



2. Talous, tiede ja elämänlaatu

2.1. Sisämarkkinat.....	3
2.1.1. Sisämarkkinoiden yleiset periaatteet.....	4
2.1.2. Tavaroiden vapaa liikkuvuus.....	11
2.1.3. Pääomien vapaa liikkuvuus.....	17
2.1.4. Sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus.....	21
2.1.5. Työntekijöiden vapaa liikkuvuus.....	25
2.1.6. Tutkintotodistusten vastavuoroinen tunnustaminen.....	30
2.1.7. Kaikkialle ulottuvat digitaaliset sisämarkkinat.....	34
2.1.8. Kohtuuhintaisia viestintäpalveluja yrityksille ja kuluttajille.....	40
2.1.9. Energian sisämarkkinat.....	44
2.1.10. Julkiset hankintasopimukset.....	51
2.1.11. Yhtiöoikeus.....	57
2.1.12. Henkinen, teollinen ja kaupallinen omaisuus.....	65
2.1.13. Työntekijöiden lähettäminen.....	74
2.2. Kuluttajien suojele ja kansanterveys.....	79
2.2.1. Kuluttajapolitiikan periaatteet ja välineet.....	80
2.2.2. Kuluttajansuojatoimet.....	85
2.2.3. Matkustajien oikeudet.....	92
2.2.4. Kansanterveys.....	98
2.2.5. Lääkkeet ja lääkinnälliset laitteet.....	104
2.2.6. Elintarviketurvallisuus.....	109
2.3. Sosiaali- ja työllisyyspolitiikka.....	115
2.3.1. Sosiaali- ja työllisyyspolitiikan yleiset periaatteet.....	116



2.3.2. Euroopan sosiaalirahasto plus.....	122
2.3.3. Työllisyyspolitiikka.....	128
2.3.4. Sosiaaliturva toisessa EU:n jäsenvaltiossa.....	134
2.3.5. Työterveys ja -turvallisuus.....	140
2.3.6. Työntekijöiden oikeus saada tietoja sekä tulla kuulluiksi ja osallistua....	146
2.3.7. Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu.....	151
2.3.8. Naisten ja miesten tasa-arvo.....	157
2.3.9. Köyhyyden, sosiaalisen syrjäytymisen ja syrjinnän torjunta.....	167
2.4. Teollisuus- ja tutkimuspolitiikka.....	174
2.4.1. Teollisuuspolitiikan yleiset periaatteet.....	175
2.4.2. Pienet ja keskisuuret yritykset.....	180
2.4.3. Eurooppalainen digitaalistrategia.....	185
2.4.4. Puolustusteollisuus.....	191
2.4.5. Tutkimusta ja teknologian kehittämistä koskeva politiikka.....	196
2.4.6. Innovaatiopolitiikka.....	201
2.4.7. Energiapolitiikka: yleiset periaatteet.....	206
2.4.8. Energiatehokkuus.....	211
2.4.9. Uusiutuvat energialähteet.....	217
2.4.10. Ydinenergia.....	222
2.5. Ympäristöpolitiikka.....	227
2.5.1. Ympäristöpolitiikan yleiset periaatteet ja peruslinjaukset.....	228
2.5.2. Ilmastonmuutoksen torjuminen.....	234
2.5.3. Biologinen monimuotoisuus, maankäyttö ja metsätalous.....	241
2.5.4. Vesien suojelu ja hoito.....	248
2.5.5. Ilmansaasteet ja melusaaste.....	253
2.5.6. Resurssitehokkuus ja kiertotalous.....	259
2.5.7. Kestävä kulutus ja tuotanto.....	265
2.5.8. Kemikaalit ja torjunta-aineet.....	271
2.6. Talous- ja rahaliitto, verotus ja kilpailupolitiikka.....	278
2.6.1. Talous- ja rahaliiton historia.....	279
2.6.2. Talous- ja rahaliiton toimielimet.....	285
2.6.3. Euroopan rahapolitiikka.....	291
2.6.4. Unionin talouden ohjaus ja hallinta.....	296
2.6.5. Pankkiunioni.....	302
2.6.6. EU:n finanssipoliittiset rakenteet.....	307
2.6.7. Makrotalouden valvonta.....	314
2.6.8. Rahoitustuki EU:n jäsenvaltioille.....	318
2.6.9. Yleinen veropolitiikka.....	321
2.6.10. Välitön verotus: henkilö- ja yhtiöverotus.....	326
2.6.11. Välilliset verot.....	332
2.6.12. Kilpailupolitiikka.....	338
2.6.13. Rahoituspalvelupolitiikka.....	343
2.6.14. Euroopan finanssivalvontajärjestelmä.....	348



2.1. SISÄMARKKINAT



2.1.1. SISÄMARKKINOIDEN YLEISET PERIAATTEET

Sisämarkkinat ovat vaurauden ja vapauden alue, jolla on mahdollisuus saada tavaroita, palveluja ja työtä, hyödyntää liiketoimintamahdollisuuksia ja nauttia kulttuurista. Sisämarkkinoiden laajentaminen entisestään tuo hyötyjä EU:n kuluttajille ja yrityksille, ja sen vuoksi tehdään jatkuvasti työtä. Digitaaliset markkinat tarjoavat mahdollisuuksia vauhdittaa taloutta verkkokaupan välityksellä ja auttavat vähentämään byrokratiaa sähköisen asioinnin ansiosta. Edelleen on kuitenkin olemassa myös haasteita. Esimerkiksi covid-19-pandemia aiheutti uudelleen esteitä neljälle vapaudelle (tavaroiden, palvelujen, pääomien ja henkilöiden vapaa liikkuvuus).

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 4 artiklan 2 kohdan a alakohta sekä 26, 27, 114 ja 115 artikla

TAVOITTEET

Jo vuoden 1958 Rooman sopimuksella perustetuilla yhteismarkkinoilla pyrittiin vapauttamaan jäsenvaltioiden välinen kauppa. Päämääränä oli lisätä taloudellista vaurautta ja myötävaikuttaa sopimuksen tavoitteeseen ”Euroopan kansojen yhä läheisemmästä liitosta”. Vuonna 1986 hyväksytyn Euroopan yhtenäisasiakirjan myötä Euroopan talousyhteisön (ETY) perustamissopimukseen sisällytettiin sisämarkkinoiden tavoite. Sisämarkkinat määritellään ”alueeksi, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus taataan”.

SAAVUTUKSET

A. Vuoden 1958 yhteismarkkinat

Rooman sopimuksen päätavoite eli yhteismarkkinat saavutettiin vuoden 1968 tulliliiton, kiintiöiden poistamisen, kansalaisten ja työntekijöiden vapaan liikkuvuuden sekä vuonna 1970 arvonlisäveron (alv) 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 lähestymistapa ja vaatimus yksimielisyydestä neuvostossa nähtiin esteiksi edistymiselle. Tämä muuttui 1970-luvulla, kun Euroopan unionin tuomioistuimien antoi tuomiot asioissa Dassonville ([asia 8-74](#)) ja Cassis de Dijon ([asia 120/78](#)). Tuomioiden mukaan tietyt tuontirajoitukset olivat lainvastaisia, ja niissä otettiin käyttöön vastavuoroinen tunnustaminen. Nämä tuomiot piristivät keskustelua yhteisön sisäisestä kaupasta ja johtivat siihen, että Euroopan talousyhteisö ryhtyi toteuttamaan sisämarkkinoita.



Heinäkuun 1. päivänä 1987 tuli voimaan [Euroopan yhtenäisasiakirja](#), jossa sisämarkkinoiden toteuttamisen täsmälliseksi määräajaksi vahvistettiin 31. joulukuuta 1992. Lisäksi siinä vahvistettiin sisämarkkinoiden päätöksentekomekanismeja ottamalla käyttöön määräenemmistöäänestykset päätettäessä yhteisistä tullitariffeista, palvelujen tarjoamisen vapaudesta, pääomien vapaasta liikkuvuudesta ja kansallisen lainsäädännön lähentämisestä. Määräaikaan mennessä oli annettu yli 90 prosenttia vuoden 1985 valkoisessa kirjassa luetelluista säädöksistä, suurelta osin määräenemmistöpäätöksillä.

C. 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.

D. Sisämarkkinoiden elvyttäminen vuonna 2010

Komissio julkaisi lokakuussa 2010 tiedonannon ”Sisämarkkinoiden toimenpidepaketti” ([COM\(2010\)0608](#)), jotta markkinat saisivat jälleen uutta pontta ja jotta sisämarkkinapolitiikan keskiössä olisivat kansalaiset, kuluttajat ja pienet ja keskisuuret yritykset (pk-yritykset). Siinä esitettiin toimia unionin talouden elvyttämiseksi ja työpaikkojen luomiseksi, mikä merkitsi entistä kunnianhimoisempaa sisämarkkinapolitiikkaa.

Lokakuussa 2012 komissio esitti toisen sisämarkkinoiden toimenpidepaketin ([COM\(2012\)0573](#)) sisämarkkinoiden kehittämiseksi edelleen ja niiden vielä hyödyntämättömän potentiaalin käyttämiseksi kasvun moottorina. Tässä paketissa oli kaksitoista avaintoimea, jotka unionin toimielinten oli määrä hyväksyä nopeasti ja jotka koskivat neljää keskeistä tekijää: 1) yhdentyneet verkot, 2) kansalaisten ja yritysten rajatylittävä liikkuvuus, 3) digitaalitalous sekä 4) yhteenkuuluvuutta ja kuluttajien etuja lisäävät toimet.

Komissio ehdotti tiedonannossa ”Sisämarkkinoiden hallinnoinnin parantaminen” ([COM\(2012\)0259](#)) horisontaalisia toimia, esimerkiksi selkeää ja helposti täytöntöön pantavaa uutta sääntelyä, tietotekniikan käytön tehostamista, jotta sisämarkkinaoikeuksia voidaan helpommin hyödyntää, ja kansallisten keskustusten perustamista seuraamaan sisämarkkinoiden toimintaa. Seuranta kuuluu erottamattomana osana talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä vuosittain annettaviin sisämarkkinakertomuksiin.

Komissio antoi 28. lokakuuta 2015 tiedonannon ”Sisämarkkinoiden päivitys: enemmän mahdollisuuksia kansalaisille ja yrityksille” ([COM\(2015\)0550](#)). Sen tarkoituksena oli tarjota ihmisille käytännön hyötyjä ja luoda lisää mahdollisuuksia kuluttajille ja yrityksille. Sillä tuettiin komission toimia investointien vauhdittamiseksi, digitaalisten sisämarkkinoiden mahdollisuuksien hyödyntämiseksi sekä kilpailukyvyyn parantamiseksi. Strategiassa keskityttiin myös hyvin toimiviin energiamarkkinoihin ja työvoiman liikkuvuuden edistämiseen ilman sääntöjen väärinkäyttöä. Lisäksi 17. huhtikuuta 2019 hyväksyttiin [direktiivi \(EU\) 2019/633](#) hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä.



Komissio hyväksyi toukokuussa 2015 digitaalisten sisämarkkinoiden strategian ([COM\(2015\)0192](#)), jossa vahvistettiin tiukka lainsäädäntöohjelma Euroopan digitaalitalouden luomiseksi. Ursula von der Leyen esitteli vuonna 2019 [Ohjelman Euroopalle](#). Siinä komissio asetti digitaalisten sisämarkkinoiden vahvistamisen työohjelmansa keskiöön. Tämä sitoumus uudistettiin helmikuussa 2020 annetussa komission strategia-asiakirjassa [Euroopan digitaalista tulevaisuutta rakentamassa](#), jossa hahmotellaan, kuinka digitaaliset sisämarkkinat voidaan saattaa valmiiksi. Tämä on tarkoitus tehdä luomalla eurooppalaiset datan sisämarkkinat sekä tarjoamalla johdonmukaisen sääntelyn avulla tasapuoliset toimintaedellytykset sekä verkossa että sen ulkopuolella.

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. Elpyminen puolestaan perustuu neljään osatekijään, jotka ovat 1) investoinnit yhteyksien parantamiseen, 2) vahvempi teollinen ja teknologinen läsnäolo digitaalisen toimitusketjun strategisissa osissa (esim. tekoäly, kyberturvallisuus, pilvi-infrastruktuuri ja 5G-verkot), 3) todellinen datatalous ja yhteiset eurooppalaiset data-avaruuksut sekä 4) oikeudenmukaisempi ja helpompi liiketoimintaympäristö.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

A. Yleistä

Parlamentti oli liikkeellepaneva voima sisämarkkinoiden syntyyn johtaneessa kehityksessä. Se kannatti 20. marraskuuta 1997 antamassaan päätöslauselmassa varsinkin ajatusta sisämarkkinoiden muuttamisesta täysin yhdenmukaisiksi kotimarkkinoiksi vuoteen 2002 mennessä. Vuonna 2006 antamassaan monissa päätöslauselmissa (esimerkiksi 12. helmikuuta, 14. helmikuuta, 16. toukokuuta ja 6. heinäkuuta 2006) se kannatti ajatusta, että sisämarkkinoiden olisi oltava yhteinen kehys ja lähtökohta monille unionin politiikoille.

Parlamentti on ollut aktiivinen myös sisämarkkinoiden elvyttämisessä. Kuluttajille ja kansalaisille tarkoitettujen yhtenäismarkkinoiden toteuttamisesta [20. toukokuuta 2010 antamassaan päätöslauselmassa](#) parlamentti korosti, että on toteutettava toimenpiteitä, joilla parannetaan kuluttajien ja pk-yritysten tietoisuutta ja valmiuksia ja lisätään kuluttajien luottamusta. Parlamentti otti kantaa sisämarkkinoiden toimenpidepakettiin kolmella 6. huhtikuuta 2011 antamallaan päätöslauselmalla: ”[Hallintotapa ja kumppanuus sisämarkkinoilla](#)”, ”[Sisämarkkinat eurooppalaisia varten](#)” ja ”[Yrityksiä ja kasvua tukevat sisämarkkinat](#)”.

Parlamentti on ollut aktiivinen myös sisämarkkinoiden hallinnoinnin alalla. Se hyväksyi [7. helmikuuta 2013 päätöslauselman](#) suosituksista komissiolle sisämarkkinoiden hallinnoinnista. Siinä se kehotti sisällyttämään sisämarkkinoiden hallinnointisyklin erityisenä pilarina talouspolitiikan eurooppalaiseen ohjausjaksoon. Lisäksi parlamentti hyväksyi [25. helmikuuta 2014 päätöslauselman](#) sisämarkkinoiden hallinnoinnista eurooppalaisen ohjausjakson 2014 puitteissa ja [27. helmikuuta 2014 päätöslauselman](#) sisämarkkinoiden ongelmanratkaisuverkosta (SOLVIT), Euroopan laajuisesta palvelusta, joka tarjoaa ratkaisuja tilanteisiin, joissa EU:n tarjoamien oikeuksien käyttämiseen liittyy ongelmia. Parlamentti hyväksyi [12. huhtikuuta 2016 päätöslauselman](#) ”Kohti parempaa sisämarkkinasääntelyä”.



Sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan vuonna 2016 teettämässä tutkimuksessa korostettiin, että unionin taloudessa on siirryttävä entistä [digitaalisempaan](#), [vihreämpään](#) ja [sosiaalisempaan](#) toimintaan^[1]. Tämän perusteella parlamentti [kehotti](#) luomaan entistä innovatiivisemmat, syvemvät ja oikeudenmukaisemmat sisämarkkinat. Parlamentti hyväksyi 13. syyskuuta 2018 [ensimmäisessä käsittelyssä kantansa ehdotukseen](#) yhteisestä digitaalisesta palveluväylästä, jotta voidaan tehostaa kansalaisten ja yritysten pääsyä tietoihin ja neuvontapalveluihin verkossa. Yrityksillä on etenkin toisissa EU-maissa toimiessaan usein vaikeuksia ymmärtää sovellettavia sääntöjä. Digitaalisen palveluväylän on tarkoitus auttaa tässä. [Asetus \(EU\) 2018/1724](#) hyväksyttiin 2. lokakuuta 2018, ja sen soveltamispäivät on porrastettu siten, että ne ovat viimeistään 12. joulukuuta 2023.

Vuodelta 2019 peräisin olevat tutkimukset osoittivat, että tavaroiden ja palvelujen vapaan liikkuvuuden periaatteen sekä tällä alalla hyväksytyyn lainsäädännön tuottama hyöty on vuositasolla arviolta 985 miljardia euroa^[2]. Marraskuussa 2020 julkaistussa [tutkimuksessa](#)^[3] sisämarkkinasääntöjen oikeudellisista esteistä jäsenvaltioissa kuitenkin havaittiin, että vaikka unionin sisämarkkinat ovat esimerkki markkinoiden erittäin onnistuneesta yhdentymisestä, jäsenvaltioissa on edelleen esteitä, joiden vuoksi sisämarkkinoiden koko potentiaalia ei saada käyttöön. Tutkimuksessa kehoitettiin tarkastelemaan paikallisessa kontekstissaan ehdotettuja kansallisia sääntöjä, jotka saattavat olla ristiriidassa sisämarkkinasääntöjen ja -periaatteiden kanssa.

Esimerkkinä tällaisista tapauksista voidaan mainita palvelujen vapaa liikkuvuus. Sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunta hyväksyi 2. joulukuuta 2020 valiokunta-aloitteisen mietinnön ”Sisämarkkinoiden vahvistaminen: palvelujen vapaan liikkuvuuden tulevaisuus”. [Mietintö](#) hyväksyttiin täysistunnossa 20. tammikuuta 2021. Siinä korostetaan tarvetta varmistaa, että sisämarkkinasäännöt pannaan täytäntöön palvelujen osalta ja että komissio valvoo täytäntöönpanoa paremmin.

Parlamentti on tunnustanut sähköisen hallinnon kehityksen edut, sillä se virtaviivaistaa hallinnollisia prosesseja, parantaa palvelujen laatua ja tehostaa julkisen sektorin

[1]Tutkimusaineistoon kuuluvat muun muassa seuraavat tutkimukset: Godel, M. I. ym., [Reducing Costs and Barriers for Businesses in the Single Market](#), talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön selvitys sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2016; Montalvo, C. ym., [A Longer Lifetime for Products: Benefits for Consumers and Companies](#), talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön selvitys sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2016; Liger, Q. ym., [Social Economy](#), talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön selvitys sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2016. Uudempaa aineistoa: Ström, P., [The European Services Sector and the Green Transition](#), talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön selvitys sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2020; Núñez Ferrer, J., [The EU's Public Procurement Framework](#), talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön selvitys sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2020; Keirsbilck, B. ym., [Sustainable Consumption and Consumer Protection Legislation](#), talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön selvitys sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2020; Marcus, J. S. ym., [The impact of COVID-19 on the Internal Market](#), talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön selvitys sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2020.

[2]Ks. muista tutkimuksista esimerkiksi: Poutvaara P. ym., [Contribution to Growth: Free Movement of Goods. Delivering Economic Benefits for Citizens and Businesses](#), talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön selvitys sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2019; Pelkmans J. ym., [Contribution to Growth: The Single Market for Services. Delivering economic benefits for citizens and businesses](#), talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön selvitys sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2020.

[3]Dahlberg, E. ym., [Legal obstacles in Member States to Single Market rules](#), talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön selvitys sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2020.



toimintaa. Digitaalisten julkisten palvelujen tarkoituksena on vähentää hallinnollista taakkaa, nopeuttaa vuorovaikutusta julkishallinnon kanssa, vähentää kustannuksia ja siten edistää sisämarkkinoiden taloudellisia ja sosiaalisia hyötyjä. Näin ollen sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunta hyväksyi [lopullisen mietinnön](#), jossa hahmotellaan strategioita julkisten palvelujen digitalisoinnin nopeuttamiseksi. Parlamentti hyväksyi mietinnön 18. huhtikuuta 2023.

B. Sisämarkkinoiden selviytyminen covid-19-pandemiasta

Covid-19-pandemialla on ollut huomattava vaikutus tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen sisämarkkinoilla. Siksi parlamentti antoi 17. huhtikuuta 2020 [päättölauselman](#), jossa se totesi, että sisämarkkinat ovat Euroopan yhteisen vaurauden ja hyvinvoinnin lähde ja keskeinen osa välittömiä ja jatkuvia toimia covid-19-epidemian torjumiseksi. Sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan marraskuussa 2020 järjestämässä [verkkoseminaarissa](#)^[4] analysoitiin covid-19-pandemian vaikutuksia sisämarkkinoihin ja kuluttajansuojaan ja esitettiin ehdotuksia siitä, miten voitaisiin varmistaa, että sisämarkkinat toimivat hyvin nykyisessä ja tulevaisuudessa kriiseissä.

Valiokunnalle esiteltiin samasta aiheesta [tutkimus](#)^[5] 22. helmikuuta 2021. Tutkimuksessa havaittiin, että rajojen sulkeminen ja muut jäsenvaltioiden toimenpiteet kriisin alkuvaiheessa vähensivät huomattavasti paitsi tavaroiden myös palvelujen ja ihmisten vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla. Samassa kuussa parlamentti perusti yhdessä neuvoston kanssa [elpymis- ja palautumistukivälineen](#), jonka ajatuksena on, että hyvin toimivien sisämarkkinoiden elpyminen saavutetaan kestävästi ottamalla mukaan vahvat pk-yritykset. Kesäkuussa 2021 laadittu luonnos valiokunta-aloitteiseksi mietinnöksi tullien ulkopuolisten ja muiden kuin verotuksellisten esteiden torjumiseksi sisämarkkinoilla ([2021/2043\(INI\)](#)) on tässä yhteydessä erittäin merkityksellinen, sillä siinä käsitellään tavaroiden ja palvelujen tarjoamisen yleisten sitkeiden esteiden lisäksi myös erityisesti sitä, miten covid-19-pandemia ja toimet sen lieventämiseksi muodostivat esteen neljälle vapaudelle.

C. Digitaaliset sisämarkkinat ([2.1.7](#))

Komission tavoin parlamentti on kymmenen viime vuoden aikana keskittynyt yhä enemmän digitalisaation sisämarkkinoille aiheuttamiin haasteisiin ja mahdollisuuksiin. Parlamentti hyväksyi 11. joulukuuta 2012 kaksi sisämarkkinoita koskevaa päätöslauselmaa, jotka eivät liittyneet lainsäädäntöön: päätöslauselma [digitaalisten sisämarkkinoiden toteuttamisesta](#) ja päätöslauselma [digitaalisen vapauden strategiasta EU:n ulkopoliitikassa](#). Näissä päätöslauselmissa kannatetaan digitaalista vapautta EU:n ulkopoliitikassa ja korostetaan verkon neutraliteettia sen varmistamiseksi, että palveluntarjoajat eivät rajoita epäoikeudenmukaisesti internetin käyttöä. Päätöslauselmilla pyrittiin yhdenmukaistamaan digitaalisia markkinoita koskevaa politiikkaa kaikkialla EU:ssa. Aloite johti lainsäädäntötoimiin yhtenäisten sähköisen viestinnän markkinoiden luomiseksi, ja niihin kuuluivat muun muassa [verkon neutraalius](#) ja [verkkovierailumaksujen](#) poistaminen.

[4]Milieu Consulting SRL, The impact of COVID-19 on the Internal Market and Consumer Protection - IMCO Webinar Proceedings, talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön selvitys sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2020.

[5]Marcus, J. S. ym., The impact of COVID-19 on the Internal Market, talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön selvitys sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2021.



Parlamentti hyväksyi 20. toukokuuta 2021 [päättöslauselman](#) Euroopan digitaalisesta tulevaisuudesta ja totesi siinä, että digitaalisella kehityksellä on ratkaiseva merkitys sisämarkkinoilla ja että digitaalisten sisämarkkinoiden toimintaa haittaavat esteet on poistettava. [Digimarkkinasäädös](#) ja [digipalvelusäädös](#) auttavat luomaan kilpailukykyiset, oikeudenmukaiset, yhdenmukaistetut ja turvallisemmat digitaaliset sisämarkkinat. Talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön tuottamassa [tutkimusaineistossa](#) tarkastellaan lisäksi digitaalisille sisämarkkinoille koituvia mahdollisuuksia ja haasteita digimarkkinasäädöksen ja digipalvelusäädöksen valossa.

Sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunta järjesti lokakuussa 2022 [kuulemistilaisuuden](#) EU:n sisämarkkinoiden 30-vuotisen olemassaolon ja niiden saavutusten kunniaksi. Puhujat korostivat myös sitä, että nykyisessä haastavassa tilanteessa on tärkeää etsiä uutta kasvupotentiaalia ja lujittaa sisämarkkinoita, ja korostivat [sisämarkkinoiden hätätilavälinettä](#) koskevaa lainsäädäntöehdotusta.

Parlamentti ja neuvosto allekirjoittivat 23. marraskuuta 2022 EU:n tullialan yhdenmukaisia palveluympäristöä koskevan [asetuksen \(EU\) 2022/2399](#). Sen tavoitteena on helpottaa kansainvälistä kauppaa vähentämällä hallinnollista rasitetta ja kustannuksia digitaalisten välineiden avulla. Yritykset ja elinkeinonharjoittajat voivat näin toimittaa tavaroiden tulliselvitystä varten vaadittavat tulli- ja muut tiedot ja hoitaa muodollisuudet yhdessä ainoassa portaalissa missä tahansa jäsenvaltiossa.

Jotta tuleviin kriiseihin voidaan valmistautua paremmin, sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunta hyväksyi [heinäkuussa 2023](#) sisämarkkinoiden hätätilavälineen ja ehdotti, että sen nimeksi annetaan sisämarkkinoiden hätätilaa ja häiriönsietokykyä koskeva säädös. Tämä lainsäädäntö on havaittu tarpeelliseksi pandemian aiheuttamien haasteiden vuoksi, ja sen tarkoituksena on suojella vapaata liikkuvuutta EU:ssa ja vahvistaa erilaisia valmiustasoja tulevien kriisien hallitsemiseksi ennakoivasti. Komissio valvoisi jäsenvaltioiden kriisitoimenpiteitä johdonmukaisuuden ja laillisuuden varmistamiseksi ja loisi nopeutettuja reittejä kriittisille työntekijöille ja tavaroille, jos rajoja suljetaan. Sille annettaisiin myös valtuudet tehdä ensisijaisia tilauksia välttämättömistä tavaroista, jotta ei pääse syntymään pulaa. Parlamentti [hyväksyi](#) mietinnön 13. syyskuuta 2023, ja toimielinten väliset neuvottelut ovat jo käynnissä.

Lokakuussa 2023 julkaistiin EU:n markkinavalvontaa koskeva [tutkimus](#), jossa korostettiin markkinavalvontaviranomaisten ratkaisevaa roolia kuluttajien suojelemisessa varmistamalla, että tuotteet täyttävät terveys-, turvallisuus- ja ympäristönormit. Siinä yksilöidään markkinavalvonnan puutteita, joita sähköisen kaupankäynnin kasvu ja pandemia ovat pahentaneet ja joita ovat esimerkiksi tuotteiden jäljitettävyyden ja verkkokaupan seurannan haasteellisuus. Keskeisiä suosituksia ovat EU:n testauslaitosten laajentaminen, digitaalisen infrastruktuurin vahvistaminen, verkossa toimivien markkinapaikkojen vastuuvollisuuden lisääminen sekä rajatylittävän yhteistyön ja tietojenvaihdon tehostaminen markkinavalvontaviranomaisten ja tulliviranomaisten välillä. Näillä toimenpiteillä pyritään yhdenmukaistamaan markkinavalvontakäytäntöjä, tehostamaan verkossa myytävien tuotteiden valvontaa edellyttämällä, että verkossa toimivat markkinapaikat toteuttavat toimenpiteitä, joilla varmistetaan EU:n säännösten noudattaminen, ja varmistamaan johdonmukainen kuluttajansuoja kaikkialla EU:ssa.

Lisätietoja tästä aiheesta on [sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan verkkosivustolla](#).



Christina Ratcliff / Jordan De Bono / Barbara Martinello
11/2023



2.1.2. TAVAROIDEN VAPAA LIKKUVUUS

Tavaroiden vapaa liikkuvuus lisääntyi tullien ja muiden tullien ulkopuolisten esteiden poistamisen myötä. Muun muassa vastavuoroisen tunnustamisen ja standardoinnin periaatteilla edistettiin edelleen sisämarkkinoita. Vuoden 2008 uudella lainsäädäntökehityksellä vahvistettiin tavaroiden vapaata liikkuvuutta, unionin markkinavalvontaa ja CE-merkintää. Sisämarkkinoiden yhdenmukaistamiseen liittyy kuitenkin edelleen haasteita, sillä covid-19-pandemia ja muut tekijät saattavat yhä haitata tavaroiden täysin vapaata liikkuvuutta.

OIKEUSPERUSTA

[Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen](#) (SEUT) 26 ja 28–37 artikla

TAVOITTEET

Jäsenvaltioista peräisin olevien tuotteiden ja jäsenvaltioissa vapaassa vaihdannassa olevien kolmansista maista tulevien tuotteiden vapaa liikkuvuus on perussopimusten keskeisiä periaatteita (SEUT:n 28 artikla). Tavaroiden vapaa liikkuvuus nähtiin aluksi osana jäsenvaltioiden välistä tulliliittoa, johon sisältyi tullien, kaupan määrällisten rajoitusten ja vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden poistaminen sekä unionin yhteisen tullitariffin käyttöönotto. Painopiste on sittemmin siirtynyt tavaroiden vapaan liikkuvuuden kaikkien jäljellä olevien esteiden poistamiseen sisämarkkinoiden toteuttamiseksi.

SAAVUTUKSET

Jäsenvaltioiden välisten tullien ja määrällisten rajoitusten (kiintiöiden) poistaminen saatiin päätökseen 1. heinäkuuta 1968. Täydentäviä tavoitteita eli tulleja ja määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden kieltämisestä ja kansallisen lainsäädännön yhdenmukaistamista ei kyetty saavuttamaan määrääjän kuluessa. Niistä onkin tullut tavaroiden vapaan liikkuvuuden politiikan keskeisiä tavoitteita.

A. Tulleja vaikutukseltaan vastaavien maksujen kieltäminen: SEUT:n 28 artiklan 1 kohta ja 30 artikla

Koska edellä mainittua käsitettä ei ole määritelty perussopimuksissa, se on pitänyt määritellä oikeuskäytännöllä. Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan kaikki maksut, jotka määrätään jäsenvaltiosta tuodulle tuotteelle mutta ei samanlaiselle kotimaiselle tuotteelle ja joiden aikaansaaman hinnanmuutoksen seurauksena niillä on samanlainen vaikutus tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen kuin tulleilla, voidaan katsoa tulleja vaikutukseltaan vastaaviksi maksuiksi ([yhdistetyt asiat 2/62 ja 3/62](#) sekä [asia 232/78](#)).

B. Määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden kieltäminen: SEUT:n 34 ja 35 artikla

Tuomioistuin totesi Dassonville-tuomiossa, että määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavina toimenpiteinä pidetään kaikkia kauppaa koskevia jäsenvaltioiden säännöksiä, jotka voivat rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti, tosiasiallisesti tai mahdollisesti ([asia 8/74](#), [Dassonville](#), tuomio



11. heinäkuuta 1974, ja [asia C-320/03](#), tuomio 15. marraskuuta 2005, 63–67 kohta). Tuomioistuin jatkoi päättelyään ns. [Cassis de Dijon](#) -tuomiossa, jossa vahvistettiin periaate, että jossakin jäsenvaltiossa laillisesti kyseisen maan säännösten mukaisesti perinteisillä valmistusmenetelmillä valmistettu ja kaupan pidetty tuote on päästettävä toisen jäsenvaltion markkinoille. Tähän tulkintaan perustui keskustelu vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta silloin, kun lainsäädäntöä ei ole yhdenmukaistettu. Täten jäsenvaltioiden on myös unionin yhdenmukaistamistoimenpiteiden (unionin johdettu oikeus) puuttuessa hyväksyttävä toisessa jäsenvaltiossa laillisesti valmistettujen ja kaupan pidettyjen tuotteiden liikkuminen ja kaupan pitäminen markkinoillaan.

On tärkeää ottaa huomioon, että SEUT:n 34 artiklan soveltamisalaa rajoittaa [Keck](#)-tuomio, jonka mukaan tietyt myyntijärjestelyt eivät kuulu artiklan 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 jäsenvaltioista maahantuotujen tuotteiden kaupan pitämiseen).

C. Poikkeukset määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden kiellosta

SEUT-sopimuksen 36 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat asettaa määrällisiä rajoituksia vastaavia rajoituksia muista kuin taloudellisista syistä, kuten julkiseen moraaliin, yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvistä syistä. Näitä poikkeuksia olisi tulkittava suppeasti, eivätkä ne saa johtaa mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen. Poikkeusten on palveltava suoraan yleistä etua ja oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun suojelun tasoon.

Unionin tuomioistuin totesi asiassa [Cassis de Dijon](#) antamassaan tuomiossa, että jäsenvaltiot voivat vapauttaa tietyt kansalliset toimenpiteet EU:n kaupan rajoituksista, jos ne täyttävät pakolliset vaatimukset, joita ovat esimerkiksi tehokas verovalvonta, kansanterveyden suojeleminen, kaupan oikeudenmukaisuus ja kuluttajansuoja. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava poikkeuksista komissiolle. Tällaisten kansallisten poikkeustoimenpiteiden valvontaa varten on otettu käyttöön tietojenvaihtomenettelyjä ja valvontamekanismi (ks. SEUT:n 114 ja 117 artikla ja [neuvoston asetus \(EY\) N:o 2679/98](#)). Menettelyjä päivitettiin ja ne virallistettiin vastavuoroista tunnustamista koskevassa [asetuksessa \(EY\) N:o 2019/515](#), joka annettiin vuonna 2019 ja jolla kumottiin asiasta annettu edellinen asetus.

D. Kansallisen lainsäädännön yhdenmukaistaminen

Yhdenmukaistamisesta annetun unionin lainsäädännön ansiosta on voitu poistaa esteitä (esimerkiksi rajoittamalla kansallisten säännösten soveltamista) ja laatia yhteisiä sääntöjä, joiden tavoitteena on varmistaa niin tavaroiden ja tuotteiden vapaa liikkuvuus kuin perussopimusten muiden tavoitteiden (esimerkiksi ympäristönsuojelu, kuluttajansuoja ja kilpailu) täytyminen.

EU:n yhdenmukaistamisprosessia yksinkertaistettiin hyväksymällä sisämarkkinoihin liittyvien direktiivien antaminen määräenemmistöpäätöksillä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan mukaisesti, sellaisena kuin se on muutettuna Maastrichtin sopimuksella. [Komission valkoisessa kirjassa vuodelta 1985](#) otettiin käyttöön ns. uusi lähestymistapa, jolla haluttiin välttää yksityiskohtainen yhdenmukaistaminen ja keskittyä kansallisten säännösten vastavuoroiseen tunnustamiseen. Tämä lähestymistapa vahvistettiin neuvoston [päätöslauselmissa](#)



ja [päätöksissä](#). 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.

E. Sisämarkkinoiden toteuttaminen

Sisämarkkinoiden toteuttaminen edellytti tavaroiden vapaan liikkuvuuden kaikkien jäljellä olevien esteiden poistamista. [Komission valkoisessa kirjassa vuodelta 1985](#) määritettiin poistettavat fyysiset ja tekniset esteet sekä toimenpiteet, joihin yhteisön oli niiden poistamiseksi ryhdyttävä. Suurin osa näistä toimenpiteistä on nyt toteutettu. Sisämarkkinoilla on silti tehtävä vielä merkittäviä uudistuksia, jotta kyetään vastaamaan tekniikan kehityksen haasteisiin. Myös joitakin tullien ulkopuolisia kaupan esteitä on edelleen olemassa.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on kannattanut voimakkaasti sisämarkkinoiden toteuttamista ja korostanut erityisesti ns. uutta lähestymistapaa tavaroiden vapaan liikkuvuuden helpottamiseksi. Sillä oli merkittävä rooli yhdenmukaistamisdirektiivien muotoilussa, ja se oli vahvasti mukana uuden lainsäädäntökehityksen hyväksymisessä vuonna 2008. Parlamentin ensisijaisina tavoitteina oli varmistaa, että kaikki markkinatoimijat ovat vastuussa tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta ja turvallisuudesta, ja parantaa CE-merkinnän näkyvyyttä ja ymmärrettävyyttä kuluttajien keskuudessa. Parlamentti jatkaa aktiivisesti näitä toimia ja työstää yhdenmukaistamispakettia, johon sisältyy yhdeksän direktiiviä, joilla säännellään erilaisia tuotteita, kuten hissejä, pyroteknisiä tuotteita ja räjähteitä.

Parlamentti antoi [8. maaliskuuta 2011 päätöslauselman](#), jossa se kehotti luomaan yhtenäisen kaikkia tuotteita koskevan markkinavalvontajärjestelmän. Tämä johti vuoden 2013 [tuoteturvallisuus- ja markkinavalvontapakettiin](#). Huhtikuuhun 2019 mennessä parlamentti oli hyväksynyt [asetuksen \(EU\) 2019/1020](#) markkinavalvonnan tehostamiseksi ja tuotteiden vaatimustenmukaisuuden varmistamiseksi. Komissio [ehdotti](#) vuonna 2021 uutta asetusta, jolla varmistetaan jatkossakin muiden kulutustuotteiden kuin elintarvikkeiden turvallisuus. Parlamentti hyväksyi virallisesti maaliskuussa 2023 päivitetyt tuoteturvallisuussäännöt, joilla pyritään takaamaan korkeat turvallisuusvaatimukset kaikille EU:ssa, niin verkossa kuin sen ulkopuolella, myytävälle tuotteille. Tämä johti siihen, että [yleinen tuoteturvallisuusasetus](#) julkaistiin 10. toukokuuta 2023.

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. Standardointiuudistuksen sisältöön vaikuttaakseen parlamentti antoi 21. lokakuuta 2010 [päätöslauselman](#).

Komissio esitteli 2. helmikuuta 2022 [standardointistrategian](#) häiriönsietokykyisten, vihreiden ja digitaalisten sisämarkkinoiden edistämiseksi ja ehdotti muutoksia vuoden 2012 standardintiasetukseen. Tämän jälkeen 14. joulukuuta 2022 annettiin [asetus \(EU\) 2022/2480](#), jolla saatettiin ajan tasalle standardien laatimista koskeva EU:n oikeudellinen kehys. Sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunta (IMCO)



järjesti 23. tammikuuta 2023 [kuulemisen](#), jossa keskusteltiin standardointipolitiikan historiallisista ja tulevista suuntauksista. Komissio ja eri sidosryhmät osallistuivat kuulemiseen.

Komissio julkaisi 30. maaliskuuta 2022 uuden standardointia koskevan strategian pohjalta [ehdotuksen](#) rakennustuotteiden kaupan pitämistä koskevien ehtojen yhdenmukaistamisesta. Siinä se keskittyi erityisesti vihreiden sisämarkkinoiden standardointiin. IMCO-valiokunta järjesti yhdessä ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunnan (ENVI) kanssa kuulemistilaisuuden ja hyväksyi 23. toukokuuta 2023 mietintönsä rakennustuoteasetuksen tarkistamisesta. Mietintö sisälsi lähemmäs 300 muutosehdotusta. Asetus odottaa nyt toimielinten välisten neuvottelujen [kolmatta](#) kierrosta 13. joulukuuta 2023.

Kahdeksannella vaalikaudella keskityttiin köysiratalaitteistoja, kaasumaisia polttoaineita käyttäviä laitteita, lääkinnällisiä laitteita ja henkilönsuojaimia koskeviin säännöksiin sekä [eCall-asetukseen](#), joka koskee hätänumeroon 112 perustuvan ajoneuvoon asennettavan eCall-järjestelmän käyttöönoton tyyppihyväksyntävaatimuksia. Kiertotalouspaketin osana parlamentti hyväksyi lainsäädäntöä CE-merkittyjen lannoitevalmisteiden asettamisesta saataville markkinoilla ([asetus \(EU\) 2019/1009](#)).

Vuonna 2019 tehdyssä [tutkimuksessa](#) arvioidaan, että tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteesta ja siihen liittyvästä lainsäädännöstä saatava hyöty on vuosittain jopa 386 miljardia euroa^[1]. Tavaroiden täysin vapaan liikkuvuuden tiellä on kuitenkin yhä esteitä. Näiden esteiden olemassaolo käy ilmi marraskuussa 2020 julkaistusta [tutkimuksesta](#)^[2], jossa tarkasteltiin kansallisia sääntöjä, jotka rajoittavat tavaroiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisoikeutta EU:n markkinoilla. Tutkimuksessa todettiin muun muassa, että vaikka EU:n sisämarkkinat ovat maailman suurin ja onnistunein esimerkki taloudellisesta yhdentymisestä, niillä esiintyy yhä suhteettomia tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteitä.

Covid-19-pandemian aikana parlamentti korosti [17. huhtikuuta 2020 antamassaan päätöslauselmassa](#), että on äärimmäisen tärkeää pitää EU:n sisärajat avoimina tavaroille, ja muistutti, että sisämarkkinat ovat yhteisen vaurautemme lähde ja että ne ovat keskeinen osa toimia covid-19-epidemian torjumiseksi. Komissio ehdotti 15. toukokuuta 2020 antamassaan [tiedonannossa](#) koordinoitua strategiaa vapaan liikkuvuuden palauttamiseksi ja sisärajatarkastusten poistamiseksi. Tämä yhteistyöhön perustuva lähestymistapa oli keskeisessä asemassa, jotta välttämättömien tavaroiden, kuten lääkintätarvikkeiden ja -laitteiden, vapaa liikkuvuus voitiin sallia EU:ssa ja lieventää valtion asettamien rajarajoitusten vaikutuksia.

Parlamentti muistutti [19. kesäkuuta 2020 antamassaan päätöslauselmassa](#), että Schengen-alue on keskeinen EU-hankkeen arvostettu saavutus, ja kehotti jäsenvaltioita vähentämään liikkumisvapauden rajoituksia ja lisäämään ponnistelujaan Schengen-integraation loppuun saattamiseksi.

[1]Poutvaara P. ym., *Contribution to Growth: Free Movement of Goods – Delivering Economic Benefits for Citizens and Businesses*, talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön selvitys sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2019.

[2]Dahlberg, E. ym., *Legal obstacles in Member States to Single Market rules*, talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön selvitys sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2020.



Talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle marraskuussa 2020 järjestämässä [verkkoseminaarissa](#)^[3] tarkasteltiin pandemian vaikutuksia tavaroiden, palvelujen ja ihmisten vapaaseen liikkuvuuteen EU:ssa. Siinä keskusteltiin terveydenhuoltoon liittyvien tavaroiden, kuten henkilönsuojainten, liikkuvuuteen liittyvistä haasteista ja korostettiin tarvetta parantaa EU:n koordinoitua julkisissa hankinnoissa ja tavaroiden liikkumisessa tulevien kriisien varalta. Helmikuussa 2021 esitetyssä [seurantatutkimuksessa](#)^[4] tarkasteltiin edelleen pandemian vaikutusta sisämarkkinoihin ja kuluttajansuojaan ja ehdotettiin lisätoimenpiteitä, joilla parannetaan EU:n sisämarkkinoiden kykyä selviytyä tulevista kriiseistä.

Parlamentti on ollut keskeisessä asemassa tullialan yhdenmukaistamisessa, mikä on johtanut EU:n tullialan yhdenmukaisen palveluympäristön perustamiseen [asetuksella \(EU\) 2022/2399](#). Tämä asetus, joka toteutetaan seuraavan vuosikymmenen aikana, käynnistää EU:n tullialan yhdenmukaisen palveluympäristön todistustenvaihtojärjestelmän (EU CSW-CERTEX) kanssa jo pilottivaiheessa vuodesta 2017 lähtien. Vuoteen 2025 ulottuvan alkuvaiheen aikana on tarkoitus tehostaa hallitustenvälistä vaihtoa EU:n rajoilla erityisesti muiden kuin tullialaa koskevien menettelyjen osalta. Seuraavassa vaiheessa, joka alkaa vuonna 2031, otetaan käyttöön yritysten ja viranomaisten välinen järjestelmä, jolla yksinkertaistetaan tavaroiden tuontiin tai vientiin osallistuvien yritysten tulliselvitysprosessia, millä pyritään vähentämään merkittävästi nykyisiä kaupan esteitä.

[Parhaillaan käydään neuvotteluja](#) uudemmassa Yhteentoimiva Eurooppa -säädöksestä, joka koskee EU:n julkishallintojen, yritysten ja kuluttajien [yhteentoimivuusratkaisuja](#) saumattoman rajatylittävän tarjonnan varmistamiseksi. Neuvosto ja parlamentti keskustelevat parhaillaan asetuksen lopullisista teknisistä näkökohdista.

Osana sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan pyytämää talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön laatimaa [tutkimusta](#)^[5] julkaistiin 9. joulukuuta 2022 analyysi jäsenvaltioiden erilaisista tullilupamenettelyistä EU:hun tuotavien tuotteiden osalta. Koska erilaiset tullilupamenettelyt johtavat kaupan esteisiin ja vääristymiin sisämarkkinoilla, yksi ehdotetuista ratkaisuista oli Euroopan tulliviraston perustaminen.

Tämän lisäksi komissio esitti 17. toukokuuta 2023 ehdotuksen ([COM\(2023\)0257](#)), joka edustaa kokonaisvaltaista pyrkimystä nykyaikaistaa EU:n tullikehys. Ehdotuksen yksi merkittävä osa-alue on EU:n tullitietokeskuksen perustaminen, jota hallinnoi äskettäin perustettu EU:n tulliviranomainen. Tullitietokeskus toimii suurena tietovarastona petosten ja sääntöjenvastaisuuksien havaitsemiseksi, mahdollistaa tietojenvaihdon EU:n ja kolmansien maiden välillä ja edistää yhteistyötä EU:n jäsenvaltioiden tulliviranomaisten välillä.

[3]Milieu Consulting SRL, The impact of COVID-19 on the Internal Market and Consumer Protection - IMCO Webinar Proceedings, talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön selvitys sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2020.

[4]Marcus, J. S. ym., The impact of COVID-19 on the Internal Market, talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön selvitys sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2021.

[5]Hausemer, P. ym., A Comparative Analysis of Member States' Customs Authorisation Procedures for the Entry of Products into the European Union, talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön selvitys sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2022.



Lisätietoja tästä aiheesta on [sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan verkkosivustolla](#).

Christina Ratcliff / Jordan De Bono / Barbara Martinello
11/2023



2.1.3. PÄÄOMIEN VAPAA LIIKKUVUUS

Pääomien vapaa liikkuvuus on yksi unionin sisämarkkinoiden neljästä perusvapaudesta. Se on niistä paitsi uusin myös laajin, koska se kattaa ainoana kolmannet maat. Pääomavirtojen vapauttaminen on edennyt vähitellen. Maastrichtin sopimuksen johdosta rajoitukset, jotka koskevat pääomanliikkeitä ja maksuja sekä jäsenvaltioiden välillä että kolmansien maiden kanssa, ovat olleet kiellettyjä vuoden 2004 alusta lähtien, joskin poikkeuksia saattaa esiintyä.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 63–66 artikla

TAVOITTEET

Kaikki pääomanliikkeitä koskevat rajoitukset olisi poistettava sekä jäsenvaltioiden väliltä että jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden väliltä tietyissä olosuhteissa tehtäviä poikkeuksia lukuun ottamatta. Pääomien vapaa liikkuvuus tukee sisämarkkinoita ja täydentää kolmea muuta vapautta. Se myös lisää osaltaan talouskasvua tehostamalla pääomasijoituksia ja edistää euron käyttöä kansainvälisenä valuuttana, mikä vahvistaa unionin roolia globaalina toimijana. Vapauttaminen oli välttämätöntä myös talous- ja rahaliiton kehittämisen ja euron käyttöönoton kannalta.

SAAVUTUKSET

A. Ensimmäiset vapauttamispyrkimykset (ennen sisämarkkinoita)

Yhteisön ensimmäiset toimenpiteet olivat kapea-alaisia. Rooman sopimuksen (1957) mukaan rajoituksia oli poistettava vain siinä määrin kuin se oli tarpeen yhteismarkkinoiden toiminnan kannalta. Vuonna 1960 annetulla ja vuonna 1962 muutetulla ns. [ensimmäisellä pääomadirektiivillä](#) poistettiin rajoitukset tietyntyyppisiltä kaupallisilta ja yksityisiltä pääomanliikkeiltä, kuten kiinteistöhankinnoilta, kauppatoimiin liittyviltä lyhyiltä ja keskipitkiltä luotoilta sekä arvopaperien ostolta pörssissä. Eräät jäsenvaltiot (esimerkiksi Saksa ja Benelux-maat) menivät pidemmälle toteuttamalla yksipuolisia kansallisia toimenpiteitä, joilla poistettiin lähes kaikki pääomanliikkeiden rajoitukset. Vuonna 1972 annettiin toinen [direktiivi](#) kansainvälisistä pääomavirroista.

B. Kohti yleistä vapauttamista sisämarkkinoita varten

Ensimmäistä pääomadirektiiviä muutettiin vuosina 1985 ja 1986, jolloin vapauttaminen ulotettiin koskemaan muun muassa kauppatoimiin liittyviä pitkiä luottoja ja muiden kuin pörssi-arvopaperien ostoja. Pääomanliikkeiden yleinen vapauttaminen toteutettiin vuonna 1988 annetulla [neuvoston direktiivillä](#), jolla lakkautettiin jäsenvaltioissa asuvien henkilöiden välillä tapahtuvien pääomanliikkeiden kaikki jäljellä olleet rajoitukset 1. heinäkuuta 1990 alkaen. Sen tavoitteena oli myös vapauttaa samalla tavalla pääomanliikkeet, joissa on mukana kolmansia maita.



C. Lopullinen järjestelmä

1. Periaate

Pääomien vapaa liikkuvuus kirjattiin Maastrichtin sopimuksessa muiden perussopimuksissa vahvistettujen vapauksien rinnalle. Nykyisin SEUT:n 63 artiklassa kielletään kaikki jäsenvaltioiden välisten sekä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisten pääomanliikkeiden ja maksujen rajoitukset. Euroopan unionin tuomioistuimen tehtävänä on tulkita pääoman vapaata liikkuvuutta koskevia määräyksiä, ja tältä alalta on olemassa kattavaa oikeuskäytäntöä. Jos jäsenvaltiot rajoittavat perusteettomasti pääomien vapaata liikkuvuutta, sovelletaan SEUT:n 258–260 artiklan mukaista tavanomaista rikkomusmenettelyä.

2. Poikkeukset ja perustellut rajoitukset

Poikkeukset koskevat enimmäkseen kolmansiin maihin liittyviä pääomanliikkeitä (SEUT:n 64 artikla). Jäsenvaltiot voivat pitää voimassa suoria investointeja ja muita liiketoimia koskevia rajoituksia, jotka olivat voimassa tiettyinä ajankohtana. Neuvosto voi lisäksi Euroopan parlamenttia kuultuaan päättää yksimielisesti ryhtyä toimiin, jotka käytännössä merkitsevät askelta taaksepäin pääomanliikkeiden vapauttamisessa kolmansien maiden kanssa. Neuvosto ja parlamentti voivat myös toteuttaa lainsäädäntötoimia, jotka koskevat suoria sijoituksia, sijoittautumista, rahoituspalvelujen tarjoamista tai arvopaperien hyväksymistä pääomamarkkinoille. SEUT:n 66 artiklassa määrätään kiireellisistä toimenpiteistä suhteessa kolmansiin maihin, mutta niitä voidaan toteuttaa enintään kuuden kuukauden ajan.

Ainoat perustellut rajoitukset pääomanliikkeille, myös unionin sisällä, vahvistetaan SEUT:n 65 artiklassa. Näihin kuuluvat i) toimenpiteet, joilla estetään kansallisen lainsäädännön rikkominen (erityisesti verotuksen ja rahoituslaitosten toiminnan vakauden valvonnan alalla), ii) pääomanliikkeitä koskevat ilmoitusmenettelyt hallinnollisten tietojen tai tilastotietojen saamiseksi ja iii) toimenpiteet, jotka ovat perusteltuja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta. Viimeksi mainittuihin vedottiin Euroopan maiden julkisen talouden velkakriisin aikana, kun Kypros (2013) ja Kreikka (2015) joutuivat ottamaan käyttöön pääomanliikkeiden rajoituksia estääkseen pääoman liiallisen ulosvirtauksen maasta. Kypros poisti kaikki jäljellä olleet rajoitukset vuonna 2015 ja Kreikka vuonna 2019. Digitaalisen rahoituksen ja etenkin lohkoketjupohjaisten kryptovaluuttojen syntyminen voi kyseenalaistaa nykyiset mallit, joilla pyritään varmistamaan pääomien vapaa liikkuvuus.

SEUT:n 144 artiklassa sallitaan maksutasetukiohjelmien yhteydessä maksutaseen tasapainottamista koskevat suojatoimenpiteet, kun sisämarkkinoiden toiminta on uhattuna tai kun syntyy äkillinen kriisi. Tätä suojalauseketta sovelletaan vain euroalueen ulkopuolisiin jäsenvaltioihin.

SEUT:n 75 ja 215 artiklassa puolestaan määrätään mahdollisuudesta taloudellisiin seuraamuksiin joko terrorismin ennalta ehkäisemiseksi ja torjumiseksi tai yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa hyväksytyjen päätösten perusteella. Pääomien vapaata liikkuvuutta rajoitetaan Venäjän Ukraina kohdistaman hyökkäyksen johdosta määrättyjen talouspakotteiden yhteydessä.



3. Maksut

SEUT:n 63 artiklan 2 kohdassa määrätään, että ”kiellettyjä ovat kaikki rajoitukset, jotka koskevat maksuja jäsenvaltioiden välillä taikka jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä”.

Vuonna 2001 annettiin [asetus](#) maiden sisäisten ja rajatylittävien maksujen kustannusten yhdenmukaistamiseksi euroalueella. Se [kumottiin ja korvattiin](#) vuonna 2009, jotta voitiin hyödyttää jäsenvaltioiden asukkaita alentamalla euromääräisten rajatylittävien maksujen kustannukset käytännössä nolnaan. Uusi asetus [kumottiin ja korvattiin](#) jälleen vuonna 2021 euroalueeseen kuuluvien ja sen ulkopuolisten maiden rajatylittävien maksujen kustannusten alentamiseksi.

[Maksupalveludirektiivillä](#) luotiin oikeudellinen perusta säännöille, joita sovelletaan kaikkiin maksupalveluihin unionissa. Tarkoituksena oli tehdä rajatylittävistä maksuista yhtä helppoja, tehokkaita ja turvallisia kuin jäsenvaltioiden sisäisistä maksuista sekä tehostaa palvelua ja alentaa kustannuksia kilpailua lisäämällä ja avaamalla maksumarkkinat uusille palveluntarjoajille. Maksupalveludirektiivi muodosti tarvittavan kehyksen Euroopan pankki- ja maksualan aloitteelle, ”yhtenäiselle euromaksualueelle” (SEPA). SEPA-välineet olivat saatavilla vuoden 2010 loppuun mennessä, mutta niiden käyttö oli vähäistä. Niinpä vuonna 2012 annettiin [asetus](#), jossa asetettiin unionin laajuiset määräajat siirtymiselle vanhoista, kansallisista tilisiirroista ja suoraveloituksista SEPA-välineisiin. Vuonna 2015 lainsäätäjät antoivat tarkistetun [maksupalveludirektiivin](#), jolla kumottiin aiemmin voimassa ollut direktiivi. Sillä parannetaan avoimuutta ja kuluttajansuojaa ja mukautetaan säännöt innovatiivisiin maksupalveluihin, kuten internet- ja mobiilimaksuihin. Direktiivi tuli voimaan 12. tammikuuta 2016, ja sitä alettiin soveltaa 13. tammikuuta 2018.

D. Muu kehitys

Pääomanliikkeiden vapauttamisessa unionissa saavutetusta edistymisestä huolimatta pääomamarkkinat ovat pysyneet suurelta osin hajanaisina. Komissio käynnistikin Euroopan investointiohjelman pohjalta syyskuussa 2015 yhden lippulaivahankkeensa, [pääomamarkkinaunionin](#). Siihen sisältyy toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on luoda aidosti yhdentyneet pääoman sisämarkkinat vuoteen 2019 mennessä. Kesäkuussa 2017 julkaistiin pääomamarkkinaunionia koskevan toimintasuunnitelman [väliarviointi](#). Komissio ja jäsenvaltiot pyrkivät myös poistamaan rajatylittävien investointien esteitä, jotka kuuluvat kansallisen toimivallan piiriin. Tätä asiaa selvittämään perustettiin pääoman vapaan liikkuvuuden esteitä käsittelevä asiantuntijaryhmä. Maaliskuussa 2017 komissio julkaisi jatkona asiantuntijaryhmän työlle [kertomuksen](#), jossa kuvattiin jäsenvaltioiden tilannetta. Maaliskuussa 2019 komissio julkaisi [tiedonannon](#) ”Pääomamarkkinaunioni: edistyminen pääoman sisämarkkinoiden luomisessa talous- ja rahaliiton vahvistamiseksi”. Sen jälkeen syyskuussa 2020 annettiin [toinen pääomamarkkinaunionia koskeva toimintasuunnitelma](#), johon sisältyy 16 ensisijaista toimea.

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 kahdenvälisiin investointisopimuksiin sisältyvissä väliesmenettelyissä 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 jäsenvaltioiden sijoittajia. Asiassa päästiin 24. lokakuuta 2019 yhteisymmärrykseen, jolla pohjustetaan näistä sopimuksista luopumista. Toukokuun 29. päivänä 2020 [allekirjoitettiin](#) 23 jäsenvaltion kesken sopimus kahdenvälisten investointisopimusten päättämisestä EU:n jäsenvaltioiden välillä. Komissio julkaisee vuosittain [kertomuksia ja tutkimuksia](#) pääomavirroista EU:ssa ja maailmanlaajuisesti. Covid-19-kriisin aikana rahoitusjärjestelmään kohdistuneesta äärimmäisestä paineesta huolimatta yksikään EU:n jäsenvaltio ei turvautunut pääomanliikkeiden valvontaan.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on tukenut voimakkaasti pyrkimyksiä vapauttaa pääomanliikkeet. Se on kuitenkin painottanut, että vapauttamisen on oltava laajempaa unionin sisällä kuin suhteessa muuhun maailmaan, jotta unionissa syntyvät säästöt suuntautuisivat pääasiassa unionin sisäisiin investointeihin. Parlamentti on myös katsonut, että pääomien vapauttamista tulisi seurata rahoituspalvelujen täydellinen vapauttaminen ja verolainsäädännön yhdenmukaistaminen, jotta voidaan luoda yhtenäiset unionin rahoitusmarkkinat. Juuri parlamentin poliittisen painostuksen ansiosta komissio saattoi käynnistää maiden sisäisten ja rajojen yli suoritettavien maksujen yhdenmukaistamista koskevan lainsäädännön valmistelun.

Parlamentti on tukenut pääomamarkkinaunionin perustamista. Se on hyväksynyt [päättölauselman](#), jossa korostettiin tarvetta varmistaa toimijoille yhtäläiset toimintaedellytykset, jotta voidaan parantaa pääoman kohdentamista EU:ssa. Päättölauselmassa kehoitettiin poistamaan rajatylittävän rahoituksen nykyiset esteet, etenkin pk-yritysten kohdalla, ja antamaan Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaiselle merkittävämpi tehtävä valvonnan lähentämisen lujittamisessa. Huhtikuussa 2019 parlamentti hyväksyi [lainsäädäntötoimia](#), joilla toteutettiin pääomamarkkinaunionin perustamiseksi tarvittavat toimet.

Lisätietoja tästä aiheesta on [talous- ja raha-asioiden valiokunnan](#) verkkosivustolla.

Christian Scheinert
10/2023



2.1.4. SIOJITTAUTUMISVAPAAUS JA PALVELUJEN TARJOAMISEN VAPAAUS

Sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus ovat ratkaisevan tärkeitä yritysten ja ammatillisen liikkuvuuden kannalta EU:ssa. Palveludirektiivin täysimääräinen täytäntöönpano on keskeisen tärkeää sisämarkkinoiden lujittamiseksi, mutta sen tiellä on vielä esteitä. Covid-19-pandemia toi mukanaan vielä uusia haasteita. Vastauksena tähän parlamentti antoi helmikuussa 2022 päätöslauselman, jossa esitetään, miten talouden elpyminen covid-19-pandemian jälkeen olisi toteutettava, jotta lievennettäisiin parhaiten näihin keskeisiin vapauksiin kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 26 artikla (sisämarkkinat), 49–55 artikla (sijoittautuminen) ja 56–62 artikla (palvelut)

TAVOITTEET

Itsenäiset ammatinharjoittajat, ammattihenkilöt tai SEUT:n 54 artiklassa tarkoitetut oikeushenkilöt, jotka toimivat laillisesti yhdessä jäsenvaltiossa, voivat i) harjoittaa vakinaisesti ja jatkuvasti taloudellista toimintaa toisessa jäsenvaltiossa (sijoittautumisvapaus, SEUT:n 49 artikla) tai ii) tarjota ja suorittaa palvelujaan väliaikaisesti muissa jäsenvaltioissa pysyen itse sijoittautuneena lähtömaahansa (palvelujen tarjoamisen vapaus, SEUT:n 56 artikla). Jotta näitä vapauksia voidaan hyödyntää tehokkaasti, on poistettava kansalaisuuteen perustuva syrjintä ja nimenomaisesti edistettävä niiden toteutumista – joko yhdenmukaistamalla kansallisia sääntöjä, jotka koskevat oikeutta toiminnan harjoittamiseen, tai tunnustamalla tällaiset säännöt vastavuoroisesti (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, turvallisuuden tai kansanterveyden perusteella (52 artiklan 1 kohta).

B. Palveludirektiivi – tavoitteena sisämarkkinoiden toteuttaminen

Palveludirektiivi ([direktiivi 2006/123/EY](#)) vahvistaa palvelujen tarjoamisen vapautta EU:ssa. Direktiivi on ratkaisevan tärkeä sisämarkkinoiden toteuttamisen kannalta, koska se tuottaa potentiaalisesti erittäin suurta hyötyä kuluttajille ja pk-yrityksille. 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 täysimääräinen 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 perustetaan keskitettyjä asiointipisteitä ja varmistetaan hallinnollinen yhteistyö.

Direktiivin täytäntöönpano on viivästynyt merkittävästi. Vaikka ensimmäiset uudistukset johtivat lukuisten esteiden poistamiseen palvelujen sisämarkkinoilla, tahti on hiipunut vuodesta 2012. Uudistustoimet ovat hidastuneet, ja merkittävä edistys on keskittynyt niihin jäsenvaltioihin, jotka joko saavat rahoitustukea tai joilla on kattavat kansalliset uudistusohjelmat. Vaikka direktiivillä on kyetty kasvattamaan EU:n BKT:tä 2,6 prosenttia, tästä kasvupotentiaalista on tähän mennessä toteutunut vain 0,9 prosenttia, eli käyttämättä on jäänyt 1,7 prosenttia. Komissio [myöntää](#) nämä viivästyksset, mutta ei katso tarpeelliseksi muuttaa direktiiviä. Sen sijaan komissio haluaa keskittyä varmistamaan, että direktiivistä saadaan täysi hyöty, valvomalla täytäntöönpanoa ja ottamalla käyttöön palvelupaketti, johon sisältyy uusia lainsäädäntöehdotuksia palvelualan elvyttämiseksi ja jäljellä olevien täytäntöönpanopuutteiden korjaamiseksi.

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 lainsäätämisyjärjestystä 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 [päättölauselman](#) palveludirektiivin täytäntöönpanosta ja 25. lokakuuta 2011 [päättölauselman](#) palveludirektiivin mukaisesta keskinäisestä arvioinnista. Komission kesäkuussa 2012 antaman tiedonannon jälkeen parlamentin sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunta laati palvelujen sisämarkkinoiden tilaa ja tulevaisuutta koskevan [mietinnön](#), jonka täysistunto hyväksyi 11. syyskuuta 2013.

Lisäksi parlamentti antoi 7. helmikuuta 2013 [päättölauselman](#) suosituksista komissiolle sisämarkkinoiden hallinnoinnista. Siinä se korosti palvelualan merkitystä keskeisenä kasvualana, palvelujen tarjoamisen vapauden perustavaa luonnetta ja palveludirektiivin täyden täytäntöönpanon hyötyjä.

Parlamentti asetti etusijalle televiestintää koskevat ehdotukset, kuten asetuksen sähköisestä tunnistamisesta ([asetus \(EU\) N:o 910/2014](#)) ja asetuksen koko Euroopan yhteen liittämistä. Parlamentin heinäkuussa 2012 antamassa [päättölauselmassa](#) käsiteltiin rahoituspalveluja, kuten perusmaksupalveluja ja kiinnitysluottoja ([direktiivi 2014/17/EU](#)). Parlamentti käsiteli myös matkapaketteja maaliskuussa 2014 antamassaan [päättölauselmassa](#). Kiinnitysluottodirektiivillä varmistetaan kuluttajansuoja ja varmistetaan tietoon perustuvat taloudelliset valinnat. Rahoitusmarkkinadirektiivi ([direktiivi 2014/65/EU](#)) edistää avoimuutta. Vuonna 2019 parlamentti käsiteli esteettömyysvaatimuksia ([direktiivi \(EU\) 2019/882](#)) vammaisten kansalaisten tukemiseksi. Tämän vahvistamiseksi parlamentti antoi lokakuussa 2022 [päättölauselman](#), jossa se ehdotti perustamaan AccessibleEU-keskuksen esteettömyyteen liittyvien eri alojen asiantuntijoiden ja ammattihenkilöiden yhteen tuomiseksi.

Vuonna 2019 tehdyssä [tutkimuksessa](#)^[1] kävi ilmi, että palvelujen vapaata liikkuvuutta, mukaan lukien ammattipätevyys ja vähittäiskauppa, koskeva EU:n lainsäädäntö tuottaa huomattavia taloudellisia etuja: palveludirektiivin tuomat edut ovat 284 miljardia euroa, asiantuntijapalveluiden 80 miljardia euroa ja palvelujen julkisten hankintojen 20 miljardia euroa vuodessa. Lisäksi toinen [tutkimus](#)^[2] osoittaa, että palveluala, jonka osuus EU:n sisäisestä kaupasta on 24 prosenttia (kun se oli 20 prosenttia 2000-luvun alussa) ja EU:n bruttoarvonlisäyksestä 78 prosenttia, on kasvun kannalta ratkaisevan tärkeä. Tutkimuksessa yksilöitiin kuitenkin myös sääntelyn moninaisuus ja tiedotushaasteet tekijöinä, jotka lisäävät yrityksille aiheutuvia kustannuksia ja haittaavat palvelujen vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisvapautta EU:ssa.

Parlamentti antoi 17. huhtikuuta 2020 [päättölauselman](#), jossa se totesi, että sisämarkkinat ovat ratkaisevan tärkeitä Euroopan vaurauden kannalta ja keskeinen osa covid-19-pandemian torjunnassa. Lisäksi parlamentti antoi 19. kesäkuuta 2020 [päättölauselman](#), jossa se korosti Schengen-alueen merkitystä EU:lle ja kehotti jäsenvaltioita vähentämään liikkumisvapauden rajoituksia ja pyrkimään täysin toimivaan Schengen-alueeseen.

[1]Pelkmans J., Contribution to growth: The Single Market for Services – Delivering economic benefits for citizens and businesses, talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön selvitys sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2019.

[2]Dahlberg, E. ym., Legal obstacles in Member States to Single Market rules, talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön selvitys sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2020.



Parlamentti hyväksyi 25. marraskuuta 2020 [päättölauselman](#) aiheesta ”Kohti kestävämpiä sisämarkkinoita yritysten ja kuluttajien hyväksi”. Siinä käsiteltiin eri politiikanaloja ja etenkin kuluttajansuojaa ja yritysten osallistumista vihreään siirtymään (keskeistä sisämarkkinoiden kestävyuden parantamisen kannalta). Päättölauselman 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 IMCO-valiokunnan pyynnöstä.

Parlamentti hyväksyi 20. tammikuuta 2021 [päättölauselman](#) ”Sisämarkkinoiden vahvistaminen: palvelujen vapaan liikkuvuuden tulevaisuus”. Siinä korostetaan tarvetta varmistaa, että sisämarkkinasäännöt pannaan täytäntöön palvelujen osalta ja että komission valvoo täytäntöönpanoa paremmin. Lisäksi siinä painotetaan tarvetta arvioida sitä, missä määrin EU:n palveluja koskeva oikeudellinen kehys on pantu täytäntöön, sekä lisätä yritysten toimintamahdollisuuksia parantamalla niiden tiedonsaantia.

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](#)^[3], jossa tarkasteltiin pandemian vaikutuksia ja ennakoitiin merkittäviä tulevia muutoksia palvelujen kysynnässä ja tarjonnassa teknologian kehityksen ja kuluttajatottumusten muutosten vuoksi. IMCO-valiokunnalle helmikuussa 2021 esitetystä [tutkimuksessa](#)^[4] korostettiin, että vaikka alkuvaiheessa toteutetut rajojen sulkemiset häiritsivät rajatylittäviä asiantuntijapalveluja, digitaalisten välineiden käyttöönotto helpotti paluuta jotakuinkin normaalille tasolle.

Parlamentti hyväksyi 17. helmikuuta 2022 [päättölauselman](#) tullien ulkopuolisten ja muiden kuin verotuksellisten esteiden torjumisesta sisämarkkinoilla. Siinä käsiteltiin tavaroiden ja palvelujen tarjoamisen vapauden tiellä olevien yleisten esteiden lisäksi myös erityisesti sitä, miten covid-19-pandemia haittaa neljää vapautta (tavaroiden vapaa liikkuvuus, henkilöiden vapaa liikkuvuus, palvelujen tarjoamisen vapaus ja pääomien vapaa liikkuvuus). Pandemia on sisämarkkinoiden neljän vapauden tiellä edelleen, vaikka digitaaliset välineet ovat auttaneet osaan covid-19-rajoitusten aiheuttamista taloudellisista vaikeuksista.

Lisätietoja tästä aiheesta on [sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan verkkosivustolla](#).

[Christina Ratcliff / Jordan De Bono / Barbara Martinello](#)
11/2023

[3]Milieu Consulting SRL, The impact of COVID-19 on the Internal Market and Consumer Protection - IMCO Webinar Proceedings, talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön selvitys sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2020.

[4]Marcus, J. S. ym., The impact of COVID-19 on the Internal Market, talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön selvitys sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2021.



2.1.5. TYÖNTEKIJÖIDEN VAPAA LIIKKUVUUS

Työntekijöiden vapaa liikkuvuus on yksi unionin kansalaisten neljästä vapaudesta. Se käsittää työntekijöiden oikeuden liikkumiseen ja oleskeluun sekä työntekijöiden perheenjäsenten oikeuden maahantuloon ja oleskeluun. Siihen kuuluu myös oikeus työskennellä toisessa unionin jäsenvaltiossa ja tulla kohdelluksi yhdenvertaisesti tuon jäsenvaltion kansalaisten kanssa. Julkisiin virkoihin sovelletaan rajoituksia. Euroopan työviranomaisen on työntekijöiden, myös lähetettyjen työntekijöiden, vapaasta liikkuvuudesta vastaava virasto.

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:n 45 artiklassa. Se on työntekijöiden perusoikeus, joka täydentää tavaroiden, pääoman ja palvelujen vapaata liikkuvuutta unionin sisämarkkinoilla. Siinä edellytetään, että kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on poistettava ammatillisessa toiminnassa, palkkauksessa ja muissa työehdoissa. Lisäksi artiklassa määrätään, että EU:ssa työntekijöillä on 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

Eurostatin tietojen mukaan vuonna 2021 työikäisistä (20–64-vuotiaista) unionin kansalaisista 3,9 prosenttia (10,2 miljoonaa) asui muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jonka kansalaisia he ovat. Vuonna 2009 vastaava luku oli ollut 2,4 prosenttia. Tämän lisäksi rajatyöntekijöitä oli 1,7 miljoonaa ja lähetettyjä työntekijöitä 3,6 miljoonaa.

A. Nykyinen vapaata liikkuvuutta koskeva yleinen järjestelmä

Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskeva perusoikeus on sisällytetty moniin asetuksiin ja direktiiveihin 1960-luvulta lähtien. Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevaa perusasetusta (asetus 1612/68) ja sitä täydentävää direktiiviä liikkumista ja oleskelua koskevien rajoitusten poistamisesta (neuvoston direktiivi 68/360) on nykyaikaistettu useaan otteeseen. Tällä hetkellä keskeisiä unionin säädöksiä ovat [liikkumis- ja oleskeluoikeudesta annettu direktiivi 2004/38/EY](#), [työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta annettu asetus \(EU\) N:o 492/2011](#), [Euroopan työviranomaisen perustamisesta annettu asetus \(EU\) 2019/1149](#) sekä [työntekijöiden vapaan liikkuvuuden puitteissa työntekijöille myönnettyjen oikeuksien käyttämistä helpottavista toimenpiteistä annettu direktiivi 2014/54/EU](#).



1. Työntekijöiden liikkumis- ja oleskeluoikeus

Direktiivin 2004/38/EY mukaan unionin kansalaisuus on jäsenvaltioiden kansalaisten perustatus, 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 hänelle asetetaan muita vaatimuksia tai että häneltä edellytetään muita muodollisuuksia kuin se, että hänellä on oltava voimassa oleva henkilökortti tai passi. Jos oleskelu jatkuu pidempään, vastaanottava jäsenvaltio voi vaatia, että henkilö ilmoittaa maassa oleskelustaan kohtuullisen ja syrjimättömän määräajan kuluessa.

Unionin kansalaisilla on oikeus oleskella maassa yli kolmen kuukauden ajan tietyin edellytyksin: jos he eivät ole työntekijöitä tai itsenäisiä ammatinharjoittajia, he voivat saada oleskeluoikeuden vain, jos heillä on riittävät varat niin, että he eivät muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle, ja jos heillä on sairausvakuutus. 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.

2. Ammatillisen toiminnan harjoittaminen

Asetuksessa (EU) 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 toisista jäsenvaltioista tuleviin 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 vapautta 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.

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

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 asiaa koskevassa komission [verkkotietokannassa](#).

B. Liikkumisvapauden rajoitukset

Perussopimuksen nojalla jäsenvaltio voi estää unionin kansalaisen maahantulon tai oleskelun maassa 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 pyrkinyt päättäväisesti luomaan työntekijöiden liikkuvuutta edistävän toimintaympäristön. Esimerkkeinä voidaan mainita seuraavat:

- toisessa jäsenvaltiossa hankittujen ammattipätevyysien tunnustamisjärjestelmän uudistaminen menettelyn yhdenmukaistamiseksi ja helpottamiseksi; tähän sisältyy



- useiden terveydenhuoltoalan ammattien ja arkkitehdin ammatin automaattinen tunnustaminen ([direktiivi 2013/55/EU](#), jolla muutettiin direktiiviä 2005/36/EY [2.1.6](#))
- eurooppalaisen ammattikortin käyttöönotto vuonna 2016 tiettyjen säänneltyjen ammattien osalta
- sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen, mukaan lukien sosiaaliturvan siirrettävyys, [asetuksella \(EY\) N:o 883/2004](#) ja [täytäntöönpanoasetuksella \(EY\) N:o 987/2009](#) (parhaillaan tarkistettavana) ([2.3.4](#))
- eurooppalainen sairaanhoitokortti (2004) todisteena vakuutuksesta asetuksen (EY) N:o 883/2004 ja rajatylittävää terveydenhuoltoa koskevan direktiivin ([direktiivi 2011/24/EU](#)) mukaisesti
- parannukset lisäeläkeoikeuksien hankkimiseen ja säilyttämiseen ([direktiivi 2014/50/EU](#))
- velvoite varmistaa, että syrjinnän kohteeksi joutuneilla työntekijöillä on mahdollisuus muutoksenhakuun tuomioistuimessa, ja nimittää yhdenvertaista kohtelua edistävät ja valvovat elimet ([direktiivi 2014/54/EU](#)).

Euroopan työviranomainen on Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilariin kuuluva aloite. Viranomainen perustettiin 31. heinäkuuta 2019. Sen päätavoitteena on varmistaa työvoiman liikkuvuutta ja sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevien EU:n sääntöjen täytäntöönpanon parempi valvonta, tarjota tukipalveluja liikkuville työntekijöille ja työnantajille, tukea jäsenvaltioiden välistä koordinoitua rajat ylittävää valvonnassa, mukaan lukien yhteiset tarkastukset ja sovittelu rajat ylittävien riitojen ratkaisemiseksi, sekä edistää jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä pimeän työn torjunnassa.

Virasto yhdistää tai ottaa hoitaakseen erilaisia aiempia työvoiman liikkuvuuden kannalta merkittäviä Euroopan tason aloitteita, kuten ammatillisen liikkuvuuden portaalien, EURES-verkoston (Euroopan työnvälitysverkosto) ja pimeän työn vastaisen EU-foorumien.

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

EU:hun vuoden 2020 alussa iskenyt covid-19-pandemia johti ennennäkemättömiin rajoituksiin työvoiman vapaalle liikkuvuudelle EU:n jäsenvaltioiden välillä, mikä johtui erityisesti rajatarkastusten palauttamisesta sisärajoille. Tämä aiheutti esteitä kausityöntekijöiden, lähetettyjen työntekijöiden ja rajatytöntekijöiden liikkuvuudelle ja lisäsi työttömyyttä heidän keskuudessaan. Euroopan komissio antoi maaliskuussa 2020 tiedonannon työntekijöiden vapaan liikkuvuuden harjoittamisesta covid-19-epidemian aikana. Lokakuun 13. päivänä 2020 neuvosto antoi [suosituksen koordinoitua lähestymistavasta vapaan liikkuvuuden rajoittamiseen covid-19-pandemian johdosta](#). Suositus sisälsi säännöksiä karanteenivaatimuksista luopumisesta keskeisten työntekijöiden osalta. Suositusta [päivitettiin](#) 1. helmikuuta 2021.

Venäjän hyökättyä Ukrainaan miljoonia ihmisiä pakeni Ukrainasta Euroopan unioniin. Komissio ehdotti välittömästi [tilapäistä suojelua koskevaa direktiiviä](#), jolla tarjotaan tehokasta apua. Direktiivillä myönnetään Ukrainasta pakeneville oleskelulupa sekä pääsy koulutukseen ja työmarkkinoille. Komissio on laatinut [ohjeita](#), joilla ihmisiä autetaan pääsemään työelämään, koulutukseen ja aikuiskoulutukseen. Ohjeiden tarkoituksena on varmistaa ukrainalaisten pakolaisten nopea ja tehokas



integroituminen Euroopan työmarkkinoille sekä helpottaa heidän akateemisten tutkintojensa ja ammattipätevyytensä tunnustamista. Heinäkuun 2023 lukujen mukaan tällä hetkellä yli 4,1 miljoonaa ukrainalaista hyötty tilapäisen suojelun mekaniismista.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

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

Parlamentti antoi 16. tammikuuta 2014 [päättölauselman vapaata liikkuvuutta koskevan perusoikeuden kunnioittamisesta EU:ssa](#). Siinä parlamentti muistutti, että oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen työntekoa varten ei pitäisi yhdistää sosiaaliturvajärjestelmien väärinkäyttöksiin. 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.

Huhtikuun 17. päivänä 2020 parlamentti antoi [päättölauselman EU:n yhteensovitetuista toimista covid-19-pandemian ja sen seurausten torjumiseksi](#). Parlamentti vaati, että EU:n sisärajojen on pysyttävä avoimina kausi- ja rajatyöntekijöille erityisesti keskeisillä aloilla. Kesäkuun 19. päivänä 2020 parlamentti antoi [päättölauselman raja- ja kausityöntekijöiden eurooppalaisesta suojelusta covid-19-kriisin yhteydessä](#). Vuoden kuluttua tästä, 19. toukokuuta 2021, parlamentti antoi päätöslauselman aiheesta [EU:n sääntöjen vaikutukset työntekijöiden ja palvelujen vapaaseen liikkuvuuteen: EU:n sisäinen työvoiman liikkuvuus työmarkkinatarpeiden ja taitojen yhteensovittamisen välineenä](#). Parlamentti kiinnitti siinä jälleen huomiota rajatyöntekijöiden, lähetettyjen työntekijöiden, kausityöntekijöiden ja muiden liikkuvien työntekijöiden erityisen haavoittuvaan asemaan covid-19-pandemian aikana. Se kehotti myös korjaamaan rakenteelliset puutteet EU:n ja kansallisissa sääntelykehyksissä. Parlamentti kehotti parantamaan työntekijöiden lähettämistä koskevan tarkistetun direktiivin täytäntöönpanoa, valvontaa ja seurantaa sekä perustamaan keskitetyn pisteen, josta työntekijät ja työnantajat voivat saada työvoiman liikkuvuutta ja työntekijöiden lähettämistä koskevia digitaalisia palveluja.

Lisätietoja tästä aiheesta on työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunnan [verkkosivustolla](#).

Aoife Kennedy
10/2023



2.1.6. TUTKINTOTODISTUSTEN VASTAVUORONIN TUNNUSTAMINEN

Sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus ovat sisämarkkinoiden kulmakiviä ja mahdollistavat yritysten ja ammattihenkilöiden liikkuvuuden kaikkialla EU:ssa. Näiden vapauksien toteutuminen edellyttää, että kansallisesti myönnetyt tutkintotodistukset ja pätevyudet tunnustetaan yleisesti. Tutkintotodistuksia ja pätevyksiä on pyritty yhdenmukaistamaan ja niiden vastavuoroista tunnustamista edistämään monin eri toimin, ja alan lainsäädäntöä ollaan parhaillaan täydentämässä.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 26 ja 53 artikla

TAVOITTEET

Jotta itsenäiset ammatinharjoittajat ja ammattihenkilöt voivat sijoittautua toiseen jäsenvaltioon tai tarjota tilapäisesti palvelujaan toisessa jäsenvaltiossa, eri jäsenvaltioissa myönnetyt tutkinto- ja muut todistukset sekä muut kelpoisuutta osoittavat asiakirjat on tunnustettava vastavuoroisesti. Kaikki eri ammattien harjoittamisoikeutta koskevat kansalliset säännökset on sovitettava yhteen ja yhdenmukaistettava.

SAAVUTUKSET

SEUT:n 53 artiklan 1 kohdan määräykset mahdollistavat kussakin jäsenvaltiossa säänneltyjen ammattien harjoittamiseksi vaadittavien tutkintotodistusten ja muiden kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen vastavuoroisen tunnustamisen, jotta voidaan edistää sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta. Siinä todetaan myös, että itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymistä ja sellaisena toimimista koskevia kansallisia määräyksiä on sovitettava yhteen. Artiklan 2 kohdassa vastavuoroinen tunnustaminen asetetaan riippuvaiseksi 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, koska ammatin harjoittamista koskevat vaatimukset ja erityisesti koulutus vaihtelevat vain vähän maasta toiseen (verrattuna muihin ammattialoihin). Tämän vuoksi yhdenmukaistamisessa ei ole ollut juurikaan vaikeuksia monien ammattien kohdalla (esim. lääkärit, sairaanhoitajat, eläinlääkärit, kättilöt ja itsenäiset kauppaedustajat). Ammattipätevyyden tunnustamisesta annetulla direktiivillä ([direktiivi 2005/36/EY](#)) selkeytettiin, yksinkertaistettiin ja nykyaikaistettiin voimassa olevia direktiivejä



ja yhdistettiin lääkärin, hammaslääkärin, sairaanhoitajan, eläinlääkärin, kättilön, proviisorin ja arkkitehdin säänneltyjä ammatteja koskevat säännökset yhdeksi säädökseksi. Direktiivissä määritellään, kuinka vastaanottavan jäsenvaltion olisi tunnustettava toisessa jäsenvaltiossa (kotijäsenvaltiossa) hankittu ammattipätevyys. Ammattipätevyyden tunnustaminen käsittää sekä yleisen tunnustamisjärjestelmän että edellä mainittuja ammatteja koskevia ammattikohtaisia järjestelmiä. 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 ([COM\(2011\)0367](#)). Siinä se ehdotti ammattipätevyyden tunnustamisjärjestelmien uudistusta ja erityisesti helpotti työntekijöiden liikkuvuutta ja mukautti koulutusta ja työmarkkinoiden nykyisiä vaatimuksia. Joulukuun 19. päivänä 2011 komissio esitti ehdotuksen ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun direktiivin muuttamisesta ([COM\(2011\)0883](#)) monien eri kuulemisten tulosten perusteella ja vastauksena parlamentin 15. marraskuuta 2011 antamaan päätöslauselmaan. Tärkeimmät ehdotukset olivat seuraavat: eurooppalaisen ammattikortin käyttöönotto, koulutusta koskevien vähimmäisvaatimusten yhdenmukaistaminen, seitsemän ammatin automaattinen tunnustaminen (arkkitehdit, hammaslääkärit, lääkärit, sairaanhoitajat, kättilöt, proviisorit ja eläinlääkärit) sekä tutkintojen tunnustamista koskevan yhteistyön lisäämisen mahdollistavan sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmän käyttöönotto. Muuttamisen tärkeimmät tavoitteet olivat ammattihenkilöiden liikkuvuuden helpottaminen ja lisääminen EU:ssa ja joidenkin jäsenvaltioiden työvoimapulan lievittäminen. Tarkistettu direktiivi ([direktiivi 2013/55/EU](#)) annettiin 20. marraskuuta 2013.

Komissio antoi covid-19-pandemian alussa tiedonannon, joka sisältää ohjeita terveydenhuoltoalan työntekijöiden tutkintojen vastavuoroisen tunnustamisen helpottamisesta ja jossa korostetaan näiden työntekijöiden mahdollisimman kattavan vapaan liikkuvuuden merkitystä potilasturvallisuuden varmistamiseksi ([C\(2020\)3072](#)).

2. Vastavuoroinen tunnustaminen ilman yhdenmukaistamista

Muilla ammattialoilla yhdenmukaistaminen ei ole ollut mahdollista kansallisten sääntöjen erojen vuoksi. Sen vuoksi vastavuoroinen tunnustaminen on ollut haastavampaa. Kansallisten oikeusjärjestelmien erot ovat estäneet tutkintotodistusten ja ammattipätevyyksien täydellisen vastavuoroisen tunnustamisen, joka takaisi välittömästi vapaan sijoittautumisen kotijäsenvaltion antaman tutkintotodistuksen perusteella. Maaliskuun 22. päivänä 1977 annetussa neuvoston [direktiivissä 77/249/ETY](#) säädettiin asianajajien vapaudesta tarjota satunnaisesti palveluja. Vapaa sijoittautuminen edellytti kuitenkin vastaanottajavaltion myöntämää tutkintotodistusta. Sijoittautumisvapaus eteni merkittävästi 16. helmikuuta 1998 annetun [direktiivin 98/5/EY](#) ansiosta. Siinä säädettiin, että asianajaja, jolla on jossakin jäsenvaltiossa myönnetty tutkintotodistus, voi sijoittautua toiseen jäsenvaltioon ja harjoittaa siellä ammattiaan, mutta vastaanottava valtio voi vaatia, että asianajaja työskentelee yhdessä paikallisen asianajajan kanssa edustaessaan tai puolustaessaan asiakastaan oikeudessa. Harjoitettuaan näin ammattiaan kolmen vuoden ajan asianajaja saa vastaanottajavaltion määräämän kelpoisuuskokeen läpäistyään täydet ammatinharjoittamisoikeudet ilman että hänen täytyy suorittaa pätevyystutkinto.



Muissa direktiiveissä on sovellettu vastaavaa periaatetta muihin ammatteihin, kuten maanteiden tavaraliikenteen harjoittajiin, vakuutusasiamiehiin ja vakuutuksenvälittäjiin sekä 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. Ennen ”tunnustaminen” edellytti, että oli hyväksytty kyseisen säännellyn ammatin tai toiminnan ”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 päätöslauselmat [3. joulukuuta 1992](#) ja [15. heinäkuuta 1996](#) ammatillisten tutkintojen ja ammatillisen koulutuksen tutkintotodistusten selkeydestä). Vastaanottava jäsenvaltio ei voi evätä hakijalta oikeutta toiminnan harjoittamiseen, jos tällä on kotijäsenvaltion myöntämä, kyseisen alan ammatillisen pätevyuden osoittava asiakirja. Jos hakijan saaman koulutuksen kesto on ollut lyhyempi kuin vastaanottavassa jäsenvaltiossa, jäsenvaltio voi vaatia tietyn pituista ammattikokemusta. Jos koulutuksessa on oleellisia eroja, vastaanottavan jäsenvaltion on annettava hakijalle mahdollisuus valita joko sopeutumisaika tai kelpoisuuskoe, paitsi jos toiminnan hajoittaminen edellyttää kansallisen lainsäädännön tuntemusta.

Toukokuussa 2018 komissio antoi kuitenkin ehdotuksen neuvoston suositukseksi ([COM\(2018\)0270](#)), jolla pyritään edistämään ulkomailla suoritetun korkeasteen ja keskiasteen opintojaksojen automaattista vastavuoroista tunnustamista. Neuvosto hyväksyi [suosituksen](#) 26. marraskuuta 2018, ja se on merkittävä virstanpylväs komission pyrkimyksissä luoda vuoteen 2025 mennessä eurooppalainen koulutusalue ([COM\(2020\)0625](#)), johon liittyy automaattinen vastavuoroisen tunnustaminen koko unionissa ilman erillisiä tunnustamismenettelyjä.

Huolimatta sitoutumisesta eurooppalaisen koulutusalueen luomiseen vuoteen 2025 mennessä jotkut jäsenvaltiot pyrkivät toteuttamaan automaattisen vastavuoroisen tunnustamisen nopeammin, ja ne ovat löytäneet unionin kehyksen ulkopuolella alueiden välisiä ratkaisuja. Benelux-maat (Belgia, Alankomaat ja Luxemburg) ja Baltian maat (Viro, Latvia ja Liettua) allekirjoittivat 27. syyskuuta 2021 [sopimuksen](#) tutkintotodistusten automaattisesta tunnustamisesta.

Komissio antoi vastauksena Venäjän Ukrainaa vastaan käymään sotaan huhtikuussa 2022 [suosituksen](#) Ukrainasta pakenevien henkilöiden tutkintojen tunnustamisesta.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti hyväksyi 15. marraskuuta 2011 [pätöslauselman](#) ammattipätevyden tunnustamisesta annetun direktiivin täytäntöönpanosta. Siinä se kehotti nykyaikaistamaan ja parantamaan direktiiviä ja kannusti käyttämään tehokkainta ja soveltuvinta teknologiaa. Parlamentti ehdotti, että tunnustamisprosessin



helpottamiseksi otetaan käyttöön eurooppalainen ammattikortti, joka olisi virallinen asiakirja, jonka kaikki toimivaltaiset viranomaiset hyväksyvät.

Parlamentin päätöslauselman jälkeen komissio antoi 19. joulukuuta 2011 ehdotuksen ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun direktiivin muuttamiseksi. Parlamentti onnistui trilogineuvotteluissa varmistamaan ehdottamansa muutokset, joita olivat 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 Euroopan parlamentin ja neuvoston [direktiivi 2013/55/EU](#) ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun direktiivin 2005/36/EY muuttamisesta. Lokakuusta 2023 alkaen parlamentin sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunta on keskustellut siitä, miten [tätä direktiiviä pitäisi oikaista](#) niin, että sairaanhoitajan tutkinnon Romaniassa suorittaneiden ammattipätevyys tunnustetaan koko unionissa ilman, että heidän tarvitsee todistaa alan työkokemustaan.

Tämän jälkeen parlamentti ja neuvosto hyväksyivät suhteellisuusarviointia koskevan direktiivin ([direktiivi \(EU\) 2018/958](#)), jonka mukaan kaikkien jäsenvaltioiden on suoritettava yhdenmukaistettu suhteellisuusarviointi ennen ammatteja koskevan kansallisen sääntelyn hyväksymistä. Lokakuun 25. päivänä 2018 parlamentti antoi [pätöslauselman](#) tutkintojen automaattisen vastavuoroisen tunnustamisen edistämiseksi.

Talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikkö julkaisi marraskuussa 2020 sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan pyynnöstä [tutkimuksen](#)^[1], jossa analysoitiin vapaan liikkuvuuden, mukaan lukien palvelujen vapaa liikkuvuus ja oikeus harjoittaa säänneltyjä ammatteja, kansallisia esteitä sisämarkkinoilla. Tutkimuksessa havaittiin, että ammattipätevyysien erot, kuten erot koulutustasossa ja koulutuksen pituudessa, sekä erot ammattipätevyyden tunnustamista koskevilla säännöksillä ja ammatillisiin elimiin pääsyyn liittyvissä hallinnollisissa menettelyissä haittaavat ammattimaisten palvelujen vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla.

Lisätietoja tästä aiheesta on [työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunnan verkkosivustolla](#).

[Christina Ratcliff / Jordan De Bono / Barbara Martinello](#)
11/2023

[1]Dahlberg, E. ym., Legal obstacles in Member States to Single Market rules, talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön selvitys sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2020.



2.1.7. KAIKKIALLE ULOTTUVAT DIGITAALISET SISÄMARKKINAT

Digitaaliset sisämarkkinat edistävät taloutta, vähentävät ympäristövaikutuksia ja parantavat elämänlaatua sähköisen kaupankäynnin ja sähköisen hallinnon avulla. Palvelujen siirtyessä kiinteistä käyttöjärjestelmistä mobiilialustoille tarvitaan EU:n lainsäädäntökehys pilvipalveluille, sisällön rajatylittävälle saatavuudelle ja saumattomalle mobiilidatalle, ja samalla on varmistettava yksityisyys ja kyberturvallisuus. Euroopan digitaaliset sisämarkkinat olivat ratkaisevan tärkeitä covid-19-kriisin aikana. Digipalvelusäädös ja digimarkkinasäädös mullistavat markkinat lähivuosina.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan a alakohta sekä 26, 27, 114 ja 115 artikla

TAVOITTEET

Digitaalisissa sisämarkkinoissa on kyse siitä, että poistetaan kansalliset esteet sähköisiltä transaktioilta. Perustana on ajatus yhteismarkkinoista, joilla jäsenvaltioiden väliset kaupan esteet poistetaan. Yhteismarkkinoista jalostettiin edelleen sisämarkkinat, jotka edistävät tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääoman vapaata liikkuvuutta. Eurooppa 2020 -strategiassa korostettiin Euroopan digitaali strategiaa ja painotettiin tieto- ja viestintätekniikan merkitystä EU:n vuoden 2020 tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Digitaaliset sisämarkkinat nimettiin painopistealueeksi, ja ne ovat ensisijaisen tärkeitä komission digitaalisten sisämarkkinoiden strategian ([COM\(2015\)0192](#)) ja komission puheenjohtajan ohjelman 2019–2024^[1] kannalta.

Digitaaliset sisämarkkinat voivat parantaa tiedonsaantia, alentaa 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 asiointin lisääntyessä EU:n toimijoiden on entistä yksinkertaisempaa toimittaa tietoja verkossa ja löytää työpaikkoja ja liiketoimintamahdollisuuksia.

SAAVUTUKSET

Koska sisämarkkinoiden täyttä potentiaalia ei ole vielä hyödynnetty, Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio ovat pyrkinet erilaisin toimin antamaan niille lisää pontta ja asettamaan kansalaiset, kuluttajat ja pienet ja keskisuuret yritykset (pk-

[1]Ks. "A Union that strives for more – My agenda for Europe: political guidelines for the next European Commission 2019-2014".



yrietykset) sisämarkkinapolitiikan keskiöön^[2]. Digitaaliset sisämarkkinat ovat tärkeällä sijalla näissä pyrkimyksissä.

Tiedonannossaan ”Eurooppa 2020 - Älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun strategia” ([COM\(2010\)2020](#)) komissio esitteli seitsemän lippulaivahanketta, joista digitaali-strategia on yksi. Hankkeiden on määrä tehdä EU:sta ”älykäs, kestävä ja osallistava talous, jossa työllisyys, tuottavuus ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus ovat korkealla tasolla”.

Komission tiedonannot ja [parlamentin 20. toukokuuta 2010 antama päätöslauselma](#) loivat perustan komission tiedonannolle ”Sisämarkkinoiden toimenpidepaketti” ([COM\(2010\)0608](#)). Siinä esitettiin toimia EU:n talouden elvyttämiseksi ja työpaikkojen synnyttämiseksi. Lokakuussa 2012 komissio esitteli toisen sisämarkkinoiden toimenpidepaketin ([COM\(2012\)0573](#)). Siihen sisältyi kaksitoista avaintoimea, joissa keskitytään neljään kasvu- ja työllisyyttä vauhdittavaan ja luottamusta lisäävään tekijään: yhdentyneet verkot, rajat ylittävä liikkuvuus, digitaalitalous ja yhteenkuuluvuutta ja kuluttajien luottamusta edistävät toimet.

Komissio hyväksyi 6. toukokuuta 2015 digitaalisten sisämarkkinoiden strategian, joka muodostuu kolmesta pilarista: parannetaan kuluttajien ja yritysten digitaalituotteiden ja -palvelujen saantia koko EU:ssa, luodaan suotuisat olosuhteet digitaaliverkoille ja innovatiivisille palveluille ja maksimoidaan digitaalitalouden kasvupotentiaali. Strategian julkaisemisen jälkeen komissio esitti useita säädösehdotuksia digitaalisten sisämarkkinoiden saavuttamiseksi. Niillä puututtiin muun muassa seuraaviin aiheisiin: perusteettomat määräajot ([COM\(2016\)0289](#)), rajatylittävät pakettipalvelut ([COM\(2016\)0285](#)), verkkosisältöpalvelujen rajatylittävä siirrettävyys ([COM\(2015\)0627](#)), kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen muuttaminen ([COM\(2016\)0283](#)), audiovisuaaliset mediapalvelut ([COM\(2016\)0287](#)), tavaroiden verkkokauppa ja muuta etämyyntiä koskevat sopimukset ([COM\(2015\)0635](#)) sekä digitaalisen sisällön tarjontaa koskevat sopimukset ([COM\(2015\)0634](#)). Komissio on myös julkaissut tiedonantoja, joissa se selittää tulevaa lähestymistapaansa tiettyihin aiheisiin, esimerkiksi verkkoalustoihin ([COM\(2016\)0288](#)).

Vuonna 2018 komissio esitti strategian tekoälystä Euroopassa ([COM\(2018\)0237](#)) ja sopi jäsenvaltioiden kanssa koordinoitusta suunnitelmasta^[3]. Huhtikuussa 2019 tekoälyä käsittelevä korkean tason asiantuntijaryhmä esitteli [luotettavaa tekoälyä koskevat eettiset ohjeet](#). Komissio antoi helmikuussa 2020 valkoisen kirjan ”Tekoäly – Eurooppalainen lähestymistapa huippuosaamiseen ja luottamukseen” ([COM\(2020\)0065](#)) sekä tiedonannot ”Euroopan digitaalista tulevaisuutta rakentamassa” ([COM\(2020\)0067](#)) ja ”Euroopan datastrategia” ([COM\(2020\)0066](#)) ja maaliskuussa 2021 tiedonannon ”2030 digitaalinen kompassi: eurooppalainen lähestymistapa digitaalista vuosikymmentä varten” ([COM\(2021\)0118](#)).

[2]Tähänastisilla toimilla on pyritty parantamaan sisämarkkinoiden toimintaa ja varmistamaan kuluttajansuoja. Aikaansaannoksiin kuuluvat muun muassa tietosuojadirektiivi (95/46/EY), sähköistä kaupankäyntiä koskeva direktiivi (2000/31/EY), televiestintäpaketti, johon kuuluvat sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi (2002/58/EY), maksupalveludirektiivi (2007/64/EY), kuluttajan oikeuksista annettu direktiivi (2011/83/EU) ja verkkovierailuasetus (531/2012).

[3]Euroopan komission lehdistötiedote 7. joulukuuta 2018 ”[Jäsenvaltiot ja komissio yhdistävät voimiaan vauhdittamaan tekoälyä Euroopassa](#)”.



Huhtikuun 8. päivänä 2020 komissio antoi [suosituksen](#) unionin yhteisestä välineistöstä teknologian ja datan käyttöä varten covid-19-kriisin torjumiseksi ja siitä ulospääsemiseksi.

Toukokuussa 2020 komissio julkaisi tiedonannon ”Euroopan h-hetki: korjaamalla ja kehittämällä parempaa seuraavalle sukupolvelle” ([COM\(2020\)0456](#)), jossa se totesi, että digitaaliset sisämarkkinat ovat yksi osatekijä covid-19-pandemian jälkeisessä elpymissuunnitelmassa. Siihen kuuluu 1) investoinnit yhteyksien parantamiseen, 2) vahvempi teollinen ja teknologinen läsnäolo digitaalisen toimitusketjun strategisissa osissa (esim. tekoäly, kyberturvallisuus, 5G-verkot ja pilvi-infrastruktura), 3) todellinen datatalous ja eurooppalaiset data-avaruuksien sekä 4) oikeudenmukaisempi ja yksinkertaisempi liiketoimintaympäristö. Tiedonannossa annetaan ohjeita siitä, miten jäsenvaltioiden on kohdennettava Next Generation EU -välineen varat.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on ollut johtavassa asemassa sisämarkkinoiden elvyttämisessä ja on innokas digitaalisten sisämarkkinoiden edistäjä ja asialistan laatija.

Parlamentti korosti [20. huhtikuuta 2012 antamassaan päätöslauselmassa](#), että sähköisen todentamisen ja sähköisten allekirjoitusten vastavuoroista tunnustamista varten tarvitaan johdonmukainen oikeudellinen kehys, jotta voidaan helpottaa rajatylittäviä palveluja EU:ssa. Parlamentti antoi 11. joulukuuta 2012 päätöslauselmat digitaalisten sisämarkkinoiden toteuttamisesta ja [digitaalisen vapauden strategiasta EU:n ulkopoliitikassa](#). Lisäksi parlamentti antoi [4. heinäkuuta 2013 päätöslauselman](#), jonka painopisteinä olivat digitaalisten sisämarkkinoiden koko potentiaalinen hyödyntäminen, osaamispuutteiden korjaaminen, turvallisuuden ja kuluttajien luottamuksen parantaminen, digitaalisen sisällön houkuttelevan laillisen tarjonnan kehittäminen, liikkuvuuspalvelujen tarjoaminen ja kansainvälinen ulottuvuus.

Vastauksena digitaalisten sisämarkkinoiden strategiaan parlamentti antoi [19. tammikuuta 2016 päätöslauselman](#) digitaalisten sisämarkkinoiden toimenpidepaketista. Parlamentti kehotti komissiota poistamaan perusteettomat määräykset, parantamaan kuluttajien digitaali tuotteiden ja -palvelujen saantia sekä varmistamaan vastaavan kuluttajansuojan kaiken digitaalisen sisällön osalta. Päätöslauselmassa korostettiin tarvetta löytää parempia ratkaisuja rajatylittäviin pakettipalveluihin ja tukea pk-yrityksiä ja startup-yrityksiä samalla kun hyödynnetään uuden tieto- ja viestintäteknikan, kuten suurten tietoa-aineistojen ja 3D-tulostuksen, tarjoamia mahdollisuuksia. Parlamentti katsoi, että verkkoalustoihin olisi sovellettava innovaatiomyönteistä politiikkaa, ja kannatti sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin tarkistamista, jotta varmistetaan, että sen säännökset ovat EU:n uusien tietosuojasääntöjen mukaisia.

Parlamentti rakentaa digitaalisia sisämarkkinoita aktiivisella lainsäädäntötyöllä. Lainsäädäntö kattaa verkon neutraaliuden takeiden käyttöönoton, verkkovierailumaksujen poistamisen 15. kesäkuuta 2017 ([asetus \(EU\) 2015/2120](#)), perusteettomien määräyten poistamisen ([asetus \(EU\) 2018/302](#)), yhteisen digitaalisen palvelu-äylyn käyttöön ottamisen ([asetus \(EU\) 2018/1724](#)), toimenpiteet nopeiden sähköisten viestintäverkkojen käyttöönoton kustannusten vähentämiseksi ([direktiivi 2014/61/EU](#)), säännöt sähköisestä tunnistamisesta ([asetus \(EU\) N:o 910/2014](#)), unionin kyberturvallisuusäännöt ([direktiivi \(EU\) 2016/1148](#)), digitaalisen



sisällön ja digitaalisten palvelujen toimittamista koskevat sopimukset ([direktiivi \(EU\) 2019/770](#)) sekä tekijänoikeudet digitaalisilla sisämarkkinoilla ([direktiivi \(EU\) 2019/790](#)).

[Digitaalisia sisämarkkinoita käsittelevän työryhmän](#) valmistelutyöllä ja [tutkimuksen](#) ja tieteellisen näytön tuella on luotu perusta parlamentin saavutuksille digitaalisella alalla. Parlamentin teettämästä tutkimuksesta käy ilmi, että [digitaalisissa sisämarkkinoissa](#) piilee merkittäviä mahdollisuuksia erityisesti vähentää EU:n kansalaisille ja yrityksille aiheutuvia [kustannuksia ja esteitä](#) sekä tehdä Euroopan [taloudesta vihreämpi](#) ja [sosiaalisempi](#). EU:ssa monet näistä mahdollisuuksista voidaan toteuttaa kehittämällä [sähköistä asiointia ja siihen liittyviä palveluja](#), esimerkiksi sähköisiä terveyspalveluja.

Tietosuojapakettiin kuuluvilla [asetuksella \(EU\) 2016/679](#) ja [direktiivillä \(EU\) 2016/680](#) varmistetaan, että henkilötietoja pääsee tarkastelemaan entistä helpommin ja taataan oikeus siirtää tiedot järjestelmästä toiseen, selkeä oikeus ”tulla unohdetuksi” sekä oikeus tietää, jos henkilötietoja on hakeroitu. Asetus tuli voimaan 25. toukokuuta 2018, ja jäsenvaltioiden oli saatettava direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään 6. toukokuuta 2018 mennessä. Lisäksi 20. kesäkuuta 2019 hyväksyttiin [asetus \(EU\) 2019/1150](#) verkossa toimivista välityspalveluista. Parlamentti hyväksyi 18. joulukuuta 2019 [päättölauselman](#) terveys- ja hoitoalan digitaalimurroksen edellytyksistä digitaalisilla sisämarkkinoilla.

Parlamentin digitaalisten sisämarkkinoiden alalla aikaansaamalla lainsäädännöllä edistetään talouskasvua EU:ssa 177 miljardilla eurolla joka vuosi. Erään [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 antamassaan [päättölauselmassa](#) parlamentti korosti, että covid-19-pandemian jälkeisen elvytys- ja jälleenrakennuspaketin keskiössä on digitaalinen muutos, jotta voidaan polkaista talous käyntiin.

Tekoälyä koskeva komission ehdotus julkaistiin huhtikuussa 2021 ([COM\(2021\)0206](#)). Sitä odotettaessa parlamentti perusti 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](#). Tämän tueksi on lukuisia [tutkimuksia](#).

Parlamentin sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunta (IMCO) ja kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE) järjestivät 21. huhtikuuta 2022 yhteisen [kuulemisen](#) tekoällysäädöstä koskevasta komission ehdotuksesta. Tarkoituksena oli keskustella komission esittämistä suosituksista. Valiokunnat hyväksyivät [mietinnön](#), jossa suositeltiin tarkistuksia, kuten ennakoivan poliisitoiminnan kieltämistä ja suuririskisen tekoälyn luettelon laajentamista. Lisäksi siinä ehdotettiin tekoälyvirastolle osallistavampaa roolia ja tiiviimpää yhdenmukaistamista yleisen tietosuojasetuksen kanssa. Neljännessä kolmikantakokouksessa 24. lokakuuta 2023 edistettiin erityisesti suuririskisten tekoälyjärjestelmien kiistanalaisen seulontamenettelyn osalta. Valiokunnat pyrkivät saattamaan neuvottelut päätökseen vuoden loppuun mennessä, ja seuraava kolmikantakokous on määrää pitävä 6. joulukuuta 2023.



Jäsenvaltioiden lainsäädännön ymmärtäminen on edellytys tehokkaasti toimivien digitaalisten sisämarkkinoiden toteuttamiselle. IMCO-valiokunnalle marraskuussa 2020 tehty tutkimus ”Legal obstacles in Member States to Single Market rules” osoitti, että esteet eivät koske pelkästään digitaalisia sisämarkkinoita. Useilla digitaalisten sisämarkkinoiden strategiaa koskevilla toimenpiteillä pyrittiin puuttumaan ongelmiin rajat ylittävissä verkkomyynissä. Vaikka jäsenvaltioiden sääntelyä koskevissa luotettavissa tiedoissa on edelleen puutteita, yhteisellä digitaalisella palveluväylällä ([asetus \(EU\) 2018/1724](#)) puututaan tähän vuoden 2023 loppuun mennessä. Toisessa IMCO-valiokunnalle vuonna 2020 tehdyssä [tutkimuksessa](#) arvioitiin keskitettyjä asiointipisteitä ja niihin liittyviä palveluja ja korostettiin, että seurantaa on parannettava tulevan 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. Päätöslauselma laadittiin tieteellisten tutkimustulosten, [työpajan](#) ja IMCO-valiokunnan tilaamien [tutkimusten](#) pohjalta.

Komissio toimitti 15. joulukuuta 2020 [ehdotuksensa digitaalipalveluja koskevaksi säädöspaketiksi](#) parlamentille ja neuvostolle yhteispäätösmenettelyn mukaisesti. Pakettiin kuuluu kaksi lainsäädäntöaloitetta: [digipalvelusäädös](#) ja [digimarkkinasäädös](#). Sen päätavoitteena on luoda turvallisempi digitaalinen alue, jossa digitaalisten palvelujen käyttäjien perusoikeuksia suojellaan, ja luoda tasapuoliset toimintaedellytykset innovoinnin, kasvun ja kilpailukyvyn edistämiseksi unionin sisämarkkinoilla ja maailmanlaajuisesti. Parlamentti hyväksyi digipalvelusäädöksen ([asetus \(EU\) 2022/2065](#)) 19. lokakuuta 2022 ja digimarkkinasäädöksen ([asetus \(EU\) 2022/1925](#)) virallisesti 14. syyskuuta 2022, ja ne tulivat voimaan toukokuussa 2023.

Eräissä digipalvelusäädöksen ja digimarkkinasäädöksen kannalta merkityksellisessä [tutkimuksessa](#) tarkasteltiin erityisesti kohdennetun mainonnan vaikutuksia kuluttajiin ja markkinoihin. Näkemyksiä saatiin myös [työpajassa](#), jossa keskusteltiin digipalvelusäädöksen ja digimarkkinasäädöksen vaikutuksista sekä Facebookin väärinkäytöksiä paljastaneen Frances Haugenin [kuulemisessa](#), jossa tämä toi esiin suurten teknologiayhtiöiden väärinkäytöksiä. Digipalvelusäädöstä ja digimarkkinasäädöstä koskevat ehdotukset mukautettiin IMCO-valiokunnan lokakuussa 2020 antaman [mietinnön](#) mukaisiksi. Tämä osoittaa, että parlamentti voi vaikuttaa lainsäädäntöohjelman laatimiseen, vaikka sillä ei ole suoraa aloiteoikeutta.

Helmikuussa 2022 julkaistussa [tutkimuksessa](#) selvitettiin sosiaalisen median vaikuttajien vaikutusta mainontaan ja kuluttajansuojaan sisämarkkinoilla, erityisesti harhaanjohtavan tiedon levittämiseen ja vaarallisten tuotteiden myyninedistämiseen. Tutkimuksen tulokset saattavat vaikuttaa aiheesta annettavaan tulevaan lainsäädäntöön. Sosiaalisen median vaikuttajien alalla, joka on kasvanut merkittävästi viime vuosina, käytetään usein harhaanjohtavia viestejä heikossa asemassa oleviin kuluttajiin lähestymiseksi. Digipalvelusäädöksellä ja digimarkkinasäädöksellä pyritään lisäämään avoimuutta ja sääntelemään verkkoalustojen portinvartijoita. Nämä ovat ratkaisevan tärkeitä sosiaalisen median vaikuttajien alalla.



IMCO-valiokunnan tilaamassa ja joulukuussa 2022 julkaistussa [tutkimuksessa](#) analysoidaan verkkokaupan ympäristöjalanjälkeä kiertotalouden yhteydessä. Siinä annetaan myös tietoa sähköisen kaupankäynnin roolista Euroopan vihreän kehityksen ohjelman täytäntöönpanossa ja annetaan suosituksia tuleviksi toimiksi.

Lisätietoja tästä aiheesta on [sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan verkkosivustolla](#).

[Christina Ratcliff / Jordan De Bono / Barbara Martinello](#)
11/2023



2.1.8. KOHTUUHINTAISIA VIESTINTÄPALVELUJA YRITYKSILLE JA KULUTTAJILLE

Tieto- ja viestintäteknikka sekä datapalvelut ovat nykyään kuluttajille ja yrityksille tärkeämpiä kuin perinteiset puhelinpalvelut. Tilaussisällön lisääntyessä ja 4G- ja 5D-verkkojen laajentuessa EU on ottanut käyttöön televiestinnän sääntelykehiksen. Se kattaa kaikenlaisen televiestinnän, myös radio- ja televisiotoiminnan. Tutkimusten mukaan näiden palvelujen osuus EU:n BKT:stä on 86,1 miljardia euroa vuodessa ja uusilla toimenpiteillä voitaisiin tuottaa vielä 40 miljardia euroa.

OIKEUSPERUSTA

Koska perussopimuksissa ei määrätä suorasta toimivallasta sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla, 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 useiden alakohtaisten ja monialaisten politiikkojen puitteissa. Näitä 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, 34–35 artikla), henkilöiden, palvelujen ja pääoman vapaa liikkuvuus (SEUT:n 45–66 artikla), koulutus, ammatillinen koulutus, nuorisotoimi ja urheilu (SEUT:n 165–166 artikla) sekä kulttuuri (SEUT:n 167 artikla).

TAVOITTEET

Lissabonin strategiaa seuranneessa vuonna 2010 julkaistussa kymmenvuotisessa Euroopan digitaalistrategiassa määritettiin ensimmäistä kertaa tieto- ja viestintäteknikan keskeinen mahdollistava rooli, jonka avulla EU voi saavuttaa tavoitteensa. Vuonna 2015 strategiassa kehitettiin edelleen viisivuotista digitaalisten sisämarkkinoiden strategiaa, jolla pyritään varmistamaan oikeudenmukainen, avoin ja turvallinen digitaalinen ympäristö, joka perustuu kolmeen pilariin: parannetaan kuluttajien ja yritysten mahdollisuuksia saada digitaalisia tuotteita ja palveluja koko Euroopassa, luodaan digitaalisten verkkojen ja palvelujen menestymiselle otolliset olosuhteet ja maksimoidaan digitaalisen talouden kasvumahdollisuudet.

Vuonna 2020 julkaistussa toisessa viisivuotisessa digitaalistrategiassa ”Euroopan digitaalista tulevaisuutta rakentamassa” keskityttiin kolmeen keskeiseen tavoitteeseen: ihmisten hyväksi toimiva teknologia, oikeudenmukainen ja kilpailukykyinen talous sekä avoin, demokraattinen ja kestävä yhteiskunta. Vuonna 2021 sitä seurasi kymmenvuotinen ”digitaalinen kompassi: eurooppalainen etenemistapa digitaaliselle vuosikymmenelle”, jossa konkretisoidaan EU:n vuoteen 2030 ulottuvia digitaalisia tavoitteita.



SAAVUTUKSET

A. Digitaaliset sisämarkkinat

Komissio julkaisi vuonna 2015 digitaalisten sisämarkkinoiden strategian ([COM\(2015\)0192](#)), jonka tavoitteena on poistaa virtuaaliset rajat, edistää digitaalisia yhteyksiä ja parantaa kuluttajien mahdollisuuksia saada rajat ylittävää verkkosisältöä. Parlamentti hyväksyi tammikuussa 2016 päätöslauseلمان [digitaalisten sisämarkkinoiden toimenpidepaketista](#).

Tämä sitoumus digitaalisten yhteyksien parantamiseen on uudistettu asiakirjassa ”[2030 digitaalikompassi: eurooppalainen etenemistapa digitaaliselle vuosikymmenelle](#)” yhtenä sen pääkohdista, jossa keskitytään infrastruktuurin laajentamiseen. Tiedonannon mukaan kaikilla eurooppalaisilla kotitalouksilla olisi oltava gigabittiyhteydet ja 5G-verkon olisi katettava kaikki asutut alueet. Lisäksi huipputason kestävien puolihohteiden tuotannon Euroopassa olisi oltava arvoltaan vähintään 20 prosenttia maailman tuotannosta ja olisi otettava käyttöön 10 000 ilmastoneutraalia erittäin turvallista verkon reunasolmua kaikkialla EU:ssa. EU otti 17. tammikuuta 2022 käyttöön ensimmäisen kvanttietokoneensa, joka on pitkälle kehittynyt teknologiajärjestelmä osana Saksan Jülichin supertietokonekeskusta.

B. Verkkovierailuasetus

Verkkovierailuasetuksella vahvistettiin kotimaanhintainen verkkovierailu siten, että 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. Se oli menestys, koska näin pystyttiin osoittamaan, miten EU:n kansalaiset hyötyvät digitaalisista sisämarkkinoista, ja siksi ehdotettiin uutta asetusta, jolla nykyisiä sääntöjä pidennettäisiin kymmenellä vuodella ([COM\(2021\)0085](#)). [Uusi asetus](#) julkaistiin huhtikuussa 2022, ja sillä jatketaan maksuttomia verkkovierailuja kaikkialla Euroopassa vuoteen 2032 saakka. Lisäksi sillä kielletään verkkovierailujen tukkuhintoja korkeammat lisämaksut sen jälkeen, kun kuluttajat ovat ylittäneet verkkovierailurajansa. EU:n verkkovierailusääntöjä ei enää sovelleta Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sen lähdettyä sisämarkkinoilta 31. joulukuuta 2020.

C. Eurooppalainen sähköisen viestinnän säännöstö

Komissio esitti vuosina 2015 ja [2016](#) ehdotuksia EU:n televiestintäalan sääntelykehityksen uudistamiseksi. Niihin sisältyi muun muassa eurooppalainen sähköisen viestinnän säännöstö, jolla korvataan neljä keskeistä direktiiviä. Eurooppalainen sähköisen viestinnän säännöstö ([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 siten, että vuonna 2022 otettiin käyttöön kiinteän verkon 0,07 sentin maksu minuutilta ja vuoteen 2024 mennessä otetaan käyttöön matkapuhelujen osalta 0,2 sentin maksu minuutilta.

D. Yksityisyyden suojan ja turvallisuuden sääntely

Kuluttajien ja yritysten suojaa on parannettu hyväksymällä lainsäädäntöä yksityisyyden suojasta ([direktiivi 2009/136/EY](#)) ja tietosuojasta ([asetus \(EU\) 2016/679](#)



ja [direktiivi 2016/680](#)), lujittamalla Euroopan unionin kyberturvallisuusviraston^[1] toimeksiantoa, hyväksymällä [direktiivi \(EU\) 2016/1148](#) toimenpiteistä yhteisen korkeatasoisen verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuuden varmistamiseksi koko unionissa (verkko- ja tietoturvadirektiivi), lujittamalla oikeutta vaihtaa lankapuhelin- tai matkaviestinoperaattoria yhden työpäivän kuluessa ja säilyttää alkuperäinen puhelinnumero, numeroiden siirrettävyys ([direktiivi 2009/136/EY](#)) ja ottamalla käyttöön yhtenäinen eurooppalainen hätänumero 112 ([direktiivi 2009/136/EY](#)), puhelinnumero 116 000 lasten katoamistapauksia varten, lasten auttava puhelin 116 111 ja henkisen tuen puhelin 116 123 sekä kuluttajien ja verkkokauppioiden [verkkovälitteinen riidanratkaisufoorumi](#).

Komissio antoi 16. joulukuuta 2020 ehdotuksen direktiiviksi toimenpiteistä korkean kyberturvataso varmistamiseksi koko unionissa ([COM\(2020\)0823](#)). Tarkoituksena oli korvata verkko- ja tietoturvadirektiivi ja kehittää sitä edelleen. [Direktiivi \(EU\) 2022/2555](#) (tarkistettu verkko- ja tietoturvadirektiivi) julkaistiin joulukuussa 2022, ja sillä varmistetaan tosiasiallisesti, että yksityisten ja julkisten organisaatioiden kyberturvallisuustaso vastaa hyvin niiden nykyisiä haasteita.

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 ([asetus \(EY\) N:o 2018/1971](#)) huolehtii kansallisten sääntelyviranomaisten ja komission välisestä yhteistyöstä, jotta voitaisiin yhtenäistää kansallisia sääntelymenettelyjä. Se edistää parhaita käytäntöjä ja yhteisiä lähestymistapoja ja pyrkii välttämään epä johdonmukaisen sääntelyn, 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. Samaa yhdenmukaistamista ryhdytään soveltamaan vuoteen 2026 mennessä asteittain myös kannettaviin tietokoneisiin. Direktiivillä pyritään edistämään teknologista innovointia, vastustamaan markkinoiden pirstaloitumista ja vähentämään latureiden tuotannon ympäristövaikutuksia.

[1] Perustettu 17. huhtikuuta 2019 annetulla [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 kehysten luominen tieto- ja viestintäteknikan tuotteiden, palvelujen ja prosessien eurooppalaiselle kyberturvallisuussertifioinnille sekä viraston roolin kasvattaminen tuettaessa jäsenvaltioita kyberturvallisuuskien ja -hyökkäysten käsittelyssä.



EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

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

Parlamentti on muistuttanut, että taajuusyliäämää on hyödynnettävä siten, että laajakaista saadaan kaikkien unionin kansalaisten ulottuville, ja että lisätoimien avulla on varmistettava nopeiden laajakaistayhteyksien yleiset käyttömahdollisuudet sekä [kaikkien kansalaisten ja kuluttajien digitaalinen lukutaito 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 vahvistaa näitä takeita jatkuvasti lainsäädännön avulla. Se on keskeisessä asemassa pyrittäessä poistamaan digitaalisten sisämarkkinoiden esteitä ja uudenaikaistamaan unionin televiestintäsääntöjä, joita sovelletaan nykyisiin digitaalisiin ja datavetoisiin tuotteisiin ja palveluihin, jotta voidaan [lisätä kuluttajien ja yritysten digitaalisia etuja](#). 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 tietosuojan uudistamista koskevan lainsäädäntötyön, kun [direktiivi \(EU\) 2016/680](#) ja [asetus EU 2016/679](#) hyväksyttiin. Se suoritti laajan lainsäädäntötyön, joka koskee digitaalisten sisämarkkinoiden strategian ja [digitaalisten sisämarkkinoiden toimenpidepaketista annetun parlamentin päätöslauselman](#) johdosta esitettyjä ehdotuksia. Parlamentti antoi myös [pätöslauselman internetyhteyksistä kasvun, kilpailukyvyn ja yhteenkuuluvuuden lisäämiseksi: eurooppalainen gigabittiyhteiskunta ja 5G](#). Sen tavoitteena on tukea 5G-verkkojen käyttöönoton aikataulua kuluttajien ja yritysten verkkoliitännöiden helpottamiseksi.

Vuonna 2019 tehdyssä [tutkimuksessa](#) kävi ilmi, että televiestintäpalvelut tuottavat EU:n BKT:hen 86,1 miljardia euroa joka vuosi ja uusilla lainsäädäntötoimenpiteillä voitaisiin tuottaa vielä 40 miljardia euroa. Lisäksi [digitaalisten palvelujen uusien kehityskulujen koskeva tutkimus](#) osoitti, että 6G-teknologian kehittäminen on EU:n yrityksille ja kuluttajille elintärkeää.

Lisätietoja aiheesta on [sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan](#) sekä [teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliokunnan](#) verkkosivustoilla.

Kristi Polluveer / Christina Ratcliff / Jordan De Bono / Barbara Martinello
12/2023



2.1.9. ENERGIAN SISÄMARKKINAT

Jotta EU:n energian sisämarkkinoita voitaisiin yhdenmukaistaa ja vapauttaa ne sääntelystä, Euroopan unioni on hyväksynyt toimenpiteitä, joilla pyritään rakentamaan kilpailulle avoimet, asiakaskeskeiset, joustavat ja syrjimättömät EU:n markkinat, jotka perustuvat markkinapohjaisiin toimitushintoihin. Toimenpiteet liittyvät markkinoille pääsyyn, avoimuuteen ja sääntelyyn, kuluttajansuojaan, yhteenliitäntöihin ja toimitusvarmuuteen. Niillä vahvistetaan yksittäisten asiakkaiden, energiayhteisöjen ja heikossa asemassa olevien kuluttajien oikeuksia, selkeytetään markkinatoimijoiden ja sääntelijöiden rooleja ja vastuualueita ja edistetään Euroopan laajuisten energiaverkkojen kehittämistä. Venäjän hyökkäys Ukrainaan aiheutti energiakriisin, ja sen vuoksi EU:n energiemarkkinoilla on tapahtunut perusteellisia rakenteellisia muutoksia.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 ja 194 artikla

TAVOITTEET

Unionin energia-alan sisämarkkinoiden toteuttaminen vaatii monien kaupan esteiden ja rajoitteiden poistamista, verotus- ja hintapolitiikan lähentämistä sekä normien, standardien ja ympäristö- ja turvallisuusmääräysten yhdenmukaistamista. Tarkoituksena on varmistaa markkinoiden toimivuus, oikeudenmukainen markkinoille pääsy, hyvä kuluttajansuoja, tarvittava yhteenliitäntäaste ja riittävä tuotantokapasiteetti.

SAAVUTUKSET

A. Kaasu- ja sähkömarkkinoiden vapauttaminen

Vielä 1990-luvulla kansalliset sähkö- ja kaasumarkkinat olivat monopolimarkkinoita, mutta Euroopan unioni ja jäsenvaltiot päättivät avata ne vähitellen kilpailulle.

Ensimmäinen energiapaketti hyväksyttiin vuosina 1996–1998. Se koostui kahdesta direktiivistä, ja sillä toteutettiin kansallisten sähkö- ja kaasumarkkinoiden ensimmäinen vapauttaminen. Toinen energiapaketti hyväksyttiin vuonna 2003. Sen mukaisesti yritys- ja kotitalousasiakkailla oli nyt mahdollisuus valita vapaasti kaasun- ja sähköntoimittajansa useiden kilpailevien yritysten joukosta.

Kolmas energiapaketti hyväksyttiin vuonna 2009, ja sillä jatkettiin sähkön ja kaasun sisämarkkinoiden vapauttamista. Siinä toteutettiin useita uudistuksia, kuten energian tarjonnan ja tuotannon erottaminen siirtoverkoista (eriyttäminen), riippumattomia sääntelyviranomaisia koskevat uudet vaatimukset, Euroopan unionin energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyövirasto (ACER), sähkön ja kaasun siirtoverkonhaltijoiden eurooppalaiset verkostot (Sähkö-ENTSO ja Kaasu-ENTSO) sekä kuluttajien oikeuksien parantaminen vähittäismarkkinoilla. Paketti on energian sisämarkkinoiden kulmakivi.

Vuonna 2019 hyväksyttiin neljäs energiapaketti, joka tunnetaan myös nimellä [Puhdasta energiaa kaikille eurooppalaisille](#) -säästöpaketti ja johon kuuluu yksi direktiivi (sähködirektiivi [\(EU\) 2019/944](#)) ja kolme asetusta: sähköasetus [\(EU\)](#)



[2019/943](#), riskeihin varautumista koskeva asetus ([EU 2019/941](#)) ja energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyöviraston (ACER) perustamisasetus ([EU 2019/942](#)). Siinä otettiin käyttöön uusia sähkömarkkinasääntöjä, jotka koskivat uusiutuvaa energiaa ja investointeja, ja lisäksi kannustimia kuluttajille sekä voimalaitoksille myönnettävien tukien, kuten kapasiteettimekanismien, rajoituksia. Paketti edellytti myös varautumissuunnitelmien laatimista, ja sillä lisättiin ACERin toimivaltaa rajat ylittävissä yhteistyössä.

Viides energiapaketti, [55-valmiuspaketti](#), julkaistiin vuonna 2021. Sen tarkoituksena on mukauttaa EU:n energiatavoitteet vuosiksi 2030 ja 2050 asetettuihin Euroopan uusiin ilmastotavoitteisiin. Venäjän hyökättyä Ukrainaan helmikuussa 2022 ja katkaistua kaasuntoimituksensa Eurooppaan unioni hyväksyi [REPowerEU-suunnitelman](#), jotta voitiin nopeasti lopettaa kaikkien fossiilisten polttoaineiden tuonti Venäjältä, ottaa käyttöön energiansäästötoimenpiteitä, monipuolistaa energian tuontia, toteuttaa poikkeuksellisia rakenteellisia toimenpiteitä sähkö- ja kaasumarkkinoilla ja nopeuttaa uusiutuvien energialähteiden käyttöönottoa.

Tällä hetkellä energiaunioni perustuu energiatehokkuutta, uusiutuvaa energiaa, sähkömarkkinoiden rakennetta, toimitusvarmuutta, energian sisämarkkinoita, yhteenliittäjä, riskeihin varautumista ja hallintoa koskevien toimenpiteiden täytäntöönpanoon. Paketin keskeiset säädökset ovat seuraavat:

Asetus sähkön sisämarkkinoista ([asetus \(EU\) 2019/943](#)), jossa määritellään tärkeimmät markkinapohjaiset periaatteet ja säännöt sähkömarkkinoiden toimintaa varten. Se kattaa markkinapohjaisen hinnanmuodostuksen, asiakkaat aktiivisina markkinatoimijoina, vähähiilisen sähköntuotannon markkinapohjaiset kannustimet, rajat ylittävien sähkövirtojen esteiden asteittaisen poistamisen, sähköntuottajien suoran tai välillisen vastuun sekä kapasiteettimekanismien luomisen edellytykset.

Direktiivi sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ([direktiivi \(EU\) 2019/944](#)) sisältää kuluttajansuojaa koskevia säännöksiä, kuten vapaus määrittää sähköntoimitushinnat, toimittajien välinen markkinapohjainen hintakilpailu, heikossa asemassa olevien kotitalousasiakkaiden suojeleminen sekä loppuasiakkaiden oikeus saada sähköä. Kuluttajat voivat pyytää älykkäiden sähkömittareiden asentamista ilman lisäkustannuksia. Kotitalouksilla ja mikroyrityksillä on maksutta käytettävissään vähintään yksi väline, jolla voidaan vertailla toimittajien tarjouksia, myös dynaamisia hintasopimuksia. Ne voivat vaihtaa toimittajaa maksutta korkeintaan kolmen viikon kuluessa ja osallistua kollektiivisiin vaihtojärjestelmiin. Loppukuluttajat, joilla on älykkäät mittarit, voivat pyytää dynaamisia hintasopimuksia vähintään yhden suuren toimittajan kanssa. Heillä on oikeus toimia aktiivisina asiakkaina ilman heihin kohdistuvia kohtuuttomia tai syrjiviä teknisiä vaatimuksia (esim. itse tuotetun sähkön myynti), ja sopimusehdot on esitettävä tiivistetysti selkeässä muodossa.

Riskeihin varautumisesta sähköalalla annetussa asetuksessa ([asetus \(EU\) 2019/941](#)) otetaan käyttöön yhteisiä sääntöjä sähkökriisien ehkäisemisestä ja niihin valmistautumisesta rajat ylittävän yhteistyön varmistamiseksi sekä kriisitilanteiden hallinnasta. Siinä vahvistetaan myös yhteiset puitteet sähkön toimitusvarmuuden arvioimiseksi ja seuraamiseksi. Asetuksen mukaan sähkön siirtoverkonhaltijoiden eurooppalaisen verkoston (Sähkö-ENTSO) on kehitettävä ja ehdotettava yhteistä menetelmää riskien tunnistamiseksi yhteistyössä ACERin ja sähkön koordinoitiryhmän kanssa, minkä jälkeen ACER hyväksyy sen.



Maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä annetussa direktiivissä ([direktiivi 2009/73/EY](#)) otetaan käyttöön maakaasun siirtoa, jakelua, toimitusta ja varastointia koskevia markkinaperusteisia ja syrjimättömiä sääntöjä. EU-maita vaaditaan eriyttämään siirtoverkot ja siirtoverkonhaltijat vertikaalisesti integroituneista energiayhtiöistä. Tämä tarkoittaa sitä, että kaasua tai sähköä tuottavat tai toimittavat yhtiöt eivät saa käyttää oikeuksia siirtoverkonhaltijoihin nähden ja päinvastoin. EU-maiden (tai niiden toimivaltaisten sääntelyviranomaisten) on annettava kolmansille osapuolille syrjimätön pääsy siirto- ja jakeluverkkoihin. Tätä varten ne julkistavat tariffeja.

Asetuksessa maakaasunsiirtoverkkoihin pääsyä koskevista edellytyksistä ([asetus 715/2009/EU](#)) vahvistetaan säännöt, jotka koskevat pääsyä maakaasun siirtoverkkoihin ja varastoihin ja nesteytetyn maakaasun käsittelylaitoksiin. Siinä määritellään verkkoonpääsytariffien vahvistaminen, tarjottavat palvelut, kapasiteetin jakaminen kaasun siirtoverkonhaltijoille, avoimuusvaatimukset ja tasehallintasäännöt sekä tasepoikkeamamaksut. EU-maiden tai niiden toimivaltaisten sääntelyviranomaisten on luotava järjestelmä, jossa kolmansilla osapuolilla on julkistettujen tariffien perusteella syrjimätön pääsy siirto- ja jakeluverkkoihin.

B. Jatkotoimet

Viidennen energiapaketin energianäkökohdista keskusteltiin alun perin tilanteessa, jossa energian hinnat olivat korkealla pandemian jälkeisen elpymisen vuoksi. Vuonna 2021 hyväksyttiin [55-valmiuspaketti](#). Lisäksi [kaasudirektiivin 2009/73/EY](#) ja [kaasuasetuksen \(EY\) N:o 715/2009](#) tarkistuksilla pyritään vahvistamaan uusi sääntelykehys kilpailukykyisille vähähiilisille kaasumarkkinoille, mukaan lukien EU:n uudet vetymarkkinat ja metaanipäästöjen vähennykset.

Keskustelu viidennestä energiapaketista muuttui radikaalisti Venäjän hyökättyä Ukraina. EU:n oli reagoitava maailman pahenevaan energiakriisiin, joten se esitti useita ehdotuksia, joiden tavoitteena ovat sen energiamarkkinoiden perusteelliset rakennemuutokset. Maaliskuussa 2022 annetussa [REPowerEU-tiedonannossa](#) todettiin nimenomaisesti, että EU aikoo lopettaa riippuvuutensa Venäjän fossiilisista polttoaineista. Toukokuussa 2022 tätä tavoitetta ryhdyttiin toteuttamaan käytännössä [REPowerEU-suunnitelmaan](#) sisältyvillä toimilla energian säästämiseksi, toimitusten monipuolistamiseksi, energian toimitusvarmuuden parantamiseksi, fossiilisten polttoaineiden korvaamiseksi ja uusiutuvien energialähteiden käyttöönoton nopeuttamiseksi. Sen jälkeen heinäkuussa 2022 annettiin uusia sääntöjä koordinoituista kaasun kysynnän vähentämistoimenpiteistä tiedonannossa "[Kaasua säästöön talven varalle](#)".

Tilanteen kiireellisyyden vuoksi komissio esitti neuvoston [asetusta \(EU\) 2022/1369](#) koordinoituista kaasun kysynnän vähentämistoimenpiteistä. Siinä asetettiin jäsenvaltioiden kaasunkulutuksen vähentämiseksi vapaaehtoinen (häätätilanteessa pakollinen) 15 prosentin tavoite 1. elokuuta 2022 ja 31. maaliskuuta 2023 väliseksi ajaksi. Asetus tuli voimaan 9. elokuuta 2022. Syyskuussa 2022 annettiin uusi neuvoston asetus [häätätoimenpiteistä](#). Sillä pyritään puuttumaan korkeisiin energian hintoihin ja pienentämään Euroopan kansalaisten ja yritysten energialaskuja. Vuoden 2022 syyskuun ja joulukuun välisenä aikana neuvosto hyväksyi kolme poikkeuksellista väliaikaista markkinatoimenpidettä: sähkön bruttokulutuksen vapaaehtoinen kymmenen prosentin kokonaisvähennystavoite 1. joulukuuta 2022 ja 31. maaliskuuta 2023 välisenä aikana ja sähkönkulutuksen pakollinen viiden prosentin



vähennystavoite huipputunteina, markkinatulojen yläraja 180 euroa/MWh uusiutuvia energialähteitä, ydinvoimaa ja ligniittiä käyttäville sähköntuottajille sekä pakollinen väliaikainen yhteisvastuumaksu fossiilisten polttoaineiden alalle.

Komissio ehdotti 14. maaliskuuta 2023 [sähkömarkkinoiden rakenneuudistusta](#) erityisesti tarkistamalla sähköasetusta, sähködirektiiviä ja REMIT-asetusta (EU) N:o 1227/2011. Ehdotuksella kannustetaan pitkäaikaisten sopimusten tekemiseen ja otetaan käyttöön sääntöjä, jotka koskevat uusiutuvien energialähteiden käyttöä, uusiutuvan energian yhteiskäyttöä, pitkäaikaisia sopimuksia kuluttajille, uusia kysyntäjoustoa ja varastointia koskevia tukijärjestelmiä, heikossa asemassa olevien kuluttajien suojelua, säänneltyjen vähittäishintojen ulottamista koskemaan kotitalouksia ja pk-yrityksiä kriisitilanteissa sekä jäsenvaltioiden velvoitteita nimetä toimituksista viime kädessä vastaavat toimittajat. Lokakuussa 2023 parlamentti ja neuvosto hyväksyivät neuvottelukantansa ja avasivat trilogineuvottelut tämän säädöksen hyväksymiseksi.

C. Energiamarkkinoiden sääntely: Euroopan unionin energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyövirasto ACER

ACER-*virasto* perustettiin vuonna 2009, ja se on ollut toiminnassa maaliskuusta 2011 lähtien. Viraston tehtävänä on edistää kansallisten sääntelyviranomaisten välistä yhteistyötä aluetasolla ja unionin tasolla sekä seurata energiaverkon ja sähkön ja kaasun sisämarkkinoiden kehitystä. Sillä on myös valtuudet tutkia markkinoiden väärinkäyttöä ja koordinoida asianmukaisten seuraamusten täytäntöönpanoa jäsenvaltioiden kanssa.

Kesäkuussa 2019 [asetuksella \(EU\) 2019/942](#) (ACER-asetus) vahvistettiin ACERin roolia kansallisten sääntelyviranomaisten toimien koordinoinnissa etenkin toteutettaessa toimia raja-alueilla, joilla on riskinä kansallisen tai alueellisen päätöksenteon hajanaisuus. Uudelleenlaaditun sähköasetuksen ([asetus \(EU\) 2019/943](#)) mukaisesti ACERilla on nyt suurempi vastuu verkkosääntöjä koskevan lopullisen ehdotuksen laatimisesta ja toimittamisesta komissiolle sekä alueellisten sähkömarkkinoiden (tarjousalue) tarkasteluprosessiin vaikuttamisesta. Sen vuoksi asetuksella otettiin käyttöön maksuja, jotka toimivat lisärahoituslähteenä REMIT-toiminnan kustannusten kattamiseksi.

Lisäksi Euroopan unioni on luonut [asetuksella \(EU\) 2019/943](#) ja [asetuksella \(EU\) 715/2009/EY](#) rakenteita sähkön ja kaasun siirtoverkonhaltijoiden eurooppalaisten verkostojen (ENTSO) yhteistyölle. Siirtoverkonhaltijoiden eurooppalaiset verkostot laativat ACERin kanssa yksityiskohtaisia verkkoon pääsyä koskevia sääntöjä ja teknisiä sääntöjä ja koordinoivat verkkojärjestelmän toimintaa vaihtamalla toimintaa koskevia tietoja ja kehittämällä yhteisiä turvallisuus- ja hätätilannestandardeja ja -menettelyjä. Siirtoverkonhaltijoiden verkostot laativat myös joka toinen vuosi kymmenvuotisen investointisuunnitelman. Tämän jälkeen ACER tarkastelee sitä uudelleen.

Lisäksi [asetuksella \(EU\) 2016/1952](#) parannetaan kaasusta ja sähköstä teollisilta käyttäjiltä perittävien hintojen avoimuutta siten, että jäsenvaltiot veloitetaan varmistamaan, että hinnoista ja hinnoittelujärjestelmistä ilmoitetaan Eurostat-tilastovirastolle kerran tai kahdesti vuodessa. Tukkumarkkinoiden eheydestä ja tarkasteltavuudesta annetulla [asetuksella \(EU\) 1227/2011](#) (REMIT-asetus) taas pyritään varmistamaan oikeudenmukainen kaupankäynti Euroopan energiamarkkinoilla.



D. Energian toimitusvarmuus

Riskeihin varautumisesta sähköalalla annetussa [asetuksessa \(EU\) 2019/941](#) määritellään sähkön toimitusvarmuuden turvaamiseen tähtäviä toimia. Niillä on tarkoitus varmistaa sähkön sisämarkkinoiden asianmukainen toiminta, riittävä jäsenvaltioiden välinen yhteenliitântäaste, riittävä tuotantokapasiteetti ja tarjonnan ja kysynnän tasapainottaminen. Energiaunionin hallinnosta annetussa [asetuksessa \(EU\) 2018/1999](#) asetetaan sähköverkkojen yhteenliitântätavoitteeksi vähintään 15 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Kaasun toimitusvarmuudesta annetussa [asetuksessa \(EU\) 2017/1938](#) vahvistetaan toimenpiteitä, joilla pyritään turvaamaan kaasun toimitusvarmuus sallimalla hätätilanteissa poikkeukselliset toimenpiteet. Asetusta tarkistettiin vuonna 2022 Venäjän hyökättyä Ukrainaan. EU hyväksyi pakolliset kaasuväyrystöjen täyttötavoitteet, joiden mukaan EU-maiden on täytettävä kaasuväyrystöjensä kapasiteetista 80 prosenttia 1. marraskuuta 2022 mennessä ja 90 prosenttia seuraavina vuosina.

[Asetuksella \(EU\) 2022/2576](#) lisätään yhteisvastuuta energia-alalla kaasuhankintojen paremman koordinoinnin, rajat ylittävän kaasukaupan ja luotettavien viitehintojen avulla. Se muodostaa oikeudellisen kehyksen [EU:n energianhankintafoorumille](#), jolla tuetaan EU-maita niiden valmistautuessa talveen 2023–2024 ja etenkin pyrkiessä täyttämään kaasuväyrystönsä. [Direktiivillä 2009/119/EY](#) pyritään varmistamaan öljyn toimitusvarmuus, ja sen mukaan jäsenvaltioiden on pidettävä yllä öljyväyrystöjä, jotka vastaavat vähintään 90 päivän keskimääräistä päivittäistä nettotuontia tai 61 päivän keskimääräistä päivittäistä kotimaankulutusta, sen mukaan kumpi näistä määristä on suurempi. [Kaasudirektiivin 2009/73/EY](#) soveltamisala kattaa tulevat EU:n ulkopuolisiin maihin suuntautuvat ja niistä tulevat kaasuputkistot, ja se sisältää nykyisiin putkistoihin sovellettavia poikkeuksia. [Direktiivissä 2013/30/EU](#) on erityissäännöksiä merellä tapahtuvan öljyn- ja kaasunporaustoiminnan turvallisuudesta.

E. Euroopan laajuiset energiaverkot (TEN-E)

TEN-E-politiikan tavoitteena on jäsenvaltioiden energiainfrastruktuurien yhdistäminen. Osana politiikkaa on yksilöity yksitoista ensisijaista käytävää: kolme sähköä varten, viisi merellä sijaitsevia verkkoja varten ja kolme vetyä varten. Lisäksi on kolme ensisijaista aihealuetta: älykkäiden sähköverkkojen käyttöönotto, älykkäät kaasuverkot ja rajat ylittävä hiilidioksidiverkko.

Euroopan laajuisia energiaverkkoja koskevalla [asetuksella \(EU\) 2022/869](#) vahvistetaan Euroopan laajuisen energiaverkkojen suuntaviivat, määritetään jäsenvaltioiden [yhteistä etua koskevat hankkeet](#), jäsenvaltioiden ja EU:n ulkopuolisten maiden keskinäistä etua koskevat hankkeet sekä Euroopan laajuisiin energiaverkkoihin kuuluvat ensisijaiset hankkeet. Sillä lopetettiin tuki uusille maakaasuun ja öljyyn liittyville hankkeille, ja siinä vahvistettiin kaikille hankkeille pakolliset kestävyysvaatimukset. Energia-alan uusia yhteistä etua koskevia hankkeita ja rajat ylittäviä uusiutuvan energian hankkeita rahoitetaan vuosien 2021–2027 Verkkojen Eurooppa -välineen energiaosion (CEF-E). Tämän rahoitusvälineen määrärahat ovat seitsemän vuoden ajalle 5,84 miljardia euroa, ja niistä myönnettäviä avustuksia hallinnoi ilmasto-, infrastruktuuri- ja ympäristöasioiden toimeenpanovirasto. Komissio laatii yhteistä etua koskevien hankkeiden luettelon delegoidulla säädöksellä, joka tulee voimaan ainoastaan, jos parlamentti tai neuvosto ei vastusta sitä kahden kuukauden kuluessa sen tiedoksi antamisesta.



EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti kannatti energian sisämarkkinoiden lainsäädäntöpaketin yhteydessä siirtoverkon omistuksen eriyttämistä sähköalalla, koska se on tehokkain keino edistää syrjimättömällä tavalla infrastruktuuri-investointeja, uusien toimijoiden verkkoon pääsyä ja markkinoiden avoimuutta.

Parlamentti on myös pitänyt tärkeänä yhteisen eurooppalaisen näkemyksen muodostamista keskipitkän aikavälin investoinneista (ohjeelliset eurooppalaiset kymmenvuotissuunnitelmat, joissa keskitytään yhteenliitäntöihin), sääntelyviranomaisten, jäsenvaltioiden ja siirtoverkonhaltijoiden yhteistyön tehostamista sekä verkkoon pääsyä koskevien ehtojen yhdenmukaistamista. Parlamentin aloitteesta kuluttajien oikeuksia korostettiin osana sen neuvoston kanssa aikaan saamaa sopimusta: päätöslauselmissa edellytettiin kuluttajien oikeuksien vahvistamista (toimittajien vaihto, älykkäiden mittareiden käyttöön perustuvat suorat tiedot ja energia-alan ”oikeusasiamiehelle” esitetyjen valitusten tehokas käsittely).

Parlamentin ansiosta on myös otettu käyttöön energiaköyhyyden käsite. Parlamentti kannatti painokkaasti ACERin perustamista ja korosti, että sille on annettava tarvittavat valtuudet sellaisten kysymysten ratkaisemiseen, joita kansalliset sääntelyviranomaiset eivät kykene ratkaisemaan ja jotka haittaavat sisämarkkinoiden yhdentymistä ja sujuvaa toimintaa. Venäjän hyökättyä Ukrainaan parlamentti on antanut useita päätöslauselmia, joissa käsitellään luopumista venäläisten fossiilisten polttoaineiden käytöstä, ja se on vahvistanut seuraavat merkittävät kannat:

- Parlamentti [vahvisti](#) 14. syyskuuta 2023 sähkömarkkinoita koskevien neuvottelujen aloittamisen. Se haluaa vahvistaa kuluttajien suojaamista hintojen vaihtelua vastaan, taata oikeuden valita kiinteiden ja dynaamisten hintasopimusten välillä ja kieltää sopimusehtojen yksipuoliset muutokset. Se kehotti myös kieltämään sähköntoimittajia katkaisemasta sähköntoimituksia, myös kiistojen aikana, ja kieltämään heikossa asemassa oleville asiakkaille asetettavat vaatimukset käyttää ennakkomaksujärjestelmiä.
- Parlamentti hyväksyi 5. lokakuuta 2022 [pätöslauselman](#) energian hinnoista. Siinä se vaati jälleen, että öljyn, hiilen, ydinpolttoaineen ja kaasun tuonti Venäjältä kielletään välittömästi kokonaisuudessaan, ja korosti vastustavansa heikossa asemassa olevien kuluttajien energiantoimitusten katkaisemista. Se kehotti asettamaan asianmukaisen hintakaton putkikaasun tuonnille, toteuttamaan uusia toimenpiteitä keinottelun torjumiseksi, asettamaan kuluttajien ja yritysten hyödyksi ylärajan tuloille, jotka saadaan käyttämällä sähköntuotannossa inframarginaalisia teknologioita, ja antoi komission tehtäväksi analysoida mahdollisuutta irrottaa sähkön hinta kaasun hinnasta. Parlamentti piti valitettavana, että komissio oli valinnut neuvoston asetukset lainsäädäntövälineeksi energiakriisin ratkaisemiseksi.
- Parlamentti hyväksyi 19. toukokuuta 2022 [pätöslauselman](#) Venäjän Ukrainassa käymän sodan sosiaalisista ja taloudellisista vaikutuksista EU:hun ja kehotti jäsenvaltioita hyväksymään pikaisesti kuudennen pakotepaketin. Parlamentti toisti vaatimuksensa, että venäläisen öljyn, hiilen, ydinpolttoaineen ja kaasun tuonti kielletään välittömästi ja kokonaan.



- Parlamentti hyväksyi 7. huhtikuuta 2022 [pätöslauselman](#), jossa se vaati, että venäläisen öljyn, hiilen, ydinpolttoaineen ja kaasun tuonti kielletään välittömästi kokonaisuudessaan ja että kaasuputkista Nordstream 1 ja 2 luovutaan täysin ja että esitetään suunnitelma, jolla jatketaan EU:n energian toimitusvarmuuden turvaamista lyhyellä aikavälillä.
- Parlamentti [tuomitsi](#) 1. maaliskuuta 2022 Venäjän laittoman, provosoimattoman ja perusteettoman sotilaallisen hyökkäyksen Ukrainaa vastaan ja Valko-Venäjän osallistumisen tähän hyökkäykseen. Se kehotti laajentamaan pakotteiden soveltamisalaa ja kohdentamaan pakotteet Venäjän talouden ja teollisen perustan, erityisesti sotilaallis-teollisen kompleksin, strategiseen heikentämiseen. Se kehotti erityisesti rajoittamaan Venäjän tärkeimpien vientituotteiden, kuten öljyn ja kaasun, tuontia.

Lisätietoja tästä aiheesta on teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliovaliokunnan (ITRE) [verkkosivustolla](#).

Matteo Ciucci
11/2023



2.1.10. JULKISET HANKINTASOPIMUKSET

Hankintaviranomaiset tekevät sopimuksia rakennusurakoista ja palvelujen tuottamisesta. Näiden sopimusten kaupallinen arvo on 2 448 miljardia euroa, joten julkiset hankinnat edistävät merkittävästi talouskasvua, työpaikkojen luomista ja innovointia. Vuonna 2014 hyväksytyt julkisia hankintoja koskeva paketti tuo EU:n BKT:hen vuosittain 2,88 miljardin euron lisän. Lisäksi julkisia hankintoja koskevat EU:n direktiivit ovat osaltaan lisänneet hankintasopimusten kokonaisarvoa, joka nousi alle 200 miljardista eurosta vuonna 2009 noin 525 miljardiin euroon vuonna 2017.

OIKEUSPERUSTA

[Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen](#) (SEUT) 26 ja 34 artikla, 53 artiklan 1 kohta, 56, 57, 62 ja 114 artikla

TAVOITTEET

Julkiset hankintasopimukset ovat ratkaisevan tärkeitä jäsenvaltioiden talouksille, sillä niiden osuus EU:n bruttokansantuotteesta (BKT) on yli 16 prosenttia. Ennen Euroopan yhteisön lainsäädäntöä vain kaksi prosenttia julkisista hankintasopimuksista tehtiin muiden kuin kotimaisten yritysten kanssa. Hankintasopimuksilla on keskeinen asema esimerkiksi rakennus-, energia- ja televiestintäaloilla, joilla aiemmin suosittiin kansallisia toimittajia. Kansallisten toimittajien suosiminen haittasi sisämarkkinoita, nosti kustannuksia ja rajoitti kilpailukykyä eräillä tärkeillä aloilla.

Soveltamalla sisämarkkinoiden periaatteita varmistetaan taloudellisten voimavarojen ja julkisten varojen optimaalinen käyttö. Näin pystytään hankkimaan laadukkaita tuotteita ja palveluja kilpailukykyisin hinnoin. Parhaiden yritysten suosiminen kaikkialla Euroopassa lisää eurooppalaisten yritysten kilpailukykyä ja edistää avoimuuden, yhdenvertaisen kohtelun ja tehokkuuden periaatteita ja vähentää siten petosten ja korruption vaaraa.

SAAVUTUKSET

Euroopan yhteisössä hyväksyttiin kansallisten sääntöjen yhteensovittamiseen tähtävää lainsäädäntöä, jossa veloitettiin julkaisemaan tarjouspyynnöt ja arvioimaan tarjoukset puolueettomin perustein. Julkisia hankintoja koskevia normatiivisia säädöksiä on hyväksytty 1960-luvulta lähtien, mutta myöhemmin alan lainsäädäntöä päätettiin yksinkertaistaa ja koordinoida ja siksi hyväksyttiin neljä direktiiviä ([direktiivit 92/50](#), [93/36](#), [93/37](#) ja [93/38](#)). Kolme näistä direktiiveistä sulautettiin direktiiviksi [2004/18/EY](#) julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyistä. [Direktiivillä 2004/17/EY](#) sovitettiin yhteen vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyt. Muutamaa vuotta myöhemmin [direktiivillä 2009/81/EY](#) otettiin käyttöön puolustusalan hankintoja varten erityissäännöksiä, joiden oli määrä helpottaa pääsyä muiden jäsenvaltioiden puolustusalan markkinoille.



UUDISTUS

Parlamentti ja neuvosto hyväksyivät vuonna 2014 uuden julkisia hankintoja koskevan paketin. Se sisältää direktiivin [2014/24/EU](#) julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta sekä [direktiivin 2014/25/EU](#) vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta. Tätä julkisia hankintoja koskevaa pakettia täydennettiin käyttöoikeussopimusten tekemisestä annetulla uudella [direktiivillä 2014/23/EU](#), jolla luotiin lainsäädäntökehys käyttöoikeussopimusten tekemiselle^[1]. Sillä varmistetaan, että kaikilla EU:n talouden toimijoilla on todellinen ja syrjimätön pääsy EU:n markkinoille, sekä parannetaan varmuutta sovellettavista säännöksistä.

Myös julkisten hankintojen unionin ulkopuolinen ulottuvuus otettiin huomioon komission vuonna 2012 antamassa [ehdotuksessa asetukseksi](#), joka koskee kolmansien maiden tavaroiden ja palvelujen pääsyä unionin sisämarkkinoille julkisten hankintojen alalla sekä menettelyjä, joilla tuetaan neuvotteluja unionin tavaroiden ja palvelujen pääsystä kolmansien maiden julkisten hankintojen markkinoille. Neuvottelujen ajaututtua umpikujaan komissio antoi vuonna 2016 uuden [ehdotuksen](#). Lainsäädäntövallan käyttäjät saivat virallisen hyväksymismenettelyn päätökseen kesäkuussa 2022, ja [lopullinen säädös](#) allekirjoitettiin 23. kesäkuuta 2022.

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 [direktiivin 2014/55/EU](#) sähköisestä laskutuksesta julkisissa hankinnoissa.

Komissio julkaisi 3. lokakuuta 2017 kaksi tiedonantoa: ”Julkiset hankinnat toimiviksi Euroopassa ja Euroopan hyväksi” ([COM\(2017\)0572](#)) ja ”Suurten infrastruktuurihankkeiden julkisia hankintoja koskevien näkökohtien vapaaehtoinen ennakoarviointi investointien helpottamiseksi” ([COM\(2017\)0573](#)). Parantaakseen entisestään eurooppalaisia julkisia hankintoja osana julkisia hankintoja koskevaa strategiapakettia komissio julkaisi myös [suosituksen](#) julkisten hankintojen ammatillistamisesta – rakenne julkisten hankintojen ammatillistamista varten.

JULKISIA HANKINTOJA KOSKEVAT SOPIMUSMENETTELYT

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 vastaavat eri menettelytyyppejä kynnysarvoihin perustuvan järjestelmän mukaisesti. Direktiiveissä täsmennetään kunkin julkista hankintaa^[2] koskevan sopimuksen ennakoidun arvon laskentatapa ja siihen liittyvät menetelmät.

[1]”Käyttöoikeussopimuksilla” tarkoitetaan rahallista vastiketta vastaan tehtyjä sopimuksia, joilla yksi tai useampi hankintaviranomainen tai hankintayksikkö siirtää rakennusurakan tai palvelujen tarjoamisen ja hallinnoimisen yhdelle tai useammalle talouden toimijalle. Talouden toimijat, joille on myönnetty käyttöoikeus, saavat yksinomaisen käyttöoikeuden sopimuksen kohteena oleviin rakennusurakoihin tai palveluihin tai toimijat saavat tällaisen oikeuden ja maksun.

[2]”Julkisia hankintoja koskevilla sopimuksilla” tarkoitetaan rahallista vastiketta vastaan tehtyjä sopimuksia, jotka on tehty yhden tai useamman talouden toimijan ja yhden tai useamman hankintaviranomaisen välillä ja joiden tarkoituksena on rakennusurakan toteuttaminen, tavarantoimitus tai palvelun suorittaminen.



”Avoimessa menettelyssä” kaikki halukkaat toimijat voivat jättää tarjouksen. ”Rajoitetussa menettelyssä” ainoastaan hankintaviranomaisen kutsumat hakijat voivat jättää tarjouksen. ”Tarjousperusteisessa neuvottelumenettelyssä” kaikki talouden toimijat voivat jättää osallistumispyynnön, mutta ainoastaan arvioinnin perusteella kutsutut hakijat voivat jättää tarjouksen. ”Kilpailullista neuvottelumenettelyä” käytetään, kun hankintaviranomaiset^[3] eivät pysty määrittelemään tarpeitaan. Siihen voivat osallistua ainoastaan kutsutut hakijat. 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 julkistamatta sitä etukäteen.

B. Sopimuksentekoperusteet

Hankintaviranomaisten on tehtävä julkiset hankintasopimukset ”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. Julkisuutta ja avoimuutta koskevat säännöt

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

D. Muutoksenhakukeinot

[Muutoksenhakudirektiivillä \(2007/66/EY\)](#) 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. Näin ne voivat halutessaan hakea päätökseen muutosta.

E. Muita julkisten hankintojen näkökohtia

Uusilla säännöillä edistetään ympäristöä säästäviä julkisia hankintoja ottamalla huomioon ympäristövaikutukset ja mahdollistamalla viittaukset ympäristömerkkeihin. Niillä edistetään myös sosiaalista osallisuutta ja yksinkertaistetaan palvelusopimuksia. Säännöillä pyritään vähentämään byrokratiaa, tukemaan pk-yrityksiä yhteisellä eurooppalaisella hankinta-asiakirjalla ja kannustamaan sopimusten jakamiseen hankintaeriin. Säännöillä asetetaan etusijalle sähköiset hankinnat, ja niissä esitetään erityisiä sähköisten hankintojen tekniikoita. Direktiiveissä tunnustetaan unionin tuomioistuimen päätökset in house -hankinnoista ja vahvistetaan eturistiriitojen ja korruption torjuntaa koskevia säännöksiä.

[3]”Hankintaviranomaisilla” tarkoitetaan valtion viranomaisia, alue- tai paikallisviranomaisia, julkisoikeudellisia laitoksia sekä yhden tai useamman tällaisen viranomaisen tai julkisoikeudellisen laitoksen muodostamia yhteenliittyviä.



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, ilmastomuutosta ja resurssitehokkuutta koskevien EU:n tavoitteiden mukaisesti.

Vastauksena covid-19-pandemiaan komissio antoi ehdotuksen EU4Health-ohjelman perustamisesta ([COM\(2020\)0405](#)). Sen tarkoituksena on lisätä merkittävästi julkisten terveyshankintojen, mukaan lukien lääkkeet, rokotteet ja terveystietojärjestelmät, määrärahoja. [Asetus \(EU\) 2021/522](#) EU4Health-ohjelman perustamisesta tuli voimaan 27. maaliskuuta 2021, ja sitä sovelletaan takautuvasti 1. tammikuuta 2021 alkaen. Komissio on antanut [uusia ohjeita julkisille ostajille](#) tarvittavien laitteiden ja tarvikkeiden nopeita hankintoja varten, käynnistänyt jäsenvaltioiden kanssa [viisi yhteistä hankintamenettelyä](#) suojavarusteiden hankkimiseksi ja korostanut julkisten hankintojen digitalisointia kansallisten sähköisten hankinta-alustojen kautta osana laajempaa covid-19-pandemian jälkeistä elvytysstrategiaansa ([COM\(2020\)0456](#)).

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Ennen kuin parlamentti hyväksyi julkisia hankintoja koskevan paketin 15. tammikuuta 2014, se oli antanut asiasta useita päätöslauselmia, muun muassa 18. toukokuuta 2010 [julkisia hankintoja koskevasta viimeaikaisesta kehityksestä](#), 12. toukokuuta 2011 [tasapuolisesta pääsystä julkisen sektorin markkinoille EU:ssa ja kolmansissa maissa](#) ja 25. lokakuuta 2011 [julkisten hankintojen uudistamisesta](#). Näissä päätöslauselmissa parlamentti kehotti toteuttamaan yksinkertaistamistoimia ja parantamaan oikeusvarmuutta sekä ottamaan sopimuksia tehtäessä huomioon kokonaistaloudellisen edullisuuden ja kestävyuden.

Parantaakseen eurooppalaisia julkisia hankintoja parlamentti antoi 4. lokakuuta 2018 [julkisia hankintoja koskevasta strategiapaketesta päätöslauselman](#), jossa se kehotti tehostamaan digitaalitekniologioiden käyttöönottoa EU:n julkisissa hankinnoissa, toteuttamaan pk-yrityksiä ja yhteisötalouden yrityksiä koskevia helpottavia toimenpiteitä, parantamaan EU:n toimijoiden pääsyä kolmansien maiden julkisten hankintojen markkinoille ja ammatillistamaan julkisia hankintoja^[4]. Marraskuussa vuonna 2020 tehdyssä [tutkimuksessa](#)^[5] todettiin, että erot julkisten hankintojen ammattimaisuudessa jäsenvaltioiden välillä olivat merkittävä syy sille, että julkiset hankinnat jakautuvat epätasaisesti.

Tutkimusten mukaan parlamentin viimeaikaisen lainsäädäntötoiminnan arvioitu hyöty saattaa olla jopa 2,88 miljardia euroa vuodessa. Samalla julkisia hankintoja koskevat EU:n direktiivit ovat lisänneet hankintasopimusten kokonaisarvoa alle 200 miljardista eurosta noin 525 miljardiin euroon^[6].

[4]Asiaan liittyvää tutkimusaineistoa, ks. muun muassa Bovis, C., [Contribution to Growth: European Public Procurement – Delivering improved rights for European for citizens and businesses](#), talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön selvitys sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2019.

[5]Dahlberg, E. ym., [Legal obstacles in Member States to Single Market rules](#), talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön selvitys sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2020.

[6]Asiaan liittyvää tutkimusaineistoa, ks. muun muassa Becker, J. ym., [Contribution to Growth: European Public Procurement – Delivering Economic Benefits for Citizens and Businesses](#), talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön selvitys sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2019.



Huhtikuussa 2020 julkaistiin [EU:n julkisten hankintojen kehystä](#) koskeva katsaus^[7], jossa tarkastellaan sitä, kuinka tämä kehys auttaa saavuttamaan Pariisin sopimuksen ja kiertotalousstrategian tavoitteet. Tutkimuksen tilasi sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunta, ja se liittyy parlamentin 25. marraskuuta 2020 hyväksymään valiokunta-aloitteiseen mietintöön aiheesta ”[Kohti kestävämpiä sisämarkkinoita yritysten ja kuluttajien hyväksi](#)”.

Sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle esiteltiin 22. helmikuuta 2021 [tutkimus](#)^[8], jossa kartoitettiin covid-19-pandemian vaikutuksia sisämarkkinoihin. Siinä annetaan tulevien kriisien käsittelyä varten toimintasuosituksia, joihin kuuluvat muun muassa tarvittavien varojen varaaminen tulevien rokotteiden kehittämiseen sekä sääntöjen jatkuva koordinointi EU:n tasolla. Tutkimuksessa todetaan, että kriisin vakavuuden vuoksi jäsenvaltiot havaitsivat nopeasti koordinoinnin ja tärkeyden lääkinnällisten laitteiden ja henkilönsuojainten hankinnassa.

Sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunta järjesti 1. joulukuuta 2021 yhdessä ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunnan kanssa [julkisen kuulemisen](#) kestävästä julkisista hankinnoista. Tarkoituksena oli nähdä, miten julkisilla hankinnoilla voitaisiin tukea Euroopan vihreän kehityksen ohjelman tavoitteita. Kuulemistilaisuudessa eurooppalaisten korkeakoulujen, yritysten, jäsenvaltioiden ministeriöiden ja kansalaisjärjestöjen asiantuntijat keskustelivat ympäristöä säästävien hankintojen optimoinnista ja siitä, miten niiden käyttöä voitaisiin edistää asianomaisten osapuolten keskuudessa ja miten voidaan helpottaa asianomaisten osapuolten mahdollisuuksia käyttää ympäristöä säästäviä hankintoja ja miten voidaan parantaa tiedon levittämistä kestävästä hankinnoista.

Parlamentti hyväksyi 9. kesäkuuta 2022 [pätöslauselman](#) komission [ehdotuksesta](#), joka koski [kansainvälisten julkisten hankintojen välinettä](#). Lopullinen säädös allekirjoitettiin 23. kesäkuuta 2022. Välineellä pyritään edistämään maailmanlaajuisen hankintamarkkinoiden avaamista. Toukokuussa 2022 julkaistiin IMCO-valiokunnalle tehty [tutkimus](#)^[9] ”The Digital Single Market and the digital of the public sector”. Siinä käsitellään mahdollisuuksia kehittää EU:n GovTech-alusta julkisen sektorin nykyaikaistamisen tukemiseksi.

Parlamentti hyväksyi syyskuussa 2023 tekstin puolustushankintoja koskevasta ehdotuksesta [COM\(2022\)0349](#). Siinä sovittiin, että puolustusmenoja lisätään merkittävästi, kannustetaan investoimaan yhdessä yhteisiin hankkeisiin, lisätään puolustusvoimavarojen yhteisiä hankintoja, investoidaan tehtävien toteuttamiseen tarvittaviin voimavaroihin, hyödynnetään synergioita, edistetään innovointia ja vahvistetaan Euroopan puolustusteollisuutta keskittyen erityisesti pk-yritysten tukemiseen.

Lisätietoja tästä aiheesta on [sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan verkkosivustolla](#).

[7]Núñez Ferrer, J., The EU's Public Procurement Framework, talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön selvitys sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2020.

[8]Marcus, J. S. ym., The Impact of COVID-19 on the Internal Market, talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön selvitys sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2021.

[9]Hoekstra, M. ym., The Digital Single Market and the digitalisation of the public sector, talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön selvitys sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2022.



Christina Ratcliff / Jordan De Bono / Barbara Martinello
11/2023



2.1.11. YHTIÖOIKEUS

Euroopan unionin yhtiöoikeus on osittain kodifioitu direktiivissä (EU) 2017/1132, ja jäsenvaltioilla on edelleen omat yhtiöoikeussäädöksensä, joita muutetaan ajoittain unionin direktiivien ja asetusten mukaisiksi. EU:n liiketoimintaympäristöä kehitetään jatkuvasti. Päämääränä on luoda yhtiöoikeudelle ja yritysten hallinnointi- ja ohjausjärjestelmälle nykyaikaiset ja toimivat puitteet, jotka palvelevat eurooppalaisia yrityksiä, sijoittajia ja työntekijöitä.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 49 artikla, 50 artiklan 1 kohta ja 2 kohdan g alakohta ja 54 artiklan toinen kohta

TAVOITTEET

Yritysten hallinnointi- ja ohjausjärjestelmän hyvin toimivat puitteet luovat suotuisan liiketoimintaympäristön sisämarkkinoilla kaikkialla EU:ssa. Yhtiöoikeuden yhdenmukaistamisella pyritään edistämään sijoittautumisvapautta (SEUT:n IV osasto, 2 luku) ja varmistamaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan 16 artiklassa vahvistetun elinkeinovapauden toteutuminen perusoikeuskirjan 17 artiklan (omistusoikeus) 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 hyödyntäen ihmisten, palvelujen ja pääomien vapaata liikkuvuutta ([2.1.3](#)), suojella osakkeenomistajia ja muita yhtiöön sidoksissa olevia osapuolia, tehdä yrityksistä kilpailukykyisempiä sekä kannustaa yrityksiä tekemään yhteistyötä rajojen yli ([2.1.5](#)).

Sisämarkkinoilla yhtiöiden toiminta-alueena on koko EU. EU:ssa on nykyisin noin 24 miljoonaa yhtiötä, joista noin 80 prosenttia pääomayhtiöitä. Näistä puolestaan noin 98–99 prosenttia on pieniä ja keskisuuria yrityksiä (pk-yrityksiä). Yhtenäisen oikeudellisen kehyksen ansiosta yhtiöt voivat toimia koko unionin alueella.

SAAVUTUKSET

A. Yhteiset vähimmäisvelvoitteet

Vaikka Euroopan unionilla ei ole kodifioitua yhtiöoikeutta, kansallisten yhtiöoikeuden säännösten yhdenmukaistaminen on luonut tiettyjä vähimmäisvaatimuksia, ja se kattaa muun muassa osakkeenomistajien etujen ja heidän oikeuksiensa 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 hyväksytyyn yhtiöoikeuspakettiin kuuluvilla säädöksillä yksinkertaistettiin aikaisempia, EU:n eri välineiden yhteydessä sovellettuja sääntöjä.



1. Yrityksen perustaminen sekä pääomaa ja tietojen antamista koskevat vaatimukset

Vuonna 1968 annettua ensimmäistä neuvoston direktiiviä 68/151/ETY on muutettu useita kertoja, ja se korvattiin lopulta [tietyistä yhtiöoikeuden osa-alueista annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä \(EU\) 2017/1132](#). Direktiivin tarkoituksena on parantaa ja nopeuttaa yhtiötä koskevien tietojen saatavuutta, ja siinä käsitellään muun muassa yhtiöiden sitoumusten pätevyyttä ja yhtiöiden pätemättömyyttä. Sitä sovelletaan kaikkiin julkisiin ja yksityisiin osakeyhtiöihin. Toinen neuvoston direktiivi 77/91/ETY, joka annettiin vuonna 1976 ja joka on niin ikään korvattu [direktiivillä \(EU\) 2017/1132](#)^[1], koski vain julkisia osakeyhtiöitä. Tällaisen osakeyhtiön perustaminen edellyttää vähimmäismääräistä vahvistettua pääomaa (nykyään 25 000 euroa), joka toimii velkojien saatavien turvana ja jäsenten rajoitetun vastuun vastapainona. Direktiivissä on myös sääntöjä julkisten osakeyhtiöiden pääoman säilyttämisestä ja muuttamisesta sekä perustamisasiakirjan vähimmäisisältöä koskevia vaatimuksia. [Kahdestoista yhtiöoikeusdirektiivi eli 16. syyskuuta 2009 annettu direktiivi 2009/102/EY](#) luo kehyksen yhdenmiehen rajavastuuyhtiöille, joissa kaikki osakkeet ovat yhden osakkeenomistajan hallussa.

2. Useammassa kuin yhdessä maassa toimivat yhtiöt

Yhtiöoikeusdirektiivissä (EU) 2017/1132 säädettiin velvollisuudesta julkistaa yhtiöiden ulkomaisten sivuliikkeiden tietoja. Sitä sovellettiin EU:n yhtiöihin, jotka perustavat sivuliikkeitä toiseen EU-maahan, tai EU:n ulkopuolisten maiden yhtiöihin, jotka perustavat sivuliikkeitä EU:hun. Komissio antoi 29. maaliskuuta 2023 [ehdotuksen](#) direktiiviksi, jolla laajennetaan ja parannetaan digitaalisten välineiden ja prosessien käyttöä yhtiöoikeuden alalla. Sen tavoitteena on lisätä liiketoimintaympäristön avoimuutta ja sitä kohtaan tunnettua luottamusta.

Eri jäsenvaltioissa sijaitseviin emo- ja tytäryhtiöihin sovellettavasta yhteisestä verojärjestelmästä 8. heinäkuuta 2014 annetulla neuvoston [direktiivillä 2014/86/EU](#) otettiin käyttöön eri jäsenvaltioissa sijaitsevien yritysryhmittymien kilpailun kannalta tasapuoliset verosäännökset. Sellaisia osinkoja ei veroteta kaksinkertaisesti, jotka tietyssä jäsenvaltiossa sijaitseva tytäryhtiö antaa toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevalle emoyhtiölleen (ks. myös pääoman hankinnasta suoritettavista välillisistä veroista [12. helmikuuta 2008 annettu neuvoston 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 käsitellään keskus-, kauppa- ja yhtiörekistereiden (kaupparekisterit) yhteenliittämistä ja yhdenmukaistetaan suojatoimia, joita vaaditaan kaikkialla EU:ssa yhtiöiden osakkeenomistajien ja kolmansien osapuolten etujen suojaamiseksi yhden maan sisällä tapahtuvan jakautumisen tai sulautumisen yhteydessä sekä rajavastuuyhtiön ja julkisen osakeyhtiön rajat ylittävissä sulautumisissa.

[1] Muutettu 20. kesäkuuta 2019 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2019/1151 siltä osin kuin on kyse digitaalisten välineiden ja prosessien käytöstä yhtiöoikeuden alalla, EUVL L 186, 11.7.2019, s. 80.



Lisäksi [komission täytäntöönpanoasetuksessa \(EU\) 2015/884](#) vahvistetaan kaupparekistereiden yhteenliittämijärjestelmän edellyttämät tekniset eritelmät ja menettelyt.

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 Cartesio](#)^[2]). 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). Rajavastuuyhtiöiden 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 hyväksyivät marraskuussa 2019 [direktiivin \(EU\) 2019/2121](#). 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 luotettavimmat takeet.

Kysymystä sääntömääräisen kotipaikan siirtämisestä jäsenvaltioiden välillä ei ole vielä ratkaistu. [Asiassa C-106/16 \(Polbud\)](#) unionin tuomioistuin tarkensi sijoittautumisoikeuden ehtoja vastauksessaan ennakkoratkaisukysymykseen todeten, että sitä sovelletaan myös jäsenvaltion oikeuden mukaan perustetun yhtiön sääntömääräisen kotipaikan siirtämiseen toisen jäsenvaltion alueelle, kun tarkoituksena on yhtiömuodon muuttaminen.

4. Yhtiöiden rahoitusasemaa koskevat takuut

Jotta tilinpäätösasiakirjoista saataisiin yhtäläistä tietoa kaikissa jäsenvaltioissa, direktiiveissä [2006/43/EY](#) ja [2013/34/EU](#) säädetään, että yhtiön tilinpäätösasiakirjojen (vuositilinpäätös, konsolidoitu tilinpäätös ja lakisääteisten tilintarkastusten suorittamisesta vastuussa olevien henkilöiden hyväksyminen) on annettava oikea ja riittävä kuva yrityksen varoista ja veloista, taloudellisesta

[2]Asia C-210/06, ECLI:EU:C:2008:723, 111–113 kohta.



asemasta ja tuloksesta. Direktiivin 2006/43/EY tarkoituksena on lisätä yhtiöiden tilinpäätösten luotettavuutta asettamalla tilinpäätösten ja konsolidoitujen tilinpäätösten lakisääteistä tilintarkastusta koskevia vähimmäisvaatimuksia. Direktiivillä 2013/34/EY yksinkertaistetaan mikroyrityksille asetettuja taloudellisten tietojen julkistamisvaatimuksia niiden kilpailukyvyyn parantamiseksi. Lisäksi siinä säädetään EU:ssa julkisesti noteerattujen yhtiöiden velvollisuudesta antaa vuosikertomuksessaan selvitys hallinnointi- ja ohjausjärjestelmästä. Kansainvälisten tilinpäätösstandardien soveltamisesta annetulla [asetuksella \(EY\) N:o 1606/2002](#) yhdenmukaistetaan julkisesti noteerattujen yhtiöiden tilinpäätöstiedot sijoittajansuojan varmistamiseksi. [Maksukyvyttömyysmenettelyistä 20. toukokuuta 2015 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 siinä 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. [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 direktiiveillä [2014/59/EU](#) ja [\(EU\) 2017/828](#)) poistetaan merkittävimmät esteet rajat ylittävältä äänestämislähtöisesti 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](#) kannustetaan osakkeenomistajia vaikuttamaan ja säädetään vaatimuksista, jotka liittyvät osakkeenomistajien tunnistamiseen, tietojen toimittamiseen, osakkeenomistajien oikeuksien käytön helpottamiseen, institutionaalisten sijoittajien, omaisuudenhoitajien ja valtakirjaneuvonantajien toiminnan avoimuuteen, johtajien palkitsemiseen ja lähipiiriliiketoimiin.

6. Yhtiöraportointi

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

a. Taloudellinen raportointi

Kaikkien rajavastuuyhtiöiden on laadittava tilinpäätös liiketoiminnan vakauden valvomiseksi ja annettava oikea ja riittävä kuva taloudellisesta asemastaan. EU otti [direktiivillä 2013/34/EU](#) (tilinpäätösdirektiivi) 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 sosiaalisista 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.

[Direktiivissä 2014/95/EU](#) (muiden kuin taloudellisten tietojen raportointia koskevan direktiivi) vahvistetaan säännöt, jotka koskevat tietyiltä suurilta yrityksiltä edellytettävien muiden kuin taloudellisten tietojen ja monimuotoisuutta koskevien tietojen julkistamista. Näitä ovat 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. Suurempi joukko suuria yrityksiä ja listautuneita pk-yrityksiä on velvollinen raportoimaan kestävyystietoja.

Uusilla säännöillä varmistetaan sellaisten tietojen saatavuus, jotka ovat tarpeen ilmastonmuutoksesta ja muista kestävyysseikoista aiheutuvien investointiriskien arvioimiseksi, ja luodaan avoimuuden kulttuuri yritysten vaikutuksista ihmisiin ja ympäristöön. Yritysten raportointikustannukset pienenevät keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä, kun annettavat tiedot yhdenmukaistetaan.

B. EU:n oikeushenkilöt

Eurooppalaisia oikeushenkilöitä koskevia sääntöjä sovelletaan kaikkialla EU:ssa rinnakkain kansallisten sääntöjen kanssa.

1. Eurooppayhtiö (SE)

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. 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 valittavanaan 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 järkevästi kokoisia, niiltä edellytetään vähintään 120 000 euron pääomaa.

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

2. Eurooppaosuuskunta (SCE)

Eurooppaosuuskunnan säännöistä annettussa 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 (ETEY)

Neuvoston [asetuksessa \(ETY\) N:o 2137/85](#) vahvistetaan eurooppalaisen taloudellisen etuyhtymän (ETEY) säännöt. Etuyhtymä on oikeustoimikelpoinen, mikä antaa jäsenvaltion yritykselle mahdollisuuden yhteistoimintaan muiden jäsenvaltioiden yritysten ja luonnollisten henkilöiden kanssa yhteisen päämäärän saavuttamiseksi (etuyhtymän tarkoituksena on esimerkiksi helpottaa ja kehittää jäsentensä taloudellista toimintaa mutta ei tuottaa voittoa itselleen). Mahdollinen voitto jaetaan etuyhtymän jäsenten kesken. Etuyhtymä ei voi tarjoutua ottamaan sijoituksia yleisöltä.

4. Yksityinen eurooppayhtiö (SPE)

Komissio teki vuonna 2008 ehdotuksen yksityisen eurooppayhtiön muotoisen rajavastuuyhtiön (Societas Privata Europaea) säännöistä. Tarkoituksena oli helpottaa pk-yritysten liiketoimintaa sisämarkkinoilla sekä parantaa niiden markkinatuloksia ja kilpailukykyä helpottamalla niiden perustamista ja toimintaa. Ehdotuksen tarkoituksena ei ollut säännellä työ- ja verolainsäädäntöön, kirjanpitoon tai yhtiön maksukyvyttömyyteen liittyviä asioita. Ehdotus jouduttiin kuitenkin perumaan vuonna 2014, koska Euroopan parlamentti oli huolissaan työntekijöiden yhteistoimintaoikeuksien turvaamisesta.

5. Yhdenmiehen rajavastuuyhtiö

Komissio teki vuonna 2014 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhdenmiehen rajavastuuyhtiöistä (Societas Unius Personae). Sen tarkoituksena oli helpottaa tällaisen yhden osakkeenomistajan yhtiön perustamista jäsenvaltioiden rajojen yli EU:ssa. Koska parlamentin työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunta esitti ehdotuksen laatimisen aikana vakavan huolensa ammattiliittojen osallistumisesta, komissio perui ehdotuksensa lopulta vuonna 2018.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on esittänyt menestyksekkäästi tarkistuksia tämän alan säädöksiin. Se on esimerkiksi puolustanut työntekijöiden osallistumisoikeutta yhtiöissä ja tukenut eurooppalaisten yhtiömuotojen kehittämistä yritysten rajat ylittävän toiminnan helpottamiseksi. Parlamentti kehotti helmikuussa 2007 komissiota antamaan ehdotuksen pk-yritysten tarpeet huomioon ottavasta yksityisestä eurooppayhtiöstä sekä tarkistamaan eurooppayhtiön sääntöjä, jotta tällaisten yhtiöiden perustaminen olisi yksinkertaisempaa. Komission peruutettua eurooppayhdistystä ja eurooppalaista keskinäistä yhtiötä koskevat kaksi asetusehdotustaan parlamentti pyysi sitä käynnistämään lainsäädäntöprosessit uudelleen. Komissio hyväksyi 5. syyskuuta 2023 [ehdotuksen eurooppalaisista rajatylittävistä yhdistyksistä](#). Direktiiviehdotus parantaa sisämarkkinoiden toimintaa poistamalla oikeudellisia ja hallinnollisia esteitä.



Näin luodaan EU:ssa tasapuoliset toimintaedellytykset voittoa tavoittelemattomille yhdistyksille, jotka haluavat toimia useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa. Parlamentti myös vaati asianmukaista oikeudellista kehystä säätiöille. Komissio antoi 8. helmikuuta 2012 ehdotuksen neuvoston asetukseksi eurooppalaisen säätiön (Fundatio Europaea, FE) perussäännöstä. Tarkoituksena oli helpottaa näiden organisaatioiden yhteisen edun mukaista toimintaa kaikkialla EU:ssa.

Parlamentti katsoi [eurooppalaisen yhtiöoikeuden tulevaisuudesta 14. kesäkuuta 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 14. maaliskuuta 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^[3]. [Direktiivi \(EU\) 2019/2121, jolla muutettiin direktiiviä \(EU\) 2017/1132 rajatylittävien yhtiömuodon muutosten, sulautumisten ja jakautumisten osalta](#), hyväksyttiin 27. marraskuuta 2019.

[Rajatylittävistä sulautumisista ja jakautumisista 13. kesäkuuta 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 vetoamuksia. Vetoamusvaliokunta pyytää yleensä komissiota toimittamaan asiaan liittyviä tietoja tai esittämään näkemyksensä vetoamuksen esittäjän esille nostamista asioista (4.1.5).

Toukokuussa 2017 parlamentti kehotti [EU:n sähköisen hallinnon toimintaohjelmasta](#) antamassaan päätöslauselmassa komissiota harkitsemaan lisätapoja edistää muutokysymysten digitaalisia ratkaisuja yhtiön koko elinkaaren ajaksi ja korosti kaupparekistereiden yhteenliittämiseen liittyvän työn merkitystä. Parlamentilla on pitkältä ajalta tutkimuksia, jotka puoltavat digitaalisten helpotusten toteuttamista alalla^[4].

[Parlamentti hyväksyi huhtikuussa 2019 merkittäviä tarkistuksia](#) komission ehdotukseen direktiivin (EU) 2017/1132 muuttamisesta rajatylittävien yhtiömuodon muutosten, sulautumisten ja jakautumisten osalta, ja esitti lisäsääntöjä EU:n jäsenvaltioon sijoittautuneiden pääomayhtiöiden rajatylittävistä sulautumisista.

[3]Ks. esim. päätöslauselma [25. lokakuuta 2007 yksityisestä eurooppayhtiöstä ja yhtiön kotipaikan siirtoa koskevasta neljännestoista yhtiöoikeusdirektiivistä](#) ja päätöslauselma [13. kesäkuuta 2017 rajatylittävistä sulautumisista ja jakautumisista](#).

[4]Godel, M. I. ja muut, [Reducing Costs and Barriers for Businesses in the Single Market](#), sisäasioiden pääosasto, talous- ja tiedepoliittikan politiikkayksikkö, huhtikuu 2016; van Veenstra, A. F. ja muut, [Ubiquitous Developments of the Digital Single Market](#), sisäasioiden pääosasto, talous- ja tiedepoliittikan politiikkayksikkö, lokakuu 2013.



Heinäkuussa 2019 parlamentti hyväksyi [direktiivin \(EU\) 2019/1151](#), jolla muutetaan direktiiviä (EU) 2017/1132 siltä osin kuin on kyse digitaalisten välineiden ja prosessien käytöstä yhtiöoikeuden alalla. Muutoksella 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. Euroopan parlamentti käsittelee parhaillaan 29. maaliskuuta 2023 annettua komission [ehdotusta](#), jolla laajennetaan ja parannetaan digitaalisten välineiden ja prosessien käyttöä yhtiöoikeuden alalla ja muutetaan direktiiviä (EU) 2017/1132.

Parlamentti vahvisti 1. kesäkuuta 2023 [kantansa ehdotukseen yritysten kestävästä toimintaa koskevasta huolellisuusvelvoitteesta](#). Ehdotettu lainsäädäntö edellyttäisi, 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.

Tämän tekstin on laatinut Euroopan parlamentin kansalaisoikeuksien sekä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden politiikkayksikkö.

[Udo Bux / Mariusz Maciejewski](#)
11/2023



2.1.12. HENKINEN, TEOLLINEN JA KAUPALLINEN OMAISUUS

Immateriaalioikeudet ovat yksinoikeuksia, joiden kohteena ovat luovan henkisen työn tuotteet. Ne jakautuvat teollisoikeuksiin, joita ovat patentit (keksinnöt), tavaramerkit, teollismallit ja maantieteelliset merkinnät, sekä tekijänoikeuksiin, jotka suojaavat kirjallisia ja taiteellisia teoksia. Kun sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) tuli voimaan vuonna 2009, EU sai yksiselitteisesti toimivaltaa immateriaalioikeuksien alalla (118 artikla).

OIKEUSPERUSTA

SEUT-sopimuksen 114 ja 118 artikla

TAVOITTEET

Vaikka immateriaalioikeuksia säädellään kansainvälisessä ja jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä, niistä on annettu myös unionin säädöksiä. SEUT:n 118 artiklassa määrätään, että sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan yhteydessä Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyhteistyötä noudattaen toimenpiteistä, joilla luodaan EU:n immateriaalioikeus teollis- ja tekijänoikeuksien yhdenmukaisen suojan varmistamiseksi koko EU:ssa ja joilla muodostetaan keskitetyt luvananto-, yhteensovittamis- ja valvontajärjestelmät EU:n tasolla. Unionin tämän alan lainsäädännön tavoitteena on pääasiassa yhdenmukaistaa immateriaalioikeuksia tietyiltä osin luomalla unionin oma järjestelmä. EU:n tavaramerkki- ja mallisuojaajajärjestelmät ovatkin jo olemassa, ja pian sama koskee patenteja. Monet EU:n välineet heijastavat Bernin ja Rooman yleissopimusten sekä [Maailman kauppajärjestön teollis- ja tekijänoikeuksien kaupan liittyviä näkökohtia koskevan sopimuksen \(TRIPS-sopimus\)](#) ja [Maailman henkisen omaisuuden järjestön](#) (WIPO) vuonna 1996 tehtyjen kansainvälisten sopimusten mukaisia jäsenvaltioiden kansainvälisiä velvoitteita.

SAAVUTUKSET

A. Lainsäädännön yhdenmukaistaminen

1. Tavaramerkit ja mallit

Tavaramerkkejä koskeva lainsäädäntökehys perustuu nelitasoiseen tavaramerkkien rekisteröintijärjestelmään, jota sovelletaan rinnan kansallisten tavaramerkkijärjestelmien kanssa, jotka on yhdenmukaistettu tavaramerkkidirektiivillä (jäsenvaltioiden tavaramerkkilainsäädännön lähentämisestä 16. joulukuuta 2015 annettu [direktiivi \(EU\) 2015/2436](#)). Tavaramerkkejä voi EU:ssa suojata paitsi kansallisesti myös Benelux-maat kattavalla suojalla, vuonna 1994 käyttöön otetulla EU:n tavaramerkillä ja kansainvälisellä suojalla. Euroopan unionin tavaramerkistä 14. kesäkuuta 2017 annetulla [asetuksella \(EU\) 2017/1001](#) (EU:n tavaramerkkiasetus) kodifioitiin kaikki aiemmat EU:n tavaramerkistä annetut EY:n asetukset ja korvattiin ne. 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 mallisuojaajan hallinnoinnista. Tavaramerkkiasetuksessa vahvistetaan myös EUIPO:lle suoritettavat maksut. Maksut on vahvistettu tasolle, jolla varmistetaan, että niiden tuottamat tulot kattavat EUIPO:n kulut ja täydentävät olemassa olevia kansallisia tavaramerkkijärjestelmiä.

Lokakuun 13. päivänä 1998 annetulla [direktiivillä 98/71/EY](#) lähennettiin mallien oikeudellista suojaa koskevia kansallisia säännöksiä. Joulukuun 12. päivänä 2001 annetulla [neuvoston asetuksella \(EY\) N:o 6/2002](#) (sellaisena kuin se on muutettuna) luotiin yhteisön järjestelmä mallien suojaamiseksi. [Neuvoston päätöksellä 2006/954/EY](#) ja [neuvoston asetuksella \(EY\) N:o 1891/2006](#), jotka on annettu 18. joulukuuta 2006, unionin teollismallien rekisteröintijärjestelmä liitettiin [WIPO:n](#) kansainväliseen teollismallien rekisteröintijärjestelmään.

2. Tekijänoikeus ja lähioikeudet

Tekijänoikeuksilla varmistetaan, että kirjailijat, säveltäjät, taiteilijat, 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 joitakin EU:n normeja voidaan vähentää kansallisia eroja, varmistaa luovuuden ja siihen investoimisen kannustamiseksi tarvittava suojelun taso, edistää kulttuurista monimuotoisuutta ja helpottaa kuluttajien ja yritysten mahdollisuuksia saada käyttöönsä digitaalista sisältöä ja palveluja kaikkialla sisämarkkinoilla.

a. Tekijänoikeudet

Kun [direktiivi 2001/29/EY](#) tekijänoikeuden ja lähioikeuksien tiettyjen piirteiden yhdenmukaistamisesta tietoyhteiskunnassa annettiin 22. toukokuuta 2001, sillä mukautettiin näitä oikeuksia koskevaa lainsäädäntöä tekniikan kehitykseen. Direktiivi on kuitenkin jo vanhentunut, sillä digitaalinen kehitys on ollut poikkeuksellisen nopeaa. Esimerkiksi televisio- ja radio-ohjelmien jakelu ja saatavuus ovat muuttuneet siten, että 49 prosenttia internetin käyttäjistä käyttää musiikkia, audiovisuaalista sisältöä ja pelejä verkossa (Eurostatin arvio). Tämän vuoksi tarvitaan koko EU:n kattavaa yhdenmukaista tekijänoikeuslainsäädäntöä, jota sovelletaan kuluttajiin, luovan työn tekijöihin ja yrityksiin.

Huhtikuun 17. päivänä 2019 annetussa EU:n tekijänoikeusdirektiivissä ([direktiivi \(EU\) 2019/790](#)) säädetään lehtikustantajien lähioikeuksista ja tekijänoikeudella suojatusta sisällöstä maksettavasta oikeudenmukaisesta korvauksesta. Tähän saakka verkkoalustat eivät ole olleet oikeudellisesti vastuussa tekijänoikeudella suojatun sisällön käyttämisestä ja lataamisesta sivustoilleen. Uudet vaatimukset eivät vaikuta tekijänoikeudella suojattujen teosten muussa kuin kaupallisessa tarkoituksessa tapahtuvaan lataamiseen verkkotietosanakirjoihin, esimerkiksi Wikipediaan. Samana päivänä annetun [kaapeli- ja satelliittitoimintaa koskevan direktiivin](#) (EU) 2019/789 tavoitteena on lisätä verkossa unionin kuluttajien saatavilla olevien televisio- ja radio-ohjelmien määrää. Lähetystoimintaa harjoittavat organisaatiot tarjoavat yhä enemmän verkkopalveluja perinteisten lähetystensä lisäksi, sillä käyttäjät odottavat, että televisio- ja radiosisältö on heidän käytössään milloin tahansa missä tahansa. Direktiivissä otetaan käyttöön alkuperämaaperiaate, jolla helpotetaan tiettyjen sellaisten ohjelmien



oikeuksien lisensointia, joita lähetystoiminnan harjoittajat tarjoavat verkkoalustoillaan (esimerkiksi rinnakkaislähetysoikeudet ja catch up -palvelut). Lähetystoiminnan harjoittajien on hankittava tekijänoikeudet sijoittautumisvaltioissaan EU:ssa (eli alkuperämaassa) voidakseen asettaa radio-ohjelmia, tv-uutisia ja ajankohtaisohjelmia sekä täysin omarahoitteisia omia tuotantoja saataville verkossa kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Jäsenvaltioilla oli 7. kesäkuuta 2021 asti aikaa antaa tarvittavaa lainsäädäntöä direktiivin vaatimusten täyttämiseksi.

Tekijänoikeudella ja lähioikeuksilla suojattujen tiettyjen teosten ja muun aineiston tietyistä sallituista käyttötarkoituksista sokeiden, heikkonäköisten tai muulla tavoin lukemisesteisten hyväksi 13. syyskuuta 2017 annetulla [direktiivillä 2017/1564](#) lisätään kirjojen ja muun painetun aineiston saatavuutta saavutettavissa muodoissa sekä parannetaan niiden liikkuvuutta sisämarkkinoilla.

Verkkosisältöpalvelujen rajat ylittävästä **siirrettävyydestä** sisämarkkinoilla 14. kesäkuuta 2017 annetun [asetuksen \(EU\) 2017/1128](#) tarkoituksena on varmistaa, että kuluttajien ostamat tai tilaamat elokuvat, urheilulähetykset, musiikki, sähkökirjat ja pelit ovat heidän saatavillaan myös silloin, kun he matkustavat muihin EU:n jäsenvaltioihin.

b. Tekijänoikeuden ja lähioikeuksien suojan voimassaoloaika

Näiden oikeuksien suoja-aika on elinaikainen ja jatkuu 70 vuotta tekijän kuoleman jälkeen. Tekijänoikeuden ja tiettyjen lähioikeuksien suojan voimassaoloajasta annetun direktiivin 2006/116/EY muuttamisesta annetulla [direktiivillä 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 91/250/ETY](#) velvoitti jäsenvaltiot antamaan tietokoneohjelmille tekijänoikeudellisen suojan kirjallisten ja taiteellisten teosten suojaamisesta tehdyssä Bernin yleissopimuksessa tarkoitettuina kirjallisina teoksina. Direktiivi kodifioitiin [direktiivillä 2009/24/EY](#). [Direktiivissä 96/9/EY](#) (tietokantadirektiivi) 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”. Direktiivissä säädetään, että tietokannoille myönnetään sekä tekijänoikeussuoja henkisinä luomuksina että sui generis -oikeuden antama suoja, joka koskee investointeja (rahoituksen, inhimillisten voimavarojen ja vaivannäön muodossa) tietokannan sisällön keräämiseen, varmistamiseen tai esittämiseen. Komissio antoi 23. helmikuuta 2022 ehdotuksen uudeksi asetukseksi datan oikeudenmukaista saatavuutta ja käyttöä koskevista yhdenmukaisista säännöistä ([datasäädös](#)). Sen tavoitteena on varmistaa oikeudenmukaisuus datan arvon jakamisessa datatalouden toimijoiden kesken ja edistää datan saatavuutta ja käyttöä. [Akateemiseen tutkimukseen](#)^[1] perustuvan intensiivisen lainsäädäntötyön jälkeen parlamentti hyväksyi 9. marraskuuta 2023 ensimmäisen käsittelyn [kantansa](#) tähän ehdotukseen. Parlamentti ja neuvosto hyväksyivät 30. toukokuuta 2022 [datanhallinta-asetuksen](#), jolla otetaan

[1]Leistner M. ja Antoine L., ”IPR and the use of open data and data sharing initiatives by public and private actors”, kansalaisoikeuksien sekä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden politiikkayksikkö, Euroopan parlamentti, 2022.



käyttöön mekanismeja, joilla helpotetaan tiettyjen suojatun julkisen sektorin datan luokkien uudelleenkäyttöä, lisätään luottamusta datan välityspalveluihin ja edistetään data-altruismia kaikkialla EU:ssa.

d. 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 ja lähioikeuksien kollektiivisesta hallinnoinnista sekä usean valtion alueen kattavasta musiikkiteosten oikeuksien lisensoinnista verkkokäyttöä varten sisämarkkinoilla annetussa [direktiivissä 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 siinä 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. Patentin haltijalla on oikeus estää 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 myöntämällä kansallisilla patenteilla tai [Euroopan patenttivilaston](#) keskitetysti myöntämällä eurooppapatenteilla. Euroopan patenttivilasto on Euroopan patenttijärjestön toimeenpanovirasto. Patenttijärjestöön kuuluu nykyään 39 sopimusvaltiota. EU ei ole järjestön jäsen.

Jäsenvaltioiden vuosikautia 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 potentialille.

Unionin tuomioistuin vahvisti ”patenttipaketin” 5. toukokuuta 2015 asioissa C-146/13 ja C-147/13 antamallaan tuomiolla, joten [todellisen eurooppapatentin](#) tiellä ei enää ole esteitä. Aiempi järjestelmä on edelleen käytössä uuden järjestelmän rinnalla, ja käytössä on [siirtymätoimenpiteitä](#).

Euroopan patenttivilaston 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 ja puolustaa näitä yhtenäispatenteja yhdellä ja samalla [yhdistetyssä patenttituomioistuimessa](#) nostetulla kanteella. Tämä yksinkertaistaa järjestelmää ja pienentää käännöskuluja. [Patenttituomioistuimesta tehdyn sopimuksen](#) sanamuodossa määrätään, että unionin oikeuden ensisijaisuutta on kunnioitettava (sopimuksen 20 artikla) ja että unionin tuomioistuimen päätökset sitovat yhdistettyä



patenttituomioistuinta. Yhdistettyyn patenttituomioistuimeen osallistuu tällä hetkellä 17 EU:n jäsenvaltiota. Se koostuu ensimmäisen asteen tuomioistuimesta, muutoksenhakutuomioistuimesta ja kirjaamosta. Ensimmäisen asteen tuomioistuimen rakenne on hajautettu. Siihen kuuluu Pariisissa toimiva keskusjaosto, jolla on toimipiste Münchenissä, sekä alue- ja paikallisjaostoja eri puolilla Eurooppaa. Muutoksenhakutuomioistuimen kotipaikka on Luxemburg, ja se ratkaisee ensimmäisen asteen tuomioistuimen päätöksistä tehdyt valitukset ja tuomioistuimen lopullisten päätösten uudelleen käsittelyä koskevat pyynnöt.

4. Liikesalaisuudet

Liiketoimintatiedon (taitotieto) suojaamisella on vuosisatoja pitkät perinteet. Monissa maissa on oikeudellisia välineitä liikesalaisuuksien suojaamiseksi, mutta näiden ei aina katsota kuuluvan immateriaalioikeuden alaan. Liikesalaisuuksien suoja ei ole tasoltaan verrattavissa muihin immateriaalioikeuksiin, kuten patenteihin, tekijänoikeuksiin ja tavaramerkkeihin, mutta se voi periaatteessa olla kestoiltaan rajoittamaton. Liikesalaisuuksien suojassa esiintyy maiden välillä enemmän vaihtelua kuin muilla immateriaalioikeuden aloilla, ja se voi olla jopa suotuisempaa ja edullisempaa kuin virallisen patenttisuojan hakeminen. EU:n oikeudellinen kehitys vahvistettiin vuonna 2016, kun annettiin [direktiivi \(EU\) 2016/943](#) julkistamattoman taitotiedon ja liiketoimintatiedon (liikesalaisuuksien) suojaamisesta 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 [uusien kasvilajikkeiden suojaamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen vuonna 1991 tehtyyn sopimusasiakirjaan](#), ja sillä edistetään maatalouden ja puutarhaviljelyn kehitystä. EU:n lainsäädännöllä luotiin järjestelmä kasvinjalostajanoikeuksien suojaamiseksi. Järjestelmä mahdollistaa teollis- ja tekijänoikeuksien myöntämisen kasvilajikkeille. Yhteisön kasvilajikevirasto panee tämän järjestelmän täytäntöön ja soveltaa sitä.

6. Maantieteelliset merkinnät

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 immateriaalioikeuksiksi, ja ne ovat yhä tärkeämmässä roolissa [EU:n ja muiden maiden välisissä kauppaneuvotteluissa](#). Komissio esitti 31. maaliskuuta 2022 [lainsäädäntöehdotuksen viinejä, tislattuja alkoholijuomia ja maataloustuotteita koskevista EU:n maantieteellisistä merkinnöistä ja maataloustuotteiden laatuja järjestelmistä](#). Parlamentti vahvisti [kantansa](#) ehdotukseen 1. kesäkuuta 2023. Syyskuun 12. päivänä 2023 parlamentti hyväksyi [kantansa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen käsiteollisuustuotteiden ja teollisuustuotteiden maantieteellisten merkintöjen suojasta](#) ja asetusten (EU) 2017/1001 ja (EU) 2019/1753 muuttamisesta. Siinä vahvistetaan maantieteelliset merkinnät tiettyjen



tuotantoalueiden teollisuustuotteille (kuten Albaceten veitset, Böömin kristalli ja Limogesin posliini), ja ne saavat samanlaisen suojan kuin alueellisesti tuotetut elintarvikkeet ja juomat.

Kansainvälisellä tasolla Euroopan unionin liittymisestä alkuperänimityksistä ja maantieteellisistä merkinnöistä tehdyn Lissabonin sopimuksen Geneven asiakirjaan 7. lokakuuta 2019 annetussa [neuvoston päätöksessä \(EU\) 2019/1754](#) nimetään EUIPO maantieteellisten merkintöjen osalta toimivaltaiseksi viranomaiseksi.

7. Väärentämisen torjuminen

Arvioiden mukaan EU:hun tuotavien väärennettyjen ja laittomasti valmistettujen tuotteiden arvo on noin 85 miljardia euroa (5 prosenttia kokonaistuonnista). 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.

Jäsenvaltioiden seuraamusjärjestelmien erot tekivät väärentämisen ja laittoman valmistamisen tehokkaasta torjumisesta vaikeaa. Ongelmaa lähdettiin ratkaisemaan Euroopan parlamentin ja neuvoston [direktiivillä 2004/48/EY](#) teollis- ja tekijänoikeuksien noudattamisen varmistamisesta. Direktiivin tarkoituksena on tehostaa laittoman valmistuksen ja väärentämisen torjuntaa lähentämällä kansallisia lainsäädäntöjä, jotta voidaan varmistaa immateriaalioikeuksien antaman suojan korkea, yhtäläinen ja yhdenmukainen taso sisämarkkinoilla, ja siinä säädetään yksityis- ja hallinto-oikeudellisista toimenpiteistä, menettelyistä ja korvauksista. Teollis- ja tekijänoikeuksien tullivalvonnasta annetussa [asetuksessa \(EU\) N:o 608/2013](#) säädetään tulliviranomaisten menettelysäännöistä, joilla valvotaan immateriaalioikeuksia sellaisten tavaroiden osalta, joihin sovelletaan tullivalvontaa tai tullitarkastuksia.

B. Oikeuksien ”sammumisen” periaate

1. Määritelmä

Oikeuksien ”sammumisen” periaate, jota sovelletaan kaikkiin teollisoikeuksiin, tarkoittaa sitä, 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 tekijänoikeuksien tuottamat oikeudet 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 estääkseen sellaisen tuotteen maahantuonnin tai kaupan pitämisen, joka on saatettu markkinoille toisessa jäsenvaltiossa.

2. Rajoitukset

Oikeuksien sammuminen unionissa 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, antamassaan tuomiossa, että direktiivin 91/250/ETY mukaan ainoastaan tietokoneohjelman ilmaisumuoto on suojattu tekijänoikeudella, kun taas suojaaja eivät saa logiikan, algoritmien ja ohjelmointikielten perustana olevat ideat ja periaatteet (tuomion 32 kohta). Tuomioistuin painotti, että tietokoneohjelman toiminnallisuus taikka tietokoneohjelman 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 15. syyskuuta 2016 asiassa [C-484/14](#) antamassaan tuomiossa, että viestintäverkon maksuton yleisön käyttöön asettaminen on direktiivissä 2000/31/EY tarkoitettu ”tietoyhteiskunnan palvelu”, jos asianomainen palvelun tarjoaja suorittaa sen myymiensä tavaroiden tai tarjoamiensa palvelujen mainostamiseksi, ja totesi, että tiettyjen edellytysten täytyessä viestintäverkko-yhteyden 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 viestintäverkko-yhteyden tarjoajien elinkeinovapauden ja verkonkäyttäjien tiedonvälityksen vapautta koskevan oikeuden välillä.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Henkinen omaisuus tuo lisäarvoa EU:n yrityksille ja kansantalouksille. Sen yhdenmukainen suojelu ja täytäntöönpano edistävät osaltaan innovointia ja talouskasvua. Parlamentti on siksi sitoutunut yhdenmukaistamaan immateriaalioikeuksia luomalla kansallisten järjestelmien rinnalle yhteisen EU:n järjestelmän. EU:n tavaramerkki- ja mallisuojaajärjestelmät ovatkin jo olemassa, samoin yhtenäistä eurooppapatenttia koskeva järjestelmä.

Parlamentti on tukenut immateriaalioikeuksien asteittaista yhdenmukaistamista antamalla useita asiaa koskevia päätöslauselmia, etenkin tietokantojen oikeudellisesta suojasta sekä bioteknologian keksintöjen ja tekijänoikeuksien suojasta. Se on lisäksi

[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)*.



vastustanut ihmiskehon osien patentoimista. Parlamentti hyväksyi 27. helmikuuta 2014 valiokunta-aloitteen mietinnön, joka koskee yksityisen kopioinnin maksuja (oikeus laillisesti hankitun sisällön yksityiseen kopiointiin), sillä tekniikan kehittyessä digitaalisesta yksityisestä kopiinnista on tullut taloudellisesti erittäin merkittävää. Parlamentilla oli myös hyvin aktiivinen rooli laadittaessa WIPO:n sopimusta [näkörajoitteisia koskevista tekijänoikeussuojan poikkeuksista \(Marrakeshin sopimus\)](#).

Valmistellessaan EU:n tekijänoikeussäntöjen (ks. A.2.a) uudistusta parlamentti hyväksyi syyskuussa 2018 mietinnön, joka sisälsi useita tärkeitä suosituksia kaikista käsiteltävänä olevista kysymyksistä. Koko lainsäädäntömenettelyn ajan tekijänoikeutta digitaalisilla sisämarkkinoilla koskevan direktiiviehdotuksen 11 ja 13 artiklan tiimoilta käytiin kiihvasta 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 teknologiayritysten keskuudessa vastaanotto ei ollut yhtä hyvä. Parlamentin äänestys antoi kuitenkin jälleen kerran suunnan tekijänoikeusdirektiivin hyväksymiselle.

Parlamentin oikeudellisten asioiden valiokunnalle laadittu ja kansalaisoikeuksien sekä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden politiikkayksikön tilaama [tutkimus](#) osoittaa, että tekoäly uhmaa tekijänoikeussuojan uusia rajoja erityisesti siltä osin kuin kyseessä on tekoälyn julkistamaton kouluttaminen tekijänoikeudella suojatulla aineistolla tai suojatulla datalla sekä sen jälkeen sisällön tuottaminen tekoälyn avulla^[3]. Lisäksi on olemassa sopimusjärjestelyjä, jotka helpottavat teollis- ja tekijänoikeuksien poistamista datasta tai mahdollistavat rekisteröidyn teollis- ja tekijänoikeuksien siirtämisen sillä perusteella, että julkaiseminen tapahtui tietyllä alustalla tai että teos/ keksintö syntyi palvelusopimuksen puitteissa. Tällaisia järjestelyjä ovat muun muassa

- oikeudelliset järjestelyt, joilla viedään käyttäjiltä 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 ottavat haltuunsa 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 kansalaisoikeuksien sekä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden politiikkayksikkö.

[Udo Bux / Mariusz Maciejewski](#)

[3]Maciejewski, M., "Metaverse", kansalaisoikeuksien sekä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden politiikkayksikkö, Euroopan parlamentti, kesäkuu 2023, s. 57.

[4]Macrez, F. et al., "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

Lähetetyillä työntekijöillä tarkoitetaan työntekijöitä, jotka heidän työnantajansa lähettää tilapäiseen työhön johonkin toiseen EU:n jäsenvaltioon. Sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus ovat Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (SEUT) vahvistettuja perusvapauksia. Lähetettyjen työntekijöiden asemaa sääntelee ”sama palkka samasta työstä samassa paikassa” -periaate.

OIKEUSPERUSTA

SEUT-sopimuksen 54 artikla ja 56–62 artikla

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 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.

SAAVUTUKSET

A. Työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin historia

Työntekijöiden lähettämistä koskeva direktiivi juontaa juurensa palvelujen tarjoamisen vapaudesta (SEUT:n 56 artikla) sekä unionin sitouksesta purkaa esteitä palvelujen liikkumiselta vapaasti yli rajojen sisämarkkinoilla. Kun Euroopan unioni laajeni vuonna 1986 Espanjan ja Portugalin liittyessä siihen, palvelujen rajatylittävä tarjonta nousi sisämarkkinakeskustelun kärkeen. Lähetettyjen työntekijöiden tilannetta sääntelevä direktiivi saatiin lopulta hyväksytyä kymmenen vuotta kestäneen lainsäädäntötyön pattitilanteen jälkeen, kun Euroopan unionin tuomioistuin antoi tuomion asiassa C-113/89 ja kun Itävalta, Suomi ja Ruotsi liittyivät unioniin.

Ensimmäinen direktiivi annettiin 16. joulukuuta 1996. Siinä vahvistettiin keskeiset työehtoja ja -oloja koskevat vähimmäisvaatimukset (kuten enimmäistyöajat, palkallisten vuosilomien vähimmäiskesto, vähimmäispalkat, työterveys- ja työturvallisuussäännökset jne.). Muilta osin työsuhteeseen sovelletaan 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 paikallisten ja lähetettyjen työntekijöiden työvoimakustannusten erot saattavat olla huomattavat palkkatasosta, sosiaaliturvamaksuista ja maksettavista tuloveroista 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, jotka tekivät lähetettyjen työntekijöiden käyttämisestä yrityksille houkuttelevampaa; tämän seurauksena vuosina 2010-2014 työntekijöiden lähettäminen lisääntyi 44,4 prosenttia
- väärinkäytöksille otolliset olosuhteet, kuten kiertävä työntekijöiden lähettäminen sekä postilaatikkoyhtiöt, jotka käyttivät hyväkseen direktiivin aukkoja työ- ja sosiaaliturvalainsäädännön kiertämiseen ja muissa jäsenvaltioissa toimimiseen
- selkeiden normien puuttuminen ja viranomaisten välisen yhteistyön puutteet sekä jäsenvaltioiden sisällä että niiden kesken, mikä aiheutti ongelmia sääntöjen täytäntöönpanon valvonnasta vastaaville elimille.

Vuoden 2007 Lissabonin sopimuksella perussopimukseen sisällytettyjen sosiaalipolitiikkaa koskevien määräysten valossa on 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, tukeuduttiin 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 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 *Commission 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 se totesi, että jäsenvaltiot voivat vaatia julkisten hankintojen tarjouskilpailujen tarjoajia ja niiden alihankkijoita maksamaan työntekijöilleen asetetun vähimmäispalkan.

B. Uudistukset tuloksellisuuden parantamiseksi

Mainittujen puutteiden vuoksi komissio jatkoi uudistustyötä pyrkien ajantasaistamaan työntekijöiden lähettämistä koskevaa alkuperäistä direktiiviä ja tehostamaan sen



noudattamisen valvontaa. Uudistuksissa otettiin huomioon perussopimuksiin tehdyt muutokset sekä se, että työntekijöiden lähettäminen on lisääntynyt voimakkaasti.

C. Kaksi keskeistä lainsäädäntöehdotusta:

1. Täytäntöönpanodirektiivi 2014/67/EU

[Täytäntöönpanodirektiivillä 2014/67/EU](#) 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 varmistua työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin noudattamisesta etenkin aloilla, joilla väärinkäytösten riski on muita suurempi, kuten rakennusalalla ja maanteiden rahtiliikenteen alalla. Direktiivillä pyritään parantamaan työntekijöiden lähettämistä vastaavien kansallisten viranomaisten välistä yhteistyötä asettamalla niille velvoite vastata avunantopyyntöihin ja vahvistamalla määräajat tietopyyntöihin vastaamiselle. Lisäksi siinä säädetään, että jonkin jäsenvaltion palveluntarjoajille määräämät hallinnolliset seuraamukset ja sakot voidaan panna täytäntöön ja periä toisessa jäsenvaltiossa.

2. Työntekijöiden lähettämistä koskeva tarkistettu direktiivi

Komissio ehdotti maaliskuussa 2016 työntekijöiden lähettämistä koskevan alkuperäisen direktiivin (96/71/EY) tarkistamista, jotta voidaan varmistaa vastaanottavan jäsenvaltion työlainsäädännön soveltaminen, kun kyseessä on pitkäaikainen lähettäminen, sekä puuttua esimerkiksi samapalkkaisuuden, työehtosopimusten sovellettavuuden ja vuokratyöntekijöiden kohtelun kysymyksiin.

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 Euroopan parlamentin välisten tiiviiden neuvottelujen jälkeen neuvosto hyväksyi tarkistetun direktiivin 21. kesäkuuta 2018. Tämä lähetettyjä työntekijöitä koskeva tarkistettu direktiivi ([direktiivi \(EU\) 2018/957](#)) 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 jäsenvaltiossa käytössä olevien korvauksen keskeisten osatekijöiden on oltava saatavilla kootusti yhdellä kansallisella verkkosivustolla.



- Työolot: Jäsenvaltiot voivat soveltaa laajoja edustavia alueellisia tai alakohtaisia työehtosopimuksia. Aiemmin tämä koski vain rakennusalaalla 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 vuokratyöryhtyksiin.
- Kuljetusala: [Direktiivissä \(EU\) 2020/1057](#) vahvistetaan erityiset säännöt, jotka koskevat maantieliikenteen alan työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon. 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.

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 asiaankuuluvien sidosryhmien väliselle yhteistyölle. Ohjelman tavoitteena on parantaa tietojenvaihtoa, tehostaa hallinnollista yhteistyötä ja lisätä tietämystä työntekijöiden lähettämistä koskevista EU:n ja kansallisista säännöistä.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

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

Vuodesta 2014 lähtien parlamentti on useissa päätöslauselmissaan 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 myös ulkomaalaiset yritykset noudattamaan kansallisia vaatimuksia, kun on kyse alihankinnasta.

Maaliskuussa 2021 parlamentti ilmaisi huolensa siitä, että työntekijöiden lähettämistä koskevaa tarkistettua direktiiviä ei tulkita tällä hetkellä yhdenmukaisesti, ja kehotti komissiota avustamaan jäsenvaltioita suoraan koko prosessin ajan, jotta varmistetaan unionin oikeuden yhdenmukainen tulkinta. Aiheesta ["EU:n sääntöjen vaikutukset työntekijöiden ja palvelujen vapaaseen liikkuvuuteen: EU:n sisäinen työvoiman liikkuvuus työmarkkinatarpeiden ja taitojen yhteensovittamisen välineenä"](#) 20. toukokuuta 2021 antamassaan päätöslauselmassa parlamentti 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



voivat saada työvoiman liikkuvuutta ja työntekijöiden lähettämistä koskevia digitaalisia palveluja.

Vuonna 2016 komissio teki [ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen \(EY\) N:o 883/2004 ja asetuksen \(EY\) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä annetun asetuksen \(EY\) N:o 987/2009 muuttamisesta](#). Yksi ehdotuksen tavoitteista oli selkeyttää sovellettavaa lainsäädäntöä koskevia lainvalintasääntöjä sekä sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan asetuksen ja lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin välistä suhdetta. Joulukuussa 2021 neuvosto ja Euroopan parlamentti pääsivät alustavaan yhteisymmärrykseen asiasta. Yhteisymmärrystä ei kuitenkaan vahvistettu, ja asian käsittely on nyt keskeytetty.

Parlamentti korosti eurooppalaisen sosiaaliturvapassin käyttöönnotosta sosiaaliturvaoikeuksien ja oikeudenmukaisen liikkuvuuden täytäntöönpanon parantamiseksi sähköisessä ympäristössä [25. marraskuuta 2021 antamassaan päätöslauselmassa](#), 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 nämä asiakirjat välittömästi kaikkialla Euroopassa.

Lisätietoja tästä aiheesta on työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunnan [verkkosivustolla](#).

Aoife Kennedy
10/2023



2.2. KULUTTAJIEN SUOJELU JA KANSANTERVEYS



2.2.1. KULUTTAJAPOLITIIKAN PERIAATTEET JA VÄLINEET

Vaikuttavalla kuluttajansuojapolitiikalla varmistetaan, että sisämarkkinat toimivat asianmukaisesti. Sillä turvataan kuluttajien oikeudet kauppiaisiin nähden ja tarjotaan vahvempi suoja heikommassa asemassa oleville kuluttajille. Kuluttajansuojasääntöjen avulla voidaan markkinoista saada enemmän hyötyä yleisesti. Ne tekevät markkinoista oikeudenmukaisemmat ja kuluttajille tarjottavan tiedon avulla edistävät vihreämpiä ja sosiaalisempia saavutuksia. Kuluttajien vaikutusmahdollisuuksien lisääminen ja heidän etujensa turvaaminen ovat EU:n toiminnan keskeisiä tavoitteita.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 4 artiklan 2 kohdan f alakohta sekä 12, 114 ja 169 artikla ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 38 artikla.

TAVOITTEET

Kuluttajien etujen edistämiseksi ja kuluttajansuojan korkean tason varmistamiseksi unionin on turvattava kuluttajien terveys, turvallisuus ja taloudelliset edut. Lisäksi sen olisi edistettävä kuluttajien oikeutta tiedonsaantiin ja koulutukseen sekä oikeutta järjestäytyä etujensa valvomiseksi. Kuluttajansuoja olisi otettava huomioon kaikilla siihen liittyvillä EU:n toiminnan aloilla.

TOIMET

A. Yleistä

EU:n toiminta kuluttajapolitiikan alalla perustuu [uuteen kuluttaja-asioiden toimintaohjelmaan](#), joka julkaistiin 13. marraskuuta 2020. Toimintaohjelman nimi on ”Kuluttajien selviytymiskyvyn vahvistaminen kestäväen elpymisen varmistamiseksi”, ja siinä esitetään ajan tasalle saatettu visio EU:n vuosien 2020–2025 kuluttajapolitiikasta. Sillä pyritään myös vastaamaan kuluttajien välittömiin huolenaiheisiin covid-19-pandemiaan liittyen.

Toimintaohjelma kattaa viisi keskeistä painopistealaa:

- vihreä siirtymä – vastataan vihreän siirtymän tuomiin uusiin haasteisiin, jotka koskevat kuluttajien oikeuksia ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä, ja varmistetaan, että kestävät tuotteet ja elämäntavat ovat kaikkien saatavilla maantieteellisestä sijainnista tai tuloista riippumatta
- digitaalinen muutos – luodaan kuluttajille turvallisempi digitaalinen toimintaympäristö, jossa heidän oikeuksiaan suojellaan, ja varmistetaan tasapuoliset toimintaedellytykset, jotka mahdollistavat innovoinnin uudempien ja parempien palvelujen tarjoamiseksi kaikille eurooppalaisille
- kuluttajien oikeuksien tehokas täytäntöönpano ja parantaminen – puututaan covid-19-pandemian vaikutuksiin kuluttajien oikeuksiin ja torjutaan harhaanjohtavia ympäristöväättämiä ja sopimattomia kaupallisia menettelyjä, joita käytetään verkkovaikuttamistekniikoissa ja yksilöintikäytännöissä; kuluttajien



oikeuksien toteutumisen valvonta on ensisijaisesti kansallisten viranomaisten vastuulla, mutta EU:lla on tärkeä koordinointi- ja tukitehtävä, joka perustuu [kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annettuun asetukseen](#)

- kuluttajien erityistarpeisiin vastaaminen – otetaan huomioon sellaisten kuluttajien tarpeet, jotka voivat tietyissä tilanteissa olla erityisen haavoittuvia ja tarvitsevat erityisiä suojatoimia; nämä tarpeet voivat johtua sosiaalisista olosuhteista tai yksittäisten kuluttajien tai kuluttajaryhmien erityispiirteistä
- kuluttajansuoja globaalissa ympäristössä – varmistetaan tuontituotteiden turvallisuus ja suojellaan EU:n kuluttajia EU:n ulkopuolisten toimijoiden sopimattomilta kaupallisilta menettelyiltä markkinavalvonnan avulla ja tiivistämällä yhteistyötä EU:n kumppanimaiden asiaankuuluvien viranomaisten kanssa.

EU:n toimielimet käyttävät [kuluttajatulostaulua](#) kuluttajia koskevien toimien seuraamiseksi ja kuluttajien kansallisten olosuhteiden arvioimiseksi muun muassa tietämyksen, luottamuksen ja säännösten noudattamisen ja valvonnan suhteen. Tulostaulun avulla tarkastellaan myös rajatylittävien liiketoimien ja sähköisen kaupankäynnin kasvun kautta tapahtuvaa EU:n vähittäismarkkinoiden integraatiota. Sen avulla tarkkaillaan viimeaikaisia ostajia yli 40 markkinan toiminnan mittaamiseksi eri indikaattoreilla, kuten luottamus, vertailukelpoisuus, valinnanvara ja kuluttajien tyytyväisyys.

Lisäksi 28. huhtikuuta 2021 käynnistettiin [sisämarkkinaohjelma](#) sisämarkkinoita vahvistamaan ja auttamaan Eurooppaa toipumaan koronapandemiasta. Ohjelman talousarvio vuosiksi 2021–2027 on 4,2 miljardia euroa, ja se muodostaa kattavan paketin, jolla vahvistetaan sisämarkkinoiden hallinnointia myös rahoituspalvelujen osalta.

B. Alakohtaiset toimet (2.2.2)

1. Kuluttajaryhmät

EU:n toimielimet pitävät kuluttajien eturyhmien osallistumista ensisijaisena. Eurooppalainen neuvoo-antava kuluttajaryhmä (ECCG) on tärkein foorumi, jolla komissio kuulee kansallisia ja eurooppalaisia kuluttajajärjestöjä. ECCG on perustettu komission [päätöksellä 2009/705/EY](#). Se voi antaa komissiolle neuvoja kaikista kuluttajiin liittyvistä kysymyksistä EU:n tasolla. Vuonna 2017 hyväksyttiin [asetus \(EU\) 2017/826](#), jolla tuetaan kuluttajien osallistumista rahoituspalveluja koskevaan unionin päätöksentekoon vuosina 2017–2020.

2. Kuluttajakasvatus

EU:ssa on otettu kuluttajavalistus osaksi perus- ja keskiasteen koulujen opetusohjelmia. Yksi esimerkki tästä on Consumer Classroom, joka on opettajille tarkoitettu monikielinen eurooppalainen verkkosivusto. Se tarjoaa laajan kokoelman kuluttajavalistusta käsitteleviä teoksia ja työkaluja oppituntien jakamiseen opiskelijoiden ja vertaisryhmien kanssa. Verkkotyökalu ”[Dolceta](#)” on tarkoitettu kouluttajille, opettajille ja kuluttajille, ja siinä käsitellään kuluttajien oikeuksia, tuoteturvallisuutta ja taloustaitoja.

3. Kuluttajavalistus

Parempi tietämys kuluttajien oikeuksista voi lisätä luottamusta. EU on perustanut Euroopan kuluttajakeskusten verkoston, joka antaa neuvontaa ostosten tekemisestä yli rajojen ja käsittelee valituksia. FIN-NET-verkosto käsittelee rajatylittäviä



rahoituspalveluja koskevia valituksia. Komissio järjestää kuluttajille suunnattuja tiedotuskampanjoita ja julkaisee käytännön oppaita. SOLVIT ratkoo EU:n lainsäädännön rikkomista koskevia riitoja.

[Your Europe -portaalilla](#) on tärkeä asema, sillä se tarjoaa parempaa tietoa kuluttajapolitiikasta ja kokoaa eri tietolähteet yhteen tietokeskukseen. Tiedonsaantia on parannettu edelleen yhteisen digitaalisen palveluväylän avulla ([asetus \(EU\) 2018/1724](#)).

Komissio julkaisi 30. maaliskuuta 2022 osana kiertotalouspakettia [ehdotuksen direktiiviksi](#) kuluttajien vaikutusmahdollisuuksien lisäämisestä vihreässä siirtymässä parantamalla suojaa sopimattomilta menettelyiltä ja tiedottamista. Ehdotuksen päätavoitteena on kannustaa kuluttajia tekemään ympäristöystävällisiä valintoja antamalla heille tarvittavat tiedot.

4. Kuluttajien oikeuksien toteutuminen

Kuluttajien oikeuksien olemassaolon lisäksi on yhtä tärkeää huolehtia niiden tosiasiallisesta toteutumisesta. Tämä kuuluu lähinnä kansallisille viranomaisille. Kansalliset viranomaiset on yhdistetty [asetuksella \(EU\) 2017/2394](#) EU:n verkoston kautta, joka helpottaa tietojenvaihtoa ja yhteistyötoimia kuluttajansuojalainsäädännön rikkomisen torjumiseksi. Verkosto toteuttaa koordinoituja tutkimuksia, kuten internetin tehotarkastuksia, varmistaakseen, että verkkosivustot noudattavat sääntöjä.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti hioo jatkuvasti EU:n kuluttajansuojasääntöjä tarkemmiksi. Kuluttajansuoja on kehittynyt pelkästä teknisten standardien yhdenmukaistamisesta kansalaisten Eurooppaa koskevan tavoitteen edistämiseen. Jäsenvaltiot ovat 13. kesäkuuta 2014 lähtien soveltaneet lakeja, joilla parlamentin ylivoimaisella enemmistöllä hyväksymä [kuluttajanoikeusdirektiivi](#) pantiin täytäntöön.

Parlamentti hyväksyi 12. joulukuuta 2017 [asetuksen \(EU\) 2017/2394](#), jolla tehostetaan kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyötä.

Komission tiedonannon "[Kuluttajat vahvempaan asemaan](#)" jälkeen parlamentti hyväksyi 27. marraskuuta 2019 [direktiivin \(EU\) 2019/2161](#) kuluttajansuojasääntöjen täytäntöönpanon valvonnan parantamisesta ja nykyaikaistamisesta. [Direktiivi \(EU\) 2020/1828](#) kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavista edustajakanteista annettiin 25. marraskuuta 2020.

EU:n lainsäädännön lisäksi parlamentti on hyväksynyt valiokunta-aloitteisia mietintöjä, joilla ohjeistetaan kuluttajansuojaan liittyviä toimia. Parlamentti on tähdentänyt määrärahojen lisäämistä kuluttajansuojatoimiin ja kuluttajien edustuksen lisäämistä etenkin vuoden 2004 jälkeen EU:hun liittyneissä jäsenvaltioissa. Parlamentti antoi 13. syyskuuta 2018 [päättölauselman](#) tuotteiden laatueroista sisämarkkinoilla ja totesi siinä, että tällaiset laatuero ovat syrjiviä.

Parlamentti antoi 25. marraskuuta 2020 [päättölauselman](#) kestävästä sisämarkkinoista, jossa se korosti tuotteiden kestävyyttä ja korjattavuutta ja tiedon antamista kuluttajille kestävien valintojen tekemistä varten. Sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunta (IMCO) hyväksyi 28. maaliskuuta 2023 [mietinnön](#) kuluttajien vaikutusmahdollisuuksien



lisäämisestä vihreässä siirtymässä parantamalla tiedottamista ja suoja sopimattomilta käytännöiltä.

Covid-19-kriisin aikana kuluttajansuojasta tuli olennaisen tärkeää korvausten varmistamiseksi ja väärin tietojen ja viallisten lääkinnällisten laitteiden myynnin torjumiseksi. IMCO-valiokunta laati 23. maaliskuuta 2020 EU:n virkamiehille osoitetun kirjeen, jossa se kehotti toimiin covid-19-kriisin suhteen ja korosti demokraattista valvontaa. IMCO-valiokunta keskusteli 9. marraskuuta 2020 [webinaarissa](#)^[1] koronapandemian vaikutuksista sisämarkkinoihin, toteutetuista toimista ja tulevasta valmistautumisesta. Komission jäsen Didier Reynders esitteli 19. marraskuuta IMCO-valiokunnalle uuden [kuluttaja-asioiden toimintaohjelman](#), jossa arvioitiin koronapandemian vaikutuksia kuluttajiin ja käsiteltiin pitkän aikavälin toimintapoliittisia aiheita, kuten vihreää siirtymää ja digitaalista muutosta, kuluttajien haavoittuvuutta, oikeuksien täytäntöönpanoa ja kansainvälistä yhteistyötä.

IMCO-valiokunnalle esiteltiin 22. helmikuuta 2021 kattava [tutkimus](#)^[2], jossa kartoitettiin koronapandemian vaikutuksia sisämarkkinoihin. Siinä tarkasteltiin, miten jäsenvaltioissa ja unionin tasolla asetetut rajoitukset ovat vaikuttaneet tavaroiden, palvelujen ja ihmisten vapaaseen liikkuvuuteen. Siinä annettiin toimintasuosituksia siitä, miten tulevaisuudessa voitaisiin toimia vapaan liikkuvuuden jatkumisen varmistamiseksi. Toimintasuositukseen kuuluvat muun muassa tarvittavien varojen varaaminen tulevien rokotteiden kehittämiseen ja hankintaan sekä asiaan kuuluvien sääntöjen jatkuva koordinointi EU:n tasolla.

Kuluttajapolitiikka digitaalisten ja verkkopalvelujen alalla on aihe, johon parlamentti ja erityisesti IMCO-valiokunta on keskittynyt. IMCO-valiokunnan pyynnöstä laaditussa, kesäkuussa 2020 julkaistussa [tutkimuksessa](#)^[3] verkkoalustojen laittoman sisällön moderoinnista todettiin, että EU:n oikeuskehystä olisi syytä vahvistaa verkkoalustojen itsesääntelyn ohella, jotta kuluttajia voidaan suojella laittomalta tai haitalliselta verkkosisällöltä. Kesäkuussa 2021 julkaistiin tutkimus, jossa analysoitiin kohdennetun mainonnan vaikutuksia mainostajiin, markkinoille pääsyyn ja kuluttajien valinnanmahdollisuuksiin.

Parlamentti hyväksyi 20. lokakuuta 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 suunnitelma sille, miten tulevaisuudessa voidaan varmistaa digitaalisten sisämarkkinoiden toiminta, mukaan lukien vahvempi kuluttajansuoja verkossa. Valiokunta-aloitteisten mietintöjen sisältöä hyödynnettiin laajalti komission ehdotuksissa, joihin esitettiin tarkistuksia ja jotka hyväksyttiin IMCO-valiokunnan äänestyksessä joulukuussa 2021 ([2.1.7](#)). Lainsäätäjät hyväksyivät [digimarkkinasäädöksen](#) 14. syyskuuta 2022 ja [digipalvelusäädöksen](#) 19. lokakuuta

[1]Milieu Consulting SRL, The impact of COVID-19 on the Internal Market and consumer protection – IMCO Webinar Proceedings, sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle laadittu talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön julkaisu, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2020.

[2]Marcus, J. S. ym., The impact of COVID-19 on the Internal Market, sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle laadittu talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön julkaisu, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2021.

[3]De Streef, A. ym., Online Platforms’ Moderation of Illegal Content Online, talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön selvitys sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2020.



2022. Nämä ovat olennaisen tärkeitä kuluttajansuojan kannalta digitaalisessa ympäristössä.

IMCO-valiokunta järjesti 27. syyskuuta 2021 [kuulemisen](#) kuluttajansuojasta ja automatisoiduista päätöksentekovälineistä. Siinä tarkasteltiin kuluttajien suojelua tekoälyyn liittyviltä riskeiltä ja heille annettavien tietojen laadun parantamista. Kuluttajaryhmien, yritysten, tiedemaailman ja sertifiointielinten edustajat vaihtoivat näkemyksiä EU:n nykyisestä kehyksestä, tarvittavista muutoksista ja De Streef, A. ym., Online Platforms' Moderation of Illegal Content Online, talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön selvitys sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2020. Toukokuussa 2022 valiokunta järjesti myös [kuulemisen](#) digitaalisista tuotepasseista, joilla lisätään avoimuutta ja parannetaan kuluttajansuojaa digitaalisella aikakaudella.

Parlamentti hyväksyi 7. toukokuuta 2022 [päättöslauselman](#) korjauttamisoikeudesta, jolla pyritään kestäviin ja korjattaviin tuotteisiin. IMCO-valiokunta [keskusteli](#) 8. joulukuuta tätä oikeutta koskevasta tulevasta komission ehdotuksesta ja siitä, kuinka vahvistetaan kuluttajien takuita, jotta korjaamisesta tulisi järjestelmällistä ja kustannustehokasta.

IMCO-valiokunta [keskusteli](#) 20. huhtikuuta 2022 kuluttajien oikeuksista tehtäessä ostoksia EU:n ulkopuolella, mihin kuuluvat ennen sopimuksen tekoa annettavat tiedot sekä suoja sopimattomia käytäntöjä ja sopimusehtoja vastaan.

Lisätietoja tästä aiheesta on [sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan verkkosivustolla](#).

Christina Ratcliff / Jordan De Bono / Barbara Martinello
11/2023



2.2.2. KULUTTAJANSUOJATOIMET

Euroopan unionin kuluttajansuojatoimien tavoitteena on suojata eurooppalaisten kuluttajien terveyttä ja turvallisuutta sekä taloudellisia ja oikeudellisia etuja riippumatta siitä, missä päin unionia he asuvat tai matkustavat ja tekevät ostoksia. Unionin lainsäädäntö kattaa sekä fyysisen liiketoiminnan että sähköisen kaupankäynnin, ja siihen sisältyy sekä yleisesti sovellettavia että tiettyjä tuotteita koskevia säännöksiä. Sääntelyn piirissä ovat muun muassa lääkkeet, muuntogeeniset organismit, tupakkatuotteet, kosmetiikka, lelut ja räjähdysaineet.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 114 ja 169 artikla

TAVOITTEET

Unionin kaikille kuluttajille on taattava korkeatasoinen ja yhtenäinen suoja turvallisuuteen ja taloudellisiin etuihin liittyviä riskejä ja uhkia vastaan, ja kuluttajien kykyä puolustaa omia etujaan on parannettava riippumatta siitä, missä päin unionia he asuvat, matkustavat tai tekevät ostoksia.

SAAVUTUKSET

- A. Kuluttajien terveyden ja turvallisuuden suojaaminen
 - 1. Kansanterveyteen ja tupakkaan liittyvät unionin toimet ([2.2.4](#))
 - 2. Elintarvikkeet ([2.2.6](#))
 - 3. Lääkkeet ([2.2.5](#))
 - 4. Yleinen tuoteturvallisuusjärjestelmä ja markkinavalvonta

[Direktiivissä 2001/95/EY](#) vahvistetaan kulutustavaroita koskevat turvallisuusvaatimukset. Jos tuote aiheuttaa vakavan vaaran, siitä on ilmoitettava välittömästi jäsenvaltioiden ja komission väliseen nopeaan tiedonvaihtoon tarkoitettun RAPEX-järjestelmän välityksellä. Direktiivi korvataan 13. joulukuuta 2024 uudella [yleisellä tuoteturvallisuusedirektiivillä](#), joka koskee erityisesti kattavaa riskinhallintaa, jäljitettävyyden parantamista, tiukempaa valvontaa, yritysten ja verkkomarkkinapaikkojen erityisiä vastuualoja, pakollista onnettomuuksista ilmoittamista ja jäsenvaltioiden palautusmenettelyjä, joihin sisältyy kuluttajien oikeussuojakeinoja.

- 5. Kosmeettisten tuotteiden, siviilikäyttöön tarkoitettujen räjähdystarvikkeiden ja lelujen turvallisuus

[Asetuksella \(EY\) N:o 1223/2009](#) varmistetaan kosmeettisten valmisteiden turvallisuus asianmukaisilla merkinnöillä, ja se tuli voimaan 11. heinäkuuta 2013. [Direktiivit 2014/28/EU](#) ja [2008/43/EY](#) sekä [päätös 2004/388/EY](#) kattavat siviilikäyttöön tarkoitettujen räjähdystarvikkeiden turvallisuuden. Ne on saatettu ajan tasalle [direktiiveillä 2014/28/EU](#) ja [2013/29/EU](#). [Direktiivissä 2009/48/EY](#) säädetään lelujen turvallisuudesta, ja Euroopan standardointikomitea käsittelee asiaa koskevia standardeja.



6. Kohtuuhintaisia viestintäpalveluja yrityksille ja kuluttajille ([2.1.8](#))

B. Kuluttajien taloudellisten etujen suojaaminen

1. Tietoyhteiskuntapalvelut, sähköinen kaupankäynti sekä sähköinen ja kansainvälinen maksuliikenne

Sähköisestä kaupankäynnistä annettua direktiiviä ([2000/31/EY](#)) sovelletaan EU:hun sijoittautuneisiin verkkopalvelujen tarjoajiin ja erilaisiin verkkotoimintoihin. Se saatettiin ajan tasalle [digipalvelusäädöksellä](#), joka annettiin 19. lokakuuta 2022. Muilla säädöksillä, kuten [direktiivillä \(EU\) 2015/2366](#) ja [asetuksella \(EU\) 2021/1230](#), varmistetaan, että rajatylittävistä euromääräisistä maksuista perittävät kulut ovat samat kuin jäsenvaltioissa tapahtuvista euromääräisistä maksuista perittävät kulut.

2. Televisio ilman rajoja

[Direktiivissä 2010/13/EU](#) säädetään lähetystoiminnan vapaasta liikkuvuudesta, julkisen edun, kuten kulttuurin monipuolisuuden, suojaamisesta ja alaikäisten suojelusta. Se sisältää säännöksiä alkoholijuomien, tupakan ja lääkkeiden mainonnasta, teleostoslähetyksistä ja tarjotusta sisällöstä. Yhteiskunnalle erityisen merkittävät tapahtumat on lähetettävä maksutta, vaikka maksulliset televisiokanavat olisivat ostaneet niihin yksinoikeuden.

3. Etämyyntisopimukset ja muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa neuvotellut sopimukset, tavaroiden kauppa ja takuut sekä kohtuuttomat sopimusehdot [Kuluttajan oikeuksista annetulla direktiivillä 2011/83/EU](#) korvattiin 13. kesäkuuta 2014 alkaen aiemmin annetut asiaa koskevat direktiivit ja muutettiin niitä. Sillä parannetaan kuluttajien oikeuksia vahvistamalla säännöt tietojen antamisesta, peruuttamisoikeudesta ja sopimukseen liittyviä säännöksiä. Komissio esitti 11. toukokuuta 2022 [ehdotuksen](#) kuluttajille tarkoitettujen rahoituspalvelujen etämyynnistä annetun [direktiivin 2002/65/EY](#) ajan tasalle saattamisesta. Unionin toimielimet käyvät asiasta parhaillaan neuvotteluja.

4. Sopimattomat kaupalliset menettelyt sekä vertaileva ja harhaanjohtava mainonta [Direktiivissä 2005/29/EY](#) käsitellään kuluttajiin kohdistuvia yritysten sopimattomia kaupallisia menettelyjä, kuten harhaanjohtavaa toimintaa ja pakottamista. [Direktiivillä 2006/114/EY](#) säännellään harhaanjohtavaa ja vertailevaa mainontaa. Puutteiden korjaamiseksi ehdotettiin edellä mainitun direktiivin [tarkistamista](#). Tämän seurauksena annettiin [direktiivi \(EU\) 2019/2161](#), jolla nykyaikaistettiin ja parannettiin kuluttajansuojasääntöjä. Käsitelläkseen kohtuuttomia ehtoja sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunta (IMCO) järjesti huhtikuussa 2022 julkisen [kuulemisen](#) kuluttajien oikeuksien turvaamisesta tehtäessä ostoksia EU:n ulkopuolella. Siinä pyrittiin kartoittamaan haasteita, joita kuluttajat kohtaavat tehdessään ostoksia EU:n ulkopuolelta.

5. Tuotevastuu ja hintamerkinnot

[Direktiivin 1999/34/EY](#) mukaan tuottajat ovat vastuussa turvallisuudeltaan puutteellisten tuotteiden aiheuttamista vahingoista ja kuluttajien on näytettävä toteen vahinko, tuotteen puutteellinen turvallisuus sekä syy-yhteys kolmen vuoden kuluessa. [Direktiivissä 98/6/EY](#) säädetään velvoitteesta ilmoittaa myynti- ja yksikköhinnat tuotteiden vertailun helpottamiseksi. [Direktiivillä 1999/44/EY](#) varmistetaan tuotetakuut ja veloitetaan myyjät korjaamaan virheet, joita tuotteissa ilmenee kahden vuoden



kuluessa toimituksesta. Direktiivi saatettiin ajan tasalle vuonna 2011 ja korvattiin myöhemmin [direktiivillä \(EU\) 2019/771](#).

6. Kulutusluotot ja asuntoluotot

[Direktiivissä 2008/48/EY](#) säädetään kulutusluottojen vakiotiedoista sekä kuluttajien oikeudesta peruuttaa luottosopimus 14 päivän aikana ja mahdollisuudesta maksaa luotto takaisin ennenaikaisesti. Komissio esitti kesäkuussa 2021 ehdotuksen [päivityksistä](#), joilla laajennetaan direktiivin soveltamisalaa, virtaviivaistetaan mainonnassa annettavia tietoja, täsmennetään ennen sopimuksen tekoa annettavien tietojen esittämismuoto, parannetaan luottokelpoisuuden arviointiin sovellettavia sääntöjä ja edistetään talousvalistuksen ja velkaneuvontapalvelujen saatavuutta jäsenvaltioissa. [Direktiivissä 2014/17/EU](#) annetaan ohjeita kuluttajille tarkoitetuista luottosopimuksista, jotka liittyvät asunto-omaisuuteen. Tarkoituksena on luoda yhteiset asuntoluottomarkkinat kuluttajien eduksi ja vahvistaa edellytykset, joilla varmistetaan luotonantajien ja luotonvälittäjien korkeatasoinen ammattitoiminta^[1].

7. Pakettilomat, osa-aikainen käyttöoikeus ja lyhytaikaiset vuokramajoituspalvelut

[Direktiivillä \(EU\) 2015/2302](#) turvataan kuluttajien perusoikeudet heidän varatessaan pakettilomia tai muita yhdistettyjä matkajärjestelyjä. Aikaosuuksia koskeva [direktiivi 2008/122/EY](#) edellyttää antamaan selkeitä tietoja sopimuksesta, ja siinä säädetään oikeudesta peruuttaa sopimus 14 päivän kuluessa. Komissio esitti marraskuussa 2022 [ehdotuksen asetukseksi](#) lyhytaikaisia vuokramajoituspalveluja koskevien tietojen keruusta ja jakamisesta, jotta voidaan vastata kohtuuhintaisten asuntojen puutteen kaltaisiin haasteisiin ja varmistaa tehokkaat paikalliset toimintalinjat.

8. Lentoliikenne

[Asetus \(EY\) N:o 261/2004](#) kattaa matkustajille lentoihin liittyvien ongelmien johdosta annettavan korvauksen ja [asetus \(EY\) N:o 2027/97](#) lentoliikenteen harjoittajien korvausvastuun onnettomuustapauksissa. [Asetuksessa \(EY\) N:o 80/2009](#) säädetään lentoliikennetuotteiden tietokonepohjaisesta paikanvarausjärjestelmästä ja tasapuolisen osallistumisen ja tietojen jakamisen varmistamisesta. Siinä vahvistetaan myös lentoliikenteen kuljetus- ja rahtimaksuja koskevat yhteiset perusteet. [Asetuksella \(EY\) N:o 300/2008](#) vahvistettiin ilmailun turvaamista koskevat yhteiset säännöt 11. syyskuuta 2001 tehtyjen terrori-iskujen seurauksena.

9. Energiamarkkinat

EU:n energiamarkkinoita koskeva kolmas lainsäädäntöpaketti hyväksyttiin vuonna 2009. Sen tavoitteena oli energian sisämarkkinoiden toiminnan parantaminen ja vähittäismarkkinoiden avoimuuden lisääminen. [Direktiivillä 2012/27/EU](#) annetaan kuluttajille mahdollisuus tutustua helposti energiankulutustietoihinsa. [Asetuksella \(EU\) 2017/1369](#) varmistetaan, että tiedot kodinkoneiden energiankulutuksesta esitetään selkeästi. Tämä auttaa ihmisiä tekemään tietoon perustuvia ostoksia. Unionin kansalaisilla on oikeus saada kotinsa liitetyksi energiaverkkoihin ja valita vapaasti mikä tahansa alueellaan palveluja tarjoava energiantoimittaja.

10. Euroopan kuluttajakeskusten verkosto (ECC-verkosto) ja Your Europe -portaali

ECC-verkosto antaa kuluttajille rajat ylittävää kaupankäyntiä koskevaa apua ja tekee yhteistyötä eurooppalaisten verkostojen, kuten FIN-NETin (rahoitus), SOLVITin

[1]Ks. esim. Wiewiórowska A. ym., [Contribution to Growth: Legal Aspects of Protecting European Consumers](#), talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden poliittikkayksikön sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle laatima julkaisu, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2019.



(sisämarkkinat) ja Euroopan oikeudellisen verkoston, kanssa. [Your Europe -portaali](#) tarjoaa kuluttajille yksityiskohtaista tietoa eri aiheista. Parannuksia tehtiin yhteisen digitaalisen palveluyhdistelmän käyttöönoton myötä ([asetus \(EU\) 2018/1724](#)).

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. Useilla EU:n [direktiiveillä](#) ja [päätöslausemilla](#) vahvistetaan vaihtoehtoisen riidanratkaisun periaatteet, tarjotaan kuluttajille edullisempia ja nopeampia oikeussuojakeinoja, otetaan käyttöön vaihtoehtoja kieltokanteiden nostamiseksi muiden maiden kaupallisten toimijoiden tekemiä oikeudenloukkauksia vastaan ja tarjotaan keinoja sekä verkossa että sen ulkopuolella tapahtuvaan riidanratkaisuun. [Asetuksella \(EU\) N:o 524/2013](#) perustettiin EU:n laajuinen verkkovälitteinen riidanratkaisufoorumi, joka on ollut käytettävissä helmikuusta 2016.

2. Siviili- ja kauppaoikeuden alan Euroopan oikeudellinen verkosto ja kansallisten viranomaisten yhteistyövelvoite

[Päätöksellä 2001/470/EY](#) perustettiin Euroopan oikeudellinen verkosto, joka avustaa kansalaisia rajat ylittävissä riita-asioissa, tehostaa oikeudellista yhteistyötä ja antaa käytännön tietoa. [Asetuksella \(EY\) N:o 2006/2004](#) perustettiin EU:n kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten verkosto. Ne veloitettiin 29. joulukuuta 2005 lähtien tekemään yhteistyötä EU:n oikeuden noudattamisen varmistamisessa ja rikkomisiin puuttumisessa oikeudellisten toimenpiteiden, kuten kieltokanteiden, avulla.

3. Kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavat edustajakanteet

[Direktiivillä 2009/22/EY](#) standardoitiin kuluttajien yhteisten etujen suojaamista koskevat kieltokanteet. [Direktiivillä 2014/104/EU](#) varmistettiin, että kilpailuoikeuden rikkomisen johdosta vahinkoa kärsineet voivat vaatia korvausta. [Direktiivillä \(EU\) 2020/1828](#) laajennettiin kieltokanteita koskevan järjestelmän soveltamisalaa siten, että se kattaa useampia kuluttajien yhteisiä etuja suojelevia EU:n välineitä. Lisäksi siinä säädettiin hyvitysmenettelyistä.

D. Covid-19-pandemian puhkeamisen jälkeen toteutetut toimenpiteet

Koska verkkotarjontaan liittyvät sääntöjenvastaisuudet lisääntyivät pandemian aikana, komissio ja jäsenvaltioiden kuluttajansuojaviranomaiset antoivat [yhteisen kannan kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä](#), jossa kehoitettiin verkkoalustoja puuttumaan laittomaan markkinointiin. Lisäksi disinformaation torjumisen merkitystä korostettiin [yhteisessä tiedonannossa](#). Kun rajatarkastukset palautettiin ja asetettiin matkustusrajoituksia, komissio antoi 18. maaliskuuta 2020 [tulkintaohjeet](#) sen varmistamiseksi, että EU:n kuluttajien oikeuksia sovelletaan yhdenmukaisesti. EU:n kansalaisilla on ainutlaatuinen suoja, joka kattaa kaikki matkustusmuodot. Liikenteenharjoittajien on maksettava lipun hinta takaisin tai tarjottava uudelleenreititystä matkustajille, joiden palvelu on peruutettu.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti pyrkii parantamaan EU:n kuluttajansuojalainsäädäntöä ja varmistamaan markkinoiden ja kuluttajien etujen välisen tasapainon. Tähän liittyviä



toimia ohjaavat [uusi kuluttaja-asioiden toimintaohjelma 2020–2025](#), [Kuluttajat vahvempaan asemaan -tiedonanto](#), [Euroopan vihreän kehityksen ohjelma](#) ja [kierotalouden toimintasuunnitelma](#). Eurooppalaiset kuluttajat hyötyvät EU:n sisämarkkinoita vahvistavista toimenpiteistä ja erityisesti digitaalisia sisämarkkinoita koskevasta aloitteesta. Toimenpiteisiin kuuluvat asetukset verkkovierailumaksuista, internetyhteyksistä, verkkosisältöpalvelujen rajat ylittävistä siirrettävyydestä ja rajat ylittävistä pakettipalvelusta sekä yleinen tietosuoja-asetus, maarajoitusasetus, direktiivi eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä ja asetus muiden kuin henkilötietojen vapaasta liikkuvuudesta sekä direktiivi tekijänoikeudesta digitaalisilla sisämarkkinoilla^[2].

Parlamentti antoi [marraskuussa 2020 päätöslauselman](#), jossa se kannatti yleisen tuoteturvallisuudirektiivin päivittämistä, jotta voidaan varmistaa, että markkinavalvontasäännöt koskevat sekä verkossa että sen ulkopuolella markkinoille saatettuja tuotteita, ja jotta voidaan vastata tekoälyn ja robotiikan kaltaisten uusien teknologioiden aiheuttamiin haasteisiin. IMCO-valiokunnalle vuonna 2022 laaditussa [tutkimuksessa](#) korostettiin tarvetta tarkistaa yleistä tuoteturvallisuudirektiiviä näiden uusien teknologioiden huomioon ottamiseksi. Lisäksi parlamentti on keskustellut kuluttajansuojasta digitaalisella aikakaudella ja korostanut verkkomarkkinapaikkoja koskevia tehokkaita toimenpiteitä digipalvelusäädöksen avulla. Tätä painotettiin helmikuussa 2020 pidetyssä [sähköistä kaupankäyntiä käsitelleessä työpajassa](#) ja useissa [tutkimuksissa](#)^[3]. Asiantuntijat ja sidosryhmät ovat korostaneet, että verkkomarkkinapaikkoja varten on otettava käyttöön vahvoja kuluttajansuojatoimenpiteitä digipalvelusäädöksen avulla.

Viimeaikaiset tutkimukset ovat käsitelleet useita kuluttajansuojaan liittyviä näkökohtia. Lokakuussa 2020 esitellyssä [tutkimuksessa](#)^[4] käsiteltiin videopelien saalislaatikoita (loot boxes) ja sitä, että ne saattavat houkutella pelaajat ja erityisesti nuoret pelaajat uhkapelien maailmaan. IMCO-valiokunta hyväksyi joulukuussa 2022 [mietinnön](#) kuluttajansuojasta verkkovideopeleissä.

Tammikuussa 2021 julkaistussa [katsauksessa](#)^[5] kuljetuksen peruuntuessa tai viivästyessä maksettavista korvauksista ja tähän liittyvistä oikeuksista ja niiden täytäntöönpanosta ("Reimbursement and compensation in case of transport cancellation or delay: rights and their enforcement") esitetään EU:n lainsäädännön mukaiset kuluttajan oikeudet, jos kuljetus peruuntuu erityisesti covid-19-pandemian vuoksi. Toisessa [tutkimuksessa](#)^[6] tarkasteltiin kohdennetun mainonnan vaikutusta kuluttajien valintoihin. Siinä tuotiin esille yksilöllisen mainonnan edut mutta myös huolenaiheet, jotka liittyvät avoimuuteen, mainonnan kohdentamiseen haavoittuvassa asemassa oleviin kuluttajiin ja harhauttavaan suunnitteluun (dark patterns -tekniikka),

[2]Ks. esim. Wiewiórowska A. ym., Contribution to Growth: Legal Aspects of Protecting European Consumers, talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle laatima julkaisu, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2019.

[3]Maciejewski M., Blandin L., Digital Services Act: Opportunities and Challenges for the Digital Single Market and Consumer Protection, talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle tekemä tutkimus, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2020.

[4]Cerulli-Harms, A. ym., Loot boxes in online games and their effect on consumers, in particular young consumers, talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle laatima julkaisu, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2020.

[5]Maciejewski, M. ym., Reimbursement and compensation in case of transport cancellation or delay: rights and their enforcement, talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle laatima julkaisu, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2021.

[6]Fourberg, N. ym., Online advertising: the impact of targeted advertising on advertisers, market access and consumer choice, talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle laatima julkaisu, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2021.



jolla voidaan ohjata kuluttajat tekemään tiettyjä päätöksiä. IMCO-valiokunta järjesti maaliskuussa 2022 julkisen [kuulemisen](#), jossa käsiteltiin harhauttavan suunnittelun riskejä kuluttajille.

IMCO-valiokunta järjesti 28. lokakuuta 2021 julkisen [kuulemisen](#) tuotteiden laatueroista sisämarkkinoilla. Asiantuntijat, jotka edustivat kuluttajayhdistyksiä ja elinkeinoelämän järjestöjä, toivat esille haasteita, joita tuotteiden laatueroihin liittyvät käytännöt aiheuttavat kuluttajille ja teollisuudelle ja jotka liittyvät esimerkiksi tavaroiden erilaistamisesta kuluttajille annettaviin tietoihin. He keskustelivat myös tavoista lisätä kuluttajien tietoisuutta näistä kysymyksistä.

IMCO-valiokunta äänesti kuukautta myöhemmin, 9. joulukuuta 2021, leluturvallisuusedirektiivin täytäntöönpanosta laaditusta [mietinnöstä](#). Direktiivin tavoitteena on varmistaa, että unionin markkinoilla voidaan myydä ainoastaan turvallisia leluja.

Helmikuussa 2022 julkaistiin [tutkimus](#)^[7] sosiaalisen median vaikuttajien vaikutuksesta mainontaan ja kuluttajansuojaan. Siinä tuotiin esille huolenaiheet harhaanjohtavan sisällön levittämisestä ja vaarallisten tuotteiden myynninedistämisestä nopeasti kasvavalla sosiaalisen median vaikuttajien markkinoinnin alalla. Digipalvelusäädöksellä ja digimarkkinasäädöksellä pyritään lisäämään avoimuutta ja sääntelemään verkkoalustojen portinvartijoita, jotka ovat ratkaisevan tärkeitä sosiaalisen median vaikuttajien toiminnan kannalta. Syyskuussa 2022 tehdyssä [tutkimuksessa](#)^[8] analysoitiin tilinylitysoikeuksia EU:ssa. Siinä havaittiin, että korot vaihtelevat merkittävästi jäsenvaltioittain. Tutkimuksen laatijat kannattivat tiukempaa ja oikeudenmukaisempaa sääntelyä erityisesti jäsenvaltioissa, joissa korot ovat korkeimmat.

Marraskuussa 2022 julkaistiin [tutkimus](#), jossa tarkasteltiin yhä yleisemmäksi tullutta yksilöllisen hinnoittelun käytäntöä, jossa hinnat räätälöidään yksittäisille kuluttajille data-analyysin perusteella ja usein niin, etteivät kuluttajat ole täysin tietoisia tästä. Strategialla voidaan maksimoida myyjien voittoja, kun käytetään hyväksi kuluttajien maksuhalukkuutta. Tähän liittyy eettisiä huolenaiheita ja kuluttajien vastustusta sen vuoksi, että tämä voidaan kokea epäoikeudenmukaiseksi ja se vaikuttaa hintojen avoimuuteen ja vertailumahdollisuuksiin. Tällä hetkellä yksilöllinen hinnoittelu on sallittua EU:n lainsäädännön nojalla, lukuun ottamatta tapauksia, joissa se rikkoo syrjinnän vastaista lainsäädäntöä. Uusissa direktiiveissä, kuten kuluttajanoikeusdirektiivissä (ja erityisesti sen 6 artiklan 1 kohdan e a alakohdassa), edellytetään tiettyjen yksilöllisen hinnoittelun käytäntöjen julkistamista. Näitä vaatimuksia pidetään kuitenkin riittämättöminä. Koska kuluttajat vastustavat tällaista hinnoittelukäytäntöä, tulevissa säädöksissä voitaisiin kieltää hintasyrjintä, joka johtaa tavanomaista korkeampiin hintoihin. Niillä voitaisiin myös laajentaa tiedonantovelvoitteiden soveltamisalaa ja selkeyttää niitä ja helpottaa täytäntöönpanon valvontaa kääntämällä todistustaakka tapauksissa, joissa epäillään yksilöllistä hinnoittelua.

[7]Michaelsen, F., Collini, L. ym., The impact of influencers on advertising and consumer protection in the Single Market, talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle laatima julkaisu, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2022.

[8]Knops, K. et al., Consumer protection in the context of overdraft facilities and overrunning, talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnalle laatima julkaisu, Euroopan parlamentti, Luxemburg, 2022.



Komission on määrä [arvioida uudelleen](#) matkapaketeista annettua direktiiviä (EU) 2015/2302 vuonna 2020 julkistetusta uudesta kuluttaja-asioiden toimintaohjelmasta ja direktiivin soveltamista koskevasta vuoden 2021 kertomuksesta saatujen havaintojen pohjalta. Uudelleenarvioinnilla pyritään selvittämään, taataanko direktiivillä johdonmukaisesti vahva kuluttajansuoja, myös maksukyvyttömyyden yhteydessä. Lisäksi sen yhteydessä pyritään ottamaan huomioon covid-19-kriisistä saadut kokemukset ja saattamaan direktiivi yhteensopivaksi kestävän ja älykkään liikkuvuuden strategian kanssa. Ennakoituihin muutoksiin voi kuulua yhdistettyjen matkajärjestelyjen ja matkapakettien eron selventäminen, tiedonantovaatimusten yksinkertaistaminen kuluttajansuojatakeet säilyttäen sekä esimerkiksi vapaaehtoisia matkakuponkeja koskevien sääntöjen selkeyttäminen. Komissio aikoo esittää vuoden 2023 viimeisellä neljänneksellä lainsäädännön tarkistamista koskevia ehdotuksia, joihin liitetään vaikutustenarviointi.

Lisätietoja tästä aiheesta on [sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan verkkosivustolla](#).

Christina Ratcliff / Jordan De Bono / Barbara Martinello
11/2023



2.2.3. MATKUSTAJIEN OIKEUDET

Yhteisillä säännöillä taataan eri liikennemuotoja käyttäville matkustajille tietyt vähimmäisoikeudet ja apua, jos kuljetus peruutetaan tai se viivästyy merkittävästi. Erityisesti on pyritty suojelemaan eniten apua tarvitsevia matkustajia. Säännöillä on myös luotu korvausjärjestelyjä. Rautatie- ja maantieliikenteeseen sovelletaan kuitenkin edelleen monia poikkeuksia, ja matkustajien oikeuksiin liittyviä kiistoja ratkotaankin usein oikeudessa.

OIKEUSPERUSTA

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

TAVOITTEET

Matkustajien oikeuksia koskevalla unionin lainsäädännöllä pyritään turvaamaan matkustajille yhdenmukainen vähimmäistasoinen 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 unionin perusoikeuskirjan määräyksiä sekä jäsenvaltioiden säännöksiä. Säännösten soveltaminen on kuitenkin 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: syrjimättömyys, liikuntarajoitteisten matkustajien erityissuojelu^[4], matkustajille tiedottaminen, kansalliset valvontaelimet ja valitusten käsittelyjärjestelmät.

[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 pakettikiertomatoista. 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] Järjestelmät, jotka koskevat liikenteenharjoittajien vastuuta onnettomuustapauksissa, on mukautettu kansainvälisiin yleissopimuksiin: Montrealin yleissopimus kansainvälisistä ilmakuljetuksista (saatettiin osaksi unionin lainsäädäntöä ja ulotettiin maan sisäisiin lentoihin asetuksella (EY) N:o 889/2002), Ateenan yleissopimus matkustajien ja matkatavaroiden kuljettamisesta meritse (saatettiin osaksi unionin lainsäädäntöä ja ulotettiin maan sisäisiin kuljetuksiin asetuksella (EY) N:o 392/2009) sekä kansainvälisiä rautatiekuljetuksia koskeva yleissopimus (saatettiin osaksi unionin lainsäädäntöä ja ulotettiin maan sisäisiin kuljetuksiin asetuksella (EY) N:o 1371/2007). Tapauksiin, joita nämä yleissopimukset tai niiden täytäntöön panemiseksi annetut unionin säädökset eivät kata (linja-autokuljetukset ja sisävesikuljetukset), sovelletaan jäsenvaltioiden säännöksiä.

[4] Liikuntarajoitteisilla henkilöillä on muun muassa oikeus ilman lisäkuluja asianmukaiseen apuun, jonka ehtona on ennakkoilmoitus liikenteenharjoittajalle. Linja-autokuljetuksissa tällainen ilmoitus on annettava 36 tuntia ja muiden liikennemuotojen osalta 48 tuntia ennen lähtöaikaa.



A. Lentoliikenne: [asetukset \(EY\) N:o 261/2004](#) ja [\(EY\) 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

- Liikenteenharjoittajan on ensin tiedusteltava, löytyykö vapaaehtoisia, joille ehdotetaan i) 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 yhdessä sovittavana myöhempänä ajankohtana.
- Matkustajille, joiden lennolle pääsy evätään, on tarjottava i) apua (välipalaa, 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 yhdessä sovittavana 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 viive on uudelleenreitityksen jälkeen alle 2 tuntia)	400 euroa (200 euroa, jos viive on uudelleenreitityksen jälkeen alle 3 tuntia)	600 euroa (300 euroa, jos viive on uudelleenreitityksen jälkeen alle 4 tuntia)

Kun lento peruutetaan

- Matkustajalle on tarjottava apua (välipalaa, mahdollisuus soittaa puhelimella sekä tarvittaessa majoitus)^[6].
- 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 iii) yhdessä sovittavana myöhempänä ajankohtana.
- Matkustajalle on annettava välitön korvaus, kuten silloin kun lennolle pääsy evätään, paitsi jos hänelle on ilmoitettu etukäteen lennon peruuttamisesta^[7] tai jos peruuttaminen johtuu poikkeuksellisista olosuhteista^[8].

Kun enintään 1 500 km:n pituinen lento viivästyy vähintään 2 tuntia, kun 1 500–3 500 km:n pituinen lento tai yli 1 500 km:n pituinen EU:n sisäinen lento viivästyy vähintään 3 tuntia ja kun yli 3 500 km:n pituinen lento viivästyy vähintään 4 tuntia

[5]Maaliskuussa 2013 komissio ehdotti näiden sääntöjen (etenkin ns. poikkeuksellisten olosuhteiden määritelmän) selkeyttämistä 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 odottaessa komissio antoi voimassa olevien sääntöjen tulkintaohjeet oikeuskäytännön pohjalta 10. kesäkuuta 2016.

[6]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 tosiasiallisesti maksamistaan kuluista.

[7]Vähintään kaksi viikkoa ennen lentoa. Määräaika voi olla lyhyempi, jos on tehty uudelleenreititys.

[8]Kyseeseen voi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tulla vain ylivoimainen este.



- Matkustajalle on tarjottava apua (välipalaa, 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^[9].

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.

Liikuntarajoitteiset matkustajat

Liikuntarajoitteiset matkustajat ja heidän saattajansa on aina kuljetettava ensisijaisesti. Jos lennolle pääsy evätään, lento peruutetaan tai se viivästyy, liikuntarajoitteisella henkilöllä on viiveen kestosta riippumatta aina oikeus saada apua (välipalaa, mahdollisuus soittaa puhelimella sekä tarvittaessa majoitus).

Komissio esitti maaliskuussa 2013 uuden ehdotuksen asetuksen (EY) N:o 261/2004 muuttamiseksi. Tarkoituksena on parantaa EU:n sääntöjen täytäntöönpanoa selventämällä keskeisiä periaatteita ja matkustajien implisiittisiä oikeuksia, jotka ovat aiemmin johtaneet useisiin riitoihin lentoyhtiöiden ja matkustajien välillä. Yhteispäätösmenttely on edelleen kesken, ja parlamentti ja neuvosto eivät ole vielä päässeet sopimukseen lopullisista ratkaisuista. Komission vuoden 2023 työohjelmassa esitetään ehdotus matkustajien oikeuksia koskevan sääntelykehityksen tarkistamisesta [vuonna 2023](#).

B. Rautatieliikenne: [asetus \(EU\) N:o 1371/2007](#)

Jäsenvaltioilla on mahdollisuus myöntää poikkeuksia useimmista asetuksen säännöksistä kotimaan rautatieliikenteen palveluille (vuoteen 2024 asti), kaupunki-, esikaupunki- ja alueellisen liikenteen palveluille sekä kansainvälisille palveluille, jotka toteutetaan huomattavilta osin unionin ulkopuolella^[10].

Kun kuljetus peruutetaan tai se viivästyy yli 60 minuuttia

- Matkustajan on annettava valita i) matkan uudelleenreititys tai jatkaminen mahdollisimman pian tai ii) yhdessä sovittavana myöhempänä ajankohtana tai iii) lipun hinnan palauttaminen yhden kuukauden kuluessa (ja tarvittaessa maksuton paluumatka ensimmäiseen lähtöpaikkaan).
- Jos hintaa ei palauteta, matkustajalle on tämän pyynnöstä korvattava yhden kuukauden kuluessa ilman matkustusoikeuden menettämistä (paitsi jos hänelle oli ilmoitettu viivästyisestä ennen lipun ostamista) 25 prosenttia matkalipun

[9]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.

[10]Vuonna 2017 komissio ehdotti asetuksen muuttamista kansallisten poikkeusten soveltamisen rajoittamiseksi. Tämä ehdotus on parhaillaan lainsäätäjän käsiteltävänä.



hinnasta, kun kuljetus viivästyy 60–119 minuuttia, ja 50 prosenttia lipun hinnasta, kun viive on tätä pidempi.

- Matkustajalle on lisäksi tarjottava välipalaa, mikäli sellaista on junassa tai asemalla saatavissa, ja majoitus silloin, kun se on tarpeen ja mahdollista.
- Liikenteenharjoittaja vapautuu vastuusta, jos peruuntuminen tai viivästyminen johtuu poikkeuksellisista syistä, joita ei voinut välttää. Korvaukset on kuitenkin tällaisissakin tilanteissa maksettava^[11].

Komission syyskuussa 2017 käynnistämässä asetuksen (EY) N:o 1371/2007 uudelleenlaadinnassa luodaan perusta entistä selkeämmälle kehitykselle liikenteenharjoittajien ja asiakkaiden suhteille. Kyseisessä asetuksessa on tarkoitus vahvistaa rautatieliikennettä koskevat säännöt, joilla varmistetaan matkustajien tehokas suoja ja edistetään rautatieliikennettä.

Parlamentti hyväksyi asetuksen toisessa käsittelyssään huhtikuussa 2021 ([asetus \(EU\) 2021/782](#)). Komissio aikoo antaa asetuksen (EU) 2021/782 mukaisesti täytäntöönpanoasetuksen, jolla yksinkertaistetaan menettelyä, jolla matkustajat hakevat korvausta tai lippujen hinnan palauttamista. Tarkoituksena on laatia vakiolomake rautatieliikennepalvelun viivästyksiä ja peruutuksia varten.

C. Meri- ja sisävesiliikenne: [asetus \(EU\) N:o 1177/2010](#)

Matkustajien oikeuksia sovelletaan meri- ja sisävesiliikenteessä matkustajiin, jotka matkustavat yli 500 metrin matkan konevoimalla kulkevalla aluksella, joka saa kuljettaa yli 12:ta matkustajaa ja kolmea miehistön jäsentä, ja jotka nousevat alukseen unionissa sijaitsevassa satamassa. Samat oikeudet ovat matkustajilla, jotka poistuvat aluksesta unionin satamassa edellyttäen, että palvelun suorittaa unionin liikenteenharjoittaja. Risteilyalusten matkustajien on noustava alukseen unionissa sijaitsevassa satamassa, jotta oikeudet koskisivat heitä, eivätkä eräät viivästyksiä koskevat säännökset kata heitä.

Kun lähtö peruutetaan tai se viivästyy yli 90 minuuttia

- Matkustajille on ilmoitettava asiasta viimeistään 30 minuutin kuluttua aikataulun mukaisesta lähtöajasta.
- Matkustajan on annettava valita i) matkan uudelleenreititys tai jatkaminen mahdollisimman pian tai ii) lipun hinnan palauttaminen seitsemän päivän kuluessa (ja tarvittaessa maksuton paluumatka ensimmäiseen lähtöpaikkaan).
- Matkustajalle on tarjottava apua (paitsi jos matkustajalle oli ilmoitettu viivästyisestä ennen kuin tämä osti lipun), välipalaa, 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 tämän pyynnöstä maksettava yhden kuukauden kuluessa korvaus, paitsi jos hänelle oli ilmoitettu viivästyisestä ennen lipun ostamista tai jos viivästyminen johtuu sääolosuhteista tai poikkeuksellisista syistä, joita ei voinut välttää.

[11]Vuonna 2013 unionin tuomioistuin katsoi, että matkustajilla on oikeus saada osittainen korvaus junalipun hinnasta, jos viivästyminen on huomattava, vaikka se johtuisikin ylivoimaisesta esteestä (asia C-509/11). Komission vuonna 2017 esittämässä ehdotuksessa asetuksen muuttamisesta tämä automaattinen korvaus poistetaan.



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

D. Linja-autoliikenne: [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^[12].

Kun lähtö peruutetaan tai se viivästyy yli 120 minuuttia

- Matkustajille on ilmoitettava asiasta viimeistään 30 minuutin kuluttua aikataulun mukaisesta lähtöajasta.
- Matkustajan on annettava valita 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.
- Jos matka kestää yli kolme tuntia, matkustajalle on tarjottava apua (välipalaa ja tarvittaessa majoitus, joka on kuitenkin rajoitettu kahteen yöhön ja 80 euroon yöltä), jos lähtö viivästyy 90 minuuttia. Majoitusta ei tarvitse järjestää, jos viivästyminen johtuu sääolosuhteista tai luonnonkatastrofista.

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. Komissio hyväksyi 13. toukokuuta 2020 uuden [suosituksen](#) matkustajille ja matkailijoille tarjottavista matkakupongeista vaihtoehtona hinnan palauttamiselle peruutetuista matkapaketeista ja kuljetuspalveluista covid-19-pandemian yhteydessä.

Komissio hyväksyi 23. toukokuuta 2022 [liikennealaa koskevan varautumissuunnitelman](#) 19-pandemian aikana kertyneiden kokemusten perusteella ja niiden haasteiden huomioon ottamiseksi, joita liikenneala on kohdannut Venäjän Ukrainaa vastaan käymän sodan vuoksi. Molemmat kriisit ovat vaikuttaneet voimakkaasti tavara- ja henkilöliikenteeseen.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on puoltanut määrätietoisesti matkustajien oikeuksia kaikissa liikennemuodoissa. Nykyisin sen päätavoite on varmistaa, että viime vuosina

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



hyväksytyjä 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 säännösten täytäntöönpanon valvontaa.

Parlamentti on myös kannattanut nykyisten oikeuksien parantamista. Se on kiinnittänyt huomiota kuljetussopimusten kohtuuttomiin tai hyvän kauppataivan 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 pannaan täytäntöön rautatie- ja maantieliikennettä koskevia asetuksia.

Parlamentin tärkeimmät asiaan liittyvät päätökset sisältyvät seuraaviin päätöslauselmiin:

- [marraskuun 25. päivänä 2009 annettu päätöslauselma](#) lentoyhtiöiden konkurseista 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 annettu lainsäädäntöpäätöslauselma](#) ehdotuksesta 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](#). Parlamentti kehotti varmistamaan matkustajien oikeuksien yhdenmukaisen suojan kaikissa eri liikennemuodoissa.

Davide Pernice
10/2023



2.2.4. KANSANTERVEYS

Kansanterveyspolitiikka on hiljattain noussut keskeiselle sijalle unionin päätöksenteossa covid-19-pandemian myötä. Lisäksi tähän on vaikuttanut se, että parlamentti määrittäi syöväntorjunnan yhdeksi painopistealoksestaan, ja se, että on toteutettu toimia vahvemman Euroopan terveysunionin rakentamiseksi. Euroopan terveysunionia koskevassa aloitteessa käsitellään välittömiä ja tulevia terveyteen liittyviä kysymyksiä. Näitä ovat muun muassa covid-19-kriisi, rajat ylittävien terveysuhkien sietokyvyn kehittäminen, syöväntorjuntasuunnitelman täytäntöönpano, Euroopan lääkestrategian edistäminen ja terveydenhuollon digitalisoinnin parantaminen.

OIKEUSPERUSTA

[Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen](#) (SEUT) 168 artikla (kansanterveyden suojeleminen), 114 artikla (sisämarkkinat) ja 153 artikla (sosiaalipolitiikka).

TAVOITTEET

[EU:n kansanterveyspolitiikalla](#) on seuraavat tavoitteet:

- suojellaan ja parannetaan unionin kansalaisten terveyttä
- tuetaan terveydenhuoltojärjestelmien ja -infrastruktuurin uudistamista ja digitalisointia
- parannetaan Euroopan terveydenhuoltojärjestelmien häiriönsietokykyä
- annetaan unionin jäsenvaltioille paremmat valmiudet ehkäistä ja torjua tulevia pandemioita.

TAUSTAA

Vuonna 1992 tehdyllä Maastrichtin sopimuksella luotiin selkeä oikeusperusta terveyspoliittisten toimenpiteiden hyväksymiselle. Vuonna 1997 tehdyllä Amsterdamin sopimuksella vahvistettiin asiaa koskevia määräyksiä ja annettiin EU:lle mahdollisuus hyväksyä toimenpiteitä, joilla varmistetaan ihmisten terveyden korkeatasoinen suojeleminen.

Samalla kun on ilmaantunut monia merkittäviä terveysongelmia, potilaat ja terveydenhuollon ammattihenkilöt ovat hyödyntäneet vapaata liikkuvuutta EU:n sisällä, mikä on lisännyt kansanterveysasioiden merkitystä unionissa. Euroopan lääkeviraston (EMA) ja Euroopan tautien ehkäisy- ja valvontakeskuksen (ECDC) perustaminen korosti unionin yhä suurempaa roolia terveyspolitiikassa. Euroopan kemikaaliviraston (ECHA) ja Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen (EFSA) kaltaiset virastot edistävät edelleen EU:n terveyspolitiikan vahvistamista. [Asetuksella \(EU\) 2021/522](#) perustetusta EU4Health-ohjelmasta myönnetään rahoitusta terveyden alalla kaudella 2021–2027. Covid-19-kriisin aikana tehostettiin toimia ja kollektiivisen selviytymiskyvyn ja rajat ylittävän terveysturvan tarve korostui. Tämän seurauksena EU siirtyi kohti vahvaa Euroopan terveysunionia.

Euroopan terveysunionin vuosien 2021–2027 yleistavoitteet koskevat erityisesti välittömiä ja pysyviä terveyteen liittyviä kysymyksiä. Näitä ovat muun muassa covid-19-



kriisin torjuminen, rajatylittäviä terveysuhkia vastaan puolustautumisen vahvistaminen, [EU:n syöväntorjuntasuunnitelman](#) ja [Euroopan lääkestrategian](#) kaltaisten aloitteiden täytäntöönpano ja digitaalisen terveydenhuollon edistäminen. EU tekee edelleen myös maailmanlaajuisia yhteistyötä terveyshaasteisiin vastaamiseksi muun muassa rokotteiden kehittämisen ja mikrobilääkeresistenttien infektioiden torjunnan aloilla.

SAAVUTUKSET JA NYKYTILANNE

A. Terveys kaikissa politiikoissa -periaate (HiAP)

[Terveys kaikissa politiikoissa -periaate](#) (HiAP) määriteltiin EU:n lähestymistavaksi vuonna 2006, ja se on vahvistettu SEUT-sopimuksessa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa. Siinä otetaan huomioon kansanterveyskysymysten monialainen luonne ja pyritään sisällyttämään terveysnäkökohdat kaikkiin asiaankuuluviin politiikkoihin (SEUT:n 9 artikla ja 168 artiklan 1 kohta sekä perusoikeuskirjan 35 artikla). Tässä lähestymistavassa otetaan järjestelmällisesti huomioon päätösten vaikutukset terveyteen kaikilla muilla politiikan aloilla, jotta voidaan parantaa väestön terveyttä ja oikeudenmukaisuutta terveysasioissa. Esimerkiksi [Pelloilta pöytään -strategialla](#) edistetään paitsi kestävien myös terveellisempien elintarvikkeiden tuotantoa. [Saasteettomuustoisuunnitelmalla](#) saadaan aikaan puhtaampi ja terveellisempi elinympäristö. [EU4Health-ohjelmalla \(2021–2027\)](#) autetaan muiden rahastojen ja ohjelmien ohella terveyskysymysten käsittelemistä eri näkökulmista. Monilla politiikoilla pyritään ehkäisemään ilmastonmuutoksesta johtuvia terveyteen kohdistuvia vahinkoja. Näitä ovat muun muassa helleaalloista ja luonnonkatastrofeista johtuvien kuolemantapausten lisääntyminen sekä muutokset veden välityksellä tarttuvien ja hyönteisten, etanoiden ja muiden vaihtolämpöisten eläinten levittämien tautien tarttumistavoissa. Lisäksi vuonna 2022 voimaan tulleessa [kahdeksannessa ympäristöalan toimintaohjelmassa](#) kehoitetaan vahvistamaan ilmastokysymykset käsittävän ympäristöpolitiikan ja terveyspolitiikan välisiä kytköksiä.

B. Tautien ehkäisy ja terveyden edistäminen

Ennaltaehkäisytoimia toteutetaan monenlaisilla aloilla, ja niitä ovat muun muassa aloitteet syövän sekä tarttuvien ja ei-tarttuvien tautien torjumiseksi, rokottaminen ja mikrobilääkeresistenssin torjuminen.

Syöpä on toiseksi yleisin kuolinsyy EU:ssa. Sen vaikutukset eivät tunnu vain henkilökohtaisella ja perhetasolla, vaan myös terveydenhuoltojärjestelmissä, taloudellisissa resursseissa ja talouden yleisessä tuottavuudessa. Unionin tasolla toteutetaan useita syöpää koskevia aloitteita. Parlamentti perusti vuosiksi 2020–2022 syöväntorjuntaa käsittelevän erityisvaliokunnan (BECA) kartoittamaan toimenpiteitä, joita EU voi toteuttaa syövän torjumiseksi. Vuonna 2021 esitelty [EU:n syöväntorjuntasuunnitelma](#) kattaa ennaltaehkäisyn, varhaisen diagnosoinnin, hoidon ja seurannan. Se edustaa EU:n toimia syövänhoidon alan kasvaviin haasteisiin vastaamiseksi. Komissio esitteli syyskuussa 2022 [uuden lähestymistavan](#), jolla tuetaan jäsenvaltioiden ponnisteluja syöpäseulontojen käyttöönoton vauhdittamiseksi. Lähestymistavan avulla pyritään nostamaan rinta-, paksu- ja peräsuolisyyövän sekä kohdunkaulan syövän seulonta-astetta sen EU:n syöväntorjuntasuunnitelman tavoitteen mukaisesti, jonka mukaan vuoteen 2025 mennessä näitä seulontoja olisi suoritettava 90 prosentille seulontoihin oikeutetusta väestöstä.

Komissio käynnisti joulukuussa 2021 ei-tartuvia tauteja koskevan EU:n aloitteen, [”Healthier together – EU non-communicable diseases initiative”](#), jonka avulla



pyritään auttamaan unionin jäsenvaltioita ei-tarttuvista taudeista aiheutuvan taakan vähentämisessä ja kansalaisten hyvinvoinnin parantamisessa. Arvioiden mukaan yli 84 miljoonalla ihmisellä EU:ssa on mielenterveysongelmia. [Mielenterveyttä ja henkistä hyvinvointia koskeva EU:n yhteinen toiminta](#) oli voimassa 2013–2018, ja sen pohjalta laadittiin [mielenterveyttä ja hyvinvointia koskeva EU:n toimintasuunnitelma](#), jolla edistetään mielenterveyttä. Itsemurha on toiseksi yleisin kuolinsyy 15-29-vuotiaiden ikäryhmässä, ja masennuksen, itsensä vahingoittamisen ja itsemurhien ehkäiseminen, niistä puhuminen, leimaamisen välttäminen ja avunsaanti ovat edelleen keskeisen tärkeitä. Parlamentti antoi 13. syyskuuta 2022 [päättöslauselman](#) covid-19-sulkutoimien vaikutuksista nuoriin, jossa se kehotti komissiota nimeämään Euroopan mielenterveyden teemavuoden. [Vuoden 2023 EU4Health-työohjelmasta](#) annetaan edelleen tukea mielenterveyden edistämiseen ja mielenterveysongelmien ehkäisemiseen. Sydän- ja verisuonitaudit ovat yleisin kuolinsyy EU:ssa. Huumeet, alkoholi ja tupakka ovat elintapoihin liittyviä tekijöitä, joilla on vakavia vaikutuksia ihmisten terveyteen ja jotka lisäävät sydän- ja verisuonitautien riskiä. Niiden käytön torjuminen on kansanterveyspolitiikan tärkeimpiä tehtäviä. Tupakkatuotedirektiivi ([direktiivi 2014/40/EU](#), jota on sovellettu vuodesta 2016) ja tupakkaverodirektiivi ([neuvoston direktiivi 2011/64/EU](#)) olivat virstanpylväitä tässä prosessissa. Huumeiden käytöstä aiheutuu myös kustannuksia ja haittaa kansanterveydelle ja turvallisuudelle. Neuvosto hyväksyi joulukuussa 2020 [EU:n huumausainestrategian \(2021–2025\)](#). Strategia muodostaa EU:n huumausainepolitiikalle kattavan toimintapolitiittisen kehyksen, ja siinä määritellään laittomia huumausaineita koskevan politiikan strategiset painopisteet seuraavilla kolmella keskeisellä politiikka-alalla: huumausaineiden tarjonnan vähentäminen, huumausaineiden kysynnän vähentäminen sekä huumausaineisiin liittyviin haittoihin puuttuminen. [Vuonna 2006 julkaistun EU:n alkoholistrategian](#) tarkistaminen [ei etene tällä hetkellä](#).

Tartuntatautien ja [rajatylittävien terveysuhkien](#) varalta ECDC on perustanut varhaisvaroitus- ja reagointijärjestelmän, ja terveysturvakomitea koordinoi toimia epidemioiden puhjetessa. Yhteistyö YK:n alaisen Maailman terveysjärjestön (WHO) kanssa on näissä tapauksissa ratkaisevan tärkeää, kuten covid-19-pandemian puhkeaminen vuoden 2020 alussa osoitti. Useita tilapäisiä toimenpiteitä hyväksyttiin kiireellisellä menettelyllä (niitä voi seurata tarkoitukseen varatulla [EUR-Lex-verkkosivulla](#) sekä [koronavirustoimia koskevalla komission verkkosivulla](#)). Tällaisia toimenpiteitä ovat esimerkiksi

- Euroopan parlamentin ja neuvoston [asetus \(EU\) 2020/1043](#), annettu 15. heinäkuuta 2020, kliinisten tutkimusten tekemisestä ihmisille tarkoitetuilla lääkkeillä, jotka sisältävät muuntogeenisiä organismeja tai koostuvat niistä ja jotka on tarkoitettu koronavirustaudin (covid-19) hoitoon tai ehkäisyyn, ja tällaisten lääkkeiden toimittamisesta.
- Komission tiedonannot aiheista ”[EU:n strategia covid-19-rokotteiden kehittämiseksi](#)” ja ”[Covid-19-rokustusstrategioihin ja covid-19-rokotteiden käyttöönottoon liittyvät valmistelutoimet](#)”.
- Neuvoston 13. lokakuuta 2020 hyväksymä [suositus](#) covid-19-pandemian johdosta toteutettavia matkustustoimenpiteitä koskevista yhteisistä perusteista ja yhteisistä puitteista.



Komissio jatkoi vuoden 2020 aikana lisätoimien toteuttamista selviytymis- ja palautumiskyvyn parantamiseksi useilla aloilla kaikissa jäsenvaltioissa. Toimenpiteisiin kuuluvat kansallisten kontaktien jäljityssovellusten yhdistäminen, matkustamista koskevien poikkeusjärjestelyjen laajentaminen, laajamittaisemmat testausjärjestelyt ja rokotetoimitusten turvaaminen. Covid-19-pandemian hillitsemistä koskevaan pakettiin kuuluvat

- [komission tiedonanto uusista covid-19-vastatoimista](#)
- [komission suositus covid-19-testausstrategioista](#)
- [komission suositus pika-antigeenitestien käytöstä SARS-CoV-2-infektion diagnosoinnissa.](#)

[Lääkeviraston toimeksiantoa](#) jatkettiin vuonna 2022, ja [rajatylittävistä vakavista terveysuhkista annetulla uudella asetuksella](#) laajennettiin ECDC:n toimeksiantoa ja annettiin [terveyshätätilanteiden valmiusviranomaiselle](#) (HERA) lisävaltuuksia.

C. Yhteiskunnan muutokset ja väestökehitys

[Väestörakenteen muutosta koskevassa komission vuoden 2023 kertomuksessa](#) tarkastellaan ikääntymisestä, väestön vähenemisestä ja työikäisten määrän vähenemisestä johtuvia haasteita. Keskeisiä haasteita ovat väestön ikääntyminen unionissa, ikääntyneiden hyvän elämänlaadun varmistaminen ja terveydenhuoltojärjestelmien kestävydestä huolehtiminen. Vuonna 2020 WHO käynnisti terveen ikääntymisen vuosikymmenen, ja komissio julkisti tässä yhteydessä tammikuussa 2021 [vihreän kirjan väestön ikääntymisestä](#).

Vuonna 2016 hyväksyttiin muuttoliikekriisistä aiheutuvien haasteiden seurauksena [kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista koskeva toimintasuunnitelma](#). Toimintasuunnitelmassa käsitellään muun muassa maahanmuuttajien kokemia terveyteen liittyviä ongelmia, jotka koskevat esimerkiksi terveystalvelujen saatavuutta. Komissio esitti vuonna 2020 [Euroopan muuttoliikeagendan](#) ja [uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen](#), joiden avulla pyritään virtaviivaistamaan edelleen unionin toimintapolitiikkoja tällä alalla.

Jo vuonna 2015 parlamentti vaati vähentämään lasten epätasa-arvoisuutta muun muassa terveyden alalla ja lapsitakuun käyttöönottoa osana [EU:n suunnitelmaa lapsiköyhyyden torjumiseksi](#). Neuvosto hyväksyi kesäkuussa 2021 komission ehdotuksen [eurooppalaisen lapsitakuun perustamisesta](#). Seuraavaksi jäsenvaltiot [laativat](#) kansalliset suunnitelmansa, joissa esitetään, miten ne aikovat panna lapsitakuun täytäntöön vuoteen 2030 mennessä.

D. Lääkkeet (2.2.5)

Lääkkeellä tarkoitetaan kaikkia aineita tai aineiden yhdistelmiä, joita käytetään ihmisten sairauksien hoitoon tai ehkäisyyn. [Direktiivissä 2001/83/EY](#) ja [asetuksessa \(EY\) N:o 726/2004](#) vahvistetaan myyntilupia koskevat vaatimukset ja menettelyt sekä luvan saaneiden valmistajien valvontaa koskevat säännöt. [Asetuksella \(EU\) 2019/1243](#) muutettiin kyseisiä säädöksiä ja otettiin käyttöön erityisiä toimia lääkkeiden saatavuuden takaamiseksi ja lääkepuolan torjumiseksi koko EU:ssa. Kansalliset viranomaiset voivat myöntää lääkkeelle luvan hajautetun menettelyn avulla tai komissio voi antaa luvan keskitetyn menettelyn avulla, jolloin lääkevirasto suorittaa tieteelliset arvioinnit. Lääkevirasto on myös vastuussa lääkkeiden kehittämisen edistämisestä, myyntilupien arvioinnista, lääkkeiden turvallisuuden seurannasta ja tiedottamisesta



terveydenhuollon ammattilaisille. Kliiniset tutkimukset ovat ihmisillä suoritettavia lääketutkimuksia, joissa tutkitaan lääkkeen tehoa ja turvallisuutta. Tammikuussa 2022 voimaan tullessa [asetuksessa \(EU\) N:o 536/2014](#) vahvistettiin kliinisten lääketutkimusten hyväksymistä ja suorittamista koskevat yhdenmukaistetut säännöt.

Komissio esitteli huhtikuussa 2023 nk. [lääkepaketin](#), jonka tavoitteena on parantaa lääkkeiden saatavuutta ja saattaa ne kohtuuhintaisemmiksi. Samalla se esitti ehdotuksen [neuvoston suositukseksi](#) mikrobilääkeresistenssin torjuntatoimien tehostamisesta. Neuvosto hyväksyi 13. kesäkuuta 2023 [suosituksen](#) mikrobilääkeresistenssin torjumiseksi toteutettavien EU:n toimien tehostamisesta yhteinen terveys -lähestymistavan mukaisesti.

E. Sähköiset terveyspalvelut

EU on parhaillaan toteuttamassa toimia terveydenhuoltojärjestelmien digitalisoimiseksi. Terveystieteen digitalisoinnilla tarkoitetaan digitaaliteknologian ja tiedonhallintajärjestelmien käyttöönottoa terveydenhuollon eri osa-alueilla. Siihen kuuluu sähköisten potilaskertomusten, terveydenhuollon etäpalvelujen, puettavien laitteiden, mobiilisovellusten, data-analyysien ja muiden digitaalisten välineiden käyttö. Komission jäsen Stella Kyriakides totesi terveysalan tulevaisuutta käsitellessä vuoden 2023 huippukokouksessa pitämässään puheessa, että digitalisaatio voi parantaa terveydenhuollon laatua, saavutettavuutta ja häiriönsietokykyä. Terveystieteen digitalisointi on osa [EU:n digitaalisten sisämarkkinoiden](#) strategiaa, jolla pyritään yhdenmukaistamaan jäsenvaltioiden digitaalista kehitystä.

Sähköisten terveyspalvelujen verkosto on [direktiivin 2011/24/EU](#) 14 artiklalla perustettu vapaaehtoinen verkosto, joka toimii sähköisistä terveyspalveluista vastaavien toimivaltaisten viranomaisten foorumina. Vuonna 2018 annetussa [komission tiedonannossa terveys- ja hoitoalan digitaalimurroksen edellytyksistä digitaalisilla sisämarkkinoilla](#) esitetään painopisteinä kansalaisten turvallinen pääsy terveystietoihinsa, myös yli rajojen, yksilöllinen lääketiede yhteisen eurooppalaisen tietoinfrastruktuurin avulla, joka mahdollistaa sen, että tutkijat ja muut terveydenhuollon ammattilaiset voivat yhdistää resurssinsa eri puolilla EU:ta, ja kansalaisten voimaannuttaminen käyttäjäpalautteen antamiseen ja potilaskeskeiseen hoitoon käytettävien digitaalisten välineiden avulla (terveysalan mobiilisovellukset ja yksilöllinen lääketiede). [Sähköisten terveyspalvelujen digitaalisen palveluinfrastruktuurin](#) avulla varmistetaan unionin kansalaisten hoidon jatkuvuus heidän matkustaessaan EU:ssa. Toukokuussa 2022 esitettiin [eurooppalaista terveysdata-avaruutta](#) koskeva lainsäädäntöehdotus, jolla pyritään antamaan EU:n kansalaisille mahdollisuus hallita terveystietojaan ja tutkijoille ja innovoijille mahdollisuus vaihtaa tietoja rajojen yli ja varmistamaan samalla tietosuojasäännösten noudattaminen.

F. Terveystieteen menetelmien arviointi

Terveystieteen menetelmien arvioinnin tavoitteena on tarjota näyttöön perustuvaa tietoa terveydenhuollon menetelmistä, jotta voidaan varmistaa turvallinen, tehokas, potilaskeskeinen ja kustannustehokas terveyspolitiikka. Kansalliset viranomaiset hyödyntävät terveydenhuollon menetelmien arvioinnin tuloksia myös tehdessään päätöksiä siitä, mistä menetelmistä olisi maksettava korvauksia kansallisella tasolla. Kyseisessä arvioinnissa arvioidaan terveydenhuollon menetelmän lisäarvoa. Tässä yhteydessä terveydenhuollon menetelmillä tarkoitetaan lääkkeitä, lääkinnällisiä laitteita ja diagnoosivälineitä, kirurgisia toimenpiteitä sekä toimenpiteitä sairauksien



ehkäisemiseksi, diagnosoimiseksi tai hoitamiseksi. Joulukuussa 2021 annettiin [uusi asetus terveydenhuollon menetelmien arvioinnista](#).

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on johdonmukaisesti edistänyt yhtenäisen kansanterveyspolitiikan kehittämistä. Se on myös pyrkinyt aktiivisesti lujittamaan ja edistämään terveyspolitiikkaa lukuisien terveyttä koskevien lausuntojen, selvitysten, keskustelujen, kirjallisten kannanottojen ja valiokunta-aloitteisten mietintöjen avulla. Kuluva vaalikauden alussa se vaati asettamaan syöpätorjunnan unionin terveyspolitiikan keskeiseksi painopisteeksi ja toimi siten aktiivisemmin poliittisen asialistan laatimisen alalla. Parlamentti edisti covid-19-pandemian yhteydessä aktiivisesti Euroopan tason koordinoituja toimia ja [korosti tarvetta](#) sitoutua huomattavasti tiiviimpään yhteistyöhön terveyden alalla Euroopan terveysunionin luomiseksi.

Ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunta ([ENVI](#)) on parlamentin tärkein toimija [terveysasioissa](#). Vuoden 2023 alussa parlamentti päätti uuden pysyvän kansanterveyden alivaliokunnan (SANT) asettamisesta. Se vahvistaa parlamentin roolia EU:n terveyspolitiikan valvonnassa ja sen kehityksen edistämiseksi. Parlamentti nosti yhdeksännellä vaalikaudella myös tarpeen koordinoita syöpätorjuntaa paremmin unionin tasolla poliittisen asialistan keskeiseksi painopisteeksi asettamalla syöpätorjuntaa käsittelevän erityisvaliokunnan.

Parlamentti vaati erillistä eurooppalaista terveysohjelmaa ja EU4Health-ohjelman tukemisen takaamista. Lisäksi se valvoo elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoa vuoropuhelujen, kysymysten, selvitysten ja sisäisen tutkimuksen avulla ja korostaa terveysuudistusten merkitystä. Parlamentti on myös kannattanut johdonmukaisesti henkisen hyvinvoinnin edistämistä ja mielenterveyden asettamista etusijalle EU:n politiikan laadinnassa.

Lisätietoja aiheesta on [ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunnan](#) sekä [kansanterveyden alivaliokunnan](#) verkkosivuilla.

Maria-Mirela Curmei / Christian Kurrer
10/2023



2.2.5. LÄÄKKEET JA LÄÄKINNÄLLISET LAITTEET

Lääkkeet ja lääkinnälliset laitteet vaikuttavat suoraan ihmisten terveyteen, ja niihin sovelletaan sisämarkkinasäännöksiä. Kansanterveyden suojelemiseksi ja näiden tuotteiden turvallisuuden varmistamiseksi on otettu käyttöön vankka oikeudellinen kehys. EU:n tällä alalla käsittelemiä keskeisiä kysymyksiä ovat esimerkiksi kohtuuhintaisten lääkkeiden saatavuus, mikrobilääkeresistenssin torjunta, kliinisten tutkimusten eettinen suorittaminen, tekoälyn käyttö lääkinnällisissä laitteissa sekä tutkimuksen ja kehittämisen kannustimet.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 168 ja 114 artikla.

TAUSTAA

Jäsenvaltiot vastaavat terveyspolitiikan laatimisesta sekä terveyspalvelujen ja sairaanhoidon järjestämisestä ja toteuttamisesta. EU:lla on täydentävää toimivaltaa, jonka ansiosta se voi tukea ja koordinoita 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 ihmisten sairauksien hoitoon tai ehkäisyyn. EU on säännellyt vuodesta 1965 lähtien lääkkeiden markkinoille saattamista, luokittelua ja merkintöjä, millä on pyritty suojelemaan kansanterveyttä. Euroopan lääkevirasto on vastannut keskitetysti useimpien lääkkeiden arvioinnista. Vuonna 1995 otettiin käyttöön keskitetty hyväksymismenettely, jotta voitiin sujuvoittaa hyväksymistä ja taata lääketuotteiden toimitusten vakaus. Tämän alan ensisijaiset lainsäädäntökehykset ovat [direktiivi 2001/83/EY](#) ja [asetus \(EY\) N:o 726/2004](#), joissa annetaan säännöt myyntilupia koskevien keskitettyjen ja hajautettujen menettelyjen käytöstä. Näitä kehyksiä muutettiin [asetuksella \(EU\) 2019/1243](#), jolla otetaan käyttöön erityistoimenpiteitä lääkkeiden saatavuuden varmistamiseksi ja lääkepulan hallitsemiseksi EU:ssa. Komissio antoi huhtikuussa 2023 ehdotuksen [uudeksi direktiiviksi](#), jolla kumotaan [direktiivi 2001/83/EY](#), ja ehdotuksen [uudeksi asetukseksi](#), jolla kumotaan [asetus \(EY\) N:o 726/2004](#).

Lääkkeiden markkinoille saattamisen jälkeen lääkevirasto valvoo niitä koko niiden käyttöiän ajan lääketurvatoimintaa koskevan järjestelmän avulla. Järjestelmään tallennetaan kaikki potilaiden hoidossa todetut lääkkeiden haittavaikutukset.

Lääkkeitä koskevien yleisten sääntöjen lisäksi harvinaissairauksien hoitoon käytettävistä harvinaislääkkeistä ([asetus \(EY\) N:o 141/2000](#)), lastenlääkkeistä ([asetus \(EY\) N:o 1901/2006](#)) ja pitkälle kehitetyistä terapioiden ([asetus \(EY\) N:o 1394/2007](#)) on annettu erityisasetukset. Lisätietoja tästä aiheesta on jaksossa D.



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. Vaatimuksia on vuodesta 1990 kehitetty vaiheittain sekä EU:ssa että kansainvälisesti, ja ne kodifioidaan unionin lainsäädäntöön, mikä on pakollista lääketeollisuudelle. Viimeisimmässä EU:n lainsäädännön tarkistuksessa vuonna 2014 vahvistettiin yhdenmukaiset säännöt kliinisten tutkimusten hyväksymisestä ja suorittamisesta ([asetus \(EU\) N:o 536/2014](#)). Kliinisistä tutkimuksista on tehtävä tieteellinen ja eettinen arviointi, ja niille on myönnettävä ennakkolupa. Lisäksi niitä voidaan suorittaa ainoastaan siinä tapauksessa, että tutkittavien oikeuksia, turvallisuutta, ihmisarvoa ja hyvinvointia suojellaan, minkä on oltava kaikkia muita etuja tärkeämpää, ja että tavoitteena on 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, mikä lisää kliinisen tutkimuksen avoimuutta ja saavutettavuutta.

C. Pitkälle kehitetyssä terapiassa käytettävät lääkkeet

Pitkälle kehitetyssä terapiassa käytettävät lääkkeet ovat suhteellisen uusia 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](#) ja [direktiivi 2009/120/EY](#). Mahdollisen tautien tartuntariskin vuoksi kudoksiin ja soluihin on sovellettava tiukkoja turvallisuus- ja laatuvaatimuksia. Ihmiskudosten ja -solujen luovuttamista, hankintaa, testausta, käsittelyä, säilömistä, säilytystä ja jakelua koskevien laatu- ja turvallisuusvaatimusten vahvistamisesta annettu [direktiivi 2004/23/EY](#) on siksi erittäin tärkeä näiden tuotteiden kannalta. Lääkevirastoon on perustettu [pitkälle kehitetyistä terapioiden käsittelevä komitea](#), jonka tehtävänä on arvioida tällaisissa terapioiden käytettyjen lääkkeiden laatua, turvallisuutta ja tehoa. Se seuraa myös tämän uuden biolääketieteen alan tieteellistä kehitystä, joka tarjoaa valtavia mahdollisuuksia sekä potilaille että toimialalle.

D. Harvinaislääkkeet ja lastenlääkkeet

Myös lastenlääkkeistä on annettu erityissäädös ([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 niissä on iänmukainen annostus ja annostelumuoto. [Asetuksella \(EU\) 2019/5](#) muutetaan asetusta (EY) N:o 1901/2006 sen huomioon ottamiseksi, että erityisistä velvoitteista, joiden noudattamatta jättämisestä voidaan määrätä taloudellisia seuraamuksia, säädetään nyt asetuksessa ([EY\) N:o 726/2004](#)). Lääkeyhtiöt tekevät lapsilla tutkimuksia saadakseen näyttöä uusien lääkkeiden turvallisuudesta ja tehosta ennen myyntiluvan hakemista. Lääkeviraston [lastenlääkekomitea](#) arvioi näitä tutkimuksia ja niistä saatuja tietoja.

EU:ssa harvinaissairauksia ovat ne, joita sairastaa enintään viisi ihmistä kymmenestä tuhannesta, ja harvinaislääkkeet on kehitetty erityisesti näiden sairauksien hoitoon. [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. Vuonna 2017 komissio aloitti [arvioinnin](#) tekemisen lastenlääkkeitä ja harvinaislääkkeitä koskevasta lainsäädännöstä. Komissio toteutti vuonna 2021 touko- ja heinäkuun välisenä aikana [julkisen kuulemisen](#) tästä aiheesta. Marraskuussa 2022 komissio julkaisi [tiedotteen](#) harvinaislääkkeeksi määrittelemistä ja määrittelyn siirtämistä rahoittajalta toiselle koskevien hakemusten muotoa ja sisältöä koskevasta ohjeista. Koska harvinaissairaudet ovat globaali huolenaihe, lääkevirasto tekee laajamittaista yhteistyötä vastaavia tehtäviä hoitavien maailmanlaajuisten kumppaniensa kanssa harvinaislääkkeiden määrittelemiseksi ja arvioimiseksi.

Harvinaislääkkeitä ja lastenlääkkeitä käsitellään myös komission vuonna 2023 osana uutta lääkepakettia antamassa [ehdotuksessa](#) uudeksi asetukseksi ihmisille tarkoitettuja lääkkeitä koskevasta unionin lupa- ja valvontamenettelyistä.

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 [asetuksessa \(EU\) 2017/746](#) vahvistetaan säännöt lääkinnällisten laitteiden ja *in vitro* -diagnostiikkaan tarkoitettujen lääkinnällisten laitteiden markkinoille saattamisesta ja niille tehtävistä kliinisistä tutkimuksista. Nämä asetukset [tulivat voimaan](#) toukokuussa 2021 ja toukokuussa 2022. 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, laaditaan yksilöllinen laitetunnistetta koskeva järjestelmä laitteen jäljittämiseksi ja perustetaan eurooppalainen lääkinnällisten laitteiden tietokanta. Euroopan parlamentin ja neuvoston [asetuksella \(EU\) 2023/607](#) (annettu 15. maaliskuuta 2023) muutetaan edellä mainittuja asetuksia tietyjä lääkinnällisiä laitteita ja *in vitro* -diagnostiikkaan tarkoitettuja lääkinnällisiä laitteita koskevien siirtymäsääntösten osalta. Kyseisellä uudella asetuksella pidennetään lääkinnällisistä laitteista annetussa asetuksessa säädettyä siirtymäkautta tietyin edellytyksin. Lisäksi siinä poistetaan sekä lääkinnällisiä laitteita koskevasta asetuksesta että *in vitro* -diagnostiikkaan tarkoitetuista lääkinnällisistä laitteista annetusta asetuksesta ”loppuunmyyntipäivä”, jonka jälkeen ennen siirtymäkausia tai niiden aikana markkinoille saatetut laitteet, jotka ovat vielä toimitusketjussa, olisi poistettava markkinoilta.

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 mikrobilääkeresistenssin torjumiseksi. [Eurooppalainen 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 1. kesäkuuta 2023 [päättölauselman](#), jossa käsitellään EU:n toimia mikrobilääkeresistenssin torjumiseksi. Lisäksi neuvosto hyväksyi 13. kesäkuuta 2023 [suosituksen](#) mikrobilääkeresistenssin torjumiseksi toteutettavien EU:n toimien tehostamisesta yhteinen terveys - lähestymistavan mukaisesti. Komissio antoi helmikuussa 2023 [delegoidun asetuksen \(EU\) 2023/905 asetuksen \(EU\) 2019/6](#) täydentämisestä vahvistamalla säännöt, joita sovelletaan kieltoon käyttää tiettyjä mikrobilääkkeitä eläimillä.

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](#) edistetään terveyteen liittyvää tutkimusta ja vastataan nykyisiin haasteisiin käsittelemällä sellaisia aiheita kuin elinikäinen terveys, terveyteen vaikuttavat ympäristölliset ja sosiaaliset tekijät, ei-tarttuvat taudit ja harvinaissairaudet, tartuntataudit, välineet, teknologiat ja digitaaliset ratkaisut terveydenhuoltoa ja hoitoalaa varten sekä terveydenhuoltojärjestelmät.

Tärkeä rooli on myös muilla EU:n rahoittamilla ohjelmilla, kuten vuosien 2021–2027 [EU4Health-ohjelmalla](#), joka perustettiin kriisivalmiuden parantamiseksi, ja vuosien 2021–2027 [Euroopan sosiaalirahasto plussalla](#), jolla tuetaan terveydenhuoltopalvelujen saatavuutta. Lisäksi EU on antanut huomattavasti tukea innovatiivisten lääkkeiden ja kiireellisten hoitojen kehittämiseen ja nopeuttanut potilaiden mahdollisuuksia saada uusia hoitoja IMI-aloitteen ja sitä edeltäneiden aloitteiden ansiosta.

Maailman terveysjärjestön mukaan oikeus terveyteen kattaa myös olennaisten lääkkeiden saatavuuden. Siitä huolimatta terveydenhoidon saatavuus on vahvasti riippuvaista kohtuuhintaisten lääkkeiden saatavuudesta. Eri jäsenvaltioiden välillä on eroja innovatiivisten lääkkeiden myynnissä, mikä johtuu taloudellisista eroista ja terveydenhuoltoinfrastruktuurin eroista. Talouskriisi on pahentanut tilannetta. Parlamentti on huolestunut tästä vakavasta tilanteesta, ja se on julkaissut useita valiokunta-aloitteisia mietintöjä lääkkeiden saatavuudesta. Vuonna 2017 parlamentti antoi [päättölauselman](#) vaihtoehdoista lääkkeiden saatavuuden parantamiseksi. Kohtuuhintaisten lääkkeiden saatavuus pysyy nykyisen komission ensisijaisena tavoitteena, kuten sen vuonna 2020 julkaisemassa [lääkestrategiassa](#) korostetaan.

Euroopan lääkevirastossa [ihmisille ja eläimille tarkoitettujen hyväksytyjen lääkkeiden saatavuutta käsittelevä työryhmä](#) tarjoaa strategisia ja rakenteellisia ratkaisuja, joilla voidaan puuttua lääkkeiden toimitushäiriöihin ja varmistaa lääkkeiden jatkuva saatavuus EU:ssa, kun taas rakenteet ja prosessit, jotka EMA on perustanut lääkepulan hoitamiseksi Euroopan lääkeviraston roolin vahvistamisesta annetun [asetuksen \(EU\) 2022/123](#) mukaisesti, koskevat etupäässä toimia kriisitilanteissa.

Koska joidenkin lääkkeiden saatavuushäiriöt aiheuttavat huolta ja Ukrainan sodan ja energiakriisin kaltaiset geopoliittiset tapahtumat sekä korkea inflaatio ovat heikentäneet lääkkeiden saatavuutta entisestään, on kiinnitettävä huomiota myös



lääkkeiden toimittajiin. Lääkevirasto antoi tätä varten vuonna 2019 [ohjeita](#) lääkkeiden saatavuushäiriöiden havaitsemiseen ja ilmoittamiseen.

Joulukuussa 2021 annettiin [asetus \(EU\) 2021/2282](#) terveysteknologian arvioinnista ja direktiivin 2011/24/EU muuttamisesta. Uusi asetus tuli voimaan tammikuussa 2022, ja sitä sovelletaan tammikuusta 2025 alkaen. Uudessa asetuksessa määritellään tukikehys ja yhteistyömenettelyt terveysteknologian kliinistä arviointia varten EU:n tasolla sekä terveysteknologioiden kliinistä arviointia koskevat yhteiset menetelmät. Sen avulla voidaan muun muassa nopeuttaa uusien lääkkeiden saatavuutta.

Neuvosto hyväksyi 7. maaliskuuta 2023 [komission ehdotuksen](#), jolla jatketaan siirtymäkautta lääkinnällisiä laitteita koskevan asetuksen mukaisiin uusiin sääntöihin mukautumiseksi.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on edistänyt johdonmukaisesti yhtenäistä kansanterveyspolitiikkaa ja lääkealan politiikkaa, jossa otetaan huomioon sekä kansanterveydelle koituvat edut että toimialan näkökohdat. Uusimpiin säädöksiin, joiden antamiseen parlamentti osallistui erittäin aktiivisesti lainsäätäjänä, kuuluvat asetukset kliinisistä tutkimuksista, lääkinnällisistä laitteista ja in vitro -diagnostiikkaan tarkoitetuista lääkinnällisistä laitteista. Parlamentti puolusti lainsäädäntömenettelyn aikana potilasturvallisuuden parantamista. Päätöslauselmissa, jotka eivät liity lainsäädäntöön, ja ajankohtaisista aiheista, kuten tekoälyn käytöstä lääkinnällisissä laitteissa, lääkkeiden saatavuudesta tai mikrobilääkeresistenssistä, käydyissä keskusteluissa korostuu se, että parlamentti kiinnittää huomiota nykyisiin haasteisiin ja uusiin uhkiin. Komission jäsenen Kyriakidesin kuulemistilaisuudessa parlamentti korosti lisäksi tarvetta toteuttaa toimia näihin haasteisiin tarttumiseksi.

Vuonna 2021 terveysteknologian arviointia koskevasta [asetuksesta \(EU\) 2021/2282](#) käydyissä neuvotteluissa parlamentti halusi varmistaa, että terveysteknologian arvioinnilla edistetään innovointia, joka tarjoaa parhaita tuloksia potilaille ja koko yhteiskunnalle, ja että terveydenhuollon ammattilaiset, potilaat ja terveydenhuollon yksiköt saavat tietää, merkitseekö uusi terveysteknologia parannusta nykyiseen terveysteknologiaan, kun otetaan huomioon hyödyt ja riskit.

Lisätietoja aiheesta on [ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunnan \(ENVI\)](#) sekä [kansanterveyden alivaliokunnan \(SANT\)](#) verkkosivuilla.

Maria-Mirela Curmei / Christian Kurrer
10/2023



2.2.6. ELINTARVIKETURVALLISUUS

Elintarviketurvallisuutta koskevalla EU:n politiikalla pyritään suojelemaan ihmisten terveyttä ja kuluttajien etuja sekä takaamaan sisämarkkinoiden häiriötön toiminta. Viime vuosina elintarviketurvallisuutta koskevia tavoitteita on laajennettu siten, että niihin on sisällytetty ilmastonmuutoksen aiheuttama elintarviketurvan heikkeneminen. EU varmistaa, että elintarvike- ja rehuhygieniää, eläinten ja kasvien terveyttä sekä elintarvikkeiden kautta leviävien zoonoottisten tautien ja elintarvikkeiden saastumisen torjuntaa koskevia vaatimuksia noudatetaan. EU sääntelee myös elintarvikkeiden ja rehujen merkintöjä.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 43 ja 114 artikla, 168 artiklan 4 kohta ja 169 artikla

TAUSTA

Elintarvikkeiden turvallisuutta koskevaa politiikkaa uudistettiin perusteellisesti 2000-luvun alkupuolella, kun elintarvike- ja rehualalla puhkesi useita kriisejä (kuten BSE-tauti ja dioksiinikriisi). Tämän seurauksena on kehitetty pelloilta pöytään -linjaus, jolla pyritään takaamaan kaikkien unionissa kaupan olevien elintarvikkeiden turvallisuuden korkea taso kaikissa tuotanto- ja jakeluvaiheissa riippumatta siitä, onko ne tuotettu EU:ssa vai tuotu EU:n ulkopuolisista maista. Alan lainsäädäntö muodostaa monimutkaisen ja yhtenäisen sääntöjärjestelmän, 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 tiukkoja turvallisuusnormeja elintarvikkeiden ja rehujen suhteen, mutta niitä koskevia vaaratilanteita sattuu edelleen. EU:lla on yhdessä kansallisten viranomaisten ja Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen (EFSA) kanssa vankka järjestelmä näiden turvallisuusongelmien havaitsemiseksi ja niiden ratkaisemiseksi. Näitä sääntöjä kehitetään edelleen yhteinen terveys -lähestymistavan mukaisesti komission [Pelloilta pöytään -strategian](#) yhteydessä. Strategia esiteltiin vuonna 2020 osana Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa, ja sen tavoitteena on tehdä elintarvikkeiden tuotannosta ympäristöystävällistä.

SAAVUTUKSET

A. Yleinen lainsäädäntö

Unionin elintarvike- ja rehulainsäädännön [yleisistä periaatteista ja vaatimuksista](#) säädetään vuonna 2002 hyväksytyssä puiteasetuksessa, ja siinä otetaan huomioon ennalta varautumisen periaate ([2.5.1](#)). Asetuksessa esitettiin riskinarviointimalli ja annettiin yleisiä säännöksiä elintarvikkeiden ja rehujen jäljitettävyydestä. Sillä perustettiin [elintarvikkeita ja rehuja koskeva nopea hälytysjärjestelmä](#), jonka avulla jäsenvaltiot ja komissio voivat nopeasti vaihtaa tietoja ja koordinoita reagoimistaan elintarvikkeiden tai rehujen aiheuttamiin terveysuhkiin. Puiteasetuksella perustettiin myös EFSA, jonka tehtävänä on arvioida kaikkia elintarvikeketjuun liittyviä riskejä ja antaa niistä tietoja. Glyfosaattia koskeneen eurooppalaisen



kansalaisaloitteen ja toimivuustarkastuksen jälkeen EU on tarkistanut yleisen elintarvikelainsäädäntönsä. Tavoitteena oli 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 alkoi tarkistaa myös muita keskeisiä säädöksiä avoimuuden lisäämiseksi ja jotta ne olisivat yleisen elintarvikelainsäädännön mukaisia. Tällaisia ovat muun muassa [uuselintarvikkeita](#), [muuntogeenisiä organismeja](#), [torjunta-aineita](#), [elintarvikkeiden kanssa kosketukseen joutuvia materiaaleja](#) ja [elintarvikelisiä aineita](#) koskevat säädökset.

B. Elintarvikehygienian

EU pyrkii varmistamaan elintarvikehygienian aina maataloilta kuluttajille asti. Huhtikuussa 2004 hyväksyttiin pellolta pöytään -linjauksen mukaisesti uusi oikeudellinen kehys, ns. hygieniapaketti ([asetus \(EY\) N:o 852/2004](#)), joka kattoi [elintarvikehygienian](#), [eläinperäisiä elintarvikkeita koskevat erityiset hygieniasäännöt](#) ja [ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden virallisen valvonnan](#) järjestämisen unionissa. Siinä säädetään myös tuoretta lihaa, simpukoita, maitoa ja maitotuotteita koskevista erityissäännöistä. Elintarvikeketjun eri toimijat asetetaan säädöspaketissa suoraan vastuuseen elintarvikehygieniasta hyödyntämällä vaara-analyysiin ja kriittisiin hallintapisteisiin perustuvaa itsesääntelyjärjestelmää, jota seurataan toimivaltaisten viranomaisten tehtäväksi annetun virallisen valvonnan avulla. Elintarvikehygieniasta annetun asetuksen liitteet [saatettiin ajan tasalle](#) maaliskuussa 2021. Asetusta (EY) N:o 852/2004 on muutettu useita kertoja, jotta varmistetaan sellaisten hygieniakäytäntöjen noudattaminen, joilla suojaudutaan allergeeneilta, helpotetaan elintarvikkeiden turvallista uudelleenjakelua ja lisätään yritysten työntekijöiden tietoisuutta elintarviketurvallisuudesta.

EU:n elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista annetulla [asetuksella \(EY\) N:o 178/2002](#) lisätään jäljitettävyyttä koskevia sääntöjä. Jos elintarvike aiheuttaa terveysriskin, yritysten on viipymättä poistettava se markkinoilta, tiedotettava asiasta käyttäjille ja ilmoitettava asiasta asiaankuuluvalla viranomaiselle.

C. Elintarvikkeiden saastuminen

Elintarvikkeiden saastuminen voi olla luonnollista tai johtua viljelykäytännöistä tai tuotantoprosesseista. [Asetus \(EU\) 2023/915](#), jolla korvattiin aiempi asetus (EY) N:o 1881/2006, tuli voimaan toukokuussa 2023, ja siinä vahvistetaan enimmäismäärät erilaisille elintarvikkeissa oleville vierasaineille. Asetuksessa määritetään kansanterveyden suojelemiseksi tiettyjen vierasaineiden (esimerkiksi nitraattien, raskasmetallien ja dioksiinien) enimmäismäärät niin eläin- kuin kasvipärisissä elintarvikkeissa, ja näitä enimmäismääriä tarkistetaan säännöllisesti. Jäämät elintarvikkeissa voivat olla peräisin myös niitä tuottavista eläimistä, joita on hoidettu eläinlääkkeillä tai jotka ovat altistuneet torjunta-aineille tai biosidivalmisteille. Jäämien enimmäismäärät määritetään ja niitä tarkistetaan säännöllisesti. Unionin markkinoille ei voi saattaa elintarvikkeita, joissa on liian suuria määriä vierasaineita.

Lisäksi on laadittu säännöt elintarvikkeiden kanssa kosketukseen joutuvista materiaaleista, kuten elintarvikkeiden kuljetukseen tai käsittelyyn tarkoitetuista materiaaleista, pakkausmateriaaleista sekä keittiötarvikkeista ja ruokailuvälineistä. [Vuonna 2019 muutetussa puiteasetuksessa](#) säädetään yleisistä vaatimuksista kaikille tällaisille materiaaleille ja tarvikkeille, jotta varmistetaan, että näistä materiaaleista ei siirry elintarvikkeisiin ainesosia niin paljon, että se aiheuttaisi haittaa ihmisten



terveydelle. Asetuksen liitteessä I luetellaan 17 elintarvikepakkausmateriaalia ja -tarviketta (kaikki elintarvikkeiden kanssa kosketukseen joutuvat materiaalit ja tarvikkeet), joihin voidaan soveltaa yksityiskohtaisempia säännöksiä sisältäviä EU:n erityistoimenpiteitä. [Komission asetuksessa \(EY\) N:o 2023/2006](#) määritetään elintarvikkeiden kanssa kosketukseen joutuvien materiaalien ja tarvikkeiden hyviä tuotantotapoja koskevat vaatimukset. Esimerkiksi muoveihin sovelletaan bisfenoli A:n käyttörajoituksia pikkulasten muovisissa tuttipulloissa. Vuonna 2011 EU konsolidoi yhdeksi asiakirjaksi ([asetus \(EU\) N:o 10/2011](#)) säädöksensä, jotka koskevat elintarvikkeiden kanssa kosketukseen joutuviin materiaaleissa käytettäviä muoveja. Komissio hyväksyi syyskuussa 2022 [elintarvikkeiden kanssa kosketukseen joutuvien kierrätysmuovimateriaalien ja -tarvikkeiden turvallisuutta koskevat uudet säännöt](#).

D. 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. Esimerkiksi soijan, gluteenin tai laktoosin kaltaisista allergisoivista aineista on ilmoitettava selkeästi pakkauksessa. Joulukuusta 2016 alkaen on sovellettu uutta asetusta, joka koskee [elintarviketietojen antamista kuluttajille](#). Tärkein sen tuoma uudistus oli, että tuottajat veloitettiin ilmoittamaan pakkaamattomiin elintarvikkeisiin sisältyvät allergisoivat aineet esimerkiksi ravintoloissa ja ruokaloissa. Tuottajien on myös ilmoitettava jalostamattoman lihan alkuperä (tietty muut lihatyypit kuin naudanliha, jonka alkuperämerkinnät olivat jo pakollisia) sekä keinotekoiset elintarvikkeet, joissa esimerkiksi on käytetty kasviperäisiä aineksia juuston tai lihan asemesta. [Alkuperän ilmoittamista](#) koskevissa säännöksissä annetaan yksityiskohtaiset säännöt, joiden mukaisesti on (muutamin poikkeuksin) ilmoitettava kasvatus- ja teurastuspaikka valmiiksi pakatun tuoreen, jäädytetyn tai jäädytetyn sian-, lampaan-, vuohen- ja siipikarjan lihan osalta.

Elintarvikkeiden merkinnät, esillepano tai mainonta eivät saa johtaa kuluttajia harhaan. [Asetuksessa \(EY\) N:o 1924/2006](#) määritetään selkeät säännöt sallituille ravitsemus- ja terveysväitteille (kuten ”vähärasvainen” tai ”runsaskuituinen” tai elintarvikkeen ja terveyden välistä yhteyttä koskevat väitteet). Väitteiden on perustuttava tieteelliseen näyttöön, ja ne löytyvät EU:n julkisesta terveysväiterekisteristä.

Vuonna 2013 annetussa [tietyille väestöryhmille tarkoitettuja elintarvikkeita](#) koskevassa asetuksessa ei enää käytetä yleisluokittelua ”ruokavaliovalmisteet”, vaan säännöt koskevat tiettyjä haavoittuvassa asemassa olevia väestöryhmiä, kuten imeväisiä ja pikkulapsia tai henkilöitä, joiden terveydentila vaatii tiettyä hoitoa tai jotka noudattavat vähäenergistä ruokavaliota laihdutustarkoituksessa. Kyseinen asetus [saatettiin ajan tasalle vuonna 2021](#) ja [maaliskuussa 2023](#).

E. Elintarvikkeisiin lisättävät ainesosat

Elintarvikkeiden lisäaineet, entsyymit ja aromiaineet – joista käytetään myös nimitystä ”elintarvikkeiden parannusaineet” – ovat aineita, joita lisätään elintarvikkeisiin tiettyssä tarkoituksessa. Niitä ovat esimerkiksi väri-, makeutus- ja säilöntäaineet. Näiden aineiden hyväksyntämenettelystä, käytön edellytyksistä ja merkinnästä on annettu säännöt. EU:n lainsäädännön mukaan elintarvikelisiä aineiden on saatava hyväksyntä ennen kuin niitä käytetään elintarvikkeissa. Hyväksynnän jälkeen nämä aineet luetellaan elintarvikelisiä aineista annetussa [asetuksessa \(EY\) N:o 1333/2008](#) vahvistetussa EU:ssa sallittujen elintarvikelisiä aineiden



rekisterissä. Asetuksessa määritetään myös edellytykset, joiden täytyessä näitä aineita voidaan käyttää. Kyseisellä asetuksella luotiin myös kattava luettelo unionissa käytettäväksi hyväksytyistä elintarvikelisiä aineista. Luettelo julkistettiin kokonaisuudessaan [asetuksessa \(EU\) N:o 1129/2011](#). Sama koskee myös ravintolisiä, kuten vitamiineja ja kivennäisaineita, joita voidaan lisätä elintarvikkeeseen sen monipuolistamiseksi tai sen tietyn ravitsemuksellisen piirteen vahvistamiseksi sillä edellytyksellä, että ne ovat sallittujen ainesosien ja niiden hyväksytyjen lähteiden luettelossa.

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. [Virallisen valvonnan järjestämiä koskeva alkuperäinen oikeudellinen kehys](#) laadittiin sen varmistamiseksi, että rehu- ja elintarvikelainsäädäntöä sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen noudattamista valvotaan. Toukokuussa 2013 komissio esitti säädöspaketin, johon sisältyy ehdotuksia eläinten terveyden, kasvien terveyden, kasvien lisäysaineiston ja virallisen valvonnan alalta. Paketissa sovellettu lähestymistapa eläinten terveyden suojeluun oli aiempaa korostetummin riskiperusteinen, ja tarkoituksena oli tehostaa virallista valvontaa, jotta vältetään mahdollisimman pitkälti elintarvikekriisit ja -petokset. Maaliskuussa 2016 hyväksyttiin uusi eläinten terveyttä koskeva unionin säädös ([tarttuvista eläintaudeista annettu asetus](#)), jota on sovellettu huhtikuusta 2021 alkaen. Sen painopiste on eläintautien torjunnassa ja hävittämisessä. Tähän pyritään selkeyttämällä vastuita ja varmistamalla varhainen havaitseminen ja valvonta. [Asetuksella \(EU\) 2016/429](#) konsolidoidaan useita eläinten terveyttä koskevia säännöksiä yhdeksi säädökseksi. Siinä vahvistetaan suuntaviivat sellaisten tautien ehkäisemiseen ja hallintaan, jotka voivat tarttua eläinten välillä tai eläimistä ihmisiin.

EU:n uudella kasvinterveysjärjestelmällä ([kasvintuhoojien vastaisista suojaustoimenpiteistä annettu asetus eli kasvinterveysasetus](#)) pyritään suojelemaan satoja, hedelmiä, vihanneksia ja metsiä kasvintuhoojien ja tautien kulkeutumiselta ja leviämiseltä. Sen tavoitteena on myös tehostaa EU:n ulkopuolisista maista peräisin olevien kasvien tuontitarkastuksia, yhdenmukaistaa kasvipassit ja lisätä sellaisten kasvien määrää, joiden istutusta varten tarvitaan passi. Asetusta alettiin soveltaa pääosiltaan joulukuussa 2019, samoin kuin [uutta virallisesta valvonnasta annettua asetusta](#), joka kattaa myös kasvien terveyden ja eläimistä saatavat sivutuotteet.

G. Rehuja ja rehujen merkintöjä koskeva lainsäädäntö

Rehualan toimijoiden on huolehdittava siitä, että kaikissa niiden valvonnassa olevissa tuotanto-, jalostus- ja jakeluvaiheissa toimitaan [rehuhygieniää](#) koskevien unionin sääntöjen mukaisesti, ja niiden on taattava täydellinen jäljitettävyyttä. Tämä kattaa myös rehun tuonnin kolmansista maista ja näihin suuntautuvaan viennin. Elintarviketuotannossa käytettäviä eläimiä ruokittaessa tuottajien on pidettävä rehun, eläinten ja eläinperäisten tuotteiden biologisen, kemiallisen ja fyysisen saastumisen riski niin alhaisena kuin se on kohtuudella mahdollista. [Haitallisia aineita rehuissa](#) koskee erillinen direktiivi, ja siinä vahvistetaan muun muassa raskasmetallien sallitut enimmäispitoisuudet ja kielletään saastuneen rehuaineksen laimentaminen. [Rehun merkintöjä ja kaupan pitämistä](#) koskevilla säännöillä varmistetaan rehujen turvallisuuden ja sitä kautta kansanterveyden suojelun korkea taso sekä pyritään tarjoamaan riittävät tiedot käyttäjille ja kuluttajille. [Eläinlääkkeitä](#) koskevat säännökset



on päivitetty [asetuksella \(EU\) 2019/6](#), ja [lääkerehua](#) koskevat säännökset on päivitetty [asetuksella \(EU\) 2019/4](#).

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. Vuodesta 2018 alkaen on sovellettu [uutta asetusta](#), joka parantaa innovatiivisten elintarvikkeiden saatavuutta ja säilyttää samalla elintarviketurvallisuuden korkean tason. Asetuksella otettiin käyttöön yksinkertaistettu ja keskitetty, koko unionin kattava sähköinen hyväksymismenettely uuselintarvikkeille ja kolmansista maista tuleville perinteisille elintarvikkeille (jotka katsotaan unionissa uuselintarvikkeiksi). Ennen kuin komissio hyväksyy ne, EFSA suorittaa keskitetyn tieteellisen turvallisuusarvioinnin, jossa määritellään käyttöehdot, niiden nimitys elintarvikkeena sekä merkintävaatimukset. Kaikki hyväksytyt uuselintarvikkeet otetaan hyväksytyjen uuselintarvikkeiden luetteloon. Asetusta sovelletaan myös kloonatuista eläimistä peräisin oleviin elintarvikkeisiin, kunnes niitä koskevat erityissäännöt tulevat voimaan. Tällaiset elintarvikkeet on näin ollen merkittävä asianmukaisesti.

I. Muuntogeeniset organismit (GMO)

Muuntogeenisellä organismilla (GMO) tarkoitetaan ”ihmistä lukuun ottamatta organismia, jonka perintöainesta on muutettu tavalla, joka ei toteudu luonnossa pariumin tuloksena ja/tai luonnollisena rekombinaationa”^[1]. Nykyaikaisen bioteknologian avulla voidaan esimerkiksi muuntaa kasveja 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 pitämiseksi ([asetus \(EY\) N:o 1829/2003](#), [asetus \(EY\) N:o 1830/2003](#), [asetus \(EY\) N:o 65/2004](#), [asetus \(EY\) N:o 641/2004](#)). Jotta muuntogeeninen organismi voidaan saattaa markkinoille, EFSA:n on yhdessä jäsenvaltioiden tieteellisten elinten kanssa suoritettava tieteellinen riskinarviointi, jolla suljetaan pois kaikki joko ihmisten tai eläinten terveydelle ja ympäristölle aiheutuvat vaarat. Saatuaan EFSA:n lausunnon komissio (joka voi olla eri mieltä) valmistelee ehdotuksen päätökseksi, jolla lupa myönnetään tai evätään ja joka jäsenvaltioiden edustajista koostuvan asiantuntijakomitean olisi hyväksyttävä määräenemmistöllä. Jos komitea ei anna lausuntoa, eli jos määräenemmistöä ei ole sen enempää luvan puolesta kuin sitä vastaan, komission on tehtävä lopullinen päätös. 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 [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](#) erityisten genomimenetelmien avulla elintarvike- ja rehutarkoituksiin luotujen kasvien sääntelystä. Tämä on jatkoa prosessille, joka käynnistettiin vuonna 2018, jolloin Euroopan unionin tuomioistuimien päätöksiä, että näiden tekniikoiden avulla kehitettyjä organismeja olisi säänneltävä

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston [direktiivi 2001/18/EY](#), annettu 12. maaliskuuta 2001, geneettisesti muunnettujen organismien tarkoituksellisesta levittämisestä ympäristöön (EYVL L 106, 17.4.2001, s. 1).



”muuntogeenisinä organismeina” EU:n nykyisen muuntogeenisiä organismeja koskevan [direktiivin 2001/18/EY](#) nojalla.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Hevosenlihaskandaalin ja muiden elintarvikepetosten jälkeen parlamentti vaati, että erityisesti jalostetuissa elintarvikkeissa ainesosana käytetyn lihan alkuperän ilmoittamisesta tehdään pakollista. Parlamentti ja neuvosto pääsivät sopuun uusista säännöistä, joilla tiukennetaan elintarvikkeiden virallista valvontaa ja parannetaan näin elintarvikkeiden jäljitettävyyttä ja petosten torjuntaa. Neuvottelujen aikana parlamentti onnistui vahvistamaan täytäntöönpanon valvontaa petollisten tai vilpillisten käytäntöjen osalta. 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 riskien ja huolenaiheiden noustua pinnalle parlamentti asetti vuonna 2018 torjunta-aineiden lupamenettelyä unionissa käsittelevän erityisvaliokunnan. Tarkistettaessa yleistä elintarvikelainsäädäntöä, millä pyrittiin lisäämään avoimuutta koko elintarvikeketjussa, parlamentti pyrki varmistamaan, että turvallisuustutkimukset julkaistaan ennen kuin annetaan lupa saattaa tuote markkinoille.

Pelloilta pöytään -strategiasta [lokakuussa 2021](#) antamassaan päätöslauselmassa parlamentti muun muassa muistutti unionin elintarvikelainsäädännön keskeisestä roolista elintarvikkeiden turvallisuutta koskevien maailmanlaajusten normien vahvistamisessa.

Parlamentti teetti vuonna 2022 [tutkimuksen](#) riippumattomuutta ja avoimuutta koskevista Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen (EFSA) toimintapolitiikoista.

Lisätietoja tästä aiheesta on [ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunnan \(ENVI\) verkkosivustolla](#).

Maria-Mirela Curmei / Christian Kurrer
10/2023



2.3. SOSIAALI- JA TYÖLLISYYSPOLITIikka



2.3.1. SOSIAALI- JA TYÖLLISYYSPOLITIIKAN YLEISET PERIAATTEET

Euroopan yhdentymisen sosiaalinen ulottuvuus on kehittynyt merkittävästi vuosien myötä. Tärkeä virstanpylväs saavutettiin vuonna 2017, kun parlamentti, neuvosto ja komissio antoivat julistuksen Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista ja vahvistivat sitoutumisensa elin- ja työolojen parantamiseen kaikkialla unionissa. Sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevassa vuoden 2021 toimintasuunnitelmassa esitettiin konkreettisia aloitteita tämän sitoumuksen toteuttamiseksi käytännössä.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 3 artikla sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 9, 10, 19, 45–48 ja 145–161 artikla

TAVOITTEET

SEU:n 3 artiklan mukaan unionilla on velvollisuus tavoitella täystyöllisyyttä ja sosiaalista edistystä. SEUT:n 151 artiklan mukaan Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden yhteisiä sosiaali- ja työllisyysalan tavoitteita ovat työllisyyden edistäminen, elin- ja työolojen kohentaminen, riittävä sosiaalinen suojele, työmarkkinaosapuolten välinen vuoropuhelu sekä inhimillisten voimavarojen kehittäminen pysyvästi korkean työllisyystason varmistamiseksi ja syrjäytymisen torjumiseksi.

SAAVUTUKSET

A. Rooman sopimuksesta Maastrichtin sopimukseen

Rooman sopimuksessa (ETY-sopimus, 1957) määrättiin jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta, jotta työntekijät ja heidän perheensä voisivat hyödyntää täysimääräisesti vapaata liikkuvuutta ja hakea töitä mistä tahansa yhteismarkkinoiden alueella. Siinä vahvistettiin periaate, jonka mukaan miehille ja naisille maksetaan samasta tai samanarvoisesta työstä sama palkka. Unionin tuomioistuimien tunnusti tämän periaatteen välittömän sovellettavuuden. Lisäksi sopimuksessa määrättiin Euroopan sosiaalirahaston (ESR) perustamisesta ([2.3.2](#)).

Euroopan yhtenäisasiakirjalla (1986) otettiin käyttöön uusia politiikanaloja, joilla tehdään määräenemmistö päätöksiä. Näitä ovat esimerkiksi työterveys ja -turvallisuus, työnantajajärjestöjen ja ammattiliittojen mahdollisuus käydä työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua sekä taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus.

Yhä suurempi yksimielisyys vallitsi siitä, että sisämarkkinoiden toteuttamiseen liittyvät sosiaaliset näkökohdat olisi otettava paremmin huomioon. Strasbourgissa joulukuussa 1989 pidetyssä huippukokouksessa käytiin pitkiä keskusteluja, joiden jälkeen yhdentoista jäsenvaltion (Yhdistynyt kuningaskunta oli anonut poikkeusta) valtion- tai hallitusten johtajat hyväksyivät työntekijöiden sosiaalisia oikeuksia koskevan yhteisön peruskirjan (sosiaalinen peruskirja).



B. Amsterdamin sopimuksesta Lissabonin sopimukseen

Yhdistyneen kuningaskunnan jättäytyminen sopimuksen ulkopuolelle johti hankalaan tilanteeseen, kun sosiaalipolitiikan alan toiminnalla oli kahtalainen oikeusperusta. Tästä tilanteesta päästiin vihdoin eroon Amsterdamin sopimuksella (1997), kun kaikki jäsenvaltiot, myös Yhdistynyt kuningaskunta, sopivat sosiaalipolitiikkaa koskevan sopimuksen sisällyttämisestä SEUT:n edeltäjään (151–161 artikla). Yhteispäätösmenettelyä alettiin 153 artiklan mukaisesti soveltaa säännöksiin, jotka koskevat Euroopan sosiaalirahastoa (2.3.2), työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ja yhteisön siirtotyöläisten sosiaaliturvaa (2.3.4). Uuden 19 artiklan nojalla neuvosto voi toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sukupuoleen, rotuun, etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiseksi. Tämän perusteella hyväksyttiin pian sen jälkeen kaksi direktiiviä: direktiivi 2000/43/EY rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta sekä direktiivi 2000/78/EY yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista.

Amsterdamin sopimuksella lisättiin myös korkean työllisyysasteen edistäminen unionin tavoitteisiin ja määrättiin sen tehtäväksi tukea ja täydentää jäsenvaltioiden tämän alan toimintaa, muun muassa laatia yhteensovitettu strategia eli Euroopan työllisyysstrategia (SEUT:n 145-150 artikla) avoimen koordinoitimenetelmän avulla (2.3.3).

Vuonna 2000 Nizzan huippukokouksessa hyväksyttiin Euroopan unionin perusoikeuskirja. Lisäksi perustettiin Euroopan työllisyysstrategian politiikkakehyksessä toimiva **työllisyyskomitea** ja sosiaalisen suojelun komitea edistämään jäsenvaltioiden ja komission välistä yhteistyötä työllisyyden ja sosiaalisen suojelun aloilla (SEUT:n 160 artikla), mutta kaikki ehdotukset yhteispäätösmenettelyn laajentamisesta hylättiin.

Lissabonin strategian vuonna 2005 tehdyn väliarvioinnin seurauksena Euroopan työllisyysstrategian yhteydessä hyväksytyt työllisyyden suuntaviivat sisällytettiin kasvua ja työllisyyttä koskeviin yhdennettyihin suuntaviivoihin.

Vuonna 2007 perustettiin Euroopan globalisaatorahasto, josta tuetaan maailmankaupan huomattavien rakenteellisten muutosten vuoksi työttömiksi jääneitä työntekijöitä (2.3.2).

Vuonna 2007 allekirjoitettu Lissabonin sopimus tarjosi mahdollisuuksia vahvistaa edelleen Euroopan yhdentymisen sosiaalista ulottuvuutta. SEU-sopimuksessa korostetaan nyt unionin sosiaalipoliittisia tavoitteita, kuten täystyöllisyyttä ja sukupolvien välistä yhteisvastuuta (3 artikla). Sen 6 artiklassa todetaan, että Euroopan unionin perusoikeuskirjalla on sama oikeudellinen sitovuus kuin perussopimuksilla. Perusoikeuskirjassa tunnustetaan ”yhteisvastuuseen liittyvät oikeudet”, kuten työntekijöiden oikeus saada tietoja ja tulla kuulluksi, neuvotteluoikeus sekä oikeus oikeudenmukaisiin ja kohtuullisiin työoloihin ja työehtoihin sekä oikeus sosiaaliturvaan ja toimeentuloturvaan. SEUT-sopimuksessa otettiin käyttöön uusi ”horisontaalinen sosiaalilauseke”, joka velvoittaa EU:n täyttämään edellä mainitut sosiaaliset tavoitteet määritellesään ja toteuttaessaan muuta politiikkaansa ja toimintaansa (9 artikla).

C. Lissabonin sopimuksen jälkeinen kehitys

Rahoitus- ja talouskriisin aikana vuonna 2010 hyväksyttiin Eurooppa 2020 -strategia. Yksi siinä painotetuista asioista oli osallistava kasvu, joka edistää sosiaalista ja



alueellista yhteenkuuluvuutta lisäävää korkean työllisyyden taloutta. Strategiassa asetettiin myös viisi yleistavoitetta, joihin kuuluivat merkittävä sosiaalinen tavoite (köyhyysuhan alla eläviä on vähintään 20 miljoonaa vähemmän vuonna 2020) ja sitoutuminen uudelleen työllisyyden alan tavoitteeseen (75 prosentin työllisyysaste 20–64-vuotiaiden ikäryhmässä). Tavoitteiden saavuttamiseksi esitettiin seitsemän **lippulaivahanketta**, joita olivat muun muassa uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelma, jolla pyrittiin uudistamaan joustoturvaa koskevia toimintapolitiikkoja, ja köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan eurooppalainen foorumi ([2.3.9](#)). Aloitteiden edistymistä seurattiin EU:n talouden ohjausjärjestelmän vuotuisen ohjausjakson eli eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa. Vuonna 2014 perustettiin köyhyyden lisääntymisen vuoksi **vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahasto**. Se tarjoaa elintarvikkeina ja perushyödykkeinä annettavaa apua ja sosiaalista osallisuutta edistäviä toimia.

Huhtikuun 26. päivänä 2017 komissio esitteli Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin. Se sisältää 20 perusperiaatetta ja oikeutta, joilla tuetaan uudistettua lähentymisprosessia työ- ja elinolojen parantamiseksi. Ne luokitellaan kolmeen luokkaan: 1) yhtäläiset mahdollisuudet ja pääsy työmarkkinoille, 2) oikeudenmukaiset työolot ja -ehdot ja 3) sosiaalinen suojelu ja osallisuus. Göteborgissa marraskuussa 2017 pidetyssä sosiaalialan huippukokouksessa parlamentti, neuvosto ja komissio korostivat olevansa kaikki asian takana antamalla **yhteisen julistuksen** Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista. Sosiaalisten oikeuksien pilariin liittyy myös nk. sosiaali-indikaattoreiden tulostaulu, jonka avulla seurataan edistymistä alalla ([2.3.9](#)).

Vuonna 2019 perustettiin Euroopan työviranomainen, jonka toimipaikka on Bratislava. Sen pääasiallinen tarkoitus on auttaa jäsenvaltioita ja komissiota varmistamaan, että työvoiman liikkuvuutta ja sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevat unionin säännöt pannaan täytäntöön oikeudenmukaisella, yksinkertaisella ja tehokkaalla tavalla.

Samana vuonna annettiin useita tärkeitä säädöksiä. Vanhempien ja omaistaan hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainottamisesta annetulla direktiivillä (EU) 2019/1158 pyritään parantamaan perhevapaiden saatavuutta ja joustavia työjärjestelyjä sekä lisäämään edelleen miesten ja naisten tasa-arvoa työmarkkinoilla. Avoimista ja ennakoitavista työehdoista annetun direktiivin (EU) 2019/1152 tarkoituksena on tarjota työntekijöille uusia perusoikeuksia, kuten oikeus saada tarkempia tietoja työsuhteen olennaisista seikoista, työsuhteen alussa sovellettavan koeajan keston rajoittaminen, paremmat mahdollisuudet etsiä lisätyötä, kun niin kutsutut yksinoikeuslausekkeet kielletään, viitetuntien ilmoittaminen etukäteen ja pakollisen koulutuksen maksuttomuus. Työntekijöiden ja itsenäisten ammattinharjoittajien sosiaalisen suojelun saatavuudesta annetulla neuvoston suosituksella pyritään kuroma umpeen sosiaaliturvan saatavuuserot.

Koronapandemian puhkeamisen jälkeen hyväksyttiin useita toimenpiteitä, joilla puututtiin kriisin työllisyysvaikutuksiin ja sosiaalisiin seurauksiin, kuten koronaviruksen vaikutusten lieventämistä koskevat investointialoitteet (CRII ja CRII+) ja hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäinen tukiväline (SURE). Lisäksi käynnistettiin koheesiopoliittinen tukitoimi Euroopan pakolaisten auttamiseksi (CARE) ja koheesiota ja Euroopan alueita tukevan elpymisavun (REACT-EU) varoja käyttämällä annettavaa ennakkorahoitusta lisättiin, jotta voidaan tukea jäsenvaltioita



ja alueita hätäavun antamisessa ihmisille, jotka pakenevat Ukrainasta Venäjän hyökkäyksen takia.

Komissio julkaisi 3. maaliskuuta 2021 [Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanoa koskevan toimintasuunnitelman](#). Siinä esitetään konkreettisia aloitteita, joita komissio on sitoutunut toteuttamaan nykyisen toimikautensa aikana (vuoden 2024 loppuun saakka). Lisäksi komissio ehdotti yleistavoitteita vuodelle 2030: vähintään 78 prosentilla 20–64-vuotiaista olisi oltava työpaikka, vähintään 60 prosentin kaikista aikuisista olisi osallistuttava koulutukseen vuosittain ja köyhyys- tai syrjäytymisvaarassa olevien määrää olisi pienennettävä vähintään 15 miljoonalla. EU:n johtajat vahvistivat Portossa 7.–8. toukokuuta 2021 pidetyssä sosiaalialan huippukokouksessa jälleen sitoutumisensa kyseisiin yleistavoitteisiin. Eri toimielimet ja organisaatiot, mukaan lukien Euroopan parlamentti, hyväksyivät [Porton sosiaalisen sitoumuksen](#), ja EU:n valtion- tai hallitusten johtajat hyväksyivät [Porton julistuksen](#). Asiaan liittyvät kansalliset tavoitteet esiteltiin kesäkuussa 2022. Tarkistettu sosiaali-indikaattoreiden tulostaulu, vuosien 2021–2027 monivuotisesta rahoituskehiksestä sekä Next Generation EU -välineestä ja erityisesti [elpymis- ja palautumistukivälineestä](#) myönnettävä rahoitus ja eurooppalaisen ohjauksen yhteydessä toteutettava seuranta helpottavat näiden tavoitteiden saavuttamista.

Samana vuonna hyväksyttiin neuvoston suositus eurooppalaisen lapsitakuun perustamisesta. Sen tarkoituksena on ehkäistä ja torjua sosiaalista syrjäytymistä takaamalla avun tarpeessa oleville lapsille varhaiskasvatuksen, koulutuksen, terveydenhuoltopalvelujen, ravitsemuksen ja asunnon saanti. Euroopan sosiaalirahasto plussan (ESR+) 2021–2027 puitteissa kaikkien jäsenvaltioiden on osoitettava tietty summa lapsiköyhyyden torjuntaan, ja jäsenvaltioiden, joissa köyhyys- tai syrjäytymisvaarassa olevien lasten osuus on EU:n keskiarvoa suurempi, on osoitettava 5 prosenttia ESR+:n määrärahoista tähän tarkoitukseen.

Riittävästä vähimmäispalkoista Euroopan unionissa annetulla [direktiivillä \(EU\) 2022/2041](#) pyritään torjumaan työssäkäyvien köyhyyttä. Siinä säädetään vaatimuksista varmistaa, että kansallisen lainsäädännön ja/tai työehtosopimusten mukaiset vähimmäispalkat ovat riittäviä, ja parannetaan työntekijöiden tosiasiallista pääsyä vähimmäispalkan suojaan piiriin. Vähimmäispalkan määrittäminen kuuluu edelleen kansalliseen toimivaltaan, mutta jäsenvaltioiden pitää taata, että niiden kansalliset vähimmäispalkat mahdollistavat työntekijöille kohtuullisen elintason.

[Riittävästä vähimmäistoimeentulosta aktiivisen osallisuuden varmistamiseksi annetulla neuvoston suosituksella](#) pyritään torjumaan köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä ja saavuttamaan työllisyyden korkea taso edistämällä riittävää toimeentuloa vähimmäistoimeentulon avulla ja yhteiskuntaan osallistumisen mahdollistavien palvelujen ja peruspalvelujen tosiasiallista saatavuutta vähävaraisille henkilöille sekä tukemalla työkykyisten henkilöiden integroitumista työmarkkinoille.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Vaikka parlamentilla on pitkään ollut vain neuvoo-antava ja valvova rooli, se on aina ollut aktiivinen unionin työllisyys- ja sosiaalipolitiikan kehittämisessä. Euroopan yhdentymisen alkua ajoista saakka parlamentti on toistuvasti vaatinut aktiivisempaa sosiaalipolitiikkaa, joka vastaisi EU:n yhä suurempaa merkitystä talouden alalla. Se on tukenut monia komission tämän suuntaisia ehdotuksia. Parlamentin tiiviillä



osallistumisella Amsterdamin sopimuksen valmisteluun varmistettiin sosiaalipoliittisen sopimuksen ja työllisyyttä koskevan luvun sisällyttäminen perussopimukseen.

Lissabonin strategiaa laadittaessa parlamentti vaati, että työllisyys- ja sosiaalipoliittiset näkökohdat olisi otettava huomioon kasvustrategioiden suunnittelussa, ja totesi, että korkeatasoisen sosiaalisen suojelun olisi oltava keskeisessä asemassa Lissabonin strategiassa. Parlamentti katsoi myös, että Lissabonin strategiassa asetetut sosiaalialan tavoitteet eivät ole tarpeeksi sitovia, ja kehotti jäsenvaltioita seuraamaan tarkasti Eurooppa 2020 -strategian puitteissa toteutettujen uudistusten työllisyys- ja sosiaalipoliittisia vaikutuksia. Parlamentti kehotti vuosien 2007–2008 talouskriisiä koskevissa keskusteluissa voimakkaasti unionia sitoutumaan Euroopan sosiaalisten mallien ja vahvan sosiaalisen Euroopan säilyttämiseen.

Parlamentti on vaatinut toistuvasti työllisyys- ja sosiaalialan tavoitteiden sisällyttämistä paremmin eurooppalaiseen ohjausjaksoon muun muassa tekemällä sosiaalialan indikaattoreista sitovia ja laajentamalla niiden soveltamista siten, että ne kattavat myös muun muassa lapsiköyhyyden ja ihmisarvoisen työn.

Parlamentti on myös **arvostellut talouden sopeuttamishjelmien kaltaisia toimenpiteitä**, joita on toteutettu ilman, että parlamentti on osallistunut niihin. Maaliskuussa 2014 se totesi, että ainoastaan aidosti demokraattisten elinten olisi ohjattava poliittisia prosesseja, jotka liittyvät sopeuttamishjelmien suunnitteluun ja täytäntöönpanoon maissa, joilla on vakavia taloudellisia vaikeuksia.

Parlamentti on myös vahvistanut sitoutumisensa sosiaalisiin arvoihin **päätäessään EU:n talousarviovarojen käytöstä**. Parlamentin ansiosta ESR:n (2.3.2) osuus ohjelmakaudella 2014-2020 oli 23,1 prosenttia EU:n koko koheesiorahoituksesta ja 20 prosenttia kunkin jäsenvaltion ESR-määrärahoista oli käytettävä sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaan. Parlamentin tarkistusten seurauksena vuosien 2021–2027 ESR+:aan sisällytettiin säännöksiä, jotka koskevat lisärahoituksen kohdentamista elintarvike- ja materiaaliapuun, riittävää rahoitusta työmarkkinaosapuolten valmiuksien kehittämiseen ja suojatoimia sen varmistamiseksi, että EU:n rahoittamissa hankkeissa kunnioitetaan kaikilta osin perusoikeuksia.

Parlamentilla oli keskeinen rooli **eurooppalaisen lapsitakuun** perustamisessa. Vuonna 2015 se vaati takuuta, joka auttaisi tarjoamaan jokaiselle köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa olevalle lapselle Euroopassa oikeuden ilmaiseen terveydenhuoltoon, koulutukseen ja varhaiskasvatukseen sekä ihmisarvoiseen asuntoon ja riittävään ravintoon. Vuonna 2017 parlamentti pyysi komissiota toteuttamaan valmistelutoimen mahdollisen lapsitakuujärjestelmän perustamiseksi ja tasoitti näin tietä tälle välineelle.

Talouspolitiikan eurooppalaisesta ohjausjaksosta vuonna 2016 antamassaan päätöslauselmassa parlamentti kehotti komissiota ja jäsenvaltioita vauhdittamaan ylöspäin suuntautuvaa sosiaalista lähentymistä EU:ssa. Se myös kehotti komissiota määrittelemään ja esittämään määrällisesti, mitä se tarkoittaa sosiaalisella oikeudenmukaisuudella. Talouspolitiikan eurooppalaisesta ohjausjaksosta vuonna 2023 antamassaan päätöslauselmassa parlamentti kehotti komissiota kehittämään EU:hun sellaisen talouden ohjausjärjestelmän, joka perustuu solidaarisuuteen, yhdentymiseen, sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen ja lähentymiseen, sukupuolten tasa-arvoon, laadukkaisiin julkisiin palveluihin, mukaan lukien laadukas julkinen koulutusjärjestelmä kaikille, laadukkaisiin työpaikkoihin ja kestävään kehitykseen.



Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista antamassaan päätöslauselmassa parlamentti ilmaisi täyden tukensa komission tämän alan aloitteelle mutta korosti myös, että kaikilla olisi oltava tietyt keskeiset oikeudet, ja kehotti työmarkkinaosapuolia ja komissiota tekemään yhteistyötä esittääkseen ehdotuksen **asianmukaisia työehtoja ja -oloja** koskevaksi puitedirektiiviksi.

Heinäkuun 4. päivänä 2017 parlamentti antoi päätöslauselman työoloista ja epävarmoista työsuhteista. Siinä se totesi, että epätavanomaiset ja epätyypilliset työmuodot ovat yleistymässä. Se nosti asian uudelleen esille 22. lokakuuta 2020 antamassaan päätöslauselmassa, jossa todettiin, että epätyypillisissä työsuhteissa olevat työntekijät kärsivät eniten covid-19-kriisin haittavaikutuksista eivätkä he usein kuulu jäsenvaltioiden toteuttamien toimenpiteiden piiriin.

Parlamentti esitti vuonna 2020 painopisteensä sellaisen vahvan sosiaalisen Euroopan osalta, jolla autetaan oikeudenmukaisten siirtymien toteutumista, ja kehotti sisällyttämään perussopimukseen Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin ja sosiaalista edistystä koskevan pöytäkirjan. Lisäksi se kehotti jäsenvaltioita ja komissiota hyväksymään Portossa asetettuja vuoteen 2030 ulottuvia tavoitteita koskevan kunnianhimoisen toimintaohjelman, jossa asetetaan sitovia sosiaalialaa koskevia tavoitteita.

Vuonna 2021 parlamentti kehotti covid-19-pandemian seurauksena laatimaan unionin säädöksen, jolla taataan työntekijöille oikeus olla digitaalisesti tavoittamattomissa työajan ulkopuolella. Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan yhteydessä parlamentti [ilmaisi](#) olevansa huolissaan kriisin vakavista sosiaalisista ja työllisyysvaikutuksista erityisesti nuorten kannalta. Se myös kannatti siirtymistä kestävään, osallistavaan ja selviytymiskykyiseen kasvumalliin, joka tukee ylöspäin suuntautuvaa sosiaalista lähentymistä ja vahvistaa EU:n talouden ja yhteiskuntien kestäväää kehitystä ja selviytymiskykyä.

Lisätietoja tästä aiheesta on [työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunnan verkkosivustolla](#).

Monika Makay
10/2023



2.3.2. EUROOPAN SOSIAALIRAHASTO PLUS

Euroopan sosiaalirahasto (ESR) perustettiin Rooman sopimuksella. Sen tarkoituksena oli tuolloin parantaa työntekijöiden liikkuvuutta ja työllistymismahdollisuuksia. Sittemmin sen tehtäviä ja toimintasääntöjä on muutettu siten, että ne ilmentävät jäsenvaltioiden talouden ja työllisyyden sekä unionin tasolla määriteltyjen poliittisten painotusten kehittymistä.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 46 artiklan d alakohta, 149 artikla, 153 artiklan 2 kohdan a alakohta, 164 artikla, 175 artiklan 3 kohta ja 349 artikla

TAVOITTEET

Euroopan sosiaalirahasto plussan (ESR+) tavoitteena on tukea jäsenvaltioita covid-19-pandemian aiheuttaman kriisin torjunnassa sekä korkean työllisyystason, oikeudenmukaisen sosiaalisen suojelun ja vihreään ja digitaaliseen talouteen siirtymiseen valmiin, osaavan ja sopeutumiskykyisen työvoiman varmistamisessa. ESR + on EU:n tärkein väline, jonka avulla investoidaan ihmisiin.

SAAVUTUKSET

A. Aiemmat ohjelmakaudet

Euroopan sosiaalirahasto (ESR) perustettiin rakennerahastoista ensimmäisenä. Ensimmäisinä vuosina, aina vuoteen 1970 saakka, ESR:stä korvattiin jäsenvaltioille puolet niiden työntekijöiden ammatillisen koulutuksen kustannuksista ja heille maksetuista muuttoavustuksista, joihin talouden rakennemuutokset vaikuttivat. Rahastosta annettiin tuolla ajanjaksolla tukea kaikkiaan yli kahdelle miljoonalle hengelle. Vuonna 1971 rahaston määrärahoja lisättiin merkittävästi neuvoston päätöksellä, ja [neuvoston päätöksen 83/516/ETY](#) mukaisesti vuonna 1983 toteutetun seuraavan uudistuksen myötä rahaston tukitoimia suunnattiin uudelleen nuorisotyöttömyyden torjuntaan ja tukea eniten tarvitseville alueille. [Euroopan yhteisön perustamissopimukseen](#) sisällytettiin yhteisön sisäisen taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tavoite [Euroopan yhtenäisasiakirjalla \(1986\)](#). Yhtenäisasiakirjalla luotiin täten perusta rakennerahastojen perinpohjaiselle uudistukselle, jonka tavoitteena oli ennen kaikkea sovittaa yhteen rahastojen suunnittelua ja toimintaa. [Maastrichtin sopimuksella](#) laajennettiin ESR:n tuen soveltamisalaa siten, että tarkoituksena oli helpottaa ”teollisiin muutoksiin ja tuotantojärjestelmien muutoksiin sopeutumista”. Seuraavalla ohjelmakaudella (1994–1999) taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tukemiseen varattu rahoitus kaksinkertaistui.

[Agenda 2000 -asiakirjassa](#) rakennerahastojen yleistä rakennetta yksinkertaistettiin ohjelmakautta 2000–2006 varten. ESR:lle, jolla silloin oli 60 miljardin euron määrärahat, annettiin tehtäväksi tukea sekä koheesipolitiikan että [Euroopan työllisyysstrategian toteuttamista \(2.3.3\)](#). Siitä myönnettiin yhteisrahoitusta yhteisön Equal-aloitteelle, josta



tuettiin innovatiivisia, maiden rajat ylittäviä hankkeita syrjinnän ja muiden epäkohtien torjumiseksi työmarkkinoilla.

Ohjelmakaudella 2007–2013 käytössä oli enää kolme rakennerahastoa: ESR, Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR) ja koheesiorahasto. Niiden yhteisenä tehtävänä oli saavuttaa lähentymistavoite (81,5 prosenttia varoista), alueellisen kilpailukyvyyn ja työllisyyden tavoite (16 prosenttia varoista) sekä alueiden välisen yhteistyön tavoite (2,5 prosenttia varoista).

Rakennerahastojen varojen jakamisessa jäsenvaltioille käytetään laskentakaavaa, jossa otetaan huomioon väestömäärä ja asukastiheys, alueellinen vauraus sekä työttömyysaste ja koulutustaso. Jäsenvaltiot sopivat laskentakaavasta neuvotellessaan kunkin jakson monivuotisesta rahoituskehiksestä. Yksi rakennerahastojen tärkeimmistä piirteistä on täydentävyysperiaate, jonka mukaan jäsenvaltiot eivät voi käyttää rakennerahastoja korvaamaan omia julkisia menojaan, jotka joka tapauksessa toteutettaisiin.

B. Ohjelmakausi 2014–2020

1. Viisi yhteisten sääntöjen kattamaa rakennerahastoa

Ohjelmakaudella 2014–2020 käytettävissä oli viisi Euroopan rakenne- ja investointirahastoa eli EAKR, ESR, koheesiorahasto, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (maaseuturahasto) ja Euroopan meri- ja kalatalousrahasto, joihin kaikkiin sovellettiin 17. joulukuuta 2013 annetussa [asetuksessa \(EU\) N:o 1303/2013](#) vahvistettuja yhteisiä sääntöjä. Lisäksi rahastokohtaisissa asetuksissa määriteltiin tukitoimien alat ja muut yksityiskohdat. Euroopan sosiaalirahastosta 17. joulukuuta 2013 annetussa [asetuksessa \(EU\) N:o 1304/2013](#) vahvistettiin ESR:n tehtävät sekä sen tuen soveltamisala, erityissäännökset ja tukikelpoiset menolajit.

Sen määrärahat olivat 74 miljardia euroa, ja siitä annettiin yhteisrahoitusta monivuotisen rahoituskehiksen 2014–2020 seitsenvuotisen keston ajan toteutettaviin kansallisiin tai alueellisiin toimenpideohjelmiin, joita jäsenvaltiot ehdottivat ja jotka hyväksyttiin komission päätöksellä.

Siinä keskityttiin seuraaviin neljään temaattiseen tavoitteeseen:

- kestävien ja laadukkaiden työpaikkojen edistäminen ja työvoiman liikkuvuuden tukeminen
- sosiaalisen osallisuuden edistäminen ja köyhyyden ja syrjinnän torjunta
- investoiminen koulutukseen, myös ammatilliseen koulutukseen ja elinikäiseen oppimiseen
- viranomaisten ja sidosryhmien institutionaalisten valmiuksien ja tehokkaan julkishallinnon edistäminen.

ESR:n roolia vahvistettiin kaudella 2014–2020 ottamalla käyttöön oikeudellisesti sitova velvoite kohdentaa sille vähintään 23,1 prosenttia koko koheesiorahoituksesta. Rahasto auttoi joka vuosi noin 10:tä miljoonaa ihmistä löytämään työtä tai parantamaan taitojaan, jotta he voisivat löytää työtä tulevaisuudessa.

2. Euroopan sosiaalirahasto ja nuorisotyöllisyysaloite

ESR-asetukseen sisältyi myös nuorisotyöllisyysaloite, jonka kokonaismäärärahat olivat 8,8 miljardia euroa kaudella 2014–2020. Nuorisotyöllisyysaloitetta rahoitetaan



kolmesta eri lähteestä: ESR:n kansalliset määrärahat, EU:n määrärahat ja kansallinen ESR:n yhteisrahoitusosuus. Aloitteen määrärahoilla tuetaan työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevia nuoria (NEET) alueilla, joiden nuorisotyöttömyysaste on yli 25 prosenttia.

3. Covid-19-pandemia ja hyökkäys Ukrainaan

Komissio käynnisti huhtikuussa 2020 kaksi toimenpidepakettia: koronaviruksen vaikutusten lieventämistä koskevan investointialoitteen ja koronaviruksen vaikutusten lieventämistä koskevan toisen investointialoitteen, joiden tavoitteena on ottaa käyttöön EU:n rakennerahastojen varoja kriisin torjumiseksi. Parlamentti ja neuvosto hyväksyivät kyseisiä aloitteita koskevat ehdotukset pikaisesti. Uusia EU:n taloudellisia resursseja ei annettu käyttöön, mutta jo olemassa olevia ja muualle osoittamattomia varoja voidaan osoittaa joustavasti kohteisiin, joissa niitä eniten tarvitaan. Lisäksi vuosina 2020 ja 2021 oli oikeus 100-prosenttiseen yhteisrahoitukseen. Komissio esitti toukokuussa 2020 ehdotuksen REACT-EU-välineestä (koheesiota ja Euroopan alueita tukeva elpymisapu), josta myönnetään 50,6 miljardia euroa lisäinvestointeihin EAKR:n, ESR:n ja vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston (FEAD) kautta ja josta myönnettiin 19,45 miljardia euroa ESR:lle. Jäsenvaltioiden on käytettävä nämä varat vuoden 2023 loppuun mennessä. ESR oli keskeisessä asemassa covid-19-kriisin välittömässä torjunnassa, sillä siitä tuettiin sosiaalipalveluja ja työpaikkojen säilymistä aloilla, joihin kriisi on vaikuttanut, muun muassa työajan lyhentämisyhteistyön avulla. Lisäksi siitä tuettiin haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien suojelua ja terveydenhuoltohenkilöstön palkkojen, tietoteknisten laitteiden ja henkilönsuojainten rahoittamista.

Huhtikuun 6. päivänä 2022 säädetyllä CARE-paketilla ([koheesiopoliittinen tukitoimi Euroopan pakolaisten auttamiseksi](#)) ja 12. huhtikuuta 2022 säädetyllä [CARE Plus](#) -paketilla muutettiin yhteisiä sääntöjä ja FEAD-asetusta joustovaran lisäämiseksi vuosien 2014–2020 koheesiopolitiikassa, koska Venäjän sotilaallisesta hyökkäyksestä johtuviin muuttoliikehaasteisiin oli vastattava kiireellisesti.

C. Ohjelmakausi 2021–2027

1. Yhteisistä säännöksistä annettu asetus kaudelle 2021–2027

Komissio esitti 29. toukokuuta 2018 [ehdotuksen](#) yhteisistä säännöksistä annetuksi asetukseksi vuosiksi 2021–2027. Kyseistä ehdotusta muutettiin 14. tammikuuta 2020 annetulla komission ehdotuksella oikeudenmukaisen siirtymän rahaston (JTF) sisällyttämisestä siihen, ja covid-19-pandemian puhkeamisen jälkeen siihen ehdotettiin [lisää muutoksia](#) 28. toukokuuta 2020. Parlamentti hyväksyi asetuksen toisessa käsittelyssä 23. kesäkuuta 2021. Lopullinen säädös allekirjoitettiin 24. kesäkuuta 2021 ([asetus \(EU\) 2021/1060](#)).

Yhteisiä säännöksiä koskevalla asetuksella vahvistetaan rahoitussäännöt kahdeksalle yhteistyössä hallinnoitavalle rahastolle eli ESR+:lle, EAKR:lle, koheesiorahastolle, oikeudenmukaisen siirtymän rahastolle, Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastolle, turvapaikka- ja maahanmuuttorahastolle, sisäisen turvallisuuden rahastolle sekä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineelle. Siinä vahvistetaan myös näistä viiteen ensimmäiseen rahastoon, ESR+ mukaan lukien, sovellettavat yhteiset säännökset. Asetusta ei kuitenkaan sovelleta ESR+:n työllisyyden ja sosiaalisen innovoinnin toimintalohkoon, jota hallinnoidaan suoraan ja välillisesti.



2. ESR+

Komissio esitti 2. toukokuuta 2018 ehdotuksensa monivuotiseksi rahoituskehyykseksi kaudelle 2021–2027. Ehdotukseen sisältyi uudistettu Euroopan sosiaalirahasto plus (ESR+), jonka määrärahat olivat 101 miljardia euroa. ESR+:ssa oli tarkoitus yhdistää ESR, nuorisotyöllisyysaloite, FEAD, työllisyyttä ja sosiaalista innovointia koskeva Euroopan unionin ohjelma (EaSI-ohjelma) ja unionin terveysalan toimintaohjelma. Covid-19-kriisin vuoksi komissio ilmoitti, että seuraavassa monivuotisessa rahoituskehyyksessä on erillinen terveysalan toimintaohjelma: EU4Health-ohjelma. Komissio julkaisi 28. toukokuuta 2020 osana tarkistettua vuosien 2021–2027 monivuotista rahoituskehystä ja elpymispakettia muutetun ehdotuksen ESR+-asetukseksi, jonka soveltamisalaan ei kuulunut terveysalan toimintaohjelma. Parlamentti vahvisti ensimmäisen käsittelyn kantansa 4. huhtikuuta 2019 ja toisen käsittelyn kantansa 8. kesäkuuta 2021. Lopullinen säädös allekirjoitettiin 24. kesäkuuta 2021 ([asetus \(EU\) 2021/1057](#)). ESR+:n kokonaistalousarvio on lähes 99,3 miljardia euroa.

ESR+:n erityistavoitteet ovat muun muassa:

- tukea työllisyyttä ja työvoiman liikkuvuutta, koulutusta ja sosiaalista osallisuutta, muun muassa auttamalla poistamaan köyhyys, ja myötävaikuttamalla siten Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanoon
- tukea digitaalista ja vihreää siirtymää ja työpaikkojen luomista älykkään erikoistumisen edellyttämän osaamisen avulla ja koulutusjärjestelmien parantamista
- tukea väliaikaisia toimenpiteitä poikkeuksellisissa ja epätavallisissa olosuhteissa (esim. tuki lyhennettyä työaikaa koskeville järjestelyille, joita ei sidota aktiivisiin toimenpiteisiin, ja terveydenhuollon saatavuus myös henkilöille, jotka eivät ole välittömästi sosioekonomisesti haavoittuvassa asemassa).

ESR+:n säännöksiä ovat muun muassa seuraavat:

- Kaikkien jäsenvaltioiden on puututtava nuorisotyöttömyyteen meno-ohjelmissaan. Jäsenvaltioissa, joissa työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten määrä ylittää EU:n keskiarvon, 12,5 prosenttia varoista käytetään nuorisotyöttömyyden torjuntaan.
- Vähintään 25 prosenttia määrärahoista on käytettävä sosiaalisen osallisuuden edistämiseen, johon kuuluu myös kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen.
- Vähintään 3 prosenttia määrärahoista on käytettävä vähävaraisimmille tarkoitettuun elintarvikeapuun ja perushyödykkeinä annettavaan apuun.
- Kaikkien jäsenvaltioiden on osoitettava riittävä määrä ESR+-määrärahoistaan lapsitakuun täytäntöönpanoon lapsiköyhyyden torjumista koskevien kohdennettujen toimenpiteiden avulla. Jäsenvaltioiden, joissa lapsiköyhyys on EU:n keskiarvon yläpuolella, on käytettävä vähintään 5 prosenttia ESR+-määrärahoistaan sen vähentämiseen.
- Työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan valmiuksien kehittämiseen on osoitettava riittävästi rahoitusta, ja vähintään 0,25 prosenttia varoista olisi kohdennettava, jos maakohtaisissa suosituksissa niin edellytetään.



- ESR+-asetuksessa on myös artikla perusoikeuksien kunnioittamisesta, jonka avulla korostetaan, että kaikki toimet olisi valittava ja toteutettava Euroopan unionin perusoikeuskirjan mukaisesti.

Kunkin jäsenvaltion on laadittava kumppanuussopimus voidakseen hyötyä koheesipolitiikan rahoituksesta. Kyseinen sopimus on investointien suunnittelua koskeva strategia-asiakirja, jossa esitetään kansallisten viranomaisten suunnitelmat EAKR:n, ESR+:n, koheesiorahaston, JTF:n ja Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahaston käytöstä. Se sisältää kunkin ohjelman alustavat vuotuiset määrärahat.

3. ESR+:aa täydentävät välineet, joilla edistetään työmarkkinoille osallistumista

Euroopan globalisaatorahastoa (EGR) ei perustettu koheesipolitiikan vaan kilpailukykykypolitiikan välineeksi vuosien 2007–2013 monivuotiseen rahoituskehukseen. Sen tarkoituksena on tukea työntekijöitä, jotka ovat jääneet työttömiksi globalisaatiosta johtuvien maailmankaupan huomattavien rakennemuutosten vuoksi. Siinä missä ESR+ tukee ohjelmia, joilla pyritään pitkän aikavälin rakenteellisiin tavoitteisiin eli pitämään työntekijät työmarkkinoilla tai palauttamaan heidät työelämään, EGR antaa tilapäistä apua konkreettisissa hätätapauksissa, kuten globalisaatiosta johtuvissa joukkoirtisanomisissa.

Talous- ja rahoituskriisin vuoksi EGR-asetusta ([asetus \(EY\) N:o 1927/2006](#)) muutettiin tilapäisesti vuoden 2011 lopussa niin, että siinä otettiin huomioon kriisistä johtuvat irtisanomiset ja myönnettiin 50–65 prosentin yhteisrahoitusosuuksia. Tämä muutos sisällytettiin myös vuosien 2014–2020 EGR-asetukseen ([asetus \(EU\) N:o 1309/2013](#)), ja rahasto kattoi globalisaatiosta johtuvien rakennemuutosten vuoksi irtisanottujen lisäksi myös maailmanlaajuisen rahoitus- ja talouskriisin vuoksi työttömiksi jääneet. Vuosina 2014–2020 soveltamisalaa laajennettiin kattamaan myös uusia tuensaajaryhmiä, kuten itsenäisiä ammatinharjoittajia sekä tilapäisiä ja määräaikaisia työntekijöitä. Mahdollisen kovan brexitin vuoksi EGR-asetusta muutettiin vuonna 2019, jotta sen avulla voitaisiin auttaa EU:n jäljelle jäävissä 27 jäsenvaltiossa työntekijöitä ja itsenäisiä ammatinharjoittajia, jotka menettäisivät työpaikkansa, jos Yhdistynyt kuningaskunta eroaisi ilman sopimusta ([asetus \(EU\) 2019/1796](#)).

Komissio antoi 30. toukokuuta 2018 ehdotuksen uudesta [tarkistetusta vuoden 2020 jälkeisestä EGR:stä](#), jonka enimmäismäärärahat olisivat 200 miljoonaa euroa (vuoden 2018 hintoina) monivuotisessa rahoituskehyksessä vahvistettujen määrärahojen enimmäismäärien ulkopuolella. Ehdotuksella myös laajennettiin soveltamisalaa siten, että se kattaa työntekijät, jotka menettävät työpaikkansa vähähiiliseen talouteen siirtymisestä, automatisaatiosta tai digitalisaatiosta johtuvien rakenneuudistusten vuoksi, ja laskettiin EGR:n varojen käyttöönottamiselle asetettu kynnyksiarvo 500 irtisanomisesta 250 irtisanomiseen. Komissio ehdotti 27. toukokuuta 2020 Euroopan elpymissuunnitelman yhteydessä, että rahaston vuotuista enimmäismäärää nostettaisiin. Parlamentti ja neuvosto hyväksyivät tekstin toisessa käsittelyssä, ja lopullinen säädös allekirjoitettiin 28. huhtikuuta 2021 ([asetus \(EU\) 2021/691](#)). EGR:n kokonaisbudjetti on 210 miljoonaa euroa vuodessa vuosina 2021–2027.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentin vaikutusvalta ESR:n suhteen on kasvanut vuosien mittaan. Maastrichtin sopimuksen mukaisesti parlamentin puoltava lausunto oli tarpeen rahastojen yleisten sääntöjen hyväksymiseksi. [Lissabonin sopimuksen](#) voimaantulon jälkeen yleisten



sääntöjen hyväksymisessä on sovellettu tavallista lainsäätämisyjärjestystä. Parlamentti katsoo, että ESR on unionin tärkein keino työttömyyden torjumisessa. Sen vuoksi se on aina kannattanut rahaston tehokasta toimintaa ja vaatinut lainsäädännön ja menettelyjen yksinkertaistamista rahaston tuen tehokkuuden ja laadun parantamiseksi.

Vuosien mittaan parlamentti on laajentanut ESR:n soveltamisalaa myös sukupuolten eriarvoisuuden sekä syrjinnän ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseen helpottamalla haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien työllistymistä. Se tuki komission ehdotusta ESR:n panoksesta talouskriisin torjunnassa, ja [7. lokakuuta 2010 antamassaan päätöslauselmassa](#) se kehotti vahvistamaan ESR:ää koska se on Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden täytäntöönpanon tärkein vauhdittaja.

Parlamentin ansiosta ESR:n osuus ohjelmakaudella 2014–2020 oli 23,1 prosenttia EU:n koko koheesiorahoituksesta ja 20 prosenttia kunkin jäsenvaltion ESR-määrärahoista oli käytettävä sosiaalisen osallisuuden edistämiseen.

Vuodesta 2014 lähtien saapuneiden suurten pakolaismäärien johdosta parlamentti totesi [5. heinäkuuta 2016 antamassaan päätöslauselmassa](#), että ammatillinen integraatio on ponnahduslauta sosiaaliseen osallisuuteen, ja painotti mahdollisuutta käyttää ESR:n varoja toimenpiteisiin, joilla edistetään pakolaisten pääsyä EU:n työmarkkinoille. Komissio otti nämä huolenaiheet huomioon vuosien 2021–2027 ESR+-ehdotuksessaan lisäämällä ESR+:n tavoitteisiin erityisnäininnan muuttajista ja heidän integroitumisestaan työmarkkinoille.

Lisäksi vuosien 2021–2027 ESR+:aa koskeviin parlamentin tarkistuksiin sisältyy lisärahoituksen kohdentaminen elintarvike- ja materiaaliapuun, riittävä rahoitus työmarkkinaosapuolten valmiuksien kehittämiseen ja suojatoimet sen varmistamiseksi, että EU:n varoista rahoitettavissa hankkeissa kunnioitetaan kaikilta osin perusoikeuksia.

Lisätietoja tästä aiheesta on [työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunnan verkkosivustolla](#).

Monika Makay
10/2023



2.3.3. TYÖLLISYYSPOLITIikka

Vuonna 1997 laaditussa Euroopan työllisyysstrategiassa asetettiin yhteisiä työllisyyspolitiikkaa koskevia tavoitteita ja edistettiin ei-sitovaa koordinoitua jäsenvaltioiden kesken. Eurooppa 2020 -strategian tärkeimpiä tavoitteita oli uusien ja parempien työpaikkojen luominen. Vuosikymmenen vaihtumisen jälkeen komissio on ehdottanut uusia ja kunnianhimoisempia tavoitteita työllisyyspolitiikan alalla. Vaikka työllisyyspolitiikka onkin pääasiallisesti jäsenvaltioiden vastuulla, EU:n lainsäädännöllä on merkitystä tietyillä aloilla.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 3 artiklan 3 kohta sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 8–10, 145–150, 156–159 ja 162–164 artikla

TAVOITTEET

SEU-sopimuksen 3 artiklan mukaan unionilla on velvollisuus tavoitella täystyöllisyyttä ja sosiaalista edistystä. SEUT-sopimuksen 9 artiklaan sisältyvässä horisontaalisessa lausekkeessa määrätään, että korkean työllisyystason tavoite on otettava huomioon EU:n politiikan ja toiminnan määrittelyssä ja toteuttamisessa. Jäsenvaltioiden ja unionin tehtävänä on pyrkiä kehittämään yhteensovitettu työllisyysstrategia ja erityisesti edistämään ammattitaitoisen, koulutetun ja mukautumiskykyisen työvoiman sekä talouden muutoksiin reagoivien työmarkkinoiden kehittymistä, kuten SEUT-sopimuksen 145 artiklassa todetaan.

SAAVUTUKSET

A. Alkuvaiheista (1950–1990-luvut) vuoden 2020 jälkeisiin tavoitteisiin

Työntekijät hyötyivät Euroopan hiili- ja teräsyhteisön (EHTY) mukautusavustuksista jo 1950-luvulla. Tukea myönnettiin hiili- ja teräsalojen työntekijöille, joiden työpaikat olivat vaarassa teollisuuden rakennemuutosten takia. Tärkein väline työttömyyden torjumisessa oli vuonna 1957 perustettu Euroopan sosiaalirahasto (ESR) ([2.3.2 Euroopan sosiaalirahasto](#)).

Työllisyyttä koskevissa toimintaohjelmissa keskityttiin 1980-luvulla ja 1990-luvun alussa tiettyihin kohderyhmiin. Lisäksi perustettiin seuranta- ja dokumentointijärjestelmiä.

Useimpien EU-maiden kärsiessä korkeasta työttömyydestä julkaistiin valkoinen kirja kasvusta, kilpailukyvästä ja työllisyydestä (1993). Tämä käynnisti keskustelun EU:n talous- ja työllisyysstrategiasta ja toi työllisyyden ensimmäistä kertaa EU:n asialistan kärkeen.

Amsterdamin sopimukseen (1997) sisältyi **uusi työllisyyttä koskeva osasto**. Sen mukaisesti luotiin Euroopan työllisyysstrategia ja perustettiin pysyvä **työllisyyskomitea**, joka toimii neuvoa-antavana elimenä ja jonka tehtävänä on edistää jäsenvaltioiden työllisyys- ja työmarkkinapolitiikan yhteensovittamista. Työllisyyspolitiikka kuuluu kuitenkin edelleen ensisijaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan.



Työmarkkinaosapuolten mahdollisuuksia osallistua toimiin vahvistettiin liittämällä perussopimukseen sosiaalipolitiikkaa koskeva pöytäkirja ([2.3.7](#) Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu).

Luxemburgissa marraskuussa 1997 järjestetyssä, työllisyyttä käsitelleessä ylimääräisessä huippukokouksessa käynnistettiin Euroopan työllisyysstrategia ja avoin koordinoitimenetelmä, eli niin kutsuttu Luxemburgin prosessi. Tällä tarkoitetaan kansallisten työllisyyspolitiikkojen vuosittaista yhteensovittamista ja valvontaa, jotka perustuvat jäsenvaltioiden sitoumukseen määrittää yhteiset tavoitteet ja päämäärät. Euroopan työllisyysstrategiassa korkea työllisyysaste katsottiin yhtä tärkeäksi kuin kasvua ja vakautta koskevat makrotaloudelliset tavoitteet.

Vuonna 2000 Lissabonissa kokoontunut Eurooppa-neuvosto sopi uudesta strategisesta tavoitteesta, jonka mukaan EU:sta olisi tehtävä ”maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietopohjainen talous”. Lisäksi työllisyys- ja sosiaalipolitiikan yleiseksi tavoitteeksi asetettiin täystyöllisyys ja määriteltiin konkreettisia tavoitteita vuodeksi 2010 (Lissabonin strategia).

Vuonna 2010 vuosien 2007–2008 finanssikriisin jälkeen hyväksyttiin Eurooppa 2020 -strategia ja otettiin käyttöön eurooppalainen ohjausjakso rahoitus- ja talouspolitiikan koordinoitua varten. Tässä työllisyyttä ja älykästä, kestävä ja osallistavaa kasvua koskevassa kymmenvuotisstrategiassa määriteltiin ensimmäisen kerran erinäisiä yleistavoitteita, kuten 20–64-vuotiaiden työllisyysasteen nostaminen 75 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Jäsenvaltioiden oli muunnettava kaikki yleistavoitteet kansallisiksi tavoitteiksi.

Vuonna 2017 komissio esitti Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin. Se sisältää 20 perusperiaatetta ja oikeutta, joilla tuetaan uudistettua lähentymisprosessia työ- ja elinolojen parantamiseksi. Siihen liittyy ”sosiaali-indikaattoreiden tulostaulu”, jolla seurataan kehitystä. Göteborgissa marraskuussa 2017 pidetyssä sosiaalialan huippukokouksessa parlamentti, neuvosto ja komissio korostivat olevansa kaikki asian takana antamalla yhteisen julistuksen Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista.

Vuonna 2021 esitetyssä Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevassa toimintasuunnitelmassa esitetään kolme uutta EU:n yleistavoitetta, jotka olisi saavutettava tämän vuosikymmenen loppuun mennessä. Niihin kuuluvat muun muassa:

- työllisyys: vähintään 78 prosentilla 20–64-vuotiaista olisi oltava työpaikka vuoteen 2030 mennessä
- osaaminen: vähintään 60 prosentin aikuisista olisi osallistuttava koulutukseen vuosittain.

B. Koordinoinnin ja seurannan tehostaminen

EU-ohjausjaksoon kuuluva työllisyyspolitiikan vuotuinen seurantajakso sisältää seuraavat osatekijät:

- työllisyyden suuntaviivat, jotka komissio laatii ja neuvosto hyväksyy parlamenttia kuultuaan
- yhteinen työllisyysraportti, jonka komissio julkaisee ja neuvosto hyväksyy
- kansalliset uudistusohjelmat



- maaraportit ja maakohtaiset suositukset, jotka komissio laatii ja joista jälkimmäiset neuvosto hyväksyy.

Työllisyyspolitiikan suuntaviivoja on neljä (SEUT-sopimuksen 148 artikla), ja niissä esitetään kansallisten työllisyyspolitiikkojen strategiset tavoitteet sekä työllisyyttä, koulutusta ja sosiaalista osallisuutta koskevat painopisteet. |Kahdeksaan yhdennettyyn suuntaviivaan sisältyvät työllisyyttä koskevat suuntaviivat ja kuusi talouspolitiikan laajaa suuntaviivaa (SEUT-sopimuksen 121 artikla).

Viime vuosina suuntaviivoissa on otettu huomioon Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteet ([2.3.1](#) Sosiaali- ja työllisyyspolitiikan yleiset periaatteet) ja tekijät, jotka liittyvät covid-19-kriisin seurauksiin, vihreään ja digitaaliseen siirtymään, oikeudenmukaisuuteen vihreän siirtymän yhteydessä, YK:n kestävä kehityksen tavoitteisiin sekä Venäjän hyökkäykseen Ukrainaan.

Sosiaali-indikaattoreiden tulostaulu on eurooppalaisen ohjausjakson keskeinen seurantaväline. Tämän vuoksi komissio ehdotti **tarkistettua tulostaulua** (sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevan toimintasuunnitelman liite). Siinä on 17 neuvoston hyväksymää pääindikaattoria, joiden avulla arvioidaan jäsenvaltioiden työllisyys- ja sosiaalialan toimintaa kolmella laajalla osa-alueella: i) yhtäläiset mahdollisuudet, ii) oikeudenmukaiset työolot ja iii) sosiaalinen suojelu ja osallisuus.

C. Sitovat säädökset – EU:n lainsäädäntö

SEUT-sopimuksessa vahvistettujen, työllisyyteen ja sosiaaliasioihin sekä vapaaseen liikkuvuuteen liittyvien määräysten mukaisesti on annettu useita direktiivejä, asetuksia ja päätöksiä, jotta voidaan varmistaa vähimmäisvaatimusten noudattaminen seuraavilla aloilla:

- työterveys ja työturvallisuus: yleiset ja erityiset oikeudet ja velvoitteet, työlaitteet, erityiset riskit, kuten vaaralliset aineet ja syöpää aiheuttavat aineet ([2.3.5](#) Työterveys ja työturvallisuus)
- naisten ja miesten yhtäläiset mahdollisuudet: yhtäläinen kohtelu työelämässä, raskaus, äitiysvapaa, vanhempainvapaa ([2.3.9](#) Köyhyyden, sosiaalisen syrjäytymisen ja syrjinnän torjunta)
- suojelu sukupuoleen, rotuun, uskontoon, ikään, vammaisuuteen tai seksuaaliseen suuntautumiseen perustuvalta syrjinnältä ([2.3.9](#) Köyhyyden, sosiaalisen syrjäytymisen ja syrjinnän torjunta)
- työolot: minimipalkka, osa-aikatyö, määräaikaiset työsopimukset, työaika, nuorten työllisyys, tietojen antaminen työntekijöille ja heidän kuulemisensa ([2.3.6](#) Työntekijöiden oikeus saada tietoja sekä tulla kuulluiksi ja osallistua sekä [2.3.7](#) Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu)
- tukipalvelut: julkisten työvoimapalvelujen tehostettu yhteistyö
- työntekijöiden vapaa liikkuvuus: yhtäläinen kohtelu, sosiaalietuuksien saanti ([2.1.5](#) Työntekijöiden vapaa liikkuvuus)
- työntekijöiden lähettäminen: kesto, palkka, toimialat, joita koskee ([2.1.13](#) Työntekijöiden lähettäminen)

D. Koordinointi suositusten ja muiden poliittisten aloitteiden avulla

Edellä mainitun sitovan oikeuden lisäksi EU:n jäsenvaltioiden välistä koordinointia lisätään myös muiden toimenpiteiden kuin sitovien säädösten avulla. Tällaisia



ovat muun muassa ei-sitovat neuvoston suositukset ja muut komission esittämät toimintapoliittiset aloitteet.

- **EU:n nuorisotakuun** tavoitteena on varmistaa, että kaikille alle 30-vuotiaille henkilöille tarjotaan laadukas työ-, jatkokoulutus-, oppisopimus- tai harjoittelupaikka neljän kuukauden kuluessa työttömäksi joutumisesta tai virallisen koulutuksen päättämisestä.
- **Neuvoston suosituksessa pitkäaikaistyöttömien integroitumisesta työmarkkinoille** käsitellään pitkäaikaistyöttömien rekisteröitymistä työvoimapalveluun sekä perusteellisen yksilöllisen arvioinnin ja työllistymissopimusten tarjoamista rekisteröityneille pitkäaikaistyöttömille.
- **Euroopan osaamisohjelma** kattaa 12 tointa, jotka koskevat työssä tarvittavia taitoja. Tavoitteena on varmistaa, että koko Euroopassa toteutuu oikeus koulutukseen ja elinikäiseen oppimiseen. ”Euroopan osaamisen teemavuodeksi” nimetty vuosi alkaa 9. toukokuuta 2023 ja päättyy 8. toukokuuta 2024. Sen aikana on tarkoitus puuttua osaamisvajeeseen EU:ssa ja tuoda esiin uudelleen- ja täydennyskoulutusta, joiden avulla ihmiset voivat kehittää laadukkaita työpaikkoja varten tarvittavia taitoja.
- Komission suosituksessa **tehokkaasta työllisyyden aktiivituesta** covid-19-kriisin jälkeen esitetään strategista lähestymistapaa, jotta voidaan siirtyä asteittain työpaikkojen säilyttämiseksi pandemian aikana toteutetuista hätätoimenpiteistä uusiin toimenpiteisiin, joita tarvitaan työllistävän elpymisen varmistamiseksi.
- **Työterveyttä ja -turvallisuutta koskevassa EU:n strategiakehyksessä** kaudelle 2021–2027 yksilöidään työterveyden ja -turvallisuuden keskeiset haasteet ja strategiset tavoitteet ja esitellään keskeisiä toimia ja välineitä, joilla näitä käsitellään.
- **Eurooppalaisella hoiva- ja hoitostrategialla** pyritään varmistamaan laadukkaat, kohtuuhintaiset ja saavutettavat hoiva- ja hoitopalvelut kaikkialla EU:ssa ja parantamaan sekä hoitoa ja hoivaa saavien että heistä joko ammattimaisesti tai muutoin huolehtivien ihmisten tilannetta.

E. Tukea antavia EU:n rahoitusvälineitä

Työllisyyden alalla tukea annetaan erinäisistä EU:n rahoitusohjelmista.

- Euroopan sosiaalirahasto plus (ESR+) ([2.3.2 Euroopan sosiaalirahasto](#)) on EU:n tärkein väline, jolla investoidaan ihmisiin ja jossa yhdistyvät erilaiset rahastot ja ohjelmat, kuten ESR, nuorisotyöllisyysaloite, vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahasto ja työllisyyttä ja sosiaalista innovointia koskeva Euroopan unionin ohjelma.
- **Euroopan globalisaatorahastosta työttömiksi jääneille työntekijöille** tuetaan maailmankaupan rakennemuutosten, digitalisaation, automatisaation ja vähähiiliseen talouteen siirtymisen johdosta työpaikkansa menettäneitä.
- **Elpymis- ja palautumistukiväline** on [NextGenerationEU-välineen](#) keskeinen osa. Se on tilapäinen väline, josta tuetaan uudistuksia ja investointeja jäsenvaltioissa helmikuun 2020 ja 31. joulukuuta 2026 välisenä aikana. Tavoitteena on lieventää covid-19-kriisin taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia ja tehdä Euroopan kansantalouksista ja yhteiskunnista kestävämpiä,



selviytymiskykyisempiä ja paremmin valmistautuneita vihreän siirtymän ja digitalisaation haasteisiin ja mahdollisuuksiin.

- **REACT-EU-väline** (koheesiota ja Euroopan alueita tukeva elpymisapu) täydentää vuosien 2014–2020 rakennerahasto-ohjelmia ja sen määrärahoilla täydennetään vuosien 2021–2027 koheesiomäärärahoja. Sillä jatketaan ja laajennetaan kriisitoimia ja kriisin vahinkojen korjaustoimia, jotka sisältyvät koronaviruksen vaikutusten lieventämistä koskeviin investointialoitteisiin CRII ja CRII+.
- **SURE-välineestä** (eurooppalainen hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäinen tukiväline) annettiin jäsenvaltioille covid-19-kriisin aikana rahoitusapua, joka mahdollisti työajan lyhentämistä tai vastaavat toimenpiteet työpaikkojen ja työntekijöiden suojelemiseksi.
- **Oikeudenmukaisen siirtymän rahastolla** pyritään lieventämään ilmastonutraaliin talouteen siirtymisestä aiheutuvia sosiaalisia ja taloudellisia kustannuksia auttamalla ihmisiä sopeutumaan muuttuviin työmarkkinoihin. Se on Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaan kuuluvan oikeudenmukaisen siirtymän mekanismin ensimmäinen pilari.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentin rooli tällä alalla on vahvistunut vähitellen. Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeen neuvoston on **pitänyt kuulla parlamenttia** ennen kuin se hyväksyy **työllisyyden suuntaviivat**.

Parlamentti on **tukenut** voimakkaasti **Eurooppa 2020 -strategiaa**. Useat **aloitteet nuorisotyöttömyyden torjumiseksi** perustuvat parlamentin ehdottamiin konkreettisiin käytännön toimiin. Näihin kuuluvat EU:n nuorisotakuu ja harjoittelua koskevat vähimmäisvaatimukset. Parlamentti vaati 17. heinäkuuta 2014 antamassaan päätöslauselmassa **EU:n lainsäädäntökehystä, jolla otetaan käyttöön nuorisotakuun toteuttamista koskevat vähimmäisvaatimukset**, jotka koskevat muun muassa oppisopimuskoulutuksen laatua ja kattavat myös 25–30-vuotiaat nuoret. Parlamentti hyväksyi vuonna 2018 seuraavaa unionin pitkän aikavälin talousarviota koskevan päätöslauselman, jossa kehoitettiin lisäämään nuorisotyöllisyysaloitteen täytäntöönpanoon osoitettavaa rahoitusta. Parlamentti hyväksyi myös 8. lokakuuta 2020 päätöslauselman, jossa se ilmaisi huolensa siitä, ettei nuorisotakuu ole sitova (nykyisin neuvoston suositus), ja kehotti komissiota ehdottamaan sitovaa välinettä. Lisäksi parlamentti tuomitsi palkattoman harjoittelun ja kehotti komissiota arvioimaan uudelleen nykyisiä eurooppalaisia välineitä, kuten harjoittelun laatupuitteita ja laadukkaan ja tehokkaan oppisopimuskoulutuksen eurooppalaisia puitteita. Parlamentti kehotti ottamaan huomioon nuorille osoitettavia tarjouksia koskevat laatukriteerit, joihin kuuluvat muun muassa harjoittelijoille maksettavan kohtuullisen korvauksen periaate, sosiaalisen suojelun saatavuus, kestävä työllisyys ja sosiaaliset oikeudet.

Parlamentti myös tuki 29. lokakuuta 2015 antamassaan päätöslauselmassa lähestymistapaa, jota noudatetaan pitkäaikaistyöttömyydestä annetussa suosituksessa. Osaamisen kehittämiseen **liittyvä** parlamentin määrätietoinen **työ** näkyy Euroopan osaamisohjelmassa. Parlamentti on **korostanut** elinikäisen oppimisen ja ammatillisen koulutuksen, mukaan lukien täydennys- ja uudelleen koulutus, merkitystä. Se on toistuvasti kehottanut komissiota ja jäsenvaltioita perustamaan eurooppalaisen ammatillisen koulutuksen alueen. Se on myös **pannut merkille**



laadukkaiden harjoittelupaikkojen tarpeen ja kehottanut komissiota päivittämään ja vahvistamaan neuvoston vuonna 2014 antamaa suositusta ja tekemään siitä vahvemman lainsäädäntövälineen.

Parlamentti korosti 13. maaliskuuta 2019 antamassaan päätöslauselmassa eurooppalaisesta ohjausjaksosta, että EU:n sosiaaliset tavoitteet ja sitoumukset ovat yhtä tärkeitä kuin sen taloudelliset tavoitteet. Covid-19-pandemian jälkeen parlamentti pyrki lieventämään kriisin kielteisiä vaikutuksia erityisesti työmarkkinoilla. EU:n työllisyyspolitiikan suuntaviivoista 10. heinäkuuta 2020 antamassaan päätöslauselmassa parlamentti kehotti toteuttamaan radikaaleja toimia pandemian aiheuttamien häiriöiden lieventämiseksi. Se kehotti erityisesti tarkistamaan tulevia suuntaviivoja tilanteen vuoksi ja korosti tarvetta asettaa etusijalle nuorisotyöttömyyden torjunta vahvistamalla nuorisotakuuta. Energia- ja elinkustannuskriisin vuoksi parlamentti [kehotti](#) jäsenvaltioita ja komissiota asettamaan etusijalle työttömyyden torjunnan ja vahvistamaan eurooppalaista hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäistä tukivälinettä (SURE), jotta voidaan tukea työajan lyhentämistä, työntekijöiden toimeentuloa ja työntekijöitä, jotka lomautettiin muun muassa energian hintojen nousun vuoksi, ja lieventää epäsymmetristen häiriöiden vaikutuksia.

Lisätietoja tästä aiheesta on [työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunnan verkkosivustolla](#).

Monika Makay
10/2023



2.3.4. SOSIAALITURVA TOISESSA EU:N JÄSENVALTIOSSA

Sosiaaliturvasäännösten yhteensovittaminen helpottaa ihmisten vapaata liikkumista EU:ssa. Vuonna 2010 alan lainsäädäntö uudistettiin perusteellisesti. Sitä täydennettiin vielä muilla säädöksillä, joilla parannettiin liikkuvien työntekijöiden oikeuksien turvaamista. Vuonna 2016 komissio sisällytti työvoiman liikkuvuutta käsittelevään pakettiin ehdotuksia, joilla jatketaan järjestelmän uudistamista ja sen mukauttamista EU:n nykyiseen taloudelliseen ja sosiaaliseen tilanteeseen.

OIKEUSPERUSTA

[Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen](#) 48 ja 352 artikla.

TAVOITTEET

Rooman sopimuksella vahvistettiin tärkeä periaate henkilöiden vapaan liikkuvuuden esteiden poistamisesta jäsenvaltioiden väliltä ([2.1.5](#)). Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on varmistettava sosiaaliturva-alan toimenpiteillä, että EU:n kansalaiset, jotka työskentelevät ja asuvat muussa kuin omassa jäsenvaltiossaan, eivät menetä osittain tai kokonaan sosiaaliturvaoikeuksiaan.

SAAVUTUKSET

Neuvosto antoi vuonna 1958 kaksi siirtotyöläisten sosiaaliturvaa koskevaa asetusta, jotka korvattiin myöhemmin asetuksella ([ETY\) N:o 1408/71](#)). Asetukset koskevat myös Islannin, Liechtensteinin ja Norjan kansalaisia Euroopan talousalueesta (ETA) tehdyn sopimuksen nojalla ja Sveitsin kansalaisia EU:n ja Sveitsin välillä tehdyn sopimuksen nojalla. Brexitin jälkeen EU:n ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisen erosopimuksen soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden oikeuksia suojellaan edelleen. Kaikki henkilöt eivät kuitenkaan kuulu erosopimuksen soveltamisalaan. Tällaisissa tapauksissa EU:n ja Yhdistyneen kuningaskunnan väliseen sosiaaliturvan yhteensovittamiseen sovelletaan kauppaa- ja yhteistyösopimuksen asiaankuuluvaa pöytäkirjaa.

Asetus (ETY) N:o 1408/71 korvattiin vuonna 2004 [asetuksella \(EY\) N:o 883/2004](#) (yhteensovittamisasetus), joskin asetuksella (ETY) N:o 1408/71 on edelleen vaikutusta joihinkin yhteisön säädöksiin ja sellaisiin sopimuksiin, joiden osapuoli EU on. Vuonna 2010 toteutettiin suuri uudistus ja hyväksyttiin ajantasaistamiseen ja yhteensovittamiseen tähtäävä lainsäädäntöpaketti ([asetus \(EY\) N:o 988/2009](#) ja [täytäntöönpanoasetus \(EY\) N:o 987/2009](#)).

A. Neljä pääperiaatetta

Kukin jäsenvaltio voi edelleen vapaasti ja itsenäisesti päättää sosiaaliturvajärjestelmästä, mikä tarkoittaa, että kansallisia sosiaaliturvajärjestelmiä ei korvata yhtenäisellä eurooppalaisella järjestelmällä. Yleensä henkilö kuuluu sosiaaliturvan piiriin siinä maassa, jossa hän työskentelee, tai, jollei hänellä ole työpaikkaa, asuinmaassaan. Yhteensovittamisasetuksella määritetään, minkä maan järjestelmässä EU:n kansalainen on vakuutettu kahden tai useamman maan ollessa kyseessä. Asetus perustuu neljään pääperiaatteeseen:



1. Yhdenvertainen kohtelu (4 ja 5 artikla)

Muista jäsenvaltioista tulevilla työntekijöillä ja itsenäisillä ammatinharjoittajilla on samat oikeudet ja velvollisuudet kuin vastaanottavan jäsenvaltion omilla kansalaisilla. Oikeus yhdenvertaiseen kohteluun koskee ehdoitta kaikkia toisesta jäsenvaltiosta tulleita työntekijöitä tai itsenäisiä ammatinharjoittajia heidän asuttuaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa tietyn ajan.

2. Yhteenlaskuperiaate (6 artikla)

Tällä periaatteella taataan, että työntekijän etuuksia laskettaessa otetaan huomioon aikaisemmat vakuutus-, työskentely- ja asumiskaudet muissa maissa. Sitä sovelletaan esimerkiksi silloin, kun kansallisessa lainsäädännössä vaaditaan, että työntekijän on oltava ollut vakuutettuna tai työssä tietyn ajan, ennen kuin hän on oikeutettu tiettyihin etuuksiin. Yhteenlaskuperiaate tarkoittaa, että toimivaltaisen jäsenvaltion on otettava huomioon toisessa jäsenvaltiossa kertyneet vakuutus- ja työskentelykaudet.

3. Yhden sovellettavan lain periaate (10 artikla ja 11 artiklan 1 kohta)

Periaate estää oikeudettomien etujen saamisen vapaan liikkuvuuden periaatteen perusteella. Kukin edunsaaja kuuluu vain yhden maan lainsäädännön piiriin ja maksaa sosiaaliturvamaksunsa vain kyseiseen maahan.

4. Sosiaaliturvaetuuksien maastavietävyys (7 artikla)

Sosiaaliturvaetuuksien maastavietävyydellä tarkoitetaan, että sosiaaliturvaetuksia voidaan maksaa kaikkialla unionissa. Periaate estää jäsenvaltioita pidättämästä itselleen oikeutta maksaa etuuksia vain niiden omalla alueella asuville henkilöille. Tämä ei kuitenkaan koske kaikkia sosiaaliturvaetuksia, vaan esimerkiksi työttömyysetuuksiin sovelletaan erityisiä sääntöjä.

B. Kattavuus

Alun perin asetus (ETY) N:o 1408/71 koski vain työntekijöitä, mutta vuodesta 1982 lähtien sen soveltamisala laajeni koskemaan myös itsenäisiä ammatinharjoittajia. Asetus koski myös työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien perheenjäseniä ja näiden huollettavia samoin kuin valtiottomia henkilöitä ja pakolaisia. Asetuksen soveltamisalaa laajennettiin vähitellen, ja vuonna 1998 virkamiehet saatettiin tasa-arvoiseen asemaan muun väestön kanssa kussakin jäsenvaltiossa voimassa olevien yleisten lakisääteisten eläkeoikeuksien suhteen. Vuonna 1999 soveltamisala laajennettiin kattamaan kaikki vakuutetut henkilöt, erityisesti opiskelijat ja henkilöt, jotka eivät harjoita ansiotoimintaa, ja vuonna 2003 EU:ssa laillisesti oleskelevat EU:n ulkopuolisten maiden kansalaiset.

Viimeisimmällä säädöksellä eli [asetuksella \(EU\) N:o 1231/2010](#) soveltamisala laajennettiin koskemaan EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisia, jotka asuvat laillisesti EU:n alueella ja ovat tilanteessa, jonka kaikki osatekijät eivät rajoitu yhteen jäsenvaltioon, sekä heidän perheenjäseniinsä ja heidän jälkeensä eläviin, jos nämä asuvat EU:n alueella.

Tämä lainsäädäntö kattaa myös rajatyöntekijät, jotka toimivat palkattuina työntekijöinä tai itsenäisinä ammatinharjoittajina yhdessä jäsenvaltiossa mutta asuvat toisessa jäsenvaltiossa, johon he palaavat päivittäin tai vähintään kerran viikossa.

Lähetetyt työntekijät ovat poikkeustapaus, sillä heidät on lähetetty toiseen jäsenvaltioon määräajaksi, ja he pysyvät kotijäsenvaltionsa sosiaaliturvalainsäädännön piirissä,



kun työskentelyn kesto on enintään 24 kuukautta ([2.1.13](#)). He voivat saada asuinjäsenvaltiostaan ainoastaan terveydenhuoltoon liittyviä luontoisetuuksia.

C. Etuudet

Asetuksen (EY) N:o 883/2004 3 artikla sisältää seuraavan luettelon asetuksen kattamista sosiaaliturvaetuuksista:

- sairausetuudet
- äitiysetuudet ja vastaavat isyysetuudet
- työkyvyttömyysetuudet
- vanhuusetuudet
- perhe-eläke-etuudet
- työtapaturma- ja ammattitautietuudet
- kuolemantapauksen johdosta myönnettävät avustukset
- työttömyysetuudet
- varhaiseläke-etuudet
- perhe-etuudet
- tietyt erityiset maksuihin perustumattomat rahaetuudet (70 artikla).

D. Järjestelmän ajanmukaistaminen

Lainsäädäntöä sosiaaliturvan yhteensovittamisesta on vuoden 1971 jälkeen muutettu useita kertoja unionin tasolla tapahtuneen kehityksen, kansallisten lainsäädäntöjen muutosten ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti.

1. Eurooppalainen sairaanhoitokortti

Vuodesta 2006 alkaen Euroopan talousalueella (ETA) matkustavat unionin kansalaiset ovat voineet käyttää eurooppalaista sairaanhoitokorttia, jonka myöntävät vakuutetun kotimaan sairausvakuutuspalvelut. Kortti helpottaa sairaanhoidon saantia odottamattomien terveyteen liittyvien tarpeiden tapauksessa oleskeltaessa henkilökohtaisista tai ammatillisista syistä tilapäisesti toisessa ETA-maassa. Sairaanhoidon pääsee samoin ehdoin ja kustannuksin kuin kyseisessä maassa vakuutetut. Vakuutetun kotimaan sosiaaliturvajärjestelmä korvaa aiheutuneet kustannukset.

2. Lisäeläkeoikeudet

Lakisääteisten eläkejärjestelmien ohella lisäeläkkeet ovat usein tärkeitä vanhuusiän elintason turvaamisessa. Jäsenvaltioiden välisen työntekijöiden liikkuvuuden edistämistä lisäeläkeoikeuksien hankkimista ja säilyttämistä parantamalla koskevista vähimmäisvaatimuksista annetulla [direktiivillä 2014/50/EU](#) puututaan moniin esteisiin, joiden vuoksi liikkuvat työntekijät eivät voi käyttää lisäeläkeoikeuksiaan, kun he muuttavat toiseen jäsenvaltioon.

3. Euroopan työviranomaisen rooli

Kun Euroopan työviranomainen (ELA) perustettiin heinäkuussa 2019, se otti hoitaakseen sosiaaliturvan yhteensovittamisen operatiiviset näkökohdat. Lisäksi työviranomaisen sovittelulautakunta toimii sovittelijana riita-asioissa.



4. Sosiaaliturvan yhteensovittamisen digitalisointi

Siirtyminen paperisesta sähköiseen tietojenvaihtoon alkoi ajantasaistamiseen ja yhteensovittamiseen tähtäävällä lainsäädäntöpaketilla ja johti sosiaaliturvatietojen sähköisen vaihtojärjestelmän (EESSI) perustamiseen. Järjestelmä yhdistää nyt 32 maan – EU:n 27 jäsenvaltion sekä Islannin, Liechtensteinin, Norjan, Sveitsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan – sosiaaliturvalaitokset.

Komission vuoden 2018 työohjelmassa mainittiin ehdotus eurooppalaisesta sosiaaliturvatunnuksesta, jonka avulla voitaisiin helpottaa sosiaaliturvan yhteensovittamista rajojen yli, mutta ei esitetty varsinaista ehdotusta. Sen sijaan komissio ilmoitti Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevassa toimintasuunnitelmassa pilottihankkeesta, jossa selvitetään mahdollisuutta ottaa käyttöön eurooppalainen sosiaaliturvapassi (ESSPASS), jota tukevat yhteinen digitaalinen palveluväylä, EESSI ja ehdotettu eurooppalainen digitaalisen identiteetin kehys. Komissio esitti 6. syyskuuta 2023 [tiedonannon sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamiseen liittyvästä digitalisaatiosta](#). Tiedonannossa esitellään digitalisaation alalla kehitteillä olevia erilaisia hankkeita, kuten ESSPASS-hanketta. ESSPASS-hankkeessa keskitytään sosiaaliturvaoikeuksia koskevien asiakirjojen pyytämisen ja vastaanottamisen digitalisointiin sekä asiakirjojen reaaliaikaiseen todentamiseen, jotta sosiaaliturvalaitokset, työsuojeluviranomaiset, terveydenhuollon tarjoajat ja muut asiaankuuluvat elimet voivat tarkistaa nämä asiakirjat välittömästi kaikkialla Euroopassa.

5. Käynnissä oleva uudistus

Vuonna 2013 komissio järjesti kuulemisen pitkäaikaishoitoon liittyvien etuuksien ja työttömyysetuuksien yhteensovittamisesta ja vuonna 2015 yleisen kuulemisen unionin sosiaaliturvan yhteensovittamisesta. Näiden perusteella se ehdotti joulukuussa 2016 [asetuksen \(EY\) N:o 883/2004 ja täytäntöönpanomenettelystä annetun asetuksen \(EY\) N:o 987/2009 muuttamista](#) osana työvoiman liikkuvuutta käsittelevää pakettia.

Muuttamisella pyritään varmistamaan oikeudenmukaisuus kytkemällä etuuksien maksaminen aikaisempaa tiiviimmin siihen jäsenvaltioon, jossa sosiaaliturvamaksut on kerätty. Lisäksi kansallisille viranomaisille annetaan paremmat keinot lähetettyjen työntekijöiden sosiaaliturva-aseman todentamiseen, jotta estetään mahdolliset epäreilut käytännöt tai väärinkäytökset. Tärkeimpiä muutoksia ovat seuraavat:

- Työttömyysetuudet: Vakuutus- ja työskentelykausien yhteenlaskeminen voidaan aloittaa vasta kolmen kuukauden kuluttua, mutta työntekijät voivat viedä työttömyysetuutensa toisessa jäsenvaltiossa tapahtuvaa työnhakua varten kuuden kuukauden ajaksi kolmen kuukauden sijasta.
- Pitkäaikaishoitoon liittyvät etuudet: Ehdotuksessa määritellään erillisessä luvussa pitkäaikaishoitoon liittyvät etuudet sekä tapaukset, joissa liikkuvuutta hyödyntävillä kansalaisilla on oikeus näihin etuuksiin.
- Perhe-etuudet: Ehdotuksen mukaan nämä ovat lastenhoitokausien tulonmenetystä korvaavia yksilöllisiä ja henkilökohtaisia oikeuksia, jolloin toissijaisesti toimivaltaiselle jäsenvaltiolle annetaan oikeus maksaa etuus täysimääräisenä toiselle vanhemmalle. Näin poistetaan mahdollisia taloudellisia esteitä, joiden vuoksi vanhemmat eivät voisi pitää perhevapaata samanaikaisesti.



- **Työelämän ulkopuolella olevat kansalaiset:** Ehdotuksella pyritään saattamaan voimassa olevat oikeudelliset säännöt vastaamaan unionin tuomioistuimen viimeaikaista oikeuskäytäntöä, joka koskee mahdollisuuksia saada sosiaalietuuksia ([2.1.5](#)).

Ehdotuksesta käytiin pitkään toimielinten välisiä neuvotteluja, ja neuvosto ja parlamentti pääsivät joulukuussa 2021 alustavaan yhteisymmärrykseen. Yhteisymmärrystä ei kuitenkaan vahvistettu, ja asian käsittely on nyt keskeytetty.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on aina osoittanut erityistä kiinnostusta ongelmiin, joita siirtotyöläiset, rajatyöntekijät, itsenäiset ammatinharjoittajat ja muissa jäsenvaltioissa kuin heidät vastaanottaneessa jäsenvaltiossa työskentelevät kolmansien maiden kansalaiset kohtaavat. Parlamentti on useissa yhteyksissä pitänyt valitettavana, että vapaan liikkuvuuden periaatteen toteutumisen tiellä on yhä esteitä, ja pyytänyt neuvostoa hyväksymään ehdotukset, joiden tarkoituksena on saattaa varhaiseläkkeet sosiaaliturvan yhteensovittamisen soveltamisalan piiriin, laajentaa työttömän oikeutta työttömyyskorvaukseen toisessa jäsenvaltiossa ja laajentaa lainsäädännön soveltamisala koskemaan kaikkia vakuutettuja. Useimmat näistä vaatimuksista toteutuivat, kun asetus (EY) N:o 883/2004 hyväksyttiin, tai ne on sisällytetty tämän asetuksen tarkistamista koskeviin komission viimeisimpiin ehdotuksiin.

Parlamentti on muun muassa [14. tammikuuta 2014 sosiaalisesta suojelusta kaikille, myös itsenäisille ammatinharjoittajille](#), [14. syyskuuta 2016 sosiaalisesta polkumyynnistä Euroopan unionissa](#) ja [4. heinäkuuta 2017 työoloista ja epävarmoista työsuhteista](#) antamissaan päätöslauselmissa kiinnittänyt huomiota alan ongelmiin, jotka koskevat esimerkiksi itsenäisiä ammatinharjoittajia, määräaikaista tai osa-aikaisia työntekijöitä, digitaalisen talouden työntekijöitä ja kausityöntekijöitä. Se on kehottanut komissiota tarkistamaan lainsäädäntöä ja seuraamaan sosiaaliturvajärjestelmien täytäntöönpanoa ja yhteensovittamista, jotta varmistetaan, että kansalaisten oikeuksia kunnioitetaan, ja jotta työvoiman liikkuvuus EU:ssa voi toteutua käytännössä.

Parlamentti antoi covid-19-pandemian puhkeamisen ja sen raja-työntekijöihin, lähetettyihin työntekijöihin ja kausityöntekijöihin kohdistuneiden vakavien vaikutusten seurauksena 19. kesäkuuta 2020 päätöslauselman [raja- ja kausityöntekijöiden eurooppalaisesta suojelusta covid-19-kriisin yhteydessä](#). Kyseisessä päätöslauselmassa parlamentti kiinnitti huomiota näiden työntekijöiden kohtaamiin vaikeuksiin. Heillä ei ole ollut riittäviä sosiaaliturvaoikeuksia, koska jäsenvaltioiden sosiaaliturvalaitosten välinen koordinointi on hankalaa, eivätkä he ole aina olleet oikeutettuja tilapäisiin tukitoimenpiteisiin, kuten työajan lyhentämisyjärjestelyihin, mukautettuihin työttömyysetuuksiin ja toimenpiteisiin, joilla helpotetaan työskentelyä kotoa käsin. Lisäksi on esiintynyt oikeudellista epävarmuutta sovellettavista sosiaaliturva- ja verojärjestelmistä.

Parlamentti hyväksyi 20. toukokuuta 2021 [pätöslauselman EU:n sääntöjen vaikutuksista työntekijöiden ja palvelujen vapaaseen liikkuvuuteen: EU:n sisäinen työvoiman liikkuvuus työmarkkinatarpeiden ja taitojen yhteensovittamisen välineenä](#). Siinä korostetaan, että sosiaaliturvajärjestelmien piiriin pääsyn epäämisen taustalla on usein väärinkäytökset mahdollistavien epätyypillisten työsuhteiden käyttö. Lisäksi siinä painotetaan, että työvoiman liikkuvuutta ja työntekijöiden lähettämistä koskevat menettelyt on digitalisoitava, jotta voidaan parantaa tietojen toimittamista ja



vaihtoa kansallisten viranomaisten välillä ja mahdollistaa työntekijöiden oikeuksien tosiasiallinen toteutuminen, siirrettävyys ja jäljitettävyys.

[Eurooppalaisen sosiaaliturvapassin käyttöönotosta sosiaaliturvaoikeuksien ja oikeudenmukaisen liikkuvuuden täytäntöönpanon parantamiseksi sähköisessä ympäristössä](#) 25. marraskuuta 2021 antamassaan päätöslauselmassa parlamentti korosti jälleen, että liikkuvia työntekijöitä varten tarvitaan EU:n laajuinen digitaalinen väline, jonka avulla työntekijöiden on helpompi seurata sosiaaliturvamaksujaan ja -etuuksiaan ja tehdä niitä koskevia hakemuksia ja jolla samalla parannetaan työvoiman liikkuvuutta ja sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevien EU:n sääntöjen täytäntöönpanoa.

Lisätietoja tästä aiheesta on työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunnan [verkkosivustolla](#).

Aoife Kennedy
10/2023



2.3.5. TYÖTERVEYS JA -TURVALLISUUS

Euroopan unioni on 1980-luvulta lähtien pyrkinyt edistämään työterveyttä ja -turvallisuutta. Unionin lainsäädännössä on määritelty työntekijöiden suojelun vähimmäistaso, mutta jäsenvaltiot voivat myös pitää voimassa tai ottaa käyttöön tiukempia toimenpiteitä. Työterveys ja -turvallisuus on keskeinen osa Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevaa toimintasuunnitelmaa, joka hyväksyttiin Lissabonin sosiaalialan huippukokouksessa vuonna 2021.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 91, 114, 115, 151, 153 ja 352 artikla

TAVOITTEET

EU voi hyväksyä SEUT:n 153 artiklan perusteella työterveyttä ja -turvallisuutta koskevaa lainsäädäntöä (direktiivejä) jäsenvaltioiden toimien tukemiseksi ja täydentämiseksi. Unionin tasolla on määritelty vähimmäisvaatimukset, mutta jäsenvaltiot voivat halutessaan soveltaa tiukempaa suojelua kansallisesti. Perussopimuksessa määrätään myös, että direktiivejä annettaessa on vältettävä säätämästä sellaisia hallinnollisia, taloudellisia tai oikeudellisia rasituksia, jotka vaikeuttaisivat pk-yritysten perustamista tai niiden kehittämistä.

SAAVUTUKSET

A. Institutionaalinen kehitys

Euroopan hiili- ja teräsyhteisö (EHTY) loi puitteet useille työterveyden ja -turvallisuuden alan tutkimusohjelmille. Alan kokonaisvaltaisen tarkastelun tarve tuli ilmeiseksi, kun Euroopan talousyhteisö (ETY) perustettiin vuonna 1957. Vuonna 1974 perustettiin työturvallisuuden, työhygienian ja työterveyshuollon neuvoo-antava komitea, jonka tehtävänä oli avustaa komissiota ([neuvoston päätös 74/325/ETY](#)). Sisämarkkinoiden toteuttamiseksi oli määriteltävä työterveyden ja -turvallisuuden alan vähimmäisvaatimukset. Tämän vuoksi annettiin esimerkiksi seuraavat direktiivit: lyijymetallille altistumisesta annettu direktiivi 82/605/ETY ([korvattu direktiivillä 98/24/EY](#)), asbestista annettu direktiivi 83/477/ETY (muutettu viimeksi [direktiivillä 2009/148/EY](#)) sekä meluallistuksesta annettu direktiivi 86/188/ETY (muutettu viimeksi [direktiivillä 2003/10/EY](#)).

1. Euroopan yhtenäisasiakirja

Työterveys ja -turvallisuus sisällytettiin alun perin Euroopan talousyhteisön perustamissopimukseen vuonna 1987 hyväksytyllä [Euroopan yhtenäisasiakirjalla](#). Uudessa sopimusartiklassa määrättiin vähimmäisvaatimuksista ja valtuutettiin neuvosto antamaan työterveyttä ja -turvallisuutta koskevia direktiivejä määräenemmistö päätöksellä. Tavoitteena oli parantaa työterveyttä ja -turvallisuutta, yhdenmukaistaa työympäristöä koskevia ehtoja sekä estää ”sosiaalinen polkumyynti” sisämarkkinoita toteutettaessa ja yritysten siirtyminen alhaisemman työsuojelutason alueille kilpailuetua saadakseen.



2. Amsterdamin sopimus (1997)

Työllisyysasioiden asema vahvistui, kun [Amsterdamin sopimukseen](#) lisättiin uusi työllisyyttä koskeva osasto ja myös sosiaalipolitiikasta tehty sopimus sisällytettiin siihen. Neuvosto ja parlamentti hyväksyivät nyt ensimmäistä kertaa yhteispäätösmenettelyllä direktiivejä, joissa säädettiin työterveyttä ja -turvallisuutta sekä työehtoja koskevista vähimmäisvaatimuksista.

3. Lissabonin sopimuksen (2007) tuomat muutokset

[Lissabonin sopimukseen](#) sisältyvässä sosiaalilausekkeessa vaaditaan, että sosiaaliset vaatimukset otetaan huomioon unionin toimintapolitiikoissa. Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä [Euroopan unionin perusoikeuskirjasta](#) tuli jäsenvaltioita oikeudellisesti sitova niiden soveltaessa EU:n lainsäädäntöä.

4. Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari (2017)

Neuvosto, komissio ja parlamentti allekirjoittivat marraskuussa 2017 [Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin](#). Siihen on kirjattu 20 oikeutta ja periaatetta, joihin kuuluu muun muassa perusoikeuskirjan 31 artiklassa vahvistettu oikeus terveellisiin, turvallisiin ja ihmisarvoisiin työoloihin ja -ehtoihin. Pilarin periaatteen 10 mukaan työntekijöillä on oikeus korkeatasoiseen työterveyteen ja -turvallisuuteen ja työympäristöön, joka on mukautettu heidän ammatillisiin tarpeisiinsa ja joka mahdollistaa heille pidemmän osallistumisen työmarkkinoille. Pilari itsessään ei ole oikeudellisesti sitova, vaan siihen kuuluu sekä lainsäädäntöä että ei-sitovia välineitä. Tavoitteena on lähentää ylöspäin elin- ja työolosuhteita EU:ssa.

B. Etapit: tärkeitä direktiivejä ja Euroopan työterveys- ja työturvallisuusvirasto

1. Puitedirektiivi 89/391/ETY ja erityisdirektiivejä

Nizzan sopimuksen 137 artikla (SEUT:n 153 artikla) muodosti perustan unionin pyrkimyksille parantaa työympäristöä työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelemiseksi. [Puitedirektiivi 89/391/ETY](#) oli tärkeä uudistus, sillä siinä korostettiin ennaltaehkäisyä. Siinä säädettiin ennaltaehkäisevistä toimenpiteistä ja julkisen ja yksityisen sektorin työntekijöiden ja heidän edustajiensa oikeudesta saada tietoja, tulla kuulluiksi, osallistua tasapuolisesti ja saada koulutusta. Puitedirektiivin pohjalta annettiin 25 eri alojen erityisdirektiiviä sekä [neuvoston asetus \(EY\) N:o 2062/94](#), jolla perustettiin Euroopan työterveys- ja työturvallisuusvirasto. Lisäksi se vaikutti säädöksiin, jotka koskivat vuokratyöntekijöitä, sekä eri direktiivien työaika säännöksiin.

Erytyisdirektiivit koskevat muun muassa

- työterveys- ja työturvallisuusvaatimuksia (89/654/ETY) sekä työpaikalla käytettäviä turvallisuus- ja terveysmerkkejä (92/58/ETY)
- työvälineiden käyttöä (direktiivi 89/655/ETY sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2001/45/EY sekä direktiivi 2009/104/EY) ja henkilösuojainten käyttöä (89/656/ETY) sekä näyttöpäätetyötä (90/270/ETY) ja käsin tapahtuvaa taakkojen käsittelyä (90/269/ETY)
- tiettyjä aloja: tilapäiset tai liikkuvat rakennustyömaat (92/57/ETY), porausta käyttävä kaivannaisteollisuus (92/91/ETY ja 92/104/ETY) ja kalastusalukset (93/103/ETY)
- tiettyjä työntekijäryhmiä: raskaana olevien (92/85/ETY) ja nuorten työntekijöiden (94/33/EY) suojelu



- tiettyjä tekijöitä: työntekijöiden suojeleminen syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville tekijöille tai perimän muutoksia aiheuttaville aineille altistumiseen työssä liittyviltä vaaroilta (2004/37/EY), työpaikalla esiintyvät kemialliset tekijät (98/24/EY, muutettu direktiivillä 2000/39/EY ja direktiivillä 2009/161/EU), asbestialtistus työpaikalla ([2009/148/EY](#)) ja biologiset tekijät työssä (2000/54/EY), suojele ionisoivalta säteilyltä (2013/59/Euratom, jolla kumottiin aiemmat asiaa koskevat direktiivit), räjähdyskelpoisten ilmaseosten aiheuttamalle vaaralle mahdollisesti alttiiksi joutuvien työntekijöiden suojeleminen (99/92/EY) sekä työntekijöiden suojeleminen altistumiselta fyysikaalisista tekijöistä aiheutuville riskeille eli tärinälle (2002/44/EY), melulle (2003/10/EY), sähkömagneettisille kentille (2004/40/EY, joka kumottiin direktiivillä 2013/35/EU) ja keinotekoiselle optiselle säteilylle (2006/25/EY)
- tiettyjä aineita: aineiden ja seosten luokituksesta, merkinnöistä ja pakkaamisesta annettujen erinäisten direktiivien mukauttaminen (direktiivi 2014/27/EU).

Syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville tekijöille tai perimän muutoksia aiheuttaville aineille altistumiseen työssä liittyviltä vaaroilta annetun [direktiivin 2004/37/EY](#) ajan tasalle saattaminen on käynnissä oleva prosessi, joka jatkuu myös tulevaisuudessa. Toukokuussa 2016 annettu ehdotus kattoi ensimmäiset 13 ainetta, ja se hyväksyttiin joulukuussa 2017 ([direktiivi \(EU\) 2017/2398](#)). Toisella, [tammikuussa 2017 annetulla ehdotuksella](#) tarkistettiin seitsemän muun aineen raja-arvoja. Sen perusteella tammikuussa 2019 annettiin [direktiivi \(EU\) 2019/130](#) sen jälkeen, kun parlamentti oli onnistunut lisäämään soveltamisalaan työperäisen altistumisen raja-arvon dieselmoottorien pakokaasupäästöille. Kolmas, [huhtikuussa 2018 annettu ehdotus](#), joka kattaa viisi muuta metallurgiassa, galvanoinnissa, kaivosteollisuudessa, kierrätyksessä, laboratorioissa ja terveydenhuollossa käytettävää ainetta, hyväksyttiin lopulta kesäkuussa 2019, ja sen perusteella annettiin [direktiivi \(EU\) 2019/983](#). Direktiivin [neljännessä tarkistusehdotuksessa](#) esitettiin uusia tai tarkistettuja raja-arvoja kolmelle syöpää aiheuttavalle aineelle (akrylinitriilille, nikkelyhdisteille ja bentseenille). Sen perusteella maaliskuussa 2022 annettiin [direktiivi \(EU\) 2022/431](#). Direktiivi on yksi EU:n syöväntorjuntasuunnitelman perusteella hyväksytyistä ensimmäisistä toimenpiteistä. Komissio on tämän jälkeen esittänyt kaksi muuta ehdotusta. Se esitti elokuussa 2022 lainsäädäntöehdotuksen, jolla muutetaan [työntekijöiden suojelemisesta vaaroilta, jotka liittyvät asbestialtistukseen työssä, annettua direktiiviä 2009/148/EY](#), jotta työntekijöiden altistumista vähennetään edelleen ja heitä suojellaan syöpäriskiltä. Parlamentti vahvisti ensimmäisen käsittelyn kantansa ehdotukseen 3. lokakuuta 2023. Lisäksi komissio esitti helmikuussa 2023 [ehdotuksen karsinogeenisiä, mutageeneja ja lisääntymiselle vaarallisia aineita koskevan direktiivin \(2004/37/EY\) ja kemiallisia tekijöitä koskevan direktiivin \(98/24/EY\) tarkistamisesta](#) lyijyn raja-arvojen alentamiseksi ja di-isosyanaattien raja-arvon lisäämiseksi kemiallisia tekijöitä koskevaan direktiiviin. Sekä lyijyä että di-isosyanaatteja käytetään rakennusten perusparannuksissa sekä akkujen, tuuliturbiinien ja sähköajoneuvojen syyttimien tuotannossa. Rajoittamalla altistumista näille kemikaaleille EU pyrkii suojelemaan niitä, jotka työskentelevät vihreän siirtymän varmistamiseksi.

Sopimukset, joita työmarkkinaosapuolet tekevät vuoropuhelunsa yhteydessä, ovat myös yksi tapa saada aikaan sosiaalialan lainsäädäntöä ([2.3.7](#)). Neuvosto hyväksyi joulukuussa 2016 direktiivin (EU) 2017/159, jolla pannaan täytäntöön vuonna 2013 tehty kalastusalan työolojen parantamista koskeva työmarkkinaosapuolten sopimus. Vastaavasta kampaamoalan sopimuksesta ei kuitenkaan ole annettu direktiiviä.



2. Euroopan työterveys- ja työturvallisuusvirasto (EU-OSHA)

Bilbaossa sijaitseva kolmikantainen Euroopan työterveys- ja työturvallisuusvirasto perustettiin vuonna 1996. Sen tehtävänä on edistää tiedon ja osaamisen jakamista ja edistää näin riskien ennaltaehkäisyä. Se on kehittänyt [vuorovaikutteisen riskinarvioinnin verkkotyökalun \(OIRA\)](#), johon sisältyy pk-yritysten tarpeet huomioon ottavia ala- ja kielikohtaisia riskinarviointivälineitä, sekä [vaarallisia aineita koskevan sähköisen välineen](#), joka tarjoaa yritysکوhtaisia neuvoja vaarallisista aineista ja kemiallisista tuotteista sekä siitä, miten soveltaa hyviä käytäntöjä ja suojatoimia. Sen Euroopan riskienseurantakeskus seuraa ja ennustaa uusia ja kehittymässä olevia riskejä ennaltaehkäisevien toimien mahdollistamiseksi. Lisäksi virasto on järjestänyt vuodesta 2000 alkaen vuosittain ”Terveellinen työ” -tiedotuskampanjoita erilaisista terveyteen ja turvallisuuteen liittyvistä aiheista. Vuosien 2023–2025 kampanjalla pyritään lisäämään tietoisuutta uusien teknologioiden vaikutuksesta työhön ja niihin liittyvistä työterveys- ja työturvallisuushaasteista ja -mahdollisuuksista.

C. Työterveyttä ja -turvallisuutta koskevat toimintaohjelmat ja strategiat

Vuosina 1951–1997 työterveyden ja -turvallisuuden alalla toteutettiin useita EHTY:n tutkimusohjelmia. Euroopan sosiaalinen toimintaohjelma hyväksyttiin vuonna 2000. Siinä työterveyttä ja -turvallisuutta tarkasteltiin unionin tasolla toiminnallisemmasta näkökulmasta. Yhteisön työterveys- ja työturvallisuusstrategiassa vuosiksi 2002–2006 tarkasteltiin työhyvinvointia kokonaisvaltaisesti. Vuosien 2007–2012 työterveys- ja työturvallisuusstrategiassa puolestaan käsiteltiin ennaltaehkäisyä. Strategian tavoitteena oli työtapaturmien ja ammattitautien jatkuva vähentäminen EU:ssa. Työterveyttä ja -turvallisuutta koskevalla EU:n strategiakehyksellä kaudelle 2014–2020 pyrittiin vastaamaan kolmeen päähaasteeseen: voimassa olevien sääntöjen parantaminen ja yksinkertaistaminen, työperäisten sairauksien ja uusien riskien tehokkaampi ennaltaehkäisy sekä työvoiman ikääntymisen huomioon ottaminen. Huomiota kiinnitettiin erityisesti mikro- ja pienyritysten tarpeisiin.

Komissio esitti [Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevassa toimintasuunnitelmassa](#) uutta [työterveyttä ja -turvallisuutta koskevaa EU:n strategiakehystä](#) 2021–2027. Strategiakehyksessä keskitytään ennakoimaan ja hallitsemaan muutoksia, joita uudenlainen työelämä aiheuttaa, tehostamaan työtapaturmien ja ammattitautien ehkäisyä sekä varautumaan paremmin mahdollisiin tuleviin terveyskriiseihin.

Covid-19-pandemian puhkeamisen jälkeen biologisia tekijöitä koskevaa direktiiviä (2000/54/EY) muutettiin lisäämällä siinä olevaan biologisten tekijöiden luetteloon SARS-CoV-2-virus, jotta työpaikoilla olevat uudet mahdolliset riskit voitiin ottaa huomioon. Komissio kannusti työnantajia arvioimaan riskit ja toteuttamaan ennaltaehkäiseviä ja suojaavia toimenpiteitä erityisesti niihin henkilöihin kohdistuvan haitan minimoimiseksi, jotka ovat työssään suorassa kosketuksessa viruksen kanssa. Komissio antoi marraskuussa 2022 [suosituksen](#), jossa ehdotettiin, että jäsenvaltiot tunnustaisivat covid-19-taudin tietyissä tapauksissa ammattitaudiksi.

Koska digitaalitekniologian käyttö työssä lisääntyy, komissio sisällytti työterveyttä ja -turvallisuutta koskevat näkökohdat [koneista annettuun asetukseen \(EU\) 2023/1230](#) (annettu kesäkuussa 2023). Työterveyden ja -turvallisuuden näkökohtia käsitellään myös ehdotuksessa [asetukseksi tekoälyä koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä](#) (tekoälysäädös) ja [ehdotuksessa direktiiviksi työolojen parantamisesta alustatyössä](#),



jossa keskitytään terveys- ja turvallisuusriskien ehkäisemiseen algoritmijohtamisessa. Komissio aikoo myös tarkistaa työpaikkadirektiiviä ja näyttöpäätedirektiiviä.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Euroopan parlamentti on toistuvasti korostanut, että työntekijöiden terveyttä ja turvallisuutta on suojeltava kaikin keinoin. Se on vaatinut päätöslauselmissaan, että kaikki työntekijöiden fyysiseen tai henkiseen hyvinvointiin suoraan tai välillisesti vaikuttavat tekijät on otettava huomioon unionin lainsäädännössä. Se tukee komission toimia pk-yritysten tiedonsaannin parantamiseksi. Se katsoo, että työ on sopeutettava ihmisten kykyihin ja tarpeisiin eikä päinvastoin ja että työympäristöissä olisi otettava paremmin huomioon haavoittuvassa asemassa olevien työntekijöiden erityistarpeet.

Parlamentti on kehottanut komissiota selvittämään uusia riskejä, joita nykyinen lainsäädäntö ei kata, kuten nanohiukkasille altistuminen työssä, työperäinen stressi ja työuupumus sekä työpaikkaväkivalta ja -kiusaaminen. Parlamentti oli erityisesti vaikuttamassa siihen, että hyväksyttiin EU:n työmarkkinaosapuolten allekirjoittama puitesopimus terävien instrumenttien aiheuttamien tapaturmien ehkäisemisestä terveydenhuoltoalalla, joka pantiin täytäntöön [neuvoston direktiivillä 2010/32/EU](#). Parlamentti on myös kehottanut parantamaan voimassa olevaa lainsäädäntöä, joka koskee raskaana olevien työntekijöiden suojelua sekä työntekijöiden suojaamista tuki- ja liikuntaelinsairauksilta. Muut parlamentin keskeiset vaatimukset ovat koskeneet muun muassa direktiivin laatimista vähimmäisvaatimusten vahvistamisesta ammattitautien toteamiselle sekä puitedirektiivin 89/391/ETY soveltamisalan laajentamista.

Parlamentti hyväksyi syyskuussa 2018 päätöslauselman keinoista loukkaantumisesta tai sairaudesta toipuvien työntekijöiden integroimiseksi uudelleen laadukkaisiin työpaikkoihin seuraavien kolmen pilarin perusteella: ennaltaehkäisy ja varhainen puuttuminen ongelmiin, työhön paluu ja työntekijöiden uudelleen integroimista koskevien asenteiden muuttaminen. Parlamentti hyväksyi lokakuussa 2021 [pätöslauselman](#) suosituksista komissiolle työntekijöiden suojelemisesta asbestilta. Siinä ehdotettiin kaiken asbestin poistamista koskevaa laajamittaista eurooppalaista strategiaa, jonka tavoitteena on asbestin poistaminen rakennetusta ympäristöstä turvallisesti ja lopullisesti ja siten työntekijöiden ja kansalaisten suojelun parantaminen. Siinä ehdotettiin myös asbestialtistuksesta annetun direktiivin 2009/148/EY päivittämistä. Komissio on sittemmin esittänyt lainsäädäntöehdotuksen, ja parlamentti on vahvistanut ensimmäisen käsittelyn kantansa tähän ehdotukseen ja hyväksynyt neuvoston kanssa kolmikantaneuvotteluissa saavutetun yhteisymmärryksen.

Sen lisäksi, että parlamentti tekee tarkistuksia ehdotettuun lainsäädäntöön ja seuraa ja tukee komission muita toimia terveyden ja turvallisuuden alalla, se ottaa aihetta käsitellessään huomioon myös tulevan kehityksen ja uudet riskit. Parlamentti hyväksyi 10. maaliskuuta 2022 [pätöslauselman työterveyttä ja -turvallisuutta koskevasta EU:n uudesta strategiakehyksestä vuoden 2020 jälkeen](#). Päätöslauselmassa vaaditaan muun muassa kunnianhimoisempia toimia työperäisten syöpien torjumiseksi, laajempaa ja kattavampaa direktiiviä tuki- ja liikuntaelinsairauksista ja reumasairauksista sekä sukupuoliulottuvuuden valtavirtaistamista kaikissa työterveyttä ja -turvallisuutta koskevissa toimenpiteissä. Siinä myös kehoitetaan sisällyttämään strategiakehykseen oikeus olla tavoittamattomissa ja ehdottamaan direktiiviä psykososiaalisten riskien ehkäisemisestä. Parlamentti hyväksyi 5. heinäkuuta 2022 [pätöslauselman mielenterveydestä digitaalisessa työelämässä](#). Siinä todetaan,



että covid-19-pandemia on vaikuttanut työn organisointiin ja työntekijöiden mielenterveyteen. Parlamentti kehottaa päätöslauselmassa komissiota ehdottamaan lainsäädäntöaloitteita psykososiaalisten riskien ja työhyvinvoinnin hallinnasta sekä laatimaan EU:n mielenterveysstrategian ja eurooppalaisen hoito- ja hoivastrategian.

Lisätietoja tästä aiheesta on työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunnan [verkkosivustolla](#).

Aoife Kennedy
10/2023



2.3.6. TYÖNTEKIJÖIDEN OIKEUS SAADA TIETOJA SEKÄ TULLA KUULLUIKSI JA OSALLISTUA

Unioni täydentää jäsenvaltioiden toimia, jotka liittyvät työntekijöiden oikeuteen saada tietoja ja tulla kuulluiksi. Unioni antaa vähimmäisvaatimuksia koskevia direktiivejä ja pyrkii toimillaan kannustamaan jäsenvaltioita yhteistyöhön. Työntekijöiden oikeuksia saada tietoa ja tulla kuulluksi yritystasolla suojellaan erinäisillä EU:n direktiiveillä, joissa on vahvistettu säännöt sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 5, 114, 115, 151 ja 153 artikla

TAVOITTEET

EU tukee ja täydentää jäsenvaltioiden toimia, jotka liittyvät työntekijöiden oikeuteen saada tietoja ja tulla kuulluiksi, unionin keskeisten sosiaalipoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi (SEUT:n 151 artikla). Näitä tavoitteita ovat elin- ja työolojen kohentaminen, asianmukainen sosiaaliturva, pysyvästi hyvä työllisyystilanne ja syrjäytymisen torjunta.

SAAVUTUKSET

A. Tausta

Työntekijöiden oikeus saada tietoja sekä tulla kuulluiksi ja osallistua on ollut keskeinen aihe eurooppalaisessa keskustelussa aina siitä lähtien, kun ensimmäinen sosiaalinen toimintaohjelma hyväksyttiin vuonna 1974. Vuodelta 1989 peräisin olevassa työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevassa yhteisön peruskirjassa (johon viitataan SEUT:n 151 artiklassa) korostettiin, että on tärkeää edistää työntekijöiden osallistumista. Komission tällä alalla tekemät ehdotukset kohtaavat kuitenkin usein vastustusta. Tarvittava oikeusperusta yhteisön lainsäädännölle saatiin vasta, kun sosiaalipoliitikasta tehty sopimus sisällytettiin [Amsterdamin sopimukseen](#) vuonna 1997. Euroopan unionin perusoikeuskirja sisällytettiin vuonna 2009 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 6 artiklan 1 kohtaan. Perusoikeuskirjan 27 artiklassa tunnustetaan työntekijöiden oikeus saada tietoja ja tulla kuulluiksi.

SEUT:n 153 artiklassa Euroopan parlamentille ja neuvostolle annetaan työntekijöiden osallistumisen suhteen valta

- toteuttaa toimenpiteitä jäsenvaltioiden välisen yhteistyön edistämiseksi
- antaa direktiivein säännöksiä vähimmäisvaatimuksista, jotka pannaan täytäntöön asteittain.

Tässä sovelletaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä ja edellytetään Euroopan talous- ja sosiaalikomitean sekä alueiden komitean kuulemista.



B. Voimassa oleva lainsäädäntö

Ensimmäinen direktiiviryhmä koskee työntekijöiden oikeutta saada tietoja työsopimuksessa tai työsuhteessa sovellettavista ehdoista ja oikeutta saada tietoja ja tulla kuulluiksi irtisanomisista ja yritysluovutuksista:

- Neuvoston direktiivi 75/129/ETY työntekijöiden joukkovähentämisistä (muutettu neuvoston direktiiveillä 92/56/ETY ja [98/59/EY](#)). Direktiivin mukaan työnantajan on aloitettava työntekijöiden joukkovähentämisen yhteydessä neuvottelut työntekijöiden kanssa.
- [Neuvoston direktiivi 2001/23/EY](#) työntekijöiden oikeuksien turvaamisesta yrityksen luovutuksen yhteydessä. Direktiivissä säädetään, että työntekijöille on ilmoitettava luovutuksen syyt ja kerrottava sen seurauksista.
- [Direktiivi 2002/14/EY](#) työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevista yleisistä puitteista Euroopan yhteisössä. Direktiivissä vahvistetaan vähimmäistason menettelyvaatimukset.
- [Direktiivi \(EU\) 2019/1152](#) avoimista ja ennakoitavista työoloista Euroopan unionissa. Direktiivillä vahvistetaan uusia oikeuksia (esim. etukäteen annettava tieto työaikatauluista) kaikille työntekijöille kaikissa työn muodoissa, joihin kuuluvat myös epätyypilliset ja uudet työn muodot, kuten alustatalouden työsuhteet.

Vuonna 2013 tekemänsä toimivuustarkastuksen jälkeen komissio totesi, että direktiivit ovat yleisesti ottaen tarkoituksenmukaisia ja että niiden hyödyt ovat niiden kustannuksia suuremmat. Niissä on kuitenkin edelleen tiettyjä puutteita, varsinkin niiden soveltamisessa julkisen sektorin työntekijöihin, merenkulkijoihin ja pk-yrityksiin. Työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevien direktiivien uudelleenlaadintaa harkittiin vuonna 2015, ja komissio järjesti [julkisen kuulemisen](#), mutta sen jälkeen ei ole toteutettu jatkotoimia.

Tammikuussa 2018 hyväksyttiin [neuvoston direktiivi, jolla pantiin täytäntöön meriliikenteen alan työmarkkinaosapuolten sopimus](#). Näin työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevia direktiivejä alettiin soveltaa myös merenkulkijoihin.

Julkishallinnon työntekijöihin ei sovelleta toistaiseksi yhtäkään työntekijöiden oikeudesta saada tietoja ja tulla kuulluiksi annettua direktiiviä (ks. Euroopan unionin tuomioistuimen tuomiot asioissa C-583/10, *Nolan*, ja C-108/10, *Scattolon*). Joulukuussa 2015 julkishallintojen työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua edistävä alakohtainen neuvottelukomitea allekirjoitti alakohtaisen sopimuksen yhteisistä vähimmäisvaatimuksista, jotka koskevat julkishallinnon työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan, ja pyysi panemaan sen täytäntöön neuvoston direktiivillä. Komissio ilmoitti 5. maaliskuuta 2018 työmarkkinaosapuolille, ettei se tekisi neuvostolle ehdotusta tämän sopimuksen täytäntöönpanosta. Euroopan julkisten palvelujen ammattiliittojen federaatio (EPSU) ryhtyi oikeustoimiin. Niiden perusteella Euroopan unionin tuomioistuin antoi 24. lokakuuta 2019 tuomion, jonka mukaan komission aloiteoikeus antaa sille oikeuden päättää, onko työmarkkinaosapuolten sopimuksista tehtävä oikeudellisesti sitovia kaikissa jäsenvaltioissa.

Toinen direktiiviryhmä koskee työntekijöiden oikeutta saada tietoja ja tulla kuulluiksi ylikansallisissa tilanteissa:

- Neuvoston direktiivi 94/45/EY (muutettu [direktiivillä 2009/38/EY](#)) eurooppalaisten yritysneuvostojen (EWC) perustamisesta. Eurooppalaisissa yritysneuvostoissa



yrittäjien keskuksien ja työntekijöiden edustajat kaikkialta Euroopasta kokoontuvat keskustelemaan sellaisista asioista kuin yrityksen tulos, tulevaisuudennäkymät ja työllisyys, rakennemuutokset ja henkilöstöpolitiikka. Eurooppalaista yritysneuvostoa koskevaa lainsäädäntöä sovelletaan monikansallisiin yhtiöihin, jotka työllistävät vähintään tuhat työntekijää EU:ssa/ETA-alueella ja vähintään kahdessa eri jäsenvaltiossa kussakin vähintään 150 työntekijää. Euroopan ammattiyhdistysinstituutti (ETUI) ylläpitää [tietokantaa](#), joka sisältää tietoa eurooppalaisista yritysneuvostoista.

- [Direktiivi 2004/25/EY](#) julkisista ostotarjouksista. Direktiivin mukaan asianomaisten yhtiöiden työntekijöillä tai heidän edustajillaan olisi oltava mahdollisuus esittää näkemyksensä tarjouksen odotettavissa olevista vaikutuksista työllisyyteen. Lisäksi sovelletaan tavallisia työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevia sääntöjä.
- [Direktiivi \(EU\) 2017/1132](#) tietyistä yhtiöoikeuden osa-alueista (muutettu [direktiivillä \(EU\) 2019/2121](#) rajatylittävien yhtiömuodon muutosten, sulautumisten ja jakautumisten osalta). Muutetulla direktiivillä vahvistetaan työntekijöiden ja heidän edustajiensa asemaa, kun kyseessä on työntekijöille tiedottaminen ja heidän kuulemisensa ja osallistumisoikeutensa ennen rajatylittäviä yhtiömuodon muutoksia. Siinä asetetaan johdolle velvollisuus vastata ammattiliitoille ja työntekijäjärjestöille ja kuulla niitä suunnitellun yhtiömuodon muuttamisen vaikutuksista.

Komissio julkaisi vuonna 2018 [REFIT-arvioinnin](#) eurooppalaisesta yritysneuvostosta annetusta direktiivistä. Se totesi työntekijöille tiedottamisen laadun ja laajuuden parantuneen, mutta direktiivi ei ole lisännyt uusien eurooppalaisten yritysneuvostojen määrää. Huhtikuussa 2023 komissio käynnisti eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten kuulemiset tarkoituksena tarkistaa eurooppalaisesta yritysneuvostosta annettua direktiiviä.

Kolmannessa direktiiviryhmässä on kyse säännöistä, joita sovelletaan ylikansallisissa tilanteissa ja jotka antavat osittain oikeuden osallistua päätöksentekoon:

- [Neuvoston direktiivi 2001/86/EY](#) eurooppayhtiön sääntöjen täydentämisestä henkilöstöedustuksen osalta. Direktiivissä vahvistetaan säännöt työntekijöiden osallistumisesta yhtiön strategista kehittämistä koskevaan päätöksentekoon.
- [Neuvoston direktiivi 2003/72/EY](#) eurooppaosuuskunnan sääntöjen täydentämisestä henkilöstöedustuksen osalta. Direktiivillä varmistetaan, että työntekijöiden edustajat voivat vaikuttaa eurooppaosuuskunnan toimintaan.
- [Direktiivi \(EU\) 2019/2121](#) direktiivin [\(EU\) 2017/1132](#) muuttamisesta rajatylittävien yhtiömuodon muutosten, sulautumisten ja jakautumisten osalta. Direktiivissä säädetään, että on sovellettava henkilöstön osallistumista koskevia kohdevaltion sääntöjä. Toisin sanoen rajatylittävän sulautumisen kautta muodostettuun yhtiöön sovelletaan siinä jäsenvaltiossa mahdollisesti voimassa olevia henkilöstön osallistumista koskevia sääntöjä, jossa kyseisen yhtiön sääntömääräinen kotipaikka sijaitsee.

Neljänten direktiiviryhmään kuuluu kaksi työmarkkinaosapuolten välistä monialaista puitesopimusta (jotka on pantu täytäntöön [neuvoston direktiivillä 97/81/EY](#) osa-aikatyöstä ja neuvoston [direktiivillä 1999/70/EY](#) määräaikaisesta työstä), [direktiivi 2008/104/EY](#) vuokratyöstä, [digitalisaatiota koskeva puitesopimus \(2020\)](#) sekä useita



työterveys- ja työturvallisuusalan direktiivejä, joihin kaikkiin sisältyy työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevia sääntöjä. Komission [ehdotuksessa direktiiviksi työolojen parantamisesta alustatyössä](#) annetaan alustatyöntekijöille oikeus saada tietoa ja tulla kuulluiksi algoritmijohtamisesta. Siinä säädetään myös, että työtä välittävien digitaalisten alustojen on mahdollistettava se, että digitaalisten alustojen kautta työskentelevät henkilöt voivat ottaa yhteyttä toisiinsa ja keskustella keskenään ja edustajiensa kanssa.

C. Muita aloitteita

Yritykset ja työntekijöiden edustajat voivat myös tehdä kansainvälisiä työehtosopimuksia, jotka ovat eräänlaista työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua monikansallisissa yhtiöissä. Kansainväliset työehtosopimukset ovat erilaisia yrityksen edustajien ja työntekijäjärjestöjen yhdessä laatimia asiakirjoja, joita sovelletaan useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa. Tällainen käytäntö voi kuitenkin johtaa oikeudellisiin ja poliittisiin ongelmiin työmarkkinaosapuolten välisen vuoropuhelun eri vertikaalisten tasojen (kansainvälinen, EU, kansallinen) ja horisontaalisen soveltamisalan (monialainen, alakohtainen, yrityskohtainen) välisissä suhteissa. Lisäksi kansainväliset työehtosopimukset voivat olla ristiriidassa kansallisten normien ja suositusten kanssa, ja riidanratkaisumekanismeja on varsin vähän.

Komissio ylläpitää [tietokantaa](#) kansainvälisistä työehtosopimuksista.

Komissio esitteli 25. tammikuuta 2023 [tiedonannon](#) ja teki [ehdotuksen neuvoston suositukseksi neuvoston suositukseksi työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun vahvistamisesta](#) Euroopan unionissa. Suosituksessa korostetaan työmarkkinaosapuolten vuoropuheluun osallistumiseen tarvittavien tietojen saatavuuden merkitystä yhtenä hyvin toimivan työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun edellytyksistä.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on antanut erinäisiä päätöslauselmia, joissa työntekijöille vaaditaan oikeutta osallistua yritysten päätöksentekoon. Tämän oikeuden olisi pädettävä sekä kotimaisissa että monikansallisissa yrityksissä niiden oikeudelliseen asemaan katsomatta. Parlamentti antoi [19. helmikuuta 2009 päätöslauselman](#) direktiivin 2002/14/EY soveltamisesta. Kyseisessä päätöslauselmassa parlamentti pyysi sisällyttämään julkisen sektorin työntekijät työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevien direktiivien soveltamisalaan.

Parlamentti kehotti [17. joulukuuta 2020 antamassaan päätöslauselmassa vahvasta sosiaalisesta Euroopasta oikeudenmukaisten siirtymien toteuttamiseksi](#) komissiota esittelemään uuden puitedirektiivin, joka koskee työntekijöille tiedottamista, heidän kuulemistaan ja osallistumistaan eurooppalaisissa yhtiömuodoissa, alihankintaketjut ja franchise-toimijat mukaan luettuina. Lisäksi se kehotti tarkistamaan eurooppalaisesta yritysneuvostosta annettua direktiiviä.

Parlamentti korosti [17. joulukuuta 2020 antamassaan päätöslauselmassa yritysten kestävästä hallinnoinnista](#), että työntekijöiden osallistumista yritysten päätöksentekoprosesseihin on lisättävä, jotta yrityksen pitkän aikavälin tavoitteet ja vaikutukset voidaan ottaa paremmin huomioon. Se kehotti komissiota tarkastelemaan mahdollisuutta tarkistaa eurooppalaisesta yritysneuvostosta annettua direktiiviä ja luoda uusi kehys, joka koskee työntekijöille tiedottamista, heidän kuulemistaan



ja osallistumistaan eurooppalaisissa yrityksissä. [Suosituksesta komissiolle yritysten huolellisuusvelvoitteesta ja vastuuvollisuudesta 10. maaliskuuta 2021 antamassaan päätöslauselmassa](#) parlamentti kehotti takaamaan työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevien direktiivien avulla ammattiliittojen ja työntekijöiden edustajien oikeudet olla mukana yhtiöiden huolellisuusvelvoitestategian laatimisessa ja täytäntöönpanossa.

Euroopan parlamentti antoi [16. joulukuuta 2021 päätöslauselman työpaikkademokratiasta: työntekijöiden osallistumisoikeuksia koskeva eurooppalainen kehys ja eurooppalaista yritysneuvostoa koskevan direktiivin tarkistaminen](#), jossa se korosti työntekijöiden osallistumisen merkitystä. Lisäksi se vaati, että ennen kuin johto tekee päätöksiä, työntekijöiden edustajien on saatava asianmukaisesti tietoja, jotta tällaisten päätösten vaikutuksia voidaan arvioida. Parlamentti kehotti myös esittelemään uuden puitedirektiivin työntekijöille tiedottamisesta, heidän kuulemisestaan ja osallistumisestaan erityyppisissä eurooppalaisissa yrityksissä.

[Eurooppalaista yritysneuvostoa koskevan direktiivin tarkistamisesta 2. helmikuuta 2023 antamassaan päätöslauselmassa](#) parlamentti toisti kehotuksensa tarkistaa direktiiviä. Tarkistamisen yhteydessä olisi selvennettävä tavoitteita, määritelmiä ja menettelyjä ja vahvistettava työntekijöiden edustajien tiedonsaanti- ja kuulemisoikeutta erityisesti uudelleenjärjestelyprosesseissa.

Vastauksena komission tiedonantoon ja ehdotukseen neuvoston suositukseksi työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun vahvistamisesta Euroopan unionissa parlamentti hyväksyi [työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun vahvistamisesta 1. kesäkuuta 2023 päätöslauselman](#), jossa kehoitettiin komissiota analysoimaan kaikkia työmarkkinauudistuksia ja erityisesti sellaisia uudistuksia, jotka liittyvät työoloihin sekä työntekijöille tiedottamiseen ja heidän kuulemiseensa jäsenvaltioiden kansallisissa elpymis- ja palautumissuunnitelmissa. Komissiota kehoitettiin myös tekemään yhteistyötä kansallisten viranomaisten kanssa, jotta niitä voidaan auttaa korjaamaan mahdolliset puutteet. Päätöslauselmassa kehoitettiin lisäksi komissiota ottamaan direktiivin (EU) 2019/2121 tulevan arvioinnin yhteydessä huomioon nykyiset hyvät käytännöt ja yrityksen elimissä toimivien työntekijöiden edustajien myönteisiä sosioekonomisia vaikutuksia ja seurauksia koskevien tutkimusten ja arviointien tulokset. Siinä kehoitettiin myös komissiota ja jäsenvaltioita toteuttamaan kiireellisesti päättäväisiä toimia sen varmistamiseksi, että unionin laajuiset yritykset kunnioittavat työntekijöiden tiedonsaanti-, kuulemis- ja osallistumisoikeuksia. Työpaikkojen lisääntyvä digitalisaatio huomioon ottaen päätöslauselmassa korostettiin sen merkitystä, että työntekijöiden edustajat, ammattiliitot mukaan luettuina, saavat ajoissa merkityksellistä tietoa ja tulevat kuulluiksi.

Lisätietoja tästä aiheesta on työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunnan [verkkosivustolla](#).

Aoife Kennedy
10/2023



2.3.7. TYÖMARKKINAOSAPUOLTEN VUOROPUHELU

Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu on tärkeä osa Euroopan sosiaalista mallia. Sen ansiosta työmarkkinaosapuolet (työnantajien ja työntekijöiden edustajat) voivat osallistua aktiivisesti esimerkiksi sopimusten kautta unionin sosiaali- ja työllisyyspolitiikan valmisteluun.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 151–156 artikla

TAVOITTEET

SEUT:n 151 artiklan mukaan Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden yhteisenä tavoitteena on edistää työnantajien ja työntekijöiden välistä vuoropuhelua. Vuoropuhelun tarkoituksena on parantaa unionin hallintatapaa ottamalla työmarkkinaosapuolet mukaan päätöksentekoon ja täytäntöönpanoon.

SAAVUTUKSET

A. Työmarkkinaosapuolten kahdenvälisen vuoropuhelun kehittyminen EU:n tasolla
Vuonna 1957 tehdyn Rooman sopimuksen mukaan komission tehtävänä on muun muassa edistää jäsenvaltioiden yhteistoimintaa asioissa, jotka koskevat järjestäytymisoikeutta sekä työnantajien ja työntekijöiden välisiä työehtosopimusneuvotteluja. Tämän määräyksen täytäntöönpano aloitettiin kuitenkin vasta vuosia myöhemmin.

Vuonna 1985 käynnistettiin komission puheenjohtajan Jacques Delorsin aloitteesta ns. Val Duchessen prosessi, jonka tarkoituksena oli ottaa sisämarkkinoiden toteuttamiseen mukaan työmarkkinaosapuolet, joita edustivat Euroopan ammatillinen yhteisjärjestö (EAY), Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestö (UNICE) ja julkisten työnantajien ja julkisten yritysten eurooppalainen keskus (CEEP). Tämän prosessin tuloksena laadittiin joukko yhteisiä lausuntoja työllisyydestä, koulutuksesta ja muista sosiaaliasioista.

[Euroopan yhtenäisasiakirjalla](#) (118 b artikla) luotiin vuonna 1986 oikeusperusta yhteisön laajuiselle työmarkkinaosapuolten vuoropuhelulle, ja eurooppalainen työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu alkoi muotoutua siten, että ensin perustettiin ohjauskomitea. Siitä tuli vuonna 1992 työmarkkinaosapuolten neuvottelukomitea, joka on työmarkkinaosapuolten kahdenvälisen vuoropuhelun tärkein Euroopan tason foorumi. Se kokoontuu kolme–neljä kertaa vuodessa.

Vuonna 1991 UNICE (nykyisin BusinessEurope), EAY ja CEEP (nykyisin SGI Europe) hyväksyivät yhteisen sopimuksen, jossa kehoitettiin tekemään työmarkkinaosapuolten kuulemisesta pakollista sosiaaliasioita koskevia säädösehdotuksia käsiteltäessä. Lisäksi siinä kehoitettiin antamaan työmarkkinaosapuolille mahdollisuus neuvotella puitesopimuksia yhteisön tasolla. Tämä kehoitus otettiin huomioon sosiaalipolitiikasta tehdyssä sopimuksessa. Sopimus liitettiin Maastrichtin sopimuksen sosiaalipolitiikkaa koskevaan pöytäkirjaan, jossa vahvistettiin työmarkkinaosapuolten perustuslaissa



tunnustettu rooli yhteisön lainsäädäntömenettelyssä. Työmarkkinaosapuolille annettiin mahdollisuus panna direktiivit täytäntöön kansallisesti työehtosopimusten avulla.

Sosiaalipolitiikasta tehty sopimus sisällytettiin [Amsterdamin sopimukseen](#) (1997), ja siten työmarkkinaosapuolten vuoropuhelulle EU:ssa saatiin vihdoin yhtenäiset periaatteet. Tämä tuotti vaikutukseltaan monialaisia tuloksia, kun vanhempainlomasta (1995), osa-aikatyöstä (1997) ja määräaikaisesta työstä (1999) hyväksyttiin puitesopimukset, jotka pantiin täytäntöön neuvoston direktiiveillä.

[Lissabonin sopimuksessa](#) (2009) korostettiin edelleen työmarkkinaosapuolten roolia (SEUT:n 152 artikla) ja painotettiin, että on helpotettava työmarkkinaosapuolten välistä vuoropuhelua niiden itsenäisyyttä ja moninaisuutta kunnioittaen.

Vuoden 2008 talous- ja finanssikriisin jälkeen työmarkkinaosapuolten vuoropuheluun kohdistuva paine lisääntyi. Vuoropuhelua heikensi myös sen hajauttaminen, työehtosopimusneuvottelujen kattavuuden supistuminen ja julkisen vallan puuttuminen palkkapolitiikkaan. Jean-Claude Junckerin komissio toteutti toimia, joilla pyrittiin torjumaan kattavuuden supistumista. Se muun muassa ilmoitti maaliskuussa 2015 pidetyssä korkean tason konferenssissa ”uudesta alusta työmarkkinaosapuolten vuoropuhelulle”, ja kesäkuussa 2016 työmarkkinaosapuolet, komissio ja Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajavaltio allekirjoittivat nelikantasopimuksen. Kyseisessä sopimuksessa vahvistettiin Euroopan työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun keskeinen asema EU:n päätöksentekoprosessissa ja myös talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä.

Lisäksi [Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarissa](#), jota koskeva julistus annettiin vuonna 2017, sovitaan muun muassa työmarkkinaosapuolten itsenäisyydestä ja oikeudesta työtaistelutoimiin ja tunnustetaan niiden oikeus olla mukana työllisyys- ja sosiaalipolitiikan suunnittelussa ja täytäntöönpanossa esimerkiksi tekemällä työehtosopimuksia. Ursula von der Leyenin komissio on toistuvasti vahvistanut tämän sitoutumisen työmarkkinaosapuolten vuoropuheluun tiedonannoissa, esimerkiksi Euroopan vihreän kehityksen ohjelmasta ja vahvasta sosiaalisesta Euroopasta oikeudenmukaisten siirtymien toteuttamiseksi annetuissa tiedonannoissa, vuotuisessa kestävä kasvun strategiassa ja maakohtaisissa suosituksissa sekä elpymis- ja palautumistukivälineen tavoitteissa. Toukokuussa 2021 työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun keskeistä roolia korostettiin sekä komission, parlamentin ja Euroopan työmarkkinaosapuolten allekirjoittamassa sosiaalialaa koskevassa Porton sitoumuksessa että Eurooppa-neuvoston Porton julistuksessa. Komissio julkaisi helmikuussa 2021 työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun vahvistamista koskevan raportin ([Nahlesin raportti](#)). Kyseistä raporttia hyödynnettiin Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevassa toimintasuunnitelmassa, joka esitettiin maaliskuussa 2021. Komissio esitti toimintasuunnitelman mukaisesti yksityrittäjiä koskevat suuntaviivat, joilla pyritään varmistamaan, että kilpailulainsäädäntö ei estä työehtosopimusten tekemistä heidän työolojensa parantamiseksi. Komissio esitti myös ehdotuksen [neuvoston suositukseksi](#) siitä, miten EU:n jäsenvaltiot voivat edelleen vahvistaa työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua ja työehtosopimusneuvotteluja kansallisella tasolla. Lisäksi komissio antoi [tiedonannon](#) työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun vahvistamisesta ja edistämisestä EU:n tasolla.

[Direktiivillä riittävistä vähimmäispalkoista Euroopan unionissa](#) vahvistetaan työehtosopimusneuvottelujen käyttöä palkkojen määrityksessä, ja siinä edellytetään,



että jäsenvaltiot, joissa työehtosopimusneuvottelujen kattavuus on alle 80 prosenttia, laativat toimintasuunnitelman työehtosopimusneuvottelujen edistämiseksi.

B. EU:n tason työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun saavutukset

SEUT:n 154 artiklan mukaan komission on kuultava työmarkkinaosapuolia ennen sosiaalipoliittisten toimien toteuttamista. Työmarkkinaosapuolet voivat päättää neuvotella sopimuksen sen sijaan keskenään. Niillä on yhdeksän kuukautta aikaa neuvotella, minkä jälkeen ne voivat

1. tehdä keskenään sopimuksen ja pyytää yhdessä komissiota ehdottamaan neuvoston täytäntöönpanopäätöstä tai
2. tehdä sopimuksen ja panna sen täytäntöön omien menettelyjensä ja käytäntöjensä sekä jäsenvaltioiden menettelyjen ja käytäntöjen mukaisesti ("vapaaehtoiset" tai myöhemmin "itsenäiset" sopimukset) tai
3. tulla siihen lopputulokseen, että ne eivät pääse sopimukseen, jolloin komissio jatkaa ehdotuksen käsittelyä.

SEUT:n 153 artikla tarjoaa myös jäsenvaltioille mahdollisuuden antaa Euroopan tasolla tehtyä työehtosopimusta koskevan neuvoston päätöksen täytäntöönpanon työmarkkinaosapuolten vastuulle.

Myös työmarkkinaosapuolten alakohtainen vuoropuhelu lähti voimakkaasti kehittymään [komission päätöksen 98/500/EY](#) jälkeen. Tärkeimmillä toimialoilla perustettiin useita komiteoita, jotka tuottivat hyviä tuloksia. Neuvoston päätöksillä tehtiin ja pantiin täytäntöön kolme eurooppalaista sopimusta, jotka koskivat merenkulkijoiden työajan järjestämistä (1998), siviili-ilmailun liikkuvien työntekijöiden työajan järjestämistä (2000) sekä joitakin yhteentoimivia rajatylittäviä rautatiealan palveluja suorittavien, liikkuvassa työssä olevien työntekijöiden työoloja koskevia seikkoja (2005). Huhtikuussa 2006 allekirjoitettu [sopimus työntekijöiden työterveyden suojelusta kiteisen piidioksidin ja sitä sisältävien tuotteiden oikean käsittelyn ja käytön avulla](#) oli ensimmäinen monialainen sopimus. Myöhemmin tehtiin ja pantiin neuvoston direktiiveillä täytäntöön muita alakohtaisia sopimuksia: sopimus tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista sisävesiliikenteessä ([neuvoston direktiivi 2014/112/EU](#)), sopimus terävien instrumenttien aiheuttamien tapaturmien ehkäisemisestä terveydenhuoltoalalla ([neuvoston direktiivi 2010/32/EU](#)), sopimus merikalastuksen alalla ([neuvoston direktiivi \(EU\) 2017/159](#)) ja työmarkkinaosapuolten sopimus meriliikenteen alalla ([neuvoston direktiivi \(EU\) 2018/131](#)).

Muiden sopimusten kohdalla komissio päätti kuitenkin olla ehdottamatta neuvoston päätöstä.

Huhtikuussa 2012 kampaamoalan työmarkkinaosapuolet tekivät sopimuksen kampaajille annettavista terveyttä ja turvallisuutta koskevista ohjeista ja pyysivät neuvoston täytäntöönpanopäätöstä. Eräät jäsenvaltiot kuitenkin vastustivat sitä. Kesäkuussa 2016 kampaamoalalla allekirjoitettiin uusi työterveyttä ja -turvallisuutta koskeva eurooppalainen puitesopimus ja pyydettiin jälleen sen täytäntöönpanoa neuvoston päätöksellä. Komissio päätti tehdä suhteutetun vaikutustenarvioinnin, ennen kuin se toimittaa neuvostolle ehdotuksen päätökseksi. Avoimessa kirjeessään komission puheenjohtaja Jean-Claude Junckerille työmarkkinaosapuolet vastustivat vaikutustenarviointiprosessin käyttämistä perusteluna sille, että sopimusta ei toimiteta neuvoston käsiteltäväksi. Komissio ilmoitti vuoden 2018 alkupuolella työmarkkinaosapuolille, että se ei anna ehdotusta neuvoston päätökseksi vaan



kannattaa sen sijaan sopimuksen itsenäistä täytäntöönpanoa toimintaohjelman avulla. Työmarkkinaosapuolet hyväksyivät ehdotuksen, ja joulukuussa 2019 kampaamoalan työmarkkinaosapuolet ja komissio sopivat yhdessä useista toimista, joilla tuetaan sopimuksen itsenäistä täytäntöönpanoa.

Komissio ilmoitti 5. maaliskuuta 2018 julkishallinnon työmarkkinaosapuolille, ettei se esitä neuvostolle ehdotusta direktiiviksi, jolla pantaisiin täytäntöön niiden vuonna 2015 tekemä sopimus oikeudesta saada tietoja ja tulla kuulluksi (2.3.6). Euroopan julkisten palvelujen ammattiliittojen federaatio (EPSU) ryhtyi oikeustoimiin. Niiden perusteella Euroopan unionin tuomioistuimien antoi 24. lokakuuta 2019 tuomion, jonka mukaan komission aloiteoikeus antaa sille oikeuden päättää, onko työmarkkinaosapuolten sopimuksista tehtävä oikeudellisesti sitovia kaikissa jäsenvaltioissa. EPSU valitti tuomiosta, mutta valitus hylättiin syyskuussa 2021.

Vuonna 2002 tehty sopimus etätyöstä oli ensimmäinen sopimus, joka pantiin täytäntöön ”itsenäisenä sopimuksena” noudattaen toista vaihtoehtoa edellä esitetystä kolmesta vaihtoehdosta. Sen jälkeen muita itsenäisiä sopimuksia on tehty työperäisen stressin torjunnasta ja yhteentoimivien rajatylittävien reittien kuljettajien eurooppalaisesta ajoluvasta vuonna 2004, häirinnän ja väkivallan torjunnasta työpaikalla vuonna 2007 ja osallisuutta edistävästä työmarkkinoista vuonna 2010, aktiivisesta ikääntymisestä ja sukupolvien välisestä lähestymistavasta vuonna 2017 sekä digitalisaatiosta vuonna 2020.

Monissa tapauksissa työmarkkinaosapuolet eivät päässeet sopimukseen. Esimerkiksi neuvottelut vuokratyötä koskevasta puitesopimuksesta kariutuivat toukokuussa 2001. Niinpä komissio antoi maaliskuussa 2002 työmarkkinaosapuolten välillä syntyneeseen yhteisymmärrykseen perustuvan direktiiviehdotuksen, ja vuonna 2008 hyväksyttiin vuokratyödirektiivi ([direktiivi 2008/104/EY](#)). Vastaavasti komissio antoi vuonna 2004 ehdotuksen työaikadirektiivin ([direktiivi 2003/88/EY](#)) tarkistamisesta, kun työmarkkinaosapuolet olivat ilmaisseet haluttomuutensa neuvottelujen käynnistämiseen. Parlamentti, komissio ja neuvosto eivät onnistuneet sopimaan asiasta vuonna 2009, ja vaikka Euroopan tason työmarkkinaosapuolet yrittivät löytää sopua vuoden kestäneissä neuvotteluissa, nämäkin neuvottelut keskeytyivät joulukuussa 2012, koska päivystykseen liittyvistä kysymyksistä ei päästy yhteisymmärrykseen. Komissio jatkoi uudelleentarkastelua ja vaikutusten arviointia vuonna 2013, toteutti julkisen kuulemisen vuonna 2015 ja antoi täytäntöönpanokertomuksen ja [tulkitsevan tiedonannon](#) vuonna 2017. Joitakin työajan kannalta olennaisia seikkoja on sittemmin sisällytetty muihin säädöksiin, kuten työ- ja yksityiselämän tasapainoa koskevaan direktiiviin, avoimia ja ennakoitavia työoloja koskevaan direktiiviin sekä muutettuun ajoaika-asetukseen.

C. Kolmenvälinen työmarkkinavuoropuhelu

Euroopan yhdentymisen alusta alkaen on katsottu tarpeelliseksi ottaa talous- ja yhteiskuntaelämän eri sidosryhmät mukaan yhteisön lainsäädännön laatimiseen. EHTY:n neuvoo-antava komitea ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitea ovat osoituksia tästä. Vuodesta 2003 lähtien kasvua ja työllisyyttä käsittelevässä sosiaalialan kolmikantahuippukokouksessa ovat kokoontuneet Euroopan unionin neuvoston senhetkisen puheenjohtajavaltion, kahden seuraavan puheenjohtajavaltion, komission ja työmarkkinaosapuolten edustajat, ja sen tavoitteena on helpottaa jatkuvaa kuulemista. Se kokoontuu vähintään kahdesti vuodessa ennen Eurooppa-neuvoston kevään ja syksyn kokouksia.



EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti katsoo, että työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu on tärkeä osa jäsenvaltioiden perinteitä. Parlamentin työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunta on säännöllisesti kutsunut EU:n tason työmarkkinaosapuolia esittelemään näkemyksiään. Lissabonin sopimukseen sisällytettiin määräys, jonka mukaan parlamentilla on oikeus saada tietoa EU:n tasolla tehtyjen työehtosopimusten täytäntöönpanosta (SEUT:n 155 artikla) ja komission aloitteista jäsenvaltioiden välisen yhteistyön edistämiseksi (SEUT:n 156 artikla), myös silloin, kun kyseessä ovat asiat, jotka liittyvät järjestäytymisoikeuteen ja työehtosopimusneuvotteluihin.

Parlamentti kehotti vahvistamaan **työmarkkinaosapuolten roolia uudessa talouden ohjausprosessissa** [13. maaliskuuta 2014 troikan roolin ja toimintojen työllisyyteen liittyvistä ja sosiaalisista näkökohdista antamassaan päätöslauselmassa](#) ja uudelleen [15. helmikuuta 2017 sisämarkkinoiden hallinnoinnista osana eurooppalaista ohjausjaksoa 2017 antamassaan päätöslauselmassa](#). Myös [19. huhtikuuta 2018 ehdotuksesta neuvoston päätökseksi jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista antamassaan päätöslauselmassa](#) parlamentti kehotti komissiota ja jäsenvaltioita lisäämään konkreettista tukea pelkkää kuulemista pidemmälle menevän työmarkkinavuoropuhelun tehostamiselle. Parlamentti totesi 16. huhtikuuta 2019 jälleen kerran [pätöslauselmassaan ehdotuksesta direktiiviksi avoimista ja ennakoitavista työoloista](#) ja [pätöslauselmassaan ehdotuksesta asetukseksi Euroopan työviranomaisen perustamisesta](#), että olisi aina kunnioitettava työmarkkinaosapuolten itsenäisyyttä ja niiden asemaa työntekijöiden ja työnantajien edustajina sekä kansallisten työmarkkinasuhteiden järjestelmien monimuotoisuutta. Parlamentti muistutti myös 16. joulukuuta 2021 [työpaikkademokratiasta antamassaan päätöslauselmassa](#) työmarkkinaosapuolten ja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun keskeisestä roolista. Parlamentti kehotti päätöslauselmassa komissiota ja jäsenvaltioita yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa sitoutumaan siihen, että työehtosopimusneuvottelujen kattavuus on 90 prosenttia vuoteen 2030 mennessä.

Parlamentti on korostanut koronaviruskriisin alusta lähtien, että EU:n elpymissuunnitelman menestyksellä täytäntöönpano edellyttää asianmukaista työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua kaikilla tasoilla. Tämä kanta on esitetty [22. lokakuuta 2020 annetussa päätöslauselmassa työllisyys- ja sosiaalipolitiikasta euroalueella vuonna 2020](#) ja [11. maaliskuuta 2021 annetussa päätöslauselmassa talouspolitiikan eurooppalaisesta ohjausjaksosta](#). Näissä päätöslauselmissa korostettiin, että työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu ja työehtosopimusneuvottelut ovat työnantajien ja ammattiliittojen keskeisiä välineitä oikeudenmukaisten palkkojen ja työolojen ja -ehtojen aikaansaamiseksi ja että vahvat työehtosopimusneuvottelujärjestelmät lisäävät jäsenvaltioiden palautumis- ja selviytymiskykyä talouskriisien aikana. Lisäksi parlamentti kehotti jälleen tukemaan työmarkkinaosapuolten valmiuksien kehittämistä ja vaati niiden tiiviimpää osallistumista eurooppalaiseen ohjausjaksoon. Parlamentti kehotti myös sisällyttämään tuleviin maakohtaisiin suosituksiin tuloksen työmarkkinaosapuolten osallistumisesta palkanmuodostusmekanismeihin. Eurooppalaisesta ohjausjaksosta antamassaan päätöslauselmassa parlamentti ehdotti, että olisi harkittava oikeudenmukaisuusehtoja yrityksille, jotka haluavat saada julkisia varoja, ja vaati, että niiden olisi kunnioitettava työehtosopimusneuvotteluja sekä työntekijöiden osallistumista tai yhteistoimintaa yhtiön päätöksentekoprosesseissa.



Parlamentti korosti [eurooppalaista yritysneuvostoa koskevan direktiivin tarkistamisesta 2. helmikuuta 2023 antamassaan päätöslauselmassa](#), että on äärimmäisen tärkeää vahvistaa eurooppalaisia yritysneuvostoja ja niiden valmiuksia käyttää tiedonsaanti- ja kuulemisoikeuksiaan sekä lisätä niiden määrää. Lisäksi se kehotti jälleen komissiota esittämään ehdotuksen eurooppalaisen yritysneuvoston perustamisesta annetun [direktiivin 2009/38/EY](#) tarkistamiseksi siten, että selkeytetään sen tavoitteita, määritelmiä ja menettelyjä sekä vahvistetaan työntekijöiden edustajien oikeutta saada tietoja ja tulla kuulluiksi erityisesti uudelleenjärjestelyjen yhteydessä. Parlamentti kehotti [1. kesäkuuta 2023 antamassaan päätöslauselmassa](#) jäsenvaltioita tarkistamaan ja kumoamaan kaiken kansallisen lainsäädännön, joka estää työehtosopimusneuvottelut. Se kehotti komissiota valvomaan tarkasti nykyisen julkisia hankintoja koskevan direktiivin sosiaalilausekkeen täytäntöönpanoa. Lisäksi se kehotti komissiota ja jäsenvaltioita käyttämään työmarkkinaosapuolten kuulemista ekologisista kysymyksistä ja oikeudenmukaisesta siirtymästä vakiokäytäntönä koko päätöksentekosyklin ajan.

Lisätietoja tästä aiheesta on [työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunnan verkkosivustolla](#).

Monika Makay
10/2023



2.3.8. NAISTEN JA MIESTEN TASA-ARVO

Sukupuolten tasa-arvo on yksi Euroopan unionin tavoitteista. Ajan mittaan lainsäädäntö, oikeuskäytäntö ja perussopimusten muutokset ovat osaltaan vahvistaneet tätä periaatetta ja sen toteutumista unionissa. Euroopan parlamentti on aina päättäväisesti puolustanut naisten ja miesten tasa-arvoa.

OIKEUSPERUSTA

Miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaate on ollut kirjattuna unionin perussopimuksiin vuodesta 1957. Nykyisin se sisältyy Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 157 artiklaan. SEUT:n 153 artiklan mukaan unionilla on valtuudet toimia yleisemmin yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun puolesta työhön liittyvissä asioissa ja 157 artikla valtuuttaa positiiviseen erityiskohteluun naisten hyväksi. Lisäksi 19 artiklassa määrätään lainsäädännön antamisesta sukupuoleen perustuvan ja kaikenlaisen muun syrjinnän torjumiseksi. SEUT:n 79 ja 83 artiklan nojalla on annettu lainsäädäntöä, jolla kielletään ihmiskauppa ja etenkin nais- ja lapsikauppa. Perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelmasta rahoitetaan muun muassa toimia naisiin kohdistuvan väkivallan poistamiseksi SEUT:n 168 artiklan mukaisesti.

TAVOITTEET

Tasa-arvo kuuluu unionin perusarvoihin, ja unioni edistää myös naisten ja miesten tasa-arvoa (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 2 artikla ja 3 artiklan 3 kohta). Tämä tavoite on kirjattu myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artiklaan. Lisäksi SEUT:n 8 artiklassa unionille annetaan tehtäväksi poistaa eriarvoisuutta ja edistää miesten ja naisten tasa-arvon toteutumista kaikessa toiminnassaan (nk. tasa-arvon valtavirtaistaminen). Lissabonin sopimuksen hyväksyneen hallitustenvälisen konferenssin päätösasiakirjaan liitettyssä julistuksessa nro 19 unioni ja jäsenvaltiot sitoutuivat torjumaan kaikenlaista perheväkivaltaa, estämään tällaiset rikokset ja rankaisemaan niistä sekä tukemaan ja suojelemaan niiden uhreja.

SAAVUTUKSET

A. Tärkeimmät säädökset

Alaa koskeva unionin lainsäädäntö hyväksytään useimmiten tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen mukaisesti. Keskeisiä säädöksiä ovat seuraavat:

- [neuvoston direktiivi 79/7/ETY](#) miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen asteittaisesta toteuttamisesta sosiaaliturvaa koskevissa kysymyksissä (annettu 19. joulukuuta 1978)
- [neuvoston direktiivi 92/85/ETY](#) toimenpiteistä raskaana olevien ja äskettäin synnyttäneiden tai imettävien työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen kannustamiseksi työssä (annettu 19. lokakuuta 1992)
- [neuvoston direktiivi 97/81/EY](#) Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE), julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) ja



Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY) tekemästä osa-aikatyötä koskevasta puitesopimuksesta (annettu 15. joulukuuta 1997)

- [neuvoston direktiivi 2000/43/EY](#) rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta (annettu 29. kesäkuuta 2000, rotujen välistä tasa-arvoa koskeva direktiivi), jolla kielletään rotuun tai etniseen alkuperään perustuva syrjintä monilla eri aloilla, mukaan lukien työllisyys, sosiaalinen suojelu ja sosiaalietuudet, koulutus sekä yleisesti saatavilla olevat tavarat ja palvelut, kuten asuminen
- [neuvoston direktiivi 2000/78/EY](#) yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista (annettu 27. marraskuuta 2000)
- [neuvoston direktiivi 2004/113/EY](#) miesten ja naisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan alalla (annettu 13. joulukuuta 2004)
- [Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/54/EY](#) miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa (annettu 5. heinäkuuta 2006)
- [neuvoston direktiivi 2010/18/EU](#) vanhempainvapaata koskevan tarkistetun puitesopimuksen täytäntöönpanosta ja direktiivin 96/34/EY kumoamisesta (annettu 8. maaliskuuta 2010)
- [Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/41/EU](#) miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen soveltamisesta itsenäisiin ammatinharjoittajiin sekä neuvoston direktiivin 86/613/ETY kumoamisesta (annettu 7. heinäkuuta 2010)
- [Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/36/EU](#) ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäätöksen 2002/629/YOS korvaamisesta (annettu 5. huhtikuuta 2011)
- [Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/99/EU](#) eurooppalaisesta suojelumääräyksestä (annettu 13. joulukuuta 2011)
- [Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/29/EU](#) rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista ja neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS korvaamisesta (annettu 25. lokakuuta 2012)
- [Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi \(EU\) 2019/1158](#) vanhempien ja omaistaan hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainottamisesta ja neuvoston direktiivin 2010/18/EU kumoamisesta (annettu 20. kesäkuuta 2019)
- [Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi \(EU\) 2022/2381](#) pörssiyhtiöiden hallintoelinten jäsenten sukupuolijakauman tasapainottamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä (annettu 23. marraskuuta 2022)
- [Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi \(EU\) 2023/970](#) miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen soveltamisen lujittamisesta palkkauksen läpinäkyvyyden ja täytäntöönpanomekanismien avulla (annettu 10. toukokuuta 2023).



B. Edistyminen Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön avulla

Unionin tuomioistuin on vaikuttanut merkittävästi naisten ja miesten tasa-arvon edistämiseen. Sen tärkeimpiä tuomioita ovat olleet seuraavat:

- [Defrenne II -tuomio, annettu 8. huhtikuuta 1976 \(asia 43/75\)](#): Tuomioistuin tunnusti miesten ja naisten samapalkkaisuusperiaatteen välittömän oikeusvaikutuksen ja katsoi, että periaate ei koske ainoastaan viranomaisien toimintaa vaan myös kaikkia sopimuksia, joiden tarkoituksena on säännellä kollektiivisesti palkkatyötä.
- [Bilka-tuomio, annettu 13. toukokuuta 1986 \(asia C-170/84\)](#): Tuomioistuimen mukaan toimenpide, joka sulkee osa-aikaiset työntekijät lisäeläkejärjestelmän ulkopuolelle, on ”välillistä syrjintää” ja rikkoo Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen 119 artiklaa silloin, kun se koskee huomattavasti suurempaa määrää naisia kuin miehiä, ellei voida osoittaa, että toimenpide perustuu objektiivisesti perusteltuihin tekijöihin, jotka eivät ole millään tavalla sukupuolen perusteella syrjiviä.
- [Barber-tuomio, annettu 17. toukokuuta 1990 \(asia C-262/88\)](#): Tuomioistuin päätti, että kaikki lisäeläkkeen muodot luetaan ETY:n perustamissopimuksen entisen 119 artiklan mukaiseen palkkaan ja että niihin sovelletaan yhdenvertaisen kohtelun periaatetta. Tuomioistuin katsoi, että miesten on voitava nauttia eläkeoikeuksistaan tai leskeneläkeoikeuksista samanikäisinä kuin heidän naispuolisten työtovereidensa.
- [Marschall-tuomio, annettu 11. marraskuuta 1997 \(asia C-409/95\)](#): Tuomioistuin ilmoitti, että yhteisön lainsäädännön vastaista ei ole se, että kansallisen säännöksen mukaan julkishallinnon aloilla, joilla naisia on kyseisen ura-alueen viroissa miehiä vähemmän, naisille on annettava etusija (positiivinen erityiskohtelu), edellyttäen, että etu ei ole automaattinen ja että miespuolisille hakijoille taataan, että hakemukset käsitellään ja että heitä ei etukäteen estetä hakemasta virkaa.
- [Test Achats -tuomio, annettu 1. maaliskuuta 2011 \(asia C-236/09\)](#): Tuomioistuin julisti mitättömäksi neuvoston direktiivin 2004/113/EY 5 artiklan 2 kohdan, koska se katsoi sen rikkovan periaatetta miesten ja naisten yhdenvertaisesta kohtelusta tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan alalla. Miehiin ja naisiin on sovellettava samaa vakuutusmatemaattista laskentaa, kun määritellään vakuutusmaksuja ja -etuksia.
- [Korwin-Mikke-tuomio, annettu 31. toukokuuta 2018 \(asiat T-770/16 ja T-352/17\)](#): Tuomioistuin puolsi puolalaiselle äärioikeistolaiselle Euroopan parlamentin jäsenelle Janusz Korwin-Mikkelle määrättyjen seuraamusten perumista.
- [Violeta Villar Láiz -tuomio, annettu 8. toukokuuta 2019 \(asia C-161/18\)](#): Tuomioistuin katsoi, että osa-aikaisten työntekijöiden vanhuuseläkkeen laskentaa koskeva Espanjan lainsäädäntö on EU:n lainsäädännön vastainen siltä osin kuin sen katsotaan asettavan naispuoliset työntekijät erityisen epäedulliseen asemaan.
- [Praxair-tuomio, annettu 8. toukokuuta 2019 \(asia C-486/18\)](#): Tuomioistuin totesi, että osa-aikaisella vanhempainlomalla olevan työntekijän irtisanomiskorvaus ja uudelleentyöllistymisvapaalta maksettava avustus on laskettava kokoaikaisen palkan perusteella. Ristiriidassa oleva kansallinen lainsäädäntö johtaa sukupuoleen perustuvaan välilliseen syrjintään.



- [Safeway-tuomio, annettu 7. lokakuuta 2019 \(asia C-171/18\)](#): Tuomioistuin antoi tuomion saman ammatillisen eläkejärjestelmän eläke-etuuksien yhtenäistämistä.
- [Ortiz Mesonero -tuomio, annettu 18. syyskuuta 2019 \(asia C-366/18\)](#): Tapauksessa isä oli pyytänyt lupaa tehdä kiinteitä työvuoroja voidakseen paremmin huolehtia lapsistaan ja pyyntö oli evätty. Tuomioistuin katsoi, että direktiivejä ei sovelleta tässä asiassa ja että niissä ei ole säännöstä, jonka mukaan jäsenvaltioiden olisi vanhempainvapaata koskevan hakemuksen yhteydessä myönnettävä työntekijälle oikeus tehdä kiinteitä työvuoroja, jos hän yleensä tekee vuorotyötä, jossa vuorot vaihtuvat.
- [Hakelbracht-tuomio, annettu 20. kesäkuuta 2019 \(asia C-404/18\)](#): Tuomioistuin katsoi, että tapauksissa, joissa henkilö väittää olevansa sukupuoleen perustuvan syrjinnän kohteena, on suojeltava myös muita kuin kyseistä henkilöä siltä osin kuin heidän työnantajansa saattaa asettaa heidät huonompaan asemaan heidän tällaisen syrjinnän kohteeksi joutuneelle henkilölle muodollisesti tai epämuodollisesti antamansa tuen vuoksi.
- [Tesco Stores -tuomio, annettu 3. kesäkuuta 2021 \(asia C-624/19\)](#): Tuomioistuin palautti ensin mieliin asiassa Praxair MRC (C-486/18) antamansa tuomion, jonka mukaan mies- ja naispuolisia työntekijöitä koskevan syrjinnän kieltä koskee myös sopimuksia, joiden tarkoituksena on säännellä kollektiivisesti palkkatyötä, sekä yksityishenkilöiden välisiä sopimuksia. Lisäksi se muistutti muusta vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, jonka pohjalta tuomioistuimet voivat arvioida muita tapauksia, joissa eri sukupuolen edustajia on kohdeltu eri tavoin palkkauksen osalta, riidanalaisen lainsäädännön perusteella. Tuomioistuin totesi, että SEUT-sopimuksen 157 artiklaa on tulkittava siten, että sillä on välitön horisontaalinen oikeusvaikutus yksityisten välisissä oikeusriidoissa, joissa vedotaan siihen, että periaatetta, jonka mukaan mies- ja naispuolisille työntekijöille maksetaan "samanarvoisesta työstä" samaa palkkaa, ei ole noudatettu.
- [Unionin tuomioistuimen lausunto 1/19, annettu 6. lokakuuta 2021](#), EU:n liittymisestä Euroopan neuvoston yleissopimukseen naiseen kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta (Istanbulin sopimus). Tuomioistuimen lausunnossa selvennetään EU:n liittymistä Istanbulin yleissopimukseen koskevia muodollisuuksia ja sen oikeusperustaa.

C. Nykytilanne

Seuraavassa käsitellään unionin viimeisimpiä toimia miesten ja naisten tasa-arvoa koskevissa asioissa.

Naisten oikeuksien ja sukupuolten tasa-arvon valiokunnan jäsenet keskustelivat 21. maaliskuuta 2023 tasa-arvoasioista vastaavan komission jäsenen Helena Dallin kanssa parlamentin ja komission välisen jäsennellyn vuoropuhelun yhteydessä. He käsitelivät komission jäsenen toimivaltaan kuuluvia sukupuolten tasa-arvoa koskevia aiheita ja saivat päivitettyjä tietoja muun muassa komission hiljattain hyväksymistä lainsäädäntöaloitteista sekä lainsäädäntöaloitteista, joita koskeva hyväksymismenettely on vielä kesken.

Tapaamisen toisen tunnin aikana komission jäsen Dalli kertoi erityisesti komission joulukuussa antamasta ehdotuksesta direktiiviksi tasa-arvoelinten roolin ja riippumattomuuden vahvistamisesta.



Komissio esitti 12. huhtikuuta 2023 [tilannekatsauksen](#) hlbtqi-henkilöiden tasa-arvoa koskevan vuosien 2020–2025 strategian täytäntöönpanosta. Komissio on toteuttanut tämän strategian mukaisesti yli 90 toimenpidettä, jotka vaihtelevat viestintäkampanjoista hlbtqi-henkilöiden tasa-arvon valtavirtaistamiseen lainsäädännössä ja kohdennettuun rahoitukseen. Lisäksi katsauksessa otetaan esille rikkomusmenettely, joka käynnistettiin vastikään Unkaria vastaan sen hyväksytyä hlbt-henkilöiden vastaisen lain vuonna 2021. Laissa kielletään homoseksuaalisuuden ja trans-identiteetin ”edistäminen” alaikäisten keskuudessa.

Komission jäsen Dalli korosti kolmea lainsäädäntöehdotusta, jotka ovat keskeisiä hlbtqi-henkilöiden oikeuksien puolustamiseksi EU:ssa.

- Ensimmäinen niistä koskee sitovien normien vahvistamista tasa-arvoelimille ja niiden toimivaltuuksien laajentamista siten, että ne kattavat myös seksuaaliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän erityisesti työllisyyden alalla.
- Toisessa edellytetään, että jäsenvaltiot pyrkivät yksimielisyyteen, jotta EU-rikosten luettelo voidaan laajentaa kattamaan vihapuhe ja viharikokset (SEUT:n 83 artikla). Näin komissio voisi ehdottaa lainsäädäntöä, jolla kriminalisoidaan muun muassa uhrin seksuaaliseen suuntautumiseen perustuvat rikokset.
- Kolmas koskee eurooppalaista vanhemmuustodistusta, jonka perustan luominen on komission jäsenen Dalliin mukaan tärkeää. Vanhemmuuden tunnustaminen on erityisen tärkeää perheille, joissa vanhemmat ovat samaa sukupuolta. ”Sara-vauvan” -tapaus on saanut erityisen paljon huomiota tiedotusvälineissä. Bulgarian viranomaiset ovat kieltäytyneet myöntämästä lapselle syntymätodistusta, koska maa ei tunnusta kahden äidin vanhemmuutta, joka oli vahvistettu Espanjassa. Unionin tuomioistuimien totesi vuonna 2021 antamassaan tuomiossa, että Bulgarian on myönnettävä passi lapselle.

Istanbulin yleissopimus

Istanbulin yleissopimus on ensimmäinen väline Euroopassa, jossa vahvistetaan oikeudellisesti sitovat normit erityisesti sukupuoleen perustuvan väkivallan ehkäisemiseksi, väkivallan uhrien suojelemiseksi ja rikoksentekijöiden rankaisemiseksi. EU allekirjoitti yleissopimuksen kesäkuussa 2017, ja parlamentin on hyväksyttävä EU:n liittyminen siihen.

Neuvosto pyysi 21. helmikuuta 2023 parlamentilta hyväksyntää yleissopimuksen ratifiointia koskevien kahden päätöksen tekemiselle (lisätietoja jäljempänä).

Tasa-arvoelimet

Komissio esitti 8. joulukuuta 2022 [ehdotuksen direktiiviksi normeista tasa-arvoelimille](#).

Se ehdottaa sitovia sääntöjä tasa-arvoelinten aseman ja riippumattomuuden vahvistamiseksi. Ehdotuksen tavoitteena on vahvistaa normit tasa-arvoelimille, jotka toimivat aloilla, jotka koskevat henkilöiden rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumatonta yhdenvertaista kohtelua, uskonnosta tai vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä tai seksuaalisesta suuntautumisesta riippumatonta yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa sekä naisten ja miesten yhdenvertaista kohtelua sosiaaliturvaa koskevissa asioissa ja tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan osalta.

Palkkauksen läpinäkyvyyttä koskeva direktiivi



Komission 4. maaliskuuta 2021 esittämällä [ehdotuksella direktiiviksi palkkauksen läpinäkyvyydestä](#) otetaan käyttöön toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että naiset ja miehet saavat EU:ssa saman palkan samasta työstä.

Parlamentti hyväksyi palkkauksen läpinäkyvyyttä koskevan direktiivin 30. maaliskuuta 2023. Uusilla säännöillä lisätään läpinäkyvyyttä ja tehostetaan naisten ja miesten samapalkkaisuuden periaatteen täytäntöönpanoa sekä parannetaan palkkasyrjinnän uhrien oikeussuojan saatavuutta.

Direktiiviehdotuksen mukaan työpaikkailmoitusten ja työnimikkeiden on oltava sukupuolineutraaleja ja rekrytoinnit on toteutettava syrjimättä ketään.

Siinä edellytetään muun muassa, että jos palkkaraportoinnista käy ilmi, että sukupuolten välinen palkkaero on vähintään viisi prosenttia, työnantajien on suoritettava yhteinen palkka-arviointi yhteistyössä työntekijöiden edustajien kanssa. Jäsenvaltioiden on otettava käyttöön sääntöjä rikkoville työnantajille määrättäviä tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia, esimerkiksi sakkoja. Jokaisella työntekijällä, jolle on aiheutunut vahinkoa oikeuden tai velvoitteen loukkaamisen vuoksi, on oikeus vaatia korvausta. Uusien sääntöjen soveltamisala kattaa ensimmäistä kertaa myös risteävän syrjinnän ja muunsukupuolisten henkilöiden oikeudet.

EU:N MONIVUOTINEN RAHOITUSKEHYS 2021–2027

Euroopan parlamentin annettua hyväksyntänsä 17. joulukuuta 2020 neuvosto hyväksyi asetuksen EU:n monivuotisesta rahoituskehystä vuosiksi 2021–2027. Uudessa [monivuotisessa rahoituskehyksessä](#) asetetaan sukupuolten tasa-arvon valtavirtaistaminen keskeisemmälle sijalle unionin talousarviossa.

Monivuotinen rahoituskehys ja 750 miljardin euron Next Generation EU -elpymisväline antavat unionille mahdollisuuden tukea tulevana vuosina ennennäkemättömillä 1,8 biljoonalla eurolla covid-19-pandemiasta elpymistä ja unionin pitkän aikavälin painopisteitä eri politiikanaloilla. Seuraava pitkän aikavälin budjetti kattaa seitsemän menoalaa. Se tarjoaa kehysten lähes 40 EU:n meno-ohjelman rahoitukselle seuraavalla seitsenvuotiskaudella. Next Generation EU -välineessä kiinnitetään lisäksi erityishuomiota sukupuolten tasa-arvoon. Erityisesti kansallisissa elpymis- ja palautumissuunnitelmissa olisi esitettävä, miten elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitettujen investointien ja uudistusten odotetaan edistävän sukupuolten tasa-arvoa ja yhtäläisiä mahdollisuuksia kaikille.

Neuvosto ja parlamentti hyväksyivät huhtikuussa 2021 kaksi ohjelmaa, jotka muodostavat EU:n oikeusalan, perusoikeuksien ja arvojen rahaston osana vuosien 2021–2027 monivuotisesta rahoituskehystä. Ohjelmilla autetaan edistämään, vahvistamaan ja suojelemaan edelleen oikeusala, perusoikeuksia ja EU:n arvoja. Kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelma 2021–2027 kattaa erityisesti rahoituksen myöntämisen kansalaisyhteiskunnan organisaatioille, jotka työskentelevät sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi ja naisiin ja tyttöihin kohdistuvan väkivallan torjumiseksi EU:ssa. Kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelman kokonaismäärärahat ovat enintään 1,55 miljardia euroa (641,7 miljoonan euron määrärahat ja enintään 912 miljoonan euron lisämäärärahat). Oikeusalan ohjelmalla on 305 miljoonan euron määrärahat.



EU:N LIITTYMINEN ISTANBULIN YLEISSOPIMUKSEEN

Vuonna 2014 voimaan tullut Istanbulin yleissopimus on ensimmäinen oikeudellisesti sitova kansainvälinen asiakirja, jolla pyritään ehkäisemään naisiin ja tyttöihin kohdistuvaa väkivaltaa. Yleissopimukseen sisältyvät oikeudelliset ja poliittiset toimenpiteet luovat kattavan kehyksen, jolla ehkäistään tällaista väkivaltaa, tuetaan sen uhreja ja rangaistaan väkivallantekijöitä.

Neuvosto päätti, että päätösehdotus yleissopimuksen allekirjoittamisesta olisi jaettava kahdeksi eri päätökseksi, joista toinen koskisi oikeudellista yhteistyötä rikosoikeuden alalla ja toinen turvapaikkaa ja palauttamiskieltoa. Nämä kaksi neuvoston päätöstä hyväksyttiin toukokuussa 2017, minkä jälkeen oikeus-, kuluttaja- ja tasa-arvoasioista vastaava komission jäsen allekirjoitti Istanbulin yleissopimuksen Euroopan unionin puolesta 13. kesäkuuta 2017.

Allekirjoittaminen on ensimmäinen vaihe EU:n liittymisessä yleissopimukseen. Yleissopimukseen liittyminen edellyttää, että neuvosto hyväksyy päätökset prosessin loppuun saattamiseksi. Neuvostossa näistä lainsäädäntöehdotuksista neuvotellaan perusoikeuksien, kansalaisoikeuksien ja henkilöiden vapaan liikkuvuuden työryhmässä. Työryhmä on keskustellut menettelysäännöistä, jotka koskevat EU:n ja sen jäsenvaltioiden yhteistyötä yleissopimuksen täytäntöönpanossa.

Parlamentti antoi 4. huhtikuuta 2019 päätöslauselman Euroopan unionin tuomioistuimen lausunnon pyytämisestä siitä, ovatko ehdotukset Euroopan unionin liittymisestä Euroopan neuvoston yleissopimukseen sopusoinnussa perussopimusten kanssa, sekä liittymiseen sovellettavasta menettelystä. Tuomioistuin katsoi, että perussopimuksissa ei kielletä neuvostoa odottamasta ennen päätöksen hyväksymistä Istanbulin yleissopimuksen tekemisestä unionin puolesta, että jäsenvaltiot pääsevät ”yhteiseen sopimukseen”. Se totesi myös, että yleissopimuksen tekemistä koskeva säädös voidaan jakaa kahdeksi erilliseksi päätökseksi, jos todetaan, että se on objektiivisesti arvioiden tarpeen.

Neuvosto päätti 21. helmikuuta 2023 pyytää parlamentin hyväksyntää EU:n liittymiselle Istanbulin yleissopimukseen. Neuvosto pyytää parlamenttia antamaan hyväksyntänsä seuraaville kahdelle esitykselle neuvoston päätökseksi edellä mainitun yleissopimuksen tekemisestä:

1. [neuvoston päätös](#) naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen tekemisestä Euroopan unionin puolesta unionin toimielinten ja julkishallinnon osalta
2. [neuvoston päätös](#) naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen tekemisestä Euroopan unionin puolesta rikosoikeuden alalla tehtävään oikeudelliseen yhteistyöhön liittyvien asioiden, turvapaikanhaun ja palauttamiskiellon osalta.

PARLAMENTIN JA NAISTEN OIKEUKSIEN JA SUKUPUOLTEN TASA-ARVON VALIOKUNNAN VIIMEISIMMÄT TOIMET

Lainsäädäntömietinnöt

Heinäkuussa 2023 parlamentti sopi yhteisestä kannastaan naisten oikeuksien ja sukupuolten tasa-arvon valiokunnan (FEMM) ja kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja



sisäasioiden valiokunnan (LIBE) laatimaan [mietintöön ehdotuksesta direktiiviksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumisesta](#). Parlamentin yhteiseen kantaan sisältyi suostumukseen perustuva raiskauksen määritelmä, tiukemmat säännöt verkkoväkivallalle ja parempi tuki uhreille. Neuvosto on kuitenkin aloittanut [oikeustaistelun](#) toimivallasta, mikä on viivästyttänyt kaikkia pyrkimyksiä päästä yhteisymmärrykseen direktiivistä. Parlamentin jäsenet kehottivat [keskustelussa](#), joka käytiin 23. marraskuuta 2023 [kansainvälisenä päivänä naisiin kohdistuvan väkivallan poistamiseksi](#), jäsenvaltioita tekemään yhteistyötä parlamentin kanssa, jotta päästäisiin sopimukseen naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaa koskevista vahvoista säännöistä, joihin sisältyy [raiskauksen määritelmä, joka perustuu suostumuksen puuttumiseen](#).

FEMM-valiokunta julkaisi myös [mietinnön ehdotuksesta direktiiviksi ihmiskaupan vastaisen direktiivin](#) muuttamisesta ihmiskaupan ehkäisemistä ja torjumista sekä ihmiskaupan uhrien suojelua koskevien EU:n sääntöjen vahvistamiseksi. Mietinnössä keskitytään uhrien tuen ja suojelun parantamiseen.

FEMM-valiokunta julkaisi [mietinnön ehdotuksesta direktiiviksi miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen soveltamisen lujittamisesta](#) palkkauksen läpinäkyvyyden ja täytäntöönpanomekanismien avulla. Valiokunta julkaisi myös [mietinnön ehdotuksesta direktiiviksi tasa-arvoelimiä koskevista normeista](#) naisten ja miesten yhdenvertaiseen kohteluun ja yhtäläisiin mahdollisuuksiin työssä ja ammatissa liittyvissä asioissa. Molemmissa mietinnöissä korostetaan, että syrjinnän moninaisten ulottuvuuksien käsittelemiseksi tarvitaan intersektionaalista näkökulmaa.

Muut kuin lainsäädäntömietinnöt

Muihin kuin lainsäädäntömietintöihin kuuluu mietintöjä sukupuolten tasa-arvon valtavirtaistamisesta parlamentissa ([vuosikertomus 2020](#)), [naisten köyhyydestä Euroopassa](#), [sukupuolten tasa-arvon edistämistä koskevasta kolmannesta EU:n toimintasuunnitelmasta](#), aiheesta ”Kohti hoivatyötä koskevia EU:n yhteisiä toimia”, [naisten tarpeita vastaavasta Euroopan liikennealasta](#), [seksuaalisesta häirinnästä EU:ssa ja MeToo-arvioinnista](#), [naisten taloudellisesta riippumattomuudesta](#) yrittäjyyden ja itsensä työllistämisen avulla, [mietintö](#) prostituution sääntelystä EU:ssa ja [mietintö](#) intersektionaalisesta syrjinnästä Euroopan unionissa.

Lainsäädäntölausunnot

FEMM-valiokunta antoi LIBE-valiokunnalle [lausunnon](#) ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston [direktiiviksi](#) direktiivin [2013/34/EU](#), direktiivin [2004/109/EY](#), direktiivin [2006/43/EY](#) ja asetuksen (EU) N:o [537/2014](#) muuttamisesta yritysten kestävyysraportoinnin osalta. FEMM-valiokunta korosti, että on tärkeää varmistaa, että sosiaalinen kestävyys ja sukupuolten tasa-arvo sisällytetään asianmukaisesti direktiiviin.

FEMM-valiokunta antoi teollisuus-, tutkimus- ja energiavalioikunnalle [lausuntonsa energiatehokkuutta koskevasta direktiiviehdotuksesta](#) ja korosti, että on tärkeää ottaa huomioon ilmastonmuutoksen ja ilmastoon liittyvien politiikkojen epätasa-arvoiset ja sukupuolisidonnaiset vaikutukset.

FEMM-valiokunta antoi LIBE-valiokunnalle [lausuntonsa ehdotuksesta asetukseksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ehkäisyä ja torjuntaa koskevista säännöistä](#). Esittelijä korosti, että lasten seksuaalinen hyväksikäyttö on suurelta osin sukupuoleen perustuvan väkivallan ilmentymä. Siksi torjuttaessa tällaisia rikoksia verkossa olisi otettava huomioon sukupuoleen liittyvät näkökohdat. Esittelijä ehdotti



valistuskampanjoita, jotka on räätälöity erityisesti iän ja sukupuolen mukaan. Valmistelija myös korosti tarvetta tarjota uhreille ja selviytyjille erityisiä toimia ja tukea sukupuolinäkökulman huomioon ottaen. Lisäksi valmistelija haluaisi vahvistaa iän ja sukupuolen mukaan eriteltyjen tietojen yleistä keruuta, ja hän ehdotti tiivistä yhteistyötä tutkimuksessa ja tilastoissa EU-keskuksen ja Euroopan tasa-arvoinstituutin välillä.

FEMM-valiokunta antoi oikeudellisten asioiden valiokunnalle [lausunnon ehdotuksesta neuvoston asetukseksi toimivallasta, sovellettavasta laista, päätösten tunnustamisesta ja virallisten asiakirjojen hyväksymisestä vanhemmuusasioissa sekä eurooppalaisen vanhemmuustodistuksen käyttöönnotosta](#). FEMM-valiokunta korosti, että asetusta on käytettävä rajoittamatta ja että yleisen järjestyksen käsitettä on tulkittava suppeasti, jos sillä perustellaan poikkeamista perusvapaudesta.

FEMM-valiokunta antoi LIBE-valiokunnalle [lausuntonsa EU-rikosten luettelon laajentamisesta kattamaan vihapuheen ja viharikokset](#). Valiokunnan keskeisenä huolenaiheena on vihapuheen ja sukupuoleen perustuvan väkivallan yleisyys, jota pidetään esteenä todellisen sukupuolten tasa-arvon saavuttamiselle EU:ssa. Sukupuoleen perustuva vihapuhe ja viharikokset vaikuttavat suhteettomasti naisiin, tyttöihin ja hlbtq+-yhteisöön ja pahentavat sukupuolten eriarvoisuutta yhteiskunnassa. Lausunnossa korostetaan tarvetta yhtenäisille EU:n toimille vihapuheen ja viharikosten torjumiseksi ja korostetaan, että tarvitaan selkeitä määritelmiä, vankkaa lainsäädäntöä, parempaa tiedonkeruuta ja strategioita verkossa ja sen ulkopuolella esiintyvään väkivaltaan puuttumiseksi.

Muut kuin lainsäädäntölausunnot

Useiden budjettiasioita koskevien lausuntojen lisäksi FEMM-valiokunta antoi lausuntonsa myös monista muista asioista:

- [lausunto](#) yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan täytäntöönpanosta – vuosittainen kertomus 2022
- [lausunto](#) EU:n pitkän aikavälin maaseutuvisiosta – Vahvat, verkottuneet, selviytymiskykyiset ja vauraat maaseutualueet vuoteen 2040 mennessä
- [lausunto](#) kestäviä ja kiertotalouteen perustuvia tekstiilejä koskevasta EU:n strategiasta
- [lausunto](#) työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunnalle eriarvoisuuden vähentämisestä ja sosiaalisen osallisuuden edistämisestä kriisiaikoina lasten ja heidän perheidensä osalta
- [lausunto](#) ulkoasiainvaliokunnalle ihmisoikeuksista ja demokratiasta maailmassa ja Euroopan unionin toiminnasta tällä alalla – vuosikertomus 2023.

Virkamatkat

Vuoden 2022 alusta lähtien FEMM-valiokunta on tehnyt kahdeksan virkamatkaa, ja näistä matkoista on saatavilla kuusi raporttia. Vuonna 2022 FEMM-valiokunta lähetti jäseniä virtuaaliselle tiedonhankintamatkalle naisten asemaa käsittelevän YK:n toimikunnan New Yorkissa Yhdysvalloissa 14.–25. maaliskuuta 2022 pidettyyn 66. istuntoon ([matkaraportti](#) 30.5.2022). Toukokuussa lähetettiin valtuuskunta Haagiin, Alankomaihin 23.–25. toukokuuta 2022 ([matkaraportti](#) 20.6.2022). Valtuuskunta vieraili Etiopiassa 20.–22. syyskuuta 2022 ([matkaraportti](#) 21.4.2023). Jäsenet tekivät marraskuussa 2022 tiedonhankintamatkan Varsovaan, Puolaan, jossa käsiteltiin



naisten oikeuksia sekä seksuaali- ja lisääntymisterveyttä ja -oikeuksia ([matkaraportti](#) 16.11.2022).

Vuonna 2023 FEMM-valiokunta lähetti jäseniä New Yorkiin ja Washingtoniin osallistumaan YK:n naisten asemaa käsittelevän toimikunnan 67. istuntoon 6.–10. maaliskuuta ([matkaraportti](#) 22.5.2023). Toukokuussa lähetettiin valtuuskunta Kööpenhaminaan, Tanskaan, keskustelemaan 15.–17. toukokuuta 2022 naisten yrittäjyydestä ja järjestämään tapaamisia julkisen ja yksityisen sektorin sekä kansalaisjärjestöjen edustajien kanssa ([matkaraportti](#) 12.9.2023).

Martina Schonard
12/2023



2.3.9. KÖYHYYDEN, SOSIAALISEN SYRJÄYTYMISEN JA SYRJINNÄN TORJUNTA

Euroopan unioni tukee jäsenvaltioita köyhyyden, sosiaalisen syrjäytymisen ja syrjinnän torjunnassa. Näin se pyrkii lisäämään sosiaalista osallisuutta ja yhteenkuuluvuutta eurooppalaisissa yhteiskunnissa sekä varmistamaan, että kaikki ihmiset voivat hyödyntää yhtäläisesti mahdollisuuksia ja resursseja.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 3 artiklan 3 kohta, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 19 ja 145–161 artikla sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan III osasto.

TAVOITTEET

Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunta kuuluu unionin ja jäsenvaltioiden sosiaalipoliittisiin erityistavoitteisiin. SEUT:n 153 artiklan mukaisesti sosiaalinen osallisuus voidaan saavuttaa ainoastaan ei-lainsäädännöllisen yhteistyön eli avoimen koordinoitimenetelmän avulla, kun taas SEUT:n 19 artiklan mukaisesti unioni voi torjua syrjintää tarjoamalla oikeudellista suojelua potentiaalisille uhreille ja toteuttamalla edistämistoimenpiteitä.

SAAVUTUKSET

A. Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunta

Vuosina 1975–1994 Euroopan talousyhteisö toteutti useita kokeiluhankkeita ja ohjelmia, jotka koskivat köyhyyden ja syrjäytymisen torjuntaa. Oikeusperustan puuttuessa yhteisön tällä alalla toteuttamat toimet asetettiin kuitenkin jatkuvasti kyseenalaisiksi.

Tilanne muuttui Amsterdamin sopimuksen tultua voimaan vuonna 1999, sillä sosiaalisen syrjäytymisen torjunta kirjattiin sopimukseen yhdeksi unionin sosiaalipoliittikan tavoitteista. Vuonna 2000 perustettiin sosiaalisen suojelun komitea, joka pyrkii edistämään jäsenvaltioiden keskinäistä yhteistyötä ja niiden yhteistyötä komission kanssa (SEUT:n 160 artikla).

Vuonna 2000 käynnistetyllä Lissabonin strategialla luotiin seuranta- ja koordinoitimekanismi, jonka mukaisesti asetetaan tavoitteita, mitataan köyhyyttä tiettyjen indikaattoreiden ja vertailuarvojen avulla sekä laaditaan jäsenvaltioita varten suuntaviivoja ja köyhyyden vastaisia kansallisia toimintasuunnitelmia. Sen mukaisesti perustettiin myös komission ja jäsenvaltioiden yhteistyön uusi hallintamekanismi: avoin koordinoitimenetelmä. Se on vapaaehtoinen prosessi poliittiselle yhteistyölle, joka perustuu yhdessä sovittuihin tavoitteisiin ja yhteisiin indikaattoreihin. Myös sidosryhmät, mukaan lukien työmarkkinaosapuolet ja kansalaisyhteiskunta, osallistuvat yhteistyöhön prosessissa. Vuoden 2006 jälkeen uuteen toimintapoliittiseen kehykseen, sosiaalista suojelua ja sosiaalista osallisuutta koskevaan avoimeen koordinoitimenetelmään, on koottu yhteen kolme



erillistä avointa koordinoitimenetelmää, jotka koskevat sosiaalista osallisuutta, terveydenhuoltoa ja pitkäaikaishoitoa sekä eläkkeitä.

Komissio antoi lokakuussa 2008 [suosituksen](#) työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämiseksi. Komissio suosittelee siinä, että jäsenvaltiot ”suunnittelevat ja panevat täytäntöön kokonaisvaltaisen ja kattavan työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämistä koskevan strategian, jossa yhdistetään toisiinsa riittävä tulotuki, osallisuutta edistävät työmarkkinat ja laadukkaiden palvelujen saanti”.

Eurooppa 2020 -strategiassa asetettiin uusi yhteinen tavoite köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnalle. Tavoitteena oli vähentää 25 prosentilla niiden eurooppalaisten määrää, joiden tulotaso on kansallisen köyhyysrajan alapuolella, ja auttaa yli 20:tä miljoonaa ihmistä pääsemään köyhyydestä vuoteen 2020 mennessä. Tavoitetta ei saavutettu, ja maaliskuussa 2021 komissio asetti [Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevassa toimintasuunnitelmassa](#) uuden yleistavoitteen: köyhyys- tai syrjäytymisvaarassa olevien henkilöiden määrää pyritään vähentämään vähintään 15 miljoonalla (joista vähintään viiden miljoonan olisi oltava lapsia) vuoteen 2030 mennessä. Asiaan liittyvät kansalliset tavoitteet esiteltiin kesäkuussa 2022.

Komissio perusti joulukuussa 2010 köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan eurooppalaisen foorumin yhtenä Eurooppa 2020 -strategian seitsemästä lippulaivahankkeesta ja esitti luettelon keskeisistä aloitteista, kuten kansallisten aktiivisen osallisuuden strategioiden arviointi. Lisäksi se on esittänyt [eläkkeitä koskevan valkoisen kirjan](#).

Eurooppalainen ohjausjakso perustettiin vuonna 2010, minkä jälkeen komissio esitti vuonna 2013 [ehdotuksen](#) talous- ja rahaliiton hallinnoinnin sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamisesta Eurooppa-neuvoston ja parlamentin esittämien kehotusten mukaisesti. Keskeisellä sijalla on sosiaali-indikaattoreiden tulostaulu. Sen indikaattorit osoittavat muun muassa epätasaista tulonjakoa, kotitalouksien käytävissä olevia tuloja, köyhyys- ja syrjäytymisriskiasteen, työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten määrän ja sosiaalisten tulonsiirtojen vaikutuksen köyhyyden vähentämiseen.

Marraskuussa 2017 Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio ilmoittivat yhteisessä julistuksessa sitoutuvansa [Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilariin](#). Sosiaalinen suojeleminen ja osallisuus ovat yksi pilarin kolmesta avainalueesta (2.3.1 Sosiaali- ja työllisyyspolitiikan yleiset periaatteet). Pilaria on käytetty sellaisten lainsäädäntö- ja politiikka-aloitteiden käynnistämiseen kuin avoimista ja ennakoitavista työehdoista annettu [direktiivi \(EU\) 2019/1152](#) sekä sosiaalista oikeudenmukaisuutta käsittelevä paketti, johon kuuluvat Euroopan työviranomaisen perustamisesta annettu [asetus \(EU\) 2019/1149](#) ja sosiaalisen suojeleminen saatavuudesta työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien kannalta 8. marraskuuta 2019 annettu [neuvoston suositus](#), sekä riittävistä vähimmäispalkoista Euroopan unionissa annettu [direktiivi \(EU\) 2022/2041](#).

Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskeva toimintasuunnitelma esiteltiin maaliskuussa 2021, ja siihen sisältyi useita asiaankuuluvia aloitteita, kuten [lasten oikeuksia koskeva EU:n strategia](#), [neuvoston suositus eurooppalaisen lapsitakuun perustamisesta](#), [asunnottomuuden vähentämistä käsittelevä eurooppalainen foorumi](#), [neuvoston suositus riittävästä vähimmäistoimeentulosta aktiivisen osallisuuden varmistamiseksi](#), [eurooppalainen hoito- ja hoivastrategia](#) sekä [sosiaalisen suojeleminen ja hyvinvointivaltion tulevaisuutta EU:ssa käsittelevä korkean tason työryhmä](#), joka on esittänyt 21 suositusta sosiaalisen suojeleminen järjestelmien ja hyvinvointivaltioiden



parantamiseksi. Kesäkuussa 2021 EU:n työllisyys- ja sosiaaliministerit hyväksyivät tarkistetun luettelon sosiaali-indikaattoreiden tulostaulun pääindikaattoreista.

B. Syrjinnän vastainen lainsäädäntö

Vuotta 1997 voidaan pitää käännekohtana, koska tuolloin EY:n perustamissopimukseen lisättiin uusi artikla (nykyinen SEUT:n 19 artikla). Tämän artiklan nojalla neuvosto sai valtuudet toteuttaa toimia torjuakseen rotuun tai etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, ikään, vammaisuuteen tai seksuaaliseen suuntautumiseen perustuvaa syrjintää. Vuonna 2003 artiklaa muutettiin Nizzan sopimuksella siten, että voidaan hyväksyä edistämistoimenpiteitä. Vuonna 2009 tuli voimaan Euroopan unionin perusoikeuskirja, joka sisältää useita tasa-arvoa ja syrjimättömyyttä koskevia artikloja. Vuonna 2011 EU:sta tuli vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen sopimusosapuoli. Kyseessä on ensimmäinen kansainvälinen ihmisoikeussopimus, jonka EU on ratifioinut historiansa aikana. Vuonna 2017 perustetulla Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarilla vahvistettiin sukupuolten tasa-arvon ja yhtäläisten mahdollisuuksien periaatteita.

Tällä alalla on annettu erinäisiä direktiivejä:

- [rotujen tasa-arvoa koskeva direktiivi](#) (2000/43/EY)
- [yhdenvertaista kohtelua työssä koskeva direktiivi](#) (2000/78/EY)
- [yhdenvertaista kohtelua koskeva direktiivi](#) (2006/54/EY), johon sulautettiin joitakin aiempia miesten ja naisten yhtäläisiä mahdollisuuksia koskevia direktiivejä
- vanhempien ja omaistaan hoitavien työ- ja yksityiselämän tasapainottamisesta annettu [direktiivi \(EU\) 2019/1158](#), jossa käsitellään laajemmasta näkökulmasta hoitovelvoitteiden jakautumista miesten ja naisten välillä
- pörssiyritysten hallintoelinten jäsenten sukupuolijakauman tasapainottamisesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä annettu [direktiivi \(EU\) 2022/2381](#).

Vuonna 2008 esitetystä ehdotuksesta [direktiiviksi yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työelämän ulkopuolella](#) (monialainen syrjinnän vastainen direktiivi) ei ole vielä päästy yhteisymmärrykseen neuvostossa. Komissio esitti joulukuussa 2022 kaksi ehdotusta direktiiviksi tasa-arvoelimiä koskevista normeista.

C. EU:n rahoitus

Tärkein rahoitusväline on Euroopan sosiaalirahasto plus (ESR+), josta myönnetään unionin osarahoitusta köyhyyden, syrjäytymisen ja syrjinnän torjuntaan sekä kaikkein huono-osaisimpien ryhmien työmarkkinoille pääsyn edistämiseen ([2.3.2](#) Euroopan sosiaalirahasto).

ESR+:n kokonaismäärärahat kaudella 2021–2027 ovat lähes 99,3 miljardia euroa. ESR+ :sta annetun asetuksen ([EU\) 2021/1057](#) mukaan 25 prosenttia varoista osoitetaan sosiaaliseen osallisuuteen ja vähintään 3 prosenttia määrärahoista osoitetaan vähävaraisimmille suunnattuun elintarvikeapuun ja perushyödykkeinä annettavaan apuun. Lisäksi jäsenvaltioissa, joissa köyhyyden vaarassa olevien lasten määrä on unionin keskiarvoa korkeampi, vähintään 5 prosenttia ESR+:n määrärahoista on käytettävä toimenpiteisiin, joilla edistetään lasten yhtäläisiä mahdollisuuksia saada maksuttomia terveydenhuoltopalveluja, maksutonta opetusta ja päivähoitoa ja riittävästi ravintoa sekä asua kunnallisessa asunnossa.



Vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahasto (FEAD) perustettiin maaliskuussa 2014 [asetuksella \(EU\) N:o 223/2014](#). Rahastosta tuetaan EU:n jäsenvaltioiden toimintaa, jonka tarkoituksena on auttaa vähävaraisimpia antamalla aineellista apua ja toteuttamalla sosiaalista osallisuutta edistäviä toimia. Nykyisellä ohjelmakaudella se sisällytetään ESR+:aan.

Syyskuussa 2020 perustettiin eurooppalainen hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäinen tukiväline (SURE-väline). Siitä tuetaan jäsenvaltioiden toimia, joiden avulla ne pyrkivät selviytymään covid-19-pandemiasta ja tukemaan työpaikkojen ja tulojen säilyttämistä erityisesti työajan lyhentämisyjärjestelyjen avulla. Siitä myönnettiin jäsenvaltioille sen soveltamisen päättymiseen eli 31. joulukuuta 2022 mennessä 98,4 miljardia euroa ns. back-to-back-lainoina.

[Elpymis- ja palautumistukiväline](#) tuli voimaan helmikuussa 2021. Sen tarkoituksena on tarjota vuoden 2026 loppuun mennessä jopa 723,8 miljardia euroa rahoitusta covid-19-kriisin taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten lieventämiseksi. Kaksi välineen kuudesta pilarista edistää köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaa.

Komissio esitti maaliskuussa 2022 Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen yhteydessä ehdotuksen koheesiopoliittisesta tukitoimesta Euroopan pakolaisten auttamiseksi (CARE). Sillä on tarkoitus lisätä vuosien 2014–2020 koheesiopolitiikan sääntöjen joustavuutta. Jäsenvaltiot voivat käyttää näitä varoja hätäavun rahoittamiseksi ja välittömän tuen antamiseksi työllisyyden, koulutuksen ja sosiaalisen osallisuuden aloilla. [Joustavaa apua alueille koskevasta FAST-CARE-toimenpiteistä annetulla asetuksella](#) laajennetaan CARE-tukitoimesta myönnettävää nykyistä tukea.

Euroopan unioni on hyväksynyt ilmastoneutraaliin talouteen siirtymisen yhteydessä useita toimenpiteitä, joilla pyritään torjumaan köyhyyden lisääntymistä ja sosiaalisen osallisuuden heikkenemistä. Esimerkkejä tästä ovat oikeudenmukaisen siirtymän mekanismi, johon kuuluu muun muassa oikeudenmukaisen siirtymän rahasto, ja sosiaalinen ilmastorahasto.

D. Erityisryhmiä koskevat EU:n strategiat

Komissio esitteli maaliskuussa 2021 uuden [vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan strategian 2021–2030](#). Strategian seitsemästä lippulaivahankkeesta on toteutettu kolme: eurooppalainen AccessibleEU-resurssikeskus, vammaisfoorumi ja komission uudistettu henkilöstöstrategia. Lippulaivahanke, joka koskee [ehdotusta eurooppalaisesta vammaiskortista](#) (6. syyskuuta 2023), odottaa, että parlamentti ja neuvosto antavat siitä kantansa ja pääsevät siitä yhteisymmärrykseen. Strategian täytäntöönpanoa voi seurata [seurantapuitteita varten varatulla komission verkkosivustolla](#).

Ursula von der Leyenin komissio on asettanut tasa-arvon unionin luomisen yhdeksi tärkeimmistä painopisteistään, minkä seurauksena on laadittu useita aloitteita, joita ovat esimerkiksi:

- [sukupuolten tasa-arvoa koskeva strategia 2020–2025](#), joka noudattaa strategista sitoutumista sukupuolten tasa-arvon edistämiseen vuosina 2016–2019
- [Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi \(EU\) 2023/970, annettu 10. toukokuuta 2023, miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen soveltamisen lujittamisesta palkkauksen läpinäkyvyyden ja täytäntöönpanomekanismien avulla](#)



- [EU:n rasismintorjunnan toimintasuunnitelma 2020–2025](#)
- [romanien tasa-arvoa, osallisuutta ja osallistumista koskeva EU:n strategiakehys](#)
- [neuvoston suositus romanien tasa-arvosta, osallisuudesta ja osallistumisesta](#)
- [hlbtqi-henkilöiden tasa-arvoa koskeva EU:n strategia 2020–2025](#)
- [kotouttamista ja osallisuutta koskeva toimintasuunnitelma 2021–2027](#), jossa esitetään koulutuksen, työllisyyden, asumisen ja terveydenhuollon alaa koskevia ehdotuksia ja jonka avulla pyritään edistämään maahanmuuttajien ja maahanmuuttajataustaisten henkilöiden kotouttamista ja sosiaalista osallisuutta
- [EU:n strategia antisemitismin torjumiseksi ja juutalaisen elämäntavan vaalimiseksi \(2021–2030\)](#).

EU on toteuttanut usein nuorisoa koskevia toimenpiteitä. Laajan nuorisotyöttömyyden vuoksi komissio esitti vuonna 2012 nuorisotyöllisyyspaketin, jota seurasi nuorisotakuu vuonna 2013. Komissio pyrki luomaan nuorille uusia mahdollisuuksia myös joulukuussa 2016 käynnistetyllä Euroopan solidaarisuusjoukot -hankkeella. Covid-19-pandemian ja sen suhteettoman paljon nuorisoon kohdistuvien vaikutusten vuoksi komissio antoi heinäkuussa 2020 [tiedonannon nuorisotyöllisyyden tukipaketista](#), johon kuului [neuvoston suositus aiheesta ”Silta työelämään – entistä vahvempi nuorisotakuu”](#). Komissio käynnisti ESR+:n puitteissa uuden työharjoittelua koskevan ALMA-aloitteen (Aim, Learn, Master, Achieve), jolla pyritään tavoittamaan haavoittuvassa asemassa olevat työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret eurooppalaiset. Tavoitteena on auttaa heitä pääsemään työmarkkinoille. Edellä mainittuun [lasten oikeuksia koskevaan EU:n strategiaan](#) sisältyy toimia lapsiin vaikuttavan köyhyyden, rasismien ja syrjinnän torjumiseksi, ja [eurooppalaisella lapsitakuulla](#) pyritään ehkäisemään ja torjumaan sosiaalista syrjäytymistä takaamalla, että avun tarpeessa olevilla lapsilla on mahdollisuus käyttää keskeisiä palveluja.

Myös pitkäaikaistyöttömät ovat olleet toimintapolitiikan painopisteenä. Neuvosto antoi helmikuussa 2016 [suosituksen pitkäaikaistyöttömien integroitumisesta työmarkkinoille](#).

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on antanut useita päätöslauselmia, joiden avulla se pyrkii tehostamaan EU:n toimia sosiaalisesti huono-osaisten henkilöiden toimintaedellytysten ja mahdollisuuksien parantamiseksi ja köyhyyden vähentämiseksi. Näitä ovat esimerkiksi [22. lokakuuta 2020 annettu päätöslauselma](#), jossa parlamentti ilmaisi huolensa koronaviruskriisin tuhoisista sosiaalisista vaikutuksista, ja [11. maaliskuuta 2021 annettu päätöslauselma](#). Kyseisissä päätöslauselmissa parlamentti kehotti varmistamaan vahvat sosiaaliturvajärjestelmät ja perustamaan eurooppalaisen työttömyysvakuutusjärjestelmän. Parlamentti toisti viimeksi mainitun kehotuksen helmikuussa 2021 antamassaan [pätöslauselmassa eriarvoisuuden vähentämisestä keskittyen etenkin työssäkävien köyhyyteen](#). Se kehotti siinä lisäksi hyväksymään yleiseurooppalaisen köyhyydenvastaisen strategian ja komissiota ehdottamaan EU:n kehystä vähimmäistulolle. Parlamentti vaati eurooppalaista lapsitakuuta ensimmäisen kerran vuonna 2015. Aihetta koskeva neuvoston suositus annettiin kesäkuussa 2021.

Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen syrjinnän vastaisen lainsäädännön antaminen on edellyttänyt parlamentin hyväksyntää (SEUT:n 19 artiklan 1 kohta). Parlamentti oli aktiivisesti mukana neuvotteluissa, jotka johtivat tämän



artiklan sisällyttämiseen perussopimukseen, ja se on usein kehottanut komissiota ja jäsenvaltioita huolehtimaan syrjinnän vastaisten direktiivien täydellisestä ja oikea-aikaisesta täytäntöönpanosta. [Helmikuun 7. päivänä 2018 antamassaan päätöslauselmassa](#) parlamentti piti valitettavana, että monialaisen syrjinnän vastaisen direktiivin hyväksymisessä ei ollut juurikaan edistytty, ja pyysi komissiota ja neuvostoa aloittamaan neuvottelut uudelleen. Parlamentti on esittänyt nämä pyynnöt uudelleen erinäisissä myöhemmin annetuissa päätöslauselmissa. Aiheesta myös keskusteltiin lokakuussa 2019 parlamentin täysistunnossa.

Parlamentti on myös vaatinut sukupuolten tasa-arvon huomioon ottamista kaikessa budjetoinnissa ja päätöksenteossa sekä sukupuolivaikutusten arviointia aina uutta politiikkaa valmisteltaessa. Parlamentti on lisäksi esittänyt huolensa köyhyyden sukupuoliulottuvuudesta ja sukupuolten välisistä eläke-eroista ([esim. 14. kesäkuuta 2018](#) ja [16. marraskuuta 2017 annetut päätöslauselmat](#)). Parlamentin [17. huhtikuuta 2018](#) antama päätöslauselma keskittyi naisten ja tyttöjen vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen digitaalialan kautta. Naisten köyhyydestä Euroopassa [5. heinäkuuta 2022 antamassaan päätöslauselmassa](#) parlamentti totesi, että pääasialliset keinot naisten köyhyyden poistamiseksi ovat sukupuolten tasa-arvo työmarkkinoilla sekä niiden esteiden poistaminen, joita naiset kohtaavat työmarkkinoilla sekä etsiessään kohtuuhintaisia palveluja, kuten lastenhoito- ja pitkäaikaishoitopalveluja.

Parlamentti on tukenut erityisen voimakkaasti vammaisten henkilöiden oikeuksien parantamista muun muassa [vaatimalla](#) kunnianhimoista vuoden 2020 jälkeistä eurooppalaista vammaisstrategiaa ja [kehottamalla](#) muita EU:n toimielimiä ja jäsenvaltioita vahvistamaan, että ne ovat sitoutuneita toteuttamaan vammaisten henkilöiden osallistavan yhdenvertaisuuden ja panemaan täysimääräisesti täytäntöön vammaisyleissopimuksen.

Parlamentti on myös [nostanut esiin](#) tiettyjen ryhmien ahdingon pandemian aikana ja kehottanut laatimaan kattavan köyhyyden vastaisen strategian. Parlamentti antoi 8. heinäkuuta 2020 [pätöslauselman kehitysvammaisten henkilöiden oikeuksista covid-19-kriisissä](#), ja syyskuun 17. päivänä 2020 se [kehotti](#) jäsenvaltioita panostamaan enemmän sosiaalisen syrjinnän ja romanivastaisuuden torjumiseen, romanien elämän parantamiseen ja heidän terveytensä suojelemiseen koronaviruskriisissä. Parlamentti toi esiin huolensa kodittomuuden lisääntymisestä ja kohtuuhintaisten asuntojen puutteesta kaikkialla EU:ssa [24. marraskuuta 2020](#) ja [21. tammikuuta 2021](#) antamissaan päätöslauselmissa, joissa se kehotti komissiota ja jäsenvaltioita varmistamaan, että oikeus asianmukaisiin asumisolosuhteisiin tunnustetaan perusihmisoikeudeksi ja että se voidaan panna täytäntöön perusihmisoikeutena sovellettavan unionin ja kansallisen lainsäädännön nojalla.

Energia- ja elinkustannuskriisin vuoksi parlamentti hyväksyi 5. lokakuuta 2022 [pätöslauselman EU:n vastauksesta energian hintojen nousuun Euroopassa](#) ja kehotti jäsenvaltioita välttämään sitä, että ihmisten on valittava syömisen tai lämmityksen välillä, ja välttämään häätöjä, kun kyseessä ovat muita heikommassa asemassa olevat kotitaloudet. Parlamentti tähdensi päätöslauselmassa, että monet ihmiset Euroopassa olivat vaikeassa tilanteessa jo ennen kriisiä, ja varoitti, että inflaatio saattaa tehdä tilanteesta pienituloisille kotitalouksille kestävämmän. Lisäksi parlamentti huomautti, että vaikutukset kohdistuvat yhä enemmän myös keskiluokkaan. Parlamentti kannusti jäsenvaltioita hyödyntämään kaikkia olemassa olevia mahdollisuuksia energiatuotteiden verojen leikkaamiseksi ja kehotti komissiota



harkitsemaan sitä, että jäsenvaltioille annettaisiin mahdollisuus ottaa käyttöön uusia tilapäisiä vapautuksia tai alennuksia valmisteveroista ja energiaverosta.

Lisätietoja tästä aiheesta on [työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunnan verkkosivustolla](#).

Monika Makay
10/2023



2.4. TEOLLISUUS- JA TUTKIMUSPOLITIIKKA



2.4.1. TEOLLISUUSPOLITIIKAN YLEISET PERIAATTEET

Euroopan unionin teollisuuspolitiikan tavoitteena on parantaa Euroopan teollisuuden kilpailukykyä, jotta se täyttäisi tehtävänsä Euroopan kestävän kasvun ja työllisyyden edistäjänä. Digitalisaation ja hiilineutraaliin talouteen siirtymisen vuoksi on hyväksytty erilaisia strategioita, joilla pyritään varmistamaan EU:n teollisuudelle paremmat toimintaedellytykset. Covid-19-pandemian ja Ukrainan sodan vaikutusten vuoksi on ryhdytty pohtimaan uudella tavalla talouden elpymistä, tervehdyttämistä ja palautumis- ja kestokyvyn kehittämistä.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 173 artikla

TAVOITTEET

Teollisuuspolitiikka on luonteeltaan monialaista, ja sillä pyritään varmistamaan teollisuuden kilpailukyvyn kannalta edulliset toimintaedellytykset. Se on monin tavoin kytköksissä muihin unionin politiikkoihin, kuten kauppaa, sisämarkkinoita, tutkimusta ja innovointia, työllisyyttä, ympäristönsuojelua, puolustusta ja kansanterveyttä koskeviin politiikkoihin. Sillä pyritään erityisesti 1) nopeuttamaan teollisuuden mukauttamista rakenteellisiin muutoksiin, 2) edistämään kaikkialla unionissa yritysten, erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten, aloittamisen ja kehittämisen kannalta suotuisaa toimintaympäristöä, 3) edistämään yritysten välisen yhteistyön kannalta suotuisaa toimintaympäristöä ja 4) edistämään keksintöjä, tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskevan politiikan antamien teollisten mahdollisuuksien parempaa hyödyntämistä (SEUT:n 173 artikla).

SAAVUTUKSET

A. Johdanto

Unionin teollisuuspolitiikan välineillä pyritään luomaan perusedellytykset sille, että yrittäjät ja yritykset voivat toimia aloitteellisesti ja hyödyntää ideoitaan ja mahdollisuuksiaan. Teollisuuspolitiikassa on kuitenkin huomioitava yksittäisten alojen erityispiirteet ja -tarpeet. Vuotuisissa kertomuksissa Euroopan kilpailukyvyistä tarkastellaan Euroopan talouden vahvuuksia ja heikkouksia yleisesti ja erityisesti Euroopan teollisuuden kannalta. Nämä kertomukset voivat johtaa alojen välisiin tai alakohtaisiin politiikka-aloitteisiin.

B. Tavoitteena yhtenäinen teollisuuspolitiikka

Unionin toimielimet keskittyivät 1980- ja 1990-luvuilla pääasiassa sisämarkkinoiden luomiseen, mutta talous- ja rahaliiton perustaminen ja unionin laajentuminen siirsivät huomion teollisuuspolitiikkaan. Lokakuussa 2005 esitetystä komission tiedonannossa ”Yhteisön Lissabon-ohjelman täytäntöönpano: EU:n valmistusteollisuutta vahvistavat toimintapuitteet – Yhtenäisempi lähestymistapa teollisuuspolitiikkaan” ([COM\(2005\)0474](#)) teollisuuspolitiikkaa tarkasteltiin ensimmäistä kertaa yhtenäisen lähestymistavan mukaisesti konkreettisen työohjelman pohjalta. Työohjelmaan sisältyi alojen välisiä ja alakohtaisia aloitteita.



Sitä seuraavina vuosina toteutetuissa tärkeimmissä toimissa keskityttiin muun muassa kestäväen kulutuksen ja tuotannon varmistamiseen ([COM\(2008\)0397](#)), muiden kuin energian kannalta kriittisten raaka-aineiden saatavuuden edistämiseen ([COM\(2008\)0699](#)) ja keskeisten kehitystä vauhdittavien teknologioiden käyttöönottoon unionin toimintapolitiikan mukaisesti ([COM\(2009\)0512](#)).

C. Eurooppa 2020 -strategiasta uuteen teollisuusstrategiaan

Vuonna 2010 Lissabonin strategia korvattiin Eurooppa 2020 -strategialla, joka on älykkään, kestäväen ja osallistavan kasvun strategia ([COM\(2010\)2020](#)). Uudessa strategiassa esitettiin seitsemän lippulaivahanketta, joista neljässä keskityttiin unionin teollisuuden kilpailukyvyen parantamiseen: Innovaatiounioni ([COM\(2010\)0546](#)), Euroopan digitaalistrategia ([COM\(2010\)0245](#)), Globalisaation aikakauden yhdennetty teollisuuspolitiikka ([COM\(2010\)0614](#)) ja Uudet taidot uusia työpaikkoja varten ([COM\(2008\)0868](#)). Vuonna 2011 julkaistussa komission tiedonannossa ”Teollisuuspolitiikka: kilpailukyvyen parantaminen” ([COM\(2011\)0642](#)) vaadittiin perinpohjaisia rakenteellisia uudistuksia sekä johdonmukaista ja koordinoitua toimintaa kaikissa jäsenvaltioissa EU:n talouden ja teollisuuden kilpailukyvyen parantamiseksi ja pitkäaikaisen kestäväen kasvun edistämiseksi.

Vuonna 2012 komissio antoi tiedonannon ”Vahvempi eurooppalainen teollisuus talouden kasvua ja elpymistä varten. Teollisuuspolitiikkaa käsittelevän tiedonannon päivitys” ([COM\(2012\)0582](#)). Sen tarkoituksena oli tukea investointeja innovaatioihin keskittyen kuuteen suuria mahdollisuuksia tarjoavaan prioriteettialaan: puhtaaseen tuotantoon tarkoitettu edistynyt valmistusteknologia, kehitystä vauhdittava keskeinen teknologia, biopohjaiset tuotteet, kestävä teollisuuspolitiikka sekä kestävät rakennukset ja raaka-aineet, saastuttamattomat ajoneuvot ja alukset sekä älykkäät verkot.

Vuonna 2014 komissio hyväksyi tiedonannon ”Kohti Euroopan teollista renessanssia” ([COM\(2014\)0014](#)). Siinä korostettiin heikkeneväen teollisuuden vahvistamista ja tavoitetta nostaa teollisuuden osuus BKT:stä 20 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Tätä politiikkaa täydennettiin vuonna 2016 tiedonannolla ”Euroopan teollisuuden digitalisointi – täysi hyöty digitaalisista sisämarkkinoista” ([COM\(2016\)0180](#)), jossa keskityttiin digitaaliseen muutokseen ja käsiteltiin siihen liittyviä haasteita, kuten rahoitus, tieto- ja viestintätekniikan standardointi, massadata ja osaaminen. Myös vuonna 2016 käynnistetyllä start-up- ja scale-up-yrityksiä koskevalla aloitteella ([COM\(2016\)0733](#)) pyrittiin antamaan Euroopan monille innovatiivisille yrittäjille täydet mahdollisuudet rakentaa maailman johtavia yrityksiä.

Tietyt teollisuudenalat, kuten tieto- ja viestintätekniikka, teräs, sementti, tekstiilit ja kemikaalit, sisällytettiin keskeisten toimien laaja-alaiseen etenemissuunnitelmaan. Se otettiin käyttöön vuonna 2019 komission tiedonannolla ”Euroopan vihreän kehityksen ohjelma” ([COM\(2019\)0640](#)), jonka tavoitteena oli kannustaa teollisuutta puhtaaseen kiertotalouteen. Tammikuussa 2020 julkaistussa tiedonannossa komission työohjelmasta 2020 ([COM\(2020\)0037](#)) komissio korosti, että eurooppalainen datastrategia ja tekoälyä koskeva valkoinen kirja vahvistaisivat unionin asemaa digitaalialan johtajana. Komissio esitti maaliskuussa 2020 tiedonannon ”Euroopan uusi teollisuusstrategia” ([COM\(2020\)0102](#)), jonka tarkoituksena on luotsata Euroopan teollisuus samanaikaisesti sekä ilmastoneutraaliuteen että digitaaliseen johtajuuteen ja vahvistaa Euroopan kilpailukykyä ja strategista riippumattomuutta.



Strategia osui kuitenkin samaan aikaan covid-19-pandemian puhkeamisen kanssa, ja se käynnistettiin ennen [Next Generation EU](#) -elpymisvälineen perustamista. Siksi strategian laatijat eivät kyenneet ottamaan huomioon pandemian vaikutuksia EU:n teollisuuteen. Nähtyään, miten covid-19-pandemia vaikutti teollisuuden toimitusketjuihin ja EU:n kilpailukykyyn, parlamentti antoi huhtikuussa 2020 [päättölauselman](#) EU:n yhteensovitetuista toimista covid-19-pandemian ja sen seurausten torjumiseksi. Marraskuussa 2020 parlamentin jäsenet kehottivat komissiota esittämään tarkistetun teollisuusstrategian.

Komissio julkaisi toukokuussa 2021 Euroopan teollisuusstrategian päivityksen ([COM\(2021\)0350](#)), jossa keskityttiin EU:n sisämarkkinoiden häiriönsietokykyyn, EU:n riippuvuuksiin keskeisillä strategisilla aloilla, pienten ja keskisuurten yritysten (pk-yritysten) ja start-up-yritysten tukemiseen sekä vihreän ja digitaalisen siirtymän nopeuttamiseen. Komissio oli jo syyskuussa 2020 hyväksynyt [kriittisiä raaka-aineita koskevan toimintasuunnitelman](#), johon sisältyi [ennakointitutkimus](#) strategisten teknologioiden ja alojen vuosiin 2030 ja 2050 mennessä tarvitsemista kriittisistä raaka-aineista.

Komissio esitti helmikuussa 2021 siviili-, puolustus- ja avaruusteollisuuden synergioita koskevan toimintasuunnitelman ([COM\(2021\)0070](#)) EU:n teknologisen etulyöntiaseman vahvistamiseksi ja sen teollisuuden tukemiseksi. Sen tavoitteena oli vahvistaa eurooppalaista innovointia tutkimalla teknologioiden läpimurtopotentiaalia puolustus-, avaruus- ja siviiliteollisuuden käyttökohteiden yhtymäkohdassa. Näistä ovat esimerkkeinä pilvipalvelut, prosessorit, kybertoiminta, kvanttiteknologiat ja tekoäly.

D. Nettonollan aikakausi

Komissio esitteli 1. helmikuuta 2023 vihreän kehityksen teollisuussuunnitelman nettonollan aikakaudelle ([COM\(2023\)0062](#)). Siinä esitetään eurooppalainen lähestymistapa EU:n nettonollateollisuuden vauhdittamiseksi seuraavin keinoin:

1. Toimenpiteet EU:n nettonollapäästöteollisuuden kilpailukyvyyn parantamiseksi

Näihin toimenpiteisiin kuuluvat seuraavat kolme lainsäädäntöehdotusta, jotka komissio esitti 14. maaliskuuta 2023:

i. 16. maaliskuuta 2023 annettu nettonollateollisuutta koskeva säädös ([COM\(2023\)0161](#)), jolla pyritään yksinkertaistamaan keskeisten teknologioiden tuotantoa koskevaa sääntelykehystä, asettamaan tavoitteita EU:n teolliselle kapasiteetille vuoteen 2030 mennessä, nopeuttamaan lupamenettelyjä, edistämään keskeisiä teknologioita koskevien eurooppalaisten standardien kehittämistä ja



kannustamaan viranomaisia ostamaan puhtaampia teknologioita julkisten hankintojen kautta

ii. 16. maaliskuuta 2023 annettu kriittisiä raaka-aineita koskeva säädös ([COM\(2023\)0160](#)), jolla pyritään parantamaan raaka-aineiden toimitusvarmuutta nettonollasiirtymän varmistamiseksi

iii. [sähkömarkkinoiden markkinarakenteen uudistus](#), jolla parannetaan markkinoiden häiriönsietokykyä, vähennetään kaasun hintojen vaikutusta sähkölaskuihin ja tuetaan energiasiirtymää.

2. Toimenpiteet, joilla lisätään ja nopeutetaan kansallisen/EU:n julkisen rahoituksen ja yksityisen rahoituksen saantia

Uusien [tilapäisten valtiontuen kriisi- ja siirtymäpuitteiden](#) tarkoituksena on yksinkertaistaa valtiontuen myöntämistä uusiutuvan energian käyttöönololle ja teollisuusprosessien hiilestä irtautumiselle. Jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus myöntää enemmän tukea strategisten nettonollateknologioiden tuotantoon, jotta se vastaisi EU:n ulkopuolisissa maissa sijaitsevien kilpailijoiden saamaa tukea. Komissio hyväksyi myös yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen muutoksen, joka antaa jäsenvaltioille enemmän joustovaraa suunnitella ja toteuttaa tukitoimenpiteitä nettonollateollisuuden keskeisillä aloilla ilman komission ennakkohyväksyntää.

Nettonollan aikakautta koskevaan lähestymistapaan sisältyy myös toimenpiteitä, joilla kehitetään riittävän ammattitaitoista työvoimaa, sekä toimenpiteitä, jotka koskevat maailmanlaajuisuista yhteistyötä ja kansainvälistä kauppaa.

E. Unionin tukiohjelmat

Unionin teollisuuspolitiikkaa edistetään nykyisin suurella määrällä politiikkoja, ohjelmia ja aloitteita, jotka kattavat useita eri aloja. Esimerkkejä aloitteista, joille on osoitettu rahoitusta, ovat koheesiopolitiikka, Horisontti Eurooppa (2021–2027), Verkkojen Eurooppa -väline ja yritysten kilpailukykyä ja pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskeva EU:n ohjelma (COSME). Lisäksi Euroopan investointiohjelmalla ja Euroopan strategisten investointien rahastolla (ESIR) pyrittiin houkuttelemaan vähintään 500 miljardia euroa yksityisinä ja julkisina investointeina vuoteen 2020 mennessä. Kaksi toistuvaa prioriteettia näissä ohjelmissa ja aloitteissa ovat pk-yritykset ja innovointi.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

EY:n perustamissopimukseen Maastrichtin sopimuksella tehdyissä muutoksissa käsitellään teollisuuspolitiikkaa ensimmäistä kertaa, mikä voidaan katsoa parlamentin tekemien aloitteiden ansioksi. Aloitteilla edistettiin terästeollisuuden uudelleenjärjestelyjä, ja niissä vaadittiin dynaamisempaa teollisuuspolitiikkaa. Tämän jälkeen parlamentti on hyväksynyt lukuisia päätöslauselmia, jotka ovat osaltaan lujittaneet unionin teollisuuspolitiikkaa. Seuraavassa mainitaan joitakin viimeisimmistä päätöslauselmista:

- Globalisaation aikakauden teollisuuspolitiikasta 9. maaliskuuta 2011 annettu [pätöslauselma](#), jossa parlamentti kehotti komissiota antamaan enemmän painoarvoa teollisuuden uudistamiselle, kilpailukyvyille ja kestäväydelle sekä kehittämään kunnianhimoisen, ympäristötehokkaan ja ympäristöystävällisen EU:n teollisuusstrategian



- Uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelmasta 26. lokakuuta 2011 annettu [päättölauselma](#), jossa parlamentti korosti, että tutkimuslaitosten ja yritysten suhteita on tiivistettävä
- Kilpailukykyistä ja kestäväää eurooppalaista terästeollisuutta koskevasta toimintasuunnitelmasta 4. helmikuuta 2014 annettu parlamentin [päättölauselma](#)
- Euroopan rautatieteollisuuden kilpailukykyistä 9. kesäkuuta 2016 annettu parlamentin [päättölauselma](#)
- Euroopan avaruusstrategiasta 12. syyskuuta 2017 annettu parlamentin [päättölauselma](#)
- Tekoälyä ja robotiikkaa koskevasta kokonaisvaltaisesta Euroopan unionin teollisuuspolitiikasta 12. helmikuuta 2019 annettu parlamentin [päättölauselma](#)
- EU:n yhteensovitetuista toimista covid-19-pandemian ja sen seurausten torjumiseksi 17. huhtikuuta 2020 annettu parlamentin [päättölauselma](#)
- Tekoälyä digitaalisella aikakaudella käsittelevän erityisvaliokunnan asettamisesta ja sen toimivallan, jäsenmäärän ja toimikauden keston määrittelystä 18. kesäkuuta 2020 tehty parlamentin [päättös](#)
- Euroopan uudesta teollisuusstrategiasta 25. marraskuuta 2020 annettu parlamentin [päättölauselma](#)
- Parlamentin 15. syyskuuta 2022 antama [päättölauselma](#) päivitetyn Euroopan uuden teollisuusstrategian täytäntöönpanosta: menojen sovittaminen toimiin
- Yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan täytäntöönpanosta – vuosittainen kertomus 2022 18. tammikuuta 2023 annettu [päättölauselma](#), jossa parlamentti suhtautuu myönteisesti komission ilmoitukseen esittää turvallisuutta ja puolustusta koskeva avaruusstrategia
- EU:n strategiasta teollisuuden kilpailukykyyn, kaupan ja laadukkaiden työpaikkojen edistämiseksi 16. helmikuuta 2023 annettu [päättölauselma](#), jossa parlamentti totesi, että Euroopan teollisuusstrategia olisi suunniteltava niin, että turvataan Euroopan johtoasema puhtaan energiateknologian alalla ja parannetaan nykyistä teollista perustaa ja tuetaan sen muutosta tulevaisuudessa, jotta voidaan tarjota laadukkaita työpaikkoja ja talouskasvua kaikille eurooppalaisille vihreän kehityksen ohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi
- Parlamentin 14. syyskuuta 2023 vahvistama [kanta](#), jossa se hyväksyi tarkistuksia ehdotukseen asetukseksi puitteiden vahvistamisesta kriittisten raaka-aineiden turvatun ja kestäväen tarjonnan varmistamiseksi.

Lisätietoja tästä aiheesta on [teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliokunnan verkkosivustolla](#).

Corinne Cordina
10/2023



2.4.2. PIENET JA KESKISUURET YRITYKSET

Kaikista EU:n yrityksistä 99 prosenttia on mikroyrityksiä ja pieniä ja keskisuuria yrityksiä (pk-yrityksiä). Pk-yritysten tukemiseksi on käynnistetty erilaisia toimintaohjelmia, joilla pyritään lisäämään niiden kilpailukykyä tutkimuksen ja innovoinnin avulla ja parantamaan niiden mahdollisuuksia saada rahoitusta. Pk-yritysten toimintaedellytysten parantamiseksi hyväksytyissä strategioissa on otettu huomioon myös hiilineutraaliuden saavuttaminen ja digitaalinen siirtymä. Viimeaikaisten geopoliittisten tapahtumien vuoksi on myös ryhdytty pohtimaan uudella tavalla talouden elpymistä, tervehdyttämistä sekä pk-yritysten palautumis- ja kestävyyskehittämistä.

OIKEUSPERUSTA

Pk-yritykset toimivat pääasiassa kansallisella tasolla, koska suhteellisen harvat niistä harjoittavat rajatylittävää liiketoimintaa EU:n alueella. EU:n lainsäädäntö vaikuttaa kuitenkin pk-yrityksiin esimerkiksi verotuksen ([Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen](#) (SEUT) 110–113 artikla) sekä kilpailun (SEUT:n 101–109 artikla) ja yhtiöoikeuden (sijoittautumisoikeus – SEUT:n 49–54 artikla) alalla. Komission määritelmä pk-yrityksistä esitetään [suosituksessa 2003/361/EY](#).

TAVOITTEET

Pk-yritykset työllistävät noin 100 miljoonaa ihmistä ja ovat EU:n yritysten kilpailukyvyllä kannalta tärkeiden yrittäjyyden ja innovoinnin keskeisiä ylläpitäjiä. EU:n toimilla pk-yritysten hyväksi pyritään varmistamaan, että unionin politiikat ja toimet vaikuttavat myönteisesti pienyrityksiin ja parantavat Euroopan vetovoimaa yritysten perustamisen ja liiketoiminnan kannalta.

SAAVUTUKSET

A. Eurooppalaisia pk-yrityksiä tukeva Small Business Act -aloite

Komissio esitti kesäkuussa 2008 kokonaisvaltaisen pk-yrityksiä koskevan aloitteen [tiedonannossaan eurooppalaisia pk-yrityksiä tukevasta aloitteesta \(Small Business Act\)](#). Aloitteen 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. Valmiin unionin toimintamallin sijaan siinä sovellettiin toimintapoliittista kumppanuutta jäsenvaltioiden kanssa.

1. Sääntelyn järjeistäminen

Byrokratian vähentäminen on yksi komission keskeisistä tavoitteista Small Business Act -aloitteessa. Pienyritykset ovat hyötynneet erityisesti [maksuviivästydirektiivin](#) muuttamisesta (viranomaisten on maksettava laskunsa 30 päivän kuluessa turvatakeena pk-yrityksille) ja [sähköistä laskutusta koskevan direktiivin](#) muuttamisesta (sähköisistä laskuista tehtiin samanarvoisia paperilaskujen kanssa). Lisäksi EU:n julkisia hankintoja koskevien menettelyjen uudenaikaistaminen on vähentänyt pk-yritysten hallinnollista rasitetta, kun ne osallistuvat julkisiin hankintoihin, ja niillä on



nyt paremmat mahdollisuudet tehdä yhteistarjouksia. Samoin pk-yritysten taloudellista raportointia koskevia velvoitteita on voitu yksinkertaistaa ja niiden hallinnollisia rasitteita vähentää ajantasaisesti paitsi julkisia hankintoja unionissa myös tilinpäätösdirektiiviä (nykyisin [direktiivi 2013/34/EU](#)).

Komissio antoi huhtikuussa 2021 [tiedonannon "Parempaa sääntelyä: yhteistyöllä parempaa lainsäädäntöä"](#). EU:n tason päätöksenteossa otettiin käyttöön "yksi sisään, yksi ulos" -lähestymistapa ja kiinnitettiin päätöksentekijöiden huomio tiiviimmin siihen, mitä vaikutuksia ja kustannuksia lainsäädännön soveltamisella on erityisesti pk-yrityksille. Lähestymistavan tavoitteena on kompensoida komission lainsäädäntöehdotuksista johtuvia uusia rasitteita vähentämällä olemassa olevia rasitteita.

2. Rahoituksen saatavuus

Rahoitusmarkkinat eivät useinkaan ole pystyneet tarjoamaan pk-yrityksille niiden tarvitsemaa rahoitusta. Pk-yritysten mahdollisuuksia saada rahoitusta ja luottoa on kuitenkin onnistuttu parantamaan myöntämällä niille lainoja, takauksia ja riskipääomaa. EU:n rahoituslaitokset – Euroopan investointipankki (EIP) ja Euroopan investointirahasto (EIR) – ovat lisänneet pk-yrityksiin kohdistuvia operaatioitaan.

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 kehittää jatkuvasti yritysten toimintaedellytyksiä sisämarkkinoilla. Pk-yritysten perustamisen ja toiminnan helpottamiseksi sisämarkkinoilla on käynnistetty tai on suunnitteilla monia erilaisia aloitteita ja toimenpiteitä. Pk-yrityksille on myönnetty poikkeuksia useilla aloilla, esimerkiksi kilpailusäännöissä, verotuksessa ja yhtiöoikeudessa.

4. Kilpailupolitiikka

EU:n valtiontukipolitiikka on pitkään ollut pk-yrityksiä suosivaa, koska siinä on otettu huomioon niiden erityisvaikeudet. Vuonna 2014 komissio hyväksyi valtiontukea koskevan tarkistetun yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen ([asetus \(EU\) N:o 651/2014](#)). Yksi valtiontuen nykyaikaistamisen osa-alueista oli se, että jäsenvaltiot voivat entistä joustavammin tietyin edellytyksin myöntää pk-yrityksille valtiontukea ilman ennakoilmoitusta 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

Pk-yrityksille suunnattuihin verkostoihin kuuluu yleisiä tukipalveluja EU:ssa toimiville pk-yrityksille, kuten Enterprise Europe Network (Yritys-Eurooppa -verkosto), SOLVIT, Sinun Eurooppasi -yritysportaali, Pk-yritykset ja ympäristö sekä "Kemikaalit: kansalliset REACH-neuvontapalvelut". Innovoinnille ja tutkimustoiminnalle tarjottava tuki puolestaan sisältää seuraavat palvelut: teollis- ja tekijänoikeuksien tukipalvelu, pk-yritysten Techweb-palvelu, Kiinaa koskeva teollis- ja tekijänoikeuksien tukipalvelu pk-yrityksille, Euroopan yritys- ja innovaatiokeskusten verkko (EBN), Euroopan työpaikkainnovaatioverkosto ja Gate2Growth.



C. Pk-yritykset ja tutkimustoiminta

Tutkimus ja innovointi ovat ratkaisevan tärkeitä pk-yritysten kestäväälle menestykselle ja kasvulle EU:ssa. Horisontti 2020 -puiteohjelman (2014–2020) tavoitteena oli tehdä pk-yritysten tutkimus- ja innovointitoiminnan tukijärjestelyistä tehokkaampia ja kattavampia. Pk-yrityksiä esimerkiksi kannustettiin osallistumaan uuden, erityisesti niille tarkoitetun välineen avulla. Näin pyrittiin poistamaan rahoituksen puutteet, jotka liittyvät pk-yritysten alkuvaiheen suuririskiseen tutkimukseen ja innovointiin.

Pk-yritysten kilpailukyvyn parantaminen oli myös yksi koheesiopolitiikan yhdestätoista temaattisesta tavoitteesta vuosiksi 2014–2020. Lisäinvestointeja pk-yrityksiin tehtiin myös muiden temaattisten tavoitteiden yhteydessä. Näitä olivat erityisesti tutkimukseen ja innovointiin, vähähiiliseen talouteen sekä tieto- ja viestintätekniikkaan liittyvät tavoitteet.

[Horisontti Eurooppa](#) on vuoteen 2027 ulottuva EU:n tutkimuksen ja innovoinnin rahoitusohjelma, ja siihen sisältyy uusi osatekijä, jota ei ollut sitä edeltävässä ohjelmassa. Kyseessä on Euroopan innovaationeuvosto. 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.

D. Yritysten kilpailukykyä ja pk-yrityksiä koskeva ohjelma (COSME)

[Asetus \(EU\) N:o 1287/2013](#) yritysten kilpailukykyä sekä pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskevan ohjelman (COSME) (2014–2020) perustamisesta annettiin joulukuussa 2013. COSME-ohjelmalle varattiin 2,3 miljardin euron talousarvio kaudeksi 2014–2020, ja sillä oli seuraavat yleiset tavoitteet:

- Pk-yritysten rahoituksen saannin parantaminen sekä pääoma- että velkarahoituksen muodossa: Rahoitusvälineisiin kuuluivat pääomajärjestely kasvuvaiheen investointeja varten sekä lainantakausjärjestely, josta pk-yrityksille tarjottiin suoria takauksia ja muita riskinjakojärjestelyjä rahoituksen välittäjien kanssa lainojen kattamiseksi. COSME-ohjelman määrärahoista 1,3 miljardia euroa kohdennettiin rahoitusvälineisiin.
- Markkinoille pääsyn parantaminen erityisesti unionin sisällä ja globaalilla tasolla: Kasvusuuntatuneita yritystukipalveluja tarjottiin Yritys-Eurooppa-verkoston kautta, jotta voitiin helpottaa toiminnan laajentamista.
- Yrittäjyyden edistäminen: Näissä toimissa kehitettiin esimerkiksi yrittäjyyteen liittyviä taitoja ja asenteita etenkin uusien yrittäjien, nuorten ja naisten parissa.

E. Uusimmat aloitteet

Maaliskuussa 2020 annetut komission tiedonannot "[Euroopan uusi teollisuusstrategia](#)" ja "[Pk-yritysstrategia kestävä ja digitaalinen Eurooppa varten](#)" 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 [päättölauselman 2020/2616\(RSP\)](#) EU:n yhteensovitetuista toimista covid-19-pandemian ja sen seurausten torjumiseksi. Marraskuussa 2020 parlamentin jäsenet hyväksyivät [päättölauselman 2020/2076\(INI\)](#), jossa kehoitettiin komissiota esittämään tarkistettu teollisuusstrategia.



Kuten pk-yritysstrategiassa korostetaan, pienyrityksillä on enemmän vaikeuksia saada rahoitusta. Komissio julkaisi joulukuussa 2022 [ehdotuksen](#) direktiivin 2014/65/EU muuttamisesta EU:n julkisten pääomamarkkinoiden houkuttelevuuden lisäämiseksi yritysten kannalta ja pienten ja keskisuurten yritysten pääoman saannin helpottamiseksi.

Komissio otti huomioon erittäin haitallisen vaikutuksen, joka inflaatiosta ja energia- ja raaka-ainekustannusten jyrkän nousun aiheuttamasta epävarmuudesta seuraa, ja hyväksyi syyskuussa 2023 [tiedonannon](#) tulevasta pk-yritysten avustuspaketista. Se sisältää ehdotukset asetukseksi kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta ([COM\(2023\)0533](#)) ja direktiiviksi mikroyrityksiä sekä pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskevan päätoimipaikkaverotukseen perustuvan järjestelmän perustamisesta ([COM\(2023\)0528](#)). Siinä esitetään myös toimenpiteitä, joilla parannetaan rahoituksen ja ammattitaitoisen työvoiman saantia ja tuetaan pk-yrityksiä niiden koko elinkaaren ajan.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti julisti vuoden 1983 pk-yritysten ja käsiteollisuuden teemavuodeksi ja esitti joukon aloitteita näiden alojen kehittämiseksi. Siitä lähtien se on johdonmukaisesti kannustanut kehittämään eurooppalaisia pk-yrityksiä. Esimerkkejä:

- Kesäkuussa 2010 parlamentti antoi [päättölauselman](#) ”Yhteisön innovaatiopolitiikka muuttuvassa maailmassa”. Se kehotti kehittämään muita tapoja rahoittaa pk-yrityksiä, esimerkiksi pienluottoja, innovatiivisiin yrityksiin investoimaan halukkaiden henkilöiden mahdollisuuksia saada riskipääomaa ja esimerkiksi nuorten tutkijoiden liiketoimintahankkeita tukevien bisnesenkeleiden toimintaa. Lisäksi parlamentti kehotti jäsenvaltioita ja komissiota luomaan verotukseen, rahoitukseen, liiketoimintaan ja hallintoon liittyviä investointikannustimia.
- Toukokuussa 2011 parlamentti antoi [päättölauselman](#) eurooppalaisia pk-yrityksiä tukevan Small Business Act -aloitteen uudelleentarkastelusta. Parlamentti esitti huolensa siitä, että pk-yritystestiä ei ole varsinkaan kansallisella tasolla sovellettu asianmukaisesti ja johdonmukaisesti kaikkiiin uusiin lainsäädäntöehdotuksiin. Lisäksi se varoitti jäsenvaltioita EU:n lainsäädännön vaatimusten ylittämisestä niiden saattaessa direktiivejä osaksi kansallista lainsäädäntöä.
- Lokakuussa 2012 parlamentti antoi [päättölauselman](#) ”Pienet ja keskiuuret yritykset (pk-yritykset): kilpailukyky ja liiketoimintamahdollisuudet”. Se korosti siinä muun muassa hallinnollisten rasitteiden vähentämistä, kilpailukykyyn parantamisen ja työpaikkojen luomisen tukemista, uusyritysten perustamista sekä mahdollisuuksia saada tietoa ja rahoitusta.
- Tammikuussa 2014 parlamentti antoi [päättölauselman](#) Euroopan uudelleenteollistamisesta kilpailukykyyn ja kestävyys edistämiseksi ja korosti siinä pk-yritysten merkitystä EU:n taloudelle vaatien niille erityistä tukea ja apua.
- Syyskuussa 2016 parlamentti antoi [päättölauselman](#) pk-yritysten rahoituksen saatavuudesta ja pk-yritysten rahoituksen monimuotoisuuden lisäämisestä pääomamarkkinaunionissa.



- Heinäkuussa 2017 parlamentti antoi [päättölauselman](#) kunnianhimoisen EU:n teollisuusstrategian kehittämisestä strategisesti ensisijaisena painopistealana kasvulle, työllisyydelle ja innovoinnille Euroopassa.
- Helmikuussa 2019 parlamentti antoi [päättölauselman](#) tekoälyä ja robotiikkaa koskevasta kokonaisvaltaisesta Euroopan unionin teollisuuspolitiikasta.
- Huhtikuussa 2020 parlamentti antoi [päättölauselman](#) EU:n yhteensovitetuista toimista covid-19-pandemian ja sen seurausten torjumiseksi.
- Marraskuussa 2020 parlamentti antoi [päättölauselman](#) Euroopan uudesta teollisuusstrategiasta. Siinä se kehotti laatimaan teollisuusstrategian, johon osallistetaan kaikki teolliset ekosysteemit, myös pk-yritykset.
- Heinäkuussa 2022 parlamentti antoi [päättölauselman](#) paremmasta sääntelystä: yhteistyöllä parempaa lainsäädäntöä. Siinä se kehotti komissiota asettamaan ”yksi sisään, yksi ulos” -laskimensa julkisesti saataville. Se korosti, että ”yksi sisään, yksi ulos” -lähestymistapaa sovellettaessa olisi otettava huomioon kaikki säännösten noudattamisesta aiheutuvat kustannukset, sekä hallinnolliset että mukautuskustannukset. Se myös korosti tarvetta varmistaa, että jäsenvaltiot ja paikallis- ja alueviranomaiset soveltavat tätä lähestymistapaa.
- Parlamentti keskusteli [pk-yritysunionin tilasta](#) 15. syyskuuta 2022.
- Heinäkuussa 2023 parlamentti antoi [päättölauselman](#) pk-yritysunionin tilanteesta. Siinä se kehotti komissiota tekemään kokonaisarviointin EU:n lainsäädännön kumulatiivisista vaikutuksista pk-yrityksiin EU:ssa, jotta voidaan tarvittaessa ehdottaa yksinkertaistamista. Se kehotti myös hyväksymään kiireellisesti tarkistetun maksuviivästysdirektiivin ja arvioimaan mahdollista valtioneuvoston sääntöjen tarkistamista, jotta voidaan arvioida, miten pk-yritysten edut turvataan. Lisäksi se kehotti komissiota lisäämään pääomamarkkinaunionia koskevia toimiaan ja vapauttamaan rahoitusta Euroopan kasvua varten.

Lisätietoja aiheesta on [talous- ja raha-asioiden valiokunnan](#) sekä [teollisuus-, tutkimus- ja energiavalokunnan](#) verkkosivuilla.

Corinne Cordina
10/2023



2.4.3. EUROOPPALAINEN DIGITAALISTRATEGIA

Digitaaliset palvelualustat ja tekoälyn kaltaiset kehitteillä olevat teknologiat vaikuttavat voimakkaasti yhteiskunnalliseen toimintaympäristöön. Digitaaliset innovaatiot ovat määritelleet uudelleen tapamme viestiä, tehdä ostoksia ja käyttää tietoa verkossa, ja niistä on tullut välttämätön osa arkeamme. Kaikkia näitä muutoksia käsitellään Euroopan digitaalistrategiassa 2020–2030. Siinä asetetaan etusijalle turvalliset digitaaliset ympäristöt, oikeudenmukainen kilpailu digitaalisilla markkinoilla ja Euroopan digitaalisen suvereniteetin vahvistaminen. Samalla pyritään tekemään EU:sta ilmastoneutraali vuoteen 2050 mennessä.

OIKEUSPERUSTA

Perussopimuksissa ei ole nimenomaisesti tieto- ja viestintäteknikkaa koskevia määräyksiä, mutta unioni voi toteuttaa alan toimia erinäisten alakohtaisten ja monialaisten toimintapolitiikkojen puitteissa, joita ovat teollisuuspolitiikka (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 173 artikla), kilpailupolitiikka (SEUT:n 101 ja 109 artikla), kauppapolitiikka (SEUT:n 206 ja 207 artikla), Euroopan laajuiset verkot (SEUT:n 170 ja 172 artikla), tutkimus (SEUT:n 179 ja 190 artikla), energiapolitiikka (SEUT:n 194 artikla), sisämarkkinoiden toteuttaminen (SEUT:n 114 artikla), tavaroiden vapaa liikkuvuus (SEUT:n 26 artikla ja 28–37 artikla), henkilöiden ja palvelujen vapaa liikkuvuus (SEUT:n 45 ja 66 artikla), koulutus (SEUT:n 165 ja 166 artikla) sekä kulttuuri (SEUT:n 167 artikla).

TAVOITTEET

Lissabonin strategian jälkeen hyväksyttiin vuonna 2010 [Euroopan digitaalistrategia](#). Siinä määritettiin tieto- ja viestintäteknikan keskeinen rooli Euroopan tavoitteiden saavuttamisessa. Vuonna 2015 julkaistussa [digitaalisten sisämarkkinoiden strategiassa](#) digitaalistrategiaa kehitettiin edelleen. Strategialla oli kolme päätavoitetta: 1) parantaa mahdollisuuksia saada digitaalisia tuotteita ja palveluja koko Euroopassa, 2) luoda digitaalisille verkoille ja palveluille optimaaliset olosuhteet ja 3) lisätä digitaalisen talouden kasvumahdollisuuksia.

Eurooppa 2020 -strategiassa, jolla pyrittiin [muokkaamaan Euroopan digitaalista tulevaisuutta](#), painotettiin teknologioita, jotka hyödyttävät ihmisiä, kilpailukykyistä taloutta ja avointa ja demokraattista yhteiskuntaa. Vuonna 2021 strategiaa täydennettiin vuoteen 2030 ulottuvalla [digitaalisella kompassilla](#), jossa esitetään yksityiskohtaisesti EU:n digitaaliset tavoitteet kuluvalle vuosikymmenelle.

SAAVUTUKSET

A. Euroopan ensimmäinen digitaalistrategia: 2010–2020

Ensimmäisellä digitaalistrategialla

- alennettiin sähköisen viestinnän hintoja ([asetus \(EU\) 2022/612](#)) ja poistettiin verkkovierailumaksut 14. kesäkuuta 2017 alkaen (kotimaanhintainen verkkovierailu)



- parannettiin internetyhteyksiä kattavalla peruslaajakaistalla, joka käytti matkaviestintä- ja satelliittiteknologiaa
- vahvistettiin kuluttajansuojaa televiestinnän alalla yksityisyyden suojan ([direktiivi 2009/136/EY](#)) ja tietosuojaa-asetusten avulla, joita vahvistettiin myöhemmin uudella tietosuojakehyksellä ([asetus \(EU\) 2016/679](#) ja [direktiivi \(EU\) 2016/680](#)).

Parlamentti lujitti Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelintä (BEREC) edistääkseen digitaalisten verkkojen ja palvelujen kehittämistä. BEREC huolehtii kansallisten sääntelyviranomaisten ja komission välisestä yhteistyöstä, edistää hyviä käytäntöjä ja yhdenmukaistaa viestintää koskevaa sääntelyä sisämarkkinoilla ([asetus \(EU\) 2018/1971](#)). Ensimmäisessä digitaalistrategiassa painotettiin digitaalista kasvua edistämällä digitaalisia taitoja, suurteholaskentaa, teollisuuden digitalisointia, tekoälyn kehittämistä ja julkisten palvelujen nykyaikaistamista. Lisäksi EU vahvisti maarajoituksia ([asetus \(EU\) 2018/302](#)) ja digitaalisten palvelujen siirrettävyyttä ([asetus \(EU\) 2017/1128](#)) koskevat säännöt, joiden ansiosta kuluttajat voivat käyttää verkkosisältöä kaikissa jäsenvaltioissa.

Edellä mainittujen tietosuojaa koskevien uusien sääntelykehysten lisäksi EU on hyväksynyt useita säädöksiä helpottaakseen nopeasti reagoivan datatalouden kehittämistä. Näitä ovat muun muassa seuraavat:

- asetus muiden kuin henkilötietojen vapaasta liikkuvuudesta ([asetus \(EU\) 2018/1807](#)), jonka nojalla yritykset ja julkishallinnot voivat tallentaa ja käsitellä muita kuin henkilötietoja valitsemassaan paikassa
- kyberturvallisuusasetus ([asetus \(EU\) 2019/881](#)), jolla vahvistetaan EU:n kyberturvallisuusvirastoa ja luodaan kyberturvallisuuden sertifiointikehys tuotteille ja palveluille, ja
- avointa dataa koskeva direktiivi ([direktiivi \(EU\) 2019/1024](#)), jossa säädetään yhteiset säännöt julkisen sektorin hallussa olevien tietojen eurooppalaisille markkinoille.

B. Euroopan toinen digitaalistrategia: 2020–2030

Toisella digitaalistrategialla vastattiin digitaaliteknologian mukanaan tuomiin muutoksiin ja digitaalisten palvelujen ja markkinoiden keskeiseen rooliin ja korostettiin EU:n uusia teknologisia ja geopoliittisia tavoitteita. Tiedonannoissaan ”[Euroopan digitaalista tulevaisuutta rakentamassa](#)” ja ”[Euroopan digitaalinen vuosikymmen](#)” komissio esitteli yksityiskohtaisesti turvallisia digitaalisia palveluja ja markkinoita koskevia toimia. Niissä asetettiin etusijalle kvanttilaskenta, [lohkokehitykset](#), tekoäly, puolijohteet ([EU:n sirusäädös](#)), digitaalinen suvereniteetti, [kyberturvallisuus](#), 5G/6G, eurooppalaiset data-avaruudet ja maailmanlaajuiset teknologiastandardit. EU hyväksyi 9. maaliskuuta 2021 [digitaalisen kompassin](#), jossa hahmotellaan neljä tavoitetta vuodelle 2030:

- 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” määrä on kaksinkertaistunut.



- Infrastrukturi: kaikilla eurooppalaisilla kotitalouksilla on gigabittiyhteydet ja 5G-verkko kattaa kaikki asutut alueet, huipputason kestävien puolijohteiden tuotanto EU:ssa on vähintään 20 prosenttia koko maailman tuotannosta, EU:ssa otetaan käyttöön 10 000 ilmasto-neutraalia 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. Tämä sovitetaan yhteen muihin EU:n rahastoihin, kuten [Horisontti Eurooppa -puiteohjelmaan](#), [Verkkojen Eurooppa -välineen digitaalisioon](#) sekä [elpymis- ja palautumistukivälineeseen](#). Covid-19-kriisistä elpymisen aikana jäsenvaltioiden on ohjattava vähintään 20 prosenttia elpymisvaroistaan digitalisaatiohankkeisiin ([asetus \(EU\) 2021/694](#)).

Helmikuussa 2020 julkaistussa [tekoälyä koskevassa valkoisessa kirjassa](#) korostettiin tekoälyn ratkaisevaa roolia ja odotettuja yhteiskunnallisia ja taloudellisia hyötyjä eri aloilla. Lokakuussa 2020 parlamentti hyväksyi kolme päätöslauselmaa tekoälystä. Niissä käsiteltiin [eettisiä näkökohtia](#), [siviilioikeudellista vastuuta](#) ja [teollis- ja tekijänoikeuksia](#). Päätöslauselmissa kehoitettiin komissiota laatimaan unionin lainsäädäntökehys tekoälyn eettistä kehittämistä ja käyttöä varten. Komissio ehdotti 21. huhtikuuta 2021 [tekoälysäädöstä](#), jossa vahvistettaisiin teknologianeutraali tekoälyn määritelmä ja riskeihin perustuvat säännöt. Parlamentti vahvisti kantansa ehdotukseen kesäkuussa 2023 ja teki merkittäviä muutoksia komission tekstiin neuvoston kanssa käytäviä lopullisia neuvotteluja silmällä pitäen. Komissio esitti syyskuussa 2022 [ehdotuksen](#) direktiiviksi tekoälyyn liittyvästä vastuusta. Direktiivillä varmistettaisiin yhtäläinen suoja tekoälyn vuoksi vahinkoa kärsineille. Lisäksi esitettiin ehdotus uudeksi tuotevastuudirektiiviksi, jolla otetaan huomioon tekoälyn kaltaiset digitaaliset tuotteet.

Datan yhteiskäyttö on keskeisen tärkeää Euroopan digitaalisen vision toteutumisen kannalta. Samalla kun EU edistää datavetoista innovointia, se pyrkii säilyttämään tasapainon yksityisyyden, turvallisuuden, etiikan ja turvallisuuden kanssa ja tarkastelemaan muiden kuin henkilötietojen käyttöä ja jakamista uusien teknologioiden ja liiketoimintamallien yhteydessä. Helmikuussa 2020 EU julkaisi valkoisen kirjan tekoälydatastrategiasta. Sen ensimmäinen osa eli 3. kesäkuuta 2022 julkaistu eurooppalaisen datan hallinnointia koskeva asetus ([asetus \(EU\) 2022/868](#)) tuli voimaan syyskuussa 2023, ja siinä korostetaan datan saatavuutta ja luottamusta. Komissio esitti 23. helmikuuta 2022 ehdotuksen [datasäädökseksi](#). Tämä muodostaa strategian toisen osan ja koskee yritysten ja kuluttajien mahdollisuuksia käyttää dataa. Toimielinten väliset neuvottelut saatiin päätökseen kesäkuussa 2023. Neuvosto, parlamentti ja komissio antoivat 26. tammikuuta 2022 [julkilausuman](#) eurooppalaisista digitaalisista oikeuksista. Siinä korostettiin arvoihin perustuvaa digitaalista muutosta. Data on ratkaisevan tärkeää yhteiskunnalliselle kehitykselle, talouden laajentumiselle ja innovoinnille. Strategian kolmas osa on eurooppalainen data-avaruus. Se kattaa yhdeksän alaa ja on komission painopiste vuosina 2019–2025. Lisäksi EU käynnistää



[Gaia-X](#)-ekosysteemiin perustuvan eurooppalaisen pilvipalvelun Next Generation EU - elpymisvälineen kautta datan ja palvelujen sujuvuuden vahvistamiseksi.

Digitaalistrategian kulmakivenä on luoda turvallisemmat ja avoimemmat digitaaliset sisämarkkinat, joilla painotetaan käyttäjien oikeuksia ja yritysten reilua kilpailua. Tähän kuuluu kaksi lainsäädännöllistä pilaria: [digipalvelusäädös](#) ja [digimarkkinasäädös](#), joilla nykyaikaistetaan digitaalisia palveluja koskevia EU:n sääntöjä. Parlamentti hyväksyi säädökset lokakuussa 2022 ja neuvosto syyskuussa 2022, ja ne tarjoavat yhtenäiset säännöt koko EU:lle. Digipalvelusäädöksessä määritellään välityspalvelujen, 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 niihin yrityksiin, jotka ovat kaikkein alttiimpia epäoikeudenmukaisille käytännöille. Tähän sisältyvät verkossa toimivat välityspalvelut, sosiaaliset verkostot ja pilvipalvelut.

Komissio [ehdotti](#) digipalvelusäädöksen pohjalta marraskuussa 2022 toimenpiteitä, joilla yksinkertaistetaan lyhytaikaista vuokramajoitusta koskevien tietojen keruuta ja jakamista. Parlamentin sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunta (IMCO) tarkastelee ehdotusta, ja kolmikantaneuvottelut alkoivat 15. marraskuuta 2023.

Digitaalistrategiassa korostetaan sähköistä hallintoa ja julkisen sektorin rajat ylittävää yhteistyötä. Komissio ehdotti 18. marraskuuta 2022 [yhteentoimiva Eurooppa -säädestä](#) julkisten palvelujen tehostamiseksi EU:ssa. Asetuksella perustetaan yhteentoimiva Eurooppa -neuvosto, johon kuuluu jäsenvaltioiden, komission ja muiden EU:n elinten edustajia. Covid-19-pandemia nopeutti yhteentoimivuuden etenemistä Euroopassa. Yhtenä osoituksena tästä oli EU:n digitaalinen koronatodistus. Tämä tuotiin esiin komission [tiedonannossa](#), jossa korostettiin rajatylittävän yhteistyön parantamista.

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](#). Kyberpuolustuspolitiikan ja sotilaallisen liikkuvuuden toimintasuunnitelman 2.0 tavoitteena on lisätä investointeja kyberpuolustukseen, tehostaa sotilas- ja siviilialan kybetoimijoiden yhteistyötä, varmistaa kyberkriisien tehokas hallinta sekä vahvistaa EU:n asemaa kriittisissä kyberteknologioissa ja siten lujittaa Euroopan puolustuksen teollista ja teknologista perustaa.

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 viranomaisien väliselle suojatulle digitaaliselle vuorovaikutukselle. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi komissio ehdotti [digitaalista identiteettiä koskevaan asetukseen](#) muutosta, jonka tavoitteena on, että 80 prosentilla EU:n kansalaisista pitäisi olla mahdollisuus käyttää digitaalista identiteettiratkaisua keskeisten julkisten palvelujen saamiseksi vuoteen 2030 mennessä.

Sääntelyn ohella EU korostaa 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.



Komissio antoi joulukuussa 2020 [tiedonannon](#), jossa esitettiin suunnitelma Euroopan media-alan elpymisen ja muutoksen tukemiseksi muun muassa puuttamalla markkinoiden hajanaisuuteen. Siinä korostettiin tarvetta lisätä kansallista tukea hyväksytyjen elpymissuunnitelmien avulla ja korostettiin maailmanlaajuisten verkkoalustojen häiritsevää vaikutusta tiedotusvälineisiin ja erityisesti niiden määräävää asemaa data- ja mainosmarkkinoilla.

[Euroopan demokratiatoimintasuunnitelma](#) täydentää [mediasuunnitelmaa](#), ja siinä keskitytään alan elpymiseen ja digitaalisiin mukautuksiin. Siinä käsitellään myös tiedotusvälineiden vapauden heikkenemistä toimittajiin kohdistuvien uhkien lisääntymisen vuoksi. [Digitaalitalouden ja -yhteiskunnan indeksi](#) (DESI) seuraa EU-maiden edistymistä kohti yhtenäisiä digitaalisia markkinoita. Vuotuiset DESI-profiilit auttavat jäsenvaltioita tunnistamaan aloja, joilla on parantamisen varaa, ja indikaattoreissa otetaan nyt huomioon [elpymis- ja palautumistukiväline](#) ja [digitaalinen kompassi](#).

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti antoi [12. maaliskuuta 2019 päätöslauselman](#), jossa se kehotti komissiota arvioimaan uudelleen verkko- ja tietoturvadirektiivin soveltamisalaa sisällyttämällä siihen muita kriittisiä aloja, jotka eivät kuulu minkään alakohtaisen lainsäädännön soveltamisalaan, ja puuttumaan digitalisaatiouhkiin. Päätöslauselmassa kehoitettiin yhdenmukaistamaan toimet tehostetun eurooppalaisen kyberturvallisuuspolitiikan kanssa ja vahvistamaan EU:n kyberturvallisuusviraston roolia. Joulukuussa 2022 annettiin NIS2-direktiivi ([direktiivi \(EU\) 2022/2555](#)), jolla korvattiin sen edeltäjä ja laajennettiin sen soveltamisalaa kattamaan useampia aloja ja toimijoita. Komissio esitti syyskuussa 2022 [ehdotuksen](#) kyberresilienssisäädökseksi, jolla pyritään parantamaan eri teknologiatuotteiden turvallisuutta. Parlamentti ja neuvosto aloittivat neuvottelut säädöksestä kesäkuussa 2023.

Euroopan demokratiatoimintasuunnitelman mukaisesti komissio esitti 16. syyskuuta 2022 ehdotuksen tiedotusvälineiden vapautta koskevaksi säädökseksi, jolla vahvistetaan tiedotusvälineiden moniarvoisuutta ja vapautta EU:ssa. Tällä säädöksellä pyritäisiin ratkaisemaan mediapalvelumarkkinoiden ongelmia ja vahvistamaan tiedotusvälineiden riippumattomuutta. Vastauksena tähän kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE) ja kulttuuri- ja koulutusvaliokunta (CULT) järjestivät [31. tammikuuta](#) ja [6. helmikuuta](#) 2023 kuulemiset, joissa keskusteltiin ehdotuksesta. Toimielinten väliset neuvottelut ovat parhaillaan käynnissä, ja ne on tarkoitus saada päätökseen ennen vaalikauden loppua. Lisäksi demokraattisten prosessien avoimuuden varmistamiseksi on ratkaisevan tärkeää säännellä poliittista mainontaa ja erityisesti varmistaa selkeät merkinnät. Komissio esitti aiheesta [ehdotuksen](#) 25. marraskuuta 2021. IMCO-valiokunta järjesti 11. heinäkuuta 2022 kuulemistilaisuuden, jossa keskityttiin poliittisen mainonnan läpinäkyvyyteen sekä verkossa että sen ulkopuolella. IMCO-valiokunta hyväksyi 26. tammikuuta 2023 yhdessä CULT- ja LIBE-valiokuntien kanssa ehdotusta koskevan [mietinnön](#). Tämä muodosti perustan toimielinten välisille neuvotteluille, ja poliittinen yhteisymmärrys saatiin aikaan 7. marraskuuta 2023. Parlamentin talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikkö on jatkuvasti tukenut parlamentin työtä digitalisaation alalla tekemällä [tutkimuksia](#) ja järjestämällä [työpajan](#), jossa keskityttiin haasteisiin ja mahdollisuuksiin. Digipalvelusäädöksen ja digimarkkinasäädöksen lainsäädäntöprosessin aikana tehtiin [tutkimus](#), jossa tutkittiin kohdennetun mainonnan vaikutuksia. Ehdotusten



vaikutuksia käsitelleessä [työpajassa](#) ja Facebookin väärinkäytösten paljastajan Frances Haugenin [kuulemisessa](#) saatiin lisää tietoa. Helmikuussa 2022 julkaistussa [tutkimuksessa](#) käsiteltiin sosiaalisen median vaikuttajien vaikutusta mainontaan ja kuluttajien turvallisuuteen sisämarkkinoilla. Parlamentin talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikön elokuussa 2022 laatimassa [raportissa](#) käsiteltiin uusien teknologioiden hyödyntämistä tuoteturvallisuuden parantamiseksi ja esitettiin mahdollisia etuja ja haittoja.

Maaliskuussa 2022 järjestetyn yhteisen julkisen [kuulemisen](#) jälkeen IMCO- ja LIBE-valiokunnat sekä koko parlamentti ovat yhdessä vieneet [tekoälysäädöstä](#) eteenpäin hyväksymällä mietinnön, joka sisälsi merkittäviä muutoksia, esittämällä lisätarkistuksia ja hyväksymällä kesäkuussa 2023 luonnoksen neuvotteluvalluutukseksi tekoälyä koskevien yhdenmukaistettujen sääntöjen vahvistamiseksi EU:ssa.

Parlamentin jäsenet kehottivat 25. lokakuuta 2023 [kieltämään riippuvuutta aiheuttavat tekniikat](#), kuten loputtoman vierityksen ja automaattisen toiston. Jotkut parlamentin jäsenet haluavat myös ottaa käyttöön digitaalisen ”älä häiritse” -oikeuden ja luettelon hyvistä suunnittelukäytännöistä.

Lisätietoja aiheesta on [sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan](#) sekä [teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliokunnan](#) verkkosivustoilla.

[Kristi Polluveer / Christina Ratcliff / Barbara Martinello / Jordan De Bono](#)
12/2023



2.4.4. PUOLUSTUSTEOLLISUUS

Euroopan puolustusteollisuus on monin tavoin taloudellisesti ja teknisesti tärkeä Euroopan teollisuuden kilpailukyvyille. Euroopan puolustusvirasto tukee jäsenvaltioita niiden puolustusvoimavarojen parantamisessa ja osallistuu niiden puolustusteollisuuden kehittämiseen. Puolustusteollisuuden alalla suurimpina haasteina ovat olleet markkinoiden hajanaisuus ja alhainen menotaso. Niihin on nyt päätetty puuttua vahvistamalla yhteisiä hankintoja ja lisäämällä puolustusmenoja.

OIKEUSPERUSTA

Puolustusteollisuuden alalla EU:n toimien oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 352 artikla. EU:n teollisuuspolitiikan oikeusperusta on SEUT:n 173 artikla, mutta SEUT:n 346 artiklan 1 kohdassa rajoitetaan pyrkimyksiä soveltaa sisämarkkinasääntöjä puolustustarvikkeiden markkinoihin, sillä siinä määrätään, että ”jokainen jäsenvaltio voi toteuttaa toimenpiteet, jotka se katsoo tarpeelliseksi keskeisten turvallisuusetujensa turvaamiseksi ja jotka liittyvät aseiden, ammusten ja sotatarvikkeiden tuotantoon tai kauppaan”.

TAVOITTEET

Puolustusteollisuus on ollut EU:lle teknisesti ja taloudellisesti tärkeä ala. Yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan uskottavuudelle on hyvin tärkeää, että unionilla on kilpailukykyinen puolustusteollisuus. On tärkeää, että jäsenvaltiot tekevät keskenään yhteistyötä, jotta voidaan luopua toimista ja käytännöistä, jotka estävät puolustusteollisuuden alan yrityksiä tehostamasta yhteistyötään.

SAAVUTUKSET

Kuten kaikelta muultakin teolliselta toiminnalta myös EU:n puolustusteollisuudelta edellytetään yhä suurempaa tehokkuutta, jotta asiakkaat saavat rahoilleen vastinetta ja jotta osakkaiden edut turvataan.

A. Taustatietoja

1. Tutkimus- ja kehittämiss politiikka

EU:n tutkimusrahoituksella on pääasiassa siviilielämään liittyviä tavoitteita. Jotkin sen piiriin kuuluvat tekniikanalat – kuten materiaalit sekä tieto- ja viestintätekniikka – voivat kuitenkin osaltaan parantaa puolustusteollisuuden teknologista perustaa ja alan kilpailukykyä. Puolustusteollisuuden tarpeet olisi siksi mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon EU:n tutkimuspolitiikkaa toteutettaessa. Eurooppa-neuvosto kehotti joulukuussa 2013 pitämässään kokouksessa jäsenvaltioita lisäämään investointeja yhteistoiminnallisiin tutkimusohjelmiin. Se myös kehotti komissiota laatimaan yhdessä Euroopan puolustusviraston (EDA) kanssa ehdotuksia kaksikäyttötutkimuksen (siviili- ja sotilaskäyttö) lisäämiseksi. Vuonna 2015 jäsenvaltiot päättivät siirtyä yksinomaan siviili- ja kaksikäyttötuohteisiin keskittyvästä tutkimuksesta kohti erillistä EU:n puolustusalan tutkimusohjelmaa.



2. Vienti

Neuvosto hyväksyi vuonna 2008 [yhteisen kannan 2008/944/YUTP](#). Siinä määritetään sotilasteknologian ja puolustustarvikkeiden viennin valvontaa koskevat yhteiset säännöt. Yhteisen kannan myötä EU on ainoa alueellinen organisaatio, joka on ottanut käyttöön tavanomaisten aseiden vientiä koskevan oikeudellisesti sitovan järjestelyn. Yhteisen kannan tavoitteena oli jäsenvaltioiden asevientivalvontaa koskevan politiikan lähentyminen, vaikka asevientä onkin viime kädessä kansalliseen toimivaltaan kuuluva asia. EU:n vientivalvontajärjestelmää säännellään [asetuksella \(EY\) N:o 428/2009](#). Siinä vahvistetaan unionin yhteiset valvontasäännöt sekä unionin yhteinen kaksikäyttötuotteiden luettelo ja säädetään koordinointi- ja yhteistyötoimista yhdenmukaisen täytäntöönpanon ja valvonnan tukemiseksi kaikkialla EU:ssa. Syyskuussa 2016 komissio antoi ehdotuksen voimassa olevan asetuksen (EY) N:o 428/2009 nykyaikaistamiseksi ja kaksikäyttötuotteiden viennin valvonnan lujittamiseksi.

B. EU:n puolustusteollisuuspolitiikka

1. Kohti eurooppalaisia puolustustarvikemarkkinoita

Komissio julkaisi syyskuussa 2004 puolustusalan julkisista hankinnoista vihreän kirjan ([COM\(2004\)0608](#)), jonka tavoitteena oli ”edistää vähitellen jäsenvaltioiden välisten eurooppalaisten puolustustarvikemarkkinoiden luomista”. Vihreä kirja oli osa vuonna 2003 hyväksyttyä ”Tavoitteena EU:n puolustustarvikepolitiikka” -strategiaa. Päämääränä on tehostaa puolustusalan resurssien käyttöä ja lisätä alan kilpailukykyä EU:ssa 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](#) (marraskuu 2005) mukaisesti. Käytännesääntöjen tukena on raportointi- ja seurantajärjestelmä, jonka avulla pyritään varmistamaan jäsenvaltioiden välinen avoimuus ja vastuullisuus. Toinen tärkeä tekijä tässä yhteydessä ovat [toimitusketjussa sovellettavia parhaita käytänteitä koskevat säännöt](#) (toukokuu 2005).

Puolustustarvikkeiden standardointi on tärkeää kansallisten markkinoiden yhdentämiselle. Vuonna 2012 otettiin käyttöön eurooppalaisten puolustusstandardien viitejärjestelmä (EDSTAR). EDSTARia edelsi Euroopan puolustustarvikestandardien tietojärjestelmän (EDSIS) 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, johon sisältyy toimintasuunnitelma Euroopan puolustusteollisuuden tehokkuuden ja kilpailukykyyn parantamiseksi ([COM\(2013\)0542](#)). Tiedonannossa ilmoitettiin puolustusalan hankintojen markkinaseurantajärjestelmän perustamisesta.



2. Puolustusalan julkiset hankinnat ja puolustustuotteiden unionin sisäiset siirrot

EU on [direktiivillä 2009/43/EY](#) yhteisön sisällä tapahtuvista puolustukseen liittyvien tuotteiden siirroista ja [direktiivillä 2009/81/EY](#) puolustus- ja turvallisuusalan hankinnoista vahvistanut suuntaviivat tämän alan EU:n kehyksen perustamiseksi.

Direktiivillä 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.

Direktiivillä 2009/81/EY otettiin käyttöön säännöt puolustushankintoja varten. Tarkoituksena oli helpottaa puolustusalan yritysten pääsyä toisten jäsenvaltioiden puolustusalan markkinoille. Direktiivissä säädetään neuvottelumenettelystä, johon liittyy vakiomenettelynä ennakkotietojen julkaiseminen, mikä lisää joustavuutta. Lisäksi siihen sisältyy arkaluonteisten tietojen suojaamista koskevia sääntöjä, toimitusvarmuutta koskevia lausekkeitä ja alihankintaa koskevia erityissääntöjä. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin vapauttaa puolustus- ja turvallisuusalan hankintasopimukset direktiivin mukaisista säännöistä, jos tämä on tarpeen niiden keskeisten turvallisuusasetusten kannalta (SEUT:n 346 artikla).

EU käynnisti kesäkuussa 2021 analyysin Euroopan turvallisuuden ja puolustuksen tulevaisuudesta. Tämä prosessi johti strategisen kompassin luomiseen. Se on toimintapoliittinen asiakirja, jossa määritellään EU:n turvallisuus- ja puolustusstrategia seuraaviksi 5–10 vuodeksi.

Venäjän hyökkäyksellä Ukrainaan on ollut merkittäviä vaikutuksia Euroopan puolustukseen. Komissio julkaisi helmikuussa 2022 turvallisuuden ja puolustuksen kannalta kriittisiä teknologioita koskevan etenemissuunnitelman ([COM\(2022\)0061](#)). Neuvosto tarkisti maaliskuussa 2022 strategista kompassia merkittävästi, jotta siinä otettaisiin huomioon Euroopan turvallisuusjärjestyksen vakauden horjuttaminen ja siitä seurannut EU:n kannan, tavoitetaso ja välineiden muutos puolustuksen alalla. (Ks. [5.1.2](#))

Komissio hyväksyi heinäkuussa 2022 ehdotuksen asetukseksi Euroopan puolustusteollisuuden vahvistamista yhteistoiminnallisten hankintojen avulla koskevan välineen (EDIRPA) perustamisesta ([COM\(2022\)0349](#)). Kyseessä on lyhytaikainen rahoitusväline, jolla jäsenvaltioita kannustetaan ensimmäistä kertaa yhteisiin puolustushankintoihin.

3. 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 neuvoston päätöksellä heinäkuussa 2011, ja sitä tarkistettiin lokakuussa 2015 Euroopan puolustusviraston perussäännöstä, kotipaikasta ja sen toimintaa koskevista säännöistä annetulla [neuvoston päätöksellä \(YUTP\) 2015/1835](#).



4. EU:n puolustusalan tutkimusohjelma

Euroopan puolustuspolitiikan yhteisen kehyksen käyttöönottoa koskevista pyrkimyksistä huolimatta eurooppalainen puolustustutkimus on kokonaisuudessaan vähentynyt rajusti vuodesta 2006. Jäsenvaltiot sopivat vuonna 2015, että Horisontti 2020 -puiteohjelmassa siirrytään asteittain yksinomaan siviili- ja kaksikäyttöön keskittyvästä tutkimuksesta kohti erityistä EU:n puolustusalan tutkimusohjelmaa, joka rahoitetaan EU:n talousarviosta vuodesta 2021 alkaen osana Euroopan puolustusrahastoa.

Komissio julkaisi marraskuussa 2016 Euroopan puolustusalan toimintasuunnitelman ([COM\(2016\)0950](#)), jossa se ehdotti Euroopan puolustusrahaston perustamista ja muita toimia, joilla autetaan jäsenvaltioita tehostamaan yhteisiin puolustusvoimavaroihin osoitettujen varojen käyttöä ja edistetään puolustuksen kilpailukykyistä ja innovatiivista teollista perustaa. Euroopan puolustusrahastoa edelsi [puolustusalan tutkimusta koskeva unionin valmistelutoimi](#), jonka määrärahat olivat 90 miljoonaa euroa vuosiksi 2017–2019, ja Euroopan puolustusteollinen kehittämisohjelma, jonka määrärahat vuosiksi 2019–2020 olivat 500 miljoonaa euroa. Puolustusrahasto aloitti toimintansa 1. tammikuuta 2021, ja sen sovittu kokonaisbudjetti vuosiksi 2021–2027 on lähes 8 miljardia euroa ([asetus \(EU\) 2021/697](#)).

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on hyväksynyt monia puolustusteollisuutta koskevia päätöslauselmia.

Parlamentti kehotti 10. huhtikuuta 2002 antamassaan [pätöslauselmassa](#) perustamaan Euroopan puolustusmateriaaliviraston ja standardoimaan puolustusalan. Puolustushankintoja koskevasta vihreästä kirjasta 17. marraskuuta 2005 antamassaan [pätöslauselmassa](#) parlamentti kannusti komissiota edistämään eurooppalaisten puolustustarvikemarkkinoiden vähittäistä luomista.

Yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan täytäntöönpanosta 22. marraskuuta 2012 antamassaan [pätöslauselmassa](#) parlamentti korosti, että eurooppalaisten voimavarojen parantamisen olisi myös lujitettava Euroopan puolustusalan teollista ja teknologista perustaa.

Parlamentti antoi Euroopan puolustuksen teollisesta ja teknologisesta perustasta 21. marraskuuta 2013 [pätöslauselman](#), jossa se kehotti vahvistamaan Euroopan teollista yhteistyötä ja korosti tarvetta tukea YTPP-operaatioita eurooppalaisen tutkimus- ja kehitystyön kautta Horisontti 2020 -tutkimusohjelman avulla.

[Toukokuussa 2015](#) ja [huhtikuussa 2016](#) hyväksymissään päätöslauselmissa parlamentti peräänkuulutti tuloksellista ja kunnianhimoista eurooppalaista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja kehotti jäsenvaltioita määrittelemään poliittiset tavoitteet yhteisten etujen pohjalta. Parlamentti ehdotti 22. marraskuuta 2016 antamassaan [pätöslauselmassa](#), että Euroopan puolustusunioni perustetaan kiireellisesti.

Puolustus- ja turvallisuusalan hankinnoista ja puolustukseen liittyvien tuotteiden siirroista 25. maaliskuuta 2021 antamassaan [pätöslauselmassa](#) parlamentti kehotti komissiota parantamaan pk-yritysten mahdollisuuksia saada rahoitusta. Se myös kehotti jäsenvaltioita lisäämään EU:n sisäisiä puolustushankintoja ja tutkimus- ja kehittämissyhteistyötä sekä parantamaan armeijoidensa yhteentoimivuutta.



Parlamentti kehotti lisäämään osallistumista Ukrainan puolustusvalmiuksien vahvistamiseen 1. maaliskuuta 2022 antamassaan [päätöslauselmassa](#) Venäjän hyökkäyksestä Ukrainaa vastaan. Se kehotti jäsenvaltioita nopeuttamaan puolustukseen käytettävien aseiden toimittamista Ukrainalle vastauksena selkeästi määriteltäviin tarpeisiin.

Parlamentti antoi 18. tammikuuta 2023 [päätöslauselman](#) yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan täytäntöönpanosta – vuosittainen kertomus 2022. Siinä se suhtautui myönteisesti EU:n uusiin puolustusaloitteisiin, kuten EDIRPAAan. Syyskuussa 2023 parlamentti vahvisti [kannan](#) EDIRPAAa koskevaan asetusehdotukseen. Lainsäätäjät sopivat muun muassa, että välineen voimassaolo päättyisi joulukuussa 2025 eikä vuonna 2024 ja että sen määrärahat olisivat 300 miljoonaa euroa.

Turvallisuuden ja puolustuksen kannalta kriittisistä teknologioista 9. toukokuuta 2023 antamassaan [päätöslauselmassa](#) parlamentti piti myönteisenä, että komissio on perustanut kriittisten teknologioiden seurantakeskuksen, ja korosti tarvetta vähentää kriittisten materiaalien toimituksiin liittyviä riippuvuuksia, edistää investointeja innovointiin ja kehitykseen, asettaa etusijalle EU:n rahoittamat ja yhteisrahoittamat hankkeet ja lisätä rahoitusta.

Lisätietoja aiheesta on [turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alivaliokunnan](#) sekä [teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliokunnan](#) verkkosivuilla.

Corinne Cordina
10/2023



2.4.5. TUTKIMUSTA JA TEKNOLOGIAN KEHITTÄMISTÄ KOSKEVA POLITIIKKA

Tutkimusta ja teknologian kehittämistä (T&K) koskeva politiikka on alusta alkaen ollut merkittävä unionin lainsäädännön ala, ja sitä laajennettiin 1980-luvun alussa eurooppalaisella tutkimuksen puiteohjelmalla. Vuonna 2014 suurin osa EU:n tutkimusrahoituksesta keskitettiin Horisontti 2020 -puiteohjelmaan, joka kattoi kauden 2014–2020 ja jonka tavoitteena oli varmistaa unionin maailmanlaajuinen kilpailukyky. Sen seuraaja, Horisontti Eurooppa -puiteohjelma, joka on EU:n nykyinen tutkimuksen ja innovoinnin ohjelma kaudeksi 2021–2027, käynnistyi vuonna 2021.

OIKEUSPERUSTA

[Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen](#) (SEUT) 179–190 artikla

TAVOITTEET

Euroopan yhtenäisasiakirjasta lähtien unionin T&K-politiikan tavoitteena on ollut tukea unionin teollisuutta sen kansainvälisen kilpailukykyyn parantamisessa. SEUT:n 179 artiklassa todetaan, että ”unioni pyrkii toiminnallaan lujittamaan tieteellistä ja teknologista perustaansa toteuttamalla eurooppalaisen tutkimusalueen, jossa tutkijat, tieteellinen tietämys ja teknologia liikkuvat vapaasti”.

SAAVUTUKSET

A. Tutkimuksen puiteohjelmat

Ensimmäinen puiteohjelma perustettiin vuonna 1983 neljän vuoden kaudeksi. Peräkkäisistä puiteohjelmista on vuosikymmenten aikana tuettu taloudellisesti unionin tutkimus- ja innovointipolitiikan täytäntöönpanoa. Ajan myötä niiden tavoite on muuttunut: rajat ylittävän tutkimus- ja teknologiayhteistyön tukemisen sijaan niissä kannustetaan nyt toiminnan ja politiikan aitoon koordinointiin unionin tasolla. Yhdeksäs puiteohjelma, Horisontti Eurooppa, on nykyään puiteohjelmista suurin ja kunnianhimoisin 95,5 miljardin euron talousarviolla. Tutkimukseen liittyviä mahdollisuuksia on sen lisäksi tarjolla koheesipolitiikassa ja muissa EU:n ohjelmissa, kuten Euroopan rakenne- ja investointirahastoissa, COSME-ohjelmassa, Erasmus+ -ohjelmassa, Life-ohjelmassa, Verkkojen Eurooppa -välineessä ja unionin terveystalouden ohjelmissa.

B. (Kansainvälinen) koordinointi ja yhteistyö

Eurooppalaiseen tutkimusalueeseen liittyvä ERA-NET-järjestelmä perustettiin vuonna 2002 tukemaan kansallisten ja alueellisten tutkimusohjelmien koordinointiä ja yhteistyötä ja parantamaan jäsenvaltioissa ja assosioituneissa maissa toteutettavien ohjelmien koordinointiä verkottumisen, ohjelmien vastavuoroisen avaamisen sekä yhteisten toimien avulla. Samassa koordinoinnin ja yhteistyön hengessä Horisontti 2020 -ohjelmasta katettiin COST-välineen toimintakustannukset. COST on hallitustenvälinen tiede- ja teknologiayhteistyön kehysrakenne, joka auttaa koordinoimaan kansallisesti rahoitettua tutkimusta unionin tasolla. Horisontti 2020 -ohjelman toimia koordinoitiin myös hallitustenvälisen EUREKA-aloitteen kanssa



kansainvälisen, markkinasuuntautuneen tutkimuksen ja innovoinnin edistämiseksi. Horisontti Eurooppa on keskeinen väline unionin vuonna 2021 omaksumassa [tutkimusta ja innovointia koskevassa globaalissa lähestymistavassa](#), jonka tavoitteena on sääntöihin ja arvoihin perustuva tutkimus- ja innovointiympäristö sekä vastavuoroisuuden ja tasapuolisten toimintaedellytysten varmistaminen. Osana globaalia lähestymistapaa komissio julkaisi vuonna 2022 [välineistön, jolla torjutaan ulkomaista sekaantumista tutkimukseen ja innovointiin](#).

C. Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutti

[Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutti](#) (EIT) perustettiin vuonna 2008 vauhdittamaan ja toteuttamaan maailman johtavia innovaatioita perustamalla erittäin integroituja [osaamis- ja innovaatioyhteisöjä](#). Osaamis- ja innovaatioyhteisöt tuovat yhteen korkea-asteen oppilaitoksia, tutkimusorganisaatioita ja yrityksiä uusien innovaatioiden ja sellaisten innovaatiomallien tuottamiseksi, jotka voivat innostaa muita seuraamaan esimerkkiä.

OSALLISTUMINEN

Unionin rahoittamissa hankkeissa on tavallisesti mukana erilaisia oikeushenkilöitä, kuten yliopistoja, tutkimuskeskuksia ja yrityksiä (myös pieniä ja keskisuuria yrityksiä), sekä yksittäisiä tutkijoita useista jäsenvaltioista, assosiaatiosopimuksen tehneistä maista ja unionin ulkopuolisista maista. Unionilla on useita keinoja varmistaa tutkimusta ja teknologian kehittämistä koskevan politiikan tavoitteiden saavuttaminen erityisohjelmissa. 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, assosioituneissa maissa ja unionin ulkopuolisissa maissa sijaitsevien oikeushenkilöiden yhtymät toteuttavat, ii) huippuosaamisen verkostoja eli tutkimusorganisaatioiden yhteisiä toimintaohjelmia tietyn alan toimien yhdistämiseksi, 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).

HORISONTTI 2020 -OHJELMA

Komissio esitti marraskuussa 2011 lainsäädäntöpaketkinsa EU:n Horisontti 2020 -puiteohjelmasta vuosiksi 2014–2020. Horisontti 2020 oli ensimmäinen unionin ohjelma, jossa tutkimukseen ja innovointiin yhdistettiin tehokas tuki julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksille, innovatiivisille pk-yrityksille ja rahoitusvälineiden käytölle.

Sääntöjen yhdistämisen ansiosta Horisontti 2020 yksinkertaisti menettelyjä ja helpotti yhteiskunnallisiin haasteisiin vastaamista lähentämällä tutkimusta ja markkinoita. Ohjelmasta esimerkiksi autettiin innovatiivisia yrityksiä kehittämään teknologiset läpimurtonsa tuotteiksi, joilla on todellista kaupallista potentiaalia. Tähän markkinalähtöiseen toimintatapaan kuului myös kumppanuuksien luominen yksityisen sektorin ja jäsenvaltioiden kanssa, jotta tarvittavat resurssit saatiin käyttöön.



Samalla pyrittiin lisäämään pk-yritysten ja teollisuuden, naispuolisten tutkijoiden, uudempien jäsenvaltioiden ja EU:n ulkopuolisten maiden osallistumista unionin ohjelmiin.

Horisontti 2020 -ohjelmassa oli kolme painopistealuetta:

- Huipputason tiede: Tämä painopiste vahvisti unionin maailmanlaajuisia johtoasemaa tieteen alalla. Siihen oli varattu 24,4 miljardia euroa, mihin sisältyi Euroopan tutkimusneuvoston rahoituksen 77 prosentin lisäys.
- Teollinen johtoasema: Tähän painopisteeseen oli varattu 17,01 miljardia euroa, ja sen tavoitteena oli turvata teollisuuden johtoasema innovoinnin alalla. Siihen sisältyi 13,5 miljardin euron investointi keskeisiin teknologioihin sekä pääoman saannin helpottaminen ja pk-yritysten tukeminen.
- Yhteiskunnalliset haasteet: Yhteensä 29,68 miljardia euroa kohdennettiin seitsemään eurooppalaiseen yhteiskunnalliseen haasteeseen: 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.

Kaikilla Horisontti 2020 -ohjelman kolmella painopistealalla yhteisesti sekä jokaisen painopistealueen sisällä oli tiettyjä prioriteetteja. Näihin kuuluivat sukupuolten tasa-arvo ja sukupuoliulottuvuus tutkimuksessa, yhteiskunta-, talous- ja humanistiset tieteet, kansainvälinen yhteistyö ja eurooppalaisen tutkimusalueen ja innovaatiunionin toiminnan ja tulosten edistäminen samoin kuin muiden Eurooppa 2020 -strategian lippulaivahankkeiden (kuten digitaalistrategian) edistäminen.

Komissiolla oli erityinen rahoitusväline, jolla kannustettiin pk-yrityksiä osallistumaan ohjelmaan. Siitä myönnettiin avustuksia tutkimus- ja kehittämistoimintaan ja autettiin kaupallistamistoimia mahdollistamalla pääomarahoituksen (rahoitus varhais- ja kasvuvaiheen investoinneille) ja lainarahoituksen (esim. lainat ja takaukset) saanti.

Parlamentti hyväksyi marraskuussa 2013 monivuotisen rahoituskehityksen, jossa Horisontti 2020 -ohjelmalle varattiin 77 miljardin euron määrärahat (vuoden 2013 hintoina). Kesäkuussa 2015 Euroopan strategisten investointien rahaston (ESIR) hyväksymisen yhteydessä määrärahoja kuitenkin leikattiin 74,8 miljardiin euroon.

HORISONTTI EUROOPPA -PUITEOHJELMA

A. Horisontti Eurooppa 2021–2027

[Horisontti Eurooppa -puiteohjelma](#) parantaa EU:n kilpailukykyä ja auttaa sitä saavuttamaan strategiset tavoitteensa.

- Avoin tiede: Tämä pilari on jatkoa Horisontti 2020 -puiteohjelman huipputason tieteen pilarille (määrärahat: 22 miljardia euroa).
- Maailmanlaajuiset haasteet ja teollisuuden kilpailukyky: Tästä pilarista tuetaan Euroopan teollisuuden kilpailukykyä ja toteutetaan EU:n laajuisia tutkimushankkeita erityisten yhteiskunnallisten haasteiden ratkaisemiseksi (määrärahat: 47,6 miljardia euroa).



- Avoin innovointi: 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 (määrärahat: 12 miljardia euroa).

Komissio julkaisi maaliskuussa 2021 [Horisontti Eurooppa -puiteohjelman strategisen suunnitelman](#) vuosiksi 2021–2024. Siinä esitetään investoinneille neljä keskeistä strategista linjausta, jotka ovat keskeiset teknologiat, alat ja arvoketjut sekä selviytymiskykyinen eurooppalainen yhteiskunta. Toukokuussa 2022 komissio [muutti](#) Horisontti Eurooppa -puiteohjelman vuosien 2021–2022 työohjelmaa lisäämällä ohjelman määrärahoja, myös [WomenTechEU-hankkeeseen](#), naisten johtamien syväteknologialähtöisten startup-yritysten tukemiseksi.

B. Yhdistyneen kuningaskunnan osallistuminen Horisontti Eurooppa -puiteohjelmaan

EU:n ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisessä [kauppa- ja yhteistyösopimuksessa](#) annetaan nimenomaisesti Yhdistyneelle kuningaskunnalle mahdollisuus osallistua viiteen EU:n rahoitusohjelmaan, myös Horisontti Eurooppa -puiteohjelmaan^[1]. Yhdistynyt kuningaskunta maksaa ns. assosioituneen maan asemasta, joka on myönnetty 16:lle Horisontti 2020 -puiteohjelmaan aiemmin assosioituneelle EU:n ulkopuoliselle maalle. Yhdistyneen kuningaskunnan osallistuminen Horisontti Eurooppa -puiteohjelmaan oli kuitenkin pysähdyksissä vuodesta 2021 Pohjois-Irlantia koskevan pöytäkirjan täytäntöönpanoa koskevien neuvottelujen vuoksi, kunnes poliittiseen [sopimukseen päästiin](#) 7. syyskuuta 2023. Sopimuksen mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan tutkijat ja organisaatiot voivat saada rahoitusta Horisontti Eurooppa -ohjelman kautta 1. tammikuuta 2024 alkaen.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Euroopan parlamentti on yli 20 vuoden ajan toivonut unionille yhä kunnianhimoisempaa tutkimusta ja teknologian kehittämistä koskevaa politiikkaa ja vaatinut jäsenvaltioiden tutkimusmäärärahojen huomattavaa kasvattamista unionin kansainvälisen kilpailukyvyyn turvaamiseksi ja vahvistamiseksi. Parlamentti on myös kannattanut yhteistyön lisäämistä unionin ulkopuolisten kumppanien kanssa, rakennerahastojen ja puiteohjelmien toimien tiivistä integroimista ja kohdennetun toimintamallin noudattamista, jotta pk-yritykset saadaan mukaan mahdollisimman laajalti ja voidaan helpottaa lupaavien heikompien toimijoiden osallistumista. 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.

Horisontti 2020 -paketista käydyissä trilogineuvotteluissa, joissa päästiin sopimukseen neuvoston kanssa kesäkuussa 2013, parlamentin jäsenet saivat läpi useita muutoksia säädösehdotukseen. Näihin kuuluvat ohjelman kaksi lisätavoitetta, joilla on oma rakenteensa ja budjettikohtansa:

- tiedeyhteisön ja muun yhteiskunnan yhteistyön ja vuoropuhelun kehittäminen sekä nuorten houkutteleminen tutkimuksen ja kehittämisen alalle

[1]Kauppa- ja yhteistyösopimuksen 719 ja 720 artikla.



- osallistujapohjan laajentaminen tiimityttämällä tutkimuslaitoksia, järjestämällä tutkijoiden yhteistyötoimia ja vaihtamalla parhaita käytäntöjä.

Lisäksi pk-yrityksille oli tarkoitus osoittaa vähintään 20 prosenttia painopistealueiden ”teollisuuden johtoasema” ja ”yhteiskunnalliset haasteet” yhteenlasketuista määrärahoista.

Parlamentti hyväksyi Horisontti Eurooppa -puiteohjelman 27. huhtikuuta 2021. Ohjelman määrärahat ovat 95,5 miljardia euroa, mihin sisältyy 5,4 miljardia euroa [NextGenerationEU](#) -elpymisvälineestä sekä 4 miljardia euroa EU:n lisäinvestointina (monivuotinen rahoituskehys). Komissio käynnisti ohjelman alustavasti jo 1. tammikuuta 2021. Horisontti Eurooppa -puiteohjelman kokonaismäärärahat kaudelle 2021–2027 ovat 95,517 miljardia euroa vuoden 2021 hintoina.

Parlamentti totesi [8. heinäkuuta 2021 antamassaan päätöslauselmassa](#) uudesta eurooppalaisesta tutkimusalueesta tutkimusta ja innovointia varten, että [eurooppalaisen tutkimusalueen](#) toteuttaminen siten, että tutkijat ja tieteellinen tieto ja teknologia liikkuvat vapaasti, on yksi Euroopan unionin ensisijaisista tavoitteista. Se korosti, että on tärkeää luoda synergioita korkea-asteen koulutuksen, tutkimuslaitosten ja kansalaisjärjestöjen välillä sekä teollisia yhteenliittymiä. Parlamentti muistutti myös tutkimuksen ja innovoinnin merkityksestä covid-19-pandemian aikana eri sektorien yhteisten ja tieteenalojen rajat ylittävien ratkaisujen löytämisessä kriisistä selviämiseksi.

Parlamentti antoi [6. huhtikuuta 2022 päätöslauselman](#) kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta tutkimukseen ja innovointiin # Euroopan kansainvälistä yhteistyötä muuttuvassa maailmassa koskeva strategia ja muistutti siinä, että tutkijoiden osaamiseen ja uraan on investoitava jatkuvasti. Se korosti myös sääntöihin perustuvan monenvälisen yhteistyön tarvetta ja korosti, että Horisontti Eurooppa -ohjelman assosiaatiosopimuksia voidaan allekirjoittaa ainoastaan sellaisten maiden kanssa, jotka ovat sitoutuneet sääntöihin perustuvaan avoimeen markkinatalouteen, mukaan lukien teollis- ja tekijänoikeuksien oikeudenmukainen ja tasapuolinen kohtelu ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen demokraattisten instituutioiden tuella.

[Maaliskuun 1. päivänä 2022 antamassaan päätöslauselmassa](#) Venäjän hyökkäyksestä Ukrainaa vastaan parlamentti kehotti keskeyttämään välittömästi kaikkien EU:n varoilla tuettujen Venäjän kanssa toteutettavien tutkimus- ja innovointiyhteistyöohjelmien rahoituksen tai peruuttamaan ne sekä keskeyttämään alueiden väliset ohjelmat.

Parlamentti totesi 4. lokakuuta 2023 antamassaan päätöslauselmassa EU:n ja Sveitsin välisistä suhteista, että Sveitsillä on nykyisin muun kuin assosioituneen kolmannen maan asema Erasmus+- ja Horisontti Eurooppa -ohjelmissa. Parlamentti korosti EU:n ja Sveitsin yhteistyön merkitystä tutkimuksen, innovaation ja kehittämisen alalla ja kehotti löytämään yhteisen lähestymistavan, jotta Sveitsi osallistuisi kaikkiin EU:n ohjelmiin. Parlamentti korosti, että EU:n ja Sveitsin yhteiset toimet ovat tärkeitä, jotta maailmanlaajuisiin haasteisiin, kuten ilmastonmuutokseen, terveyteen ja energiaturvallisuuteen pystytään vastaamaan tutkimuksen ja kehittämisen avulla.

Lisätietoja tästä aiheesta on [teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliovaliokunnan](#) (ITRE) verkkosivustolla.

Kristi Polluveer
11/2023



2.4.6. INNOVAATIOPOLITIikka

Innovoinnilla on yhä suurempi merkitys taloudessa. Se hyödyttää EU:n kuluttajia ja työntekijöitä ja on lisäksi välttämätöntä työpaikkojen laadun parantamiseksi, ympäristöystävällisemmän yhteiskunnan luomiseksi ja elämänlaadun parantamiseksi. Sitä tarvitaan myös unionin kilpailukyvyyn säilyttämiseksi globaaleilla markkinoilla. Innovaatiopolitiikka vaikuttaa tutkimusta ja teknologian kehittämistä koskevan politiikan ja teollisuuspolitiikan yhtymäkohdassa, ja sen tavoitteena on luoda edellytykset uusien ideoiden tuotteistamiseksi markkinoille.

OIKEUSPERUSTA

[Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen](#) (SEUT) 173 artikla, jossa todetaan, että ”unioni ja jäsenvaltiot huolehtivat siitä, että unionin teollisuuden kilpailukyvyyn kannalta tarpeelliset edellytykset turvataan”.

SEUT:n 179–190 artiklalla säännellään unionin tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskevaa politiikkaa sekä avaruuspolitiikkaa. Tämän alan politiikan tärkein väline on monivuotinen tutkimuksen ja teknologian kehittämisen puiteohjelma, jossa määritellään tavoitteet, prioriteetit ja rahoitustuki. Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät nämä puiteohjelmat tavallisessa lainsäätämisyksessä kuultuaan ensin Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa.

TAVOITTEET

Innovaatiopolitiikan merkitys tunnustetaan yleisesti. Se kytkeytyy läheisesti EU:n muihin politiikkoihin, kuten työllisyys-, kilpailu-, ilmasto- ja ympäristö-, teollisuus- ja energiapolitiikkaan. Innovoinnin tehtävänä on muuntaa tutkimustulokset uusiksi ja paremmiksi palveluiksi ja tuotteiksi kilpailukyvyyn säilyttämiseksi globaaleilla markkinoilla ja ihmisten elämänlaadun parantamiseksi.

Vuositasolla EU:ssa käytetään tutkimukseen ja kehittämiseen pienempi osuus BKT:stä (2,3 prosenttia vuonna 2020) kuin Yhdysvalloissa (3,45 prosenttia vuonna 2020) ja Japanissa (3,26 prosenttia vuonna 2020). 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 osajien puute ja jotka estävät ideoiden nopean tuotteistamisen markkinoille
- muuttaa perusteellisesti julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoimintatavat luomalla EU:n toimielinten, kansallisten ja alueellisten viranomaisten ja liikeyritysten välisiä eurooppalaisia innovaatiokumppanuuksia.



SAAVUTUKSET

A. Innovaatiounioni

Innovaatiounioni oli yksi [Eurooppa 2020 -strategian](#) seitsemästä lippulaivahankkeesta, joiden avulla pyritään älykkääseen, kestäväan ja osallistavaan talouteen. Komission vuonna 2010 käynnistämän hankkeen tarkoituksena oli parantaa tutkimuksen ja innovoinnin rahoitusmahdollisuuksia ja -ehtoja unionissa, jotta innovatiivisia ideoita voitiin kehittää tuotteiksi ja palveluiksi, jotka luovat kasvua ja työllisyyttä. Innovaatiounionin tavoitteena oli myös luoda todelliset eurooppalaiset innovoinnin sisämarkkinat, jotka voisivat houkutella innovatiivisia liikeyrityksiä. 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:

- Innovaatiounionin tulostaulu perustuu 32 eri indikaattoriin, ja patenteilla ja lisensseillä on eurooppalaiset osaamismarkkinat. [Euroopan innovaatioiden tulostaulu](#) on Lissabonin strategian mukaisesti toteutettu komission käytössä oleva väline, jolla arvioidaan ja vertaillaan jäsenvaltioiden, muiden Euroopan maiden ja alueellisten naapureiden innovointisuoritusta.
- [Alueellisen innovoinnin tulostaulussa](#) unionin alueet jaetaan innovointisuorituksen mukaan neljään ryhmään: ”innovaatiojohtajat”, ”vahvat innovoijat”, ”kohtuulliset innovoijat” ja ”kehittyvät innovoijat”. Tämä tulostaulu antaa yksityiskohtaisemman kuvan paikallisen tason innovoinnista.

Innovaatiounionissa ehdotettiin myös toimenpiteitä eurooppalaisen tutkimusalueen toteuttamiseksi, jotta voidaan lisätä johdonmukaisuutta EU:n ja kansallisten tutkimuspolitiikkojen välillä ja poistaa tutkijoiden liikkuvuuden esteitä. Koulutuksen alalla komissio tukee hankkeita, joilla pyritään kehittämään uusia opetus suunnitelmia innovointitaitojen parantamiseksi.

B. Horisontti 2020 ja Horisontti Eurooppa

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 (2014–2020) ja ensimmäinen ohjelma, jossa yhdistyivät sekä tutkimus että innovointi, ja sen avulla toteutettiin monia innovaatiounionin erityisheitteitä. Parlamentti hyväksyi vuonna 2013 monivuotisen rahoituskehityksen, jossa Horisontti 2020 -ohjelmalle varattiin 77 miljardin euron määrärahat (vuoden 2013 hintoina). Euroopan strategisten investointien rahaston (ESIR) hyväksymisen yhteydessä vuonna 2015 määrärahoja kuitenkin leikattiin 74,8 miljardiin euroon.

Horisontti 2020 -ohjelmalle tehtiin vuonna 2018 väliarviointi, ja sen tulokset loivat perustan Horisontti Eurooppa -puiteohjelman rakenteelle ja sisällölle, ja ohjelmaa koskeva [ehdotus annettiin vuonna 2018](#).

Vastauksena covid-19-pandemiaan komissio esitti kesäkuussa 2020 muutetut ehdotukset kumppaakin säädöstä varten, jotta Horisontti Eurooppa -ohjelmaan voitaisiin osoittaa lisärahoitusta Next Generation EU -elpymisvälineestä. Eurooppa-neuvosto hyväksyi heinäkuussa 2020 [EU:n elpymissuunnitelman](#), jossa yhdistetään vuosien 2021–2027 monivuotinen rahoituskehitys ja Next Generation EU -elpymisvälineen kautta käyttöön asetettavat varat. [Horisontti Eurooppa](#) -ohjelma



perustettiin [asetuksella \(EU\) 2021/695](#), jossa vahvistetaan ohjelman tavoitteet, talousarvio vuosiksi 2021–2027, unionin rahoituksen muodot ja rahoitusta koskevat säännöt. Lopulta sovittiin, että Horisontti Eurooppa -puiteohjelmaan osoitetaan 5,4 miljardin euron rahoitus Next Generation EU -välineestä, jotta voidaan etenkin tukea vihreää ja digitaalista elpymistä covid-19-kriisistä. Tämä on osa Horisontti Eurooppa -puiteohjelman 95,5 miljardin euron kokonaismäärärahoja vuosiksi 2021–2027. Komissio [muutti](#) vuonna 2022 Horisontti Eurooppa -puiteohjelman vuosien 2021–2022 työohjelmaa lisäämällä ohjelman määrärahoja, myös naisten johtamia syväteknologialähtöisiä startup-yrityksiä tukevaan [WomenTechEU-hankkeeseen](#). Lisäksi komissio käynnisti muita toimia Euroopan innovaatiopotentiaalın vahvistamiseksi.

C. 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.

D. Rahoitusvälineet

Innovaatiunionin mukaisesti edistetään myös yksityissektorin investointeja. Sen vuoksi on ehdotettu muun muassa riskipääomasijoitusten lisäämistä unionissa. Helpottaakseen lainarahan saamista tutkimus- ja kehittämishankkeisiin ja käynnistääkseen demonstrointihankkeita komissio käynnisti yhteistyössä Euroopan investointipankkiryhmän (Euroopan investointipankki (EIP) ja Euroopan investointirahasto) kanssa yhteisen aloitteen Horisontti 2020 -ohjelman puitteissa. Aloite on nimeltään ”InnovFin – EU:n innovaatorahoitus”, ja se koostui useista EIP-ryhmän tarjoamista integroiduista ja täydentävistä rahoitusvälineistä sekä neuvontapalveluista, jotka kattavat koko tutkimuksen ja innovoinnin arvoketjun investointien tukemiseksi niin pienissä kuin suurissakin yrityksissä.

Lisäksi komissio esitteli vuonna 2014 Euroopan investointiohjelmansa, jonka tarkoituksena oli houkutellessa julkisia ja yksityisiä investointeja reaalityöelöön vähintään 315 miljardin euron edestä kolmen vuoden kaudella. ESIR-rahasto oli yksi Euroopan investointiohjelman kolmesta pilarista, ja sen tavoitteena oli puuttua markkinahäiriöihin korjaamalla markkinoiden puutteita ja houkuttelemalla yksityisiä investointeja. Sen avulla rahoitettiin strategisia investointeja sellaisille keskeisille aloille kuin infrastruktuuri, tutkimus ja innovointi, koulutus, uusiutuva energia ja energiatehokkuus sekä tarjottiin riskirahoitusta pienille ja keskisuurille yrityksille (pk-yrityksille) ([2.4.2](#)).

On myös käynnistetty yritysten kilpailukykyä ja pk-yrityksiä koskeva ohjelma (COSME), jonka on tarkoitus keskittyä rahoitusvälineisiin ja pk-yritysten kansainvälistymisen tukemiseen.

E. Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutti

Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutti ([EIT](#)) perustettiin vuonna 2008 [asetuksella \(EY\) N:o 294/2008](#), sellaisena kuin se on muutettuna [asetuksella \(EU\) 2021/819](#). Sen tehtävänä on kaiken kaikkiaan parantaa EU:n kilpailukykyä, sen kestävää talouskasvua ja työpaikkojen luomista edistämällä ja vahvistamalla johtavien yritysten ja opetus- ja tutkimuslaitosten välistä yhteistyötä. Sen pyrkimyksenä on myös vauhdittaa innovointia



ja yrittäjyyttä Euroopassa luomalla ympäristöjä, joissa luovat ja innovatiiviset ideat menestyvät. EIT saavuttaa nämä tavoitteet pääasiassa innovaatioyhteisöjensä kautta, jotka kokoavat yhteen yli 1 200 kumppania liike-elämän, tutkimuksen ja koulutuksen aloilta (osaamiskolmio).

F. Innovaationeuvosto

Vuonna 2017 komissio perusti 15-jäsenisen innovoijien korkean tason ryhmän, joka auttoi suunnittelemaan Euroopan innovaationeuvoston ([EIC](#)) rakennetta Horisontti 2020 -ohjelman seuraajaa, Horisontti Eurooppa -ohjelmaa, koskevien komission ehdotusten puitteissa. EIC on EU:n innovoinnin lippulaivaohjelma, jonka tavoitteena on tunnistaa, kehittää ja laajentaa läpimurtoinnovaatioita ja etenkin syväteknologian innovaatioita. Sillä on 10,1 miljardin euron määräraha, joilla tuetaan startup- ja pk-yrityksiä niiden koko elinkaaren ajan alkuvaiheen tutkimuksesta konseptin oikeaksi todistamiseen, teknologian siirtoon ja rahoittamiseen sekä toiminnan laajentamiseen. Komissio allekirjoitti vuonna 2021 innovaationeuvoston ja EIT:n välisen yhteisymmärryspöytäkirjan vahvistaakseen niiden yhteistyötä parhaiden eurooppalaisten yrittäjien tukemiseksi. Vastauksena Venäjän Ukrainassa käymään hyökkäyssotaan komissio muutti innovaationeuvoston vuoden 2022 työohjelmaa kohdennetusti siten, että 20 miljoonaa euroa varattiin ukrainalaisten startup-yritysten tukemiseen.

G. Euroopan innovaatio-ohjelma

Komissio hyväksyi vuonna 2022 [uuden eurooppalaisen innovaatio-ohjelman](#), jossa ehdotetaan 25:tä erityistoimea viidellä lippulaiva-alalla, jotka ovat: scale-up-yritysten rahoittaminen, kokeilujärjestelyjen ja julkisten hankintojen avulla toteutettavat innovaatiot, innovoinnin nopeuttaminen ja vahvistaminen Euroopan innovaatioekosysteemeissä kaikkialla EU:ssa, syväteknologian osaajien vaaliminen, houkuttelemisen ja heidän pysyvyytensä varmistaminen sekä poliittisen päätöksenteon välineiden parantaminen. Sen tavoitteena on antaa Euroopalle johtoasema uudessa syväteknologian innovaatioaallossa, mikä edellyttää urauurtavaa tutkimusta ja kehitystä yhdistettynä huomattaviin pääomainvestointeihin, jotta voidaan vastata kiireellisiin yhteiskunnallisiin haasteisiin. Jotta eurooppalaisen innovaatio-ohjelman strategisia näkökohtia voitaisiin jatkuvasti kehittää, 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.

Komission vuoden 2022 raportissa [Science, Research and Innovation Performance \(SRIP\)](#) keskitytään myös EU:n innovaatio- ja tutkimuskykyyn maailmanlaajuisessa kontekstissa ja ehdotetaan toimenpiteitä, joilla voidaan puuttua sellaisiin kysymyksiin kuin kykyjen houkuttelemisen ja pitämisen vaikeus.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on hyväksynyt useita päätöslauselmia unionin innovaatiopolitiikan vahvistamiseksi. Niitä ovat esimerkiksi

- [kesäkuun 16. päivänä 2010 annettu päätöslauselma Eurooppa 2020 -strategiasta](#); päätöslauselmassa tuettiin voimakkaasti koko teollisen sektorin kattavaa politiikkaa ja pyrittiin tarjoamaan paras mahdollinen toimintaympäristö EU:n vahvan, kilpailukykyisen ja monipuolisen teollisen



perustan ylläpitämistä ja kehittämistä varten sekä mahdollistamaan siirtymä kestäväan energiatehokkaaseen talouteen

- [toukokuun 12. päivänä 2011 annettu päätöslauselma innovaatiounionista: Euroopan mukauttaminen kriisin jälkeiseen maailmaan](#)
- [lokakuun 26. päivänä 2011 annettu päätöslauselma uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelmasta](#); päätöslauselmassa korostettiin, että on tärkeää tehostaa tutkimuslaitosten ja teollisuuden yhteistyötä ja kannustaa ja tukea teollisuusyritysten investointeja tutkimukseen ja kehittämiseen
- [heinäkuun 6. päivänä 2016 annettu päätöslauselma innovointiin liittyvistä synergiavaikutuksista](#): Euroopan rakenne- ja investointirahastot, Horisontti 2020 ja muut eurooppalaiset innovaatorahastot sekä EU:n ohjelmat
- [marraskuun 25. päivänä 2020 annettu päätöslauselma Euroopan uudesta teollisuusstrategiasta](#); päätöslauselmassa 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
- [huhtikuun 6. päivänä 2022 annettu päätöslauselma kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta tutkimukseen ja innovointiin #Euroopan kansainvälistä yhteistyötä muuttuvassa maailmassa koskeva strategia](#); siinä suhtauduttiin myönteisesti komission aiheesta antamaan tiedonantoon ja korostettiin, 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
- [marraskuun 22. päivänä 2022 annettu päätöslauselma Euroopan innovaationeuvoston täytäntöönpanosta](#); siinä parlamentti kehotti komissiota arvioimaan uudelleen EIC:n rahaston täytäntöönpanoa Horisontti Eurooppa -ohjelman puitteissa ja antoi suosituksia läpimurtoinnovaatioiden tukemiseksi tehokkaammin Euroopassa.

Lisätietoja tästä aiheesta on [teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliovaliokunnan](#) (ITRE) verkkosivustolla.

Kristi Polluveer
11/2023



2.4.7. ENERGIAPOLITIikka: YLEISET PERIAATTEET

Euroopan unionilla on energia-alalla monia haasteita: tuontiriippuvuus, energialähteiden monipuolistamisen tarve, korkeat ja vaihtelevat energian hinnat, energian kasvava kysyntä, turvallisuusuhat tuotanto- ja kauttakulkumaissa, ilmastonmuutoksen kasvava uhka, hiilestä irtautuminen, hidas edistyminen energiatehokkuuden parantamisessa, uusiutuvan energian osuuden lisäämisen aiheuttamat haasteet sekä tarve lisätä energiamarkkinoiden avoimuutta, integroitumista ja yhteenliittäntöjä. EU:n energiapolitiikan ytimen muodostavat erilaiset toimet, joiden tavoitteena on täysimittainen energiaunioni.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 194 artikla

Erityismääräykset:

- toimitusvarmuus: SEUT:n 122 artikla
- energiaverkot: SEUT:n 170–172 artikla
- hiili: pöytäkirjassa N:o 37 selvennetään, mitä taloudellisia seurauksia Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksen voimassaolon päättymisestä vuonna 2002 koitui
- ydinenergia: useimpien ydinalaa koskevien unionin toimien oikeusperustana on Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimus (Euratomin perustamissopimus)

Muut energiapolitiikkaan vaikuttavat määräykset:

- energian sisämarkkinat: SEUT:n 114 artikla
- energia-alan ulkosuhteet: SEUT:n 216–218 artikla.

TAVOITTEET

EU:n energiapolitiikan tavoitteena on [energianunionin](#) (2015) mukaisesti

- monipuolistaa Euroopan energialähteitä ja varmistaa energiaturvallisuus EU-maiden välisen solidaarisuuden ja yhteistyön avulla
- varmistaa täysin yhdentyneiden energian sisämarkkinoiden toiminta siten, että mahdollistetaan energian vapaa liikkuvuus koko EU:ssa asianmukaisen infrastruktuurin avulla ja ilman teknisiä tai sääntelyyn liittyviä esteitä
- parantaa energiatehokkuutta ja vähentää riippuvuutta energian tuonnista, vähentää päästöjä ja luoda työpaikkoja ja kasvua
- irtautua hiilestä ja siirtyä vähähiiliseen talouteen Pariisin sopimuksen mukaisesti
- edistää vähähiilisten ja puhtaiden energiateknologioiden tutkimusta ja suosia tutkimusta ja innovointia energiasiirtymän edistämiseksi ja kilpailukyvyyn parantamiseksi.



SEUT:n 194 artiklan mukaisesti eräät energiapolitiikan alat kuuluvat jaetun toimivallan piiriin, mikä osoittaa pyrkimystä yhteiseen energiapolitiikkaan. Jäsenvaltioilla on kuitenkin edelleen oikeus määritellä energiavarojensa hyödyntämisen ehdot, eri energialähteiden välillä tekemänsä valinnat sekä energiahuoltonsa yleinen rakenne (194 artiklan 2 kohta).

SAAVUTUKSET

A. Poliitiikan yleiset puitteet

Unionin nykyisen energiapolitiikan pohjana on helmikuussa 2015 julkaistu [energiaunionistrategia](#). Sen tavoitteena oli luoda energiaunioni, joka tarjoaa EU:n kotitalouksille ja yrityksille varman, kestävän, kilpailukykyisen ja kohtuuhintaisen energiahuollon. Nykyisiin EU:n energiatavoitteisiin vuodelle 2030 kuuluvat muun muassa seuraavat:

- Uusiutuvilla energialähteillä katettava energian loppukulutusosuus kasvatetaan 42,5 prosenttiin ja myöhemmin 45 prosenttiin.
- Primäärienergian (ohjeellista) kulutusta ja energian loppukulutusta vähennetään 11,7 prosenttia verrattuna vuonna 2020 tehtyihin ennusteisiin. Tämä vastaa primäärienergian osalta enintään 992,5:tä miljoonaa öljykvivalenttitonnia (Mtoe) ja energian loppukulutuksen osalta enintään 763:a miljoonaa öljykvivalenttitonnia (Mtoe).
- Liitetään yhteen vähintään 15 prosenttia EU:n sähköverkoista.

EU:n nykyinen energia-alan sääntelykehys perustuu EU:n suureen [55-valmiuspakettiin](#), jonka perusajatuksena oli, että kaikki ilmasto- ja energiatavoitteet saatetaan vastaamaan toisiaan. Tätä muutettiin myöhemmin [REPowerEU-suunnitelmalla](#), jonka tavoitteena oli poistaa nopeasti ja kokonaan riippuvuus Venäjän fossiilisista polttoaineista.

Kehys koostuu useista säädöksistä, jotka koskevat uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämistä ([direktiivi \(EU\) 2018/2001](#)), energiatehokkuutta ([direktiivi \(EU\) 2018/2002](#)), hallintoa ja sähkön yhteenliitettävyyttä ([asetus \(EU\) 2018/1999](#)), sähkömarkkinoiden rakennetta ([direktiivi \(EU\) 2019/944](#) ja [asetus \(EU\) 2019/943](#)), riskeihin varautumista ([asetus \(EU\) 2019/941](#)), rakennusten energiatehokkuutta ([direktiivi \(EU\) 2018/844](#)), vedyn ja hiilettömän kaasun markkinoita ([direktiivi 2009/73/EY](#) ja [asetus \(EY\) N:o 715/2009](#)), energiatuotteiden verotusta ([direktiivi 2003/96/EY](#)), Euroopan laajuisia energiainfrastruktuureja ([asetus \(EU\) 2022/869](#)), energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyötä ([asetus \(EU\) 2019/942](#)), akkuja ja paristoja ([asetus \(EU\) 2023/1542](#)), muutoksia Yhdistyneen kuningaskunnan unionista eroamisen vuoksi ([päätös \(EU\) 2019/504](#)) sekä lento- ja meriliikennettä koskevia aloitteita ([asetus \(EU\) 2023/2405](#) ja [asetus \(EU\) 2023/1805](#)). Nykyisen kehyksen mukaan EU:n jäsenvaltioiden on laadittava kymmenvuotiset [yhdennehty 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.

REPowerEU-suunnitelman muutosten seurauksena energiakehystä laajennettiin siten, että se sisältää säännöt, jotka koskevat kaasuväylien 90 prosentin täyttöastetta ennen talvikautta ([asetus \(EU\) 2022/1032](#)), jäsenvaltioille asetettuja



kaasun kysynnän vapaaehtoista vähentämistä 15 prosentilla koskevia tavoitteita ([asetus \(EU\) 2022/1369](#), vähentämiskautta on pidennetty maaliskuuhun 2024), vapaaehtoista kaasun kysynnän yhdistämistä ([asetus \(EU\) 2022/2576](#), EU:n energianhankintaforumi), sähkökysynnän vähentämistä 10 prosentilla ja huipputunteina 5 prosentilla sekä korkeisiin energianhintoihin liittyviä ajallisesti rajattuja hätätoimenpiteitä ([asetus \(EU\) 2022/1854](#)). Nykyinen toimintapoliittinen ohjelma perustuu edelleen energiaturvallisuuteen ja kohtuullisiin hintoihin liittyviin huolenaiheisiin.

B. Energian sisämarkkinoiden toteuttaminen

Täysin yhdentyneillä ja hyvin toimivilla energian sisämarkkinoilla varmistetaan kohtuulliset energian hinnat, annetaan tarvittavia hintasignaaleja vihreään energiaan tehtäville investoinneille, turvataan energiatoimitukset ja avataan edullisin kehityspolku ilmastoneutraaliuteen.

Energian sisämarkkinoita koskeva lainsäädäntö otettiin ensimmäisen kerran käyttöön kolmannessa energiapaketissa (2009–2014), ja se perustui rajatylittävän yhteistyön ja oikeudenmukaisten vähittäismarkkinoiden periaatteisiin. Seuraavissa paketeissa keskityttiin riskeihin varautumiseen, koordinointiin, kuluttajille tarkoitettuihin kannustimiin, hiilestä irtautumiseen ja energian toimitusvarmuuteen. Lainsäädäntövallan käyttäjien välillä käydään parhaillaan toimielinten välisiä neuvotteluja sähkömarkkinoiden rakenteen uudistamisesta (ks. faktatietoja [2.1.9 Energian sisämarkkinat](#)).

C. Energiatehokkuus

EU:n energiategokkuuspolitiikan kulmakivi on uusi energiategokkuusdirektiivi ([direktiivi \(EU\) 2023/1791](#)). Se perustuu energiategokkuus etusijalle -periaatteeseen ja siinä EU:n vuoden 2030 energiategokkuustavoitteeksi asetetaan 11,7 prosentin vähennys EU:n primäärienergian kulutuksessa ja energian loppukulutuksessa vuonna 2020 tehtyihin ennusteisiin verrattuna. Tämä vastaa primäärienergian kulutuksen osalta enintään 992,5:tä miljoonaa öljykvivalenttitonnia (Mtoe) ja energian loppukulutuksen osalta enintään 763:a miljoonaa öljykvivalenttitonnia. Energiategokkuus etusijalle -periaate velvoittaa EU-maat varmistamaan, että energiategokkuusratkaisut otetaan huomioon suunnittelua, toimintapolitiikkaa ja investointeja koskevissa päätöksissä sekä energia-alalla että muilla aloilla (ks. faktatietoja [2.4.8 Energiategokkuus](#)).

D. Uusiutuva energia

Aurinkoenergia, tuulivoima, valtamerienergia, vesivoima, biomassa ja biopolttoaineet ovat kaikki uusiutuvia energialähteitä. Energiamarkkinat eivät yksinään pysty saavuttamaan uusiutuvan energian toivottua tasoa EU:ssa, minkä vuoksi saatetaan tarvita kansallisia tukijärjestelmiä ja EU:n rahoitusjärjestelmiä. Uusiutuvaa energiaa koskevan unionin politiikan periaatteisiin kuuluu muun muassa EU:n energianlähteiden monipuolistaminen ja paikallisten energiavarojen tehokkaampi hyödyntäminen, jotta varmistetaan toimitusvarmuus ja vähennetään EU:n ulkoista energiariippuvuutta. EU:n uusiutuvaa energiaa koskevan politiikan kulmakivi on uusi uusiutuvia energialähteitä koskeva [direktiivi \(EU\) 2023/2413](#), jossa asetettiin tavoitteeksi kasvattaa uusiutuvilla energialähteillä katettava energian loppukulutusosuus 42,5 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä ja myöhemmin 45 prosenttiin. Erityisen tärkeä tässä on vety, joka on vähähiilinen energiankantaja. Erilaisia uusiutuvan energian lähteitä varten on olemassa useita strategioita ja suunnitelmia (ks. faktatietoja [2.4.9 Uusiutuvat energialähteet](#)).



E. Energia-alan ulkosuhteiden lujittaminen

Nyt, kun Venäjältä tulevan energian tuonti on päätetty lopettaa asteittain, EU:n nykyinen ulkoinen energiapolitiikka perustuu sen energianlähteiden monipuolistamiseen. Maaliskuussa 2022 annetussa [REPowerEU-tiedonannossa](#) ehdotettiin EU:n fossiilisten kaasujen käytön massiivisia ja nopeita vähintään 155 miljardin kuutiometrin vähennyksiä. Tämä vastaa Venäjältä vuonna 2021 tuotua määrää, ja kaksi kolmasosaa tavoitteesta on määrä saavuttaa vuoden kuluessa. Toukokuussa 2022 EU teki yhteistyötä kansainvälisten kumppanien kanssa monipuolistaakseen toimituksia ja turvatakseen nesteytetyn maakaasun (LNG) tuonnin ja lisätäkseen uusia kaasutoimituksia. Toimet vastaavat [REPowerEU-suunnitelmaa](#). EU perusti [energianhankintafoorumin](#), joka on kaasun ja vedyn yhteisostojen vapaaehtoinen koordinoitimekanismi, ja julkaisi [EU:n ulkoisen energiastrategian](#), jolla EU tukee Ukrainaa, Moldovaa, Länsi-Balkanin maita ja itäisen kumppanuuden maita.

F. Energian toimitusvarmuuden parantaminen

EU:n nykyiseen energiaturvallisuuspolitiikkaan sisältyy koordinoititoimenpiteitä energian toimitusvarmuuden turvaamiseksi sekä sääntöjä, joilla ehkäistään avomerellä sijaitsevilla laitoksilla tapahtuvia onnettomuuksia ja mahdollisia energiatoimitusten häiriöitä ja vastataan niihin, ja sääntöjä öljyn ja kaasun varmuusvarastoista, etsintä- ja tuotantoluvat mukaan luettuina. Venäjän hyökättyä Ukrainaan helmikuussa 2022 energian toimitusvarmuudesta tuli energia-alan tärkein prioriteetti.

EU-maiden energiainfrastruktuuriin sovelletaan Euroopan laajuisia energiaverkkoja koskevia asetuksia. Kesäkuussa 2022 hyväksytyssä Euroopan laajuisia energiaverkkoja koskevassa [asetuksessa \(EU\) 2022/869](#) yksilöitiin energiainfrastruktuurien yksitoista ensisijaista käytävää, jotka kattavat sähköyhteenliittännät, offshore-verkot uusiutuvaa energiaa varten ja vetyinfrastruktuurin. Siinä määriteltiin EU-maiden kesken toteutettavat [yhteistä etua koskevat hankkeet](#) sekä EU:n ja EU:n ulkopuolisten maiden välillä toteutettavat keskinäistä etua koskevat hankkeet, lopetettiin tuki uusille maakaasu- ja öljyhankkeille ja otettiin käyttöön pakolliset kestävyyskriteerit kaikille hankkeille. Euroopan laajuisia energiaverkkoja koskeva asetus rahoitetaan vuosien 2021–2027 Verkkojen Eurooppa -välineestä, joka perustettiin [asetuksella \(EU\) 2021/1153](#).

[Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaan](#) kuuluva oikeudenmukaisen siirtymän rahasto on tärkein koheesioväline, josta tuetaan kivihiihialueita ja hiili-intensiivisiä alueita pyrittäessä siirtymään vähähiilisiin energialähteisiin.

G. Tutkimus-, kehittämis- ja demonstrointihankkeet

[Horisontti Eurooppa](#) on puiteohjelma, jota toteutetaan vuosina 2021–2027. Se on unionin tärkein energia-alan tutkimuksen edistämismäline ja sen määrärahat ovat 95,5 miljardia euroa (vuoden 2018 hintoina), joista 5,4 miljardia euroa saadaan Next Generation EU-ohjelmasta.

Euroopan strategisella energiateknologiasuunnitelmalla ([SET-suunnitelma](#)) nopeutettiin ilmastoneutraalin energijärjestelmän markkinoille saattamista ja käyttöönottoa vähähiilisten energiateknologioiden hyväksymisen avulla. Siinä yksilöitiin kymmenen tutkimus- ja innovointiteknologiaa ja -toimea, jotka kattavat koko innovointiketjun, myös rahoituksen ja sääntelykehityksen.

Koska sähköllä on merkittävä rooli hiilestä irtautumisessa, akut sähkön varastointilaitteina määriteltiin vähähiilisen talouden keskeisiksi mahdollistaviksi



teknologioiksi. [Akkuja koskevalla strategisella toimintasuunnitelmalla](#) pyritään luomaan akuille maailmanlaajuisesti integroitu kestävä ja kilpailukykyinen teollinen perusta.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on aina kannattanut painokkaasti yhteistä energiapolitiikkaa, jossa käsitellään hiilestä irtautumista, kilpailukykyä, turvallisuutta ja kestävyyskysymyksiä. Se on vaatinut EU:n sisämarkkinoiden nykyisten ja tulevien haasteiden vuoksi useaan otteeseen jäsenvaltioilta yhtenäistä toimintaa, päättäväisyyttä, yhteistyötä ja solidaarisuutta sekä kaikkien jäsenvaltioiden poliittista sitoutumista.

Parlamentin viimeisimpien energia koskevien päätöslauselmien mukaan kaikkien EU:n energiapolitiikan perustana olevien ilmasto- ja ympäristötavoitteiden merkitys ja taso on kasvanut. Marraskuussa 2019 parlamentti [julisti](#) Eurooppaan ilmasto- ja ympäristöhätätilan. Lokakuussa 2020 parlamentti [kehotti](#) nostamaan kaikkien kasvihuonekaasujen vähennystavoitteen 60 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä sekä luopumaan asteittain kaikista fossiilisten polttoaineiden tuista viimeistään vuoteen 2025 mennessä. Covid-19-pandemia sai parlamentin vahvistamaan vihreiden ja digitaalisten strategioiden aseman energiaunionin kulmakivinä. Syyskuussa 2022 parlamentti kannatti kunnianhimoisempia tavoitteita energiatehokkuudelle ja uusiutuvalle energialle.

Parlamentti [tuomitsi](#) 1. maaliskuuta 2022 Venäjän laittoman, provosoimattoman ja perusteettoman sotilaallisen hyökkäyksen Ukrainaa vastaan. Huhtikuussa 2022 parlamentti [vaati](#), että venäläisen öljyn, hiilen, ydinpolttoaineen ja kaasun tuonti kielletään välittömästi ja kokonaan. Lokakuussa 2022 parlamentti [kehotti](#) EU-maita välttämään energiansaannin katkaisemista muita heikommassa asemassa olevilta kotitalouksilta ja kehotti välttämään häätöjä ja piti valitettavana, että komissio esitti monet ehdotuksensa neuvoston asetuksen muodossa sen sijaan, että olisi sovellettu yhteispäätösmenettelyä. Se myös antoi useita muita päätöslauselmia konfliktin yksittäisistä näkökohdista: myönteisestä suhtautumisesta EU:n ehdokasmaan aseman myöntämiseen Ukrainalle ja Moldovan tasavallalle sekä siihen, että tuetaan Georgian pyrkimyksiä lähentyä EU:hun, EU:n tarjoaman suojelun lisäämisestä Ukrainan sotaa pakeneville lapsille ja nuorille sekä Ukrainan sodan vaikutuksista naisiin.

Parlamentti tukee myös energialähteiden ja toimitusreittien monipuolistamista. Parlamentti on korostanut Keski- ja Kaakkois-Euroopan halki pohjoinen–etelä-akselilla kulkevien kaasun ja sähkön yhteenliitäntöjen merkitystä, sillä näin voitaisiin parantaa yhteyksiä, monipuolistaa nesteytetyn maakaasun terminaaleja ja kehittää jakeluverkostoa ja siten edistää sisämarkkinoiden avaamista. Koska tutkimus on merkittävässä asemassa varmistettaessa kestävää energiahuoltoa, parlamentti korosti, että tarvitaan yhteisiä toimia uusien energiateknologioiden alalla ja lisää julkista ja yksityistä rahoitusta.

Lisätietoja tästä aiheesta on teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliovaliokunnan (ITRE) [verkkosivustolla](#).

Matteo Ciucci
11/2023



2.4.8. ENERGIATEHOKKUUS

Energiatehokkuus on energiaunionin strateginen painopiste, ja se perustuu energiatehokkuus etusijalle -periaatteeseen. Energiatehokkuustoimet tunnustetaan hyväksi keinoksi varmistaa kestävä energiahuolto, vähentää kasvihuonekaasupäästöjä, lisätä energian toimitusvarmuutta, vähentää tuontikustannuksia sekä lisätä eurooppalaista kilpailukykyä. Energiatehokkuutta koskeva EU:n lainsäädäntö on kehittynyt merkittävästi viimeisten 15 vuoden aikana. Vuonna 2023 lainsäätäjät nostivat energiatehokkuustavoitteen eli tavoitteen vähentää EU:n energian loppukulutusta, 11,7 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 194 artikla

SAAVUTUKSET

A. Energiatehokkuusdirektiivi

1. Energiatehokkuusdirektiivi: kohti vuotta 2020

Alkuperäinen energiatehokkuusdirektiivi ([direktiivi 2012/27/EU](#)) tuli voimaan joulukuussa 2012. Siinä vaadittiin jäsenvaltioita asettamaan ohjeelliset kansalliset energiatehokkuustavoitteet sen varmistamiseksi, että EU saavuttaa yleistavoitteensa eli energiankulutus vähenee 20 prosentilla vuoteen 2020 mennessä. EU:n primäärienergian kulutus sai olla vuoteen 2020 mennessä absoluuttisesti ilmaistuna enintään 1 474 miljoonaa öljykvivalenttitonnia ja energian loppukulutus 1 078 miljoonaa öljykvivalenttitonnia. Jäsenvaltioilla oli mahdollisuus säätää vapaasti vähimmäistasoa tiukempia vaatimuksia pyrkiessään energiansäästöihin. Direktiivissä säädettiin myös sitovista toimista, joilla pyrittiin auttamaan jäsenvaltioita saavuttamaan kyseiset tavoitteet, sekä oikeudellisesti sitovista säännöistä, jotka koskevat loppukäyttäjiä ja energiatoimittajia. Jäsenvaltioiden edellytettiin julkaisevan kolmevuotiset kansalliset energiatehokkuuden toimintasuunnitelmansa.

2. Tarkistettu energiatehokkuusdirektiivi: kohti vuotta 2030

Komissio ehdotti marraskuussa 2018 osana ”[Puhdasta energiaa kaikille eurooppalaisille](#)” -säädöspakettia energiatehokkuusdirektiivin [tarkistamista](#) siten, että EU:n primäärienergian kulutuksen ja energian loppukulutuksen vähennystavoitteet nostetaan 32,5 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuonna 2007 tehtyihin vuotta 2030 koskeviin kulutusennusteisiin. EU:n primäärienergian kulutus sai olla vuoteen 2030 mennessä absoluuttisesti ilmaistuna enintään 1 128 miljoonaa öljykvivalenttitonnia ja energian loppukulutus 846 miljoonaa öljykvivalenttitonnia. Direktiivissä jäsenvaltioita vaadittiin myös ottamaan käyttöön toimenpiteitä, joilla ne vähentävät vuotuista energiankulutustaan keskimäärin 4,4 prosentilla vuoteen 2030 mennessä. [Asetuksen \(EU\) 2018/1999](#) mukaisesti jäsenvaltioiden oli ehdotettava kansallisia energiavoitteen ja laadittava kymmenvuotiset [kansalliset energia- ja ilmastosuunnitelmat](#) kaudelle 2021–2030. Niiden on myös toimitettava joka toinen vuosi edistymiskertomukset, joita komissio seuraa ja arvioi. Komissio voi toteuttaa EU:n tasolla toimenpiteitä varmistaakseen, että ne ovat yhdenmukaisia EU:n yleisten



tavoitteiden kanssa. Uusi direktiivi tuli voimaan joulukuussa 2018, ja jäsenvaltiot saattoivat sen osaksi kansallista lainsäädäntöään 25. kesäkuuta 2020 mennessä.

Komissio ehdotti heinäkuussa 2021 osana [55-valmiuspakettia](#) energiatehokkuusdirektiivin ensimmäistä [tarkistusta](#), jotta sen energiatehokkuustavoitteet vastaisivat EU:n uusia ilmastotavoitteita. Samalla lainsäädäntöön sisällytettiin [energiatehokkuus etusijalle](#) -periaate [energiaunionin](#) osatekijänä. Tämän periaatteen mukaisesti jäsenvaltioiden on varmistettava, että energiatehokkuusratkaisuja, mukaan lukien kysyntäpuolen resurssit ja järjestelmän joustomahdollisuudet, arvioidaan suunnittelussa, politiikassa ja merkittävissä investointipäätöksissä. Komissio ehdotti EU:n sitovan vuotuisen energiatehokkuustavoitteen nostamista vähintään 9 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuonna 2020 tehtyihin päivitettyihin vuotta 2030 koskeviin ennusteisiin (tämä vastaa primäärienergian kulutuksen osalta 39 prosentin ja loppuenergian kulutuksen osalta 36 prosentin energiatehokkuustavoitteita vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuonna 2007 tehtyihin vanhoihin vuotta 2030 koskeviin ennusteisiin). Ehdotuksen mukaan EU:n primäärienergian kulutus olisi vuoteen 2030 mennessä absoluuttisesti ilmaistuna enintään 1 023 miljoonaa öljykvivalenttitonnia ja energian loppukulutus 787 miljoonaa öljykvivalenttitonnia.

Ehdotuksessa jäsenvaltioita pyydettiin asettamaan ohjeellisia kansallisia energiansäästötavoitteita, esitettiin jäsenvaltioille kaava niiden osuuksien laskemiseksi, otettiin käyttöön tehostettuja automaattisia vajeiden täyttämismekanismia ja nostettiin jäsenvaltioiden vuotuinen energiansäästövelvoite 1,5 prosenttiin niiden energian loppukulutuksesta vuosina 2024–2030. Lisäksi siinä asetettiin julkisille rakennuksille esimerkkinä toimivia vaatimuksia, kuten julkiselle sektorille asetettu vuotuinen tavoite vähentää energiankulutusta 1,7 prosentilla ja tavoite korjata vuosittain vähintään 3 prosenttia julkishallinnon rakennusten kokonaispinta-alasta. Siinä ehdotettiin myös energiaköyhyyden lievittämistä asettamalla etusijalle heikossa asemassa olevat asiakkaat ja otettiin käyttöön energiakatselmuksia ja teknistä pätevyyttä koskevia vaatimuksia, etenkin suurille energiankuluttajille.

Venäjän hyökättyä Ukrainaan komissio ehdotti toukokuussa 2022 osana [REPowerEU-suunnitelmaa](#) energiatehokkuusdirektiivin toista tarkistusta. Siinä se ehdotti sitovan energiatehokkuustavoitteen nostamista 9 prosentista 13 prosenttiin. Ehdotuksen mukaan EU:n primäärienergian kulutus olisi vuoteen 2030 mennessä absoluuttisesti ilmaistuna enintään 980 miljoonaa öljykvivalenttitonnia ja energian loppukulutus 750 miljoonaa öljykvivalenttitonnia.

Ehdotuksessa esitettiin yksityiskohtaisia lyhyen aikavälin käyttäytymismuutoksia kaasun ja öljyn kysynnän alentamiseksi viidellä prosentilla ja kannustettiin jäsenvaltioita käynnistämään erityisiä kotitalouksille ja teollisuudelle suunnattuja tiedotuskampanjoita ja käyttämään energiansäästöä edistäviä verotuksellisia toimenpiteitä, esimerkiksi soveltamaan energiatehokkaisiin lämmitysjärjestelmiin, rakennusten eristykseen sekä laitteisiin ja tuotteisiin alennettuja arvonlisäverokantoja. Siinä esitettiin myös varautumistoimenpiteitä vakavien toimitushäiriöiden varalta ja annettiin ohjeita asiakkaita koskevista priorisointikriteereistä ja EU:n koordinoitun kysynnän vähentämissuunnitelman helpottamisesta. Direktiiviä täydennettiin heinäkuun ja joulukuun 2022 välisenä aikana ottamalla energian sisämarkkinoilla käyttöön uusia kysynnän vähentämistavoitteita ([2.1.9](#)), joita olivat muun muassa vapaaehtoinen kaasun 15 prosentin (tai 45 miljardin kuutiometrin) vähennystavoite elokuun



2022 ja maaliskuun 2023 välisenä aikana, vapaaehtoinen sähkön 10 prosentin kokonaisvähennystavoite joulukuun 2022 ja maaliskuun 2023 välisenä aikana sekä sähkönkulutuksen pakollinen viiden prosentin vähennystavoite huipputunteina.

Uusi energiatehokkuusdirektiivi ([direktiivi \(EU\) 2023/1791](#)) tuli voimaan 10. lokakuuta 2023. Siinä vahvistetaan EU:n energiatehokkuustavoitteeksi, millä tarkoitetaan primäärienergian ja loppuenergian kulutuksen vähentämistä, EU:n tasolla 11,7 prosenttia vuoteen 2030 verrattuna vuoden 2020 energiankulutusennusteisiin. EU:n primäärienergian kulutus saa olla vuoteen 2030 mennessä absoluuttisesti ilmaistuna enintään 992,5 miljoonaa öljykvivalenttitonnia ja energian loppukulutus 763 miljoonaa öljykvivalenttitonnia. Kukin jäsenvaltio vahvistaa energian loppukulutukseen perustuvan ohjeellisen kansallisen energiatehokkuuspanoksen, jotta saavutetaan unionin sitova energian loppukulutusta koskeva tavoite. Jäsenvaltioiden on saavutettava vuoteen 2030 mennessä kumulatiivinen loppukäytön energiansäästö, joka on vähintään 0,8 prosenttia energian loppukulutuksesta 31. joulukuuta 2023 asti ja 1,3 prosenttia 1. tammikuuta 2024 alkaen, 1,5 prosenttia 1. tammikuuta 2026 alkaen ja 1,9 prosenttia 1. tammikuuta 2028 alkaen. Direktiivissä asetettiin julkiselle sektorille velvoite näyttää esimerkkiä: julkisten elinten on vähennettävä energian kokonaisloppukulutusta vähintään 1,9 prosenttia kunakin vuonna vuoteen 2021 verrattuna ja korjattava vuosittain vähintään 3 prosenttia omistamiensa lämmitettyjen ja/tai jäähdytettyjen rakennusten kokonaispinta-alasta. Lisäksi siinä vahvistettiin raportointivelvoitteet datakeskuksille, erityisiä keskitettyjä asiointipisteitä pienille ja keskisuurille yrityksille, kotitalouksille ja julkisille elimille sekä lämmityksen ja jäähdytyksen suunnittelua koskevat velvoitteet yli 45 000 asukkaan kunnissa.

B. Yleiset puitteet

1. Rakennusten energiatehokkuus

a. Rakennusten energiatehokkuutta koskeva direktiivi

Vuonna 2018 muutetulla rakennusten energiatehokkuusdirektiivillä ([direktiivi \(EU\) 2010/31](#)) pyritään varmistamaan, että jokaisessa jäsenvaltiossa on erittäin energiatehokas ja vähähiilinen rakennuskanta vuoteen 2050 mennessä. Rakennusten energiatehokkuutta koskevassa direktiivissä otetaan käyttöön jäsenvaltioiden velvoite laatia pakollisia pitkän aikavälin perusparannusstrategioita tukemaan sekä julkisten että yksityisten rakennusten kansallisen kannan perusparantamista erittäin energiatehokkaaksi ja vähähiiliseksi rakennuskannaksi vuoteen 2050 mennessä. Siinä myös nopeutetaan nykyisten rakennusten muuntamista lähes nollaenergiarakennuksiksi vuoteen 2050 mennessä ja vaaditaan, että vuodesta 2021 alkaen kaikkien uusien rakennusten on oltava lähes nollaenergiarakennuksia, sekä tuetaan kaikkien rakennusten uudenaikaistamista älykkään teknologian avulla.

Komissio ehdotti 15. joulukuuta 2021 rakennusten energiatehokkuusdirektiivin tarkistamista, jotta se vastaisi EU:n ilmastoneutraaliustavoitteita. Tarkistuksessa esitetään visio ja hahmotellaan välineet päästöttömän rakennuskannan saavuttamiseksi vuoteen 2050 mennessä, otetaan käyttöön uusi päästöttömien rakennusten määritelmä ja täsmennetään nykyisiä määritelmiä, kuten ”lähes nollaenergiarakennus” ja ”pitkälle menevä perusparannus”. Siinä [pitkän aikavälin peruskorjausstrategiat](#) korvataan kansallisilla rakennusten perusparannussuunnitelmilla, jotka on toimitettava 30. kesäkuuta 2024 mennessä. Suunnitelmien avulla on helpompi toimia kuin strategioiden, ja niiden seuranta on tehokkaampaa. Siinä tiukennetaan energian vähimmäisvaatimuksia edellyttämällä,



että kaikki EU:n uudet rakennukset ovat päästöttömiä vuodesta 2030 alkaen ja kaikki uudet julkiset rakennukset vuodesta 2027 alkaen, kaikki energiatehokkuusluokkaan G kuuluvat muut kuin asuinrakennukset on kunnostettava vähintään luokkaan F vuoteen 2027 mennessä ja luokkaan E vuoteen 2030 mennessä ja kaikkien asuinrakennusten on saavutettava vähintään luokka F vuoteen 2030 mennessä ja luokka E vuoteen 2033 mennessä. Tarkistuksella varmistetaan energiatehokkuustodistuksia koskevat vertailukelpoiset kansalliset standardit vuoteen 2025 mennessä, otetaan käyttöön vapaaehtoiset peruskorjauspassit vuoteen 2024 mennessä ja älyvalmiutta koskeva indikaattori vuoteen 2026 mennessä sekä tarjotaan taloudellista tukea energiaköyhyyden lievittämiseksi.

Venäjänsä Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen jälkeen ja [REPowerEU-suunnitelman](#) mukaisesti komissio muutti 18. toukokuuta 2022 rakennusten energiatehokkuutta koskevaa direktiiviä lisäämällä tukea aurinkoenergialle rakennuksissa, mihin kuuluvat myös pakollinen vaiheittainen kattoaurinkosähköpaneelien asentaminen valikoidusti (EU:n aurinkokattoaloite) ja energian kysynnän vähentämistoimenpiteet.

b. Perusparannusaaltoa koskeva strategia

Komissio julkisti lokakuussa 2020 perusparannusten vauhdittamiseksi [rakennusten perusparannusaalto](#) -strategian. Sen tavoitteena on vähintään kaksinkertaistaa perusparannettavien rakennusten määrä seuraavien kymmenen vuoden aikana ja varmistaa, että perusparannusten avulla parannetaan energia- ja resurssitehokkuutta. Aloite perusparannusaallosta pohjautuu ”Puhdasta energiaa kaikille eurooppalaisille” -paketissa hyväksytyihin toimiin ja erityisesti vaatimukseen, että jokaisen jäsenvaltion on julkaistava pitkän aikavälin perusparannusstrategia sekä kunkin maan kansallisen energia- ja ilmastosuunnitelman rakennuksiin liittyviin näkökohtiin.

2. Lämmön ja sähkön yhteistuotanto

Energiaunionipaketin yhteydessä komissio käynnisti vuonna 2016 [lämmitystä ja jäähdytystä koskevan EU:n strategian](#) rakennusten energiatehokkuuden sekä sähkö- ja kaukolämpöjärjestelmien välisten yhteyksien parantamiseksi. Niiden avulla voitiin lisätä uusiutuvien energialähteiden käyttöä ja kannustaa teollisuuden tuottaman hukkalämmön ja -kylmän uudelleenkäyttöön. Strategiaa koskevat säännökset sisällytettiin Puhdasta energiaa kaikille eurooppalaisille -pakettiin.

Energiatehokkuusdirektiivin vuonna 2018 tehdyssä [tarkistuksessa](#) edellytettiin, että jäsenvaltiot arvioivat mahdollisuuksia tehokkaaseen yhteistuotantoon ja kaukolämmitykseen ja -jäähdytykseen alueellaan, ilmoittavat arvioinnin tulokset komissiolle sekä suorittavat kustannus-hyötyanalyysin, jossa otetaan huomioon ilmasto-olosuhteet, taloudellinen toteutettavuus ja tekninen soveltuvuus (muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta).

Komission heinäkuussa 2021 ehdottamassa energiatehokkuusdirektiivin [tarkistuksessa](#) tiukennettiin kattavien arviointien suunnittelua ja seurantaa, tarkistettiin tehokkaan kaukolämmityksen ja -jäähdytyksen määritelmiä ja otettiin käyttöön lisäkriteereitä tietyille sähkön ja lämmön tehokkaan yhteistuotannon päästöille (270 g CO₂ yhtä kilowattituntia kohti). Rakennusten energiatehokkuutta koskevaan direktiiviin toukokuussa 2022 tehdyllä muutoksella asetettiin jäsenvaltioille velvoitteita edistää aurinkoenergian käyttöönottoa rakennuksissa.



3. Tuotteiden energiatehokkuus

EU:ssa on otettu käyttöön useita tuotteiden energiatehokkuutta koskevia toimenpiteitä, kuten energiaan liittyvien tuotteiden ekologiselle suunnittelulle asetettavat vaatimukset ([direktiivi 2009/125/EY](#)) ja energiamerkintää koskevien puitteiden vahvistaminen ([asetus \(EU\) 2017/1369](#)). Energiatehokkuusmerkintöjen uusissa puitteissa poistetaan luokitukset A+, A++ tai A+++ ja palataan yksinkertaisempaan A–G-asteikkoon. Komissio hyväksyi vuosina 2021–2023 useita ekologista suunnittelua ja energiamerkintöjä koskevia asetuksia erityyppisten tuotteiden ekologista suunnittelua koskevien vaatimusten osalta.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on aina kannattanut kunnianhimoisempia energiatehokkuustavoitteita ja tiukempia säädöksiä.

Parlamentti hyväksyi 17. tammikuuta 2018 [ensimmäisessä käsittelyssä tarkistuksia](#), jossa se vaati, että EU:n energiatehokkuustavoitteen on oltava vähintään 35 prosenttia vuoteen 2030 mennessä, mikä on enemmän kuin komission ehdottama 30 prosenttia.

Parlamentti antoi 15. tammikuuta 2020 [päättölauselman](#) Euroopan vihreän kehityksen ohjelmasta ja kehotti siinä tarkistamaan energiatehokkuusdirektiiviä ja rakennusten energiatehokkuusdirektiiviä EU:n kiristettyjen ilmastotavoitteiden mukaisesti. Parlamentti antoi 17. syyskuuta 2020 [päättölauselman](#), jossa se kannatti EU:n rakennuskannan energiatehokkuuspotentiaalin maksimointia ja kehotti komissiota hyväksymään johdonmukaisia toimenpiteitä, joilla se voi kannustaa nopeampia ja perusteellisempia rakennusten perusparannuksia.

Parlamentti hyväksyi 14. syyskuuta 2022 [tarkistuksen](#), jolla komission RepowerEU-suunnitelmassaan ehdottamaa EU:n energiatehokkuustavoitetta nostettiin siten, että se on vähintään 13 prosenttia energian loppukulutuksesta vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoden 2020 ennusteisiin. Tämä vastaa loppuenergian osalta 740 miljoonan öljykvivalenttitonnin enimmäismäärää ja primäärienergian osalta 960 miljoonan öljykvivalenttitonnin enimmäismäärää.

Parlamentti vahvisti 14. maaliskuuta 2023 [ensimmäisen käsittelyn kantansa](#) siitä, että asuinrakennusten on saavutettava vähintään energiatehokkuusluokka E vuoteen 2030 mennessä ja energiatehokkuusluokka D vuoteen 2033 mennessä (toisin kuin komission ehdotuksen mukaiset luokat F ja E), sekä energiaköyhyyden vastaisista tukitoimenpiteistä. Muiden kuin asuinrakennusten olisi saavutettava samat luokat vuoteen 2027 ja 2030 mennessä. Tiettyjä harvalukuisia poikkeuksia sovellettaisiin erityisiin rakennuksiin (esimerkiksi muistomerkit, tekniset rakennukset, tilapäisesti käytettävät rakennukset sekä kirkot ja uskonnonharjoittamispaikat) ja julkisessa omistuksessa oleviin sosiaaliin vuokra-asuntoihin, sillä niissä peruskorjaukset johtaisivat vuokrankorotuksiin, joita ei voida kompensoida säästämällä energialaskuissa. Heikossa asemassa oleville kotitalouksille olisi myönnettävä kohdennettuja avustuksia ja tukia. Parlamentti ja neuvosto käyvät parhaillaan toimielinten välisiä neuvotteluja.

Lisätietoja tästä aiheesta on teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliovaliokunnan (ITRE) [verkkosivustolla](#).



Matteo Ciucci
11/2023



2.4.9. UUSIUTUVAT ENERGIALÄHTEET

Tuulivoima, aurinkoenergia, vesivoima, valtamerienergia, maalämpö, biomassa ja biopolttoaineet ovat fossiilisille polttoaineille vaihtoehtoisia uusiutuvia energialähteitä. Ne auttavat vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä, monipuolistamaan energian tarjontaa ja vähentämään riippuvuutta epäluotettavista ja vaihteluille alttiista fossiilisten polttoaineiden ja etenkin öljyn ja kaasun markkinoista. Uusiutuvaa energiaa edistävä EU:n lainsäädäntö on kehittynyt merkittävästi 15 viime vuoden aikana. Vuonna 2021 uusiutuvan energian osuus EU:n koko energian loppukulutuksesta oli 21,8 prosenttia. Lainsäätäjät päättivät vuonna 2023 uusiutuvan energian tavoitteen nostamisesta 42,5 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä ja pyrkimyksestä nostaa osuus 45 prosenttiin.

OIKEUSPERUSTA JA TAVOITTEET

[Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen](#) 194 artikla

SAAVUTUKSET

A. Uusiutuvia energialähteitä koskeva direktiivi

1. Uusiutuvia energialähteitä koskeva direktiivi: kohti vuotta 2020

Alkuperäinen uusiutuvia energialähteitä koskeva direktiivi hyväksyttiin 23. huhtikuuta 2009. Siinä vahvistettiin, että vuoteen 2020 mennessä 20 prosenttia EU:n energian kokonaisloppukulutuksesta ja 10 prosenttia kunkin jäsenvaltion liikenteen energiankulutuksesta on katettava uusiutuville energialähteillä. Direktiivissä asetettiin ja vahvistettiin pakolliset kansalliset tavoitteet, jotka ovat EU:n kokonaistavoitteen mukaisia, ja kehoitettiin jäsenvaltioita laatimaan ohjeelliset kehityspolut tavoitteidensa saavuttamiseksi, toimittamaan kansalliset uusiutuvaa energiaa koskevat toimintasuunnitelmat ja julkaisemaan joka toinen vuosi kansalliset uusiutuvan energian käyttöä koskevat [tilannekatsaukset](#). Siinä selviteltiin erilaisia mekanismeja, joita jäsenvaltiot voivat soveltaa pyrkiessään edistämään investointeja uusiutuviin energialähteisiin (esimerkiksi tukijärjestelyt, alkuperätakuut, yhteishankkeet ja yhteistyö kolmansien maiden kanssa), sekä biopolttoaineiden kestävyyskriteerejä.

Joulukuussa 2018 tuli voimaan osana ”[Puhdasta energiaa kaikille eurooppalaisille](#)” -pakettia tarkistettu [uusiutuvia energialähteitä koskeva direktiivi](#). Direktiivi oli saatettava osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä kesäkuuhun 2021 mennessä. Siinä vahvistettiin EU:n uudeksi sitovaksi tavoitteeksi, että vuonna 2030 uusiutuvan energian osuus on vähintään 32 prosenttia energian kokonaisloppukulutuksesta. Lisäksi uusiutuvien energialähteiden osuutta liikenteen polttoaineista koskeva tavoite nostettiin 14 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. [Asetuksen \(EU\) 2018/1999](#) mukaisesti jäsenvaltiot ehdottavat kansallisia energiavoitteen ja laativat maaliskuuhun 2023 mennessä kymmenvuotiset [kansalliset energia- ja ilmastosuunnitelmat](#) vuosiksi 2021–2030. Kansallisia energia- ja ilmastosuunnitelmia seurataan laatimalla joka toinen vuosi edistymiskertomukset. Komissio arvioi suunnitelmat ja voi toteuttaa toimenpiteitä EU:n tasolla varmistaakseen niiden yhdenmukaisuuden EU:n yleisten tavoitteiden kanssa.



2. Uusiutuvia energialähteitä koskeva direktiivi: kohti vuotta 2030

Tarkistettua [uusiutuvia energialähteitä koskevaa direktiiviä](#) päivitettiin [direktiivillä \(EU\) 2023/2413](#). Taustalla olivat kolme merkittävää muutosta. Heinäkuussa 2021 tehtiin osana [55-valmiuspakettia](#) ensimmäinen tarkistus, jolla pyrittiin mukauttamaan uusiutuvaa energiaa koskevat unionin tavoitteet sen uusiin ilmastotavoitteisiin siten, että vuodeksi 2030 asetettu uusiutuvien energialähteiden osuutta koskeva EU:n sitova tavoite nostettiin 40 prosenttiin ja edistettiin lisätavoitteiden avulla uusiutuvien polttoaineiden, kuten vedyn, käyttöönottoa teollisuudessa ja liikenteessä. Toukokuussa 2022 Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen jälkeen pyrittiin osana [REPowerEU-suunnitelmaa](#) nopeuttamaan siirtymistä puhtaaseen energiaan noudattaen päätöstä lopettaa asteittain riippuvuus Venäjän fossiilisista polttoaineista ja nostettiin vuodeksi 2030 asetettu uusiutuvien energialähteiden osuutta koskeva EU:n sitova tavoite 45 prosenttiin asentamalla lämpöpumppuja, lisäämällä aurinkosähkökapasiteettia ja tuomalla uusiutuvaa vetyä ja biometaaniamia. Marraskuussa 2022 tehdyllä kolmannella tarkistuksella (joka esitettiin neuvoston asetuksena) pyrittiin nopeuttamaan uusiutuvan energian käyttöönottoa ottamalla lähtökohdaksi, että uusiutuvaa energiaa käyttävät voimalaitokset ovat erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia, mikä mahdollistaa uusiutuvan energian hankkeiden lupamenettelyjen nopeuttamisen ja tietyt poikkeukset EU:n ympäristölainsäädännöstä.

Lokakuussa 2023 uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin päivityksessä uusiutuvia energialähteitä koskeva tavoite [nostettiin](#) 42,5 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä, ja jäsenvaltioiden on pyrittävä saavuttamaan 45 prosentin tavoite. Uudella direktiivillä nopeutetaan menettelyjä lupien myöntämiseksi uusille uusiutuvaa energiaa käyttäville voimalaitoksille, kuten aurinkopaneeleille tai tuuliturbiineille, ja siinä vahvistetaan, että uusien laitosten hyväksymiseen saa kulua enintään 12 kuukautta ydinkehittämisalueilta ja 24 kuukautta muualla. Liikenteen alalla siinä vahvistetaan, että vuoteen 2030 mennessä on saavutettava joko uusiutuvan energian osuutta koskeva 29 prosentin tavoite tai kasvihuonekaasupäästöjen 14,5 prosentin vähennys lisäämällä kehittyneiden biopolttoaineiden ja muuta kuin biologista alkuperää olevien uusiutuvien polttoaineiden, kuten vedyn, käyttöä. Teollisuuden osalta direktiivissä otetaan käyttöön sitova tavoite, jonka mukaan uusiutuvan vedyn osuuden on oltava 42 prosenttia vedyn kokonaiskulutuksesta vuoteen 2030 mennessä ja 60 prosenttia vuoteen 2035 mennessä, sekä ohjeellinen tavoite, jonka mukaan uusiutuvien energialähteiden osuuden kasvun on oltava vuosittain keskimäärin 1,6 prosenttiyksikköä. Lisäksi siinä asetetaan jäsenvaltioille ohjeellinen tavoite, jonka mukaan uudesta uusiutuvan energian kapasiteetista viisi prosenttia on saatava innovatiivisista teknologioista vuoteen 2030 mennessä.

B. Euroopan vihreän kehityksen ohjelma

Joulukuun 11. päivänä 2019 annetussa [Euroopan vihreän kehityksen ohjelmassa](#) sitouduttiin torjumaan energia-, ilmasto- ja ympäristöhaasteita ja saavuttamaan ilmastoneutraalius vuoteen 2050 mennessä Pariisin sopimuksen mukaisesti. Energiajärjestelmän muutoksella on ratkaiseva merkitys, sillä energian tuotannon ja käytön osuus EU:n kasvihuonekaasupäästöistä on yli 75 prosenttia.

Vihreän kehityksen ohjelma pantiin täytäntöön heinä- ja joulukuussa 2021 [55-valmiuspaketilla](#). Siihen sisältyy joukko ehdotuksia EU:n energia-, ilmasto- ja biodiversiteettilainsäädännön tarkistamiseksi ja päivittämiseksi. Paketti sisälsi ehdotukset uusiutuvia energialähteitä koskevaksi



direktiiviksi, energiatehokkuusdirektiiviksi, energiaverodirektiiviksi, rakennusten energiatehokkuusdirektiiviksi, vedyn ja hiilettömän kaasun markkinoiden lainsäädäntöpaketiiksi ja asetukseksi metaanipäästöjen vähentämisestä energia-alalla, sosiaalista ilmatorahastoa koskevan ehdotuksen sekä useita muita ehdotuksia.

Venäjän hyökättyä Ukrainaan 55-valmiuspakettia muutettiin maaliskuu- ja toukokuussa 2022 [REPowerEU-suunnitelmalla](#) siten, että pyritään asteittain lopettamaan riippuvuus Venäjän fossiilisista polttoaineista. REPowerEU-suunnitelman pohjalta EU hyväksyi useita toimenpiteitä, muun muassa [lupamenettelyjä koskevan asetuksen](#), jolla yksinkertaistettiin ja nopeutettiin uusiutuvan energian lupamenettelyjä keskittymällä tiettyihin teknologioihin ja hankkeisiin, kuten aurinkosähköön, tuulivoimaan ja lämpöpumppuihin sekä päivittämiseen.

Näitä tärkeitä asiakokonaisuuksia koskevissa neuvotteluissa on edistytty huomattavasti, ja ne on suurelta osin saatu päätökseen jo vuonna 2023.

1. Uusiutuvan energian rahoitusmekanismi

[Asetuksella 2020/1294](#) perustettiin EU:n rahoitusmekanismi, jonka tavoitteena on auttaa valtioita saavuttamaan uusiutuvaa energiaa koskevat yksilölliset ja yhteiset tavoitteet. Mekanismissa yhdistetään toisiinsa jäsenvaltiot, jotka osallistuvat hankkeiden rahoittamiseen (osallistuvat jäsenvaltiot), ja jäsenvaltiot, jotka suostuvat toteuttamaan uusia hankkeita alueillaan (isäntjäsenvaltiot). Komissio vahvistaa mekanismin täytäntöönpanokehyksen ja rahoituksen siten, että mekanismin mukaisesti toimia voidaan rahoittaa jäsenvaltioiden tai EU:n varoin tai yksityissektorin rahoitusosuuksin. Tämän mekanismin avulla tuotettu energia otetaan huomioon kaikkien osallistuvien valtioiden uusiutuvaa energiaa koskevissa tavoitteissa.

C. Tulevat toimet

1. Euroopan laajuiset energiaverkot

Euroopan laajuisissa energiaverkoissa (TEN-E) keskitytään EU-maiden energiainfrastruktuurien yhdistämiseen. [TEN-E-asetuksessa](#) vahvistetaan vuoden 2050 ilmastoneutraaliustavoitteen mukaisesti rajatylittävää energiainfrastruktuuria koskevat EU:n säännöt. Siinä määritetään yksitoista ensisijaista käytävää ja kolme ensisijaista aihealuetta, määritellään EU:n jäsenvaltioiden uudet yhteistä etua koskevat hankkeet, esitellään EU:n ja kolmansien maiden väliset molemminpuolista etua koskevat hankkeet, korostetaan merituulivoimahankkeiden roolia ja kielletään EU:n rahoituksen myöntäminen tuleville maakaasuhankkeille. Lisäksi sillä edistetään uusiutuvien energialähteiden ja uusien puhtaan energian teknologioiden integrointia energiajärjestelmään, liitetään tällä hetkellä Euroopan energiemarkkinoista eristyksissä olevia alueita niihin, lujitetaan nykyisiä rajat ylittäviä yhteenliittäjäjä, edistetään yhteistyötä kumppanimaiden kanssa ja ehdotetaan tapoja yksinkertaistaa ja nopeuttaa lupa- ja valtuutusmenettelyjä.

2. Energiaverodirektiivin tarkistaminen

Komissio julkisti heinäkuussa 2021 [ehdotuksen energiaverodirektiivin \(direktiivi 2003/96\)](#) tarkistamisesta. Siinä ehdotetaan energiatuotteiden verotuksen yhdenmukaistamista EU:n energia- ja ilmastopolitiikan kanssa, puhtaan teknologian edistämistä sekä sellaisten vanhentuneiden vapautusten ja alennettujen verokantojen poistamista, jotka tällä hetkellä kannustavat käyttämään fossiilisia polttoaineita.



D. Eri luonnonvarojen hyödyntäminen

1. Aurinkoenergia

REPowerEU-suunnitelmassa otettiin käyttöön strategia aurinkosähkökapasiteetin kaksinkertaistamiseksi 320 gigawattiin vuoteen 2025 mennessä ja 600 gigawatin lisäkapasiteetin asentamiseksi vuoteen 2030 mennessä. Suunnitelmaan sisältyi myös asteittain käyttöön otettava oikeudellinen velvoite asentaa aurinkopaneeleja uusiin julkisiin, liike- ja asuinrakennuksiin sekä strategia lämpöpumppujen käyttöönottoasteen kaksinkertaistamiseksi kaukolämpöjärjestelmissä ja yhteisissä lämmitysjärjestelmissä. Suunnitelmassa edellytetään myös, että jäsenvaltioiden on määritettävä uusiutuvan energian ydinkehittämisalueita, joilla lupamenettelyt ovat lyhennettyjä ja yksinkertaistettuja, ja laadittava niitä varten suunnitelmia.

2. Biomassa, biopolttoaineet ja vety

[Uusiutuvia energialähteitä koskevaan direktiiviin \(direktiivi \(EU\) 2018/2001\)](#) sisältyy tavoite, jonka mukaan liikennealalla kehittyneiden biopolttoaineiden, biokaasun ja muuta kuin biologista alkuperää olevien uusiutuvien polttoaineiden osuuden on oltava 1 prosentti vuoteen 2025 mennessä ja 5,5 prosenttia vuoteen 2030 mennessä.

Heinäkuussa 2020 EU:n [energiajärjestelmän integrointistrategiassa](#) ja [vetystrategiassa](#) asetettiin kolme tavoitetta: vuoteen 2024 mennessä EU:ssa saadaan käyttöön uusiutuvan vedyn elektrolyysikapasiteettia vähintään 6 GW ja uusiutuvan vedyn tuotanto ylittää 1 miljoonaa tonniin, vuoteen 2030 mennessä uusiutuvan vedyn elektrolyysikapasiteettia saadaan käyttöön vähintään 40 GW ja uusiutuvan vedyn tuotanto ylittää 10 miljoonaa tonniin ja uusiutuvan vedyn käyttöönotto on laajamittaista vuodesta 2030 eteenpäin. Toukokuussa 2022 REPowerEU-suunnitelmassa asetettiin tavoitteeksi, että vuoteen 2030 mennessä sekä uusiutuvan vedyn tuotanto että tuonti ovat 10 miljoonaa tonnia. Lokakuussa 2023 vahvistettiin uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä ohjeellinen tavoite, jonka mukaan uusiutuvan vedyn osuuden on oltava teollisuudessa 42 prosenttia vedyn kokonaiskulutuksesta vuoteen 2030 mennessä ja 60 prosenttia vuoteen 2035 mennessä.

3. Merituulivoima

Komissio julkisti 19. marraskuuta 2020 [merellä tuotettavaa uusiutuvaa energiaa koskevan EU:n strategian](#). Sen tavoitteena on lisätä EU:ssa sähköntuotantoa merellä tuotettavalla uusiutuvalla energialla 12 gigawattista vuonna 2020 yli 60 gigawattiin vuoteen 2030 mennessä ja 300 gigawattiin vuoteen 2050 mennessä. Kesäkuussa 2022 voimaan tullessa [TEN-E-asetuksessa](#) esitettiin ei-sitovia alueellisia sopimuksia merellä sijaitsevien uusiutuvien energialähteiden käyttöönottoa varten. Jäsenvaltiot sopivat tammikuussa 2023 merellä tuotettavan uusiutuvan energian tuotantoa varten tiukemmista ei-sitovista tavoitteista, joiden mukaan energiantuotanto olisi 111 gigawattia vuoteen 2030 mennessä ja 317 gigawattia vuoteen 2050 mennessä.

4. Valtamerienergia

Komissio julkisti tammikuussa 2014 [sinistä energiaa](#) koskevan toimintasuunnitelmansa, jonka tarkoituksena on tukea valtamerienergian kehitystyötä, kuten aalto- ja vuorovesienergian sekä lämpötila- ja suolaisuuserojen hyödyntämistä. Myös [merellä tuotettavaa uusiutuvaa energiaa koskevassa EU:n strategiassa](#) korostettiin, että merellä tuotettavan uusiutuvan energian teollisuutta olisi lisättävä viisinkertaiseksi vuoteen 2030 mennessä ja 25-kertaiseksi vuoteen 2050 mennessä.



EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on johdonmukaisesti puhunut uusiutuvien energialähteiden käytön puolesta ja korostanut vuoden 2020 ja sittemmin vuoden 2030 pakollisten tavoitteiden tärkeyttä.

Tammikuussa 2018 parlamentti [kannatti](#) uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin tarkistamisen yhteydessä unionin sitovaa tavoitetta, jonka mukaan vähintään 35 prosenttia energiasta saadaan vuonna 2030 uusiutuvista energialähteistä, sekä itse tuotetun energian kulutuksen lisäämistä oikeutena. Neuvoston kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen EU:n sitova tavoite laskettiin vähintään 32 prosenttiin.

Tammikuussa 2020 parlamentti hyväksyi [päättölauselman](#) Euroopan vihreän kehityksen ohjelmasta ja kehotti siinä tarkistamaan uusiutuvia energialähteitä koskevaa direktiiviä ja asettamaan kullekin jäsenvaltiolle sitovat kansalliset tavoitteet ja suositteli, että energiatehokkuus etusijalle -periaate pannaan täytäntöön kaikilla aloilla ja kaikissa politiikkatoimissa.

Toukokuussa 2021 parlamentti hyväksyi [päättölauselman](#) energijärjestelmien integrointia koskevasta EU:n strategiasta ja [päättölauselman](#) Euroopan vetystrategiasta. Niissä kannatettiin hiilestä irtautumista ja uusiutuvien energialähteiden käyttöä sähkön ja vedyn tuotannossa ja kehoitettiin komissiota antamaan uusiutuvalle vedylle alkuperätakuu ja edistämään uusiutuvien energialähteiden kehittämistä.

Helmikuussa 2022 parlamentti hyväksyi [päättölauselman](#) merellä tuotettavaa uusiutuvaa energiaa koskevasta EU:n strategiasta. Päättölauselmassa todettiin, että merituulivoiman kapasiteetin olisi oltava 70–79 gigawattia, jotta voidaan toteuttaa kustannuskilpailukykyisiä toimia ja saavuttaa kasvihuonekaasupäästöjen 55 prosentin vähennys vuoteen 2030 mennessä, ja kehoitettiin ylittämään tavoite, joka on 55 prosentin vähennys vuoteen 2030 mennessä.

Syyskuussa 2022 parlamentti vahvisti [ensimmäisen käsittelyn kantansa](#) uusiutuvia energialähteitä koskevan direktiivin tarkistamiseen ja kannatti komission ehdotusta nostaa uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuus energian kokonaisloppukulutuksesta 45 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä.

Lokakuussa 2023 parlamentti ja neuvosto päättivät nostaa vuodeksi 2030 asetetun uusiutuvaa energiaa koskevan tavoitteen 42,5 prosenttiin ja sopivat, että pyritään saavuttamaan 45 prosenttia, jolloin uusiutuvan energian nykyinen osuus EU:ssa lähes kaksinkertaistuisi.

Lisätietoja tästä aiheesta on [teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliovaliokunnan](#) (ITRE) verkkosivustolla.

[Tutustu Euroopan parlamentin uusiutuvia energialähteitä koskevaan verkkosivustoon.](#)

Matteo Ciucci
11/2023



2.4.10. YDINENERGIA

Ydinenergia on fossiilisten polttoaineiden vähähiilinen vaihtoehto, ja sen osuus EU:ssa tuotetusta energiasta on lähes 26 prosenttia. Ydinenergia on kuitenkin ollut hyvin kiistelty aihe Tšernobylistä vuonna 1986 ja Fukushimaa vuonna 2011 tapahtuneiden onnettomuuksien vuoksi. Vaikka jäsenvaltiot saavat itse päättää, käyttävätkö ne ydinvoimaa energialähteiden yhdistelmässään, EU:n tasolla on annettu lainsäädäntöä, jolla pyritään tiukentamaan ydinvoimaloiden turvallisuusnormeja ja varmistamaan ydinjätteen turvallinen käsittely ja hävittäminen.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen ([Euratomin perustamissopimus](#)) 40–52 artikla (investoinnit, yhteisyritykset ja hankinta) ja 92–99 artikla (ydinalan yhteismarkkinat)

TAVOITTEET

Perinteistä energiaa ei ollut tarpeeksi saatavilla 1950-luvulla, joten yhteisön kuusi perustajavaltiota pitivät ydinenergiaa keinona päästä energiaomavaraisuuteen. Koska yksittäiset valtiot eivät kyenneet kattamaan ydinenergian investointikustannuksia, perustajavaltiot muodostivat yhdessä Euroopan atomienergiayhteisön (Euratom).

SAAVUTUKSET

A. Ydinturvallisuus

Ydinturvallisuudessa on kyse ydinvoimaloiden turvallisesta toiminnasta, säteilysuojelusta ja ydinmateriaalivalvonnasta EU:n ulkopuolisissa maissa. EU pyrkii edistämään tehokasta ydinturvallisuuskulttuuria muun muassa kaikkein tiukimpien ydinturvallisuus- ja säteilynormien täytäntöönpanon kautta. Jäsenvaltioiden on luotava kansallinen kehys ydinturvallisuusvaatimuksille, ydinvoimaloiden luvulle, valvonnalle ja täytäntöönpanolle. EU:n ensisijaisia tavoitteita ovat myös käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen vastuullinen ja turvallinen huolto sekä ydinlaitosten käytöstä poisto ja entisten ydinlaitosalueiden kunnostus.

1. Lainsäädäntötyö

a. Euratomin perustamissopimus

Säteilyturvallisuudirektiivissä ([2013/59/Euratom](#)) vahvistetaan yhtenäiset perusnormit työntekijöiden, väestön ja potilaiden terveyden suojelemiseksi. Siinä vahvistetaan täsmälliset ehdot ja jätetään vain vähän harkintavaltaa. Direktiiviä sovelletaan normaalioloissa, mutta siinä viitataan myös suunniteltuihin säteilyaltistustilanteisiin ja säteilyvaaratilanteisiin. Häätötilavalmiutta ja -toimia koskevia vaatimuksia tiukennettiin vuonna 2011 tapahtuneesta Fukushiman ydinonnettomuudesta saatujen kokemusten huomioon ottamiseksi.

b. Ydinturvallisuudirektiivi

Fukushiman ydinonnettomuuden jälkeen komissio teki kattavan riski- ja turvallisuusarvion kaikista EU:n ydinvoimaloista. Siinä arvioitiin ydinlaitosten



turvallisuutta ja sietokykyä äärimmäisten luonnonilmiöiden varalta. Komissio antoi EU:n turvallisuusvaatimuksista yleisesti ottaen myönteisen arvion mutta korosti, että johdonmukaisuutta jäsenvaltioiden välillä on parannettava ja päästävä samalle tasolle kansainvälisten parhaiden käytäntöjen kanssa ([COM\(2012\)0571](#)). Komissio laati yhdessä Euroopan ydinturvallisuusviranomaisten ryhmän kanssa vertaisarvioidut kansalliset toimintasuunnitelmat EU:n reaktoreiden fyysisten parannusten suunnittelemiseksi.

EU:n laajuiset ydinvoimaloiden turvallisuussäännöt saatettiin ajan tasalle vuonna 2014 ([direktiivi 2014/87/Euratom](#)). Helmikuussa 2015 komissio ehdotti, että Euratomin perustamissopimuksen 41 ja 44 artiklassa määrättyjä tietovaatimuksia tarkistettaisiin niiden mukauttamiseksi uuteen poliittiseen kehitykseen.

Komissio antoi vuonna 2018 ehdotuksen neuvoston asetukseksi kansainvälisen ydinturvallisuusyhteistyön eurooppalaisen välineen perustamisesta ([neuvoston asetus \(Euratom\) 2021/948](#)). Ehdotus perustuu Euratomin perustamissopimukseen, ja sillä korvataan aiempi ydinturvallisuuteen liittyvää yhteistyötä varten perustettu väline ja täydennetään naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välinettä ([COM\(2018\)0462](#)).

Uusi kansainvälisen ydinturvallisuusyhteistyön eurooppalainen väline tuli voimaan kesäkuussa 2021, ja sen määrärahat vuosiksi 2021–2027 ovat 300 miljoonaa euroa.

2. Säteilysuojelu

Ionisoivalle säteilylle altistuminen aiheuttaa merkittävän vaaran ihmisten terveydelle ja ympäristölle. Joulukuussa 2013 annetussa neuvoston direktiivissä [2013/59/Euratom](#) vahvistettiin turvallisuutta koskevat perusnormit ionisoivalle säteilylle altistumisesta aiheutuvilta vaaroilta suojelemiseksi. Direktiivillä yksinkertaistettiin unionin lainsäädäntöä, sillä se korvasi viisi direktiiviä, ja siinä otettiin käyttöön sitovia vaatimuksia, jotka koskevat suojautumista altistumiselta sisäilman radonille, rakennusmateriaalien käyttöä ja ydinlaitosten radioaktiivisten päästöjen ympäristövaikutusten arviointia. Toisessa neuvoston direktiivissä ([2013/51/Euratom](#)) säädettiin juomavedessä olevien radioaktiivisten aineiden seuraamisesta.

Useissa asetuksissa (esim. [komission täytäntöönpanoasetus \(EU\) 2020/1158](#)) on säädetty unionin ulkopuolisista maista peräisin olevien maataloustuotteiden tuontiedellytyksistä Tšernobylin ydinvoimalaonnettomuuden jälkeen. [Neuvoston asetuksessa \(Euratom\) 2016/52](#) säädetään elintarvikkeiden ja rehujen radioaktiivisen saastumisen sallituista enimmäistasoista ydinonnettomuuden tai muun säteilyhäätätilanteen jälkeen.

[Brexitin jälkeen ydinenergia-alan suhteita](#) säännellään [Ison-Britannian ja Euratomin välisellä sopimuksella](#), jossa määrätään vakaista puitteista yhteistyön ja kaupan jatkamiselle Ison-Britannian kanssa tällä alalla.

3. Radioaktiivisten aineiden ja jätteen kuljettaminen

EU:ssa otettiin vuonna 1992 käyttöön ennakkolupajärjestelmä radioaktiivisen jätteen siirtoja varten. Järjestelmää muutettiin merkittävästi marraskuussa 2006 radioaktiivisen jätteen ja käytetyn ydinpolttoaineen siirtojen valvonnasta ja tarkkailusta annetulla neuvoston direktiivillä [2006/117/Euratom](#). Sen 20 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle kolmen vuoden välein kertomus direktiivin täytäntöönpanosta. Neuvoston asetuksessa ([Euratom](#)) N:o [1493/93](#) vahvistettiin säännöt radioaktiivisten aineiden jäsenvaltioiden välisten siirtojen valvonnan jatkamisesta.



4. Jätehuolto

EU:n ydinjätehuoltoa koskeva lainsäädäntökehys perustettiin vuonna 2011 annetulla neuvoston direktiivillä [2011/70/Euratom](#), jolla otettiin käyttöön käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen vastuullista ja turvallista huoltoa koskeva yhteisön kehys. Direktiivissä säädetään loppusijoituslaitosten rakentamista ja ylläpitoa koskevien kansallisten ohjelmien tiivistä seurannasta ja oikeudellisesti sitovista turvallisuusvaatimuksista. Jäsenvaltiot julkaisivat ensimmäiset kansalliset ohjelmansa vuonna 2015, ja niiden on toimitettava kansalliset kertomuksensa direktiivin täytäntöönpanosta kolmen vuoden välein.

5. Käytöstä poistaminen

Ydinlaitoksen käytöstä poistamiseen kuuluu monia erilaisia toimia laitoksen sulkemisesta ja ydinmateriaalin poistamisesta alueen ennallistamiseen ja säteilyvaarojen täydelliseen poistamiseen, ja se on viime kädessä jäsenvaltioiden vastuulla. Komissio hyväksyi kesäkuussa 2018 kaksi ehdotusta neuvoston asetukseksi ydinlaitosten käytöstä poistamista ja radioaktiivisen jätteen huoltoa koskevien erityisten rahoitusohjelmien perustamisesta ([COM\(2018\)0466](#) ja [COM\(2018\)0467](#)). Ne liittyvät Bulgariassa (Kozloduy), Slovakiassa (Bohunice) ja Liettuassa (Ignalina) sijaitseviin ydinvoimalaitoksiin, mukaan lukien komission yhteisen tutkimuskeskuksen neljässä toimipaikassa sijaitsevat ydintutkimuslaitokset. Vuosien 2021–2027 määrärahoiksi ehdotettiin

- Kozloduy- ja Bohunice-ohjelmiin 466 miljoonaa euroa siten, että vuosina 2021–2027 sovellettava unionin yhteisrahoitusosuuden enimmäismäärä on 50 prosenttia
- Ignalina-ohjelmaan 552 miljoonaa euroa siten, että vuosina 2021–2027 sovellettava unionin yhteisrahoitusosuuden enimmäismäärä on 86 prosenttia.

Neuvoston asetukset ([Euratom](#)) [2021/100](#) ja ([EU](#)) [2021/101](#) hyväksyttiin 25. tammikuuta 2021. Ne tulivat voimaan 21. helmikuuta 2021 ja niitä on sovellettu 1. tammikuuta 2021 alkaen.

6. Ydinmateriaalien suojoimet

On hyväksytty ja muutettu useita säädöksiä, joiden tarkoituksena on luoda suojoitimi järjestelmä sen varmistamiseksi, että ydinmateriaaleja käytetään ainoastaan käyttäjien ilmoittamiin tarkoituksiin ja että kansainvälisiä velvoitteita, esimerkiksi komission asetusta ([Euratom](#)) N:o [302/2005](#), noudatetaan. Nämä suojoimet kattavat koko ydinpolttoainekierron aina jäsenvaltioissa tapahtuvasta ydinmateriaalien louhimisesta tai unionin ulkopuolisista maista tuomisesta vientiin EU:n ulkopuolelle. Komissio vastaa siviilikäyttöön tarkoitettun ydinmateriaalin tarkistamisesta EU:ssa.

B. Ydinalan tutkimus, koulutus ja tiedottaminen

Ydinalan tutkimusta rahoitetaan EU:ssa monivuotisten puiteohjelmien avulla. Euratomin ydinalan tutkimuksen ja koulutuksen puiteohjelma täydentää tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelmaa Horisontti 2020, mutta se on kuitenkin erillinen ohjelma. Euratomin puiteohjelmaan osoitettiin vuosiksi 2021–2025 yhteensä 1,38 miljardin euron määrä, joka jakautui kolmeen erilliseen ohjelmaan: välilliset toimet fuusioenergiatutkimuksen alalla (583 miljoonaa euroa), ydinfissio ja säteilysuojelu (266 miljoonaa euroa) ja komission yhteisen tutkimuskeskuksen suorat toimet (532 miljoonaa euroa).



EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentin rooli päätöksenteossa on Euratomin perustamissopimuksen mukaisesti vähäinen, koska sitä ainoastaan kuullaan. Parlamentti on kuitenkin korostanut johdonmukaisesti, että EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden välistä vastuunjako on selvennettävä ja EU:n yhteistä kehystä on vahvistettava useiden ydinvoimaloita koskevien näkökohtien osalta. Lisäksi parlamentti on todennut pitävänsä tärkeänä turvallisuus- ja ympäristönsuojeluvaatimusten parantamista.

[Heinäkuussa 2011 antamassaan päätöslauselmassa](#) energiainfrastruktuurien painopisteistä vuodelle 2020 ja sen jälkeen parlamentti kannatti komission päätöstä ottaa käyttöön stressitestejä EU:n ydinvoimaloita varten. Maaliskuussa 2013 annetussa [täydentävässä päätöslauselmassa](#) tuotiin esiin komission vuonna 2012 tekemien stressitestien puutteita ja pyydettiin, että testeihin sisällytetään jatkossa uusia kriteerejä, jotka koskevat erityisesti materiaalien kulumista, inhimillisiä virheitä ja vikoja reaktoriastioiden sisällä. Parlamentti vaati toteuttamaan täysimääräisesti turvallisuuden parantamistoimet.

Ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollosta [kesäkuussa 2011 vahvistamassaan ensimmäisen käsittelyn kannassa](#) parlamentti tuki komission ehdotusta kieltää radioaktiivisen jätteen vienti kokonaan, kun taas neuvosto kannatti viennin sallimista erittäin tiukoin ehdoin.

Fukushiman onnettomuuden jälkeen 14. maaliskuuta 2013 antamassaan [pätöslauselmassa Euroopan unionin ydinvoimalaitosten riski- ja turvallisuusarvioinneista](#) ("stressitesteistä") parlamentti tuki komission päätöstä tarkistaa Euroopan ydinlaitokset stressitestien avulla mutta arvosteli niiden suppeaa soveltamisalaa ja kehotti sisällyttämään niihin tulevaisuudessa lisäkriteereitä.

Parlamentti vahvisti [lokakuussa 2013 ensimmäisen käsittelyn kantansa](#) ehdotukseen neuvoston direktiiviksi turvallisuutta koskevien perusnormien vahvistamisesta ionisoivasta säteilystä aiheutuville vaaroille suojelemiseksi ja pyysi siinä jälleen oikeusperustan muuttamista. Se laajensi direktiivin soveltamisalan kaikkiin suunniteltuihin, vallitseviin tai tahattomiin altistumistilanteisiin tai säteilyvaaratilanteisiin, tiukensi sallitun altistumisen annosrajoja ja vahvisti seuraamuksia ja vahinkojen korjaamista. Se myös paransi yleisölle tiedottamista koskevaa järjestelmää.

Komissio teki 21. huhtikuuta 2021 useita muutoksia EU:n luokitusjärjestelmäasetukseen ([asetus \(EU\) 2020/852](#)), joka tuli voimaan heinäkuussa 2020. Muutoksilla ydinenergia sisällytettiin luokitusjärjestelmään. Ilmastoluokitusta koskevaan delegoituun säädökseen ([komission delegoitu asetukset \(EU\) 2021/2139](#)) sisältyvissä säännöissä vahvistetaan yksityiskohtaiset vihreän rahoituksen kriteerit mutta jätetään ulkopuolelle kaasun- ja ydinvoima, joista parlamentti tekee päätöksen myöhemmässä vaiheessa.

Parlamentti antoi 1. maaliskuuta 2022 [pätöslauselman Venäjän hyökkäyksestä Ukrainaa vastaan](#) ja torjui siinä "ehdottomasti Venäjän retoriikan, joka viittaa mahdolliseen joukkotuhoaseiden käyttöön", muistutti Venäjää sen kansainvälisistä velvoitteista ja varoitti vaaroista, joita liittyy konfliktin kärjistymiseen ydinasekonfliktiksi.

Parlamentti antoi [7. huhtikuuta 2022 päätöslauselman](#) Eurooppa-neuvoston 24.–25. maaliskuuta 2022 pidetyn kokouksen päätelmistä, mukaan lukien Ukrainaa



vastaan käytävän sodan viimeisin kehitys ja EU:n pakotteet Venäjälle ja niiden täytäntöönpano. Siinä parlamentti vaati lisää rangaistustoimenpiteitä, esimerkiksi, ”että venäläisen öljyn, hiilen, ydinpolttoaineen ja kaasun tuonti kielletään välittömästi ja kokonaan”, suunnitelmaa, jolla turvataan EU:n energian toimitusvarmuus, sekä strategiaa ”pakotteiden asteittaiseksi poistamiseksi, jos Venäjä toteuttaa toimia Ukrainan itsenäisyyden [...]”. Parlamentti tuomitsi myös sen, että Venäjän joukot ovat ottaneet haltuunsa Ukrainan alueella sijaitsevia toiminnassa olevia tai käytöstä poistettuja ydinlaitoksia ja ydinlaitosalueita.

Parlamentti vastusti [ilmastoluokitusjärjestelmää koskevaa komission delegoitua säädöstä](#), jolla tietyt kaasuun ja ydinvoimaan liittyvät toiminnot sisällytettiin tiukoin edellytyksin EU:n luokitusjärjestelmän kattamien taloudellisten toimintojen luetteloon. Se päätti kuitenkin 11. heinäkuuta 2022 olla vastustamatta komission ehdotusta.

Lisätietoja tästä aiheesta on [teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliovaliokunnan](#) (ITRE) verkkosivustolla.

Corinne Cordina
10/2023



2.5. YMPÄRISTÖPOLITIikka



2.5.1. YMPÄRISTÖPOLITIIKAN YLEISET PERIAATTEET JA PERUSLINJAUKSET

Euroopan unionin ympäristöpolitiikka perustuu ennalta varautumiseen, ennalta ehkäisyyn, ympäristövahinkojen torjumiseen ensisijaisesti niiden lähteellä ja aiheuttamisperiaatteeseen. EU:lla on edessään monimutkaisia ympäristöongelmia ilmastonmuutoksesta ja luonnon monimuotoisuuden köyhtymisestä luonnonvarojen ehtymiseen ja saastumiseen. Ympäristöpolitiikasta on viime aikoina tullut EU:n poliittisen päätöksenteon päänäyttämö, kun komissio esitteli Euroopan vihreän kehityksen ohjelman (2019), joka on sen talouskasvustrategian tärkein veturi.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 11 ja 191–193 artikla. EU on toimivaltainen kaikilla ympäristöpolitiikan aloilla, joita ovat esimerkiksi ilman ja vesien saastuminen, jätehuolto ja ilmastonmuutos. Sen toimintaa rajoittavat toissijaisuusperiaate ja neuvoston yksimielisyyden vaatimus asioissa, jotka liittyvät verotukseen, kaavoitukseen, maankäyttöön, vesivarojen määrän hallintaan, energialähteiden valintaan ja energiahuollon rakenteeseen.

LÄHTÖKOHDAT JA KEHITYS

EU:n ympäristöpolitiikka sai alkunsa vuonna 1972 Pariisissa pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa, jossa maiden johtajat (juuri pidetyn YK:n ensimmäisen ympäristökokouksen jälkimainingeissa) totesivat, että yhteisö tarvitsee talouspolitiikan rinnalle ympäristöpolitiikan, ja kehottivat laatimaan ympäristöalan toimintaohjelman. Vuonna 1987 hyväksytyllä yhtenäisasiakirjalla perussopimukseen otettiin uusi ”ympäristöosasto”, joka muodosti yhteisen ympäristöpolitiikan ensimmäisen oikeusperustan. Tavoitteeksi asetettiin ympäristön laadun säilyttäminen, ihmisten terveyden suojeleminen ja luonnonvarojen järkevä käyttö. Perussopimusten myöhemmillä muutoksilla lujitettiin unionin sitoutumista ympäristönsuojeluun ja Euroopan parlamentin roolia sen kehittämisessä. Maastrichtin sopimuksella (1993) ympäristöasioista tehtiin EU:n virallinen politiikanala, otettiin käyttöön yhteispäätösmenettely ja aloitettiin määräenemmistöpäätöksenteon yleinen soveltaminen neuvostossa. Amsterdamin sopimuksella (1999) vahvistettiin velvoite ottaa ympäristönsuojelu huomioon EU:n kaikilla politiikanaloilla kestävä kehityksen edistämiseksi. Lissabonin sopimuksen (2009) myötä erityistavoitteeksi tuli ilmastonmuutoksen torjunta ([2.5.2](#)) kuten myös kestävä kehitys suhteessa kolmansiin maihin. Lissabonin sopimuksessa EU:lle annettiin myös oikeushenkilöllisyys, minkä ansiosta se voi tehdä kansainvälisiä sopimuksia. Nämä edistysaskeleet vahvistivat EU:n roolia keskeisenä toimijana ympäristöasioissa maailmanlaajuisesti. EU näytti tietä keskeisillä aloitteilla, kuten Euroopan vihreän kehityksen ohjelmalla ja [eurooppalaisella ilmastolailla](#).

YLEISET PERIAATTEET

EU:n ympäristöpolitiikka perustuu ennalta varautumiseen, ennalta ehkäisyyn, ympäristövahinkojen torjumiseen ensisijaisesti niiden lähteellä ja



aiheuttamisperiaatteeseen. Ennalta varautumisen periaate on riskinhallintaväline, jota käytetään, kun ei ole tieteellistä varmuutta tietyn toiminnan tai toimen ihmisten terveydelle tai ympäristölle mahdollisesti aiheuttamasta riskistä. Esimerkiksi kun tuotteella epäillään olevan mahdollisia haitallisia vaikutuksia ja jos objektiivinen tieteellinen arviointikaan ei poista epävarmuutta asiasta, tuote poistetaan markkinoilta tämän periaatteen mukaisesti. Tällaisten toimien on oltava syrjimättömiä ja oikeasuhteisia, ja niitä on tarkasteltava uudelleen, kun asiasta saadaan uutta tieteellistä tietoa.

Aiheuttamisperiaate otettiin käyttöön [ympäristövastuudirektiivillä](#), jonka tarkoituksena on estää tai korjata ympäristövahinkoja, jotka aiheuttavat haittaa suojelluille lajeille tai elinympäristöille, vesille ja maaperälle. Kun toiminnanharjoittajat harjoittavat tietynlaista ammatillista toimintaa, kuten vaarallisten aineiden kuljetusta, tai toiminnanharjoittajien toiminta aiheuttaa päästöjä vesiin, niiden on toteutettava ehkäiseviä toimenpiteitä, jos on olemassa välittömän ympäristövahingon uhka. Jos vahinko on jo tapahtunut, toiminnanharjoittajien on toteutettava tarvittavat toimenpiteet vahingon korjaamiseksi ja vastattava kustannuksista. Direktiivin soveltamisalaa on laajennettu kolmesti siten, että se kattaa nyt myös kaivannaisjätehuollon, geologisten varastointipaikkojen toiminnan sekä avomeren öljyn- ja kaasunporaustoiminnan turvallisuuden.

Ympäristönäkökohtien sisällyttämisestä EU:n muihin politiikanaloihin on tullut tärkeä osa unionin politiikkaa Cardiffissa vuonna 1998 pidetyn Eurooppa-neuvoston kokouksen jälkeen. Viime vuosina ympäristönäkökohtien huomioon ottaminen on edistynyt merkittävästi esimerkiksi energiapolitiikan alalla. EU:n ilmasto- ja energiapaketteja on viety eteenpäin rinnakkain, ja siirtymisestä kilpailukykyiseen vähähiiliseen talouteen vuoteen 2050 mennessä on laadittu suunnitelma.

Joulukuussa 2019 komissio esitteli Euroopan vihreän kehityksen ohjelman, jonka tuella Euroopasta pyritään tekemään maailman ensimmäinen ilmastoneutraali maanosa. Vuonna 2021 hyväksyttiin [eurooppalainen ilmastolaki](#), jossa EU sitoutuu saavuttamaan ilmastoneutraaliuden vuoteen 2050 mennessä ja jossa asetettiin tavoitteeksi vähentää kasvihuonekaasujen nettopäästöjä vähintään 55 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä.

PERUSLINJAUKSET

A. Ympäristöalan toimintaohjelmat

Vuodesta 1973 lähtien komissio on julkaissut monivuotisia ympäristöalan toimintaohjelmia, joissa esitetään tulevia ympäristöpoliittisia säädösehdotuksia ja tavoitteita. Toukokuussa 2022 tuli voimaan [kahdeksas ympäristöohjelma](#), kun EU sopi oikeudellisesti yhteisestä ympäristöpoliittisesta toimintaohjelmasta vuoden 2030 loppuun saakka.

Siinä vahvistetaan seitsemännen toimintaohjelman vuoteen 2050 ulottuva visio, joka on hyvä elämä maapallon resurssien rajoissa.

Uudella ohjelmalla tuetaan Euroopan vihreän kehityksen ohjelman ympäristö- ja ilmastotavoitteita, ja se perustuu niihin. Kuusi ensisijaista tavoitetta ovat seuraavat:

- vuodelle 2030 asetetun kasvihuonekaasupäästöjen vähennystavoitteen saavuttaminen ja ilmastoneutraaliuden saavuttaminen vuoteen 2050 mennessä
- sopeutumiskyvyn parantaminen, palautumis- ja selviytymiskyvyn vahvistaminen sekä haavoittuvuuden vähentäminen ilmastomuutoksen edessä



- eteneminen kohti uusintavan kasvun mallia, talouskasvun irrottaminen luonnonvarojen käytöstä ja ympäristön tilan heikkenemisestä sekä kiertotalouteen siirtymisen nopeuttaminen
- pyrkimys saavuttaa saasteettomuustavoite muun muassa ilman, veden ja maaperän osalta, ja eurooppalaisten terveyden ja hyvinvoinnin suojeleminen
- luonnon monimuotoisuuden suojeleminen, säilyttäminen ja ennallistaminen sekä luonnonpääoman, erityisesti ilman, veden, maaperän, metsien, makean veden, kosteikkojen ja meren ekosysteemien, parantaminen
- tuotantoon ja kulutukseen liittyvien keskeisten ympäristö- ja ilmastopaineiden vähentäminen erityisesti energian, teollisuuden kehittämisen, rakennusten, infrastruktuurin, liikkumisen ja elintarvikejärjestelmän aloilla.

B. Horisontaaliset strategiat

EU esitti vuonna 2001 ensimmäisen **kestävän kehityksen strategiansa**, jolla Lissabonin strategiaan lisättiin ympäristöulottuvuus. YK hyväksyi vuonna 2015 kestävän kehityksen toimintaohjelman Agenda 2030, ja vastauksena siihen komissio julkaisi vuonna 2016 tiedonannon ”Seuraavat toimet Euroopan kestävän tulevaisuuden varmistamiseksi – Kestävyyttä edistävät EU:n toimet”, jossa esitetään, miten kestävän kehityksen tavoitteet voidaan sisällyttää EU:n poliittisiin painopisteisiin.

Komissio julkaisi tammikuussa 2019 kestävän kehityksen tavoitteista pohdinta-asiakirjan ”[Kohti kestävää Eurooppaa vuoteen 2030 mennessä](#)”. Siinä esitellään kolme skenaariota kestävän kehityksen tavoitteisiin pyrkimistä varten. Euroopan parlamentti on antanut tukensa pisimmälle menevälle skenaariolle. Sen mukaan kaikkia EU:n ja jäsenvaltioiden toimia ohjataan määrittelemällä erityiset kestävän kehityksen tavoitteiden täytäntöönpanoa koskevat tavoitteet, ehdottamalla käytännöllisiä ja aikaan sidottuja suoritteita vuodeksi 2030 ja ottamalla käyttöön mekanismi kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamisessa tapahtuneen edistymisen seuraamiseksi ja siitä raportoimiseksi.

Vuonna 2011 EU hyväksyi vuoteen 2020 ulottuvan biodiversiteettistrategiansa, jossa esitetään YK:n biodiversiteettisopimuksen yhteydessä tehdyt sitoumukset. Kyseessä on tärkein kansainvälinen biologista monimuotoisuutta käsittelevä sopimus, ja EU on sen osapuoli. Edistääkseen keskusteluja vuoden 2020 jälkeisestä maailmanlaajuisesta biodiversiteettikehityksestä (vuoden 2022 YK:n biodiversiteettikonferenssi (COP15)) komissio esitteli toukokuussa 2020 [vuoteen 2030 ulottuvan EU:n biodiversiteettistrategian](#), joka on kattava, kunnianhimoinen ja pitkän aikavälin suunnitelma luonnon suojelemiseksi ja ekosysteemien tilan heikkenemisen pysäyttämiseksi. Kesäkuussa 2021 parlamentti hyväksyi tämän strategian ja esitti uusia ehdotuksia sen vahvistamiseksi.

Komissio esitteli toukokuussa 2020 Euroopan vihreän kehityksen ohjelman yhteydessä [Pelloilta pöytään -strategiansa](#), jonka tavoitteena on tehdä elintarvikejärjestelmistä oikeudenmukaisia, terveyttä edistäviä ja ympäristöä säästäviä. Parlamentti [kannatti](#) laajalti strategian visiota ja tavoitteita lokakuussa 2021.

C. Kansainvälinen yhteistyö ympäristöasioissa

EU:lla on tärkeä rooli kansainvälisissä ympäristöneuvotteluissa. Se on sopimuspuolena lukuisissa maailmanlaajuisissa sekä laajemmissa ja suppeammissa alueellisissa monenvälisissä ympäristösopimuksissa, jotka koskevat monia aihealueita, kuten



ympäristönsuojelua ja luonnon monimuotoisuutta, ilmastonmuutosta sekä rajat ylittävää ilman tai veden pilaantumista. EU auttoi laatimaan useita merkittäviä kansainvälisiä sopimuksia, jotka hyväksyttiin vuonna 2015 YK:n tasolla. Esimerkkinä voidaan mainita kestävän kehityksen toimintaohjelma Agenda 2030 (johon sisältyy 17 maailmanlaajuista kestävän kehityksen tavoitetta ja 169 niihin liittyvää alatavoitetta), Pariisin ilmastopöytäkirja ja Sendain kehys katastrofiriskien vähentämiseksi. Unionista tuli myös luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskevan yleissopimuksen (CITES) sopimuspuoli, mikä korostaa sen sitoutumista luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen ja luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan torjuntaan.

D. Ympäristövaikutusten arviointi ja kansalaisten osallistuminen

Ympäristöön todennäköisesti merkittävästi vaikuttaville yksityisille tai julkisille hankkeille, kuten moottoriteiden tai lentoasemien rakentamiselle, on tehtävä ympäristövaikutusten arviointi (YVA). Lisäksi erilaisille julkisille suunnitelmille ja ohjelmille (jotka koskevat esim. maankäyttöä, liikennettä, energiaa, jätettä tai maataloutta) on tehtävä strateginen ympäristöarviointi (SYA). Ympäristönäkökohdat otetaan huomioon jo suunnitteluvaiheessa ja mahdolliset vaikutukset voidaan näin ottaa huomioon ennen hankkeen hyväksymistä, jotta varmistetaan ympäristönsuojelun korkea taso. Molemmissa tapauksissa kansalaisten kuuleminen on olennaista. Menettely perustuu Århusin yleissopimukseen, joka on YK:n Euroopan talouskomission (UNECE) puitteissa vuonna 2001 voimaantullut monenvälinen ympäristösopimus ja jonka sopimuspuolia EU ja kaikki sen jäsenvaltiot ovat. Siinä taataan kansalaisille kolme oikeutta: oikeus osallistua päätöksentekoon ympäristöasioissa, oikeus saada viranomaisten hallussa olevaa ympäristötietoa (esim. ympäristön tilasta tai sen vaikutuksista ihmisten terveyteen) ja oikeus oikeussuojakeinoihin, jos kahta muuta oikeutta loukataan.

E. Täytäntöönpano, valvonta ja seuranta

EU:n ympäristöalan lainsäädäntöä on kehitetty 1970-luvulta lähtien. Nykyisin voimassa on satoja direktiivejä, asetuksia ja päätöksiä. EU:n ympäristöpolitiikan tehokkuus riippuu kuitenkin olennaisesti siitä, miten se pannaan täytäntöön kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla, ja puutteellinen soveltaminen ja valvonta on edelleen merkittävä ongelma. Tärkeää on seuranta – sekä ympäristön tilan seuranta että EU:n ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon seuranta.

Jotta voidaan vaikuttaa jäsenvaltioiden välisiin suuriin eroihin säännösten täytäntöönpanossa EU hyväksyi vuonna 2001 (ei-sitovia) [vähimmäisvaatimuksia ympäristötarkastuksille](#). EU:n ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon tehostamiseksi jäsenvaltiot veloitetaan säätämään tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia [rikosoikeudellisia seuraamuksia](#) kaikkein vakavimmista ympäristörikoksista. Tällaisia rikoksia ovat muun muassa aineiden laitton saattaminen tai päästäminen ilmaan, maaperään tai veteen, luonnonvaraisten eläimien ja kasvien laitton kauppaaminen, otsonikerrosta heikentävien aineiden laitton kauppaaminen ja jätteen laitton kuljettaminen ja hävittäminen. Euroopan unionin verkko ympäristölainsäädännön voimaansaattamiseksi ja täytäntöönpanemiseksi (IMPEL) on EU:n jäsenvaltioiden, liittymisneuvotteluja käyvien maiden ja jäsenehdokasmaiden sekä Norjan ympäristöviranomaisten kansainvälinen verkosto, jolla pyritään tehostamaan täytäntöönpanoa luomalla päätöksentekijöiden, ympäristötarkastajien ja



täytäntöönpanosta vastaavien virkamiesten käyttöön foorumi, jolla he voivat vaihtaa ajatuksia ja parhaita käytäntöjä.

Toukokuussa 2016 komissio esitteli [ympäristöpolitiikan täytäntöönpanon arvioinnin](#), uuden välineen, jonka avulla pyritään EU:n ympäristölainsäädännön kattavaan täytäntöönpanoon. Sillä täydennetään komission ”toimivuustarkastusta” (säätelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskeva ohjelma eli REFIT), jossa seurataan voimassa olevan EU:n lainsäädännön velvoitteita tavoitteena yksinkertaistaa lainsäädäntöä ja alentaa sen kustannuksia.

Vuonna 1990 Kööpenhaminaan perustettiin Euroopan ympäristökeskus ([EYK](#)). Sen tarkoituksena on tukea ympäristöpolitiikan kehittämistä, toteuttamista ja arviointia ja tiedottaa kansalaisille ympäristöasioista. Vuonna 2020 se julkaisi [kuudennen ympäristön tilaa koskevan kertomuksensa](#), jossa käsitellään Euroopan ympäristön tilaa ja tulevaisuutta.

EU:lla on myös Euroopan maanseurantaohjelma ([Copernicus](#)), joka tarjoaa satelliittihavaintoihin perustuvaa tietoa maasta, merestä ja ilmakehästä sekä ilmastonmuutoksesta. Epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskeva eurooppalainen rekisteri ([eurooppalainen PRTR-rekisteri](#)) kerää keskeisiä ympäristötietoja yli 30 000 teollisuuslaitoksesta EU:ssa.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentilla on tärkeä rooli EU:n ympäristöpolitiikan laatimisessa. Kahdeksannella vaalikaudella (2014–2019) se käsitteli muun muassa lainsäädäntöä, joka perustuu kiertotaloutta koskevaan toimintasuunnitelmaan (jätteet, akut, romuajoneuvot, kaatopaikat jne.), sekä ilmastonmuutokseen liittyviä aiheita (Pariisin sopimuksen ratifiointi, taakanjako, EU:n ilmastonmuutossitoumuksiin liittyvää maankäyttöä, maankäytön muutoksia ja metsätaloutta koskeva tilinpito, päästökauppajärjestelmän uudistaminen jne.).

Parlamentti on toistuvasti todennut, että on ensisijaista tehostaa lainsäädännön täytäntöönpanoa. Päätöslausemassaan ”Enemmän hyötyä irti EU:n ympäristötoimenpiteistä: luottamuksen lisääminen parantamalla tietämystä ja reagointia” se kritisoi sitä, ettei ympäristölainsäädäntöä ole pantu tyydyttävästi täytäntöön jäsenvaltioissa, ja antoi useita suosituksia täytäntöönpanon tehostamiseksi, kuten parhaiden käytäntöjen vaihto jäsenvaltioiden sekä alue- ja paikallisviranomaisten välillä. Parlamentti on yhdeksännellä vaalikaudella (2019–2024) ollut keskeisessä asemassa keskusteltaessa ehdotuksista, joita komissio on esittänyt osana Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa. Se on sekä reagoinut ehdotuksiin että tuonut esiin, millä alueilla se haluaa nähdä lisää tavoitteita ja toimia. Parlamentti julisti 29. marraskuuta 2019 ilmasto- ja ympäristöhätätilan Eurooppaan ja koko maailmaan. Lokakuussa 2021 parlamentti hyväksyi jäsenvaltioiden kanssa neuvotellun [muutetun Århusin asetuksen](#), jolla laajennetaan tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa.

Vuonna 2021 parlamentti hyväksyi myös [eurooppalaisen ilmastolain](#), joka sitoo EU:ta oikeudellisesti toteuttamaan ilmastotoimia. Lisäksi huhtikuussa 2023 parlamentti hyväksyi 55-valmiuspaketin puitteissa lainsäädäntöä, jolla pyritään saavuttamaan ilmastotavoitteet.



Lisätietoja aiheesta on [ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunnan \(ENVI\) verkkosivustolla](#).

Maria-Mirela Curmei / Christian Kurrer
10/2023



2.5.2. ILMASTONMUUTOKSEN TORJUMINEN

Euroopan unioni on yksi eniten kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen panostavista suurista talouksista. Vuonna 2020 [EU:n kasvihuonekaasupäästöt olivat vähentyneet 31 prosentilla](#) vuoden 1990 tasosta ja saavuttivat alhaisimman tason 30 vuoteen. Tämä ylitti Kioton pöytäkirjan mukaisen EU:n tavoitteen vähentää päästöjä 20 prosentilla vuoteen 2020 mennessä. Vuonna 2019 komissio esitteli Euroopan vihreän kehityksen ohjelman, ja se ehdottaa nyt erilaisia toimenpiteitä, joiden tavoitteena on Pariisin sopimuksen mukaisesti nostaa kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskevaa EU:n vuoden 2030 tavoitetta 55 prosenttiin ja tehdä EU:n taloudesta ilmastoneutraali vuoteen 2050 mennessä.

OIKEUSPERUSTA JA TAVOITTEET

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 191 artiklassa ilmastonmuutoksen torjuminen mainitaan yhtenä EU:n ympäristöpolitiikan tavoitteista.

TAUSTA

Ihmisen toiminnasta, esimerkiksi fossiilisten polttoaineiden polttamisesta, metsien hävittämisestä ja maanviljelystä, syntyy kasvihuonekaasuja, kuten hiilidioksidi- (CO₂), metaani- (CH₄) ja typpioksiduulipäästöjä (N₂O) sekä fluorattujen hiilivetyjen päästöjä. Nämä kasvihuonekaasut estävät lämpösäteilyn pääsyä takaisin avaruuteen ja aiheuttavat näin ilmaston lämpenemistä. Maaliskuussa 2023 julkaistun hallitustenvälisen ilmastonmuutospaneelin (IPCC) [kuudennen ilmastonmuutosraportin](#) mukaan parhaat arviot maapallon keskilämpötilan noususta vuosisadan loppuun mennessä vaihtelevat 1,4 celsiusasteesta 4,4 celsiusasteeseen.

Ilmaston lämpeneminen on aiheuttanut ja aiheuttaa tulevaisuudessa lisää äärimmäisiä sääilmiöitä (kuten tulvat, kuivuus, rankkasateet ja helleaallot), metsäpaloja, jäätiköiden sulamista ja merenpinnan nousua, luonnon monimuotoisuuden häviämistä, kasvitautien ja tuholaisien esiintymistä, puutetta ruoasta ja juomavedestä, aavikoitumista sekä muuttovirtoja ihmisten paetessa näitä vaaroja. Tiede on osoittanut, että peruuttamattomien ja katastrofaalisten muutosten riskit lisääntyvät huomattavasti, jos ilmasto lämpenee yli kahdella tai edes puolellatoista celsiusasteella esiteollisista ajoista.

Vuonna 2006 julkaistun Sternin raportin mukaan ilmaston lämpenemisen hallinta maksaisi vuosittain yhden prosentin maailman bruttokansantuotteesta. Jos mitään ei tehdä, kustannukset ovat vuosittain vähintään 5 prosenttia ja pahimmassa tapauksessa jopa 20 prosenttia maailman bruttokansantuotteesta. Vähähiiliseen talouteen tehtäviin investointeihin tarvittaisiin siis vain pieni osa maailman bruttokansantuotteesta, ja ilmastonmuutoksen torjuminen tuottaisi puolestaan paljon suurempaa nettohyötyä.

Kioton pöytäkirja oli ensimmäinen kansainvälinen sopimus, jossa asetettiin oikeudellisesti sitovat tavoitteet kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi. Se hyväksyttiin 11. joulukuuta 1997 ja tuli voimaan vuonna 2005. Pöytäkirjan on ratifioinut 192 osapuolta, ja kansainvälisenä sopimuksena se on merkittävä virstanpylväs ilmastonmuutoksen torjumisessa. Teollisuusmaat sitoutuivat siinä vähentämään kasvihuonekaasupäästöjään sovittujen yksilöllisten tavoitteiden



mukaisesti ja noudattaen periaatetta yhteisistä mutta eriytetyistä vastuista ja niitä vastaavista valmiuksista. Ensimmäisen yleismaailmallinen sopimus ilmastomuutoksen torjumiseksi hyväksyttiin joulukuussa 2015 Pariisissa pidetyssä Yhdistyneiden kansakuntien ilmastomuutosta koskevan puitesopimuksen osapuolten 21. kokouksessa (COP 21). Pariisin sopimuksessa pyritään pitämään maapallon keskilämpötilan nousu ”selvästi alle” kahdessa celsiusasteessa ja mieluiten 1,5 celsiusasteessa esiteollisella kaudella vallinneeseen tasoon verrattuna. Tähän tavoitteeseen pääsemiseksi osapuolet pyrkivät saavuttamaan mahdollisimman pian kasvihuonekaasupäästöjen globaalin päästöhuipun ja nollanettopäästöt tämän vuosisadan toisella puoliskolla. Rahoituksen olisi oltava näiden tavoitteiden mukaista. Ensimmäistä kertaa kaikkien osapuolten on toteutettava kunnianhimoisia toimia kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi noudattaen periaatetta yhteisistä mutta eriytetyistä vastuista ja niitä vastaavista valmiuksista, mikä tarkoittaa, että jokaisen osapuolen on toimittava tilanteensa ja käytettävissään olevien mahdollisuuksiensa mukaisesti. Niiden on päivitettävä viiden vuoden välein ilmasto koskevat toimintasuunnitelmansa (”kansallisesti määritellyt panoksensa”) ja tiedotettava niistä avoimesti. Heikoimmassa asemassa oleville maille, vähiten kehittyneille maille ja pienille kehittyville saarivaltioille on tarkoitus antaa tukea sekä rahoituksen että valmiuksien kehittämisen muodossa. Ilmastomuutokseen sopeutumisen (esim. vesiensuojelu, viljelykierto, julkinen suunnittelu ja valistustoimet, patojen korottaminen, satamien uudelleensijoittaminen) ja sen lieventämisen (esim. uusiutuvan energian käytön lisääminen, pyrkiminen muuttamaan ihmisten käyttäytymistä) on todettu olevan maailmanlaajuisia haasteita, ja niiden ohella on tärkeää korjata ilmastomuutoksen haittavaikutuksiin liittyviä ”menetyksiä ja vahinkoja”. Sopimuksen voimaantulo edellytti, että sen ratifioi 55 sopimuspuolta, joiden osuus maailman kasvihuonekaasujen yhteismäärästä oli vähintään 55 prosenttia. EU ratifioi Pariisin sopimuksen virallisesti 5. lokakuuta 2016, minkä ansiosta se tuli voimaan 4. marraskuuta 2016.

TAVOITTEET JA SAAVUTUKSET

A. EU:n toimet ilmastomuutoksen torjumiseksi

Vuoteen 2030 ulottuvissa ilmasto- ja energiapolitiikan puitteissa, joista sovittiin vuonna 2014 ennen Pariisin sopimusta, EU on sitoutunut saavuttamaan vuoteen 2030 mennessä seuraavat tavoitteet: kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen vähintään 40 prosentilla vuoden 1990 tasosta, energiatehokkuuden parantaminen 32,5 prosentilla ja uusiutuvien energialähteiden osuuden nostaminen 32 prosenttiin loppukulutuksesta. Vuoteen 2030 ulottuvat puitteet ovat jatkoa ”20-20-20-tavoitteille”, jotka EU:n johtajat asettivat vuonna 2007 saavutettaviksi vuoteen 2020 mennessä: kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen 20 prosentilla, uusiutuvan energian osuuden nostaminen 20 prosenttiin loppukulutuksesta ja EU:n primäärienergian kokonaiskulutuksen vähentäminen 20 prosentilla (verrattuna vuoden 1990 tasoon). Nämä tavoitteet johtivat sitoviin lainsäädäntötoimiin, jotka liittyivät myös Kioton pöytäkirjan mukaisiin EU:n tavoitteisiin.

[EU:n päästökauppajärjestelmä \(EU ETS\)](#) muodostaa ensimmäiset ja edelleen laajimmat kansainväliset hiilimarkkinat, ja se on EU:n keskeinen politiikan väline ilmastomuutoksen torjumiseksi. Se perustuu ”päästökatto ja -kauppa” -periaatteeseen. Siinä asetetaan katto kasvihuonekaasupäästöjen kokonaismäärälle, jonka järjestelmään kuuluvat yli 11 000 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 vähitellen. Kaksi rahastoa – modernisaatorahasto ja innovointirahasto – tukevat energiajärjestelmien ajantasaistamista alhaisen tulotason jäsenvaltioissa ja edistävät innovointia rahoittamalla uusiutuvaa energiaa sekä hiilidioksidin talteenottoa ja varastointia koskevia hankkeita ja vähähiilisiä hankkeita. Päästökauppajärjestelmä kattaa myös ilmailun päästöt. Nykyistä [mannertenvälisiä lentoja koskevaa poikkeusta](#) on jatkettu vuoden 2023 loppuun asti, jolloin Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) kansainvälisen lentoliikenteen päästöhyvitysjärjestelmän (CORSIA) ensimmäisen vaiheen on määrä käynnistyä. [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](#). Parlamentti ja neuvosto ovat sopineet vähimmäistavoitteista vuosiksi 2021–2030, jotta voidaan saavuttaa EU:n asettama tavoite vähentää näiden alojen kasvihuonekaasupäästöjä 30 prosentilla verrattuna vuoden 2005 tasoon ja auttaa saavuttamaan Pariisin sopimuksen tavoitteet. Lisäksi jokaisen jäsenvaltion on ensimmäistä kertaa varmistettava, että [maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta \(LULUCF\)](#) aiheutuvat päästöt eivät ylitä sen 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 ilmastomuutosta.

[Uusiutuvista energialähteistä annetulla direktiivillä](#) on tarkoitus varmistaa, että vähintään 32 prosenttia (alkuperäinen tavoite) EU:n kokonaisenergiankulutuksesta sähköntuotannon, liikenteen sekä lämmityksen ja viilennyksen alalla katetaan vuoteen 2030 mennessä uusiutuvista energialähteistä, joita ovat muun muassa aurinko-, tuuli- ja vesienenergia ja biomassa. Kunkin jäsenvaltion on hyväksyttävä kansallinen uusiutuvaa energiaa käsittelevä toimintasuunnitelma, joka sisältää alakohtaisia tavoitteita. Uusiutuvan energian käytön lisäämiseksi liikenteessä jäsenvaltioiden on asetettava polttoaineiden toimittajille velvoite varmistaa, että uusiutuvan energian osuus energian loppukulutuksesta liikennealalla on vähintään 14 prosenttia viimeistään vuonna 2030.

Vuonna 2018 tarkistetussa [energiatehokkuusdirektiivissä](#) asetetaan EU:n energiatehokkuustavoitteeksi 32,5 prosenttia vuoteen 2030 mennessä (laskettuna käyttäen vuoden 2007 viiteskenaarion perustasoa). Tätä tavoitetta voidaan tarkistaa ylöspäin viimeistään vuonna 2023. Lisäksi toukokuussa 2018 hyväksytyyn [rakennusten energiatehokkuudesta annettuun direktiiviin](#) sisältyy toimenpiteitä, joilla vauhditetaan rakennusten peruskorjausten tahtia ja siirtymistä energiatehokkaampiin järjestelmiin, sekä älykkäitä energianhallintajärjestelmiä.

Tämän lisäksi [hallintoasetuksella](#) pannaan ensimmäistä kertaa täytäntöön avoin hallintoprosessi, jolla seurataan edistymistä kohti EU:n energiaunionin ilmastotoimien tavoitteita ja johon kuuluu seurantaa ja raportointia koskevat säännöt. Jäsenvaltioiden on hyväksyttävä yhdenmukaiset kansalliset ilmasto- ja energiasuunnitelmat vuosiksi 2021–2030. Syyskuussa 2020 komissio [arvioi lopullisia suunnitelmia](#) ja vahvisti, että ne ovat yleisesti ottaen yhdenmukaisia unionin vuoden 2030 tavoitteiden kanssa, lukuun ottamatta energiatehokkuutta, jonka vuoden 2030 tavoitetaso on edelleen riittämätön.



Hallintoprosessi tarjoaa myös mahdollisuuden päivittää suunnitelmia kahden vuoden välein, jotta niissä voidaan ottaa huomioon saadut kokemukset ja hyödyntää uusia mahdollisuuksia vuosikymmenen lopulla.

[Hiilidioksidin talteenotto- ja varastointiteknikalla](#) hiilidioksidi erotetaan (teollisuuden prosesseista syntyvistä) ilmakehään joutuvista päästöistä, puristetaan kokoon ja kuljetetaan varastoitavaksi. Hallitustenvälisen ilmastonmuutospaneelin mukaan hiilidioksidin talteenotolla ja varastoinnilla 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.

EU:ssa rekisteröitävien uusien henkilöautojen on oltava [hiilidioksidipäästöjä koskevien normien](#) mukaisia. Koko EU:n autokannan kattava tavoite on 95 g/km vuodesta 2021 alkaen. Jotta teollisuutta voidaan kannustaa investoimaan uuteen teknologiaan, voidaan käyttää myös superbonuksia, mikä tarkoittaa, että kunkin ajoneuvovalmistajan malliston vähäpäästöisimmät autot vastaavat useampaa kuin yhtä autoa laskettaessa keskimääräisiä ajoneuvokohtaisia hiilidioksidipäästöjä.

[Polttoaineiden laatu](#) on myös tärkeä tekijä kasvihuonekaasupäästöjä vähennettäessä. Unionin lainsäädännöllä pyrittiin vähentämään polttoaineiden kasvihuonekaasuintensiteettiä kuudella prosentilla vuoteen 2020 mennessä. Tämä oli tarkoitus saavuttaa muun muassa käyttämällä biopolttoaineita, joiden oli täytettävä tietyt kestävyyskriteerit.

Kansainvälisen merenkulun hiilidioksidipäästöt ovat huomattavat, ja niiden odotetaan kasvavan merkittävästi. EU kannattaa maailmanlaajuisia toimintamallia mutta on ottanut käyttöön unionin laajuisen järjestelmän [alusten hiilidioksidipäästöjen tarkkailemiseksi, raportoimiseksi ja todentamiseksi](#) ensimmäisenä askeleena päästöjen vähentämiseksi. Suurten alusten on tarkkailtava hiilidioksidipäästöjään, joita vapautuu niiden matkalla unionin satamiin, satamista tai satamissa, ja raportoitava vuosittain todennetut määrät yhdessä muiden asiaa koskevien tietojen kanssa.

Kloorifluorihilivetyjen 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 23 000 kertaa suurempi kuin hiilidioksidilla. Sen vuoksi EU on ryhtynyt toimiin, joilla 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

Komissio esitteli 11. joulukuuta 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](#), 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 muutetaan kestäväksi ja kilpailukykyiseksi taloudeksi. Kansalaisten ja kaikkien sidosryhmien osallistuminen ja sitoutuminen on ratkaisevan tärkeää sen onnistumisen kannalta. Yksi Euroopan vihreän



kehityksen ohjelman yhteydessä ehdotetuista keskeisistä toimista on [eurooppalainen ilmastolaki](#), jolla varmistetaan EU:n ilmastoneutraalius vuoteen 2050 mennessä. Siinä esitetään erityisesti vuoden [2030 päästövähennystavoitteen](#) nostamista vähintään 55 prosenttiin vuoden 1990 tasosta. Lisäksi komissio on antanut tiedonantoja ja ehdotuksia [Euroopan vihreän kehityksen investiohjelmasta](#), [eurooppalaisesta ilmastopöytäkirjasta](#), [oikeudenmukaisen siirtymän rahaston](#) perustamisesta ja [Euroopan laajuisten energiainfrastruktuurien suuntaviivojen](#) tarkistamisesta sekä esittänyt EU:n strategioita [energiajärjestelmän integroimisesta](#) ja [vedystä](#) ja uuden [EU:n strategian ilmastomuutokseen sopeutumiseksi](#).

Komissio esitti 14. heinäkuuta 2021 ns. [55-valmiuspaketin "Fit for 55"](#). Sen sisältämillä lainsäädäntöehdotuksilla pyritään luomaan EU:lle valmiudet toteuttaa perustavanlaatuisen muutos, jota tarvitaan kaikkialla taloudessa, yhteiskunnassa ja teollisuudessa ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi vuoteen 2050 mennessä. Ehdotettuja toimia ovat esimerkiksi päästökauppajärjestelmän laajentaminen koskemaan merenkulkua, tieliikennettä ja rakennuksia, lentoliikenteen ja merenkulun puhtaammat polttoaineet, mukaan lukien uusi vaihtoehtoisten polttoaineiden infrastruktuuri. Parlamentti ja neuvosto pääsivät 17. joulukuuta 2022 sopimukseen kunnianhimoisemmista toimenpiteistä päästökauppajärjestelmän uudistamiseksi. Päästöjä on vähennettävä 62 prosenttia vuoteen 2030 mennessä vuoden 2005 tasoihin verrattuna. Vuonna 2027 otetaan käyttöön uusi erillinen päästökauppajärjestelmä jäsenvaltioiden tukemiseksi niiden pyrkimyksissä vähentää rakennusten, tieliikenteen ja tiettyjen teollisuudenalojen päästöjä. Edellä mainitulla paketilla otetaan myös käyttöön uusi [hiilirajamekanismi](#) hiilivuodon torjumiseksi, uusi [sosiaalinen ilmastorahasto](#) sekä tehostettuja modernisaatio- ja innovaatorahastoja.

Maaliskuussa 2023 hyväksyttiin [taakanjakoasetus](#) osana 55-valmiuspakettia. Sillä vahvistetaan EU:n ilmastotavoitteita. Kaikkien asetuksen soveltamisalaan kuuluvien alojen on vähennettävä päästöjään yhteensä 40 prosenttia vuoteen 2030 mennessä vuoden 2005 tasoihin verrattuna. Päivityksessä uusiutuvia energialähteitä koskevassa direktiivissä sitova kokonaistavoite uusiutuvien energialähteiden osuudelle EU:n energialähteiden yhdistelmässä halutaan nostaa 42,5 prosenttiin.

[Energiatehokkuusdirektiivin tarkistuksessa](#), joka saatiin päätökseen toimielinten välisten neuvottelujen jälkeen heinäkuussa 2023, asetetaan EU:lle kunnianhimoinen oikeudellisesti sitova energiatehokkuustavoite vähentää energian loppukulutusta 11,7 prosenttia vuoteen 2030 mennessä vuoteen 2020 verrattuna.

Lisäksi komissio esitti 5. huhtikuuta 2022 tiukemman [ehdotuksen F-kaasuista](#), jolla on tarkoitus vähentää päästöjä 40 miljoonalla hiilidioksiditonnilta vuoteen 2030 mennessä. Komissio esitti 14. lokakuuta 2020 myös [EU:n strategian metaanipäästöjen vähentämiseksi](#). Metaani on hiilidioksidin jälkeen toiseksi merkittävin ilmastomuutoksen aiheuttaja. Metaanipäästöjen vähentäminen on sen vuoksi olennaisen tärkeää, jotta voidaan saavuttaa vuoden 2030 ilmastotavoitteet ja vuoden 2050 ilmastoneutraaliustavoite. Komissio esitti 15. joulukuuta 2021 vielä [ehdotuksen metaanipäästöjen vähentämisestä energia-alalla Euroopassa ja maailmanlaajuisessa toimitusketjussa](#).

[Rakennusten energiatehokkuudesta annetun direktiivin](#) tarkistamista käsittelevä ehdotus annettiin 15. joulukuuta 2021. Sillä parannetaan nykyistä sääntelykehystä ja annetaan jäsenvaltioille joustovaraa, joka on tarpeen rakennuskantojen erojen huomioon ottamiseksi eri puolilla Eurooppaa. Direktiivi on parhaillaan



uudelleenlaadittavana. Parlamentin täysistunto hyväksyi 14. maaliskuuta 2023 direktiiviin kantansa, jossa tavoitetasoa nostettiin ennen jäsenvaltioiden kanssa käytäviä neuvotteluja. Tarkistetussa direktiivissä esitetään, kuinka Eurooppa voi saavuttaa päästöttömän ja täysin hiilivapaan rakennuskannan vuoteen 2050 mennessä. Helmikuussa 2023 parlamentti ja neuvosto sopivat uudesta EU:n autokannan laajuisesta päästövähennystavoitteesta uusille autoille (55 prosenttia) ja uusille pakettiautoille (50 prosenttia) vuoteen 2030 mennessä. Uusien kuorma-autojen päästöjä on vähennettävä 30 prosenttia ja vuoteen 2025 mennessä olisi saavutettava 15 prosentin välitavoite. Parlamentti hyväksyi 14. maaliskuuta 2023 maankäyttöä, maankäytön muutosta ja metsätaloutta koskevan asetuksen tarkistamisen. Siinä asetettiin vuodelle 2030 uusi tavoite lisätä EU:n hiilinieluja 15 prosentilla.

Parlamentti ja neuvosto saivat 23. maaliskuuta 2023 aikaan epävirallisen sopimuksen kestäviä meripolttoaineita koskevasta lainsäädännöstä, jonka tavoitteena on vähentää alusten päästöjä 2 prosentilla vuodesta 2025 ja 80 prosentilla vuodesta 2050 alkaen. Lisäksi vuoteen 2034 mennessä vähintään 2 prosenttia EU:n meripolttoaineista on saatava vihreästä sähköstä tuotetuista polttoaineista. Lainsäädäntömenettelyn seuraava vaihe on muodollinen sopimus asiasta, joka on osa 55-valmiuspakettia.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Ilmastonmuutosta koskevissa kysymyksissä parlamentti on Eurooppa-neuvoston kanssa käytävissä toimielinten välisissä neuvotteluissa perinteisesti pyrkinyt siihen, että EU:n toimien tavoitetasoa nostettaisiin.

Ennen vuonna 2015 pidettyä COP21-kokousta parlamentti painotti, että ”olisi säänneltävä ja rajoitettava tehokkaasti kansainvälisen lento- ja meriliikenteen päästöjä”. Parlamentti ilmaisi pettymyksensä siihen, ettei ICAO:ssa sovittu päästöjen vähentämisestä kansainvälisen lentoliikenteen päästöhyvitysjärjestelmän (CORSA) käyttöönoton yhteydessä, vaan siinä keskitytään lähinnä päästöjen kompensointiin ilman minkäänlaisia takeita laadusta. Parlamentti piti valitettavana myös sitä, että järjestelmän soveltaminen on oikeudellisesti sitovaa vasta vuodesta 2027 lähtien ja että ICAO:n keskeiset jäsenet eivät ole vielä sitoutuneet osallistumaan vapaaehtoiseen vaiheeseen.

Parlamentti kannattaa hiilen laajapohjaista hinnoittelua ja päästökauppatulojen ohjaamista ilmastoon liittyviin investointeihin. Parlamentti kehotti ryhtymään konkreettisiin toimiin muun muassa aikataulun määrittämiseksi [kaikkien fossiilisille polttoaineille annettavien tukien vaiheittaiselle poistamiselle](#).

Henkilö- ja pakettiautojen hiilidioksidipäästöjä koskevan lainsäädännön tarkistamisen yhteydessä parlamentti vaati ottamaan käyttöön uuden YK:n määrittelemän testisyklin mahdollisimman pian, jotta hiilidioksidipäästöjä mitattaessa voidaan ottaa huomioon todelliset ajo-olosuhteet.

Katowicessa Puolassa järjestettävää YK:n ilmastokokousta (COP 24) silmällä pitäen parlamentti kehotti [25. lokakuuta 2018 antamassaan päätöslauselmassa](#) asettamaan vuotta 2030 koskevaksi EU:n kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen tavoitteeksi 55 prosenttia. 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, mikä edellyttäisi, että maailmanlaajuisten kasvihuonekaasupäästöjen kasvu saadaan painettua nettomäärältään nolnaan viimeistään vuoteen 2050



mennessä. Tämän vuoksi parlamentti myös kehotti komissiota ehdottamaan EU:lle vuosisadan puoliväliin ulottuvaa nollanettopäästöstrategiaa.

Heinäkuussa 2018 parlamentti antoi [päättölauselman ilmastodiplomatiasta](#). Se korosti siinä EU:n velvollisuutta omaksua johtava rooli ilmastotoimissa ja konfliktien ehkäisemisessä. Se korosti, että EU:n diplomaattisia valmiuksia olisi vahvistettava, jotta voidaan edistää ilmastotoimia maailmanlaajuisesti, tukea Pariisin sopimuksen täytäntöönpanoa ja ehkäistä ilmastonmuutokseen liittyviä konflikteja.

Marraskuun 28. päivänä 2019 parlamentti [julisti ilmastohätätilan](#) Euroopassa ja kehotti kaikkia jäsenvaltioita sitoutumaan siihen, että saavutetaan kasvihuonekaasujen nollanettopäästöt vuoteen 2050 mennessä. Lisäksi parlamentti halusi komission varmistavan, että kaikki asiaan liittyvät lainsäädäntö- ja talousarvioehdotukset vastaavat täysin tavoitetta rajoittaa maapallon lämpeneminen alle 1,5 celsiusasteen.

Lokakuun 8. päivänä 2020 parlamentti hyväksyi eurooppalaista ilmastolakia koskevat neuvotteluvaltuutensa ja vaati, että vuoden 2030 päästövähennystavoite olisi nostettava 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 komissio tekee parlamentin valtuutuksen mukaisesti ehdotuksen vuoden 2040 tavoitteesta viimeistään kuuden kuukauden kuluttua Pariisin sopimuksen ensimmäisestä maailmanlaajuisesta tilannekatsauksesta, ja siinä otetaan huomioon EU:n alustava kasvihuonekaasubudjetti. Riippumattoman tieteellisen neuvonnan varmistamiseksi perustettiin parlamentin ehdotuksen mukaisesti [ilmastonmuutosta käsittelevä eurooppalainen tieteellinen neuvottelukunta](#) arvioimaan politiikan johdonmukaisuutta ja seuraamaan edistymistä.

Tammikuussa 2023 julkaistussa raportissa ”Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030–2050” ilmastomuutosta käsittelevä eurooppalainen tieteellinen neuvottelukunta antaa EU:n toimielimille tieteelliseen tietoon perustuvan arvion vuoden 2040 ilmastotavoitteesta ja EU:n kasvihuonekaasupäästöbudjetista vuosiksi 2030–2050. Raportin mukaan EU:n on pyrittävä vähentämään nettopäästöjä 90–95 prosenttia vuoteen 2040 mennessä vuoden 1990 tasoon verrattuna.

Parlamentti antoi 15. syyskuuta 2022 [päättölauselman](#) kuivuuden, maastopalojen ja muiden äärimmäisten sääilmiöiden seurauksista, jotta EU:n toimintaa ilmastomuutoksen torjunnan alalla tehostettaisiin entisestään.

Lisätietoja tästä aiheesta on [ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunnan](#) verkkosivustolla.

Georgios Amanatidis
09/2023



2.5.3. BIOLOGINEN MONIMUOTOISUUS, MAANKÄYTTÖ JA METSÄTALOUS

Unioni on ollut kansainvälisesti merkittävässä asemassa etsittäessä ratkaisuja biologisen monimuotoisuuden häviämiseen, metsäkatoon ja ilmastonmuutokseen. Vuoden 1992 YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssi oli tärkeä virstanpylväs, koska konferenssissa hyväksyttiin biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus. Vuonna 2015 tehdyssä Pariisin ilmasopimuksessa todetaan, että on tärkeää varmistaa kaikkien ekosysteemien koskemattomuus ja biologisen monimuotoisuuden suojelu. Komissio on osana Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa ehdottanut uutta biodiversiteettistrategiaa, jonka tavoitteena on saattaa Euroopan luonnon monimuotoisuus elpymisen tielle vuoteen 2030 mennessä. Siihen sisältyy asetus luonnon ennallistamisesta, jotta voidaan ennallistaa vahingoittuneita ekosysteemejä ja palauttaa luonto takaisin koko Eurooppaan.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 3, 11 ja 191–193 artikla

TAUSTA

Rio de Janeirossa vuonna 1992 pidetyssä YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssissa (Rion ympäristökokous) hyväksyttiin ilmastonmuutosta koskeva YK:n puitesopimus (ilmasopimus) sekä biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (biodiversiteettisopimus). Lisäksi hyväksyttiin Rion julistus, metsäperiaatteita koskeva julistus ja Agenda 21 -toimintaohjelma. Biologista monimuotoisuutta koskevaa yleissopimusta on täydennetty kahdella tärkeällä pöytäkirjalla: Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirjalla, joka hyväksyttiin vuonna 2000 ja tuli voimaan vuonna 2003 ja jolla pyritään suojelemaan biologista monimuotoisuutta nykyaikaiseen nanoteknologiaan liittyvien elävien muunnettujen organismien riskeiltä, ja geenivarojen saatavuudesta ja hyödyn jakamisesta tehdyllä Nagoyan pöytäkirjalla, joka hyväksyttiin vuonna 2010 ja tuli voimaan vuonna 2014 ja jonka tarkoituksena on lisätä oikeusvarmuutta ja avoimuutta sekä geenivarojen toimittajille että käyttäjille. Biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen katsauksen ”Global Biodiversity Outlook 3” mukaan vuoden 2010 biologisen monimuotoisuuden tavoitteita ei kuitenkaan ole saavutettu. Nagoyassa (Aichin prefektuurissa Japanissa) vuonna 2010 pidetyssä yleissopimuksen osapuolten kokouksessa hyväksyttiin myös tarkistettu strateginen suunnitelma, joka sisältää Aichin biodiversiteettitavoitteet. Kyseessä on 20 kunnianhimoista päämäärää, jotka on jäsennelty viideksi strategiseksi tavoitteeksi ja joiden avulla pyritään saavuttamaan biologisen monimuotoisuuden suojelu vuoteen 2020 mennessä osana vuosien 2011–2020 biologista monimuotoisuutta koskevaa strategista suunnitelmaa.

Unioni on myös seuraavien yleissopimusten sopimuspuoli: Ramsarin yleissopimus kosteikkojen suojelusta (helmikuu 1971), luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskeva yleissopimus (CITES) (maaliskuu 1973), Bonnin yleissopimus muuttavien luonnonvaraisten eläinlajien suojelusta (kesäkuu 1979), Bernin yleissopimus luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä



niiden elinympäristöjen suojelemisesta (1982) ja Rio de Janeiron yleissopimus biologisesta monimuotoisuudesta (kesäkuu 1992). Lisäksi unioni on sopimuspuolena seuraavissa alueellisissa yleissopimuksissa: Helsingin yleissopimus Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelusta (1974), Välimeren aluetta koskeva Barcelonan sopimus (1976) ja Alppien suojelua koskeva sopimus (1991). EU:ta sitoo myös Århusin yleissopimus (1998), jossa määrätään tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa.

Kansainvälisiä toimia kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi toteutetaan YK:n ilmastomuutoksen puitesopimuksen mukaisesti. Puitesopimuksen osapuolet hyväksyivät joulukuussa 2015 Pariisin sopimuksen, oikeudellisesti sitovan ilmastosopimuksen, jota sovelletaan kaikkiin maihin ja jonka tavoitteena on rajoittaa ilmaston lämpeneminen selvästi alle kahteen celsiusasteeseen ja pyrkiä pitämään lämpötilan nousu alle 1,5 asteessa (2.5.2). Puitesopimuksen piiriin kuuluva REDD + -aloite tarjoaa käyttöön välineitä metsäkadon ja metsien tilan heikkenemisen torjumiseksi trooppisissa maissa. Pariisin ilmastosopimuksessa korostetaan, että on tärkeää varmistaa kaikkien ekosysteemien, myös valtamerten, koskemattomuus ja biologisen monimuotoisuuden suojelu. Lisäksi sopimuksessa todetaan maankäytöllä olevan ratkaiseva merkitys pyrittäessä lieventämään ilmastomuutoksen vaikutuksia pitkällä aikavälillä.

TAVOITTEET JA SAAVUTUKSET

A. Aiemmat biologista monimuotoisuutta koskevat toimintasuunnitelmat

Komissio hyväksyi toukokuussa 2006 tiedonannon ja toimintasuunnitelman aiheesta ”[Biologisen monimuotoisuuden vähenemisen pysäyttäminen vuoteen 2010 mennessä – ja sen jälkeen: Ekosysteemipalvelujen säilyttäminen ihmisten hyvinvoinnin varmistamiseksi](#)”. Koska oli epätodennäköistä, että unioni saavuttaisi vuonna 2010 asetetun tavoitteensa pysäyttää biologisen monimuotoisuuden häviäminen, komissio hyväksyi kesäkuussa 2011 uuden strategian. Sen tavoitteena on pysäyttää biologisen monimuotoisuuden köyhtyminen ja ekosysteemipalvelujen heikentyminen unionissa vuoteen 2020 mennessä ja palauttaa ekosysteemipalvelut ennalleen tehostaen samalla unionin toimia koko maapallon biologisen monimuotoisuuden köyhtymisen estämiseksi. Neuvosto antoi joulukuussa 2011 tukensa [biologista monimuotoisuutta koskevalle strategialle](#) ja sen kuudelle tavoitteelle, jotka ovat seuraavat: unionin luonnonsuojelulainsäädännön täysimääräinen täytäntöönpano biologisen monimuotoisuuden suojelemiseksi, ekosysteemien suojelun tehostaminen ja vihreän infrastruktuurin käytön lisääminen, maa- ja metsätalouden kestävyysparantaminen, kalakantojen hoidon parantaminen, haitallisten vieraslajien valvonnan tehostaminen sekä maapallon biologisen monimuotoisuuden köyhtymisen estämiseksi tarkoitettujen unionin toimien tehostaminen.

B. Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelu

Luontodirektiivillä (luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annettu neuvoston direktiivi 92/43/ETY, jota on muutettu [direktiivillä 97/62/EY](#)), luotiin eurooppalainen verkosto Natura 2000. Verkosto käsittää jäsenvaltioiden nimeämät tärkeinä alueina pidettävät alueet tai erityissuojelualueet ja luonnonvaraisten lintujen suojelusta annetun direktiivin 79/409/ETY nojalla erityissuojelualueiksi luokitellut alueet. Yhteensä yli 850 000 neliökilometriä käsittävä Natura 2000 -verkosto on suurin yhtenäinen suojeltujen alueiden verkosto maailmassa. Luontodirektiivin



ensisijaisena tavoitteena on edistää biologisen monimuotoisuuden säilymistä ottaen huomioon taloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja alueelliset vaatimukset. [Lintudirektiivi \(2009/147/EY\)](#) kattaa (luonnonvaraisten) lintujen suojelun, hoitamisen ja seurannan sekä kestäväen kehityksen mukaista metsästystä koskevat säännöt.

C. Haitalliset vieraslajit

Haitallisten vieraslajien valvonnan tehostaminen on yksi vuoden 2020 biologista monimuotoisuutta koskevan unionin strategian kuudesta tavoitteesta. Haitalliset vieraslajit aiheuttavat unionissa vuosittain miljardien eurojen vahingot sekä ekosysteemeille että viljelykasveille ja tuotantoeläimille, haittaavat paikallista ekologiaa ja vaikuttavat ihmisten terveyteen. Haitallisten vieraslajien tuonnin ja leviämisen ennalta ehkäisemisestä ja hallinnasta annetun [asetuksen \(EU\) N:o 1143/2014](#) keskeisenä tekijänä on luettelo unionin kannalta merkityksellisistä lajeista. Asetuksella pyritään ennaltaehkäisemisen, varhaisen varoituksen ja nopeiden vastatoimien avulla suojelemaan kotoperäisen luonnon monimuotoisuutta ja lieventämään vieraslajien vaikutusta ihmisten terveyteen ja talouteen. Jäsenvaltioiden on perustettava valvontajärjestelmät ja laadittava toimintasuunnitelmat.

D. Geenivarojen saatavuus ja hyötyjen jako

Geenivarojen saatavuutta ja siitä saatavien hyötyjen jakoa koskevan Nagoyan pöytäkirjan hyväksymisen jälkeen komissio antoi lokakuussa 2012 ehdotuksen sitovien vaatimusten asettamisesta geenivarojen saatavuudelle alkuperämaassa ja hyötyjen oikeudenmukaisesta jakautumisesta. Parlamentti ja neuvosto pääsivät asiassa sopimukseen ja hyväksyivät [asetuksen \(EU\) N:o 511/2014](#). Sen mukaan geenivaroja ja niihin liittyvää perinteistä tietämystä voidaan siirtää ja käyttää vain käyttäjien (yritykset, yksityiset keräilijät ja instituutiot) ja alkuperämaan viranomaisten yhteisesti sopimien edellytysten mukaisesti.

E. Luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston hyödyntäminen ja niillä käytävä kauppa CITES-sopimuksella säännellään elävien ja kuolleiden eläinten ja kasvien sekä niiden osien ja johdannaisien kansainvälistä kauppaa ja etenkin vientiä, tuontia ja jälleenvientiä lupa- ja todistusjärjestelmän pohjalta. Perusasetuksella ([EY](#)) [N:o 338/97](#), joka koskee luonnonvaraisten eläinten ja kasvien suojelua niiden kauppaa sääntelemällä, sovelletaan CITES-sopimuksen tavoitteet, periaatteet ja määräykset unionin lainsäädäntöön. Aina kun neuvoston asetuksen (EY) N:o 338/97 liitteissä oleviin lajien luetteluihin tehdään muutos esimerkiksi CITES-sopimuksen osapuolten konferenssissa tehtyjen, luetteloita koskevien päätösten täytäntöönpanemiseksi, tämä tapahtuu komission täytäntöönpanoasetuksella, jollainen on esimerkiksi komission [täytäntöönpanoasetus \(EY\) N:o 2019/1587](#), jolla kielletään tiettyjen luonnonvaraisten eläin- ja kasvilajien yksilöiden tuonti unioniin.

F. Eläinten hyvinvointiin liittyvä biologinen monimuotoisuus

Komissio laati [eläinten suojelua ja hyvinvointia koskevan toimintasuunnitelman vuosiksi 2006–2010](#). Siinä kannatetaan ns. kolmen R:n periaatetta eli eläinkokeiden korvaamista, vähentämistä ja kehittämistä (replacement, reduction, refinement). Tieteellisiin tarkoituksiin käytettävien eläinten suojelusta annettu [direktiivi 2010/63/EU](#) (jolla kumotaan direktiivi 86/609/ETY) perustuu tähän periaatteeseen ja tuli voimaan 1. tammikuuta 2013. [Asetuksella \(EY\) N:o 1007/2009](#) taas pyritään varmistamaan, ettei EU:n markkinoilla enää ole hylkeistä valmistettuja tuotteita.



G. Meriympäristön biologinen monimuotoisuus

Meriympäristön biologinen monimuotoisuus kuuluu luonnonvarojen ja kalastusalan biologista monimuotoisuutta koskevien toimintasuunnitelmien soveltamisalaan. Biologista monimuotoisuutta koskevan unionin strategian tarkistamisen yhteydessä on korostettu merten ja rannikkoalueiden hyvän ekologisen tilan merkitystä biologisen monimuotoisuuden tukena. Lisäksi heinäkuussa 2008 tuli voimaan [meristrategiapuitedirektiivi \(2008/56/EY\)](#) meriympäristön suojelusta ja säilyttämisestä. Sen tavoitteena on varmistaa unionin merten hyvä tila vuoteen 2020 mennessä ja suojella luonnonvaroja, jotka mahdollistavat mereen liittyvän taloudellisen ja sosiaalisen toiminnan. Meristrategiapuitedirektiiviä muutettiin [direktiivillä \(EU\) 2017/845](#), jolla korvattiin sen liite III, joka koskee meristrategioiden valmistelussa huomioon otettavien tekijöiden ohjeellisia luetteloja.

H. Metsät

Lähes 30 prosenttia Natura 2000 -verkoston pinta-alasta on metsää. EU:ssa on lähes 182 miljoonaa hehtaaria metsää, joka kattaa 43 prosenttia sen maa-alasta, ja siksi EU on ottanut käyttöön useita toimenpiteitä, joilla pyritään suojelemaan metsiä. EU:n [puutavara-asetuksessa](#) (EU) N:o 995/2010 vahvistetaan puutavaraa ja puutuotteita EU:n markkinoille saattavien toimijoiden velvollisuudet. Asetuksella torjutaan laittomasti korjatun puun ja puutuotteiden kauppaa keskeisten velvollisuuksien avulla ja kielletään ensimmäisen kerran laittomasti korjatun puun ja puutuotteiden saattaminen EU:n markkinoille. Komissio hyväksyi syyskuussa 2013 tiedonannon "[Uusi EU:n metsästrategia: metsien ja metsäalan puolesta](#)". EU:n metsästrategian täytäntöönpanoa koskevassa [välikertomuksessa](#) todettiin, että vuoden 2020 tavoitteiden saavuttamisessa oli edistytty merkittävästi.

I. Maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous (LULUCF)

Maankäyttöön, maankäytön muutokseen ja metsätalouteen (LULUCF) kuuluu maaperän, puiden, kasvien, biomassan ja puutavaran käyttö. Alalle on ominaista, että se ei pelkästään päästä kasvihuonekaasuja vaan pystyy myös poistamaan hiilidioksidia ilmakehästä. Jäsenvaltiot olivat sitoutuneet Kioton pöytäkirjan mukaisesti varmistamaan vuoteen 2020 mennessä, että maankäytöstä johtuvat kasvihuonekaasupäästöt korvataan poistamalla ilmakehästä vastaava määrä hiilidioksidia. Tämä on mahdollista alan lisätoimilla. (2.5.2) EU pyrkii nyt ottamaan tämän periaatteen (niin kutsuttu "ei debetsaldoa -sääntö") huomioon vuosiksi 2021–2030 annettavassa lainsäädännössä siten, että maankäyttö, maankäytön muutos ja metsätalous sisällytetään ensimmäisen kerran EU:n päästövähennystoimiin. [Asetus \(EU\) 2018/841](#) maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien sisällyttämisestä vuoteen 2030 ulottuviin ilmasto- ja energiapolitiikan puitteisiin tuli voimaan 9. heinäkuuta 2018. Sen mukaan maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta aiheutuvat kasvihuonekaasupäästöt olisi korvattava poistamalla ilmakehästä vähintään vastaava määrä hiilidioksidia vuosina 2021–2030. [LULUCF-asetusta muutettiin](#) huhtikuussa 2023 uuden vuoteen 2030 ulottuvan tavoitteen määrittämiseksi Euroopan vihreän kehityksen ohjelman mukaisesti. Tavoitteena on erityisesti lisätä EU:n hiilinielua 15 prosentilla, mikä vastaa 310:tä miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia. Toukokuussa 2023 [komissio julkaisi ohjeasiakirjan](#), jonka tarkoituksena on auttaa jäsenvaltioita saattamaan maankäyttö, metsätalous ja maatalous päivitettyjen



kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien mukaisiksi ja varmistaa näin tarkistettujen asetusten noudattaminen.

J. Rahoitusvälineet

Vuodesta 1992 lähtien unionin ympäristöalan toimintaa on rahoitettu Life-ohjelmasta. Ohjelman neljässä ensimmäisessä jo toteutetussa vaiheessa luonnon ja biologisen monimuotoisuuden suojelu on sisällytetty sen alaohjelmiin. Life-ohjelman viides vaihe (joka käynnistettiin asetuksella (EU) N:o 1293/2013 ja kattoi vuodet 2014–2020) koostui kahdesta pääasiallisesta toiminta-alasta, jotka olivat ilmastonmuutos ja ympäristö. Ympäristö-alaohjelman luontoa ja biologista monimuotoisuutta koskevaan aihealueeseen oli varattu 1,155 miljardia euroa. Muita rahoituskeinoja biologisen monimuotoisuuden tukemiseksi on sisällytetty maatalous- ja kalastuspolitiikkaan, koheesio- ja rakennerahastoihin ja monivuotisiin tutkimusohjelmiin. LIFE-ohjelman viimeisin vaihe (2021–2027) on rakenteeltaan samanlainen kuin edellinen, ja siinä on samat kaksi toiminta-alaa ja neljä alaohjelmaa. Luonto ja luonnon monimuotoisuus - alaohjelman määrärahat ovat 2,15 miljardia euroa.

K. Vuoteen 2030 ulottuvat biodiversiteettistrategia ja metsästrategia

Komissio esitteli 11. joulukuuta 2019 [Euroopan vihreän kehityksen ohjelman](#). Kyseessä on kunnianhimoinen toimenpidepaketti, jolla pyritään mahdollistamaan EU:n hiilineutraalius vuoteen 2050 mennessä. Vihreän kehityksen ohjelmassa esitetään [toimintasuunnitelma](#) siitä, miten EU muutetaan kestäväksi ja kilpailukykyiseksi taloudeksi. Ehdotettuihin toimiin kuuluvat (20. toukokuuta 2020 julkaistu) [vuoteen 2030 ulottuva EU:n biodiversiteettistrategia](#), johon sisältyy toimenpiteitä, joilla puututaan luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen tärkeimpiin aiheuttajiin, sekä 14. heinäkuuta 2021 julkaistu [uusi EU:n metsästrategia 2030](#), johon sisältyy toimenpiteitä metsäkatoa aiheuttamattomien arvoketjujen tukemiseksi. Vuoteen 2030 ulottuvassa EU:n biodiversiteettistrategiassa käsitellään viittä tärkeintä luonnon monimuotoisuuden köyhtymistä vauhdittavaa tekijää (muutokset maan ja meren käytössä, liiallinen hyödyntäminen, ilmastonmuutos, saastuminen ja haitalliset vieraslajit), esitetään parannettu hallintokehys jäljellä olevien puutteiden korjaamiseksi, varmistetaan EU:n lainsäädännön täysimääräinen täytäntöönpano ja yhdistetään kaikki nykyiset ponnistelut. Metsästrategian 2030 tarkoituksena on sopeuttaa Euroopan metsiä ilmastonmuutoksen aiheuttamiin uusiin olosuhteisiin, äärimmäisiin sääilmiöihin ja huomattavaan epävarmuuteen. Tämä on ennakkoehto sille, että metsät voivat täyttää sosioekonomiset tehtävänsä ja että niiden avulla voidaan varmistaa elävä maaseutu ja sen elinvoimainen väestö.

Osana vuoteen 2030 ulottuvaa EU:n biodiversiteettistrategiaa komissio antoi 22. kesäkuuta 2022 [ehdotuksen asetukseksi luonnon ennallistamisesta](#), jotta voidaan ennallistaa vahingoittuneita ekosysteemejä ja palauttaa luonto takaisin koko Eurooppaan aina viljelysmaista ja meristä metsiin ja kaupunkiympäristöihin. Asetuksessa edellytetään, että jäsenvaltiot laativat tavoitteiden saavuttamiseksi kansallisia ennallistamissuunnitelmia, jättäen niille kuitenkin joustonvaraa kansallisten olosuhteiden huomioon ottamiseksi.

Osana vuoteen 2030 ulottuvaa EU:n biodiversiteettistrategiaa komissio julkaisi 24. tammikuuta 2023 [tiedonannon ”Pölyttäjiä koskevan EU:n aloitteen tarkistaminen – Pölyttäjiä olosuhteiden parantaminen”](#), jonka tarkoituksena on tarkistaa [vuoden 2018 pölyttäjiä koskevaa EU:n aloitetta](#). Tämä aloite oli kaikkien aikojen ensimmäinen EU:n kehys, jolla puututtiin luonnonvaraisten pölyttäjiä vähenemiseen. Tarkistetussa



pölyttäjiä koskevassa aloitteessa asetetaan tavoitteet vuodelle 2030 ja jaetaan toimet kolmeen painopistealueeseen: pölyttäjien suojelun parantaminen ja niiden vähenemiseen johtavien syiden torjuminen, tietämyksen parantaminen ja yhteiskunnan mobilisointi ja strategisen suunnittelun ja yhteistyön edistäminen.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on toisena lainsäädäntövallan käyttäjänä tukenut jo kauan biologisen monimuotoisuuden suojelua ja ilmastonmuutosta koskevaa EU:n toimintapolitiikkaa. Parlamentti hyväksyi syyskuussa 2010 [päätöslauselman biologisen monimuotoisuuden säilyttämistä koskevan EU:n lainsäädännön täytäntöönpanosta](#) vuoden 2010 jälkeistä tavoitetta silmällä pitäen. Parlamentin mielestä oli erittäin huolestuttavaa, ettei kansainvälispoliittisella tasolla ymmärretä biologisen monimuotoisuuden katoamisen pysäyttämisen kiireellisyyttä. Se kehotti tehostamaan biologisen monimuotoisuuden hallinnointia niin unionin sisällä kuin sen ulkosuhteissa.

Marraskuussa 2016 parlamentti hyväksyi [luonnonvaraisten eläinten ja kasvien laittoman kaupan torjumista koskevasta toimintasuunnitelmasta päätöslauselman](#), jossa se totesi pyrkivänsä torjumaan tätä järjestäytyntä ja tuhoisaa rikollisuutta, joka on uhka biologiselle monimuotoisuudelle, sillä se ajaa useita lajeja sukupuuton partaalle. Toimintasuunnitelmassa on kolme prioriteettia: ennaltaehkäisy, sääntöjen täytäntöönpanon valvonta ja yhteistyö. Siinä korostetaan lähtö-, kauttakulku- ja määrämäiden välistä kansainvälistä yhteistyötä. Parlamentti hyväksyi [lokakuussa 2016](#) ja [lokakuussa 2017](#) päätöslauselmat, joissa vastustettiin sitä, että komissio voi antaa luvan muuntogeenisten organismien (muun muassa maissin ja soijan) käyttöön, ja kannatettiin toimia, joiden avulla jäsenvaltiot voivat helpommin kieltää muuntogeenisten kasvien viljelyn biologisen monimuotoisuuden, luonnon ja maaperän suojelutavoitteen mukaisesti.

Parlamentin 14. lokakuuta 2015 antamassa päätöslauselmassa ”[Kohti uutta Pariisissa tehtävää kansainvälistä ilmastopölmusta](#)” parlamentti muistutti, että ilmastonmuutos nopeuttaa luonnon monimuotoisuuden vähenemistä, ja kehotti tekemään sopimuksen, joka kattaa ”kaikkien alojen kattavat ponnistelut”, ja totesi, että maaperän käyttöön ”liittyy huomattavia kustannustehokkaita mahdollisuuksia hillitsemisen ja selviytymiskyvyn parantamisen kannalta”.

Parlamentin [16. tammikuuta 2020 antamassa päätöslauselmassa biodiversiteettisopimuksen sopimuspuolten konferenssin 15. kokouksesta \(COP15\)](#) korostettiin tarvetta nostaa vuoden 2020 jälkeisen maailmanlaajuisen biodiversiteettikehityksen tavoitetasoa sekä tehdä siitä osallistavampi ja toimivampi.

Parlamentti korosti myös [eurooppalaisesta metsästrategiasta 8. lokakuuta 2020 antamassaan päätöslauselmassa](#), että vuoden 2020 jälkeisellä EU:n metsästrategialla ja Euroopan vihreän kehityksen ohjelmalla on keskeinen rooli Pariisin sopimuksen ja YK:n kestäväen kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelman tavoitteiden saavuttamisessa.

Parlamentti antoi 22. lokakuuta 2020 päätöslauselman suosituksista komissiolle [EU:n oikeudellisesta kehiksestä EU-vetoisen maailmanlaajuisen metsäkadon pysäyttämiseksi ja sen suunnan kääntämiseksi](#). Siinä korostettiin, että kauppa- ja investointipolitiikkaa on tarkasteltava uudelleen, jotta globaalia metsäkatohaastetta voidaan käsitellä tehokkaammin, ja että on luotava maailmanlaajuisesti tasapuoliset



toimintaedellytykset ja otettava huomioon kauppasopimusten ja maailmanlaajuisen biologisen monimuotoisuuden sekä metsien ekosysteemien välinen yhteys.

Lisätietoja tästä aiheesta on [ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunnan \(ENVI\) verkkosivustolla](#).

Georgios Amanatidis / Maria-Mirela Curmei
10/2023



2.5.4. VESIEN SUOJELU JA HOITO

Vesi on ihmisten, eläinten ja kasvien elämän edellytys ja talouden välttämätön resurssi. Vesiä on suojeltava ja hoidettava yli kansallisten rajojen. EU:n vesipolitiikalla on keskeinen merkitys ympäristön suojelemisessa EU:ssa. Säädettyillä laeilla pyritään suojelemaan vesilähteitä ja makean veden ekosysteemejä ja meriekosysteemejä sekä takaamaan juomaveden ja uimaveden puhtaus. EU:n vesipuidedirektiivissä annetaan lainsäädännöllinen kehys puhtaiden vesien suojelemiseksi ja ennallistamiseksi EU:ssa. Sillä pyritään myös varmistamaan vesien kestävä käyttö pitkällä aikavälillä.

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, jota on suojeltava ja käytettävä kestäväällä tavalla sekä laadullisesti että määrällisesti. Veteen kohdistuu kuitenkin paineita eri aloilta, kuten maataloudesta, teollisuudesta, matkailusta, liikenteestä ja energia-alalta. Komissio hyväksyi vuonna 2012 [suunnitelman Euroopan vesivarojen turvaamiseksi](#). Se 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 nykyisten puitteiden puutteet. Siinä esitetään, että jäsenvaltioissa otettaisiin käyttöön vesitilinpito ja vesitehokkuutta koskevia tavoitteita ja kehitettäisiin veden uudelleenkäyttöä koskevia EU:n normeja.

TAVOITTEET JA SAAVUTUKSET

Unionissa on laadittu kahdet laajat lainsäädäntöpuitteet makean veden ja meren resurssien suojelemiseksi ekosysteemeihin perustuvan kokonaisvaltaisen toimintamallin pohjalta. Ne ovat vesipuidedirektiivi ja meristrategiadirektiivi.

A. Vesipuidedirektiivi ja sen tavoitetta tukevat muut vesidirektiivit

[Vesipuidedirektiivillä](#) luodaan puitteet sisämaan pintavesien, jokisuiden vaihtumisalueiden sekä rannikko- ja pohjavesien suojelulle. Pyrkimyksenä on ehkäistä ja vähentää saastumista, edistää kestävä kehityksen mukaista veden käyttöä, suojella vesiympäristöä ja parantaa sen tilaa sekä vähentää tulvien ja kuivuuden vaikutuksia. Yleisenä tavoitteena on saavuttaa kaikissa vesissä ympäristön hyvä tila. Tätä varten jäsenvaltioiden on laadittava vesienhoitosuunnitelmia luonnollisten maantieteellisten vesistöalueiden pohjalta sekä erityisiä toimenpideohjelmia tavoitteiden saavuttamiseksi.

Vesipuidedirektiivin vuonna 2019 tehdyssä [arvioinnissa](#) todettiin, että direktiivi on yleisesti ottaen tarkoituksenmukainen mutta sen täytäntöönpanoa on nopeutettava. Tämän seurauksena komissio ilmoitti kesäkuussa 2020, että vesipuidedirektiiviä ei



muuteta ja että se aikoo sen sijaan keskittyä nykyisen direktiivin täytäntöönpanoon ja noudattamisen valvontaan.

Vesipuitedirektiiviä tuetaan muilla alaltaan suppeammilla direktiiveillä, joita ovat muun muassa pohjavesidirektiivi, juomavesidirektiivi, uimavesidirektiivi, nitraattidirektiivi, yhdyskuntajätevesiä koskeva direktiivi, ympäristölaatuunormeja koskeva direktiivi ja tulvadirektiivi.

[Pohjaveden](#) suojelusta pilaantumiselta ja huononemiselta annetussa direktiivissä vahvistetaan erityisiä arviointiperusteita, joiden avulla voidaan määritellä pohjaveden hyvä kemiallinen tila sekä havaita merkitykselliset ja pysyvät noususuunnat ja määritellä kohdat, joissa ne käännetään laskeviksi. Jäsenvaltiot vahvistavat kaikki pilaavien aineiden raja-arvot lukuun ottamatta nitraatteja ja torjunta-aineita, joiden raja-arvot vahvistetaan EU:n erityislainsäädännössä.

Komissio esitti lokakuussa 2022 [ehdotuksen](#) yhteisön vesipolitiikan puitteiden, pohjaveden suojelusta pilaantumiselta ja huononemiselta annetun direktiivin ja ympäristölaatuunormeista vesipolitiikan alalla annetun direktiivin muuttamisesta. Ehdotukseen sisältyi myös ehdotus pintavesissä ja pohjavedessä olevien epäpuhtauksien luetteloiden päivittämisestä.

Tarkistetussa [juomavesidirektiivissä](#) vuodelta 2020 vahvistetaan ihmisten käyttöön tarkoitetun veden tärkeimmät laatuvaatimukset. Siinä vaaditaan jäsenvaltioita seuraamaan säännöllisesti ihmisten käyttöön tarkoitetun veden laatua näytteenoton avulla. Jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön aluettaan koskevia lisävaatimuksia mutta vain, jos se johtaa vaatimusten tiukentamiseen. Direktiivissä säädetään myös säännöllisestä tiedottamisesta kuluttajille. Komissiolle on annettava kertomus juomaveden laadusta joka kolmas vuosi. Komissio julkaisi helmikuussa 2018 ehdotuksen tästä tarkistetusta direktiivistä jatkotoimena eurooppalaiselle kansalaisaloitteelle Right2Water. Sillä korvattiin aiempi direktiivi vuodelta 1998. Tarkistetussa direktiivissä päivitetään juomaveden turvallisuutta koskevia vaatimuksia ja parannetaan turvallisen juomaveden saatavuutta Maailman terveysjärjestön uusimpien suositusten mukaisesti. Lisäksi sillä lisätään juomaveden laadusta ja toimituksista kuluttajille annettavan tiedon avoimuutta. Tämän pitäisi auttaa vähentämään muovipullojen määrää, kun luottamus hanaveteen lisääntyy. EU:n laajuiset riskiperustaiset veden turvallisuuden arvioinnit auttavat havaitsemaan mahdolliset veden lähteisiin kohdistuvat riskit ja puuttumaan niihin jakeluvaiheessa.

[Uimavesidirektiivillä](#) pyritään edistämään kansanterveyttä ja ympäristönsuojelua vahvistamalla uimavesien valvontaa ja luokittelua (neljä luokkaa) sekä niistä tiedottamista koskevat säännöt. Uimakauden aikana jäsenvaltioiden 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. Yleisölle tiedotetaan uimaveden luokituksesta tai mahdollisesta uintikiellosta vakiomuotoisen symbolin avulla. Komissio ja Euroopan ympäristökeskus julkaisevat vuosittain [yhteenvetokertomuksen](#) uimaveden laadusta.

[Ympäristölaatuunormeista annetussa direktiivissä](#) vahvistetaan EU:n tasolla sallitut enimmäispitoisuudet pintavesissä 33 prioriteettiaineelle, jotka aiheuttavat merkittävän riskin vesiympäristölle tai vesiympäristön välityksellä, ja kahdeksalle muulle pilaavalle aineelle. [Direktiivin tarkistamisen yhteydessä vuonna 2013](#) olemassa



olevaan luetteloon lisättiin 12 uutta ainetta ja komissiolle asetettiin velvoite laatia prioriteettiaineiden luettelon tulevien muutosten tueksi luettelo aineista, joita on tarkkailtava kaikissa jäsenvaltioissa. Lokakuussa 2022 annetussa komission [ehdotuksessa](#) pintavesiä koskevien prioriteettiaineiden luetteloon esitetään lisättäväksi 23 yksittäistä ainetta, joihin kuuluu torjunta-aineita, kuten glyfosaatti, lääkkeitä (särkylääkkeet, tulehduskipulääkkeet ja antibiootit), bisfenoli A sekä 24:n per- ja polyfluoriatun alkyyliryhmien (PFAS-aineet) ryhmä.

[Yhdyskuntajätevesien käsittelystä annetulla direktiivillä](#) on tarkoitus suojella ympäristöä yhdyskuntajätevesipäästöjen ja teollisuuden päästöjen haitallisilta vaikutuksilta. Direktiivissä vahvistetaan yhdyskuntajätevesien keräämistä, käsittelyä ja päästöjä koskevat vähimmäisvaatimukset ja aikataulut, otetaan käyttöön puhdistamolietteen hävittämisen valvonta ja lopetetaan vaiheittain sen johtaminen mereen. Komissio hyväksyi lokakuussa 2022 ehdotuksensa [tarkistetuksi direktiiviksi](#). Se noudattaa Euroopan vihreän kehityksen ohjelman muita politiikkoja, joilla pyritään vähentämään saasteet nettonollaan vuoteen 2050 mennessä.

[Nitraattidirektiivillä](#) pyritään suojelemaan vesiä maataloudesta peräisin olevilta nitraateilta. Siihen liittyvässä asetuksessa edellytetään, että jäsenvaltiot toimittavat komissiolle neljän vuoden välein kertomuksen, jossa on tietoja hyvästä maatalouskäytännöstä, alueista, jotka on nimetty nitraattien aiheuttamalle pilaantumiselle alttiiksi, sekä vedenlaadun seurannasta ja joka sisältää tiivistelmän toimintaohjelmista. Sekä direktiivin että asetuksen tavoitteena on suojella juomavettä ja estää rehevöitymisestä aiheutuvia vahinkoja. Komissio julkaisi lokakuussa 2021 viimeisimmän [täytäntöönpanokertomuksensa](#). Komissio varoitti, että nitraatit aiheuttavat edelleen haitallista veden pilaantumista EU:ssa ja että liiallinen lannoitus on edelleen ongelma monissa unionin osissa.

[Tulvadirektiivin](#) tavoitteena on vähentää ja hallita tulvista ihmisten terveydelle, ympäristölle, infrastruktuurille ja omaisuudelle aiheutuvia riskejä. Siinä edellytetään, että jäsenvaltiot suorittavat alustavan arvioinnin nimetäkseen vesistöalueet ja niihin liittyvät rannikkoalueet, joita koskee tulvariski, ja laativat sitten tulvariskikarttoja ja tulvariskien hallintasuunnitelmia, joissa keskitytään ehkäisyyn, suojeluun ja valmiustoimiin. Kaikissa näissä toimissa on noudatettava vesipuitedirektiiviä ja sen mukaisia vesienhoitosuunnitelmia.

B. Rannikko- ja merialueita koskeva EU:n politiikka

[Meristrategiadirektiivi](#) on EU:n yhdenmetyt meripolitiikan ympäristöpilari, joka laadittiin unionin meritalouden kestävä kehityksen vahvistamiseksi ja meriympäristön suojelun tehostamiseksi. Meristrategiadirektiivin tavoitteena oli saavuttaa unionin meriympäristön hyvä tila vuoteen 2020 mennessä, suojella ja säilyttää meriympäristöä sekä estää merien tilan huonontuminen. Direktiivissä määritetään eurooppalaisia merialueita (Itämeri, Koillis-Atlanti, Välimeri ja Mustameri) ja niiden osa-alueita meriä koskevissa alueellisissa yleissopimuksissa vahvistetuissa maantieteellisissä rajoissa. Meriympäristön hyvän tilan saavuttamiseksi vuoteen 2020 mennessä jäsenvaltioiden oli laadittava merivesilleen ekosysteemiperustainen strategia, jota tarkistetaan joka kuudes vuosi. [Rannikkoalueiden yhdenmetystä käytöstä ja hoidosta](#) annetussa asetuksessa määritellään rannikkoalueiden hyvän käytön ja hoidon periaatteet, jotka jäsenvaltioiden 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.

Vuonna 1999 tapahtunut Erika-aluksen öljykatastrofi sai EU:n vahvistamaan rooliaan meriturvallisuutta ja merien pilaantumista koskevista asioista. Sen jälkeen [perustettiin Euroopan meriturvallisuusvirasto](#), joka vastaa muun muassa alusten aiheuttaman pilaantumisen ehkäisystä ja torjunnasta sekä öljyn- ja kaasunporauslaitteistojen aiheuttaman meren pilaantumisen torjunnasta. [Alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta](#) ja säännösten rikkomisista määrättävistä seuraamuksista vuonna 2005 annetulla direktiivillä ja sen [ajantasaistamisella](#) vuonna 2009 pyrittiin varmistamaan, että merien pilaamiseen syyllistyneille määrätään tehokkaita ja varoittavia seuraamuksia, jotka voivat olla rikosoikeudellisia tai hallinnollisia. Aluksista peräisin olevia pilaavien aineiden päästöjä pidetään rikoksina, jos päästöt on aiheutettu tahallaan, piittaamattomuudella tai törkeällä huolimattomuudella ja jos ne aiheuttavat veden laadun huononemista.

C. Kansainväliset sopimukset aluevesistä

Euroopan merivesien suojelua säännellään neljällä kansainvälisellä yhteistyörakenteella (meriä koskevat alueelliset yleissopimukset) jäsenvaltioiden ja sellaisten naapurimaiden välillä, joiden kanssa niillä on yhteisiä vesialueita: Koillis-Atlanttia koskevalla vuoden 1992 OSPAR-yleissopimuksella (joka perustuu aiempiin Oslon ja Pariisin yleissopimuksiin), Itämeriä koskevalla vuoden 1992 Helsingin yleissopimuksella (HELCOM), Välimeriä koskevalla vuoden 1995 Barcelonan yleissopimuksella (UNEP-MAP) ja Mustaamerta koskevalla vuoden 1992 Bukarestin yleissopimuksella. EU:n jokien vesiä suojellaan kansainvälisillä yleissopimuksilla, kuten vuoden 1992 [yleissopimuksella maasta toiseen ulottuvien vesistöjen ja kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä](#) (vesiyleissopimus), vuoden 1996 [yleissopimuksella Tonavan suojelusta](#), vuoden 1999 [yleissopimuksella Oderin suojelusta](#) ja vuoden 2009 [yleissopimuksella Reinin suojelusta](#). Merivesiin tai vesistöalueisiin keskittyvän alueiden välisen ympäristöalan yhteistyön perusteella EU:ssa on laadittu useita makroaluestrategioita: [vuoden 2009 Itämeri-strategia](#) (ensimmäinen kattava EU:n strategia makroaluetta varten), vuoden 2011 [Tonava-strategia](#) sekä vuoden 2014 [Adrian- ja Joonianmeren aluetta koskeva strategia](#).

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Kaikkien aikojen ensimmäisessä eurooppalaisessa kansalaisaloitteessa Right2Water (2013) vaadittiin EU:n toimielimiä ja jäsenvaltioita 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 eurooppalaiseen 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. Samassa



tarkoituksessa se on myös tukenut suunnitelmia parantaa hanaveden laatua, jotta voidaan vähentää muovipullojen käyttöä.

Vesien pilaantumisen torjunta on parlamentille erittäin tärkeä asia, ja se pyrkii tiukentamaan vedenlaatonormeja EU:ssa. Parlamentti hyväksyi [15. joulukuuta 2020 tarkistetun juomavesidirektiivin](#), joka tuli voimaan 12. tammikuuta 2021. Jäsenvaltioille annettiin kaksi vuotta aikaa saattaa se osaksi kansallista lainsäädäntöään.

[Kansainvälisestä valtamerien 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 kestävä käytön varmistamiseksi”.

Merten roskaantumisesta 25. maaliskuuta 2021 antamassaan [pätöslauselmassa](#) 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.

Komissio hyväksyi toukokuussa 2020 uuden vuoteen 2030 ulottuvan [EU:n biodiversiteettistrategian](#), jolla pyritään vahvistamaan edelleen meriekosysteemien suojelua. Aihe oli näkyvästi esillä myös biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen [osapuolten konferenssin 15. kokouksessa \(COP15\)](#), joka saatettiin päätökseen Montrealissa Kanadassa joulukuussa 2022.

Lisätietoja aiheesta on [ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunnan \(ENVI\) verkkosivustolla](#).

Maria-Mirela Curmei / Christian Kurrer
10/2023



2.5.5. ILMANSAASTEET JA MELUSAASTE

Ilman saastuminen on suurin ympäristöterveysriski Euroopassa. Vuonna 2013 laaditun [EU:n ilmanlaatustrategian](#) mukaisesti kaikki nykyisen ilmanlaatulainsäädännön vaatimukset pyrittiin täyttämään vuoteen 2020 mennessä. Strategiassa myös asetettiin vuoteen 2030 ulottuvia pitkän aikavälin tavoitteita. EU pyrkii myös parantamaan edelleen ilman laatua tarkistamalla [ilmanlaatudirektiivejä](#). [Vuoden 2002 ympäristömeludirektiivin](#) perusteella voidaan määritellä melutasot EU:n alueella ja ryhtyä toimenpiteisiin melun vähentämiseksi hyväksyttävälle tasolle. [Erillisellä lainsäädännöllä](#) säännellään tietyistä lähteistä peräisin olevaa melusaastetta.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 191–193 artikla

YLEINEN TAUSTA

Ilmansaasteet voivat aiheuttaa sydän- ja verisuonitauteja, hengityselinten sairauksia ja syöpää, ja ne ovat yleisin ympäristökäsitteisiin liittyvän ennenaikaisen kuoleman aiheuttaja EU:ssa. Tietyt epäpuhtaudet, kuten arseeni, kadmium, nikkeli ja polysykliset aromaattiset hiilivedyt, ovat genotoksisia karsinogeneeneja, eikä ole voitu määrittää kynnysarvoja, joita alhaisemmat määrät näitä aineita eivät aiheuta riskiä. Ilmansaasteet vaikuttavat myös kielteisesti veden ja maaperän laatuun ja vahingoittavat ekosysteemejä esimerkiksi rehevöitymisen (liiallisen typen aiheuttama saastuminen) ja haposateiden johdosta. Vaikutukset kohdistuvat maatalouteen ja metsiin sekä materiaaleihin ja rakennuksiin. Ilmansaasteet ovat peräisin monista eri lähteistä mutta suurin osa tulee teollisuudesta, liikenteestä, energiantuotannosta ja maataloudesta. Vaikka ilmansaasteet ovat yleisesti ottaen vähentyneet Euroopassa viime vuosikymmeninä, edelleenkin ei ole saavutettu [vuonna 2013 asetettua EU:n pitkän aikavälin tavoitetta](#), joka on ilmanlaatu, jolla ei ole merkittäviä kielteisiä vaikutuksia ihmisten terveyteen ja ympäristöön. Ilmanlaatuvaatimukset jäävät usein täyttymättä etenkin kaupunkialueilla, joilla useimmat eurooppalaiset asuvat. Ongelmallisimpia ilmansaasteita ovat nykyään pienhiukkaset, typen oksidit ja alailmakehän otsoni. Vuoden 2022 Eurobarometri-[tutkimuksen](#) mukaan eurooppalaiset ovat vakavasti huolissaan ilmanlaadusta ja vaativat tehokkaampia toimia. Euroopan ympäristökeskuksen katsauksesta ”[Europe’s air quality status 2023](#)” käy ilmi, että EU:n ilmanlaatumien raja-arvot ylittävät ilmansaasteet ovat laajalle levinnyt ongelma EU:ssa ja epäpuhtauspitoisuudet ylittävät usein myös Maailman terveysjärjestön suuntaviivat.

Ympäristömelu lisääntyy jatkuvasti kaupunkialueilla, mikä johtuu lähinnä liikenteen, teollisen toiminnan ja vapaa-ajan toimintojen lisääntymisestä. Arviolta noin 20 prosenttia EU:n väestöstä altistuu melutasoille, joita ei voida pitää hyväksyttävänä. Tämä voi vaikuttaa elämänlaatuun ja aiheuttaa merkittävästi stressiä, unihäiriöitä ja terveyshaittoja, kuten sydän- ja verisuonitauteja. Melulla on vaikutuksia myös luontoon.



SAAVUTUKSET ILMANSAASTEIDEN TORJUNNASSA

Ilmanlaatu on parantunut Euroopassa suuresti sen jälkeen, kun EU alkoi puuttua tähän ongelmaan 1970-luvulla. Esimerkiksi ilman rikkidioksidi (SO₂), hiilimonoksidi (CO), bentseeni (C₆H₆) ja lyijy (Pb) ovat vähentyneet merkittävästi sen jälkeen. EU:lla on kolme erilaista oikeudellista mekanismia ilmansaasteiden hallitsemiseksi: ilman epäpuhtauspitoisuuksia koskevien yleisten ilmanlaatuvaatimusten määrittäminen, kansallisten epäpuhtauspäästöjen kokonaismäärien raja-arvojen asettaminen ja eri saastelähteitä koskevan erityislainsäädännön antaminen, kuten teollisuuden päästöjen valvonta ja ajoneuvojen päästöjä, energiatehokkuutta tai polttoainelaatua koskevien vaatimusten asettaminen. Lainsäädäntöä täydennetään strategioilla ja toimilla, joilla pyritään edistämään ympäristönsuojelua ja sen huomioon ottamista muilla sektoreilla.

A. Ilmanlaatu

Vuonna 2005 hyväksytyin [ilman pilaantumista koskevan teemakohtaisen strategian](#) tavoitteiden (vähentää vuoden 2000 tasosta vuoteen 2020 mennessä pienhiukkasia 75 prosenttia ja alailmakehän otsonia 60 prosenttia sekä luonnonympäristölle happamoitumisesta ja rehevöitymisestä aiheutuvaa uhkaa 55 prosenttia) perusteella hyväksyttiin [ilmanlaatudirektiivi](#), joka tuli voimaan kesäkuussa 2008 ja johon sulautettiin suurin osa voimassa olevasta alan lainsäädännöstä. Aiemman ilmanlaadun puitedirektiivin ”tytärdirektiiveistä” on enää voimassa [neljäs](#), jossa on vahvistettu (raja-arvoja lievemmat) tavoitearvot arseenille, kadmiumille, elohopealle, nikkelille ja polysyklisille aromaattisille hiilivedyille.

Ilmanlaadusta annetussa [direktiivissä 2008/50/EY](#) säädetään toimista, joilla määritellään ja vahvistetaan tärkeimpiä ilmansaasteita (rikkidioksidi, typen oksidit, (pien)hiukkaset, lyijy, bentseeni, hiilimonoksidi ja otsoni) koskevat ilmanlaatatavoitteet (eli raja-arvot, joita ei saa ylittää missään EU:n alueella). Jäsenvaltiot veloitetaan määrittelemään alueet ja kaupunkitaajamat, jotta ilmanlaatua voidaan arvioida ja hallita, seuraamaan pitkän aikavälin kehitystä ja antamaan tietoja yleisölle. Jos ilmanlaatu on hyvä, sitä on ylläpidettävä, ja jos raja-arvot ylittyvät, on toteutettava toimia.

Vuonna 2013 käynnistetyn Puhdasta ilmaa Euroopalle -ohjelman mukaisesti [direktiivissä \(EU\) 2016/2284](#) (kansallisia päästörajoja koskeva direktiivi) asetetaan tiukemmat kansalliset päästörajat viidelle keskeiselle epäpuhtaudelle – rikkidioksidille, typen oksideille, muille haihtuville orgaanisille yhdisteille kuin metaanille, ammoniakille ja pienhiukkasille. Direktiivi velvoittaa jäsenvaltiot laatimaan kansalliset ilmansuojeluohjelmat. Direktiivillä pannaan myös täytäntöön vuotta 2020 koskevat velvoitteet, joihin EU ja sen jäsenvaltiot sitoutuivat vuonna 2012 valtiosta toiseen tapahtuvasta ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumisesta tehtyyn YK:n Euroopan talouskomission yleissopimukseen liittyvän, happamoitumisen, rehevöitymisen ja alailmakehän otsonin vähentämisestä tehdyn tarkistetun Göteborgin pöytäkirjan mukaisesti. Komissio esitti lokakuussa 2022 [ehdotuksensa](#) ilmanlaatua koskevien EU:n sääntöjen tarkistamisesta. Tavoitteena on yhdenmukaistaa EU:n ilmanlaatumormit [Maailman terveysjärjestön uusien suositusten](#) kanssa sekä lujittaa säännöksiä, jotka koskevat ilmanlaadun seurantaa, mallintamista ja ilmanlaatusuunnitelmia, joilla paikallisviranomaisia autetaan saavuttamaan puhtaampi ilma.



B. Maantieliikenne

Maantieliikenteen aiheuttaman saastumisen vähentämiseksi on annettu useita direktiivejä. Niissä säädetään eri ajoneuvoluokkien kuten henkilöautojen, kevyiden hyötyajoneuvojen, kuorma-autojen, bussien ja moottoripyörien päästöraja-arvoista sekä säännellään polttoaineen laatua. Nykyisissä henkilöautoja ja kevyitä pakettiautoja koskevissa Euro 6 -päästöstandardeissa on määritelty päästöraja-arvot erinäisille ilman epäpuhtauksille, kuten typen oksideille ja hiukkasille. Syyskuusta 2017 lähtien on ollut käytössä realistisempi testisykli: Uusille automalleille määritellään nyt ”todellisissa ajo-olosuhteissa syntyvät päästöt”, jotta ne vastaisivat paremmin tavanomaisia ajo-olosuhteita. Lisäksi on [sääntöjä](#), jotka koskevat käytössä olevien ajoneuvojen vaatimustenmukaisuutta, pilaantumista rajoittavien laitteiden kestävyyttä, ajoneuvon sisäisiä valvontajärjestelmiä (OBD-järjestelmiä) ja polttoaineen kulutuksen mittaamista. Säännöissä määrätään myös ajoneuvojen korjaamiseen ja huoltamiseen tarvittavien tietojen saatavuudesta riippumattomille toimijoille. Vastaavia sääntöjä on [raskaita hyötyajoneuvoja](#) kuten busseja ja kuorma-autoja varten. Vuonna 2018 annettu asetus [moottoriajoneuvojen tyyppihyväksyntä- ja markkinavalvontajärjestelmästä](#) tuli voimaan 1. syyskuuta 2020. Asetuksella pyritään parantamaan tutkimuslaitosten laatua ja riippumattomuutta sekä varmentamaan, ovatko tieliikenteessä jo käytössä olevat ajoneuvot vaatimusten mukaisia.

Komissio esitti [uusien Euro 7 -päästöstandardien koskevan ehdotuksensa](#) marraskuussa 2022 osana vuoteen 2020 ulottuvaa kestävä ja älykkään liikkuvuuden strategiaansa ja vuoden 2021 saasteettomuustoimintasuunnitelmaa.

C. Muut liikenteen päästöt

Laivoista peräisin olevien ilmansaasteiden on arvioitu aiheuttavan vuosittain 50 000 ennen aikaista kuolemaa. Näiden saasteiden vähentämiseksi EU on rajoittanut Euroopan merillä liikennöivissä laivoissa käytettävien polttoaineiden [rikkipitoisuuksia](#). Rikin yleinen raja-arvo laski 3,5 prosentista 0,5 prosenttiin vuonna 2020 Kansainvälisen merenkulkujärjestön vahvistamien päästörajojen mukaisesti. Muun muassa Itämeri, Englannin kanaali ja Pohjanmeri on nimetty rikkipitoisuuden valvonta-alueiksi, joilla rikkipitoisuus ei vuodesta 2015 lähtien ole saanut ylittää 0,1:tä prosenttia. Vuonna 2016 määriteltiin päästönormeja myös [liikkuville työkoneille](#) (kuten kaivinkoneet, puskutraktorit ja ketjusahat), maatalous- ja metsätraktoreille ja huviveneille, muun muassa urheiluveneille.

Neuvosto hyväksyi joulukuussa 2022 kansainvälisen lentoliikenteen päästöhyvitysjärjestelmän. Kyseessä on maailmanlaajuinen järjestelmä kansainvälisen ilmailun hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi, ja siihen osallistuvat myös EU:n jäsenmaat. Ilmailun ympäristövaikutuksia pyritään vähentämään ReFuelEU Aviation -asetuksella, jota ehdotettiin heinäkuussa 2021 osana 55-valmiuspakettia. Vastaavan [FuelEU Maritime -asetuksen](#) tavoitteena on vähentää alusten energian kasvihuonekaasuintensiteettiä 80 prosentilla vuoteen 2050 mennessä ja sitä kautta kannustaa uusiutuvien ja vähähiilisten polttoaineiden käyttöönottoon.

D. Teollisuuden päästöt

Vuonna 2010 annettu [direktiivi teollisuuden päästöistä](#) kattaa erittäin saastuttavan teollisen toiminnan, jonka osuus Euroopan päästöistä on huomattava. Direktiivissä kaikki asiaan liittyvät direktiivit (mm. jätteenpoltosta, haihtuvista orgaanisista yhdisteistä, suurista polttolaitoksista sekä yhtenäisestä pilaamisen torjunnasta ja



valvonnasta annetut direktiivit) yhdistetään yhtenäiseksi säädökseksi, millä pyritään helpottamaan lainsäädännön täytäntöönpanoa ja vähentämään mahdollisimman paljon erilaisista teollisista lähteistä peräisin olevia päästöjä. Direktiivissä määritellään kaikkia teollisuuslaitoksia sitovat velvoitteet, ja siihen sisältyy toimenpiteitä veden, ilman ja maaperän pilaantumisen ehkäisemiseksi. Se toimii myös perustana teollisuuslaitosten käyttö- ja toimilupien laadinnassa. Yhtenäistetyn lähestymistavan mukaisesti siinä otetaan huomioon teollisuuslaitoksen kokonaisympäristövaikutukset, joihin sisältyy myös raaka-aineiden käyttö tai energiatehokkuus. Keskeisessä asemassa on parhaan käytettävissä olevan tekniikan periaate, kuten myös joustavuus, ympäristötarkastukset ja kansalaisten osallistuminen. Teollisuuden päästöistä annettua direktiiviä täydennettiin vuonna 2015 keskisuurista polttolaitoksista peräisin olevia päästöjä koskevalla [direktiivillä](#).

Komissio esitti huhtikuussa 2022 [ehdotuksensa](#) teollisuuden päästädirektiivin tarkistamiseksi. Tavoitteena on esimerkiksi varmistaa teollisuuden päästädirektiivin täysimääräinen ja johdonmukainen täytäntöönpano kaikissa jäsenvaltioissa siten, että ilmaan ja veteen joutuvia päästöjä valvotaan tiukemmin.

SAAVUTUKSET MELUSAASTEEN TORJUNNASSA

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 tärkeimpiin lähteisiin, joita ovat muun muassa maantie-, lento- ja rautatieliikenne, sekä ulkokäyttöön tarkoitetuista laitteista peräisiin olevaan meluun.

Vuonna 2002 [ympäristömelusta annetun puitedirektiivin](#) tavoitteena on vähentää ympäristömelulle altistumista. Keinoina ovat meluindikaattoreiden ja arviointimenetelmien yhdenmukaistaminen, meluallistustietojen kerääminen melukartoituksen avulla sekä tietojen asettaminen julkisesti saataville. Tällä perusteella jäsenvaltiot on veloitettu laatimaan toimintasuunnitelmia meluongelmien ratkaisemiseksi. Melukarttoja ja toimintasuunnitelmia on tarkastettava uudelleen vähintään viiden vuoden välein. Maaliskuussa 2023 julkaistussa [viimeisimmässä täytäntöönpanokertomuksessa](#) vahvistettiin, että joistakin alkuvaiheen viivästyksistä huolimatta useimmat jäsenvaltiot olivat yleisesti ottaen edistyneet hyvin direktiivin täytäntöönpanossa.

[Moottorijoneuvojen melutasosta](#) vuonna 2014 annetulla asetuksella otettiin käyttöön uusi testausmenetelmä melutasojen mittaamiseksi, alennettiin meluraja-arvoja ja sisällytettiin tyyppi hyväksyntämenettelyyn täydentäviä melupäästösäännöksiä. Muilla asetuksilla vahvistettiin raja-arvot [mopoille](#), [moottoripyörille](#) ja [renkaiden vierintämelulle](#).

[Lentomelua koskevia EU:n sääntöjä](#), joissa sovelletaan Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön suosittamaa tasapainoista lähestymistapaa, on sovellettu kesäkuusta 2016 lentoasemilla, joilla on kalenterivuoden aikana yli 50 000 siviili-ilmailun liikennetapahtumaa. Tasapainoisen lähestymistavan mukaisesti pyritään löytämään kustannustehokkaimmat tavat vähentää lentomelua kullakin lentoasemalla tarkastelemalla neljää avaintekijää: melutason laskeminen sen lähteellä käyttämällä uudenaikaista lentokalustoa, kestävä maankäyttö lentoasemien ympäristössä, maassa havaittavaa melua vähentävät lentotavat ja tarvittaessa toimintarajoitukset, kuten yölentojen kieltäminen.



Vuonna 2008 annetun [rautatiejärjestelmän yhteentoimivuutta koskevan direktiivin \(uudelleenlaadittu vuonna 2016\)](#) yhteydessä annettiin vuonna 2014 melua koskeva [yhteentoimivuuden tekninen eritelmä \(tarkistettu vuonna 2019\)](#), joka määrittelee uusien (perinteisten) raideliikenteen kulkuvälineiden suurimmat sallitut melutasot. Vuonna 2015 [meluvaikutuksista aiheutuvien kustannusten hinnoittelusta](#) annetulla asetuksella kannustetaan komposiittimateriaalista valmistettujen melua rajoittavien jarruanturoiden jälkiasennusta tavaravaunuihin.

Teollisuuden päästöistä annetun direktiivin kattamille suurille teollisuus- ja maatalouslaitoksille voidaan myöntää lupia parhaiden käytettävissä olevien tekniikoiden soveltamisen perusteella. Myös rakennuskoneiden (kuten kaivinkoneet, kuormaajat, maansiirtokoneet ja torninosturit) sekä huviveneiden ja ulkokäyttöön tarkoitettujen laitteiden aiheuttamaa melua säännellään.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentilla on ollut ratkaisevan tärkeä rooli ilman pilaantumisen ja melun torjuntaa koskevan ympäristöpolitiikan laadinnassa.

Parlamentin jäsenet ovat muun muassa kannattaneet äänestyksessä meriliikenteen polttoaineiden vahingollisen rikkipitoisuuden merkittävää alentamista 3,5 prosentista 0,5 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Parlamentin jäsenet onnistuivat torjumaan yritykset lykätä tätä määräaikaa viidellä vuodella. Parlamentti on vaatinut myös tiukempia sääntöjä ilmanlaadulle ja erityisesti pienhiukkasille Maailman terveysjärjestön suositusten mukaisesti. Kun Volkswagen-konserni jäi Yhdysvalloissa kiinni siitä, että se oli käyttänyt huijausohjelmistoja NO_x-päästöjen pienentämiseksi testeissä, parlamentti asetti autoalan päästömittauksia käsittelevän väliaikaisen tutkintavaliokunnan tutkimaan asiaa. Vuonna 2017 antamassaan [loppuraportissa](#) tutkintavaliokunta totesi, että jäsenvaltiot ja autonvalmistajat on saatettava vastuuseen toiminnastaan, ja niitä kehoitettiin toteuttamaan voimakkaasti saastuttavien autojen jälkiasennuksia tai vetämään niitä pois markkinoilta.

Parlamentti antoi 25. maaliskuuta 2021 [päättölauselman](#) ilmanlaatudirektiivien 2004/107/EY ja 2008/50/EY täytäntöönpanosta. Se [totesi](#), että eurooppalaisilla ilmanlaatustandardeilla on onnistuttu ainoastaan osittain vähentämään tehokkaasti ilman pilaantumista ja rajoittamaan sen terveydelle haitallisia vaikutuksia. Parlamentti piti myönteisenä Euroopan vihreän kehityksen ohjelman sitoumusta tarkistaa ilmanlaatonormit vastaamaan nykyisiä Maailman terveysjärjestön viitetasoja. Se kehotti EU:ta nousemaan kyseisellä alalla maailmanlaajuiseen johtoasemaan hyväksymällä ja panemalla täytäntöön kunnianhimoisia laatonormeja kaikille ilman epäpuhtauksille.

Päättölauselmassa korostettiin myös kasvavaa näyttöä siitä, että ilmansaasteille altistuminen voi vaikuttaa covid-19-tartunnan saaneiden terveyteen. Lisäksi korostettiin, että pandemiasta saadut kokemukset on otettava huomioon uusia ilman pilaantumista koskevia toimenpiteitä kehitettäessä. Parlamentin jäsenet painottivat, että ilmanlaatu olisi asetettava etusijalle ja sisällytettävä kaikkeen asiaa koskevaan EU:n lainsäädäntöön, kuten ilmasto-, energia-, liikenne-, teollisuus-, maatalous- ja jätelainsäädäntöön, ja että kaikkien politiikanalojen välinen yhteenkuuluvuus olisi varmistettava. Lisäksi päätöslauselmassa kehoitettiin komissiota ja jäsenvaltioita arvioimaan voimassa olevan päästölainsäädännön vaikuttavuutta ja kehoitettiin



laatimaan mahdollisimman pian vähimmäisvaatimukset ja parhaat käytännöt jäsenvaltioiden ilmanlaatusuunnitelmien valmistelua ja täytäntöönpanoa varten.

Parlamentti on useaan otteeseen korostanut, että ympäristömelun raja-arvoja olisi alennettava edelleen ja että sen mittausten menetelmiä olisi parannettava. Se on vaatinut EU:n raja-arvojen asettamista lentoasemien ympäristön melulle sekä melua rajoittavien toimenpiteiden ulottamista koskemaan ääntä hitaampia sotilassuihkukoneita. Lisäksi parlamentti on hyväksynyt henkilöautoja koskevat uudet entistä alhaisemmat meluraja-arvot, jotka otetaan käyttöön asteittain, ja se on kampanjoinut onnistuneesti sellaisten merkintöjen puolesta, joissa kuluttajille annettaisiin tietoa melutasosta samaan tapaan kuin nykyisin jo annetaan tietoa polttoainetehokkuudesta, renkaiden melusta ja hiilidioksidipäästöistä.

Parlamentti hyväksyi syyskuussa 2023 kantansa tarkistettuun [lainsäädäntöön](#), jonka tarkoituksena on parantaa ilmanlaatua kaikkialla EU:ssa. Ehdotus sisältää komission alkuperäisiä suosituksia tiukempia tavoitteita eri epäpuhtauksille, kuten hiukkasille, typpidioksidille, rikkidioksidille ja otsonille. Sen tavoitteena on suojella ihmisten terveyttä, luonnon ekosysteemejä ja biologista monimuotoisuutta ilmansaasteilta.

Lisätietoja tästä aiheesta on [ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunnan \(ENVI\) verkkosivustolla](#).

Maria-Mirela Curmei / Christian Kurrer
10/2023



2.5.6. RESURSSITEHOKKUUS JA KIERTOTALOUS

Entiset ja nykyiset tavat käyttää luonnonvaroja ovat johtaneet ympäristön huomattavaan pilaantumiseen, ympäristön tilan heikkenemiseen ja luonnonvarojen köyhtymiseen. Unionin jätepolitiikassa on perinteisesti keskitytty ympäristön kannalta kestävään jätehuoltoon. Etenemissuunnitelmalla kohti resurssitehokasta Eurooppaa ja kiertotalouspaketilla on tarkoitus tehdä unionin taloudesta kestävä vuoteen 2050 mennessä. Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaan kuuluvassa kiertotaloutta koskevassa EU:n toimintasuunnitelmassa esitellään tulevaisuuteen suuntautuva suunnitelma puhtaammasta ja kilpailukykyisemmästä EU:sta.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 191–193 artikla

TAVOITTEET JA SAAVUTUKSET

Kaikki ihmisen käyttämät tuotteet ovat peräisin luonnosta. Euroopan unionin talous on erittäin riippuvainen luonnonvaroista. Jos nykyiset kulutus- ja tuotantomallit pysyvät ennallaan, ympäristön pilaantuminen ja luonnonvarojen ehtyminen vain jatkuvat. Myös jätettä syntyy jatkuvasti enemmän. Luonnonvarojen käyttö nykyisessä laajuudessa vaarantaa niin tulevien sukupolvien kuin kehitysmaidenkin mahdollisuudet hyödyntää hupenevia luonnonvaroja. Luonnonvarojen järkevä käyttö oli varhaisimpia ympäristökysymyksiä, jotka otettiin huomioon ensimmäisissä perussopimuksissa. [Etenemissuunnitelma kohti resurssitehokasta Eurooppaa](#) kuului seitsemännen ympäristöä koskevan toimintaohjelman keskeisiin aloitteisiin. Yksi sen päätavoitteista oli vapauttaa unionin taloudellista potentiaalia, jotta voitaisiin parantaa tuottavuutta ja samalla vähentää raaka-aineiden käyttöä ja siirtyä kiertotalouteen. Lisäksi jokin aika sitten hyväksytty [kiertotalouspaketti](#) sisältää toimenpiteitä, jotka vauhdittavat unionin siirtymistä kiertotalouteen lisäämällä kierrätystä ja uudelleenkäyttöä sekä parantavat globaalia kilpailukykyä, edistävät kestäväää talouskasvua ja luovat uusia työpaikkoja.

A. Resurssitehokkuus

Etenemissuunnitelma kohti resurssitehokasta Eurooppaa oli osa Eurooppa 2020 -strategian Resurssitehokas Eurooppa -lippulaivahanketta. Siinä tuettiin siirtymistä kestävään kasvuun resurssitehokkaan vähähiilisen talouden avulla. Etenemissuunnitelmassa otettiin huomioon vuonna 2005 annetun [luonnonvarojen kestäväää käyttöä koskevan teemakohtaisen strategian](#) ja [EU:n kestävään kehityksen strategian](#) avulla saavutettu edistyminen ja luotiin puitteet tulevien toimien suunnittelua ja toteuttamista varten. Siinä esitettiin myös 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. Jätehuolto ja jätteiden syntymisen ehkäiseminen

[Jätteiden syntymisen ehkäisemistä ja kierrätystä koskevan teemakohtaisen strategian](#) pohjalta annettiin [jätepolitiikan puitedirektiivi](#). Tavoitteena oli uudistaa ja yksinkertaistaa



unionin jättopolitiikkaa luomalla uusi kehys ja asettamalla uusia tavoitteita, joissa keskitytään jätteiden syntymisen ehkäisemiseen. Heinäkuussa 2023 komissio esitti [ehdotuksen](#) jättopolitiikan puitteiden muuttamisesta tarkoituksena siirtää vastuu tekstiilituotteiden koko elinkaaresta valmistajille. Tällä aloitteella pyritään edistämään tekstiilijätteen kestävää käsittelyä.

[Jätteiden siirrosta annetussa asetuksessa \(\(EY\) N:o 1013/2006\)](#) vahvistettiin säännöt jätteiden siirroille sekä EU:ssa että jäsenvaltioiden ja EU:n ulkopuolisten maiden välillä, ja niiden erityisenä tavoitteena on parantaa ympäristönsuojelua. Asetus kattoi käytännössä kaiken tyyppisten jätteiden (paitsi radioaktiivisen jätteen) siirrot maanteitse, rautateitse, vesitse ja ilmaitse. Jätteiden laittomat siirrot ovat kuitenkin yhä vakava ongelma. Asetuksella [\(EU\) N:o 660/2014](#) tiukennettiin aiemman lainsäädännön valvontaa koskevia säännöksiä asettamalla kansalliselle valvonnalle ja suunnittelulle tiukempia vaatimuksia.

C. Tuotantoa ja jätevirtoja koskeva lainsäädäntö

[Direktiivin 2000/53/EY](#) tavoitteena oli vähentää romuajoneuvoista ja niiden osista peräisin olevaa jätettä esimerkiksi siten, että nostetaan uudelleenkäyttö- ja hyödyntämistä 95 prosenttiin ja uudelleenkäyttö- ja kierrätysaste vähintään 85 prosenttiin vuoteen 2015 mennessä. Direktiivillä myös kannustettiin ajoneuvojen valmistajia ja maahantuojia vähentämään vaarallisten aineiden käyttöä ja lisäämään kierrätysmateriaalien käyttöä. Vuonna 2017 suurin osa jäsenvaltioista oli saavuttanut uudelleenkäytön ja kierrätyksen tavoitetaso, joka on 85 prosenttia keskimääräisestä painosta ajoneuvoa ja vuotta kohti. Vuonna 2021 järjestettiin julkinen kuuleminen direktiivin tarkistamisesta. [Direktiiviä 2000/53/EC](#) muutettiin direktiivillä [\(EU\) 2018/849](#), joka antaa komissiolle valtuudet valvoa romuajoneuvoja koskevien säännösten noudattamista, sulkea tietyt materiaalit soveltamisalan ulkopuolelle, asettaa koodausstandardeja ja vahvistaa käsittelyvaatimuksia. Aluskierrätyksestä annettu asetus (asetus [\(EU\) N:o 1257/2013](#)) tuli voimaan 30. joulukuuta 2013. Sen keskeisenä tavoitteena oli ehkäistä, vähentää ja estää onnettomuuksia, vammautumisia ja muita ihmisten terveydelle ja ympäristölle haitallisia vaikutuksia, joita alusten kierrätyksestä ja käsittelystä aiheutuu, ja pyrkiä erityisesti varmistamaan, että tällaisesta aluskierrätyksestä syntyvä vaarallinen jäte käsitellään ympäristön kannalta asianmukaisesti. Asetuksessa asetettiin useita vaatimuksia aluksille unionissa, alusten eurooppalaisille omistajille, eurooppalaisia aluksia kierrättäville aluskierrätyslaitoksille ja asiasta vastaaville toimivaltaisille viranomaisille ja hallintoelimille.

Direktiivin 2002/96/EY, sellaisena kuin se on muutettuna [direktiivillä 2012/19/EY](#), tavoitteena oli suojella maaperää, vesistöjä ja ilmaa tehostamalla sähkö- ja elektroniikkalaiteromun loppukäsittelyä ja vähentämällä romun syntymistä. Direktiivi 2002/95/EY tiettyjen vaarallisten aineiden käytön rajoittamisesta sähkö- ja elektroniikkalaitteissa, joka kumottiin [direktiivillä 2011/65/EU](#), annettiin samanaikaisesti sähkö- ja elektroniikkalaiteromudirektiivin kanssa ja sen tavoitteena oli suojella 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 osoittautui vaikeaksi. Vain kolmannes syntyneestä sähkö- ja elektroniikkaromusta kerättiin ja käsiteltiin asianmukaisesti. Nämä kaksi direktiiviä – yhdessä [direktiivin 2012/18/EU](#) kanssa – velvoittivat jäsenvaltiot lisäämään sähkö- ja elektroniikkalaiteromun keräämistä. Kuluttajille



puolestaan annettiin mahdollisuus palauttaa vanhat sähkö- ja elektroniikkalaitteensa pieniä sähkölaitteita myyviin liikkeisiin ilman velvollisuutta ostaa uusia tuotteita.

Paristoista ja akuista sekä käytetyistä paristoista ja akuista annetulla [direktiivillä 2006/66/EY](#) pyrittiin 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 elohopea ja kadmium) raja-arvot. Direktiiviä [muutettiin direktiivillä 2013/56/EU](#) poistamalla sellaisia nappiparistoja koskeva poikkeus, jotka sisältävät enintään 2 painoprosenttia elohopeaa.

Radioaktiivisesta jätteestä ja radioaktiivisista aineista annetun neuvoston direktiivin 96/29/Euratom mukaan jokaisen jäsenvaltion oli tehtävä pakolliseksi raportoiminen kaikesta toiminnasta, johon sisältyy ionisoivan säteilyn vaara. Kyseinen direktiivi kumottiin [neuvoston direktiivillä 2013/59/Euratom](#). Radioaktiivisen jätteen siirroista säädetään [neuvoston asetuksessa \(Euratom\) N:o 1493/93](#) ja [neuvoston direktiivissä 2006/117/Euratom](#).

[Direktiivi 94/62/EY](#) kattoi kaikki unionin markkinoilla olevat pakkaukset ja kaiken pakkausjätteen riippumatta siitä, oliko niitä käytetty teollisuudessa, kaupassa, toimistoissa, liikkeissä, palveluissa, kotitalouksissa tai missä tahansa muualla. [Direktiivillä 2004/12/ETY](#) selvennettiin ”pakkauksen” määritelmää ja vahvistettiin sitä koskevat perusteet. Lisäksi direktiiviä 94/62/EY muutettiin [direktiivillä \(EU\) 2015/720](#) kevyiden muovisten kantokassien kulutuksen vähentämisen osalta. Muoviset kantokassit jäävät helposti jätehuoltovirtojen ulkopuolelle ja kerääntyvät ympäristöön aiheuttaen erityisesti merien roskaantumista. Direktiivillä pyritään vähentämään jyrkästi kevyiden muovikassien kulutusta, ja se koskee kaikkia muovisia kantokasseja, jotka ovat ohuempia kuin 50 mikronia.

Kaivannaisteollisuuden jätehuollosta annetulla direktiivillä (kaivosjätedirektiivi [2006/21/EY](#)) pyrittiin vähentämään nykyisen ja aiemmin syntyneen kaivosjätteen käsittelystä sen suuren määrän ja saastuttamispotentiaalın vuoksi koituvia merkittäviä ympäristö- ja terveysriskejä.

D. Jätteen käsittely ja hävittäminen

Yhdyskuntajätevesien käsittelystä annetun direktiivin ([91/271/ETY](#)) asteittainen täytäntöönpano kaikissa jäsenvaltioissa on lisännyt käsiteltävän puhdistamolietteen määrää.

Kaatopaikoista annetun direktiivin ([1999/31/EY](#)) tarkoituksena oli ehkäistä tai vähentää kaatopaikkojen haitallisia ympäristövaikutuksia ja erityisesti pintaveteen, pohjaveteen, maaperään ja ilmaan sekä ihmisten terveyteen kohdistuvia haittavaikutuksia. Täytäntöönpano on edelleen puutteellista, sillä kaikki jäsenvaltiot eivät ole saattaneet kaikkia säännöksiä osaksi kansallista lainsäädäntöään ja laittomia kaatopaikkoja on edelleen paljon. Direktiiviä muutettiin [direktiivillä \(EU\) 2018/850](#), jolla rajoitetaan kierrätettävän jätteen sijoittamista kaatopaikoille, asetetaan uusia tavoitteita ja pannaan täytäntöön valvontaa.

Jätteenpoltosta annetun direktiivin 2000/76/EY tavoitteena oli ehkäistä tai rajoittaa mahdollisimman paljon jätteenpoltosta ja rinnakkaispoltosta johtuvaa ilman, vesien ja maaperän pilaantumista. Direktiivi kumottiin marraskuussa 2010 teollisuuden päästöistä annetulla direktiivillä [2010/75/EU](#) ja siihen liittyvillä direktiiveillä.



E. Vuoden 2018 kiertotalouspaketti

Joulukuussa 2015 komissio esitti kiertotaloutta koskevan toimintasuunnitelman sekä neljä lainsäädäntöehdotusta seuraavien säädösten muuttamiseksi: a) jättepuitedirektiivi, b) kaatopaikoista annettu direktiivi, c) pakkausjätteistä ja pakkausjätteestä annettu direktiivi ja d) romuajoneuvoista, paristoista ja akuista sekä käytetyistä paristoista ja akuista ja sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta annetut direktiivit. Joihinkin näistä ehdotuksista olivat syynä lailliset velvoitteet tarkastella uudelleen jätehuollon tavoitteita. Jättepuitedirektiivin mukaan komission tuli vuoden 2014 loppuun mennessä tarkastella uudelleen kotitalousjätteen ja rakennus- ja purkujätteen uudelleenkäyttöä ja kierrätystä koskevia vuoden 2020 tavoitteita, asettaa vuodeksi 2020 jätteen syntymisen ehkäisemistä koskevat tavoitteet sekä arvioida erinäisiä toimenpiteitä, mukaan lukien laajennettu tuottajan vastuu. Kaatopaikoista annetun direktiivin mukaan komission oli tarkasteltava uudelleen siinä asetettuja tavoitteita heinäkuuhun 2014 mennessä ja pakkausedirektiivin tavoitteita oli tarkasteltava uudelleen vuoden 2012 loppuun mennessä.

Toukokuussa 2018 hyväksyttiin neljä direktiiviä ([\(EU\) 2018/849](#), [\(EU\) 2018/850](#), [\(EU\) 2018/851](#) ja [\(EU\) 2018/852](#)), joiden keskeisimpiin tavoitteisiin kuuluvat muun muassa

- 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
- 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.

F. Muovit kiertotaloudessa

Komissio julkaisi 16. tammikuuta 2018 tiedonannon EU:n [strategiasta muoveista kiertotaloudessa](#). Strategiassa yksilöidään keskeiset haasteet, kuten muovijätteen alhainen uudelleenkäyttö- ja kierrätysaste, muovintuotannosta ja muovijätteen poltosta aiheutuvat kasvihuonekaasupäästöt sekä valtamerissä oleva muovijäte. Komissio ehdottaa, että vuoteen 2030 mennessä kaikki muovipakkaukset suunnitellaan niin, että ne ovat joko uudelleenkäytettäviä tai kierrätettävissä. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi 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.

Osana muovistrategiaa, jolla pyritään vähentämään resursseja tuhlaavia ja vahingollisia muoviroskia lainsäädäntötoimin, ja komission annettua 28. toukokuuta 2018 asiasta ehdotuksen, neuvosto ja parlamentti sopivat muovijätteiden vähentämisestä asettamalla uusia tiukkoja rajoituksia tietyille kertakäyttöisille muovituotteille ([direktiivi \(EU\) 2019/904](#)). Unionissa kiellettyjä tuotteita ovat muun muassa muoviaterimet (haarukat, veitset, lusikat ja syömäpuikot), muovilautaset



ja -pillit, solupolystyreenistä valmistetut elintarvike- ja juomapakkaukset sekä muoviset vanupuikot. Jäsenvaltioille asetetaan vuodesta 2025 alkaen vähintään 25 prosentin sitova tavoite PET-juomapullojen muovinkierrätykselle. Vuonna 2030 kaikissa muovipulloissa on oltava vähintään 30 prosenttia kierrätettyä materiaalia.

G. Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaan kuuluva uusi kiertotaloutta koskeva EU:n toimintasuunnitelma

[Uusi kiertotaloutta koskeva EU:n 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 unionin taloudessa mahdollisimman pitkään.

Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät uuden [akuista annetun asetuksen](#) 12. heinäkuuta 2023. Sillä minimoidaan akkualan ympäristövaikutukset akkujen ja paristojen kysynnän kasvaessa räjähdysmäisesti uusien sosioekonomisten olosuhteiden, tekniikan kehityksen, markkinoiden ja akkujen käyttötapojen myötä. Komissio antoi 17. marraskuuta 2021 [jätteiden siirtoja koskevan ehdotuksen](#), jossa se ehdotti tiukempia sääntöjä jätteiden viennille, tehokkaampaa järjestelmää jätteen kierrättämiseksi resurssina ja konkreettisia toimia jätteiden laittoman kaupan torjumiseksi. Jätteiden siirtoja OECD-maihin seurataan ja ne voidaan keskeyttää, jos ne aiheuttavat vakavia ympäristöongelmia vastaanottomaassa. Jätteiden vientiä OECD:n ulkopuolisiin maihin rajoitetaan ja se sallitaan vain, jos kyseiset maat pystyvät käsittelemään jätteet kestäväällä tavalla.

Komissio antoi 30. marraskuuta 2022 [ehdotuksen](#) pakkauksista ja pakkausjätteestä annetun direktiivin tarkistamisesta tavoitteena taata, että EU:ssa saatavilla olevat pakkaukset voidaan käyttää uudelleen tai kierrättää taloudellisesti kestäväällä tavalla vuoteen 2030 mennessä. Lisäksi komissio antoi tiedonannon [toimintakehyksestä biopohjaisille, biohajoaville ja kompostoitaville muoveille](#).

Euroopan tekstiilien kulutuksella on neljänneksi suurin vaikutus ympäristöön ja ilmastonmuutokseen elintarvikkeiden, asumisen ja liikkumisen jälkeen. Komissio julkaisi 30. maaliskuuta 2023 [kestäviä ja kiertotalouteen perustuvia tekstiilejä koskevan EU:n strategian](#). Strategiassa 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 sosiaalisia oikeuksia ja ympäristöä kunnioittaen.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on toistuvasti kehottanut laatimaan Euroopan tulevaa kasvua varten uuden ohjelman, jonka keskiössä olisi resurssitehokkuus. Se edellyttäisi tuntuja muutoksia tuotantotapoihin ja kulutustottumuksiin. Tuotteiden koko elinkaaren huomioon ottavan ajattelutavan avulla olisi lisättävä uusioraaka-aineiden käyttöä, ja näin voitaisiin luoda taloudellisia kannustimia jätteen syntymisen estämiselle ja uudelleenkäytölle.

Komission julkaistua tammikuussa 2018 EU:n strategian muoveista kiertotaloudessa parlamentti hyväksyi [tätä strategiaa koskevan päätöslauseelman syyskuussa 2018](#) pidetyssä täysistunnossa. Päätöslauseelmassa kehoitettiin komissiota muun muassa



harkitsemaan EU:n markkinoille saatettujen tiettyjen muovituotteiden kierrätettyä sisältöä koskevien vähimmäisvaatimusten käyttöönottoa. Siinä kehoitettiin myös perustamaan todelliset sisämarkkinat kierrätetyille muoville, ehdotettiin toimenpiteitä merien roskaantumisen torjumiseksi ja kehoitettiin kieltämään mikromuovien sisällyttäminen kosmetiikkaan sekä pesu- ja puhdistusaineisiin vuoteen 2020 mennessä. Parlamentti keskusteli vuonna 2018 kiertotalouspaketista ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunnassa (ENVI), jossa jätettiin käsiteltäväksi 2 000 tarkistusta.

Parlamentti hyväksyi [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. Siinä korostettiin ilmastotoimien ja kiertotalouden välisiä vahvoja synergioita etenkin energia- ja kivihiilivaltaisilla teollisuudenaloilla ja kehoitettiin ottamaan käyttöön resurssitehokkuutta koskeva tavoite EU:n tasolla.

Parlamentti hyväksyi 17. tammikuuta 2023 kantansa EU:n hallitusten kanssa käytäviin neuvotteluihin [uudesta lainsäädännöstä, jolla tarkistetaan jätteiden siirtoja koskevia EU:n menettelyjä ja valvontatoimia](#). Tarkistetulla lainsäädännöllä olisi suojeltava paremmin ympäristöä ja ihmisten terveyttä ja siinä olisi hyödynnettävä kaikin tavoin jätteen tarjoamia mahdollisuuksia saavuttaa EU:n tavoite päästöttömästä kiertotaloudesta. Parlamentti kehotti perustamaan EU:n riskiperusteisen kohdentamismekanismin, jolla ohjataan EU-maita, jotka tekevät tarkastuksia laittomien jätteiden siirtojen estämiseksi ja havaitsemiseksi.

Lisätietoja aiheesta on ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunnan [verkkosivulla](#).

Georgios Amanatidis / Maria-Mirela Curmei
10/2023



2.5.7. KESTÄVÄ KULUTUS JA TUOTANTO

Kestävä kasvu on yksi Euroopan unionin päätavoitteista. Aikana, jota leimaa nopea ilmastonmuutos ja energian ja resurssien kasvava kysyntä, EU on laatinut monenlaisia toimia ja aloitteita, joilla edistetään kestävästä kulutuksesta ja tuotannosta. Euroopan vihreän kehityksen ohjelmassa ja erityisesti kiertotalouden toimintasuunnitelmassa ilmoitettiin kestävästä tuotepolitiikkaa koskevasta lainsäädäntöaloitteesta. Sen avulla tuotteista halutaan tehdä ilmastoneutraaliin ja resurssitehokkaaseen kiertotalouteen soveltuvia.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 191–193 artikla

TAVOITTEET JA SAAVUTUKSET

A. Kestävän kulutuksen ja tuotannon toimintaohjelma

Komissio esitti heinäkuussa 2008 [kestävän kulutuksen ja tuotannon ja kestävä teollisuuspolitiikan toimintaohjelmaa koskevan toimenpidepaketin ja ehdotuksia](#), joilla haluttiin parantaa tuotteiden ympäristöominaisuuksia koko elinkaaren ajan, valistaa kuluttajia, lisätä kestävien tuotteiden ja tuotantomenetelmien kysyntää, edistää innovointia EU:n teollisuudessa ja ottaa huomioon kansainväliset näkökohdat, esimerkiksi kaupankäynti ja standardit. Kestävän kulutuksen ja tuotannon toimintaohjelma on tuottanut erilaisia aloitteita, joita ovat esimerkiksi ekologista suunnittelua koskevan direktiivin soveltamisalan laajentaminen, ympäristömerkkiasetuksen tarkistaminen, ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmää koskevan asetuksen tarkistaminen, säädökset ympäristöä säästävistä julkisista hankinnoista, etenemissuunnitelma kohti resurssitehokasta Eurooppaa ja ekoinnovoinnin toimintasuunnitelma. Nämä välineet ovat kiinteä osa EU:n kestävä kehityksen strategiaa. Niillä lujitettiin sitoumuksia vastata kestävä kehityksen haasteisiin ja lisätä yhteistyötä unionin ulkopuolisten kumppanien kanssa, esimerkiksi YK:n Marrakeshin prosessin välityksellä.

B. Etenemissuunnitelma kohti resurssitehokasta Eurooppaa

Etenemissuunnitelma kohti resurssitehokasta Eurooppaa esiteltiin vuonna 2011. Se on jatkotoimi Eurooppa 2020 -strategiaan kuuluvalla resurssitehokasta Eurooppaa koskevalle lippulaivahankkeelle, jossa vaadittiin toimintasuunnitelmaa resurssitehokkuutta lisäävien keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoitteiden määrittämiseksi ja niiden saavuttamiskeinojen turvaamiseksi. Siinä ehdotetaan keinoja resurssien tuottavuuden lisäämiseksi ja talouskasvun irrottamiseksi luonnonvarojen käytöstä ja sen ympäristövaikutuksista ([2.5.6](#)).

C. Ympäristö- ja energiamerkinnot

Erilaiset merkinnät antavat tärkeää tietoa, jonka avulla kuluttajat voivat tehdä harkittuja valintoja. Euroopan ympäristömerkki on vuonna 1992 luotu vapaaehtoinen järjestelmä, jolla kannustetaan yrityksiä markkinoimaan tietyt ympäristöperusteet täyttäviä tuotteita ja palveluja. EU-ympäristömerkin saaneissa tuotteissa ja palveluissa on kukkalogo, jonka perusteella kuluttajat sekä julkisen ja yksityisen sektorin



hankintayksiköt tunnistavat ne helposti. Tähän mennessä EU-ympäristömerkin saaneiden tuotteiden joukossa on ollut muun muassa puhdistusaineita, kodinkoneita, paperituotteita, vaatteita, talous- ja puutarhatarvikkeita, voiteluaineita, henkilökohtaiseen hygieniaan tarkoitettuja tuotteita ja eläintenhoitotuotteita sekä palveluja kuten majoituspalveluja. Ympäristömerkkiä ei saa yhden tekijän perusteella, vaan myöntäminen perustuu tutkimuksiin, joissa analysoidaan tuotteen tai palvelun koko elinkaaren aikaiset ympäristövaikutukset. Kun [ympäristömerkkiasetusta \(asetus \(EY\) N:o 66/2010\)](#) tarkistettiin vuonna 2008, tavoitteena oli lisätä osallistumista vapaaehtoiseen ympäristömerkkijärjestelmään. Tähän pyrittiin vähentämällä järjestelmän soveltamiseen liittyviä kustannuksia ja byrokratiaa. Komissio esitti 30. kesäkuuta 2017 päätelmänsä ympäristömerkkiasetuksen arvioinnista (toimivuustarkastus). Se totesi, että asetus on merkityksellinen, laajasti ottaen johdonmukainen ja tuottaa EU:n lisäarvoa. Se totesi kuitenkin myös, että asetus oli osittain vaikuttava (koska se mahdollistaa ympäristömerkin saaneiden tuotteiden paremman ympäristömyötäisyyden, mutta perusteet eivät ehkä ole riittäviä ja käyttö on vähäistä joidenkin tuotelajien osalta) ja osittain toimiva (koska vaatimusten noudattamisesta aiheutuvat kustannukset voivat olla joissakin tapauksissa esteenä osallistumiselle).

Direktiivillä 92/75/ETY otettiin käyttöön EU:n laajuinen kodinkoneiden energiamerkintäjärjestelmä. Energiamerkit ja tuote-esitteisiin sisältyvät tiedot kertovat kuluttajille kaikkien saatavilla olevien mallien energiankulutustiedot. EU:n energiamerkki otettiin käyttöön vuonna 1995. Siitä on vuosien kuluessa tullut laajalti tunnustettu ja arvostettu opas valmistajille ja kuluttajille. Kesäkuussa 2010 energiamerkintädirektiiviä 2010/30/EU tarkistettiin siten, että sen soveltamisala ulotettiin koskemaan laajempaa energiaan liittyvien tuotteiden joukkoa. Komissio ehdotti 15. heinäkuuta 2015 palaamista yhtenäiseen merkintäasteikkoon A–G. Energiamerkintää koskevien puitteiden vahvistamisesta ja direktiivin 2010/30/EU kumoamisesta [4. heinäkuuta 2017 annetulla asetuksella \(EU\) 2017/1369](#) otettiin käyttöön uusia energiamerkintävaatimuksia yksittäisille tuoteryhmille. Vuodesta 2021 käytännössä viisi tuoteryhmää (jääkaapit, astianpesukoneet, pyykinpesukoneet, televisiot ja lamput) on skaalattu uudelleen: tuote, jonka energiatehokkuusluokka on esimerkiksi A+++, on kuulunut uudelleenskaalauksen jälkeen B-luokkaan, vaikka sen energiankulutus ei muuttunut. A-luokka on aluksi tyhjä, jotta voidaan jättää tilaa energiatehokkaammille malleille. Näin kuluttajille annetaan mahdollisuus erottaa selvemmin kaikkein energiatehokkaimmat tuotteet.

D. Ekologinen suunnittelu

Ekologista suunnittelua koskevalla direktiivillä varmistetaan tuotteiden tekninen kehittäminen. Direktiiviä 2005/32/EY tarkistettiin vuonna 2009 direktiivillä [2009/125/EY](#), jolla sen soveltamisala ulotettiin kaikkiin energiaan liittyviin tuotteisiin, myös niihin, jotka eivät kuluta energiaa käytön aikana mutta joilla on suora vaikutus energiankulutukseen. Tällaisia ovat esimerkiksi vedenkäyttöön liittyvät laitteet, ikkunat ja eristysmateriaalit. Komissio julkaisi 30. maaliskuuta 2022 [ehdotuksen asetukseksi](#) kestävien tuotteiden ekologiselle suunnittelulle asetettavien vaatimusten puitteista ja direktiivin 2009/125/EY kumoamisesta.

E. Ympäristöasioiden hallinta ja auditointi (EMAS)

EMAS on väline, jonka avulla yritykset ja muut organisaatiot voivat arvioida ympäristönsuojelunsa tasoa, raportoida siitä ja nostaa sitä. Järjestelmä on



ollut yritysten käytettävissä vuodesta 1995, mutta se oli alun perin rajoitettu teollisuusyrityksiin. Vuodesta 2001 lähtien EMAS-järjestelmään ovat voineet osallistua kaikki talouselämän alat, myös julkiset ja yksityiset palvelualat. 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. Tämä paransi EMAS-asetuksen sovellettavuutta ja uskottavuutta ja lisäsi sen näkyvyyttä ja vaikutusalaa. Vuonna 2017 EMAS-asetuksen liitteitä I, II ja III muutettiin siten, että niihin sisällytettiin ISO 14001:2015 -standardin tarkistamiseen liittyvät muutokset. Näiden liitteiden muuttamisesta annettu [asetus \(EU\) 2017/1505](#) tuli voimaan 18. syyskuuta 2017.

F. Ympäristöä säästävät julkiset hankinnat

Ympäristönäkökohtien ottaminen huomioon julkisissa hankinnoissa on strategisten julkisten hankintojen kehityksessä toteutettava vapaaehtoisuuteen perustuva politiikan väline, jolla autetaan viranomaisia tekemään ympäristöä säästäviä tavaroiden, palvelujen ja rakennusurakoiden hankintoja. Ympäristöä säästävien hankintojen käsite on viime vuosina tunnustettu laajalti hyödylliseksi välineeksi, jolla voidaan edistää ympäristöystävällisempien tuotteiden ja palvelujen markkinoita ja vähentää viranomaisten toiminnan ympäristövaikutuksia. Jäsenvaltiot panevat ympäristöä säästävät julkiset hankinnat täytäntöön kansallisen toimintasuunnitelman välityksellä. Vuonna 2004 hyväksytyt kaksi julkisia hankintoja koskevaa direktiiviä (2004/18/EY ja 2004/17/EY) olivat ensimmäiset, joissa viitattiin nimenomaisesti mahdollisuuden ottaa ympäristönäkökohdat huomioon sopimuksetekomenettelyssä, esimerkiksi sisällyttämällä tekniseen eritelämään ympäristövaatimuksia, käyttämällä ympäristömerkkejä tai soveltamalla ympäristöominaisuuksiin perustuvia sopimuksetekoperusteita. Helmikuussa 2014 hyväksyttiin kolme direktiiviä osana sisämarkkinoiden toimenpidepakettiin liittyvää julkisten hankintojen uudistusta: direktiivit [2014/24/EU](#) (perinteisten alojen hankintadirektiivi), [2014/25/EU](#) (erityisalojen hankintadirektiivi) ja [2014/23/EU](#) (käyttöoikeussopimuksia koskeva direktiivi). Ne yksinkertaistavat menettelyjä parantamalla yritysten edellytyksiä innovoida ja kannustavat ympäristöä säästävien hankintojen laajempaan käyttöön. Näin edistetään siirtymistä resurssitehokkaaseen ja vähähiiliseen talouteen.

Komissio antoi vuonna 2008 [tiedonannon ”Ympäristöä säästävät julkiset hankinnat”](#), jossa esitettiin toimenpiteet, joita jäsenvaltioiden ja yksittäisten hankintaviranomaisten on toteutettava ympäristöä säästävien hankintojen tukemiseksi. Tämän tuloksena kehitettiin EU:n ympäristöä säästävien hankintojen kriteerit osana ympäristöystävällisten hankintojen vapaaehtoista soveltamismallia. Tähän mennessä ympäristöä säästäviä hankintoja varten on julkaistu 21 kriteerikokonaisuutta, joita sovelletaan tietyillä aloilla, kuten liikenne, toimistojen tietotekniset laitteistot, puhdistusaineet ja siivouspalvelut, rakennus, lämpöeristäminen, puutarhatarvikkeet ja puutarhanhoitopalvelut.

G. Ekoinnovoinnin toimintasuunnitelma

[Komission joulukuussa 2011 käynnistämä ekoinnovoinnin toimintasuunnitelma](#) on [ympäristöteknologioita koskevan toimintasuunnitelman \(ETAP\)](#) seuraaja. ETAP-ohjelman tarkoituksena oli vauhdittaa ympäristöteknologian kehittämistä ja käyttöä ja parantaa Euroopan kilpailukykyä tällä alalla.



Ekoinnovoinnin toimintasuunnitelma liittyy lähinnä Eurooppa 2020 -strategian innovaatiunionia koskevaan lippulaivahankkeeseen. Sen tarkoituksena on siirtää innovaatiopolitiikan painopistettä vihreään teknologiaan ja ekoinnovointiin ja painottaa ympäristötoimien merkitystä talouskasvua edistävänä tekijänä. Samalla pyritään poistamaan ekoinnovointia estäviä ja edistämään sen mahdollistavia tekijöitä keskittyen erityisesti mahdollisuuksiin, joita ei kateta yleisemmissä innovaatiotoimissa. Ekoinnovoinnin toimintasuunnitelmassa ekoinnovointia edistetään ympäristöpolitiikan, pk-yrityksille myönnettävän taloudellisen tuen, kansainvälisen yhteistyön, uusien standardien ja osaamisen kehittämisen avulla.

Ekoinnovoinnin toimintasuunnitelma on laaja poliittinen toimintakehys, jota rahoitetaan eri lähteistä. Vuosina 2014–2020 pääasiallinen rahoituslähde oli Horisontti 2020 -puiteohjelma. Sen lisäksi tukea voidaan antaa Euroopan rakenne- ja investointirahastoista, kuten Euroopan aluekehitysrahastosta, ympäristö- ja ilmastotoimien Life-ohjelmasta, yritysten kilpailukykyä ja pk-yrityksiä koskevasta COSME-ohjelmasta ja yhteisestä maatalouspolitiikasta. Sen jälkeen otettiin käyttöön toinen merkittävä tuen lähde eli [NextGenerationEU-elpymissuunnitelma](#). Monet ekoinnovoinnin tavoitteista ovat viime vuosina sisältyneet kiertotalouden käsitteeseen – luonnosta on opittu ajatusmalli siitä, että mitään ei heitetä hukkaan. Ekoinnovointi on avainasemassa monien kiertotalouden osatekijöiden toteuttamisessa: teollinen symbioosi tai ekologia, kehdestä kehtoon -suunnittelu ja uudet innovatiiviset liiketoimintamallit jne. ([2.5.6](#)).

Ekoinnovointi-indeksillä arvioidaan jäsenvaltioiden ekoinnovointisaavutuksia käyttäen mittauskehystä, joka koostuu 12 indikaattorista.

H. Kestävä tuotepolitiikka

Maaliskuussa 2020 komissio esitteli Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaan kuuluvan [uuden kiertotalouden toimintasuunnitelman](#). Siinä ilmoitettiin kestävää tuotepolitiikkaa koskevasta aloitteesta, jonka avulla tuotteista halutaan tehdä ilmastoneutraaliin ja resurssitehokkaaseen kiertotalouteen soveltuvia ja vähentää jätettä. Kestävää tuotepolitiikkaa koskeva aloite perustuu ekosunnitteludirektiiviin. Siinä käsitellään myös haitallisten kemikaalien esiintymistä tuotteissa, muun muassa elektroniikassa ja tieto- ja viestintätekniikassa laitteissa, tekstiileissä, huonekaluissa, teräksessä, sementissä ja kemikaaleissa.

Komissio hyväksyi 22. maaliskuuta 2023 [ehdotuksen direktiiviksi ympäristövaihtamien perustelemista koskevista uusista säännöistä](#), joilla puututaan väriin ympäristövaihtamiin sekä julkisten ja yksityisten ympäristömerkkien voimakkaaseen yleistymiseen. Lisäksi komissio antoi [ehdotuksen direktiiviksi yhteisistä säännöistä, joilla edistetään tavaroiden korjaamista](#). ”Korjauttamisoikeutta” koskevalla aloitteella edistetään kestävää kulutusta ja tehdään viallisten tuotteiden korjauttamisesta kuluttajille helpompaa ja edullisempaa kuin mitä viallisten tuotteiden korvaaminen uusilla olisi. Yhdessä [kuluttajien vaikutusmahdollisuuksien lisäämisestä vihreässä siirtymässä annetun direktiiviehdotuksen](#) kanssa uusissa säännöissä vahvistetaan ympäristövaihtamia ja -merkintöjä koskeva järjestelmä, jonka tavoitteena on puuttua viherpesuun.



EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on moneen otteeseen ilmaissut tukensa kestävän kulutuksen ja tuotannon toimintaohjelmalle ja sen osatekijöille. Kun ekologista suunnittelua koskevaa direktiiviä tarkistettiin vuonna 2009, parlamentti onnistui lujittamaan elinkaariarvioinnin käsitettä ja painottamaan etenkin luonnonvarojen ja materiaalien käytön tehokkuuden merkitystä.

[Uudesta kiertotaloutta koskevasta toimintasuunnitelmasta 10. helmikuuta 2021 antamassaan päätöslauselmassa](#) parlamentti korosti muun muassa, että kestävästä, 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.

Parlamentin ansiosta julkisia hankintoja koskeviin direktiiveihin on sisällytetty säännöksiä ympäristöä säästävästä julkisista hankinnoista. Kun näitä direktiivejä viimeksi vuonna 2014 tarkistettiin, parlamentti muun muassa tuki uuden sopimuksentekoperusteen käyttöönottoa: ”kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen” peruste antaa viranomaisille mahdollisuuden painottaa enemmän laatua, ympäristöön liittyviä ja sosiaalisia näkökohtia sekä innovointia mutta ottaa samalla huomioon hankintojen hinta ja elinkaarikustannukset.

Huhtikuun 19. päivänä 2004 parlamentti päätti perustaa EMAS-järjestelmän mukaisesti ympäristöasioiden hallintajärjestelmän. Parlamentti allekirjoitti 24. tammikuuta 2006 EMAS-julkilausuman, jossa se sitoutuu varmistamaan, että sen toimet ovat ympäristöasioiden hallinnan parhaiden käytäntöjen mukaisia. Vuonna 2007 se sai ISO 14001:2004 -sertifikaatin ja EMAS-rekisteröinnin. EMAS-järjestelmää noudattaen parlamentti päätti 16. joulukuuta 2019 vähentää kasvihuonekaasupäästöjään vuoteen 2024 mennessä vähintään 40 prosenttia henkeä kohti vuoteen 2006 verrattuna. Parlamentti päätti myös erinäisistä muista ilmastotehokkuusindikaattoreista, jotka koskevat muun muassa henkilöliikenteestä koituvia kasvihuonekaasupäästöjä, uusiutuvan energian käyttöä sekä kaasun, polttoöljyn ja sähkön kulutusta. EMAS-tietojen mukaan parlamentin kasvihuonekaasupäästöt henkeä kohti olivat jo vähentyneet 37,7 prosenttia vuodesta 2006 vuoteen 2019.

Parlamentti noudattaa myös ympäristöä säästäviä hankintoja koskevaa politiikkaa. Kesäkuussa 2017 [parlamentti julkaisi ympäristöä säästäviä julkisia hankintoja koskevan tutkimuksen](#), jossa tarkastellaan näiden hankintojen käyttämisen nykytilannetta ja niiden tarjoamia mahdollisuuksia EU:ssa osana komission laatimaa kiertotaloutta koskevaa EU:n toimintasuunnitelmaa ja sen jatkoitoimena. Tutkimuksessa kartoitettiin kansalaisille koituvia ympäristöhyötyjä sekä työllisyydelle ja Euroopan taloudelle yleensäkin koituvia hyötyjä.

Parlamentti ilmaisi 17. lokakuuta 2013 antamassaan päätöslauselmassa tyytyväisyytensä ekoinnovoinnin toimintasuunnitelmaan. Se korosti ekoinnovoinnin mahdollisia synergia vaikutuksia kestävien työpaikkojen luomisessa, ympäristönsuojelussa ja taloudellisen riippuvuuden vähentämisessä. Päätöslauselmassa myös painotettiin, että ekoinnovointia voidaan soveltaa laajasti monilla eri aloilla ja että se olisi sisällytettävä kaikkeen toimintapolitiikkaan. Parlamentti myös hyväksyi [13. kesäkuuta 2017 kantansa kodinkoneiden energiamerkintöjen yksinkertaistamisesta](#) siten, että energiankulutus luokitellaan asteikolla A–G, minkä



ansioista asiakkaat voivat valita tuotteita, jotka vähentävät energiankulutusta ja pienentävät heidän energialaskujaan.

Parlamentti kehotti [4. heinäkuuta 2017 antamassaan päätöslauselmassa ”Tuotteiden käyttöään pidentäminen: kuluttajien ja yritysten saama hyöty”](#) komissiota parantamaan tuotteiden kestävyyttä koskevaa tiedottamista harkitsemalla vapaaehtoista eurooppalaista merkintää, joka kattaa etenkin seuraavat seikat: tuotteen kestävyys, ekologinen suunnittelu, mahdollisuus osien muuttamiseen teknisen kehityksen myötä sekä korjattavuus.

Ekosuunnitteludirektiivin (2009/125/EY) täytäntöönpanosta [31. toukokuuta 2018 antamassaan päätöslauselmassa](#) parlamentti kehotti komissiota ottamaan käyttöön riittävät resurssit ekosuunnittelua koskevassa prosessissa, koska lainsäädännön tuoma EU:n lisäarvo on merkittävä. Se myös pyysi komissiota arvioimaan, voitaisiinko nykyisiä ekosuunnittelun menetelmiä soveltaa energiaan liittyvien tuotteiden ohella muihin tuoteryhmiin, ja antamaan uusia lainsäädäntöehdotuksia.

Vaikka parlamentti on EMAS-järjestelmän puitteissa ilmoittanut olleensa hiilineutraali vuodesta 2016 alkaen, koska se kompensoi 100-prosenttisesti päästöt, joita ei voida vähentää, se totesi [14. toukokuuta 2020 antamassaan päätöslauselmassa](#) haluavansa näyttää esimerkkiä ja antoi puhemiehistölle tehtäväksi laatia strategia hiilineutraaliuden saavuttamiseksi sisäisillä toimenpiteillä (ilman kompensatiota) vuoteen 2030 mennessä. Syyskuussa 2020 julkaistiin [parlamentin tutkimus](#) hiilineutraaliudesta. Siinä esitellään sellaisia lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin toimenpiteitä kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi, joiden avulla parlamentti voisi pienentää merkittävästi hiilijalanjälkeään ja saavuttaa hiilineutraaliuden vuoteen 2030 mennessä.

Lisätietoja tästä aiheesta on [teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliovaliokunnan \(ENVI\) verkkosivustolla](#).

Georgios Amanatidis / Maria-Mirela Curmei
10/2023



2.5.8. KEMIKAALIT JA TORJUNTA-AINEET

EU:n kemikaali- ja torjunta-ainelainsäädännön tavoitteena on suojella ihmisten terveyttä ja ympäristöä sekä välttää kaupan esteet. Lainsäädäntö koostuu tiettyjen kemikaaliluokkien markkinoille saattamista ja käyttöä koskevista säännöistä, vaarallisten aineiden markkinoille saattamista ja käyttöä koskevista yhdenmukaistetuista rajoituksista sekä suuronnettomuuksien käsittelyä ja vaarallisten aineiden vientiä koskevista protokollista. EU:n kaksi suurinta saavutusta ovat CLP-asetus luokituksista, merkinnöistä ja pakkaamisesta ja REACH-asetus, jossa säädetään kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelyistä ja rajoituksista. Näitä asioita koskevaa unionin lainsäädäntöä tarkistetaan parhaillaan Euroopan vihreän kehityksen ohjelman ja erityisesti kestävyttä edistävän kemikaalistrategian, pelloilta pöytään -strategian ja biodiversiteettistrategian puitteissa.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 191–193 artikla

TAVOITTEET JA SAAVUTUKSET

A. Kemikaalien rekisteröinti, arviointi, lupamenettelyt ja rajoittaminen (REACH)

EU:n kemikaalipolitiikka uudistettiin perusteellisesti vuonna 2006 annetulla asetuksella (EY) N:o 1907/2006 ([REACH-asetus](#)). Asetus tuli voimaan 1. kesäkuuta 2007. Sillä säännellään kemikaalien kehittämistä ja testausta, tuotantoa, markkinoille saattamista ja käyttöä. Sillä myös korvattiin noin 40 aiempaa säädöstä. REACH-asetuksella otettiin käyttöön kaikkia kemikaaleja koskeva järjestelmä ja siirrettiin aineiden riskinarviointia koskeva todistustaakka viranomaisilta alan yrityksille. Lisäksi siinä vaadittiin kaikkein vaarallisimpien kemikaalien korvaamista sopivilla vaihtoehtoisilla aineilla.

REACH-asetuksella perustettu, Helsingissä sijaitseva Euroopan kemikaalivirasto (ECHA) vastaa asetuksen teknisistä, tieteellisistä ja hallinnollisista näkökohdista ja varmistaa asetuksen yhdenmukaisen soveltamisen. Marraskuuhun 2010 mennessä teollisuuden oli rekisteröitävä kaikki aineet, joita tuotetaan tai tuodaan maahan yli 1 000 tonnia vuodessa, erittäin myrkylliset aineet, joita tuotetaan tai tuodaan maahan yli 100 tonnia vuodessa, ja vaaralliset syöpää aiheuttavat, perimää vaurioittavat tai lisääntymiselle vaaralliset aineet (CMR-aineet), joita tuotetaan tai tuodaan maahan yli 1 tonni vuodessa. Kesäkuussa 2013 rekisteröintivelvollisuus laajennettiin koskemaan kaikkia aineita, joita tuotetaan tai tuodaan maahan 100–1 000 tonnia vuodessa, ja kesäkuussa 2018 kaikkiin aineisiin, joiden joita tuotetaan tai tuodaan maahan 1–100 tonnia vuodessa.

Komissio julkaisi helmikuussa 2013 REACH-asetuksen uudelleentarkastelun. Sen mukaan asetuksen säännöksiä ei tarvinnut muuttaa, vaikkakin olisi mahdollista keventää edelleen yritysten taloudellista ja hallinnollista taakkaa ja löytää vaihtoehtoja eläinkokeille. Vuonna 2017 komissio suoritti sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevan ohjelman (REFIT) mukaisen toisen arvioinnin, jonka tulokset julkaistiin asiakirjassa [COM\(2018\)0116](#). Arvioinnin johtopäätöksenä todettiin, että vaikka REACH-asetus oli tehokas, siinä oli silti parantamisen varaa ja mahdollisuuksia



yksinkertaistamiseen ja taakan keventämiseen ja että tämä oli mahdollista toteuttamalla kertomuksessa kuvatut toimet. Ne olisi toteutettava uudistetun EU:n teollisuuspoliittisen strategian, kiertotaloutta koskevan EU:n toimintasuunnitelman ja seitsemannen ympäristöä koskevan toimintaohjelman mukaisesti.

Komissio julkaisi uuden [kestävyyttä edistävän kemikaalistrategian](#) 14. lokakuuta 2020. Se on osa EU:n saasteettomuuspyrkimyksiä, mikä on yksi [Euroopan vihreän kehityksen ohjelman](#) keskeisistä sitoumuksista. Strategian yhteydessä tarkistetaan REACH-asetusta, kielletään haitallisimpien kemikaalien käyttö kulutustavaroissa, kuten leluissa, lastenhoitotuotteissa, kosmetiikassa, pesuaineissa, elintarvikepakkausmateriaaleissa ja tekstiileissä, paitsi silloin, kun sen on osoitettu olevan yhteiskunnan kannalta välttämätöntä. Lisäksi varmistetaan, että kaikkia kemikaaleja käytetään turvallisemmin ja kestävämmiin.

Komissio käynnisti 20. tammikuuta 2022 julkisen kuulemisen REACH-asetuksen tarkistamisesta.

B. Luokitus, pakkaukset ja merkinnät

Ihmisten terveyden ja ympäristön suojelun tehostamiseksi kemikaalien vaarojen tunnistamisessa olisi niin koko unionissa kuin koko maailmassakin käytettävä samoja kriteereitä ja samoja merkintöjä näiden vaarojen kuvaamisessa. Aineiden ja seosten luokituksista, merkinnöistä ja pakkaamisesta vuonna 2008 annetun [asetuksen \(EY\) N:o 1272/2008](#) tavoitteena oli mukauttaa EU:n järjestelmä YK:n maailmanlaajuisesti yhdenmukaistettuun luokitus- ja merkintäjärjestelmään. Aiemmat direktiivit vaarallisista aineista ja valmisteista kumottiin kesäkuussa 2015.

Komissio ehdotti 19. joulukuuta 2022 [tarkistettua asetusta kemikaalien luokituksista, merkinnöistä ja pakkaamisesta \(CLP-asetus\)](#), jossa keskitytään vaaraviestintään, verkkomyyntiin ja myrkytystietokeskuksille tehtäviin ilmoituksiin. Delegoitu säädös ([asetus \(EU\) 2023/707](#)), jossa määritellään vaaraluokat, mukaan lukien hormonaaliset haitta-aineet, hyväksyttiin 31. maaliskuuta 2023.

C. Vaarallisten aineiden vienti ja tuonti

Vaarallisten kemikaalien viennistä ja tuonnista annettiin unionin säännökset [asetuksella \(EU\) N:o 649/2012](#). Tavoitteena oli vahvistaa yhteisvastuuta ja lisätä yhteistyötä vaarallisten kemikaalien kansainvälisissä kuljetuksissa ja panna täytäntöön Rotterdamin yleissopimus kansainvälisen kaupan kohteina olevia tiettyjä vaarallisia kemikaaleja ja torjunta-aineita koskevasta ilmoitetun ennakkosuostumuksen menettelystä. Menettelyn mukaisesti vaihdetaan tietoja myrkyllisistä kemikaaleista ja hankitaan kohdemaan nimenomainen suostumus ennen tuotteiden vientiä. Komissio antoi 25. elokuuta 2023 komission delegoidun [asetuksen \(EU\) 2023/1656](#), jolla muutettiin asetusta (EU) N:o 649/2012 lisäämällä ennakkosuostumusmenettelyä koskevaan asetukseen 35 uutta vaarallista kemikaalia.

D. Suuronnettomuudet

Italian Sevesossa tapahtui vuonna 1976 vakava onnettomuus, kun teollisuuslaitoksesta pääsi ympäristöön dioksiinia. Paikkakunnan mukaan nimetyn Seveso-direktiivin (82/501/ETY) tavoitteena on estää tulipalojen ja räjähdysten kaltaiset suuronnettomuudet ja rajoittaa onnettomuuksien seurauksia. Direktiivissä vaaditaan turvallisuusraportteja, hätäsuunnitelmia ja yleisölle tiedottamista. Vuonna 1996 annettiin Seveso II -direktiivi (96/82/EY) vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta. Sillä asetettiin uusia vaatimuksia



turvallisuusjärjestelmistä, hätäsuunnitelmista ja maankäytön suunnittelusta ja tiukennettiin jäsenvaltioiden suorittamia tarkastuksia koskevia määräyksiä. Useiden vakavien teollisuusonnettomuuksien (Toulousessa Ranskassa, Baia Maressa Romaniassa ja Enschedessä Alankomaissa sattuneet onnettomuudet) vuoksi ja karsinogeeneista ja ympäristölle vaarallisista aineista tehtyjen tutkimusten johdosta Seveso II -direktiivin soveltamisalaa on laajennettu direktiivillä 2003/105/EY. Parlamentti ja neuvosto hyväksyivät [Seveso III -direktiivin \(2012/18/EU\)](#), joka julkaistiin heinäkuussa 2012. Siinä on otettu huomioon YK:ssa sovittu uusi aineiden kansainvälinen luokitusjärjestelmä, joka tuo parannuksia riskinarviointiin ja aineiden käsittelyyn.

Komissio julkaisi syyskuussa 2021 [kertomuksen](#) Seveso III -direktiivin täytäntöönpanosta ja tehokkaasta toiminnasta. Kertomuksesta käy ilmi, että vuosina 2015–2018 suurten teollisuusonnettomuuksien määrä EU:ssa vakiintui alhaiselle tasolle: 25 onnettomuutta vuodessa 12 000:ta laitosta kohden.

E. Torjunta-aineiden kestävä käyttö

Torjunta-aineilla tarkoitetaan aineita, joita käytetään haitallisina pidettyjen organismien hävittämiseen ja torjumiseen. Termi kattaa sekä kasvinsuojeluaineet, joita käytetään kasveihin maataloudessa, puutarhaviljelyssä, puistoissa ja piholla, että biosidivalmisteet, joita käytetään muihin tarkoituksiin, esimerkiksi desinfiointiaineina tai materiaalien suojaamiseen. Vuonna 2009 hyväksyttiin torjunta-aineita koskeva lainsäädäntöpaketti. Siihen sisältyvät [direktiivi 2009/128/EY](#) torjunta-aineiden kestävästä käytöstä tavoitteena vähentää torjunta-aineiden käytöstä terveydelle ja ympäristölle aiheutuvia vaaroja viljelyn tuottavuudesta tinkimättä sekä tehostaa torjunta-aineiden käytön ja levityksen valvontaa, [asetus \(EY\) N:o 1107/2009](#) kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta ja [asetus \(EY\) N:o 1185/2009](#) torjunta-ainetilastoista ja säännöistä kussakin jäsenvaltiossa vuosittain markkinoille saatettujen ja käytettyjen torjunta-aineiden määriä koskevien tietojen keruulle.

Direktiivillä 2009/128/EY jäsenvaltiot on veloitettu laatimaan kansallisia toimintasuunnitelmia, joissa vahvistetaan määrälliset tavoitteet, toimenpiteet ja aikataulut torjunta-aineiden käytöstä ihmisten terveydelle ja ympäristölle aiheutuvien riskien ja vaikutusten vähentämiseksi. Lentoruiskutukset on yleensä kielletty, eikä mitään ruiskutuksia saa tehdä asuinalueiden läheisyydessä. Asetukseen, joka koskee kasvinsuojeluaineiden tuotantoa ja lupamenettelyjä, sisältyy unionin tasolla laadittu luettelo hyväksytyistä tehoaineista (kasvinsuojeluaineiden kemiallisista ainesosista). Aineille myönnetään kansallisen tason lupa tämän luettelon perusteella.

Vuonna 2015 syntyi kiista glyfosaatin hyväksynnän uusimisesta. Glyfosaatti on yksi maailman yleisimmistä tehoaineista laajavaikutteisissa rikkakasvien torjunta-aineissa. Kiista sai alkunsa, kun glyfosaatin syöpää aiheuttavista vaikutuksista esitettiin toisistaan eroavia arvioita. Maailman terveysjärjestön (WHO) alainen Kansainvälinen syöväntutkimuslaitos luokitteli glyfosaatin ihmiselle todennäköisesti syöpää aiheuttavaksi, kun taas Euroopan elintarviketurvallisuusviranomainen (EFSA) piti epätodennäköisenä, että se aiheuttaa ihmisillä syövän riskiä. Euroopan kemikaalivirasto totesi myöhemmin, että glyfosaattia ei voida luokitella syöpää aiheuttavaksi aineeksi. Useat kansalliset viranomaiset EU:n ulkopuolella tulivat myös samaan johtopäätökseen. Komissio uusi lopulta joulukuussa 2017 glyfosaatin hyväksynnän viideksi vuodeksi ja 19. syyskuuta 2023 komissio esitti [asetusehdotuksen](#) glyfosaatin hyväksynnän jatkamisesta kymmenellä vuodella.



[Torjunta-aineiden kestävästä käytöstä annettua direktiiviä koskeva 25. toukokuuta 2020 annettu täytäntöönpanokertomus](#) osoitti, että vaikka jäsenvaltiot ovat edistyneet direktiivin täytäntöönpanossa, harvempi kuin joka kolmas on saattanut päätökseen kansallisten toimintasuunnitelmiansa uudelleentarkastelun säädettyyn viiden vuoden määräaikaan mennessä. Niistä jäsenvaltioista, jotka ovat tarkastelleet kansallisia toimintasuunnitelmiaan uudelleen, suurin osa ei ole korjannut heikkouksia, joita komissio havaitsi niiden alkuperäisissä kansallisissa toimintasuunnitelmissa.

Euroopan vihreän kehityksen ohjelmassa ja etenkin [pellolta pöytään -strategian](#) ja [biodiversiteettistrategian](#) yhteydessä komissio aikoo toteuttaa toimia, joilla vähennetään kemiallisten torjunta-aineiden käyttöä, myös vaarallisempien torjunta-aineiden käyttöä, ja niistä aiheutuvia riskejä 50 prosentilla vuoteen 2030 mennessä. Tätä varten komissio hyväksyi 22. kesäkuuta 2022 [ehdotuksen](#) torjunta-aineiden kestävästä käytöstä koskevan direktiivin tarkistamiseksi ja vaihtoehtoisten keinojen edistämiseksi satojen suojelemiseksi tuholaisilta ja taudeilta.

F. Biosidituotteet

Biosidituotteet, kuten antibakteeriset desinfiointiaineet ja hyönteissumutteet, ovat olennaisen tärkeitä ihmisten ja eläinten terveyteen vaikuttavien haitallisten organismien hallinnassa. Ne voivat kuitenkin aiheuttaa riskejä ihmisille, eläimille ja ympäristölle. Vuonna 2013 tuli voimaan [asetus \(EU\) N:o 528/2012](#), jolla yksinkertaistetaan lupamenettelyjä ja vahvistetaan Euroopan kemikaaliviraston roolia, kun se tarkistaa hyväksyntäasiakirjoja tiukempien ehtojen perusteella. Lainsäädäntö ilmentää aiemman järjestelmän säännöksiä biosidien markkinoille saattamisen ja käytön valvonnasta, joilla pyritään hallitsemaan ympäristön ja ihmisten ja eläinten terveydelle aiheutuvia riskejä. Lupa näiden aineiden käyttöön myönnetään vain, jos aineet on otettu sallittujen aineiden luetteloon, ja kaikkein myrkyllisimmät kemikaalit-, erityisesti syöpää aiheuttavat, lisääntymiselle vaaralliset, perimää vaurioittavat ja hormonitoimintaa häiritsevät 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 sekä kasvinsuojeluaineiden hormonitoimintaa häiritsevien ominaisuuksien määrittämiseksi.

G. Pysyvät orgaaniset yhdisteet

Pysyvät orgaaniset yhdisteet ovat kemikaaleja, jotka säilyvät ympäristössä pitkän ajan, koska niiden (kemiallinen, biologinen jne.) hajoaminen tapahtuu hitaasti. Ne kerääntyvät ravintoketjuun ja saattavat vahingoittaa ihmisen terveyttä ja ympäristöä. Tämä prioriteettilistalla olevien pilaavien aineiden ryhmä koostuu torjunta-aineista (esim. DDT), teollisuuskemikaaleista (esim. polyklooratut bifenyylit, PCB) ja teollisuuden prosesseissa syntyvistä tahattomista sivutuotteista (esim. dioksiinit ja furaanit). EU on sitoutunut kansainvälisellä tasolla valvomaan pysyvien orgaanisten yhdisteiden käsittelyä, vientiä ja tuontia, koska se on ratifioinut valtiosta toiseen tapahtuvaa ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskevaan Geneven yleissopimukseen liitetyn Århusin pöytäkirjan (voimassa vuodesta 2003) pysyvistä orgaanisista yhdisteistä ja Tukholman yleissopimuksen pysyvistä orgaanisista yhdisteistä (voimassa vuodesta 2004). Unioni on lisäksi antanut [asetuksen \(EY\) N:o 850/2004](#), jolla on täydennetty aiempaa EU-lainsäädäntöä pysyvistä orgaanisista yhdisteistä ja saatettu se sopusointuun asiaa koskevien kansainvälisten sopimusten kanssa.



Uudelleenlaadittu [asetus \(EU\) 2019/1021](#) sisältää kaikki ne tarkistukset ja oikaisut, joita pysyvistä orgaanisista yhdisteistä annettuun asetukseen on tehty 25. kesäkuuta 2019 saakka. Siinä muun muassa lisätään palonsuoja-aineena käytettävä dekaBDE liitteisiin I ja IV. Tahattoman jäämän määrä asetetaan tasolle 10 mg/kg silloin, kun dekaBDE:tä esiintyy aineissa. DekabDE:n käytöstä on myönnetty tiettyjä poikkeuksia lentokoneiden, moottoriajoneuvojen ja sähkölaitteiden osalta, ja poikkeuksia sovelletaan myös tuontitavaroihin. Komissio hyväksyi vuonna 2021 ehdotuksen [pysyvistä orgaanisista yhdisteistä annetun asetuksen liitteiden IV ja V tarkistamisesta](#), jotta voidaan puuttua jätteissä ja niiden sisältämässä hyödynnettävässä materiaalissa esiintyvien tiettyjen pysyvien orgaanisten yhdisteiden kielteisiin seurauksiin. Tämän ansiosta jätehuollon parantaminen voisi myös minimoida pysyvien orgaanisten yhdisteiden päästöt ilmaan, veteen ja maaperään.

H. Asbesti

Asbesti on kuiturakenteinen mineraali, jonka hengittäminen on vaarallista. Koska asbesti on kuumuuden- ja tulenkestävää, sitä on käytetty aiemmin laajalti eristeenä ja muihin tarkoituksiin. Direktiivillä 1999/77/EY kiellettiin asbestin käyttö EU:ssa 1. tammikuuta 2005 alkaen. Asbestin louhinta ja asbestituotteiden valmistus ja käsittely on kielletty [direktiivillä 2003/18/EY](#) (kumottu direktiivillä 2009/148/EY), jossa vahvistetaan myös asbestin poistoon liittyvät strategiat, jotka jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön. Komissio esitti 28. syyskuuta 2022 kattavan lähestymistavan ihmisten ja ympäristön parempaan suojeluun asbestilta. Pakettiin sisältyy [tiedonanto ”Tavoitteena päästä asbestista kokonaan eroon”](#) ja [ehdotus asbestialtistuksesta työssä annetun direktiivin muuttamiseksi](#).

I. Pesuaineet

Pesuaineilla tarkoitetaan saippuonia ja/tai muita pinta-aktiivisia aineita sisältäviä aineita ja valmisteita, jotka on tarkoitettu pesuun ja puhdistukseen. [Asetuksella \(EY\) N:o 648/2004](#) yhdenmukaistettiin säännöt seuraavista: pinta-aktiivisten aineiden biohajoavuus, pinta-aktiivisiin aineisiin sovellettavat rajoitukset ja kiellot, tiedot, jotka valmistajien on pidettävä saatavilla, ja pesuaineiden ainesosien pakkausmerkinnät. Asetusta on muutettu vuosina 2006 (asetus (EY) N:o 907/2006), 2009 (asetus (EY) N:o 551/2009) ja 2012 ([asetus \(EU\) N:o 259/2012](#)). Muutoksilla on otettu käyttöön uusia biohajoavuustestejä, jotka tehostavat vesiympäristön suojelua. Lisäksi testien soveltamisala on ulotettu koskemaan kaikkia pinta-aktiivisten aineiden luokkia, myös niitä 10:tä prosenttia pinta-aktiivisista aineista, joita aiempi lainsäädäntö ei kattanut. Komissio esitti 28. huhtikuuta 2023 [ehdotuksen asetuksen \(EY\) N:o 648/2004 kumoamisesta](#). [Asetuksella \(EY\) N:o 907/2006](#) pakkausmerkintäsäännöt on ulotettu koskemaan mahdollisesti allergisoivia hajusteita, ja valmistajat on veloitettu asettamaan täydelliset tiedot ainesosista allergiapotilaita hoitavien lääkäreiden saataville. Fosfaattien käyttö pyykinpesuaineissa on ollut kiellettyä ja pyykinpesuaineiden muiden fosforyhdisteiden käyttö on ollut rajoitettua 30. kesäkuuta 2013 lähtien.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Euroopan parlamentti oli keskeinen toimija REACH-asetuksen antamisessa. Sen ansiosta ensimmäisessä käsittelyssä sisällytettiin säännöksiä erityisesti rekisteröintiä koskevaan lukuun ja vahvistettiin kohdennettu toimintalinja suhteessa tietojen toimittamiseen olemassa olevista aineista, joiden tuotantomäärät ovat 1–10 tonnia.



Kustannusten minimoimiseksi otettiin käyttöön yksi aine, yksi rekisteröinti -periaate, josta on mahdollista poiketa tietyin ehdoin. Eläinkokeiden määrän pitämiseksi mahdollisimman pienenä parlamentti sai läpi vaatimuksen, että yritykset on velvoitettava antamaan toisilleen (kohtuullista korvausta vastaan) tietoja suoritetuista eläinkokeista, jotta voidaan välttää päällekkäiset kokeet. Lupamenettelyä koskevassa luvussa parlamentti kannatti tiukempaa linjaa, jonka mukaan erityistä huolta aiheuttavat aineet voisivat saada luvan vain, jos käytettävissä ei ole sopivia vaihtoehtoja tai tekniikoita.

Vuonna 2008 käytiin pitkä keskustelu torjunta-aineita koskevasta lainsäädäntöpaketista. Parlamentin esittämällä tarkistuksilla varmistettiin asianmukaisten puskurivyöhykkeiden luominen vesieliöiden suojelemiseksi ja luotiin suojattomimpia ryhmiä koskevia suojelutoimia kieltämällä torjunta-aineiden käyttö yleisissä puutarhoissa, urheilukentillä, koulujen alueilla ja leikkikentillä sekä terveydenhoitolaitosten läheisyydessä. Vuoden 2013 alussa julkaistiin Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen raportti neonikotinoideja sisältävien hyönteismyrkkujen haittavaikutuksista. Raportin seurauksena parlamentti kehotti komissiota toteuttamaan päättäväisiä toimenpiteitä mehiläisyhdyskuntien säilyttämiseksi. Parlamentti hyväksyi maaliskuussa 2013 päätöslauselman asbestiperäisistä työterveysriskeistä ja mahdollisuuksista poistaa kaikki olemassa oleva asbesti.

Parlamentti päätti 6. helmikuuta 2018 perustaa torjunta-aineiden lupamenettelyä unionissa käsittelevän erityisvaliokunnan (PEST) sen jälkeen, kun rikkakasvien torjunta-aineissa käytettävään glyfosaattiin liittyvät riskit olivat nousseet huolenaiheeksi. EU:n jäsenvaltiot uusivat glyfosaatin markkinointiluvan joulukuussa 2017 viiden vuoden ajaksi. Erityisvaliokunta arvioi a) torjunta-aineiden lupamenettelyä EU:ssa, b) mahdollisia puutteita aineiden tieteellisessä arvioinnissa ja hyväksyntämenettelyssä, c) komission roolia glyfosaatin luvan uusimisessa, d) mahdollisia eturistiriitoja hyväksyntämenettelyn aikana ja e) EU:n virastojen roolia sekä sitä, onko niillä riittävästi henkilöstöä ja rahoitusta tehtäviensä hoitamiseksi.

Parlamentti hyväksyi 16. tammikuuta 2019 PEST-erityisvaliokunnan mietinnön, jossa todettiin muun muassa, että yleisölle olisi annettava mahdollisuus tutustua lupamenettelyssä käytettäviin tutkimuksiin, EU:n sääntelykehiksen olisi kannustettava innovointiin ja vähäriskisten torjunta-aineiden kehittämiseen, tieteellisten asiantuntijoiden olisi aloitettava glyfosaatin karsinogeenisuutta käsittelevien tutkimusten tarkastelu ja kasvinsuojeluaineita koskeviin tietovaatimuksiin olisi sisällytettävä pitkäaikainen toksisuus.

Parlamentti hyväksyi 10. heinäkuuta 2020 [pätöslauselman, jossa vahvistettiin sen painopisteet uuden kestävyttä edistävän kemikaalistrategian yhteydessä](#). Parlamentti pyysi muun muassa, että strategialla kehitetään johdonmukaisuutta ja synergiaa kemikaalilainsäädännön, työturvallisuutta ja -terveyttä koskevan lainsäädännön ja asiaan liittyvän unionin lainsäädännön välillä, mukaan lukien tuotteita koskeva erityislainsäädäntö ja yleinen tuotelainsäädäntö, vettä, maaperää ja ilmaa koskeva lainsäädäntö sekä pilaantumisen lähteitä, kuten teollisuuslaitoksia, koskeva lainsäädäntö sekä jätelainsäädäntö. Se korosti, että strategian olisi perustuttava vankkaan ja ajantasaiseen tieteelliseen näyttöön, jossa otetaan huomioon hormonaalisten haitta-aineiden, tuontituotteiden vaarallisten kemikaalien, eri kemikaalien yhteisvaikutuksen ja erittäin pysyvien kemikaalien aiheuttamat riskit.



Lisätietoja tästä aiheesta on [ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunnan \(ENVI\) verkkosivustolla](#).

Georgios Amanatidis / Maria-Mirela Curmei
10/2023



2.6. TALOUS- JA RAHALIITTO, VEROTUS JA KILPAILUPOLITIikka



2.6.1. TALOUS- JA RAHALIITON HISTORIA

Talous- ja rahaliitto (EMU) on tulosta unionin taloudellisesta yhdentymisestä. Yhteinen raha, euro, on otettu käyttöön euroalueella, johon nykyään kuuluu 20 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
- Perussopimukseen 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 kestäväää talouskasvua ja korkeaa työllisyystasoa asianmukaisella talous- ja rahapoliittisella päätöksenteolla. Siihen kuuluu kolme pääalaa: i) päätavoitteena olevan hintavakauden ylläpitämiseen tähtäävä rahapolitiikka, ii) kestävästä julkisesta rahoituksesta mahdollisesti aiheutuvien kielteisten heijastusvaikutusten välttäminen, makrotalouden epätasapainon syntymisen ehkäiseminen jäsenvaltioissa sekä mahdollisuuden antaminen jäsenvaltioille sovittaa talouspolitiikkaansa tietyssä määrin yhteen, iii) sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistaminen.

SAAVUTUKSET

Eurosta on jo tullut osa arkea Euroopan unionin 20 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 yhteisö pyrki vauhdittamaan uudelleen rahapoliittista yhdentymistä luomalla ”käärme putkessa” -mekanismin, jolla pyrittiin kansallisten valuuttojen (käärme) hallittuun kelluntaan dollariin nähden kapeassa vaihteluvälissä (putki). Öljykriisi, 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. Eryityisesti 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 tulevilla 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](#)). Käyttönotolle ei kuitenkaan ole asetettu määräaika, 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 20 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](#). 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 koordinoitua. 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 mahdollistaa muun muassa sen, että julkinen velka suhteessa BKT:hen voi ylittää tilapäisesti 60 prosentin raja-arvon ilman, että siitä aiheutuu EU:n määrittämiä seuraamuksia. Jäsenvaltioita, joiden julkinen velka suhteessa BKT:hen on jo erittäin suuri, pyydetään kuitenkin kasvattamaan velkaansa hyvin varovaisesti. Vaikka yleinen poikkeuslauseke on aktivoitu, seuraamusten määrittäminen on edelleen mahdollista vakaus- ja kasvusopimuksen puitteissa. 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 tuo markkinoille likviditeettiä ja auttaa välttämään 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.

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 jatkuneen äärimmäisen löyhän rahapolitiikan vaikutukset yhdessä ja pandemian jälkeinen taloustilanne sekä Ukrainan sodan seuraukset, etenkin energian hintojen jyrkkä nousu, johtivat euroalueen inflaation historialliseen kiihtymiseen, josta nähtiin ensimmäisiä merkkejä vuonna 2022. Sen kerrannaisvaikutuksena ostovoiman dramaattinen heikkeneminen johti voimakkaiseen palkankorotusvaatimukseen, jotka saattavat aiheuttaa palkka-hintakierteen. Eurojärjestelmä teki rahapolitiikassaan täyskäännöksen: se vähensi omaisuuserien ostoja ja nosti korkoja. EKP pyrki vastaamaan pelkoihin, että erittäin velkaantuneiden maiden valtionvelkakirjoissa olisi liiallisia marginaaleja, ja ilmoitti heinäkuussa 2022 välineestä markkinoiden hajanaisuuden torjumiseksi eli [rahapolitiikan välittymisen suojavälineestä](#).

Kesällä 2022 keskustelu vakaus- ja kasvusopimuksen mahdollisista muutoksista kiihtyi eurojärjestelmässä ja euroalueen jäsenvaltioissa. Jäsenvaltioiden kannat kuitenkin poikkesivat toisistaan niin huomattavasti, että merkittävien muutosten toteutettavuus oli epävarmaa. Yhteisymmärrykseen päästiin kuitenkin siitä, että erittäin velkaantuneille maille annetaan lisää aikaa supistaa julkisen talouden velkasuhdettaan tasolle, joka alittaa 60 prosentin raja-arvon. Lisäksi ollaan yksimielisiä siitä, että vakaus- ja kasvusopimuksen liian monimutkaisia täytäntöönpanomenettelyjä yksinkertaistetaan mahdollisuuksien mukaan samalla kun velan ja alijäämän nykyiset 60 ja 3 prosentin



raja-arvot säilytetään. Yleinen poikkeuslauseke on tarkoitus poistaa käytöstä vuoden 2023 lopussa.

Komissio esitti huhtikuussa 2023 [lainsäädäntöehdotuksia](#) vakaus- ja kasvusopimuksen muuttamiseksi ja kehotti saattamaan lainsäädäntömenettelyn päätökseen vuoden 2023 loppuun mennessä. Jos ehdotukset hyväksyttäisiin nyky muodossaan, niillä siirrettäisiin merkittävästi päätösvaltaa neuvostolta komissiolle (jolla ei perussopimusten mukaan ole tällä alalla käytännöllisesti katsoen lainkaan valtaa), jolloin komissio voisi vaikuttaa suoraan yksittäisten euroalueen jäsenvaltioiden julkisen talouden sopeuttamisuraan. Komissiolla olisi myös mahdollisuus vaikuttaa tosiasiallisesti kunkin euroalueen jäsenvaltion talouspolitiikkaan valvomalla kansallisia uudistuksia ja investointeja. Sekä neuvostossa että parlamentissa on kuitenkin esitetty hyvin poikkeavia kantoja, mikä herättää epäilyksen nopeasta läpimurrosta.

Euroalueen inflaatio alkoi hidastua vuonna 2023, kun korkoja oli nostettu yksitoista kertaa, mutta se on edelleen selvästi 2 prosentin tavoitteen yläpuolella.

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 ennaltaehkäisevä osa sekä makrotalouden valvonta. 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. Parlamentilla ei ole toimivaltaa puuttua päätöksentekoon talouspolitiikan EU-ohjausjakson eri vaiheissa, mutta toimeenpanovallan käyttäjät, komissio ja neuvosto, pitävät sen säännöllisesti ajan tasalla. Parlamentin rooli unionin talouden ohjauksessa ja hallinnassa vahvistui jossain määrin talouspolitiikan EU-ohjausjakson käyttöönoton myötä, erityisesti parlamentin, neuvoston asiaan liittyvien kokoonpanojen ja komission välisen taloudellisen vuoropuhelun käynnistyttyä. Parlamentti voi osallistua EU-ohjausjaksoon hyväksymällä asiaa käsitteleviä valiokunta-aloitteisia mietintöjä.

Parlamentti ei luonnollisestikaan ole virallisesti mukana hallitustenvälisen sopimusten (kuten vakaussopimus) laatimisessa eikä hallitustenvälisen mekanismien (kuten EVM) perustamisessa ja toiminnassa, mutta se luo erilaisia yhteyksiä hallituksiin ja osallistuu niiden kanssa käytäviin keskusteluihin.

Lisätietoja tästä aiheesta on [talous- ja raha-asioiden valiokunnan](#) verkkosivustolla.



Christian Scheinert
10/2023



2.6.2. TALOUS- JA RAHALIITON TOIMIELIMET

Euroopan talous- rahaliiton (EMU) toimielimet ovat paljolti vastuussa EU:n rahapolitiikan määrittelystä, eurojen liikkeeseen laskemiseen liittyvistä säännöistä ja hintavakaudesta EU:ssa. Nämä toimielimet ovat Euroopan keskuspankki (EKP), Euroopan keskuspankkijärjestelmä (EKPJ), talous- ja rahoituskomitea, euroryhmä sekä talous- ja rahoitusasioiden neuvosto (Ecofin).

OIKEUSPERUSTA

- Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 119–144, 219 ja 282–284 artikla
- Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen (SEU) liitetyt pöytäkirjat: pöytäkirja (N:o 4) Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännöstä ja pöytäkirja (N:o 14) euroryhmästä

TAVOITTEET

EMUn toimielinten pääasiallisena tavoitteena ([2.6.1](#)) on

- täydentää sisämarkkinoita poistamalla valuuttakurssien vaihtelut ja valuutanvaihtoon liittyvät kustannukset sekä valuuttakurssiriskeiltä suojautumisesta aiheutuvat maksut
- varmistaa kustannusten ja hintojen vertailukelpoisuus unionissa, sillä se on kuluttajien edun mukaista, lisää unionin sisäistä kauppaa ja edistää yritystoimintaa
- lujittaa Euroopan rahatalouden vakautta ja taloudellista vaikutusvaltaa
 - poistamalla mahdollisuudet keinotella unionin 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 EY:n perustamissopimuksen 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 seuraajansa EKP:n perustamisen myötä (1. kesäkuuta 1998).

2. Raha-asiain komitea

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 neuvoo-antava rooli. Raha-asiain komitea lakkautettiin kolmannen vaiheen alussa, ja sen tilalle tuli talous- ja rahoituskomitea (SEUT:n 134 artikla).

C. Kolmannen vaiheen (1. tammikuuta 1999 –) toimitielimet

1. Euroopan keskuspankki (EKP) ([1.3.11](#))

a. Organisaatio

Euroopan keskuspankki perustettiin 1. kesäkuuta 1998. Sen toimipaikka on Frankfurt. Sitä johtaa kaksi elintä eli EKP:n neuvosto ja EKP:n johtokunta, jotka ovat riippumattomia unionin toimitielimistä ja kansallisista viranomaisista, sekä tietyissä tehtävissä yleisneuvosto, joka ei sinänsä ole jäljempänä 2 osiossa kuvatun Euroopan keskuspankkijärjestelmän (EKPJ) päätöksentekuelin. Lissabonin sopimuksessa EKP:sta tehtiin unionin toimitelin (SEU:n 13 artiklan 1 kohta, SEUT:n 282–284 artikla). Aiemmin sen asemaa ei ollut määritelty EY:n perustamissopimuksessa, vaikka se olikin oikeushenkilö.

i. EKP:n neuvosto

Neuvostoon kuuluvat johtokunnan jäsenet sekä euron käyttöön ottaneiden maiden kansallisten keskuspankkien pääjohtajat (SEUT:n 283 artikla ja [Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön](#) 10 artiklan 1 kohta). Se on ylin päätöksentekuelin, joka hyväksyy suuntaviivat ja tekee tarvittavat päätökset EKPJ:lle uskottujen tehtävien suorittamiseksi, määrittelee unionin rahapolitiikan ja tekee tarvittaessa päätökset, jotka koskevat rahapolitiikan välitavoitteita, virallisia korkoja ja varantojen hankkimista EKPJ:ssä, sekä hyväksyy tarvittavat suuntaviivat rahapolitiikan täytäntöön panemiseksi (perussäännön 12 artikla). Lissabonin sopimuksessa todetaan, että Eurooppa-neuvosto valitsee ja nimittää yhteisestä sopimuksesta määränemmistöllä 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 uusua (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 Euroopan unionin jäsenvaltioiden keskuspankkien pääjohtajat, riippumatta siitä, onko niiden valuuttana euro. Se myötävaikuttaa



tilastotietojen keräämiseen, koordinoi niiden jäsenvaltioiden rahapolitiikkaa, jotka eivät ole ottaneet euroa käyttöön, ja valvoo Euroopan valuuttakurssimekanismin toimintaa.

b. Tehtävä

Sekä EKP että kansalliset keskuspankit voivat laskea liikkeeseen seteleitä euroalueella, mutta EKP:lla on yksinoikeus antaa lupa setelien liikkeeseen laskemiseen. Jäsenvaltiot voivat laskea liikkeeseen metallirahoja saatuaan EKP:n hyväksymisen liikkeeseen laskemisen määrälle (SEUT:n 128 artikla). EKP tekee päätökset, jotka ovat tarpeen EKPJ:lle perussäännössä ja perussopimuksissa 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:a 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 maksumekanismi. EKP tekee tarvittavat järjestelyt uusien euroalueeseen liittyvien jäsenvaltioiden keskuspankkien integroimiseksi EKPJ:ään.

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 mekanismin osallistuvien jäsenvaltioiden ”merkittävien” pankkien suoraa valvontaa. Jäsenvaltioiden viranomaiset valvovat edelleen ”vähemmän merkittäviä” pankkeja yhteistyössä EKP:n kanssa. Valvontaviranomaisten rajat ylittävästä yhteistyöstä unionissa 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. Euroopan keskuspankkijärjestelmä (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 päätöksentekuelimet ovat samat kuin EKP:lla (SEUT:n 282 artiklan 2 kohta). Eurojärjestelmään kuuluvat vain EKP ja euroalueen jäsenvaltioiden kansalliset keskuspankit.

b. Tehtävä

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 unionin rahapolitiikan ja toteuttaa sitä
- suorittaa valuuttamarkkinatoimia SEUT:n 219 artiklan mukaisesti
- vastaa jäsenvaltioiden virallisten valuuttavarantojen hallussapidosta ja hoidosta



- edistää maksujärjestelmien moitteetonta toimintaa ja
- 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 komiteaan (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 päätöksentekuelin, osallistuvat kaikkien EU:n jäsenvaltioiden valtiovarainministerit. Se tekee EKP:a 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 (euroryhmästä tehdyn pöytäkirjan (N:o 14) 1 artikla). Euroryhmän asema vahvistui Lissabonin sopimuksen vaikutuksesta. Tavoitteena on parantaa euroalueen sisäistä koordinoitua. Nimitys ”euroryhmä” mainitaan nyt ensimmäistä kertaa perussopimuksissa (SEUT:n 137 artikla). Muodollisia uutuuksia on muun muassa euroryhmän puheenjohtajan valinta kahden ja puolen vuoden toimikaudeksi euroryhmän jäsenvaltioiden enemmistöllä (euroryhmästä tehdyn pöytäkirjan (N:o 14) 2 artikla). Euroryhmän puheenjohtajaksi nimettiin Scheveningenin epävirallisessa Ecofin-kokouksessa 10. syyskuuta 2004 Luxemburgin pää- ja valtiovarainministeri Jean-Claude Juncker. Hänestä tuli siten euroryhmän ensimmäinen valittu ja pysyvä puheenjohtaja, jonka toimikausi alkoi 1. tammikuuta 2005. Heinäkuun 13. päivästä 2020 alkaen euroryhmän puheenjohtajana on toiminut Irlannin valtiovarainministeri Paschal Donohoe, joka valittiin tehtävään 9. heinäkuuta 2020.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

A. Lainsäädäntö

1. Euroopan parlamentti yhdessä neuvoston kanssa ja tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen

- hyväksyy monenvälistä valvontamenettelyä koskevat yksityiskohtaiset säännöt (SEUT:n 121 artiklan 6 kohta)
- muuttaa EKP:n perussäännön tietyt artikloja (SEUT:n 129 artiklan 3 kohta) ja
- säätää toimenpiteistä, jotka ovat tarpeen euron käytössä yhteisenä rahana (SEUT:n 133 artikla).



2. Euroopan parlamenttia kuullaan 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)
- euroon siirtymiseen vuonna 1999 ja sen jälkeen kelpuutettavien maiden valinta
- 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. Euroopan parlamentille annetaan tiedoksi yksityiskohtaiset säännöt talous- ja rahoituskomitean kokoonpanosta (SEUT:n 134 artiklan 3 kohta).

B. Valvonta

1. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 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 perussopimuksissa vahvistettujen EKP:n laajojen valtuuksien – oikeus määritellä harjoitettava rahapolitiikka – tasapainottamista demokraattisella vastuuvollisuudella (18. kesäkuuta 1996 annettu päätöslauselma). 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. Lisäksi parlamentti ottaa säännöllisesti kantaa EKP:n vuosittaiseen kertomukseen valiokunta-aloitteisella mietinnöllä.

EKP:n uudet valvontatehtävät vastaavat [yhteisen valvontamekanismin kehysasetuksen](#) mukaisia vastuuvollisuutta koskevia lisävaatimuksia. Käytännön yksityiskohtia säännellään parlamentin ja EKP:n välisellä toimielinten sopimuksella. Vastuuvollisuusjärjestelyjen mukaisesti EKP:n valvontaelimen puheenjohtaja tulee asiasta vastaavan talous- ja raha-asioiden valiokunnan kuultavaksi, vastaa parlamentin jäsenten kysymyksiin ja osallistuu pyydettyäessä luottamuksellisiin keskusteluihin



asiasta vastaavan valiokunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan kanssa. Lisäksi EKP laatii valvontaa koskevan vuosikertomuksen, jonka valvontaelimen puheenjohtaja toimittaa parlamentille.

Lisätietoja tästä aiheesta on [talous- ja raha-asioiden \(ECON\)](#) valiokunnan verkkosivustolla.

Jost Angerer
10/2023



2.6.3. EUROOPAN RAHAPOLITIikka

Euroopan keskuspankkijärjestelmä (EKPJ) muodostuu Euroopan keskuspankista (EKP) ja kaikkien EU:n jäsenvaltioiden kansallisista keskuspankeista. EKPJ:n ensisijaisena tavoitteena on pitää yllä hintatason vakautta. Saavuttaakseen tämän tavoitteen EKP:n neuvosto perustaa päätöksensä kokonaisvaltaiseen analyyttiseen kehykseen ja toteuttaa sekä tavanomaisia että poikkeuksellisia rahapoliittisia toimia.

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 unionin yleistä talouspolitiikkaa osallistukseen unionin tavoitteiden saavuttamiseen, mikä ei kuitenkaan saa rajoittaa hintatason vakauden tavoitetta. EKPJ noudattaa avoimen markkinatalouden ja vapaan kilpailun periaatteita ja suosii tehokasta voimavarojen jakamista (SEUT:n 127 artiklan 1 kohta).

SAAVUTUKSET

A. Ohjaavat periaatteet

1. Riippumattomuus

EKP:n riippumattomuuden periaate 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 päätöksentekokoelimen jäsen ei pyydä eikä ota ohjeita unionin toimielimiltä, elimiltä tai laitoksilta, jäsenvaltioiden hallituksilta eikä miltään muultakaan taholta”. Riippumattomuutta ylläpidetään lisäksi SEUT:n 123 artiklan 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 vastuuvollisuus

EKP:n uskottavuuden takaamiseksi perussopimuksessa (SEUT:n 284 artikla) ja perussäännössä (15 artikla) asetetaan sille velvollisuus antaa kertomuksia. EKP laatii ja julkaisee kertomuksia EKPJ:n toiminnasta vähintään neljännesvuosittain. EKPJ:n konsolidoitu tase julkistetaan viikoittain. Helmikuussa 2015 EKP julkaisi ensimmäisen kerran selonteon neuvostonsa rahapoliittisesta kokouksesta ja ryhtyi



näin noudattamaan muiden johtavien keskuspankkien viestintäpolitiikkoja vastaavaa menettelytapaa.

Keskuspankin riippumattomuuteen liittyy vastuuvollisuus suurta yleisöä ja sen vaaleilla valittuja edustajia kohtaan. SEUT-sopimuksen mukaan EKP on suoraan vastuuvollinen Euroopan parlamentille (ks. jäljempänä kohta ”Euroopan parlamentin rooli”). Näiden kahden toimielimen väliseen vastuuvollisuuskehykseen on tehty lisäparannuksia, jotka ylittävät perussopimuksen vaatimukset. EKP raportoi myös EU:n neuvostolle.

B. EKP:n rahapoliittinen strategia

1. Yleiskatsaus

EKP:n neuvosto sopi lokakuussa 1998 seuraavista [rahapoliittisen strategiansa](#) tärkeimmistä asiakokonaisuuksista: i) hintavakauden kvantitatiivinen määrittely, ii) raha-aggregaatin määrittelemän rahamäärän kasvun seuraamisen korostaminen sekä iii) tulevan hintakehityksen laajapohjainen arviointi. EKP:n rahapoliittinen strategia perustuu kahteen pilariin (talouden analyysi ja rahatalouden analyysi), jotka määriteltiin selkeästi uudelleen, kun rahapoliittista strategiaa [arvioitiin](#) 8. toukokuuta 2003.

EKP:n rahapoliittisen strategian arviointi [valmistui](#) heinäkuussa 2021. Pitääkseen yhteyttä sidosryhmiin EKP perusti ”EKP kuuntelee mielipidettäsi” -portaalin ja järjesti sarjan koko euroalueen kansalaisille, kansalaisyhteiskunnan järjestöille ja tiedemaailmalle tarkoitettuja kuulemistilaisuuksia. Nykyisessä strategiassa, jota on määrä arvioida säännöllisesti uudelleen (seuraavan kerran vuonna 2025), määritellään uudelleen hintavakaustavoite ja kahden pilarin analyysi. Siinä otetaan myös huomioon ilmastonmuutoksen ja rahoitusvakauden vaikutukset hintavakauteen.

2. Hintavakaustavoite

EKP:n neuvostolla on valta määrittää hintavakaustavoitteensa tarkka määritelmä. Hintavakaustavoite määritellään heinäkuusta 2021 lähtien 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. Inflaatio voi siirtymävaiheessa olla myös kahden prosentin tavoitetta jonkin verran nopeampaa.

3. Kokonaisvaltainen analyttinen kehys

Nykyistä kahden pilarin strategiaa tarkistettiin heinäkuussa 2021 ja siitä tuli [kokonaisvaltainen analyttinen kehys](#), joka koostuu i) taloudellisesta analyysistä sekä ii) rahatalouden ja rahoitusmarkkinoiden analyysistä.

Taloudellisessa analyysissä keskitytään reaali- ja nimellistalouden kehitykseen. Rahatalouden ja rahoitusmarkkinoiden analyysissä tarkastellaan raha- ja rahoitustalouden indikaattoreita, jolloin on mahdollista keskittyä rahapolitiikan välittymismekanismien toimintaan ja siihen, miten rahoitusmarkkinoiden epätasapaino ja rahataloudelliset tekijät vaikuttavat keskipitkän aikavälin hintavakauteen.

4. Ilmastonmuutos

Vuosina 2020–2021 suoritettua 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.

C. Rahapolitiikan toteuttaminen

1. Tavanomaiset välineet

EKP:n ensisijaisen rahapolitiikan välineen muodostavat sen kolme keskeistä ohjauskorkoa, joilla 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 likviditeettitilanteen hallinnassa ja rahapolitiikan virityksen ilmaisemisessa. Eurojärjestelmän säännölliset avomarkkinaoperaatiot muodostuvat viikoittaisista likviditeettiä lisäävistä operaatioista (perusrahoitusoperaatiot, MRO) ja kolmen kuukauden likviditeettiä lisäävistä operaatioista (pidempiaikaiset rahoitusoperaatiot, LTRO). MRO-operaatioita käytetään lyhyen aikavälin korkojen ohjaukseen, kun taas LTRO-operaatioiden 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 hyväksytyjä 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](#) Euroopan keskuspankissa 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. Poikkeukselliset välineet

a. Omaisuuserien osto-ohjelmat

Vuodesta 2009 lähtien EKP on toteuttanut useita omaisuuserien osto-ohjelmia. Nyt jo päättyneisiin ohjelmiin kuuluvat seuraavat: 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.

Aktiivisiin ohjelmiin kuuluvat omaisuuserien osto-ohjelma (APP) ja pandemiaan liittyvässä poikkeustilanteessa toteutettava osto-ohjelma (PEPP).

[APP](#) koostuu neljästä erillisestä ohjelmasta, joita ovat 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 15 miljardista eurosta kuukaudessa (lokakuusta joulukuuhun 2018) 80 miljardiin euroon kuukaudessa (huhtikuusta 2016 maaliskuuhun 2017). Omaisuuserien netto-ostot lopetettiin kahdesti (tammikuusta lokakuuhun 2019 ja heinäkuusta 2022 helmikuuhun 2023). Näinä ajanjaksoina eräänntyneiden arvopapereiden pääoman maksut uudelleeninvestoitiin täysimääräisesti, mikä säilytti eurojärjestelmän hallussa olevien omaisuuserien kokonaismäärän. Joulukuussa 2022 EKP:n neuvosto päätti ensimmäistä kertaa vähentää omaisuuserien omistusosuutta APP-ohjelmassa uudelleeninvestoimalla osittain pääoman takaisinmaksut. Maaliskuun ja kesäkuun 2023 välisenä aikana APP-omistusoikeuksia vähennettiin 15 miljardia euroa kuukaudessa (nk. määrällinen kiristäminen). Heinäkuusta 2023 lähtien EKP:n neuvosto päätti APP-ohjelman puitteissa toteuttaa omaisuuserien täysimääräisen passiivisen purkamisen lopettamalla pääoman takaisinmaksujen uudelleeninvestoinnit, mikä vähentää APP-ohjelman omistusosuuksia vaihtelevalla kuukausivauhdilla, joka riippuu takaisinmaksujen määrästä tietyinä kuukautena. 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-ostojen jakamista ohjasi pääoma kantojen mukaan laskettuna. PEPP-ohjelman omaisuuserien netto-ostot lopetettiin maaliskuussa 2022. Omaisuuskanta säilytettiin siten, että pääoman takaisinmaksut uudelleeninvestoitiin täysimääräisesti ”vähintään vuoden 2024 loppuun saakka”. Jäsenvaltioiden välillä tehtiin joustavasti uudelleeninvestointeja, joiden tavoitteena oli torjua pandemiaan liittyviä rahapolitiikan välittymismekanismiin kohdistuvia riskejä.

b. Rahapoliittiset suorat kaupat (OMT)

Elokuussa 2012 EKP ilmoitti voivansa toteuttaa [OMT-ohjelmaa](#) valtion joukkovelkakirjojen jälkimarkkinoilla rahapolitiikan välittymismekanismiin tarkoituksenmukaisen toiminnan varmistamiseksi ja rahapolitiikan yhtenäisyyden turvaamiseksi. OMT-ohjelma suunniteltiin niin, että sen ehtona on Euroopan rahoitusvakaussäilyneen tai Euroopan vakaussäilyneen 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)

[TPI-välineestä](#) ilmoitettiin heinäkuussa 2022 rahapolitiikan tehokkaan välittymisen tukemiseksi samalla kun EKP jatkaa rahapolitiikan normalisointia. TPI on tarkoitettu käytettäväksi lisätoimenpiteenä PEPP-ohjelman uudelleeninvestointien jälkeen. Sen avulla voidaan tarvittaessa torjua välittymismekanismiin kohdistuvia riskejä valikoivasti ostettaessa jälkimarkkinoilta arvopapereita, jotka on laskettu liikkeeseen oikeudenkäyttöalueilla, joiden rahoitusolosuhteet ovat heikommät kuin mikä olisi



perusteltavissa maakohtaisten perustekijöiden perusteella. TPI sisältää neljä kelpoisuusvaatimusta: 1) EU:n finanssipolitiikan kehityksen noudattaminen; 2) ei vakavia makrotalouden epätasapainoja; 3) kestävä 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).

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

EKP on suoraan vastuuvollinen Euroopan parlamentille. Tämä vastuuvollisuus 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 vastataksaan 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.

Dražen Rakić / MAJA SABOL
10/2023



2.6.4. UNIONIN TALOUDEN OHJAUS JA HALLINTA

EU:n talouden ohjaus- ja hallintajärjestelmä muodostuu erilaisista elimistä ja menettelyistä, joilla pyritään saavuttamaan unionin talouspoliittiset tavoitteet, etenkin talouspolitiikan yhteensovittaminen, jotta saadaan aikaan unionia ja sen kansalaisia hyödyttävää taloudellista ja sosiaalista edistystä. Vuonna 2008 alkanut talous-, rahoitus- ja finanssikriisi osoitti, että EU tarvitsee talouden ohjaus- ja hallintamallia, joka on tehokkaampi kuin siihenastinen talous- ja finanssipolitiikkojen yhteensovittaminen. Talouden ohjauksen ja hallinnan parantamiseksi on toteutettu toimia, joilla on tehostettu finanssipolitiikan ja makrotalouspolitiikan yhteensovittamista ja valvontaa. Lisäksi on luotu tarvittavat edellytykset finanssikriisien hallinnalle. Nämä toimet jatkuvat yhä.

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: pöytäkirja N:o 12 liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä, pöytäkirja N:o 13 lähentymisperusteista ja pöytäkirja N:o 14 euroryhmästä

TAVOITTEET

A. Perussopimusten määräykset

SEU:n johdanto-osassa todetaan, että jäsenvaltiot ovat päättäneet ”lujittaa kansantalouksiaan ja varmistaa niiden lähentymisen sekä perustaa talous- ja rahaliiton”.

SEU:n 3 artiklan mukaan unioni ”pyrkii Euroopan kestävään kehitykseen, jonka perustana ovat tasapainoinen talouskasvu ja hintavakaus [sekä] täystyöllisyyttä ja sosiaalista edistystä tavoitteleva erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous”.

Talouspolitiikan yhteensovittaminen perustuu SEUT:n 2, 5 ja 119 artiklaan, joissa vaaditaan, että jäsenvaltiot pitävät talouspolitiikkaansa yhteistä etua koskevana asiana ja sovittavat talouspolitiikkansa yhteen. Yhteensovittamisen aloista ja muodoista määrätään 121 artiklassa, joka koskee talouspolitiikan laajoihin suuntaviivoihin ja maakohtaisiin toimintasuosituksiin liittyviä menettelyjä, sekä 126 artiklassa, jossa vahvistetaan liiallista julkistalouden alijäämää koskeva menettely (2.6.6).

Lisäksi 136–138 artiklassa annetaan erityismääräyksiä euron käyttöön ottaneille jäsenvaltioille niiden talousarvioita koskevan kurinalaisuuden ja talouspolitiikan yhteensovittamisen ja näiden valvonnan tehostamisesta.

Työllisyyttä koskevassa IX osastossa vaaditaan, että jäsenvaltiot sovittavat yhteen työllisyyspolitiikkansa ja toteuttavat sitä talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen mukaisesti (146 artikla) (2.3.3).



B. 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. Siksi vuonna 2011 luotu entistä tehokkaampi talouden ohjaus- ja hallintajärjestelmä kattaa useita talouden aloja, kuten finanssipolitiikan, makrotaloudelliset kysymykset, kriisinhallinnan, makrotalouden valvonnan ja investoinnit. Järjestelmää kehitetään jatkuvasti paremmaksi.

SAAVUTUKSET

A. Talouspolitiikan yhteensovittaminen vuoteen 2011 saakka

Vuoteen 2011 saakka talouspoliittinen yhteensovittaminen perustui pääasiassa yhteisymmärrykseen, eikä siihen liittynyt muita lainvoimaisia sääntöjä kuin vakaus- ja kasvusopimuksen yhteydessä määritellyt finanssipolitiikan puitteet (2.6.6). Yhteensovittamista sovellettiin laaja-alaisesti, ja käytävissä 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 (2.6.3) Euroopan keskuspankille (EKP) ja kilpailupolitiikassa (2.6.12) komissiolle).

B. Talouden ohjaus ja hallinta vuoden 2011 jälkeen

Vuosien 2008–2012 talous- ja rahoituskriisi paljasti vakavia ongelmia ja kestäättömiä 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 elimiä](#).

1. 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. Se perustuu myös tiukempaan EU:n suorittamaan finanssipolitiikkojen valvontaan osana vakaus- ja kasvusopimusta (2.6.6) sekä uusiin tapoihin puuttua makrotalouden epätasapainoon (2.6.7) ja uusiin välineisiin taloudellisiin vaikeuksiin joutuneiden jäsenvaltioiden tilanteen käsittelyä varten (2.6.8).

Talouspolitiikan EU-ohjausjakso on vuosittain toistuva sykli, jonka kuluessa jäsenvaltioiden budjetti-, makrotalous- ja rakennepolitiikkoja sovitetaan yhteen, jotta jäsenvaltiot voivat ottaa unionin näkökohdat huomioon kansallisten talousarviomenettelyjen 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 rahoitusala koskevat kysymykset. EU-ohjausjakson keskeiset vaiheet ovat seuraavat:

- Komissio esittelee loppusyksystä vuotuisen kestävän kasvun strategian, jossa esitetään EU:n tulevan vuoden talous-, budjetti- ja työvoimapolitiittiset painopisteet ja muut kasvun ja työllisyyden edistämiseksi tarvittavat uudistukset. Komissio esittää koko euroalueelle annettavat suositukset, joita Euroopan unionin neuvosto sitten käsittelee ja jotka kevään Eurooppa-neuvosto hyväksyy. Komissio julkaisee myös varoituskoneistia koskevan kertomuksen, jossa nimetään jäsenvaltiot, joissa mahdollisesti esiintyy makrotalouden epätasapainoa.
- Huhtikuussa jäsenvaltiot toimittavat julkisen talouden vakautta koskevat suunnitelmansa (vakaus- ja lähentymisohjelmansa) sekä ilmoittavat uudistuksista ja toimista, joita ne aikovat toteuttaa edetäkseen kohti älykästä, kestäväää ja osallistavaa kasvua (kansalliset uudistusohjelmat). Koska jäsenvaltiot toimittavat ohjelmat samanaikaisesti, on mahdollista ottaa huomioon finanssi- ja rakennepolitiikkojen mahdolliset keskinäiset täydentävyydet ja niiden väliset heijastusvaikutukset.
- Toukokuussa komissio arvioi kansalliset uudistusohjelmat ja vakaus- ja lähentymisohjelmat, mihin kuuluu myös makrotalouden mahdollisen epätasapainon korjaaminen. Näiden arvioiden perusteella komissio esittää maakohtaisia suosituksia, joita neuvosto sitten käsittelee eri kokoonpanoissaan.
- 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 edistävästä 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, sekä euroryhmälle, joka arvioi ne.

2. Rahoitusalan toiminnan parantamiseksi EU on edistänyt pankkiunionia ([2.6.5](#)), johon liittyy uusia sääntöjä ja elimiä, kuten yhteinen valvontamekanismi, yhteinen kriisintarkaisumekanismi sekä Euroopan valvontaviranomaiset. Näiden avulla pyritään ehkäisemään kriisejä ja varmistamaan, että kaikkia rahoitusalan toimijoita säännellään ja valvotaan asianmukaisesti.

3. Talous- ja rahoituskriisin seurauksena monilla jäsenvaltioilla oli vakavia vaikeuksia rahoitusvakautensa tai julkisen taloutensa kestävyuden suhteen, minkä vuoksi ne pyysivät taloudellista tukea ([2.6.8](#)). EU reagoi perustamalla erilaisia mekanismeja, kuten Euroopan rahoitusvakautusmekanismin (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](#)). ERVM ja EVM



perustettiin unionin perussopimusten ulkopuolisilla tilapäisillä sopimuksilla, ja niitä johtaa euroalueen jäsenvaltioiden valtiovarainministereistä koostuva johtokunta.

C. Talous- ja rahaliiton mahdollinen jatkokehitys

Kun talous- ja rahoituskriisi oli voitettu, unioni otti käyttöön talous- ja rahaliiton rakennetta vahvistavan prosessin. Se perustuu vuonna 2015 annettuun Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistelyä koskevaan [viiden puheenjohtajan kertomukseen](#), jossa keskityttiin seuraaviin neljään pääaiheeseen:

- todellinen talousunioni
- rahoitusunioni
- fiskaaliunioni ja
- poliittinen unioni.

Nämä neljä unionia ovat tiiviisti sidoksissa toisiinsa ja kehittyvät rinta rinnan. Kertomuksen jälkeen julkaistiin tiedonantoja, ehdotuksia ja toimenpiteitä, ja asiasta käytävä keskustelu jatkuu yhä.

Komissio käynnisti asiaa koskevan lainsäädännön mukaisesti helmikuussa 2020 nykyisen hallintokehyksen [uudelleentarkastelun](#), johon sisältyy julkinen keskustelu siitä, missä määrin vuosien 2011 ja 2013 uudistuksilla käyttöön otetut tai muutetut eri valvontatoimet ovat onnistuneet saavuttamaan keskeiset tavoitteensa, joita ovat

- julkisen talouden kestävyuden ja kasvun varmistaminen sekä makrotalouden epätasapainojen välttäminen
- sellaisen yhdenmetyt valvontakehyksen luominen, joka mahdollistaa talouspolitiikan tiiviimmän koordinoinnin erityisesti euroalueella, ja
- jäsenvaltioiden taloudellisen suorituskyvyn lähentymisen edistäminen.

Komissio käynnisti lokakuussa 2021 kehyksen uudelleentarkastelun uudelleen aloittamalla julkisen kuulemisen mahdollisista uudistustavoista. Kuulemisten yhteenvetoraportti julkaistiin toukokuussa 2022. Marraskuussa 2022 komissio antoi tiedonannon, jossa esitetään uudistuksen yleiset periaatteet, ja se esitti lainsäädäntöehdotuksensa 26. huhtikuuta 2023.

Ehdotetulla uudistuksella pyritään tasapainottamaan tarvetta vähentää julkista velkaa ja tarvetta tukea kestävästä kasvusta. Sillä pyritään myös parantamaan kehyksen täytäntöönpanoa ja kansallista omavastuullisuutta ja annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus neuvotella maakohtaisista julkisen talouden sopeutusurista keskittyen keskipitkän aikavälin velan vähentämistavoitteisiin. Lisäksi investointi- ja uudistusohjelmiin sitoutuminen antaisi jäsenvaltioille mahdollisuuden pidentää sopeutusohjelmansa kestoja, jolloin velka vähentäminen jakautuisi pidemmälle ajalle. Seuraamusmekanismeja ja liiallisia alijäämiä koskevien menettelyjen aloittamista velan perusteella on samoin muutettu sovellettavuuden lisäämiseksi.

Myös pankkiunionin tulevaisuudesta keskustellaan parhaillaan. Komissio esitti huhtikuussa 2023 ehdotuksia Euroopan nykyisen pankkien kriisinhallinta- ja talletussuojakehyksen uudistamiseksi, jotta voidaan käsitellä puutteita, jotka liittyvät keskisuurten ja pienten pankkien kaatumiseen, sekä parantaa tallettajien suojaa. Keskustelu eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän – pankkiunionin niin kutsutun kolmannen pilarin – mahdollisesta perustamisesta on tällä hetkellä yhä umpikujassa.



Vuoden 2021 lopulla sovittiin EVM-sopimuksen uudistuksesta, jonka tarkoituksena on laajentaa sen välineistöä ja perustaa yhteisen kriisiratkaisurahaston varautumisjärjestely, mutta sopimus ei ole vielä tullut voimaan, koska Italia ei ole ratifioinut sitä.

D. Toimijat

Eurooppa-neuvosto vahvistaa yhteensovitetut poliittiset painopisteet ja antaa suuntaviivoja korkeimmalla tasolla. Neuvosto hyväksyy suositukset ja päätökset komission ehdotuksesta. Komissio vastaa suositusten ja päätösten valmistelusta ja niiden täytäntöönpanon seurannasta. Jäsenvaltiot vastaavat kansallisten selvitysten laatimisesta, tiedonvaihdosta ja neuvoston hyväksymien suositusten ja päätösten täytäntöönpanosta. Euroryhmä (euron käyttöön ottaneiden jäsenvaltioiden valtiovarainministerit) keskustelee talous- ja rahaliittoon liittyvistä asioista ja hallinnoi Euroopan vakausmekanismia. EKP osallistuu raha- ja valuuttapolitiikkaan liittyvien asioiden käsittelyyn euroryhmässä. Talous- ja rahoituskomitea antaa lausuntoja ja valmistelee neuvoston työtä, kuten myös talouspoliittinen komitea ja euroryhmän työryhmä.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä parlamentti osallistuu nyt lainsäätäjänä monenkeskisen valvonnan sääntöjen laadintaan (SEUT:n 121 artiklan 6 kohta).

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 tarjota liiallista alijäämää tai liiallista epätasapainoa koskevan menettelyn yhteydessä neuvoston päätöksen kohteena olevalle jäsenvaltiolle mahdollisuuden osallistua näkemysten vaihtoon.

EU-ohjausjakson yhteydessä parlamentti ilmaisee näkemyksensä vuotuisesta kestävästä kasvun strategiasta sitä koskevissa 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 kuluvastä 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 vakaus- ja lähentymisohjelmien ja kansallisten uudistusohjelmien valmisteluun, jotta voidaan lisätä päätösten avoimuutta ja parantaa niihin liittyvää vastuunkantoa ja tilintekovelvollisuutta.

Parlamentti on ilmaissut kantansa talous- ja rahaliiton mahdolliseen kehitykseen useissa päätöslauselmissa, etenkin [pätöslauselmassaan makrotaloudellisten lainsäädäntöpuitteiden uudelleentarkastelusta](#), [pätöslauselmassaan euroalueen budjettikapasiteetista](#), [pätöslauselmassaan Euroopan unionin nykyisen](#)



[toimielinrakenteen mahdollisista kehityskuluista ja mukautuksista ja päätöslauselmassaan Euroopan unionin toiminnan parantamisesta hyödyntämällä Lissabonin sopimuksen tarjoamia mahdollisuuksia.](#)

Samuel De Lemos Peixoto / GIACOMO LOI
10/2023



2.6.5. PANKKIUNIONI

Pankkiunioni perustuu ehdotukseen, jonka komissio esitti vuonna 2012 eli muutama vuosi EU:ta koetelleen vakavan finanssikriisin alkamisen jälkeen. Keskeisenä uudistuksena oli siirtää vastuu euroalueen suurimpien pankkien päivittäisestä valvonnasta kansalliselta tasolta Euroopan tasolle. Siitä lähtien Euroopan keskuspankin (EKP) vastuulla on ollut sekä rahapoliittiset että valvontatehtävät, vaikka sen on pidettävä ne täysin erillään. Euroopan tasolla perustettiin toinen elin – yhteinen kriisinratkaisuneuvosto (SRB) – käsittelemään suurten pankkien kaatumista. Eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän lisäämistä pankkiunioniin kolmantena osatekijänä on pyydetty usein, myös Euroopan parlamentin taholta, mutta sitä ei ole tähän mennessä perustettu.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 114 artikla ja 127 artiklan 6 kohta

TAVOITTEET

Pankkiunioni täydentää olennaisella tavalla talous- ja rahaliittoa (EMU) sekä sisämarkkinoita. Sen avulla yhtenäistetään vastuuta valvonnasta ja kriisinhallinnasta EU:n tasolla. Sen avulla EU:n pankkeihin sovellettava yhteinen eurooppalainen säännöstö pannaan täytäntöön yhtenäisellä tavalla euroalueella. Pankkiunioni pyrkii varmistamaan erityisesti, että pankkien riskinotto on harkittua ja että kaatuvien pankkien kriisinhallinta on hallittua, jotta vaikutus osallistuvien EU-maiden reaali-talouteen ja julkiseen talouteen on mahdollisimman vähäinen.

SAAVUTUKSET

A. Pankkiunionin etenemissuunnitelma

Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja julkaisi joulukuussa 2012 tiiviissä yhteistyössä komission puheenjohtajan, Euroopan keskuspankin (EKP) pääjohtajan ja euroryhmän puheenjohtajan kanssa täsmällisen ja aikataulutetun etenemissuunnitelman todellisen talous- ja rahaliiton aikaansaamiseksi. Etenemissuunnitelman keskeisiä osia oli entistä yhtenäisempien rahoitusalan toimintapuitteiden eli nk. pankkiunionin luominen.

B. Sopimus yhteisestä valvontamekanismista

Parlamentti ja neuvosto pääsivät maaliskuussa 2013 poliittiseen yhteisymmärrykseen pankkiunionin ensimmäisen pilarin eli kaikki euroalueen pankit kattavan yhteisen valvontamekanismin (YVM) perustamisesta. Euroalueen ulkopuoliset jäsenvaltiot voivat osallistua YVM:ään. YVM on ollut toiminnassa marraskuusta 2014 lähtien. Se on sijoitettu EKP:n yhteyteen, ja se vastaa suurimpien ja merkittävimpien pankkiryhmien suorasta valvonnasta, kun taas kansalliset valvontaviranomaiset vastaavat edelleen kaikkien muiden pankkien valvonnasta, tosin viime kädessä EKP:n koordinoimina ja EKP:n vastuulla. Perusteet sen arvioimista varten, luokitellaanko pankki merkittäväksi ja siten EKP:n suoran valvonnan piiriin kuuluvaksi, määritellään YVM-asetuksessa ja vastaavassa puiteasetuksessa. Perusteet liittyvät pankin kokoon, taloudelliseen



merkitykseen, rajat ylittävään toimintaan ja suoran julkisen tuen tarpeeseen. Näiden muuttuessa EKP:n suoran valvonnan piiriin kuuluvien pankkien tosiasiallinen määrä vaihtelee. Lisäksi EKP voi milloin tahansa päättää luokitella pankin merkittäväksi, jos se on tarpeen sen varmistamiseksi, että korkealaatuisia valvontakäytäntöjä sovelletaan johdonmukaisesti.

Mahdollisen eturistiriidan välttämiseksi EKP:n valvontatehtävät ja rahapoliittiset tehtävät on eriytetty selkein säännöin toisistaan organisatorisesti ja operatiivisesti.

C. Kattava arvio

Ennen kuin EKP ryhtyi hoitamaan valvontatehtäviään, se suoritti ”kattavaksi arvioksi” kutsutun taloudellisen vakauden tarkastuksen, joka muodostui omaisuuserien laadun tarkastelusta ja stressitestistä. Toimenpiteen tarkoituksena oli lisätä avoimuutta pankkien taseiden suhteen, jotta voitiin varmistaa lähtökohtien luotettavuus. Tulokset julkistettiin lokakuussa 2014, ja ne osoittivat, että arvioiduista 130 pankista 25:llä oli pääomavajeita.

Sen jälkeen kaikille suoraan valvottaville pankeille tehtiin aluksi samanlainen taloudellisen vakauden tarkastus. Esimerkiksi Bulgarian pyydettyä saada aloittaa EKP:n ja Bulgarian kansallispankin välinen tiivis yhteistyö EKP toteutti kuudesta bulgarialaisesta pankista kattavat arviot, joiden tulokset se julkaisi heinäkuussa 2019.

Vuosina 2014–2022 kattavan arvioinnin kaksi osaa (omaisuuserien laadun tarkastelu ja stressitesti) toteutettiin samanaikaisesti. 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 / yhteinen kriisinratkaisumekanismi

Maaliskuussa 2014 parlamentti ja neuvosto pääsivät poliittiseen yhteisymmärrykseen pankkiunionin toisen pilarin eli yhteisen kriisinratkaisumekanismen perustamisesta. Kriisinratkaisumekanismiin päätavoitteena on varmistaa, että jonkin pankin kaatuminen hoidetaan pankkiunionissa tehokkaasti siten, että kustannukset veronmaksajille ja reaalityaloudelle jäävät mahdollisimman vähäisiksi. Kun tarvitaan toimenpiteitä, keskusviranomaisen eli yhteinen kriisinratkaisuneuvosto (SRB) vastaa päätöksestä aloittaa pankin kriisinratkaisu, mutta toiminnan tasolla päätöksen toimeenpano tapahtuu yhteistyössä kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten kanssa. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto aloitti työnsä riippumattomana EU:n virastona tammikuussa 2015 ja tuli täysin toimintakykyiseksi tammikuussa 2016.

Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto hyväksyi kesäkuussa 2017 ensimmäisen kriisinratkaisupäätöksensä, joka koski Banco Popular -pankkia. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto päätti kuitenkin kesäkuussa 2017 olla ryhtymättä kriisinratkaisutoimiin Banca Popolare di Vicenzan ja Veneto Bancan tapauksissa, helmikuussa 2018 se teki samanlaisen päätöksen, jonka kohteena olivat ABLV Bank AS ja sen tytäryhtiö ABLV Bank Luxembourg S.A, ja elokuussa 2019 samanlaisen päätöksen kohteena oli AS PNB Banka.

Näihin pankkeihin alettiin sen sijaan soveltaa kansallista maksukyvyttömyysmenettelyä. Maaliskuussa 2022 SRB teki useita päätöksiä Sberbank Europe AG:n kaatumisesta – se oli pankkiryhmä, josta myöhemmin osia likvidoititiin ja muut pankit ottivat osia haltuunsa (lisätietoja [tässä](#)).



E. Vakavaraisuusvaatimuspaketti

Vähimmäispääomavaatimusten avulla määritellään, kuinka paljon pankilla on oltava pääomaa, jotta sen voidaan katsoa toimivan varmallalla pohjalla ja pystyvän selviytymään itse toiminnan tappioista. Rahoituskriisi osoitti, että aiemman sääntelyn mukaiset vähimmäispääomavaatimukset eivät olleet riittävän tiukat merkittävän kriisin tapauksessa. Siksi sovittiin kansainvälisesti vähimmäisvaatimusten tiukentamisesta (Basel III -standardit). Parlamentti ja neuvosto hyväksyivät huhtikuussa 2013 kaksi säädöstä, joilla pankkien vakavaraisuusvaatimukset saatetaan osaksi unionin oikeutta, eli [neljännen vakavaraisuusdirektiivin \(CRD\)](#) ja [vakavaraisuusasetuksen \(CRR\)](#). Vakavaraisuusdirektiivi ja -asetus tulivat voimaan tammikuussa 2014.

Kaikkiin EU:n pankkeihin sovellettava yhteinen säännöstö lisää toimintaedellytysten tasapuolisuutta sisämarkkinoilla. Suurin osa teknisistä säännöistä, joita pankkien on noudatettava, annetaan suoraan sovellettavina asetuksina, joilla vältetään direktiivien täytäntöönpanosta kansallisissa lainsäädännöissä mahdollisesti aiheutuvat ongelmat. Parlamentin ja neuvoston hyväksymiin säädöksiin sisältyi joitakin teknisiä yksityiskohtia, joita oli vielä työstettävä. Siksi komissio valtuutettiin laatimaan luonnoksia täydentäviksi säädöksiksi (nk. toisen vaiheen toimenpiteet), joilla määriteltäisiin puuttuvat tekniset yksityiskohdat.

Komissio esitti marraskuussa 2016 kattavan uudistuspaketin vakavaraisuusdirektiivissä ja -asetuksessa säädettyjen sääntöjen muuttamiseksi. Parlamentissa vakavaraisuusdirektiivin ja -asetuksen tarkistamista koskevista lainsäädäntöehdotuksista neuvoteltiin samanaikaisesti. Parlamentin talous- ja raha-asioiden valiokunta hyväksyi muutosehdotuksia koskevan mietintönsä kesäkuussa 2018. Muutettu vakavaraisuusdirektiivi (CRD V) ja vakavaraisuusasetus (CRR II) julkaistiin kesäkuussa 2019 Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

F. Eurooppalainen talletussuojajärjestelmä

Komissio esitti marraskuussa 2015 [säädösehdotuksen](#), jonka tarkoituksena on lisätä pankkiunioniin uusi osatekijä: eurooppalainen talletussuojajärjestelmä. Komission alkuperäinen ehdotus perustui olemassa oleviin kansallisiin talletusten vakuusjärjestelmiin, ja siinä suositeltiin uuden talletussuojajärjestelmän ottamista käyttöön vähitellen. Ehdotus on laadittu niin, että se oli pankkialalle kaiken kaikkiaan kustannusneutraali (tosin riskialttiimpia pankkeja pyydettiin suorittamaan turvallisia pankkeja korkeampia maksuja), ja siinä ehdotettiin uusia suoja-toimia ja toimenpiteitä pankkitoiminnan riskien vähentämiseksi.

Parlamentin esittelijä julkaisi eurooppalaista talletussuojajärjestelmää koskevan [mietintöluonnoksensa](#) marraskuussa 2016. Parlamentissa ja neuvostossa sen jälkeen käydyissä keskusteluissa on tullut esiin eroavia kantoja, jotka liittyvät järjestelmän loppuvaiheen rakenteeseen. Jotta asia etenisi, komissio julkaisi lokakuussa 2017 [täydentävän tiedonannon](#), jossa ehdotettiin eri vaihtoehtoja talletussuojajärjestelmän rakennetta varten. Joulukuussa 2020 kolme unionin toimielintä sopivat vuoden 2021 lainsäädäntöprioriteeteista, talletussuojajärjestelmä mukaan lukien, asiaa koskevassa [valmisteluasiakirjassa](#).

Toistuvista yrityksistä huolimatta asiaa koskevia eriäviä kantoja koskevaa kysymystä ei ole ratkaistu, minkä vuoksi lainsäädäntöprosessi on pysähdyksissä.



G. Kriisinhallinta- ja talletussuojakehyksen uudistus

Vaikka monet ovat yhtä mieltä siitä, että euroalueen suurimpien pankkien päivittäisen valvonnan siirtäminen kansalliselta tasolta Euroopan tasolle on yleisesti ottaen toiminut hyvin, nykyisen pankkien kriisintarkkailukehyksen soveltuvuudesta ei kuitenkaan vielä ole varmuutta.

Kun otetaan huomioon kokemukset, joissa joidenkin keskisuurten ja pienempien pankkien kaatumista on hoidettu kriisintarkkailukehyksen ulkopuolella, ja toisinaan siihen on liittynyt veronmaksajien rahoja tähän tarkoitukseen tarkoitettujen varojen (pankkien sisäiset resurssit tai toimialan rahoittamat turvaverkot, kuten yhteinen kriisintarkkailurahasto) asemasta, komissio ehdotti useita muutoksia oikeudelliseen kehykseen kriisinhallinta- ja talletussuojauudistuksen (CMDI) yhteydessä (lisätietoja [täällä](#)). Euroopan parlamentti ja neuvosto keskustelevat tästä lainsäädäntöpakettista parhaillaan.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Vastauksena etenemissuunnitelmaan todellisen talous- ja rahaliiton aikaansaamiseksi parlamentti hyväksyi 20. marraskuuta 2012 päätöslauselman ”Kohti todellista talous- ja rahaliittoa”, johon sisältyi suosituksia komissiolle todellisen pankkiunionin perustamiseksi. Parlamentti hyväksyi vuosina 2013 ja 2014 säädökset yhteisestä valvontamekanismista, yhteisestä kriisintarkkailumekanismista, talletussuojajärjestelmästä, pankkien elvytyksestä ja kriisintarkkailusta sekä vakavaraisuusvaatimuksista ja esitti näihin säädöksiin tärkeitä muutoksia ja myötävaikutti näin merkittävästi todellisen pankkiunionin perustamiseen.

Näissä säädöksissä parlamentti saa tehtäväkseen valvoa näitä vastaperustettuja elimiä. EKP on valvontatehtävässään (eli yhteisen valvontamekanismin yhteydessä) vastuuvollinen parlamentille ja neuvostolle. EKP:n vastuuvollisuudesta parlamentille määrätään yksityiskohtaisesti EKP:n ja parlamentin välisessä [toimielinten sopimuksessa](#).

Talous- ja raha-asioiden valiokunnassa on tähän mennessä järjestetty 26 [valvontamekanismin puheenjohtajan julkista kuulemist](#) ([maaliskuu 2014](#), [marraskuu 2014](#), [maaliskuu 2015](#), [lokakuu 2015](#), [maaliskuu 2016](#), [kesäkuu 2016](#), [marraskuu 2016](#), [maaliskuu 2017](#), [kesäkuu 2017](#), [marraskuu 2017](#), [maaliskuu 2018](#), [kesäkuu 2018](#), [marraskuu 2018](#), [maaliskuu 2019](#), [syyskuu 2019](#), [joulukuu 2019](#), [toukokuu 2020](#), [lokakuu 2020](#), [maaliskuu 2021](#), [heinäkuu 2021](#), [lokakuu 2021](#), [maaliskuu 2022](#), [kesäkuu 2022](#), [joulukuu 2022](#), [maaliskuu 2023](#) ja [kesäkuu 2023](#)).

Samaa menettelyä sovelletaan yhteiseen kriisintarkkailuneuvostoon, jonka puheenjohtaja osallistuu vähintään kerran kalenterivuodessa parlamentin asiasta vastaavan valiokunnan kuulemiseen, jossa käsitellään kriisintarkkailuneuvoston kriisintarkkailutehtävien hoitamista. Talous- ja raha-asioiden valiokunnassa on tähän mennessä järjestetty 23 [kriisintarkkailuneuvoston julkista kuulemist](#) ([kesäkuu 2015](#), [tammikuu 2016](#), [heinäkuu 2016](#), [joulukuu 2016](#), [maaliskuu 2017](#), [heinäkuu 2017](#), [joulukuu 2017](#), [maaliskuu 2018](#), [heinäkuu 2018](#), [joulukuu 2018](#), [huhtikuu 2019](#), [heinäkuu 2019](#), [joulukuu 2019](#), [toukokuu 2020](#), [lokakuu 2020](#), [maaliskuu 2021](#), [heinäkuu 2021](#), [joulukuu 2021](#), [maaliskuu 2022](#), [heinäkuu 2022](#), [marraskuu 2022](#), [maaliskuu 2023](#) ja [heinäkuu 2023](#)).



Kriisinvastaisuudenvoston vastuuvollisuudesta parlamentille ja siihen liittyvistä käytännön menettelyistä määrätään yksityiskohtaisesti parlamentin ja kriisinvastaisuudenvoston välisessä [toimielinten sopimuksessa](#), joka julkaistiin 24. joulukuuta 2015.

Lisätietoja tästä aiheesta on talous- ja raha-asioiden valiokunnan verkkosivustolla ([täällä](#)).

Marcel Magnus
10/2023



2.6.6. EU:N FINANSSIPOLIITTISET RAKENTEET

Talous- ja rahaliiton vakauden turvaamiseen tarvitaan lujat rakenteet, jotka estävät mahdollisuuksien mukaan julkistalouden ajautumisen kestävämpään tilanteeseen. Osana talouspolitiikan ohjauspakettia (ns. six-pack) vuoden 2011 lopussa tuli voimaan uudistus, jolla muutettiin vakaus- ja kasvusopimusta. Vuoden 2013 alussa tällä politiikan alalla tuli voimaan toinen uudistus: hallitustenvälinen sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta (ns. vakaussopimus) ja siihen sisältyvä finanssipoliittinen sopimus. Lisäksi toukokuussa 2013 tuli voimaan kansallisten alustavien talousarviosuunnitelmien arviointia koskeva asetus, joka muodosti osan budjettikuripaketista (ns. two-pack). Komissio esitti lainsäädäntöehdotuksensa EU:n talouden ohjausjärjestelmän uudistamiseksi 26. huhtikuuta 2023.

OIKEUSPERUSTA

- Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 3, 119–144, 136, 219 ja 282–284 artikla
- perussopimukseen liitetyt pöytäkirjat N:o 12 liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä ja N:o 13 lähentymisperusteista

TAVOITTEET

Euroopan unionin finanssipoliittisen rakenteen tarkoituksena on luoda lujat ja tehokkaat puitteet jäsenvaltioiden finanssipoliittikkojen yhteensovittamista ja valvontaa varten. Oikeudellisiin puitteisiin vuosina 2011–2013 tehdyt uudistukset liittyivät suoraan valtionvelkakriisiin, joka osoitti, että sääntöjä on tiukennettava euroalueen maiden välisten julkistalouden kestävämpään tilanteen heijastusvaikutusten varalta. Uudistettu rakenne perustuu kokemuksiin talous- ja rahaliiton alkuperäisen rakenteen puutteista, ja sillä pyritään lujittamaan SEUT:n 119 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua terveen julkistalouden peruseriaatetta. Huhtikuussa 2023 komissio käynnisti oikeudellisen kehityksen uuden uudistuksen, joka perustuu EU:n talouden ohjausjärjestelmän kehittämiseen viime vuosikymmenen aikana.

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 tarkoitettut 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 finanssipoliittikan valvontaa (ennalta ehkäisevä osio) ja liiallisen



alijäämän korjaamista (korjaava osio). Nykyisessä muodossaan sopimus koostuu seuraavista osista:

- julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta 7. heinäkuuta 1997 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1466/97, jota on muutettu 27. kesäkuuta 2005 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1055/2005 ja 16. marraskuuta 2011 annetulla neuvoston asetuksella (EU) N:o 1175/2011 (tämä asetus on vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevä osio)
- liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä 7. heinäkuuta 1997 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1467/97, jota on muutettu 27. kesäkuuta 2005 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1056/2005 ja 8. marraskuuta 2011 annetulla neuvoston asetuksella (EU) N:o 1177/2011 (tämä asetus on vakaus- ja kasvusopimuksen korjaava osio)
- julkisen talouden valvonnan tehokkaasta täytäntöönpanosta euroalueella 16. marraskuuta 2011 annettu asetus (EU) N:o 1173/2011.

Lisäksi käytännesääntöihin (Code of Conduct) eli talous- ja rahoituskomitean (talous- ja rahoitusasioiden neuvoston komitean) lausuntoon sisältyy vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanoa koskevia vaatimuksia sekä vakaus- ja lähentymisohjelmien muotoa ja sisältöä koskevia ohjeita. Vaikka käytännesäännöt ovat muodollisesti asetustasoa alempana, niillä on käytännössä erittäin suuri merkitys, sillä niissä määritellään, kuinka vakaus- ja kasvusopimus pannaan täytäntöön. Niiden viimeisimmässä versiossa, jonka talous- ja rahoituskomitea hyväksyi 15. toukokuuta 2017, on yksityiskohtaisia selvityksiä vakaus- ja kasvusopimuksen nykyisiin sääntöihin sisältyvästä joustosta (jota tuovat investointi- ja rakenneuudistuseläkkeet sekä kaavio, jossa määritellään talouspoliittisesti hyvät ja huonot ajat sopimuksen ennaltaehkäisevän osion soveltamista varten sekä kunkin suhdannetilanteen ja julkistalouden velkasuhteen edellyttämät talouden sopeutustoimet). Selvitykset perustuvat vakaus- ja kasvusopimukseen sisältyvää joustoa koskevaan yhteisesti sovittuun kantaan, josta sovittiin talous- ja rahoituskomiteassa marraskuussa 2015 ja jonka talous- ja raha-asioiden neuvosto hyväksyi helmikuussa 2016. Keskustelujen lähtökohtana oli 13. tammikuuta 2015 annettu komission tiedonanto vakaus- ja kasvusopimukseen sisältyvän jouston mahdollisimman tehokkaasta hyödyntämisestä. Käytännesääntöjen nykyinen versio sisältää kaksi talous- ja rahoituskomitean marraskuussa 2016 antamaa lausuntoa, joissa painotetaan enemmän menojen kasvulle asetettua vertailuarvoa, mutta rakenteellista rahoitusasemaa kuvaava indikaattori kuuluu edelleen keskeisenä osana julkisen talouden valvonnan puitteisiin.

1. Vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevä osio

Ennalta ehkäisevän osion tavoitteena on varmistaa julkisen talouden vakaus SEUT:n 121 artiklaan, muutettuun asetukseen (EY) N:o 1466/97 ja uuteen asetukseen (EU) N:o 1173/2011 perustuvalla monenvälisellä valvonnalla.

Keskeisenä periaatteena valvonnassa ja ohjauksessa on maakohtainen julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoite. Kunkin maan keskipitkän aikavälin tavoitteen on oltava tietyllä välillä, joka vaihtelee, suhdannekorjattuna ja kertaluonteiset ja väliaikaiset toimenpiteet pois lukien, -1 prosentista suhteessa BKT:hen tasapainossa olevaan tai ylijäämäiseen rahoitusasemaan. Tätä tavoitetta on tarkistettava kolmen vuoden välein tai julkistalouden rahoitusasemaan vaikuttavan merkittävän rakenneuudistuksen



täytäntöönpanon yhteydessä. Vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osion keskeisiä välineitä ovat vakaus- ja lähentymisohjelmat.

Vakaus- ja lähentymisohjelmat

Ohjelmien toimittaminen: Kunkin jäsenvaltion on osana SEUT:n 121 artiklassa tarkoitettua monenvälistä valvontaa toimitettava komissiolle ja neuvostolle kunkin vuoden huhtikuussa vakausohjelma (euroalueen jäsenvaltiot) tai lähentymisohjelma (euroalueen ulkopuoliset jäsenvaltiot). Vakausohjelmassa on esitettävä muun muassa julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoite ja siihen tähtäävä sopeuttamisura sekä skenaarioanalyysi siitä, miten muutokset keskeisissä taloutta koskevissa oletuksissa vaikuttaisivat julkisyhteisöjen rahoitusasemaan. Laskelmien on perustuttava makrotalouden ja finanssipolitiikan kaikkein todennäköisimpään (tai sitä varovaisempaan) skenaarioon. Komissio julkistaa vakaus- ja lähentymisohjelmat.

Arviointi: Neuvosto tutkii ohjelmat komission ja talous- ja rahoituskomitean arvioiden perusteella. Arvioinnissa selvitetään varsinkin edistymistä julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamisessa. Muutetussa vakaus- ja kasvusopimuksessa on uutta se, että arvioinnissa otetaan erikseen huomioon menojen kehitys.

Lausunto: Komission suosituksesta ja talous- ja rahoituskomiteaa kuultuaan neuvosto antaa lausunnon ohjelmista. Neuvosto voi lausunnossaan kehottaa jäsenvaltioita mukauttamaan ohjelmiaan. Lausunto muodostaa kiinteän osan neuvoston kunkin EU-ohjausjakson lopulla hyväksymiä maakohtaisia suosituksia.

Seuranta: Komissio ja neuvosto seuraavat vakaus- ja lähentymisohjelmien toteuttamista.

Ennakkovaroitus: Jos julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen johtavasta sopeuttamisurasta poiketaan merkittävästi, komissio antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle varoituksen SEUT:n 121 artiklan 4 kohdan mukaisesti (muutetun asetuksen (EY) N:o 1466/97 6 ja 10 artikla). Varoitus annetaan neuvoston suosituksena, jossa asianomaista jäsenvaltiota pyydetään tekemään politiikkaansa tarvittavat muutokset.

Seuraamukset: Muutettuun vakaus- ja kasvusopimukseen sisältyy mahdollisuus määrätä euroalueen jäsenvaltiolle seuraamuksena korollinen talletus, joka on 0,2 prosenttia suhteessa sen edellisvuoden BKT:hen, jos jäsenvaltio ei toteuta asianmukaisia sopeutustoimia. Alijäämää ja velkaa koskevien tietojen väärentämisestä voidaan määrätä sakko.

EU-ohjausjakso: Vakaus- ja lähentymisohjelmat toimitetaan ja arvioidaan osana EU-ohjausjaksoa, joka on EU:ssa toteutettava talouspolitiikan laajempi yhteensovittamisprosessi ja johon vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevä osio sisältyy.

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. Menettelyyn sovelletaan SEUT:n 126 artiklaa, perussopimukseen liitettyä pöytäkirjaa N:o 12 ja muutettua asetusta (EY) N:o 1467/97 sekä uutta asetusta (EU) N:o 1173/2011.

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: Velka 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.

Muutetussa asetuksessa on myös säännöksiä siitä, milloin viitearvon ylittävää alijäämää pidetään poikkeuksellisenä (se johtuu esimerkiksi epätavallisesta tapahtumasta tai vakavasta taloudellisesta taantumasta) tai väliaikaisena (ennusteet osoittavat, että alijäämä ei enää ylitä viitearvoa epätavallisen tapahtuman tai vakavan taantumän 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).

Seuraamukset: Myös liiallisia alijäämiä koskevassa menettelyssä voidaan määrätä seuraamuksia, jos suosituksia ei noudateta (SEUT:n 126 artiklan 11 kohta). Euroalueen jäsenvaltioiden kohdalla tämä seuraamus on pääsääntöisesti sakko, joka koostuu kiinteästä osasta (0,2 prosenttia suhteessa BKT:hen) ja muuttuvasta osasta (enintään 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen kumpikin osa yhdessä tarkasteltuna).

Asetuksessa (EU) N:o 1173/2011 julkisen talouden valvonnan tehokkaasta täytäntöönpanosta euroalueella säädetään euroalueen jäsenvaltioihin sovellettavista lisäseuraamuksista. 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. Saman asetuksen mukaan myös tilastojen väärentämisestä voidaan määrätä seuraamuksia.

3. Vakaus- ja kasvusopimuksen yleinen poikkeuslauseke

Koska koronaviruskriisi on aiheuttanut ”euroalueen tai koko unionin talouden vakavan taantumän”, neuvosto otti maaliskuussa 2020 ensimmäisen kerran (komission ehdotuksesta) käyttöön vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen antaakseen jäsenvaltioille liikkumavaraa toteuttaa kiireellisiä toimenpiteitä, joilla on merkittäviä talousarviovaikutuksia. Jos jäsenvaltioon sovelletaan vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osiota, poikkeuslausekkeen aktivoiminen antaa sille mahdollisuuden poiketa tilapäisesti julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeuttamisuralta edellyttäen, että tämä ei vaaranna julkisen talouden kestävyttä keskipitkällä aikavälillä. Jos jäsenvaltioon sovelletaan sopimuksen korjaavaa osiota, lauseke merkitsee sitä, että neuvosto voi komission suosituksesta päättää hyväksyä tarkistetun julkisen talouden kehityskaaren. Lyhyesti



sanottuna yleisellä poikkeuslausekkeella ei keskeytetä vakaus- ja kasvusopimuksen menettelyjä, vaan se antaa komissiolle ja neuvostolle mahdollisuuden poiketa tavallisesti sovellettavista talousarviota koskevista vaatimuksista. Komissio antoi maaliskuussa 2021 tiedonannon ”Vuosi covid-19-pandemian alkamisesta – finanssipoliittiset toimet”, jossa todetaan muun muassa seuraavaa: ”päätös yleisen poikkeuslausekkeen deaktivoinnista tai sen soveltamisen jatkamisesta vuonna 2022 olisi tehtävä laatimalla kokonaisarvio talouden tilasta määrällisten kriteerien perusteella. Keskeisenä määrällisenä kriteerinä olisi EU:n tai euroalueen tuotannon taso verrattuna kriisiä edeltäneeseen tasoon. Tämänhetkiset alustavat tiedot viittaavat siihen, että yleisen poikkeuslausekkeen soveltamista olisi jatkettava vuonna 2022 ja se olisi deaktivoitava vuodesta 2024 alkaen.”

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 tasoilla 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 (EU) N:o 473/2013, annettu 21. toukokuuta 2013, alustavien talousarviosuunnitelmien seuranta ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä sekä
- asetus (EU) No 472/2013, annettu 21. toukokuuta 2013, rahoitusvakautensa osalta vakavissa vaikeuksissa olevien tai vakavien vaikeuksien uhasta kärsivien euroalueen jäsenvaltioiden talouden ja julkisen talouden valvonnan tiukentamisesta.

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 kestäväällä 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).

D. Keskeisen lainsäädännön uudelleentarkastelu

Six pack- ja two pack -asetusten mukaisesti komissio julkaisi helmikuussa 2020 tiedonannon talouden ohjausjärjestelmän uudelleentarkastelusta. Tiedonannon tarkoituksena oli avata julkinen keskustelu siitä, missä määrin vuosien 2011 ja 2013 uudistuksilla käyttöön otetut tai muutetut eri valvontatoimet ovat onnistuneet saavuttamaan keskeiset tavoitteensa.

Komissio antoi 19. lokakuuta 2021 tiedonannon, jolla aloitettiin uudelleen julkinen keskustelu EU:n talouden ohjausjärjestelmän uudelleentarkastelusta. Siinä arvioitiin olosuhteiden muutoksia covid-19-kriisin jälkeen. Komissio julkaisi julkisen kuulemisen tulokset maaliskuussa 2022.

Lopulta 9. marraskuuta 2022 julkaistussa tiedonannossa komissio esitti linjauksensa EU:n talouden ohjausjärjestelmän uudistamiseksi. Siinä käsitellään keskeisiä talous- ja politiikkakysymyksiä, jotka muovaavat EU:n talouspolitiikan koordinoitua ja valvontaa seuraavalla vuosikymmenellä. Komissio on ehdottanut siirtymistä riskiperusteiseen EU:n valvontakehykseen, jossa maat eriytetään ottamalla huomioon niiden julkiseen velkaan liittyvät haasteet eli velan kestävyysriskejä kohdistuvat riskit. Komission ehdottama kehys perustuu kansallisiin keskipitkän aikavälin finanssi- ja rakennepoliittisiin suunnitelmiin. Tähän yhteen kokonaisvaltaiseen keskipitkän aikavälin suunnitelmaan kootaan finanssipolitiikkaa, uudistuksia ja investointeja koskevat tavoitteet, mukaan lukien tavoitteet, joilla korjataan tarvittaessa makrotalouden epätasapainoja. Näin luodaan johdonmukainen ja yksinkertainen menettely. Yksi ainoa operatiivinen indikaattori – nettomääräiset perusmenot eli menot, joihin hallitus voi vaikuttaa – toimii perustana julkisen talouden sopeutusuran määrittämiselle ja julkisen talouden vuosittaiselle valvonnalle. Jäsenvaltioiden on esitettävä kansalliset keskipitkän aikavälin finanssi- ja rakennepoliittiset suunnitelmat, jotka on mukautettu niiden kansallisiin olosuhteisiin. Suunnitelmat kattavat neljän vuoden ajanjakson, jonka aikana julkisessa taloudessa on vähennettävä liiallista julkista velkaa asteittain mutta jatkuvasti. Maissa, joissa velkataso on alhainen, on edelleen noudatettava maltillista finanssipolitiikkaa. Jäsenvaltio voisi hakea lisää liikkumavaraa julkisen velan vähentämiseen pidentämällä kansallisen keskipitkän aikavälin finanssi- ja rakennepoliittisen suunnitelmansa kestoja enintään seitsemään vuoteen. Vastineeksi sen olisi sitouduttava tekemään enemmän uudistuksia ja investointeja. Suunnitelmien hallintorakenne on samankaltainen kuin Next Generation EU -välineen alaisissa kansallisissa elpymis- ja palautumissuunnitelmissa: suunnitelmista on sovittava komission kanssa ja neuvoston on hyväksyttävä ne.

Aluksi komissio esittää yhteisesti sovitun kehyksen perusteella kullekin jäsenvaltiolle julkisen talouden viitesopeutusuran, joka kattaa neljän vuoden ajanjakson ja perustuu komission velkakestävyysanalysointimenetelmään.



Komission ehdotukset ovat erilaisia perustuen maan julkisen velan määrään:

- Jos jäsenvaltion julkinen velka on kohtalainen tai suuri, komissio ehdottaa monivuotista julkisia nettomenoja koskevaa sopeutusuraa neljän vuoden ajanjaksolle.
- Jos jäsenvaltion julkisen velan haaste on huomattava, julkisen talouden sopeutus on saatava päätökseen suunnitelman voimassaoloaikana.
- Jos jäsenvaltion julkisen velan haaste on kohtalainen, sopeutus on saatava päätökseen viimeistään kolmen vuoden kuluttua sen suunnitelman voimassaoloajan päättymisen jälkeen.

Jos makrotalouden tilanne heikkenee odottamattomasti, komissio on ehdottanut, että otetaan käyttöön yleinen poikkeuslauseke, joka on jäsenvaltiokohtainen. Tämä täydentäisi vakaus- ja kasvusopimuksen yleistä poikkeuslauseketta, joka aktivoitiin pandemian puhjettua keväällä 2020 ja joka oli voimassa vuoden 2023 loppuun saakka. Kun tällainen lauseke aktivoidaan, jäsenvaltio voi poiketa sovitulta uralta poikkeuksellisissa olosuhteissa, joihin se ei voi vaikuttaa.

Parantaakseen kehysten säännösten noudattamisen valvontaa komissio on myös ehdottanut, että velkaperusteisen liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn aloittamisesta tehdään automaattisempaa ja että sovellettavaa seuraamusjärjestelmää tarkistetaan.

Komissio esitti EU:n talouden ohjausjärjestelmän uudistusta koskevat lainsäädäntöehdotuksensa 26. huhtikuuta 2023. Ne perustuvat suurelta osin 9. marraskuuta 2022 annetussa komission tiedonannossa esitettyihin periaatteisiin. Uudistetuilla normeilla pyritään lisäämään poliittista sitoutumista, yksinkertaistamaan finanssipoliittisia sääntöjä, helpottamaan investointeja EU:n painopisteisiin ja edistämään tehokasta noudattamisen valvontaa. Komission suunnittelemalla uudella ohjausjärjestelmärakenteella pyritään sovittamaan yhteen julkisen talouden kestävyys ja kestävä ja osallistava kasvu erityisesti vihreän ja digitaalisen siirtymän valossa.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Euroopan parlamentti on toinen lainsäätävä 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). Muutettuun vakaus- ja kasvusopimukseen sisältyy uusi väline, taloudellinen vuoropuhelu, joka antaa parlamentille näkyvän roolin nykyisissä finanssipoliittisissa rakenteissa. Parlamentin asiasta vastaava valiokunta voi kutsua neuvoston puheenjohtajan, komission, Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan tai euroryhmän puheenjohtajan sekä tarvittaessa jäsenvaltion edustajan valiokuntaan keskustelemaan kanssaan. Parlamentille myös tiedotetaan säännöllisesti asetusten soveltamisesta. Lisäksi komission toimivalta määrätä ilmoittamista koskevia lisävaatimuksia alustavien talousarviosuunnitelmien seurannasta ja arvioinnista sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän korjaamisesta annetun asetuksen puitteissa on nyt uudistettava kolmen vuoden välein, ja parlamentilla ja neuvostolla on myös valta perua tämä toimivalta.

Samuel De Lemos Peixoto / GIACOMO LOI
10/2023



2.6.7. MAKROTALouden VALVONTA

Euroopan unioni on kymmenen viime vuoden ajan kärsinyt makrotalouden huomattavasta epätasapainosta, joka pahensi vuonna 2008 alkaneen finanssikriisin kielteisiä vaikutuksia. Lisäksi suuret kilpailukykyerot estivät yhteisten rahapoliittisten toimenpiteiden tehokkaan soveltamisen. Vuonna 2011 EU loi makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn. Kyseessä on valvonta- ja täytäntöönpanomenettely, jonka tarkoituksena on helpottaa jäsenvaltioiden makrotalouden epätasapainon havaitsemista ja korjaamista varhaisessa vaiheessa. Siinä kiinnitetään huomiota erityisesti epätasapainoon, jolla voi olla heijastusvaikutuksia muihin jäsenvaltioihin.

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 ([2.6.4](#)).

Valvonta jakautuu seuraaviin vaiheisiin:

1. Komission varoitusmekanismia koskeva kertomus, joka perustuu indikaattoreista ja kynnsarvoista muodostuvaan [tulostauluun](#). Tulostaulun indikaattorit kuvaavat ulkoisia epätasapainotiloja (vaihtotase, ulkomainen nettovarallisuusasema, reaalinen efektiivinen valuuttakurssi, vientimarkkinaosuuksien muutokset ja yksikkötyökustannukset) ja sisäisiä epätasapainotiloja (asuntojen hinnat, luottovirrat yksityiselle sektorille, yksityisen sektorin velka, julkinen velka, työttömyysaste ja muutokset finanssialan veloissa sekä muut työllisyyteen ja työttömyyteen liittyvät epätasapainotilat). Kullekin indikaattorille on määritetty kynnsarvo, joka enteilee tietyn ongelman syntymistä. Jotkut kynnsarvot on eriytetty sen mukaan, onko kyseessä euroalueen jäsenvaltio vai siihen kuulumaton jäsenvaltio. Jos jäsenvaltio ylittää useamman kynnsarvon, komissio tekee perusteellisen tarkastelun eli uuden taloudellisen analyysin selvittääkseen, onko makrotalouteen syntymässä tai jo syntynyt epätasapainoa ja onko nykyiset epätasapainotilat korjattu.
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 neuvoston suosituksessa vahvistetussa määräajassa. 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 määräenemmistäänestys), 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.

Komission 26. huhtikuuta 2023 julkaisema [ehdotus](#) julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta annetun [asetuksen \(EY\) N:o 1466/97](#) korvaamisesta ja makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta 16. marraskuuta 2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston [asetus \(EU\) N:o 1176/2011](#) vaikuttavat toisiinsa sikäli, että neuvosto voi antaa suosituksen, jossa todetaan liiallisen epätasapainon olemassaolo, mikäli jäsenvaltio ei toteuta keskipitkän aikavälin finanssi- ja rakennepoliittisessa suunnitelmassaan annettuja sitoumuksia makrotalouden epätasapainoa koskevan menettelyn kannalta merkityksellisten maakohtaisten suositusten noudattamiseksi. Lisäksi jos jäsenvaltio on asetettu liiallista epätasapainoa koskevaan menettelyyn, sen on ehdotetun asetuksen mukaan 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 vuosina 2019–2022, 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 sovellettava tarvittaessa 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 vuotuisia 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.

Samuel De Lemos Peixoto / MAJA SABOL
10/2023



2.6.8. RAHOITUSTUKI EU:N JÄSENVALTIOILLE

EU:n rahoitustukimekanismien tarkoituksena on ylläpitää EU:n ja euroalueen rahoitusvakautta, koska yhden jäsenvaltion talousvaikeudet voivat vaikuttaa merkittävästi muiden jäsenvaltioiden makrotalouden vakauteen. Rahoitustuki on kytketty makrotaloudellisiin ehtoihin (se on pikemminkin lainaa kuin finanssipoliittista varainsiirtoa). Näin varmistetaan, että tukea saavat jäsenvaltiot toteuttavat tarvittavia finanssipoliittisia, taloudellisia, rakenteellisia ja valvontaan liittyviä uudistuksia. Uudistuksista sovitaan ja ne vahvistetaan erityisissä asiakirjoissa (yhteisymmärryspöytäkirjat), jotka julkistetaan [komission](#) verkkosivustolla ja tarvittaessa [Euroopan vakausmekanismin](#) verkkosivustolla. Osana EU:n vastausta covid-19-kriisiin otettiin käyttöön uusia rahoitusvälineitä, joilla autetaan jäsenvaltioita elpymään ja parannetaan niiden talouksien häiriönsietokykyä.

ENSISIJAINEN OIKEUSKEHYS

- 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

EU:n jäsenvaltioille annettavan rahoitustuen mekanismien tarkoituksena on ylläpitää EU:n ja euroalueen rahoitusvakautta. Ne ovat keskeisiä tekijöitä tehostettaessa talous- ja rahaliittoa ([2.6.4](#)) tukevaa talouden ohjaus- ja hallintajärjestelmää.

SAAVUTUKSET

A. Toukokuussa 2010 EU:n jäsenvaltiot perustivat väliaikaisen vakautusmekanismin, jotta ne pystyisivät ylläpitämään rahoitusvakauttaan valtionvelkakriisin aikana. Mekanismi muodostuu kahdesta lainaohjelmasta:

1. Euroopan rahoituskensvakautusmekanismi ([ERVVM](#))

[ERVVM](#):n mukaisesti komissio voi unionin puolesta lainata yhteensä enintään 60 miljardia euroa rahoitusmarkkinoilla implisiittisellä EU:n talousarviotakauksella. ERVVM voi avustaa kaikkia unionin jäsenvaltioita.

Välinettä on käytetty (väliaikaisrahoituksena) Irlannin, Portugalin ja Kreikan avustamiseksi.

Euroopan vakausmekanismin (EVM) perustamisen jälkeen ERVVM:a käytetään erityisesti poikkeustilanteissa käytännöllisistä, menettelyllisistä tai taloudellisista syistä ja yleensä ennen EVM:n rahoitustukea tai yhdessä sen kanssa.

2. Euroopan rahoitusvakausväline ([ERVV](#))

Euroalueen jäsenvaltiot perustivat ERVV:n tilapäiseksi välineeksi, ja sen yhteenlaskettu lainoituskapasiteetti on 440 miljardia euroa. Lainat rahoitetaan



pääomamarkkinoilla ERVV:n joukkovelkakirjalainojen ja muiden velkainstrumenttien avulla, ja osakkaat (euroalueen jäsenvaltiot) takaavat ne.

Välinettä on käytetty Irlannin, Portugalin ja Kreikan avustamiseksi. EVM:n perustamisen jälkeen ERVV:stä ei ole enää tarjottu uutta rahoitustukea.

B. Euroopan vakausmekanismi (EVM) perustettiin lokakuussa 2012 [hallitustenvälisellä sopimuksella](#) (eli EU:n lainsäädäntökehityksen ulkopuolella), ja se toimii pysyvänä tukimekanismina.

EVM on nyt ainoa pysyvä euroalueen jäsenvaltioiden [rahoitustukiväline](#). Sen yhteenlaskettu lainoituskapasiteetti on 500 miljardia euroa. Lainat rahoitetaan EMV:n rahoitusmarkkinoilta ottamin lainoin, ja osakkaat (euroalueen jäsenvaltiot) takaavat ne.

EMV:stä on annettu rahoitustukea [Espanjalle, Kyprokselle ja Kreikalle](#). Komissio ja EMV ovat laatineet [yhteistyösuhteitaan](#) varten yksityiskohtaiset menettelyt avun tarjoamiseksi euroalueen jäsenvaltioille.

EVM tarjoaa rahoitustukea erilaisten [lainanantovälineiden](#) avulla. Osana EU:n vastausta covid-19-kriisiin euroalueen jäsenvaltiot sopivat uudesta väliaikaisesta välineestä eli [pandemiakriisituen](#) välineestä.

Marraskuussa 2020 euroalueen jäsenvaltiot pääsivät yhteisymmärrykseen EVM-sopimuksen uudistamisesta sen välineistön ja toimeksiannon vahvistamiseksi. Keskeisiä muutoksia ovat yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn perustaminen pankkien kriisinratkaisun turvaverkoksi, vahvempi rooli rahoitustukiohjelmien määrittelyssä ja seurannassa sekä velkakestävyyttä edistävät lisävälineet. Muutettu sopimus odottaa tällä hetkellä Italian ratifiointia ja tulee sen jälkeen voimaan.

C. Komissio antoi [6. joulukuuta 2017](#) ehdotuksen EVM:n muuttamisesta [Euroopan valuuttarahastoksi](#).

Tämä uusi elin sisällytettäisiin EU:n oikeudelliseen kehykseen, ja samalla pyrittäisiin ensisijaisesti säilyttämään EVM:n taloudelliset ja institutionaaliset rakenteet. Euroopan valuuttarahasto toimisi myös yhteisen kriisinratkaisurahaston varautumisjärjestelynä osana pankkiunionia. Maaliskuussa 2019 Euroopan parlamentti antoi [päättölauselman](#) komission ehdotuksesta. Toukokuussa 2013 tuli voimaan budjettikuripaketti (two-pack). Se muodostuu kahdesta EU:n asetuksesta (asetukset [\(EU\) N:o 472/2013](#) ja [\(EU\) N:o 473/2013](#)), joita sovelletaan euron käyttöön ottaneisiin jäsenvaltioihin. Se on osa talous- ja rahaliiton tukemiseksi tarvittavaa tehostettua talouden ohjaus- ja hallintajärjestelmää.

E erityisesti asetuksella (EU) N:o 472/2013 tiukennetaan rahoitusvakautensa tai julkisen taloutensa kestävyys suhteen vakavissa vaikeuksissa olevien tai vakavien vaikeuksien uhasta kärsivien jäsenvaltioiden 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 EKP:n ja tarvittaessa IMF:n 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.

Lainat maksetaan erissä niin että maksaminen voidaan keskeyttää, jos tukea saava jäsenvaltio ei noudata sopeutusohjelmassa määriteltyjä velvoitteita.

D. [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 harjoittavat politiikkaa, jolla puututaan vaikeuksien taustalla oleviin taloudellisiin ongelmiin. Maksutasetukea on myönnetty [Unkarille](#), [Romanialle](#) ja [Latvialle](#).

E. EU:n toimet covid-19-kriisin johdosta

EU esitti covid-19-kriisin johdosta [kattavan vastauksen](#), 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](#)) erityisesti [elpymis- ja palautumistukivälineen](#) kautta.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Osallistumalla budjettikuripaketin hyväksymiseen parlamentti on osaltaan vaikuttanut 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 komission, neuvoston, euroryhmän, EKP:n ja IMF:n edustajat käymään kanssaan taloudellista vuoropuhelua. Parlamentin asiasta vastaavalla valiokunnalla on oikeus saada tietoja useissa eri tilanteissa, etenkin kun on kyse makrotalouden sopeutusohjelman laatimisesta ja täytäntöönpanosta.

Euroopan parlamentti ehdotti päätöslauselmassaan komission ehdotuksesta EVM:n muuttamisesta Euroopan valuuttarahastoksi, että EVM:n ja parlamentin välillä laaditaan väliaikainen yhteistyöpöytäkirja. Väliaikaisen yhteistyöpöytäkirjan on tarkoitus parantaa EVM:n ja parlamentin välistä vuoropuhelua sekä tehostaa EVM:n avoimuutta ja vastuuvollisuutta.

Lisäksi parlamentilla on valtuudet [valvoa](#) elpymis- ja palautumistukivälinettä erityisesti komission kanssa käytävien säännöllisten elpymis- ja palautumisvuoropuhelujen avulla.

MAJA SABOL / GIACOMO LOI
10/2023



2.6.9. YLEINEN VEROPOLITIikka

Verotus on jäsenvaltioiden vastuulla, eli EU:lla on vain rajallisesti toimivaltaa. Koska unionin veropolitiikalla pyritään varmistamaan sisämarkkinoiden moitteeton toiminta, välillistä verotusta alettiin yhdenmukaistaa ennen välitöntä verotusta. Sen jälkeen on pyritty torjumaan verovilppiä ja veronkiertoa. Jäsenvaltioiden on hyväksyttävä EU:n verolainsäädäntö yksimielisesti. Euroopan parlamentilla on oikeus tulla kuulluksi verokysymyksissä, ja talousarvioasioissa se on toinen lainsäätävä.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) luku veroja ja maksuja koskevista määräyksistä (110-113 artikla), joissa 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 lainsäätämisyjärjestystä; muut veropolitiikkaan liittyvät määräykset, jotka koskevat henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaata liikkuvuutta (SEUT:n 45-66 artikla), ympäristöä (SEUT:n 191-192 artikla) ja kilpailua (SEUT:n 107-109 artikla).

Verotusala voidaan soveltaa tiiviimpää yhteistyötä (SEUT:n 326–334 artikla). EU:n verosäätelyssä säädösten hyväksymiseen vaikuttaa eniten se, että neuvosto tekee päätökset yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuullaan. Verotusalan säännöksiä sisältyy direktiiveihin, joilla lähennetään jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön säännöksiä, sekä neuvoston päätöksiin. Komissio katsoo ehdottomasti, että yksimielisyysvaatimuksen säilyttäminen kaikessa verotusasioita koskevassa päätöksenteossa vaikeuttaa Euroopassa tarvittavan verokoordinaation tason saavuttamista. Se onkin ehdottanut, että tietyillä verotuksen aloilla siirryttäisiin [määräenemmistöäänestyksiin](#). Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan ole hyväksyneet tätä.

Välitön verotus tarkoittaa tulo-, varallisuus- ja pääomaveroja riippumatta siitä, kannetaanko ne yksityishenkilöltä tai yritykseltä. EU:n säännökset eivät kata henkilökohtaista tuloverotusta (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 verosäädösten kehittämisellä pyritään varmistamaan sisämarkkinoiden moitteeton toiminta, välillistä verotusta alettiin yhdenmukaistaa välitöntä verotusta aiemmin ja kattavammin.

TAVOITTEET

EU:n veropoliittinen strategia on esitetty komission tiedonannossa [Euroopan unionin veropolitiikan ensisijaisista tavoitteista tulevina vuosina](#) ja sittemmin [julkaisussa, jossa selitetään, kuinka verotuksen avulla voidaan edistää sisämarkkinoiden toimintaa ja talouskasvua](#). 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 tavoitteet ovat rajatylittävän taloudellisen toiminnan veroesteiden poistaminen, haitallisen verokilpailun ja verovilpin estäminen sekä verohallintojen yhteistyön edistäminen valvonnan varmistamiseksi ja petosten torjumiseksi. Veropolitiikkojen paremmalla koordinoinnilla voitaisiin varmistaa, että jäsenvaltioiden veropolitiikka tukee unionin laajempia tavoitteita, jotka on vahvistettu [sisämarkkinoiden toimenpidepaketissa](#). Verotusta seurataan myös [talouspolitiikan vuotuisen koordinoitijakson](#) eli [talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson](#) avulla. Jäsenvaltioille annetaan maakohtaisia suosituksia, joissa käsitellään säännöllisesti aggressiivisen verosuunnittelun, verovilpin ja veronkierron torjuntaa.

ALOITTEET JA EDISTYMINEN

Komission julkaisemissa [verotusalan vuotuisissa toimintakertomuksissa](#) 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 EU:n jäsenvaltioissa ja EU:n tasolla. Lisäksi siinä esitellään EU:n aloitteita, kuten yritysten tuloverotusta Euroopassa koskeva kehys (BEFIT) ja direktiivi ylimääräisten lähdeverojen nopeammasta ja turvallisemmasta alentamisesta (FASTER).

Veronkierron, verovilpin ja veropetosten torjunta sekä EU:n tasolla että maailmanlaajuisesti kuuluu edelleen EU:n toimielinten tärkeisiin tavoitteisiin. Yhtiöverotusta EU:ssa on pyritty tekemään oikeudenmukaisemmaksi ja paremmin moderniin digitaaliseen talouteen sisämarkkinoilla soveltuvaksi. Keskeisistä aloitteista voidaan mainita muun muassa seuraavat:

- Veron kiertämisen estämistä koskevassa direktiivissä (hyväksytty vuonna 2016 ja muutettu 2017) vahvistetaan säännöt sellaisten veron kiertämisen käytäntöjen estämiseksi, jotka vaikuttavat suoraan sisämarkkinoiden toimintaan, ja puututaan verokohtelun eroavuuksiin EU:n ulkopuolisten maiden kanssa.
- Direktiivi hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla (DAC) otettiin käyttöön vuonna 2011 verotietojen vaihdon tehostamiseksi, ja sitä on muutettu useaan otteeseen viime vuosina, viimeksi 22. maaliskuuta 2021, kun hyväksyttiin DAC7, jota ei ole vielä pantu täytäntöön (ks. jäljempänä). Sitä ennen viimeisimmät muutokset tehtiin 25. toukokuuta 2018 hyväksytyllä DAC6-direktiivillä. Direktiiviin sisältyy 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 kerätyjä tietoja.
- Komissio hyväksyi 15. heinäkuuta 2020 oikeudenmukaista ja yksinkertaista verotusta koskevan veropaketin, joka koostuu kolmesta erillisestä mutta toisiaan täydentävästä aloitteesta: (1) oikeudenmukaista ja yksinkertaista verotusta koskeva toimintasuunnitelma elpymisstrategian tueksi: kaikkiaan 25 aloitetta, jotka komission on määrä hyväksyä ja panna täytäntöön vuoteen 2024 mennessä, jotta verotuksesta tulisi oikeudenmukaisempaa ja yksinkertaisempaa ja se mukautuisi paremmin nykyaikaiseen teknologiaan; (2) hallinnollista yhteistyötä verotuksen alalla koskevan direktiivin tarkistaminen (DAC7), jonka neuvosto hyväksyi virallisesti 22. maaliskuuta 2021 ja jonka tarkoituksena on varmistaa, että jäsenvaltiot vaihtavat automaattisesti tietoja myyjien digitaalisilla



alustoilla tuottamista tuloista riippumatta siitä, sijaitseeko alusta EU:ssa vai ei; vielä käsiteltävänä oleva uusi ehdotus hallinnollisesta yhteistyöstä annetun direktiivin tarkistamiseksi (DAC8) kryptovaluuttoja ja sähköistä rahaa koskevan tietojenvaihdon huomioon ottamiseksi; sekä (3) [tiedonanto](#) veroalan hyvästä hallintotavasta EU:ssa ja sen ulkopuolella.

- Tammikuun 1. päivänä 2018 tuli voimaan uusia sääntöjä, jotka velvoittavat jäsenvaltiot antamaan veroviranomaisille mahdollisuuden tutustua rahanpesun torjuntaa koskevan lainsäädännön nojalla kerättyihin tietoihin. [Neljännellä rahanpesunvastaisella direktiivillä](#) ja [viidennellä rahanpesunvastaisella direktiivillä](#) pyritään estämään Euroopan rahoitusjärjestelmän käyttö rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen. Tarkoituksena on varmistaa, että kansallisilla veroviranomaisilla on suora pääsy tietoihin, jotka koskevat yhtiöiden, trustien ja muiden yksiköiden tosiasiallisia omistajia, sekä yhtiöiden due diligence -prosessia koskeviin asiakirjoihin. Säännöillä pyritään myös antamaan veroviranomaisille mahdollisuus reagoida nopeasti ja tehokkaasti verovilppi- ja veronkiertotapauksissa.
- Syyskuussa 2023 komissio hyväksyi ehdotuksen yritysten tuloverotusta Euroopassa koskevasta kehyksestä (BEFIT). Se tarjoaa unionille yhteisen yritysverotuksen säännösten, joka perustuu jakamiseen ja yhteiseen veropohjaan. Näin vähennetään säännösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia sellaisten yritysten osalta, jotka toimivat useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa, ja helpotetaan kansallisten veroviranomaisten työtä sen määrittämiseksi, mitkä verot niille on maksettava. Neuvoston hyväksynnän jälkeen ehdotuksen on määrä tulla voimaan 1. heinäkuuta 2028. Syyskuussa 2023 komissio julkaisi myös kaksi muuta ehdotusta neuvoston direktiiviksi: niistä toinen koskee siirtohinnoittelua ja toinen pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskevan päätoimipaikkaverotukseen perustuvan järjestelmän perustamista. Neuvoston hyväksynnän jälkeen näiden kahden ehdotuksen on määrä tulla voimaan tammikuussa 2026.

Komission [heinäkuussa 2021](#) esittämä rahanpesun torjuntaa koskeva lainsäädäntöehdotus kattaa seuraavat:

- uusi [ehdotus](#) rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen
- [ehdotus](#) rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaviranomaisen perustamisesta
- [ehdotus](#) varainsiirtojen ja tiettyjen kryptovarojen siirtojen mukana toimitettavista tiedoista. Parlamentti ja neuvosto [hyväksyivät](#) ehdotuksen 31. toukokuuta 2023.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Euroopan 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. Parlamentin suositukset tällä alalla ovat perustuneet eri tilapäisten valiokuntien työhön.

Niistä ensimmäinen, veropäätöksiä ja muita luonteeltaan tai vaikutuksiltaan samankaltaisia toimenpiteitä käsittelevä erityisvaliokunta ([TAXE](#)), kiinnitti huomiota silmiinpistävään ristiriitaan: jäsenvaltioiden vapaa kilpailu verotuksen alalla ja



yhteistyön puute ovat johtaneet siihen, että arvonlisäys ja voittojen verotus tapahtuvat eri paikoissa, mikä on aiheuttanut yhtiöveropohjan rapautumista ja tulojen menetyksiä eri maissa, ja jotkut maat ovat myös joutuneet ottamaan käyttöön säästötoimia.

Kun [Panama-paperit](#) ja [Lux Leaks](#)-paljastukset osoittivat selvästi, että yhteistyötä ja avoimuutta on lisättävä maailmanlaajuisesti, TAXE -valiokunnan työ loi perustan [TAXE 2](#) -valiokunnan toiminnalle. Parlamentti hyväksyi valiokunnan loppumietinnön [6. heinäkuuta 2016 antamana päätöslauselmana](#) ja kehotti siinä ottamaan käyttöön veroparatiisien mustalle listalle otetuille yhteistyöhaluttomille lainkäyttöalueille määrättäviä seuraamuksia ja soveltamaan seuraamuksia myös yrityksiin, pankkeihin ja tili- ja asianajotoimistoihin ja sisällyttämän tähän mahdollisuuden perua niiden toimilupa. Se korosti patenttiboksien kielteisiä vaikutuksia ja totesi, että useimmiten monikansalliset yritykset käyttävät niitä veronkiertoon.

Rahanpesua, veronkiertoa ja veropetoksia käsittelevä Euroopan parlamentin tutkintavaliokunta ([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.

Talousrikoksia, veropetoksia ja veronkiertoa käsittelevän erityisvaliokunnan ([TAXE 3](#)) tavoitteena oli jatkaa TAXE-, TAXE 2- ja PANA -valiokuntien työtä ja tutkia digitaalitalouden verottamiseen, kansallisiin kansalaisuusohjelmiin ja alv-petoksiin liittyviä kysymyksiä.

Parlamentti hyväksyi sen loppumietinnön [täysistunnossa 26. maaliskuuta 2019](#). Siinä korostettiin, että sääntöjä on uudistettava kiireellisesti ja jatkuvasti, jotta kansainväliset, EU:n ja kansalliset verojärjestelmät soveltuvat 2000-luvun uusiin taloudellisiin, sosiaalisiin ja teknologisiin haasteisiin. Lisäksi siinä todettiin, ettei nykyisillä verojärjestelmillä ja kirjanpito menetelmillä ole valmiuksia pysyä mukana tämän kehityksen tahdissa tai varmistaa, että kaikki markkinatoimijat maksavat oikeudenmukaisen osuuden veroista. Parlamentin jäsenet suhtautuivat myönteisesti siihen, että komissio on päättäneellä toimikaudella antanut 26 lainsäädäntöehdotusta, joiden tarkoituksena on poistaa joitakin porsaanreikiä, tehostaa talousrikosten ja aggressiivisen verosuunnittelun torjuntaa, tehostaa veronkantoa ja lisätä verotuksen oikeudenmukaisuutta. He pitivät kuitenkin hyvin valitettavana, että merkittävät yhtiöverouudistusta koskevat aloitteet eivät olleet edenneet neuvostossa ja ettei niitä ole vielä saatu päätökseen aidon poliittisen tahdon puuttumisen vuoksi. He kehittivät hyväksymään pikaisesti EU:n aloitteet, joita ei ole vielä saatu päätökseen, ja seuraamaan tarkasti täytäntöönpanoa, jotta varmistetaan sen tehokkuus ja asianmukainen valvonta ja voidaan siten pysyä erilaisten veropetosten, veronkierron ja aggressiivinen verosuunnittelun tahdissa.

Syyskuussa 2020 perustettiin talous- ja raha-asioiden valiokuntaan veroasioita käsittelevä alivaliokunta ([FISC](#)) jatkamaan veronkierron torjuntaa, jota parlamentti oli harjoittanut edellisellä vaalikaudellaan. Sen tavoitteena on pyrkiä varmistamaan, että parlamentti edistää oikeudenmukaista verotusta kansallisella, EU:n ja maailmanlaajuisella tasolla. Haasteena on myös edistää talouden kestävästä elpymisestä vihreän kehityksen ohjelman mukaisesti, ja siksi alivaliokunnan tehtävänä on auttaa suunnittelemaan yksinkertaisempaa, tehokkaampaa ja kestävämpää EU:n veropolitiikkaa. Parlamentti on antanut FISC-alivaliokunnan mietintöjen perusteella useita päätöslauselmia. Esimerkkeinä voidaan mainita seuraavat:



- [Päätöslauselma 15. helmikuuta 2022](#) kansallisten verouudistusten vaikutuksesta EU:n talouteen. Siinä muun muassa pidetään myönteisenä Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) ja G20:n saavuttamaa historiallista sopimusta kansainvälisen verojärjestelmän uudistamisesta siten, että tavoitteena on varmistaa voittojen ja verotusoikeuksien oikeudenmukaisempi jakautuminen maiden kesken suurimpien monikansallisten yritysten osalta mukaan lukien verotusoikeuksien osittainen uudelleenkohdentaminen maihin, joissa arvonmuodostus tapahtuu, ja maailmanlaajuinen tosiasiallinen 15 prosentin vähimmäisverokanta.
- [Päätöslauselma 21. lokakuuta 2021](#) Pandoran papereiden vaikutuksista rahanpesun, veropetosten ja veronkierron torjuntaan. Tässä päätöslauselmassa parlamentti kehotti EU:ta tukkimaan porsaanreiät, jotka mahdollistavat veronkierron, rahanpesun ja veropetokset laajassa mittakaavassa. Siinä myös kehoitettiin komissiota ryhtymään oikeustoimiin sellaisia jäsenvaltioita vastaan, jotka eivät pane lakeja asianmukaisesti täytäntöön.

Lisätietoja tästä aiheesta on [FISC-alivaliokunnan](#) verkkosivustolla.

Jost Angerer
10/2023



2.6.10. VÄLITÖN VEROTUS: HENKILÖ- JA YHTIÖVEROTUS

Euroopan unionin lainsäädännössä ei puututa suoraan välittömään verotukseen. Monissa direktiiveissä ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä kuitenkin vahvistetaan yhtiöverotusta ja yksityishenkilöiden verotusta koskevia yhdenmukaistettuja sääntöjä. Lisäksi on ryhdytty toimiin verovilpin ja kaksinkertaisen verotuksen torjumiseksi.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa ei ole nimenomaisia määräyksiä välittömien verojen alan lainsäädäntövallasta. Yhtiöverotusta koskevat säännökset perustuvat yleensä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 115 artiklaan, jonka mukaan voidaan antaa direktiivejä jäsenvaltioiden sellaisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä, jotka vaikuttavat suoraan sisämarkkinoihin. Kyseinen artikla edellyttää yksimielisyyttä ja kuulemismenettelyn soveltamista.

SEUT:n 65 artikla koskee pääomien vapaata liikkuvuutta ja antaa jäsenvaltioille oikeuden kohdella verovelvollisia eri tavoin heidän asuinpaikkansa tai heidän pääomansa sijoituspaikan perusteella. EU-tuomioistuin antoi vuonna 1995 tuomion (asia C-279/93), jonka mukaan SEUT:n 45 artiklaa sovelletaan suoraan verotuksen ja sosiaaliturvan alalla. Artiklan mukaan työntekijöiden vapaa liikkuvuus merkitsee, että kaikki kansalaisuuteen perustuva [...] syrjintä työsopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan. SEUT:n 110–113 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on tarvittaessa ryhdyttävä keskenään neuvotteluihin taatakseen kaksinkertaisen verotuksen poistamisen unionin alueella. SEUT:n 55 artiklassa kielletään eri jäsenvaltioiden 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 jäsenvaltioita 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.

SAAVUTUKSET

A. Yhtiöverotus

Jo kymmenien vuosien ajan on käsitelty ehdotuksia yhtiöverotuksen yhdenmukaistamiseksi (vuoden 1962 Neumarkin mietintö, vuoden 1970 van den Tempelin mietintö, vuoden 1975 ehdotus direktiiviksi verokantojen yhtenäistämiseksi 45–55 prosentin välille). Komissio ilmoitti vuonna 1980, ettei kyseinen yhdenmukaistamisyritys todennäköisesti onnistuisi (COM(1980)0139), ja päätti keskittyä toimiin sisämarkkinoiden loppuun saattamiseksi. Vuonna 1990 julkaistujen



yhtiöverotuksen suuntaviivojen (SEC(1990)0601) yhteydessä hyväksyttiin kolme ehdotusta. Nämä olivat sulautumadirektiivi (90/434/ETY – nykyinen direktiivi 2009/133/EY), emo- ja tytäryhtiödirektiivi (90/435/ETY – nykyinen direktiivi 2011/96/EU) ja yleissopimus välimiesmenettelystä (90/436/ETY). Esimerkki sitkeästä väännöstä jäsenvaltioiden kanssa on vuonna 1991 ehdotettu direktiivi järjestelmästä, jota oli tarkoitus soveltaa eri jäsenvaltioissa sijaitsevien emo- ja tytäryhtiöiden välisiin korko- ja rojaltimaksuihin. Vaikka ehdotusta muutettiin ja parlamentin kanta siihen oli myönteinen, komissio peruutti ehdotuksen, koska siitä ei päästy sopimukseen neuvostossa. Ehdotuksesta esitettiin vuonna 1998 osana Montin pakettia uusi versio, josta tuli direktiivi 2003/49/EY.

Vuonna 1996 komissio vahvisti uuden verotusstrategian. Yhtiöverotuksessa tärkein saavutus oli yhtiöverotuksen menettelytapasäännöstö, joka hyväksyttiin neuvoston päätöslauselmana vuonna 1998. Neuvosto asetti menettelytapasäännöstötyöryhmän (Primarolon ryhmä) käsittelemään yhtiöverotuksen epäoikeudenmukaisuuksia. Vuonna 2001 komissio laati tutkimuksen yhtiöverotuksesta Euroopan yhteisössä (SEC(2001)1681). Komission täydentävässä tiedonannossa (COM(2001)0582) todettiin yritysten suurimpien ongelmien johtuvan siitä, että sisämarkkinoilla ne joutuvat mukautumaan erilaisiin kansallisiin järjestelmiin. Vuonna 2004 perustettiin työryhmä, jonka työn tulokset sisällytettiin [komission ehdotukseen](#). Ehdotettu yhteinen yhdistetty yhteisöveropohja tarkoittaisi, että yritykset hyötyvät järjestelmästä, jossa on keskitetty palvelupiste veronpalautushakemuksia varten. Yritykset voisivat myös konsolidoida kaikki EU:ssa kertyneet voitot ja tappiot. Jäsenvaltioilla säilyisi kaikki toimivalta vahvistaa omat yhtiöverokantansa. Parlamentti antoi asiasta lainsäädäntöpäätöslauselman huhtikuussa 2012. Käynnistääkseen asian käsittelyn neuvostossa uudelleen komissio esitti kesäkuussa 2015 toimintasuunnitelman, jotta ehdotus voitaisiin esittää uudelleen vuonna 2016. Komissio kannatti kaksivaiheista menettelyä, jossa erotetaan toisistaan yhteinen veropohja ja konsolidointia koskevat osatekijät, ja antoi kaksi toisiinsa liittyvää lainsäädäntöehdotusta. Toinen koskee [yhteistä yhteisöveropohjaa](#) ja toinen [yhteistä yhdistettyä yhteisöveropohjaa](#). Ehdotukseen sisältyi pakollinen yhteinen yhdistetty yhteisöveropohja, joka kuitenkin voitaisiin ottaa asteittain käyttöön. Tämän Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) työhön perustuvan parannetun ehdotuksen avulla voitaisiin myös puuttua veronkiertoon paikkaamalla sääntelyvajetta kansallisten järjestelmien välillä ja siten lopettaa yleiset veronkiertojärjestelyt.

Syyskuussa 2023 komissio hyväksyi ehdotuksen yritysten tuloverotusta Euroopassa koskevasta kehyksestä (BEFIT). Se tarjoaa unionille yhteisen yritysverotuksen säännöstön, joka perustuu jakamiseen ja yhteiseen veropohjaan. Ehdotus korvaa käsiteltävänä olevan yhteistä yhdistettyä yhteisöveropohjaa koskevan ehdotuksen. Sen avulla vähennetään säännösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia sellaisten yritysten osalta, jotka toimivat useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa, ja helpotetaan kansallisten veroviranomaisten työtä sen määrittämiseksi, mitkä verot niille on maksettava. Neuvoston hyväksynnän jälkeen ehdotuksen on määrä tulla voimaan 1. heinäkuuta 2028. Syyskuussa 2023 komissio julkaisi myös kaksi muuta ehdotusta neuvoston direktiiviksi: niistä toinen koskee siirtohinnoittelua ja toinen pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskevan päätoimipaikkaverotukseen perustuvan järjestelmän perustamista. Neuvoston hyväksynnän jälkeen näiden kahden ehdotuksen on määrä tulla voimaan tammikuussa 2026.



B. Oikeudenmukainen verotus, verotuksen avoimuus ja veronkierron torjunta sekä haitallinen verokilpailu

Vuonna 2008 alkanut finanssikriisi on nostanut huomion kohteeksi veronkierron torjunnan ja yritysten yhdenmukaisen verotuksen. Näissä asioissa on tarkoitus edistyä muun muassa lisäämällä avoimuutta maaliskuussa 2015 esitetyn verotuksen avoimuutta koskevan paketin avulla, johon sisältyy neuvoston direktiivi automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla (direktiivi (EU) 2015/2376) ja [tiedonanto verotuksen avoimuudesta verovilpin ja veron kiertämisen torjumiseksi](#). Komissio hyväksyi vuonna 2015 [toimintasuunnitelman EU:n oikeudenmukaisesta ja tehokkaasta yhtiöverojärjestelmästä](#). Siinä pyritään uudistamaan EU:n yritysverotusjärjestelmää verovilpin torjumiseksi, verotulojen vakauden varmistamiseksi ja yritysten toimintaedellytysten parantamiseksi sisämarkkinoilla. Tammikuussa 2016 komissio antoi veronkierron torjumista koskevan toimenpidepaketin. Siihen sisältyy muun muassa ehdotus neuvoston direktiiviksi sisämarkkinoihin suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta (ehdotus hyväksyttiin heinäkuussa 2016). Huhtikuussa 2016 komissio antoi ehdotuksen direktiivin 2013/34/EU muuttamiseksi siltä osin kuin on kyse tiettyjen yritysten ja sivuliikkeiden tuloverotietojen ilmoittamisesta. Ehdotuksessa vaaditaan monikansallisia yrityksiä julkistamaan veroviranomaisille toimitettujen tietojen tietyt osat. Parlamentin pyydettävä [päättöslauselmassaan](#) (TAXE 2) lainsäädäntöehdotusta komissio ehdotti kesäkuussa 2017 uusia avoimuussääntöjä, jotka koskevat mahdollisesti haitallisia verotusjärjestelmiä suunnittelevia tai myyviä välittäjiä (konsulttiyritykset, pankit, asianajat ja veroneuvojat). Neuvosto hyväksyi tämän ehdotuksen toukokuussa 2018. Joulukuussa 2017 neuvosto julkisti kaikkien aikojen ensimmäisen EU:n luettelon yhteistyöhaluttomista lainkäyttöalueista. Luetteloa päivitetään säännöllisesti.

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 näitä keskusteluja. OECD:n ja G20-ryhmän veropohjan rapautumista ja voitonsiirtoja (BEPS) koskevan osallistavan kehyksen jäsenet sopivat 8. lokakuuta 2021 kahden pilarin ratkaisusta, jolla vastataan talouden digitalisaatiosta aiheutuviin verohaasteisiin. Kahden pilarin ratkaisulla varmistetaan, että suurimpiin ja kannattavimpiin monikansallisiin yrityksiin sovelletaan 15 prosentin vähimmäisverokantaa ja että voitot jaetaan uudelleen maiden kesken maailmanlaajuisesti seuraavalla tavalla:

Ensimmäinen pilari on verotuspaikka, jossa arvonmuodostus tapahtuu ja jossa asiakkaat sijaitsevat riippumatta siitä, onko yrityksillä fyysinen sijaintipaikka kyseisissä maissa. Tätä varten komissio antoi 22. joulukuuta 2021 [EU:n uusista omista varoista](#) ehdotuksen, johon sisältyy omien varojen lähde, joka on suuruudeltaan 15 prosenttia EU-maille kohdennettavasta osuudesta soveltamisalaan kuuluvien yritysten jäännösvoitoista. Ehdotukseen ei sisälly yksityiskohtaisia tietoja etenkin siksi, että OECD työskentelee edelleen pilarien käytännön täytäntöönpanoon liittyvien näkökohtien parissa. OECD [julkaisi](#) kuitenkin aivan äskettäin, lokakuussa 2023, [monenvälisen yleissopimuksen ensimmäisen pilarin määrän A täytäntöönpanemiseksi](#). Tämä kuvastaa osallistavan kehyksen jäsenten saavuttamaa yhteisymmärrystä. Ensimmäistä pilaria koskeva sopimus on allekirjoitettava, ja se tulee voimaan vasta kun vähintään 30 oikeudenkäyttöaluetta, joiden osuus muodostaa soveltamisalaan



kuuluvien monikansallisten yritysten kriittisen massan, ratifioi monenvälisen yleissopimuksen.

Toinen pilari koostuu maailmanlaajuisesta 15 prosentin vähimmäisverosta, ja tätä varten komissio julkaisi 22. joulukuuta 2021 ehdotuksen [neuvoston direktiiviksi monikansallisten konsernien maailmanlaajuisen vähimmäisverotason varmistamisesta unionissa](#).

Komission jäsen Paolo Gentiloni totesi, että ehdotusluonnokset ovat täysin yhdenmukaisia OECD:n mallisääntöjen lopullisen version kanssa, jossa esitetään yksityiskohtaiset tiedot uuden kehyksen soveltamisesta. Niinpä niissä ei ole ylisääntelyä eivätkä ne poikkea kansainvälisestä sopimuksesta.

EU hyväksyi [toista pilaria koskevan direktiivin](#) vuoden 2022 lopussa, ja jäsenvaltioiden on pantava säännöt täytäntöön 31. joulukuuta 2023 mennessä. Direktiivin hyväksyminen merkitsee sitä, että vähimmäisverotusta koskevista säännöistä on tullut osa unionin oikeutta.

C. Henkilöverotus

1. Tulovero

Ongelmia on syntynyt usein sellaisten työntekijöiden tai eläkkeensaajien verotuksessa, jotka asuvat ja/tai joilla on huollettavia omaisia toisessa jäsenvaltiossa. 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. Jäsenvaltiossa vakituisesti asuvien ja toisessa jäsenvaltiossa asuvien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi komissio esitti ehdotuksen direktiiviksi tuloverotusta koskevien ja työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen yhteisön alueella liittyvien säännösten yhdenmukaistamisesta (COM(1979)0737), jonka mukaan verotus olisi tapahtunut asuinmaassa. Neuvosto ei hyväksynyt ehdotusta, joten komissio peruutti sen. Komissio antoi sitten suosituksen periaatteista, joita olisi sovellettava sellaisten henkilöiden tuloverotukseen, jotka eivät asu siinä jäsenvaltiossa, jossa he työskentelevät. Komissio käynnisti myös menettelyjä eräitä jäsenvaltioita vastaan ulkomaisiin työntekijöihin kohdistetun syrjinnän vuoksi. Euroopan unionin tuomioistuin antoi vuonna 1993 tuomion (asiassa C-112/91), jonka mukaan jäsenvaltio ei saa välittömien verojen perimisen alalla kohdella toisen jäsenvaltion kansalaista huonommin kuin oman maan kansalaisia (ks. asia C-279/93). Välittömän henkilöverotuksen yhdentyminen onkin edistynyt pikemmin EU-tuomioistuimen tuomioiden kuin lainsäädäntöehdotusten kautta. Neuvosto hyväksyi lokakuussa 2017 direktiivin (EU) 2017/1852, jonka 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 pankkialaisuus mahdollistavat verovilpin. Jotkut jäsenvaltiot 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, ja annettiin neuvoston direktiivi 2003/48/EY korkotulojen verotuksesta. Direktiivi korvattiin myöhemmin



pidemmälle menevällä direktiivillä 2014/107/EU, jossa yhdessä direktiivin 2011/16/EU kanssa säädetään veroviranomaisten välisestä kattavasta tietojenvaihdosta.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Verotusta koskevista ehdotuksissa parlamentin asema rajoittuu yleensä kuulemismenettelyyn. Parlamentin päätöslauselmissa on tavallisesti kannatettu komission ehdotuksia sekä yhtiöverotuksesta että välittömästä henkilöverotuksesta, mutta parlamentti on suosittanut säädösten soveltamisalan laajentamista. Lisäksi parlamentin tehtävänä on kannustaa komissiota esittämään uusia lainsäädäntöehdotuksia, joilla verotuksesta tehdään oikeudenmukaisempaa, ympäristöystävällisempää ja tehokkaampaa.

Aiemmissa verotusta koskevista vuotuisissa mietinnöissään ([joista ensimmäinen](#) hyväksyttiin helmikuussa 2012) parlamentti käsitteli kaksinkertaista verotusta ja aggressiivisen veropolitiikan torjuntaa koskevia kysymyksiä ja kannatti yhteistä lähestymistapaa, jonka avulla voidaan paremmin torjua veropetoksia ja veronkiertoa ja edistää sisämarkkinoiden sujuvaa toimintaa.

Parlamentti hyväksyi veropäätöksiä ja muita luonteeltaan tai vaikutuksiltaan samankaltaisia toimenpiteitä käsittelevien erityisvaliokuntien työn perusteella kaksi päätöslauselmaa ([TAXE](#) ja [TAXE 2](#)).

Vuonna 2016 parlamentti perusti niin kutsuttuja Panaman papereita koskevan paljastuksen johdosta tutkintavaliokunnan (PANA) selvittämään epäilyjä rahanpesuun, veronkiertoon ja veropetoksiin liittyvästä unionin oikeuden rikkomisesta ja unionin oikeutta sovellettaessa ilmenneistä hallinnollisista epäkohdista. PANA-tutkintavaliokunta antoi [lopullisen mietintönsä](#) lokakuussa 2017. Joulukuussa 2017 parlamentti hyväksyi tutkintavaliokunnan työn perusteella [suosituksen](#) neuvostolle ja komissiolle.

Maaliskuussa 2018 parlamentti asetti talousrikoksia, veropetoksia ja veronkiertoa käsittelevän erityisvaliokunnan (TAX3), jonka toimeksianto on hieman edellisiä laajempi. Sen työn perusteella parlamentti hyväksyi [pätöslauselman](#) maaliskuussa 2019.

Parlamentin [veroasioita käsittelevä alivaliokunta](#) (FISC) on [talous- ja raha-asioiden valiokunnan](#) (ECON) alivaliokunta. Se perustettiin syyskuussa 2020 jatkamaan parlamentin edellisellä vaalikaudella aloittamaa veronkierron torjuntaa. Sen tavoitteena on edistää oikeudenmukaista verotusta kansallisella, EU:n ja maailmanlaajuisella tasolla. Tulevina haasteina on edistää talouden kestävästä elpymisestä vihreän kehityksen ohjelman mukaisesti. Siksi alivaliokunta haluaa kehittää EU:n veropolitiikkaa yksinkertaisempaan, tehokkaampaan ja kestävämpään suuntaan. Seuraavat ovat esimerkkejä parlamentin (ali)valiokuntatasolla laadituista päätöslauselmista:

- [Kansallisista verouudistuksista](#) 15. helmikuuta 2022 annettu päätöslauselma, jossa muun muassa pidetään myönteisenä OECD:n ja G20:n saavuttamaa historiallista sopimusta kansainvälisen verojärjestelmän uudistamisesta, jonka tavoitteena on varmistaa, että voitot ja verotusoikeudet jakautuvat oikeudenmukaisemmin maiden kesken suurimpien monikansallisten yritysten osalta (verotusoikeuksien osittainen uudelleenkohdentaminen maihin, joissa arvomuodostus tapahtuu, ja maailmanlaajuinen tosiasiallinen 15 prosentin vähimmäisverotus).



- [Pandoran papereiden vaikutuksista rahanpesun, veropetosten ja veronkierron torjuntaan](#) 21. lokakuuta 2021 annettu päätöslauselma, jossa EU:ta kehoitetaan tukkimaan porsaanreiät, jotka nykyisellään mahdollistavat veronkierron, rahanpesun ja veropetokset laajassa mittakaavassa. Lisäksi siinä kehoitetaan komissiota ryhtymään oikeustoimiin sellaisia EU-maita vastaan, jotka eivät pane asianmukaisesti täytäntöön voimassa olevaa EU:n lainsäädäntöä tällä alalla.
- [Haitallisia verokäytäntöjä koskevan EU:n politiikan uudistamisesta](#) 7. lokakuuta 2021 annettu päätöslauselma, jossa muun muassa kehoitetaan tarkistamaan yritysverotuksen käytännesääntöjen kriteerejä, hallintaa ja soveltamisalaa (jotka päätöslauselman mukaan ovat olleet vuodesta 1997 lähtien unionin pääasiallinen väline haitallisten verotoimenpiteiden estämisessä). Siinä todetaan myös, että käytännesääntöjen tarkistamisessa olisi käytettävä demokraattista, avointa ja vastuullista prosessia ja siihen olisi otettava mukaan asiantuntijaryhmä, joka koostuu kansalaisyhteiskunnan, komission ja parlamentin asiantuntijoista.

Lisätietoja tästä aiheesta on [veroasioita käsittelevän alivaliokunnan \(FISC\) verkkosivustolla](#).

Jost Angerer
10/2023



2.6.11. VÄLILLISET VEROT

Välillisiä veroja ovat arvonlisävero sekä alkoholin, tupakan ja energian valmisteverot. Yhteistä arvonlisäverojärjestelmää sovelletaan yleisesti tuotteisiin ja palveluihin, joita ostetaan ja myydään EU:ssa kulutustarkoituksessa. Valmisteveroja peritään tiettyjen tuotteiden myynnistä tai käytöstä. Jotta voidaan varmistaa sisämarkkinoiden moitteeton toiminta, EU:n lainsäädännöllä pyritään koordinoimaan ja lähentämään arvonlisäverosäännöksiä sekä yhdenmukaistamaan alkoholin, tupakan ja energian valmisteveroja.

1. 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 Euroopan talousyhteisön talousarvion rahoittamisesta yhteisön omista varoista. Näiden oli määrä sisältää arvonlisäveroon perustuvia suhteellisia maksuosuuksia, jotka saadaan soveltamalla yhteistä verokantaa yhtenäisesti määrätyn arviointiperusteen mukaan. Vuonna 2007 annetulla arvonlisäverodirektiivillä 2006/112/EY koottiin tehdyt muutokset yhteen säädökseen.

Komissio julkaisi vuonna 1985 sisämarkkinoiden loppuunsaattamista käsittelevän valkoisen kirjan (COM(1985)0310), jonka III osassa käsiteltiin verotuksellisten esteiden poistamista. Tarpeen arvonlisäverotoimenpiteisiin aiheutti jäsenvaltioiden välisiin liiketoimiin sovellettava määräpaikkaperiaate.

C. Saavutukset

1. Alv-järjestelmä

a. Siirtymäjärjestely

Komissio ehdotti vuonna 1987 siirtymistä alkuperämaan periaatteeseen. Sen mukaan jäsenvaltioiden välisiin liiketoimiin sisältyisi jo alkuperämaassa peritty vero, jonka elinkeinonharjoittajat voisivat sitten vähentää tuotantopanoksen verona. Lisäksi komissio ehdotti clearing-järjestelmän perustamista alkuperämaassa 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. Toteuttamiskelpoinen strategia nykyisen järjestelmän parantamiseksi

Komissio on vuodesta 2000 lähtien toteuttanut toimia siirtymäjärjestelyn tehostamiseksi. Arvonlisäveroalan keskeinen EU-säädös on arvonlisäverodirektiivi 2006/112/EY. Vuonna 2008 annettiin direktiivit 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 kaikilla jäsenvaltioilla on mahdollisuus soveltaa erityissäännöksiä alv:n kantamisen yksinkertaistamiseksi. Järjestelmä tehostui, kun hyväksyttiin asetus (EY) N:o 37/2009 hallinnollisesta yhteistyöstä arvonlisäverotuksen alalla yhteisöliiketoimiin liittyvien veropetosten torjumiseksi.

2. Arvonlisäverokannat

Direktiivissä 92/77/ETY säädettiin 15 prosentin yleisestä vähimmäisverokannasta, jota tarkistettaisiin kahden vuoden välein. Se kumottiin ja korvattiin [direktiivillä 2006/112/EY](#) (alv-direktiivi), jonka 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. Myös joitakin poikkeuksia näihin sääntöihin (esim. muihin tavaroihin tai palveluihin sovellettavat alhaisemmat verokannat) sovelletaan tietyin edellytyksin. Kun otetaan huomioon tarve nykyaikaistaa ja päivittää luetteloa tavaroista ja palveluista, joihin voidaan soveltaa alennettuja verokantoja, [neuvoston direktiivillä \(EU\) 2022/542](#) muutetaan erityisesti alennettujen verokantojen soveltamista tiettyjen toimintapoliittisten tavoitteiden osalta.

Alv-direktiivin 397 artiklan mukaan neuvosto päättää yksimielisesti komission ehdotuksesta direktiivin täytäntöönpanon edellyttämistä toimenpiteistä. Tämän perusteella osa alv-komitean antamista ohjeista on muutettu sitoviksi täytäntöönpanotoimiksi. Nämä toimenpiteet, joita sovelletaan sellaisenaan ilman, että ne saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, sisältyvät [neuvoston täytäntöönpanoasetukseen \(EU\) N:o 282/2011](#).

3. Nykyiset kehityssuuntaukset

Komissio [ehdotti](#) 8. joulukuuta 2022 sarjan toimenpiteitä, joilla nykyaikaistetaan alv-järjestelmää ja parannetaan sen toimivuutta yritysten kannalta sekä sen kykyä torjua petoksia hyödyntämällä ja edistämällä digitalisaatiota. Ehdotuksella pyritään myös vastaamaan alustatalouden kehittymisestä johtuviin alv-haasteisiin. Komission [alv-vajetta koskevan vuoden 2022 kertomuksen](#) mukaan vuonna 2020 jäsenvaltiot menettivät alv-tuloja 93 miljardia euroa. Arvioiden mukaan neljännes puuttuvista tuloista aiheutuu suoraan EU:n sisäiseen kauppaan liittyvistä alv-petoksista. Lisäksi EU:n alv-järjestelyt voivat edelleen olla työläitä yrityksille, erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille, nopeasti kasvaville yrityksille ja muille rajatylittävää toimintaa harjoittaville yrityksille.

D. Euroopan parlamentin rooli

Arvonlisäverotusta koskevan EU:n lainsäädännön mukaisesti parlamentin rooli rajoittuu kuulemismenettelyyn. Vuonna 2014 parlamentti hyväksyi [lainsäädäntöpäätöslauselman](#) sittemmin perutusta komission ehdotuksesta direktiiviksi yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta vakioidun arvonlisäveroilmoituksen osalta. Parlamentti antoi 24. marraskuuta 2016 [päätöslauselman](#) komission 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 niissä jäsenvaltioissa, jotka ovat onnistuneet välttämään suuren alv-vajeen.

Parlamentti esitti [10. maaliskuuta 2022 antamassaan päätöslauselmassa](#) komissiolle joukon suosituksia elpymisstrategiaa tukevasta oikeudenmukaisesta ja yksinkertaisesta verotuksesta. Se kehotti komissiota pienentämään merkittävästi alv-vajetta kaikkialla unionissa, erityisesti covid-19-pandemian jälkeisessä taloudessa, ehdottamalla erityisiä toimia, jotka koskevat myös alv-vajetta, joka liittyy rajatylittävää 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.

2. 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 kantoja on pyritty yhdenmukaistamaan aina 1970-luvun alusta lähtien, mutta asiassa ei ole juurikaan edistytty.

C. Saavutukset

1. Yleiset säännökset

Kaikkiin EU:n lainsäädännön nojalla valmisteveron alaisiin tuotteisiin sovellettavat yhteiset säännökset vahvistetaan [neuvoston direktiivissä \(EU\) 2020/262](#), jolla kumotaan ja korvataan [neuvoston direktiivi 2008/118/EY](#) 13. helmikuuta 2023 alkaen. Direktiivissä on joitakin toimenpiteitä, joilla on tarkoitus virtaviivaistaa ja yksinkertaistaa prosesseja, jotka koskevat menettelyjen vuorovaikutusta valmisteveron alaisten tuotteiden viennissä ja tuonnissa, 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 yhdenmukaistamisesta tulevat voimaan helmikuussa 2024.

Direktiivillä pyritään myös parantamaan kulutukseen luovutettujen valmisteveron alaisten tavaroiden vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla ja samalla varmistamaan, että jäsenmaat 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 (COM(79)0261) ja Euroopan unionin tuomioistuin (asia 170/78, Kok. 1985) ovat sitä mieltä, 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 [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 ([neuvoston direktiivi \(EU\) 2020/1151](#)), joilla muutetaan direktiiviä 92/83/ETY ja joita on sovellettu 1. tammikuuta 2022 alkaen. Uudet säännöt laadittiin komission suorittaman direktiivin 92/83/ETY arvioinnin perusteella.

3. Tupakkatuotteet

Tupakan valmisteveron perusrakenne on esitetty konsolidoidussa direktiivissä 2011/64/EU. Vastoin komission alkuperäisiä ehdotuksia määriteltiin ainoastaan vähimmäisverokannat. Valmistetun tupakan veronalaisia luokkia on useita. Savukkeissa vero koostuu arvoon perustuvasta valmisteverosta sekä erityisvalmisteverosta. Muille tupakkatuotteille määrätään joko arvoon perustuva valmistevero, erityisvalmistevero tai ns. sekavalmistevero.

Komissio ilmoitti 19. lokakuuta 2020 tupakkaan sovellettavasta valmisteverosta annetun direktiivin 2011/64/EU (tupakkaverodirektiivin) tarkistamisesta. Nykyisiä sääntöjä arvioidaan parhaillaan sen selvittämiseksi, ovatko ne edelleen tarkoituksenmukaisia sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan ja terveyden suojelun korkean tason varmistamiseksi. Tämä on erityisen tärkeää EU:n syöväntorjuntasuunnitelman yhteydessä, sillä verotuksella on keskeinen rooli tupakan kulutuksen vähentämisessä ja erityisesti nuorten tupakoinnin ehkäisemisessä. Alustava vaikutustenarviointi julkaistiin 8. tammikuuta 2021. Komissio katsoo, että tupakkaverodirektiivissä vahvistetut vähimmäisverokannat ovat menettäneet vaikutuksensa, koska monet jäsenvaltiot verottavat useimpia tupakkatuotteita näitä vähimmäisverokantoja tiukemmin. Nykyinen direktiivi ei myöskään täysin kata kaikkia uudentyyppisiä tupakkatuotteita. Lisäksi komissio toteaa, että nykytilanne johtaa rajatylittävien ostosten väärinkäyttöön. Ehdotus on määrää esittää vuonna 2023.

4. Energiatuotteet (kivennäisöljyt, kaasu, sähkö, vaihtoehtoinen energia, ilmailupolttoaineet)

Kivennäisöljyistä yhteisössä perittävien valmisteverojen perusrakenne luotiin vuonna 1992. Toisin kuin alun perin suunniteltiin (täydellinen yhdenmukaistaminen)



myös tällä alalla määriteltiin alkoholin ja tupakan tavoin ainoastaan vähimmäisverokanta. Komission vuonna 1997 antamat ehdotukset hyväksyttiin merkittävien muutoksien (direktiivi 2003/96/EY, poikkeukset direktiiveissä 2004/74/EY ja 2004/75/EY).

Muussa ilmailussa kuin yksityisessä huvi-ilmailussa käytettävä polttoaine on vapautettu valmisteverosta. Tämä vapautus sisältyy [neuvoston direktiivin 2003/96/EY](#) (energiaverodirektiivi) 14 artiklan 1 kohdan b alakohtaan. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin verottaa kotimaanlennoilla käytettävää polttoainetta ja kahdenvälisen sopimusten avulla myös EU:n sisäisillä lennoilla käytettävää polttoainetta. Tällaisissa tapauksissa jäsenvaltiot voivat soveltaa energiaverodirektiivissä säädettyä vähimmäisverokantaa alhaisempaa verokantaa.

Vuonna 2001 ehdotettiin toimenpiteitä biopolttoaineiden käytön edistämiseksi muun muassa alennettua valmisteverokantaa soveltamalla. Toimenpiteet hyväksyttiin vuonna 2003 osana direktiiviä 2003/30/EY.

Heinäkuussa 2021 komissio esitti erottamattomana osana 55-valmiuspakettia [ehdotuksen](#) direktiivin tarkistamiseksi. Ehdotuksella pyritään lisäämään johdonmukaisuutta EU:n muiden politiikkojen kanssa ja edistämään EU:n keskipitkän ja pitkän aikavälin energia- ja ilmastotavoitteiden, myös Euroopan vihreän kehityksen ohjelman, saavuttamista. Ehdotuksessa otetaan tarkemmin huomioon eri energialähteiden ilmastovaikutukset ja kannustetaan kuluttajia ja yrityksiä muuttamaan käyttäytymistään.

5. 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 sen joulukuussa 2019, ja Eurooppa-neuvosto pani sen merkille joulukuun kokouksessaan. Vihreän kehityksen ohjelman tavoitteet siirretään lakiin 55-valmiuspaketin avulla. Se sisältää joukon ehdotuksia EU:n lainsäädännön yhdenmukaistamiseksi EU:n ilmastotavoitteiden kanssa, energiaverodirektiivi mukaan luettuna. Ehdotusta on käsitelty perusteellisesti neuvostossa. Puheenjohtajavaltio Tšekki totesi, että jotkin jäsenvaltiot eivät vielä voineet kannattaa puheenjohtajavaltion tekstiä tai niillä oli tarkasteluvarauksia. Suurin osa jäsenvaltioista suhtautui ehdotettuihin muutoksiin ja jatkotoimiin kuitenkin myönteisesti. Puheenjohtajavaltio totesi, että lisätoimia tarvitaan edelleen (esim. täytäntöönpanovauhdin, eräiden ilmailu- ja merenkulkualaa koskevien vapautusten poistamisen, vähimmäisverokantojen, energiaverodirektiivin ja muiden 55-valmiuspaketin aloitteiden vuorovaikutuksen osalta jne.).

D. Euroopan parlamentin rooli

1. Alkoholin ja tupakan verotus

Vuonna 2002 antamassaan päätöslauselmassa EU:n veropolitiikasta parlamentti vastusti komission politiikkaa tupakan ja alkoholin valmisteverotuksessa ja erityisesti komission aikomusta yhdenmukaistaa verotusta ylöspäin. Vuonna 2009 parlamentti kannatti savukkeiden ja muiden tupakkatuotteiden valmisteverojen asteittaista korottamista mutta ei ollut yhtä mieltä komission ehdottamista määristä.

2. Kivennäisöljyjen ja energian verotus

Parlamentti katsoi veropolitiikasta vuonna 2002 antamassaan päätöslauselmassa, että etenkin energiatuotteissa olisi sovellettava laajemmin aiheuttamisperiaatetta.



Lokakuussa 2002 parlamentti antoi puoltavan lausunnon biopolttoaineita koskevista ehdotuksista ja hyväksyi ehdotusten lujittamiseksi tarkoitettuja tarkistuksia. Vuonna 2012 parlamentti hyväksyi [lainsäädäntöpäätöslauselman](#) ehdotuksesta energiaverodirektiiviksi, joka sittemmin peruttiin. Komission heinäkuussa 2021 antamaa ehdotusta energiaverodirektiivin tarkistamisesta, joka on osa 55-valmiuspakettia, käsitellään parhaillaan talous- ja raha-asioiden valiokunnassa yhdessä teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliokunnan kanssa. Talous- ja raha-asioiden valiokunnan esittelijä laati 28. helmikuuta 2022 mietintöluonnoksen, joka avattiin tarkistusten esittämiseksi. Valiokuntaäänestyksen ajankohtaa ei ole vielä vahvistettu.

Lisätietoja tästä aiheesta on [veroasioita käsittelevän alivaliokunnan \(FISC\) verkkosivustolla](#).

Jost Angerer
10/2023



2.6.12. KILPAILUPOLITIIKKA

EU:n kilpailusääntöjen tärkeimpänä tavoitteena on mahdollistaa EU:n sisämarkkinoiden moitteeton toiminta. Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen (SEUT) sisältyy sääntöjä, joilla pyritään estämään kilpailun rajoittaminen ja vääristyminen, kuten määräävän aseman väärinkäyttö, kilpailunvastaiset sopimukset sekä yrityskeskittymät ja yritysostot, jos ne johtavat kilpailun vähenemiseen. Valtiontuet ovat kiellettyjä, jos ne vääristävät kilpailua. Tietyissä tapauksissa niitä voidaan kuitenkin myöntää.

OIKEUSPERUSTA

- SEUT:n 101–109 artikla sekä sisämarkkinoista ja kilpailusta tehty pöytäkirja N:o 27, jossa todetaan, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 3 artiklan 3 kohdassa määritellyt sisämarkkinat käsittävät järjestelmän, jolla taataan, ettei kilpailu vääristy
- sulautuma-asetus (neuvoston asetus (EY) N:o 139/2004) ja sen täytäntöönpanosäännöt (komission asetus (EY) N:o 802/2004)
- SEUT:n 37, 106 ja 345 artikla julkisten yritysten osalta sekä SEUT:n 14, 59, 93, 106, 107, 108 ja 114 artikla julkisten palvelujen, yleistä etua koskevien palvelujen ja yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen osalta; pöytäkirja N:o 26 yleistä etua koskevista palveluista; Euroopan unionin perusoikeuskirjan 36 artikla

TAVOITTEET

Kilpailupolitiikka on keskeinen väline, jonka avulla voidaan saada aikaan vapaat, dynaamiset ja toimivat sisämarkkinat ja edistetään yleistä taloudellista hyvinvointia. Kilpailu antaa yrityksille mahdollisuuden kilpailla tasavertaisin ehdoin kaikissa jäsenvaltioissa mutta kannustaa niitä samalla pyrkimään tarjoamaan kuluttajille parhaita mahdollisia tuotteita mahdollisimman edulliseen hintaan. Tämä puolestaan edistää innovointia ja pitkällä aikavälillä talouskasvua. EU:n kilpailupolitiikkaa sovelletaan myös sisämarkkinoilla toimiviin EU:n ulkopuolisiin yrityksiin. Yhteiskunnalliset, taloudelliset, geopoliittiset ja teknologiset muutokset asettavat haasteita EU:n kilpailupolitiikalle.

Vuonna 2020 komissio käynnisti EU:n [kilpailuoikeutta](#), [yrityskeskittymiä](#) ja [valtioneuvoston](#) [koskevien sääntöjen](#) kattavan uudelleentarkastelun. Marraskuussa 2021 annettussa [komission tiedonannossa kilpailupolitiikka valmiina uusiin haasteisiin](#) esitetään yhteenveto tämän uudelleentarkastelun keskeisistä osatekijöistä. Siinä korostetaan myös sitä, kuinka politiikan uudelleentarkastelu auttaa edistämään EU:n elpymistä pandemian jälkeen ja luomaan häiriönsietokykyisemmät sisämarkkinat, jotka edistävät [Euroopan vihreän kehityksen ohjelman täytäntöönpanoa](#) ja [nopeuttavat digitaalista siirtymää](#).

Yhä digitalisoituneemmassa taloudessa tarvitaan uusia välineitä uusiin haasteisiin vastaamiseksi. Uudella [digimarkkinasäädöksellä](#), jonka lainsäädäntövallan käyttäjät saivat valmiiksi syyskuussa 2022, pyritään pitämään digitaaliset markkinat oikeudenmukaisina ja kilpailullisina ja otetaan käyttöön niin kutsutussa portinvartijan



asemassa olevia verkkoalustoja koskeva ennakkosäätely. Useita muita aloitteita, joilla pyritään vahvistamaan EU:n avointa strategista riippumattomuutta globaalissa kontekstissa, on käynnistetty. Esimerkiksi uudella [ulkomaisia tukia koskevalla asetuksella](#) pyritään puuttumaan sisämarkkinoita mahdollisesti vääristäviin ulkomaisiin tukiin.

KILPAILUPOLITIIKAN VÄLINEET

Yleisesti ottaen EU:n kilpailupolitiikan välineistö sisältää sääntöjä kilpailuoikeudesta, yrityskeskittymien valvonnasta, valtiontuesta sekä julkisista yrityksistä ja palveluista. Kilpailuoikeudella pyritään palauttamaan kilpailuolosuhteet esimerkiksi silloin, kun muodostetaan kartelleja tai määräävää asemaa käytetään väärin. Kilpailupolitiikan ennaltaehkäisevä välineistö käsittää yrityskeskittymien valvonnan ja valtiontukisäännöt. Yrityskeskittymien valvonnalla ehkäistään mahdollisia kilpailun vääristymiä arvioimalla etukäteen, voiko mahdollisella yrityskeskittymällä tai -kaupalla olla kilpailua haittaava vaikutus. Valtiontukisäännöillä pyritään estämään valtioiden aiheuttamat toimenpiteet, mikäli joidenkin yritysten tai tuotannonalojen suosiminen vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja vaikuttaa kielteisesti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Yleistä taloudellista etua koskevat palvelut ovat kuluttajille erityisen tärkeitä, ja niihin sovelletaan valtiontukien yhteydessä erityisiä sääntöjä, jotta voidaan edistää sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta, korkeaa laatua, turvallisuutta ja kohtuuhintaisuutta sekä yhdenvertaista kohtelua.

A. Kilpailua rajoittavien sopimusten kattava kielto (SEUT:n 101 artikla)

Yritysten välinen kilpailunvastainen yhteistyö vääristää tasapuolisia toimintaedellytyksiä ja aiheuttaa haittaa kuluttajille ja muille yrityksille. Yritysten väliset sopimukset, kuten kartellit, ovat kiellettyjä ja mitättömiä. Kiellosta voidaan kuitenkin tehdä poikkeus, jos niiden avulla voidaan tehostaa tuotantoa tai tuotteiden jakelua taikka edistää teknistä tai taloudellista kehitystä. Edellytyksenä poikkeuksen myöntämiselle on, että kuluttajille jää kohtuullinen osuus näin saatavasta hyödystä eikä sopimuksella aseteta tarpeettomia rajoituksia tai pyritä poistamaan kilpailua merkittävältä osalta kysymyksessä olevia tuotteita. Poikkeuksia ei myönnetä tapauskohtaisesti, vaan niitä säännellään useimmiten ryhmäpoikkeusasetuksilla.

Näiden asetusten piiriin kuuluu sisällöllisesti samanlaisten, kilpailuun tyypillisesti samalla tapaa vaikuttavien yksittäisten sopimusten ryhmiä. Komissio [hyväksyi](#) toukokuussa 2022 tarkistetun [vertikaalisen ryhmäpoikkeusasetuksen](#). Se [tarkastelee uudelleen](#) myös kahta [horisontaalista ryhmäpoikkeusasetusta](#) ja asiaa koskevia suuntaviivoja.

Tiettyjä sopimuksia ei pidetä sääntöjen vastaisina, jos niiden merkitys on vähäinen ja niillä on vain vähän vaikutusta markkinoihin ([de minimis](#) -periaate). Tällaisia sopimuksia pidetään usein tarkoituksenmukaisina pk-yritysten yhteistyössä.

B. Määräävän markkina-aseman väärinkäytön kielto (SEUT:n 102 artikla)

[EU:n tuomioistuimen mukaan](#) määräävällä markkina-asemalla tarkoitetaan ”yrityksen taloudellista valta-asemaa, jonka perusteella se voi estää todellisen kilpailun relevanteilla markkinoilla, koska se voi toimia huomattavan itsenäisesti suhteessa kilpailijoihinsa, asiakkaihinsa ja lopulta kuluttajiin”. Määräävää asemaa arvioidaan suhteessa koko sisämarkkinoihin tai vähintään niiden merkittävään osaan.



Määrävä asema ei sinänsä ole EU:n kilpailuoikeuden vastainen, ja sellaisessa asemassa olevat toimijat voivat kilpailla ansioillaan. Määrävässä markkina-asemassa olevalla yrityksellä on kuitenkin erityinen vastuu varmistaa, ettei sen toiminta vääristä kilpailua. Määrävän markkina-aseman väärinkäytöksi katsotaan esimerkiksi hintojen asettaminen tuotantokustannuksia pienemmiksi (saalistushinnoittelu), kohtuuttomien hintojen periminen, kytkykaupat ja sopimusten yhdistäminen sekä kieltäytyminen toimimasta tiettyjen vastapuolten kanssa.

Lisäksi uudessa [digimarkkinasäädöksessä](#) vahvistetaan tiettyjä velvoitteita niin kutsutussa portinvartijan asemassa oleville verkkoalustoille. Kun komissio on nimennyt yhteisön portinvartijaksi, sen on noudatettava tiettyjä laissa säädettyjä velvoitteita tai tietynlaisen toiminnan (kuten itsensä suosiminen, esiasennukset ja tiettyjen ohjelmistotuotteiden kytkykauppa) kieltoja. Nämä velvoitteet täydentävät yleisiä kilpailusääntöjä, joita sovelletaan edelleen.

C. Yrityskeskittymien valvonta

EY:n sulautuma-asetuksen ([EY\) N:o 139/2004](#) nojalla keskittymä julistetaan yhteismarkkinoille soveltumattomaksi, jos se olennaisesti estää tehokasta kilpailua sisämarkkinoilla tai niiden merkittävällä osalla erityisesti siitä syystä, että sillä luodaan määrävä asema tai vahvistetaan sitä (2 artiklan 3 kohta). Suunnitelluista yrityskeskittymistä on ilmoitettava komissiolle, jos muodostettava yhtiö ylittäisi tietyt raja-arvot (nk. yhteisönlaajuinen keskittymä). Kansalliset kilpailuviranomaiset voivat tutkia raja-arvoja pienemmät keskittymät. Yrityskeskittymien valvontaa koskevia sääntöjä sovelletaan myös EU:n ulkopuolelle sijoittautuneisiin yrityksiin, jos ne harjoittavat liiketoimintaa sisämarkkinoilla. Tutkintaprosessi käynnistetään, kun yrityksen määräysvalta siirtyy (3 artiklan 1 kohta). Arvioituaan keskittymän todennäköiset kilpailuvaikutukset komissio voi hyväksyä tai hylätä sen tai se voi liittää päätökseensä ehtoja ja velvoitteita (8 artikla). Järjestelmällistä jälkikäteisvalvontaa ei harjoiteta, eikä osakkuusyhtiöitä pureta.

Vuonna 2014 käynnistyneen pitkähkön [uudelleentarkastelun](#) perusteella komissio [muutti](#) sulautuma-asetuksen täytäntöönpanoasetusta ja yksinkertaistettua menettelyä koskevaa tiedonantoa, jotta uusia sääntöjä voidaan soveltaa syyskuusta 2023 alkaen.

D. Valtiontukien kielto (SEUT:n 107 artikla)

SEUT:n 107 artiklassa kielletään yleisesti valtiontuet, jotka vääristäisivät kilpailua sisämarkkinoilla myöntämällä valikoituja etuja tietyille yrityksille. Kaikki jäsenvaltioiden myöntämät suorat tuet (tuet, joita ei tarvitse maksaa takaisin, edulliset lainat, vapautukset veroista ja maksuista, lainatakuut) ja vastaavat edut ovat kiellettyjä.

SEUT antaa mahdollisuuden myöntää tiettyjä poikkeuksia tästä yleisestä kiellosta, jos ne voidaan perustella erityisillä yleisillä poliittisilla tavoitteilla ja jos niiden syynä ovat esimerkiksi puuttuminen vakaviin talouden häiriötiloihin tai Euroopan yhteinen etu. Komissio hyväksyi covid-19-pandemian aikana [tilapäiset puitteet valtiontukitoimenpiteille](#) pandemian aiheuttamien vakavien taloudellisten häiriöiden korjaamiseksi. Niiden soveltaminen on [lopetettu asteittain](#). Komissio hyväksyi maaliskuussa 2022 [kriisiajan tilapäiset valtiontukipuitteet](#), joita on sittemmin [laajennettu](#) edelleen, jotta jäsenvaltiot voivat käyttää valtiontukisääntöjen tarjoamaa joustoa talouden tukemiseen Venäjän hyökättyä Ukrainaan. Viimeksi maaliskuussa 2023 komissio muutti tilapäiset puitteet [tilapäisiksi kriisi- ja siirtymäpuitteiksi](#) lisäämällä niihin toimenpiteitä, joilla edistetään tukitoimenpiteitä aloilla, jotka ovat



keskeisiä nollanettotalouteen siirtymisen kannalta, [vihreän kehityksen ohjelman teollisuussuunnitelman](#) mukaisesti. Niinpä nyt kun uusia tavoitteita lisätään, EU:n kilpailupolitiikan ydin on muuttumassa perusteellisesti, minkä voidaan katsoa poikkeavan vuosikymmeniä jatkuneesta käytännöstä.

Aikaisemmin on toteutettu vastaavia toimenpiteitä [maailmanlaajuisen finanssikriisin](#) yhteydessä, jotta estettiin yksittäisen rahoituslaitoksen kaatumisesta aiheutuvat mittavat kielteiset heijastusvaikutukset koko rahoitusjärjestelmään.

Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle kaikista suunnitelluista valtiontuista, jos ne eivät kuulu yleisen ryhmäpoikkeuksen soveltamisalaan ([valtiontukea koskevan komission ryhmäpoikkeusasetuksen](#) mukaisesti) tai jos niihin sovelletaan de minimis-periaatetta. Valtiontukitoimenpiteitä voidaan toteuttaa vain, jos komissio hyväksyy ne. Komissio on katsonut tiettyjen yksittäisten yritysten veroetuuskohtelun joissakin jäsenvaltioissa sääntöjenvastaiseksi valtiontueksi. Komissiolla on valtuudet peria takaisin sisämarkkinoille soveltumaton valtiontuki.

Komissio sai vuonna 2021 päätökseen tarkastelumenettelyt, jotka koskivat EU:n valtiontukipolitiikan eri näkökohtia. Näitä ovat muun muassa uudet suuntaviivat ilmastotoimiin, ympäristönsuojeluun ja energia-alalle myönnettävälle valtiontuelle, [tiedonanto Euroopan yhteistä etua koskevia tärkeitä hankkeita edistävän valtiontuen sisämarkkinoille soveltuvuuden arviointiperusteista](#) sekä [tarkistettut suuntaviivat riskirahoitusta edistävälle valtiontuelle](#).

E. Yleistä taloudellista etua koskevat palvelut

Joissakin jäsenvaltioissa tiettyjä keskeisiä palveluja (esim. sähkö, posti ja rautatieliikenne) tarjoavat edelleen julkiset yritykset tai viranomaisten määräysvallassa olevat yritykset. Tällaiset palvelut katsotaan yleistä taloudellista etua koskeviksi palveluiksi, ja niihin sovelletaan erityisiä sääntöjä EU:n valtiontukisääntöjen yhteydessä. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 36 artiklassa tunnustetaan unionin kansalaisten mahdollisuus käyttää yleistä taloudellista etua koskevia palveluja.

TÄYTÄNTÖÖNPANO

On olennaisen tärkeää varmistaa EU:n kilpailusääntöjen kurinalainen ja tehokas täytäntöönpano, jotta saavutetaan kilpailupolitiikan tavoitteet. Komissio on tärkein elin, joka vastaa näiden sääntöjen asianmukaisesta noudattamisesta, ja sillä on laajat tarkastus- ja täytäntöönpanovaltuudet. [Neuvoston asetuksella \(EY\) N:o 1/2003](#) annettiin kansallisille kilpailuviranomaisille ja tuomioistuimille vahvempi rooli täytäntöönpanossa, ja sitä lujitettiin entisestään [direktiivillä \(EU\) 2019/1](#). Tasojen välistä koordinoitua tukea [Euroopan kilpailuviranomaisten verkosto](#), joka koostuu kansallisista kilpailuviranomaisista ja komissiosta.

Kilpailuoikeuden alalla hyväksyttiin vuonna 2014 [direktiivi vahingonkorvauskanteista](#). Sen tarkoituksena on ehkäistä tehokkaammin kiellettyjä sopimuksia (kartellit ja määräävän markkina-aseman väärinkäyttö) ja parantaa kuluttajansuojaa. Sillä parannetaan mahdollisuuksia saada korvauksia aiheutuneesta vahingosta.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Kilpailupolitiikan alalla parlamentin tärkein tehtävä on valvoa toimeenpanovallan käyttäjää. Kilpailuasioista vastaava komission jäsen käy useamman kerran vuodessa [talous- ja raha-asioiden valiokunnassa \(ECON\)](#) kertomassa toimintalinjoista ja



keskustelemassa yksittäisistä päätöksistä. Parlamentti osallistuu kilpailupolitiikkaa koskevan lainsäädännön antamiseen yleensä vain kuulemismenettelyn kautta. Myös tavallista lainsäätämistä voidaan soveltaa, kuten edellä mainittujen vahingonkorvauskanteita ja jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten valtuuksien vahvistamista koskevien direktiivien hyväksymisen tapauksessa.

Kahdeksannen vaalikauden aikana kolme veropäätöksiä ja muita luonteeltaan tai vaikutuksiltaan samankaltaisia toimenpiteitä käsittelevää erityisvaliokuntaa (TAXE 1, TAXE 2 ja TAXE 3) analysoivat toteutettuja toimenpiteitä arvioidakseen jäsenvaltioiden veropäätösten yhteensopivuutta valtiontukisääntöjen kanssa ja mahdollisuutta tarkentaa entisestään keskinäistä tietojenvaihtoa koskevia sääntöjä. Syyskuussa 2020 perustettiin [veroasioita käsittelevä alivaliokunta \(FISC\)](#) jatkamaan tätä työtä ja varmistamaan, että parlamentti edistää oikeudenmukaista verotusta kansallisella, EU:n ja maailmanlaajuisella tasolla.

Parlamentti seuraa edelleen kilpailupolitiikan kehitystä ja komission työtä tällä alalla. [ECON-valiokunnan kilpailupolitiikkaa käsittelevä työryhmä](#) ja parlamentin vuotuiset päätöslauselmat komission kilpailupolitiikkaa koskevasta vuosikertomuksesta tarjoavat toimintapolitiittista sisältöä ja ohjausta, joista syntyy parlamentin näkemys siitä, kuinka kilpailupolitiikan haasteet ratkaistaan.

Christian Scheinert
10/2023



2.6.13. RAHOITUSPALVELUPOLITIikka

Rahoituspalvelut ovat olennainen tekijä EU:n pyrkimyksissä toteuttaa sisämarkkinat, joilla palvelut ja pääomat liikkuvat vapaasti. Edistystä on tapahtunut vaiheittain: 1) kansallisten markkinoille pääsyn esteiden poistaminen (1957–1973), 2) kansallisten lakien ja toimintatapojen yhdenmukaistaminen (1973–1983), 3) sisämarkkinoiden toteuttaminen (1983–1992), 4) yhteisen rahan alueen luominen (1993–2007) ja 5) maailmanlaajuinen rahoituskriisi ja kriisin jälkeiset uudistukset (vuodesta 2007 eteenpäin).

OIKEUSPERUSTA

Oikeusperustana on [Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen](#) 49, 56, 63 ja 114 artikla, joissa käsitellään sijoittautumisvapautta, palvelujen tarjoamisen vapautta ja pääomien vapaata liikkuvuutta sekä sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevan lainsäädännön lähentämistä.

EU:N RAHOITUSMARKKINOIDEN YHDENTYMISEN VAIHEITA

A. Varhaiset toimet markkinoille pääsyn esteiden poistamiseksi (1957–1973)

Varhaiset toimet jäsenvaltioiden rahoitusjärjestelmien yhdentämiseksi perustuivat sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteisiin, ja lainsäädäntöä ja toimintatapoja sovitettiin tarvittaessa yhteen. Vuonna 1957 allekirjoitetulla Rooman sopimuksella luotiin yhteismarkkinat ja poistettiin henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaan liikkuvuuden esteet jäsenvaltioiden väliltä. Vuonna 1962 neuvosto hyväksyi yleiset toimintaohjelmat [palvelujen tarjoamisen vapauden](#) ja [sijoittautumisvapauden](#) rajoitusten poistamiseksi.

B. Kansallisten lakien ja toimintatapojen yhdenmukaistaminen (1973–1983)

Jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhdenmukaistaminen alkoi erityisesti seuraavien kolmen neuvoston antaman direktiivin myötä: ensimmäinen vahinkovakuutusdirektiivi (73/239/ETY) vuodelta 1973, ensimmäinen pankkidirektiivi (77/780/ETY) vuodelta 1977 ja ensimmäinen henkivakuutusdirektiivi (79/267/ETY) vuodelta 1979.

C. Sisämarkkinoiden toteuttaminen (1983–1992)

Kesäkuussa 1985 komissio julkaisi [valkoisen kirjan](#), jossa esitettiin selkeä toimintaohjelma ja aikataulu sisämarkkinoiden toteuttamiselle vuoden 1992 loppuun mennessä. Siihen sisältyi erityinen rahoituspalveluja koskeva osio. Ehdotettu yhdenmukaistaminen perustui yhteisen pankkitoimiluvan, vastavuoroisen tunnustamisen ja kotimaan toteuttaman valvonnan periaatteisiin. Tämä vuoden 1985 valkoisessa kirjassa asetettu tavoite sisällytettiin unionin primäärioikeuteen vuonna 1987 annetulla [Euroopan yhtenäisasiakirjalla](#), jossa sisämarkkinoiden toteuttamisen täsmälliseksi määräajaksi vahvistettiin 31. joulukuuta 1992.

D. Yhteisen rahan alueen luominen (1993–2007)

[Maastrichtin sopimus](#), joka tuli voimaan vuonna 1993, tasoitti tietä Euroopan yhteisen rahan eli euron (jota aluksi kutsuttiin nimellä ecu) käyttöönotolle. Komissio



julkaisi toukokuussa 1999 [rahoituspalvelujen toimintasuunnitelman](#), johon sisältyi 42 lainsäädännöllistä ja muuta toimenpidettä, jotka oli määrä toteuttaa vuoteen 2004 mennessä. Heinäkuussa 2000 neuvosto perusti Euroopan arvopaperimarkkinoiden sääntelyä käsittelevän asiantuntijakomitean, joka toimi Alexandre Lamfalussyn johdolla. [Komitean loppuraportissa](#) pidettiin EU:n institutionaalisia puitteita liian hitaina, jäykkinä ja monimutkaisina ja globaalien rahoitusmarkkinoiden nopeatahtisuuteen huonosti soveltuvina. Sen perusteella käynnistettiin niin kutsuttu [Lamfalussy-prosessi](#), nelitasoinen lainsäädäntömenettely, jota käytettiin aluksi vain arvopapereita koskevassa lainsäädäntötyössä mutta sittemmin myös muilla rahoituspalvelusääntelyn aloilla.

E. Maailmanlaajuinen rahoituskriisi ja kriisin jälkeiset uudistukset (vuodesta 2007 eteenpäin)

Vuotta 2007 edeltävälle ajanjaksolle oli ominaista yhdentymisen eteneminen ja rahoitusmarkkinoiden keskinäisen riippuvuuden lisääntyminen sekä EU:ssa että maailmanlaajuisesti. Tämän kehityksen pysäytti äkillisesti vuosien 2007 ja 2008 maailmanlaajuinen rahoituskriisi, jonka vuoksi rahoituspalvelualaa oli kiireellisesti uudistettava. Komissio ehdotti yli 50:tä lainsäädäntö- ja muuta toimenpidettä. Tärkeimmät ehdotukset sisältyivät EU:n lippulaiva-aloitteisiin, kuten pankkiunionia ja pääomamarkkinaunionia koskeviin aloitteisiin. Kriisin jälkeiset uudistukset ovat johtaneet jossain määrin keskitetympään järjestelmään sekä vastuun siirtämiseen kansalliselta tasolta EU:n tasolle monissa rahoituspalvelujen sääntelyä ja valvontaa koskevissa asioissa. Viime aikoina EU:n rahoituspalvelupolitiikan suunnittelussa on otettu huomioon toimet, joita on toteutettu ilmastonmuutoksen torjumiseksi ja kestävämmän talouspolitiikan kehittämiseksi, ja siinä käsitellään digitalisaatioon liittyviä uusia haasteita.

Häiriöiden mahdollisten leviämisvaikutusten vuoksi kansainvälisten foorumien rooli sääntöjen ja standardien määrittelyssä on kasvanut merkittävästi. Niinpä sellaiset foorumit ja elimet kuin G20, finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmä (FSB), Baselin pankkivalvontakomitea (Baselin komitea), kansainvälinen vakuutusvalvojen järjestö (IAIS) ja kansainvälinen arvopaperimarkkinavalvojen yhteisö (IOSCO) ovat tulleet yhä tärkeämmiksi EU:n sääntely- ja valvontaviranomaisille.

EU:N KESKEINEN VOIMASSA OLEVA RAHOITUSPALVELULAINSÄÄDÄNTÖ

A. Pankkiala

Pankkialaa koskevan sääntelykehityksen uudistaminen oli keskeinen osa kriisin jälkeistä rahoitusalan lainsäädännön kokonaisuudistusta. Uudistuksilla luotiin perustukset pankkiunionin asteittaiselle kehittämiselle euroalueella. Pankkialan sääntelyuudistukseen sisältyi laaja-alaisia toimenpiteitä, joilla vahvistettiin 1) tiukemmat pankkeja koskevat vakavaraisuusvaatimukset, 2) tehostetut pankkivalvonta- ja kriisinratkaisurakenteet, 3) kaatumassa olevien pankkien hoitoa koskevat säännöt sekä 4) parempi tallettajien suoja. Näistä aloitteista käytetään kollektiivisesti nimitystä ”yhteinen sääntökirja”.

1. Pankkeja koskevat vakavaraisuusvaatimukset

Vakavaraisuusdirektiivissä (CRD) ([2013/36/EU](#)) annetaan säännöt oikeudesta harjoittaa luottolaitos- ja sijoituspalveluyritystoimintaa, vakavaraisuusvalvonnasta ja



pankkien hallinnoinnista. Vakavaraisuusasetuksessa (CRR) ((EU) N:o 575/2013) vahvistetaan vähimmäisvaatimukset pankkien taloudellisen vakauden varmistamiseksi (eli pääomavaatimukset, maksuvalmiuspuskurit ja vähimmäisomavaraisuusasteet). Vakavaraisuusdirektiivin ja -asetuksen muodostamaa lainsäädäntökehystä päivitetään jatkuvasti, jotta se vastaisi etenkin Baselin komitean ja FSB:n työn tuoreimpia tuloksia.

2. Tehostetut pankkivalvonta- ja kriisinratkaisurakenteet

Yhteisestä valvontamekanismista annetun asetuksen ((EU) N:o 1024/2013) mukaisesti EKP on vuodesta 2014 lähtien ollut vastuussa suurten pankkien vakavaraisuusvalvonnasta euroalueella ja yhteiseen valvontamekanismiin omasta tahdostaan liittyneissä euroalueen ulkopuolisissa jäsenvaltioissa. Yhteistä valvontamekanismia täydentää yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annettu asetus ((EU) N:o 806/2014), joka hyväksyttiin myös vuonna 2014 ja jolla pyritään varmistamaan, että yhteisen valvontamekanismin alaisuuteen kuuluvien pankkien kaatumista voidaan hallita tehokkaasti.

3. Kaatumassa olevien pankkien hoitoa koskevat säännöt

Samoin vuonna 2014 annetulla pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivillä (2014/59/EU) pyritään estämään vaikeuksissa olevien pankkien pelastaminen veronmaksajien rahoilla ottamalla käyttöön mekanismi, joka takaa, että pankkien osakkaat ja velkojat joutuvat ensimmäisinä kattamaan tappioita. Siinä vaaditaan jäsenvaltioita perustamaan kansallisia kriisinratkaisurahastoja.

4. Parempi tallettajien suoja

Rahoituskriisin aiheuttaman myllerryksen keskellä oli ensiarvoisen tärkeää varmistaa, että kansalaisten pankkitalletukset oli suojattu riittävällä tavalla. Ensimmäisenä toimenpiteenä tallettajan säästöjä pankin kaatumisen varalta turvaavan talletussuojan vähimmäismäärää korotettiin kahdesti. Tämän jälkeen uudistettiin kokonaisvaltaisemmin silloin vielä hyvin hajanaista kansallisten talletussuojajärjestelmien muodostamaa järjestelmää antamalla vuonna 2014 direktiivi talletusten vakuusjärjestelmistä (2014/49/EU). Vuonna 2015 ehdotettu [eurooppalainen talletussuojajärjestelmä](#) on tähän mennessä kohdannut poliittisia esteitä sekä neuvostossa että parlamentissa. Huhtikuussa 2023 komissio [hyväksyi](#) lainsäädäntöpakettin pankkien kriisinhallinta- ja talletussuojakehyksen uudistamiseksi.

B. Rahoitusmarkkinat ja markkinoiden infrastruktuuri

1. Sijoituspalvelut ja kauppapaikat

Vuonna 2004 annetulla rahoitusmarkkinadirektiivillä (MiFID I) (2004/39/EY) vahvistettiin arvopaperikaupalle yhdenmukaiset säännöt tavoitteena lisätä kilpailua ja parantaa sijoittajansuojaa. Vuonna 2014 oikeudellista kehystä päivitettiin merkittävästi hyväksymällä tarkistettu rahoitusmarkkinadirektiivi (MiFID II) (2014/65/EU) sekä rahoitusmarkkina-asetus ((EU) N:o 600/2014). Uusi kehys sisältää monia kuluttajansuojaa parantavia ja markkinoiden avoimuutta lisääviä säännöksiä. Kumpaakin säädöstä on tarkistettu useaan kertaan.

2. Johdannaissopimukset ja selvitysyhteisöt

Johdannaissopimuksilla on tärkeä taloudellinen rooli, mutta niihin sisältyy myös tiettyjä riskejä, jotka korostuivat rahoituskriisin aikana. Vuonna 2012 hyväksytyssä markkinarakenneasetuksessa (EMIR) ((EU) N:o 648/2012) 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 voivat kaatuessaan aiheuttaa riskin rahoitusvakaudelle. Neuvosto ja parlamentti hyväksyivät joulukuussa 2020 keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä annetun asetuksen ((EU) 2021/23), joka mahdollistaa hallitun ratkaisun kriisitilanteessa.

3. Pääomamarkkinarahoituksen saatavuus

Pääomamarkkinaunionin luomista koskevassa lippulaiva-aloitteessa suunniteltiin arvopapereiden tarjoamista yleisölle eli listautumisanteja koskevan EU:n sääntelykehysten perusteellista tarkistusta. Vuoden 2003 esitedirektiivillä 2003/71/EY, joka on nyt korvattu asetuksella (EU) 2017/1129, pyritään parantamaan pienempien yritysten mahdollisuuksia saada rahoitusta pääomamarkkinoilta sekä sijoittajille ja varsinkin vähittäissijoittajille annettavien tietojen laatua ja määrää. Pienempien yritysten rahoitusmahdollisuuksien parantamiseen tähtääviä toimenpiteitä täydensi asetus joukkorahoituspalvelun eurooppalaisista tarjoajista ((EU) 2020/1503), jota sovelletaan marraskuusta 2021 lähtien.

C. Vakuutukset

Vuonna 2009 annetulla Solvenssi II -direktiivillä (2009/138/EY) yhdenmukaistettiin vahinkovakuutus-, henkivakuutus- ja jälleenvakuutusalojen hajanaisia 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 ((EU) 2015/2366) päivitettiin EU:n maksupalveluita koskevaa kehystä niin, että siinä otetaan huomioon digitaalisissa maksuissa tapahtunut viimeaikainen kehitys. Direktiiviä alettiin soveltaa 13. tammikuuta 2018. 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 tuettaessa pyrkimyksiä siirtyä vihreämpään, oikeudenmukaisempaan ja osallistavampaan talouteen ja yhteiskuntaan. Maaliskuussa 2018 hyväksytyllä [kestävän kasvun rahoitusta koskevalla toimintasuunnitelmalla](#) pyritään ottamaan asianmukaisesti huomioon ympäristöön, yhteiskuntaan ja hyvään hallintotapaan liittyvät näkökohdat tehtäessä rahoituslalla investointipäätöksiä. Nykyisen lainsäädäntökehysten keskeisiä osia ovat asetus EU:n yhteisestä luokitusjärjestelmästä ((EU) 2020/852), asetus kestävyteen liittyvien tietojen antamisesta rahoituspalvelusektorilla ((EU) 2019/2088) ja asetus vertailuarvojen kestävyteen liittyvien tietojen antamisesta ((EU) 2019/2089). Uusia aloitteita on valmisteilla.

F. Digitaalinen rahoitus

Uusien teknologioiden käyttö rahoituslalla (fintech) mahdollistaa kilpailun lisääntymisen ja uudet, tehokkaammat tai hyödyllisemmät tuotteet ja palvelut. Se myös lisää monimutkaisuutta ja aiheuttaa haasteita sääntely- ja valvontaviranomaisille. Syyskuussa 2020 komissio käynnisti [digitaalisen rahoituksen strategian](#), ja sen jälkeen



on tehty useita lainsäädäntöaloitteita. Finanssialan digitaalisesta häiriönsietokyvystä annetussa asetuksessa (DORA) (([EU](#)) [2022/2554](#)) vahvistetaan yhtenäinen kehys sen varmistamiseksi, että finanssilaitokset kykenevät lieventämään kyberriskejä ja muita tieto- ja viestintäteknikkaan liittyviä riskejä ja selviytymään niistä. Kryptovarojen markkinoita koskevassa asetuksessa ([MiCA-asetus](#)) vahvistetaan kryptovarojen liikkeeseenlaskua ja niihin liittyvien palvelujen tarjoamista koskevat standardit. Asetus hajautetun tilikirjan teknologiaan perustuvien markkinainfrastruktuurien pilottijärjestelmästä (([EU](#)) [2022/858](#)) on ikään kuin sääntelyn testiympäristö, eli se mahdollistaa joustavan sääntely-ympäristön.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentin rooli rahoituspalveluja koskevassa päätöksenteossa on jatkuvasti kasvanut vuoden 1957 Rooman sopimuksesta lähtien. Alun perin parlamenttia ainoastaan kuultiin, mutta nykyään se on tasavertainen toimija neuvoston kanssa, kun tavallista lainsäätämistä noudatetaan monilla eri politiikanaloilla.

Rahoituspalveluja koskevaa unionin lainsäädäntöä hyväksyttäessä ja täytäntöön pantaessa noudatetaan Lamfalussy-prosessia, jonka mukaan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät yhdessä perussäädökset (ensimmäinen taso) tavallista lainsäätämistä noudattaen (EU:n johdettu oikeus). Parlamentti osallistuu myös toisen tason täytäntöönpanotoimenpiteiden hyväksymisen valvontaan.

Parlamentti on edistänyt aktiivisesti EU:n rahoitusalan sääntelykehysten kehittämistä koskevia kunnianhimoisia lainsäädäntöhankkeita. Parlamentin sisällä rahoituspalveluasioista vastaava valiokunta on [talous- ja raha-asioiden valiokunta \(ECON\)](#).

Maailmanlaajuisen rahoituskriisin yhteydessä parlamentti perusti rahoitus-, talous- ja sosiaalikiäriä käsittelevän erityisvaliokunnan (CRIS). Erityisvaliokunta toimi lokakuusta 2009 heinäkuuhun 2011 ja antoi työnsä [pääteeksi päätöslauselman](#), johon sisältyi joukko suosituksia kriisin johdosta toteutettavista toimenpiteistä ja aloitteista.

Christian Scheinert
10/2023



2.6.14. EUROOPAN FINANSSIVALVONTAJÄRJESTELMÄ

Euroopan finanssivalvontajärjestelmä on monitasoinen järjestelmä, joka muodostuu mikro- ja makrotason vakauden valvonnasta vastaavista viranomaisista. Sen tavoitteena on varmistaa finanssivalvonnan johdonmukaisuus ja yhtenäisyys unionissa. Siihen kuuluvat Euroopan järjestelmäriskikomitea, kolme Euroopan valvontaviranomaista (EPV, ESMA ja EIOPA) sekä kansalliset valvontaviranomaiset. Euroopan keskuspankki on osana yhteistä valvontamekanismia (YVM) suurimpien pankkien pankkivalvoja.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artikla ja 127 artiklan 6 kohta

TAUSTA JA TAVOITTEET

Rahoitusalaan sovelletaan tiukkaa sääntely- ja valvontakehystä, jonka tarkoituksena on edistää rahoitusvakautta ja suojella rahoituspalvelujen asiakkaita. EU:n asetuksissa vahvistetaan säännöt ja standardit, joita rahoituslaitosten on noudatettava. Finanssivalvonta on prosessi, 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. Euroopan valvontajärjestelyjen vahvistamista käsitelleen de Larosièren asiantuntijaryhmän [raportin](#) suositusten perusteella Euroopan finanssivalvontajärjestelmä (EFVJ) otettiin käyttöön vuonna 2010 ja se aloitti toimintansa 1. tammikuuta 2011. EFVJ:n muodostavat [Euroopan järjestelmäriskikomitea](#) (EJRK), kolme Euroopan valvontaviranomaista eli [Euroopan pankkiviranomainen](#) (EPV), [Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen](#) (ESMA) ja [Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen](#) (EIOPA), [Euroopan valvontaviranomaisten yhteiskomitea](#) sekä kansalliset valvontaviranomaiset.

EFVJ:n päätavoitteena on varmistaa, että finanssialaan sovellettavat säännöt pannaan asianmukaisesti täytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa, jotta voidaan säilyttää finanssivakaus, 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 reaali- tuotannon merkittävältä supistumiselta.

Vuosien 2007–2008 maailmanlaajuinen finanssikriisi osoitti, että kriisiä edeltävässä EU:n valvontarakenteessa painotettiin liikaa yksittäisten rahoituslaitosten valvontaa ja liian vähän makrovakausta näkökohtia. Sen vuoksi perustettiin Euroopan järjestelmäriskikomitea (EJRK), jolle annettiin vastuu EU:n rahoitusjärjestelmän makrotason vakauden valvonnasta sekä järjestelmäriskien ehkäisemisestä ja lieventämisestä. Mikrotason vakauden valvonnasta vastaavat EPV, ESMA ja EIOPA kaikilla asiaankuuluvilla rahoituspalvelualoilla eli pankki-, pääomamarkkina-



ja vakuutuslalla. Mikrotason vakauden valvonnasta vastaavat kolme viranomaista tekevät yhteistyötä monialaisissa ja horisontaalisissa kysymyksissä yhteiskomiteassa.

KEHYS

A. Mikrotason vakauden valvonta

EU:ssa mikrotason vakauden valvonta tapahtuu monitasoisessa järjestelmässä, jossa viranomaiset on eriytetty aloittain (pankkitoiminta, vakuutustoiminta ja pääomamarkkinat) sekä valvonnan ja sääntelyn tason (unionin taso ja kansallinen taso) mukaan.

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 tukemalla rahoitusjärjestelmän vakautta ja tehokkuutta.

Valvontaviranomaiset myötävaikuttavat 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 kvantifioimiseksi ja suunnittelee asianmukaisen stressitestijärjestelmän vastualueeseensa kuuluville laitoksille. Euroopan valvontaviranomaiset myös käynnistävät ja koordinoivat EU:n laajuisia stressitestejä finanssimarkkinoiden toimijoiden häiriönsietokyvyn arvioimiseksi.

Kolmen Euroopan valvontaviranomaisen ylin päätöksentekuelin on hallintoneuvosto, johon 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 (EPV)

Oikeusperusta: asetus (EU) N:o 1093/2010 Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan pankkiviranomainen) perustamisesta, [sellaisena kuin se on muutettuna myöhemmällä lainsäädännöllä](#)

Alun perin Lontoossa toiminut pankkiviranomainen, EPV, muutti Pariisiin kesäkuussa 2019. Pankkiviranomainen toimii luottolaitosten, finanssiryhmittymien, sijoituspalveluyritysten, maksulaitosten ja sähköisen rahan liikkeeseenlaskijoiden toimialoilla. Vuoden 2019 tarkistuksen yhteydessä pankkiviranomaiselle annettiin myös tehtäväksi estää rahoitusjärjestelmän käyttö rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen.



b. Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (EIOPA)

Oikeusperusta: asetus (EU) N:o 1094/2010 Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen) perustamisesta, [sellaisena kuin se on muutettuna myöhemmällä lainsäädännöllä](#)

Vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen, EIOPA, kotipaikka on Frankfurt am Main. Se keskittyy toiminnassaan pääasiassa vakuutus- ja jälleenvakuutusyrityksiin, vakuutusedustajiin, finanssiryhmittymiin ja ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoaviin laitoksiin (lisäeläkelaitoksiin). Se myötävaikuttaa vakuutus- ja lisäeläkealan yhteisen sääntökirjan kehittämiseen [Solvessi II](#) -järjestelmässä ja [lisäeläkelaitoksia](#) koskevassa järjestelmässä.

c. Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen (ESMA)

Oikeusperusta: asetus (EU) N:o 1095/2010 Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen) perustamisesta, [sellaisena kuin se on muutettuna myöhemmällä lainsäädännöllä](#)

Arvopaperimarkkinaviranomaisen, ESMA, 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 kolmansien maiden keskusvastapuolten ja kauppatietorekistereiden tunnustamisesta sekä kolmansien maiden luottoluokituslaitosten sertifiointista ja vahvistamisesta.

2. Yhteiset elimet

Euroopan valvontaviranomaisten yhteiskomitea ([yhteiskomitea](#)) vastaa yleisestä ja monialaisesta koordinoinnista, jotta varmistetaan valvonnan keskinäinen yhtenäisyys. Se vastaa myös Euroopan valvontaviranomaisten välisten kiistojen ratkaisemisesta monialaisissa kysymyksissä.

Valituslautakunta on riippumaton kolmesta valvontaviranomaisesta ja käsittelee valitukset tahoilta, joihin niiden päätökset vaikuttavat. Valituslautakunnan päätöksistä voidaan valittaa Euroopan unionin tuomioistuimeen.

3. Toimivaltaiset kansalliset valvontaviranomaiset

Kukin jäsenvaltio nimeää oman toimivaltaisen viranomaisensa. Toimivaltaiset kansalliset valvontaviranomaiset ovat osa EFVJ:ää, ja niillä on edustajat valvontaviranomaisissa.

B. Makrotason vakauden valvonta – Euroopan järjestelmäriskikomitea (EJRK)

Oikeusperusta: asetus (EU) N:o 1092/2010 finanssijärjestelmän makrotason vakauden valvonnasta Euroopan unionissa ja Euroopan järjestelmäriskikomitean perustamisesta, [sellaisena kuin se on muutettuna myöhemmällä lainsäädännöllä](#), ja [neuvoston asetus \(EU\) N:o 1096/2010](#) Euroopan järjestelmäriskikomitean toimintaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille

Makrotason vakauden valvonnasta vastaa unionin tasolla EJRK. Se pyrkii estämään ja lieventämään finanssivakauteen 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 analyttistä,



tilastollista, hallinnollista ja logistista tukea. EKP:n pääjohtaja on myös EJRK:n puheenjohtaja.

C. Yhteistyö eri tasoilla

Rahoitusmarkkinat ovat monimutkaiset, toisiinsa kytkeytyneet ja yhä globalisoituneemmat. 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 koordinoititehtävä. EFVJ:n eri yksiköt koordinoivat toimintaansa myös kansainvälisten laitosten, kuten kansainvälisen arvopaperimarkkinavalvojen yhteisön (IOSCO), finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmän (FSB) ja kansainvälisen vakuutusvalvojen järjestön (IAIS) kanssa, sekä kolmansien maiden valvontaviranomaisten kanssa.

D. Valvontajärjestelmän kehitys

Vuosien 2007–2008 kansainvälisen finanssikriisin aikana ja sen jälkeen kävi selväksi, että pankkivalvonnan syvempi yhdentyminen euroalueella oli tarpeen. Näin ollen vuonna 2013 perustettiin EU:n [pankkiunioni](#), ja se aloitti toimintansa marraskuussa 2014 ja toi valvontajärjestelmään uusia osatekijöitä ja toimijoita. Yhtenä pankkiunionin pääpilareista on [yhteinen valvontamekanismi](#) (YVM), joka on erittäin tärkeä osa valvontajärjestelmää.

[YVM:n perustamisasetuksen](#) mukaisesti EKP valvoo suurimpia pankkeja, niin kutsuttuja 'merkittäviä luottolaitoksia', sekä euroalueen jäsenvaltioissa että euroalueen ulkopuolisissa jäsenvaltioissa, jotka päättävät liittyä mekanismiin. EKP:n hallintorakennetta on tätä varten mukautettu perustamalla valvontaelin. EKP:n tässä ominaisuudessa suorittamiin tehtäviin kuuluvat muun muassa luottolaitosten toimilupien myöntäminen, vakavaraisuusvaatimusten ja muun sääntelyn noudattamisen valvominen sekä vakavaraisuuden kokonaisarviointien tekeminen. Kansalliset pankkivalvontaviranomaiset valvovat edelleen muita pankkeja. Näiden mikrotason vakauden valvontaan liittyvien tehtävien lisäksi EKP:llä on makrotason vakauden valvonnan tehtäviä ja välineitä. Valvonnan yhtenäisyyden varmistamiseksi EKP tekee tiivistä yhteistyötä kansallisten pankkivalvontaviranomaisten kanssa YVM:n puitteissa ja muiden EFVJ:ään kuuluvien viranomaisten ja erityisesti pankkiviranomaisen kanssa.

[Yhteinen kriisinratkaisumekanismi](#) perustettiin YVM:n piiriin kuuluvia pankkeja varten, ja se aloitti toimintansa vuonna 2016. Kriisinratkaisumekanismi mahdollistaa pankkien kriisinratkaisun tehokkaan hallinnan [yhteisen kriisinratkaisuneuvoston](#) ja pankkialan rahoittaman [yhteisen kriisinratkaisurahaston](#) kautta. Sen tavoitteena on varmistaa ongelmapankkien hallittu kriisinratkaisu mahdollisimman vähäisin kustannuksin veronmaksajille ja reaalityaloudelle.

Vuonna 2019 saatettiin päätökseen EFVJ:n kehyksen uudelleentarkastelu muuttamalla Euroopan valvontaviranomaisten ja EJRK:n perustamisasetuksia. Se oli osa pyrkimystä luoda EU:n pääomamarkkinaunioni ja kuului laajempaan toimenpidekokonaisuuteen. Muutoksilla pyrittiin vahvistamaan Euroopan valvontaviranomaisten valtuuksia, hallintoa ja rahoitusta sekä parantamaan EJRK:n valmiuksia valvoa rahoitusjärjestelmää ja havaita rahoitusvakauteen kohdistuvia riskejä, myös rahoitusteknologian alan (fintech) kaltaisilla uusilla aloilla.



Viimeisin [kertomus](#) Euroopan valvontaviranomaisten toiminnasta sisältyi vuoden 2020 [pääomamarkkinaunionia koskevaan toimintasuunnitelmaan](#), ja se saatiin päätökseen toukokuussa 2022. Siinä ehdotettiin kohdennettuja muutoksia alakohtaiseen lainsäädäntöön valvonnan lähentämisen edistämiseksi ja pohdintaprosessin jatkamista sen selvittämiseksi, tarvitaanko joillakin alueilla mahdollisesti lisäparannuksia.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Toisena lainsäätäjänä parlamentilla oli tärkeä rooli EFVJ:n perustamislainsäädännön laatimisessa. Lisäksi parlamentti valvoo yhteisen sääntökirjan kehittämisen yhteydessä hyväksytyjä toimenpiteitä eli delegoituja säädöksiä (myös teknisiä sääntelystandardeja) ja täytäntöönpanosäädöksiä (myös teknisiä täytäntöönpanostandardeja). Parlamentin on vahvistettava 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.

Lisäksi parlamentti ja EKP ovat tehneet [toimielinten sopimuksen \(2013/694/EU\)](#), jolla varmistetaan EKP:lle yhteisessä valvontamekanismissa annettujen tehtävien hoitamiseen liittyvä [tilivelvollisuus](#) ja valvonta. Parlamentti päättää erityisesti EKP:n ehdottamien valvontaelimen puheenjohtaja- ja varapuheenjohtajaehdokkaiden hyväksymisestä äänestämällä niistä talous- ja raha-asioiden valiokunnassa (ECON) ja täysistunnossa. Lisäksi valvontaelimen puheenjohtaja osallistuu säännöllisiin [kuulemisiin](#) ja näkemystenvaihtoon Euroopan parlamentin jäsenten kanssa esitelläkseen EKP:n [vuosikertomuksen](#) valvontatoimista ja selvittää, miten EKP on hoitanut valvontatehtävänsä, ja vastaa Euroopan parlamentin jäsenten esittämiin kysymyksiin.

Lisätietoja tästä aiheesta on [talous- ja raha-asioiden valiokunnan](#) verkkosivustolla.

Christian Scheinert
10/2023

