5.11.2015

Vastaanottaja:

Eduskunta/ Suuri valiokunta

viite:
Suuren valiokunnan kirjallinen lausuntopyyntö 28.10.2015 (E 23/2015 vp ja EJ 20/2015 vp - 113/2013 vp)

Valtiovarainministeriön vastaus lausuntopyyntöön

1) Komission paremman sääntelyn paketti (VNEUS2015-00410, E 23/2015 vp)

Komissio julkaisi 19.5.2015 laajan parempaa sääntelyä koskevan paketin, johon sisältyy ehdotus uudeksi parempaa sääntelyä koskevaksi toimielinten väliseksi sopimukseksi ja useita komission paremman sääntelyn työtä määrittäviä asiakirjoja. Lukuun ottamatta toimielinten välistä sopimusta kyse on komission omista toimenpiteistä. Seuraavassa on nostettu esiin joitain valtiovarainministeriössä (VM) sääntelyn kehittämisen kannalta tärkeiksi tai ongelmalliseksi koettuja asioita sekä joitain huomioita Refit-ohjelmasta.

Vaikutusarvioinnit

Komission sääntelypaketti sisältää laajan ohjeistuksen vaikutusarvioinnin toteuttamisesta. Tässä vaiheessa on kuitenkin ennenaikaista sanoa, miten komission esittämät toimet tulevat näkymään käytännössä eri sektoreilla ja mikä niiden lisäarvo tulee olemaan. Vaikutusarviointien kehittämistä käsitellään myös osana toimielinten välistä paremman sääntelyn sopimusta, jonka käsittely on vielä kesken.

Valtiovarainministeriössä vaikutusarvioinnit nähdään EU-sääntelyn kehittämisen kannalta erittäin merkittävänä tekijänä. Kun komissio tekee vaikutusarvioinnin lainsäädäntöehdotuksista, sen tulee pyrkiä tasapainoiseen analyysiin ja täsmentää entistä paremmin, mitä kustannuksia ja hyötyjä sääntelystä seuraisi ja mihin tahoon ne ensisijaisesti kohdistuisivat.

Esimerkiksi rahoitusmarkkinalainsäädännön vaikutuksia arvioitaessa tulisi kiinnittää riittävästi huomiota toimijan kokoon, rakenteeseen sekä toiminnassa otettaviin riskeihin. Rahoituspalvelujen alalla valmistelu on nykyisin globaalia, suunnattu isoille toimijoille ja jos/kun komissio sellaisenaan toteuttaa tällaista sääntelyä EU:ssa, se saattaa lisätä hallinnollista taakkaa pienille markkinatoimijoille.

Ongelmallisena on nähty myös se, että vaikutusarviot koskevat yksittäisiä ehdotuksia, mutta eivät niiden suhdetta ja vaikutusta muihin normeihin, tai koko sektoriin, joka sekin voi olla suppeampi kuin koko markkinadynamiikan mukaiset vaikutukset. Lisäksi vaikutusarvio on julkaistu ehdotusten antamisen yhteydessä eikä niistä ole käyty keskustelua jäsenvaltioiden kanssa.

Sen lisäksi, että EU-sääntelyn vaikutukset on voitava arvioida nykyistä kattavammin kiinnittäen erityistä huomiota yrityksille aiheutuvaan taakkaan, vaikutusten arvioinnissa on otettava huomioon taloudelliset vaikutukset sekä kansallisella tasolla että EU-tasolla (esim. vaikutukset verotuottoihin). Lisäksi Euroopan parlamentin ja neuvoston käsittelyssä lainsäädäntöehdotus muuttuu usein ratkaisevasti. Tämän vuoksi myös lopullisen säädöksen taloudellisiin ja muihin vaikutuksiin on kiinnitettävä huomiota.

Delegoidut ja täytäntöönpanosäädökset

Toimielinten väliseen paremman sääntelyn sopimusluonnokseen sisältyy delegoituihin säädöksiin sekä täytäntöönpanosäädöksiin liittyviä uudistuksia, joiden voidaan jossain määrin olettaa tuovan selkeyttä menettelyihin, mikäli sopimuksesta päästään yhteisymmärrykseen tältä osin. VM:n toimialalla, erityisesti rahoitusmarkkinoiden sääntelyn osalta, komission täydentävä sääntely delegoiduin säädöksin ja täytäntöönpanosäädöksin on osoittautunut, ongelmalliseksi. Neuvoston kannalta on olennaisinta, että komissio kuulee jäsenvaltioiden asiantuntijoita delegoitujen säädösten valmisteluvaiheessa. Kuulemista ei tule myöskään rinnastaa sidosryhmäedustajien kuulemiseen, vaan neuvostolla tulee olla aito mahdollisuus ottaa kantaa sidosryhmien esittämiin muutoksiin.

Refit-ohjelma

Vuonna 2012 käynnistetyn Refit-ohjelman tarkoituksena on keventää ja yksinkertaistaa EU-sääntelyä ja vähentää siitä aiheutuvia kustannuksia. Komissio pyrkii ohjelman kautta nostamaan esiin unionissa tehtävää jatkuvaa työtä sääntelyn kehittämiseksi eri sektoreilla ja sen tuloksia. Ohjelmalla on myös kytkentä komission vuotuiseen työohjelmaan, jossa Refit-tarkastelussa mukana olevat hankkeet eritellään kunkin vuoden painopisteiden mukaisesti. Myös Refit-ohjelma on mukana komission ehdotuksessa toimielinten väliseksi paremman sääntelyn sopimukseksi.

Komission vuosittain julkaisema Refit-tulostaulu on sisältänyt useita VM:n toimialaan kuuluvia hankkeita mm. verotuksen, tilastoinnin ja rahoitusmarkkinoiden aloilta. Nykymuotoisen tulostaulun pohjalta ei voida kuitenkaan tehdä johtopäätöksiä kyseisten hankkeiden tuloksellisuudesta sääntelyn yksinkertaistamisen tai keventämisen osalta. Tulostaulusta ei myöskään ilmene, millä perusteella komissio ottaa tietyt hankkeet mukaan ohjelmaan. Osa hankkeista päätyy siihen komission saaman palautteen pohjalta.

VM:n kannalta Refit-hankkeiden osalta kyse on normaalista EU-säädösvalmistelusta, jossa arvioidaan EU-sääntelyn hyötyjä ja haittoja. Olennaista on huomioida kunkin EU-säädöshankkeen osalta paremmalle sääntelylle asetetut tavoitteet. VM:n toimialan Refit-hankkeista osan voidaan katsoa edistäneen yksinkertaistamis- ja keventämistavoitteita.

On tärkeätä huomata myös jäsenvaltioiden erilaiset lähtötasot yhteisen sääntelyn kehittämisessä. Osassa VM:n toimialan hankkeista on kansallisesti edetty pitkälle jo ennen EU-sääntelyä. Yhteinen sääntely ei tällöin tuota tavoiteltuja hyötyjä kansallisesti.

Komission tavoitteena on vahvistaa Refit-ohjelmaa erilaisin keinoin. Komissio esittää myös uuden Refit-foorumin perustamista, jonka piirissä sidosryhmät ja jäsenvaltiot voivat käydä keskustelua siitä, mihin suuntaan EU-lainsäädäntöä tulisi kehittää. Komissio sitoutuu vastaamaan ehdotuksiin ja tarvittaessa tekemään välittömiä toimia kuten evaluointeja tai vaikutusarviointeja. Foorumi ei ole vielä kokoontunut.

2) EU-lainsäädännön ja –lainsäädäntöehdotusten arviointi Suomen kannalta
(VNEUS2015-00657, EJ 20/2015 vp – E 113/2013 vp)

Ministeriöitä pyydettiin heinä-syyskuun aikana kartoittamaan ongelmalliseksi koettua EU-sääntelyä toimialaltaan. Kartoitus oli jatkoa vuonna 2013 laaditulle selvitykselle.

1) VM:n listalle esittämiä ovat hankkeita ovat:

Jäsenvaltioiden erilaisia lähtötasoja tai kansallisia erityisolosuhteita ei ole huomioitu (Ehdotetut säädökset)

- Ehdotus asetukseksi toisessa jäsenvaltioissa rekisteröityjen moottoriajoneuvojen siirtämisen yksinkertaistamiseksi (KOM(2012)0164) ei perustu riittäviin vaikutusarvioihin koskien jäsenvaltioiden rekisteröintisäännöksiä, verosäännöksiä, liikennevakuutustoimintaan sekä liikenne- ja rikosvalvontamahdollisuuksiin. Ehdotus lisää myös hallinnollista taakkaa ehdotukselle asetettujen tavoitteiden vastaisesti.

  ➔ *Ajoneuvojen rekisteröintiin liittyvien teknisempien kysymysten ohella komission ehdotus käytännössä mahdollistaisi ajoneuvojen rekisteröinnin sellaiseen jäsenvaltioon, jossa ajoneuvojen verotus ja muut ajoneuvoon liittyvät velvoitteet, kuten katsastus ja vakuuttaminen, ovat lievimpiä. Tässä mielessä ehdotuksella on vaikutuksia Suomen kilpailukykyyn. Rekisteröintiä saisi vaatia vain se jäsenvaltio, jossa ajoneuvon rekisteröintitodistuksen haltija on. Se jäsenvaltio, jossa ajoneuvoa käytetään tai jossa sitä käyttävän henkilön vakinainen asuinpaikka on, ei enää voisi vaatia rekisteröintiä. Suomen autoveron ja ajoneuvoveron kaltaisten verojen kantaminen ja verovalvonta vaikeutuisivat merkittävästi. Samalla toiseen jäsenvaltioon rekisteröityjen ajoneuvojen määrän kasvu heikentäisi mahdollisuuksia tehokkaaseen liikennevalvontaan sekä esimerkiksi liikennerikosten ja ajoneuvovarkauksien selvittämiseen. Asetusehdotusta käsitellään teknisen harmonisoinnin työryhmässä, vaikka sillä on verotukseen ja myös liikennevalvontaan ja liikennevakuutuksiin ulottuvia vaikutuksia.*

  Asetuksella tavoiteltavat myönteiset vaikutukset rekisteröinnin yksinkertaistamiseen ja jäsenmaiden yhteistyöhön olisivat saavutettavissa ilman mainittuja haittavaikutuksia jättämällä pois asetuksen 3 artikla. Tällöin jäsenvaltiot voisivat yhä vaatia rekisteröintiä silloin kun henkilön ja tai yrityksen kotipaikka on kyseisessä jäsenvaltiossa ja ajoneuvoa käytetään sen alueella.

Tiedossa olevia tulevia säädösehdotuksia, jotka huomioitava myös sääntelyn toimivuuden kannalta

- Pääomamarkkinaunionia koskeva lainsäädäntö

  ➔ *VM on jo aiemmin nostanut esille rahoitusmarkkinalainsäädännön osalta tärkeänä tavoitteena ylisääntelyn purkamisen ja mahdollisuuden kevyempään sääntelyyn. Aihepiiri on horisontaalinen ja kyseisiä asioita valmistellaan VM:n rahoitusmarkkinaosastolla useissa eri hankkeissa, tänä vuonna erityisesti pääomamarkkinaunionia koskevan valmistelun yhteydessä.*
  ➔ *Pääomamarkkinaunionia koskeneessa E-kirjeessä toukokuulta 2015 todetaan, että pankki-, vakuutus-, ja arvopaperimarkkinasääntelyä tulisi arvioida kokonaisuutena ja pyrkiä poistamaan päällekkäisiä vaatimuksia ja epäjohdonmukaisuutta. Hallinnollista taakkaa tulisi vähentää karsimalla päällekkäisiä tiedonantovelvoitteita. Raportointimallit tulisi päivittää hyödyntäen olemassa olevia tunnisteita ja yhteisesti käytössä olevia standardeja. Tavoitteena tulisi olla, että tiedot raportoidaan kerran, ja ne välittyisivät sähköisesti kaikille kyseistä tietoa tarvitseville.*

Hallinnollinen taakka
(REFIT/paremman sääntelyn agendalla/uudelleenarvioitavana)

- Euroopan tilastojärjestelmän (ESS) puitteissa on käytössä menettely, jossa arvioidaan ”negatiivisia prioriteetteja”. Joitain tilastovaatimuksia on onnistuttu supistamaan.

2) Muiden ministeriöiden tai sidosryhmien (FK, EK,Fiva) esittämiä ongelmallisia hankkeita, jotka liittyvät VM:n toimialaan:

Hallinnollinen taakka

(Olemassa olevat säännökset)

- Markkinoiden väärinkäyttöasetuksen mukaan (MAR, 596/2014) vaikutusvaltayhteisön on ilmoitettava kaupat, jotka se tekee sisäpiiriläisen yhtiön osakkeilla kolmessa päivässä entisen seitsemän päivän sijaan. Pörssiyhtiöin on kolmessa päivässä kaupasta julkaistava asiasta pörssitiedote. Pahimmillaan päivittäin julkaistavat tiedotteet heikentävät markkinoiden tehokkuutta peittäen alleen olennaisempaa tietoa. Lainsäätäjä on tuskin tarkoittanut tällaista lopputulosta.

- Markkinarakennetoimija-asetuksen (EMIR-asetus 648/2012) ehdotetut täytäntöönpanosäädökset lopettaisivat pankkitakauksien käytön sähkö- ja kaasujohdannaisinstrumenteissa, mikä uhkaa Pohjoismaisen sähkömarkkinan toimintaa. Lisäksi EMIR asettaa raportointivelvollisuuksia johdannaissopimuksiin liittyen myös finanssisektorin ulkopuolisille toimijoille. Raportointivelvoite on pienten vastapuolten osalta tarpeettoman työläs. Pääosa informaatiosta saataisiin yksipuolisella raportoinnilla, jossa ainoastaan finanssisektorin toimijat olisivat raportointivelvollisia.

(Ehdotetut säädökset)

- Viitearvoasetusehdotuksella (9/2013) pyritään vastaamaan kv-viitekorkojen väärinkäyttötapauksiin. Tulisi keskittyä niihin viitearvoihin, joilla suurin vaikutus eurooppalaisiin rahoitusmarkkinoihin. Nyt asetuksen vaatimukset ovat joiltain osin suhteettomat pienemmille toimijoille.

- Ehdotus osakkeenomistajien oikeudet –direktiivin (2007/36/EY) muuttamiseksi on nostanut agendalle yleisen maakohtaisen veroraportoinnin käyttöönoton. Asia tulisi käsitellä tavanomaisessa järjestyksessä eikä hyväksyä täysin uusia ja pääasian ulkopuolisia teemoja valmisteluun viime hetkillä. Menettely on periaatteellisesti tärkeä, sillä on vaara, että koko järjestelmä romuttuu, jos kaikissa yhteyksissä voidaan kaikista mahdollisesta asioista neuvotella. Tällöin kaikki normaali valmistelu ohitetaan, ja koko sääntelyn perusta murtuu.

Jäsenvaltioiden erilaisia lähtötasoja tai kansallisia erityisolosuhteita ei ole huomioitu

(Olemassa olevat säännökset)

- Asuntoluottodirektiivi (2014/17/EU) tuo asuntoluoton antajille lisää kuluja mm ennakkotietolomakkeen ja tarvittavien IT-järjestelmämuutosten johdosta ilman, että siitä olisi hyötyä asiakkaille verrattuna jo olemassa olemaan kansalliseen lainsäädäntöön.

Digitalisaation huomioiminen

(Olemassa olevat säädökset)

- Digitaalisten mediasisältöjen arvonlisäverodirektiivin (2006/112/EY) mukaan digitaaliset mediasisällöt kuuluvat yleisen arvonlisäverokannan piiriin, eikä niihin voida siten soveltaa alennettua arvonlisäverokantaa painettujen lehtien ja kirjojen tapaan. Verokantojen eroavaisuudet eivät kannusta kehittämään ja etsimään digitaalisiin sisältöihin perustuvia uusia toimintamalleja, mikä heikentää media-alan kilpailukykyä suhteessa esimerkiksi kansainvälisiin toimijoihin. Mediatuotteiden arvonlisäverotuksen tulisi olla teknologiariippumatonta.

Koherenssi/päällekkäisyydet direktiivien välillä

- Sijoittajasuoja: rahoitusvälineiden markkinat direktiivi MiFID2, asetus PRIIP-sijoitustuotteista, asuntoluottodirektiivi, vakuutusedustusdirektiivi IDD, Solvenssi II
- Raportoinnin päällekkäisyys finanssialalla, esim Euroopan markkinarakennetoimija-asetus (EMIR), uusi yhteinen pankkivalvontamekanismi, vakuutusyhtiöitä koskeva Solvenssi II.

3) VM:n arvioita kartoituksessa esitetyistä hankkeista ja yleisiä huomioita

Kartoituksen yhteydessä on noussut esiin EU-ehdotuksista julkistaloudelle aiheutuvat kustannukset ja niistä seuraavat lisärahoitustarpeet kansallisesta budjetista. Tältä osin tärkeää, että EU-ehdotusten käsittelyn alkuvaiheessa ryhdytään arvioimaan niiden taloudellisia vaikutuksia (ml. EU-budjetti ja kansallinen budjetti), jotta ne voidaan ottaa huomioon mietittäessä kansallista positiota asiaan. EU-ehdotuksista aiheutuvat lisärahoitustarpeet kansallisesta budjetista käsitellään ja niihin otetaan kantaa kehys- ja budjettiprosesseissa.

VM:n näkemyksen mukaan muiden tahojen esiin nostamat VM:n toimialaa koskevat hankkeet ovat pääosin oikeansuuntaisia. Jatkossa tulee kuitenkin pohtia, onko kartoitukseen aiheellista nostaa asioita yksinomaan toimialan (sääntelyn kohderyhmän) näkökulmasta vai tulisiko näkökulmaa laajentaa tarkastelemaan sääntelyn ongelmallisuutta koko markkinoiden toimivuuden tai yhteiskunnallisen edun/ tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta.

VM toteaa, että hallitusohjelman mukaisesti Suomi kannattaa sen selvittämistä, että arvonlisäverodirektiivi mahdollistaisi alennetun verokannan soveltamisen digitaalisiin sisältöihin. Arvonlisäverotuksen osalta tulee kuitenkin huomioida se, että vuoden 2015 alusta EU:hun sijoittautuneille kuluttajille myytävien sähköisten palvelujen (digitaaliset mediasisällöt mukaan lukien) verotuspaikka on kaikissa tilanteissa ostajan sijoittautumisvaltio. Toisin kuin sidosryhmien edellä esittämässä tekstissä todetaan, niin verottaminen kattavasti kulutusmaassa varmistaa VM:n näkemyksen mukaan sen, että verokannat eivät heikennä media-alan kilpailukykyä suhteessa kansainvälisiin toimijoihin.

VM:n näkemyksen mukaan on tärkeää, että nyt tehtyä kartoitusta kehitetään ja hyödynnetään myös kansallisesti säädösvalmistelun kehittämistyössä, vaikkakin kyse on esimerkeistä eikä tyhjentävästä listauksesta. Lisäksi keskustelussa tulisi tuoda esiin EU-sääntelyn kehityssuuntauksia.

Allekirjoittajat

Kansainvälisten asioiden sihteeristön päällikkö	Martti Salmi
Finanssisihteeri	Soila Järvenpää