

## U 40/2016 vp

### **Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi erityistoimien tukemista kuluttajien ja muiden rahoituspalvelujen loppukäyttäjien osallistumisen lisäämiseksi unionin päätöksentekoon rahoituspalvelualalla koskevan unionin ohjelman perustamisesta vuosiksi 2017—2020**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 15 päivänä kesäkuuta 2016 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi erityistoimien tukemista kuluttajien ja muiden rahoituspalvelujen loppukäyttäjien osallistumisen lisäämiseksi unionin päätöksentekoon rahoituspalvelualalla koskevan unionin ohjelman perustamisesta vuosiksi 2017—2020 (KOM(2016) 388 lopullinen) sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 25 päivänä elokuuta 2016

Valtiovarainministeri Petteri Orpo

Lainsäädäntöneuvos Paula Kirppu

**VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE KOMISSION EHDOTUKSESTA EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI ERITYISTOIMIEN TUKEMISTA KULUTTAJIEN JA MUIDEN RAHOITUSPALVELUJEN LOPPUKÄYTTÄJIEN OSALLISTUMISEN LISÄÄMISEKSI UNIONIN PÄÄTÖKSENTEKÖÖN RAHOITUSPALVELUALALLA KOSKEVAN UNIONIN OHJELMAN PERUSTAMISESTA VUOSIKSI 2017—2020**

**1 Ehdotusten tausta ja tavoite**

Euroopan komissio, jäljempänä *komissio*, antoi 15 päivänä kesäkuuta 2016 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi erityistoimien tukemista kuluttajien ja muiden rahoituspalvelujen loppukäyttäjien osallistumisen lisäämiseksi unionin päätöksentekoon rahoituspalvelualalla koskevan unionin ohjelman perustamisesta vuosiksi 2017—2020.

Rahoituspalveluala on keskeinen osa EU:n sisämarkkinoita. Rahoituspalvelualan toimivuuden ja luotettavuuden kannalta ensiarvoisen tärkeää on korkeatasoinen suoja kuluttajille ja muille rahoituspalvelujen loppukäyttäjille, kuten yksityissijoittajille, säästäjille, vakuutusentottajille, eläkerahastosäästäjille, yksittäisille osakkeenomistajille, lainanottajille sekä pk-yrityksille.

Rahoitus- ja talouskriisit ovat horjuttaneet erityisesti kuluttajien ja muiden rahoituspalvelujen loppukäyttäjien luottamusta, minkä vuoksi heidän osallistumista EU:n päätöksentekoon halutaan edistää. Komissio on kuitenkin havainnut, että kuluttajien ja niitä edustavien järjestöjen resurssien ja erityisesti asiantuntemuksen niukkuus hankaloittaa niiden aktiivista osallistumista rahoituspalveluja koskeviin keskusteluihin ja päätöksentekoon EU:n tasolla. Tämän johdosta komissio perusti vuoden 2011 lopussa pilottihankkeen, jonka tarkoituksena oli myöntää avustuksia rahoitusalan asiantuntijakeskuksen kehittämiseksi. Avointen ehdotuspyyntöjen jälkeen toiminta-avustukset vuosille 2012—2015 myönnettiin kahdelle Brysseliin sijoittautuneelle voittoa tavoittelemattomalle järjestölle, Finance Watchille ja Better Financellle. Järjestöjen toimintaan kuului tutkimustyötä, politiikka-analysointia, vaikuttamistoimia ja viestintää. Vuonna 2015 suoritettiin pilottihankkeen arviointi mahdollisten lisätoimien päättämiseksi.

Finance Watch perustettiin vuonna 2011 EU:n avustuksella ja se toimii Belgian lainsäädännön alla. Finance Watch -järjestön jäsenistöön kuuluu muun muassa rahoitusalan ammattiyhdistysliikkeitä ja yhdistyksiä, joilla on liittymäkohtia rahoituspalvelujen käyttämiseen. Ainoat pohjoismaiset järjestön jäsenet ovat Nordic Financial Unions (FNU) ja Norwegian Confederation of Trade Unions. Järjestön asiantuntijatyö (raportit, kannanotot, lehdistötiedotteet) on ollut arvostettua. Arvioinnissa todettiin, että järjestön organisaatio, henkilöstö ja toiminta ovat erittäin merkityksellisiä pilottihankkeen ja valmistelutoimien tavoitteiden saavuttamiseksi. Toisaalta järjestön on todettu olevan jokseenkin tehoton rahoituspalvelujen loppukäyttäjien ja kuluttajien vaikutusmahdollisuuksien parantamisessa.

Better Finance syntyi, kun vuonna 2009 alkoi eurooppalaisten sijoittajien ja osakkeenomistajien liittojen uudelleen järjestely ja nimeäminen. Osakesäästäjien Keskusliitto kuuluu suomalaisena etujärjestönä Better Financen jäsenistöön. Järjestö keskittyy lähinnä kuluttajien, yksittäisten sijoittajien, yksittäisten osakkeenomistajien, säästäjien ja muiden rahoituspalvelujen loppukäyttäjien etuihin jäsenistönsä edun mukaisesti. Järjestön tutkimustoiminta keskittyy suurelta osin eläkkeisiin.

Vuonna 2015 toteutettu arviointi järjestöjen toiminnasta osoitti, että pilottihankkeen ja valmistelutoimen poliittiset tavoitteet olivat yleisesti ottaen saavutettu. EU:n rahoitus on ollut välttämätöntä järjestöjen toiminnan ylläpitämiseksi. Rahoituksen lakkauttaminen nyt pilottihankkeen loputtua johtaisi hyvin todennäköisesti järjestöjen toiminnan loppumiseen tai vähintään supistumiseen. Koska kuluttajien ja muiden rahoituspalvelujen loppukäyttäjien sekä niiden etuja ajavien sidosryhmien osallistumista EU:n päätöksentekoon rahoitusosalalla pidetään edelleen tärkeänä, komissio ehdottaa, että tuensaajien yhteisrahoitusta jatketaan. Komissio pitää EU-rahoitusta ainoana vaihtoehtona sen varmistamiseksi, että pilottihankkeen aikana saadut tulokset ja vaikutukset pysyvät ennallaan. EU:n rahoitus kattaisi 60 prosenttia tuensaajien tukikelpoisista kustannuksista ja loppuosa tuensaajien kustannuksista katettaisiin järjestöjen hankkimalla ulkopuolisella rahoituksella.

## 2 Ehdotusten pääasiallinen sisältö

Kohde ja soveltamisala

Asetusehdotuksen 1 artiklassa esitetään perustettavaksi ajalle 1.1.2017—31.12.2020 EU:n ohjelma, jolla pyritään lisäämään kuluttajien ja muiden rahoituspalvelujen loppukäyttäjien sekä niiden etuja ajavien sidosryhmien osallistumista EU:n päätöksentekoon rahoituspalvelualalla. Ohjelman alaan kuuluvat tutkimustoiminta, tietoisuuden lisääminen ja ohjelman tuensaajien jäsenten välisen vuorovaikutuksen vahvistaminen.

Tavoitteet

Asetuksen tarkoituksena on edistää kuluttajien ja muiden rahoituspalvelujen loppukäyttäjien osallistumista EU:n päätöksentekoon rahoituspalvelualalla ja tiedottaa yleisöä rahoitusalan sääntelyyn liittyvistä kysymyksistä. Vahvistettujen tavoitteiden toteutumista seurataan vuosittaisten toteutumakuvausten ja järjestöjen toimintakertomusten perusteella (2 artikla).

Tuensaajat

Asetuksessa nimetyt tuensaajat ovat Finance Watch ja Better Finance -nimiset järjestöt. Tuensaajien tulee olla valtioista riippumattomia ja voittoa tavoittelemattomia oikeushenkilöitä, jotka ovat riippumattomia toimialasta, kaupasta ja liiketoiminnasta. Niillä ei saa olla muitakaan eturistiriitoja ja niiden on edustettava jäsentensä kautta EU:n kuluttajien ja muiden loppukäyttäjien etuja rahoituspalvelualalla. Mahdollisessa nimettyjen tuensaajien sulautumisessa, syntyy muodostuvasta oikeushenkilöstä ohjelman ainoa tuensaaja. (3 artikla)

Avustukset

Asetuksen tarkoittama ohjelmarahoitus myönnetään tuensaajien työohjelmien perusteella vuosittain hankeavustuksina (4 artikla). Euroopan parlamentti ja neuvosto myöntävät rahoituksen, jonka kokonaismäärä ohjelman aikana (1.1.2017—31.12.2020) on enintään 6 miljoonaa euroa (6 artikla). EU:n yhteisrahoituksen enimmäismäärä on 60 prosenttia tuensaajien tukikelpoisista kustannuksista (7 artikla).

Ohjelman toteutus

Tuensaajien on toimitettava komission hyväksyttäväksi vuosittain ehdotus, jossa kuvataan seuraavalle vuodelle suunnitellut toimet (tutkimustoimet, tietoisuuden lisääminen, vuorovaikutusta vahvistavat toimet). Komissio varmistaa, että rahoitusta käytetään asianmukaisesti sekä tarvittaessa, sääntöjenvastaisuuksia havaittaessa, komissio ryhtyy toimiin muun muassa pe-

rimällä aiheettomasti maksettuja määriä takaisin. Komissiolla, tilintarkastustuomioistuimella ja Euroopan petoksentorjuntavirastolla on valtuudet tehdä ohjelmaan perustuvaan toimintaan liittyviä tarkastuksia. (7—8 artikla)

Komissio antaa viimeistään 12 kuukautta ennen ohjelman päättymistä Euroopan parlamentille ja neuvostolle arviointikertomuksen ohjelman tavoitteiden saavuttamisesta (9 artikla).

### **3 Ehdotuksen vaikutukset**

#### **3.1 Komission vaikutusarviot**

Ottaen huomioon pilottihankkeen ja myöhempien valmistelutoimien äskettäin tehdyn jälkiarvioinnin päätelmät ja kohdennetut kuulemiset, komissio on päättänyt liittää asetuksen oikeusperustaa koskevaan ehdotukseen varainhoitoasetuksen mukaisen ennakoarvioinnin. Tästä syystä vaikutusten arviointia ei ole vielä tehty.

Ehdotetun asetuksen kokonaistalousarvio vuosille 2017—2020 on enintään 6 000 000 euroa.

#### **3.2 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön**

Asetusehdotuksella ei ole vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön.

#### **3.3 Taloudelliset vaikutukset Suomessa**

Asetusehdotuksella ei arvioida olevan merkittäviä suoria taloudellisia vaikutuksia Suomeen eikä valtion talouteen. Asetusehdotuksen taloudellinen vaikutus vuoden 2017 EU-talousarvioon on huomioitu komission ehdotuksessa kyseisen vuoden talousarvioksi. Asetusehdotusta valmisteleavan toimen taloudellinen vaikutus huomioitiin aiempina vuosina EU:n talousarviossa.

Asetusehdotuksen tuet koskevat kahta EU-tasoista kuluttajajärjestöä. Finance Watch -järjestöllä ei ole yhtään suoraa suomalaista jäsenjärjestöä. Better Finance -järjestöllä on yksi suora suomalainen jäsenjärjestö, Osakesäästäjien keskusliitto. Vaikka Finance Watch -järjestöllä ei ole suoraa suomalaista jäsenjärjestöä, kuuden sen jäsenjärjestön jäsenjärjestöissä toimii suomalaisia tahoja. Tällaisia suomalaisia tahoja ovat Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Kuluttajaliitto, Kunta-asunnot Oy, Maan Ystävät ry, Solidaarisuus, Työväen sivistysliitto ja ammattijärjestöistä AKAVA, SAK, STTK sekä Ammattiliitto Pro. Koska suomalaisten toimijoiden edustus on pientä Finance Watch ja Better Finance -järjestöissä, voidaan olettaa, että suomalaisten toimijoiden vaikuttavuus EU-tasoisien kuluttajajärjestöjen toimintaan ei ole suuri.

Asetusehdotuksella voidaan nähdä kuitenkin olevan mahdollisesti epäsuoria vaikutuksia suomalaisiin kuluttajiin ja piensijoittajiin Finance Watch ja Better Finance -järjestöjen ajaessa ja edustaessa rahoitusmarkkinoilla toimivia kuluttajia ja muita pieniä rahoitusmarkkinatoimijoita EU-tasolla. Finance Watch ja Better Finance -järjestöt voivat saada kuluttajien ja muiden piensijoittajien näkökulmaa esille EU-lainsäädäntöehdotuksien valmistelun aikana, jolloin myös suomalaiset kuluttajat ja piensijoittajat hyötyvät oikeuksiensa paranemisesta.

#### **4 Ehdotuksen oikeusperusta ja toissijaisuusperiaate**

##### Oikeusperusta

Komission ehdotus perustuu EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 169 artiklan 2 kohdan b alakohtaan. Oikeusperustan valintaa on perusteltu sillä, että asetusehdotuksen tarkoittama rahoitusohjelma edistää korkeatasoista kuluttajansuojaa ja kuluttajien keskeistä asemaa rahoituspalvelualan sisämarkkinoilla tukemalla ja täydentämällä jäsenvaltioiden politiikkaa ja pyrkimällä varmistamaan, että kansalaiset saavat mahdollisimman paljon hyötyä sisämarkkinoista ja että heidän oikeudellisia ja taloudellisia etujaan käsitellään ja puolustetaan asianmukaisesti tässä yhteydessä.

##### Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate

Komissio katsoo asetusehdotuksen olevan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska ehdotuksen tavoitteita ei voida riittävällä tavalla saavuttaa jäsenvaltioiden toimesta johdun toiminnan laajuudesta ja vaikutuksista. Ehdotuksessa todetaan, että kansallisilla organisaatioilla ei ole riittävää rahoituspalvelualaa koskevaa teknistä asiantuntemusta eikä muita vastaavia organisaatioita ole EU:n tiedossa.

Asetus on sopivin oikeudellinen väline käytettäväksi esillä olevassa asiassa, sillä sen avulla voidaan vahvistaa ohjelma, jolla tuetaan kuluttajien osallistumista unionin päätöksentekoon rahoituspalvelualalla.

Suhteellisuusperiaate toteutuu asetusehdotuksessa komission arvion mukaan, koska asetuksessa ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen edellisen pilottihankkeen ja valmistelutoimen tähänastisten vaikutusten ylläpitämiseksi. Unionin rahoitusta ehdotetaan kahdelle tarkoin määritellylle tuensaajalle, joiden toimintaa, tuotoksia ja vaikutuksia on arvioitu vuonna 2015.

#### **5 Muiden jäsenvaltioiden kannat**

Jäsenvaltioiden kannanmuodostus on vielä kesken. Lähtökohtaisesti kuitenkin jäsenvaltiot suhtautuvat komission ehdotukseen kuluttajien erityistoimien tukemisesta myönteisesti.

#### **6 Ehdotusten käsittely Euroopan unionissa ja kansallisesti**

Ehdotuksen käsittely unionissa on alkanut 11.7.2016 rahoituspalvelutyöryhmän asiantuntijakokouksella. Kokouksessa jäsenvaltioiden kommentteissa nousi esille kysymys ehdotuksen suhteesta EU:n budjettiin ja rahoituskehyksiin, ja miksi asetukset koskevat vain kahta järjestöä. Neuvoston oikeuspalvelu olisi kannattanut oikeusperustana normaalisti käytettyä SEUT 114 artiklaa, koska asetusehdotuksen vaikutukset olisivat ennen kaikkea välilliset, eivätkä varsinaisesti suoraan jäsenvaltioiden toimintaa täydentäviä.

#### **7 Ahvenanmaan toimivalta**

Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 5 luvun 27 §:n perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

#### **8 Valtioneuvoston kanta**

Valtioneuvosto tukee yleisesti asetuksen antamista. Rahoituspalvelujen loppukäyttäjien näkemysten ja tarpeiden esille nostaminen rahoituspalvelualan sääntelyn kehittämisessä on tärkeä

ää, paitsi kuluttajan ja sijoittajan edun turvaamiseksi, myös toimialan ja rahoitusta hakevien eduksi. On tärkeää, että rahoituksen tarjoajat ja hakijat voivat luottaa sääntelyn toimivuuteen ja rahoituspalvelujen tarjontaan. Monipuolinen näkemysten ja etujen huomiointi ja esille nostaminen takaa parhaan lopputuloksen sääntelyn kehittämisessä ja valmistelussa.

Valtioneuvosto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että asetuksessa nimettyjen kahden edunsaajajärjestöjen riippumattomuus on asetettu edellytykseksi yleisellä tasolla, mutta riippumattomuuden valvontaa ei ole järjestetty samalla kattavuudella kuin esimerkiksi asetusehdotuksen 8 artiklassa on ehdotettu säädettäväksi järjestöjen taloudenpidon valvonta. Tuensaajien toimintaa seurataan niiden esittämien vuosittaisten toimintaohjelmien avulla. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että toimintaohjelman tavoitteisiin lisätään edellytys monipuolisesta rahoituspalvelujen loppukäyttäjien edustamisesta.

Lisäksi valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että asetuksen tarkoittaman rahoitusohjelman jakautumisesta kahden nimetyn edunsaajajärjestön kesken ei ole erikseen säädetty. Asetusehdotuksen 7 artiklan mukaan rahoitus myönnetään hankeavustuksina ja enimmillään 60 prosenttia tukikelpoisista kustannuksista katetaan unionin yhteisrahoituksella. Pilottihankkeesta tehdyn selvityksen perusteella EU-tuki jakautui vuosina 2012—2014 siten, että Finance Watch sai taloudellista tukea kyseisinä vuosina 3,04 miljoonaa euroa ja Better Finance 0,9 miljoonaa euroa. Kuitenkin juuri Better Finance -järjestö keskittyy lähinnä yksityisten sijoittajien, yksittäisten osakkeenomistajien, säästäjien ja muiden rahoituspalvelujen loppukäyttäjien etuihin. Finance Watchin toiminta keskittyy selkeästi vuoden 2008 finanssikriisin jälkeiseen finanssialan uudistusohjelman toteuttamiseen. Lisäksi huomattava osa Finance Watchin jäsenjärjestöistä ovat jäsenvaltioissa toimivia työmarkkinajärjestöjä, mukaan lukien finanssialalla toimivien esimiesten etujärjestöjä, eikä tällaisissa järjestöissä kuluttajien etujen ajaminen ainakaan välittömästi ole toiminnan keskeinen tarkoitus. Finance Watch -järjestön tutkimusraportit, vastaukset kuulemisiin ja lehdistötiedotteet ovat olleet arvostettuja ja järjestö on saanut näkyvyyttä tiedotusvälineissä. Järjestön on kuitenkin todettu olevan vähemmän tehokas loppukäyttäjien ja kuluttajien aseman parantamisessa.

Asetusehdotuksen 3 artiklassa on säädetty siltä varalta, että tuensaajat sulautuvat toisiinsa, että syntyvästä oikeushenkilöstä tulee ohjelman edunsaaja. Kun kahden tuensaajajärjestön toiminnan voidaan sanoa selvästi täydentävän toisiaan ja sijoittajien edun tulevan näin parhaiten nostetuksi esille, olisi suotavaa, että tukiohjelman avulla edistettäisiin myös pienemmän etujärjestön elinvoimaisuutta tai muun etujärjestön sijaan tuloa mahdollisen sulautumisen tilanteessa.

Valtioneuvosto yhtyy myös neuvoston oikeuspalvelun esittämään näkemykseen asetusehdotuksen oikeusperustasta ja pitäisi osuvampana käyttää oikeusperustana rahoituspalvelujen yhteydessä normaalisti käytettyä sisämarkkinoiden toiminnan edistämistä koskevaa oikeusperustaa (SEUT 114 artikla).