



Strasbourg 12.12.2012
COM(2012) 746 final

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

EU:n sääntelyn tila

{SWD(2012) 422 final}
{SWD(2012) 423 final}

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

EU:n sääntelyn tila

1. JÄRKEVÄ SÄÄNTELY: TALOUDELLINEN VÄLTTÄMÄTTÖMYYS

EU:n lainsäädännöllä on ratkaiseva merkitys Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa sekä edellytysten luomisessa kansalaisia, liike-elämää ja työntekijöitä hyödyttävälle älykkäälle, kestäväälle ja osallistavalle kasvulle. Vastuu näiden tavoitteiden saavuttamisesta kuuluu komissiolle, muille EU:n toimielimille ja jäsenvaltioille yhdessä. Talous- ja finanssikriisi on tuonut esiin, mitä kustannuksia eräillä aloilla aiheutuu, jos toimiin ei ryhdytä tai jos lainsäädäntö tai sen täytäntöönpano on heikkoa. Se on voimistanut taloushallintoa ja rahoitusalaan koskevaan EU:n lainsäädäntöön kohdistuvia vaatimuksia. Samalla kriisissä on kiinnitetty huomiota EU:n lainsäädännön kustannuksiin ja unionin sääntöön jo sisältyvien säädösten täytäntöönpanoon liittyviin haasteisiin. Paineen alaisena toimivien kansallisten viranomaisten on vaikea pysyä ajan tasalla EU:n lainsäädännön saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä ja sen soveltamisessa. Yritykset ja kansalaiset ovat huolissaan lainsäädännön monimutkaisuudesta ja sen aiheuttamasta hallinnollisesta rasituksesta. Eurooppa-neuvosto on toivonut lisätoimia sääntelyn aiheuttaman rasituksen yleiseksi keventämiseksi EU:n ja jäsenvaltioiden tasoilla.

Komissio toimii tilanteen mukaisesti. Kaksi vuotta sitten esitettyjen uusien aloitteiden¹ jälkeen komissio on parantanut vaikutusten arviointia. Toimintaohjelmassa hallinnollisen rasituksen keventämiseksi Euroopan unionissa asetettiin tavoitteeksi, että hallinnollista rasitusta kevennetään 25 prosenttia. Tämä tavoite on saavutettu ja ylitetty. Lainsäädäntöä on yksinkertaistettu ja kodifioitu. Euroopan parlamentissa ja neuvostossa on käsiteltävänä merkittäviä yksinkertaistamis ehdotuksia useilla politiikan aloilla. Komissio on esimerkiksi ehdottanut pitkälle menevää yksinkertaistamisohjelmaa tulevaa monivuotista rahoituskehystä varten². Komissio on noudattanut ”pienet ensin” -periaatetta ja käyttää kaikkia mahdollisia sääntelyvälineitä (lisäkuulemisista ja vaikutusten arvioinnista täytäntöönpanon seurantaan) mukauttaakseen EU:n lainsäädäntöä mikroyritysten tarpeisiin³. On myös käynnistetty politiikanalojen pilottiarviointeja

¹ *Järkevä sääntely Euroopan unionissa*, KOM(2010) 543.

² Ks. *Eurooppa 2020 -strategiaa tukeva talousarvio*, KOM(2011) 500; asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012; *Yksinkertaistamisohjelma vuodet 2014–2020 kattavaa monivuotista rahoituskehystä varten*, COM(2012) 42.

³ *Pienten ja keskisuurten yritysten sääntelytaakan keventäminen*, KOM(2011) 803. Komissio esittää vuoden 2013 alussa ensimmäisen seurantakertomuksen ja tulostaulun, joissa keskitytään erityisesti niihin prioriteetteihin, joita pienyritykset ovat nostaneet esiin jäsenvaltioissa järjestetyissä konferensseissa ja vuoden 2012 lopulle jatkuneissa EU:n laajuisissa kuulemisissa.

(toimivuustarkastuksia)⁴. Monia EU:n lainsäädännön oikeaan soveltamiseen liittyviä ongelmia voidaan nykyään ratkaista käyttämättä virallista rikkomusmenettelyä. Yleisöä kuullaan järjestelmällisesti, kun uusia politiikka-aloitteita esitetään.

Komissio jatkaa näitä toimia ja aikoo saavuttaa toimintapolitiikkojen tavoitteet mahdollisimman vähin kustannuksin, toteuttaen hyötyjä, joita vain EU-tason lainsäädäntö voi tarjota, sekä poistaen kaiken tarpeettoman rasiituksen. Se jatkaa sääntelyvälineiden kehittämistä ja niiden järjestelmällistä soveltamista sääntelytoimintaan. Komissio tehostaa myös lainsäädännön täytäntöönpanoa ja soveltamista läheisessä yhteistyössä muiden toimielinten ja jäsenvaltioiden kanssa. Se aikoo yhdistää sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevassa REFIT-ohjelmassa parhaillaan käynnissä olevia erilaisia aloitteita. Ohjelmalla pyritään poistamaan tarpeettomia sääntelykustannuksia (rasitusta) sekä varmistamaan, että EU:n säännöstö pysyy tarkoituksenmukaisena.

Komissio ei usko, että haluttuihin tuloksiin päästäisiin asettamalla lainsäädännön hallinnalle yleisiä tavoitteita ja/tai määrällisiä vaatimuksia. Sen sijaan tarvitaan mukautuvampaa lähestymistapaa, jossa arvioidaan todellisia hyötyjä ja kustannuksia ja katsotaan, johtuvatko ne suoraan EU:n lainsäädännöstä vai jäsenvaltioiden valitsemasta täytäntöönpanotavasta. Tällä tavalla voidaan kohdentaa kustannusten vähennykset ja lainsäädännön parannukset tarkemmin, mikä sopii paremmin EU:n politiikan erityisluonteeseen.

Järkevän sääntelyn lähestymistapaa kehittäessään komissio on hyödyntänyt Euroopan parlamentin⁵ sekä alueiden komitean⁶ panosta, julkista kuulemista⁷, vaikutustenarviointilautakunnan⁸, kansallisten sääntelyasiantuntijoiden korkean tason ryhmän ja hallinnollisen rasiituksen vähentämistä käsittelevän korkean tason ryhmän työtä sekä OECD:n vuonna 2012 antamaa suositusta *Recommendation on Regulatory Policy and Governance*⁹.

2. SÄÄNTELYN TOIMIVUUTTA JA TULOKSELLISUUTTA KOSKEVA OHJELMA

Tämänhetkinen taloustilanne edellyttää, että EU:n lainsäädännöllä saavutetaan entistäkin tehokkaammin EU:n yhteiskuntapolitiittiset tavoitteet. Siitä on saatava lisäarvoa ja mahdollisimman paljon hyötyä mahdollisimman pienin kustannuksin, ja siinä on noudatettava toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita. Lopputuloksen on muodostettava yksinkertainen, selkeä, vakaa ja ennakoitava sääntelykehys yritysten, työntekijöiden ja kansalaisten toiminnalle.

⁴ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/docs/fitness_check_en.pdf.

⁵ Mietintö säädöskäytäntöä koskevasta 18. kertomuksesta ja mietintö EU:n lainsäädännön valvontaa ja täytäntöönpanoa koskevasta 28. vuosikertomuksesta.

⁶ *Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Järkevä sääntely”*, EUVL C 9, 11.1.2012, s. 14.

⁷

http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/smart_regulation/consultation_2012/docs/consultation_en.pdf.

⁸ *Impact Assessment Board Report for 2011*, SEC(2012) 101.

⁹ <http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/49990817.pdf>.

Edistääkseen tämän tavoitteen saavuttamista komissio aikoo käynnistää sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevan ohjelman (REFIT, *Regulatory Fitness and Performance Programme*) hyödyntäen kokemustaan hallinnollisen rasiituksen arvioinnista ja vähentämisestä. Ohjelmassa on tarkoitus kartoittaa rasiitetta, epäjohtonmukaisuuksia, puutteita ja tehottomia toimenpiteitä. Siinä kiinnitetään huomiota myös mahdollisesti EU:n lainsäädännön kansallisesta tai paikallisesta täytäntöönpanotavasta johtuvaan rasiitukseen¹⁰. Komissio aikoo ohjelman avulla kartoittaa, arvioida ja tehdä sellaisia aloitteita, joilla sääntelyn kustannuksia voidaan merkittävästi alentaa tai sääntelyä yksinkertaistaa, sekä valvoa näiden aloitteiden toteuttamista.

Ohjelma on osa laajempaa kokonaisuutta, jossa pyritään arvioimaan politiikkoja vuodesta 2010 alkaen toteutettujen toimivuustarkastusten avulla¹¹. Tähänastisten kokemusten mukaan näiden arviointien tekemiseen tarvitaan yhteiset puitteet, jotta voidaan osoittaa, miten nämä arvioinnit edistävät järkevän sääntelyn ja rasiituksen vähentämisen yleistavoitteita, jotta kaikki asianomaiset hallintotasot saadaan mukaan ja jotta mahdollisimman monet sidosryhmät voivat osallistua arviointiin.

REFIT-prosessin alussa kartoitetaan, millä sääntelyn aloilla ja minkä säädösten osalta on eniten mahdollisuuksia sääntöjen yksinkertaistamiseen ja yrityksille ja kansalaisille aiheutuvien sääntelykustannusten vähentämiseen yhteiskuntapoliittisia tavoitteita vaarantamatta. Tavallisesti kartoituksessa tulee esiin aloja, joita on tarkasteltava tarkemmin muun muassa kustannusten ja hyötyjen näkökulmasta. Näissä arvioinneissa puntaroidaan myös, olisiko kyseisellä alalla (erikseen EU:n ja jäsenvaltioiden osalta) harkittava rasiituksen vähentämistä koskevia määrällisiä tavoitteita. Jos kartoituksessa saadaan riittävästi näyttöä nopeampien toimien tarpeesta, käynnistetään ehdotusten vaikutusten arviointi. Sidosryhmiä informoidaan koko prosessin ajan, ja niiden näkemyksillä on keskeinen merkitys toimien priorisoinnissa.

REFIT-ohjelmaa toteutetaan avoimella tavalla. Koska komissio haluaa tehdä ensin tilannearvion, se ei yleensä tarkastele ehdotuksia voimassa olevan lainsäädännön aloilla ennen kuin lainsäädännön kartoitus ja tarvittavat jatkoarviointit on tehty. Suunnittelutyö on julkista. REFIT-arviointit mainitaan tehostetuissa monivuotisissa arviointisuunnitelmissa, jotka otetaan käyttöön vuodesta 2014. Komission työohjelmaan liitetään vuodesta 2014 alkaen erillinen liite, jossa luetellaan kaikki suunnitellut REFIT-aloitteet. Seurantaa varten laaditaan tulostaulu, josta nähdään, miten ehdotukset etenevät EU:n toimielimissä ja täytäntöönpanovaiheessa.

REFIT-arviointisuunnitelmaan saatetaan ottaa myös aloja, joilla on jo aloitettu tai suunnitteilla toimia. Tällaisia ovat esimerkiksi tulokset tällä hetkellä meneillään olevasta EU:n laajuisesta pk-yritysten kuulemisesta, jossa halutaan selvittää, mitkä kymmenen EU:n säädöstä ovat niiden mielestä hallinnollisesti raskaimpia, sekä meneillään olevien toimivuustarkastusten ja muun sääntelyä koskevan arviointityön

¹⁰ Arvioidaan, että suunnilleen kolmasosa koko hallinnollisesta rasiituksesta syntyisi siinä vaiheessa, kun EU:n lainsäädäntö pannaan täytäntöön kansallisella tasolla.

¹¹ Toimivuustarkastukset on tehty ympäristöalalla EU:n makean veden politiikasta, sosiaalialalla työntekijöille tiedottamisesta ja heidän kuulemisestaan, moottoriajoneuvojen tyyppihyväksynnästä, elintarvikeketjua koskevasta lainsäädännöstä ja jäsenvaltioiden välisestä lentoliikenteestä.

tulokset¹². Parhailaan toteutettava yksinkertaistamista koskeva jatkuva ohjelma sekä toimet pienyritysten rasiuksen keventämiseksi aiotaan myös sulauttaa uuteen ohjelmaan. Lisätietoa saadaan, kun arvioinnit sosiaalialalla työntekijöille tiedottamisesta ja heidän kuulemisestaan sekä moottoriajoneuvojen tyyppihyväksynnästä, jäsenvaltioiden välisestä lentoliikenteestä ja elintarvikeketjua koskevasta lainsäädännöstä saadaan päätökseen. Suunnitteilla on myös tarkistuksia jätteitä, vähittäismyyntiä, työterveyttä ja -turvallisuutta, öljynjalostusta sekä alumiini- ja muita teollisuustuotteita koskevaan lainsäädäntöön.

REFIT-ohjelmaan sisällytetään myös hallinnollisen rasiuksen keventämistä Euroopan unionissa koskevan toimintaohjelman (ABR) seurantaohjelma (ABR Plus). Vuoden 2007 toimintaohjelmalla pyrittiin EU:n lainsäädännöstä yrityksille aiheutuvan rasiuksen keventämiseen 25 prosentilla vuoteen 2012 mennessä. Ohjelma koski noin 80:tä prosenttia niistä säädöksistä, joista koitua hallinnollinen rasiutus on suurin. Komissio on ylittänyt tavoitteen ehdottamalla yli 30 prosentin kevennystä, mutta toiset lainsäätäjät ovat hyväksyneet niistä 25 prosentin osuutta vastaavat toimenpiteet. Toimintaohjelman tuloksia esitellään tarkemmin liitteenä olevassa valmisteluasiakirjassa¹³.

Hyöty konkretisoituu vasta kun ABR on pantu onnistuneesti täytäntöön. ABR Plus -ohjelmassa keskitytäänkin jatkotoimiin jäsenvaltioissa. Jäsenvaltioita pyydetään raportoimaan 31. joulukuuta 2013 mennessä, miten ne ovat toteuttaneet ABR-ohjelmassa sovitut toimenpiteet. Hallinnollisen rasiuksen vähentämistä käsittelevän korkean tason ryhmän tehtäväksi annetaan avustaminen ja neuvonta näissä jatkotoimissa, odotettujen tulosten vertaaminen alkuperäisiin odotuksiin ja osallistuminen parhaiden käytäntöjen levittämiseen jäsenvaltioiden keskuudessa. Ryhmä seuraa yritysten ja jäsenvaltioiden kanssa sitä, miten jäsenvaltiot panevat täytäntöön EU:n toimenpiteitä tarpeettoman, erityisesti pienehköille yrityksille aiheutuvan hallinnollisen rasiuksen vähentämiseksi. Tämän vuoksi korkean tason ryhmän toimikautta on jatkettu nykyisen komission toimikauden loppuun saakka.

3. JÄRKEVÄN SÄÄNTELYN VÄLINEET: PAREMPIA TULOKSIA

Komissio käyttää useita eri välineitä järkevän sääntelyn politiikassaan. Niitä parannetaan jatkuvasti.

3.1. Vaikutusten arviointi

Arvioiden mukaan¹⁴ komission vaikutustenarviointijärjestelmä on ensiluokkainen: siinä arvioidaan avoimesti lainsäädännöllisiä ja muita toimintavaihtoehtoja vertaamalla niiden mahdollisia hyötyjä ja kustannuksia taloudelliselta, sosiaaliselta ja

¹² Etenkin jo käytettävissä olevat tulokset, jotka koskevat rakennusalaan, yritystoimintaa ja matkailupalveluita.

¹³ *Review of the Commission Consultation Policy*, SWD(2012) 422.

¹⁴ *Sustainability in Impact Assessments — A review of Impact Assessment Systems in selected OECD Countries and the European Commission*, OECD 2011; *Comparative study on the purpose, scope and procedures of impact assessments carried out in the Member States of the EU*, Euroopan parlamentti 2011; *Regulatory Quality in the European Commission and the UK: Old questions and new findings*, CEPS/University of Exeter 2012.

ympäristön kannalta. Järjestelmä on kattava ja avoin, ja sitä voidaan valvoa riippumattomasti¹⁵. Vaikutukset arvioidaan jokaisesta ehdotuksesta, jolla on merkittäviä suoria vaikutuksia. Kahden viime vuoden aikana on annettu ohjeet, miten analysoidaan vaikutusta perusoikeuksiin¹⁶, kilpailukykyyn¹⁷ ja mikroyrityksiin¹⁸. Vaikutustenarviointilautakunnan suorittama riippumaton valvonta¹⁹ parantaa raporttien laatua, ja ehdotuksen on yleensä saatava lautakunnalta myönteinen lausunto ennen kuin se voidaan toimittaa komissiolle päätöksentekoa varten. Lautakunnan valvontaa on vahvistettu tietyillä muutoksilla sen toimivaltuuksiin ja työjärjestykseen²⁰. Julkisesti saatavilla olevissa etenemissuunnitelmissa mainitaan, aiotaanko vaikutusten arviointi suorittaa²¹. Sekä vaikutusten arvioinnit että vaikutustenarviointilautakunnan lausunnot ovat julkisia asiakirjoja. Lautakunta perustettiin vuonna 2006, ja se on antanut tähän mennessä yli 700 lausuntoa. Vaikutustenarvioinnin ja Euroopan tason lisäarvon osaston perustaminen Euroopan parlamenttiin lisää ulkoista valvontaa ja laaduntarkkailua.

Kuulemiseen vastanneista sidosryhmistä useimmat kannattavat komission integroitua lähestymistapaa. Yleisimpiä ehdotuksia vielä paremman laadun saavuttamiseksi entistä johdonmukaisemmin olivat voimakkaampi pyrkimys vaikutusten määrälliseen arviointiin, keskeisten tulosten selkeämpi esittäminen, alustavia vaikutusten arviointeja koskeva kuuleminen, ulkopuolisten jäsenten nimittäminen lautakuntaan ja lautakunnan myönteisen lausunnon asettaminen sitovaksi edellytykseksi.

Näyttö ja tehdyt tutkimukset osoittavat, että nykyomenettelyllä saavutetaan tehokkaasti tuloksia. Euroopan parlamentin selvityksen²² mukaan EU:n järjestelmä on suhteellisen kehittynyt sisäisine ja ulkoisine tarkastuksineen ja ”yleisesti ollaan sitä mieltä, että vaikutustenarviointilautakunta edistää arviointien laadun paranemista”. CEPS:n/Exeterin yliopiston tekemän analyysin²³ mukaan kustannuksia ja hyötyjä kvantifioidaan yhtä usein tai useammin kuin muissa järjestelmissä. Riippumattoman valvontaelimen lausunto ei sido poliittisia päättäjiä missään järjestelmässä. Tämän vuoksi komissio katsoo, että ulkopuolisten jäsenten nimittäminen lautakuntaan tai lautakunnan myönteisen lausunnon sitovuus eivät ole tarpeen eivätkä ne sovellu yhteen komission aloiteoikeuden, Euroopan parlamentin ja neuvoston institutionaalisen aseman sekä yleisöä kohtaan edellytettävän vastuuvollisuuden kanssa.

Vaikutusten arviointien raporttiluonnoksia koskevan kuulemisen osalta on syytä huomata, että komissio vaatii jo nyt, että sidosryhmiä on kuultava kaikista vaikutusten arvioinnin keskeisistä osista, ja kuulemista aiotaan vielä parantaa. Kuuleminen järjestetään tavallisesti vaikutustenarviointiprosessin alkuvaiheessa, jotta sidosryhmät voivat vaikuttaa ongelmien hahmottamiseen ja vaihtoehtojen

¹⁵ *Tukevatko vaikutustenarvioinnit päätöksentekoa EU:n toimielimissä?*, Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus N:o 3/2010.

¹⁶ http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/sec_2011_0567_en.pdf.

¹⁷ http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/sec_2012_0091_en.pdf.

¹⁸ http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/meg_guidelines.pdf.

¹⁹ http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm.

²⁰ http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/members_en.htm.

²¹ http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/planned_ia_en.htm.

²² Ks. alaviite 14.

²³ Ks. alaviite 14.

valintaan varhaisessa vaiheessa. Jos kuuleminen tapahtuisi vain kerran ja vasta raporttiluonnoksen yhteydessä, vaihtoehdot olisi jo määritetty, mikä vähentäisi sidosryhmien kannanottojen mielekkyyttä. Kahden kuulemisen järjestäminen taas pidentäisi käsittelykierrosta entisestään. Komission ehdotuksiin liittyvät vaikutustenarviointiraportit ovat sitä paitsi julkisia, joten sidosryhmät voivat esittää näkemyksiään lainsäädäntöprosessin eri vaiheissa.

Vaikutustenarviointiraporttien laatua ja selkeyttä voidaan kuitenkin vielä parantaa, ja vaikutustenarviointiprosesseja voidaan hyödyntää paremmin REFIT-ohjelmassa. Komissio aikoo parantaa kustannusten ja hyötyjen ennakoarviointia. Se aikoo lisäksi sisällyttää vaikutustenarviointiraportteihin vakiomuotoisen kahden sivun tiivistelmän, josta on helppo nähdä nopeasti arvioinnin keskeiset tulokset, kuten arviot hyödyistä ja kustannuksista. Se aikoo vuonna 2014 julkisen kuulemisen jälkeen tarkistaa ja päivittää vaikutusten arviointia koskevia ohjeitaan.

3.2. Arviointi

Arviointi on kiinteä osa komission toimia, joilla pyritään maksimoimaan EU:n politiikkojen hyöty ja minimoimaan kustannukset, kuten todettiin jo vuonna 2010 järkevästä sääntelystä annetussa tiedonannossa. EU:n lainsäädäntötoimien arviointia parannetaan samalla kun rahoitusohjelmien arviointiin kiinnitetään enemmän huomiota. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 318 artiklalla velvoitettiin komissio esittämään Euroopan parlamentille ja neuvostolle unionin varoja koskeva arviointikertomus, joka perustuu saavutettuihin tuloksiin.

Komissio tehostaa arviointijärjestelmäänsä ja soveltaa periaatetta, jonka mukaan arviointi tehdään ensin. Komission työohjelmassa olevista merkittävistä aloitteista 32 prosentista oli tehty tai tekeillä arviointi vuonna 2011, ja tämä osuus nousi 44 prosenttiin vuonna 2012.

Useita seikkoja on tullut esille arvioinnin tehostamisen ja julkisen kuulemisen yhteydessä. Arvioinneissa on perinteisesti tarkasteltu yksittäisiä rahoitusohjelmia tai säädöksiä ja kiinnitetty vähemmän huomiota laajempien säädöskokonaisuuksien tai monialaisten asioiden arviointiin. Arvioinnin ajoitukseen liittyy myös ongelmia, sillä ohjelmien ja politiikkojen vaikutukset ovat mitattavissa vasta useiden vuosien kuluttua niiden aloittamisesta.

Arviointitulosten poliittisen merkityksen ja omistajuuden parantamiseksi komissio tarkistaa parhaillaan arviointijärjestelmää. Se aikoo vahvistaa politiikkojen ja ohjelmien arvioinnille vuonna 2013 uudet puitteet. Uudessa lähestymistavassa tarkastellaan, miten arviointitulokset voitaisiin paremmin kytkeä politiikan eri kehitysvaiheisiin. Arviointiprosessia voitaisiin suunnitella yhdessä politiikan suunnittelun kanssa, ja seuranta ja raportointia olisi parannettava. Suunnittelun avoimuutta ja sidosryhmien osallistumista voidaan lisätä. Sitäkin voitaisiin harkita, että komission toimikauden päätteeksi tehtäisiin arviointituloksiin perustuva kokonaistarkastelu.

Arviointiohjeita, myös ohjeita REFIT-ohjelmaan kuuluvia arviointeja varten, tarkistetaan julkisen kuulemisen jälkeen. Koska sääntelyn tuloksellisuus ja tehokkuus riippuvat merkittävästi myös täytäntöönpanosta, uudessa lähestymistavassa käynnistetään myös kokeiluluonteisesti yhteisarviointeja halukkaiden jäsenvaltioiden

kanssa. Kansallisten sääntelyasiantuntijoiden korkean tason ryhmää kannustetaan antamaan neuvoja näitä kokeiluja ja jäsenvaltioiden osallistumistapoja silmällä pitäen. Ryhmän toimikautta on jatkettu nykyisen komission toimikauden loppuun saakka, jotta se voi antaa neuvoja ja edistää hyvien käytäntöjen levittämistä järkevään sääntelyyn liittyvissä toimissa.

Lisäksi komissio tutkii, miten SEUT-sopimuksen 318 artiklan mukaista raportointia voitaisiin kehittää ja parantaa. Saavutettujen tulosten vuosittaista raportointia varten tarvitaan luotettava menetelmä, joka perustuu nykyiseen ja tulevaan monivuotiseen rahoituskehikseen sisältyvään arviointikehikseen sekä komission vuotuisten raportointivälineiden seurantatietoihin²⁴.

3.3. Kansalaisten ja sidosryhmien kuuleminen

Kansalaisten ja sidosryhmien kuuleminen on järkevän sääntelyn kannalta olennaista kaikissa politiikan kehitysvaiheissa. Komissiolla on useita perussopimuksissa ja toimintapoliittisissa asiakirjoissa määriteltyjä keinoja vuorovaikutukseen sidosryhmien kanssa²⁵. Komissio voi käyttää vuoropuheluun asianosaisten kanssa eri vaiheissa monenlaisia välineitä etenemissuunnitelmista avoimiin ja kohdennettuihin julkisiin kuulemisiin.

Komissio on parantanut vuoden 2012 alusta sidosryhmien kuuluvuutta pidentämällä julkisten kuulemisten vähimmäiskestoja kahdeksasta 12 viikkoon²⁶. Pk-yrityksille ja mikroyrityksille on järjestetty jäsenvaltioissa konferensseja, joissa ne ovat voineet suoraan tuoda esiin ongelmiaan ja huoliaan. Kuulemismenettelyä koskeva tarkastelu on saatu päätökseen, ja sen tulokset esitellään tarkemmin liitteenä olevassa valmisteluasiakirjassa²⁷.

Komissio järjestää laajoja kuulemisia avoimuuden ja läpinäkyvyyden periaatteita noudattaen ja noudattaa vähimmäisnormeja, joita pidetään yleisesti sopivina sekä parhaiden kansainvälisten käytäntöjen mukaisina. Kolmen viime vuoden aikana sidosryhmien näkemyksiä kerättiin yli 300 avoimen kuulemisen avulla. Kuulemisista tiedotetaan ”Sinun äänesi Euroopassa” -verkkosivulla. Kaikki samalla ajanjaksolla laaditut vaikutustenarviointiraportit perustuivat laajoihin avoimiin tai kohdennettuihin kuulemisiin. Yhdeksässä avoimessa kuulemisessa kymmenestä noudatettiin vähimmäiskestoja.

Tarkastelussa vahvistui, että komission kuulemiskäytännöt ja -välineet ovat toimivia ja että kuulemisten toteutus on kehittynyt vuosien kuluessa. Tarkastelussa ja sidosryhmien näkemyksissä tuotiin kuitenkin esiin aloja, joilla toteutuksessa olisi vielä parantamisen varaa. Kuulemisissa ei aina kysytä oikeita kysymyksiä oikeaan aikaan eikä niissä aina tavoiteta niitä, joihin asia eniten vaikuttaa, koska kyselyä ei välttämättä voida laatia heidän äidinkielellään. Liitteenä olevassa

²⁴ Näitä ovat komission strategisen suunnittelun ja ohjelmoinnin kierros – vuotuiset toimintakertomukset, vuotuiset talousarvioilmoitukset ym.

²⁵ Ks. SWD(2012) 422.

²⁶

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/1&format=HTML&aged=0&language=FI&guiLanguage=fi>.

²⁷ *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU – Final Report*, SWD(2012) 423.

valmisteluasiakirjassa esitellään, mitä toimenpiteitä näiden puutteiden korjaamiseksi on suunnitteilla.

Komissio aikoo parantaa kuulemisten ulottuvuutta julkaisemalla ”Sinun äänesi Euroopassa” -verkkosivulla kalenterin tulevista kuulemisista ja päivittämällä sitä, hyödyntämällä paremmin jäsenvaltioiden tiedotuskanavia, selvittämällä innovatiivisten kuulemisvälineiden käyttömahdollisuuksia, parantamalla palautteen laatua ja tarkastelemalla, onko kuulemisasiakirjojen ja tiivistelmien laajempaan kääntämiseen taloudellisia mahdollisuuksia. Se aikoo myös saattaa vähimmäisvaatimukset ajan tasalle ja selkiyttää toimintakriteerejä. Lisäksi laatua parannetaan lujittamalla sisäisen valvonnan ja tuen mekanismeja (esimerkiksi ohjeiden ja parhaiden käytäntöjen arkistojen avulla). Näillä toimenpiteillä julkisista kuulemisista saadaan enemmän tukea kaikissa yleisen arvioinnin, vaikutusten arvioinnin ja päätöksenteon vaiheissa.

4. JÄRKEVÄN SÄÄNTELYN HALLINTA: TÄYTÄNTÖÖNPANON PARANTAMINEN

EU:n lainsäädäntö ei täytä tehtäväänsä ellei sitä sovelleta ja panna täytäntöön asianmukaisesti. Täytäntöönpanonäkökohdat ovat keskeisiä kaikissa politiikan kehitysvaiheissa. Täytäntöönpanon edistyminen on lisäksi keskeinen tekijä, kun arvioidaan sääntelyn toimivuutta.

4.1. Tuki EU:n lainsäädännön täytäntöönpanolle

Jäsenvaltiot ovat ensisijaisessa vastuussa EU:n lainsäädännön täytäntöönpanosta. Komissio tukee niitä monilla toimenpiteillä, joita ovat esimerkiksi täytäntöönpanosuunnitelmat, joissa yksilöidään täytäntöönpanon suurimmat haasteet ja ehdotetaan tukitoimia, ongelmanratkaisumekanismit, kuten EU-Pilot -hanke²⁸ sekä parhaiden käytäntöjen levittäminen (esim. hallinnollisen rasituksen vähentämistä käsittelevän korkean tason ryhmän raportti parhaista käytännöistä²⁹). Toimielinten välistä vuoropuhelua ja avoimuutta on myös lisätty³⁰.

Komissio seuraa jatkossakin keskeisten alojen EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoa keskittyen tiettyihin sisämarkkinoiden tärkeimpiin aloihin³¹. Se aikoo arvioida vaatimustenmukaisuutta systemaattisemmin ja riskiperusteisemmin, mikä parantaa lainsäädännön noudattamisen valvontaa ja tarjoaa arvokasta tietoa jälkiarviointia varten. Komissio aikoo myös laatia direktiivejä varten säännöllisemmin täytäntöönpanosuunnitelmia ja käyttää laajemmin yhteisiä aloituspäiviä yrityksiin vaikuttaville EU:n säädöksille ja päätöksille. Komissio aikoo vielä parhaansa mukaan varmistaa, että säädöksen antamisen ja sen osaksi kansallista lainsäädäntöä saattamisen välille varataan tarpeeksi aikaa.

²⁸ http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/application_monitoring_en.htm.

²⁹

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/best_practice_report/docs/bp_report_signature_en.pdf.

³⁰

Ks. EUVL L 304, 20.11.2010, s. 47, ja EUVL C 369, 17.12.2011, s. 2.

³¹

Sisämarkkinoiden hallinnoinnin parantaminen, COM(2012) 259 final.

4.2. Lainsäädännön selkeyttäminen ja helpompi saatavuus

Lainsäädännön laadusta huolehtimiseen kuuluu sen varmistaminen, että lainsäädäntö on mahdollisimman selkeää, helposti saatavissa ja helppoa noudattaa. Pyrkimyksiä tähän jatketaan. Tähän kuuluu säädöstekstien yksinkertaistaminen, kodifiointi, uudelleenlaadinta ja konsolidointi sekä lainsäädännön määrän vähentäminen kumoamalla tarpeettomiksi käyneitä säännöksiä. Komissio on hyväksynyt vuodesta 2005 alkaen 640 aloitetta, joiden tarkoitus on yksinkertaistaminen, kodifiointi tai uudelleenlaadinta. Yli 4 450 säädöstä on kumottu; näistä 1 750 kodifioinnin tai uudelleenlaadinnan tuloksena. Kaikki muutetut asetukset ja direktiivit sekä joitakin päätöksiä on konsolidoitu kaikilla niillä kielillä, joille ne on alun perin käännetty, ja koonnokset ovat saatavilla EUR-Lex-verkkosivun kautta. Sähköistä pääsyä EU:n koko lainsäädäntöön on myös parannettu avaamalla vuonna 2011 uusi Euroopan oikeusportaali. Uusi yleisölle avoin EUR-Lex-portaali tulee käyttöön internetissä vuoden 2013 alkupuoliskolla. Komissio ehdotti vuonna 2011, että *Euroopan unionin virallisen lehden* sähköinen versio tehtäisiin todistusvoimaiseksi³². Komissio jatkaa pyrkimyksiään säädösten laadinnan laadun parantamiseksi, jotta tuloksena olisi tiiviimpiä ja helpommin luettavia tekstejä. Näillä toimenpiteillä tuetaan politiikan alojen integroitua arviointia, helpotetaan julkista tutustumista säädösasiakirjoihin ja autetaan kansallisia viranomaisia säädösten saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä ja soveltamisessa.

5. JÄRKEVÄ SÄÄNTELY: YHTEINEN TEHTÄVÄ

5.1. Euroopan parlamentti, neuvosto ja neuvoo-antavat elimet

Vuonna 2010 antamassaan tiedonannossa komissio pyysi Euroopan parlamenttia ja neuvostoa hyödyntämään vaikutusten arviointeja paremmin päätöksenteossa ja analysoimaan vaikutuksia, kun ne harkitsevat sisällöllisiä muutoksia, niin kuin ne ovat sitoutuneet tekemään toimielinten välisessä sopimuksessa paremmasta lainsäädännöstä.

Komissio toteaa, että edistys on ollut toistaiseksi vähäistä sisällöllisistä muutoksista johtuvien vaikutusten analysoinnin osalta.

Komissio on kuitenkin tyytyväinen siihen, että Euroopan parlamenttiin on perustettu uusi vaikutustenarvioinnin ja Euroopan tason lisäarvon osasto. Komissio kannattaa eräiden valiokuntien käytäntöä, jonka mukaan ne pitävät komission tekemää vaikutusten arviointia lähtökohtana Euroopan parlamentissa tehtävälle jatkoanalysoinnille. Tällä tavalla parlamentin ja komission lähestymistavat vaikutusten arviointiin ovat vertailukelpoiset eivätkä ne tee päällekkäistä työtä.

Neuvosto ei ole vielä määrittänyt vaikutusten arviointiin osallistuvaa tahoja. Komission mielestä neuvosto voisi hyödyntää vaikutusten arviointeja päätöksentekoprosesseissaan nykyistä enemmän esimerkiksi ottamalla

³² Ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan unionin virallisen lehden sähköisestä julkaisemisesta, KOM(2011) 162 lopullinen.

täysimääräisesti huomioon komission tekemät arvioinnit aloittaessaan ehdotusten käsittelyä.

Komissio suhtautuu jatkossakin rakentavasti pyyntöihin, jotka koskevat sen tekemien vaikutusten arviointien näkökulman laajentamista ja/tai sen käyttämien tietojen ja menetelmien tapauskohtaista jakamista. Se pyytää kumpaakin toimielintä keskittymään lopputulokseen, jotta suurempi osa niiden tekemistä muutoksista tukeutuisi suoraan näyttöön perustuvaan analyysiin vaikutuksista.

Komissio on myös tyytyväinen siihen, että toiset toimielimet tukevat sen toimia hallinnollisen ja sääntelyllisen rasiituksen keventämiseksi ja minimoimiseksi, ja pyytää niiltä tukea käsiteltävinä oleville yksinkertaistamishdotuksille sekä REFIT-ohjelmalle.

Lisäksi komissio on kiitollinen Euroopan talous- ja sosiaalikomitean ja alueiden komitean tuesta. Niiden foorumit ja verkot voivat olla tärkeitä tietolähteitä vaikutusten arviointien ja muiden arviointien valmistelussa.

5.2. Jäsenvaltiot

Komission ja jäsenvaltioiden yhteistyö on ratkaisevaa, jotta EU:n lainsäädäntö tarjoaisi kansalaisille, työntekijöille ja yrityksille täyden hyödyn mahdollisimman vähin kustannuksin. Kansalliset hallinnolliset valmiudet ja kansallisen sääntelyn laatu vaikuttavat suoraan siihen, voidaanko EU:n yhteiskuntapoliittiset tavoitteet käytännössä saavuttaa. Jäsenvaltioiden viranomaisien ja instituutioiden panoksilla on tärkeä merkitys EU:n lainsäädännön suunnittelussa ja arvioinnissa. Kun jäsenvaltiot saattavat EU:n lainsäädäntöä osaksi kansallista lainsäädäntöä ja soveltavat sitä (mukaan luettuina säännöt EU:n talousarviosta rahoitettaville toimille), ne ovat vastuussa siitä, että niiden sääntelykehys on selkeä ja saatavilla. Kansalliset parlamentit ovat avainasemassa valvottaessa, että toissijaisuusperiaatetta noudatetaan oikein.

Komissio kannustaa jäsenvaltioiden viranomaisia osallistumaan aktiivisemmin julkisiin kuulemisiin ja arviointeihin muun muassa hyödyntämällä niihin tarkoitettuja kansallisia verkkojaan, jotta politiikan laadinnan tosiasiapohjaa saadaan parannettua. Se korostaa, että varhainen palaute jäsenvaltioilta on olennaista mahdollisimman luotettavien päätelmien tekemiseksi toissijaisuusperiaatteen tarkastelussa.

Komissio korostaa myös, että kansallista vaikutusten arviointia voidaan käyttää apuna, kun neuvostossa keskustellaan muutoksista komission ehdotukseen. Siitä voi olla apua myös jäsenvaltioiden ongelmissa, jotka liittyvät säännösten saattamiseen osaksi kansallista lainsäädäntöä tai niiden täytäntöönpanoon.

Komissio kehottaa jäsenvaltioita varmistamaan, että meneillään olevat aloitteet hallinnollisen rasiituksen keventämiseksi tuottavat todella tulosta kansallisella tasolla, sekä ottamaan asianmukaisesti huomioon helmikuussa 2012 annetun parhaita käytäntöjä koskevan kertomuksen suositukset, soveltamaan EU:n lainsäädäntöä vähemmän raskaalla tavalla ja osallistumaan aktiivisesti tietojen vaihtoon tehokkaista

EU:n lainsäädännön soveltamismenetelmistä³³. Se pyytää niitä myös hyödyntämään täysimääräisesti EU:n lainsäädännön tarjoamia yksinkertaistamismahdollisuuksia ja varmistautumaan EU:n lainsäädännön saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä annettujen kansallisten säännösten selkeydestä ja saatavuudesta.

Komissio korostaa vielä tehokkaan julkishallinnon tärkeyttä EU:n lainsäädännön aikataulun mukaisessa saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä, soveltamisessa ja täytäntöönpanossa.

6. PÄÄTELMÄT

EU:n sääntelyn laadun takaamiseksi EU:n lainsäädännön ja sen soveltamiseksi annettujen kansallisten säännösten hallinnoinnissa on varmistettava, että lainsäädäntö täyttää EU:n yhteiskuntapoliittiset tavoitteet. Sääntelykehysten on oltava tarkoituksenmukaisia ja pysyviä sellaisina sittenkin, kun ongelmat muuttuvat, löydetään uusia ratkaisuja ja poliittiset painopisteet siirtyvät. Komissio aikoo tämän vuoksi tehdä tarpeettomien kustannusten ja parantamista vaativien alojen kartoittamisesta kiinteän ja pysyvän osan päätöksentekoa ja ohjelmien suunnittelua kaiken EU:n lainsäädännön osalta.

33

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/best_practice_report/docs/bp_report_signature_en.pdf.