin haasteisiin EU:ssa. Lisäksi se kehotti komissiota tukemaan ja helpottamaan innovatiivisten start-up- ja scale-up-yritysten osallistumista EU:n rahoitusohjelmiin.

— Puhtaan teollisen kehityksen ohjelmasta vuonna 2025 annettu päätöslauselma. Siinä parlamentti kehotti komissiota panemaan sopimuksen nopeasti täytäntöön ja täydentämään ehdotettuja toimia lisätoimenpiteillä.

— Tulevasta eurooppalaista tutkimusaluetta (ERA) koskevasta säädöksestä vuonna 2026 annettu päätöslauselma. Siinä parlamentti suositteli, että eurooppalaista tutkimusaluetta koskevassa säädöksessä otetaan käyttöön suunnittelu- ja seurantavälineitä, ja kehotti sisällyttämään siihen unionin tavoitteen, jonka mukaan vähintään kolme prosenttia unionin BKT:stä investoidaan tutkimukseen ja kehitykseen vuoteen 2030 mennessä, kehotti vahvistamaan yksityistä osallistumista ja lisäämään tukea julkiselle tutkimukselle, ja korosti samalla tutkimuksen vapauden ja tutkijoiden vapaan liikkuvuuden, sukupuolten tasa-arvon, koordinoinnin ja yhteistyön merkitystä.

Tämän tekstin on laatinut muutos-, innovointi- ja terveysasioista vastaava Euroopan parlamentin politiikkayksikkö. Lisätietoja tästä aiheesta on teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliovaliokunnan (ITRE) verkkosivustolla.

Valentina Richard-Romei / Anne Ploeger
04/2026

2.3.7. ENERGIAPOLITIIKKA: YLEISET PERIAATTEET

Tässä Faktatietojen luvussa esitetään EU:n energiapolitiikan puitteet ja sen keskeiset tavoitteet, joita ovat hiilestä irtautuminen, kilpailukyky, toimitusvarmuus ja kestävyys. Siinä esitellään energiaunionin perustana oleva keskeinen lainsäädäntö aina uusiutuvia energialähteitä koskevasta direktiivistä sähkömarkkinoiden rakenteen uudistukseen. Samalla seurataan Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaan perustuvaa politiikan kehitystä ja pyrkimystä lopettaa riippuvuus Venäjän fossiilisista polttoaineista. Siinä kuvataan myös Euroopan parlamentin roolia lainsäädäntövallan käyttäjänä ja sen vaatimuksia kunnianhimoisemmista ilmastotavoitteista ja vahvemmasta rajatylittävästä energiayhteisvastuusta.

OIKEUSPERUSTA

— Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 194 artikla. SEUT:n 122 artiklaan (toimitusvarmuus) ja 170–172 artiklaan (energiaverkot) sisältyy asiaa koskevia erityismääräyksiä.

— Muita energiapolitiikkaan vaikuttavia SEUT-sopimuksen määräyksiä löytyy seuraavista artikloista:

  — SEUT:n 114 artikla, joka helpottaa sisämarkkinoihin liittyvän energialainsäädännön (esim. tehokkuusstandardit, verkkoja koskevat säännöt) hyväksymistä, sillä tavoitteena on pikemminkin poistaa kaupan esteitä kuin sanella kansallisia energiavalintoja.

  — SEUT:n 216–218 artikla, joissa annetaan EU:lle valtuudet neuvotella energian toimitusvarmuutta ja toimituskumppanuuksia koskevista kansainvälisistä sopimuksista ja panna ne täytäntöön. Näin varmistetaan yhtenäinen lähestymistapa maailmanlaajuisiin energiahaasteisiin.

— Euroopan atomienergiayhteisön (Euratom) perustamissopimus on EU:n ydinpolitiikan oikeudellinen perusta. Sitä ei sulautettu SEUT-sopimukseen vaan se säilyttiin erillisenä oikeudellisena kehyksenä.

TAVOITTEET

SEUT:n 194 artiklan mukaan EU:n energiapolitiikan päätavoitteina on

— varmistaa energiamarkkinoiden toimivuus

— varmistaa energian toimitusvarmuus unionissa

— edistää energiatehokkuutta ja energiansäästöä sekä uusiin ja uusiutuviin energialähteisiin perustuvien energiamuotojen kehittämistä

— edistää energiaverkkojen yhteenliittämistä.

Politiikan keskeisenä tavoitteena on edistää täysin yhdennetyn energiaunionin luomista.

SEUT:n 194 artiklan mukaisesti eräät energiapolitiikan alat kuuluvat jaetun toimivallan piiriin, mikä osoittaa pyrkimystä yhteiseen energiapolitiikkaan. Kullakin jäsenvaltiolla on kuitenkin edelleen oikeus päättää omasta energialähteiden yhdistelmästään ja hyödyntää omia polttoainelähteitään.

ENERGIAN SISÄMARKKINOIDEN YHDENTYMINEN: ENERGIAUNIONI

Täysin yhdentyneillä ja hyvin toimivilla energian sisämarkkinoilla voitaisiin varmistaa kohtuulliset energian hinnat, antaa tarvittavia hintasignaaleja vihreään energiaan tehtäville investoinneille, turvata energiatoimitukset ja edistää ilmastoneutraaliuden toteutumista mahdollisimman kustannustehokkaalla tavalla. Energian sisämarkkinoita koskeva lainsäädäntö perustui alun perin rajatylittävän yhteistyön ja oikeudenmukaisten vähittäismarkkinoiden periaatteisiin. Sittemmin lainsäädännössä on keskitytty riskeihin varautumiseen, koordinointiin, kuluttajille tarkoitettuihin kannustimiin, hiilestä irtautumiseen ja energian toimitusvarmuuteen. Lisätietoja löytyy faktatietojen energian sisämarkkinoita käsittelevästä luvusta (2.1.9).

VUOSIEN 2030 JA 2050 TOIMINTASUUNNITELMIEN TOTEUTTAMINEN

A. Nykyisen energiapolitiikan puitteet

1. Vihreän kehityksen ohjelma ja 55-valmiuspaketti (2021–2024)

Euroopan vihreän kehityksen ohjelma on EU:n ensisijainen strategia ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi vuoteen 2050 mennessä. Sitä toteutetaan vuonna 2021 laaditun 55-valmiuspaketin avulla. Tämän lainsäädäntöpaketin tarkoituksena on vähentää kasvihuonekaasujen nettopäästöjä vähintään 55 prosenttia vuoteen 2030 mennessä.

2. REPowerEU-suunnitelma (vuodesta 2022 alkaen)

Vihreän kehityksen ohjelmaa muutettiin vuonna 2022 käynnistetyllä REPowerEU-suunnitelmalla. Suunnitelman tavoitteena oli poistaa riippuvuus Venäjän fossiilisista polttoaineista nopeasti ja kokonaan. Suunnitelmassa nostettiin merkittävästi 55-valmiuskehyksen tavoitteita, ja se perustui kolmeen pääpilariin:

— energiansäästö

— toimitusten monipuolistaminen

— uusiutuvien energialähteiden käyttöönoton nopeuttaminen.

Suunnitelmassa otettiin käyttöön lähes 300 miljardia euroa pääasiassa elpymis- ja palautumistukivälineen käyttämättömistä lainoista ja päästökauppajärjestelmän päästöoikeuksien myynnillä rahoitettavista avustuksista.

3. Kohtuuhintaista energiaa koskeva toimintasuunnitelma (vuodesta 2025 eteenpäin)

Osana puhtaan teollisen kehityksen ohjelmaa esitettiin kohtuuhintaista energiaa koskeva toimintasuunnitelma, jolla pyritään alentamaan kotitalouksien ja teollisuuden energiakustannuksia. Se rakentuu seuraavalle neljälle pilarille:

— energiakustannusten alentaminen

— energiaunionin toteuttaminen

— investointien houkuttelu ja toimitusten varmistaminen

— kriisivalmius.

Siinä myös ilmoitettiin komission aikomuksesta ehdottaa Euroopan verkkopakettia. Paketti esiteltiin sittemmin joulukuussa 2025, ja sillä pyritään ratkaisemaan verkon ylikuormitus, lupamenettelyjen viivästykset, hajanainen suunnittelu, uusiutuvien energialähteiden integroinnin esteet ja infrastruktuurin turvallisuuden puutteet.

4. Tärkeimmät EU:n energia-alan säädökset

Säädös	Kuvaus
Euroopan laajuisten energia-infrastruktuurien suuntaviivat (Euroopan laajuinen energiaverkko TEN-E)	Suuntaviivat hyväksyttiin ensimmäisen kerran vuonna 2013, ja niitä tarkistettiin vuonna 2022, jotta ne olisivat vihreän kehityksen ohjelman tavoitteiden mukaisia. Uutta tarkistusta ehdotettiin osana verkkopakettia joulukuussa 2025. Niissä yksilöidään ja tuetaan yhteistä etua koskevia hankkeita. Nämä ovat laajamittaisia rajatylittäviä infrastruktuurihankkeita, jotka ovat olennaisen tärkeitä ilmastoneutraalin EU:n kannalta.
Uusiutuvia energialähteitä koskeva direktiivi	Ensimmäisessä uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä (2009) asetettiin tavoitteeksi nostaa uusiutuvan energian osuus 20 prosenttiin EU:n kokonaisenergiankulutuksesta vuoteen 2020 mennessä. Eurostatin tietojen mukaan uusiutuvan energian osuus EU:ssa oli 22,1 prosenttia vuonna 2020. Toisessa uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä (2018) otettiin käyttöön sitova tavoite, jonka mukaan uusiutuvan energian osuuden EU:n energian kokonaisloppukulutuksesta on oltava vähintään 32 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Kolmannessa uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä (2023) tämä tavoite nostettiin 42,5 prosenttiin ja kunnianhimoisemmaksi tavoitteeksi asetettiin 45 prosenttia vuoteen 2030 mennessä.
Energiatehokkuusdirektiivi (EED)	Ensimmäisessä energiatehokkuusdirektiivissä (2012) asetettiin primäärienergian säästötavoitteeksi 20 prosenttia vuoteen 2020 mennessä ennusteisiin verrattuna. Tämän jälkeen tavoitetta nostettiin toisessa energiatehokkuusdirektiivissä (2018), jonka mukaan energiatehokkuutta on parannettava vähintään 32,5 prosenttia vuoteen 2030 mennessä vuoden 2007 ennusteisiin verrattuna. Tarkistetussa energiatehokkuusdirektiivissä (2023) vahvistettiin energiatehokkuus etusijalle -periaate ja asetettiin EU:lle sitova tavoite vähentää energian loppukulutusta 11,7 prosenttia vuoteen 2030 mennessä.
Rakennusten energiatehokkuutta koskeva direktiivi	Tarkistetussa rakennusten energiatehokkuutta koskevassa direktiivissä (2024) edellytetään, että kaikki uudet rakennukset ovat päästöttömiä vuodesta 2030 alkaen ja että olemassa olevat rakennukset muutetaan päästöttömiksi rakennuksiksi vuoteen 2050 mennessä.
Vedyn ja hiilettömän kaasun markkinoiden lainsäädäntöpaketti	Vuonna 2024 hyväksytyllä paketilla päivitettiin kaasudirektiivissä ja kaasuasetuksessa vahvistettuja EU:n maakaasumarkkinoita koskevia sääntöjä luomalla sääntelykehys vedylle ja muuttamalla kaasuinfrastruktuuria kohti hiilettömiä kaasuja. Siinä päätettiin myös lakkauttaa asteittain pitkäaikaiset fossiilista kaasua koskevat sopimukset vuoteen 2049 mennessä.

Sähkömarkkinoiden rakenne	EU:n sähkömarkkinat vapautettiin ja yhdennettiin peräkkäisillä paketeilla (vuosina 1998, 2003, 2009). Sähkömarkkinoiden rakennetta koskevalla vuoden 2024 muutosdirektiivillä ja sähkömarkkinoiden rakennetta koskevalla vuoden 2024 muutosasetuksella edistetään pitkäaikaisia sopimuksia, parannetaan kuluttajansuojaa ja mahdollistetaan energian yhteiskäyttö.
Energiaverotusdirektiivi	Direktiivissä vahvistetaan energiatuotteiden, kuten sähkön, liikenteen polttoaineiden ja lämmityspolttoaineiden, vähimmäisverokannat ja yhdenmukaistetaan verotusta sisämarkkinoiden tukemiseksi. Samalla jäsenvaltioille annetaan kuitenkin joustovaraa vähimmäisverokantojen suhteen. Neuvottelut ovat edelleen käynnissä vuonna 2021 annetusta ehdotuksesta energiatuotteiden verotuksen yhdenmukaistamiseksi EU:n ympäristö- ja ilmastopolitiikan kanssa.

B. Vuoden 2030 tavoitteet ja strateginen suunnittelu

Nykyisen sääntelykehyksen mukaan jäsenvaltioiden on laadittava kymmenvuotiset yhdennetyt kansalliset energia- ja ilmastosuunnitelmat vuosiksi 2021–2030, toimitettava joka toinen vuosi edistymisraportit ja laadittava johdonmukaiset kansalliset pitkän aikavälin strategiat sovittujen energiatavoitteiden ja Pariisin sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

ENERGIA-ALAN ULKOSUHTEIDEN LUJITTAMINEN

Sen jälkeen kun Venäjältä peräisin olevan energian tuonnista oli päätetty luopua asteittain, REPowerEU-suunnitelmassa ehdotettiin EU:n fossiilisten kaasujen käyttöön suuria ja nopeita, vähintään 155 miljardin kuutiometrin vähennyksiä. Tämä vastaa Venäjältä vuonna 2021 tuotua määrää. EU on samalla tehnyt yhteistyötä kansainvälisten kumppanien kanssa monipuolistaakseen toimituksia, turvatakseen nesteytetyn maakaasun tuonnin ja lisätäkseen uusia kaasutoimituksia. EU:n nykyinen energiapoliittinen strategia esitetään EU:n maailmanlaajuista ilmasto- ja energiavisiota koskevassa yhteisessä tiedonannossa. Strategian tavoitteena on nopeuttaa puhdasta ja kestävää siirtymää maailmanmarkkinoilla ja varmistaa samalla energian toimitusvarmuus ja raaka-aineiden saatavuus EU:ssa.

ENERGIAN TOIMITUSVARMUUDEN PARANTAMINEN JA YHTEENLIITTÄMINEN

Venäjän hyökättyä Ukrainaan toimitusvarmuudesta tuli EU:n tärkein prioriteetti energiapolitiikassa, jossa keskitytään kolmeen osa-alueeseen: infrastruktuurin häiriönsietokyky, resurssien monipuolistaminen ja koordinoidut hätätoimet. EU hyväksyi kesäkuussa 2022 kaasun varastointia koskevan asetuksen, jolla otettiin käyttöön sitovat EU:n laajuiset varastojen täyttötavoitteet (90 % ennen lämmityskautta). Pyrkimyksenä oli turvata riittävät kaasutoimitukset ennen talvikautta. Asetus hyväksyttiin alun perin hätätilavälineenä, mutta sen voimassaoloa jatkettiin vuoteen 2027.

Euroopan laajuisesta infrastruktuuripolitiikasta säädetään Euroopan laajuisia verkkoja (TEN) koskevissa asetuksissa (ks. 3.5.1 Euroopan laajuiset verkot). Niihin sisältyy energiainfrastruktuuria (TEN-E) koskevia toimenpiteitä. Euroopan laajuisia verkkoja koskevaa politiikkaa rahoitetaan Verkkojen Eurooppa -välineestä (ks. 3.5.2 Euroopan laajuisten verkkojen rahoitus).

ENERGIATEHOKKUUS

EU:n energiatehokkuuspolitiikan kulmakivi on uusi energiatehokkuusdirektiivi. Siinä asetetaan tavoite, jonka mukaan primäärienergian kulutusta (ohjeellinen tavoite) ja energian loppukulutusta on EU:ssa vähennettävä 11,7 prosenttia vuoteen 2030 mennessä vuonna 2020 tehtyihin ennusteisiin verrattuna. Direktiivi perustuu energiatehokkuus etusijalle -periaatteeseen, joka velvoittaa EU-maat varmistamaan, että energiatehokkuusratkaisut otetaan huomioon suunnittelua, toimintapolitiikkaa ja investointeja koskevissa päätöksissä (ks. 2.3.8 Energiatehokkuus).

Energiatehokkuusdirektiivissä muun muassa vahvistetaan energiatehokkuutta koskevat erityissäännöt julkiselle sektorille, jotta se voi näyttää esimerkkiä. Koko julkisen sektorin on saavutettava 1,9 prosentin vuotuinen energiankulutuksen vähennys vuoteen 2021 verrattuna. Jäsenvaltioiden on myös kunnostettava vuosittain vähintään kolme prosenttia julkisten elinten omistuksessa olevien rakennusten kokonaispinta-alasta.

UUSIUTUVA ENERGIA

Uusiutuvaa energiaa koskevassa EU:n politiikassa keskeinen säädös on uusiutuvan energian direktiivi. Siinä asetetaan sitovaksi tavoitteeksi, että uusiutuvien energialähteiden osuuden on oltava 42,5 prosenttia energian loppukulutuksesta EU:ssa vuoteen 2030 mennessä ja myöhemmin 45 prosenttia. Direktiivillä edistetään uusiutuvien energialähteiden (aurinkoenergia, tuulivoima, valtamerienergia, vesivoima, biomassa ja biopolttoaineet sekä geoterminen energia) hyödyntämistä kansallisten tukien ja EU:n rahoitusjärjestelmien avulla, sillä energiamarkkinat eivät yksinään pysty saavuttamaan uusiutuvien energialähteiden hyödyntämisen toivottua tasoa EU:ssa (ks. 2.3.9 Uusiutuvat energialähteet).

Jäsenvaltiot pyrkivät tukemaan EU:n energia- ja ilmastotavoitteiden saavuttamisen kannalta olennaisten seuraavan sukupolven uusiutuvan energian teknologioiden tutkimusta, kehittämistä ja käyttöönottoa. Tätä varten ne asettivat ohjeellisen tavoitteen, jonka mukaan innovatiivisten uusiutuvan energian teknologioiden osuuden olisi oltava vähintään 5 prosenttia kaikesta uudesta uusiutuvan energian kapasiteetista vuoteen 2030 mennessä.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Euroopan parlamentti toimii lainsäädäntövallan käyttäjänä energiaunionin muotoilussa ja on johdonmukaisesti vaatinut korkeampia ilmastotavoitteita ja vahvempaa rajatylittävää solidaarisuutta. Parlamentin viimeisimmät energiaa koskevat päätöslauselmat ilmentävät EU:n energiapolitiikan perustana olevien ilmasto- ja ympäristötavoitteiden merkityksen ja tason kasvua.

— Puhtaan teollisen kehityksen ohjelmasta 19. kesäkuuta 2025 antamassaan päätöslauselmassa parlamentti korosti tarvetta saada energiaunioni valmiiksi ja kehotti jäsenvaltioita, siirtoverkonhaltijoita ja komissiota lisäämään rajatylittävää sähkökauppaa ja pyrkimään saavuttamaan 15 prosentin yhteenliitäntäastetta koskevan nykyisen tavoitteen.

— Parlamentti antoi 19. kesäkuuta 2025 päätöslauselman sähköverkoista. Siinä se korosti, että sähköverkot ovat keskeinen tekijä EU:n siirtyessä vuoteen 2050 mennessä kilpailukykyiseen nettonollatalouteen. Samalla parlamentti kehotti jäsenvaltioita tarkastelemaan, optimoimaan, nykyaikaistamaan ja laajentamaan kattavasti sähköverkkokapasiteettiaan, mukaan lukien sähkönsiirto ja -jakelu.

— Parlamentti antoi 8. heinäkuuta 2025 päätöslauselman energian huoltovarmuudesta EU:ssa. Siinä se korosti, että on tärkeää lopettaa asteittain fossiilisten polttoaineiden tuonti Venäjältä, rakentaa kaasu- ja sähköyhteenliitäntöjä Keski- ja Kaakkois-Euroopan kautta pohjoinen–etelä-akselilla, monipuolistaa nesteytetyn maakaasun terminaaleja ja kehittää putkistoja.

Komissio antoi 17. kesäkuuta 2025 ehdotuksen asetukseksi, jolla lopetetaan asteittain kaiken putkikaasun ja nesteytetyn maakaasun tuonti Venäjältä EU:hun vuoden 2027 loppuun mennessä. Neuvottelujen aikana teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliokunnan (ITRE) ja kansainvälisen kaupan valiokunnan (INTA) jäsenet kannattivat venäläisen öljyn tuonnin täydellistä kieltämistä ja venäläisestä kaasusta luopumisen nopeuttamista. Asetus venäläisen maakaasun tuonnin vaiheittaisesta lopettamisesta sekä venäläisen öljyn tuonnin vaiheittaisen lopettamisen valmistelusta (asetus (EU) 2026/261) hyväksyttiin 26. tammikuuta 2026. Siinä kielletään venäläisen nesteytetyn maakaasun ja putkikaasun tuonti syksyyn 2027 mennessä ja edellytetään, että jäsenvaltiot toimittavat 1. maaliskuuta 2026 mennessä monipuolistamissuunnitelmat, joissa esitetään yksityiskohtaiset välitavoitteet Venäjän energiatoimitusten korvaamiseksi. Parlamentti odottaa komission lainsäädäntöehdotusta, jolla kielletään öljyn tuonti Venäjältä EU:hun.

ITRE-valiokunta on yksi parlamentin suurimmista ja aktiivisimmista valiokunnista, ja siinä on 90 jäsentä. Se vastaa energian toimitusvarmuuteen, energiatehokkuuteen ja uusiutuvien energialähteiden integrointiin liittyvän kriittisen lainsäädännön laatimisesta ja muuttamisesta. Lainsäädäntötehtäviensä lisäksi ITRE-valiokunnalla on keskeinen rooli valvonnassa, komission ehdotusten tarkastelussa ja energiaunionin täytäntöönpanon seurannassa. Valiokunta järjestää asiantuntijoiden kuulemisia ja käy suoria neuvotteluja neuvoston kanssa ja auttaa siten varmistamaan, että energiapolitiikassa otetaan tasapuolisesti huomioon sekä teollisuuden kilpailukykyyn että kohtuullisiin kuluttajahintoihin liittyvät tarpeet. Näin se toimii Euroopan kestävän vaurauden portinvartijana.

Tämän tekstin on laatinut muutos-, innovointi- ja terveysasioista vastaava Euroopan parlamentin politiikkayksikkö. Lisätietoja aiheesta on teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliovaliokunnan (ITRE) verkkosivustolla.

Marianne Simonne Eva MAQUET / Matias Kambic
04/2026

2.3.8. ENERGIATEHOKKUUS

Tässä Faktatietoja-luvussa kerrotaan EU:n energiatehokkuuspolitiikasta ja esitellään sen oikeudellinen kehys, ensisijaiset tavoitteet ja tärkeimmät säädökset. Politiikalla pyritään vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä, pienentämään energialaskuja ja parantamaan energiaturvallisuutta sekä vähentämään riippuvuutta fossiilisten polttoaineiden tuonnista. Luvussa myös korostetaan Euroopan parlamentin roolia tämän politiikan muotoilussa.

OIKEUSPERUSTA

— Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 194 artiklassa energiapolitiikka vahvistetaan alaksi, jolla sovelletaan unionin ja jäsenvaltioiden kesken jaettua toimivaltaa. Tämä tarkoittaa, että EU-maat voivat antaa lainsäädäntöä ja hyväksyä oikeudellisesti sitovia toimenpiteitä, jos EU ei ole tehnyt niin. Artiklalla edistetään energiatehokkuutta ja energiansäästöä EU:n sisämarkkinoilla ottaen huomioon tarve suojella ympäristöä.

EU:N ENERGIATEHOKKUUSPOLITIIKAN TAVOITTEET

EU:n energiatehokkuuspolitiikassa asetetaan tavoitteet EU:n energiankulutuksen vähentämiselle vuoteen 2030 mennessä vuonna 2020 tehtyihin ennusteisiin verrattuna.

Tavoitteet ilmaistaan **primäärienergian kulutuksena**, jolla mitataan tietyn maan energian kokonaiskysyntää, ja **energian loppukulutuksena**, jolla tarkoitetaan kaikkea loppukäyttäjien (kotitaloudet, teollisuus jne.) kuluttamaa energiaa. Molempia mitataan miljoonina öljyekvivalenttitonneina (Mtoe).

Keskeisiä energiatehokkuusvelvoitteita ovat muun muassa

— EU:n energian loppukulutuksen vähentäminen 11,7 prosentilla, jolloin loppukulutuksen enimmäismäärä saa olla 763 Mtoe (sitova) ja primäärienergian kulutuksen 992,5 Mtoe (ohjeellinen)

— julkisen sektorin vuotuisen energiankulutuksen vähentäminen 1,9 prosentilla.

EU-maiden on myös

— kunnostettava vuosittain vähintään 3 prosenttia julkisista rakennuksista, joiden pinta-ala on yli 250 m^2

— saavutettava energian loppukulutuksessa vuosittain 1,5 prosentin säästöt vuosina 2026 ja 2027 ja 1,9 prosentin säästöt vuosina 2028, 2029 ja 2030.

EU:N ENERGIATEHOKKUUSPOLITIIKAN SAAVUTUKSET

A. Energiatehokkuusdirektiivi

Vuonna 2023 hyväksytty energiatehokkuusdirektiivi on EU:n energiatehokkuuspolitiikan perusta. Direktiivissä asetetaan EU:n

energiatehokkuustavoite ja velvoitetaan EU-maat vahvistamaan energian loppukulutukseen perustuvat ohjeelliset kansalliset energiatehokkuustavoitteet, jotta EU:n tavoite saavutetaan.

Direktiivissä asetetaan julkiselle sektorille velvoite näyttää esimerkkiä: siinä vahvistetaan tavoitteet energian loppukulutukselle ja peruskorjauksille energiatehokkuuden saavuttamiseksi. Direktiivissä tarkistetaan tehokkaiden kaukolämpöjärjestelmien määritelmää ja asetetaan uusia vaatimuksia, joiden tavoitteena on tehdä näistä energiajärjestelmistä täysin hiilivapaita vuoteen 2050 mennessä.

Direktiivissä vahvistetaan **energiatehokkuus etusijalle -periaate**, jonka mukaan energiatehokkuusratkaisuja olisi pidettävä ensimmäisenä vaihtoehtona toimintapolitiikkaa, suunnittelua ja investointeja koskevissa päätöksissä.

Siinä myös laajennetaan energiakatselmusvelvoitteet koskemaan kaikkia yrityksiä, jotka ylittävät tietyn energiaa koskevan kynnysarvon. Samalla edellytetään, että suuret teollisuuskuluttajat ottavat käyttöön energianhallintajärjestelmiä. Direktiivissä tiukennetaan energiatehokkuusalan ammattilaisten pätevyysvaatimuksia ja velvoitetaan EU-maat raportoimaan energiatehokkuuteen tehdyistä investoinneista. Siinä säädetään myös monitasoisesta hankekehitystuesta, jolla voidaan edistää EU:n energiatehokkuustavoitteiden saavuttamista.

Lisäksi direktiivissä edellytetään, että

— datakeskukset raportoivat energiatehokkuudestaan

— EU-maat perustavat erityisiä keskitettyjä asiointipisteitä, jotka antavat energiatehokkuutta koskevaa neuvontaa ja apua pienille ja keskisuurille yrityksille, kotitalouksille ja julkisille elimille

— yli 45 000 asukkaan kunnat laativat lämmitys- ja jäähdytyssuunnitelmia.

Siinä myös annetaan kuluttajansuojasäännöksiä, määritellään energiaköyhyys EU:n tasolla ja otetaan käyttöön toimenpiteitä sen vähentämiseksi.

B. Rakennusten energiatehokkuus

1. Rakennusten energiatehokkuusdirektiivi

EU:n lähestymistapaa rakennusten kestävyyteen sääntelee ensisijaisesti vuonna 2024 annettu rakennusten energiatehokkuusdirektiivi, jossa asetetaan vaatimus muuttaa unionin alueella olemassa olevat rakennukset päästöttömiksi rakennuksiksi vuoteen 2050 mennessä.

a. Energiatehokkuutta koskevat vähimmäisvaatimukset

EU-maiden on

— määriteltävä rakennusten ja rakennusosien energiatehokkuutta koskevat vähimmäisvaatimukset

— hyväksyttävä rakennusten energiatehokkuuden laskentamenetelmä.

b. Uusien rakennusten energiatehokkuusvaatimukset

Päästöttömän rakennuksen on täytettävä tiukat energiatehokkuusvaatimukset, siitä ei saa aiheutua fossiilisten polttoaineiden hiilidioksidipäästöjä paikan päällä ja siitä saa aiheutua enintään hyvin pieni määrä kasvihuonekaasupäästöjä.

EU-maiden on varmistettava, että

— kaikki uudet julkiset rakennukset ovat päästöttömiä vuodesta 2028 alkaen

— kaikki uudet rakennukset ovat päästöttömiä vuodesta 2030 alkaen

— uusien suurten rakennusten elinkaarenaikainen ilmakehän lämmitysvaikutuspotentiaali lasketaan vuodesta 2026 alkaen

— kaikkien uusien rakennusten elinkaarenaikainen ilmakehän lämmitysvaikutuspotentiaali lasketaan vuodesta 2030 alkaen.

c. Olemassa olevia rakennuksia koskevat energiatehokkuusvaatimukset

EU-maiden on

— asetettava muiden kuin asuinrakennusten rakennuskannalle energiatehokkuutta koskevat vähimmäisvaatimukset, joiden myötä 16 prosenttia energiatehokkuudeltaan heikoimmista rakennuksista peruskorjataan vuoteen 2030 mennessä ja 26 prosenttia vuoteen 2033 mennessä

— vahvistettava kehityspolku asuinrakennuskantansa primäärienergian keskimääräisen käytön vähentämiseksi asteittain 16 prosentilla vuoteen 2030 mennessä ja 20–22 prosentilla vuoteen 2035 mennessä vuoteen 2020 verrattuna. Pääpainon on oltava energiatehokkuudeltaan heikoimmissa rakennuksissa.

Uskonnolliseen toimintaan tarkoitettuihin, pieniin, vähän energiaa kuluttaviin ja väliaikaisiin rakennuksiin sovelletaan erityisiä poikkeuksia.

Rakennusten energiatehokkuusdirektiivissä edellytetään, että kaikki EU:n rakennukset luokitellaan energiatehokkuusluokkiin A:sta (paras) G:hen (huonoin). A-luokka on tarkoitettu päästöttömille rakennuksille ja G-luokka kansallisen rakennuskannan energiatehokkuudeltaan kaikkein heikoimmille rakennuksille.

Koska G-luokka määritellään rakennuskannan kansallisten ominaisuuksien mukaan, EU-maiden energialuokkia ei ole yhdenmukaistettu. Vastaavasti asuinrakennusten korjausvelvoite perustuu kansallisen rakennuskannan energiatehokkuudeltaan heikoimpiin rakennuksiin eikä kaikkiin yksittäisiin rakennuksiin. Tämä mahdollistaa tietyn joustavuuden ja mukautuvuuden erilaisiin kansallisiin standardeihin.

Velvoitetta ei tarvitse soveltaa sosiaalisiin vuokra-asuntoihin, jos energiatehokkuuteen tehtävien parannusten kustannukset ylittäisivät niiden tuomat säästöt tai nostaisivat vuokraa energialaskuissa säästettyä määrää enemmän.

Direktiivissä edellytetään, että EU-maat toimittavat kansallisiin energia- ja ilmastosuunnitelmiinsa sisällytetyt kansalliset rakennusten perusparannussuunnitelmat, joihin sisältyy seuraavat:

— kansallisen rakennuskannan yleiskatsaus, jossa otetaan huomioon eri rakennustyypit

— etenemissuunnitelma, joka sisältää kansallisesti vahvistetut tavoitteet vuosille 2030, 2040 ja 2050

— yleiskatsaus suunnitelluista politiikoista ja toimenpiteistä

— selvitys kansallisen rakennusten perusparannussuunnitelman toteuttamiseen liittyvistä investointitarpeista ja rahoituslähteistä.

Direktiivissä edellytetään, että EU-maat asentavat asteittain aurinkoenergialaitteistoja julkisiin rakennuksiin ja muihin kuin asuinrakennuksiin niiden koon mukaan sekä kaikkiin uusiin asuinrakennuksiin vuoteen 2030 mennessä, jos se on teknisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaista.

Direktiivillä lopetetaan fossiilisia polttoaineita käyttävien yksittäisten lämmityskattiloiden tukeminen vuodesta 2025 alkaen ja edellytetään, että EU-maat ottavat käyttöön teknisen avun välineitä. Samalla siinä määritellään maatalousrakennuksia ja kulttuuriperintörakennuksia koskevia poikkeuksia ja poikkeusvaihtoehdot rakennuksille, joilla on erityinen arkkitehtoninen tai historiallinen arvo, väliaikaisille rakennuksille, kirkoille ja muille uskonnonharjoittamispaikoille.

2. Perusparannusaaltoa koskeva strategia

Perusparannusaaltoa koskevan strategian tavoitteena on, että vuoteen 2030 mennessä peruskorjataan 35 miljoonaa rakennusta. Pyrkimyksenä on varmistaa, että perusparannuksissa parannetaan energia- ja resurssitehokkuutta.

Strategian tavoitteena on myös suojella kaikkia EU:n asukkaita, jotka eivät pysty lämmittämään kotiaan riittävästi, ja varmistaa, että haavoittuvassa asemassa olevilla kuluttajilla on varaa välttämättömiin lämmitys- ja energiapalveluihin.

3. Lämpöpumput

Lämpöpumput ovat laitteita, joita käytetään kotitalouksissa ja yrityksissä lämpimän veden tuotantoon sekä lämmitykseen ja jäähdytykseen. Ne ovat 3–5 kertaa perinteisiä kaasukattiloita tehokkaampia.

REPowerEU-suunnitelmassa, jonka tavoitteena on lopettaa asteittain kokonaan venäläisen kaasun tuonti EU:hun, ehdotetaan EU:n energiatehokkuuden parantamista kaksinkertaistamalla lämpöpumppujen rakennuksiin asentamisen tahtia ja nopeuttamalla lämpöpumppujen käyttöönottoa kaukolämpö- ja kaukojäähdytysverkoissa.

C. Lämmön ja energian yhteistuotanto

Yhteistuotannolla tarkoitetaan sähkön ja hyötylämmön samanaikaista tuotantoa. Energiatehokkuusdirektiivillä pyritään maksimoimaan laitosten tehokkuus edellyttämällä, että EU-maat

— tekevät kustannus-hyötyanalyysin yhteistuotannon käyttömahdollisuuksista, kun ne aikovat rakentaa tai kunnostaa lämpö-, sähkö- tai teollisuuslaitoksen tai kaukolämpö- ja kaukojäähdytysverkon, jonka lämpöteho on yli 20 megawattia

— arvioivat pyydettäessä jo olemassa olevien laitosten osalta mahdollisuuksia tehokkaaseen lämmitykseen ja jäähdytykseen, mukaan lukien yhteistuotanto.

D. Tuotteiden energiatehokkuus

1. Kohtuuhintaista energiaa koskeva toimintasuunnitelma

Puhtaan teollisen kehityksen ohjelmaan kuuluvalla kohtuuhintaista energiaa koskevalla toimintasuunnitelmalla pyritään parantamaan energiankäytön tehokkuutta ja vähentämään teollisuudelle ja kuluttajille aiheutuvia energiakustannuksia. Suunnitelmaan sisältyy eurooppalaisten energiatehokkuusmarkkinoiden luominen, jotta yrityksiä voidaan ohjata kustannustehokkaisiin ratkaisuihin. Siinä määrätään myös EU:n energiamerkintä- ja ekosuunnitteluasetusten päivittämisestä, jotta voidaan edistää tehokkaampia ja kestävämpiä tuotteita. Näillä toimenpiteillä voidaan pienentää energialaskuja jopa 162 miljardia euroa vuoteen 2030 mennessä.

2. Ekologisen suunnittelun vaatimukset ja energiamerkinnät

Tiettyjen EU:n tuotteiden, kuten kodinkoneiden, lämmityskattiloiden, puhelinten, tietokoneiden tai muiden sähkö- tai elektroniikkalaitteiden, on täytettävä energiatehokkuutta koskevat vähimmäisvaatimukset. Niitä kutsutaan ekologisen suunnittelun vaatimuksiksi.

Ekosuunnitteluasetuksessa, joka korvaa asteittain ekosuunnitteludirektiivin, ja energiamerkintäasetuksessa vahvistetaan energiatehokkaita ja kestäviä tuotteita koskevat säännöt. Ekosuunnitteluasetuksessa asetetaan vaatimuksia lähes kaikille fyysisten tavaroiden luokille. Vaatimuksiin kuuluvat muun muassa

- tuotteiden käyttökestävyyden, uudelleenkäytettävyyden, päivitettävyyden ja korjattavuuden parantaminen
- tuotteiden kunnossapito- ja kunnostamismahdollisuuksien parantaminen
- tuotteiden energia- ja resurssitehokkuuden parantaminen
- sellaisten aineiden esiintymiseen puuttuminen, jotka estävät tuotteiden uudelleenkäytön tai kierrätyksen
- kierrätetyn materiaalin osuuden lisääminen
- tuotteiden uudelleenvalmistuksen ja kierrätyksen helpottaminen
- hiili- ja ympäristöjalanjälkeä koskevien sääntöjen vahvistaminen
- jätteen syntymisen rajoittaminen
- tuotteiden kestävyyttä koskevien tietojen saatavuuden parantaminen.

Asetuksella otetaan käyttöön digitaaliset tuotepassit, myymättä jääneiden kulutustuotteiden hävittämistä koskevat säännöt ja ympäristöä säästävät julkiset hankinnat.

Energiamerkintäasetuksella otetaan käyttöön tunnettu EU:n merkintä tuotteille eli A–G-energia-asteikko, joka auttaa kuluttajia tekemään ympäristöystävällisiä valintoja tuotteita ostaessaan.

ENERGIAHALLINTO

Energiaunionin ja ilmastotoimien hallinnosta annetussa asetuksessa säädetään, että EU-maiden on vahvistettava kymmenvuotiset kansalliset energia- ja

ilmastosuunnitelmat kaudelle 2021–2030 ja toimitettava edistymiskertomus joka toinen vuosi. Komissio arvioi näitä edistymiskertomuksia. Lisäksi se voi toteuttaa EU:n tasolla toimenpiteitä varmistaakseen, että ne ovat yhdenmukaisia EU:n yleisten tavoitteiden kanssa.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Euroopan parlamentti on aina toiminut EU:n kunnianhimoisen energiatehokkuuspolitiikan pääasiallisena edistäjänä.

Se on jatkuvasti vaatinut korkeampia ja oikeudellisesti sitovia tavoitteita sekä tiukempia säännöksiä, jotka menevät Euroopan komission ehdotuksia pidemmälle. Samalla se on pyrkinyt suojelemaan EU:n kansalaisten ja yritysten etuja alentamalla energiakustannuksia.

Energiatehokkuusdirektiivistä äskettäin käydyissä neuvotteluissa Euroopan komission alkuperäisenä tavoitteena oli vähentää energian loppukulutusta 9 prosenttia vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuonna 2020 tehtyihin ennusteisiin. Parlamentti ehdotti EU:n energiatehokkuustavoitteen nostamista vähintään 14,5 prosenttiin. Tämän voimakkaan painostuksen ansiosta saatiin aikaan kompromissi ja nykyinen sitova tavoite asetettiin 11,7 prosenttiin.

Parlamentti on myös johdonmukaisesti pyrkinyt siirtymään ohjeellisista tavoitteista oikeudellisesti sitoviin tavoitteisiin ja edistänyt energiatehokkaita ratkaisuja lämmitykseen ja jäähdytykseen sekä energiansäästöjen saavuttamiseksi.

Se edisti menestyksekkäästi energiatehokkuus etusijalle -periaatteen sisällyttämistä EU:n sääntöihin sitovaksi lakisääteiseksi vaatimukseksi, jolla varmistetaan, että tehokkuus on otettava huomioon energiasuunnittelun, -politiikan ja -investointien kaikilla tasoilla.

Parlamentti on aina puoltanut EU:n rakennuskannan energiatehokkuudeltaan heikoimpien rakennusten peruskorjausta keinona saavuttaa merkittäviä energiansäästöjä. Tällä hetkellä noin 40 prosenttia kaikesta EU:ssa kulutetusta energiasta käytetään rakennuksissa, ja 80 prosenttia tästä energiasta kuluu lämmitykseen, jäähdytykseen ja lämpimään veteen.

Rakennusten energiatehokkuusdirektiivistä käytyjen neuvottelujen aikana parlamentti löysi tasapainon rakennusten energialuokkia koskevan yhtenäisen eurooppalaisen standardin luomisen ja kansallisten rakennuskantojen ja energiankuluttajien paikallisten erojen huomioon ottamisen välillä. Parlamentti ajoi energiatehokkaita toimenpiteitä, kuten aurinkoenergian käyttöönottoa, rakennusten perusparannuksissa, asteittaista luopumista fossiilisista polttoaineista ja puumateriaalien, viherkattojen ja -julkisivujen käyttöä, ja kannatti myös tukitoimenpiteitä energiaköyhyyden torjumiseksi.

Viimeaikaisten energiakriisien jälkeen parlamentti kehotti komissiota tukemaan energiaintensiivisiä teollisuudenaloja puhtaiden teknologioiden ja energiatehokkaiden tuotantomenetelmien käyttöönotossa. Samalla se ehdotti kiireellisiä toimenpiteitä, joilla puututaan korkeiden energiakustannusten seurauksiin EU:n teollisuudelle ja kansalaisille.

Tämän tekstin on laatinut muutos-, innovointi- ja terveysasioista vastaava Euroopan parlamentin politiikkayksikkö. Lisätietoja on teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliokunnan verkkosivustolla.

Valentina Richard-Romei / Matteo Ciucci
04/2026

2.3.9. UUSIUTUVAT ENERGIALÄHTEET

Tässä Faktatietojen luvussa kerrotaan uusiutuvaa energiaa koskevasta EU:n politiikasta, sen tähänastisista saavutuksista ja sen tulevaisuuden tavoitteista sekä uusiutuvaa energiaa koskevasta oikeudellisesta kehyksestä. Luvussa annetaan tietoa aurinko-, tuuli-, valtameri- ja geotermistä energiaa sekä biopolttoaineita ja uusiutuvaa vetyä edistävistä EU:n toimista ja kerrotaan Euroopan parlamentin roolista uusiutuvaa energiaa koskevan EU:n politiikan laatimisessa.

UUSIUTUVAA ENERGIAA KOSKEVAN EU:N POLITIIKAN OIKEUSPERUSTA JA TAVOITTEET

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 194 artiklassa vahvistetaan, että EU:n energiapolitiikalla pyritään

— varmistamaan energiamarkkinoiden toimivuus

— varmistamaan energian toimitusvarmuus

— edistämään energiatehokkuutta, energiansäästöä ja uusiutuvia energialähteitä

— ja edistämään energiaverkkojen yhteenliittämistä.

UUSIUTUVAA ENERGIAA KOSKEVAN POLITIIKAN SAAVUTUKSET

A. Euroopan vihreän kehityksen ohjelma ja puhtaan teollisen kehityksen ohjelma

Vuonna 2019 käynnistetty Euroopan vihreän kehityksen ohjelma on EU:n kunnianhimoinen suunnitelma muuttaa talouttaan ja saavuttaa ilmastoneutraalius vuoteen 2050 mennessä Pariisin sopimuksen mukaisesti. Siinä käsitellään energia-, ilmasto- ja ympäristöhaasteita ja pyritään katkaisemaan talouskasvun ja kasvihuonekaasupäästöjen välinen kytkös.

Euroopan komissio julkaisi helmikuussa 2025 puhtaan teollisen kehityksen ohjelman. Sen tavoitteena on vähentää teollisuuden hiilidioksidipäästöjä ja tukea yritysten kilpailukykyä sekä kannustaa niitä tekemään suuria investointeja puhtaaseen teknologiaan, uusiutuviin energialähteisiin ja valmistuskapasiteettiin.

B. Uusiutuvan energian direktiivi

Uusiutuvan energian direktiivi tuli voimaan joulukuussa 2018. Siinä asetetaan oikeudellisesti sitova tavoite nostaa uusiutuvan energian osuus EU:n kokonaisenergiankulutuksesta **42,5 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä** ja vaaditaan toimia 45 prosentin osuuden saavuttamiseksi. Tavoitetta tarkistettiin ylöspäin 32 prosentista vuonna 2023. Tämä kuvastaa paitsi EU:n uusia ilmastotavoitteita myös tarvetta luopua nopeasti Venäjältä peräisin olevista fossiilisista polttoaineista ja tehdä EU:sta energiaomavaraisempi.

Uusiutuvan energian direktiivi on myös nopeuttanut uusiutuvan energian hankkeita koskevia lupamenettelyjä. Uusien laitosten hyväksymiseen saa kulua uusiutuvien

energialähteiden painopistealueilla enintään 12 kuukautta ja muualla enintään 24 kuukautta.

Uusiutuvan energian direktiivissä vahvistetaan EU-maille seuraavat alakohtaiset osatavoitteet:

— **Teollisuudessa** (mukaan lukien valmistusteollisuus, kaivostoiminta, rakentaminen ja energiavaltainen jalostus) ei-sitovana tavoitteena on lisätä uusiutuvan energian käyttöä 1,6 prosentilla vuodessa ja oikeudellisesti sitovana tavoitteena on, että teollisuudessa kulutetusta vedystä 42 prosenttia on peräisin uusiutuvista lähteistä vuoteen 2030 mennessä ja että sen osuus on 60 prosenttia vuoteen 2035 mennessä.

— **Rakennusalalla** ei-sitovana tavoitteena on, että rakennuksissa käytettävän uusiutuvan energian osuus on 49 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Lämmityksessä ja jäähdytyksessä käytettävän uusiutuvan energian osalta tavoitteena on nostaa osuutta vuosittain 0,8 prosenttiyksikköä vuoteen 2025 asti ja 1,1 prosenttiyksikköä vuosina 2026–2030, kun lähtökohtana on vuosi 2020.

— **Liikennealalla** oikeudellisesti sitovana tavoitteena on joko liikenteessä käytettävän uusiutuvan energian osuuden nostaminen 29 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä tai kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen 14,5 prosentilla lisäämällä kehittyneiden biopolttoaineiden ja muuta kuin biologista alkuperää olevien uusiutuvien polttoaineiden, kuten vedyn, käyttöä.

— **Kaukolämmityksessä ja -jäähdytyksessä** ei-sitovana tavoitteena on lisätä uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian ja hukkalämmön ja -kylmän osuutta kaukolämmityksessä ja -jäähdytyksessä vuosittain keskimäärin 2,2 prosenttiyksikköä.

— **Tutkimuksessa ja innovoinnissa** ei-sitovana tavoitteena on, että viisi prosenttia uusiutuvan energian vasta käyttöönotetusta kapasiteetista on peräisin innovatiivisista teknologioista vuoteen 2030 mennessä.

Uusiutuvan energian direktiivissä asetetaan EU:lle oikeudellisesti sitova yhteinen tavoite. Energiaunionin ja ilmastotoimien hallinnosta annetussa asetuksessa ei aseteta ylhäältä alaspäin suuntautuvia kansallisia tavoitteita, vaan siinä edellytetään, että EU-maat toimittavat EU:n laajuisen tavoitteen mukaiset kansalliset panokset kymmenvuotisissa kansallisissa energia- ja ilmastosuunnitelmissaan vuosiksi 2021–2030.

Kansallisia energia- ja ilmastosuunnitelmia seurataan laatimalla joka toinen vuosi edistymiskertomukset. Komissio arvioi suunnitelmat ja voi antaa suosituksia ja toteuttaa toimenpiteitä EU:n tasolla varmistaakseen EU:n yleisten tavoitteiden saavuttamisen.

1. Investointien ja yhteistyön edistäminen

Uusiutuvan energian direktiivissä esitellään erilaisia tapoja, joiden avulla EU-maat voivat edistää investointeja uusiutuviin energialähteisiin (esimerkiksi tukijärjestelyt, alkuperätakuut, yhteishankkeet ja yhteistyö EU:n ulkopuolisten maiden kanssa), sekä biopolttoaineiden kestävyyskriteerejä.

Uusiutuvan energian direktiivillä kannustetaan myös EU-maita tekemään yhteistyötä esimerkiksi seuraavasti: i) maat voivat suostua **tilastollisiin siirtoihin**, joissa tietty määrä uusiutuvaa energiaa vähennetään yhden maan energiataseesta ja lisätään toisen maan energiataseeseen ilman, että energiaa oikeasti siirretään; ii) vähintään kaksi EU-maata voivat **yhteisrahoittaa uusiutuvan energian hankkeita** sopimalla tuotetun energian jakamisesta, ja osa hankkeesta voidaan ottaa huomioon kunkin maan tavoitteissa; ja iii) maat voivat yhteisrahoittaa **yhteisiä tukijärjestelmiä**, joilla kannustetaan uusiutuvan energian tuotantoon yhdessä tai useammassa maassa ja jaetaan kustannukset ja hyödyt.

2. Uusiutuvan energian rahoitusmekanismi

Unionin uusiutuvan energian rahoitusmekanismista annetulla asetuksella perustettiin EU:n rahoitusmekanismi, jonka tavoitteena on auttaa valtioita saavuttamaan uusiutuvaa energiaa koskevat yksilölliset ja yhteiset tavoitteet. Se perustettiin osana uusiutuvan energian direktiiviä.

Mekanismissa yhdistetään toisiinsa jäsenvaltiot, jotka osallistuvat hankkeiden rahoittamiseen (osallistuvat jäsenvaltiot), ja jäsenvaltiot, jotka suostuvat toteuttamaan uusia hankkeita alueillaan (isäntäjäsenvaltiot). Tällaisia hankkeita voidaan rahoittaa EU:n rahastoista tai kansallisista talousarvioista tai yksityiseltä sektorilta saatavilla rahoitusosuuksilla, ja niissä tuotettu energia otetaan huomioon kaikkien osallistuvien maiden uusiutuvaa energiaa koskevissa tavoitteissa.

C. Euroopan laajuiset energiaverkot

Euroopan laajuisissa energiaverkoissa (TEN-E) keskitytään EU-maiden energiainfrastruktuurin yhdistämiseen ja siihen, että ne saadaan vastaamaan ilmastoneutraaliuden saavuttamista vuoteen 2050 mennessä koskevaa tavoitetta. Vuoden 2022 TEN-E-asetuksessa vahvistetaan rajatylittävää energiainfrastruktuuria koskevat EU:n säännöt.

Siinä määritellään

— **11 ensisijaista käytävää**, mukaan lukien pohjoisen ja etelän välinen sähköverkkojen yhteenliittäminen, rajatylittävien merellä sijaitsevien sähköverkkojen kehittäminen, vetyinfrastruktuurin yhteenliittäminen sekä sellaisten maiden ja alueiden yhteenliittäminen, joilla on tällä hetkellä erilliset sähköverkot, kuten Irlanti ja Iberian niemimaa;

— **kolme ensisijaista aihealuetta**: älykkäiden sähköverkkojen, älykkäiden kaasuverkkojen ja rajatylittävän hiilidioksidin talteenotto- ja varastointiverkon käyttöönotto;

— **yhteisen edun mukaiset hankkeet**: vähintään kahden EU-maan väliset hankkeet, jotka parantavat merkittävästi markkinoiden yhdentymistä, kilpailua ja toimitusvarmuutta ja joissa integroidaan uusiutuvat energialähteet ja edistetään EU:n ilmasto- ja energiatavoitteiden saavuttamista; ja

— **molemmille osapuolille tärkeät hankkeet**: vastaavat yhteistä etua koskevia hankkeita mutta toteutetaan EU-maiden ja tällaisiin hankkeisiin osallistumiskelpoisten EU:n ulkopuolisten maiden välillä. EU saa näistä hankkeista sosioekonomista nettohyötyä.

Lisäksi sillä edistetään uusiutuvien energialähteiden ja uusien puhtaan energian teknologioiden integrointia energiajärjestelmään ja siinä korostetaan merituulivoiman merkitystä EU:n energiahuollon vähähiilistämisessä, suljetaan tulevat maakaasuhankkeet EU:n rahoituksen ulkopuolelle ja ehdotetaan tapoja yksinkertaistaa ja nopeuttaa lupa- ja valtuutusmenettelyjä.

D. RePowerEU-suunnitelma

RePowerEU on suunnitelma, jonka avulla EU aikoo luopua asteittain Venäjältä peräisin olevan energian tuonnista ja varmistaa hintavakauden lisäämällä energiansäästöä, toimituslähteiden monipuolistamista ja uusiutuvan energian tuotantoa. Se käynnistettiin toukokuussa 2022 kolme kuukautta sen jälkeen, kun Venäjä aloitti hyökkäyksensä Ukrainaan. Suunnitelman rahoituspaketin suuruus on 300 miljardia euroa.

Jotta RePowerEU-suunnitelman tavoite luopua kokonaan Venäjältä peräisin olevien fossiilisten polttoaineiden tuonnista EU:hun voidaan saavuttaa, siinä keskitytään nopeuttamaan siirtymistä uusiutuvaan energiaan. Osittain tämän suunnitelman ansiosta EU:ssa on nyt yhteensä yli 400 gigawattia asennettua aurinkoenergiakapasiteettia ja yli 300 gigawattia kumulatiivista tuulivoimakapasiteettia.

Yli 47 prosenttia EU:n sähköstä on nyt peräisin uusiutuvista energialähteistä, ja pelkästään tuulivoiman kasvu vuodesta 2022 lähtien vastaa noin 200 hiilivoimalan tuotantoa.

E. Energiaverodirektiivin tuleva tarkistaminen

Komissio julkaisi heinäkuussa 2021 osana EU:n pyrkimyksiä leikata kasvihuonekaasupäästöjä 55 prosentilla vuoteen 2030 mennessä ehdotuksen energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan unionin kehyksen uudistamisesta osana energiaverodirektiivin tarkistamista. Ehdotuksesta keskustellaan parhaillaan Euroopan unionin neuvostossa, jossa EU-maiden hallitusten edustajien on tarkistettava ja hyväksyttävä ehdotus ennen kuin se voi tulla voimaan. Verotusta koskevat neuvoston päätökset edellyttävät yksimielisyyttä.

Ehdotuksen mukaan polttoaineita verotettaisiin niiden ympäristövaikutusten eikä niiden määrän perusteella. Kaikkein haitallisimpia polttoaineita verotettaisiin eniten, ja tiettyjen fossiilisten polttoaineiden, kuten lämmityksessä, lentoliikenteessä tai kalastuksessa käytettävien polttoaineiden, verovapautuksista luovuttaisiin asteittain.

Euroopan komission helmikuussa 2025 osana puhtaan teollisen kehityksen ohjelmaa julkaisemassa kohtuuhintaista energiaa koskevassa toimintasuunnitelmassa kehotettiin EU-maiden hallituksia saattamaan päätökseen energiaverodirektiiviä koskevan ehdotuksen tarkistuksensa. Joidenkin maiden huolenaiheisiin vastaamiseksi suunnitelmassa korostettiin, että hallitukset voisivat edelleen soveltaa tiettyjä veroja (kuten sähkölaskuja koskevia veroja ja arvonlisäveroa) joustavasti pitääkseen kansalaisilleen aiheutuvat kustannukset alhaisina.

TIETTYJÄ UUSIUTUVIA ENERGIALÄHTEITÄ KOSKEVAT EU:N TOIMET

A. Aurinkoenergia

REPowerEU-suunnitelman kulmakivenä vuonna 2022 käynnistetyn EU:n aurinkoenergiastrategian tavoitteena oli kaksinkertaistaa aurinkosähkökapasiteetti syöttämällä verkkoon yli 320 gigawattia aurinkosähköä vuoteen 2025 mennessä (yli kaksinkertainen määrä vuoteen 2020 verrattuna) ja 600 gigawattia vuoteen 2030 mennessä. Se riittäisi sähkön, lämmityksen ja jäähdytyksen tuottamiseen noin 45 miljoonalle rakennukselle EU:ssa.

Rakennusten energiatehokkuutta koskevaan direktiiviin (EPBD-direktiiviin) sisältyy asteittain käyttöön otettava oikeudellinen velvoite asentaa aurinkopaneeleja uusiin julkisiin rakennuksiin ja liike- ja asuinrakennuksiin sekä strategia lämpöpumppujen käyttöönottoasteen kaksinkertaistamiseksi kaukolämpöjärjestelmissä ja yhteisissä lämmitysjärjestelmissä. Siinä edellytetään, että EU-maiden on määritettävä uusiutuvan energian hankkeille varattuja ydinkehittämisalueita ja hyväksyttävä niitä koskevia suunnitelmia, jotta voidaan saavuttaa mahdollisimman suuri yleinen hyväksyntä ja rajoittaa muuhun maankäyttöön ja ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia. Lupamenettelyjä lyhennetään ja yksinkertaistetaan näillä alueilla ja jo rakennettujen kattojen osalta.

B. Merellä sijaitsevat uusiutuvat energialähteet

Komissio julkisti 19. marraskuuta 2020 merellä tuotettavaa uusiutuvaa energiaa koskevan EU:n strategian. Sen alustavana tavoitteena oli lisätä EU:n merituulivoimakapasiteettia 12 gigawatista vuonna 2020 yli 60 gigawattiin vuoteen 2030 mennessä ja 300 gigawattiin vuoteen 2050 mennessä. Strategiassa asetettiin valtamerienergiaa (kuten aalto- ja vuorovesienergia sekä lämpötila- ja suolaisuuserojen hyödyntäminen) koskevaksi tavoitteeksi 1 gigawatti vuoteen 2030 mennessä ja 40 gigawattia vuoteen 2050 mennessä. Näitä tavoitteita tarkistettiin ylöspäin joulukuussa 2024 siten, että kaikkien merellä sijaitsevien uusiutuvien energialähteiden kumulatiivisen kokonaiskapasiteetin on määrä olla 88 gigawattia vuoteen 2030 mennessä ja 360 gigawattia vuoteen 2050 mennessä.

Vuonna 2024 EU:n merituulivoimakapasiteetti oli yhteensä 21 gigawattia. Tämä vastaa noin kolmen miljoonan kotitalouden sähkönkulutusta.

C. Biopolttoaineet ja biokaasu

Uusiutuvan energian direktiivissä biopolttoaineet ja biokaasu määritellään biomassasta tuotetuiksi nestemäisiksi ja kaasumaisiksi liikenteen polttoaineiksi. Kehittyneet biopolttoaineet valmistetaan jätebiomassasta tai muista viljelykasveista, joilla ei ole vaikutusta maankäyttöön elintarviketuotannossa, kun taas ensimmäisen sukupolven biopolttoaineet valmistetaan tyypillisesti öljy- tai sokerikasveista.

Uusiutuvan energian direktiivissä kehittyneille biopolttoaineille (peräisin yleensä muista kuin ravintokasvipohjaisista raaka-aineista) ja muuta kuin biologista alkuperää oleville uusiutuville polttoaineille (pääasiassa uusiutuva vety ja vetypohjaiset synteettiset polttoaineet) asetetaan oikeudellisesti sitovaksi

yhdistetyksi alatavoitteeksi 5,5 prosenttia liikennealalle toimitettavan uusiutuvan energian osuudesta.

Tämän tavoitteen puitteissa liikennealalle vuonna 2030 toimitettavan uusiutuvan energian osuudesta vähintään yhden prosentin on oltava muuta kuin biologista alkuperää olevia uusiutuvia polttoaineita.

D. Vety

Vety on keskeinen aine monissa teollisissa prosesseissa, kuten öljyn ja kaasun jalostuksessa, lannoitteiden tuotannossa sekä kemikaalien ja muovien valmistuksessa. Sillä on myös monia käyttömahdollisuuksia ympäristöystävällisenä ja uusiutuvana vaihtoehtona fossiilisille polttoaineille. Vetyä voidaan käyttää esimerkiksi liikenteen polttoaineena tai pelkistysaineena teräksen valmistuksessa. Vedyn polttaminen tuottaa jätteenä vettä eikä kasvihuonekaasuja.

Vetyä valmistetaan kuitenkin tavallisesti niin, että metaani reagoi vesihöyryn kanssa. Sen lisäksi, että metaani on voimakas kasvihuonekaasu, tämän prosessin sivutuotteena syntyy hiilidioksidia.

Uusiutuva vety puolestaan valmistetaan uusiutuvaan energiaan perustuvassa elektrolyysiprosessissa, ja se on ilmastoneutraalia.

Heinäkuussa 2020 energiajärjestelmän integrointistrategiassa ja vetystrategiassa esitettiin tavoite, että vuoteen 2024 mennessä EU:ssa saadaan käyttöön uusiutuvan vedyn elektrolyysikapasiteettia vähintään 6 GW ja tuotetaan 1 miljoonaa tonnia uusiutuvaa vetyä. Lisäksi strategioiden tavoitteena on saada vuoteen 2030 mennessä käyttöön 40 GW elektrolyysikapasiteettia ja saavuttaa 10 miljoonan tonnin uusiutuvan vedyn tuotanto.

EU kulutti vuonna 2023 noin 7,5 miljoonaa tonnia vetyä.

E. Geoterminen energia

Suuri potentiaali lämmön ja sähkön lähteenä on lisännyt kiinnostusta geotermiseen energiaan viime vuosina. Geoterminen energia lisättiin EU:n uusiutuvien energialähteiden luetteloon vuonna 2023.

Vuonna 2025 geotermisen energian osuus EU:n sähköstä oli 0,2 prosenttia ja lämmöstä 0,7 prosenttia.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti kehotti vuonna 2024 geotermisen energian mahdollisuuksia lämmityksen ja jäähdytyksen uusiutuvana energialähteenä käsittelevässä päätöslauselmassaan komissiota esittelemään geotermistä energiaa koskevan EU:n strategian, jossa annetaan EU-maille ja paikallisviranomaisille ohjausta geotermisen energian käyttöönotossa. Parlamentti piti tätä tarpeellisena, jotta EU voi saavuttaa tavoitteensa vähintään kolminkertaistaa aurinkoenergian ja geotermisen energian osuus energian kysynnästä vuoteen 2030 mennessä, kuten EU:n aurinkoenergiastrategiassa esitetään.

Kesäkuussa 2025 parlamentti antoi päätöslauselmat puhtaan teollisen kehityksen ohjelmasta ja sähköverkoista: EU:n energiajärjestelmän selkäranka. Ensiksi mainitussa päätöslauselmassa todettiin, että uusiutuva energia ja ydinenergia niissä jäsenvaltioissa, jotka päättävät käyttää sitä, ovat olennaisen tärkeitä puhtaan

ja turvallisen energialähteiden yhdistelmän toteuttamisen kannalta. Toisessa päätöslauselmassa otettiin huomioon, että sähkönkulutuksen odotetaan kasvavan 60 prosentilla vuoteen 2030 mennessä, ja korostettiin siksi kasvavaa tarvetta integroida merkittävä osuus vaihtelevista uusiutuvista energialähteistä verkkoon, jonka olisi mukauduttava hajautetumpaan, digitalisoidumpaan ja joustavampaan sähköjärjestelmään.

Lisätietoja tästä aiheesta on teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliovaliokunnan (ITRE) verkkosivustolla sekä uusiutuvaa energiaa käsittelevällä Euroopan parlamentin verkkosivulla.

Matteo CIUCCI / Valentina Richard-Romei
05/2026

2.3.10. YDINENERGIA

Tässä luvussa kerrotaan EU:n ydinenergiapolitiikasta, sen oikeusperustasta ja tavoitteista sekä Euratomin perustamissopimuksen ja EU:n johdetun oikeuden mukaisesta sääntelykehyksestä. Siinä selitetään, miten EU pyrkii varmistamaan tiukat vaatimukset ydinturvallisuuden, säteilysuojelun, radioaktiivisen jätteen käsittelyn ja ydinmateriaalien turvallisen käytön alalla ja tukemaan samalla ydinalan tutkimusta ja innovointia. Lisäksi siinä käsitellään Euroopan parlamentin roolia unionin ydinenergiapolitiikan muotoilussa.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimus on ydinvoiman siviilikäytön alan oikeudellinen kehys EU:ssa. Sen 2 artiklan mukaan EU:n tehtävänä on kehittää tutkimusta, laatia yhtenäiset turvallisuusmääräykset, helpottaa investointeja, huolehtia malmien ja ydinpolttoaineen säännöllisestä ja tasapuolisesta toimituksesta, toteuttaa ydinmateriaalivalvontaa ydinmateriaalien väärinkäytön estämiseksi, hallinnoida halkeamiskelpoisia aineita, toteuttaa ydinalan yhteismarkkinat ja kehittää suhteita EU:n ulkopuolisiin maihin ja kansainvälisiin järjestöihin.

Tässä luvussa käsitellään muun muassa seuraavia keskeisiä määräyksiä:

— 4–11 artikla: tutkimuksen kehittäminen

— 30–39 artikla: terveyden suojelu

— 40–52 artikla: investoinnit, yhteisyritykset ja hankinta

— 77–85 artikla: ydinmateriaalivalvonta

— 92–99 artikla: ydinalan yhteismarkkinat

— 101–106 artikla: ulkosuhteet.

Samaan aikaan ydinenergia on osa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 194 artiklan mukaista EU:n energiapolitiikkaa. Kyseisen artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat päättää, sisällyttävätkö ne ydinvoiman energialähteiden yhdistelmäänsä.

TAVOITTEET

EU:n ydinenergiapolitiikalla on neljä tavoitetta:

— varmistaa ydinturvallisuuden ja säteilysuojelun korkea taso

— varmistaa käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen turvallinen käsittely ja huolehtia ydinmateriaalien ja ydinvoimalaitosten tehokkaasta valvonnasta

— luoda puitteet tutkimukselle, sijoituksille ja hankinnalle niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka päättävät käyttää ydinenergiaa

— kehittää suhteita EU:n ulkopuolisiin maihin ja kansainvälisiin järjestöihin ydinenergian rauhanomaisen käytön, ydinturvallisuuden ja energian toimitusvarmuuden tukemiseksi.

MITEN YDINENERGIAA KOSKEVA EU:N KEHYS TOIMII?

A. Ydinturvallisuus ja säteilysuojelu

EU:n ydinenergiaa koskevan kehyksen tavoitteena on varmistaa ydinturvallisuuden ja säteilysuojelun korkea taso ihmisten ja ympäristön suojelemiseksi. Kehyksen mukaan jäsenvaltioiden on ylläpidettävä turvallisuusvaatimuksia, toimilupia, valvontaa ja täytäntöönpanoa koskevia kansallisia kehyksiä. Vuonna 2011 tapahtuneen Fukushiman onnettomuuden jälkeen EU tiukensi ydinturvallisuutta koskevaa säännöstöään vahvistamalla kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuutta, lisäämällä avoimuutta ja yleisön osallistumista, edellyttämällä säännöllisiä turvallisuuskatsauksia ja kansallisia itsearviointeja vähintään kymmenen vuoden välein ja ottamalla käyttöön kuuden vuoden välein tehtävät arvioinnit.

Euratomin perustamissopimuksen mukaisesti ydinturvallisuutta ja säteilysuojelua koskeva EU:n politiikka pannaan täytäntöön seuraavilla säädöksillä:

— direktiivi turvallisuutta koskevien perusnormien vahvistamisesta ionisoivasta säteilystä aiheutuvilta vaaroilta suojelemiseksi (direktiivi 2013/59/Euratom)

— direktiivi väestön terveyden suojelemista ihmisten käyttöön tarkoitetussa vedessä olevilta radioaktiivisilta aineilta koskevista vaatimuksista (direktiivi 2013/51/Euratom)

— asetus elintarvikkeiden ja rehujen radioaktiivisen saastumisen sallituista enimmäistasoista ydinonnettomuuden tai muun säteilyhätätilanteen jälkeen (asetus (Euratom) 2016/52)

Euratomin perustamissopimuksessa edellytetään myös, että jäsenvaltiot pitävät yllä tarvittavia laitoksia ilman, vesistöjen ja maaperän radioaktiivisuustason jatkuvaan valvontaan. Ennen radioaktiivisen jätteen hävittämistä koskevan suunnitelman hyväksymistä jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle mahdollisista säteilyvaikutuksista naapurimaihin. Sen jälkeen komissio arvioi niiden suunnitelmat ja antaa lausunnon.

B. Jäte, kuljetukset, käytöstä poistaminen ja ydinmateriaalivalvonta

Radioaktiivista jätettä koskevassa direktiivissä (direktiivi 2011/70/Euratom) vahvistetaan käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen vastuullista ja turvallista käsittelyä koskeva EU:n kehys. Sen mukaan jäsenvaltioiden on laadittava aukottomat kansalliset toimintapolitiikat ja ohjelmat, jotka kattavat kaikentyyppisen käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen ja joissa käsitellään jätehuollon kaikkia vaiheita jätteen syntymisestä sen loppusijoitukseen.

Vastuuvelvollisuuden varmistamiseksi jäsenvaltioiden on toimitettava kolmen vuoden välein kansallinen kertomus direktiivin täytäntöönpanosta. Näiden kertomusten perusteella komissio laatii täytäntöönpanokertomuksen ja inventaarion radioaktiivisesta jätteestä ja käytetystä ydinpolttoaineesta EU:ssa sekä arviot tulevista määristä.

Siirtoja koskevassa direktiivissä (direktiivi 2006/117/Euratom) vahvistetaan radioaktiivisen jätteen ja käytetyn ydinpolttoaineen valtioiden rajat ylittävien siirtojen

valvontaa ja tarkkailua koskevat säännöt, jotta voidaan varmistaa väestön riittävä suojelu.

Ydinlaitosten käytöstä poistaminen on ensisijaisesti jäsenvaltioiden vastuulla. Seuraavilla asetuksilla perustettiin erityiset rahoitusohjelmat, joilla tuetaan Bulgariassa (Kozloduy), Slovakiassa (Bohunice) ja Liettuassa (Ignalina) sijaitsevien ydinvoimalaitosten käytöstä poistamista ja radioaktiivisen jätteen käsittelyä:

— asetus ydinlaitosten käytöstä poistamista ja radioaktiivisen jätteen huoltoa koskevan erityisen rahoitusohjelman perustamisesta (asetus (Euratom) 2021/100) (Bulgaria ja Slovakia)

— asetus Liettuassa sijaitsevan Ignalinan ydinvoimalaitoksen käytöstäpoiston avustusohjelman perustamisesta (asetus (EU) 2021/101) (Liettua).

Neuvoston asetuksella (Euratom) 2021/100 perustettu rahoitusohjelma kattaa myös komission yhteisen tutkimuskeskuksen ydintutkimuslaitokset.

Euratomin ydinmateriaalivalvonta-asetuksen (asetus (Euratom) 2025/974) mukaan komissio soveltaa ydinmateriaalivalvontaa koko siviilialan ydinpolttoainekierron ajan varmistaakseen, että ydinmateriaalia käytetään ainoastaan ilmoitettuihin tarkoituksiin ja kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti.

C. Tutkimus, investoinnit ja hankinta

Euratomin perustamissopimuksessa edellytetään, että EU edistää ydinalan tutkimusta.

Käytännössä ydinalan tutkimusta rahoitetaan EU:ssa Euratomin tutkimus- ja koulutusohjelmasta, joka on EU:n tärkein väline ydinteknologian keskeisen turvallisuustutkimuksen, innovoinnin ja koulutuksen edistämisessä.

Euratom-ohjelma täydentää Horisontti Eurooppa -tutkimusohjelmaa, mutta se on kuitenkin erillinen ohjelma osittain siksi, että ne kattavat eri ajanjaksot.

Vuosien 2021–2025 Euratom-ohjelman määrärahat olivat 1,38 miljardia euroa, josta 583 miljoonaa euroa oli tarkoitettu fuusiotutkimukseen ja -kehitykseen, 266 miljoonaa euroa ydinfissioon, ydinturvallisuuteen ja säteilysuojeluun ja 532 miljoonaa komission yhteisen tutkimuskeskuksen suoriin toimiin.

Euratomin vuosien 2026–2027 työohjelma, joka on jatkoa vuosien 2021–2025 Euratom-ohjelmalle, hyväksyttiin 19. maaliskuuta 2026, ja sen määrärahat ovat 330 miljoonaa euroa, josta 222 miljoonaa euroa osoitetaan fuusiotutkimukseen ja 108 miljoonaa euroa ydinfissioon, ydinturvallisuuteen ja säteilysuojeluun.

Euratomin perustamissopimuksessa edellytetään myös, että EU helpottaa investointeja ydinalan koulutukseen ja tutkimukseen. Sopimuksen 40 artiklan mukaisesti komissio julkaisee ohjeellisen ydinohjelmakertomuksen alan investointitarpeista. Kahdeksannessa ohjeellisessa ydinohjelmassa arvioidaan investointitarpeiden olevan noin 241 miljardia euroa vuoteen 2050 mennessä, jotta voidaan pidentää nykyisten reaktoreiden käyttöikää ja rakentaa uusia suuria reaktoreita.

Lisäksi Euratomin perustamissopimuksessa edellytetään, että EU varmistaa malmien ja ydinpolttoaineiden säännölliset ja oikeudenmukaiset toimitukset noudattaen periaatetta, jonka mukaan hankintalähteille on yhtäläinen pääsy. Euroopan

atomienergiayhteisön hankintakeskuksella on keskeinen rooli tässä järjestelmässä, sillä se varmistaa, että yhteisön käyttäjät saavat ydinmateriaalia säännöllisesti ja oikeudenmukaisesti.

Komissio hyväksyi maaliskuussa 2026 EU:n strategian pienten modulaaristen ydinreaktoreiden ja edistyneiden modulaaristen ydinreaktoreiden kehittämiseksi ja käyttöönottamiseksi. Strategiassa esitetään yhdeksän toimea, joilla pyritään varmistamaan, että ensimmäiset pieniä modulaarisia reaktoreita (SMR-voimaloita) koskevat hankkeet ovat toiminnassa Euroopassa 2030-luvun alkuun mennessä, ja SMR-voimaloiden kapasiteetin ennustetaan olevan 17–53 gigawattia vuoteen 2050 mennessä.

D. Yhteistyö muiden maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa

Euratomin perustamissopimuksessa on erillinen ulkosuhteita koskeva luku. Euroopan atomienergiayhteisö voi 101 artiklan nojalla tehdä sopimuksia EU:n ulkopuolisten maiden, kansainvälisten järjestöjen tai EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten kanssa. Sopimuksen 102 ja 103 artiklassa määrätään koordinoinnista jäsenvaltioiden kesken, kun kansalliset sopimukset koskevat perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvia asioita.

EU edistää ydinturvallisuutta ja ydinenergian rauhanomaista käyttöä tekemällä kahden- ja monenvälistä yhteistyötä EU:n ulkopuolisten maiden kanssa sekä tekemällä tiivistä yhteistyötä kansainvälisten järjestöjen, kuten Kansainvälisen atomienergiajärjestön ja Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön ydinenergiajärjestön kanssa.

EU:n ydinturvallisuuden ulkoinen ulottuvuus vahvistetaan kansainvälisen ydinturvallisuusyhteistyön eurooppalaisessa välineessä, joka on perustettu kansainvälisen ydinturvallisuusyhteistyön eurooppalaisesta välineestä annetulla asetuksella (asetus (Euratom) 2021/948). Nykyistä välinettä sovelletaan vuosina 2021–2027, sen määrärahat ovat 300 miljoonaa euroa ja sillä tuetaan ydinturvallisuutta, säteilysuojelua ja ydinmateriaalivalvontaa EU:n ulkopuolisissa maissa.

Yhdistyneen kuningaskunnan ja Euratomin välinen sopimus ydinenergian turvallista ja rauhanomaista käyttöä koskevasta yhteistyöstä mahdollistaa EU:n ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisen yhteistyön, joka koskee ydinmateriaalin ja -teknologian sekä laitteiden toimittamista ja siirtoja, ydinpolttoainekiertoa, käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen turvallista käsittelyä, ydinturvallisuutta ja säteilysuojelua sekä tietojenvaihtoa hätätilanteissa.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Euratomin perustamissopimuksen mukaan parlamenttia vain kuullaan, eikä se toimi toisena lainsäätäjänä (erityinen lainsäätämisjärjestys).

Se on kuitenkin johdonmukaisesti vaatinut vankempaa EU:n kehystä ydinturvallisuutta, säteilysuojelua, jätehuoltoa ja ympäristönsuojelua varten. Se on toistuvasti haastanut institutionaalisen roolinsa rajat. Esimerkiksi vuonna 2013 antamassaan päätöslauselmassa ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi turvallisuutta koskevien perusnormien vahvistamisesta ionisoivasta säteilystä aiheutuvilta vaaroilta suojelemiseksi parlamentti pyrki vaihtamaan oikeusperustaksi Euratomin

perustamissopimuksen sijaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 192 artiklan 1 kohdan, jolloin kyseinen ehdotus olisi käsitelty tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä ja parlamentilla olisi ollut täydet lainsäädäntövaltuudet neuvoston rinnalla.

Fukushiman onnettomuuden jälkeen parlamentti vaati tiukempia stressitestejä, laajempia turvallisuuskriteerejä ja niistä johtuvien parannustoimenpiteiden kattavaa täytäntöönpanoa.

Viime aikoina se on keskittynyt ydinenergian laajempaan strategiseen rooliin, kuten EU:n riippuvuuteen Venäjän ydintoimituksista, ydinenergian kohteluun EU:n luokitusjärjestelmää koskevan delegoidun säädöksen mukaisesti ja pienten modulaaristen ydinreaktoreiden kehittämiseen.

Tärkeimpiä viimeaikaisia toimia ovat muun muassa seuraavat:

— helmikuussa 2026 annettu päätöslauselma neljä vuotta jatkuneesta Venäjän hyökkäyssodasta Ukrainaa vastaan ja Euroopan toimista oikeudenmukaisen rauhan ja kestävän turvallisuuden hyväksi Ukrainassa; siinä parlamentti kehotti komissiota nopeuttamaan vaiheittaista luopumista venäläisistä energianlähteistä, mukaan luettuina uraani, rikastettu uraani sekä ydinpolttoaine ja ydinvoimapalvelut

— heinäkuussa 2025 annettu päätöslauselma energian huoltovarmuudesta EU:ssa; siinä parlamentti korosti, että ydinenergian kehittämisen on kuuluttava edelleen kansalliseen toimivaltaan EU:n lainsäädännössä, pani huolestuneena merkille, että venäläistä ydinpolttoainetta on edelleen EU:n markkinoilla, ja kehotti parantamaan ydinpolttoainehuollon riippumattomuutta ja varmuutta

— kesäkuussa 2025 annettu päätöslauselma puhtaan teollisen kehityksen ohjelmasta; siinä parlamentti totesi, että uusiutuva energia ja ydinenergia niissä jäsenvaltioissa, jotka päättävät käyttää sitä, ovat olennaisen tärkeitä puhtaan ja turvallisen energialähteiden yhdistelmän kannalta, ja kehotti komissiota vahvistamaan yhteistyötä, joka koskee pienten modulaaristen ydinreaktoreiden turvallista kehittämistä ja tuotantoa Euroopassa, ja edistämään tutkimusta ydinfuusiosta.

Tämän tekstin on laatinut muutos-, innovointi- ja terveysasioista vastaava Euroopan parlamentin politiikkayksikkö. Lisätietoja on teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliokunnan verkkosivustolla.

Matias Kambic / Matteo Ciucci
04/2026

2.4. YMPÄRISTÖPOLITIIKKA

2.4.1. YMPÄRISTÖPOLITIIKKA: YLEISET PERIAATTEET JA PUITTEET

Tässä luvussa kerrotaan, millaisia muutoksia Euroopan unionin perussopimuksiin on tehty, jotta niissä otettaisiin huomioon ympäristönäkökohdat ja jotta niiden avulla voitaisiin etsiä ratkaisuja ilmastonmuutokseen, saastumiseen, luonnon monimuotoisuuden köyhtymiseen ja luonnonvarojen käyttöön liittyviin monimutkaisiin haasteisiin. Luvussa esitellään EU:n ympäristöpolitiikan neljä perusperiaatetta sekä ympäristöpolitiikan keskeisimmät linjaukset. Lopuksi siinä käsitellään Euroopan parlamentin roolia ympäristölainsäädännön ja -politiikan laatimisessa.

OIKEUSPERUSTA

— **Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen** 11 ja 191–193 artiklassa ympäristöpolitiikan vahvistetaan kuuluvan EU:n toimivaltaan. EU:lla on valtuudet toimia esimerkiksi ilman ja veden pilaantumisen, jätehuollon ja ilmastonmuutoksen saroilla.

EU:N YMPÄRISTÖPOLITIIKAN LÄHTÖKOHDAT JA KEHITYS

Vuosi 1972 oli kansainvälisesti tärkeä ympäristöpolitiikan näkökulmasta. Tukholmassa järjestettiin **YK:n ensimmäinen ympäristökonferenssi**, ja siinä hyväksyttiin järkevän ympäristönhoidon periaatteet. Samana vuonna Euroopan yhteisöjen neuvosto totesi, että talouspolitiikan rinnalle tarvitaan Euroopan yhteisön ympäristöpolitiikkaa. Vuonna 1972 pidetyssä **Pariisin huippukokouksessa** parlamentti vaati toimintaohjelmaa ympäristön suojelemiseksi, ympäristön tilan parantamiseksi ja saastumisen torjumiseksi.

Seuraavien vuosikymmenten aikana perussopimuksiin tehtiin muutoksia, joilla vahvistettiin EU:n sitoutuminen ympäristönsuojeluun.

— Vuonna 1987 perussopimuksia muutettiin **Euroopan yhtenäisasiakirjalla**, joka sisälsi uuden ympäristöä koskevan jakson. Se oli ympäristöpolitiikan ensimmäinen oikeusperusta ja sen tarkoituksena oli ympäristön laadun säilyttäminen, ihmisten terveyden suojeleminen ja luonnonvarojen järkevän käytön varmistaminen.

— Vuonna 1993 **Maastrichtin sopimuksella** ympäristöstä tehtiin EU:n virallinen politiikanala. Sen myötä Euroopan parlamentti sai enemmän vaikutusvaltaa ympäristöpolitiikassa, sillä siinä edellytetään, että uusien säädösten on saatava sekä Euroopan parlamentin että Euroopan unionin neuvoston hyväksyntä astuakseen voimaan (ks. jäljempänä kohta ”Euroopan parlamentin rooli”). Toinen merkittävä muutos oli määräenemmistöllä tehtävien päätösten lisääminen Euroopan unionin neuvostossa monilla politiikan aloilla. Muutos helpotti ympäristö- ja muiden säädösten hyväksymistä, sillä ne eivät enää edellyttäneet kaikkien EU-maiden hyväksyntää. Tällä hetkellä määräenemmistöön tarvitaan vähintään 15 maata 27:stä, ja puolesta äänestävien maiden on edustettava vähintään 65:tä prosenttia EU:n väestöstä. EU-maita kehotettiin myös arvioimaan ympäristövaikutuksiaan ja noudattamaan kestävän kasvun periaatetta.

— Vuonna 1999 tehdyssä **Amsterdamin sopimuksessa** ympäristönsuojelusta tehtiin pakollinen osa kaikkia EU:n politiikanaloja kestävän kehityksen edistämiseksi.

— Vuonna 2007 **Lissabonin sopimuksessa** asetettiin painopisteeksi ilmastonmuutos ja kestävä kehitys. Siinä myös annettiin EU:lle niin sanottu oikeushenkilöllisyys eli oikeus tehdä kansainvälisiä sopimuksia.

EU:n ympäristöpolitiikan taustalla oli kansainvälinen liikehdintä, kuten **Rion ympäristökokous vuonna 1992**. Se puolestaan johti useiden merkittävien julistusten hyväksymiseen, mukaan lukien ympäristöä ja kehitystä koskeva Rion julistus, **ilmastonmuutosta koskeva Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimus** ja **biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus**.

EU:N YMPÄRISTÖPOLITIIKAN YLEISET PERIAATTEET

EU:n ympäristöpolitiikka perustuu neljään periaatteeseen:

— **Ennalta varautuminen**: Jos jokin toimi tai politiikka voi vahingoittaa ympäristöä tai kansanterveyttä ja sen vaikutuksista on edelleen tieteellistä epävarmuutta, sitä ei pidä soveltaa, ennen kuin lisänäyttöä on esitetty.

— **Ennaltaehkäisy**: Tarvitaan toimenpiteitä, joilla ympäristövahinkoja voidaan ennakoida ja välttää siten, että toimilla pikemminkin ehkäistään vahinkoja kuin reagoidaan niihin.

— **Ympäristövahinkojen torjuminen ensisijaisesti niiden lähteellä**: Jos ympäristölle on jo aiheutunut vahinkoa, saastuttajien on korjattava vahinko asianmukaisin toimenpitein siellä, missä se syntyi.

— **Aiheuttamisperiaate**: Jos ympäristölle on aiheutunut vahinkoa, vastuussa olevien saastuttajien olisi katettava sen korjaamisesta aiheutuvat kustannukset.

POLITIIKAN PUITTEET

Tässä osiossa esitellään ympäristöpolitiikan kehittämisen ja täytäntöönpanon yleinen toimintakehys. Yksittäisiä politiikan aloja ja niitä koskevaa lainsäädäntöä käsitellään tarkemmin niitä koskevissa luvuissa (ilmastonmuutoksen torjunta, vesiensuojelu, ilman pilaantuminen jne.).

A. Ympäristöalan toimintaohjelmat

Ympäristöalan toimintaohjelmissa vahvistetaan EU:n ympäristöpolitiikkaa ohjaavat periaatteet ja tavoitteet useiksi vuosiksi kerrallaan. Euroopan komissio on asettanut niitä vuodesta 1973. Viimeisin, kahdeksas ympäristöalan toimintaohjelma, tuli voimaan toukokuussa 2022. Se on oikeudellisesti sovittu vuoden 2030 loppuun asti kestävä EU:n ympäristöpoliittinen ohjelma.

Kahdeksannella ympäristöalan toimintaohjelmalla on kuusi painopistettä:

— kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen 55 prosentilla vuoteen 2030 mennessä (vuoden 1990 tasoon verrattuna) ja ilmastoneutraalius vuoteen 2050 mennessä

— EU:n sopeutumiskyvyn vahvistaminen ilmastonmuutoksen edetessä, ilmastokestävyyden parantaminen ja ilmastohaavoittuvuuden vähentäminen

— siirtyminen kohti uudistumista ja kestävyyttä painottavaa talouskasvun mallia ja nopeampi siirtyminen kiertotalouteen, jossa tuotteita, materiaaleja ja resursseja käytetään uudelleen, korjataan, valmistetaan uudelleen tai kierrätetään hävittämisen sijaan

— muun muassa ilmaa, vesiä ja maaperää koskeva saasteettomuustavoite sekä Euroopan ihmisten terveyden ja hyvinvoinnin suojeleminen

— biologisen monimuotoisuuden suojeleminen, säilyttäminen ja ennallistaminen sekä luonnonpääoman – ilman, vesien, maaperän, metsien, makean veden, kosteikkojen ja meren ekosysteemien – parantaminen

— tuotannon ja kulutuksen aiheuttamien kielteisten ympäristö- ja ilmastovaikutusten vähentäminen erityisesti energian, teollisuuden kehittämisen, rakennusten, infrastruktuurin, liikkumisen ja elintarvikejärjestelmän aloilla.

Nämä painopisteet perustuvat Euroopan vihreän kehityksen ohjelman ympäristö- ja ilmastotavoitteisiin. Kyseessä on vuonna 2019 käynnistetty strategia, jonka tavoitteena on tehdä EU:sta puhdas, resurssitehokas ja kilpailukykyinen talous.

B. Monialaiset aloitteet

1. Kestävä kehitys

EU otti kestävän kehityksen strategian ensimmäisen kerran käyttöön vuonna 2001. YK hyväksyi vuonna 2015 **kestävän kehityksen toimintaohjelman Agenda 2030**:n, joka sisältää 17 kestävän kehityksen tavoitetta ja 169 niihin liittyvää alatavoitetta. EU on sitoutunut panemaan toimintaohjelman täytäntöön ja sisällyttämään kestävän kehityksen tavoitteet poliittisiin painopisteisiinsä. Kestävä kehitys on tavoitteena monissa EU:n politiikoissa, ja EU on kestävän kehityksen tavoitteiden täytäntöönpanossa maailman kärkeä.

2. Hiilestä irtautuminen

EU:n tavoitteena on olla ilmastoneutraali vuoteen 2050 mennessä Euroopan vihreän kehityksen ohjelman mukaisesti. Ilmastoneutraaliutta koskeva tavoite muunnettiin lainsäädännöksi vuonna 2021 hyväksytyllä eurooppalaisella ilmastolailla. Siinä asetettiin EU:n laajuinen oikeudellisesti sitova tavoite ilmastoneutraaliudesta tai kasvihuonekaasujen nollanettopäästöistä vuoteen 2050 mennessä. Ilmastolain tavoitteena on varmistaa, että kaikki EU:n politiikat tukevat tätä tavoitetta ja että kaikki talouden ja yhteiskunnan alat osallistuvat sen saavuttamiseen tasapuolisesti.

Välitavoitteeksi EU:ssa asetettiin kasvihuonekaasujen nettopäästöjen vähentäminen vähintään 55 prosentilla vuoteen 2030 mennessä ja 90 prosentilla vuoteen 2040 mennessä vuoden 1990 tasoihin verrattuna (lisätietoja luvussa 2.4.2).

EU hyväksyi vuonna 2023 55-valmiuspaketin, jolla uudistettiin politiikan välineitä, kuten päästökauppajärjestelmää, jotta kaikkia talouden aloja voidaan tukea vuoden 2030 tavoitteen saavuttamisessa.

Helmikuussa 2025 esiteltiin puhtaan teollisen kehityksen ohjelma, joka on osa Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa. Suunnitelmalla pyritään nostamaan EU puhtaiden teknologioiden kehittämisen ja hiilidioksidipäästöjen vähentämisen johtavaksi toimijaksi maailmanlaajuisesti sekä tekemään hiilestä irtautumisesta kasvutekijä.

3. Luonnon monimuotoisuus

EU on osapuolena vuonna 1992 tehdyssä biologista monimuotoisuutta koskevassa YK:n yleissopimuksessa, joka on tärkein kansainvälinen luonnon monimuotoisuutta käsittelevä sopimus. EU ja sen jäsenmaat toteuttavat sitoumuksiaan biodiversiteettistrategioiden avulla. Viimeisin biodiversiteettistrategia julkaistiin vuonna 2020 osana Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa, ja se ulottuu vuoteen 2030. Se on kattava ja kunnianhimoinen pitkän aikavälin suunnitelma, jolla suojellaan luontoa ja kohennetaan ekosysteemien tilaa. Se pitää sisällään EU:n ja sen jäsenmaiden sitoumuksen toteuttaa yli 100 toimea vuoteen 2030 mennessä. Vuoden 2025 loppuun mennessä niistä oli toteutettu yli puolet. Sitoumusten edistymistä voi seurata Euroopan komission biologista monimuotoisuutta koskevan strategian toimien seurantavälineen avulla.

Kesäkuussa 2024 hyväksyttiin luonnon ennallistamista koskeva asetus. Asetuksiin sisältyvillä toimenpiteillä pyritään kattamaan vähintään 30 prosenttia EU:n maa- ja merialueista vuoteen 2030 mennessä ja 90 prosenttia kaikista ennallistamisen tarpeessa olevista ekosysteemeistä vuoteen 2050 mennessä.

4. Elintarvikejärjestelmät

Euroopan komission Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaan kuuluva Pellolta pöytään -strategia esiteltiin vuonna 2020. Sen tavoitteena on tehdä elintarvikejärjestelmistä oikeudenmukaisia, terveyttä edistäviä ja ympäristöä säästäviä.

Euroopan komissio sitoutuu vuoden 2025 maataloutta ja elintarvikkeita koskevassa visiossaan jatkamaan yhteistyötä keskeisten kansainvälisten järjestöjen kanssa, jotta maailmanlaajuisista elintarvikejärjestelmistä voidaan tehdä kestäviä Agenda 2030:n ja kestävän kehityksen tavoitteiden mukaisesti.

5. Jätehuolto

Vuonna 2008 annettiin jätepuitedirektiivi, jossa määriteltiin keskeiset käsitteet, kuten jäte, kierrättäminen ja hyödyntäminen. Lisäksi siinä hyväksyttiin perusperiaatteet, joiden mukaan jätehuollon ei pidä vaarantaa ihmisten terveyttä tai ympäristöä eikä aiheuttaa haittaa luonnolle tai suojelualueille. Direktiiviä tarkistettiin vuonna 2018 siten, että jätehuoltoa koskevat säännöt päivitettiin ja että siinä edistetään kiertotalouteen siirtymistä. Lokakuussa 2025 tulivat voimaan uudet jätteitä koskevat lisäsäännöt, joilla ehkäistään ja vähennetään elintarvikkeista ja tekstiileistä peräisin olevaa jätettä kaikkialla EU:ssa (lisätietoja luvussa 2.4.6).

C. Kansainvälinen yhteistyö ympäristöasioissa

EU:lla on tärkeä rooli kansainvälisissä ympäristöneuvotteluissa. Se on allekirjoittanut lukuisia maailmanlaajuisia sekä laajempia että suppeampia alueellisia ympäristösopimuksia eri aihealueista, kuten ympäristönsuojelusta ja luonnon monimuotoisuudesta, ilmastonmuutoksesta sekä kansalliset rajat ylittävästä ilman ja veden pilaantumisesta.

EU auttoi laatimaan useita merkittäviä vuonna 2015 hyväksyttyjä YK:n sopimuksia, kuten kestävän kehityksen toimintaohjelman Agenda 2030:n, Pariisin ilmastosopimuksen ja Sendain kehyksen katastrofiriskien vähentämiseksi. EU:sta tuli myös luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskevan yleissopimuksen (CITES) sopimuspuoli, mikä osoittaa sen olevan sitoutunut luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen ja luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan torjuntaan.

Lisäksi EU on biologista monimuotoisuutta koskevan YK:n yleissopimuksen jäsenenä sitoutunut panemaan kaikilta osin täytäntöön vuonna 2022 hyväksytyn Kunmingin–Montrealin maailmanlaajuisen luonnon monimuotoisuuskehyksen, jonka tavoitteena on pysäyttää luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen ja kääntää sen suunta vuoteen 2030 mennessä.

D. Ympäristövaikutusten arviointi ja kansalaisten osallistuminen

Kahdessa EU:n säädöksessä vahvistetaan säännöt, joiden perusteella tietynlaisten hankkeiden, suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutukset on arvioitava ennen kuin ne voidaan hyväksyä.

— Ympäristövaikutusten arvioinnista annetussa direktiivissä edellytetään, että ympäristöön todennäköisesti merkittävästi vaikuttavista yksityisistä tai julkisista hankkeista, kuten moottoriteiden tai lentoasemien rakentamisesta, on tehtävä ympäristövaikutusten arviointi.

— Strategisesta ympäristöarvioinnista annetussa direktiivissä edellytetään vastaavaa arviointia useista julkisista suunnitelmista ja ohjelmista (jotka koskevat esim. maankäyttöä, liikennettä, energiaa, jätteitä tai maataloutta).

Kansalaisten kuuleminen on ratkaisevan tärkeää, ja EU:n lainsäädännössä kunnioitetaan ihmisten oikeutta

— **osallistua** ympäristöä koskevaan päätöksentekoon

— **saada viranomaisten hallussa olevaa ympäristötietoa** (esim. ympäristön tilasta tai ihmisten terveydestä, jos ympäristöasiat vaikuttavat siihen)

— **saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa**, jos kahta edellä mainittua oikeutta ei ole kunnioitettu.

E. Täytäntöönpano, valvonta ja seuranta

EU:n ympäristöpolitiikan tehokkuus riippuu olennaisesti siitä, miten se pannaan täytäntöön kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Soveltaminen ja täytäntöönpano ei aina ole täydellistä. Siksi on tärkeää seurata sekä ympäristön tilaa että EU:n ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon tasoa.

Kööpenhaminassa sijaitseva **Euroopan ympäristökeskus** perustettiin vuonna 1990 tukemaan ympäristöpolitiikan kehittämistä, täytäntöönpanoa ja arviointia. Se tuottaa tietoa ja analyyseja päätöksentekijöille ja suurelle yleisölle ja laatii joka viides vuosi kertomuksia ympäristön tilasta.

Euroopan unionin verkosto ympäristölainsäädännön voimaansaattamiseksi ja täytäntöönpanemiseksi (IMPEL) pyrkii tehostamaan lainvalvontaa luomalla päätöksentekijöiden, ympäristötarkastajien ja täytäntöönpanosta vastaavien virkamiesten käyttöön alusta ideoiden ja parhaiden käytäntöjen vaihtamista varten.

Euroopan komission säännöllinen ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon arviointi on raportoinnin väline, jonka tavoitteena on parantaa EU:n ympäristölakien ja -toimien täytäntöönpanoa.

Toukokuussa 2024 voimaan tulleessa uudessa ympäristörikosdirektiivissä käsitellään toimintaa, joka rikkoo keskeisiä oikeudellisia velvoitteita. Tällaista toimintaa ovat esimerkiksi luonnonvaraisiin eläimiin ja kasveihin liittyvät rikokset ja elinympäristöjen heikentymistä aiheuttavat menettelyt, jätteiden laittomat siirrot ja jätteiden kaato mereen, saastuttamisrikokset ja vaarallisten aineiden laiton kauppa.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentilla on ollut merkittävä rooli EU:n ympäristöpolitiikan muotoilussa aina siitä lähtien, kun sitä ensi kerran esitettiin vuonna 1972. Maastrichtin sopimus vahvisti parlamentin lainsäädäntövaltaa: vuodesta 1993 lähtien sekä Euroopan parlamentin että Euroopan unionin neuvoston on täytynyt hyväksyä useimmat säädökset, myös ympäristöä koskevat, ennen kuin ne tulevat voimaan.

Viime vuosikymmenen aikana parlamentti on käsitellyt useita eri ympäristöpolitiikan näkökohtiin liittyviä säädöksiä erityisesti kiertotalouden ja ilmastonmuutoksen aloilta. Ne koskivat muun muassa Pariisin ilmastosopimuksen ratifiointia ja EU:n päästökauppajärjestelmän uudistamista. Se on vahvistanut myös jätteitä, akkuja, romuajoneuvoja, kaatopaikkoja ja maankäyttöön liittyviä päästöjä koskevat säännöt sekä kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen kansalliset tavoitteet.

Lisäksi parlamentti on käynyt tärkeitä keskusteluja Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaan liittyvistä Euroopan komission ehdotuksista, mistä oli hyötyä erityisesti eurooppalaisen ilmastolain ja 55-valmiuspaketin muotoilussa.

Lisäksi parlamentissa on käsitelty esimerkiksi ilman, maaperän ja veden pilaantumista, jätehuoltoa, resurssitehokkuutta ja kierrätystä, vaarallisia aineita, biologisen

monimuotoisuuden suojelua, kestävää kulutusta ja tuotantoa, kestävää kehitystä, ympäristövahinkojen korjaamista ja pelastuspalvelua.

Nykyisellä vaalikaudellaan (2024–2029) parlamentti ja erityisesti sen ympäristön, ilmaston ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunta jatkaa pyrkimyksiään panna täytäntöön Euroopan vihreän kehityksen ohjelma tuloksellisesti. Sen tavoitteena on toteuttaa oikeudenmukainen siirtyminen vihreämpään talouteen, jossa ketään ei jätetä jälkeen, ja auttaa EU:ta selviytymään ilmastonmuutoksen seurauksista. Asialistan kärjessä on myös varmistaa, että elintarvikkeet ovat turvallisempia kaikkialla EU:ssa. Muita tärkeitä politiikan aloja ovat kiertotalous, biologinen monimuotoisuus, ilman, veden ja maaperän laatu sekä kemikaalien ja torjunta-aineiden käyttö.

Parlamentin ympäristön, ilmaston ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunta valmistelee myös ympäristölainsäädännön yksinkertaistamista koskevaa koontipakettia. Paketissa on kyse joukosta Euroopan komission ehdottamia toimenpiteitä, joilla virtaviivaistetaan ja yksinkertaistetaan ympäristölainsäädäntöä, vähennetään yritysten hallinnollista taakkaa ja helpotetaan raportointia.

Tämän tekstin on laatinut muutos-, innovointi- ja terveysasioista vastaava Euroopan parlamentin politiikkayksikkö. Lisätietoja tästä aiheesta on ympäristön, ilmaston ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunnan verkkosivustolla.

Judith BÜRGER
03/2026

2.4.2. ILMASTONMUUTOKSEN TORJUMINEN

Tässä Faktatietojen luvussa kerrotaan EU:n ilmastopolitiikan kehityksestä ja toimenpiteistä, joita on toteutettu kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. EU:n hyväksymät lukuisat ilmastotoimet, esimerkiksi EU:n päästökauppajärjestelmä ja Euroopan vihreän kehityksen ohjelma, perustuvat kansainvälisiin sopimuksiin, muun muassa Kioton pöytäkirjaan ja Pariisin sopimukseen. EU on asettanut tavoitteeksi vähentää kasvihuonekaasujen nettopäästöjä vähintään 55 prosenttia vuoteen 2030 mennessä ja varmistaa ilmastoneutraalius vuoteen 2050 mennessä. Luvussa esitellään näiden tavoitteiden saavuttamiseksi toteutetut toimenpiteet.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (SEUT): sopimuksen 191 artiklassa ilmastonmuutoksen torjuminen mainitaan yhtenä EU:n ympäristöpolitiikan tavoitteista.

TAUSTAA JA KANSAINVÄLINEN KONTEKSTI

Ihmisen toiminnasta, esimerkiksi fossiilisten polttoaineiden polttamisesta, metsien hävittämisestä ja maanviljelystä, syntyy kasvihuonekaasuja – hiilidioksidi- (CO_2), metaani- (CH_4) ja typpioksiduulipäästöjä (N_2O) sekä fluorihiilivetyjen päästöjä. Nämä kasvihuonekaasut aiheuttavat ilmaston lämpenemistä estämällä lämpösäteilyn pääsyä takaisin avaruuteen. Hallitustenvälisen ilmastonmuutospaneelin (IPCC) kuudennen yhteenvetoraportin mukaan optimistisimmatkin arviot maapallon keskilämpötilan noususta tämän vuosisadan loppuun mennessä vaihtelevat 1,4 celsiusasteesta 4,4 celsiusasteeseen.

Ilmaston lämpeneminen on jo aiheuttanut ja aiheuttaa tulevaisuudessa todennäköisesti lisää äärimmäisiä sääilmiöitä (kuten tulvia ja kuivuutta), jäätiköiden sulamista, luonnon monimuotoisuuden häviämistä, kasvitautien ja tuholaisten esiintymistä, puutetta ruoasta ja juomavedestä, aavikoitumista sekä sitä, että ihmiset joutuvat muuttamaan kotiseuduiltaan katastrofien vuoksi. Peruuttamattomien ja katastrofaalisten muutosten riskit voivat lisääntyä huomattavasti, jos ilmasto lämpenee yli kahdella tai edes 1,5 celsiusasteella esiteollisella ajalla vallinneeseen tasoon verrattuna.

Ilmastonmuutosta koskeva Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimus (ilmastosopimus) hyväksyttiin vuonna 1992 sen estämiseksi, ”ettei ihmisen toiminnasta aiheudu vaarallista häiriötä ilmastojärjestelmässä”. Se oli yksi Rio de Janeirossa Brasiliassa vuonna 1992 pidetyn historiallisen YK:n ympäristökonferenssin kolmesta suuntaa näyttäneestä yleissopimuksesta, joista kaksi muuta olivat biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus ja aavikoitumissopimus. Ilmastosopimuksesta tuli perusta myöhemmille kansainvälisille ilmastotoimille, kuten Kioton pöytäkirjalle – ensimmäiselle kansainväliselle sopimukselle, jossa asetettiin oikeudellisesti sitovat tavoitteet kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Pöytäkirja hyväksyttiin vuonna 1997, ja sen on ratifioinut 192 sopimuspuolta.

Teollisuusmaat sitoutuivat siinä vähentämään kasvihuonekaasupäästöjään sovittujen yksilöllisten tavoitteiden mukaisesti ja noudattaen periaatetta yhteisistä mutta eriytetyistä vastuista ja niitä vastaavista valmiuksista.

Ensimmäinen oikeudellisesti sitova yleismaailmallinen sopimus ilmastonmuutoksen torjumiseksi hyväksyttiin vuonna 2015 Pariisissa pidetyssä ilmastosopimuksen osapuolten 21. konferenssissa (COP 21). Pariisin sopimuksessa pyritään pitämään maapallon keskilämpötilan nousu ”selvästi alle kahdessa celsiusasteessa” ja rajoittamaan lämpötilan nousu 1,5 celsiusasteeseen esiteollisella ajalla vallinneeseen tasoon verrattuna. Tähän tavoitteeseen pääsemiseksi osapuolet pyrkivät saavuttamaan kasvihuonekaasujen globaalin päästöhuipun mahdollisimman pian ja nettopäästöjen nollatason tämän vuosisadan toisella puoliskolla. Ilmastonmuutoksen lieventämisen (esim. uusiutuvan energian käytön lisääminen) ja siihen sopeutumisen (esim. vesiensuojelu, viljelykierto, tulvantorjunta ja valistustoimet) on todettu olevan maailmanlaajuisia haasteita, ja niiden ohella on tärkeää korjata ilmastonmuutoksen haittavaikutuksiin liittyviä ”menetyksiä ja vahinkoja”. EU ratifioi Pariisin sopimuksen virallisesti 5. lokakuuta 2016, ja se tuli voimaan 4. marraskuuta 2016.

TAVOITTEET JA SAAVUTUKSET

A. EU:n ilmastotavoitteet ja politiikkakehys

Vuoteen 2030 ulottuvissa ilmasto- ja energiapolitiikan puitteissa, jotka pantiin alulle vuonna 2014 ennen Pariisin sopimusta, EU sitoutui vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä vähintään 40 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä muun muassa parantamalla energiatehokkuutta ja nostamalla uusiutuvien energialähteiden osuutta. Vuoteen 2030 ulottuvat puitteet ovat jatkoa ”20–20–20-tavoitteille”, jotka EU:n johtajat asettivat vuonna 2007 saavutettaviksi vuoteen 2020 mennessä: kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen 20 prosenttia, uusiutuvan energian osuuden nostaminen 20 prosenttiin energian loppukulutuksesta ja EU:n primäärienergian kokonaiskulutuksen vähentäminen 20 prosentilla (vuoden 1990 tasosta). Nämä tavoitteet johtivat sitoviin lainsäädäntötoimiin, jotka liittyivät myös Kioton pöytäkirjan mukaisiin EU:n tavoitteisiin.

EU:n päästökauppajärjestelmä (direktiivi 2003/87/EY) **muodostaa** ensimmäiset ja edelleen laajimmat kansainväliset hiilimarkkinat, ja se on EU:n keskeinen politiikan väline ilmastonmuutoksen torjumiseksi. EU:n päästökauppajärjestelmä perustettiin vuonna 2005. Se perustuu ”päästökatto ja -kauppa” -periaatteeseen. Siinä asetetaan katto kasvihuonekaasupäästöjen kokonaismäärälle, jonka järjestelmään kuuluvat noin 10 000 laitosta (tehtaita, voimalaitoksia ja muita laitoksia) voivat tuottaa. Kukin laitos ostaa tai saa jäsenvaltioiden huutokauppaamia päästöoikeuksia. Nämä oikeudet vastaavat kukin yhtä tonnia hiilidioksidia, ja käyttämättömillä oikeuksilla voi käydä kauppaa muiden laitosten kanssa. Ajan myötä oikeuksien kokonaismäärä laskee asteittain. Ilmastotoimia varten on perustettu kaksi EU:n rahastoa: energiatehokkuuden parantamiseen tarkoitettu modernisaatiorahasto ja innovatiivista energiateknologiaa tukeva innovointirahasto. Lisäksi Sveitsi ja EU ovat sopineet yhdistävänsä päästökauppajärjestelmänsä.

Päästökauppajärjestelmään kuulumattomien alojen, kuten tieliikenteen, jätealan, maatalouden ja rakennusten, päästöt kuuluvat kullekin jäsenvaltiolle asetettujen

sitovien vuotuisten päästövähennystavoitteiden piiriin, joista säädetään taakanjakoasetuksessa (asetus (EU) 2018/842). Parlamentti ja neuvosto ovat sopineet tavoitteista vuosiksi 2021–2030, jotta voidaan saavuttaa EU:n asettama tavoite vähentää näiden alojen kasvihuonekaasupäästöjä 30 prosenttia vuoden 2005 tasosta ja auttaa saavuttamaan Pariisin sopimuksen tavoitteet. Lisäksi maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta annetun asetuksen (asetus (EU) 2018/841) mukaan jokaisen jäsenvaltion on varmistettava, että maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta aiheutuvat päästöt eivät ylitä poistumia. Toisin sanoen metsiä, viljelymaita ja laidunmaita on hoidettava kestävästi, jotta ne sitovat kasvihuonekaasupäästöjä ilmakehästä mahdollisimman paljon ja vähintään saman verran kuin ala niitä tuottaa (”ei debetsaldoa” -sääntö) ja auttavat siten merkittävällä tavalla torjumaan ilmastonmuutosta.

Uusiutuvista energialähteistä annetulla direktiivillä (direktiivi (EU) 2018/2001) oli tarkoitus varmistaa, että vuoteen 2030 mennessä ensi alkuun vähintään 32 prosenttia EU:n kokonaisenergiankulutuksesta sähköntuotannon, liikenteen sekä lämmityksen ja jäähdytyksen alalla katetaan uusiutuvista energialähteistä, joita ovat muun muassa aurinko- ja tuulienergia, vesivoima ja biomassa. Kunkin jäsenvaltion on hyväksyttävä kansallinen uusiutuvaa energiaa käsittelevä toimintasuunnitelma, joka sisältää alakohtaisia tavoitteita.

Vuonna 2018 tarkistetussa energiatehokkuusdirektiivissä (direktiivi (EU) 2018/2002) asetettiin EU:n energiatehokkuustavoitteeksi 32,5 prosenttia vuoteen 2030 mennessä (laskettuna käyttäen vuoden 2007 viiteskenaarion perustasoa). Tätä tavoitetta oli tapauksen mukaan mahdollista tarkistaa ylöspäin viimeistään vuoteen 2023 mennessä. Tarkistettuun rakennusten energiatehokkuudesta annettuun direktiiviin (direktiivi (EU) 2018/844) sisältyy toimenpiteitä, joilla vauhditetaan rakennusten peruskorjausten tahtia ja siirtymistä energiatehokkaampiin järjestelmiin sekä älykkäisiin energianhallintajärjestelmiin. Tämä kehys on sittemmin korvattu kunnianhimoisemmilla tavoitteilla.

Energiaunionin ja ilmastotoimien hallinnosta annetulla asetuksella (asetus (EU) 2018/1999) pannaan täytäntöön avoin hallintoprosessi, jolla seurataan edistymistä EU:n energiaunionin ja ilmastotoimien tavoitteiden saavuttamisessa ja johon kuuluu seurantaa ja raportointia koskevia sääntöjä. Jäsenvaltioiden oli hyväksyttävä yhdennetyt kansalliset energia- ja ilmastosuunnitelmat vuosiksi 2021–2030. Hallintoprosessi tarjoaa myös mahdollisuuden päivittää suunnitelmia kahden vuoden välein, jotta niissä voidaan ottaa huomioon saadut kokemukset ja hyödyntää uusia mahdollisuuksia vuosikymmenen lopulla.

Direktiivillä hiilidioksidin geologisesta varastoinnista (direktiivi 2009/31/EY) perustettiin oikeudellinen kehys hiilidioksidin talteenotto- ja varastointitekniikalle, jossa hiilidioksidi erotetaan (teollisuuden prosesseista syntyvistä) ilmakehään joutuvista päästöistä, paineistetaan ja siirretään varastoitavaksi. Hallitustenvälisen ilmastonmuutospaneelin mukaan tämän prosessin avulla voitaisiin eliminoida 80–90 prosenttia fossiilisia polttoaineita käyttävien voimalaitosten hiilidioksidipäästöistä. Kaavailtujen esittelyhankkeiden toteutus Euroopassa on kuitenkin osoittautunut alun perin ennakoitua vaikeammaksi erityisesti korkeiden kustannusten vuoksi.

Uusille henkilöautoille asetetuissa hiilidioksidipäästönormeissa (asetus (EU) 2019/631) asetetaan rajat, joita tällaisten ajoneuvojen on ollut noudatettava vuodesta 2021 alkaen. Henkilöautojen osalta EU:n koko ajoneuvokannan kattava tavoitetaso on 95 g CO_2/km. Polttoaineiden laadusta annetulla direktiivillä (direktiivi (EU) 2015/1513) pyrittiin vähentämään polttoaineiden kasvihuonekaasuintensiteettiä kuusi prosenttia vuoteen 2020 mennessä. Tämä oli tarkoitus saavuttaa muun muassa käyttämällä biopolttoaineita, joiden oli täytettävä tietyt kestävyyskriteerit.

Meriliikenteen kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailusta, raportoinnista ja todentamisesta annetun asetuksen (asetus (EU) 2015/757) mukaan suurten alusten on tarkkailtava hiilidioksidipäästöjään, joita vapautuu niiden matkalla EU:n satamiin, satamista tai satamissa, ja toimitettava vuosittain todennettu selvitys päästöistään yhdessä muiden asiaa koskevien tietojen kanssa.

Kloorifluorihiilivetyjen käyttö kiellettiin 1980-luvulla otsonikadon pysäyttämiseksi, ja nykyisin niiden sijaan monissa teollisissa sovelluksissa, kuten ilmastointi- ja kylmälaitteissa, käytetään fluorattuja kaasuja (F-kaasuja), koska ne eivät vahingoita otsonikerrosta. Fluorattujen kaasujen vaikutus ilmaston lämpenemiseen saattaa kuitenkin olla jopa 25 000 kertaa suurempi kuin hiilidioksidilla. Asetuksella fluoratuista kasvihuonekaasuista (asetus (EU) N:o 517/2014) pyritään valvomaan F-kaasujen käyttöä ja kieltämään niiden käyttö uusissa ilmastointilaitteissa ja jääkaapeissa vuosiin 2022–2025 mennessä. Näin on määritelty aikataulu fluorattujen kaasujen vaiheittaiselle käytöstä poistamiselle.

B. Euroopan vihreän kehityksen ohjelma ja 55-valmiuspaketti

Komissio esitteli vuonna 2019 Euroopan vihreän kehityksen ohjelman. Se on kunnianhimoinen toimenpidepaketti, jonka tarkoituksena on mahdollistaa, että EU:sta tulee ilmastoneutraali vuoteen 2050 mennessä. Toimenpiteet, joihin liittyy alustava etenemissuunnitelma keskeisille toimille Euroopan vihreän kehityksen ohjelman täytäntöönpanemiseksi, vaihtelevat suurista päästövähennyksistä huippututkimukseen ja innovointiin tehtäviin investointeihin ja Euroopan luonnonympäristön säilyttämiseen. Ohjelmaa tuetaan investoinneilla vihreään teknologiaan, kestäviin ratkaisuihin ja uusiin yrityksiin, ja sen tavoitteena on olla myös uusi EU:n kasvustrategia, jolla EU:sta tehdään kestävä ja kilpailukykyinen talous. Ohjelman onnistumiseen vaikuttivat ratkaisevalla tavalla kansalaisten ja kaikkien sidosryhmien osallistuminen ja sitoutuminen.

Yksi Euroopan vihreän kehityksen ohjelman yhteydessä hyväksytyistä keskeisistä toimista on eurooppalainen ilmastolaki (asetus (EU) 2021/1119), jolla varmistetaan EU:n ilmastoneutraalius vuoteen 2050 mennessä. Mikä tärkeintä, siinä nostettiin vuoden 2030 tavoitetta niin, että päästöjä on vähennettävä vähintään 55 prosenttia vuoden 1990 tasosta. Lisäksi on perustettu oikeudenmukaisen siirtymän rahasto ja tarkistettu Euroopan laajuisten energiainfrastruktuurien suuntaviivoja. Komissio on myös julkaissut tiedonannot Euroopan vihreän kehityksen investointiohjelmasta, eurooppalaisesta ilmastosopimusaloitteesta, EU:n energiajärjestelmän integrointistrategiasta ja vetystrategiasta ilmastoneutraalille Euroopalle sekä uuden EU:n strategian ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi.

Komissio esitti vuonna 2021 paketin lainsäädäntöehdotuksia, joka tunnetaan nimellä 55-valmiuspaketti tai ”Fit for 55”. Se sisältää uusia lakeja ja voimassa olevan

lainsäädännön muutoksia, ja sillä pyritään varmistamaan, että EU saavuttaa tavoitteensa vähentää kasvihuonekaasupäästöjä 55 prosenttia vuoteen 2030 mennessä ja toteuttaa perustavanlaatuinen muutos, jota tarvitaan kaikkialla taloudessa, yhteiskunnassa ja teollisuudessa ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi vuoteen 2050 mennessä.

C. Lainsäädännön viimeaikainen kehitys

Parlamentti ja neuvosto pääsivät joulukuussa 2022 sopimukseen kunnianhimoisemmista toimenpiteistä päästökauppajärjestelmän uudistamiseksi. Päästöjä on vähennettävä vuoteen 2030 mennessä 62 prosenttia vuoden 2005 tasosta. 55-valmiuspaketilla myös tehostettiin modernisaatio- ja innovaatiorahastoja ja otettiin käyttöön uusi hiilirajamekanismi (CBAM), jolla torjutaan hiilivuotoa – riskiä siitä, että päästökauppajärjestelmään kuuluvien alojen tuotanto siirretään EU:n ulkopuolelle järjestelmään osallistumisesta aiheutuvien kustannusten vuoksi.

Vuonna 2023 päästökauppajärjestelmä laajennettiin koskemaan meriliikennetoimintaa ja asetettiin lento- ja meriliikenteen puhtaampia polttoaineita koskevia vaatimuksia. Uusiutuvien ja vähähiilisten polttoaineiden käytöstä meriliikenteessä annetun asetuksen (asetus (EU) 2023/1805) tavoitteena on vähentää meriliikenteen päästöjä 20 prosenttia vuoteen 2035 mennessä ja 80 prosenttia vuoteen 2050 mennessä. Lisäksi vuodesta 2030 alkaen vähintään 2 prosenttia EU:n meriliikenteen polttoaineista on saatava muuta kuin biologista alkuperää olevista uusiutuvista polttoaineista. Ilmailun osalta edellytetään, että vuoteen 2025 mennessä 2 prosenttia polttoaineista on kestäviä (6 prosenttia vuoteen 2030 mennessä ja 70 prosenttia vuoteen 2050 mennessä). Lisäksi vuodesta 2030 alkaen edellytetään, että 1,2 prosenttia polttoaineista on synteettisiä. Vuonna 2050 tämän osuuden on määrä nousta 35 prosenttiin.

Myös lentoliikenteen päästöt kuuluvat päästökauppajärjestelmän piiriin (direktiivi (EU) 2023/958 ilmailun panoksesta unionin koko talouden laajuisen päästövähennystavoitteen saavuttamiseksi), vaikka mannertenvälisiä lentoja koskevaa nykyistä poikkeusta on jatkettu vuoden 2027 alkuun. Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön kansainvälisen lentoliikenteen päästöhyvitysjärjestelmän ensimmäinen vaihe alkoi vuonna 2024.

Muutetussa taakanjakoasetuksessa (asetus (EU) 2023/857) otetaan käyttöön kaikkien asiaankuuluvien alojen yhteinen 40 prosentin päästövähennys vuoden 2005 tasoihin verrattuna vuoteen 2030 mennessä ja asetetaan tarkistettu tavoite kullekin jäsenvaltiolle. Direktiivin (EU) 2023/959 mukaisesti vuodesta 2027 alkaen on tarkoitus ottaa käyttöön uusi erillinen päästökauppajärjestelmä (ETS2) jäsenvaltioiden tukemiseksi niiden pyrkimyksissä vähentää rakennusten, tieliikenteen ja tiettyjen teollisuudenalojen päästöjä. Tähän uuteen päästökauppajärjestelmään liittyy uusi sosiaalinen ilmastorahasto, jonka tarkoituksena on keventää haavoittuville ryhmille aiheutuvia mahdollisia kustannuksia.

Maankäyttöä, maankäytön muutosta ja metsätaloutta koskevassa muutetussa asetuksessa (asetus (EU) 2023/839) asetettiin vuodelle 2030 uusi tavoite lisätä EU:n hiilinieluja 15 prosentilla.

Tarkistetussa energiatehokkuusdirektiivissä (direktiivi (EU) 2023/1791) asetetaan EU:lle kunnianhimoinen energiatehokkuustavoite vähentää energian loppukulutusta

vuoteen 2030 mennessä 11,7 prosenttia vuodesta 2020. Päivitetyllä uusiutuvan energian direktiivillä (direktiivi (EU) 2023/2413) yleinen tavoite uusiutuvien energialähteiden osuudelle EU:n energialähteiden yhdistelmässä nostettiin 42,5 prosenttiin niiden käyttöönoton nopeuttamiseksi. Rakennusten energiatehokkuudesta annetulla tarkistetulla direktiivillä parannetaan nykyistä sääntelykehystä ja annetaan jäsenvaltioille joustovaraa, joka on tarpeen Euroopan rakennuskannan erojen huomioon ottamiseksi. Tarkistetussa direktiivissä asetetaan uusia kunnianhimoisia tavoitteita: kaikkien uusien rakennusten olisi oltava päästöttömiä vuoteen 2030 mennessä, ja julkisen sektorin käytössä tai omistuksessa olevien uusien rakennusten olisi oltava päästöttömiä vuodesta 2028 alkaen. Kukin jäsenvaltio hyväksyy oman kansallisen kehityspolkunsa asuinrakennusten keskimääräisen primäärienergian käytön vähentämiseksi 16 prosenttia vuoteen 2030 mennessä ja 20–22 prosenttia vuoteen 2035 mennessä.

Metaani on hiilidioksidin jälkeen toiseksi merkittävin ilmastonmuutoksen aiheuttaja. Metaanipäästöjen vähentäminen on sen vuoksi olennaisen tärkeää, jotta voidaan saavuttaa EU:n vuoden 2030 ilmastotavoitteet ja vuoden 2050 ilmastoneutraaliustavoite. Metaanipäästöjen vähentämisestä energia-alalla annetussa asetuksessa (asetus (EU) 2024/1787) velvoitetaan kaasu-, öljy- ja hiiliteollisuus mittaamaan, seuraamaan, raportoimaan ja todentamaan metaanipäästöjään asianmukaisesti ja toteuttamaan toimenpiteitä niiden vähentämiseksi.

Tarkistetulla F-kaasuasetuksella (asetus (EU) 2024/573) on tarkoitus vähentää hiilidioksidipäästöjä 40 miljoonalla tonnilla vuoteen 2030 mennessä, ja fluorihiilivedyt kielletään kokonaan vuodesta 2050 alkaen. Niiden saatavuutta on vähennetty voimakkaasti jo vuonna 2025. Lisäksi otsonikerrosta heikentävistä aineista annetulla asetuksella (asetus (EU) 2024/590) otettiin käyttöön tiukempia ja yksinkertaistettuja toimenpiteitä, joilla pyritään lopettamaan loppujenkin otsonikerrosta heikentävien aineiden käyttö EU:ssa.

Komissio antoi vuonna 2022 ehdotuksen hiilenpoistoja koskevan vapaaehtoisen unionin sertifiointikehyksen perustamisesta. Sitä seuranneella asetuksella ((EU) 2024/3012) muun muassa perustetaan pysyvää hiilenpoistoa, hiiliviljelyä ja hiilen varastointia tuotteisiin koskeva unionin sertifiointikehys. Asetuksen tavoitteena on myös helpottaa investointeja innovatiivisiin hiilenpoistoteknologioihin ja kestäviin hiiliviljelyratkaisuihin ja puuttua viherpesuun.

Parlamentti ja neuvosto hyväksyivät huhtikuussa 2023 asetuksen henkilöautojen ja kevyiden hyötyajoneuvojen hiilidioksidipäästönormeista (asetus (EU) 2023/851). Siinä asetetaan EU:n koko ajoneuvokantaa koskeva päästövähennystavoite, joka on 55 prosenttia uusille autoille ja 50 prosenttia uusille pakettiautoille vuoteen 2030 mennessä. Uusien kuorma-autojen päästövähennystavoite on 30 prosenttia, ja vuoteen 2025 mennessä on saavutettava 15 prosentin välitavoite. Parlamentti ja neuvosto hyväksyivät huhtikuussa 2024 uudet säännöt henkilöautojen, pakettiautojen, linja-autojen, kuorma-autojen ja perävaunujen päästöjen vähentämiseksi. Komissio ehdotti 1. huhtikuuta 2025 kohdennettua muutosta vuoden 2023 asetukseen, jolla asetetaan hiilidioksidipäästönormit uusille henkilö- ja pakettiautoille. Muutoksella autonvalmistajille annetaan lisäjoustoa vuosien 2025, 2026 ja 2027 hiilidioksiditavoitteiden saavuttamiseen.

Komissio esitteli helmikuussa 2025 puhtaan teollisen kehityksen ohjelman, jolla yhdistetään ilmasto ja kilpailukyky kokonaisvaltaisen kasvustrategian mukaisesti. Lisäksi komissio esitti uuden ehdotuspaketin, jolla pyritään yksinkertaistamaan EU:n sääntöjä, parantamaan kilpailukykyä ja vapauttamaan lisää investointikapasiteettia.

Komissio antoi heinäkuussa 2025 ehdotuksen ilmastolain muuttamisesta siten, että vahvistetaan EU:n vuoden 2040 ilmastotavoite välietappina kohti vuoden 2050 ilmastoneutraaliustavoitteiden saavuttamista. Siinä suositellaan EU:n kasvihuonekaasujen nettopäästöjen vähentämistä 90 prosenttia vuoteen 2040 mennessä vuoden 1990 tasosta. Monimutkaisten neuvottelujen jälkeen neuvosto pääsi 5. marraskuuta 2025 sopimukseen 90 prosentin yleistavoitteesta, johon sisältyy kasvihuonekaasujen EU:n sisäisten nettopäästöjen vähentäminen 85 prosentilla ja mahdollisuus käyttää korkealaatuisia kansainvälisiä päästöhyvityksiä, jotka ovat enintään 5 prosenttia EU:n nettopäästöistä. Eurooppalaisen ilmastolain muutos, jossa asetetaan vuoteen 2040 ulottuva ilmastoa koskevan EU:n välitavoite, tuli voimaan huhtikuussa 2026.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Ilmastopolitiikan alalla parlamentti on toisen lainsäätäjän eli neuvoston kanssa käytävissä toimielinten välisissä neuvotteluissa perinteisesti ajanut kunnianhimoisia EU:n toimia.

Vuonna 2015 antamassaan päätöslauselmassa aiheesta ”Kohti uutta Pariisissa tehtävää kansainvälistä ilmastosopimusta” parlamentti peräänkuulutti ilmastosopimuksen osapuolten 21. kokouksen (COP 21) edellä kunnianhimoista, yleismaailmallista ja oikeudellisesti sitovaa sopimusta, jolla lämpötilan nousu rajoitetaan alle kahteen celsiusasteeseen. Lisäksi se painotti, että ”olisi säänneltävä ja rajoitettava tehokkaasti kansainvälisen lento- ja meriliikenteen päästöjä”.

Lokakuussa 2016 pidetyssä historiallisessa äänestyksessä parlamentti hyväksyi Pariisin ilmastosopimuksen EU-ratifioinnin ja näytti näin tietä sopimuksen voimaantulolle.

Joulukuussa 2018 järjestettävää COP 24 -kokousta silmällä pitäen parlamentti kehotti 25. lokakuuta 2018 antamassaan päätöslauselmassa nostamaan EU:n kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen tavoitteen 55 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. Lisäksi parlamentti totesi, että maailman lämpötilan kahden celsiusasteen nousun vakavat ja mahdollisesti peruuttamattomat seuraukset voidaan ehkä välttää, mikäli kunnianhimoisempi Pariisin sopimuksen 1,5 celsiusasteen tavoite saavutetaan. Tämä edellyttäisi, että edelleen kasvavat maailmanlaajuiset kasvihuonekaasupäästöt saadaan painettua nettomäärältään nollaan viimeistään vuoteen 2050 mennessä. Tämän vuoksi parlamentti kehotti komissiota ehdottamaan EU:lle vuosisadan puoliväliin ulottuvaa nollanettopäästöstrategiaa. Komissio teki tästä vaatimuksesta yhden Euroopan vihreän kehityksen ohjelman tavoitteista vuonna 2019.

Vuonna 2018 parlamentti antoi päätöslauselman ilmastodiplomatiasta. Se painotti siinä EU:n velvollisuutta omaksua johtava rooli ilmastotoimissa ja konfliktien ehkäisemisessä. Se korosti myös, että EU:n diplomaattisia valmiuksia olisi vahvistettava, jotta voidaan edistää ilmastotoimia maailmanlaajuisesti, tukea Pariisin sopimuksen täytäntöönpanoa ja ehkäistä ilmastonmuutokseen liittyviä konflikteja.

Vuonna 2019 parlamentti julisti ilmastohätätilan ja kehotti kaikkia jäsenvaltioita sitoutumaan siihen, että kasvihuonekaasujen nollanettopäästöt saavutetaan vuoteen 2050 mennessä. Lisäksi parlamentti vaati komissiota varmistamaan, että kaikki asiaan liittyvät lainsäädäntö- ja talousarvioehdotukset vastaavat täysin tavoitetta rajoittaa maapallon lämpeneminen alle 1,5 celsiusasteeseen.

Vuonna 2020 parlamentti hyväksyi EU:n ilmastolakia koskevat neuvotteluvaltuutensa ja vaati, että vuoden 2030 päästövähennystavoite nostetaan 60 prosenttiin. Vaikka parlamentin ja neuvoston välillä 21. huhtikuuta 2021 tehdyssä toimielinten välisessä sopimuksessa vahvistettiin tavoitteeksi komission ehdottama 55 prosenttia, parlamentti onnistui vahvistamaan hiilenpoiston roolia ja osuutta, mikä saattaa vielä nostaa tavoitteen 57 prosenttiin. Lisäksi komissiota pyydettiin tekemään parlamentin valtuutuksen mukaisesti ehdotus vuoden 2040 tavoitteesta viimeistään kuuden kuukauden kuluttua Pariisin sopimuksen ensimmäisestä maailmanlaajuisesta tilannekatsauksesta ja ottamaan siinä huomioon EU:n alustava kasvihuonekaasubudjetti. Riippumattoman tieteellisen neuvonnan varmistamiseksi perustettiin parlamentin ehdotuksesta ilmastonmuutosta käsittelevä eurooppalainen tieteellinen neuvottelukunta arvioimaan politiikan johdonmukaisuutta ja seuraamaan edistymistä. Kesäkuussa 2023 julkaistussa ilmastotavoitteita ja kasvihuonekaasubudjettia koskevassa raportissa ilmastonmuutosta käsittelevä eurooppalainen tieteellinen neuvottelukunta antoi EU:n toimielimille tieteelliseen tietoon perustuvan arvion vuoden 2040 ilmastotavoitteesta ja EU:n kasvihuonekaasupäästöbudjetista (kumulatiiviset päästöt, jotka eivät saa ylittyä) vuosiksi 2030–2050. Raportin mukaan EU:n on pyrittävä vähentämään nettopäästöjä 90–95 prosenttia vuoteen 2040 mennessä vuoden 1990 tasosta.

Syyskuussa 2022 parlamentti antoi päätöslauselman kuivuuden, maastopalojen ja muiden äärimmäisten sääilmiöiden seurauksista. Sen tavoitteena oli vahvistaa edelleen EU:n toimia ilmastonmuutoksen torjumiseksi.

Vuonna 2023 antamassaan päätöslauselmassa COP 28 -kokouksesta Dubaissa parlamentti kehotti lisäämään ilmastorahaston rahoitusosuuksia ja lopettamaan kaikki fossiilisten polttoaineiden tuet viimeistään vuoteen 2025 mennessä ja kannatti uusiutuvan energian kolminkertaistamista ja energiatehokkuuden kaksinkertaistamista vuoteen 2030 mennessä. Lisäksi se totesi, että biologisen monimuotoisuuden köyhtyminen ja ilmastonmuutos ovat kytköksissä toisiinsa, ja korosti luonnon ennallistamisen merkitystä.

Vuonna 2024 antamassaan päätöslauselmassa COP 29 -kokouksesta Bakussa parlamentti kehotti kaikkia osapuolia sopimaan vuoden 2025 jälkeisestä ilmastorahoitusta koskevasta uudesta yhteisestä määrällisestä tavoitteesta. Se myös kannusti kaikkia osapuolia luopumaan asteittain fossiilisten polttoaineiden kaikista suorista ja välillisistä tuista ja kohdentamaan nämä tuet uudelleen ilmastotoimiin.

Vuonna 2025 antamassaan päätöslauselmassa COP 30 -kokouksesta Belémissä Brasiliassa parlamentti korosti, että EU:n on pysyttävä johtoasemassa kansainvälisissä ilmastoneuvotteluissa, ja painotti, että kaikkien alojen on osallistuttava päästöjen vähentämiseen ja ilmastoneutraaliuden saavuttamiseen. Se korosti, että EU:n on jatkossakin säilytettävä korkea tavoitetaso sovittujen EU:n ja kansainvälisten tavoitteiden mukaisesti ja asetettava etusijalle

kustannustehokkuus, EU:n talouden kilpailukyky, sosiaalinen osallisuus ja ympäristönsuojelun korkea taso. Parlamentin jäsenet haluavat kaikkien maiden tekevän osansa riittävän ilmastorahoituksen tarjoamiseksi, velkakriisien ratkaisemiseksi monissa ilmastonmuutokselle haavoittuvissa maissa ja kehitysmaita koskevien ilmastorahoitusmenettelyjen yksinkertaistamiseksi.

Päätöslauselmassa muistutetaan, että EU:n on tärkeää lopettaa nopeasti riippuvuus fossiilisista polttoaineista, lopettaa asteittain niihin liittyvät tuet ja nopeuttaa energiasiirtymää. Se myös kehottaa kiinnittämään enemmän kansainvälistä huomiota konfliktien ympäristövaikutuksiin.

Tämän tekstin on laatinut muutos-, innovointi- ja terveysasioista vastaava Euroopan parlamentin politiikkayksikkö. Lisätietoja tästä aiheesta on ympäristön, ilmaston ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunnan verkkosivustolla.

Kristi Polluveer
05/2026

2.4.3. BIOLOGINEN MONIMUOTOISUUS, MAANKÄYTTÖ JA METSÄTALOUS

Tässä Faktatietojen luvussa kerrotaan, miten EU toimii biologisen monimuotoisuuden, ekosysteemien, maaperän ja metsien suojelemisen ja ennallistamisen hyväksi. Siinä esitellään erilaisia biologista monimuotoisuutta, metsiä ja maaperää koskevia strategioita sekä tärkeimmät kansainväliset sopimukset, jotka ohjaavat EU:n politiikkaa tällä alalla. Lisäksi siinä esitetään yleiskatsaus tärkeimmistä biologiseen monimuotoisuuteen, luonnonvaraisten eläinten ja kasvien hyödyntämiseen, haitallisiin vieraslajeihin, hyötyjen jakamiseen, maankäyttöön ja metsätalouteen liittyvistä säädöksistä. Siinä myös kuvaillaan yksityiskohtaisesti, miten biologista monimuotoisuutta edistäviä hankkeita rahoitetaan EU:n talousarviosta.

OIKEUSPERUSTA

— Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 3 artiklan mukaan EU:lla on yksinomainen toimivalta, kun kyseessä on meren elollisten luonnonvarojen säilyttäminen osana yhteistä kalastuspolitiikkaa.

— SEUT:n 11 artikla edellyttää, että ympäristönsuojelu sisällytetään EU:n tavoitteiden ja politiikan määrittelyyn ja toteuttamiseen.

— SEUT:n 191 ja 192 artiklassa vahvistetaan EU:n ympäristöpolitiikan tavoitteet ja niiden saavuttamiseksi käytettävät päätöksentekomenettelyt.

— SEUT:n 193 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää tiukemmasta ympäristönsuojelusta, kunhan se on perussopimusten mukaista.

BIOLOGISTA MONIMUOTOISUUTTA, MAANKÄYTTÖÄ JA METSÄTALOUTTA KOSKEVAN EU:N POLITIIKAN TAVOITTEET

A. EU:n biodiversiteetti- ja maankäyttöstrategiat

Komissio esitteli 11. joulukuuta 2019 Euroopan vihreän kehityksen ohjelman. Kyseessä on kunnianhimoinen toimenpidepaketti, jolla pyritään tekemään EU:sta hiilineutraali vuoteen 2050 mennessä. Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa täydennettiin kolmella strategialla, jotka käsittelevät biodiversiteettiä, metsiä ja maaperää.

— Vuoteen 2030 ulottuvan EU:n biodiversiteettistrategian (julkaistu 20. toukokuuta 2020) tavoitteena on saada biologinen monimuotoisuus elpymään asteittain vuoteen 2030 mennessä käsittelemällä viittä suurinta luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen aiheuttajaa (muutokset maan ja meren käytössä, liiallinen hyödyntäminen, ilmastonmuutos, saastuminen ja haitalliset vieraslajit).

— Metsästrategian 2030 (julkaistu 16. heinäkuuta 2021) tarkoituksena on sopeuttaa Euroopan metsiä ilmastonmuutoksen aiheuttamiin uusiin olosuhteisiin, äärimmäisiin sääilmiöihin ja huomattavaan epävarmuuteen. Tämä mahdollistaa sen, että metsät voivat jatkossakin täyttää sosioekonomiset tehtävänsä,

tukea ekosysteemejä ja edistää hiilidioksidin poistamista ilmakehästä. Lisäksi strategiaan sisältyy toimenpiteitä, joilla tuetaan metsäkatoa aiheuttamattomia arvoketjuja.

— Vuoteen 2030 ulottuvan maaperästrategian (julkaistu 17. marraskuuta 2021) keskiössä on terveen maaperän tarjoamien lukuisten hyötyjen, kuten kestävä elintarviketuotanto, luonnon monimuotoisuus ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen, valjastaminen käyttöön.

Edellä mainituissa asiakirjoissa asetetaan tavoitteeksi muun muassa se, että

— vähintään 30 prosenttia EU:n maa-alueesta ja 30 prosenttia sen merialueesta saadaan oikeudellisen suojelun piiriin vuoteen 2030 mennessä

— elinympäristöjen tai lajien suojelutasoa ei huononneta ja että lajeista 30 prosentin suojelutaso on hyvä tai ainakin osoittaa kohenemisen merkkejä vuoteen 2030 mennessä

— kaikkien pintavesien tila on hyvä ja kaikkien pohjavesien tila on erittäin hyvä vuoteen 2027 mennessä

— saavutetaan tilanne, jossa uutta maata ei enää oteta infrastruktuurin käyttöön (”uuden maan käyttöönoton nollataso”) vuoteen 2050 mennessä

— istutetaan kolme miljardia uutta puuta vuoteen 2030 mennessä.

Näitä kolmea strategiaa täydennettiin tammikuussa 2023, jolloin komissio julkaisi tiedonannon ”Pölyttäjiä koskevan EU:n aloitteen tarkistaminen – Pölyttäjien olosuhteiden parantaminen”. Se perustuu vuonna 2018 tehtyyn pölyttäjiä koskevaan EU:n aloitteeseen, ja siinä asetetaan vuoteen 2030 ulottuvia tavoitteita, joihin liittyviä toimia toteutetaan kolmella painopistealueella: 1) pölyttäjien suojelun parantaminen ja niiden vähenemiseen johtavien syiden torjuminen, 2) tietämyksen parantaminen ja 3) yhteiskunnan aktivoiminen sekä strategisen suunnittelun ja yhteistyön edistäminen.

B. EU:n kansainväliset sitoumukset biologisen monimuotoisuuden suojelemiseksi

Biologinen monimuotoisuus ja elinympäristöt pyritään säilyttämään ja metsäkatoa pyritään torjumaan useilla kansainvälisillä sopimuksilla. Erityisesti mainittakoon, että EU on ratifioinut seuraavat kansainväliset yleissopimukset, jotka ohjaavat sen toimintaa kyseisillä aloilla:

— luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskeva yleissopimus (CITES-sopimus, 1973)

— ilmastonmuutosta koskeva YK:n puitesopimus (ilmastosopimus, 1992)

— biologista monimuotoisuutta koskeva YK:n yleissopimus (biodiversiteettisopimus, 1992)

— Pariisin sopimus (2015)

— Kunmingin-Montrealin maailmanlaajuinen biodiversiteettikehys (2022)

— merten biologisen monimuotoisuuden suojelua ja kestävää käyttöä kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla alueilla koskeva YK:n sopimus (2023)

EU on myös useiden soveltamisalaltaan täsmällisempien kansainvälisten ja alueellisten yleissopimusten sopimuspuoli, joita ovat esimerkiksi

— vesilintujen elinympäristönä kansainvälisesti merkittäviä vesiperäisiä maita koskeva yleissopimus (Ramsarin yleissopimus, 1971)

— Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus (Helsingin sopimus, 1974)

— Välimeren merellisen ympäristön ja rannikkoalueiden suojelemista koskeva yleissopimus (Barcelonan yleissopimus, 1976)

— yleissopimus muuttavien luonnonvaraisten eläinlajien suojelusta (Bonnin yleissopimus, 1979)

— yleissopimus Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristöjen suojelusta (Bernin yleissopimus, 1982)

— Alppien suojelua koskeva yleissopimus (1991).

BIOLOGISTA MONIMUOTOISUUTTA, MAANKÄYTTÖÄ JA METSÄTALOUTTA KOSKEVAN EU:N POLITIIKAN SAAVUTUKSET

A. Biologisen monimuotoisuuden ja luontotyyppien suojelu ja ennallistaminen

Luonnon monimuotoisuuden suojelua koskevan EU:n politiikan kulmakiviä ovat luontodirektiivi (direktiivi 92/43/ETY) ja lintudirektiivi (direktiivi 2009/147/EY). Niillä perustettiin suojelualueiden verkosto Natura 2000 ja annettiin jäsenvaltioiden tehtäväksi säilyttää ja saattaa ennalleen suojelualueilla esiintyviä luontotyyppejä ja/tai lajeja. Yhteensä 1 295 000 neliökilometriä ja yli 27 000 maa- ja merialuetta käsittävä Natura 2000 on maailman suurin yhtenäinen suojeltujen alueiden verkosto.

Meriluonnon monimuotoisuuden suojelu kuuluu meristrategiapuitedirektiivin (direktiivi 2008/56/EY) soveltamisalaan. Tämä direktiivi vaatii jäsenvaltioita varmistamaan EU:n merialueiden hyvän tilan vuoteen 2020 mennessä ja suojelemaan luonnonvaroja, jotka ovat meriin liittyvän taloudellisen ja sosiaalisen toiminnan edellytys. Komissio julkaisi lisäksi vuonna 2025 ehdotuksen merten biologisen monimuotoisuuden suojelusta ja kestävästä käytöstä kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla alueilla. Ehdotuksella pyritään parantamaan merten biologisen monimuotoisuuden suojelua aavalla merellä, mikä on yksi EU:n velvoitteista samaa aihetta koskevan YK:n yleissopimuksen nojalla.

Vastaavasti vesipuitedirektiivillä (direktiivi 2000/60/EY) pyritään varmistamaan terveet makean veden muodostumat sääntelemällä pilaavia aineita ja vaatimalla jäsenvaltioita ehkäisemään vesimuodostumien tilan huononemista tai (tarvittaessa) ennallistamaan vesimuodostumat sellaiseen tilaan, että ne soveltuvat sekä luonnonvaraisen eläimistön että ihmisten tarpeisiin. Komissio ehdotti vuonna 2022 direktiivin muuttamista muun muassa siten, että otetaan käyttöön tiukemmat vaatimukset välittömästi myrkyllisille ja hitaasti hajoaville kemikaaleille.

Osana vuoteen 2030 ulottuvaa EU:n biodiversiteettistrategiaa parlamentti ja neuvosto hyväksyivät kesäkuussa 2024 asetuksen luonnon ennallistamista koskevan asetuksen (asetus (EU) 2024/1991), jotta voidaan ennallistaa vahingoittuneita ekosysteemejä ja palauttaa luonto kaikkialle Eurooppaan viljelysmaista ja meristä aina metsiin

ja kaupunkiympäristöihin. Tavoitteena on ennallistaa vähintään 20 prosenttia EU:n maa-alueista ja 20 prosenttia sen merialueista vuoteen 2030 mennessä ja kaikki ennallistamisen tarpeessa olevat ekosysteemit vuoteen 2050 mennessä. Elokuussa 2024 voimaan tullut laki edellyttää jäsenvaltioita laatimaan tavoitteiden saavuttamiseksi kansallisia ennallistamissuunnitelmia, mutta jättää niille kuitenkin joustovaraa kansallisten olosuhteiden huomioon ottamiseksi.

Tästä vankasta sääntelykehyksestä huolimatta Euroopan ympäristökeskuksen (EEA) Euroopan ympäristöä vuonna 2025 käsittelevässä raportissa arvioitiin, että Euroopan biologinen monimuotoisuus on heikentymässä ja että maan, makean veden ja meren ekosysteemit ovat vuonna 2025 huonossa tilassa. Lajeista vain 27,5 prosentin ja luontotyypeistä vain 14,7 prosentin osalta suojelun taso on hyvä. Vaikka tilanteen odotetaan paranevan seuraavien 10–15 vuoden aikana, EEA toi esiin vakavia huolenaiheita EU:n ekosysteemien tulevaisuudesta ja kehotti jäsenvaltioita panemaan ympäristölainsäädännön täytäntöön kaikilta osin ja tehokkaasti täytäntöönpanon puutteiden korjaamiseksi.

B. Luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston hyödyntäminen ja niillä käytävä kauppa

CITES-sopimuksella säännellään elävien ja kuolleiden eläinten ja kasvien kansainvälistä kauppaa ja etenkin vientiä, tuontia ja jälleenvientiä lupa- ja todistusjärjestelmän pohjalta. Kaikki jäsenvaltiot ovat CITES-sopimuksen osapuolia, ja EU on itse ollut sen osapuoli vuodesta 2015. Asetuksella luonnonvaraisten eläinten ja kasvien suojelusta (asetus (EY) N:o 338/97), jota muutettiin viimeksi vuonna 2023, sisällytetään CITES-sopimuksen tavoitteet, periaatteet ja määräykset unionin lainsäädäntöön. Tuontia säännellään täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2025/6, jolla kielletään tiettyjen luonnonvaraisten eläin- ja kasvilajien yksilöiden tuonti unioniin.

Lisäksi ympäristörikosdirektiivi (direktiivi (EU) 2024/1203) vaatii jäsenvaltioita säätämään rangaistavaksi luonnonvaraisten eläinten ja kasvien suojelusta annetun asetuksen liitteissä A, B ja C mainittujen lajien kaupan ja tuonnin.

C. Haitalliset vieraslajit

Haitallisella vieraslajilla tarkoitetaan mitä tahansa lajia, joka tuodaan sen maantieteellisen alueen ulkopuolelle, jossa sitä luontaisesti esiintyy, ja joka uhkaa luonnon monimuotoisuutta tai siihen liittyviä ekosysteemejä tai vaikuttaa niihin. Haitallisten vieraslajien valvonnan tehostaminen kuuluu vuoteen 2030 ulottuvan biologista monimuotoisuutta koskevan unionin strategian tavoitteisiin. Haitalliset vieraslajit aiheuttavat unionissa vuosittain miljardien eurojen vahingot sekä ekosysteemeille että viljelykasveille ja tuotantoeläimille, haittaavat paikallista ekologiaa ja vaikuttavat ihmisten terveyteen.

Vieraslajiasetuksella (asetus (EU) N:o 1143/2014) pyritään ennaltaehkäisemisen, varhaisvaroituksen ja nopeiden vastatoimien avulla suojelemaan alkuperäistä luonnon monimuotoisuutta ja vähentämään mahdollisimman paljon tai lieventämään näiden lajien vaikutuksia ihmisten terveydelle ja taloudelle. Se sisältää luettelon unionin kannalta merkityksellisistä haitallisista vieraslajeista, joita vastaan jäsenvaltioiden on toteutettava ennaltaehkäisy-, hallinta- ja hävittämistoimenpiteitä.

Lisäksi ympäristörikosdirektiivissä edellytetään, että jäsenvaltiot säätävät haitallisten vieraslajien taloudellisen hyväksikäytön tai levittämisen rangaistavaksi, jos se rikkoo haitallisia vieraslajeja koskevassa asetuksessa säädettyjä rajoituksia.

D. Geenivarojen saatavuus ja hyötyjen jako

Asetus geenivarojen saannista ja saatavuudesta sekä niiden käytöstä saatavien hyötyjen jaosta (asetus (EU) N:o 511/2014) hyväksyttiin kyseistä asiaa koskevan Nagoyan pöytäkirjan täytäntöönpanemiseksi. Asetuksen mukaan geenivaroja ja niihin liittyvää perinteistä tietämystä voidaan siirtää ja käyttää vain käyttäjien (yritykset, yksityiset kerääjät ja instituutiot) ja alkuperämaan viranomaisten keskinäisesti sopimien ehtojen mukaisesti.

E. Maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous

Maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous (LULUCF) -sektori kattaa viljelymaan, rakennetun maan, laidunmaan, metsien ja kosteikkojen hallinnon sekä niiden käytön muutokset (esim. metsäkadon tai turvemaiden kuivatuksen myötä). Sektori aiheuttaa kasvihuonekaasupäästöjä, mutta se pystyy myös sitomaan hiilidioksidia ilmakehästä.

Jäsenvaltiot olivat Kioton pöytäkirjan mukaisesti vuoteen 2020 asti sitoutuneet varmistamaan, että maankäytöstä johtuvat kasvihuonekaasupäästöt korvattaisiin poistamalla ilmakehästä vastaava määrä hiilidioksidia. EU on kirjannut tämän vuosia 2021–2030 koskevan ”ei debetsaldoa -säännön” LULUCF-asetukseen (asetus (EU) 2018/841), jota muutettiin huhtikuussa 2023 uuden vuoteen 2030 ulottuvan tavoitteen määrittämiseksi Euroopan vihreän kehityksen ohjelman mukaisesti. Tavoitteena on erityisesti lisätä EU:n hiilinieluja 15 prosentilla eli vielä 310 miljoonan ilmakehästä poistettavan hiilidioksidiekvivalenttitonnin verran.

Lisäksi maaperän seurantaa koskevassa laissa (direktiivi (EU) 2025/2360) otetaan käyttöön yhteinen kehys, jolla seurataan ja arvioidaan maaperän terveyttä ja kestokykyä ja hallitaan pilaantuneita alueita. EU:n maaperästrategian mukaisesti sen tavoitteena on edistää ei-sitovia tavoitteita saavuttaa terve maaperä kaikkialla EU:ssa vuoteen 2050 mennessä ja lakata ottamasta rakentamatonta maata infrastruktuurin käyttöön vuoteen 2030 mennessä. Direktiivi tuli voimaan vuonna 2025, ja jäsenvaltioiden on saatettava se osaksi kansallista lainsäädäntöään vuoteen 2028 mennessä.

Näistä toimista huolimatta EEA:n vuonna 2025 julkaisemassa Euroopan ympäristöä käsittelevässä raportissa arvioidaan, että maan käyttöönotto lisääntyi 14 prosenttia vuosina 2005–2023. Samaan aikaan metsämaan pinta-ala kasvoi 4 prosenttia ja kosteikkojen pinta-ala yhden prosentin viljelymaiden (–5 prosenttia) ja laidunmaan (–1 prosentti) kustannuksella. Koska maankäytön kysynnän odotetaan kasvavan tulevaisuudessa, EEA suosittelee, että tarkastellaan monimuotoista maankäyttöä koskevia ratkaisuja potentiaalisten konfliktien ehkäisemiseksi. Se kuitenkin toteaa myös, että EU:n tavoitetta uuden maan käyttöönoton nollatasosta vuoteen 2050 mennessä tuskin saavutetaan.

F. Metsät ja metsäkato

EU:ssa on lähes 182 miljoonaa hehtaaria metsää ja puustoista maata, joka kattaa 43 prosenttia sen maa-alasta (lähes 30 prosenttia Natura 2000 -verkoston pinta-alasta), ja EU onkin ottanut käyttöön useita toimenpiteitä metsien suojelemiseksi.

Puutavara-asetuksella (asetus (EU) N:o 995/2010) vahvistetaan ehdot puutavaran ja puutuotteiden saattamiselle EU:n markkinoille ja kielletään laittomasti korjatun puun myynti.

Metsäkatoasetuksella (asetus (EU) 2023/1115) pyritään vähentämään EU:n vaikutusta maailmanlaajuiseen metsäkatoon ja metsien tilan heikkenemiseen, kasvihuonekaasupäästöihin ja luonnon monimuotoisuuden köyhtymiseen. Sillä varmistetaan, että tiettyjä tuotteita saatetaan EU:n markkinoille tai viedään unionista vain, jos ne ovat metsäkatoa aiheuttamattomia, ne on tuotettu tuotantomaan asiaa koskevan lainsäädännön mukaisesti ja niistä on annettu asianmukaista huolellisuutta koskeva vakuutus. Asetusta muutettiin viimeksi vuonna 2025, jolloin siihen sisällytettiin mikro- ja pientoimijoita koskeva yksinkertaistettu järjestelmä ja toimitusketjussa alempana sijaitsevien toimijoiden velvoitteita kevennettiin muun muassa lykkäämällä asetuksen voimaantuloa 30. joulukuuta 2026 saakka.

G. Rahoitusvälineet

Vuonna 2020 tehdyn talousarvioasioita koskevan toimielinten sopimuksen mukaisesti EU:n tavoitteena on käyttää luonnon monimuotoisuutta koskeviin tavoitteisiin 7,5 prosenttia talousarviostaan vuonna 2024 ja 10 prosenttia talousarviostaan vuosina 2026 ja 2027. Tämä on yhteensä 112,7 miljardia euroa.

Vuodesta 1992 lähtien unionin ympäristöalan toimintaa on rahoitettu ympäristön ja ilmastotoimien ohjelmasta (Life-ohjelma). Life-ohjelman nykyisessä, vuodet 2021–2027 kattavassa vaiheessa luontoa ja luonnon monimuotoisuutta koskevien hankkeiden eli Natura 2000 -verkoston tukemiseen on varattu 2,143 miljardin euron määrärahat.

Biologista monimuotoisuutta tuetaan muillakin EU:n talousarvio-ohjelmilla ja -välineillä. Yhteinen maatalouspolitiikka kattaa 57 prosenttia kaikista biologiseen monimuotoisuuteen liittyvistä menoista erityisesti toisen pilarinsa (Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston) kautta. Muita merkittäviä biodiversiteettimenojen rahoituslähteitä ovat Euroopan aluekehitysrahasto (noin 14 prosenttia kaikista menoista) ja väliaikainen elpymis- ja palautumistukiväline (noin 10 prosenttia).

Komissio esitti heinäkuussa 2025 ehdotuksensa EU:n seuraavaksi pitkän aikavälin menosuunnitelmaksi, joka kattaa vuodet 2028–2034. Ehdotuksiin ei sisältynyt erityistä biologista monimuotoisuutta koskevaa menotavoitetta, vaan laajempi tavoite osoittaa 35 prosenttia ilmastoon ja ympäristöön liittyviin päämääriin. Komissio ehdotti myös, että Life-ohjelma lopetetaan ja että ympäristöhankkeille annetaan sen sijaan tukea kansallisten ja alueellisten kumppanuussuunnitelmien sekä uuden Euroopan kilpailukykyrahaston kautta.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on jo pitkään tukenut biologisen monimuotoisuuden suojelua ja ilmastonmuutosta koskevaa EU:n toimintapolitiikkaa.

— Syyskuussa 2010 se hyväksyi päätöslauselman biologisen monimuotoisuuden säilyttämistä koskevan EU:n lainsäädännön täytäntöönpanosta vuoden 2010 jälkeistä tavoitetta silmällä pitäen. Parlamentti ilmaisi syvän huolensa siitä, että vaikka biologisen monimuotoisuuden vähenemisen pysäyttämisellä on kiire, sitä ei löydy kansainväliseltä poliittiselta asialistalta. Se pyysikin tehostamaan biologisen monimuotoisuuden hallintaa niin sisäisissä kuin ulkoisissakin suhteissa.

— Lokakuussa 2015 antamassaan päätöslauselmassa ”Kohti uutta Pariisissa tehtävää kansainvälistä ilmastosopimusta” parlamentti kehotti hyväksymään Pariisin sopimuksen ja muistutti, että ilmastonmuutos nopeuttaa luonnon monimuotoisuuden vähenemistä. Se totesi myös, että maankäyttöön liittyy huomattavia kustannustehokkaita mahdollisuuksia hillitsemisen ja selviytymiskyvyn parantamisen kannalta.

— Marraskuussa 2016 parlamentti hyväksyi päätöslauselman luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan torjumista koskevan EU:n toimintasuunnitelman johdosta. Sen tarkoituksena oli ehkäistä tätä järjestäytynyttä ja tuhoisaa rikollisuutta, joka on uhka biologiselle monimuotoisuudelle, sillä se ajaa useita lajeja sukupuuton partaalle. Lisäksi siinä korostettiin alkuperä-, kauttakuljetus- ja kohdemaiden välisen kansainvälisen yhteistyön merkitystä.

— Lokakuussa 2020 parlamentti antoi päätöslauselman suosituksista komissiolle EU:n oikeudellisesta kehyksestä EU-vetoisen maailmanlaajuisen metsäkadon pysäyttämiseksi ja sen suunnan kääntämiseksi. Tämän seurauksena komissio esitti marraskuussa 2021 ehdotuksen metsäkatoasetukseksi.

— Kesäkuussa 2021 parlamentti antoi päätöslauselman aiheesta ”Vuoteen 2030 ulottuva EU:n biodiversiteettistrategia: – Luonto takaisin osaksi elämäämme”. Siinä vaaditaan, että 30 prosenttia EU:n maa- ja merialueista suojellaan, kaupunkien biologiselle monimuotoisuudelle asetetaan sitovia tavoitteita, kuten viherkatot uusiin rakennuksiin, ja ryhdytään kiireellisesti toimiin mehiläisten ja muiden pölyttäjien kannan vähenemisen pysäyttämiseksi. Tammikuussa 2023 komissio ryhtyi toimeen viimeisen vaatimuksen osalta.

— Vuonna 2022 parlamentti antoi valiokunta-aloitteisen päätöslauselman metsien ja ekosysteemien selviytymiskyvyn suojelemisesta ja parantamisesta. Siinä kehotettiin parantamaan metsien rakenteellista, toiminnallista ja lajiston monimuotoisuutta ja painotettiin, että monokulttuureja ei pitäisi tukea EU:n varoista.

— Vuonna 2022 parlamentti käynnisti perussopimusten muuttamista koskevan lainsäädäntöaloitemenettelyn, jossa se kehotti antamaan unionille yksinomaisen toimivallan ympäristön ja biologisen monimuotoisuuden sekä ilmastonmuutosta koskevien neuvottelujen alalla.

— Marraskuussa 2023 parlamentti antoi päätöslauselman pölyttäjiä koskevasta tarkistetusta aloitteesta ja korosti tarvetta korjata puutteet keskeisissä pölyttäjien vähenemistä torjuvissa alakohtaisissa EU:n toimintapolitiikoissa. Se kehotti sisällyttämään pölyttäjien suojelutoimenpiteitä asiaan liittyviin EU:n politiikkatoimiin ja kieltämään viimeistään vuonna 2027 sellaisten maataloustuotteiden tuonnin, joiden tuotannossa on käytetty EU:ssa kiellettyjä torjunta-aineita.

— Parlamentti on myös ollut erittäin kiinnostunut maailmanlaajuisista biologista monimuotoisuutta koskevista neuvotteluista ja lähettänyt jäsenistä koostuvan valtuuskunnan biodiversiteettisopimusta käsitelleisiin COP15- ja COP16-kokouksiin.

Tämän tekstin on laatinut muutos-, innovointi- ja terveysasioista vastaava politiikkayksikkö. Lisätietoja tästä aiheesta on ympäristön, ilmaston ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunnan verkkosivustolla.

Axel GRISLIN
04/2026

2.4.4. VESIEN SUOJELU JA HOITO

Tässä luvussa kerrotaan EU:n vesipolitiikasta ja sen keskeisestä merkityksestä ympäristön suojelemisessa. Säädetyillä laeilla pyritään suojelemaan vesilähteitä, makean veden ekosysteemejä ja meriekosysteemejä. Vesi on ihmisten, eläinten ja kasvien elämän edellytys ja talouden välttämätön resurssi. Vesiä on suojeltava ja hoidettava yli kansallisten rajojen. EU:n lainsäädännöllä pyritään varmistamaan juomaveden ja uimaveden puhtaus. Puhtaiden vesien suojelusta ja ennallistamisesta sekä vesien kestävästä käytöstä pitkällä aikavälillä säädetään vesipuitedirektiivissä.

OIKEUSPERUSTA

— Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 191–193 artikla

TAUSTA

Vesi ei ole pelkästään kaupallinen tuote, vaan se on myös julkinen hyödyke ja rajallinen resurssi, jonka laadusta ja riittävyydestä on pidettävä huolta ja jota on käytettävä kestävällä tavalla. Monet eri alat, kuten maatalous, teollisuus, matkailu, liikenne ja energia, kuitenkin kuormittavat vesistöjä.

Ensimmäinen juomavesidirektiivi (direktiivi 80/778/ETY) annettiin vuonna 1980. Sillä haluttiin yhdenmukaistaa yksittäisten jäsenmaiden vedelle asettamia kansallisia vaatimuksia ja puuttua taloudellisen kilpailun epätasa-arvoisiin edellytyksiin.

Vuonna 1992 Helsingissä hyväksyttiin yleissopimus maasta toiseen ulottuvien vesistöjen ja kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä, jonka sopimuspuoli EU on. Sillä vahvistettiin kansallisia toimenpiteitä ja kansainvälistä yhteistyötä rajat ylittävien pinta- ja pohjavesien ekologisen hoidon ja suojelun alalla.

Vuonna 1997 tehdyssä yleissopimuksessa kansainvälisten vesistöjen muuhun kuin liikennekäyttöön sovellettavista säännöistä vahvistettiin kansainvälisten vesistöjen käyttöä, hoitoa ja suojelua koskevat perusnormit ja -säännöt vesistömaiden väliselle yhteistyölle.

Komissio hyväksyi vuonna 2012 suunnitelman Euroopan vesivarojen turvaamiseksi. Kyseessä on pitkän aikavälin strategia, jonka tavoitteena on turvata hyvälaatuisen veden riittävä saatavuus kaikkea oikeutettua käyttöä varten parantamalla EU:n nykyisen vesipolitiikan täytäntöönpanoa, sisällyttämällä vesipolitiikan tavoitteet muihin politiikanaloihin ja korjaamalla nykyisessä lainsäädännössä olevia puutteita.

TAVOITTEET JA SAAVUTUKSET

EU:n vesipolitiikan yleisenä tavoitteena on varmistaa laadukkaan veden riittävä saatavuus kaikkialla EU:ssa, kaikilla talouden aloilla ja ympäristössä sekä varmistaa kaikkien vesialueiden hyvä tila kaikkialla Euroopassa. Ilmastonmuutoksen vuoksi EU:ssa nähdään tulevaisuudessa kuitenkin yhä enemmän veteen liittyviä äärimmäisiä sääilmiöitä, kuten tulvia ja kuivuutta, joten on ensisijaisen tärkeää hyväksyä

toimintapolitiikkoja, joiden avulla näiden ilmiöiden vaikutuksia voidaan lieventää ja niihin voidaan sopeutua.

Unionissa on laadittu kaksi laajaa lainsäädäntökehystä makean veden ja meren resurssien suojelemiseksi. Ne ovat vesipuitedirektiivi ja meristrategiadirektiivi.

A. Vesipuitedirektiivi ja sen tavoitetta tukevat muut vesidirektiivit

Vesipuitedirektiivillä (2000/60/EY) luodaan puitteet sisämaan pintavesien, jokisuiden vaihettumisalueiden sekä rannikko- ja pohjavesien suojelulle. Pyrkimyksenä on ehkäistä ja vähentää saastumista, edistää kestävää vedenkäyttöä, suojella vesiympäristöä ja parantaa sen tilaa sekä vähentää tulvien ja kuivuuden vaikutuksia. Yleisenä tavoitteena on, että kaikkien vesialueiden tila olisi hyvä. Tätä varten jäsenmaiden on laadittava vesienhoitosuunnitelmia luonnollisia maantieteellisiä vesistöalueita varten sekä erityisiä toimenpideohjelmia, joiden avulla tavoitteet voidaan saavuttaa.

Komission vuonna 2019 tekemässä vesipuitedirektiivin arvioinnissa todettiin, että direktiivi on yleisesti ottaen tarkoituksenmukainen mutta sen täytäntöönpanoa on nopeutettava. Komissio ilmoittikin kesäkuussa 2020, ettei se aio oleellisesti muuttaa vesipuitedirektiiviä vaan keskittyy sen sijaan nykyisen direktiivin täytäntöönpanoon ja noudattamisen valvontaan.

Vesipolitiikan puitedirektiivin tueksi on annettu tiettyihin aihealueisiin kohdennettuja direktiivejä:

— Pohjavesidirektiivillä (2006/118/EY) suojellaan pohjavettä pilaantumiselta ja huononemiselta. Siinä vahvistetaan pohjaveden hyvän kemiallisen tilan arviointiperusteet sekä arviointiperusteet nousevien muutossuuntien havaitsemiseksi seurattavissa aineissa ja arviointiperusteet niiden kohtien määrittämiseksi, joissa muutossuunnat käännetään laskeviksi. Tuorein uudistus on neuvoston ja parlamentin maaliskuussa 2026 hyväksymä komission ehdotus pilaavien aineiden luettelon ja laatunormien päivittämisestä, jolla parannetaan kemiallisten seosten seurantaa, virtaviivaistetaan tulevia päivityksiä tieteellisten tulosten perusteella, parannetaan datan saatavuutta, avoimuutta ja uudelleenkäyttöä sekä asetetaan uusia normeja uusille huolta aiheuttaville aineille.

— Tarkistetussa juomavesidirektiivissä (EU) 2020/2184) vahvistetaan ihmisten käyttöön tarkoitetun veden tärkeimmät laatuvaatimukset. Siinä vaaditaan jäsenmaita seuraamaan säännöllisesti veden laatua. Jäsenmaat voivat ottaa käyttöön aluettaan koskevia lisävaatimuksia mutta vain, jos se johtaa vaatimusten tiukentamiseen. Direktiivissä säädetään myös säännöllisestä tiedottamisesta kuluttajille. Lisäksi komissiolle on annettava kertomus juomaveden laadusta joka kolmas vuosi. Tarkistetussa direktiivissä päivitetään juomaveden turvallisuutta koskevia vaatimuksia ja parannetaan turvallisen juomaveden saatavuutta Maailman terveysjärjestön uusimpien suositusten mukaisesti. Vuonna 2022 hyväksyttiin ensimmäinen tarkkailtavien aineiden luettelo ihmisten käyttöön tarkoitetussa vedessä olevista huolta aiheuttavista aineista tai yhdisteistä.

— Uimavesidirektiivissä (2006/7/EY) on uimavesien valvontaa ja luokittelua sekä uimaveden laadusta tiedottamista koskevia sääntöjä, joilla pyritään edistämään kansanterveyttä ja ympäristönsuojelua. Uimakauden aikana jäsenmaiden on

otettava uimavedestä näytteitä ja arvioitava kerran kuukaudessa vähintään kahden tietyn bakteerin pitoisuusarvoja kullakin uimapaikalla. Niiden on annettava ”uimavesiprofiilien” avulla kansalaisille tietoa muun muassa uimaveden laatuun vaikuttavan pilaantumisen tyypistä ja lähteistä. Komissio ja Euroopan ympäristökeskus julkaisevat vuosittain yhteenvetokertomuksen uimaveden laadusta.

— Ympäristönlaatunormeista annetussa direktiivissä (2008/105/EY) vahvistetaan EU:n tasolla sallitut enimmäispitoisuudet pintavesissä 33 prioriteettiaineelle, jotka aiheuttavat merkittävän riskin vesiympäristölle tai vesiympäristön välityksellä, ja kahdeksalle muulle pilaavalle aineelle. Vuoden 2013 uudelleentarkastelussa luetteloon lisättiin 12 uutta ainetta. Vuonna 2023 pintavesiä koskevien prioriteettiaineiden luetteloon lisättiin 23 kriittistä ainetta, joihin kuuluu torjunta-aineita, kuten glyfosaatti, lääkkeitä (särkylääkkeet, tulehduskipulääkkeet ja antibiootit), bisfenoli A sekä 24:n per- ja polyfluoratun alkyyliyhdisteen ryhmä.

— Yhdyskuntajätevesien käsittelystä vuonna 1991 annetulla direktiivillä (91/271/ETY) oli tarkoitus suojella ympäristöä yhdyskuntajätevesipäästöjen ja teollisuuden päästöjen haitallisilta vaikutuksilta. Direktiivissä vahvistettiin yhdyskuntajätevesien keräämistä, käsittelyä ja päästöjä koskevat vähimmäisvaatimukset ja aikataulut, otettiin käyttöön puhdistamolietteen hävittämisen valvonta ja lopetettiin vaiheittain kyseisen lietteen kaataminen mereen. Tarkistettu yhdyskuntajätevesien käsittelyä koskeva direktiivi (EU) 2024/3019, joka tuli voimaan 1. tammikuuta 2025, perustuu aikaisempaan direktiiviin. Siinä käsitellään yhä esiintyvää pilaantumista sekä uusia haasteita yhdyskuntajätevesien käsittelyssä. Direktiivissä EU-mailta edellytetään, että kaupungit keräävät ja käsittelevät jätevedet asianmukaisesti ja kustannustehokkaasti, ja soveltamisala ulotetaan kattamaan pienemmät taajamat. Lisäksi siinä sovelletaan saastuttaja maksaa -periaatetta esimerkiksi lääkkeiden ja kosmetiikkatuotteiden valmistajiin.

— Nitraattidirektiivillä (91/676/ETY) pyritään suojelemaan vesiä maataloudesta peräisin olevilta nitraateilta, koska ne voivat saastuttaa juomavesilähteitä, myös pohjavettä, ja johtaa pintaveden rehevöitymiseen. Täydentävässä asetuksessa edellytetään määriteltyjen, nitraattien aiheuttamalle pilaantumiselle alttiiden vyöhykkeiden perustamista, vesien nitraattipitoisuuden valvontaa ja yhteenvetoa toimintaohjelmista. Komissio käynnisti vuonna 2023 direktiivin arvioinnin ja pyysi sidosryhmiä ja kansalaisia esittämään näkemyksiään. Tämän kuulemisen tulokset julkaistiin syyskuussa 2024.

— Tulvadirektiivin (2007/60/EY) tavoitteena on vähentää ja hallita tulvista ihmisten terveydelle, ympäristölle, infrastruktuurille ja omaisuudelle aiheutuvia riskejä. Siinä edellytetään, että jäsenmaat tekevät kustakin kuuden vuoden ajanjaksosta alustavan arvioinnin, jossa määritetään tulvariskin alaiset vesistöalueet ja niihin liittyvät rannikkoalueet ja laativat sitten tulvariskikarttoja ja tulvariskien hallintasuunnitelmia, joissa keskitytään ehkäisyyn, suojeluun ja valmiustoimiin. Toinen, vuodet 2015–2021 kattava kuuden vuoden arviointijaksoa koskeva kertomus julkaistiin joulukuussa 2021.

B. Rannikko- ja merialueita koskeva EU:n politiikka

Meristrategiapuitedirektiivi (2008/56/EY) on EU:n yhdennetyn meripolitiikan ympäristöpilari, joka laadittiin unionin meritalouden kestävän kehityksen vahvistamiseksi ja meriympäristön suojelun tehostamiseksi. Direktiivin tavoitteena oli saavuttaa unionin meriympäristön hyvä tila vuoteen 2020 mennessä, suojella ja säilyttää meriympäristöä sekä estää merien tilan huonontuminen. Direktiivissä määritetään eurooppalaiset merialueet (Itämeri, Koillis-Atlantti, Välimeri ja Mustameri) ja niiden osa-alueet meriä koskevissa alueellisissa yleissopimuksissa vahvistetuissa maantieteellisissä rajoissa. Meriympäristön hyvän tilan saavuttamiseksi vuoteen 2020 mennessä jäsenmaiden oli laadittava merivesilleen ekosysteemiperustainen strategia, jota tarkistetaan joka kuudes vuosi. Rannikkoalueiden yhdennetyn käytön ja hoidon toteuttamisesta annetussa suosituksessa määritellään rannikkoalueiden hyvän käytön ja hoidon periaatteet, jotka jäsenmaiden on otettava huomioon.

Komissio antoi kesäkuussa 2020 kertomuksen meristrategiapuitedirektiivin täytäntöönpanon ensimmäisestä kaudesta. Toukokuussa 2020 hyväksyttiin uusi vuoteen 2030 ulottuva EU:n biodiversiteettistrategia, jolla pyritään vahvistamaan edelleen meriekosysteemien suojelua muun muassa laajentamalla suojeltuja alueita ja perustamalla tiukasti suojeltuja alueita luontotyyppejä ja kalakantojen elvyttämistä varten.

Alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta ja säännösten rikkomisista määrättävistä seuraamuksista annetun direktiivin 2005/35/EY ja sen vuonna 2009 tehdyn ajantasaistamisen tarkoituksena on varmistaa, että merien pilaamiseen syyllistyville määrätään tehokkaita ja varoittavia seuraamuksia.

Vuonna 1999 tapahtunut Erika-aluksen öljykatastrofi sai EU:n vahvistamaan rooliaan meriturvallisuutta ja merien pilaantumista koskevissa asioissa, joten vuonna 2002 perustettiin Euroopan meriturvallisuusvirasto. Virasto vastaa muun muassa alusten aiheuttaman saastumisen ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä öljyn- ja kaasunporauslaitteistojen aiheuttaman merten pilaantumisen torjunnasta.

C. Kansainväliset sopimukset aluevesistä

Euroopan merivesien suojelua säännellään neljällä kansainvälisellä yhteistyötä koskevalla sopimuksella (meriä koskevat alueelliset yleissopimukset) jäsenmaiden ja sellaisten naapurimaiden välillä, joiden kanssa niillä on yhteisiä vesialueita: Koillis-Atlanttia koskevalla vuoden 1992 OSPAR-yleissopimuksella (Oslo ja Pariisi), Itämerta koskevalla vuoden 1992 Helsingin yleissopimuksella, Välimerta koskevalla vuoden 1995 Barcelonan yleissopimuksella ja Mustaamerta koskevalla vuoden 1992 Bukarestin yleissopimuksella.

Lisäksi EU on sopimuspuolena tietyissä yleissopimuksissa, joita ovat esimerkiksi vuoden 1992 yleissopimus maasta toiseen ulottuvien vesistöjen ja kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä, vuoden 1994 yleissopimus Tonavan suojelusta, vuoden 1999 yleissopimus Reinin suojelusta ja kansainvälisestä Oderin suojelukomissiosta tehty sopimus vuodelta 1999.

Merivesiin tai vesistöalueisiin keskittyvän alueiden välisen ympäristöalan yhteistyön perusteella EU:ssa on laadittu useita makroaluestrategioita. Näillä strategioilla käsitellään tietyn maantieteellisen alueen kohtaamia yhteisiä haasteita, ja niitä ovat

esimerkiksi vuoden 2009 Itämeri-strategia, Tonavan aluetta koskeva vuoden 2011 strategia ja Adrian- ja Joonianmeren aluetta koskeva vuoden 2014 strategia.

D. Vesiresilienssiä koskeva strategia

Vesiekosysteemeihin kohdistuu valtavasti kuormitusta. Tämän vuoksi komissio on korostanut tarvetta vahvistaa Euroopan vesiturvallisuutta toimikauden 2024–2029 poliittisissa suuntaviivoissa.

Uusi eurooppalainen vesiresilienssiä koskeva strategia hyväksyttiin kesäkuussa 2025. Siinä on kattava monivuotinen ja monialainen suunnitelma, jossa käsitellään vesitehokkuutta, veden niukkuutta, vesien pilaantumista ja veteen liittyviä riskejä ja asetetaan välitavoitteita vuosille 2030 ja 2040. Tavoitteena on varmistaa Euroopan vesiresilienssi, taata, että vesilähteitä hoidetaan asianmukaisesti ja että vesivarojen niukkuuteen puututaan, vahvistaa Euroopan vesiteollisuuden kilpailukykyä ja innovatiivisuutta sekä soveltaa kiertotalouden periaatteita. Lisäksi komissio käynnisti marraskuussa 2025 vuoropuhelun jäsenmaiden kanssa kestävästä vesihuollosta.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Kaikkien aikojen ensimmäisessä eurooppalaisessa kansalaisaloitteessa Right2Water (2013) vaadittiin EU:n toimielimiä ja jäsenmaita varmistamaan, että kaikilla kansalaisilla on oikeus veteen ja jätevesihuoltoon, että vesihuolto ja vesivarojen hoito jätetään sisämarkkinasääntöjen ulkopuolelle ja että markkinoiden vapauttaminen ei koske vesipalveluja. Vastauksena tähän kansalaisaloitteeseen parlamentti kehotti vuonna 2015 suurella enemmistöllä komissiota antamaan säädösehdotuksia, joilla pannaan täytäntöön YK:n tunnustama ihmisten perusoikeus veteen ja jätevesihuoltoon, ja tarvittaessa tekemään vesipolitiikan puitedirektiiviin muutoksia, joilla tunnustettaisiin vedensaanti yleismaailmallisena ihmisoikeutena.

Parlamentti on korostanut tarvetta siirtyä kiertotalouteen ja tukenut suunnitelmia edistää veden uudelleenkäyttöä maatalouden kastelutarkoituksiin. Ensimmäisenä askeleena parlamentti hyväksyi yhdessä neuvoston kanssa asetuksen veden uudelleenkäytöstä. Asetus tuli voimaan kesäkuussa 2023. Vastaavasti se on myös tukenut suunnitelmia parantaa hanaveden laatua, jotta voidaan vähentää muovipullojen käyttöä.

Kansainvälisestä valtamerten hallinnoinnista vuonna 2018 antamassaan päätöslauselmassa parlamentti painotti, että ”kestävän meritalouden luominen ja meriympäristöön kohdistuvien paineiden vähentäminen edellyttävät, että toteutetaan toimia, jotka koskevat ilmastonmuutosta, maalla syntyviä, meret ja valtameret saavuttavia saasteita, merten pilaantumista ja rehevöitymistä, meriekosysteemien ja meriluonnon monimuotoisuuden suojelua, säilyttämistä ja ennallistamista sekä meriluonnonvarojen kestävää käyttöä”. Samassa yhteydessä se kehotti ”painokkaasti komissiota tukemaan kansainvälisiä toimia, joilla tuetaan meriluonnon monimuotoisuuden suojelua, erityisesti neuvotteluissa, joita käydään parhaillaan uudesta oikeudellisesti sitovasta välineestä, joka koskee merten biologisen monimuotoisuuden säilyttämistä ja kestävää käyttöä kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisilla alueilla” ja kehotti ”komissiota ehdottamaan tiukempaa

lainsäädäntöä jäsenvaltioiden lainkäyttövaltaan kuuluvien merialueiden biologisen monimuotoisuuden säilyttämisen ja kestävän käytön varmistamiseksi”.

Merten roskaantumisesta maaliskuussa 2021 antamassaan päätöslauselmassa parlamentti korosti merten roskaantumisen vaikutuksia meriekosysteemiin, kalatalousalaan ja kuluttajiin. Parlamentti vaati myös tiukempia rajoituksia kertakäyttömuovien käytölle sekä kestävien, erityisesti kalastusta varten suunniteltujen materiaalien käyttöä pyydyksissä.

Parlamentti hyväksyi lokakuussa 2022 päätöslauselman veden saatavuudesta ihmisoikeutena – ulkoinen ulottuvuus. Päätöslauselmassa se vahvisti, että oikeus turvalliseen juomaveteen ja sanitaatioon on ihmisoikeus, ja kehotti suojelemaan ja ennallistamaan luonnon ekosysteemejä sekä säästämään energian tuotannossa käytettävää vettä.

Parlamentti hyväksyi toukokuussa 2025 päätöslauselman uudistetusta eurooppalaisen vesiresilienssiä koskevasta strategiasta ja korosti siinä kuutta keskeistä osatekijää: vesitehokkuus, pilaantumisen hillintä, ilmastonmuutokseen sopeutuminen, rahoitus, digitalisointi ja innovointi sekä rajat ylittävä yhteistyö.

Tämän tekstin on laatinut muutos-, innovointi- ja terveysasioista vastaava Euroopan parlamentin politiikkayksikkö. Lisätietoja tästä aiheesta on ympäristön, ilmaston ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunnan verkkosivustolla.

Christian Kurrer
04/2026

2.4.5. ILMANSAASTEET JA MELUSAASTE

Tässä luvussa kerrotaan EU:n toimista, joilla vähennetään ilmansaasteita ja melusaastetta sekä suojellaan ihmisten terveyttä ja ympäristöä. Luvussa esitetään saasteiden suurimmat lähteet ja merkittävimmät vaikutukset, EU:n saasteettomuustavoitteet sekä teollisuuden, liikenteen ja muiden alojen päästöjä koskeva keskeinen lainsäädäntö. Lisäksi luvussa kerrotaan ilmanlaadun parantamisessa ja ympäristömelun vähentämisessä saavutetusta edistyksestä ja jäljellä olevista haasteista.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 191–193 artikla, jossa käsitellään ympäristöpolitiikkaa.

YLEINEN TAUSTA

A. Ilmansaasteet

Ilman saastuminen on yksi suurimmista ympäristöterveysriskeistä Euroopassa. Vuonna 2021 hyväksytyssä EU:n saasteettomuustoimintasuunnitelmassa asetetaan kunnianhimoiseksi tavoitteeksi vähentää ilmansaasteet ja melusaasteet vuoteen 2025 mennessä tasolle, jota ei pidetä haitallisena terveydelle ja luonnon ekosysteemeille. **Sekä EU:n lainsäädännön että EU:n laajuisen seurantaverkoston avulla saastuminen pyritään pitämään kriittisten kynnysarvojen alapuolella, kun taas tarkistetuilla standardeilla ja jatkuvilla arvioinneilla varmistetaan tasainen edistyminen kohti turvallisempaa ilma- ja ääniympäristöä.**

Ilmansaasteet ovat yleisin ympäristötekijöihin liittyvän ennenaikaisen kuoleman aiheuttaja EU:ssa. Ne ovat yhteydessä sydän- ja keuhkosairauksiin, aivohalvauksiin sekä joihinkin syöpätyyppeihin. Tietyt epäpuhtaudet, kuten arseeni (As), kadmium (Cd), elohopea (Hg), nikkeli (Ni) ja polysykliset aromaattiset hiilivedyt (PAH), voivat vahingoittaa geenejä ja aiheuttaa syöpää.

Ilmansaasteet vahingoittavat myös veden ja maaperän laatua ja ekosysteemejä. Ne voivat aiheuttaa esimerkiksi rehevöitymistä (liian suuri fosfori-, typpi- ja muiden kasviravinteiden pitoisuus vesimuodostumassa, mikä johtaa kasvien ja levien liialliseen kasvuun) ja happosateita, jotka vahingoittavat metsiä, viljelykasveja ja rakennuksia.

Suurimmat ilmansaasteiden lähteet EU:ssa ovat seuraavat:

— teollisuus

— liikenne

— kotitalouksien lämmitys

— energiatuotanto

— maatalous.

Ongelmallisimpia ilmansaasteita ovat nykyään pienhiukkaset ($PM_{2,5}$), typen oksidit (NO_x) ja alailmakehän otsoni (O_3).

Ilmanlaatu on parantunut viime vuosikymmeninä, mutta monet ihmiset EU:ssa altistuvat edelleen epäterveellisille saastetasoille, erityisesti kaupungeissa. Euroopan ympäristökeskuksen (EEA) viimeisimmässä ilmanlaatua koskevassa raportissa arvioidaan, että vuonna 2023 EU:ssa kuoli ennenaikaisesti yli 180 000 ihmistä. Tähän oli syynä se, että pitkäaikainen altistuminen pienhiukkasille ylitti Maailman terveysjärjestön (WHO) suuntaviivoissa esitetyn tason. Suurin osa kaupunkiväestöstä (94 %) altistuu edelleen nämä suuntaviivat ylittäville $PM_{2,5}$-pitoisuuksille. Tämä osoittaa, että tähän liittyvien terveysriskien vähentämiseksi tarvitaan lisätoimenpiteitä. Myönteistä on se, että EEA:n mukaan monilla alueilla ilman epäpuhtauksien pitoisuudet jäävät jo nyt alle EU:n uusien vuoteen 2030 ulottuvien normien.

B. EU:n tavoitteet ja saasteettomuustoimintasuunnitelma

Vuoteen 2050 tähtäävän EU:n saasteettomuustoimintasuunnitelman tavoitteena on vähentää ilman, maaperän ja veden saastuminen sekä melu- ja muovisaaste tasolle, jota ei pidetä haitallisena ihmisten terveydelle ja luonnon ekosysteemeille. Ilmansaasteiden osalta EU on asettanut tavoitteeksi vähentää pienhiukkasten aiheuttamia ennenaikaisia kuolemia vuoteen 2030 mennessä vähintään 55 prosenttia vuoteen 2005 verrattuna.

Komission yhteisen tutkimuskeskuksen ja EEA:n maaliskuussa 2025 julkaisemassa EU:n saasteettomuustavoitteita koskevassa tilannekatsauksessa todetaan, että tämä tavoite tullaan todennäköisesti saavuttamaan ja että vuoteen 2030 mennessä voidaan saavuttaa vieläkin suurempi 66 prosentin vähennys. Edistymistä näiden tavoitteiden saavuttamisessa seurataan ja arvioidaan jatkuvasti kahdeksannen ympäristöalan toimintaohjelman seurantakehyksen puitteissa.

C. Melusaaste

Pääasiassa tieliikenteestä, rautateistä, ilma-aluksista ja teollisuudesta peräisin oleva **ympäristömelu** on merkittävä kansanterveydellinen ongelma Euroopassa. EEA:n vuonna 2025 julkaiseman Euroopan ympäristömelua koskevan raportin mukaan pitkäaikainen altistuminen korkealle melutasolle voi aiheuttaa sydänsairauksia, korkeaa verenpainetta, diabetesta, uniongelmia ja ärtymystä. EEA arvioi, että yli 110 miljoonaa ihmistä Euroopassa altistuu haitallisille ympäristömelutasoille ja että melusaaste aiheuttaa vuosittain noin 66 000 ennenaikaista kuolemaa.

Melu on haitallista myös luonnonvaraisille eläimille ja luonnolle. Natura 2000 -suojelualueista 29 prosenttia on sellaisia, joilla melutaso vaikuttaa eläinten käyttäytymiseen ja biologiseen monimuotoisuuteen.

EU:n saasteettomuustoimintasuunnitelman tavoitteena on vähentää liikenteen aiheuttamalle melulle kroonisesti altistuvien ihmisten osuutta vuoteen 2030 mennessä 30 prosenttia vuoteen 2017 verrattuna. Tuoreiden tietojen mukaan tilanne on parantunut toistaiseksi vain vähän (osuus on pienentynyt vain kolme prosenttia vuodesta 2017), joten lisätoimet, kuten sääntelyn tai lainsäädännön muuttaminen, ovat tarpeen.

SAAVUTUKSET ILMANSAASTEIDEN TORJUNNASSA

Ilmanlaatu on parantunut Euroopassa merkittävästi sen jälkeen, kun Euroopan unionin edeltäjä Euroopan talousyhteisö alkoi puuttua ongelmaan 1970-luvulla. Esimerkiksi rikkidioksidin (SO_2), hiilimonoksidin (CO), bentseenin (C_6H_6) ja lyijyn (Pb) pitoisuudet ilmassa ovat vähentyneet merkittävästi sen jälkeen.

EU:lla on kolme pääasiallista määräystyyppiä ilmansaasteiden vähentämiseksi:

— ilmanlaatunormit (miten puhdasta hengitettävän ilman on oltava)

— kansalliset päästövähennykset (miten paljon saasteita kukin maa voi aiheuttaa)

— erityisiä päästölähteitä (kuten teollisuus, ajoneuvot tai polttoaine) koskevat määräykset.

Lisäksi EU tekee yhteistyötä kansainvälisten strategisten kumppaneiden kanssa rajat ylittävien ilmansaasteiden torjumiseksi. Näihin strategisiin kumppaneihin kuuluvat YK:n ympäristöohjelma, ilmastoa ja puhdasta ilmaa koskeva koalitio ja maat, jotka ovat allekirjoittaneet vuonna 1979 tehdyn valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskevan YK:n yleissopimuksen. Lainsäädäntöä täydennetään strategioilla ja toimilla, joilla pyritään edistämään ympäristönsuojelua ja sen huomioon ottamista muilla sektoreilla. Nämä kaikki ovat Euroopan vihreän kehityksen ohjelman keskeisiä tavoitteita.

A. Ilmanlaatu

EU asettaa raja- ja tavoitearvot keskeisille ilman epäpuhtauksille. Määräyksissä määritellään enimmäistaso ulkoilman epäpuhtauksille ja edellytetään, että jäsenvaltiot seuraavat ilmanlaatua ja ryhtyvät toimiin raja-arvojen ylittyessä.

EU hyväksyi joulukuussa 2016 tiettyjen ilman epäpuhtauksien kansallisten päästöjen vähentämistä koskevan direktiivin, jossa

— asetetaan kansalliset päästövähennysvelvoitteet vuosiksi 2020–2029 (vuoden 2005 tasoihin verrattuna) viidelle keskeiselle epäpuhtaudelle – rikkidioksidille (SO_2), typen oksideille ($NO_\#$), muille haihtuville orgaanisille yhdisteille kuin metaani (NMVOC), ammoniakille (NH_3) ja $PM_{2,5}$-pienhiukkasille – sekä tiukemmat tavoitteet vuodesta 2030 alkaen

— velvoitetaan jäsenvaltiot laatimaan kansallisia ilmansuojeluohjelmia

— vahvistetaan seurantaa, raportointia ja vaatimusten noudattamista koskevia säännöksiä

— vahvistetaan yleisön osallistumista ja oikeussuojan saatavuutta.

Direktiivi tuli voimaan joulukuussa 2016, ja sillä muutettiin direktiiviä 2003/35/EY ja kumottiin aiempi kansallisia päästörajoja koskeva direktiivi. Jäsenvaltioiden oli saatettava direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään 1. heinäkuuta 2018 mennessä. Vähennysvelvoitteet on täytettävä vuodesta 2020 alkaen, ja raja-arvoja tiukennetaan vuodesta 2030 alkaen.

Useimmat jäsenvaltiot saattoivat direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään määräaikaan mennessä, mutta joidenkin toimenpiteiden täytäntöönpano on edelleen

puutteellista vuonna 2026 ja noudattamisen taso vaihtelee. Jotkin jäsenvaltiot eivät ole saavuttaneet kaikkia vuosien 2020–2029 tavoitteitaan, ja ammoniakkipäästöjen vähentäminen on osoittautunut haastavaksi. Jotta ammoniakkipäästöjä voidaan vähentää, tarvitaan jatkuvia toimia erityisesti maatalousalalla.

EU hyväksyi lokakuussa 2024 uuden direktiivin ilmanlaadusta ja sen parantamisesta Euroopassa. Tällä direktiivillä

— tiukennetaan keskeisten epäpuhtauksien, kuten $PM_{2,5}$- ja PM_{10}-hiukkasten sekä typpidioksidin (NO_2), raja-arvoja vuoteen 2030 mennessä

— yhdenmukaistetaan EU:n normeja WHO:n suuntaviivojen kanssa

— parannetaan ilmanlaadun seurantaa ja mallintamista

— vahvistetaan kansalaisten oikeuksia saada tietoa, osallistua ja saada oikeutta, kun on kyse ilmanlaatua koskevista asioista.

Direktiivi tuli voimaan joulukuussa 2024, ja sillä korvattiin ja saatettiin ajan tasalle aiemmat ilmanlaatua koskevat direktiivit. Jäsenvaltioiden on saatettava se osaksi kansallista lainsäädäntöään vuoden 2026 loppuun mennessä ja noudatettava uusia raja-arvoja vuoteen 2030 mennessä. Lisäajan pyytämiseen on rajallinen mahdollisuus, ja sen saamisen ehdot ovat tiukat.

B. Maantieliikenne

Maantieliikenne on merkittävä ilmansaasteiden lähde Euroopassa, erityisesti kaupungeissa. EU on asettanut **päästönormit** henkilöautoille, pakettiautoille, kuorma-autoille, linja-autoille ja moottoripyörille (ns. Euro-normit) ja ottanut käyttöön realistisempia testejä, jotka vastaavat paremmin todellisia ajo-olosuhteita.

Nykyisissä **henkilöautoja ja kevyitä pakettiautoja** koskevissa **Euro 6** -päästöstandardeissa on määritelty päästöraja-arvot useille ilman epäpuhtauksille, kuten typen oksideille (NO_x) ja hiukkasille (PM). Syyskuusta 2017 lähtien päästöjä on mitattu myös RDE (Real Driving Emissions) -testillä, joka vastaa paremmin todellisia ajo-olosuhteita.

Vuonna 2024 EU hyväksyi Euro 7 -asetuksen komission vuonna 2020 esittämän kestävän ja älykkään liikkuvuuden strategian mukaisesti. Asetusta sovelletaan kaikkiin bensiini-, diesel-, hybridi- ja sähköautoihin sekä pakettiautoihin, kuorma-autoihin ja linja-autoihin marraskuusta 2026 alkaen. Markkinoilta edellytetään täyttä vaatimustenmukaisuutta marraskuuhun 2027 mennessä. Tällä asetuksella

— asetetaan tiukemmat raja-arvot useille epäpuhtauksille

— asetetaan raja-arvot jarrujen ja renkaiden aiheuttamille päästöille, jotka lisäävät ilmansaasteita ja mikromuoveja

— edellytetään, että päästöjä rajoittavien järjestelmien on oltava vaatimustenmukaisia 10 vuoden ikään tai 200 000 ajokilokilometriin saakka sen mukaan, kumpi ehdoista täyttyy ensin.

EU on myös hyväksynyt **polttoaineen laatua**, käytössä olevien ajoneuvojen vaatimustenmukaisuutta ja markkinavalvontaa koskevia määräyksiä, jotta voidaan varmistaa, että ajoneuvot noudattavat päästörajoituksia koko elinkaarensa ajan.

Vuonna 2007 hyväksyttiin kevyitä henkilö- ja hyötyajoneuvoja koskevat tyyppihyväksyntäsäännöt, jotka koskevat käytössä olevien ajoneuvojen vaatimustenmukaisuutta, saastumista rajoittavien laitteiden kestävyyttä, ajoneuvon sisäisiä valvontajärjestelmiä (OBD-järjestelmiä) ja polttoaineen kulutuksen mittaamista. Määräykset koskevat myös ajoneuvojen korjaamiseen ja huoltamiseen tarvittavien tietojen saatavuutta riippumattomille toimijoille. Vuonna 2009 hyväksyttiin vastaavat säännöt raskaille hyötyajoneuvoille, kuten linja- ja kuorma-autoille.

Vuonna 2018 annettu asetus moottoriajoneuvojen hyväksyntä- ja markkinavalvontajärjestelmästä tuli voimaan 1. syyskuuta 2020. Asetuksella pyritään parantamaan tutkimuslaitosten laatua ja riippumattomuutta sekä varmentamaan, ovatko tieliikenteessä jo olevat ajoneuvot vaatimusten mukaisia.

C. Muut liikenteen päästöt

Myös merenkulku, ilmailu ja liikkuvat työkoneet aiheuttavat ilmansaasteita ja kasvihuonekaasupäästöjä.

Alusten osalta EU on asettanut tiukkoja rikkipitoisuutta koskevia raja-arvoja Euroopan merillä liikennöivissä aluksissa käytettäville polttoaineille. Rikin yleinen raja-arvo on tammikuusta 2020 lähtien ollut 0,5 prosenttia Kansainvälisen merenkulkujärjestön vahvistamien sääntöjen mukaisesti. Tietyillä alueilla, joita kutsutaan ”rikin oksidipäästöjen valvonta-alueiksi”, raja-arvo on 0,1 prosenttia. Näitä alueita ovat Itämeri, Englannin kanaali, Pohjanmeri, Pohjois-Amerikan merialue, Yhdysvaltojen Karibianmeri ja Välimeri.

Ilmailun osalta EU ja sen jäsenvaltiot osallistuvat kansainvälisen lentoliikenteen maailmanlaajuiseen päästöhyvitysjärjestelmään (CORSIA), jonka tavoitteena on vähentää kansainvälisen ilmailun hiilidioksidipäästöjä. EU edistää kestävien lentopolttoaineiden käyttöä myös ReFuelEU Aviation -asetuksella, jota on sovellettu tammikuusta 2024 lähtien.

Meriliikenteen osalta FuelEU Maritime -asetus tuli voimaan lokakuussa 2023. Sen tavoitteena on vähentää aluksilla käytetyn energian kasvihuonekaasuintensiteettiä 80 prosenttia vuoteen 2050 mennessä ja samalla kannustaa uusiutuvien ja vähähiilisten polttoaineiden käyttöön.

EU hyväksyi vuonna 2016 asetuksen liikkuvista työkoneista, ja se kattaa muun muassa kaivinkoneet, puskutraktorit ja moottorisahat, **maatalous- ja metsätraktorit** ja **huviveneet**, kuten urheiluveneet.

D. Teollisuuden päästöt

Monet suuret teollisuuslaitokset EU:ssa, kuten voimalaitokset, jalostamot, sementtitehtaat ja jätteenpolttolaitokset, kuuluvat teollisuuden päästöistä vuonna 2010 annetun direktiivin (teollisuuspäästödirektiivi) soveltamisalaan. Nämä laitokset tarvitsevat luvan, joka sisältää ilman, veden ja maaperän saastumisen ehkäisemistä tai vähentämistä sekä melun rajoittamista koskevat ehdot.

Teollisuuspäästödirektiivi perustuu **parhaan käytettävissä olevan tekniikan** periaatteeseen. Tämä tarkoittaa, että laitosten on käytettävä tehokkaimpia ja uusimpia menetelmiä, jotka ovat taloudellisesti ja teknisesti toteuttamiskelpoisia, jotta

saastumista voidaan ehkäistä tai vähentää. Teollisuuden päästöistä annettua direktiiviä täydennettiin vuonna 2015 keskisuurista polttolaitoksista peräisin olevia päästöjä koskevalla direktiivillä.

Elokuussa 2024 parlamentti ja neuvosto hyväksyivät teollisuuden päästöistä annetun direktiivin tarkistuksen (teollisuuspäästödirektiivi 2.0). Uudella direktiivillä

— asetetaan **tiukemmat päästöraja-arvot** useille epäpuhtauksille

— laajennetaan sääntöjä kattamaan lisää teollisuudenaloja, kuten **suuret tehokarjatilat**, **gigatehtaat** ja osa **kaivostoiminnasta**

— otetaan käyttöön **ympäristötehokkuuden raja-arvot**, jotta toimintaa voidaan parantaa jatkuvasti

— tiukennetaan edellytyksiä, joilla sallitaan poikkeaminen päästöraja-arvoista

— vahvistetaan **tarkastuksia**, tiedonsaantia ja yleisön osallistumista sekä oikeutta **hakea korvausta** laittoman saastumisen aiheuttamista vahingoista.

Jäsenvaltioiden on saatettava tämä direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään vuoden 2026 aikana. Uusien sääntöjen uskotaan vähentävän haitallisia päästöjä, tuettava innovointia ja resurssitehokkuutta sekä edistettävä EU:n saasteettomuustavoitteiden saavuttamista.

Rikkomuksista on säädetty entistä ankarampia seuraamuksia, kuten sakkoja, joiden suuruus on vähintään kolme prosenttia vuotuisesta liikevaihdosta. Euroopan teollisuuden muutosta ja päästöjä käsittelevä innovaatiokeskus (INCITE) tukee uusien päästöjenrajoitusteknologioiden kehittämistä ja käyttöönottoa.

Komissio arvioi 31. joulukuuta 2026 mennessä, edellyttävätkö karjan, myös nautakarjan, kasvatuksesta aiheutuvat päästöt lisätoimia.

SAAVUTUKSET MELUSAASTEEN TORJUNNASSA

EU torjuu ympäristömelua pääasiassa ympäristömeludirektiivillä ja erityissäännöillä, jotka koskevat ajoneuvoista, ilma-aluksista, rautateistä ja ulkokäyttöön tarkoitetuista laitteista peräisin olevaa melua.

A. Ympäristömeludirektiivi

EU pyrkii torjumaan melusaastetta kahdella tavalla. Yleisissä puitteissa on määritelty sekä jäsenvaltioiden että EU:n toimia edellyttävät melusaasteen tasot. Lisäksi eri säädöksillä on pyritty puuttumaan melun merkittävimpiin lähteisiin, joita ovat muun muassa maantie-, lento- ja rautatieliikenne, sekä ulkokäyttöön tarkoitetuista laitteista peräisin olevaan meluun.

Ympäristömeludirektiivissä (2002/49/EY) edellytetään, että jäsenvaltiot

— kartoittavat melutason suurissa kaupungeissa, pääteiden ja rautateiden varsilla sekä suurten lentoasemien ympäristössä **melukarttojen** avulla

— tiedottavat yleisölle melutasoista

— laativat tarvittaessa **meluntorjuntaa koskevia toimintasuunnitelmia** melun vähentämiseksi.

Melukarttoja ja toimintasuunnitelmia on tarkasteltava uudelleen vähintään viiden vuoden välein. Maaliskuussa 2023 julkaistussa viimeisimmässä kertomuksessa ympäristömeludirektiivin täytäntöönpanosta todettiin, että useimmat jäsenvaltiot ovat edistyneet, mutta puutteita on edelleen esimerkiksi täytäntöönpanon valvonnassa ja yleisön osallistumisessa.

B. Toimialakohtaiset säännöt

EU asettaa melun raja-arvot myös

— moottoriajoneuvoille ja niiden renkaille

— mopoille ja moottoripyörille

— raideliikenteen kulkuvälineille

— **ilma-alusten toiminnalle** suurilla lentoasemilla

— Tietynlaisille **ulkokäyttöön tarkoitetuille laitteille ja koneille**.

Moottoriajoneuvojen melutasoja koskevat säännöt otettiin käyttöön vuonna 2014, ja vuonna 2020 hyväksyttiin asetus renkaiden merkitsemisen tiukentamisesta. Mopojen ja moottoripyörien melutasoja ja päästöjä koskevat tekniset standardit vahvistetaan komission vuonna 2023 antamassa delegoidussa asetuksessa.

Ilmailun osalta ilma-alusten melua koskevissa EU:n säännöissä lentoasemiin, joilla on vuosittain yli 50 000 siviili-ilmailun liikennetapahtumaa (suuret lentoasemat), sovelletaan Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön suosittamaa **tasapainoista lähestymistapaa**. Tämä tarkoittaa, että lentoasemien on harkittava neljäntyyppisiä toimenpiteitä, jotka koskevat hiljaisempia ilma-aluksia, parempaa maankäytön suunnittelua, mukautettuja lentomenetelmiä ja tarvittaessa toimintarajoituksia, kuten yölentokieltoja.

Rautateiden osalta vuonna 2016 annetulla direktiivillä rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta otettiin käyttöön melun enimmäistasoja koskevat säännöt uusille (perinteisille) raideliikenteen kulkuvälineille, ja vuonna 2019 hyväksyttiin tekninen eritelmä olemassa oleville tavaravaunuille.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentilla on ollut ratkaiseva rooli ilmansaasteita ja melusaastetta koskevien EU:n määräyksien laadinnassa, ja se on usein vaatinut tiukempia normeja ja parempaa täytäntöönpanoa. Lisäksi parlamentti on edistänyt EU:n ilmanlaatusääntöjen yhdenmukaistamista WHO:n suuntaviivojen kanssa.

Parlamentti auttoi varmistamaan, että meriliikenteessä käytettävien polttoaineiden rikkipitoisuutta vähennettiin oikea-aikaisesti ja että uudessa ilmanlaatudirektiivissä asetetaan kunnianhimoisempia tavoitteita. Dieselgate-skandaalin jälkeen, kun kävi ilmi, että Volkswagen-konserni oli käyttänyt huijausohjelmistoja typen oksidien (NO_x) päästöjen pienentämiseksi päästötesteissä Yhdysvalloissa, parlamentti asetti väliaikaisen tutkintavaliokunnan tutkimaan autojen päästötestejä ja vaati markkinavalvonnan ja kuluttajansuojan vahvistamista.

Parlamentti on myös toistuvasti vaatinut asettamaan tiukempia melurajoituksia ajoneuvoille ja ilma-aluksille sekä avoimempaa tiedottamista kansalaisille, esimerkiksi

sellaisten merkintöjen käyttöönottoa, joissa kuluttajille annetaan tietoa melutasosta. Se seuraa edelleen EU:n määräysten täytäntöönpanoa ja kehottaa toteuttamaan tarvittaessa lisätoimenpiteitä ihmisten terveyden ja ympäristön suojelemiseksi.

Tämän tekstin on laatinut muutos-, innovointi- ja terveysasioista vastaava Euroopan parlamentin politiikkayksikkö. Lisätietoja tästä aiheesta on ympäristön, ilmaston ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunnan verkkosivustolla.

Victoria VALLEDOR DE VICENTE
04/2026

2.4.6. RESURSSITEHOKKUUS JA KIERTOTALOUS

Tässä Faktatietojen luvussa kerrotaan, miten EU aikoo saavuttaa kiertotalouden vuoteen 2050 mennessä. Aiemmat tavat käyttää luonnonvaroja ovat johtaneet ympäristön huomattavaan pilaantumiseen, ympäristön tilan heikkenemiseen ja luonnonvarojen köyhtymiseen. EU:n toimintapolitiikan tavoitteena on luoda kestävä talous, joten se on paljon muutakin kuin jätehuoltoa. Parlamentilla on keskeinen rooli kriittisten jäteluokkien, kuten pakkausten ja elektroniikan, sääntelyssä. Lisäksi se ajaa tieteeseen perustuvia tavoitteita, tiukempaa mikromuovien valvontaa ja vahvempia markkinoita kierrätetyille materiaaleille.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 191–193 artikla

TAUSTA

YK:n ympäristöohjelman (UNEP) määritelmän mukaan resurssitehokkuus lisää hyvinvointia ja vähentää samalla resurssien käyttöä, päästöjä ja jätteen syntymistä palveluyksikköä kohti.

Resurssitehokkuus on ratkaisevan tärkeää EU:n talouden kestävyyden ja riippumattomuuden kannalta. Euroopan ympäristökeskuksen (EEA) mukaan jokainen EU:n kansalainen kuluttaa vuosittain 14,1 tonnia materiaaleja ja tuottaa viisi tonnia jätettä. Vaikka resurssitehokkuus on EU:ssa 2,5-kertainen maailman keskiarvoon verrattuna, näin suuri kulutus ylittää maapallon kestävyysrajat ja on maailman korkeimpia. Ongelmaa pahentaa entisestään EU:n riippuvuus tuonnista luonnonvarojen saatavuuden osalta: vuonna 2024 tuonnin osuus EU:n fossiilisten energiamateriaalien kulutuksesta oli 74,9 prosenttia ja metallimalmien kulutuksesta 49,0 prosenttia (Eurostatin tilastot EU:n tuonnista ja viennistä).

Kiertotalouteen perustuvalla talousmallilla pyritään ratkaisemaan molemmat kysymykset jakamalla, liisaamalla, uudelleenkäyttämällä, korjaamalla, kunnostamalla ja kierrättämällä tuotteita. Näin pidennetään tuotteiden elinkaarta ja minimoidaan jäännösjäte. Euroopan ympäristökeskus arvioi, että vuonna 2023 EU:n talouden käyttämistä raaka-aineista 11,8 prosenttia oli alkuperältään kierrätettyä materiaalia.

TAVOITTEET

A. Vuoden 2011 etenemissuunnitelma kohti resurssitehokasta Eurooppaa

Vuoden 2011 etenemissuunnitelma kohti resurssitehokasta Eurooppaa oli osa Eurooppa 2020 -strategian Resurssitehokas Eurooppa -lippulaivahanketta. Siinä tuettiin siirtymistä kestävään kasvuun resurssitehokkaan vähähiilisen talouden avulla ja esitettiin vuoteen 2050 mennessä tarvittavat rakenteelliset ja teknologiset muutokset ja välitavoitteet, jotka oli määrä saavuttaa vuoteen 2020 mennessä. Siinä ehdotettiin keinoja resurssien tuottavuuden lisäämiseksi ja talouskasvun irrottamiseksi luonnonvarojen käytöstä ja sen ympäristövaikutuksista.

B. Vuoden 2015 kiertotalouspaketti

Komissio esitti joulukuussa 2015 kiertotalouden toimintasuunnitelman, jossa esitetään 54 toimenpidettä, jotka kattavat tuotteiden koko elinkaaren tuotannosta kierrätykseen, kulutus ja jätehuolto mukaan lukien. Toimintasuunnitelma pantiin täytäntöön neljällä lainsäädäntöehdotuksella, joilla muutettiin seuraavia säädöksiä: a) jätepuitedirektiivi, b) kaatopaikkadirektiivi, c) pakkauksista ja pakkausjätteestä annettu direktiivi ja d) romuajoneuvoista, paristoista ja akuista sekä käytetyistä paristoista ja akuista ja sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta annetut direktiivit. Direktiiveissä, jotka hyväksyttiin toukokuussa 2018, asetettiin seuraavat tavoitteet:

— yhteinen EU:n tavoite kierrättää 65 prosenttia yhdyskuntajätteestä vuoteen 2035 mennessä (55 prosenttia vuoteen 2025 mennessä ja 60 prosenttia vuoteen 2030 mennessä)

— yhteinen EU:n tavoite kierrättää 70 prosenttia pakkausjätteestä vuoteen 2030 mennessä

— sitova kaatopaikkoja koskeva tavoite vähentää yhdyskuntajätteen kaatopaikoille sijoittamista enintään 10 prosenttiin vuoteen 2035 mennessä ja

— kielto sijoittaa kaatopaikoille erilliskerättyä jätettä ja biojätteen pakollisen erilliskeräyksen aloittaminen vuoteen 2023 mennessä sekä tekstiilien ja kotitalouksien vaarallisen jätteen pakollisen erilliskeräyksen aloittaminen vuoteen 2025 mennessä.

Komissio julkaisi maaliskuussa 2019 kertomuksen kiertotaloutta koskevan toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta. Siitä käy ilmi, miten suunnitelma oli nopeuttanut siirtymistä kiertotalouteen.

C. Vuoden 2020 uusi kiertotalouden toimintasuunnitelma

Uusi kiertotalouden toimintasuunnitelma puhtaamman ja kilpailukykyisemmän Euroopan puolesta julkaistiin 11. maaliskuuta 2020, ja se on yksi unionin uuden kestävän kasvun suunnitelman eli Euroopan vihreän kehityksen ohjelman kulmakivistä. Toimintasuunnitelman aloitteet kattavat tuotteiden koko elinkaaren, ja ne koskevat muun muassa tuotteiden suunnittelua, kiertotalouden prosessien edistämistä, kestävän kulutuksen tukemista ja sen varmistamista, että käytetyt resurssit pidetään EU:n taloudessa mahdollisimman pitkään.

D. Kiertotalouteen perustuvia muoveja ja tekstiilejä koskevat EU:n strategiat

Komissio julkaisi 16. tammikuuta 2018 tiedonannon EU:n strategiasta muoveista kiertotaloudessa. Strategiassa esitetään erilaisia toimenpiteitä, jotka keskittyvät neljälle alalle: 1) parannetaan muovin kierrätyksen taloudellisia näkökohtia ja laatua, 2) vähennetään muovijätettä ja -roskia, 3) edistetään investointeja muovin arvoketjuun ja sitä koskevaa innovointia ja 4) hyödynnetään maailmanlaajuisia toimia.

Euroopan tekstiilien kulutuksella on neljänneksi suurin vaikutus ympäristöön ja ilmastonmuutokseen elintarvikkeiden, asumisen ja liikkumisen jälkeen. Komissio julkaisi 30. maaliskuuta 2022 kestäviä ja kiertotalouteen perustuvia tekstiilejä koskevan EU:n strategian, jossa esitetään konkreettisia toimia sen varmistamiseksi, että vuoteen 2030 mennessä EU:n markkinoille saatettavat tekstiilituotteet ovat kestäviä

ja kierrätettäviä, ne eivät sisällä vaarallisia aineita ja ne on valmistettu tiettyjä sosiaali- ja ympäristönormeja kunnioittaen.

E. Ehdotus kiertotaloussäädökseksi

Vuonna 2025 komissio ilmoitti, että kiertotaloussäädös hyväksytään vuoden 2026 toisella puoliskolla. Säädöksellä pyritään varmistamaan materiaalien 24 prosentin kiertoaste vuoteen 2030 mennessä.

SAAVUTUKSET

A. EU:n jätehuoltolainsäädäntö

1. Jätepuitedirektiivi

Vuonna 2008 annettu jätepuitedirektiivi sisältää jätehuoltoa koskevat perussäännöt. Pääpaino on jätteen syntymisen ehkäisemisessä. Direktiiviä muutettiin vuonna 2018, jotta voitiin korostaa jätteen syntymisen ehkäisemistä ja kiertoa sekä ottaa käyttöön laajennettua tuottajan vastuuta koskevaan järjestelmään sovellettavat yhteiset vähimmäisvaatimukset tiettyjen tuotteiden osalta. Parlamentti ja neuvosto sopivat helmikuussa 2025 lisämuutoksista, joilla pyritään vähentämään elintarvikejätettä ja tekstiilijätettä. Uusiin sääntöihin sisältyy sitovia tavoitteita elintarvikejätteen vähentämiseksi ja uusi tuottajan vastuuta koskeva järjestelmä, jossa tekstiilituottajia vaaditaan kattamaan tekstiilijätteen keräämisestä, lajittelusta ja kierrätyksestä aiheutuvat kustannukset.

2. Jätteiden siirto

Jätteiden siirrosta annetussa asetuksessa vahvistetaan säännöt jätteiden siirroille sekä EU:n sisällä että EU:n jäsenvaltioiden ja EU:n ulkopuolisten maiden välillä. Siinä painotetaan ympäristönsuojelua. Asetus kattaa käytännössä kaiken tyyppisten jätteiden (paitsi radioaktiivisen jätteen) siirrot maanteitse, rautateitse, vesitse ja ilmateitse.

Jätteiden siirrosta annettu asetus korvataan vuosien 2025–2027 aikana asteittain uudella jätteiden siirtoja koskevalla asetuksella. Tämä asetus hyväksyttiin vuonna 2024 jätteen viennin EU:sta sen ulkopuolisiin maihin kasvaessa ja vastauksena kiertotaloutta koskevassa toimintasuunnitelmassa esitettyyn kehotukseen torjua tehokkaammin laittomia jätteiden siirtoja. Uuden kehyksen puitteissa jätteiden siirtoja OECD-maihin seurataan ja ne voidaan keskeyttää, jos ne aiheuttavat vakavia ympäristöongelmia vastaanottomaassa. Jätteiden vienti OECD:n ulkopuolisiin maihin kielletään oletusarvoisesti. Se sallitaan vain, jos kyseiset maat pystyvät käsittelemään jätteet kestävällä tavalla.

3. Jätehuolto

Vuoden 1999 kaatopaikkadirektiivin ja sen muuttamisesta annetun direktiivin (EU) 2024/1785 tarkoituksena on ehkäistä tai vähentää kaatopaikkojen haitallisia ympäristövaikutuksia ja erityisesti pintaveteen, pohjaveteen, maaperään ja ilmaan sekä ihmisten terveyteen kohdistuvia haittavaikutuksia.

Teollisuuden päästöistä annetussa direktiivissä (2010/75/EU), jota muutettiin niin ikään vuonna 2024 direktiivillä (EU) 2024/1785, vahvistetaan säännöt teollisesta toiminnasta aiheutuvan pilaantumisen, jätteen tuottaminen mukaan luettuna, ehkäisemisen

ja vähentämisen yhtenäistämisestä sekä erityiset säännökset, jotka koskevat jätteenpoltto- ja rinnakkaispolttolaitoksia. Viimeisimmän uudelleentarkastelun myötä myös kaatopaikat kuuluvat sen soveltamisalaan.

4. Tuotantoa ja jätevirtoja koskeva lainsäädäntö

a. Pakkaukset ja pakkausjätteet

Vuonna 1994 pakkauksista ja pakkausjätteestä annettu direktiivi kattaa kaikki EU:n markkinoilla olevat pakkaukset ja kaiken pakkausjätteen. Sen muuttamisesta annetussa direktiivissä (direktiivi 2004/12/EY) selvennettiin ”pakkauksen” määritelmää ja vahvistettiin sitä koskevat perusteet. Lisäksi pakkauksista ja pakkausjätteestä annettua direktiiviä muutettiin toisellakin direktiivillä (direktiivi (EU) 2015/720), jossa pääpaino oli kevyiden muovisten kantokassien kulutuksen vähentämisessä. Muoviset kantokassit jäävät helposti jätehuoltovirtojen ulkopuolelle ja kerääntyvät ympäristöön aiheuttaen erityisesti merien roskaantumista.

Pakkauksista ja pakkausjätteestä annettu direktiivi korvataan asteittain uudella pakkauksista ja pakkausjätteistä annetulla asetuksella (asetus (EU) 2025/40), jota sovelletaan kaikilta osin vuodesta 2029 alkaen. Vuonna 2024 hyväksytyllä uudella asetuksella pyritään vähentämään pakkausjätettä

— asettamalla sitovia tavoitteita uudelleenkäytölle ja kierrätetylle sisällölle

— rajoittamalla tietyntyyppisiä kertakäyttöpakkauksia ja

— vaatimalla käytettävien pakkausten minimoimista.

b. Sähkö- ja elektroniikkalaiteromu

Sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta annetulla direktiivillä (direktiivi 2012/19/EU), jota muutettiin vuosina 2018 ja 2024, pyritään parantamaan sähkö- ja elektroniikkalaiteromun, kuten matkapuhelimien, tietokoneiden, kodinkoneiden, lamppujen, lääkinnällisten laitteiden ja aurinkopaneelien, keräystä, käsittelyä ja loppukäsittelyä.

Lisäksi tiettyjen vaarallisten aineiden käytön rajoittamisesta sähkö- ja elektroniikkalaitteissa annetulla direktiivillä 2002/95/EY (RoHS-direktiivi) pyritään suojelemaan ympäristöä ja ihmisten terveyttä rajoittamalla lyijyn, elohopean, kadmiumin, kromin ja bromattujen palonestoaineiden käyttöä sähkö- ja elektroniikkalaitteissa.

Sekä sähkö- ja elektroniikkalaiteromudirektiivin että niiden vaarallisista aineista annetun direktiivin täytäntöönpano jäsenvaltioissa on osoittautunut vaikeaksi. Vain kolmannes syntyneestä sähkö- ja elektroniikkaromusta kerätään ja käsitellään asianmukaisesti. Komissio antoi 6. lokakuuta 2023 suosituksen sähkö- ja elektroniikkalaiteromun palautusasteen parantamisesta, erityisesti kun kyse on kannettavista tietokoneista, matkapuhelimista ja tableteista.

c. Akut ja paristot

Paristoista ja akuista sekä käytetyistä paristoista ja akuista annetulla direktiivillä, jota muutettiin viimeksi vuonna 2018, pyritään tehostamaan paristoihin ja akkuihin liittyvää jätehuoltoa ja parantamaan niiden ympäristöominaisuuksia antamalla säännöksiä niiden keräämisestä, kierrätyksestä, käsittelystä ja hävittämisestä. Direktiivissä

vahvistettiin myös tiettyjen paristoissa ja akuissa käytettävien vaarallisten aineiden, erityisesti elohopean ja kadmiumin, raja-arvot.

Kyseinen direktiivi korvataan vuosien 2025–2027 aikana asteittain uudella akku- ja paristoasetuksella, joka hyväksyttiin 12. heinäkuuta 2023. Näin minimoidaan akkualan ympäristövaikutukset akkujen ja paristojen kysynnän kasvaessa räjähdysmäisesti uusien sosioekonomisten olosuhteiden, tekniikan kehityksen ja uusien markkinoiden ja akkujen käyttötapojen myötä. Tätä asetusta muutettiin vuonna 2025 joidenkin sen huolellisuusvelvoitteita koskevien vaatimusten soveltamisen lykkäämiseksi vuoteen 2026 tai 2027.

d. Romuajoneuvot

Romuajoneuvoista annetun direktiivin 2000/53/EY tavoitteena oli vähentää romuajoneuvoista ja niiden osista peräisin olevaa jätettä. Direktiivillä myös kannustettiin ajoneuvojen valmistajia ja maahantuojia vähentämään vaarallisten aineiden käyttöä ja lisäämään kierrätysmateriaalien käyttöä.

Komissio esitti heinäkuussa 2023 ehdotuksen romuajoneuvoja koskevan asetuksen kumoamisesta, jotta uudelleenkäytettävyys-, kierrätettävyys- ja hyödynnettävyysastetta saataisiin nostettua.

e. Jätevesi

Vuonna 1991 annetun yhdyskuntajätevesidirektiivin tavoitteena on parantaa jätevesien keräämistä ja käsittelyä. Direktiivi korvataan 1. elokuuta 2027 alkaen uudella yhdyskuntajätevesien käsittelyä koskevalla direktiivillä osana EU:n saasteettomuustoimintasuunnitelmaa ja Euroopan vihreän kehityksen ohjelman tavoitteita. Uusilla säännöillä tiukennetaan yhdyskuntajätevesien keräystä, käsittelyä ja johtamista koskevia vaatimuksia ympäristön ja ihmisten terveyden suojelemiseksi.

Jäsenvaltioiden on myös edistettävä käsitellyn veden turvallista uudelleenkäyttöä kaikkiin tarkoituksiin, erityisesti vesistressistä kärsivillä alueilla. Tämä täydentää veden uudelleenkäyttöä koskevaa asetusta, jossa asetetaan vähimmäisvaatimukset sekä ympäristön että ihmisten terveyden kannalta turvalliselle veden uudelleenkäytölle.

f. Laivat

Viimeksi vuonna 2024 muutetun aluskierrätyksestä annetun asetuksen keskeisenä tavoitteena oli ehkäistä, vähentää ja estää onnettomuuksia, vammautumisia ja muita ihmisten terveydelle ja ympäristölle haitallisia vaikutuksia, joita EU:n alusten kierrätyksestä ja käsittelystä aiheutuu, ja pyrkiä erityisesti varmistamaan, että tällaisesta aluskierrätyksestä syntyvä vaarallinen jäte käsitellään ympäristön kannalta asianmukaisesti.

g. Radioaktiivinen jäte

Radioaktiivista jätettä ja radioaktiivisia aineita koskevan direktiivin (neuvoston direktiivi 2013/59/Euratom) mukaan jokaisen jäsenvaltion on tehtävä pakolliseksi raportoiminen kaikesta toiminnasta, johon sisältyy ionisoivan säteilyn vaara. Radioaktiivisen jätteen siirrot kuuluvat radioaktiivisten aineiden siirroista jäsenvaltioiden välillä annetun asetuksen (neuvoston asetus (Euratom) N:o 1493/93) ja radioaktiivisen jätteen ja käytetyn ydinpolttoaineen siirtojen valvonnasta ja tarkkailusta annetun direktiivin (neuvoston direktiivi 2006/117/Euratom) soveltamisalaan.

h. Kaivosjäte

Kaivosjätedirektiivillä, jota on viimeksi muutettu vuonna 2009, pyritään vähentämään nykyisen ja aiemmin syntyneen kaivosjätteen käsittelystä sen suuren määrän ja saastuttamispotentiaalin vuoksi koituvia merkittäviä ympäristö- ja terveysriskejä.

B. Muovit kiertotaloudessa

Neuvosto ja parlamentti sopivat osana EU:n muovistrategiaa muovijätteiden vähentämisestä asettamalla uusia tiukkoja rajoituksia tietyille kertakäyttöisille muovituotteille (direktiivi (EU) 2019/904). EU:ssa kiellettyjä tuotteita ovat muun muassa muoviaterimet, muovilautaset ja -pillit, solupolystyreenistä valmistetut elintarvike- ja juomapakkaukset sekä muoviset vanupuikot. Jäsenvaltioille asetetaan vuodesta 2025 alkaen vähintään 25 prosentin sitova tavoite PET-juomapullojen sisältämälle kierrätetylle muoville. Vuonna 2030 kaikkien muovipullojen valmistuksessa on käytettävä vähintään 30 prosenttia kierrätettyä materiaalia.

Muovipelletit ovat muovituotteiden valmistukseen käytetty teollisuuden raaka-aine. Ne ovat yksi suurimmista tahattomasti muodostuvan mikromuovisaasteen lähteistä. Komissio ehdotti 16. lokakuuta 2023 asetusta muovipellettihävikin estämisestä mikromuovisaasteen vähentämiseksi. Sen tavoitteena on auttaa saavuttamaan EU:n tavoite vähentää ympäristöön pääseviä mikromuoveja 30 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Parlamentti ja neuvosto hyväksyivät tämän säädöksen virallisesti lokakuussa 2025.

Kansainvälisellä tasolla EU käynnisti maaliskuussa 2022 neuvottelut muovisaastetta koskevasta uudesta kansainvälisestä oikeudellisesti sitovasta välineestä Yhdistyneiden kansakuntien ympäristökokouksen päätöslauselman jälkeen. EU liittyi muovin aiheuttaman saastumisen lopettamista ajavan korkean tavoitetason ryhmään marraskuussa 2022. Neuvotteluja käytiin muovin aiheuttamaa pilaantumista käsittelevässä hallitustenvälisessä neuvottelukomiteassa, ja ne päätettiin 15. elokuuta 2025 saavuttamatta yksimielisyyttä. Osallistujat sopivat kuitenkin neuvottelujen jatkamisesta tulevaisuudessa.

C. Kriittiset raaka-aineet kiertotaloudessa

Kriittisten raaka-aineiden turvatun, häiriönsietokykyisen ja kestävän tarjonnan varmistamiseksi vuoden 2024 kriittisiä raaka-aineita koskevassa säädöksessä edellytetään, että jäsenvaltiot toteuttavat kansallisissa ohjelmissaan toimenpiteitä, joilla pyritään edistämään resurssitehokkuutta ja kiertotaloutta. Kyseisellä asetuksella perustetaan myös Euroopan kriittisiä raaka-aineita käsittelevä toimikunta, jonka pysyvässä alaryhmässä käsitellään resurssitehokkuutta, kiertotaloutta ja kriittisten raaka-aineiden korvaamista.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on toistuvasti kehottanut laatimaan Euroopan tulevaa kasvua varten uuden ohjelman, jonka keskiössä olisi resurssitehokkuus. Se edellyttäisi tuntuvia muutoksia tuotantotapoihin ja kulutustottumuksiin.

Parlamentin 13. syyskuuta 2018 antamassa päätöslauselmassa strategiasta muoveista kiertotaloudessa suositeltiin EU:n markkinoille saatettujen tiettyjen muovituotteiden

kierrätettyä sisältöä koskevien vähimmäisvaatimusten käyttöönottoa, todellisten sisämarkkinoiden perustamista kierrätetylle muoville, merten roskaantumisen torjumiseen tarkoitettujen toimenpiteiden täytäntöönpanoa ja mikromuovien kieltämistä kosmetiikassa ja puhdistusaineissa vuoteen 2020 mennessä.

Parlamentti antoi 15. tammikuuta 2020 päätöslauselman Euroopan vihreän kehityksen ohjelmasta ja vaati siinä kunnianhimoista uutta kiertotalouden toimintasuunnitelmaa, jossa on pyrittävä vähentämään EU:n tuotannon ja kulutuksen yhteenlaskettua ympäristö- ja resurssijalanjälkeä ja samalla tarjottava vahvoja kannustimia innovointiin sekä kestäviä yrityksiä ja ilmastoneutraalien ja myrkyttömien kiertotalouden tuotteiden markkinoita varten. Päätöslauselmassa korostettiin ilmastotoimien ja kiertotalouden välisiä vahvoja synergioita ja kehotettiin ottamaan käyttöön resurssitehokkuutta koskeva tavoite EU:n tasolla.

Parlamentti hyväksyi 10. helmikuuta 2021 päätöslauselman uudesta kiertotaloutta koskevasta toimintasuunnitelmasta. Siinä se antoi yli 130 toimintapoliittista suositusta. Parlamentti kehotti muun muassa

— esittämään tieteeseen perustuvia ja sitovia EU:n tavoitteita primääriraaka-aineiden käytön ja ympäristövaikutusten vähentämiseksi

— ehdottamaan sitovia materiaali- ja ympäristöjalanjälkeä koskevia tavoitteita kullekin EU:n markkinoille saatetulle tuoteryhmälle ja

— ehdottamaan tuote- ja/tai alakohtaisia sitovia kierrätysmateriaalien osuutta koskevia tavoitteita.

Parlamentti hyväksyi 23. huhtikuuta 2024 neuvottelukantansa ehdotettuun asetukseen muovipellettihävikin estämisestä mikromuovisaasteen vähentämiseksi. Kesäkuussa 2024 pidettyjen europarlamenttivaalien jälkeen ja neuvoston hyväksyttyä joulukuussa 2024 yleisnäkemyksensä muovipellettihävikin vähentämiseen parlamentin ja jäsenvaltioiden väliset neuvottelut aloitettiin tammikuussa 2025. Parlamentin kannassa lisättiin asetusehdotukseen uusia elementtejä, kuten muovipellettien laajennettu määritelmä, kaikkien liikennemuotojen sisällyttäminen sekä riskinarviointia ja merkintöjä koskevat vaatimukset. Asetus muovipellettihävikin estämisestä mikromuovisaasteen vähentämiseksi allekirjoitettiin 12. marraskuuta 2025, ja sitä sovelletaan 17. joulukuuta 2027 alkaen. Se kattaa myös meriliikenteen (17. joulukuuta 2028 alkaen).

Parlamentin 3. huhtikuuta 2025 hyväksymässä päätöslauselmassa energiaintensiivisistä teollisuudenaloista kehotettiin parantamaan resurssitehokkuutta tulevassa kiertotaloussäädöksessä parantamalla jätehuoltoa ja edistämällä uusioraaka-aineiden kysyntää ja saatavuutta. Siinä suositeltiin myös edelläkävijämarkkinoiden luomista kiertotalouden tuotteille hyödyntämällä julkisia hankintoja ja luomalla vapaaehtoisia merkintäjärjestelmiä ja EU:n tuotannon vähimmäisosuutta koskevia vaatimuksia.

Tämän tekstin on laatinut muutos-, innovointi- ja terveysasioista vastaava Euroopan parlamentin politiikkayksikkö. Lisätietoja tästä aiheesta on ympäristön, ilmaston ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunnan verkkosivustolla.

Kristi Polluveer
05/2026

2.4.7. KESTÄVÄ KULUTUS JA TUOTANTO

Tässä luvussa selitetään, mitä kestävä kulutus ja tuotanto ovat, ja esitellään EU:n toimia näiden tärkeiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Ilmastonmuutoksen edetessä nopeasti ja energian ja resurssien kysynnän kasvaessa EU on ottanut käyttöön monenlaisia toimia ja aloitteita, joilla edistetään kestävää kulutusta ja tuotantoa. Tavoitteena uusimmissa aloitteissa, joita ovat muun muassa Euroopan vihreän kehityksen ohjelma, kiertotalouden toimintasuunnitelma ja puhtaan teollisen kehityksen ohjelma, on tehdä tuotteista ilmastoneutraaliin ja resurssitehokkaaseen kiertotalouteen soveltuvia.

OIKEUSPERUSTA

— Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT): 11 artiklassa todetaan, että ympäristönsuojelu on sisällytettävä EU:n politiikkoihin erityisesti kestävän kehityksen edistämiseksi. Sopimuksen 191 ja 192 artiklassa vahvistetaan EU:n ympäristöpolitiikan tavoitteet ja niiden saavuttamiseksi käytettävät päätöksentekomenettelyt. Sopimuksen 193 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää tiukemmasta ympäristönsuojelusta, kunhan se on perussopimusten mukaista.

TAVOITTEET

Kestävää tuotantoa ja kulutusta koskevan EU:n politiikan yleisenä tavoitteena on edistää kestäviä tuotanto- ja kulutusmalleja saastuttamattomien, resurssi- ja energiatehokkaiden, taloudellisesti kannattavien ja työntekijöiden, kuluttajien ja yhteisöjen kannalta turvallisten tavaroiden ja palvelujen avulla.

Kestävien tuotanto- ja kulutusmallien varmistamista koskeva tavoite on kirjattu YK:n kestävän kehityksen tavoitteisiin ja erityisesti tavoitteeseen 12, sillä se on avainasemassa nykyisten ja tulevien sukupolvien hyvinvoinnin ylläpitämisessä. EU on sitoutunut panemaan täytäntöön YK:n kestävän kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelman ja asettanut kestävän kasvun yhdeksi päätavoitteistaan. Komissio laati vuonna 2023 vapaaehtoisen katsauksen kestävän kehityksen tavoitteiden toteuttamisesta EU:ssa.

EU on ottanut käyttöön muun muassa seuraavat strategiat kestävän tuotannon ja kulutuksen edistämiseksi:

— Vuonna 2008 julkaistu kestävän kulutuksen ja tuotannon ja kestävän teollisuuspolitiikan toimintaohjelma, jolla haluttiin parantaa tuotteiden ympäristöominaisuuksia koko elinkaaren ajan, valistaa kuluttajia kestävistä tuotteista ja tuotantomenetelmistä ja lisätä niiden kysyntää, edistää innovointia EU:n teollisuudessa ja ottaa huomioon kansainväliset näkökohdat, esimerkiksi kaupankäynti ja standardit.

— Vuonna 2019 julkaistu Euroopan vihreän kehityksen ohjelma ja erityisesti vuonna 2020 hyväksytty kiertotalouden toimintasuunnitelma ja siihen sisältyvä kestävä

tuotepoliittinen kehys. Toimintasuunnitelman kaksi päätavoitetta ovat tehdä kestävistä tuotteista EU:ssa normi ja lisätä kuluttajien ja julkisten ostajien mahdollisuuksia kestävään kulutukseen. Lisätietoja kiertotaloutta koskevista EU:n toimista, ks. 2.4.6.

— Vuonna 2025 laaditun puhtaan teollisen kehityksen ohjelman tavoitteena on koota ilmastotoimet ja kilpailukyky yhden kattavan kasvustrategian alle. Ohjelmaan sisältyy erityisesti täysin hiilettömän EU:n talouden saavuttaminen vuoteen 2050 mennessä (välitavoitteena kasvihuonekaasupäästöjen 90 prosentin nettovähennys vuoteen 2040 mennessä) ja yli sadan miljardin euron ohjaaminen EU:n puhtaan valmistusteollisuuden tukemiseen.

SAAVUTUKSET

A. Vähähiiliseen EU:n talouteen siirtyminen

Eurooppalaisessa ilmastolaissa asetettujen ilmastoneutraaliustavoitteiden mukaisesti EU:n toimintapolitiikoilla pyritään irrottamaan EU:n teollisuustuotanto hiilestä. Lisätietoja ilmastonmuutoksen hillitsemistä koskevista EU:n toimista, ks. myös 2.4.2.

EU:n päästökauppajärjestelmä (ETS) on ollut EU:n hiilestä irtautumisen kulmakivi vuodesta 2005. Päästökauppajärjestelmän piiriin kuuluvat laitokset ostavat tai saavat rajoitettuja kasvihuonekaasujen päästöoikeuksia ja voivat käydä keskenään kauppaa käyttämättömillä päästöoikeuksilla. Päästökauppajärjestelmä on tällä hetkellä käytössä useilla hiili-intensiivisillä teollisuudenaloilla, joita ovat erityisesti energia, teräs, alumiini, kemikaalit ja paperi. Vuoteen 2023 mennessä EU:n päästökauppajärjestelmä oli auttanut vähentämään Euroopan voima- ja teollisuuslaitosten päästöjä noin 47 prosenttia vuoden 2005 tasosta.

Päästökauppajärjestelmää täydentää hiilirajamekanismi (CBAM), joka otettiin käyttöön vuonna 2023 ympäristöön liittyvän polkumyynnin estämiseksi ja kestävän tuotannon edistämiseksi maailmanlaajuisesti. Hiilirajamekanismissa hiili-intensiivisten tuotteiden tuojien on maksettava ylimääräinen ”hiilen hinta”, jotta voidaan luoda tasapuoliset toimintaedellytykset EU:n tuottajille verrattuna EU:n ulkopuolisiin tuottajiin, joihin sovelletaan vähemmän tiukkoja ympäristönormeja. Vuosien 2023–2025 siirtymäkauden jälkeen hiilirajamekanismia alettiin soveltaa kaikilta osin 1. tammikuuta 2026, ja se tuottaa tuloja EU:n talousarvioon.

Lisäksi EU edistää suotuisaa ympäristöä nettonollateknologioiden (puhtaiden teknologioiden) valmistukselle ja käyttöönotolle. Nettonollateollisuutta koskevalla säädöksellä (asetus (EU) 2024/1735) otettiin käyttöön yksinkertaistettu kehys, jolla varmistetaan nettonollateknologioiden turvattu ja kestävä tarjonta muun muassa lisäämällä tällaisten teknologioiden valmistuskapasiteettia EU:ssa.

EU pyrkii lisäämään puhtaiden teknologioiden kysyntää useilla aloitteilla.

— Se on investoinut 275 miljardia euroa puhtaan energian hankkeisiin NextGenerationEU- ja REPowerEU-ohjelmien puitteissa.

— Komissio on ehdottanut teollisuutta vauhdittavaa säädöstä, jolla otettaisiin käyttöön vähähiilisyyttä ja Euroopassa valmistamista koskevat kriteerit hiili-intensiivisille tuotteille julkisissa hankinnoissa ja nopeutettaisiin

vähähiilistämishankkeiden lupamenettelyjä. Säädös olisi pantava täytäntöön tavalla, jolla rajoitetaan hallinnollista taakkaa ja otetaan pk-yritykset huomioon.

— Komissio on hyväksynyt puhtaan teollisen kehityksen valtiontukikehyksen, jolla helpotetaan teollisuuden hiilestä irtautumista ja nopeutetaan puhtaan energian käyttöönottoa.

B. Ympäristö- ja energiamerkinnät

EU-ympäristömerkki on vapaaehtoinen merkintäjärjestelmä tietyt ympäristönormit täyttäville tuotteille ja palveluille. Se otettiin käyttöön vuonna 1992, ja sen kukkalogon avulla kuluttajien on helppo tunnistaa ympäristöystävälliset tuotteet. Ympäristömerkkijärjestelmässä otetaan huomioon tuotteen koko elinkaari. Merkki on myönnetty muun muassa tietyille puhdistusaineille, kodinkoneille, paperituotteille, vaatteille, talous- ja puutarhatarvikkeille, voiteluaineille, henkilökohtaiseen hygieniaan tarkoitetuille tuotteille ja eläintenhoitotuotteille sekä esimerkiksi majoituspalvelujen kaltaisille palveluille. Kun ympäristömerkkiasetusta (asetus (EY) N:o 66/2010) tarkistettiin vuonna 2008, tavoitteena oli vähentää ympäristömerkin käyttöön liittyviä kustannuksia ja byrokratiaa. Komissio arvioi järjestelmää vuonna 2017 ja totesi asetuksen olevan merkityksellinen ja johdonmukainen. Samalla se toi esiin merkin vähäisen käytön ja tunnettuuden joillakin toimialoilla ja sen, että noudattamisesta aiheutuvat kustannukset voivat muodostua esteeksi.

Komissio ehdotti vuonna 2023 direktiiviä viherväitteiden perustelemista koskevista uusista säännöistä. Sen tarkoituksena on torjua harhaanjohtavia ympäristöväitteitä ja sitä, että uusia erilaisia julkisia ja yksityisiä ympäristömerkkejä ilmaantui tuon tuosta. Kyseisellä direktiivillä ja kuluttajien vaikutusmahdollisuuksien lisäämisestä vihreässä siirtymässä annetulla direktiivillä (direktiivi (EU) 2024/825) luodaan ympäristöväittämiä ja -merkintöjä koskevat puitteet, joilla pyritään puuttumaan viherpesuun.

Direktiivillä 92/75/ETY energiankulutusta koskevista tiedoista otettiin käyttöön kodinkoneiden energiamerkintäjärjestelmä. EU:n energiamerkistä on sittemmin tullut laajalti tunnustettu ja arvostettu opaste valmistajille ja kuluttajille. Merkkiä tarkistettiin vuonna 2010 siten, että se ulotettiin koskemaan laajempaa tuotejoukkoa. Uusien vaatimusten asettamiseksi se korvattiin vuonna 2017 energiamerkinnöistä annetulla asetuksella (EU) 2017/1369. Vuonna 2021 viisi tuoteryhmää (jääkaapit, astianpesukoneet, pyykinpesukoneet, televisiot ja lamput) ”skaalattiin uudelleen” uuteen energiatehokkuuden luokittelujärjestelmään. Ylin A-luokka jätettiin aluksi tyhjäksi, jotta kannustettaisiin kehittämään entistäkin energiatehokkaampia malleja. Muutoksen tarkoituksena on auttaa kuluttajia erottamaan kaikkein energiatehokkaimmat tuotteet entistä selvemmin.

C. Ekologisen suunnittelun ja kestävien tuotteiden politiikat

Ekologiselle suunnittelulle asetettavien vaatimusten avulla varmistetaan, että kestäviä tuotteita kehitetään teknisessä mielessä parempaan suuntaan. Kiertotalouden toimintasuunnitelman seurauksena ja Euroopan vihreän kehityksen ohjelman mukaisesti vuonna 2024 tuli voimaan kestävien tuotteiden ekologista suunnittelua koskeva asetus (EU) 2024/1781, joka korvasi aiemman ekosuunnitteludirektiivin (direktiivi 2009/125/EY). Kestävien tuotteiden ekologista suunnittelua koskeva asetus on edeltäjiään parempi siinä mielessä, että sitä sovelletaan (muutamia poikkeuksia

lukuun ottamatta) kaikkiin fyysisiin tuotteisiin ja siinä vahvistetaan uudet suoritustaso- ja tietovaatimuksia koskevat säännöt. Asetuksen uutuuksiin kuuluu digitaalinen tuotepassi, myymättä jääneiden tekstiilien ja jalkineiden hävittämiskielto ja tiettyjä tuotteita koskeva ympäristöä säästävien julkisten hankintojen pakollisuus.

Lisäksi ”korjauttamisoikeus” on keskeinen osa 30. heinäkuuta 2024 voimaan tullutta tavaroiden korjaamista edistävistä yhteisistä säännöistä annettua direktiiviä (EU) 2024/1799). Se velvoittaa valmistajat tarjoamaan kustannustehokkaita korjauspalveluja oikeaan aikaan ja antamaan kuluttajille tietoa heidän oikeudestaan korjauttaa tuotteet niiden korvaamisen sijaan.

D. Ympäristöasioiden hallinta ja auditointi (EMAS)

EMAS on väline, jonka avulla yritykset ja muut organisaatiot voivat arvioida ympäristönsuojelunsa tasoa, raportoida suojelun tasosta ja nostaa sitä. Vuonna 2009 hyväksytyn uuden EMAS-asetuksen (asetus (EY) N:o 1221/2009) myötä EMAS-järjestelmään tehtiin merkittävä muutos, jolla haluttiin kannustaa organisaatioita rekisteröitymään EMAS-järjestelmään. EMAS-asetuksesta tuli näin helpommin sovellettava ja uskottavampi, ja sen näkyvyys ja vaikutusala kasvoivat.

E. Ympäristöä säästävät julkiset hankinnat

Ympäristöä säästävät julkiset hankinnat ovat vapaaehtoisuuteen perustuva toimintapolitiikka, joka auttaa viranomaisia tekemään tavaroiden ja palvelujen hankintoja ympäristönäkökohdat huomioon ottaen. Sillä pyritään vilkastuttamaan ympäristöystävällisempien tuotteiden ja palvelujen markkinoita ja vähentämään viranomaisten toiminnan ympäristövaikutuksia. EU:n julkisia hankintoja koskevalla kehyksellä on vuodesta 2014 lähtien yksinkertaistettu asiaankuuluvia menettelyjä ja kannustettu ympäristöä säästävien julkisten hankintojen laajempaan käyttöön, jotta voidaan tukea siirtymistä resurssitehokkaaseen ja vähähiiliseen talouteen. EU:n julkisia hankintoja koskeva kehys koostuu seuraavista säädöksistä:

— direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista

— direktiivi 2014/25/EU vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista

— direktiivi 2014/23/EU käyttöoikeussopimusten tekemisestä.

Jäsenvaltiot panevat ympäristöä säästävät julkiset hankinnat täytäntöön kansallisilla toimintasuunnitelmilla. Komissio antoi vuonna 2008 tiedonannon ”Ympäristöä säästävät julkiset hankinnat”. Siinä esitettiin toimenpiteet, joita jäsenvaltioiden ja yksittäisten hankintaviranomaisten on toteutettava ympäristöä säästävien julkisten hankintojen tukemiseksi. Tästä seurasi, että osana ympäristöystävällisten julkisten hankintojen vapaaehtoista soveltamismallia laadittiin ympäristöä säästäviä julkisia hankintoja koskevat EU:n kriteerit. Tähän mennessä on julkaistu 14 kriteerikokonaisuutta sovellettaviksi tietyillä aloilla, kuten liikenne, toimistojen tietotekniset laitteistot, puhdistusaineet ja siivouspalvelut, rakentaminen, lämpöeristäminen, puutarhatarvikkeet ja puutarhanhoitopalvelut.

F. Sidosryhmien osallistuminen

EU on omaksunut yhteistyöhön perustuvan lähestymistavan, jolla edistetään siirtymistä kestävämpiin tuotantomalleihin. Tavoitteena on jakaa parhaita käytäntöjä ja

vastata tiettyjen talouden alojen haasteisiin. Tällaisia sidosryhmiä osallistavia aloitteita ovat muun muassa seuraavat:

— Euroopan kiertotalouden sidosryhmäfoorumi

— rakennusalaa käsittelevä korkean tason foorumi

— matkailualan siirtymäpolkua koskeva suunnitelma

— EU:n ruokahävikki- ja ruokajätefoorumi

— vastuullista elintarvikeyritystoimintaa ja markkinointia koskevat EU:n käytännesäännöt.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

A. Kestävän tuotannon ja kulutuksen tukeminen

Parlamentti on ilmaissut useissa päätöslauselmissa tukensa kestävää kulutusta ja tuotantoa koskeville aloitteille siitä alkaen, kun kestävän kulutuksen ja tuotannon ja kestävän teollisuuspolitiikan toimintaohjelma julkistettiin vuonna 2008.

— Päätöslauselmassaan ”Tuotteiden käyttöiän pidentäminen: kuluttajien ja yritysten saama hyöty” (4. heinäkuuta 2017) parlamentti kehotti komissiota parantamaan tuotteiden kestävyyttä koskevaa tiedottamista harkitsemalla vapaaehtoista eurooppalaista merkintää, joka kattaisi etenkin seuraavat seikat: tuotteen kestävyys, ekologinen suunnittelu, mahdollisuus osien muuttamiseen teknisen kehityksen myötä sekä korjattavuus.

— Ekosuunnitteludirektiivin (2009/125/EY) täytäntöönpanosta antamassaan päätöslauselmassa (31. toukokuuta 2018) parlamentti kehotti komissiota osoittamaan riittävät resurssit ekosuunnittelua koskevaan prosessiin, sillä lainsäädäntö tuo EU:lle merkittävää etua. Se myös pyysi komissiota arvioimaan, voitaisiinko nykyisiä ekosuunnittelun menetelmiä soveltaa energiaan liittyvien tuotteiden ohella muihin tuoteryhmiin, ja antamaan uusia lainsäädäntöehdotuksia.

— Parlamentti antoi 10. helmikuuta 2021 päätöslauselman uudesta kiertotaloutta koskevasta toimintasuunnitelmasta. Siinä se korosti muun muassa, että kestävistä, kiertotalousmallin mukaisista, turvallisista ja myrkyttömistä tuotteista olisi tultava EU:n markkinoilla sääntö eikä poikkeus ja että ne olisi nähtävä oletusarvoisena valintana, joka on houkutteleva, edullinen ja kaikkien kuluttajien saatavilla.

— Puhtaan teollisen kehityksen ohjelmasta antamassaan päätöslauselmassa (19. kesäkuuta 2025) parlamentti korosti, että on tärkeää lisätä investointeja puhtaan teknologian valmistukseen ja että puhtaiden tuotteiden kysyntää on edistettävä julkisten ja yksityisten hankintojen avulla, myös teollisuustuotteiden vapaaehtoisilla hiili-intensiteettimerkeillä. Päätöslauselmassa kehotetaan lisäksi komissiota tarkastelemaan muita vaatimuksia, jotta voidaan taata kysyntä puhtaille EU:ssa valmistetuille tuotteille.

Parlamentin ansiosta julkisia hankintoja koskeviin direktiiveihin on myös sisällytetty säännöksiä ympäristöä säästävistä julkisista hankinnoista. Kun näitä direktiivejä tarkistettiin vuonna 2014, parlamentti tuki muiden toimenpiteiden ohella uuden sopimuksentekoperusteen käyttöönottoa: ”kokonaistaloudellisesti edullisimman

tarjouksen” perusteessa annetaan viranomaisille mahdollisuus painottaa enemmän laatua, ympäristöön liittyviä ja sosiaalisia näkökohtia sekä innovointia ja otetaan samalla huomioon hankintojen hinta ja elinkaarikustannukset. Lisäksi parlamentti hyväksyi syyskuussa 2025 päätöslauselman julkisista hankinnoista ja niitä koskevien direktiivien tulevasta tarkistamisesta. Se pani merkille, että ympäristöä säästävien julkisten hankintojen täytäntöönpanoaste vaihtelee eri jäsenvaltioissa, ja kehotti hyödyntämään EU:n julkisia hankintoja koskevaa kehystä, jolla tuetaan kestäviä tavaroita ja palveluja.

B. Parlamentin panos kestävään kehitykseen

Parlamentti pyrkii itsekin omaksumaan kestävämpiä kulutus- ja hankintamalleja. Vuonna 2004 parlamentti perusti EMAS-suositusten mukaisen ympäristöasioiden hallintajärjestelmän. Vuonna 2007 se sai ISO 14001:2004 -sertifioinnin ja EMAS-rekisteröinnin. Parlamentti päätti vuonna 2019 vähentää kasvihuonekaasupäästöjään vuoteen 2024 mennessä vähintään 40 prosenttia henkeä kohti vuoteen 2006 verrattuna. Se päätti myös seurata erinäisiä muita ilmastotehokkuusindikaattoreita, jotka koskevat muun muassa henkilöliikenteestä koituvia kasvihuonekaasupäästöjä, uusiutuvan energian käyttöä sekä energiankulutusta. Vuoden 2025 EMAS-ympäristöselonteon mukaan parlamentin kasvihuonekaasupäästöt henkeä kohti olivat jo vähentyneet 48,29 prosenttia vuodesta 2006 vuoteen 2024.

Marraskuussa 2024 parlamentti päätti toteuttaa lisätoimenpiteitä parantaakseen ympäristöpolitiikkaansa ja asettaa vuosiksi 2024–2029 uusia tavoitteita, kuten

— kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen vähintään 55 prosenttia vuoteen 2029 mennessä (vuoteen 2006 verrattuna)

— energiankulutuksen pienentäminen 55 prosenttia (vuoteen 2012 verrattuna)

— uusiutuvien energialähteiden osuuden kasvattaminen 80 prosenttiin kaikesta energiankulutuksesta

— paperinkulutuksen vähentäminen 85 prosenttia (vuoteen 2012 verrattuna)

— biologisen monimuotoisuuden parantaminen seuraamalla siihen liittyviä menoja sekä edistämällä viheralueita, kierrätystä ja paikallisia kasvilajeja.

Parlamentti on vuodesta 2016 alkaen kompensoinut EMAS-järjestelmän puitteissa kaikki päästöt, joita ei voida välttää, joten se on ainoa täysin hiilineutraali EU:n toimielin. Silti se totesi 14. toukokuuta 2020 antamassaan päätöslauselmassa haluavansa näyttää esimerkkiä ja antoi puhemiehistölle tehtäväksi laatia strategia hiilineutraaliuden saavuttamiseksi sisäisillä toimenpiteillä (ilman kompensointia) vuoteen 2030 mennessä. Syyskuussa 2020 julkaistiin parlamentin tutkimus hiilineutraaliudesta. Siinä esitellään kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi sellaisia lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin toimenpiteitä, joiden avulla parlamentti voisi pienentää merkittävästi hiilijalanjälkeään ja saavuttaa hiilineutraaliuden.

Parlamentti noudattaa myös ympäristöä säästäviä julkisia hankintoja koskevaa toimintapolitiikkaa. Kesäkuussa 2017 parlamentti julkaisi osana komission laatimaa kiertotaloutta koskevaa EU:n toimintasuunnitelmaa ja sen jatkotoimena ympäristöä säästäviä julkisia hankintoja koskevan tutkimuksen. Siinä tarkastellaan näiden hankintojen nykytilannetta ja niiden tarjoamia mahdollisuuksia EU:ssa. Tutkimuksessa

kartoitettiin kansalaisille koituvia ympäristöhyötyjä sekä hyötyjä työllisyydelle ja EU:n taloudelle yleensäkin.

Tämän tekstin on laatinut muutos-, innovointi- ja terveysasioista vastaava Euroopan parlamentin politiikkayksikkö. Lisätietoja tästä aiheesta on ympäristön, ilmaston ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunnan (ENVI) verkkosivustolla.

Axel GRISLIN
04/2026

2.4.8. KEMIKAALIT JA TORJUNTA-AINEET

Tässä Faktatietojen luvussa kerrotaan, miten EU:n kemikaali- ja torjunta-ainelainsäädännöllä suojellaan ihmisten terveyttä ja ympäristöä sekä helpotetaan kauppaa. Lainsäädäntö kattaa kemialliset tuotteet, vaaralliset aineet, viennin ja onnettomuuksien ennaltaehkäisyn. Luvussa kuvaillaan saavutettua edistystä ja odotettavissa olevaa kehitystä sekä päivityksiä säädösten mukauttamiseksi politiikkatoimiin, joilla EU:sta pyritään tekemään ilmastoneutraali vuoteen 2050 mennessä. Lopuksi siinä kerrotaan parlamentin roolista tämän välineen kehittämisessä ja vahvistamisessa.

OIKEUSPERUSTA

— Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 191–193 artiklassa vahvistetaan EU:n ympäristöpolitiikan tavoitteet, jotka koskevat muun muassa ympäristön ja ihmisten terveyden suojelua, luonnonvarojen käyttöä sekä kansainvälisen tason yhteistyötä, jolla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ongelmiin. Niissä vahvistetaan EU:n velvollisuudet tältä osin ja eri toimielimien, myös parlamentin, roolit tavoitteiden saavuttamisessa.

EU:N KEMIKAALI- JA TORJUNTA-AINELAINSÄÄDÄNNÖN TAVOITTEET

Kemikaaleja ja torjunta-aineita koskevilla EU:n säädöksillä pyritään varmistamaan ihmisten, eläinten ja ympäristön turvallisuus. Sen tärkeimpinä tavoitteina on

— rajoittaa vaarallisten kemikaalien käyttöä

— varmistaa, että kemikaalit luokitellaan, merkitään ja pakataan asianmukaisesti

— valvoa vaarallisten kemikaalien vientiä ja tuontia

— vähentää suuronnettomuuksia, kuten kemikaalivuotoja, tulipaloja ja räjähdyksiä

— kieltää vaaralliset pysyvät orgaaniset yhdisteet (POP-yhdisteet), myös torjunta-aineet

— suojella ihmisiä, etenkin työntekijöitä, asbestilta

— varmistaa, että pesuaineet eivät vahingoita vesieliöitä.

EU:N KEMIKAALI- JA TORJUNTA-AINELAINSÄÄDÄNNÖN KEHITYS

A. Kemikaalien rekisteröinti, arviointi, lupamenettelyt ja rajoitukset

Kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelyistä ja rajoituksista annettu asetus (EY) N:o 1907/2006 (REACH-asetus) tuli voimaan 1. kesäkuuta 2007. Se loi EU:n yhteisen kemikaaleja koskevan järjestelmän, joka kattaa niiden kehittämisen, testauksen, tuotannon, markkinoille saattamisen ja käytön. Asetuksella korvattiin noin 40 aiempaa säädöstä.

REACH-asetuksen mukaan yritysten on osoitettava aineidensa turvallisuus. Lisäksi sen tavoitteena on saada kaikkein vaarallisimmat kemikaalit korvatuksi turvallisemmilla

vaihtoehdoilla. Helsingissä sijaitseva **Euroopan kemikaalivirasto (ECHA)** vastaa REACH-asetukseen liittyvästä teknisestä, tieteellisestä ja hallinnollisesta työtä ja auttaa varmistamaan, että asetusta sovelletaan yhdenmukaisesti kaikkialla Euroopassa.

Komissio tarkasteli REACH-asetusta vuosina 2013 ja 2017. Vuoden 2013 tarkastelussa todettiin, että EU voisi keventää toimialaan kohdistuvaa taloudellista ja hallinnollista taakkaa ja parantaa eläinkokeita korvaavia menetelmiä. Vuoden 2017 tarkastelussa todettiin, että vaikka REACH-asetus toimi kaiken kaikkiaan hyvin, sitä voitaisiin silti vielä yksinkertaistaa. Komission yleiskertomuksessa REACH-asetuksen toiminnasta korostettiin myös, että on noudatettava uudistettua **EU:n teollisuuspoliittista strategiaa**, **kiertotaloutta koskevaa EU:n toimintasuunnitelmaa** ja kahdeksatta ympäristöä koskevaa toimintasuunnitelmaa. Kesäkuusta 2018 alkaen yritysten on täytynyt rekisteröidä kaikki aineet, joita tuotetaan tai tuodaan maahan 1–100 tonnia vuodessa.

Osana erityistä huolta aiheuttavia aineita koskevaa työtään Euroopan kemikaalivirasto arvioi ehdotuksia, jotka koskevat alakohtaisia vaiheittaisia rajoituksia per- ja polyfluoratuille alkyyliaineille (PFAS-aineille eli ikuisuuskemikaaleille). Kemikaaliviraston riskinarviointikomitea antoi maaliskuussa 2026 lausuntonsa laajasta PFAS-aineita koskevasta rajoituksesta. Sosioekonomisesta analyysista vastaavan komitean on määrä antaa lopullinen lausunto vuoden 2026 loppuun mennessä, ja rajoituksia aletaan todennäköisesti soveltaa vuodesta 2027. Välttämättömiksi katsottaviin käyttötarkoituksiin saatetaan myöntää joitakin alakohtaisia poikkeuksia.

Komissio julkaisi uuden kestävyyttä edistävän kemikaalistrategian 14. lokakuuta 2020. Se on osa EU:n saasteettomuustavoitetta ja Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa. Maaliskuussa 2025 komissio pani alulle kemianteollisuutta koskevan strategisen vuoropuhelun. Siinä oli tarkoitus keskustella kilpailukyvystä, ympäristönsuojelusta ja REACH-asetuksen mahdollisesta yksinkertaistamisesta edelleen. Komissio tarkistaa parhaillaan REACH-asetusta strategisen vuoropuhelun pohjalta ja kestävyyttä edistävän kemikaalistrategian mukaisesti. Sen odotettiin julkaisevan tarkistusehdotus vuoden 2025 loppupuolella, mutta julkaisua lykättiin vuoteen 2026. Tarkistuksen tavoitteena on

— laajentaa asetuksen soveltamisalaa (esimerkiksi kattamaan polymeerit sekä hitaasti hajoavat, liikkuvat ja myrkylliset aineet)

— vahvistaa ihmisten terveyden ja ympäristön suojelua

— lopettaa asteittain haitallisimpien kemikaalien käyttö kulutustuotteissa, kuten leluissa, lastenhoitotarvikkeissa, kosmetiikassa, pesuaineissa, elintarvikkeiden kanssa kosketuksiin joutuvissa tarvikkeissa ja tekstiileissä, paitsi silloin, kun sen on osoitettu olevan yhteiskunnan kannalta välttämätöntä

— varmistaa, että kaikkia kemikaaleja käytetään entistä turvallisemmin ja kestävämmin

— nykyaikaistaa riskinarviointia.

Komissio esitti heinäkuussa 2025 Euroopan kemianteollisuutta koskevan uuden toimintasuunnitelman ja kuudennen yksinkertaistamiseen tähtäävän koontipaketin. Ehdotusten tarkoituksena on yksinkertaistaa kemikaaleja, kosmetiikkaa ja lannoitteita

koskevia säädöksiä, parantaa tuontikemikaalien valvontaa ja antaa uusi asetus Euroopan kemikaalivirastosta.

B. Luokitus, pakkaukset ja merkinnät

Aineiden ja seosten luokituksesta, merkinnöistä ja pakkaamisesta annettu asetus (EY) N:o 1272/2008 (CLP-asetus) mukauttaa EU:n säädökset **YK:n maailmanlaajuisesti yhdenmukaistettuun luokitus- ja merkintäjärjestelmään**. Sillä vahvistetaan ihmisten terveyden ja ympäristön suojelua. Aiemmat direktiivit vaarallisista aineista ja valmisteista kumottiin kesäkuussa 2015.

Joulukuussa 2022 komissio ehdotti CLP-asetuksen muuttamista. Ehdotuksen painopisteenä olivat vaaroista tiedottaminen, verkkomyynti ja myrkytystietokeskuksille tehtävät ilmoitukset. Tarkistettu asetus tuli voimaan 10. joulukuuta 2024. Sillä **selkeytetään kemikaalien merkintöjä** erityisesti verkkomyynnissä. Lisäksi sillä otetaan käyttöön **yksinkertaisemmat ja selkeämmät vaatimukset**, jotta kemikaalit voivat liikkua vapaasti kaikkialla EU:ssa. Maaliskuun 31. päivänä 2023 hyväksyttiin delegoitu säädös, jossa määritellään neljä uutta vaaraluokkaa, kuten **hormonaaliset haitta-aineet** (asetus (EU) 2023/707).

Tarkistettujen luokitus-, merkintä- ja pakkaamissäännösten täytäntöönpanotyötä tehostetaan parhaillaan. Päivitetyn yhdenmukaistetun luokituksen ja merkinnän noudattamiselle asetettiin uusia määräaikoja **22. mukautuksella tekniseen kehitykseen**.

Euroopan kemikaaliteollisuutta koskevan vuoden 2025 toimintasuunnitelman tavoitteena on lisätä luokitus-, merkintä- ja pakkaamissäännösten ja muiden tuoteturvallisuusjärjestelmien yhdenmukaisuutta.

C. Vaarallisten aineiden vienti ja tuonti

Vaarallisten kemikaalien vientiä ja tuontia koskevat säännökset vahvistetaan asetuksessa (EU) N:o 649/2012. Asetuksella pannaan täytäntöön **kansainvälisen kaupan kohteina olevia tiettyjä vaarallisia kemikaaleja ja torjunta-aineita koskevan ilmoitetun ennakkosuostumuksen (PIC) menettelystä tehty Rotterdamin yleissopimus**. PIC-menettelyn mukaisesti vaarallisista kemikaaleista on jaettava tietoja, ja tuojamaan on annettava etukäteen nimenomainen suostumuksensa vientiin. Komissio lisäsi vuonna 2023 menettelyn alaisten kemikaalien luetteloon 35 uutta vaarallista kemikaalia antamalla delegoidun asetuksen torjunta-aineiden ja teollisuuskemikaalien luetteloinnista (asetus (EU) 2023/1656).

Vuonna 2024 parlamentti hylkäsi kaksi komission ehdotusta, joilla olisi sallittu korkeammat torjunta-ainemäärät tuontielintarvikkeissa. Se myös tiukensi vaarallisten kemikaalien ja torjunta-aineiden vientisääntöjä. EU edistää jatkossakin tuonti- ja vientikemikaalien tiukkoja turvallisuusnormeja, joihin kuuluvat myös 6. heinäkuuta 2025 voimaan tulleet tiukemmat torjunta-ainejäämänormit.

D. Suuronnettomuudet

Seveso-direktiivi(neuvoston direktiivi 82/501/ETY) sai nimensä italialaiselta kaupungilta, jossa dioksiinivuoto aiheutti vakavaa saastumista vuonna 1976. Ensimmäisen direktiivin tavoitteena oli estää tulipalojen ja räjähdysten kaltaiset

suuronnettomuudet ja rajoittaa niiden seurauksia. Siinä asetettiin vaatimuksia **turvallisuusraporteista**, **hätäsuunnitelmista** ja **yleisölle tiedottamisesta**.

Seveso II -direktiivillä (neuvoston direktiivi 96/82/EY) tiukennettiin vaatimuksia **turvallisuusjohtamisjärjestelmistä**, **pelastussuunnitelmista**, **maankäytön suunnittelusta** ja **tarkastuksista**. Uusien vakavien onnettomuuksien seurauksena sen soveltamisalaa laajennettiin.

Nykyinen Seveso III -direktiivi hyväksyttiin heinäkuussa 2012. Siinä hyödynnetään päivitettyä YK:ssa sovittua aineiden kansainvälistä luokitusjärjestelmää, jotta voidaan parantaa vaarallisten aineiden riskinarviointia ja käsittelyä.

Komissio julkaisi vuonna 2021 kertomuksen Seveso III -direktiivin täytäntöönpanosta ja tehokkaasta toiminnasta. Se osoitti, että suurten teollisuusonnettomuuksien määrä EU:ssa oli vuosina 2015–2018 pysynyt alhaisena ja vakaana.

E. Torjunta-aineiden kestävä käyttö

Torjunta-aineita käytetään haitallisten organismien tuhoamiseen tai torjuntaan. Niihin kuuluvat sekä kasvinsuojeluaineet, joita käytetään maataloudessa, puutarhaviljelyssä, puistoissa ja pihoilla, että biosidivalmisteet, joita käytetään esimerkiksi desinfiointiaineina tai materiaalien suojaamiseen.

EU:n toimintapolitiikalla pyritään yhä enemmän poistamaan asteittain käytöstä tietyt kemialliset torjunta-aineet ja lisäämään niiden käytön seurantaa ja jäljitettävyyttä.

Vuonna 2009 hyväksyttiin torjunta-aineita koskeva lainsäädäntöpaketti. Siihen sisältyvät

— direktiivi torjunta-aineiden kestävästä käytöstä (direktiivi 2009/128/EY) **torjunta-aineista ihmisten terveydelle ja ympäristölle aiheutuvien riskivaikutusten vähentämiseksi** viljelyn tuottavuudesta tinkimättä

— asetus kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta (asetus (EY) N:o 1107/2009)

— asetus maatalouden tuotantopanoksia ja tuotoksia koskevista tilastoista ((EU) 2022/2379), jossa määritetään säännöt sille, mitä tietoja kussakin jäsenvaltiossa on kerättävä markkinoille saatettujen ja käytettyjen torjunta-aineiden vuotuisista määristä.

Direktiivillä torjunta-aineiden kestävästä käytöstä jäsenvaltiot velvoitettiin laatimaan **kansallisia toimintasuunnitelmia**, joissa on selkeät tavoitteet, toimenpiteet ja aikataulut torjunta-aineiden käytöstä aiheutuvien riskien ja vaikutusten vähentämiseksi. Komissio julkaisi direktiivistä 25. toukokuuta 2020 täytäntöönpanokertomuksen, josta ilmeni, että harvempi kuin joka kolmas jäsenvaltio oli saanut kansallisten toimintasuunnitelmiensa tarkistuksen valmiiksi säädettyyn viiden vuoden määräaikaan mennessä.

Direktiivi on tarkoitus korvata asetuksella, jossa asetetaan tavoitteeksi **vähentää kemiallisten kasvinsuojeluaineiden käyttöä 50 prosenttia vuoteen 2030 mennessä**. Neuvottelut uudesta asetuksesta ovat vielä kesken. Vuoden 2026 alussa annettuihin koontiehdotuksiin sisältyy torjunta-aineiden turvallisuustarkastusten yksinkertaistaminen ja **jäämien enimmäismäärien** yhdenmukaistaminen, ja parlamentissa ja neuvostossa keskustellaan niistä edelleen. Samaan aikaan biologisten

torjunta-aineiden saatavuus on parantunut, ja vuonna 2025 myönnettiin lupa useille vähäriskisille biologista alkuperää oleville aineille. EU testaa parhaillaan myös biologisten torjunta-aineiden ja uusien koostumusten nopeampia lupamenettelyjä.

F. Biosidituotteet

Biosidituotteita, kuten **antibakteerisia desinfiointiaineita** ja **hyönteissumutteita**, käytetään ihmisten ja eläinten terveyteen vaikuttavien haitallisten organismien hallinnassa. Nekin voivat kuitenkin olla vaaraksi ihmisille, eläimille ja ympäristölle. Biosidivalmisteiden toimittamista ja käyttöä koskevalla asetuksella (asetus (EU) N:o 528/2012) yksinkertaistettiin lupamenettelyjä ja vahvistettiin Euroopan kemikaaliviraston roolia hyväksyntäasiakirjojen tarkistamisessa. Siinä vahvistetaan säännöt biosidien saattamista markkinoille ja käyttöä varten, jotta voidaan välttää riskejä terveydelle ja ympäristölle. Lupia myönnetään vain sellaisten aineiden käyttöön, jotka on otettu sallittujen aineiden luetteloon, ja kaikkein myrkyllisimmät kemikaalit ovat kiellettyjä. **Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen** mukaan yhdessä jäsenvaltiossa hyväksyttyä ainetta saa käyttää koko EU:ssa. Asetuksessa (EY) N:o 1107/2009 vahvistetaan **tieteelliset kriteerit** biosidituotteiden ja kasvinsuojeluaineiden hormonitoimintaa häiritsevien ominaisuuksien määrittämiseksi.

G. Pysyvät orgaaniset yhdisteet

Pysyvät orgaaniset yhdisteet ovat kemiallisia aineita, jotka säilyvät ympäristössä pitkään, koska ne ovat vaikeasti hajoavia. Niitä voi kertyä vähitellen ravintoketjun kautta, ja ne voivat vahingoittaa ympäristöä ja ihmisten terveyttä. Tähän pilaavien aineiden ryhmään kuuluvat **torjunta-aineet** (kuten DDT), **teollisuuskemikaalit** (kuten polyklooratut bifenyylit, PCB) ja **teollisuuden prosesseissa syntyvät tahattomat sivutuotteet** (kuten dioksiinit ja furaanit). EU valvoo pysyviä orgaanisia yhdisteitä **pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskevan Århusin pöytäkirjan** (voimassa vuodesta 2003) ja **pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskevan Tukholman yleissopimuksen** (voimassa vuodesta 2004) perusteella. Asetuksella (EY) N:o 850/2004 (edellinen POP-asetus) ja asetuksella (EU) 2019/1021 (uudelleenlaadittu POP-asetus) yhdenmukaistetaan EU:n lainsäädäntö kyseisten kansainvälisten sopimusten kanssa. Niin kutsutuksi **tahattoman jäämän rajaksi** on uudelleenlaaditun POP-asetuksen **liitteessä I mainittujen aineiden osalta** asetettu **10 mg/kg**. Parlamentti ja neuvosto hyväksyivät vuonna 2022 asetuksen pysyvistä orgaanisista yhdisteistä annetun asetuksen liitteiden IV ja V muuttamisesta. Sillä voidaan puuttua paremmin **jätteissä** ja **jätteiden sisältämässä hyödynnetyssä materiaalissa** esiintyviin pysyviin orgaanisiin yhdisteisiin.

H. Asbesti

Asbesti on kuitumainen mineraali, joka on vaarallista hengitettynä. Koska asbesti on tulen- ja kuumuudenkestävää, sitä on käytetty aiemmin laajalti esimerkiksi eristeenä. **Direktiivillä 1999/77/EY** kiellettiin asbestin käyttö EU:ssa 1. tammikuuta 2005 alkaen. Asbestialtistuksesta työssä annetulla direktiivillä (direktiivi 2009/148/EY) kielletään myös sen louhinta ja valmistus. Komissio esitti vuonna 2022 paketin asbestilta suojelun parantamiseksi. Pakettiin sisältyvät tiedonanto asbestista kokonaan eroon pääsemisestä ja ehdotus asbestialtistuksesta työssä annetun direktiivin muuttamiseksi.

I. Pesuaineet

Pesuaineilla tarkoitetaan saippuoita ja/tai muita pinta-aktiivisia aineita sisältäviä sekoituksia, joita käytetään pesuun ja puhdistukseen. Vuoden 2004 pesuaineasetuksessa vahvistetaan säännöksiä biohajoavuudesta, valmistajilta vaadittavista tiedoista ja pesuaineiden ainesosien pakkausmerkinnöistä. Asetusta muutettiin myöhemmin vuosina 2006, 2009 ja 2012 (asetus (EU) N:o 259/2012 fosfaateista ja muista fosforiyhdisteistä). Muutosten tarkoituksena oli **ottaa käyttöön uusia biohajoavuustestejä** ja tehostaa vesiympäristön suojelua. Lisäksi testien soveltamisalaa laajennettiin koskemaan **kaikkia pinta-aktiivisten aineiden luokkia**. Vuonna 2004 annettu pesuaineasetus kumottiin vuonna 2026 asetuksella pesuaineista ja pinta-aktiivisista aineista. Hajusteaineita ja fosfaattien raja-arvoja koskevat säännökset pysyvät voimassa.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Euroopan parlamentti oli keskeisessä asemassa **REACH-asetuksen** laadinnassa. Se kannatti kohdennetun toimintatavan soveltamista tietojen toimittamiseen aineista, joita valmistetaan pienempinä tonnimäärinä eli **1–10 tonnia**, ja kustannusten minimoimiseen tähtäävän **”yksi aine, yksi rekisteröinti” -periaatteen** käyttöönottoa. Parlamentti sai myös läpi säännöksiä tietojen jakamisesta eläinkokeiden vähentämiseksi. Lisäksi se kannatti tiukempaa säädöstä, jolla varmistetaan, että erityistä huolta aiheuttaville aineille voidaan myöntää lupa vain, ellei soveltuvia vaihtoehtoisia aineita tai tekniikoita ole.

Parlamentti myötävaikutti myös **torjunta-aineita koskevan lainsäädäntöpaketin** parantamiseen. Se sai läpi puskurivyöhykkeet vesieliöiden suojelemiseksi ja lisäsi säännöksiä kaikista herkimpien ryhmien suojelutoimista. Vuonna 2013 parlamentti peräänkuulutti määrätietoisempia toimia mehiläisyhdyskuntien säilyttämiseksi. Samana vuonna se hyväksyi päätöslauselman asbestiperäisistä työterveysriskeistä ja mahdollisuuksista poistaa kaikki olemassa oleva asbesti.

Parlamentti asetti vuonna 2018 **torjunta-aineiden lupamenettelyä unionissa käsittelevän erityisvaliokunnan (PEST)** sen jälkeen, kun rikkakasvien torjunta-aineena käytettävä glyfosaatti oli noussut huolenaiheeksi.

Parlamentti hyväksyi PEST-erityisvaliokunnan mietinnön vuonna 2019. Siinä vaadittiin, että yleisön olisi voitava saada tutustua lupamenettelyssä käytettäviin tutkimuksiin, Lisäksi siinä peräänkuulutettiin torjunta-ainealan innovoinnin lisäämistä, **vähäriskisten torjunta-aineiden tukemista** ja glyfosaattitutkimusten riippumatonta arviointia ja todettiin, että olisi asetettava saataville tietoa kasvinsuojeluaineiden pitkäaikaistoksisuudesta.

Parlamentti hyväksyi 10. heinäkuuta 2020 päätöslauselman sen painopisteistä uuden kestävyyttä edistävän kemikaalistrategian yhteydessä. Siinä se vaati lisää johdonmukaisuutta kemikaalilainsäädännön, työturvallisuutta ja -terveyttä koskevan lainsäädännön ja siihen liittyvän, tuotteita, vettä, maaperää, ilmaa ja jätettä koskevan EU:n lainsäädännön välillä.

Parlamentti ja neuvosto hyväksyivät 26. marraskuuta 2025 ”yksi aine, yksi arviointi” -paketin muodostavat kolme säädöstä:

— asetus kemikaaleja koskevan yhteisen tietoalustan perustamisesta sekä kemikaaleja koskevan seuranta- ja ennustekehyksen perustamisesta

— asetus tieteellisten ja teknisten tehtävien siirtämisestä ja yhteistyön parantamisesta unionin virastojen välillä kemikaalialalla

— direktiivi tieteellisten ja teknisten tehtävien siirtämisestä Euroopan kemikaalivirastolle.

Paketilla pyritään yksinkertaistamaan kemikaaliturvallisuusarviointeja ja lisäämään niiden avoimuutta kaikessa EU:n lainsäädännössä. Sillä pyritään myös parantamaan tietojen saatavuutta ja vahvistamaan asianomaisten EU:n virastojen välistä yhteistyötä.

Parlamentti jatkaa markkinoilla olevien kemikaalien valvontaa. Se tarkastelee aineita, jotka voivat olla vaaraksi ihmisten terveydelle tai ympäristölle, ja esittää toisinaan niitä koskevia vastalauseita. Lisäksi se vaatii tiukentamaan säännöksiä **vaarallisten kemikaalien, kuten PFAS-yhdisteiden, käytöstä, pakkausmerkinnöistä ja asteittaisesta käytöstä poistamisesta** ja etsimään kestävämpiä ratkaisuja sadonsuojeluun.

Tämän tekstin on laatinut muutos-, innovointi- ja terveysasioista vastaava Euroopan parlamentin politiikkayksikkö. Lisätietoja tästä aiheesta on ympäristön, ilmaston ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunnan verkkosivustolla.

Victoria VALLEDOR DE VICENTE
04/2026

2.5. TALOUS- JA RAHALIITTO, VEROTUS JA KILPAILUPOLITIIKKA

2.5.1. TALOUS- JA RAHALIITON HISTORIA

Talous- ja rahaliitto (EMU) on tulosta unionin taloudellisesta yhdentymisestä. Yhteinen raha, euro, on otettu käyttöön euroalueella, johon nykyään kuuluu 21 EU:n jäsenvaltiota. Kaikkien EU:n jäsenvaltioiden Tanskaa lukuun ottamatta on otettava euro käyttöön täytettyään lähentymisperusteet. Euroopan keskuspankin johtokunnasta ja euroalueen keskuspankkien pääjohtajista koostuva eurojärjestelmä määrittelee yhteisen rahapolitiikan.

OIKEUSPERUSTA

— Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 3 artikla, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 3, 5, 119–144, 219 ja 282–284 artikla

— Perussopimuksiin liitetyt pöytäkirjat: pöytäkirja N:o 4 Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännöstä, pöytäkirja N:o 12 liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä, pöytäkirja N:o 13 lähentymisperusteista, pöytäkirja N:o 14 euroryhmästä ja pöytäkirja N:o 16, joka sisältää Tanskaa koskevan poikkeuslausekkeen

— Hallitustenväliset sopimukset: sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta (vakaussopimus) ja Euro Plus -sopimus sekä sopimus Euroopan vakausmekanismin perustamisesta (EVM-sopimus)

TAVOITTEET

EMU:lla on tarkoitus tukea kestävää talouskasvua ja korkeaa työllisyystasoa asianmukaisella talous- ja rahapoliittisella päätöksenteolla. Siihen kuuluu kolme pääalaa:

— päätavoitteena olevan hintavakauden ylläpitämiseen tähtäävä rahapolitiikka

— kestämättömästä julkisesta rahoituksesta mahdollisesti aiheutuvien kielteisten heijastusvaikutusten välttäminen, makrotalouden epätasapainon syntymisen ehkäiseminen jäsenvaltioissa sekä mahdollisuuden antaminen jäsenvaltioille sovittaa talouspolitiikkaansa tietyssä määrin yhteen

— sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistaminen.

SAAVUTUKSET

Eurosta on jo tullut osa arkea Euroopan unionin 21 jäsenvaltiossa. Yhteinen raha tarjoaa useita etuja, sillä se muun muassa alentaa rahaliikenteen kustannuksia, helpottaa matkustamista ja vahvistaa Euroopan kansainvälistä asemaa. Sen avulla sisämarkkinat saadaan täysimääräisesti toteutettua.

TALOUS- JA RAHALIITON HISTORIA

Haagin huippukokouksessa vuonna 1969 valtion- tai hallitusten johtajat asettivat Euroopan yhdentymiselle uuden tavoitteen: talous- ja rahaliiton (EMU). Luxemburgin pääministerin Pierre Wernerin johtaman ryhmän laatimassa raportissa hahmoteltiin täysimittaisen talous- ja rahaliiton luomista kymmenen vuoden kuluessa. Bretton Woods -järjestelmän romahtaminen johti merkittävään valuuttakurssien epävakauteen, minkä vuoksi myös eurooppalaisten valuuttojen pariteetteihin kohdistui epäilyksiä. EMU-hanke keskeytyi äkillisesti.

Vuoden 1972 Pariisin huippukokouksessa Euroopan yhteisö pyrki vauhdittamaan uudelleen rahapoliittista yhdentymistä luomalla ”käärme putkessa” -mekanismin. Sillä pyrittiin kansallisten valuuttojen (käärme) hallittuun kelluntaan dollariin nähden kapeassa vaihteluvälissä (putki). Öljykriisit, dollarin heikkous ja talouspolitiikan erot johtivat siihen, että useimmat jäsenvaltiot jättäytyivät jo alle kahdessa vuodessa pois mekanismista. Sitä sovellettiin enää ”Saksan markan alueella”, johon kuuluivat Saksa, Benelux-maat ja Tanska.

Vuoden 1978 huippukokouksessa Brysselissä lähdettiin jälleen rakentamaan rahapoliittisesti vakaata aluetta luomalla kiinteisiin mutta mukautettaviin valuuttakursseihin perustuva Euroopan valuuttajärjestelmä. Kaikkien jäsenvaltioiden valuutat Yhdistynyttä kuningaskuntaa lukuun ottamatta osallistuivat valuuttakurssimekanismiin, josta käytettiin lyhennettä ERM I. Valuuttakursseille määriteltiin keskuskurssit Euroopan valuuttayksikköön ecuun (European Currency Unit) nähden. Tämä Euroopan laskentayksikkö ecu oli mekanismiin osallistuvien valuuttojen painotettu keskiarvo. Kymmenen vuoden aikana Euroopan valuuttajärjestelmä vähensi monin tavoin valuuttakurssien vaihtelua: järjestelmän

joustavuus ja poliittinen tahto taloudelliseen lähentymiseen mahdollistivat valuuttakurssien vakauden.

Sisämarkkinaohjelman hyväksymisen (1985) myötä tuli yhä selvemmäksi, että sisämarkkinoiden mahdollisuuksia ei voitaisi täysin hyödyntää niin kauan kuin valuutanvaihtokustannukset olivat suhteellisen suuret ja valuuttakurssien vaihteluihin liittyi edelleen jossain määrin epävarmuutta.

Vuonna 1988 Hannoverin Eurooppa-neuvostossa päätettiin perustaa komitea tarkastelemaan talous- ja rahaliittoa komission silloisen puheenjohtajan Jacques Delorsin johdolla. Komitean raportti (ns. Delorsin raportti) valmistui vuonna 1989, ja siinä ehdotettiin päättäväisiä toimia EMUn toteuttamiseksi kolmessa vaiheessa. Erityisesti siinä korostettiin, että olisi tehostettava talouspolitiikkojen yhteensovittamista, otettava käyttöön kansallisten budjettivajeiden rajoittamista koskevia sääntöjä ja perustettava riippumaton elin, joka vastaisi unionin rahapolitiikasta. Tämä elin oli Euroopan keskuspankki (EKP). Delorsin raportin perusteella Madridin Eurooppa-neuvosto päätti vuonna 1989 käynnistää EMUn ensimmäisen vaiheen eli vapauttaa täysin pääomien liikkumisen 1. heinäkuuta 1990 mennessä.

Joulukuussa 1989 Strasbourgin Eurooppa-neuvosto kehotti kutsumaan koolle hallitustenvälisen konferenssin, jossa määritettäisiin, miten perussopimuksia on muutettava, jotta EMU voitaisiin toteuttaa. Hallitustenvälisen konferenssin työn tuloksena syntyi sopimus Euroopan unionista, joka hyväksyttiin virallisesti Maastrichtin Eurooppa-neuvostossa joulukuussa 1991 ja joka tuli voimaan 1. marraskuuta 1993.

Sopimuksessa määrättiin, että EMU toteutetaan kolmessa vaiheessa (joidenkin vaiheiden avainpäivämäärät jätettiin avoimiksi, joten ne oli vahvistettava tulevissa Eurooppa-neuvostoissa tilanteen kehittymisen mukaisesti):

— Vaihe 1 (1. heinäkuuta 1990 – 31. joulukuuta 1993): pääomien vapaan liikkuvuuden käyttöönotto jäsenvaltioiden välillä.

— Vaihe 2 (1. tammikuuta 1994 – 31. joulukuuta 1998): jäsenvaltioiden talouspolitiikkojen lähentäminen ja niiden keskuspankkien välisen yhteistyön tehostaminen. Rahapolitiikkojen yhteensovittamista varten perustettiin Euroopan rahapoliittinen instituutti (ERI).

— Vaihe 3 (1. tammikuuta 1999 alkaen): yhteisen rahapolitiikan toteuttaminen eurojärjestelmän valvonnassa ensimmäisestä päivästä lähtien sekä eurosetelien ja -kolikkojen vaiheittainen käyttöönotto kaikissa euroalueen jäsenvaltioissa. Kolmanteen vaiheeseen siirtyminen oli mahdollista vasta, kun oli saavutettu huomattavaa pysyvää lähentymistä, jota mitattiin perussopimuksissa määrätyillä lähentymisperusteilla. Budjettisäännöistä oli määrä tulla sitovia, ja jäsenvaltioille voitiin määrätä seuraamuksia, jos ne eivät noudata sääntöjä. Euroalueen rahapolitiikan määrittäminen annettiin tehtäväksi eurojärjestelmälle, joka koostuu EKP:n johtokunnan kuudesta jäsenestä ja euroalueen kansallisten keskuspankkien pääjohtajista.

Kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat periaatteessa – noudattamalla perussopimuksia – sopineet ottavansa euron käyttöön (SEU:n 3 artikla ja SEUT:n 119 artikla). Käyttöönotolle ei kuitenkaan ole asetettu määräaikaa, ja jotkut jäsenvaltiot eivät

ole vielä täyttäneet kaikkia lähentymisperusteita. Näihin jäsenvaltioihin sovelletaan tilapäistä poikkeusta. Lisäksi Yhdistynyt kuningaskunta ja Tanska ilmoittivat, että ne eivät aio osallistua EMUn kolmanteen vaiheeseen eivätkä näin ollen myöskään aio ottaa euroa käyttöön. Nykyisin vain Tanskaan sovelletaan poikkeusta, joka koskee osallistumista EMUn kolmanteen vaiheeseen, mutta maa voi halutessaan edelleen lopettaa poikkeuksen soveltamisen. Tämän asiakirjan laatimishetkellä unionin 27 jäsenvaltiosta 21 on ottanut euron käyttöön.

Eurooppaa vuosina 2009–2012 koetelleen valtionvelkakriisin seurauksena EU:n johtajat sitoutuivat EMUn vahvistamiseen muun muassa parantamalla sen ohjaus- ja hallintajärjestelmää. SEUT:n 136 artiklan muuttaminen mahdollisti vaikeuksissa olevien jäsenvaltioiden tukemiseen tarkoitetun pysyvän tukimekanismin perustamisen edellyttäen, että mekanismi perustuu hallitustenväliseen sopimukseen, että koko euroalueen vakaus on uhattuna ja että rahoitustuki on sidottu tiukkoihin ehtoihin. Tämä johti siihen, että lokakuussa 2012 perustettiin Euroopan vakausmekanismi (EVM), jolla korvattiin useita tilapäisiä mekanismeja. Lisäksi EKP:n pääjohtaja Mario Draghi ilmoitti vuonna 2012, että EKP on toimivaltansa rajoissa ”valmis tekemään kaikkensa” euron säilyttämiseksi. Tätä varten se perusti rahapoliittisten suorien kauppojen (OMT) välineen. OMT:n ansiosta EKP voi ostaa vaikeuksissa olevan jäsenvaltion valtionvelkakirjoja edellyttäen, että maa allekirjoittaa yhteisymmärryspöytäkirjan EVM:n kanssa. Tällä tavoin EKP:n tuelle asetetaan välillisesti tiukat ehdot, joihin kuuluu tavallisesti julkisten menojen huomattava vähentäminen sekä velvollisuus toteuttaa perusteellisia rakenneuudistuksia. Talous- ja rahaliiton sekundaarilainsäädäntöä vahvistettiin, jotta vältettäisiin valtionvelkakriisin toistuminen. Perustettiin talouspolitiikan EU-ohjausjakso, jolla lujitettiin vakaus- ja kasvusopimusta, otettiin käyttöön makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely ja pyrittiin edelleen vahvistamaan talouspolitiikan koordinointia. Tätä parannettua talouden ohjausjärjestelmää täydennettiin hallitustenvälisillä sopimuksilla, kuten sopimuksella talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta (vakaussopimus) ja Euro Plus -sopimuksella.

Komission vuonna 2012 julkistama tiedonanto ”Suunnitelma tiiviin ja aidon talous- ja rahaliiton luomiseksi” oli ensimmäinen yritys kehittää EMUa edelleen. Perimmäisenä tavoitteena oli poliittisen unionin perustaminen. Toisen vuonna 2012 käynnistetyn aloitteen, ”Neljän puheenjohtajan kertomuksen”, tavoitteet olivat maltillisempia, eikä sillä onnistuttu saamaan aikaan merkittäviä muutoksia talous- ja rahaliiton ohjausjärjestelmään. Vuonna 2015 komission, Eurooppa-neuvoston ja euroryhmän puheenjohtajat, EKP:n pääjohtaja ja Euroopan parlamentin puhemies julkaisivat kertomuksen ”Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely” (ns. viiden puheenjohtajan kertomus), jonka pohjana oli komission suunnitelma. Siinä hahmoteltiin uudistussuunnitelma, jonka tarkoituksena on saavuttaa aito talous-, rahoitus-, fiskaali- ja poliittinen unioni (vuoteen 2025 mennessä). Komission suunnitelmassa tai viiden puheenjohtajan kertomuksessa esitettyjen suurten suunnitelmien täysimittainen toteuttaminen edellyttäisi kuitenkin EU:n perussopimusten muuttamista merkittävästi. Koska tällaisia muutoksia ei ole sen jälkeen tehty, ei kaikkein kunnianhimoisimpia hankkeita ole voitu toteuttaa.

Covid-19-pandemian synnyttämä talouskriisi on aiheuttanut huomattavia paineita julkiselle taloudelle. Neuvosto aktivoi maaliskuussa 2020 vakaus- ja kasvusopimuksen

yleisen poikkeuslausekkeen, joka antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden kasvattaa julkista velkaansa tietyn aikaa suuremmaksi kuin finanssipoliittisissa säännöissä sallitaan. Tämä mahdollisti muun muassa sen, että julkinen velka suhteessa BKT:hen voi ylittää tilapäisesti 60 prosentin raja-arvon ilman, että siitä aiheutuu EU:n määräämiä seuraamuksia. Jäsenvaltioita, joiden julkinen velka suhteessa BKT:hen oli jo ennestään erittäin suuri, pyydettiin kuitenkin kasvattamaan velkaansa hyvin varovaisesti. Vaikka yleinen poikkeuslauseke otettiin käyttöön, seuraamusten määrääminen oli edelleen mahdollista vakaus- ja kasvusopimuksen puitteissa. Yleinen poikkeuslauseke poistettiin käytöstä vuoden 2023 lopussa.

Saman kuun aikana eli maaliskuussa 2020 EKP käynnisti pandemiaan liittyvän arvopaperien osto-ohjelman (PEPP), jonka puitteissa jälkimarkkinoilta voidaan osaa suuria määriä julkisen sektorin velkakirjoja. Tämä toi markkinoille likviditeettiä, ja sen tarkoituksena oli välttää suuret erot Saksan valtion joukkolainojen ja muutamien erittäin velkaantuneiden EU-jäsenvaltioiden valtion joukkovelkakirjojen välillä. Tarkoitukseen varatut määrät ovat hyvin suuria, mutta ohjelman kesto on rajallinen. PEPP-ohjelman omaisuuserien netto-ostot lopetettiin maaliskuussa 2022. Omaisuuskanta säilytettiin siten, että pääoman takaisinmaksut investoitiin uudelleen kokonaisuudessaan ”vähintään vuoden 2024 loppuun saakka”. EKP päätti kuitenkin joulukuussa 2023, että heinäkuusta 2024 alkaen PEPP-ohjelmaan tehtäviä uudelleensijoituksia vähennettäisiin keskimäärin tietyllä määrällä kuukaudessa ennen kuin ne lopetettaisiin kokonaan tammikuusta 2025 alkaen.

EKP arvioi strategiaa uudelleen kesällä 2021, ensimmäisen kerran sitten vuoden 2003, tavoitteenaan 2 prosentin inflaatiovauhti keskipitkällä aikavälillä. Tavoite voidaan ylittää väliaikaisesti ja ilmastonmuutos voidaan ottaa huomioon eurojärjestelmän päätöksissä.

Vuosia kestänyt elvyttävä rahapolitiikka sekä covid-19-pandemia ja Ukrainan sota (joka nosti jyrkästi energian hintoja) johtivat yhdessä siihen, että vuodesta 2022 alkaen euroalueen inflaatio on ollut ennätyksellisen korkea. Vastauksena tähän EKP muutti politiikkaansa: se lopetti laajamittaiset omaisuuserien ostot ja alkoi nostaa korkoja. EKP pyrki vastaamaan pelkoihin, että erittäin velkaantuneiden maiden valtion joukkolainojen tuottoerot kasvaisivat liian suuriksi, ja ilmoitti heinäkuussa 2022 välineestä markkinoiden hajanaisuuden torjumiseksi eli rahapolitiikan välittymisen suojavälineestä.

EKP julkaisi tarkistetun rahapoliittisen strategiansa kesäkuussa 2025. Uudelleenarviointi tehtiin aikana, jolloin maailmantaloudessa tapahtui huomattavia rakenteellisia muutoksia. Ne ovat lisänneet epävarmuutta ja inflaatioriskiä. Niinpä inflaatio poikkeaa jatkuvasti EKP:n tavoitteesta kumpaankin suuntaan. EKP säilytti vuonna 2021 asetetun symmetrisen 2 prosentin inflaatiotavoitteen korostamalla, että tavoitteen alittavat tai ylittävät poikkeamat edellyttäisivät yhtä määrätietoisia politiikkatoimia. EKP:n välineistö säilyy muuttumattomana, ja kaikki olemassa olevat välineet ovat edelleen käytettävissä, jotta voidaan vastata nopeasti ja joustavasti mahdollisiin uusiin haasteisiin. Seuraava arviointi on tarkoitus tehdä vuonna 2030. Lisätietoja EU:n rahapolitiikasta (ks. 2.5.3).

Viimeisin talouden ohjausjärjestelmän uudistus tuli voimaan huhtikuussa 2024. Uusi kehys mahdollistaa julkisen talouden vakauttamiseen maakohtaisemman

lähestymistavan, sillä siinä edellytetään, että jäsenvaltiot laativat monivuotiset suunnitelmat, joissa asetetaan rajat kansallisesti rahoitettaville nettomenoille ja yhdistetään uudistukset ja investointisitoumukset toisiinsa. Uudistus merkitsee siirtymistä maakohtaiseen toimintamalliin. Samalla toteutetaan suojatoimia, joiden avulla pyritään luomaan finanssipoliittisia puskureita, ja varmistetaan jäsenvaltioiden välinen yhdenvertainen kohtelu. Lisätietoja (ks. 2.5.6).

Uudistetussa talouden ohjausjärjestelmässä otettiin käyttöön mahdollisuus aktivoida kansallinen poikkeuslauseke, joka sallii poikkeamisen sovituista nettomenojen rajoista poikkeuksellisissa olosuhteissa, joihin jäsenmaa ei voi vaikuttaa. Maaliskuussa 2025 komissio antoi tiedonannon, jossa se kehotti kansallisen poikkeuslausekkeen koordinoituun aktivointiin kaikissa jäsenvaltioissa finanssipoliittisen liikkumavaran lisäämiseksi enintään 1,5 prosenttiin vuoden 2021 BKT:stä. Toimenpiteen tavoitteena on lisätä neljän seuraavan vuoden puolustusmenoja. Komission mukaan jäsenvaltioilla olisi näin riittävästi aikaa sopeutua siirtymään kohti rakenteellisesti merkittävämpiä puolustusmenoja. Toistaiseksi 17 jäsenvaltiota on pyytänyt kansallisen poikkeuslausekkeen aktivointia.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen parlamentti on osallistunut toisena lainsäätäjänä useimpien talouden ohjausjärjestelmää määrittävien yksityiskohtaisten sääntöjen hyväksymiseen (muun muassa SEUT:n 121, 126 ja 136 artiklan mukaisesti). Perussopimuksessa kuitenkin määrätään, että joistakin asiakokonaisuuksista parlamenttia vain kuullaan. Tällaisia ovat esimerkiksi vakaus- ja kasvusopimuksen korjaava osio. Lisäksi parlamenttia kuullaan seuraavissa asioissa:

— euron ja EU:n ulkopuolisten valuuttojen vaihtokursseja koskevat sopimukset

— euroon siirtymiseen kelpuutettavien maiden valinta

— EKP:n johtokunnan puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja neljän muun jäsenen nimittäminen

— tietyt osat lainsäädännöstä, jolla pannaan täytäntöön liiallista alijäämää koskeva menettely.

EKP toimittaa parlamentille vuosittain vuosikertomuksensa, jonka EKP:n pääjohtaja esittelee täysistunnossa. Vastauksena vuosikertomukseen parlamentti antaa yleensä valiokunta-aloitteisen mietinnön. Tämän lisäksi EKP:n pääjohtaja osallistuu säännöllisesti parlamentin talous- ja raha-asioiden valiokunnassa neljännesvuosittain käytäviin rahapolitiikkaa koskeviin vuoropuheluihin, joissa hän esittelee EKP:n toimintapoliittisia päätöksiä ja vastaa valiokunnan jäsenten kysymyksiin. EKP ja parlamentti allekirjoittivat kesäkuussa 2023 näiden kahden toimielimen välisen kirjeenvaihdon, jolla virallistettiin nämä käytännöt ja muut niiden vuorovaikutusta koskevat epäviralliset järjestelyt keskuspankkitoiminnan alalla.

Parlamentilla ei ole virallista toimivaltaa puuttua päätöksentekoon talouspolitiikan EU-ohjausjakson eri vaiheissa, mutta sillä on merkittävä rooli talouden ohjausjärjestelmän täytäntöönpanon valvonnassa. Toimeenpanovaltaa käyttävät komissio ja neuvosto, jotka pitävät parlamentin säännöllisesti ajan tasalla.

Parlamentin rooli unionin talouden ohjauksessa ja hallinnassa vahvistui talouspolitiikan EU-ohjausjakson käyttöönoton myötä, erityisesti taloudellisen vuoropuhelun käynnistyttyä. Siinä parlamentin asiasta vastaava valiokunta voi kutsua neuvoston puheenjohtajan, komission, Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan tai euroryhmän puheenjohtajan keskustelemaan toimielintensä päätöksistä tai esittelemään toimielintensä talouspolitiikan EU-ohjausjaksoon liittyviä toimia. Toimielinten puheenjohtajien vastuuvelvollisuuden varmistamiseksi otettiin lisäksi käyttöön täysistuntotasolla käytävä vuoropuhelu. Parlamentti osallistuu EU-ohjausjaksoon hyväksymällä asiaa käsitteleviä päätöslauselmia ja valiokunta-aloitteisia mietintöjä, joissa se ilmaisee kantansa meneillään olevista jaksoista.

Parlamentti ei luonnollisestikaan ole virallisesti mukana hallitustenvälisten sopimusten (kuten vakaussopimus) laatimisessa eikä hallitustenvälisten mekanismien (kuten EVM) perustamisessa ja toiminnassa, mutta se luo erilaisia yhteyksiä hallituksiin ja osallistuu niiden kanssa käytäviin keskusteluihin.

Tämän tekstin on laatinut Euroopan parlamentin talouden hallinnan ja EMU:n valvontayksikkö. Lisätietoja on talous- ja raha-asioiden valiokunnan verkkosivustolla.

Giacomo Loi / Maja Sabol
04/2026

2.5.2. TALOUS- JA RAHALIITON TOIMIELIMET

Tässä Faktatietojen luvussa kerrotaan talous- ja rahaliiton (EMU) institutionaalisesta kehyksestä, oikeusperustasta ja roolista talous- ja finanssipolitiikan koordinoinnissa EU:ssa. Tekstissä esitellään talous- ja rahaliiton tärkeimmät toimielimet, joita ovat Euroopan keskuspankki (EKP), Euroopan keskuspankkijärjestelmä (EKPJ), talous- ja rahoituskomitea, euroryhmä ja talous- ja rahoitusasioiden neuvosto (Ecofin), sekä euroalueen talouden ohjauksen ja hallinnan, rahapolitiikan ja rahoitusvakauden mekanismit. Lopuksi kerrotaan Euroopan parlamentin roolista talous- ja rahaliittoa koskevan demokraattisen valvonnan ja vastuuvelvollisuuden turvaamisessa.

OIKEUSPERUSTA

— Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 119–144, 219 ja 282–284 artikla, joissa vahvistetaan talous- ja rahaliiton oikeudellinen kehys

— perussopimuksiin liitetty Euroopan keskuspankkijärjestelmää ja Euroopan keskuspankin perussääntöä koskeva pöytäkirja N:o 4, jossa vahvistetaan EKPJ:n ja EKP:n institutionaalinen kehys ja niiden toimintaa koskevat säännöt

— perussopimuksiin liitetty pöytäkirja N:o 14, jolla perustetaan euroryhmä, jonka puitteissa euroalueen valtiovarainministerit kokoontuvat epävirallisesti ja joka vahvistaa ryhmän puheenjohtajan valintaa koskevat säännöt.

TAVOITTEET

EMUn toimielinten pääasiallisina tavoitteina (ks. 2.5.1) on

— täydentää sisämarkkinoita poistamalla valuuttakurssien vaihtelut sekä valuutanvaihtoon liittyvät ja valuuttakurssiriskeiltä suojautumisesta aiheutuvat kustannukset

— varmistaa kustannusten ja hintojen vertailukelpoisuus EU:ssa, sillä se on kuluttajien edun mukaista, lisää EU:n sisäistä kauppaa ja edistää yritystoimintaa

— lujittaa Euroopan rahatalouden vakautta ja taloudellista vaikutusvaltaa

  — poistamalla mahdollisuudet keinotella jäsenvaltioiden valuutoilla

  — varmistamalla EMUn talouspoliittisen ulottuvuuden avulla uuden valuutan sietokyky kansainvälisiä valuuttakeinotteluja vastaan

  — tekemällä eurosta laajalti käytetty varanto- ja maksuvaluutta.

SAAVUTUKSET

A. EMUn ensimmäisen vaiheen (1. heinäkuuta 1990 – 31. joulukuuta 1993) toimielimet

EMUn ensimmäisessä vaiheessa ei perustettu rahapoliittisia toimielimiä.

B. EMUn toisen vaiheen (1. tammikuuta 1994 – 31. joulukuuta 1998) toimielimet

1. Euroopan rahapoliittinen instituutti (ERI)

ERI perustettiin EMUn toisen vaiheen alussa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen (EY:n perustamissopimus) 117 artiklan mukaisesti, ja se otti hoitaakseen keskuspankkien pääjohtajien komitean ja Euroopan rahapoliittisen yhteistyörahaston tehtävät. Sillä ei ollut mahdollisuutta vaikuttaa rahapolitiikkaan, joka oli kansallisten viranomaisten etuoikeus. Sen päätehtäviä EMUn toisen vaiheen toteuttamiseksi olivat kansallisten keskuspankkien välisen yhteistyön lujittaminen ja jäsenvaltioiden rahapolitiikan yhteensovittaminen hintavakauden varmistamiseksi. ERI lakkautettiin EY:n perustamissopimuksen 123 artiklan 2 kohdan mukaisesti välittömästi Euroopan keskuspankin (EKP) perustamisen myötä 1. kesäkuuta 1998.

2. Raha-asiain komitea

Raha-asiain komiteassa oli yhtä suuri määrä komission ja jäsenvaltioiden nimittämiä jäseniä. Se perustettiin edistämään jäsenvaltioiden politiikan yhteensovittamista sisämarkkinoiden toiminnan kannalta tarpeellisessa laajuudessa (EY:n perustamissopimuksen 114 artikla), ja sillä oli neuvoa-antava rooli. Raha-asiain komitea lakkautettiin kolmannen vaiheen alussa, ja sen tilalle tuli talous- ja rahoituskomitea (SEUT:n 134 artikla).

C. EMUn kolmannen vaiheen (1. tammikuuta 1999 alkaen) toimielimet

1. EKP

a. Organisaatio

EKP (ks. 1.3.11) perustettiin 1. kesäkuuta 1998. Sen toimipaikka on Frankfurt am Main. Sitä johtaa kaksi elintä eli EKP:n neuvosto ja EKP:n johtokunta, jotka ovat riippumattomia EU:n toimielimistä ja kansallisista viranomaisista, sekä tietyissä tehtävissä EKP:n yleisneuvosto (joka ei sinänsä ole jäljempänä 2 osiossa kuvatun Euroopan keskuspankkijärjestelmän (EKPJ) päätöksentekoelin). Lissabonin sopimuksessa EKP:stä tehtiin EU:n toimielin (SEU:n 13 artiklan 1 kohta, SEUT:n 282–284 artikla). Aiemmin EY:n perustamissopimuksessa sitä ei ollut määritelty toimielimeksi, vaikka se olikin oikeushenkilö.

i. EKP:n neuvosto

Neuvostoon kuuluvat johtokunnan jäsenet sekä euroalueen jäsenmaiden kansallisten keskuspankkien pääjohtajat (SEUT:n 283 artikla ja Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön 10 artiklan 1 kohta). Se on ylin päätöksentekoelin, joka hyväksyy suuntaviivat ja tekee tarvittavat päätökset EKPJ:lle uskottujen tehtävien suorittamiseksi, määrittelee EU:n rahapolitiikan ja tekee tarvittaessa päätökset, jotka koskevat rahapolitiikan välitavoitteita, virallisia korkoja ja varantojen hankkimista EKPJ:ssä, sekä hyväksyy tarvittavat suuntaviivat rahapolitiikkaa koskevien päätösten täytäntöön panemiseksi (perussäännön 12 artikla). Lissabonin sopimuksessa todetaan, että Eurooppa-neuvosto valitsee ja nimittää yhteisestä sopimuksesta määräenemmistöllä EKP:n johtokunnan jäsenet (SEUT:n 283 artikla).

ii. EKP:n johtokunta

Johtokunnan muodostavat puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja neljä muuta jäsentä, jotka kaikki nimitetään euroalueen jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten johtajien

tekemällä yhteisellä sopimuksella kahdeksan vuoden toimikaudeksi, jota ei voi uusia (SEUT:n 283 artikla). Se toteuttaa rahapolitiikkaa ja antaa tässä yhteydessä tarvittavat ohjeet kansallisille keskuspankeille. Se vastaa myös EKP:n neuvoston kokousten valmistelusta ja EKP:n juoksevien tehtävien hoitamisesta (perussäännön 11 ja 12 artikla).

iii. EKP:n yleisneuvosto

Yleisneuvoston (perussäännön 44 artikla) muodostavat EKP:n puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä kaikkien EU:n jäsenvaltioiden keskuspankkien pääjohtajat, riippumatta siitä, onko niiden valuuttana euro. Se edistää tilastotietojen keräämistä, koordinoi niiden jäsenvaltioiden rahapolitiikkaa, jotka eivät ole ottaneet euroa käyttöön, ja valvoo Euroopan valuuttakurssimekanismin toimintaa.

b. EKP:n rooli

Sekä EKP että kansalliset keskuspankit voivat laskea liikkeeseen seteleitä euroalueella, mutta EKP:lla on yksinoikeus antaa lupa setelien liikkeeseen laskemiseen. Jäsenvaltiot voivat laskea liikkeeseen eurokolikoita saatuaan EKP:n hyväksymisen liikkeeseen laskemisen määrälle (SEUT:n 128 artikla). EKP tekee päätökset, jotka ovat tarpeen EKPJ:lle perussäännössä ja SEUT:ssa uskottujen tehtävien suorittamiseksi (SEUT:n 132 artikla). EKP kerää kansallisten keskuspankkien avustuksella tarvittavat tilastotiedot joko toimivaltaisilta kansallisilta viranomaisilta tai suoraan taloudellisilta toimijoilta (perussäännön 5 artikla). EKP:tä kuullaan ehdotuksista unionin säädöksiksi EKP:n toimivaltaan kuuluvilla aloilla ja kansallisten viranomaisten pyynnöstä suunnitelmista lainsäädännöksi (SEUT:n 127 artiklan 4 kohta). Se vastaa Euroopan laajuisen automatisoidun reaaliaikaisen bruttomaksujärjestelmän (TARGET2) toiminnan sujuvuudesta. TARGET2 on euromaksujärjestelmä, joka yhdistää kansalliset maksujärjestelmät ja EKP:n maksumekanismin. EKP tekee tarvittavat järjestelyt uusien euroalueeseen liittyvien jäsenvaltioiden keskuspankkien integroimiseksi EKPJ:hin.

EKP voi suorittaa erityistehtäviä, jotka koskevat luottolaitosten ja muiden rahoituslaitosten toiminnan vakauden valvontaan liittyvää politiikkaa (SEUT:n 127 artiklan 6 kohta ja perussäännön 25 artiklan 2 kohta). EKP:lle on yhteisessä valvontamekanismissa (YVM) annettu lisätehtäviä, jotka koskevat euroalueen ja muiden mekanismiin osallistuvien jäsenvaltioiden ”merkittävien” pankkien suoraa valvontaa. Jäsenvaltioiden viranomaiset valvovat edelleen ”vähemmän merkittäviä” pankkeja yhteistyössä EKP:n kanssa. Valvontaviranomaisten rajat ylittävästä yhteistyöstä EU:ssa vastaa kolme Euroopan valvontaviranomaista: Euroopan pankkiviranomainen (EPV), Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen (ESMA) ja Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (EIOPA). Tätä valvontajärjestelmää täydentää uusi Euroopan järjestelmäriskikomitea (EJRK), joka vastaa rahoitusjärjestelmän makrotason vakauden valvonnasta.

2. EKPJ ja eurojärjestelmä

a. Organisaatio

EKPJ:n muodostavat EKP ja kaikkien EU:n jäsenvaltioiden kansalliset keskuspankit (SEUT:n 282 artiklan 1 kohta ja perussäännön 1 artikla). Sen päätöksentekoelimet ovat

samat kuin EKP:llä (SEUT:n 282 artiklan 2 kohta). Eurojärjestelmään kuuluvat vain EKP ja euroalueen jäsenvaltioiden kansalliset keskuspankit.

b. EKPJ:n rooli

EKPJ:n ensisijaisena tavoitteena on pitää yllä hintatason vakautta (SEUT:n 127 artiklan 1 kohta ja 282 artiklan 2 kohta sekä perussäännön 2 artikla). EKPJ tukee yleistä talouspolitiikkaa unionissa osallistuakseen unionin tavoitteiden saavuttamiseen rajoittamatta kuitenkaan hintatason vakauden tavoitetta. Tämän tehtävän hoitamiseksi se (SEUT:n 127 artiklan 2 kohta ja perussäännön 3 artikla)

— määrittelee EU:n rahapolitiikan ja toteuttaa sitä

— suorittaa valuuttamarkkinatoimia SEUT:n 219 artiklan mukaisesti

— vastaa jäsenvaltioiden virallisten valuuttavarantojen hallussapidosta ja hoidosta

— edistää maksujärjestelmien moitteetonta toimintaa

— myötävaikuttaa luottolaitosten toiminnan vakauden valvontaan ja rahoitusjärjestelmän vakauteen liittyvän toimivaltaisten viranomaisten politiikan moitteettomaan harjoittamiseen (SEUT:n 127 artiklan 5 kohta ja perussäännön 3 artiklan 3 kohta).

3. Talous- ja rahoituskomitea

Jäsenvaltiot, komissio ja EKP nimeävät kukin enintään kaksi jäsentä talous- ja rahoituskomiteaan (SEUT:n 134 artiklan 2 kohta). Sen tehtävät ovat samat kuin raha-asiain komitealla, jonka se korvasi 1. tammikuuta 1999, yhtä merkittävää eroa lukuun ottamatta: rahapoliittista tilannetta koskevien tietojen antaminen komissiolle ja neuvostolle kuuluu nyt EKP:n tehtäviin.

4. Talous- ja rahoitusasioiden neuvosto (Ecofin)

Ecofin-neuvostoon, joka on unionin tason päätöksentekoelin, osallistuvat kaikkien EU:n jäsenvaltioiden valtiovarainministerit. Se tekee EKP:tä kuultuaan päätöksiä euron valuuttakurssipolitiikasta suhteessa EU:n ulkopuolisiin valuuttoihin noudattaen samalla hintavakauden tavoitetta.

5. Euroryhmä

Euroalueen talous- ja valtiovarainministereiden kokous, jota alun perin kutsuttiin Euro-11:ksi, muutti nimensä euroryhmäksi vuonna 1997. Se on epävirallinen neuvoa-antava elin, joka kokoontuu säännöllisesti keskustelemaan kaikista euroalueen ja EMUn moitteettomaan toimintaan liittyvistä asioista. Kokouksiin kutsutaan komission ja tarvittaessa EKP:n edustajia (SEU:n liitteenä olevan euroryhmästä tehdyn pöytäkirjan N:o 14 1 artikla). Euroryhmän asema vahvistui Lissabonin sopimuksen vaikutuksesta. Tavoitteena on parantaa euroalueen sisäistä koordinointia. Nimitys ”euroryhmä” mainittiin nyt ensimmäistä kertaa perussopimuksissa (SEUT:n 137 artikla). Lissabonin sopimuksella otettiin käyttöön uudistus, jonka myötä euroryhmän puheenjohtaja valitaan kahden ja puolen vuoden toimikaudeksi euroryhmän jäsenvaltioiden enemmistöllä (pöytäkirjassa N:o 14 oleva 2 artikla). Euroryhmän uudeksi puheenjohtajaksi valittiin joulukuussa 2025 Kreikan talous- ja valtiovarainministeri Kyriakos Pierrakakis.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

A. Lainsäädäntö

1. Tavallinen lainsäätämisjärjestys

Euroopan parlamentti yhdessä neuvoston kanssa ja tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen

— hyväksyy monenvälistä valvontamenettelyä koskevat yksityiskohtaiset säännöt (SEUT:n 121 artiklan 6 kohta)

— muuttaa EKP:n perussäännön tiettyjä artikloja (SEUT:n 129 artiklan 3 kohta)

— säätää toimenpiteistä, jotka ovat tarpeen euron käytössä euroalueen yhteisenä rahana (SEUT:n 133 artikla).

2. Erityinen lainsäätämisjärjestys

Euroopan parlamenttia kuullaan erityisessä lainsäätämisjärjestyksessä seuraavissa asioissa:

— eurokolikoiden käyttöönoton järjestelyt jäsenvaltioissa (SEUT:n 128 artiklan 2 kohta)

— euron ja EU:n ulkopuolisten valuuttojen vaihtokursseja koskevat sopimukset (SEUT:n 219 artiklan 1 kohta)

— päätökset siitä, mitkä jäsenvaltiot voivat liittyä euroalueeseen

— EKP:n johtokunnan puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja muiden jäsenten nimittäminen (SEUT:n 283 artiklan 2 kohta ja perussäännön 11 artiklan 2 kohta)

— mahdolliset muutokset EKP:n neuvoston äänestysjärjestelyihin (perussäännön 10 artiklan 2 kohta)

— lainsäädäntö, jolla pannaan täytäntöön vakaus- ja kasvusopimuksen mukainen liiallista alijäämää koskeva menettely

— mahdolliset muutokset EKP:lle annettuihin valtuuksiin valvoa luottolaitoksia ja muita rahoituslaitoksia (SEUT:n 127 artiklan 6 kohta)

— perussäännön tiettyjen artiklojen muuttaminen (SEUT:n 129 artiklan 4 kohta).

3. Talous- ja rahoituskomitean kokoonpanon vahvistaminen

Parlamentille annetaan tiedoksi yksityiskohtaiset säännöt talous- ja rahoituskomitean kokoonpanosta (SEUT:n 134 artiklan 3 kohta).

B. Valvonta

1. SEUT:n mukaisesti

EKP laatii vuosittain EKPJ:n toiminnasta sekä edellisen ja kuluvan vuoden rahapolitiikasta kertomuksen parlamentille, neuvostolle ja komissiolle sekä Eurooppa-neuvostolle. EKP:n puheenjohtaja esittelee tämän kertomuksen neuvostolle sekä parlamentille, joka voi käydä yleiskeskustelun sen pohjalta (SEUT:n 284 artiklan 3 kohta ja perussäännön 15 artiklan 3 kohta). EKP:n puheenjohtajaa ja muita EKP:n johtokunnan jäseniä voidaan parlamentin pyynnöstä tai heidän omasta aloitteestaan

kuulla parlamentin toimivaltaisissa valiokunnissa (SEUT:n 284 artiklan 3 kohdan toinen alakohta).

2. Parlamentin tehtävät

Parlamentti vaati 18. kesäkuuta 1996 antamassaan päätöslauselmassa SEUT:ssa vahvistettujen EKP:n laajojen valtuuksien – oikeus määritellä harjoitettava rahapolitiikka – tasapainottamista demokraattisella vastuuvelvollisuudella. Tässä tarkoituksessa parlamentti otti käyttöön nk. rahapoliittisen vuoropuhelun. EKP:n puheenjohtaja tai muu sen neuvoston jäsen saapuu parlamentin talous- ja raha-asioiden valiokuntaan (ECON) vähintään kolmen kuukauden välein vastaamaan taloudellisia näkymiä koskeviin kysymyksiin ja perustelemaan euroalueen rahapolitiikkaa. Kokoukset ovat avoimia yleisölle, ja tarkat kirjalliset kokousselostukset julkaistaan parlamentin ja EKP:n verkkosivustoilla.

Parlamentti ottaa myös säännöllisesti kantaa EKP:n vuosittaiseen kertomukseen valiokunta-aloitteisella mietinnöllä. Lisäksi Euroopan parlamentin työjärjestyksen 146 artiklassa määrätään, että jäsenet voivat esittää EKP:lle enintään kuusi kirjallisesti vastattavaa kysymystä kuukaudessa. Nämä käytännöt ja muut epäviralliset järjestelyt, kuten talous- ja raha-asioiden valiokunnan jäsenten vuotuinen vierailu EKP:hen ja EKP:n antamat lausunnot lainsäädäntöehdotuksista, virallistettiin kesäkuussa 2023, kun parlamentti ja EKP allekirjoittivat kirjeenvaihdon näiden kahden toimielimen vuorovaikutuksesta keskuspankkitoiminnan alalla.

EKP:n valvontatehtävien perusteella sille on yhteisestä valvontamekanismista annetussa kehysasetuksessa huhtikuussa 2014 asetettu vastuuvelvollisuutta koskevia täydentäviä vaatimuksia. Käytännön yksityiskohtia säännellään parlamentin ja EKP:n välisellä vuoden 2013 toimielinten sopimuksella. Vastuuvelvollisuuden mukaisesti EKP:n valvontaelimen puheenjohtaja osallistuu parlamentin asiasta vastaavan valiokunnan eli talous- ja raha-asioiden valiokunnan kokouksiin, vastaa parlamentin jäsenten esittämiin kysymyksiin ja käy pyynnöstä luottamuksellisia suullisia keskusteluja asiasta vastaavan valiokunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan kanssa. Lisäksi EKP laatii valvontaa koskevan vuosikertomuksen, jonka valvontaelimen puheenjohtaja toimittaa parlamentille.

Eurooppalainen ohjausjakso on vuotuinen prosessi, jolla koordinoidaan EU:n talous-, finanssi- ja sosiaalipolitiikkaa. Sen yhteydessä asiasta vastaava Euroopan parlamentin valiokunta voi kutsua neuvoston puheenjohtajan ja euroryhmän puheenjohtajan keskustelemaan näiden päätöksistä tai esittelemään kukin toimintaansa. Näin ollen neuvoston kiertävän puheenjohtajakauden aikana talous- ja rahoitusasioiden neuvostosta vastaava ministeri saapuu parlamentin talous- ja raha-asioiden valiokuntaan keskustelemaan talous- ja rahoitusasioihin liittyvästä puheenjohtajakauden työstä. Tämän lisäksi euroryhmän puheenjohtajan on vuosittain raportoitava parlamentille euroalueen kehityksestä monenvälisen valvonnan alalla.

Tämän tekstin on laatinut Euroopan parlamentin talouden hallinnan ja EMU:n valvontayksikkö (EGOV). Lisätietoja aiheesta on talous- ja raha-asioiden valiokunnan verkkosivustolla.

Maja Sabol / Giacomo Loi
06/2026

2.5.3. EU:N RAHAPOLITIIKKA

Tässä luvussa kerrotaan, miten Euroopan keskuspankki (EKP) sekä EKP:n ja kaikkien EU:n jäsenvaltioiden kansallisten keskuspankkien muodostama Euroopan keskuspankkijärjestelmä (EKPJ) harjoittavat euroalueen rahapolitiikkaa. Luvussa esitellään hintatason vakauden ylläpitämisen oikeusperusta ja ensisijainen tavoite ja kuvataan tärkeimpiä politiikan välineitä, joita ovat esimerkiksi ohjauskorot, avomarkkinaoperaatiot ja omaisuuserien osto-ohjelmat. Lisäksi kerrotaan, miten EKP:n strategia on ajan kuluessa kehittynyt, viimeksi kesäkuussa 2025 toteutetun strategian uudelleenarvioinnin myötä. Lopuksi selitetään, miten Euroopan parlamentti valvoo EKP:n vastuuvelvollisuuden toteutumista säännöllisten vuoropuhelujen, päätöslauselmien ja kirjallisten kysymysten avulla.

OIKEUSPERUSTA

— Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 119–144, 219 ja 282–284 artikla

— Lissabonin sopimukseen liitetty pöytäkirja (N:o 4) Euroopan keskuspankkijärjestelmän (EKPJ) ja Euroopan keskuspankin (EKP) perussäännöstä

TAVOITTEET

SEUT:n 127 artiklan 1 kohdan mukaan EKPJ:n ensisijainen tavoite on pitää yllä hintatason vakautta. EKPJ tukee yleistä talouspolitiikkaa EU:ssa edistääkseen osaltaan EU:n tavoitteiden saavuttamista, mikä ei kuitenkaan saa rajoittaa hintatason vakauden tavoitetta. EKPJ noudattaa avoimen markkinatalouden ja vapaan kilpailun periaatteita ja suosii voimavarojen tehokasta kohdentamista (SEUT:n 127 artiklan 1 kohta).

SAAVUTUKSET

A. Ohjaavat periaatteet

1. Riippumattomuus

Keskeinen periaate EKP:n riippumattomuudesta on vahvistettu SEUT:n 130 artiklassa: ”Käyttäessään sille perussopimuksilla ja EKPJ:n ja EKP:n perussäännöllä annettuja valtuuksiaan tai suorittaessaan niillä sille annettuja tehtäviään ja velvollisuuksiaan Euroopan keskuspankki tai kansallinen keskuspankki taikka Euroopan keskuspankin tai kansallisen keskuspankin päätöksentekoelimen jäsen ei pyydä eikä ota ohjeita unionin toimielimiltä, elimiltä tai laitoksilta, jäsenvaltioiden hallituksilta eikä miltään muultakaan taholta.” Riippumattomuutta ylläpidetään lisäksi SEUT:n 123 artiklassa säädetyillä keskuspankkirahoitusta koskevilla kielloilla, joita sovelletaan myös kansallisiin keskuspankkeihin. Perussopimuksessa määrätään perinteisten välineiden käytöstä (perussäännön 18 ja 19 artikla) ja annetaan EKP:n neuvostolle valtuudet päättää muiden ohjausmenetelmien käyttämisestä (perussäännön 20 artikla).

2. Avoimuus ja vastuuvelvollisuus

EKP:n uskottavuuden takaamiseksi perussopimuksessa (SEUT:n 284 artikla) ja perussäännössä (15 artikla) asetetaan sille velvollisuus laatia kertomuksia. EKP laatii ja julkaisee kertomuksia EKPJ:n toiminnasta vähintään neljännesvuosittain. EKPJ:n konsolidoitu tase julkistetaan viikoittain. EKP julkaisi helmikuussa 2015 ensimmäisen selontekonsa neuvostonsa rahapoliittisesta kokouksesta ja ryhtyi näin noudattamaan muiden johtavien keskuspankkien viestintäpolitiikkojen mukaista linjaa.

Keskuspankin riippumattomuuteen liittyy vastuuvelvollisuus suurta yleisöä ja sen vaaleilla valittuja edustajia kohtaan. SEUT:n mukaan EKP on suoraan vastuussa Euroopan parlamentille (ks. jäljempänä kohta ”Euroopan parlamentin rooli”). Näiden kahden toimielimen väliseen vastuukehykseen on tehty lisäparannuksia, jotka ylittävät perussopimuksen vaatimukset. EKP on tilivelvollinen myös Euroopan unionin neuvostolle.

B. EKP:n rahapolitiikan strategia

1. Yleiskatsaus

EKP:n neuvosto sopi lokakuussa 1998 seuraavista EKP:n rahapolitiikan strategian tärkeimmistä osatekijöistä: i) hintavakauden kvantitatiivinen määrittely, ii) rahamäärän kasvun (raha-aggregaatilla mitattuna) seuraamisen tärkeys sekä iii) tulevan hintakehityksen laajapohjainen arviointi. EKP:n rahapolitiikan strategia perustuu kahteen pilariin (talouden analyysi ja rahatalouden analyysi), joihin liittyvät tehtävät saivat selkeämmät määritelmät rahapolitiikan strategian vuoden 2003 uudelleenarvioinnissa, joka toteutettiin saman vuoden toukokuussa.

Heinäkuussa 2021 EKP sai päätökseen rahapolitiikan strategiaansa koskevan uuden arvioinnin. EKP pyrki osallistamaan sidosryhmiään perustamalla ”EKP kuuntelee mielipidettäsi” -portaalin ja järjestämällä sarjan koko euroalueen kansalaisille, kansalaisyhteiskunnan järjestöille ja tiedeyhteisölle tarkoitettuja kuulemistilaisuuksia. Nykyisessä strategiassa, jota on määrä arvioida säännöllisesti uudelleen, määritellään uudelleen hintavakaustavoite ja kahden pilarin analyysi. Siinä otetaan myös huomioon ilmastonmuutoksen ja rahoitusvakauden vaikutukset hintavakauteen.

EKP hyväksyi rahapolitiikan tarkistetun strategiansa kesäkuussa 2025. Uudelleenarviointi toteutettiin aikana, jolloin maailmantaloudessa tapahtui huomattavia rakenteellisia muutoksia. Ne ovat lisänneet epävarmuutta ja inflaatioriskiä. Niinpä inflaatio poikkeaa jatkuvasti EKP:n tavoitteesta kumpaankin suuntaan. EKP säilytti vuonna 2021 asetetun symmetrisen 2 prosentin inflaatiotavoitteen korostamalla, että tavoitteen alittavat tai ylittävät poikkeamat edellyttäisivät yhtä määrätietoisia politiikkatoimia. EKP:n välineistö säilyy muuttumattomana, ja kaikki olemassa olevat välineet ovat edelleen käytettävissä, jotta voidaan vastata nopeasti ja joustavasti mahdollisiin uusiin haasteisiin. Seuraava arviointi on tarkoitus tehdä vuonna 2030.

2. Hintavakaustavoite

EKP:n neuvostolla on valta päättää hintavakaustavoitteensa tarkasta määritelmästä. Hintavakaus on heinäkuusta 2021 lähtien määritelty inflaatiovauhdiksi (euroalueen yhdenmukaistetun kuluttajahintaindeksin (YKHI) vuotuinen nousu), joka on keskipitkällä aikavälillä kaksi prosenttia. Tavoite on symmetrinen, mikä tarkoittaa, että

sekä tavoitetta hitaampaa että nopeampaa inflaatiota pidetään yhtä kielteisinä, kuten edellä todettiin. Inflaatio voi siirtymävaiheessa olla myös kahden prosentin tavoitetta jonkin verran nopeampaa.

3. Yhdistetty analyyttinen kehys

Nykyistä kahden pilarin strategiaa tarkistettiin heinäkuussa 2021 ja siitä tuli yhdistetty analyyttinen kehys, joka koostuu i) taloudellisesta analyysista sekä ii) rahatalouden ja rahoitusmarkkinoiden analyysista.

Taloudellisessa analyysissa keskitytään reaali- ja nimellistalouden kehitykseen. Rahatalouden ja rahoitusmarkkinoiden analyysissa tarkastellaan raha- ja rahoitustalouden indikaattoreita, jolloin on mahdollista keskittyä rahapolitiikan välittymismekanismin toimintaan ja siihen, miten rahoitusmarkkinoiden epätasapaino ja rahataloudelliset tekijät vaikuttavat keskipitkän aikavälin hintavakauteen.

4. Ilmastonmuutos

Vuosina 2020–2021 suoritetussa strategian uudelleenarvioinnissa todettiin, että ilmastonmuutos vaikuttaa hintavakauteen, joten EKP sitoutui ottamaan mandaattinsa rajoissa huomioon ilmastonmuutoksen ja vähähiiliseen talouteen siirtymisen vaikutukset. EKP:n neuvosto hyväksyi ilmastoaiheisen toimintasuunnitelman, jonka tarkoituksena on sisällyttää ilmastotekijät rahapoliittisiin arvioihin, ohjata ilmastonmuutoksen analysointiin lisää kapasiteettia, muuttaa rahapolitiikan ohjausjärjestelmää sekä toteuttaa ympäristökestävyyteen liittyvien tietojen julkistamista ja raportointia. EKP on laajentanut ilmastonmuutosvälineistöään edelleen sisällyttääkseen ilmastonäkökohdat rahapoliittisiin toimiinsa ja määrittänyt keskeiset osa-alueet, jotka ohjaavat sen työtä ilmastonmuutoksen alalla vuosina 2024 ja 2025.

Vuoden 2025 joulukuun lopussa saatiin päätökseen EKP:n vuosien 2024–2025 ilmasto- ja luontosuunnitelman toteuttaminen, minkä jälkeen EKP vahvisti olevansa sitoutunut siihen, että se sisällyttää ilmastoon ja luontoon liittyvät riskit tiiviimmin työhönsä. Tässä yhteydessä EKP ilmoitti, että se lisää toimiaan kolmella keskeisellä painopistealalla, joita ovat i) vihreään talouteen siirtymisen tukeminen, ii) ilmastonmuutoksen lisääntyviin fyysisiin vaikutuksiin puuttuminen ja iii) luontoon liittyviä riskejä ja ekosysteemien tilan heikkenemistä koskevan analyysin syventäminen. Näillä toimilla EKP täydentää ilmastoon liittyviä toimiaan, joita sillä on käynnissä rahapolitiikan, pankkivalvonnan ja rahoitusvakauden aloilla.

C. Rahapolitiikan toteuttaminen

1. Tavanomaiset välineet

EKP:n rahapolitiikan välineen muodostavat sen kolme ohjauskorkoa, jotka määrittävät sen, millä korolla liikepankit voivat lainata varoja EKP:ltä tai tallettaa niitä EKP:hen. Ne ovat perusrahoitusoperaatioiden korko, talletuskorko ja maksuvalmiusluoton korko.

a. Avomarkkinaoperaatiot

Avomarkkinaoperaatiot ovat tärkeitä korkojen ohjauksessa, markkinoiden likviditeetin hallinnassa ja rahapolitiikan linjasta viestimisessä. Eurojärjestelmän – jonka muodostavat EKP ja euron käyttöön ottaneiden 21 EU-maan kansalliset keskuspankit – säännölliset avomarkkinaoperaatiot muodostuvat viikoittaisista likviditeettiä lisäävistä operaatioista (perusrahoitusoperaatiot) ja likviditeettiä

lisäävistä kolmikuisista operaatioista (pidempiaikaiset rahoitusoperaatiot). Perusrahoitusoperaatioita käytetään lyhyen aikavälin korkojen ohjaukseen, kun taas pidempiaikaisten rahoitusoperaatioiden avulla tarjotaan pidemmän aikavälin lisärahoitusta rahoitusalalle.

Muita avomarkkinaoperaatioita ovat hienosäätöoperaatiot ja rakenteelliset operaatiot. Hienosäätöoperaatioita käytetään markkinoiden likviditeetin odottamattomien heilahtelujen vaikutusten hallintaan, erityisesti korkovaikutusten tasaamiseen. Rakenteellisten operaatioiden tarkoituksena on lähinnä säädellä pitkällä aikavälillä eurojärjestelmän rakenteellista asemaa rahoitusalaan nähden.

b. Maksuvalmiusjärjestelmä

Eurojärjestelmä tarjoaa luottolaitoksille kaksi eri maksuvalmiusjärjestelmää: maksuvalmiusluoton avulla keskuspankilta voidaan saada yön yli -likviditeettiä riittäviä hyväksyttyjä vakuuksia vastaan, ja talletusmahdollisuutta käyttäen voidaan tehdä keskuspankkiin yön yli -talletuksia.

c. Vähimmäisvarannot

EKP voi perussäännön 19 artiklan 1 kohdan mukaan vaatia luottolaitoksia pitämään vähimmäisvarantoa EKP:ssä ja kansallisissa keskuspankeissa. Vähimmäisvarannon tehtävänä on tasata lyhyitä markkinakorkoja sekä luoda rakenteellista likviditeettivajetta pankkijärjestelmään (tai lisätä olemassa olevaa vajetta) eurojärjestelmään nähden, mikä helpottaa rahamarkkinakorkojen ohjaamista likviditeetin säännöllisen jaon avulla.

2. Epätavanomaiset välineet

a. Omaisuuserien osto-ohjelmat

EKP on vuodesta 2009 lähtien toteuttanut useita omaisuuserien osto-ohjelmia. Nyt jo päättyneisiin ohjelmiin kuuluvat katettujen joukkolainojen osto-ohjelma (CBPP) heinäkuusta 2009 kesäkuuhun 2010, toinen katettujen joukkolainojen osto-ohjelma (CBPP2) marraskuusta 2011 lokakuuhun 2012 ja arvopaperimarkkinaohjelma (SMP) toukokuusta 2010 syyskuuhun 2012. Tämän lisäksi ollaan lakkauttamassa omaisuuserien osto-ohjelmaa (APP) ja pandemiaan liittyvässä poikkeustilanteessa toteutettava osto-ohjelmaa (PEPP). APP-ohjelman puitteissa ei ole tehty uudelleeninvestointeja heinäkuun 2023 jälkeen, ja EKP:n neuvosto päätti 16. joulukuuta 2021 lopettaa PEPP-ohjelman omaisuuserien netto-ostot maaliskuun 2022 lopussa. Lisäksi PEPP-ohjelman puitteissa tehtävät uudelleeninvestoinnit lopetettiin vuoden 2024 lopussa.

APP koostui neljästä erillisestä ohjelmasta, joita olivat yrityssektorin osto-ohjelma (CSPP), julkisen sektorin osto-ohjelma (PSPP), omaisuusvakuudellisten arvopaperien osto-ohjelma (ABSPP) ja kolmas katettujen joukkolainojen osto-ohjelma (CBPP3). Omaisuuserien ostot (nk. määrällinen keventäminen) aloitettiin APP-ohjelman puitteissa lokakuussa 2014. Kuukausittaisia omaisuuserien netto-ostoja tarkistettiin useita kertoja, ja niiden arvo vaihteli 15 miljardista eurosta kuukaudessa (lokakuusta joulukuuhun 2018) 80 miljardiin euroon kuukaudessa (huhtikuusta 2016 maaliskuuhun 2017). Omaisuuserien netto-ostot keskeytettiin kahdesti (tammikuusta lokakuuhun 2019 ja heinäkuusta 2022 helmikuuhun 2023). Näinä ajanjaksoina erääntyneiden arvopapereiden koko takaisinmaksettu pääoma sijoitettiin uudelleen,

mikä säilytti eurojärjestelmän hallussa olevien omaisuuserien kokonaismäärän. Joulukuussa 2022 EKP:n neuvosto päätti ensimmäistä kertaa vähentää omaisuuserien omistusosuutta APP-ohjelmassa sijoittamalla uudelleen osan takaisinmaksetusta pääomasta. Maaliskuun ja kesäkuun 2023 välisenä aikana APP-omistusosuuksia vähennettiin 15 miljardia euroa kuukaudessa (nk. määrällinen kiristäminen). EKP:n neuvosto päätti heinäkuussa 2023 toteuttaa APP-ohjelman omaisuuserien täysimääräisen passiivisen purkamisen lopettamalla takaisinmaksetun pääoman uudelleen sijoitukset, mikä vähensi APP-ohjelman omistusosuuksia vaihtelevalla kuukausivauhdilla tietyn kuukauden takaisinmaksujen määrästä riippuen. Vuosina 2022–2023 eurojärjestelmällä oli APP-ohjelmassa enimmillään yli 3 200 miljardin euron arvosta omaisuuseriä.

Covid-19-pandemian seurauksena maaliskuussa 2020 käynnistettiin väliaikainen PEPP-ohjelma, jonka tarkoituksena oli tehdä julkisen ja yksityisen sektorin omaisuuserien ostoja. Ohjelman määrärahat olivat alun perin 750 miljardia euroa, mutta niitä kasvatettiin yhteensä 1 850 miljardiin euroon. PEPP-ohjelma salli ostovirtojen kohdentamisessa tapahtuvat vaihtelut ajan kuluessa, omaisuusluokkien kesken ja lainkäyttöalueiden välillä. PEPP-ohjelman netto-ostoja ohjasi EKP:n pääoman jakoperuste. PEPP-ohjelman omaisuuserien netto-ostot lopetettiin maaliskuussa 2022. Omaisuuskanta säilytettiin siten, että takaisin maksettu pääoma sijoitettiin uudelleen kokonaisuudessaan ”vähintään vuoden 2024 loppuun saakka”. EKP:n neuvosto päätti kuitenkin joulukuussa 2023, että heinäkuusta 2024 alkaen PEPP-ohjelmaan tehtäviä uudelleensijoituksia vähennettäisiin keskimäärin 7,5 miljardilla eurolla kuukaudessa ennen kuin ne lopetetaan kokonaan tammikuusta 2025 alkaen. Pääomaa sijoitettiin uudelleen joustavasti jäsenvaltioiden välillä, minkä tarkoituksena oli torjua pandemiaan liittyviä rahapolitiikan välittymismekanismiin kohdistuvia riskejä.

b. Rahapoliittiset suorat kaupat (OMT)

Elokuussa 2012 EKP ilmoitti voivansa toteuttaa rahapoliittisia suoria kauppoja (OMT) valtion joukkovelkakirjojen jälkimarkkinoilla rahapolitiikan välittymismekanismin tarkoituksenmukaisen toiminnan varmistamiseksi ja rahapolitiikan yhtenäisyyden turvaamiseksi. OMT-ohjelma suunniteltiin niin, että sen ehtona on Euroopan rahoitusvakausvälineen tai Euroopan vakausmekanismin makrotalouden sopeutusohjelma tai varautumisohjelma. OMT-ohjelmaa ei ole ilmoituksen jälkeen koskaan käytetty, mutta se on edelleen osa EKP:n välineistöä.

c. Väline rahapolitiikan välittymisen turvaamiseksi (TPI)

Heinäkuussa 2022 ilmoitettiin TPI-välineestä, jolla on tarkoitus tukea rahapolitiikan tehokasta välittymistä samalla kun EKP jatkaa rahapolitiikan normalisointia. TPI on tarkoitettu käytettäväksi lisätoimenpiteenä PEPP-ohjelman uudelleensijoitusten jälkeen. Sen avulla voidaan ostaa jälkimarkkinoilta valikoivasti arvopapereita, jotka on laskettu liikkeeseen oikeudenkäyttöalueilla, joiden rahoitusolosuhteet ovat heikommat kuin mikä olisi perusteltavissa maakohtaisten perustekijöiden perusteella. Näin voidaan torjua välittymismekanismiin kohdistuvia riskejä tarpeen mukaan. TPI sisältää neljä kelpoisuusvaatimusta: 1) EU:n finanssipolitiikan kehyksen noudattaminen, 2) ei vakavia makrotalouden epätasapainoja, 3) kestävällä tasolla oleva julkinen velka ja 4) terve ja kestävä makrotalouspolitiikka.

d. Ennakoiva viestintä

Heinäkuusta 2013 lähtien EKP on kertonut ennakoivasti korkopolitiikkansa tulevasta suunnasta ja omaisuuserien ostoista. Ennakoiva viestintä on ollut merkittävä muutos EKP:n viestintästrategiassa, sillä sen mukaisesti tietoja on annettu paitsi siitä, miten EKP arvioi kulloistakin taloudellista tilannetta ja keskipitkän aikavälin hintavakausriskejä, myös siitä, mitä sen arviot merkitsevät sen tulevan rahapolitiikan suunnan kannalta. Vuosina 2022 ja 2023 vallinneen suuren epävarmuuden vuoksi EKP on käyttänyt vähemmän ennakoivaa viestintää. EKP on heinäkuusta 2022 alkaen soveltanut lähestymistapaa, jossa päätökset tehdään kokous kokoukselta ja datan pohjalta.

e. Pitkäaikaiset rahoitusoperaatiot

Kesäkuussa 2014 EKP ilmoitti kohdennetuista pidempiaikaisista rahoitusoperaatioista (TLTRO), joiden tarkoituksena oli parantaa pankkien luotonantoa euroalueen luottolaitoksille alun perin kahden vuoden ajan. Toinen sarja (TLTRO II) käynnistettiin maaliskuussa 2016 ja kolmas sarja (TLTRO III) maaliskuussa 2019. Lisäksi EKP:n neuvosto päätti covid-19-pandemian johdosta ottaa käyttöön yksitoista ylimääräistä pandemiaan liittyvää pidempiaikaista rahoitusoperaatiota (PELTRO). Saatuaan ohjausjärjestelmänsä uudelleenarvioinnin päätökseen maaliskuussa 2024 EKP ilmoitti ottavansa käyttöön uudet pidempiaikaiset rakenteelliset rahoitusoperaatiot sekä rakenteelliset arvopaperisijoitukset vastatakseen rakenteellisiin likviditeettitarpeisiin, joita pankkisektorilla syntyy riippumattomien tekijöiden ja vähimmäisvarantovelvoitteiden vuoksi. Nämä uudet välineet on tarkoitus ottaa käyttöön ”kun eurojärjestelmän tase alkaa jälleen tasaisesti kasvaa”.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

EKP on suoraan vastuuvelvollinen Euroopan parlamentille. Tämä vastuuvelvollisuus toteutuu pääasiassa kolmella tavalla.

SEUT:n 284 artiklan 3 kohdan ja EKPJ:n perussäännön 15 artiklan 3 kohdan mukaisesti EKP:n pääjohtaja esittää vuosittain kertomuksen Euroopan parlamentille. Parlamentti antaa yleensä päätöslauselman EKP:n vuosikertomuksesta. EKP antaa parlamentin päätöslauselmista palautetta.

Pysyvä käytäntö on, että EKP:n pääjohtaja osallistuu neljä kertaa vuodessa parlamentin talous- ja raha-asioiden valiokunnan (ECON) kokoukseen tehdäkseen selkoa EKP:n rahapoliittisista päätöksistä ja vastatakseen valiokunnan jäsenten kysymyksiin (rahapolitiikkaa koskeva vuoropuhelu). Kokoukset ovat avoimia yleisölle, ja tarkat kirjalliset kokousselostukset julkaistaan parlamentin ja EKP:n verkkosivustoilla. ECON-valiokunnan ulkopuolinen rahapoliittinen asiantuntijaryhmä tarjoaa ennen kutakin rahapolitiikkaa koskevaa vuoropuhelua riippumatonta neuvontaa ja asiantuntijatietoa.

Euroopan parlamentin työjärjestyksen 140 artiklassa määrätään, että jäsenet voivat esittää Euroopan keskuspankille enintään kuusi kirjallisesti vastattavaa kysymystä kuukaudessa.

Nämä käytännöt ja muut epäviralliset järjestelyt, kuten vuotuinen vierailu EKP:hen tai EKP:n antamat lausunnot lainsäädäntöehdotuksista, virallistettiin kesäkuussa

2023, kun Euroopan parlamentti ja EKP allekirjoittivat kirjeenvaihdon näiden kahden toimielimen vuorovaikutuksesta keskuspankkitoiminnan alalla.

Tämän tekstin on laatinut Euroopan parlamentin talouden hallinnan ja EMU:n valvontayksikkö. Lisätietoja on talous- ja raha-asioiden valiokunnan verkkosivustolla.

Maja Sabol / Mentor MEHMEDI
04/2026

2.5.4. UNIONIN TALOUDEN OHJAUS JA HALLINTA

Tässä luvussa kerrotaan EU:n talouden ohjausjärjestelmästä eli eri elimistä ja menettelyistä, joiden tarkoituksena on saavuttaa EU:n taloudellista ja sosiaalista edistystä koskevat tavoitteet. Luvussa esitetään järjestelmän oikeusperusta ja kerrotaan sen vaiheista, muun muassa siihen vuonna 2008 alkaneen finanssikriisin jälkeen tehdyistä parannuksista. Tekstissä kerrotaan myös, miten Euroopan parlamentti osallistuu sen kehittämiseen ja valvontaan.

OIKEUSPERUSTA

EU:n talouden ohjauksen ja hallinnan oikeusperusta on vahvistettu seuraavissa säännöksissä ja asiakirjoissa:

— Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 3 artikla

— Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 2–5, 119–144 ja 282–284 artikla

— SEU:n ja SEUT:n pöytäkirjat: pöytäkirja N:o 12 liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä, pöytäkirja N:o 13 lähentymisperusteista ja pöytäkirja N:o 14 euroryhmästä

TAVOITTEET

EU:n talouden ohjausjärjestelmästä on säädetty EU:n perussopimusten asiaa koskevissa määräyksissä. Ohjausjärjestelmällä pyritään varmistamaan, että jäsenvaltioiden talous- ja finanssipolitiikkaa koordinoidaan tavalla, joka tukee unionin taloudellisia ja sosiaalisia tavoitteita, ja että talous- ja rahaliitto toimii moitteettomasti.

Järjestelmällä pyritään erityisesti

— lujittamaan jäsenvaltioiden kansantalouksia ja varmistamaan niiden lähentyminen sekä perustamaan talous- ja rahaliitto (SEU:n johdanto-osa)

— tukemaan unionin kestävää kehitystä, jonka perustana ovat tasapainoinen talouskasvu ja hintavakaus sekä täystyöllisyyttä ja sosiaalista edistystä tavoitteleva erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous (SEU:n 3 artikla)

— varmistamaan, että jäsenvaltiot sovittavat talouspolitiikkansa yhteen (SEUT:n 2, 5 ja 119 artikla)

— yhteensovittamaan politiikan suuntaviivat, kuten talouspolitiikan laajat suuntaviivat ja maakohtaiset suositukset (SEUT:n 121 artikla)

— tarjoamaan menettely tilanteeseen, jossa julkistalouden alijäämä on liiallinen (SEUT:n 126 artikla)

— tehostamaan talousarviota koskevan kurinalaisuuden ja talouspolitiikan yhteensovittamista ja näiden valvontaa niissä jäsenvaltioissa, joiden valuutta on euro (SEUT:n 136–138 artikla)

— varmistamaan, että jäsenvaltiot sovittavat yhteen työllisyyspolitiikkansa ja toteuttavat sitä talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen mukaisesti (SEUT:n 146 artikla) (3.6.3).

TALOUDEN OHJAUKSEN JA HALLINNAN ALAT

Vuonna 2008 alkanut talous-, rahoitus- ja finanssikriisi osoitti, että talous- ja finanssipoliittinen epätasapaino ja makrotalouden epätasapaino kytkeytyvät läheisesti toisiinsa sekä kansallisten rajojen sisällä että EU:n tasolla. Erityisesti tämä koskee euroalueen maita, eli euron käyttöön ottaneita maita. Siksi vuonna 2011 luotu entistä tehokkaampi EU:n talouden ohjaus- ja hallintajärjestelmä kattaa useita talouden aloja, kuten finanssipolitiikan, makrotaloudelliset kysymykset, kriisinhallinnan, makrotalouden valvonnan ja investoinnit.

SAAVUTUKSET

A. Talouspolitiikan yhteensovittaminen vuoteen 2011 saakka

Vuoteen 2011 saakka talouspoliittinen yhteensovittaminen perustui pääasiassa yhteisymmärrykseen, eikä siihen liittynyt muita lainvoimaisia sääntöjä kuin EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen yhteydessä määritellyt finanssipolitiikan puitteet (2.5.6). Yhteensovittamista sovellettiin laaja-alaisesti, ja käytettävissä oli useita erilaisia yhteistyömuotoja riippuen siitä, miten sitova yhteistyösopimus oli, esimerkiksi

— yhteensovittaminen kriisinhallinnan välineenä, kuten toukokuussa 2010 perustettu Euroopan rahoituksenvakautusmekanismi, ja

— politiikkaa koskevien valtuuksien siirto, jossa valtuudet voidaan siirtää kokonaan jollekin toimielimelle (esimerkiksi rahapolitiikassa (2.5.3) Euroopan keskuspankille ja kilpailupolitiikassa (2.5.12) komissiolle).

B. Talouden ohjaus ja hallinta vuoden 2011 jälkeen

Vuosien 2008–2012 talous- ja rahoituskriisi paljasti vakavia ongelmia ja kestämättömiä kehityssuuntia monissa Euroopan maissa. Se toi myös esiin EU:n kansantalouksien suuren keskinäisen riippuvuuden. Talouspolitiikan tehokkaampi yhteensovittaminen EU:ssa katsottiin välttämättömäksi, jotta voitaisiin ratkaista nämä ongelmat sekä vahvistaa kasvua ja parantaa työllisyyttä tulevaisuudessa. Tässä tarkoituksessa talouspolitiikan yhteensovittamiseen tarkoitettuja elimiä ja menettelyjä tarkasteltiin uudelleen ja vahvistettiin. Vuoden 2011 jälkeen on annettu erinäisiä säädöksiä ja perustettu uusia unionin toimielimiä ja elimiä vastaamaan talouden ohjauksesta ja hallinnasta.

C. Talous- ja finanssipolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostaminen EU-ohjausjakson mukaisesti

Talouspolitiikan ohjauksen ja hallinnan tehostaminen perustuu uuteen synkronoituun toimintamalliin eli EU-ohjausjaksoon, jossa käsitellään ja sovitetaan yhteen talous- ja budjettipoliittisia painopisteitä. Sen puitteissa pyritään myös varmistamaan EU:n suorittama finanssipolitiikkojen tiukka valvonta osana vakaus- ja kasvusopimusta (2.5.6). Lisäksi siinä kehitetään uusia tapoja puuttua makrotalouden epätasapainoon

(2.5.7) ja uusia välineitä taloudellisiin vaikeuksiin joutuneiden jäsenvaltioiden tilanteen käsittelyä varten (2.5.8).

Talouspolitiikan EU-ohjausjakso on vuosittain toistuva sykli, jonka kuluessa jäsenvaltioiden budjetti-, makrotalous- ja rakennepolitiikkoja sovitetaan yhteen, jotta jäsenvaltiot voivat ottaa unionin näkökohdat huomioon kansallisten talousarviomenettelyjensä aikaisessa vaiheessa ja myös muussa talouspoliittisessa päätöksenteossaan. Tavoitteena on varmistaa, että kaikkia toimia analysoidaan ja arvioidaan yhteisesti ja että mukaan tarkasteluun otetaan myös aiemmin enemmän tai vähemmän taloudellisen valvonnan ulkopuolella olleita asioita, kuten makrotalouden epätasapaino ja rahoitusalaa koskevat kysymykset. EU-ohjausjakson keskeiset vaiheet ovat seuraavat:

— Komissio esittelee loppusyksystä Euroopan makrotalousraportin ja yhteisen työllisyysraportin, joissa esitetään EU:n haavoittuvuudet ja mahdollisuudet talous-, budjetti- ja työvoimapolitiikan alalla tulevana vuonna. Komissio esittää koko euroalueelle annettavat suositukset, joita Euroopan unionin neuvosto sitten käsittelee ja jotka Eurooppa-neuvosto hyväksyy kevään kokouksessaan. Komissio julkaisee myös varoitusmekanismia koskevan kertomuksen, jossa nimetään jäsenvaltiot, joissa mahdollisesti esiintyy makrotalouden epätasapainoa.

— Loppukeväästä komissio arvioi keskeisten finanssipoliittisten indikaattoreiden osalta saavutettua edistystä ja niiden noudattamista, muun muassa makrotalouden mahdollisen epätasapainon korjaamista. Näiden arvioiden perusteella komissio esittää maakohtaisia suosituksia, joita neuvosto sitten käsittelee eri kokoonpanoissaan. Jäsenvaltiot toimittavat myös vuotuiset edistymiskertomuksensa monivuotisten maakohtaisten finanssi- ja rakennepoliittisten suunnitelmiensa täytäntöönpanosta. Yhdessä edellisen vuoden toteutumatietojen kanssa kertomukset muodostavat perustan samanaikaiselle komission arvioinnille talouden ohjausjärjestelmän noudattamisesta.

— Kesä–heinäkuussa Eurooppa-neuvosto hyväksyy maakohtaiset suositukset, jotka neuvosto puolestaan hyväksyy virallisesti heinäkuussa. Tähän päättyy vuotuinen EU-ohjausjakso unionin tasolla.

Ensimmäinen EU-ohjausjakso toteutettiin vuonna 2011. Unionin tasolla keskustellaan jakson aikana yhdessä finanssipolitiikasta, makrotalouden epätasapainosta, rahoitusalan kysymyksistä ja kasvua edistävistä rakenteellisista uudistuksista, ennen kuin jäsenvaltioiden hallitukset laativat alustavat talousarviosuunnitelmansa ja antavat ne kansallisten parlamenttien käsiteltäviksi. Ennen talousarvioidensa hyväksymistä euroalueen jäsenvaltiot toimittavat alustavat talousarviosuunnitelmansa komissiolle, joka antaa niistä lausunnon. Ne annetaan arvioitavaksi myös euroryhmälle, joka koostuu euroalueen jäsenvaltioiden valtiovarainministereistä.

Rahoitusalan toiminnan parantamiseksi EU on edistänyt pankkiunionia (2.5.5), johon liittyen on otettu käyttöön uusia sääntöjä ja elimiä, kuten yhteinen valvontamekanismi, yhteinen kriisinratkaisumekanismi sekä Euroopan valvontaviranomaiset. Näiden avulla pyritään ehkäisemään uusia kriisejä ja varmistamaan, että kaikkia rahoitusalan toimijoita säännellään ja valvotaan asianmukaisesti.

Talous- ja rahoituskriisin seurauksena monilla jäsenvaltioilla oli vakavia vaikeuksia rahoitusvakautensa tai julkisen taloutensa kestävyyden suhteen, minkä vuoksi ne pyysivät rahoitustukea (2.5.8). EU reagoi perustamalla erilaisia mekanismeja, kuten Euroopan rahoituksenvakautusmekanismin (ERVM), Euroopan rahoitusvakausvälineen (ERVV) ja Euroopan vakausmekanismin (EVM), ja antamalla lainsäädäntöä, jossa vahvistetaan säännöksiä jäsenvaltioille annettaviin lainoihin liittyvistä makrotalouden ehdoista (asetus (EU) N:o 472/2013). ERVV ja EVM perustettiin EU:n perussopimusten ulkopuolisilla tilapäisillä sopimuksilla, ja niitä johtaa euroalueen jäsenvaltioiden valtiovarainministereistä koostuva johtokunta. (ks. lisätietoa Euroopan parlamentin EVM:ää koskevasta kattavasta analyysista).

D. Talouden ohjausjärjestelmän uudistaminen 2024

Talouden ohjausjärjestelmän uudistus tuli voimaan huhtikuussa 2024. Uudistuksen tavoitteena on löytää kultainen keskitie velkakestävyyden varmistamisen ja kestävän, osallistavan kasvun edistämisen välillä. Sillä pyritään parantamaan kansallista omavastuullisuutta, yksinkertaistamaan sääntöjä erinäisten finanssipoliittisten haasteiden huomioon ottamiseksi ja toteuttamaan velan vähentämistoimien ohella kasvua edistäviä toimenpiteitä. Siinä otetaan käyttöön maakohtaiset keskipitkän aikavälin finanssi- ja rakennepoliittiset suunnitelmat, joissa esitetään velan vähentämistavoitteet, ensisijaiset uudistukset ja investoinnit.

Riskiperusteisessa lähestymistavassa valvontaa eriytetään julkisen talouden tilanteen mukaan taloudellisen valvonnan eri lajeihin ja varmistetaan, että velka saatetaan lasku-uralle tai että julkisen talouden alijäämä pysyy alle kolmessa prosentissa suhteessa BKT:hen. Suunnitelmissa painotetaan vihreää ja digitaalista siirtymää sekä talouden häiriönsietokykyä ja edistetään uudistuksia ja investointeja, jotka ovat velan uskottavan vähentämisen kannalta ratkaisevan tärkeitä. Kehys tarjoaa enemmän liikkumavaraa suunnitelmien laatimiseen ja parantaa samalla täytäntöönpanon valvontaa, sillä siinä jäsenvaltioilta edellytetään vuotuisia tilannekatsauksia ja muutetaan liiallisen alijäämän menettelyjä ja seuraamuksia sovellettavuuden parantamiseksi. Jäsenvaltioiden on uusien sääntöjen mukaisesti esitettävä kansalliset keskipitkän aikavälin finanssi- ja rakennepoliittiset suunnitelmansa komissiolle voimassa olevan suunnitelman viimeisen vuoden 30. päivään huhtikuuta mennessä.

Uuden kehyksen tultua voimaan komissio jätti lokakuussa 2025 ehdotukset talouden ohjauksen ja hallinnan yksinkertaistamispaketista. Keskustelut ehdotuksista ovat parhaillaan käynnissä lainsäätäjien välillä. Paketin avulla varmistettaisiin EU:n talouden ohjausjärjestelmän muodostavien eri säädösten johdonmukaisuus poistamalla vanhentuneita viitteitä ja sujuvoittamalla makrotalouden valvontaprosesseja kriisiaikoina. Komissio ehdottaa myös muutoksia seuraamuskehykseen, jotta seuraamusten täytäntöönpanosta tulisi porrastetumpaa vuoden 2024 uudistuksen periaatteiden mukaisesti.

E. Talous- ja rahaliiton jatkokehitys

Parhaillaan keskustellaan myös pankkiunionin tulevaisuudesta. Euroopan parlamentti ja EU:n neuvosto hyväksyivät maaliskuussa 2026 EU:n pankkien kriisinhallinta- ja talletussuojakehyksen uudistamista koskevan paketin. Uudistuksen tarkoituksena on korjata puutteet, jotka liittyvät keskisuurten ja pienten pankkien kaatumiseen, sekä parantaa tallettajien suojaa. Keskustelu eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän –

pankkiunionin niin kutsutun kolmannen pilarin – mahdollisesta perustamisesta on tällä hetkellä neuvostossa yhä umpikujassa. Parlamentin talous- ja raha-asioiden valiokunta vahvisti asiassa kantansa huhtikuussa 2024.

Vuoden 2021 lopulla sovittiin EVM-sopimuksen uudistuksesta, jonka tarkoituksena on laajentaa sen välineistöä ja perustaa yhteisen kriisinratkaisurahaston varautumisjärjestely. Sopimus ei kuitenkaan ole vielä tullut voimaan, koska Italia ei ole ratifioinut sitä.

F. Toimijat

— **Eurooppa-neuvosto** vahvistaa yhteensovitetut poliittiset painopisteet ja antaa suuntaviivoja korkeimmalla tasolla.

— **Neuvosto** hyväksyy suositukset ja päätökset komission ehdotuksesta.

— **Komissio** vastaa näiden suositusten ja päätösten valmistelusta ja niiden täytäntöönpanon seurannasta.

— **Jäsenvaltiot** vastaavat kansallisten selvitysten laatimisesta, tiedonvaihdosta ja neuvoston hyväksymien suositusten ja päätösten täytäntöönpanosta.

— **Euroryhmä**, joka käsittää euroalueen jäsenvaltioiden valtiovarainministerit, keskustelee talous- ja rahaliittoon liittyvistä asioista ja hallinnoi Euroopan vakausmekanismia.

— **Euroopan keskuspankki** osallistuu raha- ja valuuttapolitiikkaan liittyvien asioiden käsittelyyn euroryhmässä.

— **Talous- ja rahoituskomitea, talouspoliittinen komitea ja euroryhmän työryhmä** antavat lausuntoja ja valmistelevat neuvoston työtä.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Lissabonin sopimuksen myötä Euroopan parlamentista tuli lainsäädäntövallan käyttäjä monenvälisestä valvonnasta säädettäessä (SEUT:n 121 artiklan 6 kohta). Lisäksi Euroopan parlamentti valvoo talouden ohjausjärjestelmän täytäntöönpanoa. SEUT:n 121 artiklan 5 kohdassa määrätään, että neuvoston puheenjohtaja ja komissio antavat parlamentille kertomuksen monenvälisen valvonnan tuloksista. Siinä todetaan nimenomaisesti, että parlamentin toimivaltainen valiokunta voi kutsua neuvoston puheenjohtajan keskustelemaan sen jälkeen, kun neuvosto on julkistanut suosituksensa.

Talouden ohjaukseen ja hallintaan liittyvillä säädöksillä otettiin käyttöön taloudellinen vuoropuhelu. EU-ohjausjakson puitteissa parlamentin asiasta vastaavat valiokunnat voivat kutsua neuvoston, komission, Eurooppa-neuvoston tai euroryhmän puheenjohtajan keskustelemaan päätöksistä, joita ne ovat tehneet, tai esittelemään toimintaansa, jotta voidaan tehostaa EU:n toimielinten ja erityisesti parlamentin, neuvoston ja komission välistä vuoropuhelua ja varmistaa avoimuuden lisääntyminen ja tilintekovelvollisuuden vahvistaminen. Osana tätä vuoropuhelua parlamentti voi myös tarjota jäsenvaltiolle mahdollisuuden osallistua näkemysten vaihtoon, jos neuvosto on tehnyt liiallista alijäämää tai liiallista epätasapainoa koskevan menettelyn yhteydessä kyseistä jäsenvaltiota koskevan päätöksen, jos jäsenvaltion toimintapolitiikat eivät ole neuvoston laatimien suuntaviivojen mukaisia tai voivat vaarantaa talous- ja rahaliiton

moitteettoman toiminnan tai jos jäsenvaltiolle on talouden ohjausjärjestelmän mukaisesti määrätty seuraamuksia.

Tarkistettu talouden ohjausjärjestelmä on tuonut mukanaan muutoksia, joita ovat muun muassa uusi taloudellinen vuoropuhelu. Siinä tiettyjen EU:n toimielinten ja elinten (neuvoston, komission ja tarvittaessa Eurooppa-neuvoston ja euroryhmän) puheenjohtajat kutsutaan puhumaan parlamentin täysistunnossa. Lisäksi kehyksessä on tiukennettu euroryhmän puheenjohtajalle asetettuja velvoitteita, jotka koskevat parlamentille raportointia. Uudistuksessa otettiin myös käyttöön uusia tietojen antamista koskevia vaatimuksia. Niiden mukaan parlamentilla on oikeus saada viipymättä ja tasavertaisesti neuvoston kanssa tietoja, joita komissio on laatinut vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osion yhteydessä.

EU-ohjausjakson yhteydessä parlamentti ilmaisee näkemyksensä erityisissä päätöslauselmissa ja ottaa huomioon myös näkemykset, jotka on tuotu esille vuoden alussa Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien kokousviikolla, jonka aikana käsitellään EU-ohjausjaksoa. Loppusyksystä parlamentti antaa lausuntonsa kuluvasta EU-ohjausjaksosta, myös neuvoston hyväksymistä maakohtaisista suosituksista.

Parlamentti edistää kansallisten parlamenttien osallistumista vuotuisissa tapaamisissa niiden asiasta vastaavien valiokuntien jäsenten kanssa. Kansalliset parlamentit osallistuvat kunkin jäsenvaltion oikeudellisten ja poliittisten järjestelyjen mukaan asianmukaisesti ohjausjaksoon sekä kansallisten keskipitkän aikavälin finanssi- ja rakennepoliittisten suunnitelmien laatimiseen. Näin pyritään lisäämään päätösten avoimuutta ja parantamaan niihin liittyvää vastuunkantoa ja tilintekovelvollisuutta.

Parlamentti on ilmaissut kantansa talous- ja rahaliiton mahdolliseen kehitykseen useissa päätöslauselmissa:

— päätöslauselma Euroopan unionin nykyisen toimielinrakenteen mahdollisista kehityskuluista ja mukautuksista (helmikuu 2017)

— päätöslauselma Euroopan unionin toiminnan parantamisesta hyödyntämällä Lissabonin sopimuksen tarjoamia mahdollisuuksia (helmikuu 2017)

— päätöslauselma euroalueen budjettikapasiteetista (helmikuu 2017)

— päätöslauselma makrotaloudellisten lainsäädäntöpuitteiden uudelleentarkastelusta (heinäkuu 2021)

Tämän tekstin on laatinut Euroopan parlamentin talouden hallinnan ja EMU:n valvontayksikkö. Lisätietoja on Euroopan parlamentin talous- ja raha-asioiden valiokunnan verkkosivustolla.

Giacomo Loi / Ronny Mazzocchi
04/2026

2.5.5. PANKKIUNIONI

Tässä luvussa kerrotaan EU:n pankkiunionista ja sen oikeusperustasta, tavoitteista ja pääasiallisista osa-alueista, joita ovat muun muassa yhteinen valvontamekanismi, yhteinen kriisinratkaisumekanismi ja ehdotettu eurooppalainen talletussuojajärjestelmä. Luvussa esitellään pankkiunionin kehitystä ja viimeaikaisia uudistuksia sekä rahoitusmarkkinoiden yhdentymisen ja rahoitusvakauden jäljellä olevia haasteita.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus:

— sopimuksen 114 artikla muodostaa oikeusperustan sisämarkkinoiden rahoituspalveluja koskevien sääntöjen yhdenmukaistamiselle

— sopimuksen 127 artiklan 6 kohdan nojalla Euroopan keskuspankille (EKP) voidaan antaa erityisiä valvontatehtäviä.

TAVOITTEET

Pankkiunionin tarkoituksena on varmistaa turvattu, häiriönsietokykyinen ja yhdentynyt pankkiala Euroopan unionissa. Sen tavoitteena on

— parantaa rahoitusvakautta kaikkialla EU:ssa ja erityisesti euroalueella

— suojella veronmaksajia vähentämällä julkisen tuen tarvetta pankkien kaatuessa

— varmistaa johdonmukainen valvonta ja kriisinhallinta yhteisten sääntöjen ja instituutioiden avulla

— edistää rajat ylittävää yhdentymistä ja taata sisämarkkinoiden tehokas toiminta

— katkaista pankkien ja valtioiden välinen negatiivinen yhteys.

SAAVUTUKSET

A. Pankkiunionin etenemissuunnitelma

Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja julkaisi joulukuussa 2012 tiiviissä yhteistyössä komission puheenjohtajan, EKP:n pääjohtajan ja euroryhmän puheenjohtajan kanssa laaditun täsmällisen ja aikataulutetun etenemissuunnitelman todellisen talous- ja rahaliiton aikaansaamiseksi. Etenemissuunnitelman keskeisiä osia oli entistä yhtenäisempien rahoitusalan toimintapuitteiden eli nk. pankkiunionin luominen.

B. Yhteinen valvontamekanismi

Parlamentti ja neuvosto pääsivät maaliskuussa 2013 poliittiseen yhteisymmärrykseen pankkiunionin ensimmäisen pilarin eli kaikki euroalueen pankit kattavan yhteisen valvontamekanismin (YVM) perustamisesta. Myös euroalueen ulkopuoliset jäsenvaltiot voivat osallistua YVM:ään. YVM on ollut toiminnassa marraskuusta 2014 lähtien. Se on sijoitettu EKP:n yhteyteen, ja se vastaa suoraan suurimpien ja merkittävimpien

pankkiryhmien valvonnasta, kun taas kansalliset valvontaviranomaiset vastaavat edelleen kaikkien muiden pankkien valvonnasta. EKP kuitenkin koordinoi tätä valvontaa ja on viime kädessä siitä vastuussa. Perusteet sen arvioimista varten, luokitellaanko pankki merkittäväksi ja siten EKP:n suoran valvonnan piiriin kuuluvaksi, määritellään YVM-asetuksessa ja YVM-kehysasetuksessa. Perusteet liittyvät pankin kokoon, taloudelliseen merkitykseen, rajat ylittävään toimintaan ja suoran julkisen tuen tarpeeseen. Näiden perusteiden muuttuessa muuttuu myös EKP:n suoran valvonnan piiriin kulloinkin kuuluvien pankkien lukumäärä. Lisäksi EKP voi milloin tahansa päättää luokitella pankin merkittäväksi, jos se on tarpeen sen varmistamiseksi, että tiukkoja valvontanormeja sovelletaan johdonmukaisesti. Tällä hetkellä EKP:n suoran valvonnan piirissä on noin 110 pankkia.

Mahdollisten eturistiriitojen ehkäisemiseksi EKP:n valvontatehtävät ja rahapoliittiset tehtävät on eriytetty selkein säännöin toisistaan niiden järjestämisen ja hoitamisen osalta.

C. Kattava arvio

Ennen kuin EKP ryhtyi hoitamaan valvontatehtäviään, se suoritti ”kattavaksi arvioksi” kutsutun pankkien taseisiin perustuneen taloudellisen vakauden tarkastuksen, joka muodostui omaisuuserien laadun tarkastelusta ja stressitestistä. Tarkoituksena oli lisätä avoimuutta ja varmistaa valvonnalle vakaat lähtökohdat. Tulokset julkistettiin vuonna 2014, ja ne osoittivat, että useilla pankeilla oli pääomavajetta.

Vuosina 2014–2022 kattavan arvioinnin kaksi osaa toteutettiin samanaikaisesti. Niiden tulokset yhdistettiin ja julkaistiin samanaikaisesti. Vuonna 2022 EKP päätti kuitenkin jakaa kattavan arvioinnin kahtia ja toteuttaa sen jälkeen nämä kahtena itsenäisenä osana ja julkaista niiden tulokset erikseen.

D. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ja yhteinen kriisinratkaisumekanismi

Maaliskuussa 2014 parlamentti ja neuvosto sopivat pankkiunionin toisen pilarin eli yhteisen kriisinratkaisumekanismin perustamisesta. Sen tavoitteena on hoitaa pankkien kaatumiset tehokkaasti siten, että kustannukset veronmaksajille ja reaalitaloudelle jäävät mahdollisimman vähäisiksi. Kun tarvitaan toimenpiteitä, päätöksen pankin kriisinratkaisun aloittamisesta tekee keskusviranomainen eli yhteinen kriisinratkaisuneuvosto. Päätöksen toimeenpano taas tapahtuu yhteistyössä kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten kanssa. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto aloitti työnsä riippumattomana EU:n virastona tammikuussa 2015 ja saavutti täyden toimintavalmiutensa tammikuussa 2016.

Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto hyväksyi kesäkuussa 2017 ensimmäisen kriisinratkaisupäätöksensä, joka koski Banco Popular -pankkia. Sitä vastoin se päätti olla ryhtymättä kriisinratkaisutoimiin kesäkuussa 2017 antamassaan päätöksessä Banca Popolare di Vicenzasta ja Veneto Bancasta, helmikuussa 2018 antamassaan päätöksessä ABLV Bank AS:stä ja sen tytäryhtiöstä ABLV Bank Luxembourg S.A:sta ja elokuussa 2019 antamassaan päätöksessä AS PNB Bankasta.

Kriisinratkaisutoimien sijaan näihin pankkeihin alettiin soveltaa kansallista maksukyvyttömyysmenettelyä. Maaliskuussa 2022 yhteinen kriisinratkaisuneuvosto teki useita päätöksiä Sberbank Europe AG:n kaatumisesta. Myöhemmin tämän pankkiryhmän joitakin osia purettiin maksukyvyttömyysmenettelyssä ja

joidenkin osien liiketoiminta myytiin toisille pankeille (lisätietoja Sberbankin kriisinratkaisutapauksesta).

E. Vakavaraisuusdirektiivi ja vakavaraisuusasetus

Parlamentti ja neuvosto hyväksyivät vuonna 2013 vakavaraisuusdirektiivin ja vakavaraisuusasetuksen, joilla kansainväliset pääomastandardit saatetaan osaksi unionin oikeutta. Näissä säädöksissä vahvistetaan vakavaraisuusvaatimukset, joita pankkien on noudatettava, mukaan lukien pääomaa, likviditeettiä, velkaantuneisuutta ja riskinhallintaa koskevat säännöt.

Kehystä on tarkistettu useaan otteeseen pankkialan häiriönsietokyvyn parantamiseksi. Vuonna 2019 hyväksytyillä muutoksilla otettiin käyttöön pääomapuskureita, velkaantuneisuutta ja riskien seurantaa koskevia lisävaatimuksia ja vahvistettiin valvontavälineitä.

Viimeisimmällä uudistuksella, joka hyväksyttiin osana vuoden 2021 pankkipakettia ja jota on sovellettu vuodesta 2025 alkaen, pyritään saattamaan päätökseen Basel III -standardien täytäntöönpano EU:ssa. Siinä otetaan muun muassa käyttöön kokonaisriskipainolattia, jolla rajoitetaan sitä, missä määrin pankit voivat sisäisillä malleilla vähentää pääomavaatimuksia. Lisäksi siinä tiukennetaan ympäristöön, yhteiskuntaan ja hallintotapaan liittyviä riskejä koskevia vaatimuksia sekä sellaisten luottolaitosten sivukonttoreiden valvontaa, joiden kotipaikka on EU:n ulkopuolisessa maassa. Kehystä täydentävät Euroopan valvontaviranomaisten, erityisesti Euroopan pankkiviranomaisen, laatimat tekniset standardit ja ohjeet. Näillä toimenpiteillä selkeytetään ja pannaan täytäntöön säännöksiä, edistetään yhdenmukaista soveltamista kaikissa jäsenvaltioissa ja tuetaan tehokasta valvontaa.

F. Eurooppalainen talletussuojajärjestelmä

Euroopan komissio esitti marraskuussa 2015 ehdotuksen pankkiunionin kolmannesta pilarista eli eurooppalaisesta talletussuojajärjestelmästä. Sen tarkoituksena on varmistaa yhdenmukaisempi tallettajien suojan taso kaikissa osallistuvissa jäsenvaltioissa. Ehdotus perustui olemassa oleviin kansallisiin talletussuojajärjestelmiin, ja siinä esitettiin yhteisen järjestelmän ottamista käyttöön vähitellen. Eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän tavoitteena on vahvistaa luottamusta pankkialaan, pienentää talletuspakojen riskiä ja parantaa pankkiunionin yleistä häiriönsietokykyä.

Euroopan parlamentin esittelijä julkaisi eurooppalaista talletussuojajärjestelmää koskevan mietintöluonnoksensa marraskuussa 2016. Sitä seuranneissa parlamentissa ja neuvostossa käydyissä keskusteluissa tuli esiin eroavia kantoja. Asiaa edistääkseen komissio julkaisi lokakuussa 2017 täydentävän tiedonannon, jossa ehdotettiin eri vaihtoehtoja talletussuojajärjestelmän rakenteeksi. Joulukuussa 2020 parlamentti, neuvosto ja komissio sopivat talletussuojajärjestelmän sisällyttämisestä vuotta 2021 koskeviin lainsäädännön painopisteisiin.

Parlamentin talous- ja raha-asioiden valiokunta (ECON) hyväksyi huhtikuussa 2024 ehdotuksen eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän ensimmäisestä vaiheesta. Mietinnössä ehdotetaan eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän perustamista kolmessa vaiheessa. Siinä käsitellään konkreettisesti ainoastaan sen ensimmäistä vaihetta, ja tarkoituksena on edetä myöhemmässä vaiheessa vahingot

kattavaan täysvakuutusjärjestelmään. Parlamentti ei ole kuitenkaan vielä antanut neuvotteluvaltuutusta neuvoston ja komission kanssa käytäviä toimielinten välisiä neuvotteluja varten.

G. Kriisinhallinnan ja talletussuojan uudistaminen

Vuonna 2014 voimaan tullut pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi on yhdenmukaistanut jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä vahvistamalla yhteiset välineet pankkikriisien ehkäisemistä ja hallintaa varten ja tietyntyyppisiä sijoituspalveluyrityksiä varten. Pankkiunioniin osallistuvien jäsenvaltioiden osalta tätä kehystä täydentää yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskeva asetus, jossa vahvistetaan täysin yhdenmukaistetut säännöt.

Huhtikuussa 2023 komissio esitti lainsäädäntöehdotuksen EU:n pankkien kriisinhallinta- ja talletussuojakehyksen uudistamiseksi. Ehdotuksella pyritään korjaamaan puutteita pankkien ja erityisesti pienten ja keskisuurten rahoituslaitosten kaatumisten käsittelyssä. Sen tarkoituksena on mahdollistaa kriisinratkaisuvälineiden laajempi käyttö, jos se on yleisen edun vuoksi tarpeen, sen sijaan, että turvaudutaan kansallisiin maksukyvyttömyysmenettelyihin. Kriisinhallinta- ja talletussuojakehyksellä vahvistetaan myös talletussuojajärjestelmien roolia ja mahdollistetaan niiden varojen joustavampi käyttö, myös kriisinratkaisun rahoitukseen, ja parannetaan tallettajien suojaa.

Parlamentti ja neuvosto pääsivät 25. kesäkuuta 2025 alustavaan yhteisymmärrykseen kriisinhallinta- ja talletussuojakehyspaketista ja pitkälti vahvistivat sopimuksessa komission ehdotuksen suunnan täsmentäen kuitenkin joitakin keskeisiä toiminnallisia näkökohtia. Sopimuksessa selvennetään edellytyksiä, joiden täyttyessä kriisinratkaisua voidaan soveltaa, ja annetaan muun muassa viranomaisille mahdollisuus ottaa huomioon laajemmat kansalliset ja alueelliset taloudelliset vaikutukset arvioidessaan, onko kriisinratkaisun soveltaminen yleisen edun mukaista. Lisäksi siinä yhdenmukaistetaan edelleen talletussuojajärjestelmien käyttöä, myös kriisinratkaisussa, ja varmistetaan, että niiden käyttöön sovelletaan edelleen pienimmän kustannuksen testiä. Tämä tarkoittaa, että minkään toimenpiteen kustannusten ei pitäisi ylittää selvitystilanteessa korvausten maksamisesta tallettajille aiheutuvia arvioituja kustannuksia.

Parlamentin talous- ja raha-asioiden valiokunta (ECON) hyväksyi 18. maaliskuuta 2026 sovitut tekstit, jotka neuvosto oli hyväksynyt 5. maaliskuuta 2026. Parlamentti hyväksyi tekstin toisessa käsittelyssä 26. maaliskuuta 2026. Tekstiä ei ole vielä julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

SEURAAVAT VAIHEET

Komissio käynnisti 11. helmikuuta 2026 kohdennetun julkisen kuulemisen EU:n pankkialan kilpailukyvystä. Tavoitteena on kerätä sidosryhmien näkemyksiä säästö- ja investointiunionin osana toteutettavien tulevien politiikka-aloitteiden tueksi. Kuulemisessa halutaan saada palautetta sisämarkkinoiden toiminnasta ja pankkiunionin vielä ratkaisemattomista kysymyksistä. Palautetta toivotaan nimenomaisesti monenlaisilta sidosryhmiltä, kuten pankeilta, toimialajärjestöiltä, asiakkailta, valvontaviranomaisilta ja tutkijoilta. Sidosryhmiä pyydetään arvioimaan vakavaraisuusvaatimusten vaikutusta pääoman ja likviditeetin kohdentamiseen rajat

ylittävissä ryhmittymissä sekä valvontakäytäntöjen, kansallisen harkintavallan ja muiden markkinoiden yhdentymistä haittaavien esteiden roolia.

Kuulemisessa pyritään myös yksilöimään keskeiset rakenteelliset tekijät, jotka pankkiunionissa ovat vielä ratkaisematta. Näitä ovat muun muassa yhteisen talletussuojajärjestelmän puuttuminen, likviditeettiongelmat kriisinratkaisussa sekä vakavaraisuus-, makrovakaus- ja kriisinhallintakehysten välinen vuorovaikutus. Lisäksi siinä tarkastellaan talletussuojan roolia luottamuksen vahvistamisessa ja rajat ylittävän toiminnan mahdollistamisessa.

Sidosryhmiltä pyydettiin palautetta 19. huhtikuuta 2026 mennessä. Saatua palautetta käytetään hyväksi EU:n pankkialaa koskevassa komission arvioinnissa, ja lisäksi sitä voidaan hyödyntää tulevissa politiikka-aloitteissa.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Vastauksena etenemissuunnitelmaan todellisen talous- ja rahaliiton aikaansaamiseksi parlamentti hyväksyi 20. marraskuuta 2012 päätöslauselman selvityksestä ”Kohti todellista talous- ja rahaliittoa”. Siihen sisältyi suosituksia komissiolle todellisen pankkiunionin perustamiseksi. Parlamentti hyväksyi vuosina 2013 ja 2014 säädökset yhteisestä valvontamekanismista, yhteisestä kriisinratkaisumekanismista, talletussuojajärjestelmästä, pankkien elvytyksestä ja kriisinratkaisusta sekä vakavaraisuusvaatimuksista ja esitti näihin säädöksiin tärkeitä muutoksia ja oli näin merkittävässä osassa todellisen pankkiunionin perustamisessa.

Näissä säädöksissä parlamentti saa tehtäväkseen valvoa näitä vastaperustettuja elimiä. EKP on valvontatehtävässään (eli yhteisen valvontamekanismin yhteydessä) vastuuvelvollinen parlamentille ja neuvostolle. EKP:n vastuuvelvollisuudesta parlamentille määrätään yksityiskohtaisesti EKP:n ja parlamentin välisessä toimielinten sopimuksessa. ECON-valiokunta järjestää säännöllisesti kuulemisia yhteisen valvontamekanismin puheenjohtajan kanssa.

Samaa menettelyä sovelletaan yhteiseen kriisinratkaisuneuvostoon, jonka puheenjohtaja osallistuu vähintään kerran kalenterivuodessa parlamentin asiasta vastaavan valiokunnan kuulemiseen, jossa käsitellään kriisinratkaisuneuvoston kriisinratkaisutehtävien hoitamista.

Kriisinratkaisuneuvoston vastuuvelvollisuudesta parlamentille ja siihen liittyvistä käytännön järjestelyistä määrätään yksityiskohtaisesti parlamentin ja kriisinratkaisuneuvoston välisessä toimielinten sopimuksessa, joka julkaistiin 24. joulukuuta 2015.

Tämän tekstin on laatinut Euroopan parlamentin talouden hallinnan ja EMU:n valvontayksikkö (EGOV). Lisätietoja tästä aiheesta on talous- ja raha-asioiden valiokunnan verkkosivustolla.

Kai Gereon SPITZER / Ronny Mazzocchi
05/2026

2.5.6. EU:N FINANSSIPOLIITTISET RAKENTEET

Tässä Faktatietoja-luvussa selitetään EU:n talouden ohjausjärjestelmää, sen oikeusperustaa, tavoitteita ja tärkeimpiä mekanismeja, joita käytetään talous- ja finanssipolitiikan koordinointiin ja valvontaan EU:ssa ja euroalueella. Siinä kerrotaan, kuinka ohjausjärjestelmällä pyritään seuraamaan, ehkäisemään ja korjaamaan taloudellisia ja finanssipoliittisia riskejä osana laajempaa tavoitetta edistää talouden vakautta ja kasvua EU:ssa ja euroalueella. Lisäksi siinä valotetaan parlamentin roolia EU:n talouden ohjausjärjestelmään osallistuvien toimielinten ja siihen liittyvien prosessien demokraattisessa valvonnassa.

OIKEUSPERUSTA

— Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 3, 119–144, 136, 219 ja 282–284 artikla, joilla säännellään EU:n talous- ja rahapoliittista kehystä

— perussopimuksiin liitetyt pöytäkirjat N:o 12 liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä ja 13 euroalueeseen liittymisen lähentymisperusteista

TAVOITTEET

EU:n finanssipoliittisen rakenteen tarkoituksena on luoda lujat ja tehokkaat puitteet jäsenvaltioiden finanssipolitiikkojen yhteensovittamista ja valvontaa varten.

Oikeudellisiin puitteisiin vuosina 2011–2013 tehdyt uudistukset liittyivät suoraan valtionvelkakriisiin, joka osoitti, että sääntöjä on tiukennettava euroalueen maiden välisten julkistalouden kestämättömän tilanteen heijastusvaikutusten varalta. Uudistettu rakenne perustuu kokemuksiin talous- ja rahaliiton alkuperäisen rakenteen puutteista, ja sillä pyritään

— SEUT:n 119 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua terveen julkistalouden perusperiaatetta.

Vuoden 2024 uudistuksella pyritään lisäksi

— lisäämään poliittista sitoutumista

— yksinkertaistamaan sääntöjä

— helpottamaan investointeja EU:n painopisteisiin

— edistämään tehokasta noudattamisen valvontaa

— sovittamaan yhteen julkisen talouden kestävyys ja kestävä ja osallistava kasvu erityisesti vihreän ja digitaalisen siirtymän valossa.

SAAVUTUKSET

A. Vakaus- ja kasvusopimus

Unionin primaarioikeudessa vakaus- ja kasvusopimuksen pääasiallisena oikeusperustana ovat SEUT:n 121 artikla (monenvälinen valvonta), 126 artikla

(liiallisia alijäämiä koskeva menettely) ja pöytäkirja N:o 12 (liiallisia alijäämiä koskeva menettely). Unionin johdetussa oikeudessa säädetään yksityiskohtaisemmin, miten perussopimuksessa tarkoitetut säännöt ja menettelyt on pantava täytäntöön. Ensimmäisellä talouspolitiikan ohjauspaketilla (six-pack), joka tuli voimaan 13. joulukuuta 2011, uudistettiin ja muutettiin vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjä. Muutettu vakaus- ja kasvusopimus sisältää tärkeimmät välineet, jotka koskevat jäsenvaltioiden finanssipolitiikan valvontaa (ennalta ehkäisevä osio) ja liiallisen alijäämän korjaamista (korjaava osio). Ennalta ehkäisevään ja korjaavaan osioon tehtiin lisää muutoksia vuonna 2024.

Nykyisessä muodossaan sopimus koostuu seuraavista osista:

— asetus talouspolitiikan tuloksellisesta yhteensovittamisesta ja monenvälisestä julkisen talouden valvonnasta eli asetus (EU) 2024/1263, joka on vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevä osio

— asetus liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä eli asetus (EY) 1467/97, joka on vakaus- ja kasvusopimuksen korjaava osio

— asetus julkisen talouden valvonnan tehokkaasta täytäntöönpanosta euroalueella eli asetus (EU) N:o 1173/2011

— direktiivi jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista eli direktiivi 2011/85/EU.

1. Vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevä osio

Ennalta ehkäisevän osion tavoitteena on varmistaa jäsenvaltioiden terveiden talouspolitiikkojen tuloksellinen yhteensovittaminen ja siten tukea kestävää ja osallistavaa kasvua ja työllisyyttä koskevien unionin tavoitteiden saavuttamista. Se perustuu SEUT:n 121 artiklaan.

Asetuksessa (EU) 2024/1263 täsmennetään säännöt, jotka koskevat maakohtaisten keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellisten suunnitelmien sisältöä, toimittamista, arviointia ja seurantaa. Näissä suunnitelmissa esitetään jäsenvaltioiden menotavoitteet neljän tai viiden vuoden sopeutuskauden ajaksi (kunkin jäsenvaltion vaalikauden keston mukaan).

Kansallisissa keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellisissa suunnitelmissa kerrotaan, miten maat aikovat sisällyttää finanssipolitiikkaa, uudistuksia ja investointeja koskevat tavoitteet yhteen kokonaisvaltaiseen keskipitkän aikavälin suunnitelmaan. Suunnitelmaan on sisällytettävä tarvittaessa myös toimenpiteet, joilla käsitellään tarvittaessa makrotalouden epätasapainoja. Suunnitelmissa olisi erityisesti käsiteltävä EU:n painopisteitä, jotka liittyvät vihreää ja digitaalista siirtymää, energiaturvallisuutta, puolustusta sekä talouden ja yhteiskunnan häiriönsietokykyä koskeviin tavoitteisiin. Jos jäsenvaltio sitoutuu lisäinvestointeihin ja -uudistuksiin, julkisen talouden sopeutuskauden kestoa voidaan pidentää korkeintaan seitsemään vuoteen.

Monenvälisen valvontaprosessin alussa komissio arvioi, noudattavatko jäsenvaltiot enimmäismääriä, jotka Maastrichtin sopimuksessa vahvistetaan julkiselle velalle (60 prosenttia suhteessa BKT:hen) ja julkistalouden alijäämälle (kolme prosenttia suhteessa BKT:hen). Maastrichtin sopimuksessa vahvistettuja rajoja noudattavat

jäsenvaltiot voivat vapaaehtoisesti pyytää komissiolta teknisiä tietoja siitä, miten ne voivat pitää yllä maltillista finanssipolitiikkaa. Jos jäsenvaltio kuitenkin ylittää jommankumman rajan, komissio ehdottaa julkisten menojen viiteuraa, jolla ennustettu julkisen talouden velkasuhde saadaan uskottavasti alaspäin suuntautuvalle polulle tai se pysyy uskottavasti alaspäin suuntautuvalla polulla tai jolla se pysyy keskipitkällä aikavälillä maltillisella tasolla (alle 60 prosenttia suhteessa BKT:hen).

Viiteura lasketaan tekemällä kullekin jäsenvaltiolle velkakestävyysarviointi. Se on kytketty erinäisiin turvalausekkeisiin, joilla varmistetaan seuraavat seikat:

1. johdonmukaisuus korjaavan osion sopeuttamistoimien kanssa
2. velka pienenee vuosittain keskimäärin vähintään yhdellä prosenttiyksiköllä, jos julkisen talouden velkasuhde on yli 90 prosenttia suhteessa BKT:hen, ja 0,5 prosenttiyksiköllä, jos velkasuhde on 60–90 prosenttia suhteessa BKT:hen
3. jäsenvaltiot saavuttavat alijäämän tason, joka tarjoaa 1,5 prosentin yhteisen resilienssiä koskevan marginaalin suhteessa BKT:hen, siten että vuosittainen sopeutus on vähintään 0,4 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen (tämä osuus voidaan alentaa 0,25 prosenttiyksikköön, jos sopeutuskautta pidennetään).

Viiteuran tarkoituksena on ainoastaan tarjota puitteet jäsenvaltioiden ja komission neuvotteluille, joissa määritetään asianmukainen nettomenopolku sopeutuskauden ajaksi. Viime kädessä kansalliset keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteelliset suunnitelmat on hyväksyttävä neuvostossa. Joustavuuden takaamiseksi jäsenvaltiot voivat myös pyytää suunnitelman tarkistamista sen täytäntöönpanon aikana, jos olosuhteet objektiivisesti tarkasteltuna estävät hyväksytyn suunnitelman toteuttamisen tai jos jäsenvaltioon nimetään uusi hallitus.

Velvoitteiden ja vaatimusten noudattamista arvioidessaan komissio seuraa ainoastaan julkisten menojen kasvua ilman korkomenoja, harkinnanvaraisia tulopuolen toimenpiteitä, EU:n rahoittamiin tai kansallisella tasolla yhteisrahoitettuihin unionin ohjelmiin liittyviä menoja, työttömyysetuusmenojen suhdanteesta johtuvia osatekijöitä sekä kertaluontoisia ja muita väliaikaisia toimenpiteitä. Tämän yhden ainoan operatiivisen indikaattorin arvioinnissa käytetään valvontatiliä, jolle kirjataan poikkeamat nettomenopolulta, sekä jäsenvaltioiden julkisia vuosikertomuksia.

Joustavuus taataan myös yleisellä poikkeuslausekkeella, jota sovelletaan, jos euroalueen tai koko unionin talous joutuu jyrkkään laskusuhdanteeseen, sekä kansallisella poikkeuslausekkeella, jota sovelletaan jäsenvaltiokohtaisesti, jos maan makrotaloudellinen tilanne heikkenee ennakoimattomasti. Kun tällainen lauseke aktivoidaan, säännöistä voidaan väliaikaisesti joustaa. Näin varmistetaan, että jäsenvaltio voi poiketa sovitulta polulta poikkeuksellisissa olosuhteissa, joihin se ei voi vaikuttaa.

Uudistuksella on tehostettu kehyksen vastuuvelvollisuutta vahvistamalla parlamentin roolia. Siinä esimerkiksi asetetaan uusia tiedonantovaatimuksia ja luodaan täysistuntotasolla käytävä taloudellinen vuoropuhelu muiden EU:n toimielinten kanssa. Avoimuuteen liittyvää ulottuvuutta vahvistettiin myös ottamalla itsenäiset finanssipolitiikan instituutiot ja Euroopan finanssipoliittinen komitea (EFB) mukaan sääntöjen noudattamisen arviointiin ja antamaan neuvoja finanssipolitiikan virityksestä.

2. Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaava osio

Liiallisia alijäämiä koskeva menettely

Liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn tarkoituksena on estää liiallisen alijäämän muodostuminen ja varmistaa sen pikainen korjaaminen SEUT:n 126 artiklan ja perussopimuksiin liitetyn pöytäkirjan N:o 12 mukaisesti.

Muutetun vakaus- ja kasvusopimuksen mukaan liiallisia alijäämiä koskeva menettely käynnistetään alijäämä- tai velkaperusteen johdosta seuraavasti:

— **Alijäämäperuste**: Julkistalouden alijäämä katsotaan liialliseksi, jos se ylittää viitearvon, joka on 3 prosenttia suhteessa markkinahintaiseen BKT:hen.

— **Velkaperuste**: Velkaa pidetään liiallisena, jos se on yli 60 prosenttia suhteessa BKT:hen, eikä vuotuista velan pienentämistä koskevaa tavoitetta, joka on kahdeskymmenesosa siitä velasta, joka ylittää 60 prosentin viitearvon, ole saavutettu kolmen edellisen vuoden aikana.

Erinäisissä säännöksissä täsmennetään, milloin viitearvon ylittävää alijäämää pidetään poikkeuksellisena (se johtuu esimerkiksi epätavallisesta tapahtumasta tai vakavasta taloudellisesta taantumasta) tai väliaikaisena (ennusteet osoittavat, että alijäämä ei enää ylitä viitearvoa epätavallisen tapahtuman tai vakavan taantuman päätyttyä).

Liiallisen alijäämän arviointiin ja sitä koskeviin päätöksiin liittyvästä menettelystä määrätään SEUT:n 126 artiklan 3–6 kohdassa. Komissio laatii kertomuksen, jos jäsenvaltio ei täytä jompaakumpaa tai kumpaakaan arviointiperustetta tai jos tällainen vaara on olemassa. Talous- ja rahoituskomitea antaa kertomuksesta lausunnon. Jos komissio katsoo, että jäsenvaltiossa on (tai voi ilmetä) liiallinen alijäämä, se antaa asiasta lausunnon kyseiselle jäsenvaltiolle ja ilmoittaa asiasta neuvostolle. Neuvosto tekee komission ehdotuksesta lopullisen päätöksen siitä, onko liiallinen alijäämä olemassa (SEUT:n 126 artiklan 6 kohta), ja antaa myöhemmin komission suosituksesta kyseiselle jäsenvaltiolle suosituksen (SEUT:n 126 artiklan 7 kohta), jossa se vaatii tuloksellisia toimenpiteitä alijäämän pienentämiseksi ja vahvistaa enintään kuuden kuukauden määräajan. Jos neuvosto toteaa, että tällaisia toimenpiteitä ei ole toteutettu, se voi julkistaa suosituksensa (SEUT:n 126 artiklan 8 kohta). Jos jäsenvaltio ei edelleenkään noudata suosituksia, neuvosto voi päättää vaatia jäsenvaltiota toteuttamaan määräajassa asianmukaisia toimenpiteitä (SEUT:n 126 artiklan 9 kohta).

Vuonna 2024 tehdyssä korjaavan osion uudistuksessa pyrittiin tekemään velkaperusteisen liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn aloittamisesta automaattisempaa ja parantamaan seuraamusjärjestelmän sovellettavuutta.

Tässä yhteydessä uudistuksessa kumottiin edellinen velan vähentämistä koskeva sääntö, jonka mukaan vuosittain oli pyrittävä vähentämään kahdeskymmenesosa velan viitearvon ylittävästä osasta. Sen sijaan velka- ja alijäämäkriteerien noudattamisen arvioinnin yhteydessä painotetaan enemmän taloudellisten tekijöiden, investointitasojen, rakenneuudistusten edistymisen ja puolustusvoimavaroihin liittyvien julkisten menojen arviointia. Nettomenopolulta poikkeaminen saattaa johtaa liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn käynnistämiseen, kun taas kasvua edistäviä toimenpiteitä voidaan pitää lieventävänä tekijänä arvioitaessa liiallisen alijäämän olemassaoloa.

Myös korjaavaa osiota muutettiin sen varmistamiseksi, että se on johdonmukainen uuden ennalta ehkäisevän osion kanssa. Tämän vuoksi:

— jos liiallisia alijäämiä koskeva menettely aloitetaan alijäämäperusteen johdosta, niinä vuosina, joina alijäämän odotetaan olevan yli kolme prosenttia suhteessa BKT:hen, korjaavan nettomenopolun olisi vastattava vuotuista rakenteellista vähimmäissopeutusta, joka on 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen

— jos liiallisia alijäämiä koskeva menettely aloitetaan velkaperusteen johdosta, korjaavan nettomenopolun olisi oltava vähintään yhtä tiukka kuin ennalta ehkäisevän osion mukainen ura ja sillä olisi korjattava valvontatilille kirjatut poikkeamat.

Uudistukseen sisältyi myös säännöksiä, joilla tehostetaan komission kanssa käytävää vuoropuhelua ja komission harjoittamaa seurantaa muun muassa säännöllisten valvontakäyntien avulla ja lisäämällä kansallisten itsenäisten finanssipolitiikan instituutioiden osallistumista.

Myös liiallisia alijäämiä koskevassa menettelyssä voidaan määrätä seuraamuksia, jos suosituksia ei noudateta (SEUT:n 126 artiklan 11 kohta). Neuvosto voi määrätä euroalueen jäsenvaltioille sakon, joka on enintään 0,05 prosenttia suhteessa viimeisimpään arvioon edellisen vuoden BKT:stä kuudelta kuukaudelta. Sakko maksetaan kuuden kuukauden välein, kunnes neuvosto toteaa, että asianomainen jäsenvaltio on toteuttanut tuloksellisia toimia vastauksena SEUT:n 126 artiklan 9 kohdan nojalla esitettyyn vaatimukseen.

Asetuksessa (EU) N:o 1173/2011 säädetään euroalueen jäsenvaltioihin sovellettavista lisäseuraamuksista. Nämä seuraamukset määrätään liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn eri vaiheissa, ja niihin kuuluvat 0,2 prosentin suuruinen koroton talletus ja sakko, joka on 0,2 prosenttia suhteessa edellisvuoden BKT:hen. Asetuksen mukaan myös tilastojen väärentämisestä voidaan määrätä seuraamuksia. Komissio ehdotti lokakuussa 2025 yksinkertaistamispakettia, jossa se esitti seuraamusasetukseen muutoksia. Muutoksilla järjestelmän täytäntöönpanoa pyritään saamaan asteittaisemmaksi vuoden 2024 uudistuksen mukaisesti.

B. Finanssipoliittinen sopimus

Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja Tšekkiä lukuun ottamatta kaikki jäsenvaltiot allekirjoittivat maaliskuussa 2012 pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa vakaussopimuksen ja siihen sisältyvän finanssipoliittisen sopimuksen (Kroatiakaan ei allekirjoittanut sopimusta ennen liittymistään unioniin 1. heinäkuuta 2013 eikä sen jälkeenkään). Finanssipoliittisen sopimuksen mukaan tasapainoisen talousarvion kultainen sääntö, jonka mukaan rakenteellinen alijäämä on enintään 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen (paitsi jos julkinen velka on alle 60 prosenttia suhteessa BKT:hen, jolloin alaraja on yksi prosentti suhteessa BKT:hen), on sisällytettävä kansalliseen lainsäädäntöön mieluiten perustuslain tasoisilla säännöksillä (velkajarru). Jäsenvaltio voi haastaa toisen jäsenvaltion Euroopan unionin tuomioistuimeen, jos sääntöä ei ole pantu asianmukaisesti täytäntöön. Sopimuksessa määrätään myös korjausmekanismin automaattisesta käynnistymisestä ja tiukemmista säännöistä maille, joihin sovelletaan liiallisia alijäämiä koskevaa menettelyä. Euroopan vakausmekanismista annetaan

rahoitustukea vain niille jäsenvaltioille, jotka ovat allekirjoittaneet finanssipoliittisen sopimuksen.

C. Uusia uudistuksia euroalueen talouden ohjauksen ja hallinnan lujittamiseksi

Unionin talouden ohjauksen ja hallinnan ja sen finanssipoliittisten rakenteiden vuosina 2011–2013 toteutettuun uudistukseen sisältyy vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjen tarkistamisen ja hallitustenvälisen vakaussopimuksen lisäksi kaksi asetusta (budjettikuripaketti), joiden tarkoituksena on lujittaa entisestään euroalueen talouden ohjausta ja hallintaa:

— asetus alustavien talousarviosuunnitelmien seurantaa ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä (asetus (EU) N:o 473/2013)

— asetus rahoitusvakautensa osalta vakavissa vaikeuksissa olevien tai vakavien vaikeuksien uhasta kärsivien euroalueen jäsenvaltioiden talouden ja julkisen talouden valvonnan tiukentamisesta (asetus (EU) No 472/2013).

Ensimmäisen asetuksen tarkoituksena on ennen kaikkea määritellä talousarviota koskevia yhteisiä aikatauluja kaikille euroalueen jäsenvaltioille sekä sääntöjä, joiden mukaisesti komissio seuraa ja arvioi jäsenvaltioiden talousarviosuunnitelmia. Jos vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjä rikotaan vakavasti, komissio voi pyytää suunnitelmien tarkistamista. Lisäksi asetuksessa säädetään, että liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn piiriin kuuluvien euroalueen jäsenvaltioiden on toimitettava talouskumppanuusohjelma, jossa esitetään yksityiskohtaisesti tarvittavat toimet ja rakenneuudistukset, joilla varmistetaan liiallisen alijäämän korjaaminen tehokkaalla ja kestävällä tavalla. Neuvosto hyväksyy komission ehdotuksesta talouskumppanuusohjelmia koskevat lausunnot.

Toinen asetus koskee rahoitusvakautensa osalta vakavissa vaikeuksissa olevia tai vakavien vaikeuksien uhasta kärsiviä jäsenvaltioita. Siinä annetaan sääntöjä valvonnan tehostamisesta, taloudellisesta tuesta ja ohjelman jälkeisestä valvonnasta (kunnes vähintään 75 prosenttia saadusta rahoitustuesta on maksettu takaisin).

Komissio on yksinkertaistamispaketissaan ehdottanut näihin kahteen asetukseen teknisiä muutoksia. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään erityisesti varmistamaan yhdenmukaisuus vuoden 2024 uudistuksessa vahvistettujen uusien määritelmien kanssa. Tämän lisäksi niillä pyritään poistamaan viittaukset vanhentuneisiin menettelyihin ja asiakirjoihin. Yksinkertaistamispaketti sisältää myös ehdotuksia tiettyjen tehostetun valvonnan näkökohtien selventämisestä ja ohjelman jälkeisen valvonnan virtaviivaistamisesta takaisinmaksuriskien perusteella.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Euroopan parlamentti toimii toisena lainsäätäjänä annettaessa monenvälistä valvontaa koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä (SEUT:n 121 artiklan 6 kohta), ja sitä kuullaan liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanoon liittyvistä johdetun oikeuden säännöksistä (SEUT:n 126 artiklan 14 kohta).

Vakaus- ja kasvusopimuksessa parlamentille annetaan merkittävä rooli nykyisessä finanssipoliittisessa kehyksessä taloudellisen vuoropuhelun kautta. Se antaa parlamentin asiasta vastaavalle valiokunnalle mahdollisuuden kutsua komission,

neuvoston ja tarvittaessa Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan, euroryhmän puheenjohtajan ja jäsenvaltion edustajan keskustelemaan toimistaan kehyksen täytäntöönpanon yhteydessä. Uudistetun kehyksen puitteissa parlamentin asiasta vastaava valiokunta voi myös kutsua komission esittelemään velkakestävyysarvioinnin menetelmiin tehtäviä muutoksia ja keskustelemaan niistä. Ennalta ehkäisevään osioon sisältyvä täysistuntotasolla käytävä taloudellinen vuoropuhelu mahdollistaa EU:n toimielinten (komission, neuvoston ja tarvittaessa Eurooppa-neuvoston ja euroryhmän) puheenjohtajien tehokkaamman valvonnan. Ennalta ehkäisevään osioon sisältyy myös vuosittainen raportointi parlamentille monenvälisestä raportoinnista euroalueella.

Parlamentille myös tiedotetaan säännöllisesti asetusten soveltamisesta. Uuden ennalta ehkäisevän osion mukaan komissiolla on velvollisuus toimittaa neuvostolle toimitetut tiedot parlamentille ilman aiheetonta viivytystä.

Lisäksi tarkistetuissa säännöissä määrätään, että komissio voi nimittää Euroopan finanssipoliittisen komitean puheenjohtajan ja jäsenet vasta parlamenttia kuultuaan. Finanssipoliittisen komitean on myös raportoitava toiminnastaan vuosittain parlamentille, komissiolle ja neuvostolle.

Tämän tekstin on laatinut Euroopan parlamentin talouden hallinnan ja EMU:n valvontayksikkö. Lisätietoja on talous- ja raha-asioiden valiokunnan verkkosivustolla.

Giacomo Loi / Ronny Mazzocchi
04/2026

2.5.7. MAKROTALOUDEN VALVONTA

Euroopan unioni on kymmenen viime vuoden ajan kärsinyt makrotalouden huomattavasta epätasapainosta ja siitä, että kilpailukyvyssä on merkittäviä maiden välisiä eroja. Nämä tekijät pahensivat vuonna 2008 alkaneen finanssikriisin kielteisiä vaikutuksia ja estivät yhteisten rahapoliittisten toimenpiteiden tehokkaan soveltamisen. Vuonna 2011 EU loi makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn. Sen tarkoituksena on havaita makrotalouden kansallisen tason epätasapaino ja korjata se erityisesti siinä tapauksessa, että epätasapainolla voi olla heijastusvaikutuksia muihin EU-maihin.

OIKEUSPERUSTA

— Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 3 artikla

— Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 119, 121 ja 136 artikla

TAVOITTEET

Makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely on valvonta- ja täytäntöönpanomenettely, jonka tavoitteena on estää ja korjata EU:n makrotalouden epätasapainotiloja. Valvonta on osa talouspolitiikan EU-ohjausjaksoa (2.5.4).

Valvonta jakautuu seuraaviin vaiheisiin:

1. Komission varoitusmekanismia koskeva kertomus, joka perustuu indikaattoreista ja kynnysarvoista muodostuvaan tulostauluun. Tulostaulun indikaattorit kuvaavat ulkoisia epätasapainotiloja (vaihtotase, ulkomainen nettovarallisuusasema, reaalinen efektiivinen valuuttakurssi, vientimarkkinaosuuksien muutokset ja yksikkötyökustannukset) ja sisäisiä epätasapainotiloja (asuntojen hinnat, yksityisen sektorin luottovirrat, yksityisen sektorin velka, julkinen velka, työttömyysaste ja muutokset finanssialan veloissa sekä muut työllisyyteen ja työttömyyteen liittyvät epätasapainotilat). Tulostaulun indikaattorit kokoaa pääasiassa Eurostat EU-maiden toimittamien tietojen perusteella. Lisäksi joitakin tietoja tuottaa komission talouden ja rahoituksen pääosasto (DG ECFIN), ja joitakin tietoja saadaan kansainvälisiltä instituutioilta, kuten Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestöltä (OECD) ja Kansainväliseltä valuuttarahastolta (IMF), jotka toimittavat nimittäjiä tiettyjä indikaattoreita varten, sekä Euroopan keskuspankilta (EKP), joka toimittaa kolme pankkitietoihin perustuvaa lisäindikaattoria. Kullekin tulostaulun indikaattorille on määritetty kynnysarvo, joka enteilee tietyn ongelman syntymistä. Jotkut kynnysarvot on eriytetty sen mukaan, onko kyseessä euroalueen jäsenvaltio vai siihen kuulumaton jäsenvaltio. Jos jäsenvaltio ylittää useamman kynnysarvon, komissio tekee perusteellisen tarkastelun eli uuden taloudellisen analyysin selvittääkseen, onko makrotalouteen syntymässä tai jo syntynyt epätasapainoa ja onko nykyiset epätasapainotilat korjattu. Makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn indikaattoreita arvioitiin vuonna 2024 osana menettelyn määräaikaistarkastelua makrotalouden epätasapainoa koskevasta menettelystä annetun asetuksen 1176/2011 mukaisesti.

Tavoitteena oli parantaa menettelyn indikaattoreiden valikoimaa, parantaa tilastojen laatua ja samalla säilyttää tulostaulun vakaus ja merkityksellisyys.

2. Ennalta ehkäisevät suositukset. Jos komissio katsoo perusteellisen tarkastelun perusteella, että jäsenvaltion makrotalous on epätasapainossa, se ilmoittaa asiasta parlamentille, neuvostolle ja euroryhmälle. Neuvosto voi komission suosituksesta antaa kyseiselle jäsenvaltiolle tarpeelliset suositukset SEUT:n 121 artiklan 2 kohdassa määrättyä menettelyä noudattaen. Nämä ennalta ehkäisevät suositukset sisältyvät maakohtaisiin suosituksiin, jotka neuvosto antaa kullekin jäsenvaltiolle osana EU-ohjausjaksoa vuosittain heinäkuussa.

3. Korjaavat suositukset liiallista epätasapainoa koskevassa menettelyssä. Jos komissio katsoo perusteellisen tarkastelun tehtyään, että jäsenvaltiossa on liiallista epätasapainoa, se ilmoittaa asiasta parlamentille, neuvostolle, euroryhmälle, asiaankuuluville Euroopan valvontaviranomaisille ja Euroopan järjestelmäriskikomitealle. Neuvosto voi antaa komission suosituksesta SEUT:n 121 artiklan 4 kohdan mukaisen suosituksen, jossa todetaan liiallisen epätasapainon olemassaolo ja suositellaan, että asianomainen jäsenvaltio toteuttaa korjaavia toimia. Neuvoston suosituksessa esitetään epätasapainon luonne ja vaikutukset ja määritetään joukko noudatettavia toimintasuosituksia sekä määräaika, jonka kuluessa kyseisen jäsenvaltion on toimitettava korjaussuunnitelma.

4. Korjaussuunnitelmat. Liiallista epätasapainoa koskevan menettelyn kohteena olevan jäsenvaltion on toimitettava korjaussuunnitelma ennen neuvoston suosituksessa vahvistetun määräajan umpeutumista. Neuvosto arvioi korjaussuunnitelman kahden kuukauden kuluessa sen esittämisestä komission kertomuksen perusteella.

5. Korjaavien toimien arviointi. Neuvosto arvioi komission kertomuksen perusteella, onko asianomainen jäsenvaltio toteuttanut suositellut korjaavat toimet. Jos neuvosto katsoo, ettei jäsenvaltio ole toteuttanut korjaavia toimia, se antaa komission suosituksesta päätöksen (käänteinen määräenemmistöäänestys), jossa todetaan, että suositeltuja korjaavia toimia ei ole toteutettu, ja suosituksen, jossa asetetaan uudet määräajat korjaavien toimien toteuttamiselle.

6. Mahdolliset taloudelliset seuraamukset. Euroalueen jäsenvaltioille, jotka eivät noudata liiallista epätasapainoa koskevassa menettelyssä annettuja suosituksia, voidaan määrätä asteittaisia seuraamuksia korollisesta talletuksesta aina vuotuisiin sakkoihin. Korollisen talletuksen tai sakon määrän olisi oltava 0,1 prosenttia maan BKT:sta.

Huhtikuun 29. päivänä 2024 annetulla asetuksella (EU) 2024/1263, jolla kumotaan neuvoston asetus (EY) N:o 1466/97, uudistetaan julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan ja talouspolitiikan yhteensovittamisen kehystä. Uutta asetusta sovelletaan vuorovaikutuksessa makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1176/2011 kanssa. Uudessa kehyksessä neuvosto voi antaa suosituksen, jossa todetaan liiallisen epätasapainon olemassaolo, mikäli jäsenvaltio ei toteuta keskipitkän aikavälin finanssi- ja rakennepoliittisessa suunnitelmassaan annettuja uudistus- ja investointisitoumuksia makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn kannalta merkityksellisten maakohtaisten

suositusten noudattamiseksi. Liiallista epätasapainoa koskevan menettelyn kohteena olevien jäsenvaltioiden on lisäksi toimitettava tarkistettu keskipitkän aikavälin finanssi- ja rakennepoliittinen suunnitelma, joka toimii asetuksen (EU) N:o 1176/2011 mukaisena korjaussuunnitelmana.

SAAVUTUKSET

Makrotalouden epätasapainoa koskeva menettely otettiin käyttöön vuonna 2012. Niiden jäsenvaltioiden määrä,

— joiden taloudessa on ollut epätasapainoa, oli 12 vuonna 2012, ja määrä nousi 16:een vuonna 2015, mutta laski 11:een vuonna 2018, kymmeneen vuonna 2019, yhdeksään vuosina 2020 ja 2021 ja edelleen seitsemään vuonna 2022, mutta nousi taas yhdeksään vuonna 2023

— joiden taloudessa on ollut liiallista epätasapainoa, oli nolla vuonna 2012, ja määrä nousi kuuteen vuonna 2017, mutta laski kolmeen vuonna 2018, jossa se pysyi vuoteen 2022 asti, ja laski edelleen kahteen vuonna 2023.

Komissio ei ole vielä ehdottanut liiallista epätasapainoa koskevan menettelyn käynnistämistä siitä huolimatta, että neuvosto ja Euroopan keskuspankki ovat todenneet, että menettelyn tarjoamat mahdollisuudet olisi käytettävä ja tarvittaessa sovellettava korjaavaa osiota.

Kaikki maat, joiden osalta on havaittu epätasapainoja, ovat erityisseurannan kohteena. Erityisseuranta on tiukempaa niiden maiden kohdalla, joissa on liiallisia epätasapainoja, ja seurantaan sisältyy vuoropuhelua kansallisten viranomaisten kanssa, asiantuntijoiden vierailuja ja säännöllisiä edistymiskertomuksia. Tämän olisi helpotettava osaltaan myös maakohtaisten suositusten täytäntöönpanoa asianomaisessa jäsenvaltiossa.

Jos jäsenvaltiolla katsotaan olevan makrotalouden epätasapainon riski, joitakin tai kaikkia neuvoston EU-ohjausjakson yhteydessä antamia maakohtaisia suosituksia voidaan vahvistaa makrotalouden epätasapainoa koskevalla menettelyllä. Näiden suositusten määrä on kasvanut vuosien mittaan, mutta niiden täytäntöönpano ei ole edennyt.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Lissabonin sopimuksen myötä parlamentista tuli toinen lainsäädäntövallan käyttäjä monenvälisestä valvonnasta säädettäessä (SEUT:n 121 artiklan 6 kohta).

Makrotalouden valvontaa koskevilla säädöksillä on otettu käyttöön taloudellinen vuoropuhelu. Unionin toimielinten välisen vuoropuhelun ja erityisesti parlamentin, neuvoston ja komission vuoropuhelun tehostamiseksi ja avoimuuden ja selontekovelvollisuuden lisäämiseksi parlamentin asiasta vastaava valiokunta voi kutsua neuvoston puheenjohtajan, komission, Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan ja/tai euroryhmän puheenjohtajan keskustelemaan EU-ohjausjakson yhteydessä tehdyistä päätöksistä tai esittelemään siihen kuuluvia toimia. Tämän vuoropuhelun yhteydessä parlamentti voi myös vaihtaa näkemyksiä jäsenvaltion kanssa, jolle neuvosto on antanut suosituksen liiallista epätasapainoa koskevassa menettelyssä.

Loppusyksystä parlamentti ilmaisee kantansa meneillään olevasta EU-ohjausjaksosta (mukaan lukien neuvoston antamat maakohtaiset suositukset) ja ottaa huomioon myös kansallisten parlamenttien asiasta vastaavien valiokuntien edustajien kanssa pidetyn yhteiskokouksen tulokset.

Makrotalouden epätasapainoa koskevassa menettelyssä komissio määrittelee yhdessä parlamentin ja neuvoston kanssa makrotalouden indikaattorit, jotka sisällytetään tulostauluun, jota käytetään jäsenvaltioiden makrotalouden mahdollisen epätasapainon seurannassa. Komissio käynnisti helmikuussa 2020 EU:n talouden ohjausjärjestelmän uudelleentarkastelun. Siinä arvioidaan makrotalouden epätasapainoa koskevasta menettelystä annettujen asetusten vaikuttavuutta sekä edistymistä talouspolitiikan koordinoinnin tiivistämisessä ja jäsenvaltioiden taloudellisen suorituskyvyn lähentämisessä.

Parlamentti edistää kansallisten parlamenttien osallistumista järjestämällä vuosittain tapaamisia kansallisten parlamenttien asiasta vastaavien valiokuntien jäsenten kanssa. Kansallisten parlamenttien olisi lisäksi voitava kunkin jäsenvaltion lakisääteisten ja poliittisten järjestelyjen mukaisesti osallistua asianmukaisesti EU-ohjausjaksoon sekä vakaus- ja lähentymisohjelmien ja kansallisten uudistusohjelmien valmisteluun, jotta voidaan lisätä avoimuutta, vastuunkantoa ja selontekovelvollisuutta tehtyjen päätösten suhteen.

Maja Sabol / Samuel De Lemos Peixoto
12/2025

2.5.8. RAHOITUSTUKI EU:N JÄSENVALTIOILLE

Tässä luvussa selitetään, miten EU antaa rahoitustukea vakavissa talous- tai rahoitusvaikeuksissa oleville jäsenvaltioille. Päätavoitteena on ylläpitää rahoitusvakaus EU:ssa ja euroalueella. Luvussa kuvataan kehyksen oikeusperusta, tavoitteet ja tärkeimmät kriiseihin vastaamiseksi luodut mekanismit, kuten Euroopan vakausmekanismi (EVM). Luvussa selitetään myös, miten nämä mekanismit sopivat EU:n talouden ohjausjärjestelmään, ja hahmotellaan parlamentin roolia valvonnassa, avoimuudessa ja vastuuvelvollisuudessa.

OIKEUSPERUSTA

— Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 3 artikla

— Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 2–5, 119–144 ja 282–284 artikla

— SEUT:iin liitetyt pöytäkirjat N:o 4, 12, 13 ja 14

TAVOITTEET

Jäsenvaltioille annettavan rahoitustuen mekanismit ovat keskeisiä tekijöitä tehostettaessa talous- ja rahaliittoa tukevaa talouden ohjaus- ja hallintajärjestelmää. Niiden tarkoituksena on

— ylläpitää EU:n ja euroalueen rahoitusvakautta.

SAAVUTUKSET

Toukokuussa 2010 jäsenvaltiot perustivat väliaikaisen vakautusmekanismin, jotta ne pystyisivät ylläpitämään rahoitusvakauttaan valtionvelkakriisin aikana. Mekanismi muodostuu kahdesta lainaohjelmasta:

— Euroopan rahoituksenvakautusmekanismi (ERVM)

— Euroopan rahoitusvakausväline (ERVV).

ERVM perustettiin rahoitustuen antamiseksi jäsenvaltioille, joilla on vakavia rahoitusvaikeuksia tai joita tällaiset vaikeudet uhkaavat. Mekanismin mukaisesti komissio voi EU:n puolesta lainata yhteensä enintään 60 miljardia euroa rahoitusmarkkinoilla implisiittisellä EU:n talousarviotakauksella.

Mekanismia on käytetty Irlannin, Portugalin ja Kreikan avustamiseksi väliaikaisrahoituksena (lyhytaikainen rahoitus, jota käytetään välittömien tarpeiden kattamiseen kunnes pitkäaikaista rahoitusta on saatavilla).

Euroalueen jäsenvaltiot perustivat **ERVV**:n kesäkuussa 2010 tilapäiseksi kriisinratkaisuvälineeksi. Sen yhteenlaskettu lainoituskapasiteetti on 440 miljardia euroa. Lainat rahoitetaan pääomamarkkinoilla ERVV:n joukkovelkakirjalainojen ja muiden velkainstrumenttien avulla, ja osakkaat (ne 17 jäsenvaltiota, jotka kuuluivat euroalueeseen ERVV:n perustamishetkellä) takaavat ne.

Välinettä on käytetty Irlannin, Portugalin ja Kreikan avustamiseksi. Euroopan vakausmekanismin (EVM) perustamisen jälkeen ERVV:stä ei ole enää tarjottu uutta rahoitustukea, vaan se on siirtynyt yksin EVM:n tehtäväksi.

A. Euroopan vakausmekanismi (EVM)

EVM perustettiin lokakuussa 2012 hallitustenvälisellä sopimuksella (eli EU:n lainsäädäntökehyksen ulkopuolella), ja se toimii pysyvänä tukimekanismina.

EVM on nyt ainoa pysyvä väline, joka tarjoaa rahoitustukea euroalueen jäsenvaltioille. Sen yhteenlaskettu lainoituskapasiteetti on 500 miljardia euroa. Lainat rahoitetaan EVM:n rahoitusmarkkinoilta ottamin lainoin, ja osakkaat (euroalueen 21 jäsenvaltiota) takaavat ne. ERVM on edelleen käytössä, mutta siihen turvaudutaan vain poikkeustilanteissa, kun se on tarpeen käytännön syistä taikka menettelyllisistä tai taloudellisista syistä, yleensä ennen EVM:n rahoitustukea tai yhdessä sen kanssa.

EVM:stä on annettu rahoitustukea Espanjalle, Kyprokselle, Irlannille, Portugalille ja Kreikalle. Komissio ja EVM ovat laatineet yhteistyösuhteitaan varten yksityiskohtaiset menettelyt rahoitustuen tarjoamiseksi euroalueen jäsenvaltioille.

EVM tarjoaa rahoitustukea erilaisten lainanantovälineiden avulla. Osana EU:n covid-19-kriisin johdosta toteuttamia toimia euroalueen jäsenvaltiot sopivat uudesta väliaikaisesta välineestä eli pandemiakriisituen välineestä.

Marraskuussa 2020 euroalueen jäsenvaltiot pääsivät yhteisymmärrykseen EVM-sopimuksen uudistamisesta sen välineistön ja toimeksiannon vahvistamiseksi. Ehdotetuista muutoksista keskeisiä ovat

— yhteisen varautumisjärjestelyn perustaminen yhteiselle kriisinratkaisurahastolle (jonka EU on perustanut kaatumassa olevien pankkien kriisinratkaisua varten ja jota rahoitetaan pankkialan rahoitusosuuksilla) pankkien kriisinratkaisun turvaverkoksi

— EVM:n roolin vahvistaminen rahoitustukiohjelmien määrittelyssä ja seurannassa

— velkakestävyyttä edistävien lisävälineiden kehittäminen.

Muutettu sopimus odottaa tällä hetkellä Italian parlamentin ratifiointia ja tulee sen jälkeen voimaan.

B. Budjettikuripaketti

Toukokuussa 2013 tuli voimaan budjettikuripaketti (two-pack), joka koostuu kahdesta euroalueen jäsenvaltioihin sovellettavasta EU:n asetuksesta:

— asetus rahoitusvakautensa osalta vakavissa vaikeuksissa olevien tai vakavien vaikeuksien uhasta kärsivien euroalueen jäsenvaltioiden talouden ja julkisen talouden valvonnan tiukentamisesta (asetus (EU) N:o 472/2013)

— asetus alustavien talousarviosuunnitelmien seurantaa ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä (asetus (EU) N:o 473/2013).

Budjettikuripaketti on osa talous- ja rahaliiton tukemiseksi tarvittavaa tehostettua talouden ohjaus- ja hallintajärjestelmää.

Erityisesti asetuksella (EU) N:o 472/2013 tiukennetaan rahoitusvakautensa tai julkisen taloutensa kestävyyden osalta vakavissa vaikeuksissa olevien tai vakavien vaikeuksien uhasta kärsivien jäsenvaltioiden talouden ja julkisen talouden seuranta- ja valvontamenettelyjä.

Asetuksen nojalla komissio voi päättää asettaa tiukennetun valvonnan kohteeksi jäsenvaltion, jolla on rahoitusvakautensa suhteen vakavia vaikeuksia tai joka kärsii tällaisten vaikeuksien uhasta, ja vaikeuksilla on todennäköisesti haitallisia heijastusvaikutuksia euroalueen muihin jäsenvaltioihin. Rahoitustukea pyytävän jäsenvaltion on laadittava luonnos makrotalouden sopeutusohjelmaksi yhteisymmärryksessä komission kanssa, joka puolestaan toimii yhteistyössä Euroopan keskuspankin ja tarvittaessa Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) kanssa.

Rahoitustuen myöntäminen kytkeytyy siis makrotaloudellisiin ehtoihin eli toimenpiteisiin, joilla on tarkoitus puuttua epävakauden syihin. Näin varmistetaan, että tukea saavat jäsenvaltiot toteuttavat tarvittavat finanssipoliittiset, taloudelliset ja rakenteelliset sekä valvontaan liittyvät uudistukset.

Rahoitustuki maksetaan erissä, jolloin sen maksaminen voidaan keskeyttää, jos tukea saava jäsenvaltio ei noudata sopeutusohjelmassa määriteltyjä velvoitteita.

Komissio hyväksyi lokakuussa 2025 yksinkertaistamispaketin, johon sisältyy kohdennettuja muutoksia budjettikuripaketin asetuksiin hallinnollisen rasitteen vähentämiseksi, rahoitustuen tehostamiseksi ja johdonmukaisuuden varmistamiseksi vuonna 2024 tarkistetun talouden ohjausjärjestelmän kanssa. Ehdotuksella pyritään erityisesti selkeyttämään tehostetun valvonnan menettelyjä ja virtaviivaistamaan ohjelman jälkeistä valvontaa mukauttamalla sen intensiteetti takaisinmaksuriskiä vastaavaksi.

C. Maksutasetuki

Helmikuusta 2002 lähtien on voitu myöntää maksutasetukea euroalueeseen kuulumattomille jäsenvaltioille, joilla on ulkoisen rahoituksen hankintavaikeuksia tai joita tällaiset vaikeudet vakavasti uhkaavat.

Maksutasetuki on yleensä keskipitkälle aikavälille yhteistyössä IMF:n kanssa myönnettyä rahoitustukea. Sen ehtona on, että jäsenvaltiot toteuttavat politiikkatoimia, jolla puututaan vaikeuksien taustalla oleviin taloudellisiin ongelmiin. Maksutasetukea on myönnetty Unkarille, Romanialle ja Latvialle.

Komissio on osana vuoden 2025 yksinkertaistamispakettiaan ehdottanut maksutasejärjestelyn mukaisen rahoitusjärjestelyn yksinkertaistamista euroalueeseen kuulumattomien jäsenvaltioiden osalta korvaamalla sen nykyinen back-to-back-rahoitusmenetelmä monipuolisella rahoitusstrategialla, jotta se olisi kustannustehokkaampi ja tehokkaampi.

D. EU:n toimet covid-19-kriisin johdosta

Vuonna 2020 EU esitti covid-19-kriisin johdosta kattavan joukon toimia, johon sisältyi rahoitusvälineitä, joilla tuetaan jäsenvaltioiden toimia kriisin ja sen vaikutusten torjumiseksi. Näitä ovat muun muassa eurooppalainen hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäinen tukiväline (SURE) ja Euroopan

unionin elpymisväline (NextGenerationEU), joita käytetään erityisesti elpymis- ja palautumistukivälineen kautta.

E. Puolustusalan rahoitus

Komissio ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja esittivät maaliskuussa 2025 yhteisen valkoisen kirjan Euroopan puolustuksesta (Readiness 2030), jossa esitetään, miten komissio tukee jäsenvaltioita niiden pyrkimyksissä vahvistaa puolustusvoimavaroja Venäjän Ukrainassa käymän hyökkäyssodan seurauksena. Komission ehdotuksen mukaan perustettaisiin uusi väline Euroopan turvallisuuden edistämiseksi (SAFE), josta myönnettäisiin enintään 150 miljardia euroa lainoja jäsenvaltioiden puolustusinvestointeihin. Nämä lainat taattaisiin EU:n talousarviosta. Yhteisessä valkoisessa kirjassa todettiin myös, että jos SAFE-lainojen kysyntä ylittäisi tarjonnan, komissio selvittäisi muita välineitä, kuten mahdollisuutta käyttää EVM:ää puolustusalan investointien rahoituslähteenä. Tätä vaihtoehtoa ei ole vielä toistaiseksi käytetty.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Osallistumalla budjettikuripaketin hyväksymiseen parlamentti vaikutti osaltaan euroalueen talouden ohjaus- ja hallintajärjestelmän tehostamiseen tähtäävän unionin oikeudellisen järjestelmän luomiseen. Järjestelmässä on kyse sekä talousarvioiden valvonnasta että päätöksenteko- ja valvontamenettelyistä, jotka koskevat makrotalouden sopeutusohjelmien kohteena olevia jäsenvaltioita.

Lisäksi budjettikuripaketti vahvistaa parlamentin valvontaroolia, koska parlamentin asiasta vastaava valiokunta voi kutsua asianomaiset elimet (komission, neuvoston, euroryhmän, Euroopan keskuspankin ja IMF:n) käymään kanssaan taloudellista vuoropuhelua. Parlamentin asiasta vastaavalla valiokunnalla on oikeus saada tietoja useissa eri vaiheissa, etenkin kun on kyse makrotalouden sopeutusohjelman laatimisesta ja täytäntöönpanosta.

Parlamentti ja EVM sopivat vuonna 2023 yhteistyöpöytäkirjasta, jolla luodaan puitteet osapuolten väliselle yhteistyölle. Yhteistyöpöytäkirjan tarkoituksena on parantaa kahden osapuolen toimielinten välistä vuoropuhelua sekä lisätä EVM:n läpinäkyvyyttä ja vastuuvelvollisuutta. Yhteistyöpöytäkirjassa määrätään, että parlamentin asiasta vastaava valiokunta kutsuu EVM:n toimitusjohtajan osallistumaan näkemystenvaihtoon vähintään kerran vuodessa. Yhteistyöpöytäkirjassa käsitellään myös muita yhteistyön muotoja läpinäkyvyyden lisäämiseksi, mukaan lukien parlamentin jäsenistä koostuvan valtuuskunnan epävirallinen vierailu EVM:n päätoimipaikkaan kerran vuodessa sekä asiasta vastaavan valiokunnan puheenjohtajan mahdollisuus lähettää kirjallisia kysymyksiä EVM:n toimitusjohtajalle EVM:n soveltamisalaan kuuluvista asioista.

Lisäksi parlamentilla on valtuudet valvoa elpymis- ja palautumistukivälinettä erityisesti komission kanssa käytävien säännöllisten elpymis- ja palautumisvuoropuhelujen avulla ja sen elpymis- ja palautumistukivälinettä käsittelevän tilapäisen työryhmän kautta.

Tämän tekstin on laatinut Euroopan parlamentin talouden hallinnan ja EMU:n valvontayksikkö (EGOV). Lisätietoja asiasta on talous- ja raha-asioiden valiokunnan verkkosivustolla.

Maja Sabol / Giacomo Loi
04/2026

2.5.9. YLEINEN VEROPOLITIIKKA

Tässä tietokoosteessa selitetään, mikä on EU:n lähestymistapa veropolitiikkaan, kun verotus kuuluu edelleen suurelta osin jäsenvaltioiden kansalliseen toimivaltaan. Tietokoosteessa kuvataan välitöntä ja välillistä verotusta sääntelevä oikeudellinen kehys, EU:n keskeiset tavoitteet, kuten veronkierron ja veropetosten torjuminen, sääntöjen mukauttaminen digitaalitalouteen ja rahanpesun torjuminen. Lisäksi siinä avataan parlamentin roolia EU:n veropolitiikan muotoilussa ja valvonnassa erityisvaliokuntiensa kautta.

OIKEUSPERUSTA

EU:n veropolitiikan oikeudellisesta kehyksestä määrätään Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (SEUT), ja se sisältää seuraavat osatekijät:

— veroja ja maksuja koskevia määräyksiä (110–113 artikla) koskeva SEUT:n luku, jossa käsitellään liikevaihtoveroja, valmisteveroja ja muita välillisiä veroja koskevan lainsäädännön yhdenmukaistamista

— luku lainsäädännön lähentämisestä (SEUT:n 114–118 artikla) eli sisämarkkinoiden toteuttamiseen epäsuorasti vaikuttavia veroja koskevat määräykset sekä veromääräykset, joihin ei sovelleta tavallista lainsäätämisjärjestystä

— muut veropolitiikkaan liittyvät määräykset, jotka koskevat henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaata liikkuvuutta (SEUT:n 45–66 artikla), ympäristöä (SEUT:n 191–192 artikla), energiaa (SEUT:n 194 artikla) ja kilpailua (SEUT:n 107–109 artikla).

— tiiviimpi yhteistyö (SEUT:n 326–334 artikla), jota voidaan soveltaa myös verotusalalla.

EU:n verolainsäädännössä säädösten hyväksymisprosessia määrittää se, että neuvosto tekee päätökset yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuullaan (erityinen lainsäätämisjärjestys). Verotusta koskevia säännöksiä sisältyy direktiiveihin, joilla yhdenmukaistetaan jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä, sekä neuvoston päätöksiin. Komissio ehdotti asteittaista luopumista yksimielisyydestä verotusta koskevissa päätöksissä vuonna 2019, koska yksimielisyysvaatimuksen vuoksi verotusta on vaikea koordinoida tarpeeksi kattavasti. Ehdotuksen mukaan joissakin veroasioissa sovellettaisiin neuvoston määräenemmistöäänestystä.

Välitön verotus tarkoittaa tulo-, varallisuus- ja pääomaveroja riippumatta siitä, kannetaanko ne yksityishenkilöltä tai yritykseltä. Henkilökohtainen tuloverotus ei sellaisenaan kuulu EU:n lainsäädännön piiriin, vaan EU:n toiminta tällä saralla perustuu pikemminkin unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Yhteisöveroa koskevia toimenpiteitä unioni on antanut enemmän, vaikka niissä keskitytäänkin vain sisämarkkinoiden periaatteisiin liittyviin toimenpiteisiin. Välillinen verotus koostuu veroista, joita ei kanneta tuloista eikä omaisuudesta. Niitä ovat arvonlisävero, valmisteverot, tuontitullit sekä energiaverot ja muut ympäristöön liittyvät maksut. Koska unionin verosäännösten kehittämisellä pyritään varmistamaan sisämarkkinoiden

moitteeton toiminta, välillistä verotusta alettiin yhdenmukaistaa aiemmin ja perusteellisemmin kuin välitöntä verotusta.

Verotus kuuluu edelleen suurelta osin kansalliseen toimivaltaan, ja kukin jäsenvaltio vahvistaa omat verokantansa ja -sääntönsä ottaen tarvittaessa huomioon EU:n vähimmäisvaatimukset. Yhtä yhdenmukaistettua "EU:n veroa", jota sovellettaisiin samoin kaikissa jäsenvaltioissa, ei siis ole olemassa. EU:n talousarvion rahoituksesta (ks. 1.4.1) on kuitenkin käyty jatkuvaa keskustelua. Aitoja EU:n tason rahoitusvaroja, myös EU:n veroja, on vaadittu useaan otteeseen. Heinäkuussa 2025 esitetty komission ehdotus uudeksi monivuotiseksi rahoituskehykseksi vuosiksi 2028–2034 sisältää uusia omien varojen luokkia. Vaikka nämä eivät varsinaisesti ole EU:n veroja, ne ovat tärkeä askel EU:n taloudellisen riippumattomuuden lisäämisessä.

TAVOITTEET

EU:n veropolitiikkaa koskevat yleiset tavoitteet selitetään komission verotuksen ja tulliliiton pääosaston vuoden 2024 hallintosuunnitelmassa.

Valtuudet ottaa käyttöön, poistaa tai mukauttaa veroja ovat edelleen jäsenvaltioilla. Jäsenvaltiot voivat valita vapaasti sopivimmaksi katsomansa verotusjärjestelmän, kunhan ne noudattavat unionin sääntöjä. Näissä puitteissa EU:n veropolitiikan ensisijaiset painopisteet ovat seuraavat:

— pyrkiminen siihen, että Euroopasta tulee hiilineutraali maanosa vuoteen 2050 mennessä (esim. energiaverodirektiivin ehdotettu tarkistaminen)

— rajatylittävän taloudellisen toiminnan veroesteiden poistaminen (jotta sisämarkkinoista saataisiin vahvemmat, oikeudenmukaisemmat ja tehokkaammat)

— haitallisen verokilpailun ja verovilpin estäminen

— verohallintojen yhteistyön edistäminen valvonnan varmistamiseksi ja petosten torjumiseksi.

Veropolitiikkojen paremmalla koordinoinnilla olisi varmistettava, että jäsenvaltioiden veropolitiikka tukee unionin laajempia tavoitteita ja edistää osaltaan sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa. Verotusta seurataan myös talouspolitiikan vuotuisen koordinointijakson eli eurooppalaisen ohjausjakson avulla, ja jäsenvaltioille annetaan maakohtaisia suosituksia, joissa käsitellään säännöllisesti aggressiivisen verosuunnittelun, verovilpin ja veronkierron torjuntaa.

ALOITTEET JA EDISTYMINEN

Komission julkaisemassa verotusta käsittelevässä vuotuisessa kertomuksessa esitellään verotuksen tilanne EU:ssa. Kertomuksen tarkoituksena on kuvata selkeästi ja saavutettavalla tavalla viimeisimmät toteutetut uudistukset ja tärkeimmät indikaattorit, joita komissio käyttää arvioidessaan veropolitiikan edistymistä jäsenvaltioissa ja EU:n tasolla. Viimeisimmässä kertomuksessa tarkastellaan veroyhdistelmän kehitystä, selitetään tapoja mitata verovajeita (eri verojen potentiaalisten ja todellisten verotulojen välinen ero) ja korostetaan verohallintojen keskeistä roolia varmistettaessa, että sääntöjä noudatetaan.

Veronkierron, verovilpin ja veropetosten torjunta sekä EU:n tasolla että maailmanlaajuisesti kuuluu edelleen EU:n toimielinten tärkeisiin tavoitteisiin. Yhtiöverotusta EU:ssa on edelleen pyritty tekemään oikeudenmukaisemmaksi ja paremmin moderniin digitaaliseen talouteen sisämarkkinoilla soveltuvaksi. Asiassa on tehty useita aloitteita.

— Veron kiertämisen estämistä koskevassa direktiivissä (hyväksytty vuonna 2016 ja muutettu vuonna 2017) vahvistetaan säännöt sellaisten veron kiertämisen käytäntöjen estämiseksi, jotka vaikuttavat suoraan sisämarkkinoiden toimintaan, ja puututaan verokohtelun eroavuuksiin EU:n ulkopuolisten maiden kanssa (tilanne, jossa kahden maan verotusjärjestelmien eroja voidaan hyödyntää verojen kiertämiseksi).

— Joulukuussa 2022 hyväksytty direktiivi maailmanlaajuisesta vähimmäisverotasosta on osa EU:n pyrkimyksiä varmistaa oikeudenmukainen verotus ja ehkäistä veron kiertämisen tekniikoita, kuten voitonsiirtoja eli voittojen kirjaamista alhaisen verotuksen maassa kokonaisverotaakan keventämiseksi. Tällä direktiivillä pannaan täytäntöön Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) sopimuksen pilari 2, joka koskee 15 prosentin maailmanlaajuista tosiasiallista vähimmäisveroastetta suurille monikansallisille yrityksille. Pilaria 2 on hiljattain täydennetty rinnakkaisjärjestelyä koskevalla paketilla (voimassa 1. tammikuuta 2026 alkaen), jonka nojalla monikansalliset konsernit, joiden päätoimipaikka sijaitsee sellaisella lainkäyttöalueella, jolla on ehdot täyttävä vähimmäisverojärjestelmä (tällä hetkellä vain Yhdysvalloissa), voivat käyttää kansallista järjestelmäänsä pilarin 2 rinnalla sen sijaan, että ne soveltaisivat pilaria 2 täysimääräisesti.

Hallinnollista yhteistyötä koskevaa direktiiviä (DAC), joka otettiin käyttöön vuonna 2011 verotietojen vaihdon tehostamiseksi, on muutettu useita kertoja viime vuosina. Viimeksi sitä muutettiin maaliskuussa 2025 DAC 9-direktiivillä, jolla helpotetaan G20-maiden ja OECD:n veropohjan rapautumisen estämistä koskevan maailmanlaajuisen sopimuksen toisen pilarin täytäntöönpanoa ja veroviranomaisten suorittamaa yhteisöjen verovelvollisuuden asianmukaista arviointia. Lokakuussa 2023 hyväksytty DAC 8 keskittyy kryptovaroja ja sähköistä rahaa koskevaan tietojenvaihtoon. Tätä ennen hyväksytyllä DAC 7:llä pyrittiin varmistamaan, että jäsenvaltiot vaihtavat automaattisesti tietoja myyjien digitaalisilla alustoilla tuottamista tuloista riippumatta siitä, sijaitseeko alusta EU:ssa vai ei. Kyseiseen direktiiviin sisältyy myös vaatimus, jonka mukaan välittäjien, kuten konsulttien, asianajajien tai rahoituslaitosten, on ilmoitettava tietyistä verojärjestelyistä paikallisille veroviranomaisille, joiden olisi tämän jälkeen vaihdettava automaattisesti eri puolilla EU:ta kerättyjä tietoja.

Komissio hyväksyi heinäkuussa 2020 oikeudenmukaista ja yksinkertaista verotusta koskevan veropaketin, joka koostuu seuraavista kolmesta erillisestä mutta toisiaan täydentävästä aloitteesta:

— elpymisstrategian tueksi laadittu oikeudenmukaista ja yksinkertaista verotusta koskeva toimintasuunnitelma, johon sisältyy kaikkiaan 25 aloitetta (jotka komission oli määrä hyväksyä ja panna täytäntöön vuoden 2023 loppuun mennessä), jotta verotuksesta tulisi oikeudenmukaisempaa ja yksinkertaisempaa ja se mukautuisi paremmin nykyaikaiseen teknologiaan

— DAC 7 -direktiivin tarkistaminen

— tiedonanto veroalan hyvästä hallintotavasta EU:ssa ja sen ulkopuolella.

Oikeudenmukaista ja yksinkertaista verotusta koskevan toimintasuunnitelman tärkeä osa on äskettäin hyväksytty alv digiaikana -paketti. Neuvoston maaliskuussa 2025 hyväksymä paketti pannaan täytäntöön asteittain tammikuuhun 2035 mennessä. Se koostuu kolmesta keskeisestä toimenpiteestä, jotka ovat seuraavat:

— alv-raportoinnin täydellinen digitalisointi, mukaan lukien reaaliaikaista raportointia ja sähköistä laskutusta koskevat velvoitteet

— arvonlisäveron erityisjärjestelmän laajentaminen siten, että useissa jäsenvaltioissa toimiville yrityksille riittää yksi alv-rekisteröityminen

— alustatalouden alv-sääntöjen päivittäminen siten, että varmistetaan digitaalisten liiketoimintamallien oikeudenmukaisempi verotus.

Myös rahanpesun torjunta säilyy edelleen yhtenä komission ensisijaisista tavoitteista. Vuosina 2015–2018 otettiin käyttöön useita rahanpesun torjumista koskevia lainsäädäntötoimenpiteitä erityisesti neljännellä ja viidennellä rahanpesunvastaisella direktiivillä. Näillä direktiiveillä tiukennettiin avoimuusvaatimuksia antamalla veroviranomaisille suora pääsy yritysten ja trustien tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskeviin tietoihin eli siihen, kuka viime kädessä omistaa ne tai käyttää niissä määräysvaltaa, ja asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskeviin tietoihin (tarkastukset, joita rahoituslaitokset tekevät asiakkaille henkilöllisyyden todentamiseksi ja riskien arvioimiseksi).

Parantaakseen edelleen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaa EU:n kehystä komissio käynnisti vuonna 2021 asiaa koskevan lainsäädäntöpaketin osana vuoden 2020 toimintasuunnitelmaansa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa varten. Tämän jälkeen neuvosto ja parlamentti hyväksyivät seuraavat keskeiset lainsäädäntötoimet:

— rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annettu asetus (EU) 2024/1624), jolla vahvistetaan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevaa EU:n kehystä rahoitusjärjestelmän väärinkäytön estämiseksi;

— jäsenvaltioissa käyttöön otettavista mekanismeista rahoitusjärjestelmän käytön estämiseksi rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen annettu direktiivi (EU) 2024/1640 (AMLD6)), jolla vahvistettiin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa koskevia EU:n sääntöjä korvaamalla aiemmat direktiivit tiukemmilla noudattamisvaatimuksilla;

— varainsiirtojen ja tiettyjen kryptovarojen siirtojen mukana toimitettavista tiedoista annettu asetus (EU) 2023/1113, jolla vahvistetaan varojen ja kryptovarojen siirtojen avoimuutta ja valvontaa koskevia tehostettuja toimenpiteitä laittoman rahoitustoiminnan torjumiseksi.

Lisäksi neuvosto ja parlamentti hyväksyivät rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaviranomaisen (AMLA) perustamisen. Kyse on uudesta EU-tason

valvontaviranomaisesta, jonka päätoimipaikka on Saksan Frankfurt am Mainissa ja jonka tehtävänä on valvoa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaa.

Lisäksi komissio julkaisee luettelon suuririskisistä EU:n ulkopuolisista maista, joiden rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntajärjestelmissä on strategisia puutteita, ja päivittää luetteloa säännöllisesti.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti määrittelee EU:n veropolitiikan alalla käsiteltäväksi otettavia asioita ja tarjoaa foorumin kansainvälisestä verotuksesta käytäville keskusteluille. Erityisesti veroasioita käsittelevän alivaliokunnan (FISC) perustaminen syyskuussa 2020 oli tärkeä askel, jolla vahvistettiin parlamentin roolia kansainvälisissä verokeskusteluissa. Alivaliokunta toimii talous- ja raha-asioiden valiokunnan (ECON) alaisuudessa ja pitää säännöllisesti yhteyttä kansallisiin parlamentteihin, tutkijoihin, verohallintoihin ja kansalaisyhteiskuntaan järjestämällä julkisia kuulemisia ja näkemysten vaihtoa, tekemällä jäsenvaltioihin ja EU:n ulkopuolisiin maihin virkamatkoja ja järjestämällä EU:n verosymposiumin.

FISC-alivaliokunta perustettiin jatkamaan veronkierron torjuntaa, lisäämään rahoituksen avoimuutta ja helpottamaan sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa. Haasteena on myös edistää talouden kestävää elpymistä vihreän kehityksen ohjelman mukaisesti, ja siksi alivaliokunnan tehtävänä on auttaa suunnittelemaan yksinkertaisempaa, tehokkaampaa ja kestävämpää EU:n veropolitiikkaa.

Ennen pysyvän FISC-alivaliokunnan perustamista parlamentti oli yhä voimakkaammin tuonut esiin veroasioita koskevia näkemyksiään väliaikaisten valiokuntien kautta. Parlamentti perusti helmikuussa 2015 LuxLeaks-paljastusten vuoksi veropäätöksiä ja muita luonteeltaan tai vaikutuksiltaan samankaltaisia toimenpiteitä käsittelevän erityisvaliokunnan (TAXE). Erityisvaliokunta kiinnitti huomiota silmiinpistävään ristiriitaan: jäsenvaltioiden vapaa kilpailu verotuksen alalla ja yhteistyön puute olivat johtaneet siihen, että arvonlisäys ja voittojen verotus tapahtuvat eri paikoissa, mikä oli aiheuttanut yhtiöveropohjan rapautumista ja tulojen menetyksiä monissa maissa. Sen vuoksi TAXE-erityisvaliokunta kehotti jakamaan veropäätökset järjestelmällisesti verohallintojen kesken. Se myös ajoi suuntaviivojen laatimista siitä, miten määritellään asianmukaiset siirtohinnoittelusäännöt, ja ”taloudellisen sisällön” käsitteen selventämiseksi. Siirtohinnoittelulla tarkoitetaan samaan monikansalliseen konserniin kuuluvien etuyhteydessä olevien yksiköiden välisistä liiketoimista veloitettavia hintoja, kun taas taloudellisella sisällöllä tarkoitetaan sitä, että voidakseen hyötyä lainkäyttöalueen verosäännöistä yrityksen täytyy harjoittaa siellä todellista taloudellista toimintaa eikä käyttää sitä pelkkänä toimipaikan osoitteena.

Kun Panama-paperien paljastukset (ja niitä ennen LuxLeaks-paljastukset) osoittivat, että yhteistyötä ja avoimuutta on lisättävä maailmanlaajuisesti, TAXE-erityisvaliokunnan työtä jatkettiin TAXE 2 -erityisvaliokunnassa, joka perustettiin joulukuussa 2015. Se keskittyi haitallisiin yhtiöverojärjestelmiin ja -käytäntöihin ja vaati erityisesti vastatoimien soveltamista veroasioissa yhteistyöhaluttomien lainkäyttöalueiden kanssa tapahtuviin liiketoimiin.

Epäilyjä rahanpesuun, veronkiertoon ja veropetoksiin liittyvästä unionin oikeuden rikkomisesta ja unionin oikeutta sovellettaessa ilmenneitä hallinnollisia epäkohtia

tutkinut parlamentin tutkintavaliokunta (kesäkuussa 2016 perustettu PANA) käytti työssään perustana TAXE- ja TAXE 2 -valiokuntien työtä ja parlamentin joulukuussa 2015 läpinäkyvyyden, koordinoinnin ja lähentymisen lisäämisestä unionin yhtiöveropolitiikkoihin antamaa päätöslauselmaa, jossa määritettiin verokysymysten käsittelyyn liittyviä sääntelyn ja seurannan haasteita.

Maaliskuussa 2018 perustettiin lopulta talousrikoksia, veropetoksia ja veronkiertoa käsittelevä erityisvaliokunta (TAX 3) jatkamaan TAXE-, TAXE 2- ja PANA-valiokuntien työtä ja tutkimaan digitaalitalouden verottamiseen, kansallisiin kansalaisuusohjelmiin ja alv-petoksiin liittyviä kysymyksiä.

Parlamentti on yleisesti ottaen hyväksynyt komission verotusta koskevien ohjelmien laajat linjaukset, ja veropetosten, verovilpin ja rahanpesun torjunta on ollut sekä nykyisen että edellisen vaalikauden poliittinen painopiste. Monet parlamentin veropolitiikkaa koskevista kannoista on hyväksytty EU:n ja jäsenvaltioiden lainsäädännössä.

Tämän tekstin on laatinut talous- ja kasvuasioista vastaava Euroopan parlamentin politiikkayksikkö. Lisätietoja tästä aiheesta on FISC-alivaliokunnan verkkosivustolla.

Mateusz GRZELCZYK / Jost Angerer
03/2026

2.5.10. VÄLITÖN VEROTUS: HENKILÖ- JA YHTIÖVEROTUS

Tässä faktatietojen luvussa selitetään EU:n toimia välittömän verotuksen alalla. Euroopan unionin lainsäädännössä ei puututa suoraan välittömään verotukseen, mutta monissa direktiiveissä ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetaan yhtiöverotusta ja yksityishenkilöiden verotusta koskevia yhdenmukaistettuja sääntöjä. Lisäksi EU on ryhtynyt toimiin verovilpin ja kaksinkertaisen verotuksen torjumiseksi. Tässä luvussa esitetään alan oikeusperusta, verotukseen liittyvät EU:n tavoitteet ja sitä koskevat säännöt sekä Euroopan parlamentin rooli.

OIKEUSPERUSTA

Perussopimuksissa ei anneta EU:lle nimenomaista lainsäädäntövaltaa välittömien verojen alalla. Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (SEUT) sisältää kuitenkin tämän alan kannalta merkityksellisiä artikloja:

— SEUT:n 115 artiklassa annetaan EU:lle valtuudet antaa direktiivejä sellaisten EU-maiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä, jotka vaikuttavat suoraan sisämarkkinoihin (eli niiden yhdenmukaistamisesta yhteisen standardin mukaisiksi). Kyseinen artikla edellyttää yksimielisyyttä ja kuulemismenettelyn soveltamista.

— SEUT:n 65 artikla antaa EU-maille oikeuden kohdella verovelvollisia eri tavoin heidän asuinpaikkansa tai heidän pääomansa sijoituspaikan perusteella. Unionin tuomioistuin antoi kuitenkin vuonna 1995 tuomion (asia C-279/93, *Finanzamt Köln-Altstadt* v *Schumacker*), jonka mukaan SEUT:n 45 artiklaa sovelletaan suoraan verotuksen ja sosiaaliturvan alalla.

— SEUT:n 110–113 artiklan mukaan EU-maiden on tarvittaessa ryhdyttävä keskenään neuvotteluihin taatakseen kaksinkertaisen verotuksen poistamisen unionin alueella.

— SEUT:n 55 artiklassa kielletään eri EU-maiden kansalaisten syrjintä yhtiöiden pääomaan osallistumisen osalta. Suurin osa välittömästä verotuksesta on kuitenkin vielä unionin oikeuden ulottumattomissa.

— Rajat ylittävien tulovirtojen verotus on katettu kahdenvälisillä verosopimuksilla, joiden osapuolina on sekä EU-maita että kolmansia maita.

TAVOITTEET

Erityistavoitteita ovat

— verovilpin torjunta ja

— kaksinkertaisen verotuksen poistaminen.

Yleisesti voi olla perusteltua yhdenmukaistaa yhtiöverotusta tietyiltä osin, jotta voidaan estää kilpailun vääristyminen (erityisesti investointipäätösten yhteydessä) ja välttää verokilpailu sekä kaventaa mahdollisuuksia keinotella kirjanpidolla.

VÄLITÖNTÄ VEROTUSTA KOSKEVAT EU:N SÄÄNNÖT

A. Yhtiöverotus – toimenpiteet sisämarkkinoiden verotuksellisten esteiden poistamiseksi

Jo 1960-luvulta lähtien on käsitelty ehdotuksia yhtiöverotuksen yhdenmukaistamiseksi. Asiassa on edistytty jonkin verran. Esimerkiksi vuonna 2003 annettiin korko- ja rojaltidirektiivi, jossa säädetään EU:ssa sijaitsevien lähiyhtiöiden välisten korko- ja rojaltimaksujen verovapautuksesta. Monia tätä alaa koskevia ehdotuksia on kuitenkin hylätty neuvostossa EU-maiden välisten erimielisyyksien vuoksi.

Vuonna 2011 komissio antoi ehdotuksen yhteisestä yhdistetystä yhtiöveropohjasta (CCCTB). Siihen liittyy järjestelmä, jossa on yrityksille keskitetty palvelupiste veronpalautushakemuksia varten. Yritykset voisivat myös konsolidoida kaikki EU:ssa kertyneet voitot ja tappiot. EU-mailla säilyisi kaikki toimivalta vahvistaa omat yhtiöverokantansa. Neuvostossa asiasta ei kuitenkaan päästy yhteisymmärrykseen.

Vuonna 2016 komissio esitti yhteistä yhdistettyä yhtiöveropohjaa koskevan ehdotuksen tarkistetussa muodossa kaksivaiheisena menettelynä, jossa erotetaan toisistaan yhteinen veropohja ja konsolidointia koskevat osatekijät. Uudella paketilla olisi muun muassa puututtu veronkiertoon paikkaamalla sääntelyvajetta kansallisten järjestelmien välillä ja siten lopetettu yleiset veronkiertojärjestelyt. Taaskaan neuvosto ei päässyt yhteisymmärrykseen kahdesta toisiinsa liittyvästä lainsäädäntöehdotuksesta, joista toinen koski yhteistä yhteisöveropohjaa ja toinen yhteistä yhdistettyä yhteisöveropohjaa.

Syyskuussa 2023 komissio hyväksyi ehdotuksen yritysten tuloverotusta Euroopassa koskevasta kehyksestä (BEFIT). Se tarjoaa unionille yhteisen yritysverotuksen säännöstön, joka perustuu jakamiseen (eli prosessiin, jossa useamman lainkäyttöalueen kattava konsolidoitu yhteinen yhteisöveropohja (kokonaisvoitto) jaetaan niiden EU-maiden kesken, joissa yritys toimii) sekä yhteiseen veropohjaan. Sen avulla vähennetään säännösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia sellaisten yritysten osalta, jotka toimivat useammassa kuin yhdessä EU-maassa, ja helpotetaan kansallisten veroviranomaisten työtä sen määrittämisessä, mitkä verot niille on maksettava. Ehdotus korvaa yhteistä yhteisöveropohjaa ja yhteistä yhdistettyä yhteisöveropohjaa koskevat ehdotukset. Talous- ja rahoitusasioiden neuvosto keskusteli ehdotuksesta viimeksi vuoden 2024 alussa ja totesi, että vaikka jotkin EU-maat kannattavat poliittista keskustelua BEFIT-kehyksestä, teknistä työtä on vielä jatkettava. Parlamentti hyväksyi marraskuussa 2025 lainsäädäntöpäätöslauselman BEFIT-ehdotuksesta ja ilmaisi siinä hyväksyvänsä tekstin sellaisena kuin se on neuvoston muuttamana. Eräissä EU-maissa vastustetaan sitkeästi muun muassa BEFIT-kehyksen jakokaavaa eli mekanismia, jonka avulla monikansallisen konsernin EU:ssa saama kokonaisvoitto jaetaan EU-maiden kesken.

Komissio julkaisi syyskuussa 2023 kaksi muutakin ehdotusta neuvoston direktiiviksi:

— niistä toinen koskee siirtohinnoittelua ja

— toinen pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskevaan päätoimipaikkaverotukseen perustuvaa järjestelmää.

Parlamentti antoi lausuntonsa molemmista ehdotuksista huhtikuussa 2024. Neuvosto totesi kuitenkin joulukuussa 2024, että suurin osa EU-maista ei kannattanut komission siirtohinnoitteluehdotusta sen nykyisessä muodossa. Muutamat EU-maat halusivat jatkaa keskusteluja teknisiltä osin ja määrittää sellaiset siirtohinnoitteluun liittyvät menettelylliset näkökohdat, jotka olisi mahdollista yhdenmukaistaa direktiivillä. Päätoimipaikkaverotuksen järjestelmän osalta neuvosto kertoi joulukuussa 2024, että EU-maiden tuki oli edelleen hyvin vähäistä lainsäädäntöehdotukseen liittyvien perustavanlaatuisten huolenaiheiden vuoksi.

B. Oikeudenmukainen verotus, verotuksen avoimuus sekä veronkierron ja haitallisen verokilpailun torjunta

1. Oikeudenmukainen verotus ja verotuksen avoimuus

Finanssikriisin aikana vuonna 2008 huomion kohteeksi nousi veronkierron torjunta ja yritysten yhdenmukainen verotus. Näissä asioissa on tarkoitus edistyä muun muassa lisäämällä avoimuutta, ja siksi maaliskuussa 2015 annettiin verotuksen avoimuutta koskeva paketti, johon sisältyi direktiivi automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla (direktiivi (EU) 2015/2376) ja tiedonanto verotuksen avoimuudesta verovilpin ja veron kiertämisen torjumiseksi. Neuvosto hyväksyi heinäkuussa 2016 veronkiertodirektiivin (ATAD), johon sisältyy joukko veronkierron torjumista koskevia toimenpiteitä, joilla torjutaan muun muassa sisämarkkinoihin suoraan kielteisesti vaikuttavia veron kiertämisen käytäntöjä. Tämän jälkeen toukokuussa 2017 neuvosto hyväksyi direktiivin veronkiertodirektiivin muuttamisesta siltä osin kuin on kyse verokohtelun eroavuuksista kolmansien maiden kanssa (ATAD 2). Joulukuussa 2021 komissio antoi ehdotuksen neuvoston direktiiviksi kuoriyhtiöiden verotustarkoituksiin tapahtuvan väärinkäytön estämistä koskevista säännöistä ja hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla annetun direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta. Se tunnetaan myös nimellä ATAD 3 tai Unshell-direktiivi. Ehdotus ei ole kuitenkaan edennyt neuvostossa, vaikka parlamentti antoi siitä myönteisen lausunnon tammikuussa 2023, joten komissio peruutti sen vuonna 2026.

Komissio ehdotti lisäksi muutosta direktiiviin 2013/34/EU siltä osin kuin on kyse tiettyjen yritysten ja sivuliikkeiden tuloverotietojen ilmoittamisesta (julkinen maakohtainen raportointi). Ehdotus hyväksyttiin marraskuussa 2021 parlamentin ja neuvoston päästyä siitä yhteisymmärrykseen. Siinä vaaditaan monikansallisia yhtiöitä julkistamaan veroviranomaisille toimitettujen tietojen tietyt osat.

Direktiivi hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla (DAC) hyväksyttiin vuonna 2011. Sillä luodaan puitteet EU:n kansallisten veroviranomaisten väliselle hallinnolliselle yhteistyölle ja tietojenvaihdolle veroasioissa. Direktiiviä on sen hyväksymisen jälkeen muutettu monta kertaa. DAC 6 -direktiiviin, joka annettiin toukokuussa 2018, sisältyy vaatimus, jonka mukaan välittäjien, kuten konsulttien, asianajajien tai veroneuvojien, on ilmoitettava tietyistä verojärjestelyistä paikallisille veroviranomaisille, joiden olisi tämän jälkeen vaihdettava automaattisesti eri puolilla EU:ta kerättyjä tietoja. DAC 7 -direktiivi, joka annettiin maaliskuussa 2021, sisältää säännöksiä kansallisten viranomaisten automaattisesta tietojenvaihdosta myyjien digitaalisilla alustoilla

tuottamista tuloista riippumatta siitä, onko alusta sijoittautunut EU:hun vai ei. Vuonna 2023 hyväksytyssä DAC 8 -direktiivissä keskitytään kryptovaroja ja sähköistä rahaa koskevaan tietojenvaihtoon.

Sen jälkeen kun Draghin raportti julkaistiin vuonna 2024, EU:n lähtökohtana on ollut raportointivaatimusten yksinkertaistaminen, jotta voidaan parantaa EU:n kilpailukykyä ja vastata digitaalitalouden haasteisiin. Neuvosto hyväksyi huhtikuussa 2025 DAC 9 -direktiivin, jolla pannaan täytäntöön pilaria 2 koskevan direktiivin 15 prosentin tosiasialliseen vähimmäisyhtiöveroasteeseen liittyvät säännökset. Lisäksi DAC 9 -direktiivillä yksinkertaistetaan yritysten raportointivelvoitteita ja parannetaan kansallisten veroviranomaisten välistä tietojenvaihtoa.

2. Verotuksen oikeudenmukaisuutta ja digitaalitalouden verotusta koskevat kansainväliset ja EU:n aloitteet

EU pyrkii sopeuttamaan nykyiset verosäännöt digiaikaan. Digitaalitalouteen siirtymisen seurauksena arvonmuodostuspaikalla ja veronmaksupaikalla on yhä heikompi yhteys toisiinsa. Keskustelut kansainvälisen yhtiöverotuksen nykyaikaistamisesta alkoivat kymmenisen vuotta sitten G20-ryhmässä, ja OECD on tukenut niitä.

Komissio ehdotti maaliskuussa 2018 uusia sääntöjä, jotta voidaan varmistaa digitaalisen toiminnan oikeudenmukainen verotus EU:ssa. Pakettiin kuului kaksi lainsäädäntöaloitetta, joiden tarkoituksena oli

— uudistaa yhtiöverosääntöjä siten, että voittoja verotetaan siellä, missä yrityksillä on merkittävä digitaalinen läsnäolo

— kehittää digitaalisten palvelujen tuloista kannettava väliaikainen vero (digitaalisten palvelujen vero). Parlamentti kannatti näitä ehdotuksia.

Samaan aikaan keskustelut OECD:n tasolla jatkuivat. OECD:n ja G20-ryhmän veropohjan rapautumista ja voitonsiirtoja (BEPS) koskevan osallistavan kehyksen jäsenet sopivat lokakuussa 2021 kahden pilarin ratkaisusta, jolla vastataan talouden digitalisaatiosta aiheutuviin verohaasteisiin. Koska asiaa käsitellään OECD:ssä ja G20-ryhmässä, komission vuoden 2018 ehdotusten käsittely on pysähdyksissä. Jos näissä neuvotteluissa saadaan aikaan maailmanlaajuinen ratkaisu ja sopimus, jotka pannaan tehokkaasti täytäntöön, komission ehdotukset menettäisivät merkityksensä.

Kahden pilarin ratkaisu on suunniteltu seuraavasti:

Ensimmäisessä pilarissa vahvistetaan verotuksellinen yhteys, jotta yritysten tuotot voidaan kohdentaa sinne, missä arvonmuodostus tapahtuu ja missä asiakkaat sijaitsevat, ja niitä voidaan verottaa siellä riippumatta siitä, onko yrityksillä fyysinen sijaintipaikka kyseisissä maissa. Tältä pohjalta komissio ehdotti joulukuussa 2021 EU:n uusista omista varoista pakettia, johon sisältyy omien varojen lähde, joka on suuruudeltaan 15 prosenttia EU-maille kohdennettavasta osuudesta soveltamisalaan kuuluvien yritysten eli suurimpien monikansallisten yritysten jäännösvoitoista. Ehdotuksiin ei sisälly yksityiskohtaisia tietoja etenkään siksi, että OECD työskentelee edelleen käytännön täytäntöönpanoon liittyvien näkökohtien parissa. OECD julkaisi lokakuussa 2023 monenvälisen yleissopimuksen ensimmäisen pilarin A-määrän täytäntöönpanemiseksi. Sitä päivitettiin viimeksi kesäkuussa 2024. Helmikuussa 2024 OECD:n ja G20-ryhmän täytäntöönpanokehys julkaisi ensimmäisen pilarin B-

määrästä raportin, joka koskee siirtohinnoittelusääntöjen ja niiden mukaisesti OECD:n malliverosopimuksen selityksiin tehtävien muutosten yksinkertaistamista. Yhdysvallat kuitenkin vetäytyi kahden pilarin kehyksestä, mikä asettaa ensimmäisen pilarin tulevaisuuden vaakalaudalle, koska ilman Yhdysvaltoja ei saada kokoon riittävän merkittävää määrää maita, jotka ovat ratifioineet monenvälisen yleissopimuksen.

Toisella pilarilla otetaan käyttöön maailmanlaajuinen 15 prosentin vähimmäisvero. Komissio annettua joulukuussa 2021 ehdotuksen neuvoston direktiiviksi monikansallisten konsernien maailmanlaajuisen vähimmäisverotason varmistamisesta EU hyväksyi toista pilaria koskevan direktiivin vuoden 2022 lopussa. EU-maiden oli pantava säännöt täytäntöön 31. joulukuuta 2023 mennessä. Jotkut maat ovat kuitenkin päättäneet soveltaa toista pilaria koskevassa direktiivissä säädettyä poikkeusta, joka mahdollistaa täytäntöönpanon viivästämisen. Direktiivin hyväksyminen merkitsee sitä, että vähimmäisverotusta koskevista säännöistä on tullut osa unionin oikeutta. Lisäksi DAC 9 -direktiivillä pannaan täytäntöön toisen pilarin säännöksiä (ks. edellä B osan 1 kohta).

Kesäkuussa 2025 Yhdysvallat ja G7-maat pääsivät sopimukseen toisesta pilarista (Ranska, Saksa ja Italia edustavat EU:ta G7-ryhmässä). G7-kokouksen jälkeen annetun lausuman mukaan G7-maat ilmaisivat olevansa valmiita työskentelemään yhdessä siten, että OECD:n ja G20-maiden toisen pilarin rinnalla olisi olemassa Yhdysvaltojen GILTI-järjestelmä (Global Intangible Low Taxed Income -sääntely), jossa tällä hetkellä asetetaan vähimmäisverokanta sellaisten yritysten ulkomaisille ansioille, joiden emoyritys on Yhdysvalloissa. OECD:n täytäntöönpanokehyksessä sovittiin tammikuussa 2026 paketista, joka mahdollistaa Yhdysvaltojen verojärjestelmän rinnakkaiselon toisen pilarin kanssa sen sijaan, että järjestelmät yhdenmukaistettaisiin täysin.

Unionin tuomioistuin vahvisti vuonna 2024 asiassa 465/20, komissio v. Irlanti ja Apple Sales International, ns. Apple-asia, antamassaan merkittävässä päätöksessä, että veropäätökset eivät jää EU:n valtiontukivalvonnan ulkopuolelle. Komissio totesi vuonna 2016 Irlannin myöntäneen Applelle valikoivia veroetuuksia, joiden ansiosta sen maksettavaksi tuli huomattavasti vähemmän veroa kuin muille yrityksille. Tuomioistuin piti tätä sääntöjenvastaisena valtiontukena, koska se vääristi kilpailua. Asia lujitti komission toimivaltaa estää veropäätösten avulla annetut epäoikeudenmukaiset veroetuudet ja vahvisti EU:n toimia haitallisen verokilpailun torjumiseksi ja oikeudenmukaisen verotuksen takaamiseksi kaikille yrityksille.

Oikeudenmukaiseen verotukseen sekä veronkierron ja haitallisen verokilpailun torjuntaan liittyy myös neuvoston säännöllisesti päivittämä EU:n luettelo veroasioissa yhteistyöhaluttomista lainkäyttöalueista.

C. Henkilöverotus

1. Tulovero

Ongelmia on syntynyt usein sellaisten työntekijöiden tai eläkkeensaajien verotuksessa, jotka asuvat ja/tai joilla on huollettavia omaisia toisessa EU-maassa. Kahdenvälisillä sopimuksilla on yleensä voitu välttää kaksinkertainen verotus, mutta niillä ei ole kyetty ratkaisemaan ongelmia, jotka liittyvät asuinmaassa käytössä olevien erilaisten verohelpotusten soveltamiseen työskentelymaassa hankittuun tuloon. Maassa vakituisesti asuvien ja toisessa maassa asuvien yhdenvertaisen kohtelun

varmistamiseksi komissio esitti vuonna 1979 ehdotuksen tuloverotusta koskevien ja työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvien säännösten yhdenmukaistamisesta. Sen perusteella verotus olisi tapahtunut asuinmaassa. Neuvosto ei hyväksynyt ehdotusta, joten komissio peruutti sen ja antoi sen sijaan suosituksen periaatteista, joita olisi sovellettava sellaisten henkilöiden tuloverotukseen, jotka eivät asu siinä jäsenvaltiossa, jossa he työskentelevät. Komissio käynnisti myös menettelyjä eräitä EU-maita vastaan ulkomaisiin työntekijöihin kohdistetun syrjinnän vuoksi. Unionin tuomioistuin antoi vuonna 1993 tuomion (asiassa C-112/91, *Werner* v *Finanzamt Aachen-Innenstadt*), jonka mukaan EU-maa ei saa välittömien verojen perimisen alalla kohdella toisen EU-maan kansalaista huonommin kuin oman maan kansalaisia (ks. myös asia C-279/93, *Finanzamt Köln-Altstadt* v *Schumacker*). Välittömän henkilöverotuksen yhdentyminen onkin edistynyt pikemmin unionin tuomioistuimen tuomioiden kuin lainsäädäntöehdotusten kautta. Neuvosto hyväksyi lokakuussa 2017 direktiivin veroriitojen ratkaisumekanismeista Euroopan unionissa. Sen tavoitteena on parantaa nykyisiä kaksinkertaisen verotuksen riitojenratkaisumekanismeja EU:ssa.

2. Rajat ylittävästi maksettavien pankki- ja muiden korkotulojen verotus

Veronmaksajan edellytetään periaatteessa ilmoittavan korkotulot veroilmoituksessaan. Käytännössä pääomien vapaa liikkuvuus ja pankkisalaisuus mahdollistavat verovilpin. Jotkut EU-maat perivät korkotuloista lähdeveroa. Komissio ehdotti vuonna 1989 yhteistä korkotulojen lähdeveroa koskevaa järjestelmää, jossa lähdevero olisi 15 prosenttia. Ehdotus peruttiin ja korvattiin uudella ehdotuksella, jotta voitiin varmistaa talletusten korkotulojen tosiasiallinen vähimmäisverotus (20 prosentin verokanta). Pitkällisten neuvottelujen jälkeen päästiin kompromissiin. Sen tuloksena annettu säästötulojen verotusta koskeva direktiivi on sittemmin korvattu pidemmälle menevällä DAC 2 -direktiivillä (direktiivi 2014/107/EU), jossa yhdessä direktiivin 2011/16/EU kanssa säädetään veroviranomaisten välisestä kattavasta tietojenvaihdosta. Joulukuussa 2024 annettiin FASTER-direktiivi liikaa perittyjen lähdeverojen nopeammasta ja turvallisemmasta huojentamisesta. Sen tavoitteena on tehostaa EU:n lähdeveromenettelyjä rajat ylittävää toimintaa harjoittavien sijoittajien ja kansallisten viranomaisten kannalta luomalla mekanismeja kaksinkertaista verotusta koskevaa veronhuojennusta varten.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Verotusta koskevissa ehdotuksissa parlamentin asema rajoittuu yleensä kuulemismenettelyyn. Parlamentilla on kuitenkin mahdollisuus kannustaa komissiota esittämään uusia lainsäädäntöehdotuksia, joilla verotuksesta tehdään oikeudenmukaisempaa, ympäristöystävällisempää ja tehokkaampaa. Siten parlamentti myös määrittelee osaltaan EU:n veropolitiikan alalla käsiteltäväksi otettavia asioita ja tarjoaa foorumin kansainvälisestä verotuksesta käytäville keskusteluille.

Erityisesti veroasioita käsittelevän alivaliokunnan (FISC) perustaminen syyskuussa 2020 oli tärkeä askel, jolla vahvistettiin parlamentin roolia kansainvälisissä verokeskusteluissa. FISC-alivaliokunta perustettiin jatkamaan veronkierron torjuntaa, lisäämään rahoituksen avoimuutta ja mahdollistamaan sisämarkkinoiden moitteeton toiminta. Alivaliokunta pitää säännöllisesti yhteyttä kansallisiin parlamentteihin, tutkijoihin, verohallintoihin ja kansalaisyhteiskuntaan järjestämällä julkisia kuulemisia

ja näkemysten vaihtoa, tekemällä EU-maihin ja muihin maihin virkamatkoja ja järjestämällä EU:n verosymposiumin.

Tämän tekstin on laatinut talous- ja kasvuasioista vastaava Euroopan parlamentin politiikkayksikkö. Lisätietoja tästä aiheesta on veroasioita käsittelevän alivaliokunnan (FISC) verkkosivustolla.

Agnieszka PAPAJ / Jost Angerer
03/2026

2.5.11. VÄLILLISET VEROT

Tässä luvussa selitetään, miten Euroopan unioni koordinoi välillisiä veroja – pääasiassa arvonlisäveroa (alv) sekä alkoholin, tupakan ja energian valmisteveroja. Nämä verot kannetaan pikemminkin tuotteiden ja palvelujen myynnistä kuin tuloista, ja ne muodostavat merkittävän osan kaikkien jäsenvaltioiden julkisista tuloista. EU vahvistaa yhteiset vähimmäisverokannat ja -säännöt, joilla estetään verotuksesta johtuvat sisämarkkinoiden vääristymät. Viime vuosina toteutetuilla uudistuksilla on pyritty mukauttamaan arvonlisäverokehystä digitaalitalouteen ja kuromaan umpeen alv-vaje eli petosten ja sääntöjen noudattamatta jättämisen vuoksi menetetyt tulot. Muissa viimeaikaisissa toimissa on myös keskitytty alkoholin, tupakan ja energian valmisteverojen yhdenmukaistamiseen. Parlamentilla on ainoastaan neuvoa-antava rooli arvonlisäverotusta ja valmisteveroja koskevassa lainsäädäntötyössä.

ARVONLISÄVERO (ALV)

A. Oikeusperusta

— Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 113 artikla

B. Kehitys

Arvonlisäveroa on yhdenmukaistettu useassa vaiheessa, koska on haluttu luoda avoimuutta EU:n sisäisessä kaupassa. Vuonna 1970 päätettiin, että Euroopan talousyhteisöä rahoitetaan yhteisöjen omista varoista (yhteisöillä tarkoitetaan Euroopan hiili- ja teräsyhteisöä, Euroopan atomienergiayhteisöä ja Euroopan talousyhteisöä). Näiden varojen oli määrä sisältää arvonlisäveroon perustuvia suhteellisia maksuosuuksia, jotka saadaan soveltamalla yleistä verokantaa yhtenäisesti määrätyn arviointiperusteen mukaan. Vuonna 2007 annetulla arvonlisäverodirektiivillä (direktiivi 2006/112/EY) koottiin tehdyt muutokset yhteen säädökseen.

Komissio julkaisi vuonna 1985 sisämarkkinoiden loppuunsaattamista käsittelevän valkoisen kirjan, jonka III osassa käsiteltiin verotuksellisten esteiden poistamista. Arvonlisäverotoimenpiteiden tarpeen aiheutti määräpaikkaperiaate, jonka mukaan arvonlisävero kannetaan siinä maassa, jossa kulutus tapahtuu (tuotantomaan tai myyjän maan asemasta).

Viime vuosina on toteutettu lisää uudistuksia, joilla on pyritty mukauttamaan arvonlisäverokehystä digitaalitalouteen ja vahvistamaan yhteistyötä rajat ylittävien petosten torjunnassa. Uudistukset kuvastavat EU:n laajempia finanssipolitiikan uudistamistavoitteita.

C. Saavutukset

1. Alv-järjestelmä

a. Siirtymäjärjestely

Komissio ehdotti vuonna 1987 siirtymistä alkuperämaan periaatteeseen. Sen mukaan jäsenvaltioiden välisiin liiketoimiin sisältyisi jo alkuperämaassa perittävä vero, jonka elinkeinonharjoittajat voisivat sitten vähentää tuotantopanoksen

verona. Lisäksi komissio ehdotti clearing-järjestelmän perustamista alkuperämaissa perityn arvonlisäveron ohjaamiseksi niihin maihin, joissa kulutus tapahtui. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan hyväksyneet ehdotuksia. Ne ehdottivat vaihtoehtona määräpaikkaperiaatteen soveltamista alv-rekisteröityjen elinkeinonharjoittajien liiketoimiin. Näin luotiin perusta siirtymäjärjestelylle, joka tuli voimaan vuonna 1993 (direktiivit 91/680/ETY ja 92/111/ETY).

b. Strategia nykyisen järjestelmän parantamiseksi

Komissio on vuodesta 2000 lähtien toteuttanut toimia siirtymäjärjestelyn tehostamiseksi. Arvonlisäveroalan keskeinen EU-säädös on nyt arvonlisäverodirektiivi. Sen lisäksi sovelletaan vuonna 2008 annettuja direktiivejä 2008/8/EY ja 2008/9/EY. Elinkeinonharjoittajien välisistä palveluista kannetaan arvonlisävero siinä maassa, jossa palvelu suoritetaan.

Vuonna 2005 luotiin perusta EU-säännösten yhtenäisemmälle soveltamiselle (täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 282/2011). Nyt kaikki jäsenvaltiot voivat soveltaa erityissäännöksiä arvonlisäverotuksen yksinkertaistamiseksi. Järjestelmä tehostui, kun hyväksyttiin asetus (EY) N:o 37/2009 hallinnollisesta yhteistyöstä arvonlisäverotuksen alalla yhteisöliiketoimiin liittyvien veropetosten torjumiseksi.

c. Kohti lopullista alv-järjestelmää

Komissio on vuodesta 2016 alkaen edistänyt toimillaan EU:n yhdenmukaisen ja uudistetun alv-kehyksen luomista. Vuonna 2016 laadittiin toimintasuunnitelma, jonka tavoitteena oli luoda EU:n yhtenäinen arvonlisäveroalue. Näin pyrittiin yksinkertaistamaan rajat ylittävää kaupankäyntiä, vähentämään petoksia ja mukautumaan digitaalitalouteen. Keskeisiä toimia ovat vuoden 2021 sähköisen kaupankäynnin alv-säännöksiä koskeva paketti, pieniä ja keskisuuria yrityksiä (pk-yrityksiä) koskeva rajat ylittävä alv-järjestelmä, jota on sovellettu 1. tammikuuta 2025 alkaen, sekä maaliskuussa 2025 hyväksytty alv digiaikana -paketti, joka otetaan asteittain käyttöön tammikuuhun 2035 mennessä (ks. jäljempänä kohta 4).

2. Arvonlisäverokannat

Luonteeltaan väliaikaisen direktiivin 92/77/ETY ja sen korvanneen myöhemmän arvonlisäverodirektiivin mukaan kaikkien jäsenvaltioiden tavaroihin ja palveluihin soveltama yleinen arvonlisäverokanta on vähintään 15 prosenttia. Jäsenvaltiot voivat soveltaa tiettyihin direktiivin liitteessä III lueteltuihin tavaroihin tai palveluihin yhtä tai kahta alennettua verokantaa, joiden on oltava vähintään viisi prosenttia. Näihin sääntöihin sovelletaan tietyin edellytyksin myös useita poikkeuksia (esim. muihin tavaroihin tai palveluihin sovellettavat alhaisemmat verokannat). Kun otetaan huomioon tarve nykyaikaistaa ja päivittää luetteloa tavaroista ja palveluista, joihin voidaan soveltaa alennettuja verokantoja, direktiivillä alennettujen arvonlisäkantojen muuttamisesta (neuvoston direktiivi (EU) 2022/542) muutetaan erityisesti alennettujen verokantojen soveltamista tiettyjen toimintapoliittisten tavoitteiden osalta.

Alv-direktiivin 397 artiklan mukaan neuvosto päättää direktiivin täytäntöönpanon edellyttämistä toimenpiteistä yksimielisesti komission ehdotuksen pohjalta. Tämän perusteella osa alv-komitean antamista ohjeista on muutettu sitoviksi täytäntöönpanotoimiksi. Nämä toimenpiteet, joita sovelletaan sellaisenaan ilman, että

ne saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, sisältyvät arvonlisäveroa koskevaan täytäntöönpanoasetukseen (neuvoston täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 282/2011).

3. Sähköistä kaupankäyntiä koskevat alv-säännöt

Jotta voidaan yksinkertaistaa arvonlisäveron kantamista ja käsitellä rajat ylittävän sähköisen kaupankäynnin kasvua, komissio otti käyttöön arvonlisäveron erityisjärjestelmän (OSS-järjestelmä) ja tuontia koskevan arvonlisäveron erityisjärjestelmän (IOSS-järjestelmä) osana sähköisen kaupankäynnin arvonlisäveroa koskevaa lainsäädäntöpakettia, joka tuli voimaan heinäkuussa 2021.

Arvonlisäveron erityisjärjestelmässä kaikki EU:hun tai sen ulkopuolelle sijoittautuneet yritykset voivat täyttää EU:ssa tapahtuvaan myyntiin liittyvät alv-velvoitteensa yhden sähköisen portaalin kautta.

Tuontia koskeva arvonlisäveron erityisjärjestelmä yksinkertaistaa alv:n kantamista ja ilmoittamista enintään 150 euron arvoisista tavaroista, jotka tuodaan EU:n ulkopuolisista maista ja myydään verkossa EU:ssa oleville asiakkaille. Tässä järjestelmässä myyjä ilmoittaa alv:n yhdessä EU:n jäsenvaltiossa ja perii alv:n asiakkaalta myynnin yhteydessä, jolloin asiakkaan ei tarvitse maksaa alv:tä tuontitavaroista.

4. Nykyiset kehityssuuntaukset

Neuvosto hyväksyi maaliskuussa 2025 alv digiaikana -paketin, jolla nykyaikaistetaan alv-järjestelmää ja parannetaan sen toimivuutta yritysten kannalta sekä sen kykyä torjua petoksia hyödyntämällä ja edistämällä digitalisaatiota (mukaan lukien reaaliaikaiseen raportointiin ja sähköiseen laskutukseen liittyvät vaatimukset). Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita, että uusilla säännöillä pyritään tekemään alv-raportointivaatimuksista täysin digitaalisia yrityksille, jotka myyvät tavaroita ja palveluja toisessa EU:n jäsenvaltiossa, vuoteen 2030 mennessä. Niissä otetaan myös käyttöön alustataloutta koskevia erityisiä alv-sääntöjä. Toimenpiteet pannaan täytäntöön asteittain siten, että ne kaikki on pantu täytäntöön tammikuuhun 2035 mennessä. Paketin hyväksymisen jälkeen komissio julkaisi syyskuussa 2025 myös virallisen täytäntöönpanostrategian, jossa vahvistettiin, että paketti on siirtynyt aktiivisesti hallinnoituun täytäntöönpanovaiheeseen.

Toinen merkittävä edistysaskel on uusi rajat ylittävä pk-yrityksiä koskeva alv-järjestely, jota on sovellettu 1. tammikuuta 2025 alkaen. Tässä järjestelyssä yhteen jäsenvaltioon sijoittautuneet tukikelpoiset pienyritykset voivat saada alv-vapautuksen toisessa jäsenvaltiossa edellyttäen, että EU:n laajuinen 100 000 euron vuotuisen liikevaihdon raja-arvo tai asiaankuuluva kansallinen raja-arvo ei ylity. Järjestelyn tarkoituksena on myös vähentää säännösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia edellyttämällä vain yhtä rekisteröintiä, yhtä neljännesvuosiraporttia ja yksinkertaistettuja laskuja.

Toimenpiteillä pyritään myös puuttumaan alv-vajeeseen EU:ssa. Vuoden 2025 alv-vajetta EU:ssa koskevan komission kertomuksen mukaan alv-säännösten noudattamisvaje EU:ssa oli vuonna 2023 9,5 prosenttia alv:n kokonaisverovelvollisuudesta. Samaan aikaan komissio toteaa alv digiaikana -uudistuksen yhteydessä, että varovaisten arvioiden mukaan neljäsosan puuttuvista tuloista voidaan katsoa johtuvan suoraan EU:n sisäiseen kauppaan liittyvistä alv-petoksista. EU:n alv-järjestelyt voivat myös olla edelleen työläitä yrityksille, erityisesti

pk-yrityksille, nopeasti kasvaville yrityksille ja rajat ylittävää toimintaa harjoittaville yrityksille.

Viimeaikaisella oikeuskäytännöllä on myös hiottu EU:n alv-lainsäädännön tulkintaa. Asiassa Agrupació de Neteja Sanitària, joka saatiin päätökseen tammikuussa 2026, unionin tuomioistuin katsoi, että kansallisessa lainsäädännössä ei voida edellyttää riippumattomien henkilöyhteenliittymien arvonlisäverovapautuksen soveltamiseksi, että suoritetut palvelut liittyvät suoraan ja yksinomaan verosta vapautettuun toimintaan. Tämä tuomio on merkityksellinen, koska siinä vahvistetaan, että jäsenvaltiot eivät voi aiheettomasti kaventaa unionin oikeudessa säädettyjen arvonlisäverovapautusten soveltamisalaa.

D. Parlamentin viimeisimmät kannat arvonlisäveroon

Parlamentti antoi 24. marraskuuta 2016 päätöslauselman komission alv:tä koskevasta toimintasuunnitelmasta ja suhtautui siinä myönteisesti komission aikeeseen ehdottaa lopullista arvonlisäverojärjestelmää ja lisätoimia petosten torjumiseksi. Maaliskuussa 2019 parlamentti hyväksyi talousrikoksia, veropetoksia ja veronkiertoa käsittelevän erityisvaliokunnan (TAX3) työhön perustuvan mietinnön, jossa käsitellään erinäisiä arvonlisäveroon liittyviä kysymyksiä. Kansallisten verouudistusten vaikutuksesta EU:n talouteen 15. helmikuuta 2022 antamassaan päätöslauselmassa parlamentti kehotti jäsenvaltioita sopimaan välillistä verotusta, pääasiassa arvonlisäverotusta, koskevasta vahvasta, ymmärrettävästä ja kunnianhimoisesta uudistuksesta. Se myös kehotti komissiota esittämään konkreettisia ehdotuksia, joilla edistetään tehokkaampaa järjestelmää EU:n sisäisiä alv-liiketoimia koskevien tietojen vaihtamiseksi ja saatetaan se yhteentoimivaksi kansallisten mekanismien kanssa. Lisäksi parlamentti kehotti komissiota ja jäsenvaltioita analysoimaan ja vaihtamaan parhaita käytäntöjä jäsenvaltioissa, jotka ovat onnistuneet välttämään suuren alv-vajeen.

Parlamentti esitti 10. maaliskuuta 2022 antamassaan päätöslauselmassa komissiolle useita suosituksia elpymisstrategiaa tukevasta oikeudenmukaisesta ja yksinkertaisesta verotuksesta. Se kehotti komissiota pienentämään merkittävästi alv-vajetta kaikkialla EU:ssa, erityisesti covid-19-pandemian jälkeisessä tilanteessa, ja ehdotti erityisiä toimia, jotka koskevat myös alv-vajetta, joka liittyy rajat ylittävää unionin sisäistä kauppaa koskevaan vapautukseen. Muut suositukset liittyvät sähköiseen laskutukseen kaikkialla EU:ssa ja tarpeeseen analysoida (esimerkiksi tekoälyyn liittyviä) teknologisia mahdollisuuksia, joita voidaan soveltaa (lähes) reaaliaikaisiin alv-ilmoituksiin yritysten välisissä liiketoimissa tietosuoja ja luottamuksellisuus huomioon ottaen.

Marraskuussa 2023 käynnistyi uusi kuulemismenettely. Parlamentti vahvisti talous- ja raha-asioiden valiokunnan laatiman mietinnön pohjalta kantansa komission ehdotukseen ”alv digiaikana”. Parlamentti hyväksyi komission ehdotuksen muutettuna ja pyysi komissiota teettämään 31. joulukuuta 2027 jälkeen riippumattoman tutkimuksen, jossa arvioidaan, ovatko luovuttajaksi katsottua verovelvollista (eli tavaroiden luovutuksia helpottavaa sähköistä rajapintaa ylläpitävää verovelvollista) koskevat säännöt onnistuneita, ja jos näin on, määrittämään vastaavassa tilanteessa olevia muita aloja. Komission olisi toimitettava tämä tutkimus parlamentille ja neuvostolle. Parlamenttia kuultiin uudelleen helmikuussa 2025 sen jälkeen, kun neuvosto oli esittänyt muutoksia uuden alv-direktiivin alkuperäiseen versioon.

Helmikuussa 2025 toteutetun parlamentin lisäkuulemisen jälkeen parlamentti hyväksyi tarkistetun alv digiaikana -paketin 12. helmikuuta 2025. Neuvosto hyväksyi paketin 11. maaliskuuta 2025.

ALKOHOLIN, TUPAKAN JA ENERGIAN VALMISTEVEROT

A. Oikeusperusta

SEUT:n 113 artikla sekä energiaverotuksen osalta SEUT:n 192 artikla SEUT:n 191 artiklassa määrättyjen tavoitteiden saavuttamiseksi

B. Tavoitteet

Valmisteverojen kannat ja rakenteet vaihtelevat jäsenvaltioittain ja vaikuttavat kilpailuun. Hyvin suuret erot tietystä tuotteesta kannettavassa verossa voivat johtaa tavaroiden liikkumiseen verotuksellisista syistä, tulojen menetyksiin ja petoksiin. Sekä verojen rakenteita että verokantoja on pyritty yhdenmukaistamaan aina 1970-luvun alusta lähtien, mutta asiassa on edistytty vain rajallisesti.

C. Saavutukset

1. Yleiset säännökset

Kaikkiin EU:n lainsäädännön nojalla valmisteveron alaisiin tuotteisiin sovellettavat yhteiset säännökset vahvistetaan direktiivissä valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä (neuvoston direktiivi (EU) 2020/262, jolla kumotaan ja korvataan neuvoston direktiivi 2008/118/EY 13. helmikuuta 2023 alkaen). Direktiivissä on useita toimenpiteitä, joilla on tarkoitus virtaviivaistaa ja yksinkertaistaa prosesseja, jotka koskevat valmisteveron alaisten tuotteiden vientiä ja tuontia, yritysten välisiä menettelyjä ja poikkeuksellisia tilanteita. Direktiivillä on digitalisoitu tavaroiden siirtojen valvonta sellaisten jäsenvaltioiden välillä, joissa valmistevero on jo kannettu lähtöjäsenvaltiossa (valmistevero maksettu). Nämä siirrot suoritetaan 13. helmikuuta 2023 alkaen vaihtamalla sähköisiä viestejä tietokoneistetun valmisteveron alaisten tuotteiden siirtojen valvontajärjestelmän kautta samaan tapaan kuin tavaroita siirretään väliaikaisen verottomuuden järjestelmässä. Jäljelle jäävät säännökset tullimenettelyjen yhdenmukaistamiseksi tulivat voimaan helmikuussa 2024.

Direktiivillä pyritään myös parantamaan kulutukseen luovutettujen valmisteveron alaisten tavaroiden vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla ja samalla varmistamaan, että jäsenvaltiot kantavat asianmukaisen veron. Lisäksi pyritään yhdenmukaistamaan EU:n valmistevero- ja tullimenettelyt.

2. Alkoholi

Periaatteellinen kysymys alkoholin verotuksessa on ollut se, missä määrin eri tuotteet kilpailevat keskenään. Komissio ja Euroopan unionin tuomioistuin ovat perinteisesti katsoneet, että kaikki alkoholijuomat ovat enemmän tai vähemmän toisensa korvaavia ja keskenään kilpailevia. Vasta vuonna 1992 annettiin direktiivi 92/83/ETY, jossa määritellään valmisteveron alaiset tuotteet ja veron määräytymismenetelmä. Sen jälkeen annettiin toinen tärkeä säädös, direktiivi alkoholin ja alkoholijuomien valmisteverojen määrien lähentämisestä (direktiivi 92/84/ETY), jossa vahvistetaan vähimmäisverokannat, joita on sovellettava kuhunkin alkoholijuomien luokkaan, sekä alennetut verokannat tietyillä Kreikan, Italian ja Portugalin alueilla. Tämä tarkoittaa

sitä, että jäsenvaltiot voivat vapaasti soveltaa näitä vähimmäisverokantoja korkeampia valmisteverokantoja omien kansallisten tarpeidensa mukaisesti.

Neuvosto hyväksyi 29. heinäkuuta 2020 joukon uusia sääntöjä, jotka sisältyvät direktiiviin alkoholin ja alkoholijuomien valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisesta (neuvoston direktiivi (EU) 2020/1151, jolla muutetaan direktiiviä 92/83/ETY, ja jota on sovellettu 1. tammikuuta 2022 alkaen). Uudet säännöt laadittiin komission suorittaman direktiivin 92/83/ETY arvioinnin perusteella.

3. Tupakkatuotteet

Tupakkaverodirektiivissä (neuvoston direktiivi 2011/64/EU) on vuodesta 2011 lähtien määritelty valmistettuun tupakkaan sovellettavat valmisteveron vähimmäiskannat. Vastoin komission alkuperäisiä ehdotuksia siinä määritellään ainoastaan vähimmäisverokannat. Valmistetun tupakan veronalaisia luokkia on useanlaisia. Savukkeissa vero koostuu arvoon perustuvasta valmisteverosta sekä erityisvalmisteverosta. Muille tupakkatuotteille määrätään joko arvoon perustuva valmistevero, erityisvalmistevero tai ns. sekavalmistevero.

Komissio ilmoitti 19. lokakuuta 2020 tupakkaverodirektiivin tarkistamisesta. Nykyisiä sääntöjä arvioidaan parhaillaan sen selvittämiseksi, ovatko ne edelleen tarkoituksenmukaisia sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan ja terveyden suojelun korkean tason varmistamiseksi. Komissio katsoo, että tupakkaverodirektiivissä vahvistetut vähimmäisverokannat ovat menettäneet vaikutuksensa, koska monet jäsenvaltiot verottavat useimpia tupakkatuotteita näitä vähimmäisverokantoja tiukemmin. Direktiivi ei sen mukaan myöskään täysin kata useita uudentyyppisiä tupakkatuotteita. Kyseiset puutteet nykyisessä kehyksessä ovat myötävaikuttaneet rajat ylittävien ostosten väärinkäyttöön. Tämän vuoksi 16. heinäkuuta 2025 annetussa komission ehdotuksessa neuvoston direktiiviksi esitetään tupakkaverodirektiivin saattamista ajan tasalle sisällyttämällä siihen nimenomaisesti sähkösavukkeet, kuumennettavaksi tarkoitettu tupakka ja nikotiinipussit, korottamalla vähimmäisverokantoja ja yhdenmukaistamalla ne jäsenvaltioissa sekä kytkemällä ne inflaatioon ja ostovoimaan. Lisäksi siinä ehdotetaan, että raakatupakan valvontaa tehostetaan hyödyntämällä valmisteveron alaisten tuotteiden siirtojen valvontajärjestelmää (EMCS). Tällä pyritään vähentämään rajatylittäviä petoksia ja laitonta kauppaa.

4. Energiatuotteet (kivennäisöljyt, kaasu, sähkö, vaihtoehtoinen energia, ilmailupolttoaineet)

Kivennäisöljyistä yhteisössä perittävien valmisteverojen perusrakenne luotiin vuonna 1992. Alun perin suunnitellun täydellisen yhdenmukaistamisen sijaan määriteltiin alkoholin ja tupakan tavoin ainoastaan vähimmäisverokanta. Komissio esitti vuonna 1997 joukon ehdotuksia energiatuotteiden, kuten kivennäisöljyjen, kaasun ja sähkön, valmisteveroista. Ne hyväksyttiin, tosin merkittävin muutoksin (direktiivi 2003/96/EY, poikkeukset direktiiveissä 2004/74/EY ja 2004/75/EY).

Ilma-alusten polttoaine on vapautettu valmisteverosta, paitsi jos sitä käytetään yksityiseen harrasteilmailuun. Tämä vapautus sisältyy energiaverodirektiivin (neuvoston direktiivi 2003/96/EY) 14 artiklan 1 kohdan b alakohtaan. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin verottaa kotimaanlennoilla käytettävää polttoainetta ja kahdenvälisten sopimusten avulla myös EU:n sisäisillä lennoilla käytettävää

polttoainetta. Tällaisissa tapauksissa jäsenvaltiot voivat soveltaa verokantaa, joka on alhaisempi kuin energiaverodirektiivissä säädetty vähimmäisverokanta.

Vuonna 2001 ehdotettiin toimenpiteitä biopolttoaineiden käytön edistämiseksi muun muassa alennettua valmisteverokantaa soveltamalla. Toimenpiteet hyväksyttiin vuonna 2003 osana direktiiviä 2003/30/EY.

5. Energiaverotusta koskevia viimeaikaisia aloitteita

Euroopan vihreän kehityksen ohjelma on politiikka-aloitteiden paketti, jonka tavoitteena on ohjata EU:ta kohti vihreää siirtymää, jotta EU saavuttaisi ilmastoneutraaliuden vuoteen 2050 mennessä. Komissio käynnisti vihreän kehityksen ohjelman joulukuussa 2019, ja Eurooppa-neuvosto pani sen merkille myöhemmin samassa kuussa pitämässään kokouksessa. Vihreän kehityksen ohjelman tavoitteet siirretään lainsäädäntöön 55-valmiuspaketin avulla. Siihen sisältyy joukko ehdotuksia EU:n lainsäädännön yhdenmukaistamiseksi EU:n ilmastotavoitteiden kanssa, muun muassa energiaverodirektiivin tarkistaminen. Ehdotuksella pyritään lisäämään johdonmukaisuutta EU:n muiden politiikkojen kanssa ja edistämään EU:n keskipitkän ja pitkän aikavälin energia- ja ilmastotavoitteiden saavuttamista ottamalla eri energialähteiden ympäristövaikutukset tarkemmin huomioon ja kannustamalla kuluttajia ja yrityksiä muuttamaan toimintaansa.

Ehdotus on parhaillaan neuvoston tarkasteltavana. Kiistanalaisimpia kysymyksiä jäsenvaltioiden välillä ovat se, missä määrin vähimmäisverokantoja indeksoidaan, sekä lento- ja meriliikenteen verotus. Neuvosto arvioi joulukuussa 2024 siihen mennessä saavutettua edistystä. Se totesi, että neuvottelut etenivät ja niissä löydettäisiin tasapaino ilmastotavoitteiden, jäsenvaltioiden erityistarpeiden ja EU:n kilpailukyvyn välillä. Lisäponnistelut ovat kuitenkin tarpeen, jotta päästäisiin yksimielisyyteen.

D. Parlamentin viimeisimmät kannat energiaverotukseen

Komissio julkisti heinäkuussa 2021 ehdotuksen energiaverodirektiivin tarkistamisesta, ja talous- ja raha-asioiden valiokunnan esittelijä antoi siitä 28. helmikuuta 2022 mietintöluonnoksen, johon oli mahdollista esittää tarkistuksia. Asian eteneminen on vaikeaa, koska se on poliittisesti arkaluonteinen ja saattaa vaikuttaa kuluttajahintoihin. Asian käsittely jäi kesken edellisen vaalikauden lopussa. Sitä on jatkettu kymmenennellä vaalikaudella, ja uusi mietintö on laadittu ja esitelty talous- ja raha-asioiden valiokunnalle.

Yleisesti voidaan todeta, että EU:ssa sovellettavassa välillisessä verotuksessa keskitytään tällä hetkellä saattamaan meneillään olevat uudistukset päätökseen ja varmistamaan, että uudet arvonlisävero- ja valmisteverokehykset tosiasiallisesti tukevat vihreää ja digitaalista siirtymää.

Tämän tekstin on laatinut talous- ja kasvuasioista vastaava Euroopan parlamentin politiikkayksikkö. Lisätietoja tästä aiheesta on veroasioita käsittelevän alivaliokunnan (FISC) verkkosivustolla.

Alessia CAPPELLETTI / Jost Angerer
03/2026

2.5.12. KILPAILUPOLITIIKKA

Tässä luvussa selitetään, kuinka EU:n kilpailupolitiikka auttaa pitämään sisämarkkinat avoimina ja oikeudenmukaisina. Siinä esitetään oikeusperusta, pääasialliset tavoitteet ja keskeiset välineet, joita ovat kilpailuoikeus, yrityskeskittymien valvonta, valtiontukien valvonta, säännöt yleistä taloudellista etua koskevista palveluista sekä digimarkkinoita ja ulkomaisia tukia koskevat uudemmat välineet. Luvussa esitetään myös yhteenveto viimeaikaisesta kehityksestä ja parlamentin roolista.

OIKEUSPERUSTA

— Sopimus Euroopan unionista (SEU) ja sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT): SEU-sopimuksen 3 artiklan 3 kohdassa ja SEUT-sopimuksen 101–109 artiklassa vahvistetaan oikeusperusta kilpailupolitiikalle, yrityskeskittymiin liittyvälle kilpailuanalyysille ja valtiontukien valvonnalle. Julkisten yritysten, yleistä etua koskevien palvelujen ja sisämarkkinoiden osalta ovat merkityksellisiä myös SEUT-sopimuksen 14, 37, 93, 106, 114 ja 345 artikla.

— Yrityskeskittymien valvonnasta annetussa neuvoston asetuksessa (neuvoston asetus (EY) N:o 139/2004) vahvistetaan EU:n puitteet EU:n laajuisten yrityskeskittymien tarkastelulle, ja komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2023/914, jota on oikaistu komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2024/2776, vahvistetaan yrityskeskittymien valvontaa koskevat menettely- ja ilmoitussäännöt.

— Digimarkkinasäädöksellä (asetus (EU) 2022/1925) otetaan käyttöön nimettyjä portinvartijoita koskevia ennakkovelvoitteita digitaalisilla markkinoilla.

— Ulkomaisista tuista annetulla asetuksella (asetus (EU) 2022/2560) puututaan ulkomaisten tukien aiheuttamiin vääristymiin etenkin yrityskeskittymissä ja julkisissa hankinnoissa.

— Pöytäkirja N:o 26 yleistä etua koskevista palveluista ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 36 artikla ovat merkityksellisiä yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen ja keskeisten palvelujen saatavuuden kannalta.

TAVOITTEET

EU:n kilpailupolitiikalla pyritään suojelemaan kilpailuprosessia, jotta sisämarkkinat toimisivat kuluttajien, yritysten ja viranomaisten hyväksi, ja niinpä sillä pyritään:

— estämään kartelleja, väärinkäyttöä ja kilpailunvastaisia yrityskeskittymiä, jotka vähentävät valinnanvaraa, nostavat hintoja tai heikentävät innovointia

— varmistamaan, että jäsenvaltiot voivat tukea oikeutettuja julkisia tavoitteita heikentämättä kohtuuttomasti kilpailua sisämarkkinoilla

— vastaamaan digitaalisiin alustoihin, ulkomaisiin tukiin ja teollisuuspolitiikkaan liittyviin uusiin riskeihin ja säilyttämään samalla oikeusvarmuus

— tukemaan avoimia markkinoita, talouden tehokkuutta ja pitkän aikavälin kasvua kaikkialla EU:ssa.

KESKEISET EDISTYSASKELEET JA VÄLINEET

EU:n kilpailupolitiikassa yhdistyvät perinteinen kilpailuoikeus ja valtiontukien valvonta sekä uudemmat sääntelyvälineet. Perusajatus on kuitenkin sama: yritysten olisi kilpailtava ansioillaan ja julkinen tuki olisi sallittava vain, jos se on perusteltua ja oikeasuhteista.

A. Kilpailuoikeus ja määräävän aseman väärinkäyttö

SEUT-sopimuksen 101 artiklassa kielletään yritysten väliset sopimukset, jotka rajoittavat kilpailua, mukaan lukien kartellit. Jotkin yhteistyösopimukset voidaan edelleen sallia, jos ne tuottavat selkeitä tehokkuusetuja ja antavat kuluttajille kohtuullisen osuuden hyödyistä. Tämän vuoksi ryhmäpoikkeusasetukset ja niihin liittyvät suuntaviivat ovat edelleen tärkeitä päivittäisessä liiketoiminnassa.

SEUT-sopimuksen 102 artiklassa kielletään määräävän markkina-aseman väärinkäyttö. Määräävä asema ei sinänsä ole lainvastainen, mutta määräävässä asemassa olevilla yrityksillä on erityinen vastuu siitä, että ne eivät syrjäytä kilpailijoita epäoikeudenmukaisesti tai käytä käyttäjiä hyväkseen. Tyypillisiä huolenaiheita ovat saalistushinnoittelu, sitomisjärjestelyt (joissa yhden tuotteen myynti edellyttää toisen tuotteen ostamista), oman yrityksen suosiminen ja toimituksesta kieltäytyminen. Komissio tarkisti vuonna 2024 markkinoiden määritelmää koskevaa tiedonantoaan päivittämällä keskeistä analyysivälinettä, jota käytetään sekä kilpailunrajoitus- että sulautuma-asioissa.

B. Yrityskeskittymien valvonta

EU:n sulautuma-asetuksen mukaan komissio voi tarkastella EU:n laajuisia yrityskeskittymiä ennen niiden toteuttamista. Tarkastelussa selvitetään, estäisikö liiketoimi olennaisesti tehokkaan kilpailun sisämarkkinoilla erityisesti siitä syystä, että sillä luodaan määräävä asema tai vahvistetaan sitä. Tarkistettua yksinkertaistettua yrityskeskittymien valvontamenettelyä ja tarkistettuja täytäntöönpanosääntöjä on sovellettu syyskuusta 2023, ja niiden ansiosta tapausten käsittely on helpottunut.

Myös yrityskeskittymiä koskevia toimintaperiaatteita arvioidaan parhaillaan uudelleen. Komissio käynnisti vuonna 2025 julkiset kuulemiset tarkistetuista yrityskeskittymiä koskevista suuntaviivoista, ja vuonna 2026 uudelleentarkastelu on edelleen käynnissä. Samaan aikaan muuttui neuvoston asetuksen (EY) 139/2004 22 artiklan mukaisia siirtoja koskeva oikeudellinen kehys unionin tuomioistuimen syyskuussa 2024 asiassa Illumina/Grail antaman tuomion johdosta. Raja-arvon alittuessa siirtoja ei voida enää käyttää, jos siirtoa pyytäneellä kansallisella viranomaisella ei ole kansallisen lainsäädännön nojalla toimivaltaa. Tämä on rajoittanut yhtä aiemmin käytettyä tapaa tarkastella tiettyjä innovaatiovetoisia ostoja uudelleen.

C. Valtiontuki, yleistä taloudellista etua koskevat palvelut ja liikenne

SEUT-sopimuksen 107 artiklassa kielletään kilpailua vääristävä valtiontuki, ellei sitä voida perustella perussopimuksen nojalla. Ajan mittaan tämä ala on kehittynyt

pääasiassa tiukoista rajoituksista kehykseksi, jonka avulla myös kanavoidaan julkista tukea yhteisiin politiikkatavoitteisiin edellyttäen, että suojatoimet pysyvät voimassa.

Merkittävä viimeaikainen edistysaskel oli puhtaan teollisen kehityksen valtiontukikehys. Sitä on sovellettu 25. kesäkuuta 2025 alkaen, ja se on voimassa 31. joulukuuta 2030 saakka. Sillä tuetaan puhdasta energiaa, teollisuuden hiilestä irtautumista ja puhtaan teknologian valmistusta, ja se osoittaa, miten kilpailupolitiikka kytkeytyy yhä enemmän EU:n laajempaan kilpailukykyä ja häiriönsietokykyä koskeviin tavoitteisiin.

Myös yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen kehystä on päivitetty. Niitä koskeva tarkistettu päätös tuli voimaan 8. tammikuuta 2026. Lisäksi komissio hyväksyi 16. maaliskuuta 2026 uudet maa- ja multimodaaliliikenteen suuntaviivat ja uuden liikennealan ryhmäpoikkeusasetuksen, joiden ansiosta jäsenvaltioiden on helpompi tukea tiettyjä kestäviä liikennehankkeita. Komissio käynnisti 25. helmikuuta 2026 myös julkisen kuulemisen luonnoksesta uudeksi yleiseksi ryhmäpoikkeusasetukseksi ja jatkoi näin laajempaa pyrkimystään yksinkertaistamiseen.

D. Digimarkkinat ja ulkomaiset tuet

Nykyään kilpailupolitiikka toimii tietyillä aloilla kohdennetun ennakkosääntelyn rinnalla. Digimarkkinasäädöstä sovelletaan suuriin alustoihin, jotka toimivat tärkeinä portteina yritysten ja käyttäjien välillä. Kevääseen 2026 mennessä oli nimetty seitsemän portinvartijaa ja 23 ydinalustapalvelua. Digimarkkinasäädös ei korvaa SEUT-sopimuksen 101 ja 102 artiklaa vaan toimii niiden rinnalla.

Ulkomaisia tukia koskeva asetus täyttää toisen aukon. Se antaa komissiolle välineitä tutkia vääristäviä tukia, joita EU:n ulkopuoliset valtiot myöntävät sisämarkkinoilla toimiville yrityksille. Tämä on erityisen tärkeää yrityskeskittymien ja julkisten hankintamenettelyjen kannalta. Tammikuun 9. päivänä 2026 hyväksytyissä suuntaviivoissa selvennettiin, kuinka komissio arvioi vääristymiä ja soveltaa tasapainotestiä, mikä antaa yrityksille lisää ennustettavuutta.

TÄYTÄNTÖÖNPANO

Komissio on edelleen EU:n kilpailulainsäädännön keskeinen täytäntöönpanoelin, mutta se ei toimi yksin. Myös kansalliset kilpailuviranomaiset ja tuomioistuimet soveltavat EU:n sääntöjä, etenkin asetusta perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta (neuvoston asetus (EY) 1/2003) ja ECN+ -direktiiviä (direktiivi (EU) 2019/1). Niiden koordinointi Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston kautta auttaa tekemään täytäntöönpanosta johdonmukaisempaa kaikkialla EU:ssa.

Täytäntöönpanosta on tullut laaja-alaisempaa, sillä komissio soveltaa nyt kilpailuoikeutta, yrityskeskittymiä ja valtiontukea koskevien sääntöjen lisäksi myös digimarkkinasäädöstä ja ulkomaisia tukia koskevaa asetusta. Myös yksityisoikeudellinen täytäntöönpano on edelleen tärkeää. Vahingonkorvauskanteista annetulla direktiivillä helpotetaan edelleen kilpailunvastaisesta toiminnasta vahinkoa kärsineiden osapuolten mahdollisuuksia hakea korvausta kansallisissa tuomioistuimissa.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Kilpailupolitiikan alalla parlamentin pääasiallinen tehtävä on valvoa toimeenpanovallan käyttäjää. Kilpailuasioista vastaava komission jäsen käy parlamentin talous- ja raha-asioiden valiokunnassa, ja parlamentti seuraa sekä merkittäviä poliittisia keskusteluja että yksittäisiä täytäntöönpanosuuntauksia.

Parlamentti myös osallistuu mietintöjen, päätöslauselmien ja valiokuntatyön kautta sellaisten kysymysten käsittelyyn kuin digitaaliset markkinat, teollisuuspolitiikka, valtiontukien joustavuus sekä kilpailupolitiikan laajemmat vaikutukset innovointiin ja strategiseen riippumattomuuteen. Vaikka kilpailulainsäädäntöä muokkaavat edelleen pitkälti perussopimuksen määräykset ja komission täytäntöönpanokäytännöt, parlamentti auttaa rajaamaan poliittista keskustelua ja arvioimaan, onko avoimuuden, oikeudenmukaisuuden ja kilpailukyvyn välinen tasapaino edelleen asianmukainen.

Tämän tekstin on laatinut parlamentin talouden hallinnan ja EMU:n valvontayksikkö. Lisätietoja on talous- ja raha-asioiden valiokunnan verkkosivustolla.

Santiago IGLESIAS ESCUDERO
04/2026

2.5.13. RAHOITUSPALVELUPOLITIIKKA

Tässä Faktatietojen luvussa kerrotaan pankkitoimintaa, sijoittamista, vakuutuksia, ja pääomamarkkinoita sekä kestävää rahoitusta koskevista säännöistä EU:ssa. Siinä esitellään tärkeimmät tapahtumat 1950-luvulta nykypäivään. Niitä ovat esteiden poistaminen, sisämarkkinoiden ja yhteisen rahan alueen luominen sekä finanssikriisiin liittyvät uudistukset. Lisäksi esitellään rahoituspalveluja koskevaa keskeistä EU:n lainsäädäntöä ja kerrotaan, kuinka Euroopan parlamentti muokkaa sääntöjä, joilla suojellaan kuluttajia ja pidetään markkinat vakaina.

OIKEUSPERUSTA

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta – tämä EU:hun kuuluvien maiden välinen sitova sopimus on tärkein rahoituspalvelupolitiikkaa ohjaava oikeudellinen asiakirja. Erityisen tärkeitä ovat seuraavat artiklat:

— 49 artikla vapaudesta perustaa yritys: artiklassa kielletään asettamasta rajoituksia jonkin EU-maan kansalaisille, jotka avaavat yrityksen toisessa EU-maassa; se kattaa myös itsenäiset ammatinharjoittajat;

— 56 artikla palvelujen tarjoamisen vapaudesta: artiklassa kielletään rajoittamasta EU-maiden kansalaisten vapautta tarjota palveluja missä tahansa muualla EU:ssa; sitä voidaan soveltaa myös EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisiin, jos nämä ovat sijoittautuneet EU-maahan;

— 63 artikla pääomien vapaasta liikkuvuudesta: artiklassa kielletään pääomanliikkeiden rajoittaminen EU-maiden välillä sekä näiden maiden ja EU:n ulkopuolisten maiden välillä; ja

— 114 artikla sisämarkkinoita koskevien lakien lähentämisestä: artiklaa käytetään laajalti kansallisten sääntöjen yhdenmukaistamiseen.

MITÄ RAHOITUSPALVELUT OVAT JA MIKSI EU SÄÄNTELEE NIITÄ?

Rahoituspalvelut ovat pohjimmiltaan liiketoimia. Niitä toteutetaan muun muassa kuluttajarahoituksen sekä pankki-, vakuutus- ja sijoitustoiminnan aloilla. Rahoituspalvelujen tarjoajat ovat näiden liiketoimien välittäjiä, jotka kanavoivat varoja säästäjiltä tai sijoittajilta lainanottajille ja jakavat riskejä uudelleen. Rahoituspalvelut ovat näin ollen ratkaisevan tärkeitä kaikille talouksille. Tämän lisäksi tarve parantaa luottamusta palveluntarjoajien ja kuluttajien välillä on syynä siihen, että EU:lla on rahoituspalveluja koskevia sääntöjä.

EU:N RAHOITUSPALVELUPOLITIIKAN TAVOITTEET

EU:n rahoituspalvelupolitiikkaa toteutetaan sääntelyn, avoimuuden ja valvonnan avulla. Tavoitteena on

— varmistaa, että rahoitusmarkkinat, joilla palveluntarjoajat toimivat, ovat vakaat, turvalliset ja tehokkaat

— suojella kuluttajia ja

— tukea investointeja, kasvua ja työllisyyttä.

EU:N YHDENTYNEIDEN RAHOITUSMARKKINOIDEN KEHITYS

A. Esteiden poistaminen yritystoiminnalta (1957–1973)

Toimet jäsenvaltioiden rahoitusjärjestelmien yhdentämiseksi aloitettiin 1950-luvulla, ja niissä keskityttiin aluksi liiketoiminnan esteiden poistamiseen. Tuolloin otettiin käyttöön sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteet. Vuonna 1957 tehdyllä Rooman sopimuksella luotiin yhteismarkkinat ja poistettiin esteet henkilöiden, palvelujen, tavaroiden ja pääomien vapaalta liikkuvuudelta silloisen Euroopan talousyhteisön (ETY) jäsenvaltioiden välillä. Vuonna 1962 poistettiin palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden rajoitukset.

B. Kansallisten lakien ja toimintatapojen yhdenmukaistaminen (1973–1983)

Seuraava suuri muutos käynnistyi 1970-luvulla, kun ryhdyttiin yhdenmukaistamaan kansallisia lakeja ja toimintatapoja. Tässä prosessissa tärkeimpiä olivat kolme neuvoston direktiiviä:

1. Vuonna 1973 annetulla **vahinkovakuutusdirektiivillä** (73/239/ETY) luotiin vahinkovakuutuksille yhtenäismarkkinat ETY:ssä. Direktiivin mukaan yhdessä EU-maassa toimiluvan saaneet vakuutuslaitokset voivat toimia kaikkialla EU:ssa sivuliikkeiden kautta.
2. Vuonna 1977 annetulla **pankkidirektiivillä** (77/780/ETY) otettiin käyttöön kaikille Euroopan talousyhteisön pankeille yhteiset toimilupavaatimukset, mikä helpotti niiden rajatylittävää toimintaa ja valvontaa.
3. Vuonna 1979 annetulla **henkivakuutusdirektiivillä** (79/267/ETY) koordinoidaan henkivakuutusten ensivakuutustoimintaa koskevia sääntöjä, lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

C. Sisämarkkinoiden toteuttaminen (1983–1992)

Sisämarkkinat saatiin ”valmiiksi” 1980- ja 1990-luvuilla. Tämä tarkoitti jäljellä olevien fyysisten, teknisten ja oikeudellisten esteiden poistamista EU-maiden väliltä tavaroiden, palvelujen, pääomien ja henkilöiden vapaan liikkuvuuden varmistamiseksi.

Vuonna 1985 julkaistiin komission asiakirja, jossa esitettiin toimintaohjelma ja aikataulu sisämarkkinoiden toteuttamiselle vuoden 1992 loppuun mennessä. Siihen sisältyi erityinen rahoituspalveluja käsittelevä osio. Sen mukaan yhdenmukaistaminen perustuu seuraaviin periaatteisiin:

— **yhteinen pankkitoimilupa**, joka mahdollistaa sen, että yhteen maahan sijoittautunut yksikkö voi tarjota pankkipalveluja kaikissa muissa EU-maissa sekä Norjassa, Islannissa ja Liechtensteinissa ilman, että kussakin maassa tarvitaan erillisiä toimilupia;

— **vastavuoroinen tunnustaminen** on keskeinen sisämarkkinaperiaate, ja sen mukaan yhdessä EU-maassa laillisesti kaupan pidettäviä tuotteita voidaan myydä muissa EU-maissa ilman, että niiden on täytettävä muita teknisiä sääntöjä;

— **kotivaltiovalvonta** tarkoittaa, että yritystä, tavaraa tai palvelua sääntelee ja valvoo sen alkuperämaa eikä vastaanottava maa, jossa sitä myydään.

D. Yhteisen rahan alueen luominen (1993–2007)

Euroopan yhteinen raha otettiin käyttöön vuonna 1993 tehdyllä Maastrichtin sopimuksella. Valuutta on tietenkin euro, mutta aluksi se tunnettiin nimellä Euroopan valuuttayksikkö eli ecu. Komissio julkaisi toukokuussa 1999 rahoituspalvelujen toimintasuunnitelman, johon sisältyi toimenpiteitä rahoituspalvelujen sisämarkkinoiden parantamiseksi. Neuvosto asetti heinäkuussa 2000 Euroopan arvopaperimarkkinoiden sääntelyä tarkastelevan viisaiden komitean. Komitean loppuraportissa todettiin, että EU:n institutionaaliset puitteet ovat *liian hitaat, jäykät ja monimutkaiset ja globaalien rahoitusmarkkinoiden nopeatahtisuuteen huonosti soveltuvat*. Sen perusteella käynnistettiin niin kutsuttu Lamfalussy-prosessi, nelitasoinen lainsäädäntömenettely, jolla rahoituspalvelulainsäädännöstä pyrittiin tekemään kevyempää, joustavampaa ja teknisesti täsmällisempää. Sitä käytettiin aluksi arvopapereita koskevassa lainsäädäntötyössä ja laajennettiin myöhemmin muille rahoituspalvelusäänteln aloille.

E. Maailmanlaajuinen rahoituskriisi ja kriisin jälkeiset uudistukset (vuodesta 2007 eteenpäin)

Vuotta 2007 edeltävälle ajanjaksolle oli ominaista rahoitusmarkkinoiden yhdentymisen eteneminen sekä EU:ssa että maailmanlaajuisesti. Tämän kehityksen pysäytti äkillisesti vuosien 2007 ja 2008 maailmanlaajuinen rahoituskriisi, jonka vuoksi tarvittiin kiireesti uudistuksia. .

Kriisin vuoksi rahoituspalvelualaa ryhdyttiin uudistamaan pikaisesti, ja komissio ehdotti yli 50:tä toimenpidettä. Kriisin jälkeisissä uudistuksissa vastuuta siirrettiin yksittäisiltä mailta EU:lle monissa rahoituspalvelujen sääntelyä ja valvontaa koskevissa asioissa. Viime aikoina EU on lisäksi painottanut kestävyyttä ja digitalisaatiota.

Kansainvälisten foorumien rooli sääntöjen ja standardien asettamisessa on kasvanut merkittävästi, koska on mahdollista, että rahoitusmarkkinoiden häiriöt leviävät laitoksesta tai maasta toiseen. Niinpä sellaiset foorumit ja elimet kuin G20, finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmä, Baselin pankkivalvontakomitea, kansainvälinen vakuutusvalvojien järjestö ja kansainvälinen arvopaperimarkkinavalvojien yhteisö ovat nyt entistä tärkeämpiä EU:n sääntely- ja valvontaviranomaisille.

F. Säästö- ja investointiunioni

Säästö- ja investointiunioni on EU:n aloite, jolla pyritään yhdistämään paremmin kotitalouksien säästöt tuottaviin investointeihin kaikkialla EU:ssa. Aloite käynnistettiin maaliskuussa 2025. Se perustuu pääomamarkkinaunioniin, ja sen avulla pyritään luomaan yhdennetympi, häiriönsietokykyisempi ja tehokkaampi rahoitusjärjestelmä. Sen päätavoitteita ovat seuraavat:

— parantaa pienten ja keskisuurten yritysten ja innovatiivisten yritysten rahoituksen saantia

— tarjota EU:n kansalaisille enemmän investointimahdollisuuksia

— tukea vihreää ja digitaalista siirtymää.

Keskeisiä toimia ovat arvopaperistamissääntöjen parantaminen, koko EU:n laajuisten säästö- ja sijoitustilien käyttöönotto, vähittäissijoittajien suojan edistäminen sekä finanssiosaamisen parantaminen. Säästö- ja investointiunionin avulla pyritään saamaan käyttöön yksityistä pääomaa tehokkaammin, jotta voidaan täyttää EU:n pitkän aikavälin lisäinvestointitarpeet, joiden arvioidaan olevan 750–800 miljardia euroa vuodessa vuoteen 2030 mennessä. Tässä yhteydessä komissio esitti 4. joulukuuta 2025 ”mittavan paketin EU:n rahoitusmarkkinoiden yhtenäistämiseksi”. Siitä on lisätietoja seuraavissa osioissa.

EU:N KESKEINEN RAHOITUSPALVELULAINSÄÄDÄNTÖ

Tässä osiossa käsitellään **rahoituspalvelujen tarjoajiin ja niiden tuotteisiin sovellettavia sääntöjä**.

A. Pankkiala

Pankkialaa koskevan sääntelykehyksen uudistaminen oli keskeinen osa kriisin jälkeistä rahoitusalan kokonaisuudistusta. Uudistuksilla luotiin perustukset pankkiunionin asteittaiselle kehittämiselle euroalueella (ks. 2.5.5). Se johti myös uusiin sääntelytoimenpiteisiin, joita ovat:

1. Tiukemmat pankkeja koskevat vakavaraisuusvaatimukset

Vakavaraisuusdirektiivissä vahvistetaan oikeudellinen kehys, jolla säännellään luottolaitosten ja tiettyjen sijoituspalveluyritysten toimilupia, vakavaraisuusvalvontaa ja sisäistä hallintoa. Vakavaraisuusasetuksessa vahvistetaan vähimmäisvaatimukset pankkien taloudellisen vakauden varmistamiseksi (eli pääomavaatimukset, maksuvalmiuspuskurit ja vähimmäisomavaraisuusasteet).

2. Kaatumassa olevien pankkien hoitoa koskevat säännöt

Pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivillä, joka annettiin vuonna 2014, pyritään hoitamaan pankkien kaatuminen hallitummin ja siten, että siitä aiheutuu vähemmän kustannuksia. Sen päätavoitteena on varmistaa, että jos pankki ajautuu vakaviin vaikeuksiin, sen kriisinratkaisu voidaan hoitaa turvautumatta veronmaksajien rahoihin, kuten finanssikriisin aikana tapahtui. Direktiiviin on sisällytetty velkakirjojen arvon alaskirjaus, joka tarkoittaa, että osakkaat ja tietyt velkojat joutuvat ensimmäisinä kattamaan tappioita. Tämä auttaa suojaamaan rahoitusvakautta ja vahvistaa samalla markkinakuria. Direktiivissä edellytetään myös, että pankit laativat elvytys- ja kriisinratkaisusuunnitelmat, jotta viranomaiset voivat kriisitilanteessa toimia nopeasti ja tehokkaasti. Lisäksi EU-maiden on perustettava kansallisia kriisinratkaisurahastoja.

3. Tehostetut pankkivalvonta- ja kriisinratkaisurakenteet

Yhteisestä valvontamekanismista (YVM) annetun asetuksen mukaisesti Euroopan keskuspankki on vuodesta 2014 lähtien ollut vastuussa suurten pankkien vakavaraisuusvalvonnasta euroalueella ja yhteiseen valvontamekanismiin omasta tahdostaan liittyneissä euroalueen ulkopuolisissa EU-maissa. Yhteistä valvontamekanismia täydentää yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annettu asetus, jolla pyritään varmistamaan, että yhteisen valvontamekanismin alaisuuteen kuuluvien pankkien kaatumista voidaan hallita tehokkaasti.

4. Parempi tallettajien suoja

Finanssikriisin aikana keskeisenä painopisteenä oli varmistaa, että pankkitalletukset oli suojattu riittävällä tavalla. Ensiksi tallettajien säästöjä pankin kaatumisen varalta turvaavan talletussuojan vähimmäismäärää korotettiin kahdesti. Tämän jälkeen uudistettiin kokonaisvaltaisemmin tuolloin vielä hyvin hajanaista kansallisten talletussuojajärjestelmien muodostamaa järjestelmää antamalla vuonna 2014 direktiivi talletusten vakuusjärjestelmistä (talletussuojadirektiivi). Vuonna 2015 ehdotettu eurooppalainen talletussuojajärjestelmä on kohdannut poliittista vastustusta sekä neuvostossa että parlamentissa. Lisätietoja asiasta ja etenkin talletussuojadirektiiviin tehdyistä viimeisimmistä muutoksista on pankkiunionia koskevassa Faktatietojen luvussa.

B. Rahoitusmarkkinat ja markkinoiden infrastruktuuri

Seuraavassa annetaan teknistä taustatietoa EU:n rahoitusmarkkinoiden sääntelykehyksen keskeisistä osatekijöistä, joilla on merkitystä ehdotettujen uudistusten kannalta.

1. Sijoituspalvelut ja kauppapaikat

Vuonna 2004 annetulla rahoitusmarkkinadirektiivillä (MiFID I) vahvistettiin arvopaperikaupalle yhdenmukaiset säännöt, jotta voitiin lisätä kilpailua ja parantaa sijoittajansuojaa. Vuonna 2014 oikeudellista kehystä päivitettiin merkittävästi hyväksymällä tarkistettu rahoitusmarkkinadirektiivi (MiFID II) sekä rahoitusmarkkina-asetus (MiFIR). Uusi kehys sisältää kuluttajansuojaa parantavia ja markkinoiden avoimuutta lisääviä säännöksiä. Kumpaakin säädöstä on tarkistettu useaan kertaan. Edellä mainitulla 4. joulukuuta 2025 esitetyllä paketilla pyritään

— helpottamaan kauppapaikkojen mahdollisuuksia tarjota palveluja kaikissa jäsenvaltioissa

— luomaan yritysryhmille yleiseurooppalaisen markkinatoimijan asema, jotta ne voivat toimia useissa maissa yhdellä toimiluvalla ja

— yksinkertaistamaan jäsenyysprosessia sellaisten välittäjien osalta, joilla on pääsy useisiin kauppapaikkoihin.

Kaupan jälkeinen infrastruktuuri arvopapereille

Arvopaperikaupan toimitusta koskevat yhdenmukaistetut säännöt tehostavat EU:n pääomamarkkinoita. Siksi EU on hyväksynyt asetuksen arvopaperikeskuksista. Arvopaperikeskusten tehtävänä on erityisesti

— mahdollistaa arvopapereiden rekisteröinti ja säilytys

— mahdollistaa arvopapereiden toimitus ja vaihto käteistä vastaan

— seurata, kuinka monta arvopaperia on laskettu liikkeeseen ja kuka ne on laskenut liikkeeseen ja

— seurata kaikkia muutoksia näiden arvopapereiden omistajuudessa.

Lisäksi toukokuussa 1998 hyväksytyllä maksu- ja selvitysjärjestelmiä koskevalla direktiivillä säännellään rahoitusvälineiden ja maksujen siirtoon käytettäviä järjestelmiä. Sillä varmistetaan, että myös tällaisiin järjestelmiin tulevat

siirtomääräykset selvitetään lopullisesti riippumatta siitä, onko siirtomääräyksen lähettäjä maksukyvytön tai onko siirtomääräykset tällä välin peruutettu.

Edellä mainitulla paketilla pyritään myös

— vähentämän arvopapereiden liikkeeseenlaskijoita koskevia rajoituksia rajoittamalla jäsenvaltioiden asettamia lisävaatimuksia

— yksinkertaistamaan arvopaperikeskusten palveluja koskevia rajatylittäviä prosesseja

— lisäämään rahoitusvälineiden saatavuutta parantamalla EU:n selvitysjärjestelmien välisiä yhteyksiä.

2. Johdannaissopimukset ja selvitysyhteisöt

Johdannaissopimuksilla on tärkeä taloudellinen rooli, mutta niihin sisältyy myös tiettyjä riskejä, jotka korostuivat rahoituskriisin aikana. Vuonna 2012 hyväksytyssä markkinarakenneasetuksessa vahvistetaan säännöt, jotka koskevat OTC-johdannaissopimuksia, keskusvastapuolia (ja selvitysyhteisöjä) ja kauppatietorekistereitä. Sen avulla pyritään säilyttämään rahoitusvakaus, vähentämään järjestelmäriskiä ja lisäämään OTC-markkinoiden avoimuutta. Asetusta tarkistetaan ja päivitetään säännöllisesti. Keskusvastapuolet saattavat kaatuessaan aiheuttaa riskin rahoitusvakaudelle. Neuvosto ja parlamentti hyväksyivät joulukuussa 2020 keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä annetun asetuksen, joka mahdollistaa hallitun ratkaisun kriisitilanteessa. Suurin osa EU:n keskusvastapuoliin liittyvistä tehtävistä suoritetaan edelleen – vielä brexitin jälkeenkin – Lontoossa, vaikka toiminta on pyritty siirtämään takaisin EU:n alueelle. Komissio on päättänyt jatkaa Yhdistyneen kuningaskunnan keskusvastapuolten vastaavuutta 30. kesäkuuta 2028 saakka. Markkinarakenneasetusta tarkistetaan parhaillaan riskien vähentämiseksi ainakin osittain. Tarkistuksen myötä EU:n ulkopuolisissa maissa olevilta keskusvastapuolilta edellytetään, että niillä on aktiivinen tili EU:n keskusvastapuolessa ja että ne selvittävät sen kautta tietyn määrän kauppoja.

3. Pääomamarkkinarahoituksen saatavuus

Pääomamarkkinaunionin luomista koskevassa aloitteessa suunniteltiin arvopapereiden tarjoamista yleisölle eli listautumisanteja koskevan EU:n sääntelykehyksen perusteellista tarkistusta. Vuoden 2003 esitedirektiivillä, joka on nyt korvattu vuonna 2017 annetulla esiteasetuksella, pyritään auttamaan pienempiä yrityksiä saamaan rahoitusta pääomamarkkinoilta ja tiedottamaan sijoittajille ja varsinkin vähittäissijoittajille enemmän ja paremmin. Pienempien yritysten rahoitusmahdollisuuksien parantamiseen tähtääviä toimenpiteitä täydensi asetus joukkorahoituspalvelun eurooppalaisista tarjoajista, jota on sovellettu marraskuusta 2021 lähtien. Edellä mainitulla säästö- ja investointiunionia koskevalla aloitteella jatketaan pyrkimyksiä parantaa rahoituksen saantia pääomamarkkinoilta.

C. Vakuutusala

Vuonna 2009 annetulla Solvenssi II -direktiivillä yhdenmukaistettiin vahinkovakuutus-, henkivakuutus- ja jälleenvakuutusalojen sääntöjä. Direktiivi sisältää sääntöjä, jotka koskevat ensi- ja jälleenvakuutusyritysten liiketoiminnan aloittamisen lupamenettelyjä,

pääomavaatimuksia, riskinhallintaa ja valvontaa. Solvenssi II -kehystä on tarkistettu useaan otteeseen.

D. Maksupalvelut

Toisella maksupalveludirektiivillä päivitettiin EU:n maksupalveluita koskevaa kehystä niin, että siinä otetaan huomioon digitaalisissa maksuissa tapahtunut viimeaikainen kehitys. Sitä on sovellettu 13. tammikuuta 2018 alkaen. Siinä tiukennetaan sähköisiä maksuja koskevia turvallisuusvaatimuksia ja kuluttajien taloudellisten tietojen suojelua koskevia normeja. Lisäksi sillä avataan markkinat innovatiivisille liiketoimintamalleille (”open banking” eli avoin pankkitoiminta), ja se sisältää säännöksiä maksulaitosten toimiluvista ja valvonnasta.

E. Kestävä rahoitus

Rahoitusjärjestelmällä on tärkeä tehtävä siirryttäessä vihreämpään, oikeudenmukaisempaan ja osallistavampaan talouteen ja yhteiskuntaan. Maaliskuussa 2018 hyväksytyssä kestävän kasvun rahoitusta koskevassa toimintasuunnitelmassa otetaan huomioon ympäristöön, yhteiskuntaan ja hyvään hallintotapaan liittyvät näkökohdat tehtäessä rahoitusalalla investointipäätöksiä. Nykyisen lainsäädäntökehyksen keskeisiä osia ovat asetus EU:n yhteisestä luokitusjärjestelmästä, asetus kestävyyteen liittyvien tietojen antamisesta rahoituspalvelusektorilla ja asetus vertailuarvojen kestävyyteen liittyvien tietojen antamisesta. Uusia aloitteita on valmisteilla.

F. Digitaalinen rahoitus

Uusien teknologioiden käyttö rahoitusalalla (fintech) mahdollistaa kilpailun lisääntymisen ja uudet, tehokkaammat tai hyödyllisemmät tuotteet ja palvelut. Se myös lisää monimutkaisuutta ja aiheuttaa haasteita sääntely- ja valvontaviranomaisille. Komissio käynnisti syyskuussa 2020 digitaalisen rahoituksen strategian, ja sen jälkeen on tehty useita lainsäädäntöaloitteita. Finanssialan digitaalisesta häiriönsietokyvystä annetussa asetuksessa vahvistetaan yhtenäinen kehys sen varmistamiseksi, että finanssilaitokset kykenevät lieventämään kyberriskejä ja muita tieto- ja viestintätekniikkaan liittyviä riskejä ja selviytymään niistä. Kryptovarojen markkinoita koskevassa asetuksessa vahvistetaan kryptovarojen liikkeeseenlaskua ja niihin liittyvien palvelujen tarjoamista koskevat standardit. Asetuksessa hajautetun tilikirjan teknologiaan perustuvien markkinainfrastruktuurien pilottijärjestelmästä höllennetään joitakin rahoitusmarkkinoiden säännöksiä, jotta yritykset voivat testata hajautetun tilikirjan teknologiaa.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentin rooli rahoituspalveluja koskevassa päätöksenteossa on jatkuvasti kasvanut ja muuttunut vuoden 1957 Rooman sopimuksesta lähtien. Alun perin parlamenttia ainoastaan kuultiin, eikä sillä ollut itsenäistä lainsäädäntövaltaa. Nykyään se on lainsäätäjänä tasavertainen toimija neuvoston kanssa.

Rahoituspalveluja koskevaa EU:n lainsäädäntöä hyväksyttäessä ja täytäntöön pantaessa noudatetaan niin kutsuttua Lamfalussy-prosessia, jossa parlamentti ja neuvosto hyväksyvät yhdessä perussäädökset tavallista lainsäätämisjärjestystä

noudattaen (EU:n johdettu oikeus). Parlamentti osallistuu myös delegoitujen toimenpiteiden hyväksymisen valvontaan.

Parlamentti on ollut aktiivisesti mukana EU:n rahoitusalan sääntelykehyksen kehittämistä koskevissa kunnianhimoisissa lainsäädäntöhankkeissa.

Tämän tekstin on laatinut Euroopan parlamentin talouden hallinnan ja EMU:n valvontayksikkö (EGOV). Lisätietoja on talous- ja raha-asioiden valiokunnan verkkosivustolla.

Kai Gereon SPITZER / Ronny Mazzocchi
05/2026

2.5.14. EUROOPAN FINANSSIVALVONTAJÄRJESTELMÄ

Tässä luvussa selitetään Euroopan finanssivalvontajärjestelmän roolia johdonmukaisen ja yhtenäisen finanssivalvonnan varmistamisessa kaikkialla EU:ssa. Siinä kerrotaan, miten järjestelmä on kehittynyt, mitkä elimet siihen kuuluvat – kansalliset valvontaviranomaiset, kolme Euroopan valvontaviranomaista sekä Euroopan järjestelmäriskikomitea – ja minkätyyppistä valvontaa ne harjoittavat (mikro- tai makrotason vakauden valvonta). Tässä luvussa kerrotaan myös parlamentin roolista finanssivalvontajärjestelmässä.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan finanssivalvontajärjestelmän oikeusperustan muodostavat:

— Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artikla ja 127 artiklan 6 kohta, jotka ovat EU:n sisämarkkinoiden ja finanssivalvonnan kannalta ratkaisevan tärkeitä määräyksiä

— 24. marraskuuta 2010 annettu asetus (EU) N:o 1093/2010 Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan pankkiviranomainen) perustamisesta

— 24. marraskuuta 2010 annettu asetus (EU) N:o 1094/2010 Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen) perustamisesta

— 24. marraskuuta 2010 annettu asetus (EU) N:o 1095/2010 Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen) perustamisesta

— 24. marraskuuta 2010 annettu asetus (EU) N:o 1092/2010 finanssijärjestelmän makrotason vakauden valvonnasta Euroopan unionissa ja Euroopan järjestelmäriskikomitean perustamisesta

— 17. marraskuuta 2010 annettu neuvoston asetus (EU) N:o 1096/2010 Euroopan järjestelmäriskikomitean toimintaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille

TAUSTA JA TAVOITTEET

EU:n rahoitusalaan sovelletaan sääntely- ja valvontakehystä, jonka tarkoituksena on edistää rahoitusvakautta ja suojella rahoituspalvelujen asiakkaita. EU:n asetuksissa vahvistetaan säännöt ja standardit, joita rahoituslaitosten on noudatettava. Näitä olennaisia sääntöjä käsitellään EU:n rahoituspalvelupolitiikkaa koskevassa erillisessä luvussa (2.5.13).

Tässä luvussa käsitellään finanssivalvontaa, jonka tarkoituksena on varmistaa, että rahoituslaitokset soveltavat näitä sääntöjä ja standardeja asianmukaisesti. Vuosien 2007–2008 maailmanlaajuinen finanssikriisi paljasti muun muassa tarpeen parantaa ja vahvistaa eurooppalaista sääntely- ja valvontarakennetta. Jacques de Larosièren johtama korkean tason työryhmä julkisti helmikuussa 2009 Euroopan

valvontajärjestelyjen vahvistamisesta raportin, jossa annettujen suositusten pohjalta perustettiin vuonna 2010 Euroopan finanssivalvontajärjestelmä (EFVJ). Järjestelmä otettiin käyttöön 1. tammikuuta 2011. EFVJ:n perustamisen jälkeen Euroopan keskuspankille annettiin osana yhteistä valvontamekanismia tehtäväksi valvoa suoraan suurimpia pankkiunioniin kuuluvia pankkeja.

EFVJ:n muodostavat kansalliset valvontaviranomaiset (jäsenvaltioiden kansalliset toimivaltaiset viranomaiset), kolme Euroopan valvontaviranomaista eli Euroopan pankkiviranomainen (EPV), Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen (ESMA) ja Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (EIOPA), Euroopan valvontaviranomaisten yhteiskomitea sekä Euroopan järjestelmäriskikomitea (EJRK).

EFVJ:n päätavoitteena on varmistaa, että finanssialaan sovellettavat säännöt pannaan asianmukaisesti täytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa, jotta voidaan säilyttää rahoitusvakaus, lisätä luottamusta ja taata kuluttajansuoja.

EFVJ on mikro- ja makrotason yhdistävä vakauden valvonnan järjestelmä. Mikrotason vakauden valvonnan päätavoitteena on pienentää yksittäisten rahoituslaitosten kaatumisen todennäköisyyttä ja rajoittaa siitä aiheutuvia vaikutuksia. Makrotason valvonta taas koskee koko finanssijärjestelmän altistumista yhteisille riskeille, ja sen tavoitteena on rajoittaa vaikeuksia koko talouden suojelemiseksi reaalituotannon merkittävältä supistumiselta.

Vuosien 2007–2008 maailmanlaajuinen finanssikriisi osoitti, että finanssialaan sovellettavat säännöt eivät olleet yhdenmukaiset ja että kansallisten valvontaviranomaisten välisessä koordinoinnissa, yhteistyössä ja yhteisessä kulttuurissa, joilla varmistettiin sääntöjen noudattaminen, oli puutteita. Tilanteen korjaamiseksi perustettiin EPV, ESMA ja EIOPA. Ne käsittelevät kukin omalla rahoituspalvelualallaan (pankkitoiminta, pääomamarkkinat ja vakuutustoiminta) ilmeneviä mainittuja ongelmia. Nämä mikrotason vakauden valvonnasta vastaavat kolme viranomaista tekevät monialaisissa ja horisontaalisissa kysymyksissä yhteistyötä Euroopan valvontaviranomaisten yhteiskomiteassa. Maailmanlaajuinen finanssikriisi osoitti myös, että kriisiä edeltäneessä EU:n valvontarakenteessa oli painotettu liikaa yksittäisten rahoituslaitosten valvontaa ja liian vähän makrovakausnäkökohtia. Sen vuoksi perustettiin Euroopan järjestelmäriskikomitea (EJRK), jolle annettiin vastuu EU:n rahoitusjärjestelmän makrotason vakauden valvonnasta sekä järjestelmäriskien ehkäisemisestä ja lieventämisestä.

Vuonna 2019 saatettiin päätökseen EFVJ:n kehyksen uudelleentarkastelu muuttamalla Euroopan valvontaviranomaisten ja EJRK:n perustamisasetuksia. Se oli osa pyrkimyksiä luoda EU:n pääomamarkkinaunioni ja kuului laajempaan toimenpidekokonaisuuteen. Muutoksilla pyrittiin vahvistamaan Euroopan valvontaviranomaisten valtuuksia, hallintoa ja rahoitusta. Uudelleentarkastelussa ei onnistuttu uudistamaan Euroopan valvontaviranomaisten rahoitusta. Sen tuloksena kuitenkin myönnettiin ESMAlle lisää suoran valvonnan valtuuksia ja vahvistettiin keskeisiä koordinointivälineitä, kuten vertaisarviointeja sekä kysymyksiä ja vastauksia koskevaa välinettä. Lisäksi tehostettiin Euroopan valvontaviranomaisten hallintoa parantamalla Euroopan valvontaviranomaisten hallintoneuvostoihin kuuluvien kansallisten edustajien eturistiriitojen käsittelyä ja vahvistamalla hallintoneuvostojen puheenjohtajien asemaa. Uudelleentarkastelussa painotettiin myös Euroopan valvontaviranomaisten

koordinointitehtävää uusilla toimialoilla, kuten rahoitusteknologian (fintech) ja kestävän rahoituksen aloilla, ja annettiin Euroopan valvontaviranomaisille valtuudet päättää valvonnan yhteisistä painopisteistä.

Komissio hyväksyi joulukuussa 2025 kattavan toimenpidepaketin, jolla yksinkertaistetaan pääomamarkkinoiden kehystä ja poistetaan rajat ylittäviä esteitä, jotta rahoitusmarkkinat voidaan yhdentää kaikilta osin EU:n tasolla. Valvonnan osalta komissio ehdottaa, että ESMAlle annetaan tehtäväksi valvoa suoraan merkittäviä markkinainfrastruktuureja ja kryptovarapalvelun tarjoajia ja että parannetaan sääntelyn johdonmukaisuutta ja vahvistetaan ESMAn päätöksentekoa uuden johtokunnan avulla.

KEHYS

A. Mikrotason vakauden valvonta

1. Euroopan valvontaviranomaiset

Pankkiviranomainen, arvopaperimarkkinaviranomainen ja vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen ovat unionin virastoja. Ne ovat oikeushenkilöitä, ja kutakin niistä edustaa puheenjohtaja. Euroopan valvontaviranomaisten on oltava riippumattomia ja toimittava ainoastaan koko unionin edun mukaisesti. Ne ovat vastuussa toiminnastaan parlamentille ja neuvostolle.

Euroopan valvontaviranomaisten perustamisasetuksissa määriteltynä ensisijaisena tavoitteena on suojella yleistä etua auttamalla vahvistamaan rahoitusjärjestelmän vakautta ja tehokkuutta.

Valvontaviranomaiset osallistuvat yhteisen sääntökirjan kehittämiseen laatimalla kahdentyyppisiä teknisiä standardeja (teknisiä sääntelystandardeja ja teknisiä täytäntöönpanostandardeja), jotka komissio hyväksyy (delegoituina säädöksinä tai täytäntöönpanosäädöksinä). Ne antavat ohjeita ja suosituksia valvontakäytäntöjen lähentämisen tehostamiseksi, ja niillä on tiettyjä toimivaltuuksia silloin, kun kansalliset valvontaviranomaiset eivät noudata unionin oikeutta, sekä kriisitilanteissa ja toimivaltaisten kansallisten viranomaisten välisissä erimielisyyksissä.

Kukin Euroopan valvontaviranomainen laatii omalla toimialallaan EJRK:ta kuullen kriteerit järjestelmäriskin tunnistamiseksi ja mittaamiseksi ja suunnittelee asianmukaisen stressitestijärjestelmän vastuualueeseensa kuuluville laitoksille. Euroopan valvontaviranomaiset myös käynnistävät ja koordinoivat EU:n laajuisia stressitestejä finanssimarkkinoiden toimijoiden häiriönsietokyvyn arvioimiseksi.

Kunkin kolmen Euroopan valvontaviranomaisen ylin päätöksentekoelin on hallintoneuvosto. Siihen kuuluu puheenjohtaja ja kunkin jäsenvaltion toimivaltaisen valvontaviranomaisen päällikkö sekä yksi edustaja komissiosta, Euroopan keskuspankista (EKP), EJRK:sta ja kahdesta muusta Euroopan valvontaviranomaisesta.

a. Euroopan pankkiviranomainen

Alun perin Lontoossa toiminut pankkiviranomainen, EPV, siirsi toimintansa Pariisiin kesäkuussa 2019. Pankkiviranomainen toimii luottolaitosten, finanssiryhmittymien, sijoituspalveluyritysten, maksulaitosten ja sähköisen rahan liikkeeseenlaskijoiden toimialoilla. Pankkiviranomaisen tehtävät ovat luottolaitosten kriisinhallinnassa ja -ratkaisussa samat kuin näiden valvonnassa: se johtaa erillistä komiteaa, jossa on

mukana kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten ja yhteisen kriisinratkaisuneuvoston edustajia. Vuoden 2019 uudelleentarkastelun yhteydessä pankkiviranomaiselle annettiin myös tehtäväksi estää rahoitusjärjestelmän käyttö rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen.

b. Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen

Vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen, EIOPA, kotipaikka on Frankfurt am Main. Se keskittyy toiminnassaan pääasiassa vakuutus- ja jälleenvakuutusyrityksiin, vakuutusedustajiin, finanssiryhmittymiin ja ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoaviin laitoksiin (lisäeläkelaitoksiin).

c. Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen

Arvopaperimarkkinaviranomaisen kotipaikka on Pariisi. Sen toimiala kattaa pääomamarkkinat ja markkinaosapuolet (pörssit, sijoittajat, rahastot jne.). Arvopaperimarkkinaviranomainen valvoo suoraan luottoluokituslaitoksia ja kauppatietorekistereitä, ja sillä on unionissa yksinomainen vastuu niiden rekisteröinnistä sekä niille määrättävistä seuraamuksista. Se on myös vastuussa EU:n ulkopuolisten keskusvastapuolten ja kauppatietorekistereiden tunnustamisesta sekä EU:n ulkopuolisten luottoluokituslaitosten sertifioinnista ja vahvistamisesta.

2. Yhteiset elimet

Euroopan valvontaviranomaisten yhteiskomitea vastaa valvontaviranomaisten yleisestä ja monialaisesta koordinoinnista, jolla pyritään varmistamaan valvonnan keskinäinen yhtenäisyys. Se vastaa myös Euroopan valvontaviranomaisten välisten kiistojen ratkaisemisesta monialaisissa kysymyksissä.

Valituslautakunta on kolmesta valvontaviranomaisesta riippumaton elin, joka käsittelee valitukset tahoilta, joihin näiden päätökset vaikuttavat. Valituslautakunnan päätöksistä voidaan valittaa Euroopan unionin tuomioistuimeen.

3. Toimivaltaiset kansalliset valvontaviranomaiset

Kukin jäsenvaltio nimeää oman toimivaltaisen kansallisen valvontaviranomaisensa. Ne ovat osa EFVJ:ää, ja niillä on edustajat Euroopan valvontaviranomaisten päätöksentekoelimissä.

B. Makrotason vakauden valvonta – Euroopan järjestelmäriskikomitea

Makrotason vakauden valvonnasta vastaa unionin tasolla EJRK. Se pyrkii estämään ja lieventämään rahoitusvakauteen kohdistuvia järjestelmäriskejä makrotalouden kehityksen huomioon ottaen. Se koostuu hallintoneuvostosta, ohjauskomiteasta, kahdesta neuvoa-antavasta elimestä (neuvoa-antava tieteellinen komitea ja neuvoa-antava tekninen komitea) ja sihteeristöstä. EKP tarjoaa EJRK:lle analyyttista, tilastollista, hallinnollista ja logistista tukea. EKP:n pääjohtaja on myös EJRK:n puheenjohtaja.

C. Yhteistyö eri tasoilla

Rahoitusmarkkinat ovat monimutkaiset, toisiinsa kytkeytyneet ja entistä globaalimmat. Sen vuoksi on olennaisen tärkeää koordinoida ja tehdä yhteistyötä eri yksiköistä ja sektoreista vastaavien valvontaviranomaisten välillä sekä EU:ssa että maailmanlaajuisesti. Tässä yhteydessä Euroopan valvontaviranomaisilla on tärkeä koordinointitehtävä. EFVJ:n eri yksiköt koordinoivat toimintaansa myös

kansainvälisten laitosten, kuten kansainvälisen arvopaperimarkkinavalvojien yhteisön (IOSCO), finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmän (FSB) ja kansainvälisen vakuutusvalvojien järjestön (IAIS) kanssa, sekä EU:n ulkopuolisten maiden valvontaviranomaisten kanssa.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Toisena lainsäätäjänä parlamentilla oli tärkeä rooli EFVJ:n perustamislainsäädännön laatimisessa. Parlamentin on vahvistettava Euroopan valvontaviranomaisten puheenjohtajien ja toimitusjohtajien valinta. Parlamentilla on myös laajat tiedonsaantioikeudet, ja se saa muun muassa valvontaviranomaisten vuotuisen työohjelman, monivuotisen työohjelman ja vuosikertomuksen. Lisäksi se voi pyytää valvontaviranomaisilta lausuntoja. Se myös äänestää vuosittain talousarvion toteuttamista koskevan vastuuvapauden myöntämisestä valvontaviranomaisille. Euroopan kolmen valvontaviranomaisen puheenjohtajat saapuvat vuosittain julkiseen kuulemistilaisuuteen parlamentin kuultaviksi. Lisäksi parlamentti valvoo yhteisen sääntökirjan kehittämisen yhteydessä hyväksyttyjä toimenpiteitä eli delegoituja säädöksiä (myös teknisiä sääntelystandardeja) ja täytäntöönpanosäädöksiä (myös teknisiä täytäntöönpanostandardeja).

Tämän tekstin on laatinut Euroopan parlamentin talouden hallinnan ja EMU:n valvontayksikkö (EGOV). Lisätietoja on parlamentin talous- ja raha-asioiden valiokunnan verkkosivustolla.

Kai Gereon SPITZER / Maja Sabol
05/2026

© Asiakirjan ovat laatineet unionin sisäasioiden pääosasto ja unionin ulkoasioiden pääosasto.
Kopiointi muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin on sallittu, kun lähde mainitaan.