Kuntaliitto
Kommunförbundet

Lausunto

Dnro 1344/03/2015

18.9.2015

Valtioneuvoston kanslia
EU-erityisasiantuntija Henrik Ruso
henrik.ruso@vnk.fi
marja.hiltunen@vnk.fi

Lausuntopyyntönne 1.7.2015

Parempi sääntely / EU-sääntelyn arviointi Suomen kannalta

Valtioneuvoston kanslia on lähettänyt toimenpidepyynnön, jossa pyydetään tarkastelemaan EU-lainsäädäntöä ja komission lainsäädäntöehdotuksia niiden käytännön toimivuuden ja tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta, mukaan lukien hallinnollinen taakka. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää negatiivisiin vaikutuksiin talouskasvun, kilpailukyvyn ja työllisyyden kannalta.

Pyyntö perustuu pääministeri Sipilän hallituksen ohjelmaan, jonka mukaan Suomen EU-vaikuttamisen yhtenä painopisteenä on nykyistä vähäisempi, parempi ja kevyempi sääntely. EU-säännösten toimeenpanossa pidättäydytään kansallisesta lisäsääntelystä.

Tarkastelussa on pyydetty keskittymään seuraaviin näkökohtiin:

1. Ongelmallinen säädös, säännös tai ehdotus artiklan tai artiklaehdotuksen tarkkuudella sekä kuvaus ongelmasta ja sen käytännön vaikutuksista.

2. Arvio siitä, johtuuko ongelma suoraan EU-säädöksestä, sen kansallisesta täytäntöönpanosääntelystä vai sitä koskevasta soveltamiskäytännöstä.

3. Konkreettinen arvio tai ehdotus siitä, miten ongelma voitaisiin parhaiten ratkaista.

Kartoituksen tavoitteena on mahdollisimman tarkasti identifioida säädökset ja säännökset sekä ehdotukset, jotka ovat suomalaisille toimijoille ongelmallisia. Tarkoituksena on kertoa selvityksen tuloksista komissiolle heti alkusyksystä.

Yleistä

Kuntaliitto seuraa tiiviisti Euroopan unionin päätöksentekoa kuntien näkökulmasta ja pyrkii vaikuttamaan päätöksiin siten, että Suomen kuntien toimintaedellytykset ja julkiset palvelut turvataan myös tulevaisuudessa.

EU:ssa joudutaan tekemään tärkeitä päätöksiä talouskasvun aikaansaamiseksi, työllisyyden parantamiseksi ja julkisen talouden kestävyyden varmistamiseksi. Samanaikaisesti EU:n on panostettava ilmastonmuutoksen torjuntaan ja huolehdittava sosiaalisesti kestävästä Euroopasta. Tulevaisuudessa mahdolliset EU:n perussopimusten muutokset sekä talous- ja rahaliiton syventäminen nostavat esiin uudella tavalla esimerkiksi sosiaaliturvaan liittyviä kysymyksiä.

Suuri osa kunnissa tehtävistä päätöksistä kytkeytyy EU:n päätöksentekoon. EU:lla ei ole varsinaista toimivaltaa päättää, miten kuntapalvelut järjestetään. Silti EU:n vaikutus kuntien toimintaan on jatkuvasti kasvanut. Kunnat toimeenpanevat EU:n lainsäädäntöä useilla aloilla, ja toisaalta ne hyötyvät toimivista sisämarkkinoista ja EU:n rahoitusmahdollisuuksista. Kuntaliiton Brysselin-toimisto teki vuonna 2014 selvityksen siitä, missä määrin ja millä aloilla EU vaikuttaa Suomen kuntiin.[1] Selvitys tehtiin tarkastelemalla kuntien lakisääteisiä tehtäviä, analysoimalla eräiden kunnanvaltuustojen esityslistoja ja tutkimalla Helsingin kaupungin toimielinten käsittelemiä asioita. Kaikki tarkastelukulmat johtivat samaan tulokseen: EU vaikuttaa selvästi kuntien toimintaan, jollain tavalla jopa 63 prosenttiin kuntien tehtävistä.

[1] Suomen kunnat ja EU: Missä määrin EU vaikuttaa kuntien toimintaan? Selvitys EU:n vaikutuksesta kuntien lakisääteisissä tehtävissä, kunnanvaltuustojen päätöksenteossa ja Helsingin kaupungin toimielinten päätöksenteossa. Kuntaliitto / Gustafsson 2014.

Kuntaliitto painottaa, että kuntien keskeinen asema Suomen hallinto- ja palvelujärjestelmässä tulee ottaa huomioon Suomen valtion EU-politiikassa. On myös tärkeää, että pohjoismaisen kuntaperusteisin hyvinvointimallin erityispiirteet otetaan huomioon Suomen EU-kannanotoissa. Kunnat joutuvat sopeutumaan ennakoitua hitaampaan talouskehitykseen samalla, kun väestön ikääntyminen aiheuttaa merkittävää kustannusten kasvua. EU:n tasolla kunnille ei tule asettaa uusia velvoitteita, koska kansallisesti joudutaan harkitsemaan hyvinvointipalveluiden supistamista.

Kuntaliitto korostaa, että EU-lainsäädäntöä koskevia valtion kannanottoja valmisteltaessa tulee tehdä huolellinen kuntavaikutusten arviointi yhdessä Kuntaliiton kanssa. EU-kannanmuodostusten valmistelu tulee ottaa osaksi lakisääteistä Kuntaliiton ja valtion neuvottelumenettelyä. Hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus ei lisää kilpailukykyä haittaavaa ylimääräistä taakkaa EU-sääntelyn kansallisessa toimeenpanossa ja vahvistaa Suomen kykyä arvioida EU-sääntelyn taloudellista merkitystä ja oikeudellisia ulottuvuuksia. Hallitusohjelman kirjaus on sinänsä kannatettava, mutta sitä tulee täydentää niin, että kuntavaikutusten arviointi ja Kuntaliiton ja valtion neuvottelumenettely mainitaan erikseen.

Hallituksen EU-linjauksessa todetaan myös, että unionin on noudatettava toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita eli päätökset on tehtävä mahdollisimman lähellä kansalaisia ja että komission on toimittava avoimesti ja kuultava kansalaisia. EU:n tulee keskittyä olennaisimpiin tavoitteisiin, eikä integraatiota ole tarpeen syventää kaikilla integraation aloilla. Nämä kirjaukset vastaavat Kuntaliiton EU-politiikan tavoitteita. Komission kuulemisvelvoitteen tulee kuitenkin koskea myös kuntien ja alueiden edustajia.

Ongelmallinen sääntely

Keskeiset talousinstrumentit

1. Kuntatalouden, erityisesti kuntien investointien huomioiminen vakaus- ja kasvusopimuksen kriteereissä

Ongelma: Paikallishallinto lasketaan mukaan vakaus- ja kasvusopimuksen alijäämä- ja velkakriteereihin, mutta EU:n julkisen talouden arviointikriteerit on laadittu hyvin mekaanisesti riippumatta maiden kirjanpito- ja tilastointijärjestelmistä. Esimerkiksi kuntien kirjanpidon mukainen kuntatalouden ylijäämä 2014 oli noin 2,2 miljardia euroa, kun taas Eurostatille raportoitu julkisyhteisöjen EDP-alijäämä eli kansantalouden tilinpidon mukainen nettoluotonotto paikallishallinnon osalta 1,7 miljardia euroa. Ero on 3,9 miljardia euroa, joka selittyy kertaluonteisista eristä (kuntien yhtiöittämiset) ja investointien jaksottaisesta. Vakaus- ja kasvusopimuksen kriteerit ovat siis osin rajoittamassa kuntia investointeja, vaikka järkeviä investointeja kannattaa, ainakin jossain määrin, toteuttaa velkarahalla.

Mistä johtuu: Vakaus- ja kasvusopimus, erityisesti miten julkisen investoinnit huomioidaan, eli kansantalouden tilinpidon EKT 2010 -uudistus (englanniksi The European System of National and Regional Accounts, ESA 2010). Myös muu EU:n talousohjaus kytkeytyy tähän, mm. talouspolitiikan ohjausjakso. Ongelma johtuu EU-säädöksistä ja niiden soveltamisesta. Kansallinen täytäntöönpano on ihan ok.

Miten voitaisiin parhaiten ratkaista: Lisäämällä joustavuutta vakaus- ja kasvusopimuksen tulkintaan kuntien investointien osalta siten, että investoinnit huomioidaan niiden vaikutusaikana eikä sinä maksuvuonna. Helpointa olisi muuttaa Eurostatin raportointistandardeja (EKT/ESA 2010).

2. Julkisen sektorin arvonlisäverotuksen muuttaminen

Ongelma: Komission joulukuussa 2011 julkaisema arvonlisäveron kehittämisstrategia (KOM (2011) 851 final) ja siihen perustuva kuuleminen toukokuussa 2014. Arvonlisäverostrategian ongelmakohta on *5.2.1 Broadening the tax base, Public bodies,* jossa esitetään tavoitteena laajentaa arvonlisäverotuksen soveltamisalaa periaatteessa kaikkiin julkisiin palveluihin, kuten koulutukseen ja terveydenhuoltoon. Vastaava ajatus sisältyy vuoden 2014 kuulemiseen, jossa esitetään viisi vaihtoehtoista mallia julkisen sektorin alv:n kehittämiseksi. Ääripäänä on ns. täyden veron malli, jossa kaikki palvelut ovat arvonlisäverotuksen piirissä. Tällä olisi erittäin suuria vaikutuksia kuntien talouteen: palveluiden tuottamistapojen edullisuuteen, yksityisen ja julkisen sektorin neutraliteettiin, asiakasmaksuihin sekä kunnan ja valtion välisiin rahavirtoihin.

Mistä johtuu: Komission arvonlisäverostrategia 2011 sekä kuulemisessa 2014 esitetyt kehitysvaihtoehdot. Pääasiassa kansallinen implementointi on toimiva ja vuosien saatossa on saati aika hyvä kotimainen linja arvonlisäveron tulkintatilanteisiin. Yksittäisissä tapauksissa on kuitenkin paikoin on ongelmia: parhaillaan STM:n tulkinta maa- ja metsätalousalan valtiontuen suuntaviivojen (2014/C 204/01) kohdasta (86) uhkaa leikata valtion kunnille maksamia korvauksia maatalouslomituksen järjestämisestä (pieni asia, mutta erittäin ajankohtainen).

Miten voitaisiin parhaiten ratkaista: Jos komissio näkee tarvetta muuttaa julkisen sektorin arvonlisäverosääntöjä, on paras vaihtoehto edetä sektorikohtaisesti ja muuttaa vain niitä kohtia, joissa on havaittu ongelmia. Suomessa arvonlisäverotuksessa on jo huomioitu laajasti kilpailuneutraliteettiin liittyviä tilanteita ja julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä on neutraalia monessa sellaisessa tilanteessa, jossa muualla Euroopassa on havaittu ongelmia. Kuntaliitto vastustaa erityisesti komission esittämää täyden veron mallia, koska tämä on ongelmallinen monen sellaisen kuntapalvelun kannalta, jossa ei ole varsinaista kilpailua julkisen ja yksityisten toimijoiden välillä, kuten viranomaistoiminta tai lakisääteinen koulutus. Suomessa on jo käytössä arvonlisäveron kuntapalautusjärjestelmä, joka perustuu osin kansalliseen verotus- ja oikeuskäytäntöön. Euroopan tasoinen yhtenäinen palautusjärjestelmä ei tämän vuoksi ole kannattava.

3. Kuntien rahoitus EU:n pankkisääntelyssä, erityisesti vähimmäisomavaraisuusaste ongelmallinen

Ongelma: EU:ssa halutaan talouskriisin johdosta alentaa pankkien riskitasoja. Uhkana on, että samoja sääntöjä halutaan mekaanisesti soveltaa kaikkiin luottolaitoksiin. Tämä on ongelmallinen kuntien ja valtion toimintaa rahoittavalla Kuntarahoitukselle. Erityisen ongelmallinen on ollut vaatimus tietyn tason vähimmäisomavaraisuusasteesta, koska kuntien lainat ovat käyttönäössä nollariskisiä ja näin Kuntarahoitus on voinut operoida suhteellisen pienellä omalla pääomalla. Vuonna 2011 komissio ehdotti 3 %:n vähimmäisomavaraisuusastetta, jolloin Kuntarahoitus olisi tarvinnut noin 500 milj. euroa lisää omia pääomia. Komission esitys ei mennyt sellaisenaan läpi, vaan asiaan palataan vuonna 2016 ja vähimmäisomavaraisuusaste voi tulla voimaan vuonna 2018, jolloin prosenttilukukin voi olla jotain muuta.

Mistä johtuu: Luottolaitosdirektiivi (CRD IV) (2013/36/EU) ja EU:n vakavaraisuusasetus (CRR) (575/2013). Kansallisesti tilanne hoidettiin hyvin ja olimme ajoissa vaikuttamassa, mm. VM:n vetämä Kuntarahoitustyöryhmä. Luultavasti Suomen lobbaaminen vaikutti osaltaan siihen, että sitovaa vähimmäisomavaraisuusastetta ei asetettu.

Miten voitaisiin parhaiten ratkaista: Komission on julkaisemassa vähimmäisomavaraisuusastetta käsittelevän raportin vuonna loppuvuodesta 2016, jonka yhteydessä komissio saattaa esittää sitovaa vähimmäisomavaraisuusastetta vuodesta 2018 alkaen. Ensivaiheessa pitää vaikuttaa komission raporttiin. Sitten parlamentin ja neuvoston kautta, jos lainsäädäntöesitys on tulossa.

Erityissääntely

1. Hankintadirektiivit

Hankintadirektiivien (2014/24/EU, 2014/25/EU, 2014/23/EU) uudistuksen keskeisenä tavoitteena oli se, että menettelysäännöt saataisiin yksinkertaisemmiksi ja joustavimmiksi. Kuitenkin sääntely tosiasiassa lisääntyi: saatiin yksi uusi direktiivi ja sen lisäksi artiklat ovat yksityiskohtaisempia ja pidempiä. Lopputulos oli epätoivottava käytännön soveltajien näkökulmasta.

Jo uudistusprosessin aikana useat tahot ehdottivat, että uudistus olisi pitänyt tehdä siten, että pohjaksi olisi otettu vanha erityisalojen hankintadirektiivi. Se olisi ollut tosiasiassa joustavampi ja helpompi soveltaa. Tämä voisi olla konkreettinen ehdotus siitä, kuinka hankintadirektiivejä voitaisiin keventää: joustavammat menettelyt ja kaikki kolme sääntelyä yhteen. Sääntelyn keventäminen EU-tasolla johtaisi ehkä myös siihen, mihin kansallisesti olemme menossa hankintasääntelyn osalta: EU:n perusperiaatteet (avoimuus, tasapuolisuus ja syrjimättömyys, suhteellisuus) korostuvat jatkossa tulkintalinjoissa. Tämä voisi olla toivottava kehitys myös unionin tasolla. Kysymys lienee vain siitä, uskaltaako lainsäätäjä luottaa soveltajaan?

EU-tason hankintasääntelyssä soveltajalle on haastavaa myös hahmottaa ja saada tietoa siitä, mikä on ollut ns. lainsäätäjän tahto. Direktiivit sisältävät esipuheen/johdannon/preambulan, mutta niitä ei välttämättä muuteta siinä vaiheessa, jos parlamentti on hyväksynyt ko. direktiivit ja tehnyt niihin mahdollisesti muutoksia. Näin ollen esipuhe ja varsinaiset artiklat saattavat

jäädä keskenään ristiriitaisiksi. Tämä on omiaan aiheuttamaan tulkintaongelmia siitä, mikä onkaan ollut lainsäätäjän tahto.

Komission tiedonannossa paremmasta sääntelystä (COM (2015) 215 final) on muutamia hyviä ajatuksia hankintasääntelyn keventämisestä jäsenvaltioissa, kuten esimerkiksi se, että komissio kehottaa jäsenvaltioita pidättäytymästä tiukemmasta kansallisesta sääntelystä. Tämä tavoite on kannatettava. Kuitenkin paikallisviranomaisen ja soveltajan näkökulmasta olisi kannatettavampaa, että myös EU-lainsäätäjä pidättäytyisi liian yksityiskohtaisen sääntelyn laatimisesta.

Uusissa menettelydirektiiveissä ollaan jo liian yksityiskohtaisessa sääntelyssä ja myös sellaisessa sääntelyssä, joka ei ole perinteisesti kuulunut hankintalainsäädännön menettelyä koskevaan soveltamisalaan: sääntelyä on lisätty mm. hankinnan suunnitteluvaiheesta sekä sopimuskauden aikaisesta toiminnasta. Myös hankinnan sisältöä koskevat vaatimukset pitäisi täysin rajata menettelylain ulkopuolelle. Uusissa direktiiveissä tätäkin porttia avattiin.

Kannatettavana voidaan pitää myös komission ajatusta kehittää pk-yritysten osallistumista edistävä lomake. Kuitenkin itse lomakekin pitäisi malttaa pitää hyvin yksinkertaisena. Se, että vaihdetaan 20 kpl yhden sivun asiakirjaa yhdeksi 20 sivua sisältäväksi lomakkeeksi, ei tosiasiallisesti kevennä pk-yritysten hallinnollista taakkaa.

2. Valtiontukisääntely

Ongelma: EU:n valtiontukisääntely on jo lähtökohdiltaan monimutkaista: voimassa olevassa sääntelyssä on komission asetuksia, päätöksiä, suuntaviivoja, puitteita ja tiedonantoja.

Sääntely on sisällöltään monimutkaista ja vaikeasti ymmärrettävää, koska konkretia usein puuttuu. Lisäksi osa säännöksistä on pahasti vanhentunutta. Käytännön toimijat eivät aina osaa soveltaa sääntelyä ja ymmärrä niiden velvoittavuutta johtuen erilaisesta oikeudellisesta sääntelypohjasta.

Miten voitaisiin parhaiten ratkaista: Olisi selkeämpää säännellä vain kaikista velvoittavimmat säännöt esim. asetuksella ja sen lisäksi antaa soveltajalle jokin käsikirjamainen opus, jossa sääntöjä konkretisoitaisiin. Tällä saataisiin ainakin muutama tiedonanto ja muu päätös kevennettyä pois "velvoittavien" listalta (vaikka velvoittavia eivät tosiasiassa olekaan, velvoittavuus kun syntyy käytännössä).

3. Potilasdirektiivin toimeenpano

Potilasdirektiivi (2011/24/EU) implementoitiin Suomessa lailla rajat ylittävästä terveydenhuollosta (1201/2013). Siinä hoitoon hakeutumisen korvaus terveyspalveluista rinnastettiin kuten Suomessa annettu yksityinen terveydenhuolto (eli Kela-korvaus). Potilasdirektiivin tilanteissa ihmiset maksavat itse palvelut ulkomailla ja saavat korvauksia jälkikäteen. Vaikka SEUT Artikla 168 antaa jäsenvaltioille valtuudet järjestää ja rahoittaa terveyspalvelunsa itsenäisesti, on komissio tuomassa näin toimia, joilla puututaan jäsenvaltioiden terveydenhuoltoon.

Suomi on saanut kaksi selvityspyyntöä potilasdirektiivin implementoinnista, ensimmäinen koski direktiivin pykälien toimeenpanoa ja toinen henkilölle maksettavien korvausten ja henkilön maksettavaksi jäävän kustannuksia. Komissio ei ole tarkastelemassa terveydenhuoltojärjestelmämme rahoitusta, mutta välillisesti nykyjärjestelmässämme korvausten ja asiakasmaksujen tarkastelulla on yhteys sote-järjestelmämme rahoitukseen, joka on kansallisessa päätäntävallassamme.

Miten voitaisiin parhaiten ratkaista: Ratkaistaanko sote-uudistuksella? Sote-järjestämislaki ja nykyjärjestelmän rahoituksen muutokset vaikuttaisivat myös nk. rajalain korvausmalliin. Kyse on kansallisesta päätöksenteostamme, eikä tällä ole sinällään yhteyttä EU-sääntelyyn tai sen purkamiseen.

4. Työaikadirektiivi

Ongelma: Työ- ja lepoaikojen sekä varallaolon soveltaminen erityisesti päivystysluontoiseen työhön. Kuntien palvelut ovat erittäin työvoimavaltaisia ja kuntien henkilöstömenot ovat noin 20 miljardia euroa, joten pienetkin muutokset ovat kustannuksiltaan merkittäviä.

Mistä johtuu: Työaikadirektiivi ja EU:n tuomioistuinpäätökset.

Miten voitaisiin parhaiten ratkaista: Neuvottelemalla Eurooppa-tasolla (CEEPin kautta)

5. Nitraattidirektiivi (91/676/ETY), lannan levitys

Ongelma: Direktiivi velvoittaa säätämään koko maahan samat lannanlevitysajankohdat. Direktiivi on implementoitu valtioneuvoston asetuksella eräiden maa- ja puutarhataloudesta peräisin olevien päästöjen rajoittamisesta (1250/2014). Suomi on pitkä maa, lannan levitysaikoihin pitää voida soveltaa eri aikoja eri osissa maata. Kansallista asetusta valovavat kunnalliset ympäristönsuojeluviranomaiset.

Mistä johtuu: Nitraattidirektiivi (91/676/ETY)

Miten voitaisiin parhaiten ratkaista: Direktiiviä muuttamalla.

6. Kilpailuneutraliteettia koskevat säännökset koulutuksen ja kulttuurin toimialoilla

Ongelma: EU-tason kilpailuneutraliteettia koskevista säännösten tuominen suomalaisen koulutuksen ja kulttuurin lainsäädäntöön on osoittautunut hankalaksi. Koulutus- ja kulttuuripalvelut (ml. liikunta, nuoriso sekä kirjasto- ja tietopalvelut) ovat kuntien lakisääteisiä tehtäviä ja pääasiassa julkisin varoin (valtio ja kunnat) järjestettäviä palveluja. Palveluilla turvataan kansalaisten perusoikeuksia. Joiltakin osin ko. palveluja tuotetaan myös kilpailuilla la. EU-säännösten soveltaminen tässä tilanteessa on hankala sovittaa kansalliseen toimintaympäristöön ja lainsäädäntöön. Kilpailuneutraliteettia koskevien säännösten soveltamisen vaikeus kansallisella tasolla koskee myös kulttuuripuolen palveluja: mm. liikunta, taiteen perusopetus. On hankalaa, jos mahdollinen yhtiöittämisvelvollisuus jää kunnissa arvioitavaksi. Uudessa kuntalaissa asia on otettu huomioon. Täysin yksiselitteisesti ei voida asiasta säätää, joten kuntien on tietyissä tilanteissa arviointia tehtävä.

Miten voitaisiin parhaiten ratkaista: Parempi arvio kilpailuneutraliteettia koskevien säännösten vaikutuksista julkissektoriin ja säännösten muuttaminen vastaamaan julkissektorin tarpeita.

7. Kirjastot ja digitaalinen aineisto

Ongelma: Keskeinen ongelma liittyy sähköisen aineistojen verokohteluun sekä sähköisen aineiston levittämisoikeuksiin. Verokanta on arvonlisäverodirektiivin (2006/112/EY) mukaan samalla kirjalla sähköisessä muodossa 24 % ja fyysisenä kirjana 10 %.

Mitä voidaan tehdä: Arvonlisäverodirektiiviä muutetaan niin, että sääntely mahdollistaa alennetun verokannan soveltamisen myös digitaalisiin sisältöihin.

8. Julkisten rakennusten energiatehokkuus

Ongelma: Komissio esitti vuonna 2011 (Komission esitys energiatehokkuusdirektiiviksi (KOM/2011/370), että julkisen sektorin tulisi olla edelläkävijä ja peruskorjata vuosittain 3 % julkisten rakennusten pinta-alasta parhaimpaan energiatehokkuusluokkaan. Tämä olisi aiheuttanut kuntasektorille karkeasti arvioiden 600 - 700 milj. euron kustannukset vuosittain. Velvoite ei olisi ollut kovin kustannustehokas Suomen olosuhteissa, jossa rakennuskanta on kohtuullisen uutta ja energiatehokkuus jo valmiiksi kohtuullisen hyvä. Lisäksi esityksessä ei huomioitu vaikutuksia esim. sisäilmanlaatuun. Lopulta neuvoston kanta voitti trilogineuvotteluissa ja sitovaa tavoitetta ei tässä vaiheessa tullut, mutta komissiossa on edelleen vastaavia ajatuksia.

Miten voitaisiin parhaiten ratkaista: Vaikutustenarviointi aikaisessa vaiheessa ja tehokas puuttuminen komission esitysaikeisiin jo varhaisessa vaiheessa. Neuvosto on tässä avainasemassa. Komissio ja parlamentti olisivat hyvinkin valmiita vastaavanlaiseen esitykseen, jos neuvostosta tulisi vihreää valoa.

7. Keskisuurten 1-50 MW polttolaitosten päästörajoitukset (ns. MCP-direktiivi KOM (2013)919)

Ongelma: Direktiivin hiukkaspäästövaatimus on erityisesti olemassa olevien pienimpien, alle 20 MW:n biopolttoaineita lähinnä haketta tai turvetta polttoaineena käyttävien aluelämpöä tuottavien laitosten kannalta ongelmallinen. Esimerkiksi erillisen sähkösuodattimen hankinta-

kustannus voi olla 100 000-150 000 euroa. Vanhojen laitosten varustaminen tällaisilla puhdistimilla voi olla lisäksi tapauskohtaisesti hyvinkin hankalaa. Hiukkaspäästöjen rajoittaminen 1-50 MW laitoskokoluokissa ei juuri paranna ilmanlaatua.

Miten voitaisiin parhaiten ratkaista: Polttolaitosten päästöjen jaottelu luokkiin 1-5 ja 5-50 MW on liian karkea. Päästörajoihin tulisi lisätä uusi, esimerkiksi 5-20 MW oleva luokka. Tämä mahdollistaisi todennäköisesti useampia teknologisia vaihtoehtoja myös hiukkaspäästöjen leikkaamiseen, mikä voisi parantaa kustannustehokkuutta.

8. Jätelainsäädännön uudistaminen

Ongelma: Komission heinäkuussa 2014 julkaisema esitys jätelainsäädännön uudistamisesta (Komission esitys jätelainsäädännön uudistuksesta (KOM(2014) 397 final), tähän liittyvä EP:n mietintö resurssitehokkuudesta: siirtyminen kohti kiertotaloutta (2014/2208(INI)) on monin paikoin ongelmallinen. Uusi komissio veti esityksen pois, mutta on parhaillaan valmistelemassa uutta esitystä. Euroopan parlamentti hyväksyi kiertotaloutta koskevan mietinnön heinäkuussa 2015, johon sisältyy jätelainsäädäntöön liittyviä esityksiä. Keskeisimmät ongelmakohdat: kierrätystavoitteet ovat liian tiukat, raportointivaatimuksia on liikaa, toimeenpanoaika on liian lyhyt, osa määritelmistä on epäselviä, biojätteen erilliskeräys ei Suomessa ole järkevää, kaatopaikkojen täyskielto ei ole realistisesti toteutettavissa lähiaikoina.

Miten voitaisiin parhaiten ratkaista: Komission tulevan esityksen tulee olla riittävän tasapainoinen ja huomioida realistisesti kuntien resurssit. Vuonna 2008 uudistetun jätedirektiivinkin toimeenpano jätehuoltokäytäntöihin on jäsenvaltioissa vielä sisäänajovaiheessa.

9. Green vehicles -direktiivi (Puhtaiden ja energiatehokkaiden tieliikenteen mottoriajoneuvojen edistämiseksi annettu direktiivi 2009/33/EY)

Ongelma: Direktiivi johti hankintalaista erilliseen kansalliseen lakiin (laki ajoneuvojen energia-ja ympäristövaikutusten huomioon ottaminen julkisissa hankinnoissa 1509/2011), jota tulee noudattaa kuljetushankinnoissa. Lain soveltamisala käsittää paitsi ajoneuvojen hankinnan myös henkilöliikenteen kuljetuspalvelujen hankinnan (eli käytettävien ajoneuvojen määrittelyn kuljetushankinnoissa). Tämä johti siihen, että esim. kuntien hankkimissa koulukuljetuksissa jouduttiin tarjouspyynnöissä tämä asia huomioimaan tai hankinta olisi ollut lainvastainen. Tämä toi paljon ongelmia varsinkin pienten kuntien hankkijoille, joilla ei ole näin yksityiskohtaista ajoneuvoteknistä osaamista. Laki tuli voimaan liian nopealla aikataululla ja kunnon ohjeistusta kunnille ei ollut. Laki on johtanut "turhiin" valituksiin hankinnoissa.

Miten voitaisiin parhaiten ratkaista: Hankinnoissa on aina tehtävä markkinakartoitus, eikä liian korkeita vaatimuksia voi asettaa verrattuna markkinoilla saatavilla oleviin ajoneuvoihin verrattuna. Sen vuoksi tällainen direktiivi ei ole oikea tapa vaikuttaa ajoneuvojen päästöihin vaan se pitäisi lähteä ajoneuvojen valmistusta koskevasta sääntelystä siirtymäaikoineen. Julkisille toimijoille ei myöskään pidä asettaa korkeampia vaatimuksia kuin yksityisellä puolella, kun samoilla markkinoilla toimitaan.

10. Yleinen tietosuoja-asetus (KOM 2012 (11) final)

Ongelma: Ehdotettuun tietosuoja-asetukseen on toissijaisuusperiaatteen vastaisesti otettu erittäin yksityiskohtaisia suoraan sovellettavia säännöksiä rekisterinpidosta, henkilötietojen käsittelystä julkishallinnossa sekä julkishallinnon henkilöstörakenteesta. Ehdotettu asetus ei toteuta paremman sääntelyn periaatteita. Suomi ei osallistunut aktiivisesti asetuksen alkumetrien neuvotteluihin. Esityksessä on vasta neuvoston käsittelyssä otettu huomioon pohjoismaiset erityispiirteet kuten julkisuusperiaate. Ehdotetulla sääntelyllä on arviolta 50 - 200 miljoonan euron kustannusvaikutuksia vuositasolla kuntakentällä Suomessa.

Miten voitaisiin parhaiten ratkaista: Varhainen puuttuminen ehdotuksiin, joissa toissijaisuusperiaate tai paremman sääntelyn periaatteita rikotaan. Liittoutuminen muiden Pohjoismaiden kanssa. Yhteinen julkissektorin kannanmuodostus varhaisessa vaiheessa, jotta vaikutuksia voidaan arvioida heti. Suositaan instrumentteja, jotka jättävät kansallista liikkumavaraa. Kansallisessa implementoinnissa pidättäydytään lisäsääntelystä, arvioidaan sääntelyä myös vähentävästi ja tehdään tiiviitä yhteistyötä myös teknisten osaajien kanssa. Kansallinen lainsäädäntö mahdollistaa teknisesti kustannustehokkaita ja kestäviä ratkaisuja. Lainsäädäntötyössä huomioidaan myös hankintanäkökulma.

11. Uimavesidirektiivi (76/160/ETY)

Ongelma: EU:n 25 vuotta vanha uimavesidirektiivi määrittelee liian sidotusti ja yksityiskohtaisesti tarkastusajankohdat ja näytteenottoajankohdat. Direktiivi ei anna mahdollisuutta ottaa huomioon esimerkiksi sääolosuhteita reaaliajassa valvonnan tarveharkinnan mukaan tai synkronoida valvontaa.

Miten voitaisiin parhaiten ratkaista: Direktiiviä uudistamalla ja keventämällä vastaavat kansalliset säännökset.

12. Lajisuojelu EU-tasolla

Ongelma: Luontodirektiivi (92/43/ETY) ei mahdollista kansallista saati paikallista sopeutumisvaraa tai kompensaatiomahdollisuuksia direktiivin liitteen IV lajisuojeluun liittyen (esim. liito-oravat). Liian sidotulla soveltamisella on haitallisia vaikutuksia kestävälle maankäytölle. Direktiiviin liittyvällä vieraslajiasetuksella (KOM 1143/2014) on mittavia kustannusvaikutuksia kunnille. Asetuksen lajilista tulee suoraan EU:sta, eikä kuvaa jokaisen EU-maan tilannetta. Asetus ei myös määrittele ajankohtaa, mihin verrata lajistoa. Asetus tuo mukanaan uusia seuranta-, raportointi ja suunnittelu- ja torjuntavelvoitteita kunnille.

Miten voitaisiin parhaiten ratkaista: Lisätä sekä luontodirektiiviin että vieraslajiasetukseen kansallista tai paikallista (ehkä myös ajallista) liikkumavaraa. Kevennyksiä asetuksen hallinnollisiin vaatimuksiin.

13. EU:n koheesiopolitiikan aiheuttamat ongelmat kunnille ja kuntapohjaisille toimijoille

Yleisenä havaintona EU:n koheesiopolitiikan osalta voidaan todeta että ohjelmakausien vaihtumisen myötä on sääntelyn määrä tasaisesti lisääntynyt. Näkemyksemme on, että sääntelyn yksinkertaistamista on kansallisesti määrätietoisesti jatkettava ja samalla tuettava vahvasti EU:n komission työtä yksinkertaistamisessa.

Suurimmat haasteet EU:n koheesiopolitiikan sääntelyn pohjalta tehtävälle käytännön kehittämistyölle löytyvät lakeja ja asetuksia tarkentavan ohjeistuksen korostuneen tiukasta tulkinnasta ja valituista käytännöistä. Sekä rakennerahastojen että maaseudun kehittämisrahaston ohjelmatyön hallinnon kokonaisuus vaatii edelleen yksinkertaistamista ja suoraviivaistamista, yksittäisten lainsäädännön normien muuttaminen on vain osaratkaisu tilanteeseen. EU:n säädöksiä tiukemmat kansalliset tulkinnat aiheuttavat ylimääräistä hallinnollista työtä kunnissa ja kuntalähtöisissä organisaatioissa (mm. seudulliset kehitysyhtiöt ja maakuntien liitot) niin rakennerahastohankkeiden toteutuksessa kuin rahoituksen myöntämisessä.

Ongelma: Kuntien näkökulmasta uuden ohjelmakauden yksi suurimpia ongelmia on ollut uuden v. 2014 voimaan tulleen asetuksen myötä tehty tulkinta, jossa seudulliset kehittämisyhtiöt on katsottu valtiontuen saajiksi yritysten toimintaympäristön kehittämishankkeissa (*valtioneuvoston asetus valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi 716/2014*). Kyseinen tulkinta on ristiriidassa seudullisten kehittämisyhtiöiden julkisrahoitteisen roolin kanssa ja siitä on luovuttava. Myös yleisemmin kansallista tulkintaa de minimis -tuesta ja sen määräytymisestä tulee lieventää nykyisestään vastaamaan EU-tason tulkintaa sekä vastuuttaa hakija huolehtimaan de minimis-ehdon täyttymisestä.

Mistä johtuu: Kuntien ja maakuntien liittojen näkökulmasta nykyisen rakennerahasto- ja maaseuturahastotoiminnan toteuttamista ja hanketoimintaa hankaloittavat kansalliset säädökset ja ohjeistus jakautuvat kahteen eri tyyppiin: olemassa olevan EU- ja kansallisen tason lainsäädännön tiukempiin tulkintoihin ja ohjeistukseen käytännön toiminnassa ja toisaalta kaksinkertaisiin menettelyihin, jotka lisäävät turhaa työtä varmistettaessa ettei virheitä pääse järjestelmässä syntymään.

Miten voitaisiin parhaiten ratkaista: Tehdään tarvittavat muutokset rakennerahaston ja maaseuturahastotoiminnan implementointisäädöksiin, erityisesti valtioneuvoston asetukseen valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi 716/2014.

Koheesiopolitiikan osalta nostamme esiin alla olevat esimerkit konkreettisista ongelmakohdista:

- osana rakennerahastohankkeen tuen maksatusta hanketoimijalle pitää viranomaisen tarkistaa kilpailutuksen oikeellisuus vaikka laki julkisista hankinnoista pitää jo sisällään muutoksenhaku- ja seuraamusjärjestelmän hankintalain rikkomusten varalle
- Maakuntien liittojen osalta esimerkkinä EU-säädöksiä tiukemmasta ohjaavan ministeriön (TEM) tulkinnasta on rakennerahasto-ohjelmien rahoitusviranomaisen tehtävien eriyttäminen jonka aiheuttamaan hallinnon monimutkaistumiseen on ollut vaikea saada järkeenkäypää perustelua.
- Esimerkkinä suoraan komission asetusten sisältämästä liiallisesta sääntelystä suhteessa toimintaan on nykyisen ohjelmakauden ESR-hankkeille asetettu vaatimus yksityiskohtaisten seurantatietojen keräämisestä hankkeeseen osallistuvien yksittäisten toimijoiden osalta riippumatta siitä, onko kyseessä yhden päivän koulutus vai pitempikestoinen osallistuminen hankkeen toimenpiteisiin.
- tukikelpoinen ALV: TEM on oheistanut, että tuensaajan pitää toimittaa verohallinnon todistus ALV:n jäämisestä tuensaajan lopulliseksi kustannukseksi aina, mikä hidastaa hankkeen rahoittamista ja aiheuttaa hakijataholle ylimääräistä vaivaa (tuensaaja joka tapauksessa hakemuksessa vakuuttaa antamansa tiedot oikeiksi)
- Yritysten rahoitusosuudet katsotaan hankkeissa laajasti hankkeen tuloksi, eikä yksityiseksi maksuosuudeksi. Tulkinta on ymmärrettävissä jos kysymys on yksittäiseen yritykseen erityisesti kohdistuvasta palvelusta, mutta kun kyse on enemmänkin osallistumismaksusta kaikille yhteisesti suunnattuun toimintaan, tuntuu se kohtuuttomalta. Tämä käytännössä nostaa kuntien maksuosuutta tällaisissa hankkeissa. Kuntien kiristynyt talous on jo johtanut tiukkaan linjaan myös hankkeiden kuntarahoituksessa. Kun kuntarahoituksen määrää ei ole mahdollista nostaa, johtaa tulkinta alentuneeseen hankevolyymiin. Vaikutukset kohdentuisivat siis erityisesti kuntiin, joissa taloustilanne on kaikista tiukin ja tarve kehittämiselle suurin.

14. Yritystoiminnan edistämisen pullonkauloja maaseuturahaston osalta

Ongelma: Kunnat korostavat Leader-toiminassa yritystoiminnan edistämistä. Käytettävissä olevat tuki-instrumentit eivät juuri palvele Leader- ryhmien asiakkaita eli erityisesti pieniä maaseudun yrityksiä tai yritystoimintaa aloittavia. Yritystukisäädökset ja erilaiset poisrajaavat säädökset on vaikeasti hallittava "viidakko".

Mistä johtuu: Yksi ongelma on lain ja asetuksen päätoimisuusvaatimus, vähintään yhdelle henkilölle on tultava pääasiallinen toimeentulo tuettavasta yritystoiminnasta. Yritystoiminnan aloittamista miettivät usein ovat palkkatöissä ja suunnitelmissa on aloittaa yritystoiminta ensin pienesti. Tällaiset yrittäjät eivät voi saada tukea. Kuitenkin kaikenlainen uusi yritystoiminta olisi tärkeää, jos haluamme edistää elinvoimaisuutta ja tarjota palveluita. Tuleeko päätoimisuuvaatimus EU-säädöksistä vai kansallisista tulkinnoista?

Toinen ongelmallinen rajoitus on, että yritystukia ei myönnetä yrityksille, joiden tuotteet tai palvelut on suunnattu paikallisille markkinoille. Miten lähipalveluiden tuottamista voidaan edistää, jos juuri näitä paikallisesti toimivia yrityksiä ei voi tukea? Tuleeko vaatimus EU-säädöksistä vai kansallisista tulkinnoista?

Yritysten välisen yhteistyön kehittämiseksi on rahoitusvälineenä yritysryhmähanke, johon tarvitaan vähintään kolmen yrityksen ryhmä. Kun hankkeesta kiinnostunut yritysryhmä on koottu, on vastaan tullut joku rajoite, joka estää tuen myöntämisen tälle yritysryhmälle. Esimerkkinä säädös, joka rajoittaa matkailusektorin yritysryhmän tukea. Matkailusektoria koskee vaatimus, jonka mukaan yritysryhmän kaikkien yritysten on oltava mikroyrityksiä; muilla toimialoilla ryhmässä voi olla mikroyrityksiä tai pieniä yrityksiä. Erityisesti matkailusektorilla olisi hyvä, jos yritysryhmässä olisi yksi isompi veturi. Tuleeko vaatimus EU-säädöksistä vai kansallisista tulkinnoista?

Esimerkkejä hanketoiminnan pullonkauloista maaseuturahaston osalta:

- Teemahanke on Leader-ryhmien työkalu, mutta Mavin ohjeistus tekee sen toteuttamisen raskaaksi (mm. tuensiirtosopimukset). Yksinkertaisuudessaan teemahanke voisi toimia siten, että tuettavat alahankkeet hyväksytään sellaisenaan ja toteuttajalle tuki maksetaan jälkikäteen toteutuksen mukaan? Jos alahankkeilta jää rahaa käyttämättä, voisi rahoittaa varalle hyväksyttyjä hankkeita tai todeta, että hanke ei toteutunut täysimääräisenä. Tällä menettelyllä ei tarvittaisi tuensiirtosopimuksia.

- Myös Lump sum -kustannusmallina on periaatteessa hyvä, mutta sen käyttö kehittämistyössä on ongelmallinen, koska vaatimuksena on, että suunnitelman tulee toteutua 100- pro-

senttisesti eikä sisällön osalta voi hakea muutospäätöstä. Nämä taitavat olla kotikutoisia säädöksiä.

- Leader-ryhmien paikalliset hankkeet ovat usein suhteellisen pieniä rakentamisinvestointeja. Näissä investoinneissa vaaditaan samat asiakirjat kuin suuremmissakin investoinneissa. Näissä hallinnon taakka on suuri verrattuna tuen määrään.

Mitä voitaisiin parhaiten ratkaista: Julkissektorin vaatimukset ja erityisolosuhteet huomioidaan sekä lainsäädäntövaiheessa EU-tasolla että kansallisessa implementoinnissa. Yllä mainittuihin epäkohtiin puututaan kansallisessa lainsäädännössä.

SUOMEN KUNTALIITTO

Hanna Tainio
Varatoimitusjohtaja

Ida Sulin
Lakimies