Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan asiantuntijakuuleminen 3.3.2017 Taustamuistio TEM/EIO

Miten EU sääntelyä voi kehittää niin, että se tukee paremmin innovaatioita ja uuden teknologian käyttöönottoa?

EU-sääntelyn toimivuuden parantaminen mainitaan Suomen EU-vaikuttamisstrategiassa 2017 keskeisenä vaikuttamiskohteena. EU-sääntelyn tulee tukea kilpailukykyä, talouskasvua ja työllisyyttä. Sen on keskityttävä olennaisiin kysymyksiin ja oltava nykyistä tarkoituksenmukaisempaa, kevyempää ja selkeämpää. Toissijaisuus ja suhteellisuusperiaatteiden kunnioittaminen on keskeistä.

Komission lainsäädäntöehdotusten tulee tähdätä kasvun ja kestävän kehityksen tukemiseen, mukaan lukien uuden teknologian, digitalisaation ja uusien liiketoimintamallien käyttöönotto. Innovatiivisten pk-yritysten kannalta hallinnollisen taakan keventäminen mm. raportointivelvollisuuksia vähentämällä on keskeistä. Riskipohjaiseen valvontaan siirtymistä on myös syytä tutkia.

Innovaatiopolitiikan kehittämisen näkökulmia

Keinoja kannustaa yrityksiä innovointiin ovat tutkimus- ja innovaatiorahoituksen lisäksi innovaatiomyönteisen lainsäädännön edistäminen sekä yhteistyöverkostojen ja -alustojen kehittäminen.

Innovaatiopolitiikan kehittämisessä kaikkein vaikuttavimmaksi on arvioitu yhdistelmä (policy mix), jossa samaan aikaan tuetaan uuden tiedon ja innovaatioiden kehittämistä t&k-tukien avulla sekä edistetään innovaatioiden markkinoille pääsyä innovatiivisten hankintojen ja muiden kysyntää lisäävien toimenpiteiden kautta.

Yritykset toimivat yhä useammin maailmanlaajuisissa, perinteiset toimiala- ja aluerajat ylittävissä verkostoissa ja ekosysteemeissä. Myös uudet ratkaisut, innovaatiot ja kasvun lähteet syntyvät usein eri toimi- ja osaamisalojen ja teknologioiden rajapinnoilla. Sen vuoksi niin rahoitus- kuin sääntelytoimiakin tulisi kehittää niin, että ne ovat lähtökohtaisesti kevyitä, horisontaaleja ja uusia markkinoita edistäviä. Digitaalisten sisämarkkinoiden ja datalähtöisen innovaatiotoiminnan kehittäminen ja niihin liittyvä lainsäädäntötyö on tästä hyvä esimerkki. Yhtä lailla esimerkiksi energia-, biotalous-, kiertotalous-, cleantech- ja liikenneinnovaatioiden edistämisessä tarvitaan uudistuvaa sääntelyä ja monipuolista instrumenttivalikoimaa innovaatioiden edistämiseksi. Sikäli kun uutta sääntelyä innovaatiotoiminnan ja ekosysteemien kehittämiseksi nähdään tarvittavan, sääntelyn toimivuutta tulisi kokeilla ensin rajatuissa kokeiluympäristöissä.

Relevantteja EU-aloitteita

EU:n tutkimus- ja innovaatiopolitiikassa on viety tällä vuosikymmenellä eteenpäin pääasiassa kahta aloitekokonaisuutta, jotka pyrkivät edistämään edellä mainitun laajan innovaatiopolitiikkavälineistön käyttöä.

Ensimmäinen oli edelläkävijämarkkina-aloite (Lead Market Initiative), jossa pilotoitiin kuudella alueella (sähköiset terveyspalvelut, biotuotteet, kierrätys, kestävä rakentaminen, uusiutuvat energialähteet ja suojatekstiilit) kysyntä- ja tarjontalähtöisten innovaatiopolitiikkavälineiden yhdistämistä räätälöityihin toimenpidekokonaisuuksiin. Toimenpiteisiin voidaan listata isoimpina pääluokkina tutkimus- ja innovaatiorahoituksen lisäksi regulaatiot, standardit ja merkinnät, innovatiiviset julkiset hankinnat ja informaatio-ohjaus sekä koulutus.

Toinen, vielä kunnianhimoisempi kokonaisuus (joka rakentui myös edelläkävijämarkkina-ajattelun päälle), on eurooppalaiset innovaatiokumppanuudet (European Innovation Partnerships, EIP). EIPien avulla pyritään ratkaisemaan keskeisimpiä yhteiskunnallisia haasteitamme Euroopan kilpailukykynäkökulma edellä. Tämä edellyttää koko innovaatioketjun ja korkean tason päättäjien sitouttamista yhteiseen tavoitteeseen,

poikkisektoraalista yhteistyötä, haasteisiin liittyvien markkinoiden modernisointia sekä kysyntä- ja tarjontalähtöisten innovaatiopolitiikkatoimien parempaa koordinointia. Ensimmäinen innovaatiokumppanuus aktiivinen ja terve ikääntyminen käynnistyi pilottina vuonna 2011, seuraavat (kestävä maatalous, vesi, raaka-aineet) lanseerattiin vuonna 2012 ja vuoden 2013 syksyllä joukkoa täydennettiin älykkäät kaupungit –kumppanuudella. Kukin EIP on pitkälle itsenäisesti saanut määritellä tarkemmat tavoitteet, sidosryhmät, toimintaprosessit ja hallintomallit. Kumppanuudet ovat omalla sarallaan pyrkineet sateenvarjomaisesti koordinoimaan myös jo aiemmin käynnistyneitä tutkimus- ja innovaatiopolitiikkatoimia.

Isoista sektoraalisista politiikkakokonaisuuksista digitaalisten sisämarkkinoiden kehittäminen on esimerkki erittäin tärkeästä innovaatiotoiminnan mahdollistajasta Euroopassa, jossa säädöstyöllä on merkittävä rooli.

Tällä hetkellä jäsenmaat ja Euroopan komissio pilotoivat nyt yhdessä nk. innovointisopimuksia, joiden avulla innovoijat voivat yhdessä viranomaisten ja muiden sidosryhmien kanssa etsiä keinoja puuttua havaittuihin sääntelyesteisiin ja, jos järjestelmä osoittautuu onnistuneeksi, sitä laajennetaan muille aloille. Hyvänä esimerkkinä toimii Alankomaiden green deal -aloite. Siinä talousministeriön johdolla annetaan monipuolista tukea kansalaisten, kansalaisjärjestöjen, paikallishallinnon ja yritysten projekteihin energiatehokkuuden lisäämiseksi. Tuki voi olla esimerkiksi lupiin liittyvää neuvontaa, potentiaalisten kumppaneiden yhteen saattamista, säädösten perkaamista jne. Hankkeiden onnistumisaste on ollut jopa 50 % ja toimintaa kasvatetaan laajemmin innovaatioiden edistämiseen myös muille aloille.

Komissio aikoo myös perehtyä mahdollisuuteen luoda edellytyksiä niin kutsutuille sääntelyn hiekkalaatikoille. EU-tasolla pohditaan paljon, miten innovaatioekosysteemejä ja alustataloutta voidaan viedä parhaalla tavalla eteenpäin yhdistäen rahoitusta ja muita politiikkatoimia.

Suomi on pitänyt EU-keskustelussa sääntelyn ja innovaatioiden suhdetta mielenkiintoisena ja näytön keräämistä asiasta hyödyllisenä. Innovaatiot tulisi huomioida paremmin neuvoteltaessa sääntelystä ja tarvittaisiin myös jälkikäteistä arviota sääntelyn ja innovaatioiden suhteesta. Suomen kannalta on tärkeää niissä strategisissa osaamiskokonaisuuksissa, joissa on tunnistettu erityisiä kasvumahdollisuuksia, pyrkiä koordinoidusti vaikuttamaan tällaisten aloitteiden kehittymiseen ja sisältöihin EU-tasolla.

Neuvoston päätelmät tutkimukselle ja innovoinnille suotuisasta sääntelystä

Hollannin puheenjohtajuuskaudella keväällä 2016 hyväksyttiin neuvoston päätelmät tutkimukselle ja innovoinnille suotuisasta sääntelystä. Niissä todetaan suotuisan sääntely-ympäristön olevan keskeinen edellytys yksityisten investointien houkuttelemiseksi Euroopassa. Tämä on myös Euroopan investointiohjelman keskeinen pilari. Neuvosto myös korosti, että EU-politiikan tai säädösten tarkastelussa, kehittämisessä tai päivittämisessä pitäisi soveltaa ”innovaatioperiaatetta” eli ottaa huomioon vaikutukset tutkimukseen ja innovointiin. Lisäksi em. innovointisopimusjärjestelmää tulee kehittää ja arvioida edelleen.

Paremman sääntelyn agendan ja REFIT-foorumin (platformin) puitteissa neuvosto myös pyysi komissiota yhdessä jäsenmaiden kanssa (i) toteuttamaan tulevaisuuteen suuntautuvaa lähestymistapaa säädöksissä (ii) käyttämään kaikki mahdollisuudet helpottaa tutkimus- ja innovaatioinvestointeja nykyisen lainsäädännön puitteissa, ja (iii) joka toinen vuosi inventoimaan ja julkaisemaan listan säädöksistä, jotka aiheuttavat pullonkauloja. Horisontti 2020 -ohjelman ja rakennerahastojen sääntöjen yhtenäistämisen mahdollisuuksia, mahdollisuuksien mukaan valtioapua koskevien sääntöjen kanssa tulisi tarkastella. Kysyntälähtöistä innovaatiopolitiikkaa, ml. esikaupallisia hankintoja ja innovatiivisia julkisia hankintoja tulisi niinikään edistää ja lisäksi selvittää, miten EU:n keskeisimmät kauppakumppanit ja globaalit kilpailijat poistavat innovaatioiden esteitä. Neuvosto pyysi myös komissiota yhdessä kiinnostuneiden jäsenmaiden kanssa selvittämään kansallisen toimivallan huomioon ottaen, toisiko - ja jos niin miten - eurooppalainen start up –oleskelulupajärjestelmä (European startup visa scheme) lisäarvoa EU:n tasolla, voisiko se edistää start up –yritysten rajat ylittävää toimintaa ja EU:n houkuttelevuutta innovaattoreille.