

Vilhunen Leila(VNK)

06.06.2019

Korjattu versio: korjattu E-asian viite

Asia

**EU; Komission tiedonanto; Parempaa sääntelyä: tilannearvio ja sitoumuksessa pysyminen**

Kokous

U/E/UTP-tunnus

E 20/2017 vp

### **Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu**

Komissio antoi 15.4.2019 tiedonannon ”Parempaa sääntelyä: tilannearvio ja sitoumuksessa pysyminen” (COM (2019) 178 final). Parempi sääntely on ollut yksi Junckerin komission poliittisista painopisteistä, ja tiedonannossa arvioidaan kuluneen kauden saavutuksia sekä tarkastellaan mahdollisia keinoja paremman sääntelyn kehittämiseksi jatkossa.

Komissio on hyödyntänyt tiedonannossa syksyllä 2018 järjestetyn julkisen kuulemisen tuloksia. Suomen vastaus kuulemiseen perustui muistioon VNEUS2018-00736.

### **Suomen kanta**

Yhteiskunnan, kansalaisten ja yritysten kannalta on tärkeää, että sääntely on toimivaa eri sektoreilla EU:ssa. EU:n sisämarkkinoiden ja kilpailukyvyn perusta on hyvin toimivassa sääntely-ympäristössä. Suomi katsoo, että EU:ssa on jatkettava työtä paremman sääntelyn edistämiseksi myös seuraavan komission kaudella (2019-2024). EU-sääntelyn on oltava tarkoituksenmukaista ja laadukasta. Samalla kun luodaan uutta sääntelyä, tarkastellaan kriittisesti vanhaa sääntelyä ja tarvittaessa yksinkertaistetaan sitä. Tarpeetonta hallinnollista taakkaa vältetään. Tavoitteena tulee olla mahdollistava, innovaatioita edistävä ja aikaa kestävä sääntely-ympäristö.

Sääntelyn parantaminen on jatkuva prosessi, jonka tavoitteena on varmistaa, että EU-säädökset ovat selkeitä, tehokkaita, vaikuttavia ja täytäntöönpanokelpoisia. EU-sääntelyn vaikutuksia, tarpeellisuutta ja toimivuutta tulee arvioida kaikissa lainsäädäntöprosessin vaiheissa säädöksen valmisteluvaiheista sen jälkiarviointiin. Toimiva sääntely edellyttää toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen kunnioittamista sekä huolellista säädöstason valintaa.

EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden tulee vastata yhdessä paremman sääntelyn hyväksi tehtävästä työstä. Toimielinten tulisi syventää lainsäädäntötyön parempaa suunnittelua, koordinaatiota ja yhteensovittamista, sääntelyn toimivuuden ja laadun parantamista sekä EU:n toiminnan avoimuuden lisäämistä. Avoin, osallistava ja laajemmin näyttöön perustuva päätöksenteko vahvistaa EU:n demokraattisuutta ja hyväksyttävyyttä. Lainsäädäntömenettelyn yleistä seurattavuutta ja toimielinten yhteistä viestintää tulee

edelleen parantaa. Tämä koskee myös delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten valmistelua.

Suomi pitää tärkeänä, että vaikutusarvioinneissa jäsenvaltioiden erilaiset lähtötilanteet ja kansalliset erityisolosuhteet ovat komission tiedossa. Suomi painottaa paremman sääntelyn välineistön ohjeissa vaikutuksia kilpailukyvyn, pk-yritysten, digitalisaation ja kansalaisten kannalta. Sääntelyn taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristövaikutuksia tulee arvioida systemaattisemmin kokonaisuutena sekä sektoreittain että eri sektoreiden välillä. Korkealaatuiset vaikutusarviointit ovat keskeisessä asemassa sääntelyn toimivuuden parantamisessa ja sen vuoksi vaikutusarviointien parantamiseen ja ennakollisuuteen on syytä panostaa niin komissiossa kuin muissakin instituutioissa.

Komission tulisi vaikutusarvioinneissaan panostaa EU-säädösten täytäntöönpanokelpoisuuden arvioimiseen. Säädöskokonaisuuksien tulee olla ymmärrettäviä ja hallittavia. Siihen, miten paljon komissiolle siirretään toimivaltaa alemman asteisten säädösten antamiseen, on syytä kiinnittää huomiota. Se, että tällaisia säädöksiä on paljon, voi tehdä säädöskokonaisuudesta epäselvän ja vaikeasti hallittavan. Se voi myös vaikeuttaa kansallisten täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttamista sen vuoksi, että kaikki asiaa koskeva sääntely ei ole käytettävissä samanaikaisesti.

Kansalliset täytäntöönpanosäännökset on laadittava oikeasisältöisinä varmistaen, että täytäntöönpano on kattavaa. Sääntelyn on oltava selkeää, tehokasta ja vaikuttavaa. Tarpeetonta ylisääntelyä ja hallinnollisen taakan lisäämistä on vältettävä. Kansallisessa lainsäädäntöprosessissa on tuotava nykyistä selvemmin esille, mikä sääntely on peräisin EU:sta ja mikä on kansallista perua.

Eri sidosryhmien mahdollisuudet osallistua lainsäädäntöprosessiin sen eri vaiheissa tulee varmistaa ja lisätä osallistumiskeinojen tunnettavuutta. Sovellettavien menettelyjen ja järjestelyjen tulee olla helposti saavutettavissa ja käyttäjäystävällisiä. Sidosryhmien kanssa tulee säädöksen elinkaaren eri vaiheissa myös käydä keskustelua siitä, minkälainen vaikutus EU-säädöksillä ja niiden täytäntöönpanotoimilla käytännössä on kansalaisten ja yritysten kannalta. EU:n demokraattista legitimitettiin voidaan vahvistaa myös kannustamalla kansalaisten aktiivista osallistumista ja vaikuttamista.

Suomi tukee vahvasti sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevan ns. REFIT-ohjelman kunnianhimoista jatkamista tulevan komission toimikaudella. REFIT-ohjelman tulisi olla näkyvämpi osa EU:n paremman sääntelyn agenda. Suomi pitää EU-lainsäädännön yksinkertaistamis- ja keventämisehdotuksia käsittelevän REFIT-foorumin toiminnan jatkamista ja kehittämistä perusteltuna. REFIT-foorumin toiminnan tunnettavuutta ja siitä seuraavista jatkotoimista tiedottamista tulisi kehittää.

## **Pääasiallinen sisältö**

Tiedonannossa esitetään katsaus parempaa sääntelyä koskeviin toimiin vuosina 2015-2018. Tilanearvion mukaan sääntelyn parantaminen on parantanut politiikan laadintaa ja tämän työn jatkamista pidetään tärkeänä. Erityiskysymykset koskevat politiikan laadinnan avoimuutta, paremman politiikan välineitä, lainsäädännön tarkoituksenmukaisuutta ja yhteisten toimien tehostamista edelleen.

### *Tilanearvion keskeiset havainnot*

Sääntelyn parantamisen halutaan edelleen sisältyvän kiinteästi komission työskentelytapaan, ja komission halutaan jatkossakin pysyvän sääntelyn edelleen

parantamiseen tähtäävässä sitoumuksessaan. Sääntelyn parantamisen katsotaan olevan entistään perustellumpaa, koska alati muuttuva maailma, kuten disinformaation leviäminen tai nopea teknologinen kehitys, asettavat haasteita politiikan laadintaan ja vaikutusten havaitsemiseen.

Paremmen sääntelyn välineiden ja menettelyjen tehtävänä on tukea poliittista päätöksentekoa ja tarjota paras mahdollinen perusta oikea-aikaisille ja järkeville päätöksille. Komissio on kuitenkin joutunut tekemään joitain mukautuksia ja poikkeuksia parempaa sääntelyä koskeviin menettelyihin uusien ja kiireellisten politiikkatarpeiden kohdalla. Nämä erityistilanteet ovat toisinaan jättäneet parantamisen varaa aloitteen paremman sääntelyn näkökohtien suunnitteluun ja tiedottamiseen.

Tilannearvion mukaan komission olisi jatkossa varattava lainsäädäntöaloitteen laatimiseen enemmän aikaa ja resursseja. Paremmen sääntelyn prosesseja olisi tietyin osin mahdollista tehostaa ilman niiden perimmäisen tarkoituksen vaarantamista.

Komission työskentely paremman sääntelyn edistämiseksi vaatii vielä kehittämistä, jotta paremman sääntelyn periaatteet olisivat kiinteä ja erottamaton osa komission toimintakulttuuria. Yhteistyötä muiden EU:n toimielinten sekä kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason hallintojen kanssa on perusteltua lisätä. Lainsäätäjillä ja jäsenvaltioilla tulisi olla mahdollisimman hyvä yhteisymmärrys esimerkiksi arvioinnin parhaasta ajankohdasta, tulosten mittareina käytettävistä indikaattoreista ja siitä, millä tavoin tarvittavat seurantatiedot kerätään tehokkaasti.

### *Erityiskysymykset*

#### *i) Politiikan laadinnan avoimuus*

Junckerin komission keskeisenä tavoitteena on ollut lisätä kansalaisyhteiskunnan osallistumista politiikan laadintaan. Kansalaisten ja sidosryhmien osallistuminen julkisiin kuulemisiin on keskimäärin nousussa, mutta mahdollisuus osallistua komission politiikan laadintaan tunnetaan edelleen suhteellisen huonosti.

Osallistamista edistävänä välineenä on otettu käyttöön ”Kerro mielipiteesi” -sivusto, jossa on tietoa ja on mahdollista kommentoida komission politiikan laadintaa. Sivustolla on ollut vuosittain yli 800 000 kävijää.

Jatkossa komissio aikoo laatia kuulemisstrategioita, joissa hyödynnetään eri kuulemisvälineitä ja panostetaan sidosryhmien osallistumismahdollisuuksiin. Kuulemisasiakirjojen laatua parannetaan ja kuulemisten tuloksia hyödynnetään paremmin.

Komissio aikoo lisätä yhteistyötä alueiden komitean, Euroopan talous- ja sosiaalikomitean, jäsenvaltioissa sijaitsevien komission edustustojen, kansallisten viranomaisten ja muiden etujärjestöjen kanssa edistääkseen politiikan laadintaan osallistumista. Alueiden komitea on aloittanut alueellisten keskusten verkosto (RegHub) -kokeiluhankkeen, jotta EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoa voidaan arvioida käytännön tasolla.

#### *ii) Paremmen politiikan laadinnan välineet*

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 päätöksenteon tueksi.

Politiikan laadinnassa vaikutustenarvioinnin (*impact assessment*) tarkoituksena on tuottaa tietoa, jolla unionin toimien tarve ja lisäarvo voidaan perustella. Vaikutustenarvioinneilla varmistetaan, että taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristövaikutukset huomioidaan kokonaisuutena. Vuosina 2015–2018 komission työohjelmaan sisältyneistä lainsäädäntöehdotuksista 8,5 prosentissa ei tehty vaikutustenarviointia. Komissio aikoo jatkossa huolehtia, että tällaisissa erityistilanteissa asiasta viestitään mahdollisimman varhaisessa vaiheessa etenemissuunnitelman avulla.

Arvioinneilla (*evaluations*) varmistetaan, että unionin toimet ovat tarkoituksenmukaisia. 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.

Tilannearvion mukaan ”arvioidaan ensin” -periaatetta voidaan edelleen kehittää erityisesti arviointien laadun, ajoituksen ja käytännön toteutuksen osalta. Voimassa olevan lainsäädännön arviointeja tulisi hyödyntää paremmin komission vaikutustenarvioinnin ongelmanmäärittelyn pohjana ja arvioinnit ja vaikutustenarvioinnit tulisi kytkeä paremmin toisiinsa. Arviointien kehittämistä edistäisi Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission yhteinen lähestymistapa lainsäädännön arviointiin sekä nykyistä parempi tiedon saanti unionin lainsäädännön toimivuudesta jäsenvaltioissa. Komissio aikookin sisällyttää tuleviin ehdotuksiinsa seurantaan ja raportointiin liittyviä säännöksiä, jotta arviointien laatua voitaisiin parantaa.

Vuonna 2015 perustettu sääntelyntarkastelulautakunta (*Regulatory Scrutiny Board*) tarkastelee lainsäädäntöarviointien laatua ja vaikutustenarviointeja. Tilannearvion mukaan sen toimilla on ollut myönteisiä vaikutuksia lainsäädännön valmisteluun ja sen asiantuntemusta tulee jatkossa hyödyntää vielä enemmän vaikutustenarviointien ja muiden arviointien kehittämisen tukena.

### iii) Lainsäädännön tarkoituksenmukaisuus

Lainsäädännön yksinkertaistamiseen ja tarpeettoman sääntelytaakan keventämiseen tähtäävien komission toimien katsotaan tuottaneen tulosta. Selkeä ja ennustettava sääntelykehys parantaa unionin lainsäädännön täytäntöönpanoa ja noudattamisen valvontaa. Komissio esitti vuosina 2015–2018 noin 150 lainsäädännön yksinkertaistamistoimenpidettä. Lisäksi komissio perusti REFIT-ohjelman (*Regulatory Fitness and Performance Programme*) oheen REFIT-foorumin, joka ehdottaa toimenpiteitä sääntelytaakan keventämiseksi.

Neuvosto ja osa jäsenvaltioista ovat esittäneet, että komissio soveltaisi sääntelytaakan keventämiseen tavoitteisiin perustuvia lähestymistapoja. Komission lähestymistapa on kuitenkin keskittynyt tarpeettomaksi osoitettujen kustannusten karsimiseen (COM(2017) 651). Tarpeettomien kustannusten tunnistamista olisi hyvä parantaa ja arvioida riittävästi lainsäädännön (myös delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten) yhteisvaikutuksia. REFIT-ohjelmaa voitaisiin hyödyntää enemmän eri politiikan alojen säädösmäärän kartoittamisessa ja karsimisessa. REFIT-foorumin toimintatapoja voisi virtaviivaistaa, parantaa sen tunnettavuutta ja lisätä ajantasaisen palautteen antamista. Foorumi voisi myös kiinnittää enemmän huomiota kysymyksiin, jotka liittyvät toissijaisuusperiaatteeseen, oikeasuhteisuuteen ja sääntelyn yksityiskohtaisuuteen.

Toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen merkitystä paremman sääntelyn näkökulmasta on käsitelty komission 23.10.2018 antamassa tiedonannossa toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen aseman vahvistamisesta EU:n päätöksenteossa (COM(2018) 703 final, E-kirje E 91/2018 vp).

*iv) Yhteisten toimien edelleen tehostaminen*

Tilannearvion mukaan vuonna 2016 hyväksytyllä toimielinten välisellä sopimuksella paremmasta lainsäädännöstä on saatu aikaan merkittäviä tuloksia paremman sääntelyn, avoimuuden ja yhteistyön lisäämisessä kaikissa lainsäädäntötyön vaiheissa. Yhteistyötä edelleen kehittämällä voidaan luoda perusta unionin lainsäädännön arvioinnin parantamiselle. Jäsenvaltioiden tulisi myös raportoida avoimesti tilanteista, joissa ne menevät unionin lainsäädäntöä pitemmälle saattaessaan sitä osaksi kansallista lainsäädäntöä. Paremman sääntelyn menettelyjen myönteistä vuorovaikutusta tulisi lisätä EU:n ja kansallisen tason välillä. Jäsenvaltiot voisivat täydentää komission käytäntöjä ja tehostaa sidosryhmille suunnattua tiedotusta komission kuulemismenettelyn ja palautemekanismin tarjoamista mahdollisuuksista sekä esittää parempaa näyttöä ja tietoja säädösten suunnittelun yhteydessä.

## **EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely**

### **Käsittely Euroopan parlamentissa**

#### **Kansallinen valmistelu**

Institutionaaliset kysymykset –jaosto 10.6.2019

Kilpailukykyjaosto (EU8), kirjallinen menettely 7.6.-13.6.2019

#### **Eduskuntakäsittely**

E 20/2017 vp

E 113/2013 vp ja sen jatkokirjeet

#### **Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema**

#### **Taloudelliset vaikutukset**

#### **Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät**

Suomi pitää paremman sääntelyn asioita esillä omalla puheenjohtajakaudella. Osana kilpailukykyneuvoston alaisuudessa tehtävää työtä Suomen yleistavoitteena on varmistaa, että EU:ssa jatketaan kunnianhimoista työtä paremman sääntelyn edistämiseksi. Lisäksi huolehditaan siitä, että sääntelyn parantamisen kokonaisuutta edistetään koordinoitusti ja kokonaisvaltaisesti. Lisäksi keskustellaan paremman sääntelyn roolista ja tulevista painopisteistä erityisesti EU:n sisämarkkinoiden kehittämisessä sekä kestäväen kasvun edellytysten luomisessa tulevaisuudessa.

#### **Asiakirjat**

Komission tiedonanto – Parempaa sääntelyä: tilannearvio ja sitoumuksessa pysyminen (COM (2019) 178 final)

**Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

Leila Vilhunen VNK, [leila.vilhunen@vnk.fi](mailto:leila.vilhunen@vnk.fi), 029 51 60276  
Heidi Kaila VNK, [heidi.kaila@vnk.fi](mailto:heidi.kaila@vnk.fi), 029 516 0313  
Miia Halonen TEM, [miia.halonen@tem.fi](mailto:miia.halonen@tem.fi), 029 50 47167  
Anu Laitinen TEM, [anu.laitinen@tem.fi](mailto:anu.laitinen@tem.fi), 029 50 47164  
Sina Uotila OM, [sina.uotila@om.fi](mailto:sina.uotila@om.fi), 029 51 50536

**EUTORI-tunnus****Liitteet****Viite**

|               |                                                                                                                 |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Asiasanat     | jaosto institutionaaliset kysymykset (EU 40), sisämarkkinat, sääntelyn parantaminen, jaosto kilpailukyky (EU 8) |
| <b>Hoitaa</b> | <b>OM, TEM, UM</b>                                                                                              |
| Tiedoksi      | ALR, EUE, LIIVI, LVM, MMM, OKM, PLM, SM, STM, VM, VNK, VTV, YM                                                  |