

Brüsszel, 2019.4.15.
COM(2019) 178 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A
TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A
RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

Minőségi jogalkotás: helyzetfelmérés és elkötelezettségünk fenntartása

{SWD(2019) 156 final}

1. BEVEZETÉS

A Juncker–Bizottság mást kívánt tenni és másként¹. Tíz politikai prioritásra összpontosítottunk, és az európaiak számára legfontosabb kérdésekben értünk el konkrét eredményeket. E prioritások egyike a demokratikus változás volt, és megbízatásunk során minőségi jogalkotási alapelveket állítottunk a szakpolitikai döntéshozatali eljárásunk középpontjába, mert a nyitottabb, részvételen és tényeken alapuló szakpolitikai döntéshozatal kulcsfontosságú szerepet játszik az uniós intézkedések jogszerűségének erősítésében. Átalakítottuk belső munkamódszereinket és tervezési folyamatainkat, hogy a minőségi jogalkotást a tervezési és programozási ciklus minden fázisába beépítsük, és egyszerűsített éves munkaprogramokat dolgozzunk ki.

A minőségi jogalkotás alapelveinek bevezetése a jobb európai kormányzás² és – a gazdasági, társadalmi és környezeti hatások együttes vizsgálata révén – az uniós szakpolitikai döntéshozatal fenntartható fejlődésének megszilárdítása³ iránti igényben gyökerezik. A minőségi jogalkotás lényegét azt jelenti, hogy szakmai alapra helyezzük a szakpolitikai döntéshozatal minden vonatkozását, és alkalmassá tesszük azt napjaink kihívásainak kezelésére. Ez nem egy nehezen átlátható bürokratikus eljárás. A minőségi jogalkotás azt jelenti, hogy akkor kerül sor a jogalkotásra, amikor arra olyan közös célok megvalósítása érdekében van szükség, amelyek kizárólag európai szinten érhetők el hatékonyan. A minőségi jogalkotás továbbá nem bűjtött deregulációs menetrend. A minőségi jogalkotás annak mérlegelését is jelenti, hogy milyen alternatív módok kínálóznak az eredmények elérésére, mivel a jogalkotás sohasem lehet öncélú. Az uniós szintű intézkedéseknek mindig hozzáadott értéket kell biztosítaniuk a nemzeti, regionális vagy helyi szinten elérhető eredményekhez képest.

Ez a Bizottság ezért ambiciózus módon lépett fel, amikor erre volt szükség, és visszafogott volt, ahol csak lehetett. Célunk jobb eredmények megvalósítása volt az emberek és a vállalkozások számára. Törekedtünk arra, hogy megerősítsük az uniós intézményekbe vetett bizalmat. Továbbá aktívan bevontuk a polgárokat és az érdekelt feleket az Unió meglévő, kívánatos, másképp folytatandó vagy abbahagyandó tevékenységeinek alakításába. A Bizottságnak a minőségi jogalkotás és a 2015 májusában bejelentett kulcsfontosságú intézkedések⁴ megvalósítása melletti elkötelezettsége, valamint az átláthatóság, elszámoltathatóság és tényeken alapuló döntéshozatalhoz szükséges keretének megteremtése lehetővé tette számunkra, hogy ténylegesen előre tudjunk lépni e célok megvalósítása felé.

1. háttérmagyarázat A minőségi jogalkotás keretében meghozandó, 2015 májusában bejelentett kulcsfontosságú intézkedések

- Az érdekelt felek fokozottabb részvétele a következők révén: i. az egész szakpolitikai döntéshozatali ciklusban kiépített visszacsatolási lehetőségek, ideértve a felhatalmazáson alapuló és a végrehajtási jogi aktusok tervezetével kapcsolatosan is; ii. minden új javaslattal és értékeléssel kapcsolatos 12 hetes konzultációs időszak vállalása; valamint iii. egy új webalapú közös portál, ahol valamennyi érdekelt fél tájékoztatást kaphat az új kezdeményezésekről és kifejtheti nézeteit;

¹ COM(2014) 910 final: A Bizottság 2015. évi munkaprogramja – Új kezdet.

² COM(2001) 428: Fehér könyv az európai kormányzásról: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52001DC0428>

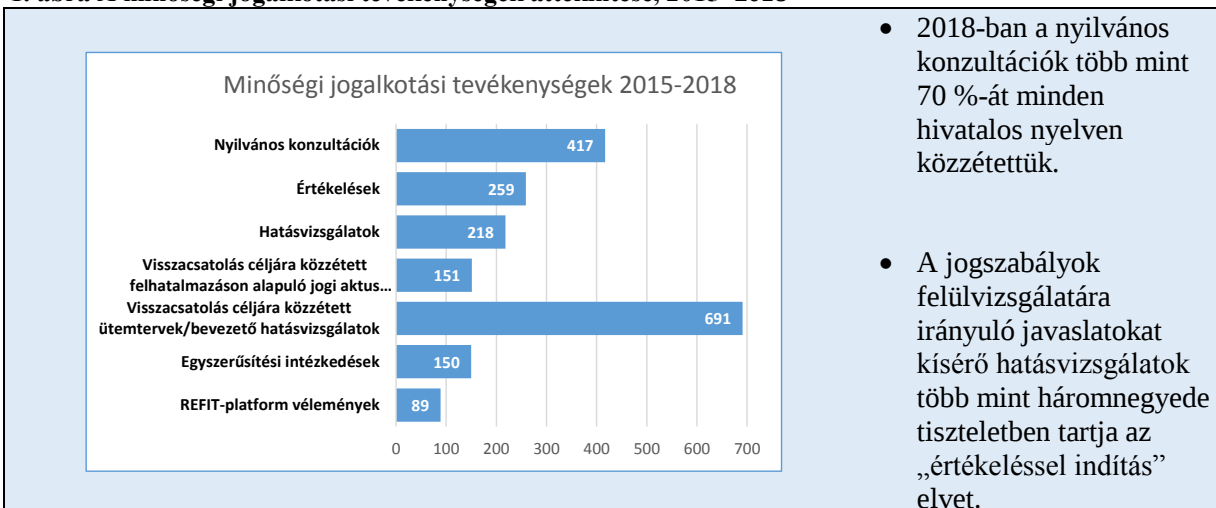
³ COM(2002) 276: A hatásvizsgálatról szóló közlemény: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0276:FIN>

⁴ COM(2015) 215 final: Minőségi jogalkotással javítani az eredményeken – uniós program: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=COM:2015:0215:FIN>

- Integrált iránymutatások és egy átfogó eszköztár a bizottsági alkalmazottak számára a minőségi jogalkotás alkalmazásához az egész szakpolitikai ciklusban;
- Megújított kötelezettségvállalás a meglévő jogszabályok értékelésére a módosítási javaslatokat megelőzően (az „értékeléssel indítás” elve);
- Független Szabályozói Ellenőrzési Testület – amely a szakpolitikai döntéshozatali folyamatban részt nem vevő hét teljes munkaidős tagból áll, ideértve az uniós intézményeken kívülről kijelölt három tagot –, amely felülvizsgálja az összes hatásvizsgálatot és a legfontosabb értékeléseket;
- Új kötelezettségvállalás⁵ az egyszerűsítés és a nagyobb hatékonyság lehetőségeinek rendszeres felmérésére a meglévő jogszabályok felülvizsgálata során, a cél aláírása nélkül;
- A REFIT-platform alulról felfelé építkező támogatást nyújt a Bizottságnak a fenti feladathoz; valamint
- Az a javaslat, amelynek alapján 2016. április 13-án új intézményközi megállapodás jött létre az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság között a jogalkotás minőségének javításáról⁶.

Az elmúlt években elért eredményeket közleményekben⁷ mutattuk be, 2017 óta pedig a tehercsökkentésről szóló éves jelentéseket⁸ tettünk közzé.

1. ábra A minőségi jogalkotási tevékenységek áttekintése, 2015–2018



Most eljött az idő, hogy számba vegyünk, hogyan működnek a különböző minőségi jogalkotási eszközök és folyamatok. A cél annak azonosítása, hogy mi az, ami bevált, mi bizonyult problémásnak, és melyek a legfontosabb tanulságok. Összességében véve kedvező a mérleg: a minőségi jogalkotás javította a szakpolitika alkotás módját, és célszerű, hogy a jövőben is központi szerepet játsszon a munkafolyamatainkban. Mindazonáltal további javítási lehetőségek mutatkoznak, ezért meghatároztuk azokat a területeket, amelyeket fel kell térképezni a jövőbeli fejlesztésekről szóló szélesebb körű viták során. Mindez azon múlik

⁵ A meglévő REFIT programnak a 2015. májusi csomagban elvégzett kezdeti konszolidációját követően, a 2017. évi bizottsági éves munkaprogramban fogalmazódott meg az a kötelezettségvállalás, hogy minden esetben sor kerüljön erre a meglévő jogszabályok felülvizsgálatakor.

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

⁷ COM(2017) 651 final: A minőségi jogalkotási program megvalósítása: jobb megoldások a jobb eredmények érdekében; és COM(2016) 615 final: Az eredmények javítása egy erősebb Unióért. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf; <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/HU/1-2016-615-HU-F1-1.PDF>

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

majd, hogy határozottabb közös erőfeszítéseket tesznek-e a szakpolitikai megoldások tervezésében és megvalósításában részt vevők.

E helyzetértékelés során áttekintettük a szakirodalmat, nyilvános konzultációt folytattunk, valamint kikértük más intézmények és szervek, továbbá a minőségi jogalkotást napi munkájuk során megvalósító bizottság szervezeti egységek álláspontját. Figyelembe vettük továbbá a szubszidiaritással, az arányossággal és a „kevesebbet hatékonyabban” megközelítéssel foglalkozó munkacsoport (a továbbiakban: munkacsoport) következtetéseit⁹, és az erre válaszul tett bizottsági kötelezettségvállalásokat¹⁰ is.

Nagyra értékeljük az érdekelt feleknek a helyzetértékeléshez nyújtott hozzájárulásait, amelyek bőséges visszacsatolást biztosítottak a minőségi jogalkotás jelenlegi működéséről. A helyzetértékelés részletes eredményeit a kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum¹¹ tartalmazza. E közlemény először is kiemeli a levonható általános tanulságokat, majd körbejár egyes konkrét minőségi jogalkotási területeket, amelyek tovább javíthatók.

2. LEVONT ÁLTALÁNOS TANULSÁGOK

Általánosan elismert tény, hogy 2015 óta több területen sikerült előrehaladást elérni. Hasonlóképp széles körben elterjedt az az elvárás, hogy a minőségi jogalkotás maradjon továbbra is a Bizottság munkamódszerének szerves része, a jövőbeli fejlesztések megvalósítására tett elkötelezettség megőrzése mellett.

Az egyes konkrét aggodalmakon túl ezt az álláspontot valamennyi érdekelti csoport széles körben osztja. Ez ellentétben áll a korábbi megosztottabb álláspontokkal, és a Bizottság minőségi jogalkotási rendszerének átfogó és kiegyensúlyozott jellegét tükrözi. A megkérdezett bizottsági személyzet úgy vélte, hogy a különböző minőségi jogalkotási eszközök és alapelvek megfelelőek, egyidejűleg számos hasznos javaslatot tett, amelyeket beépítünk majd a minőségi jogalkotási eszközök fejlesztési irányának és jövőbeli felhasználásának mérlegelésébe. A szakirodalmi áttekintés¹² azt is megmutatta, hogy a szakértői közösség üdvözli a Bizottságnak a tényeken alapuló döntéshozatal melletti erőteljesebb elkötelezettségét, a minőségi jogalkotási iránymutatásokban nyújtott iránymutatást és az eszköztárat, az „értékeléssel indítás” elvének értékét, és az uniós politikai döntéshozatalban való jelentősen fokozott részvétel lehetőségeit. Végezetül egy, a tagállamainak minőségi jogalkotási rendszereiről végzett 2018. évi OECD összehasonlító értékelés¹³ azt is kimutatta, hogy a Bizottság 2015. évi reformjai jelentős javulást

⁹ https://ec.europa.eu/commission/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_hu

¹⁰ COM(2018) 703: A szubszidiaritás és az arányosság elve szerepének megerősítése az uniós szakpolitikai döntéshozatal során.

¹¹ SWD(2019) 156.

¹² Listorti G., Basyte Ferrari E., Acs S., Munda G., Rosenbaum E., Paruolo P., Smits P. (2019). *Az Unió minőségi jogalkotási programjáról folytatott vita: szakirodalmi áttekintés (The debate on the EU Better Regulation Agenda: a literature review)*, EUR 29691 EN, Az Európai Unió Kiadóhivatala, 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>

eredményeztek. Összességében véve a Bizottság szabályozási szakpolitikája jelenleg az OECD élvonalába tartozik¹⁴.

A helyzetértékelésből egyértelműen kiderül a minőségi jogalkotás nagyra becsülése, valamint az annak folytatólagos alkalmazása és továbbfejlesztése iránti igény. *A minőségi jogalkotás indokoltsága most még a korábbinál is hangsúlyosabb.* Egy olyan, a tényekre fittyet hányó világban, ahol a félretájékoztatás, a közösségi média véleménybuborékai és a nyilvánvaló propaganda együttes hatása aláássa a demokratikus vitát és a tudományos hitelességet, a tényeken alapuló szakpolitikai döntéshozatal nem egyszerűen a múltból ránk maradt prioritás, de a hétköznapi szokásos szakmai gyakorlatának sem minősül. Megőrzése a jövőre nézve is alapvető fontosságú.

A minőségi jogalkotási eszközöket egy olyan állandóan változó világban kell alkalmazni, ahol a szakpolitikai kihívások és prioritások folyamatosan módosulnak. Egyre sürgetőbbé válik az éghajlatváltozási célkitűzéseink megvalósítása és az ENSZ fenntartható fejlesztési céljainak elérése. Egyidejűleg gyorsul a technológiai átalakulások üteme. Ebben az egyre összetettebb világban még fontosabb, hogy megértsük az ágazatokon átnyúló hatásokat és azonosítsuk a szinergiák lehetőségeit annak érdekében, hogy az egész szakpolitikai ciklusban – az értékeléstől a végrehajtásig – ki tudjuk dolgozni és meg tudjuk valósítani a megfelelő szakpolitikai válaszokat. Ezért fontos például, hogy olyan szabályozással rendelkezünk, amely előmozdítja és egyidejűleg hasznosítja az innovációt a környezet, gazdaság és az uniós polgárok javára, vagy hogy még inkább előmozdítsuk jogalkotásunk digitális dimenzióját. Ez néhány azok közül a változások közül, amelyek próbára teszik a szakpolitikai döntéshozatalunk módját és azt, hogy miként támasztjuk alá a javaslatainkat az értékelésekből és a hatásvizsgálatokból származó bizonyítékokkal.

A minőségi jogalkotási alapelveknek szerves részét kell képezniük bármely, az Európai Bizottságra bízott feladatokhoz hasonló feladatokat ellátó hatóság intézményi kultúrájának. A helyzetértékelés megállapításai – különösen a személyzeti interjúk – egyértelműen jelzik, hogy *az elmúlt években meggyökeresedett ez az intézményi kultúra a Bizottságon belül. Ugyanakkor ez a változás még nem visszafordíthatatlan.* E végső lépés biztosítása érdekében az Európai Bizottságnak még egy ideig szervezeten belül és kívül egyaránt továbbra is hangsúlyoznia kell a minőségi jogalkotás jelentőségét.

A minőségi jogalkotási eszközök és eljárások célja a politikai döntéshozatal támogatása, nem pedig annak felváltása. Kulcsfontosságú feladatuk, hogy a lehető legjobb alapot biztosítsák az időszzerű és megalapozott politikai döntésekhez. Ennek gyakorlati megvalósítása időnként kihívást jelenthet a folyamatosan felmerülő új és sürgős szakpolitikai szükségletek, valamint a minőségi jogalkotási folyamatok hosszú átfutási ideje miatt. Ezért a gyakorlatban szükséges volt a minőségi jogalkotási eljárások kiigazítása és kivételek megállapítása, és realisztikusan ez várható a jövőben is. A Bizottság arra törekedett, hogy minimálisra csökkentse az értékelés, nyilvános konzultáció és hatásvizsgálat szükségességére vonatkozó főszabály alóli kivételeket, és a külvilág számára egyértelmű és átlátható módon indokolja ezeket, valamint a konkrét körülményektől függően a lehető legjobban megfeleljen a minőségi jogalkotás alapelveinek. A helyzetértékelés azt mutatja, hogy ez általában megvalósult, de nem minden esetben. Indokolt, hogy a Bizottság a lehetséges mértékben fokozza azokat az erőfeszítéseket, amelyek a kezdeményezések minőségi jogalkotási szempontjainak tervezésére és jobb kommunikációjára irányulnak.

¹⁴ A korábbi (2015 májusát megelőző minőségi jogalkotási csomagról készített) OECD értékeléssel összevetve a Bizottság immár az első helyen áll az OECD rangsorában az érdekelt felek bevonása terén, megállapításra került, hogy tovább finomította és javította a harmadik helyre rangsorolt hatásvizsgálati szakpolitikáját, és az értékelések terén elért pontszámát javítva a negyedik helyre lépett előre. E három dimenziót összességében tekintve egyetlen ország vagy társult ország sem ért el magasabb pontszámot.

A minőségi jogalkotási gyakorlatok nem költségmentesek, pénzügyi és humánerőforrásbeli befektetéseket igényelnek, és megnövelik a kezdeményezések elfogadásra való előkészítésének időtartamát, tekintettel a szakpolitikai folyamat formai követelményeire. Az előnyök indokoltá teszik ezt a ráfordítást, nem utolsósorban amiatt, hogy az elősegíti a társjogalkotók gyorsabb és tájékozottabb döntéseit a bizottsági javaslatokról. Ugyanakkor a költségeknek arányosnak kell maradniuk. A helyzetértékelés megállapításai javaslatot tesznek olyan módszerekre, amelyek segítségével a minőségi jogalkotási eljárások hatékonyabbá válhatnak anélkül, hogy céljaikat veszélyeztetnék. Arra van szükség, hogy jobban elismerjük, megosszuk és kiaknázzuk a Bizottság, valamint a Szabályozói Ellenőrzési Testület személyzetének tapasztalatait és szakértelmét.

Végezetül a helyzetértékelés ismét megerősítette, hogy a minőségi jogalkotás akkor lehet sikeres, ha közös erőfeszítésen alapul. Ahogy a Bizottság által létrehozott eszközök és folyamatok javulnak, a további előrelépés egyre inkább olyan fejlesztéseken múlik, amelyeket a Bizottság megkönnyíthet, de önmaga nem biztosíthat. Például a helyzetértékelés egyértelműen megmutatta, hogy az értékelés minősége azon múlik, hogy egyetértés alakuljon ki a társjogalkotókkal és a tagállamokkal arra vonatkozóan, hogy mikor legmegfelelőbb az értékelés, milyen mutatókat és kereteket kell használni a teljesítmény mérésére, és miként lehet hatékonyan összegyűjteni a szükséges ellenőrző információkat. A hatásvizsgálat hasznossága és relevanciája attól is függ, hogy a Bizottság javaslataihoz fűzött lényegi módosítások is értékelésre kerüljenek, mivel a társjogalkotók is kötelezettséget vállaltak, hogy megfelelő és szükséges esetben erre sor kerül¹⁵. A bizottsági javaslatokba foglalt, egyszerűsítésre irányuló erőfeszítések előnyeinek megvalósulása azon múlik, hogy a társjogalkotók és a tagállamok végrehajtási döntései fenntartják-e az adott rendelkezéseket. A nyilvános konzultáció hatóköre a többi intézmény és a nemzeti, regionális és helyi kormányzati szintek proaktív részvételétől függ. E területek mindegyikén további együttműködési erőfeszítésekre van szükség.

3. EGYEDI KÉRDÉSEK ÉS A JÖVŐT ILLETŐ MEGFONTOLÁSOK

3.1. A szakpolitikai döntéshozatal megnyitása

E közlemény egyik legfontosabb célja az európaiak és a civil társadalom részvételének előmozdítása a szakpolitikai döntéshozatali tevékenységeinkben. Jelentős befektetést valósítottunk meg, hogy megfelelő eszközt biztosítsunk ehhez, lehetőségeket teremtve az érdekelt felek számára az egész szakpolitikai ciklusban való hozzájárulásra. Bevezettük a nyilvános konzultációk kötelezettségét minden hatásvizsgálat és értékelés esetében, és jelentősen növeltük az összes uniós nyelven elérhető nyilvános konzultációk számát. Az „*Ossza meg velünk véleményét!*”¹⁶ elnevezésű új portál immár egyetlen webes belépési pontot biztosít az érdeklődő feleknek ahhoz, hogy ismereteket szerezzenek a Bizottság szakpolitikai döntéshozatali tevékenységeit illetően, és észrevételeket tegyenek, kifejtsek álláspontjukat vagy más információkat szolgáltatassanak.

Ezek az intézkedések szemlátomást növelték az érdekelt felek szerepvállalását. Immár évente több mint 800 000 látogató keresi fel a portált. A nyilvános konzultációkra adott válaszok és

¹⁵ Lásd a jogalkotás minőségének javításáról szóló intézményközi megállapodás (15) pontját.

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

visszacsatolások átlagos száma széles skálán mozog, de az általános tendencia növekvő. 2015. január 1-jétől egyes konzultációk igen magas szintű közérdeklődést keltettek¹⁷.

2. háttérmagyarázat Visszacsatolási mechanizmus a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok tervezetéről: egy példa

Az (EU) 2018/2001 megújulóenergia-irányelv különböző rendelkezések révén megerősíti a bioenergia fenntarthatósági kritériumait, ideértve a bioüzemanyagok termelésével a közvetett földhasználat-változás miatt esetleg bekövetkező hatást. A Bizottság felhatalmazást kapott felhatalmazáson alapuló jogi aktus elfogadására, amely a közvetett földhasználat-változás szempontjából magas és alacsony kockázatúnak minősülő bioüzemanyagok azonosítására alkalmas konkrét kritériumokat határoz meg. Az érdekelt felekkel, szakértőkkel és harmadik országokkal folytatott számos találkozót követően véglegesítették a felhatalmazáson alapuló jogi aktus tervezetét, és azt négy hetes visszacsatolási időszakra közzétették. E jelentős konzultációs folyamatot és a kapott nagyszámú visszacsatolást követően a Bizottság úgy döntött, hogy a felhatalmazáson alapuló jogi aktusban számos lényeges paramétert módosít¹⁸. Ez elsődlegesen a bioüzemanyagok, folyékony bio-energiahordozók és biomasszából előállított üzemanyagok közvetett földhasználat-változás szempontjából alacsony kockázatúként való tanúsításának kritériumaira vonatkozott annak érdekében, hogy potenciális joghézagokat szüntessen meg és megelőzze az e rendelkezésekkel való visszaélést.

Az OECD összehasonlító értékelése 2018-ban első helyen rangsorolta a Bizottság érdekelt felek bevonására irányuló rendszerét¹⁹. A Bizottság saját nyilvános konzultációjára adott válaszok a konzultációt és az átláthatóságot jelölték meg, mint a 2015 óta legnagyobb előrelépést megvalósító két területet. Egyidejűleg az átláthatóság és a konzultáció volt az a két terület is, ahol a legtöbb jövőbeli fejlesztési szükségletet azonosították. Széles körben elismert, hogy a rendszer fejlett, de nem aknázza is teljeskörűen a benne rejlő lehetőségeket.

A nyilvános konzultáció kimutatta, hogy még mindig viszonylag alacsony szintű a Bizottság szakpolitikai döntéshozatalában való részvételi lehetőségek ismerete. Igény van továbbá nagyobb mértékű átláthatóságra abban a vonatkozásban, ahogy a Bizottság nyilvános konzultációi és visszacsatolás iránti felhívásai eredményeiről beszámol és ahogy ezeket felhasználja – ezt az igényt a szakirodalmi felülvizsgálat is alátámasztja. A munkacsoport kiemelte továbbá, hogy a regionális és helyi önkormányzatok álláspontjainak beszerzése is Unió-szerte kihívást jelent. Azóta a Régiók Bizottsága az uniós jogszabályok gyakorlati

¹⁷ Például az Unióbeli [nyári időszámítással](#) kapcsolatos 2018. évi konzultáció során 4,6 millió válasz született; a [természetvédelmi jogszabályokról](#) szóló 2016. évi konzultációra 550 000 válasz, a [közös agrárpolitika](#) vonatkozásában pedig 2017-ben több mint 300 000 válasz érkezett.

¹⁸ A Bizottság felhatalmazáson alapuló rendelete (2019. március 13.) az (EU) 2018/2001 irányelvnek a közvetett földhasználat-változás szempontjából magas kockázatot jelentő azon alapanyagok meghatározása tekintetében történő kiegészítéséről, amelyek esetében a termőterület számottevő bővülése figyelhető meg a jelentős szénkészletekkel rendelkező földterületek rovására, továbbá az irányelvnek a közvetett földhasználat-változás szempontjából alacsony kockázatot jelentő bioüzemanyagok, folyékony bio-energiahordozók és biomasszából előállított üzemanyagok tanúsítása tekintetében történő kiegészítéséről (C(2019) 2055 final).

¹⁹ OECD (2018), OECD szabályozói szakpolitikai kitékintés, 2018, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>.

végrehajtásának értékelése céljából felállította az uniós politikák végrehajtásának felülvizsgálat célzó regionális központok kísérleti hálózatát (RegHub)²⁰.

A Bizottság fokozni fogja együttműködését a Régiók Bizottságával, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsággal, a Bizottság tagállami képviselőivel, a nemzeti hatóságokkal és más képviselői szervezetekkel annak érdekében, hogy erősítse a Bizottság szakpolitikai döntéshozatalához való hozzájárulási lehetőségekre vonatkozó ismereteket. Különösen annak módjait fogjuk áttekinteni, hogy miként tudnánk több embert rávenni arra, hogy iratkozzon fel a Bizottság „Ossza meg velünk véleményét!” elnevezésű portáljának e-mail-es értesítéseire, hogy tájékoztatást kapjon a releváns kezdeményezések és konzultációk megkezdéséről.

Elismerjük azt is, hogy a konzultációk az érdekelt felek számára erőforrásigényes tevékenységek. Minél jobb minőségűek a konzultációs kérdőívek, és minél egyértelműbben elmagyarázzuk, hogy az eredményeket miként vesszük figyelembe, annál több érdekelt fél találja értékesnek hozzájárulását és szeretne ismét részt venni ebben. Ezáltal a válaszok sokrétűbbek lesznek, és még inkább alátámasztják a Bizottságnak a magas színvonalú konzultációs tevékenységekbe történő befektetését.

A Bizottság nyilvános konzultációs mechanizmusainak további javítása szempontjából kulcsfontosságúak a konzultációs eszközök széles körét alkalmazó, és a részvételi lehetőségekről jobban értesült érdekelt feleket bevonó, alaposabban előkészített konzultációs stratégiák²¹, amelyeket jobb konzultációs dokumentumok és az érdekelti hozzájárulásokra adott kielégítőbb reagálások egészítenek ki. Mérlegelnünk kell, miként javíthatnánk és ellenőrizhetnénk a nyilvános konzultációk és a jelentések minőségét. Annak biztosítása érdekében, hogy a konzultációs követelmények továbbra is arányosak legyenek célkitűzéseikkel, esetleg érdemes ismét mérlegelni, hogy a jelenlegi követelmények némelyike mennyiben biztosít hozzáadott értéket.

3.2. A szakpolitikák javítását szolgáló, jobb minőségű eszközök

A hatásvizsgálatok, értékelések, támogató eszközök (ideértve a minőségi jogalkotási iránymutatásokat és eszköztárat), valamint a Szabályozói Ellenőrzési Testület által biztosított független minőség-ellenőrzés kulcsfontosságú eszközök, amelyek becsatornázzák a bizonyítékokat és az érdekelti hozzájárulást a szakpolitikai döntéshozatal alátámasztó objektív elemzésbe.

A nyilvános konzultáció és a Bizottság saját személyzetétől érkező visszacsatolás túlnyomó többségben támogatta az ilyen tényeken alapuló szakpolitikai döntéshozatalt, és általában véve kedvezően ítélte meg a Bizottság által eszközei fejlesztése terén tett előrelépéseket. A Szabályozói Ellenőrzési Testület éves jelentései dokumentálják ezt az előrelépést. A társjogalkotók, az Európai Számvevőszék és más uniós intézmények, továbbá az OECD is széles körben pozitív állásponton vannak, és ilyen következtetésre jutott több független tanulmány is²². E vélemények többsége azonban a hiányosságokat és fejleszteni való területeket is jelez.

Hatásvizsgálatok

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

²¹ A szervezeti egységek a konzultációs eszközök széles tárházát használják, ideértve a nyilvános és a célzott konzultációkat. A konzultációs stratégia célja, hogy hatékony és hatásos konzultációs megközelítést alakítsanak ki, meghatározva a konzultáció hatókörét és célkitűzéseit, a releváns érdekelt feleket, a célzott konzultációs tevékenységekhez, azok időzítését és nyelvi szabályait.

²² Lásd: SWD(2019) 156, különösen a 4. szakaszt.

A hatásvizsgálatok elsősorban adalékul szolgálnak a Bizottság szakpolitikai döntéshozatalához. Alátámasztják az uniós intézkedések szükségességét és értékét, továbbá információkat biztosítanak arról, hogy ki és mikor válik érintetté, és biztosítják a gazdasági, társadalmi és környezeti hatások együttes mérlegelését. Az Európai Parlament és a Tanács bizottsági javaslatokról folytatott tanácskozásain immár rendszeresen megvitatják a hatásvizsgálatokat. A szakpolitikai döntéseket alátámasztó bizonyítékok és hatások jobb megértése megkönnyíti a jogalkotási eljárást. A hatásvizsgálatok továbbá fontos kommunikációs eszközt jelentenek az uniós fellépés legitimitása szempontjából, mivel kifejtik a bizottsági javaslatok tartalmát és elmagyarázzák, miként mérlegeltük a bizonyítékokat a különböző lehetőségek kiválasztásánál.

Ugyanakkor nem minden kezdeményezést kell hatásvizsgálatnak kísérnie. Egyes esetekben ez nem lenne releváns²³, más esetekben pedig egyszerűen nem lehetséges. 2015 és 2018 között a Bizottság éves munkaprogramjaiban²⁴ bejelentett bizottsági javaslatok 8,5 %-át nem támasztotta alá hatásvizsgálat ott, ahol az elvárható lett volna²⁵. Ez az arány a kívánatosnál magasabb, de a fennálló politikai összefüggésrendszerben kell ezt szemlélni, és figyelembe kell venni, hogy sürgősen válaszokat kellett adni az olyan fejleményekre, mint amelyek a migráció és a biztonság terén bekövetkeztek. Mindig lesznek olyan helyzetek, amelyek indokolják a kivételeket, de elismerjük, hogy ezt a lehető legkorábban kommunikálni kell, és ki kell fejteni az indokokat²⁶. Ilyen esetekben biztosítani fogjuk, hogy a bizottsági javaslatokat kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentumok vagy a megfelelően megerősített indokolások rendszeresen megadják a rendelkezésre álló információkat, és a lehetséges mértékig az alternatív lehetőségek elemzését. Olyan esetekben, amikor a Bizottság nem szándékozik hatásvizsgálatot végezni, ütemterveken keresztül tájékoztatja a nyilvánosságot. Ezért fontos biztosítani az ütemtervek jobb ismeretét és gondoskodni haladéktalan közzétételükről.

A második kulcsfontosságú kérdés a hatásvizsgálati elemzés mélysége, és a jelentések közérthetősége. Az érdekelt felek szeretnék, ha a hatásvizsgálatokat felhasználóbarátabbnak lennének, de egyidejűleg a különböző hatások mélyebb elemzését várják tőlük. Ezt a két eltérő igényt körültekintően ki kell egyensúlyozni. Ugyanakkor két általános következtetés vonható le.

Először is, a szubszidiaritás elvének a hatásvizsgálatokban ismertetett értékelése gyakran meglehetősen általános, túlságosan jogi és formális nyelvezetű, továbbá elkülönül a különböző szakpolitikai alternatívák arányosságának értékelésétől is. A munkacsoport e kérdés kezelésére vonatkozó ajánlásaira²⁷ már pozitív választ adtunk, és elköteleztük magunkat a közös „mintatáblázat” használata mellett, amelyre a munkacsoport tett javaslatot a szubszidiaritás és az arányosság elvének a hatásvizsgálatainkban, indokolásainkban és a minőségi jogalkotási irányelvekben történő értékelése céljából.

²³ A Bizottság a minőségi jogalkotási eszköztár #9 eszközében pontos iránymutatást dolgozott ki arra, hogy mikor van szükség hatásvizsgálatra, és mikor nincs; https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-9_en

²⁴ A Bizottság éves munkaprogramjaira vonatkozó javaslatok 1. és 2. melléklete.

²⁵ További 19,5 % esetében úgy ítélték meg, hogy nem volt szükség hatásvizsgálatra. További részletekért lásd SWD(2019) 156, 4. szakasz.

²⁶ SWD(2017) 350: Minőségi jogalkotási iránymutatások, 1. háttérmagyarázat; <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>

²⁷ COM(2018) 703: A szubszidiaritás és az arányosság elve szerepének megerősítése az uniós szakpolitikai döntéshozatal során:

Másodszor, az elemzés megfelelő szintjének mérlegelésekor meg kell fontolni a várt hatás nagyságrendjét, és azt, hogy a rendelkezésre álló adatok, az időzítés és az erőforrások szükségessége milyen korlátokat szab az elemzés mélységének, egyidejűleg szem előtt kell tartani az egyensúly megőrzésének és a hatásvizsgálati eljárás átfogó jellegének fontosságát.

Értékelések

Az értékelés a minőségi jogalkotás egyik fő pillére, amely lehetővé teszi számunkra annak ellenőrzését, hogy az európai jogszabályok és finanszírozási programok a tervezetteknek megfelelően kerülnek-e megvalósításra, valamint továbbra is relevánsak és a célnak megfelelőek-e. Az értékelés azonosítja a problémákat és okaikat, majd becsatornázódik a hatásvizsgálatokba, és végül a jobb eredményeket biztosító javaslatokba. Ezen túlmenően biztosítja az egyszerűsítéshez és a szükségtelen költségek felszámolásához szükséges bizonyítékokat, anélkül hogy veszélyeztetné szakpolitikai célkitűzéseket. 2015-ben közös megközelítést vezetünk be valamennyi értékelés esetében, és elköteleztük magunkat amellett, hogy rendszerszinten először értékeljük a jogszabályt, mielőtt annak felülvizsgálatára tennénk javaslatot. 2018 végéig a Bizottság 259 értékelést készített. A jogszabályi felülvizsgálatokat alátámasztó hatásvizsgálatok körülbelül háromnegyedét kíséri már értékelés.

Az „értékeléssel indítás” elve tehát működik. De az is világossá vált a helyzetértékelésből, hogy az értékelések minőségét javítani kell (különösen azok megtervezését és tárgyilagosságát illetően), továbbá időzítésük nem mindig megfelelő, és a gyakorlatban hatékonyabbá lehetne őket tenni. Ennek megvalósítását azonban továbbra is jelentős gyakorlati és politikai akadályok hátráltatják.

Először is, a jogalkotás minőségének javításáról szóló intézményközi megállapodásban tett kötelezettségvállalások ellenére, az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság még nem rendelkezik egységes megközelítéssel a jogszabályok értékelésére²⁸. A Bizottság sok esetben nem rendelkezik megfelelő információval az uniós jogszabályok tagállami működéséről, mert az adott jogszabály társjogalkotók által elfogadott változata nem őrzi meg a javasolt, szükséges adatgyűjtést – és ezzel a megfelelő értékelést – lehetővé tevő intézkedéseket. Az uniós jog gyakorlati teljesítményére és hatására vonatkozó adatok megszerzése továbbra is kihívást jelent valamennyi tagállamban. Más esetekben a társjogalkotók további előírásokkal egészítik ki különböző felülvizsgálatokat vagy a jogszabály értékelésére olyan határidőket szabnak, amelyek megelőzik a szabályok gyakorlati alkalmazása terén beszerzett megfelelő mennyiségű tapasztalatot. Az Európai Számvevőszék a közelmúltban elismerte ezeket a hiányosságokat. A megoldáshoz olyan mértékű együttműködés szükséges az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között²⁹, amely túlmutat a Tanács közelmúltbeli következtetéseiben ajánlottakon³⁰. Az értékelések minőségének javítása érdekében a Bizottság külön figyelmet fog fordítani arra, hogy az ellenőrzési és jelentéstételi rendelkezéseket foglaljanak bele a jövőbeli javaslatokba, és különösen határozottan kiáll majd amellett, hogy az ilyen rendelkezéseket megtartsák a jövőbeli többéves pénzügyi keretre vonatkozó jogszabályokban.

Másodszor, bár az „értékeléssel indítás” elvét alkalmazzuk, az értékeléseket nem mindig optimálisan használjuk fel. A Bizottság hatásvizsgálatai jobban ki tudnák használni az értékeléseket a problémák meghatározásainak alapjaként, és az Európai Parlament és a Tanács

²⁸ Lásd: a jogalkotás minőségének javításáról szóló intézményközi megállapodás (22) és (23) pontja.

²⁹ Az Európai Számvevőszék 16/2018. sz. különjelentése: *Az uniós jogszabályok utólagos felülvizsgálata: átgondolt rendszer hiányosságokkal*. Lásd az (52)–(56) és (85)–(87) pontot, valamint az 1. ajánlást: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_16/SR_BETTER_REGULATION_HU.pdf

³⁰ A Tanács 2018. november 29-30-i következtetései (st14137/18), amelyeket a Coreper 2018. november 14-én hagyott jóvá: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14137-2018-INIT/hu/pdf>

pedig munkájában általában nem veszi fontolóra az értékeléseket³¹. Az értékeléseket és a hatásvizsgálatokat jobban össze kell kapcsolni annak érdekében, hogy hatékonyabban tudják felhasználni a másik megállapításait. A döntéshozók egyre inkább támaszkodni fognak az értékelésekre, jobban ösztönöve a kiváló minőségű és hasznos értékeléseket. Az értékelések minősége jelentős mértékben függ kezdeti tervezésüktől, attól, hogy rendelkezésre áll-e jó minőségű információ a jogszabály működéséről, a tényleges szakpolitikai döntéshozatalra előterjesztett kérdések relevanciájától, valamint az elemzés hatókörétől. Ha az értékelés túlságosan szűk körű, fontos tényezők maradhatnak ki belőle. Az értékeléseknek mindig figyelembe kell venniük valamennyi releváns jogszabályt, ideértve a felhatalmazáson alapuló és végrehajtási jogi aktusokat, valamint az uniós jog nemzeti átültetését is, mivel ez is jelentheti a problémák forrását. A munkacsoport ajánlásaival³² összhangban mérlegelni kell, hogy miként lehet jobban bevonni az uniós jogszabályok helyi és regionális alkalmazása terén közvetlenül közreműködőket, hogy az általuk közvetlenül tapasztaltakról is információkat kaphassunk.

Szabályozói Ellenőrzési Testület

A Szabályozói Ellenőrzési Testületet 2015-ben állítottuk fel³³ a korábbi Hatásvizsgáló Testület felváltására. Elődjével összehasonlítva az új Testület jelentősen nagyobb függetlenséggel és több kapacitással rendelkezik, mivel hét teljes munkaidős tagból áll, akik minden szakpolitikai döntéshozatali felelősség alól mentesek, és közülük hárman a Bizottságon kívülről kerültek felvételre. A Testület legfontosabb feladatait kibővítették, így az nem pusztán a hatásvizsgálatok, hanem a jelentősebb értékelések minőségének vizsgálatára is kiterjed. A hatásvizsgálatok minőségének kritikus és alapos áttekintése, valamint a szükséges javítások előmozdítása révén a Testület kulcsfontosságú szerepet játszik a Bizottság szakpolitikai döntéshozatalát alátámasztó bizonyítékok tárgyilagosságának és hitelességének biztosítása terén. Azon nagyon kevés esetben, amikor a Bizottság azt a politikai döntést hozta, hogy továbbviszi az adott kezdeményezést annak ellenére is, hogy a Testület nem alkotott pozitív véleményt a mögöttes hatásvizsgálat megfelelőségéről, nyilvánosan kifejtettük az e döntést alátámasztó érveket. Továbbá gyakran ki is igazítottuk javaslatainkat, hogy azok tükrözzék a kevésbé szilárd tényalapot, például a Testület által néhány hatásvizsgálat esetében az előnyben részesített alternatíva arányosságával kapcsolatosan megfogalmazott aggályok fényében kevésbé beavatkozó jellegű intézkedéseket javasoltunk³⁴.

A Testület saját jelentései azt mutatják, hogy vizsgálata pozitív hatást gyakoroltak a hatásvizsgálatok és értékelések minőségére³⁵. A nyilvános konzultációkra adott válaszok szintén megerősítették a Testület tevékenységének hasznosságát. A Bizottság személyzete jelezte, hogy a Testület kérdéseire adandó válaszok jó felkészülési lehetőséget biztosítanak a Bizottság szakpolitikai döntéseinek későbbi kifejtéséhez az ezt követő jogalkotási tárgyalások során. A Szabályozói Ellenőrzési Testületnek a jogalkotási javaslat minőségét javító pozitív hozzájárulása teljeskörűen elismert, bár egyes érdekelt felek eltérő összetételű Testületet részesítenének előnyben. A helyzetértékelés egyidejűleg kiemelte annak szükségességét, hogy a nyilvánosság jobban megismerje a Testületet, és a Bizottságon belül jobban mozgósítsák a

³¹ Az Európai Számvevőszék 16/2018 sz. különjelentésének (63) és (69)–(70) bekezdései: *Az uniós jogszabályok utólagos felülvizsgálata: átgondolt rendszer hiányosságokkal*.

³² COM(2018) 703: A szubszidiaritás és az arányosság elve szerepének megerősítése az uniós szakpolitikai döntéshozatal során: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/ALL/?uri=CELEX%3A52018DC0703>

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

³⁴ További példák találhatók az SWD(2019) 156 4.3. szakaszában.

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

Testület szakértelmét és tapasztalatát a hatásvizsgálatok és értékelések általános fejlesztésének megfelelőbb támogatása érdekében.

3.3. A meglévő jogszabályok célnak megfelelő jellegének megőrzése

A jogszabályoknak a célnak megfelelőeknek kell maradniuk és biztosítaniuk kell az uniós jogalkotók által tervezett és a nyilvánosság által várt eredményeket. Ez a Bizottság arra összpontosított, hogy ambiciózus szakpolitikai célkitűzéseink nélkül csökkentse a szükségtelen költségeket. Különös figyelmet fordítottunk annak biztosítására, hogy a jogszabályok a digitális korban is célnak megfelelőek maradjanak. A jogszabályok egyszerűsítése és az azokkal járó terhek csökkentése révén a végrehajtás és az alkalmazás is javul, és végső soron jobb eredmények születnek. Ez fokozottan igaz a kis- és közép vállalkozások esetében.

E célból fokozatosan kiterjesztettük a REFIT program érvényesítését, támogattuk a magas szintű szakértelemmel rendelkező szakértők csoportjának, a REFIT-platformnak a felállítását, amelynek szerepe, hogy a szakpolitikai célkitűzések kockáztatása nélkül javaslatot tegyen a meglévő terheket csökkentő intézkedésekre, továbbá szélesebb körben kommunikáltuk az elért eredményeket.

2015 és 2018 között a Bizottság 150 intézkedést terjesztette elő az uniós jogszabályok egyszerűsítése érdekében, amely erőfeszítéseket a REFIT-platform támogatta. A platform 684, érdekelt felektől származó beadványt dolgozott fel, és 89 véleményt fogadott el³⁶, amelyekre a Bizottság válaszokat adott, többek között az éves munkaprogramjai kontextusában. A Bizottság évente átlátható módon jelentéseket tesz ezen erőfeszítések eredményeiről³⁷, valamint eredménytáblát³⁸ állít össze, amely immár online is elérhető és felhasználóbarátabb. Az alábbi háttérinformáció néhány jellemző példát ismertet.

3. háttérmagyarázat Példák a 2018-ban hatályba lépett szabályozói egyszerűsítésekre

Hozzáadottérték-adó (hÉa) a határon átnyúló elektronikus kiskereskedelem tekintetében³⁹ Az eredetileg 2016-ban javasolt jogszabály egyablakos ügyintézési pontot állít fel, amelyen keresztül az online értékesítő kereskedők egyetlen, egyszerűen használható online portálon tehetnek eleget hÉa-kötelezettségeiknek. Az online kereskedőknek már nem kell hÉa-azonosítószámmal rendelkezniük valamennyi tagállamban, ahol áruikat értékesítik. A javaslatunk megtételekor a Bizottság úgy becsülte, hogy az egyablakos ügyintézési pont összességében 2,3 milliárd EUR-t takarít majd meg a vállalkozások számára, és 7 milliárd EUR héabevétel-növekedést jelent a tagállamoknak.

Az információkhoz, eljárásokhoz, valamint segítségnyújtó és problémamegoldó szolgáltatásokhoz hozzáférést biztosító egységes digitális kapu⁴⁰ Az eredetileg 2017-ben javasolt jogszabály egységes digitális kaput vezetett be az uniós polgárok és vállalkozások számára az uniós jogaik gyakorlásához szükséges információk központosított elérése érdekében. A kapu több nemzeti és uniós szintű hálózatot és szolgáltatást integrál, továbbá felhasználóbarát interfészt biztosít valamennyi uniós nyelven. Javaslatunk megtételekor a Bizottság úgy becsülte, hogy az egységes digitális kapu 60 %-kal csökkentheti azt a 1,5 millió órát, amelyet az emberek online kereséssel töltenek külföldre utazásuk előtt, a vállalkozások pedig évente 11–55 milliárd EUR-t takaríthatnak

³⁶ Ezek 129 beadványt fedtek le, mivel az érdekeltek több beadványa egyszerűen tájékoztatási kérelmet foglalt magában vagy a REFIT-platform mandátumát meghaladó témákkal foglalkozott.

³⁷ Lásd például a terhek 2018. évi felmérését: 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_hu

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

³⁹ COM(2016) 757.

⁴⁰ COM(2017) 256.

meg.

Fogyasztóvédelmi együttműködés⁴¹: Az eredetileg 2016-ban javasolt jogszabály modernizálja az együttműködési mechanizmusokat a határon átnyúló jogsértésekkel a fogyasztóknak okozott károk csökkentése érdekében. A rendelet biztosítja a fogyasztók gyorsabb és hatékonyabb védelmét, és egyúttal időt és erőforrásokat takarít meg a tagállamoknak és a vállalkozásoknak egyaránt. A kiegészítő együttműködési hatásköröknek köszönhetően a hatóságok gyorsabban tudnak intézkedni és költségeket takarítanak meg a széles körben elterjedt online jogsértések együttes megszüntetésénél. A tagállamok mindegyikében vagy többségében tevékenykedő vállalkozások uniós szinten tudnak kötelezettségeket vállalni, ami egyszerűbbé, gyorsabbá és olcsóbbá teszi a fogyasztói viták megoldását.

Európai strukturális és beruházási alapok⁴²: Az eredetileg 2016-ban javasolt rendelet konkrét egyszerűsítési rendelkezéseket biztosított az alapok felhasználásának egyszerűsítése érdekében a kedvezményezettek és a hatóságok számára egyaránt, továbbá rugalmasabbá tette a pénzügyi szabályozást. A javaslat idején a Bizottság úgy becsülte, hogy ezen egyszerűsítések egyaránt csökkentik az uniós szabályok átültetési költségeit, valamint a 2014–2020 közötti többéves pénzügyi keret hatásának optimalizálását hátráltató hibák számát.

A helyzetértékelés azt mutatja, hogy az egyszerűsítésre és a szükségtelen terhek csökkentésére irányuló bizottsági erőfeszítések elismertek és eredményeket hoznak. Ám ezeket nem sikerült jól kommunikálni, és általában véve nem is tekinthetők elégségesnek.

Ezért mérlegelni kell, miért fordul elő gyakran, hogy az egyszerűsítés bonyolult, a terhek csökkentése pedig nehézkes. Fontos elkerülni, hogy az észszerű határokon túlmenő, túlzott jelentőséget tulajdonítsunk a költségek és előnyök számszerűsítésére irányuló erőfeszítéseknek. A cél az egyszerűsítés, nem pedig önmagában véve a számszerűsítés, amely, bár hasznos, de gyakran korátokat állít elé egyes hatások minőségi jellege vagy az adatok kétes rendelkezésre állása és megbízhatósága. Ez különösen nehéz probléma, amikor az olyan előnyöket próbáljuk számszerűsíteni, ahol a minőségi módszerek gyakran megfelelőbbek.

Továbbra sem vagyunk meggyőzve arról, hogy kifejezetten hasznosak volnának a tehercsökkentés célérték-alapú megközelítéseinek azon típusai, amelyek bevezetését a Tanács és különösen egyes tagállamok kérték a Bizottságtól. Javaslatunkban 2017-ben részletesen kifejtettük ennek okait, és ezek egyike sem változott⁴³. A célérték-alapú megközelítések hajlamosak figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy a fontos társadalmi célkitűzések megvalósítása érdekében jogszerű és szükséges bizonyos költségeket érvényesíteni. A Bizottság inkább arra összpontosít, hogy bizonyítékok alapján és az érdekelt felek bevonásával csökkentse a jogszabályok célkitűzéseinek megvalósításához nem feltétlenül szükséges költségeket. Ez átláthatóbb, kevésbé önkényes módszer és kevésbé valószínű, hogy a szakpolitikai célkitűzések megvalósítását megnehezítő deregulációs hatásokat kelt.

A Bizottság továbbra is mérlegeli, hogy miként lehet a legjobban azonosítani az egyszerűsítési potenciált és átültetni azt REFIT célkitűzésekbe, illetve hogyan lehet megkönnyíteni és láthatóbbá tenni az egyszerűsítési intézkedések elfogadását. Előnyös lenne

⁴¹ COM(2016) 283

⁴² COM (2016) 605; A Bizottság által 2015 júliusában felállított, az esb-alapok kedvezményezettjeinek érdekében történő egyszerűsítés nyomán követésével foglalkozó, független szakértőkből álló magas szintű munkacsoport munkája során feltárta annak lehetőségeit, hogy megszüntessék a kohéziós politika szabályainak szükségtelen bonyolultságát.

⁴³ További részletekért lásd: COM(2017) 651: A minőségi jogalkotási program megvalósítása: jobb megoldások a jobb eredmények érdekében; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf

továbbá, ha az értékelések során előrelépés történne a szokásos mértéket meghaladó költségek azonosítása tekintetében. A munkacsoport jelentése rámutatott azon jogszabályok (ideértve a felhatalmazáson alapuló és a végrehajtási jogi aktusok) együttes hatásaira, amelyek hatását esetleg nem megfelelően mérték fel vagy értékelték. A REFIT program a REFIT-platform segítségével valószínűleg jelentősebb szerepet játszhatna a túlzottan részletes jogi szabályozás azonosításában és kezelésében⁴⁴.

A helyzetértékelés megállapításai a REFIT-platform iránti támogatást jeleznek. Maga a platform elégedett a REFIT erőfeszítésekhez tett hozzájárulásával, és úgy véli, hogy a jelenlegi formában kellene folytatnia tevékenységét⁴⁵. A legtöbb érdekelt fél azt szeretné, ha a platform produktívabb lenne, több egyszerűsítésre irányuló ötletet gyűjtene be, valamint az ilyen ötletekből gyorsabban kifejlődnének konkrét változások elképzelései. A Bizottság egyetért ezekkel a célokkal.

A platform rendelkezik az uniós jog gyakorlati alkalmazására és hatására vonatkozó tudás mobilizálására és becsatornázására irányuló kapacitással. De e potenciál teljes körű kiaknázása érdekében nagyobb erőfeszítéseket kell tenni, hatékonyabb és hatásosabb módon. A platform jelentős befektetést igényel tagjai és a Bizottság részéről. Bármilyen utódszervezetnek ezért egyszerűsítanie kell munkamódszereit, jobban meg kell ismertetnie azokat a nyilvánossággal és időszerű visszacsatolást kell adnia. Ezenkívül az egyszerűsítés meglévő fókuszán túlmenően fokozottabban kell összpontosítani az olyan kérdésekre, mint a szubszidiaritás elve, az arányosság elve és a jogi szabályozás részletezettsége⁴⁶. E célból fel kell térképezni, miként lehet bővíteni szakértelme körét, valamint fokozni az uniós jog jelentős részét végrehajtó regionális és helyi önkormányzatok részvételét.

A Régiók Bizottsága és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság tevékenysége ösztönözhetné a platform munkáját. A platform tagjai maguk is kezdeményezhetnének a jogszabályok tervezett értékeléseihez kapcsolódó tevékenységeket, a meglévő tagállami hálózatokban kialakított kapcsolataikat felhasználva. A munkacsoporthoz benyújtott beadványok jó kiindulópontot jelenthetnek⁴⁷.

3.4. A minőségi jogalkotás mint közös erőfeszítés

A jogalkotás minőségének javításáról szóló 2016. évi intézményközi megállapodás⁴⁸ az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közös felelősségét testesíti meg a minőségi jogalkotás, az átláthatóság és a teljes jogalkotási ciklus során megvalósuló együttműködés elveire épített, kiemelkedő minőségű uniós jogszabályok megalkotása terén. A megállapodás még mindig viszonylag friss, de már eredményezett jelentős sikereket. Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság elnökei által aláírt éves együttes nyilatkozat felsorolja azokat a javaslatokat, amelyeket elsőbbségben kell részesíteni a jogalkotási eljárásban. A

⁴⁴ A jogi szabályozás részletezettsége az adott szakpolitikai területen meglévő jogszabályok számával határozható meg.

⁴⁵ REFIT-platform vélemény XXII.10.a „REFIT-platform felmérés – jövőbeli kilátások”, elfogadva: 2019. március 14-én: https://ec.europa.eu/info/files/refit-platform-recommendations-horizontal-issues-xxii10a-refit-platform-survey-future-prospects_en

⁴⁶ A COM(2018) 703 4.5. szakasza: A szubszidiaritás és az arányosság elve szerepének megerősítése az uniós szakpolitikai döntéshozatal során.

⁴⁷ A szubszidiaritással, az arányossággal és a „kevesebbet hatékonyabban” megközelítéssel foglalkozó munkacsoport jelentésének VI. melléklete. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_hu.pdf

⁴⁸ Intézményközi megállapodás az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság között a jogalkotás minőségének javításáról (HL L 123., 2016.5.12.). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32016Q0512(01))

felhatalmazáson alapuló jogi aktusok és a végrehajtási jogi aktusok területén előrelépésre került sor a régi eljárásoknak a Lisszaboni Szerződésben⁴⁹ foglaltakkal való felváltása, a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok vagy a végrehajtási jogi aktusok használata kritériumairól való megállapodás⁵⁰ és a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok megalkotási eljárásnak megnyitása⁵¹ érdekében. A Bizottság immár évente felméri az uniós jogszabályok egyszerűsítésével kapcsolatos terheket.

A megállapodás más területein az előrelépés vegyes képet mutat. Például az Európai Parlament Kutatószolgálatja rendszeresen biztosítja az Európai Bizottság hatásvizsgálata minőségének kiinduló értékelését, és 40 hatásvizsgálatot végzett az Európai Parlament által javasolt érdemi módosításokról. A Tanács is létrehozta saját kapacitását érdemi módosításai értékelésére, de ezt még nem használta.

Ahogy az fentebb említésre került, több együttműködésre van szükség ahhoz, hogy megteremtjük az alapokat és biztosítsuk az adatokat az uniós jogszabályok értékelésének javításához. Ezen túlmenően a tagállamok még nem számolnak be átlátható módon arról amikor a nemzeti jogukba való átültető intézkedéseiben az uniós jogot meghaladó követelményeket támasztanak (túlszabályozás)⁵². A Bizottság kialakított IT-platformot a nagyobb átláthatóság megkönnyítése érdekében, de egyelőre csak két tagállam adott értesítést ilyen rendelkezésekről az elmúlt három év során⁵³. Fontos, hogy a tagállami átültető és végrehajtási választások ne növeljék egy újabb, szükségtelen réteggel a szabályozás összetettségét.

Javítani lehet azt a módot, ahogy a minőségi jogalkotási eljárások pozitívan együttműködhetnek uniós és nemzeti szinten. Amint az OECD a közelmúltban megjegyezte, több tagállam megfelelőbben tájékoztathatná érdekelt feleit a Bizottság által kínált konzultációs és visszacsatolási mechanizmusok lehetőségeiről, vagy jobb bizonyítékokat és információkat biztosíthatna a szabályozási struktúra létrehozására során, hogy kiegészítse az Európai Bizottság meglévő gyakorlatait⁵⁴.

⁴⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (társjogalkotóként) felhatalmazást adhat a Bizottság számára, hogy másodlagos uniós jogi aktusokat fogadjon el. E felhatalmazások az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 290. és 291. cikkét követik. Ugyanakkor még mindig sok olyan felhatalmazás létezik az uniós jogban, amely a régi, ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárást követi, és ezeket frissíteni kell. A Bizottság megtette az összesen 168 aktus kiigazításához szükséges javaslatot (COM(2016) 799), és ezek közül 64 kiigazításával kapcsolatosan megszületett a megállapodás a társjogalkotók között; ez jelenleg a véglegesítés fázisában tart.

⁵⁰ Az Európai Parlament és a Tanács gyakran bonyolult megbeszéléseket folytat a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok (EUMSZ 290. cikke) és a végrehajtási jogi aktusok (EUMSZ 291. cikke) közötti választásról. A kritériumok e választások megtételét próbálják könnyíteni.

⁵¹ A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok új közös nyilvántartását 2017 decemberében hozták létre, nyilvános hozzáféréssel. Ez a nyilvántartás immár lehetővé teszi a nyilvánosság számára, hogy hozzáférjenek a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok előkészítésének, elfogadásának, vizsgálatának és közzétételének különböző lépéseihöz: <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home>

⁵² REFIT-platform vélemény XXII.9.a „Átlátható átültetés (végrehajtás)”, elfogadva: 2019. március 14-én: https://ec.europa.eu/info/files/refit-platform-recommendations-horizontal-issues-xxii9a-transparent-transposition_en

⁵³ Lásd a jogalkotás minőségének javításáról szóló intézményközi megállapodás (43) pontját.

⁵⁴ OECD (2019), *Minőségi jogalkotási gyakorlatok az Európai Unióban*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264311732-en>.

4. KÖVETKEZTETÉSEK

A Bizottság szakpolitikai döntéshozatala középpontjába helyezte a minőségi jogalkotást. Ezáltal a megbízatásunk kezdetén meghatározott tíz politikai prioritásra összpontosító jobb eredmények születhettek.

Előretekintve az látszik, hogy egyre erőteljesebb lesz az igény az uniós politikai prioritásokat támogató tényeken alapuló szakpolitikai döntéshozatal iránt. A minőségi jogalkotás egyre inkább a Bizottság intézményi kultúrájának integráns részévé válik, és a szakpolitikai döntéshozatalunk során nagyobb és érdemibb részvételre törekvő érdekelt felek is széles körben támogatják azt. Ugyanakkor további javulásra van lehetőség a minőségi jogalkotás megszervezésének terén. A jogalkotás minőségének javításáról szóló intézményközi megállapodás végrehajtásából kiinduló, határozottabb közös erőfeszítések szintén előmozdítanak az uniós jogszabályok minőségének javítását.

Ez a közlemény ezért meghatározta ágazatokon átnyúló, mérlegelendő alapelveket, és feltérképezte, hogy milyen lehetőségek kínálóznak minőségi jogalkotás iránti elkötelezettségünk fenntartására az elkövetkezendő években.