



Bryssel 15.4.2019
COM(2019) 178 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Parempaa sääntelyä: tilannearvio ja sitoumuksessa pysyminen

{SWD(2019) 156 final}

1. JOHDANTO

Junckerin komission tavoitteena oli tehdä eri asioita eri tavalla¹. Olemme keskittyneet määrätietoisesti kymmeneen poliittiseen painopistealaan ja saaneet aikaan konkreettisia tuloksia eurooppalaisille tärkeimmissä kysymyksissä. Yksi näistä painopistealoista oli demokraattinen muutos. Kuluneella toimikaudella olemme tuoneet paremman sääntelyn periaatteet poliittisen päätöksenteon ytimeen, sillä avoimempi ja osallistavampi näyttöön perustuva politiikan määrittely on keskeisessä asemassa, kun EU:n toiminnan legitimizeettia pyritään parantamaan. Olemme uudistaneet sisäisiä työskentelytapojamme ja suunnitteluprosesseja, jotta sääntelyä voidaan parantaa kaikissa politiikan suunnittelun ja ohjelmasuunnittelun vaiheissa sekä virtaviivaistaa vuotuisia työohjelmia.

Paremmun sääntelyn periaatteiden käyttöönoton taustalla on ollut halu parantaa eurooppalaista hallintotapaa² ja ankkuroida kestävä kehitys osaksi unionin poliittista suunnittelua³ tarkastelemalla taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristövaikutuksia kokonaisuutena. Paremmalla sääntelyllä pyritään ammattimaistamaan kaikki politiikan määrittelyn näkökohdat ja sovittamaan se nykypäivän tarpeisiin. Siinä ei ole kyse epämääräisestä byrokraattisesta menettelystä, vaan tarkoitus on antaa lainsäädäntöä silloin, kun sitä tarvitaan sellaisiin yhteisiin tavoitteisiin pääsemiseksi, jotka voidaan saavuttaa vain yhteisillä Euroopan tason toimilla. Siihen ei liity piilotettuja sääntelyn purkamiseen tähtääviä tarkoituksia. Sääntelyn parantamisessa on kyse myös siitä, että harkitaan vaihtoehtoisia tapoja saavuttaa tuloksia, sillä sääntelyn ei pitäisi koskaan olla itsetarkoitus. EU:n tason toimien olisi aina tuotettava lisäarvoa verrattuna kansallisen, alueellisen tai paikallisen tason toimiin.

Tämä komissio on siis ollut tarvittaessa kunnianhimoinen mutta toiminut hillitysti silloin kun mahdollista. Tarkoituksenamme on ollut tuottaa parempaa tulosta eurooppalaisille ihmisille ja yrityksille. Olemme pyrkineet parantamaan luottamusta unionin toimielimiin. Lisäksi olemme halunneet saada kansalaiset ja sidosryhmät osallistumaan aktiivisesti sen määrittämiseen, mitä unioni tekee, mitä sen pitäisi tehdä tai mitä se voisi tehdä toisin tai jättää tekemättä. Puitteiden luominen avoimuudelle, vastuuvollisuudelle ja näyttöön perustuvalle päätöksenteolle on osoitus komission sitoutumisesta sääntelyn parantamiseen ja toukokuussa 2015⁴ esitettyjen keskeisten toimenpiteiden täytäntöönpanoon, ja sen avulla olemme pystyneet etenemään kohti asetettuja tavoitteita.

Laatikko 1. Toukokuussa 2015 esitetyt sääntelyn parantamiseen tähtäävät keskeiset toimenpiteet

- Parannetaan sidosryhmien osallistumista i) tarjoamalla mahdollisuus palautteenantoon koko toimintapoliittisen syklin ajan, myös ehdotuksista delegoiduiksi säädöksiksi ja täytäntöönpanosäädöksiksi; ii) sitoutumalla varaamaan 12 viikkoa aikaa kuulemiseen kaikkien uusien säädösehdotusten ja arviointien yhteydessä; ja iii) perustamalla uusi verkkopohjainen portaali, josta kaikki sidosryhmät voivat hankkia tietoja uusista aloitteista ja ilmaista mielipiteensä.
- Laaditaan komission henkilöstölle yhdenmetyt suuntaviivat ja kehitetään kattava välineistö paremman sääntelyn soveltamiseen koko toimintapoliittisen syklin ajan.

¹ COM(2014) 910 final: Komission työohjelma 2015 – Uusi alku.

² COM(2001) 428: *Eurooppalainen hallintotapa* – Valkoinen kirja: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex:52001DC0428>

³ COM(2002) 276: *Komission tiedonanto vaikutustenarvioinnista*: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0276:FIN>

⁴ COM(2015) 215 final: *EU-agenda: paremmalla sääntelyllä parempiin tuloksiin*: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=COM:2015:0215:FIN>

- Uusitaan sitoumus voimassa olevan lainsäädännön arvioimiseksi ennen muutosten ehdottamista ("arvioidaan ensin").
- Kaikkien vaikutustenarviointien ja muiden merkittävien arviointien laadun arvioi riippumaton sääntelyntarkastelulautakunta. Sen muodostaa seitsemän kokoaikaista jäsentä, jotka eivät osallistu politiikkojen laadintaan ja joista kolme on nimetty EU:n toimielinten ulkopuolelta.
- Sitoudutaan uudelleen⁵ varmistamaan järjestelmällisesti yksinkertaistamis- ja tehostamismahdollisuudet, kun voimassa olevaa lainsäädäntöä tarkistetaan, vaarantamatta sen tarkoitusta.
- Tarjotaan komissiolle REFIT-foorumin avulla alhaalta ylöspäin suuntautuvaa tukea edellä mainittuun tehtävään.
- Ehdotus, jonka pohjalta tehtiin 13. huhtikuuta 2016 uusi Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen toimielinten sopimus paremmasta lainsäädännöstä⁶

Komissio on antanut tiedonantoja, joissa esitetään viime vuosina saavutetut tulokset⁷, sekä julkaissut vuodesta 2017 lähtien vuosittain sääntelytaakan keventämistä käsittelevän selvityksen⁸.

Kaavio 1. Katsaus parempaa sääntelyä koskeviin toimiin vuosina 2015–2018



Nyt on aika tarkastella, miten paremman sääntelyn eri välineet ja prosessit ovat toimineet käytännössä. Tavoitteena on ollut yksilöidä, mikä toimii hyvin, mikä on ongelmallista ja missä on eniten opittavaa. Kaiken kaikkiaan kokemukset ovat myönteisiä: sääntelyn parantaminen on parantanut politiikan laadintaa, ja se tulisi säilyttää komission työskentelytapojen ytimessä myös jatkossa. Parantamisen varaa kuitenkin on yhä, ja siksi

⁵ Komission työohjelmassa vuodelle 2017 sitouduttiin toimimaan näin aina, kun voimassa olevaa lainsäädäntöä tarkistetaan. Näin jatkettiin toukokuun 2015 paketin yhteydessä tehdyn sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevan ohjelman (REFIT) alustavan vahvistamisen viitoittamalla tiellä.

⁶ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)&from=FI](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&from=FI)

⁷ COM(2017) 651 final: *Paremmen sääntelyn agendan toteuttaminen: Parempia ratkaisuja ja parempia tuloksia*; ja COM(2016) 615 final: *Parempi sääntely: paremmilla tuloksilla saadaan aikaan vahvempi unioni*. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/FI/COM-2017-651-F1-FI-MAIN-PART-1.PDF> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0615&from=EN>

⁸ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_fi

olemme yksilöineet osa-alueet, joihin on kiinnitettävä erityistä huomiota, kun tulevista parannuksista keskustellaan laajemmin. Parannukset edellyttävät kaikkien niiden tahojen, jotka osallistuvat politiikkaratkaisujen suunnitteluun ja toteuttamiseen, päättäväisempiä yhteistoimia.

Tilannearvion yhteydessä on perehdytty kirjallisuuteen, järjestetty julkinen kuuleminen ja kysytty mielipidettä muista toimielimistä ja elimistä sekä niiltä komission osastoilta, joiden päivittäiseen työhön parempi sääntely kuuluu kiinteästi. Huomioon on otettu myös toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista tarkastelevan työryhmän (jäljempänä 'työryhmä') päätelmät⁹ ja komission näiden päätelmien pohjalta antamat sitoumukset¹⁰.

Haluamme kiittää sidosryhmiä, joiden osallistuminen tilannearvioon toi runsaasti palautetta siitä, miten parempi sääntely toimii tällä hetkellä. Tilannearvion tarkemmat tulokset esitetään tähän asiakirjaan liitettyssä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa¹¹. Tässä tiedonannossa esitellään aluksi saatuja kokemuksia yleisellä tasolla, minkä jälkeen käsitellään tarkemmin niitä paremman sääntelyn osa-alueita, joilla on vielä parannettavaa.

2. YLEISLUONTOISIA HAVAINTOJA

Yleisesti tunnustetaan, että vuodesta 2015 on tapahtunut monenlaista edistystä. Myös siitä ollaan yleisesti yhtä mieltä, että sääntelyn parantamisen halutaan edelleen sisältyvän kiinteästi komission työskentelytapaan, ja komission halutaan jatkossakin pysyvän sääntelyn edelleen parantamiseen tähtäävässä sitoumuksessaan.

Vaikka yksittäisiä huolenaiheita on esitetty, sidosryhmissä ollaan laajasti tätä mieltä. Asiaan suhtauduttiin aiemmin kärjistetympin, kun taas nykyinen näkökulma kuvastaa komission paremman sääntelyn järjestelmän kokonaisvaltaista ja tasapainoista luonnetta. Komission henkilöstölle osoitettuun kyselyyn vastanneet pitivät useita paremman sääntelyn välineitä ja periaatteita oikeanlaisina ja esittivät monia hyödyllisiä ehdotuksia, jotka otetaan huomioon mietittäessä, miten paremman sääntelyn välineitä ja niiden käyttöä voidaan jatkossa parantaa. Myös kirjallisuuskatsauksen¹² perusteella asiantuntijayhteisö suhtautuu myönteisesti siihen, että komissio on sitoutunut vahvemmin näyttöön perustuvaan politiikan laadintaan, paremman sääntelyn suuntaviivoissa ja välineissä annettuihin ohjeisiin, "arvioidaan ensin" -periaatteen tuomaan lisäarvoon sekä siihen, että mahdollisuuksia osallistua EU:n päätöksentekoon on tarjolla huomattavasti aiempaa enemmän. Vuonna 2018 OECD:n vertailevassa analyysissä tarkasteltiin paremman sääntelyn järjestelmiä OECD-maissa¹³ ja todettiin, että komission

⁹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_fi.pdf

¹⁰ COM(2018) 703: *Toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen aseman vahvistaminen EU:n päätöksenteossa.*

¹¹ SWD(2019) 156.

¹² Listorti G., Basyte Ferrari E., Acs S., Munda G., Rosenbaum E., Paruolo P., Smits P. (2019). *The debate on the EU Better Regulation Agenda: a literature review*, EUR 29691 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019, ISBN 978-92-76-00840-8, doi:10. 2760/46617, JRC116035

¹³ <http://www.oecd.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm>

vuonna 2015 esittämät uudistukset ovat tuoneet mukanaan merkittäviä parannuksia. Kaiken kaikkiaan komission sääntelypolitiikka on nyt OECD-maiden parhaimmistoa¹⁴.

Tilannearviosta käy ilmi, että parempaa sääntelyä arvostetaan ja että sitä halutaan soveltaa edelleen ja parantamista halutaan jatkaa. *Sääntelyn parantaminen on itse asiassa entistäkin perustellumpaa.* Totuudenjälkeisessä maailmassa disinformaatio, sosiaalisen median kuplat ja suoranainen propaganda yhdessä heikentävät demokraattiseen keskusteluun perustuvaa rakennetta ja tieteellisen asiantuntemuksen painoarvoa. Tässä ympäristössä näyttöön perustuva politiikan laadinta ei ole vain menneisyyden painopiste tai jokapäiväinen käytäntö, vaan se on ratkaisevan tärkeää tulevaisuudelle.

Paremmen sääntelyn välineitä käytetään alati muuttuvassa maailmassa, jossa syntyy jatkuvasti uusia haasteita ja painopistealoja. Ilmastotavoitteiden ja YK:n kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamisella on entistä suurempi kiire. Samaan aikaan teknologian muutosvauhti kiihtyy. Tässä yhä monimutkaisemmassa maailmassa on entistä tärkeämpää ymmärtää monialaisia vaikutuksia ja havaita synergiamahdollisuudet, jotta voidaan kehittää ja panna täytäntöön asianmukaisia poliittisia ratkaisuja kaikissa vaiheissa arvioinnista täytäntöönpanoon. On esimerkiksi tärkeää, että sääntely edistää ja samanaikaisesti hyödyntää innovointia ympäristön, talouden ja EU:n kansalaisten eduksi. On myös tärkeää edistää EU:n lainsäädännön digitaalista ulottuvuutta. Muun muassa nämä muutokset asettavat haasteita nykyiselle tavalle laatia politiikkoja ja esittää komission ehdotusten tueksi vaikutustenarvioinneista ja muista arvioinneista saatua näyttöä.

Paremmen sääntelyn periaatteiden tulisi olla kiinteä osa minkä tahansa sellaisen julkisen elimen toimintakulttuuria, jolle on uskottu sentyyppisiä tehtäviä kuin Euroopan komissiolle. Tilannearvion tuloksista ja etenkin henkilöstön haastatteluista käy selkeästi ilmi, että *tällainen kulttuurimuutos on viime vuosina saanut sijaa komissiossa. Tämä muutos ei kuitenkaan ole vielä peruuttamaton.* Varmistaakseen tämän viimeisen vaiheen toteutumisen Euroopan komission on vielä hyvän aikaa painotettava sekä sisäisesti että ulkoisesti paremman sääntelyn merkitystä.

Paremmen sääntelyn välineiden ja menettelyjen tehtävänä on tukea poliittista päätöksentekoa, ei siis korvata sitä. Niillä pyritään ennen kaikkea tarjoamaan paras mahdollinen perusta oikea-aikaisille ja järkeville politiikkaa koskeville päätöksille. Tämän toteutuminen käytännössä voi toisinaan olla haastavaa, sillä uusia ja kiireisiä politiikkatarpeita nousee jatkuvasti esiin ja paremman sääntelyn prosessit vievät aikaa. Käytännössä onkin tarvittu joitakin mukautuksia ja poikkeuksia parempaa sääntelyä koskeviin menettelyihin, ja realistisesti tarkasteltuna näin joudutaan tekemään myös tulevaisuudessa. Komissio on pyrkinyt minimoimaan yleisistä arviointia, julkista kuulemista ja vaikutustenarviointia koskevista säännöistä tehtävien poikkeusten määrän ja perustelemaan tehdyt poikkeukset selkeästi ja avoimesti ulkopuolisille. Se on myös tehnyt parhaansa noudattaakseen paremman sääntelyn periaatteita näissä erityistilanteissa mahdollisuuksien mukaan. Tilannearvio osoittaa, että tämä on suurelta osin toteutunut, ei kuitenkaan aina. Suunnittelua ja tiedotusta on perusteltua tehostaa mahdollisuuksien mukaan aloitteisiin liittyvien paremman sääntelyn näkökohtien osalta.

Paremmen sääntelyn käytännöt eivät ole ilmaisia. Poliittisen menettelyn muotovaatimusten vuoksi aloitteen laatimiseen on varattava enemmän aikaa sekä taloudellisia ja

¹⁴ OECD:n aiempaan arviointiin (ennen vuoden 2015 paremman sääntelyn pakettia) verrattuna komissio on noussut OECD:n kärkeen sidosryhmien osallistumisessa. Lisäksi komissio yltää kolmannelle sijalle vaikutustenarviointitoimissa, joita sen katsotaan parantaneen ja tarkentaneen. Myös arvioinneissa komissio on kohentanut asemiaan ja noussut neljänneksi. Näillä kolmella osa-alueella mikään maa tai assosioitunut maa ei saa komissiota parempaa pistemäärää.

henkilöresursseja, ennen kuin se voidaan toimittaa hyväksyttäväksi. Tästä investoinnista saatavat hyödyt ovat kuitenkin kustannuksia suuremmat: parempi sääntely auttaa lainsäätäjiä tekemään nopeammin ja vankemmin perusteltuja päätöksiä komission lainsäädäntöehdotuksista. Kustannusten on kuitenkin oltava oikeasuhteisia. Tilannearvion havaintojen pohjalta voidaan päätellä, millä tavoin paremman sääntelyn prosesseja voitaisiin tehostaa vaarantamatta niiden perimmäistä tarkoitusta. Meidän on tunnistettava, jaettava ja hyödynnettävä tehokkaammin se kokemus ja asiantuntemus, jota sekä komission henkilöstöllä että sääntelyntarkastelulautakunnalla on.

Tilannearvio on jälleen kerran vahvistanut sen, että paremman sääntelyn onnistuminen edellyttää yhteistyötä. Sitä mukaa kun komission käyttämät välineet ja prosessit kehittyvät, edistystä tapahtuu jatkossa yhä useammin osa-alueilla, joita komissio voi tukea muttei toteuttaa yksin. Tilannearvio osoitti esimerkiksi selkeästi, että arvioinnin laatu on suoraan yhteydessä siihen, ovatko lainsäätäjät ja jäsenvaltiot päässeet yhteisymmärrykseen arvioinnin parhaasta ajankohdasta, tulosten mittareina käytettävistä indikaattoreista ja puitteista ja siitä, millä tavoin tarvittavat seurantatiedot kerätään tehokkaasti. Myös vaikutustenarviointien käyttökelpoisuus ja merkityksellisyys määräytyy sen mukaan, arvioidaanko myös komission ehdotuksiin tehtyjen merkittävien tarkistusten vaikutusta, kuten lainsäätäjät ovat sitoutuneet tekemään, jos se on tarkoituksenmukaista ja tarpeen.¹⁵ Komission yksinkertaistamiseen tähtäävien toimien hyöty riippuu siitä, mitä säännöksiä lainsäätäjät hyväksyvät ja millaisia valintoja jäsenvaltiot tekevät täytäntöönpanon suhteen. Julkisten kuulemisten tavoittavuuteen vaikuttaa se, kuinka aktiivisesti muut toimielimet sekä kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason hallinnot osallistuvat prosessiin. On siis perusteltua lisätä yhteistyötä kaikilla mainituilla osa-alueilla.

3. ERITYISKYSYMYKSIÄ JA POHDITTAVAA TULEVAA VARTEN

3.1. Avoimuutta politiikan laadintaan

Tämän komission keskeisenä tavoitteena on ollut lisätä eurooppalaisten ja kansalaisyhteiskunnan osallistumista politiikan laadintaan. Olemme tehneet merkittäviä panostuksia tätä edistäviin välineisiin ja mahdollistaneet sidosryhmien osallistumisen toimintapoliittisen syklin kaikkiin vaiheisiin. Olemme vaatineet julkisen kuulemisen toteuttamista kaikissa vaikutustenarvioinneissa ja muissa arvioinneissa sekä lisänneet merkittävästi kaikille EU:n virallisille kielille käännettävien julkisten kuulemisten määrää. Uusi ”Kerro mielipiteesi”¹⁶ -sivusto on keskitetty verkkopohjainen palvelu, jossa kaikki kiinnostuneet saavat tietoa komission politiikan laadinnasta ja voivat esittää huomautuksia ja näkemyksiä tai muita tietoja.

Nämä toimenpiteet näyttäisivät lisänneen sidosryhmien osallistumista. Sivustolla on ollut vuosittain yli 800 000 kävijää. Julkisiin kuulemisiin keskimäärin saatavien vastausten ja palautteen määrä vaihtelee suuresti, mutta määrät ovat yleisesti kasvussa. Osa 1. tammikuuta 2015 alkaneella ajanjaksolla toteutetuista kuulemisista on herättänyt erittäin laajaa kiinnostusta¹⁷.

¹⁵ Ks. parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinten välisen sopimuksen 15 kohta.

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_fi

¹⁷ Esimerkiksi vuonna 2018 järjestettyyn kuulemiseen EU:n [kesäaikasäännöksistä](#) saatiin 4,6 miljoonaa vastausta; vuonna 2016 järjestettyyn kuulemiseen [EU:n luontolainsäädännöstä](#) saatiin 550 000 vastausta ja vuoden 2017 kuulemiseen [yhteisestä maatalouspolitiikasta](#) yli 300 000 vastausta.

Laatikko 2. Delegoitujen säädösten luonnosvaiheen palautemekanismi: esimerkki

Uusiutuvaa energiaa koskevan direktiivin (EU) 2018/2001 säännöksillä vahvistetaan bioenergian kestävyyskriteerejä, joihin kuuluu muun muassa biopolttoaineiden tuotannon vaikutus epäsuoraan maankäytön muutokseen. Komissio käytti toimivaltaansa ja antoi delegoidun säädöksen, jossa vahvistetaan erityiskriteerit, joilla määritetään, onko biopolttoaineeseen liittyvä epäsuoran maankäytön muutoksen riski suuri vai pieni. Tavattuaan useita sidosryhmiä, asiantuntijoita ja kolmansien maiden edustajia komissio viimeisteli ehdotuksensa delegoiduksi säädökseksi ja julkaisi sen neljän viikon palautejakson ajaksi. Tämän tehokkaan kuulemismenettelyn ja saadun runsaan palautteen perusteella komissio päätti muuttaa delegoidussa säädöksessä useita merkittäviä parametreja.¹⁸ Muutokset koskivat pääosin sellaisten biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden sertifiointikriteerejä, joista aiheutuu vähäinen epäsuoran maankäytön muutoksen riski, ja muutoksilla haluttiin välttää mahdolliset aukot säännöksissä ja ehkäistä säännösten väärinkäyttö.

OECD:n vertailevassa arvioinnissa komission sidosryhmien osallistumista koskeva järjestelmä oli vertailluista paras vuonna 2018¹⁹. Komission omaan julkiseen kuulemiseen saaduissa vastauksissa yksilöitiin kuulemiset ja avoimuus osa-alueiksi, joilla on edistytty eniten vuoteen 2015 verrattuna. Toisaalta avoimuus ja kuulemiset mainittiin myös osa-alueiksi, joilla on eniten parannettavaa tulevaisuudessa. Yleisesti katsotaan, että järjestelmä on edistyskellinen, mutta sen koko potentiaalia ei hyödynnetä.

Julkinen kuuleminen osoitti, että mahdollisuus osallistua komission politiikan laadintaan tunnetaan edelleen suhteellisen heikosti. Komissiolta odotetaan myös avoimempaa raportointia julkisten kuulemisten tuloksista ja palautepyynnöistä sekä siitä, miten niitä on hyödynnetty. Tämä tarve nousi esiin myös kirjallisuuskatsauksessa. Työryhmä nosti myös esiin sen, että on haastavaa saada tietoa unionin alueen paikallis- ja alueviranomaisten näkemyksistä. Sitten alueiden komitea on aloittanut alueellisten keskustusten verkosto (RegHub) -kokeiluhankkeen, jotta EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoa voidaan arvioida käytännön tasolla²⁰.

Komissio aikoo lisätä yhteistyötä alueiden komitean, Euroopan talous- ja sosiaalikomitean, jäsenvaltioissa sijaitsevien komission edustustojen, kansallisten viranomaisten ja muiden etujärjestöjen kanssa lisätäksään yleistä tietoisuutta siitä, millä tavoin komission politiikan laadintaan on mahdollista osallistua. Etenkin aiotaan selvittää, millä tavoin voidaan houkutella lisää ihmisiä tilaamaan sähköposti-ilmoitukset uusista kiinnostavista aloitteista ja kuulemisista komission ”Kerro mielipiteesi” -sivustolla.

Komissio on myös tietoinen siitä, että kuulemiset vaativat sidosryhmiltä resursseja. Mitä laadukkaampia kyselylomakkeita kuulemisissa käytetään ja mitä selkeämmin kerrotaan siitä, miten tulokset otetaan huomioon, sitä todennäköisemmin sidosryhmät näkevät oman

¹⁸ C(2019) 2055 final, komission delegoitu asetus, annettu 13 päivänä maaliskuuta 2019, direktiivin (EU) 2018/2001 täydentämisestä siltä osin kuin on kyse suurta epäsuoran maankäytön muutoksen riskiä aiheuttavien raaka-aineiden, joiden tuotantoalue on laajentunut merkittävästi paljon hiiltä sitovalle maalle, määrittämisestä sekä vähäistä epäsuoran maankäytön muutoksen riskiä aiheuttavien biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden sertifiointista.

¹⁹ OECD (2018), OECD Regulatory Policy Outlook 2018, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>.

²⁰ <https://cor.europa.eu/en/engage/Pages/network-regional-hubs-implementation-assessment.aspx>

osallistumisensa arvokkaana ja haluavat osallistua uudestaan. Komission panostus laadukkaaseen kuulemisprosessiin tuottaa myös monipuolisesti vastauksia.

Kun komission julkisen kuulemisen mekanismia parannetaan edelleen, keskeisiä keinoja ovat tarkoin laaditut kuulemisstrategiat²¹, joissa hyödynnetään monenlaisia kuulemisvälineitä ja tiedotetaan sidosryhmille laajemmin osallistumismahdollisuuksista. Lisäksi on parannettava kuulemisasiakirjoja ja hyödynnettävä sidosryhmien kuulemisten tuloksia paremmin. Komission olisi pohdittava sitä, miten julkisten kuulemisten ja raportoinnin laatua voidaan parantaa ja valvoa. Jotta voidaan varmistaa, että kuulemisen vaatimukset ovat edelleen oikeasuhteisia tavoitteisiin nähden, voi olla tarpeen arvioida uudelleen, koituuko joistakin nykyisistä vaatimuksista varsinaista lisäarvoa.

3.2. Parempaa politiikkaa paremmilla välineillä

Vaikutustenarvioinnit, muut arvioinnit, tukivälineet (mukaan lukien paremman sääntelyn suuntaviivat ja välineistö) ja sääntelyntarkastelulautakunnan suorittama riippumaton laadunvalvonta ovat keskeisiä välineitä, joiden avulla näytöstä ja sidosryhmien panoksesta tehdään objektiivinen analyysi poliittisen päätöksenteon tueksi.

Julkinen kuuleminen ja komission henkilöstöltä saatu palaute puolsivat selkeästi tällaista näyttöön perustuvaa politiikan laadintaa, ja niissä suhtauduttiin yleensä myönteisesti siihen, millä tavoin komissio on kehittänyt välineitään. Tästä kehitystyöstä kerrotaan sääntelyntarkastelulautakunnan vuosikertomuksissa. Myös lainsäätäjät, Euroopan tilintarkastustuomioistuimien ja muut EU:n toimielimet sekä OECD suhtautuvat parannuksiin myönteisesti. Lisäksi useissa riippumattomissa selvityksissä on esitetty myönteisiä näkemyksiä²². Useimmiten näkemyksissä nostetaan kuitenkin esiin myös puutteita ja parannusehdotuksia.

Vaikutustenarviointit

Vaikutustenarviointien pääasiallisena tarkoituksena on tuottaa tietoa komission poliittisen päätöksenteon tueksi. Niiden avulla perustellaan unionin toimien tarve ja tuottama lisäarvo, esitetään tiedot siitä, keihin toimet vaikuttavat ja miten, sekä varmistetaan, että taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristövaikutukset otetaan huomioon kokonaisuutena. Vaikutustenarvioinneista keskustellaan nykyään aina Euroopan parlamentin ja neuvoston käsitellessä komission ehdotuksia. Lainsäädäntömenettely helpottuu, kun poliittisten valintojen taustalla olevaa näyttöä ja niiden vaikutuksia ymmärretään paremmin. Vaikutustenarviointit ovat myös tärkeä viestintäväline EU:n toimien legitimitetin kannalta, sillä niissä käydään läpi komission ehdotusten sisältö ja se, millä tavoin komissiossa on painotettu valintojen pohjana olevaa näyttöä.

Vaikutustenarviointi ei kuitenkaan ole tarpeen kaikissa aloitteissa. Joissakin tapauksissa siitä ei olisi hyötyä²³, ja toisissa se taas ei edes mahdollinen. Vuosina 2015–2018 komission työohjelmaan sisältyneistä lainsäädäntöehdotuksista²⁴ 8,5 prosentissa ei tehty

²¹ Yksiköillä on käytössään monenlaisia kuulemisvälineitä niin julkisia kuin kohdennettuja kuulemisia varten. Kuulemisstrategian tarkoituksena on laatia toteutussuunnitelma tehokkaaseen ja toimivaan kuulemismenettelyyn. Tätä varten on määritettävä kuulemisen laajuus ja tavoitteet sekä kartoitettava sidosryhmät, suunnitellut kuulemistimet ja niiden ajankohta ja kielivalikoima.

²² Ks. SWD(2019) 156, etenkin 4 jakso.

²³ Paremman sääntelyn välineiden yhteydessä komissio on laatinut tarkat ohjeet siihen, milloin vaikutustenarviointia tarvitaan (Paremmien sääntelyn välineistön väline 9). https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-9_en

²⁴ Liite 1 ja liite 2: komission työohjelmiin sisältyvät ehdotukset.

vaikutustenarviointia, vaikka sellaista olisi kenties odotettu²⁵. Tämä osuus on suurempi kuin komissio olisi halunnut, mutta siinä on huomioitava vallitseva poliittinen tilanne ja tarve reagoida tilanteisiin esimerkiksi maahanmuuton ja turvallisuuden alalla nopeasti. Aina tulee vastaan poikkeustilanteita, joissa poikkeukset ovat perusteltuja, mutta komission on silloin viestittävä tilanteesta ja selitettävä syyt mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.²⁶ Tällaisissa tapauksissa komissio aikoo varmistaa, että sen ehdotuksiin liitetyissä komission yksiköiden valmisteluasiakirjoissa tai asianmukaisesti syvennetyissä perusteluosissa esitetään järjestelmällisesti saatavilla olevat tiedot ja mahdollisimman kattava analyysi muista vaihtoehtoista. Silloin kun vaikutustenarviointia ei ole tarkoitus toteuttaa, asiasta tiedotetaan yleisölle etenemissuunnitelman avulla. Siksi on tärkeää lisätä tietoisuutta etenemissuunnitelmista ja huolehtia, että ne julkaistaan pian.

Toinen keskeinen kysymys liittyy vaikutustenarviointien perusteellisuuteen ja raportoinnin luettavuuteen. Sidosryhmät toivovat vaikutustenarvioinneilta aiempaa parempaa käyttäjäystävällisyyttä mutta myös eri vaikutusten syvempää analyysiä. Nämä kaksi erisuuntaista tavoitetta on saatava tasapainoon. Kokemuksista nousee kuitenkin esiin kaksi asiaa.

Ensinnäkin vaikutustenarvioinneissa esitetyt toissijaisuutta koskevat arvioinnit ovat usein melko ylimalkaisia sekä liian juridisia ja muodollisia. Ne ovat myös irrallaan eri politiikkavaihtoehtojen oikeasuhteisuutta koskevista arvioinneista. Komissio on jo vastannut myöntävästi työryhmän antamiin suosituksiin tämän ongelman ratkaisemiseksi²⁷ ja sitoutunut käyttämään työryhmän esittämää yhteistä arviointitaulukkoa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen arvioinnissa vaikutustenarviointien, perustelujen ja parempaa sääntelyä koskevien ohjeiden yhteydessä.

Toiseksi riittävää analyysitarkkuutta määritettäessä on syytä ottaa huomioon, kuinka merkittäviä vaikutuksia on odotettavissa ja millä tavoin saatavilla olevat tiedot ja käytettävissä oleva aika ja voimavarat rajoittavat analyysin perusteellisuutta. Toisaalta on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että vaikutustenarviointiprosessi säilyy tasapainoisena ja kattavana.

Arvioinnit

Arvioinnit ovat yksi paremman sääntelyn peruspilareista. Arviointien avulla voimme varmistaa, että EU:n lainsäädäntö ja rahoitusohjelmat tuottavat haluttua tulosta ja ovat hyödyllisiä ja tarkoituksenmukaisia. Niissä tunnistetaan ongelmia ja niiden syitä. Tätä tietoa puolestaan hyödynnetään vaikutustenarvioinneissa ja lopulta ehdotuksissa, jolloin voidaan päästä parempaan lopputulokseen. Arvioinnit tuottavat myös näyttöä, jota tarvitaan yksinkertaistamiseen ja tarpeettomien kulujen karsimiseen vaarantamatta toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamista. Komissio otti vuonna 2015 käyttöön kaikissa arvioinneissa sovellettavan yhteisen lähestymistavan ja sitoutui järjestelmällisesti arvioimaan lainsäädännön ennen tarkistuksen ehdottamista. Vuoden 2018 loppuun mennessä komissio oli tehnyt 259 arviointia. Noin kolmeen neljästä lainsäädännön tarkistusta koskevasta vaikutustenarvioinnista on nyt liitetty voimassa olevan säädöksen arviointi.

²⁵ Ehdotuksista 19,5 prosentissa vaikutustenarviointia ei katsottu tarpeelliseksi. Tarkempia tietoja on komission yksiköiden valmisteluasiakirjan SWD(2019) 156 4 jaksossa.

²⁶ SWD(2017) 350: Paremman sääntelyn suuntaviivat, laatikko 1; <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>

²⁷ COM(2018) 703: *Toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen aseman vahvistaminen EU:n päätöksenteossa.*

”Arvioidaan ensin” -periaate siis toimii. Tilannearvio osoittaa myös selkeästi, että arviointien laatua on syytä parantaa (etenkin muodon ja puolueettomuuden osalta), niiden ajoitus ei ole aina oikea ja niiden käytännön toteutusta voitaisiin tehostaa. Tämän toteutumiselle käytännössä on kuitenkin edelleen merkittäviä käytännön ja poliittisia esteitä.

Ensinnäkään Euroopan parlamentilla, neuvostolla ja komissiolla ei ole vielä yhteistä lähestymistapaa lainsäädännön arviointiin, vaikka tähän on sitouduttu toimielinten välisessä sopimuksessa paremmasta lainsäädännöstä²⁸. Komissiolla ei monissa tapauksissa ole riittävästi tietoa siitä, millä tavoin unionin lainsäädäntö toimii jäsenvaltioissa, koska lainsäätäjien hyväksymään lainsäädäntöön ei ole otettu mukaan ehdotettuja toimenpiteitä, joilla mahdollistettaisiin hyvän arvioinnin edellyttämien tietojen kerääminen. Tietojen saanti EU:n lainsäädännön käytännön toimivuudesta ja vaikutuksista kaikissa jäsenvaltioissa on edelleen vaikeaa. Joissakin tapauksissa lainsäätäjät puolestaan lisäävät säädökseen vaatimuksia erilaisista tarkasteluista tai asettavat lainsäädännön arvioinnille määräaikoja, jotka päättyvät ennen kuin sääntöjen noudattamisesta on saatu riittävästi käytännön kokemusta. Euroopan tilintarkastustuomioistuimien on hiljattain tuonut esiin nämä puutteet. Niiden ratkaiseminen edellyttää Euroopan parlamentilta, neuvostolta ja komissiolta laajempaa yhteistyötä²⁹ kuin se, mitä esitetään neuvoston tuoreissa päätelmissä³⁰. Jotta arviointien laatua voitaisiin parantaa, komissio aikoo kiinnittää huomiota etenkin siihen, että se sisällyttää tuleviin ehdotuksiinsa seurantaan ja raportointiin liittyviä säännöksiä. Se aikoo erityisesti vaatia tiukasti säilyttämään tällaiset säännökset tulevaa monivuotista rahoituskehystä koskevassa lainsäädännössä.

Toiseksi, vaikka ”arvioidaan ensin” -periaatetta sovelletaan, arviointeja ei aina hyödynnetä parhaalla mahdollisella tavalla. Komission vaikutustenarvioinneissa voitaisiin hyödyntää voimassa olevan lainsäädännön arviointeja tehokkaammin ongelmanmäärittelyn pohjana. Euroopan parlamentti ja neuvosto taas eivät yleensä ota arviointeja huomioon työssään³¹. Arvioinnit ja vaikutustenarvioinnit tulisi kytkeä paremmin toisiinsa, jotta yhdessä tehdyt havainnot voidaan hyödyntää tehokkaammin toisessa. Näin voidaan lisätä luottamusta poliittisten päättäjien tekemiä arviointeja kohtaan ja kannustaa tuottamaan laadukkaita ja hyödyllisiä arviointeja. Arviointien laatu on vahvasti yhteydessä siihen, millä tavoin ne on alun perin suunniteltu, onko lainsäädännön toimivuudesta saatavilla laadukasta tietoa, ovatko kysymykset merkityksellisiä varsinaisen päätöksenteon kannalta ja siihen, kuinka laaja analyysi on tehty. Jos analyysi on liian suppea, voi tärkeitä tekijöitä jäädä havaitsematta. Arvioinneissa tulisi aina tarkastella kaikkea asiaan kuuluvaa lainsäädäntöä, myös delegoituja ja täytäntöönpanosäädöksiä. Lisäksi tulisi tarkastella unionin lainsäädännön täytäntöönpanoa kansallisella tasolla, sillä ongelmat voivat olla lähtöisin myös siitä. Työryhmän suositusten mukaisesti³² olisi pohdittava sitä, millä tavoin voitaisiin lisätä niiden tahojen osallisuutta, jotka osallistuvat suoraan unionin lainsäädännön soveltamiseen paikallisella ja alueellisella tasolla, ja hyödyntää näiden tahojen ensikäden asiantuntemusta.

²⁸ Ks. parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinten välisen sopimuksen 22 ja 23 kohta.

²⁹ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 16/2018: *EU:n lainsäädännön jälkitarkastus: vakiintunut mutta puutteellinen järjestelmä*. Katso 52–56 kohta, 85–87 kohta ja suositus 1: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_16/SR_BETTER_REGULATION_FI.pdf

³⁰ Pysyvien edustajien komitean 14. marraskuuta 2018 hyväksymät neuvoston päätelmät 29.–30. marraskuuta 2018: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14137-2018-INIT/fi/pdf>

³¹ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen nro 16/2018 63 kohta ja 69–70 kohta: *EU:n lainsäädännön jälkitarkastus: vakiintunut mutta puutteellinen järjestelmä*.

³² COM(2018) 703: *Toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen aseman vahvistaminen EU:n päätöksenteossa*: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fi/ALL/?uri=CELEX%3A52018DC0703>

Sääntelyntarkastelulautakunta

Vuonna 2015 perustettiin sääntelyntarkastelulautakunta³³ korvaamaan aiempi vaikutustenarviointilautakunta. Edelläkävijäänsä verrattuna uusi lautakunta toimii huomattavasti itsenäisemmin. Sillä on myös enemmän voimavaroja, sillä sen muodostaa seitsemän kokoaikaista jäsentä, jotka eivät osallistu politiikan laadintaan ja joista kolme on nimetty EU:n toimielinten ulkopuolelta. Lautakunnan keskeisiä tehtäviä laajennettiin: se tarkastelee nyt myös merkittävien lainsäädäntöarviointien laatua, kun aiemmin tarkasteltavina olivat vain vaikutustenarvioinnit. Lautakunta valvoo kriittisesti ja tarkasti vaikutustenarviointien laatua ja edistää tarvittavia parannuksia. Se on keskeisessä asemassa, kun varmistetaan komission poliittisten päätösten pohjana olevan näytön puolueettomuus ja luotettavuus. Niissä harvoissa tapauksissa, joissa komissio on tehnyt poliittisen päätöksen viedä aloitetta eteenpäin ilman lautakunnan myönteistä lausuntoa ja vahvistusta aloitetta koskevan vaikutustenarvioinnin riittävydestä, se on esittänyt julkisesti perustelut tekemälleen valinnalle. Se on myös usein muokannut ehdotuksia, jos näyttö on ollut vajavainen. Se on esimerkiksi huomionnut lautakunnan esittämät huolet vaikutustenarvioinnin ensisijaisen vaihtoehdon oikeasuhteisuudesta ehdottamalla vähemmän pitkälle meneviä toimenpiteitä³⁴.

Lautakunnan omissa raporteissa on osoitettu, että sen tekemä tarkastelu on vaikuttanut myönteisesti vaikutustenarviointien ja muiden arviointien laatuun³⁵. Julkiseen kuulemiseen saadut vastaukset vahvistivat lautakunnan työstä saatavan hyödyn. Komission henkilöstö piti lautakunnan kysymyksiin vastaamista hyvänä valmistautumisena tuleviin lainsäädäntöneuvotteluihin, joissa komissio perustelee politiikkavalintojaan. Sääntelyntarkastelulautakunnan työn katsotaan vaikuttavan myönteisesti lainsäädäntöehdotusten laatuun, vaikka osa sidosryhmistä toivoisi muutoksia lautakunnan kokoonpanoon. Tilanearviossa todettiin myös selkeä tarve lisätä lautakunnan yleistä tunnettua ja hyödyntää sen asiantuntemusta ja kokemusta komissiossa paremmin vaikutustenarviointien ja muiden arviointien yleisen kehittämisen tukena.

3.3. Säilytetään nykyisen lainsäädännön tarkoituksenmukaisuus

Lainsäädännön on oltava tarkoituksenmukaista, ja sen on tuotettava EU:n lainsäätäjien tarkoittamia ja yleisön odottamia tuloksia. Komissio on keskittynyt karsimaan tarpeettomia kustannuksia vaarantamatta kuitenkin kunnianhimoisten politiikkatavoitteiden toteutumista. Se on kiinnittänyt huomiota etenkin sen varmistamiseen, että lainsäädäntö soveltuu digiaikaan. Lainsäädännön yksinkertaistaminen ja sääntelytaakan keventäminen parantaa myös täytäntöönpanoa ja noudattamisen valvontaa ja tuottaa viime kädessä parempia tuloksia. Tämä koskee etenkin pieniä ja keskisuuria yrityksiä.

Sen vuoksi komissio on asteittain valtavirtaistanut REFIT-ohjelmaa ja perustanut tämän työn tueksi korkean tason asiantuntijaryhmän, REFIT-foorumin, jonka tehtävänä on ehdottaa toimenpiteitä sääntelytaakan keventämiseksi. Se on myös lisännyt tiedotusta saavutetuista tuloksista.

Komissio esitti vuosina 2015–2018 noin 150 toimenpidettä, joilla yksinkertaistetaan unionin lainsäädäntöä. REFIT-foorumi tuki näitä toimia. Se käsitteli 684 sidosryhmiltä saatua kannanottoa ja antoi 89 lausuntoa³⁶, joihin komissio vastasi muun muassa vuotuisten

³³ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_fi

³⁴ Lisää esimerkkejä on komission yksiköiden valmisteluasiakirjan SWD(2019) 156 kohdassa 4.3.

³⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rsb-report-2017_en.pdf

³⁶ Lausunnot koskivat 129:ää kannanottoa, sillä useissa sidosryhmien kannanotoissa oli vain tietopyyntö tai ne koskivat aiheita, jotka eivät kuulu REFIT-foorumin toimivaltaan.

työohjelmiensa yhteydessä. Komissio raportoi avoimesti näiden toimien tuloksista vuosittain³⁷ ja tulostaulussa³⁸, jonka aiempaa käyttäjäystävällisempi versio on nyt saatavilla verkossa. Seuraavassa laatikossa esitetään konkreettisia esimerkkejä.

Laatikko 3. Esimerkkejä vuonna 2018 toteutetuista sääntelyn yksinkertaistamistoimista.

Arvonlisävero (ALV) elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisessä rajatylittävässä sähköisessä kaupankäynnissä³⁹. Tällä alun perin vuonna 2016 ehdotetulla säädöksellä perustetaan keskitetty palvelu, jonka avulla verkossa tuotteita asiakkailleen myyvät kauppiat voivat hoitaa arvonlisäverovelvoitteensa kätevästi verkossa. Verkkokauppiaiden ei enää tarvitse rekisteröityä arvonlisäverovelvolliseksi erikseen jokaisessa jäsenvaltiossa, jossa ne myyvät tuotteitaan. Ehdotuksen esityshetkellä komissio arvioi keskitetyn palvelun tuottavan 2,3 miljardin euron kokonaissäästöt yrityksille ja lisäävän jäsenvaltioiden ALV-tuloja 7 miljardilla eurolla.

Tietoja, menettelyjä sekä neuvonta- ja ongelmanratkaisupalveluja tarjoava yhteinen digitaalinen palveluväylä⁴⁰. Alun perin vuonna 2017 ehdotetulla säädöksellä perustetaan yhteinen digitaalinen palveluväylä, jolla varmistetaan kaikkien EU:n kansalaisten ja yritysten mahdollisuus saada keskitetysti tietoja, joita ne tarvitsevat käyttääkseen oikeuksiaan EU:ssa. Palveluväylään integroidaan useita kansallisen ja EU:n tason verkostoja ja palveluja. Se tarjoaa käyttäjäystävällisen käyttöliittymän kaikilla EU:n virallisilla kielillä. Ehdotuksen esityshetkellä komissio arvioi, että yhteinen digitaalinen palveluväylä voisi vähentää 60 prosentilla 1,5 miljoonan tunnin kokonaisaikaa, joka tällä hetkellä käytetään tietojen etsimiseen verkosta ennen ulkomaille lähtöä, ja tuoda yrityksille vuosittain 11–55 miljardin euron säästöt.

Kuluttajansuojaa koskeva yhteistyö⁴¹. Alun perin vuonna 2016 ehdotetulla säädöksellä nykyaikaistetaan yhteistyömekanismeja, jotta voidaan vähentää kuluttajille rajatylittävistä rikkomuksista aiheutuvaa vahinkoa. Tämä nopeuttaa kuluttajien suojelua ja säästää jäsenvaltioiden ja yritysten aikaa ja resursseja. Yhteistyövaltuuksien lisääminen nopeuttaa viranomaisten toimintaa ja tuo kustannussäästöjä, kun verkossa tapahtuvien rikkomusten leviäminen voidaan estää yhdessä. Kaikissa tai valtaosassa jäsenvaltioita toimivilla yrityksillä on mahdollisuus neuvotella EU:n tasoisia sitoumuksia, joiden ansiosta kuluttaja-asioita koskevien ongelmien ratkaiseminen on sujuvampaa, nopeampaa ja edullisempaa.

Euroopan rakenne- ja investointirahastot.⁴² Alun perin vuonna 2016 ehdotetussa asetuksessa on yksinkertaistavia säännöksiä, joilla sujuvoitetaan rahaston käyttöä tuensaajien ja viranomaisten kannalta ja lisätään joustoa rahoitussääntöihin. Ehdotuksen esityshetkellä komissio arvioi, että yksinkertaistamisella vähennetään EU:n sääntöjen täytäntöönpanosta aiheutuvia kustannuksia sekä virheiden määrää ja optimoidaan vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehysten vaikutukset.

Tilannearvio osoittaa, että komission yksinkertaistamiseen ja tarpeettoman sääntelytaakan keventämiseen tähtääviä toimia arvostetaan ja että ne ovat tuottaneet tulosta. Toimiin liittyvä tiedotus ei kuitenkaan ole ollut riittävää, eikä toimia yleisesti pidetä riittävänä.

³⁷ Ks. esim. sääntelytaakan keventämistä koskeva vuoden 2018 selvitys: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/2018-annual-burden-survey_fi

³⁸ <http://publications.europa.eu/webpub/com/refit-scoreboard/en/index.html>

³⁹ COM(2016) 757.

⁴⁰ COM(2017) 256.

⁴¹ COM(2016) 283

⁴² COM (2016) 605. Komissio perusti heinäkuussa 2015 riippumattomien asiantuntijoiden korkean tason ryhmän seuraamaan yksinkertaistamista ERI-rahastojen edunsaajien osalta. Asiantuntijaryhmä on yksilöi tapoja, joilla koheesipolitiikan säännöistä voidaan karsia tarpeetonta monimutkaisuutta.

Siksi on mietittävä, miksi yksinkertaistaminen on usein monimutkaista ja sääntelytaakan keventäminen raskasta. On tärkeää, että kustannusten ja hyötyjen määrällisessä arvioinnissa ei mennä kohtuuttomuuksiin. Tavoitteena on yksinkertaistaa eikä keskittyä määriin. Määrällinen arviointi on sinänsä hyödyllistä, mutta usein sitä rajoittavat se, että tietyt vaikutukset ovat luonteeltaan laadullisia, tai tietojen saatavuus ja luotettavuus. Erityisen vaikeaa on yrittää eritellä hyötyjä määrällisesti, kun laadulliset menetelmät soveltuisivat tarkoitukseen paremmin.

Neuvosto ja osa jäsenvaltioista ovat esittäneet, että komissio soveltaisi sääntelytaakan keventämiseen tavoitteisiin perustuvia lähestymistapoja. Komissio ei ole edelleenkään vakuuttunut niiden hyödyllisyydestä. Se perusteli kantansa yksityiskohtaisesti vuonna 2017, eikä asiassa ole tapahtunut muutoksia⁴³. Tavoitteisiin perustuvat lähestymistavat jättävät usein huomiotta sen, että on perusteltua ja tarpeellista osoittaa varoja yhteiskunnallisesti tärkeiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Komissio keskittyy mieluummin niihin kustannuksiin, jotka todetaan näytön ja sidosryhmien palautteen perusteella tarpeettomiksi lainsäädännön tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Tämä on avoimempaa ja vähemmän mielivaltaista eikä todennäköisesti johda sellaiseen sääntelyn purkamiseen, joka vaarantaisi politiikan tavoitteet.

Komissio aikoo jatkaa sen selvittämistä, mitkä ovat parhaat tavat tunnistaa yksinkertaistamispotentiaali ja muuttaa se REFIT-tavoitteiksi, ja millä tavoin yksinkertaistamistoimia voidaan sujuvoittaa ja tuoda näkyvämmäksi. Tarpeettomien kustannusten tunnistamista arviointien yhteydessä olisi myös hyvä parantaa. Työryhmän raportissa viitattiin lainsäädännön (myös delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten) yhteisvaikutuksiin, joita ei välttämättä aina arvioida riittävästi. REFIT-ohjelmaa voitaisiin todennäköisesti hyödyntää enemmän, kun REFIT-foorumin avulla kartoitetaan ja karsitaan sääntelyn yksityiskohtaisuutta⁴⁴.

Tilannearvion havainnot tukevat REFIT-foorumia. Foorumi on tyytyväinen omaan panokseensa REFIT-tavoitteiden edistämisessä ja katsoo, että sen tulisi jatkaa nykyisessä muodossaan⁴⁵. Enemmistö sidosryhmistä lisäisi foorumin toiminnan tuottavuutta, jotta saataisiin kerättyä lisää ideoita yksinkertaistamiseen ja jalostettua niistä nopeammin konkreettisia muutoksia. Komissio on yhtä mieltä näistä tavoitteista.

Foorumilla on valmiudet hyödyntää ja kanavoida EU:n lainsäädännön käytännön täytäntöönpanoa ja vaikutusta koskevaa tietoa. Foorumin koko potentiaalin tuloksellisempaan ja tehokkaampaan hyödyntämiseen on kuitenkin panostettava aiempaa voimakkaammin. Foorumi tarvitsee sekä sen jäsenten että komission merkittävää panosta. Tulevien toimijoiden olisikin virtaviivaistettava foorumin toimintatapoja, lisättävä sen yleistä tunnettuutta ja annettava ajantasaista palautetta. Foorumin tulisi yksinkertaistamisen lisäksi kiinnittää aiempaa enemmän huomiota kysymyksiin, jotka liittyvät toissijaisuusperiaatteeseen, oikeasuhteisuuteen ja sääntelyn yksityiskohtaisuuteen.⁴⁶ Tätä varten voitaisiin selvittää tapoja laajentaa foorumin asiantuntemusta ja lisätä niiden paikallisten ja alueellisten viranomaisten osallistumista, jotka usein vastaavat unionin lainsäädännön täytäntöönpanosta.

⁴³ Tarkempia tietoja on asiakirjassa COM(2017) 651: *Parempaan sääntelyn agendan toteuttaminen: Parempia ratkaisuja ja parempia tuloksia*; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0651&qid=1539942221749&from=FI>

⁴⁴ Sääntelyn yksityiskohtaisuudella tarkoitetaan säädösten määrää tietyllä politiikan alalla.

⁴⁵ REFIT-foorumin lausunto XXII.10.a ”REFIT Platform Survey – Future prospects”, hyväksytty 14.3.2019: https://ec.europa.eu/info/files/refit-platform-recommendations-horizontal-issues-xxii10a-refit-platform-survey-future-prospects_en

⁴⁶ Asiakirjan COM(2018) 703, kohta 4.5: *Toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen aseman vahvistaminen EU:n päätöksenteossa*.

Alueiden komitea ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitea voisivat omalla toiminnallaan tehostaa foorumin työtä. Foorumin jäsenet voisivat käynnistää lainsäädännön suunniteltuun arviointiin liittyvän työn ja hyödyntää tässä omia verkostojaan jäsenvaltioissa. Työryhmälle toimitetut kannanotot voisivat toimia hyvänä lähtökohtana⁴⁷.

3.4. Parempi sääntely yhteisenä tavoitteena

Vuonna 2016 hyväksytyssä toimielinten välisessä sopimuksessa paremmasta lainsäädännöstä⁴⁸ Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio sitoutuvat yhdessä laatimaan unionille laadukasta lainsäädäntöä, joka perustuu paremman sääntelyn, avoimuuden ja yhteistyön periaatteisiin lainsäädäntötyön kaikissa vaiheissa. Sopimus on yhä melko uusi, mutta sillä on saatu merkittäviä tuloksia. Euroopan parlamentin puhemiehen sekä neuvoston ja komission puheenjohtajien allekirjoittamassa vuotuisessa yhteisessä julistuksessa esitetään ehdotukset, joita lainsäädäntöprosessissa tulisi käsitellä ensisijaisina. Delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten osalta on edetty vanhojen menettelyjen korvaamisessa uusilla Lissabonin sopimuksen mukaisilla menettelyillä⁴⁹, perusteiden sopimisessa sille, milloin käytetään delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä⁵⁰ ja delegoituihin säädöksiin liittyvän menettelyn avaamisessa⁵¹. Komissio esittää nykyään sääntelytaakan keventämistä koskevan vuotuisen selvityksen, joka liittyy unionin lainsäädännön yksinkertaistamiseen.

Sopimuksen muilla osa-alueilla on edistytty vaihtelevasti. Esimerkiksi Euroopan parlamentin tutkimuspalvelu toimittaa säännöllisesti alustavia arvioita Euroopan komission tekemien vaikutustenarviointien laadusta. Se on myös tehnyt 40 vaikutustenarviointia Euroopan parlamentin esittämistä merkittävistä tarkistuksista. Neuvosto on perustanut oman toiminnon arvioimaan sen tekemiä merkittäviä tarkistuksia, mutta toimintoa ei ole vielä otettu käyttöön.

Kuten edellä on mainittu, tarvitaan lisää yhteistyötä, jotta voidaan luoda perusta unionin lainsäädännön arvioinnin parantamiselle ja hankkia sitä varten tarvittavat tiedot. Jäsenvaltiot eivät myöskään vielä raportoi avoimesti tilanteista, joissa ne menevät unionin lainsäädäntöä pitemmälle saattaessaan sitä osaksi kansallista lainsäädäntöä (ylisääntely).⁵² Komissio on investoinut tietotekniseen alustaan, jonka avulla voidaan lisätä tähän liittyvää avoimuutta, mutta vain kaksi jäsenvaltiota on kolmen viime vuoden aikana ilmoittanut tällaisesta

⁴⁷ Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista tarkastelevan työryhmän raportti, liite VI. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en.pdf

⁴⁸ Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen toimielinten sopimus paremmasta lainsäädännöstä: EUVL L 123, 12.5.2016; [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)&from=FI](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&from=FI)

⁴⁹ Euroopan parlamentti ja neuvosto (lainsäätäjinä) voivat siirtää komissiolle toimivallan antaa unionin oikeutta täydentäviä säädöksiä. Valtuutus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 290 ja 291 artiklaan. Unionin oikeudessa on kuitenkin yhä olemassa useita valtuutuksia, joissa noudatetaan vanhempaa valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä, ja nämä on syytä saada ajan tasalle. Komissio on tehnyt tarvittavan ehdotuksen (COM(2016) 799) yhteensä 168 säädöksen mukauttamisesta. Lainsäätäjät pääsivät sopimukseen näistä 64 säädöksen osalta, ja niiden käsittely on loppuvaiheessa.

⁵⁰ Euroopan parlamentti ja neuvosto käyvät usein tiukkoja keskusteluja siitä, päädytäänkö delegoituun säädökseen (SEUT-sopimuksen 290 artikla) vai täytäntöönpanosäädökseen (SEUT-sopimuksen 291 artikla). Perusteiden avulla pyritään vähentämään valintoihin liittyviä erimielisyyksiä.

⁵¹ Uusi julkinen delegoitujen säädösten yhteinen rekisteri perustettiin joulukuussa 2017. Rekisterin avulla yleisö voi tarkastella delegoitujen säädösten valmistelua, hyväksymistä, tarkistamista ja julkaisemista: <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home>

⁵² REFIT-foorumin lausunto XXII.9.a ”Transparent transposition (Implementation)”, hyväksytty 14.3.2019: https://ec.europa.eu/info/files/refit-platform-recommendations-horizontal-issues-xxii9a-transparent-transposition_en

säätelystä.⁵³ On tärkeää, että unionin lainsäädännön saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä ja täytäntöönpanotapojen valinnassa jäsenvaltioissa ei lisätä sääntelytaakkaa tarpeettomasti.

Parannettavaa on yhä myös siinä, millä tavoin paremman sääntelyn menettelyjen myönteistä vuorovaikutusta lisätään EU:n ja kansallisen tason välillä. Kuten OECD on äskettäin huomauttanut, useat jäsenvaltiot voisivat tehostaa sidosryhmille suunnattua tiedotusta komission kuulemismenettelyn ja palautemekanismin tarjoamista mahdollisuuksista tai esittää parempaa näyttöä ja tietoja säädösten suunnittelun yhteydessä ja täydentää näin Euroopan komission käytäntöjä⁵⁴.

4. PÄÄTELMÄT

Nykyinen komissio toi paremman sääntelyn politiikan laadinnan keskiöön. Tämä on osaltaan auttanut saamaan parempia tuloksia etenkin toimikauden alussa määritetyn kymmenen poliittisen painopisteen alalla.

Jatkossa EU:n poliittisten painopisteiden tueksi tarvitaan entistäkin enemmän näyttöön perustuvaa politiikan laadintaa. Parempi sääntely on noussut keskeiseksi osaksi komission toimintakulttuuria, ja sillä on laaja tuki sidosryhmiltä, jotka haluavat osallistua yhä enemmän ja merkityksellisemmin politiikkojen laadintaan. Parempaan sääntelyyn tähtäävissä prosesseissa on silti yhä parannettavaa. Unionin lainsäädännön laatua voitaisiin parantaa myös tehostamalla yhteisiä toimia alkaen parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinten välisen sopimuksen täytäntöönpanosta.

Tässä tiedonannossa on yksilöity joitakin monialaisia periaatteita, jotka on syytä ottaa huomioon, ja kartoitettu mahdollisia tapoja pysyä sääntelyn parantamista koskevassa sitoumuksessa tulevinakin vuosina.

⁵³ Ks. parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinten välisen sopimuksen 43 kohta.

⁵⁴ OECD (2019), *Better Regulation Practices across the European Union*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264311732-en>.