



Strasbourg, 2015.5.19.  
COM(2015) 215 final

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

**Minőségi jogalkotással javítani az eredményeken – uniós program**

{SWD(2015) 110 final}

{SWD(2015) 111 final}

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

## Minőségi jogalkotással javítani az eredményeken – uniós program

### 1. AZ EREDMÉNYEK JAVÍTÁSA: VÁLTOZÁS AZ EURÓPAI SZINTŰ EGYÜTTMŰKÖDÉSBEN

Az Európai Bizottság meg akarja változtatni az Európai Unió működési területeit és módjait. Az EU – intézményeivel és joganyagával együtt – a polgárok és vállalkozások érdekeit szolgálja, mindennapi életükben és tevékenységükben törekszik javulást hozni. Helyre kell állítani a polgárok és a vállalkozások bizalmát, látniuk kell, hogy képesek vagyunk javítani a helyzetükön.

A Juncker-Bizottság új kezdetet jelképez. Elsődlegesen arra törekszünk, hogy a tagállami szinten megoldhatatlan nagy kérdésekre találjunk megoldásokat: a 315 milliárd eurós európai beruházási terv a munkahelyteremtést és a növekedést szolgálja; az energiaunió a biztonságos, megfizethető és fenntartható energiaellátást; az európai biztonsági stratégia a közös veszélyek, mint a terrorizmus és a szervezett bűnözés kezelésére irányul; a digitális egységes piac az internetes lehetőségek bővítésére; és migrációs programot is alkottunk. Új kezdeményezéseink tényleges politikai prioritásokon alapulnak. A Bizottság nem foglalkozhat – és nem is szabad foglalkoznia – minden kérdéssel az EU-n belül. A Bizottság első munkaprogramjában már látszódik ez a megközelítésváltás. A munkaprogram csak 23 új kezdeményezést tartalmaz, amelyek az egyeztetett politikai prioritások mentén haladnak. Az év során végrehajtandó további intézkedések és rutinfeladatok is ezt a fókuszot és célt tükrözik majd. Az eredményközpontú uniós költségvetéssel kapcsolatos kezdeményezés emellett azt is be kívánja mutatni, hogy milyen hozzáadott értéke van az uniós költségvetésnek az uniós polgárok életében.

A Bizottság politikai prioritások alapján lép fel az EU előtt álló jelenlegi kihívásokkal szemben. A minőségi jogalkotás nem válthatja fel a politikai döntéseket: a megalapozott politikai döntések időben történő meghozatalához szolgál alapul.

Ma további intézkedéseket vázolunk fel annak érdekében, hogy a szabályozás javításával jobb eredményeket érhessünk el. Tágítjuk a szakpolitikai döntéshozatal körét: nagyobb mértékben vonjuk be és hallgatjuk meg az uniós jogszabályok végrehajtóit és kedvezményezettjeit. Friss szemmel megvizsgáljuk, hogy mely szakpolitikai területeken kell javítani a meglévő intézkedéseken.

A kezdetnek megfelelően a továbbiakban is azokra a dolgokra összpontosítunk, amelyeket valóban uniós szinten kell megvalósítani, gondoskodva arról, hogy jól valósítsuk meg őket. A minőségi jogalkotás elveit alkalmazva biztosítjuk, hogy az intézkedések tényeken alapuljanak, megfelelően épüljenek fel, valamint kézzelfogható és fenntartható javulást hozzanak a polgárok, a vállalkozások és az egész társadalom számára.

Ez egyaránt érvényes az új és a meglévő, terjedelmes uniós joganyagra. A joganyag alapvető fontosságú a fenntartható fejlődés, a gazdaság háttérét adó egységes piac, valamint a munkahelyteremtés és növekedés ösztönzéséhez szükséges beruházások szempontjából. Alátámasztja az európai szociális modellt, valamint értelmet ad a polgárok által nagy becsben tartott jogoknak és szabadságoknak, köztük a biztonságoknak és az igazságszolgáltatáshoz való jogoknak. Segít az olyan közös kihívások megválaszolásában is, mint az energiabiztonság, a környezet- és az éghajlatvédelem. Az uniós szabályrendszerek gyakran 28 eltérő nemzeti

szabályozást váltanak fel, megkönnyítve ezáltal a polgárok és a vállalkozások életét, egyszerűsítve a jogi keretet, csökkentve az egységes piac egészen a szabályozásból eredő terheket, valamint növelve a szabályozás kiszámíthatóságát.

Az uniós joganyag nemcsak nélkülözhetetlen szabálygyűjtemény, hanem olyan fontos pont, amely minőségileg különbözteti meg az EU-t a világ bármely más kollektív kormányzási modelljétől. Ezért annyira fontos, hogy az uniós joganyag minden egyes intézkedése célravezető, modern, hatékony, arányos, használható és a lehető legegyszerűbb legyen. Fontos, hogy a jogszabályok teljesítsék a kitűzött célokat, legyenek könnyen végrehajthatók, egyértelműek és kiszámíthatók, valamint ne rójanak szükségtelen terhet senkire. Ésszerű, realista szabályokra van szükség, amelyeket megfelelően hajtanak végre és érvényesítenek EU-szerte. Olyan szabályokra, amelyek segítenek közös célkitűzéseink megvalósításában – ennyi az egész.

A szabályozás javítása nem a jogszabályok mennyiségéről és nem is arról szól, hogy egyes szakpolitikai területeket liberalizálnánk vagy hátrébb sorolnánk, vagy feladnánk a számunkra fontos értékeket: a szociális és a környezetvédelmet, valamint az alapvető jogokat (köztük az egészséget) – hogy csak néhányat említsünk. A minőségi jogalkotás arról szól, hogy ténylegesen megvalósítjuk a kitűzött ambiciózus szakpolitikai célokat.

Ennek érdekében az elmúlt évtizedben az EU a minőségi jogalkotást szolgáló átfogó eszköztárat és eljárásokat hozott létre. E lényegi változtatások eredménye máris látszik, de a Bizottság folytatni kívánja a megkezdett utat.

A minőségi jogalkotás melletti elkötelezettségünknek minden szinten érvényesülnie kell, ennek során fel kell használni a hatásvizsgálatok és a Célravezető és hatásos szabályozás program (REFIT) eddigi eredményeit. A szakpolitikákat nem erőltethetjük rá másokra, hanem mindenki bevonásával, inkluzív módon, teljes átláthatóság és elkötelezettség mellett, a jogszabályok érintettjeinek véleményét meghallgatva kell őket kidolgozni, így megvalósításuk is könnyebb. Nyitottak vagyunk a külső visszajelzésekre és a külső ellenőrzésre, hogy biztosak legyünk abban, jó irányba haladunk. Az uniós szakpolitikákat is rendszeresen felül kell vizsgálni átlátható és elszámoltatható módon, hogy teljesítjük-e a kitűzött szakpolitikai célokat, és hogy mi működik megfelelően, illetve hol kell változtatni.

A minőségi jogalkotás nem bürokratikus eljárás. A polgárok, a vállalkozások és az egyéb érdekelt felek az intézkedések hatásain keresztül ítélik meg az EU-t: nem csak az új kezdeményezések, hanem leginkább a már hatályos szabályok alapján. A Bizottság kötelezettséget és politikai felelősséget vállal arra, hogy munkájában érvényesíti a minőségi jogalkotás elveit és eljárásait, és felkéri a többi uniós intézményt és a tagállamokat, hogy ők is hasonlóan járjanak el.

## **2. NYITOTTSÁG ÉS ÁTLÁTHATÓSÁG**

### **2.1. Több konzultáció, nagyobb figyelem**

A szakpolitikai döntéshozatal nyitottabbá tétele növelheti az EU átláthatóságát és elszámoltathatóságát, valamint biztosítja, hogy a szakpolitikák a rendelkezésre álló, lehető legpontosabb tényeken alapuljanak és eredményesebbé teszi azokat. Minden szinten – helyi, regionális, nemzeti vagy uniós szinten – azok értik meg legjobban egy tervezett jogszabály hatásait, akiket az érint; ők szolgáltatathatják a javításhoz szükséges tényeket.

A Bizottság szándéka, hogy a jogalkotási folyamat minden szakaszában – az ötlettől kezdve a bizottsági javaslat benyújtásán át a jogszabály elfogadásáig és értékeléséig – nagyobb figyelmet szenteljen a polgárok és érdekelt felek véleményének, és nyitott legyen a

visszajelzéseikre. A Bizottság internetes portált kíván létrehozni, amelyen nyomon lehet követni a kezdeményezések útját.

A konzultációra vonatkozó, jelenlegi minimumszabályokra<sup>1</sup> alapozva a minőségi jogalkotásra vonatkozó új bizottsági iránymutatás megerősíti a minőségi és átlátható konzultációk iránti elkötelezettséget, megszólítja valamennyi érdekelt felet, és középpontba helyezi a megalapozott döntéshozatalhoz szükséges tényeket. Ez alapvetően kétféleképpen történik majd:

Először is, az érdekelt felek a teljes döntéshozatali folyamat során lehetőséget kapnak véleményük kifejezésére. Az új kezdeményezésekkel kapcsolatos munka megkezdésétől számítva az érdekelt felek az „ütemtervek” és „kezdeti hatásvizsgálatok” révén lehetőséget kapnak a visszajelzésre, és arra, hogy információt szolgáltatassanak<sup>2</sup>. Tizenkéthetes nyilvános konzultációra kerül sor az új javaslatok előkészítése, valamint a meglévő jogszabályok célravezetőségi vizsgálata és értékelése során. A javaslat Bizottság általi elfogadását követően a nemzeti parlamentek indokolt véleményt küldhetnek a szubszidiaritással kapcsolatban. A Bizottság ezenkívül felkéri majd a polgárokat és az érdekelt feleket, hogy nyolc héten belül tegyék meg észrevételeiket<sup>3</sup>, amelyeket a Bizottság összegyűjt és az Európai Parlament és a Tanács elé terjeszt, hogy a jogalkotási vita során figyelembe vegyék azokat.

Másodszor, minden érdekelt fél kifejtetheti majd a véleményét az Európai Parlament és a Tanács által elfogadott jogszabályok végrehajtásához szükséges technikai és egyedi elemeket meghatározó jogi aktusokról. A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok tervezeteihez most először fér majd hozzá a nagy nyilvánosság a Bizottság weboldalán át a tagállami szakértői konzultációval egy időben, négy héten keresztül. A bizottsági véleményt igénylő fontos végrehajtási aktusokat is négy hétig nyilvánossá teszik, lehetővé téve az érdekelt felek számára a véleménynyilvánítást, mielőtt az érintett bizottságban a tagállamok szavaznának a javaslatról<sup>4</sup>. A Bizottság az interneten közzéteszi a tervezett jogi aktusok tájékoztató jellegű jegyzékét, így az érdekelt felek előre tervezhetnek. Várható jelentős hatás esetén arányos hatásvizsgálatra is szükség lesz.

A szociális partnerek szerepére és autonómiájára való tekintettel az EUMSZ 154. cikke szerinti bizottsági konzultációkra és az EUMSZ 155. cikke szerinti bizottsági javaslatokra különleges rendelkezések vonatkoznak majd.

---

<sup>1</sup> A COM(2012) 746, az SWD(2012) 422 és a COM(2014) 368-as dokumentumokkal kiegészített COM(2002) 704.

<sup>2</sup> Az ütemterveket és a kezdeti hatásvizsgálatokat a <https://webgate.ec.europa.eu/notifications/homePage.do> és a <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do> linken található automatikus értesítéssel rendszerrel küldik majd meg.

<sup>3</sup> Az EUMSZ 155. cikkének (2) bekezdése szerinti bizottsági javaslatokra vonatkozó különös rendelkezés sérelme nélkül.

<sup>4</sup> Mind a felhatalmazáson alapuló, mind a végrehajtási aktusok esetében lesznek kivételek: ha a végrehajtási aktus tervezete a pénzgazdálkodást érinti, illetve mindkét típus esetében akkor, ha a tartalmukat nem vagy alig lehet érdemben mérlegelni; ha a jogi aktus előkészítésénél (például uniós ügynökség vezetésével) széles körű konzultációra került sor; amikor a sürgősség indokolja a konzultáció elmaradását; vagy egyéb külön indokolt esetben.

## **2.2. Jobban megmagyarázni, mit és miért teszünk**

Minden esetben részletesebb magyarázatot kell adnunk arra, miért cselekszünk, milyen eredményeket szeretnénk látni, és mik a várható hatások. Minden bizottsági javaslatához jobb indokolást fogunk csatolni<sup>5</sup>. A javasolt intézkedés céljának kifejtése mellett azt is kifejtjük majd az indokolásban, hogyan alkalmaztuk a minőségi jogalkotás elveit: miért van szükség a kezdeményezésre, miért az a legalkalmasabb eszköz az EU számára, mi volt az érdekelt felek véleménye, és mik a várható környezeti, társadalmi és gazdasági hatások, különös tekintettel a versenyképességre és a kis- és középvállalkozásokra (kkv-k) gyakorolt hatásokra. Részletesebben elmagyarázzuk majd azt is, hogy a kezdeményezés hogyan teljesített a szubszidiaritási (miért nem valósítható meg tagállami szinten a kitűzött cél) és az arányossági teszten (a javasolt intézkedés miért csak a kitűzött cél elérésére összpontosít, és miért nem megy azon túl). Ez alapvető fontosságú az elszámoltathatóság szempontjából.

## **2.3. Hogyan érinti az uniós joganyag az embereket, a vállalkozásokat és az egész társadalmat – mindenki elmondhatja a véleményét**

A Bizottság azt akarja, hogy az érdekelt felek bármikor elmondhassák véleményüket az uniós szakpolitika és jogszabályok bármely vonatkozásával kapcsolatban – és ne csak egy konkrét dokumentum kidolgozásakor, előre meghatározott időpontban. Tudni akarjuk, hogyan hat az uniós joganyag az emberek és a vállalkozások életére, és azt is, hogyan javíthatunk rajta.

A Bizottság minőségi jogalkotással kapcsolatos weboldalán külön szerepel majd az „Enyhítsünk a terheken - Ossa meg velünk véleményét!” elnevezésű új rész, amely mindenkinek lehetőséget kínál arra, hogy a Bizottság által indított hivatalos konzultációkon kívül is elmondja véleményét és észrevételeket tegyen a meglévő uniós jogszabályokkal és létező kezdeményezésekkel kapcsolatban. Szeretnénk hallani, hogy a közvélemény mit tart zavarónak, tehernek vagy javítandó elemnek. Ezekkel kapcsolatban vagy azonnal intézkedünk, vagy továbbítjuk az észrevételt további mérlegelés céljából az érdekelt feleket tömörítő, alábbiakban ismertetett új platformnak. Az európai polgárok, a szociális partnerek és az egyes vállalkozások így közvetlen eszközt kapnak a kezükbe ahhoz, hogy a digitális korszakhoz méltó interaktív eszközöket használva megértsék és befolyásolják az uniós szakpolitikákat.

## **3. JOBBAN CSINÁLNI: JOBB ESZKÖZÖKKEL JOBB POLITIKÁT**

### **3.1. Kitűzött céljaink megvalósítása: a minőségi jogalkotás kiegyensúlyozott programja**

A minőségi jogalkotás nem arról szól, hogy egyes politikákat vagy célkitűzéseket mások elé helyezzünk, hanem arról, hogy akármit szeretnénk elérni, egyértelműek a célkitűzéseink. Arról is szól, hogy a szakpolitikai megoldás a célkitűzések megvalósításának legjobb és legkevésbé terhes módját jelentse, valamint arról, hogy legyünk őszinték azzal kapcsolatban, hogy mely megoldások működnek megfelelően. Minden jelentős hatást – legyen pozitív vagy negatív, számszerűsíthető vagy sem – figyelembe kell venni és elemezni kell.

A Bizottság munkáját máától kezdve a minőségi jogalkotásra vonatkozó új, integrált iránymutatás alapján végzi<sup>6</sup>. Az iránymutatás biztosítja, hogy a Bizottság az elemző munka

<sup>5</sup> Minden jogalkotási javaslat és felhatalmazáson alapuló jogi aktus esetében kötelező az indokolás, a végrehajtási aktusok esetében viszont nem.

<sup>6</sup> 2015 végéig átmeneti időszak érvényes azokra a kezdeményezésekre, amelyek már előrehaladott állapotban vannak. A minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatásban foglalt új követelményekkel összefüggésben az

során az alapvető jogokkal együtt egyszerre veszi figyelembe a gazdasági, társadalmi és környezeti hatásokat. Megismétli a Bizottság az iránti elkötelezettségét, hogy a lehető legpontosabb tények és tudományos ismeretek alapján járjon el, valamint megerősíti azt az elkötelezettséget, hogy az intézkedések elfogadása előtt egyértelmű nyomon követési és végrehajtási tervek készüljenek. Az iránymutatás biztosítja azt is, hogy valamennyi cselekedetünk során továbbra is prioritást élvez az Unió versenyképessége és fenntartható fejlődése.

A szakpolitikai megoldások mérlegelése során figyelembe vesszük mind a szabályozói és a szabályozáson kívül eső, jól kidolgozott<sup>7</sup> eszközöket, mind a meglévő jogszabályok végrehajtásának és érvényesítésének javítását. Olyan megoldásokat biztosítunk, amelyek az innováció beszüktítése nélkül kihasználják a digitális és egyéb technológiák által kínált valamennyi jelenlegi és esetleges jövőbeli előnyt, és hatékonyan működnek a digitális és a való világban is.

Különös figyelmet fordítunk a kkv-kat is érintő szabályokra, akiket érzéseik szerint gyakran hátráltat a bürokrácia. Ezek a szabályok azonban csak részben származnak Brüsszelből. Emellett sok uniós szabály ugyanannyira releváns a kis- és a nagyvállalatok számára: egy kézműves termékeket előállító kisvállalkozás alkalmazottja ugyanolyan jogokkal bír az egészségvédelem és biztonság terén, mint egy nagy gyárban dolgozó műhelymunkás. Ha azonban a jogi keret túl bonyolult, túl sok teherrel jár vagy túl bürokratikus, felmerül annak a kockázata, hogy a kisebb vállalkozások nem képesek eleget tenni neki – így a munkások védtelenné válnak, vagy a szűkös vállalati forrásokat a növekedés és a munkahelyteremtés helyett a szabályok alkalmazására fordítják.

A kezdeményezések kidolgozása során szigorúbban alkalmazzuk majd a „gondolkozz először kicsiben” elvet: a szakpolitikai dokumentumok tervezése és értékelése során figyelembe vesszük a kis- és középvállalkozások érdekeit, valamint könnyítéseket vezetünk be számukra, ideértve adott esetben a mikrovállalkozások mentesítését, amennyiben ez ésszerű<sup>8</sup>. Ha sem a könnyítés, sem a mentesítés nem lehetséges, mert például ez lehetetlenné tenné a javasolt jogszabály társadalmi, környezetvédelmi és gazdasági célkitűzéseinek hatékony megvalósítását, a Bizottság magyarázatot szolgáltat majd.

### **3.2. A Bizottság nyitott az ellenőrzésre**

A fenti kötelezettségvállalások nagyszabású változást jelentenek a jelenlegi működéshez képest. Az ellenőrzés segíthet bennünket a minőségi jogalkotás elveinek betartásában, és biztosítja, hogy a javaslatok a rendelkezésre álló lehető legpontosabb tényekre és elemzésekre épüljenek.

2006 óta a Hatásvizsgálati Testület töltötte be ezt az ellenőrző szerepet, és biztosította az új kezdeményezésekkel kapcsolatos bizottsági döntések meghozatala előtt végzett

---

új Szabályozói Ellenőrzési Testület gyakorlati megközelítést követ majd a minőségi felülvizsgálat során, figyelembe véve a hatáskörébe tartozó egyes hatásvizsgálatok és fő értékelések előkészítéséhez szükséges időt. A felhatalmazáson alapuló és a végrehajtási aktusokkal kapcsolatos nyilvános konzultációt és a dokumentumra vonatkozó, tervezett határidők közzétételét a szükséges belső eljárási követelményekkel együtt teszik a folyamat részévé.

<sup>7</sup> A jobb ön- és társszabályozás elveit, valamint a közösségi gyakorlatot lásd: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/communities/better-self-and-co-regulation>

<sup>8</sup> A kis-, közép és mikrovállalkozás fogalommeghatározását ld.: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/sme-definition/index\\_hu.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/sme-definition/index_hu.htm)

hatásvizsgálati munka minőségét. 2014 decemberében<sup>9</sup> bejelentették, hogy új Szabályozói Ellenőrzési Testület veszi át a jelenlegi testület feladatait, megerősített szerepkörrel.

Az új testület a politikai döntéshozatal alapjául szolgáló hatásvizsgálatok minőségét fogja értékelni. Amennyiben a Bizottság megfelelő hatásvizsgálat nélkül kezdeményez intézkedést, nyilvánosan kifejti az okokat. Az eddigi gyakorlattal ellentétben a testület a meglévő jogszabályokon végzett fontosabb értékeléseket és a célravezetőségi vizsgálatokat is ellenőrizni fogja.

A testület összetétele lehetővé teszi majd, hogy a testület a releváns elemzési módszerek átfogó ismeretén alapulva elfogulatlanul nyilvánítson véleményt. Az új testület ennek megfelelően az elnök mellett hat tagból áll majd, akik most első alkalommal teljes munkaidőben, a Bizottság politikai munkájától teljesen függetlenül végzik majd feladatukat. Ezenkívül három tagot határozott idejű, megújíthatatlan szerződéssel vesznek majd fel az uniós intézményeken kívülről. Valamennyi tagot szigorú és objektív kiválasztási eljárással, szakértői tapasztalataikat mérlegelve választanak majd ki.

### **3.3. Közös elkötelezettség az uniós intézmények részéről**

A Bizottsági javaslatok ténylegesen csak javaslatok, amelyeket a társjogalkotó intézményeknek meg kell vitatniuk és el kell fogadniuk. A jogalkotási eljárást követően a javaslatok csak ritkán kerülnek változatlan formában elfogadásra, az Európai Parlament és a Tanács általában módosítja őket. A megegyezést követően a tagállamok nemzeti vagy regionális szinten átültetik az érintett jogi aktust. Ez jó vagy rossz irányba módosíthatja a dokumentum hasznát és költségeit.

Bár a Bizottság kulcsszerepet játszik a minőségi jogalkotás terén, egyedül nem képes azt megvalósítani. A demokratikus folyamat részeként az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak természetesen jogában áll a jogszabályokat módosítani, ugyanakkor az ő felelősségük, hogy figyelembe vegyék a módosítások hatásait. Ennélfogva az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a Bizottsághoz hasonlóan el kellene köteleznie magát a minőségi jogalkotás mellett. Ugyanez érvényes a tagállamokra is, amikor uniós jogszabályt ültetnek át és alkalmaznak.

A jogalkotás minőségének javításáról szóló 2003-as intézményközi megállapodás meghatározza, hogy milyen módon kellene az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Bizottságnak együttműködni az uniós jogszabályok lehető legjobb előkészítése érdekében. A jó szándékot azonban nem követte következetes alkalmazás. 2007 és 2014 között például a Bizottság több mint 700 hatásvizsgálatot készített, ugyanezen időszakban az Európai Parlament mintegy 20 esetben vizsgálta az általa bevezetett módosítások hatásait, a Tanács pedig egy esetben sem. A társjogalkotók csak a legritkább esetben kezdik azzal egy javaslat megbeszélését, hogy megfelelően elolvassák a bizottsági hatásvizsgálatot. Különösen a tárgyalások végső stádiumában kötnek olyan megállapodásokat, amelyek nem veszik teljes mértékben figyelembe a kompromisszumos módosítások lehetséges közvetlen és közvetett hatásait.

Az Európai Parlament és a Tanács a múltban többször is vonakodott egyetértését adni az adminisztratív terheket csökkentő intézkedésekhez. A tagállamok például felhívították, majd blokkolták a Tanácsban az egységes héabevallásra vonatkozó javaslatot, amivel 15 milliárd EUR értékű megtakarítást tettek kockára. Emellett a tagállamok a nemzeti szintű átültetésnél

---

<sup>9</sup> Lásd: IP/14/2761.

gyakran túlteljesítik az uniós jogszabályok által megkövetelt szintet (túlszabályozás). Ez ugyan járhat haszonnal, de szükségtelen költségeket is okozhat a vállalkozások és az állami hatóságok számára, amit azok tévesen az uniós jogszabály hatásának tekintenek.

A Bizottság ugyanakkor elismeri, hogy az Európai Parlamentben és a Tanácsban egyaránt megmutatkozó új politikai akarat lehetőséget nyújt arra, hogy ne csak elköteleződjünk a minőségi jogalkotás elvei mellett, hanem érvényesítsük is azokat.

Tényleges változásra csak akkor kerülhet sor, ha erre minden uniós intézmény és valamennyi tagállam is kötelezettséget vállal. A Bizottság új megállapodást javasol az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal. A cél az, hogy minden fél elkötelezze magát a jogalkotás minőségének javítása és a jobb együttműködés mellett annak érdekében, hogy a polgárok, a vállalkozások és a társadalom egésze lássa azt, hogy milyen előnyöket hoz az EU mindennapi életükbe. Elsődleges politikai prioritásnak tekintjük a minőségi jogalkotást mind az új javaslatok, mind a meglévő jogszabályok tekintetében. Tekintve, hogy az uniós közvélemény felé megoszlik a felelősségünk, felkérjük a többi intézményt, hogy ők is járjanak el hasonlóképpen, és működjenek együtt velünk, hogy megvalósíthassuk a kitűzött célt.

Különösképpen felkérjük az Európai Parlamentet és a Tanácsot arra, hogy:

- A remélt előnyök gyorsabb megvalósítása érdekében tegyék prioritássá a meglévő jogszabályok egyszerűsítésére vagy javítására irányuló kezdeményezéseket, például a Bizottság REFIT-programjában megnevezetteket;
- Végezzék el a jogalkotási eljárás során az Európai Parlament vagy a Tanács által javasolt lényegi módosítások hatásvizsgálatát. Amennyiben az Európai Parlament és a Tanács az eredeti bizottsági javaslattól jelentősen eltérő változatban állapodik meg, a végső döntés meghozatala előtt értékelniük kellene a várható gazdasági, társadalmi és környezeti hatásokat, valamint a szabályozásból várhatóan eredő terheket;
- Nyilvánítsák ki azzal kapcsolatos egyetértésüket, hogy a jogszabályoknak átfogónak és egyértelműnek kell lenniük, lehetővé kell tenniük az érintettek számára, hogy könnyen megértsék jogaikat és kötelezettségeiket, megfelelő jelentéstételi, nyomonkövetési és értékelési követelményeket kell tartalmazniuk, nem jelenthetnek aránytalan költséget, és gyakorlatiasan megvalósíthatónak kell lenniük;
- Egyezzenek bele, hogy a bizottsági javaslat lényegi módosítását követően bármely intézmény független testületet kérhessen fel a módosító tényezők értékelésének elvégzésére. Az értékelést ésszerű határidőn belül el kellene végezni és közzé kellene tenni, valamint az értékelésben figyelembe kellene venni a korábbi hatásvizsgálatok eredményeit. Minden intézmény egy olyan tagot nevezne ki a testületbe, aki igazoltan rendelkezik a megfelelő szakértelemmel, akinek az esetében nem áll fenn összeférhetlenség, és aki a kinevező hatóságtól függetlenül jár el;
- Nyilvánítsák ki azzal kapcsolatos egyetértésüket, hogy új kezdeményezés indítása előtt megfelelően értékelni kell a hatályos jogszabályokat annak megállapítása érdekében, hogy a rendelkezésre álló eszközökkel is elvégezhető-e az adott feladat;
- Következésképpen minden új jogi aktusba vegyék bele a nyomon követést és a jövőbeli értékelést biztosító rendelkezéseket;
- Szólítsák fel a tagállamokat, hogy az uniós szabályok nemzeti jogba való átültetése során kerüljék el az indokolatlan túlszabályozást. Bár a túlszabályozás segíthet a jogszabályi

célkitűzések helyi megvalósításában, és kitűzheti célul az előnyök növelését, jelentős többletteleherrel is járhat. A tagállamokat fel kell kérni, hogy magyarázzák el a túlszabályozás okait;

- Egyezzenek meg a felhatalmazáson alapuló jogi aktusokról szóló egyetértési megállapodás felülvizsgált változatában, beleértve a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok és a végrehajtási aktusok elkülönítését elősegítő szempontokat<sup>10</sup>;
- Növeljék az átláthatóságot és a részvételt;
- Kötelezzék el magukat a jogszabály-szövegezés javítása mellett, hogy az uniós jogszabályok szabatosak, érthetőek, egyértelműek és következetesek legyenek - hogy mindenki könnyen és biztosan megérthesse jogait és kötelezettségeit;
- Segítsék elő a jogszabályok átdolgozását, hogy azok a módosításokat követően is érthetőek és jól strukturáltak maradjanak; valamint
- Tegyék maximálisan hozzáférhetővé az uniós jogszabályokat, hogy mindenki láthassa az őt érintő jogszabályokat - az interneten, naprakész, megbízható, teljes és egységes szerkezetbe foglalt változatban.

A Bizottság új intézményközi megállapodásra irányuló javaslata szilárd kiindulási alapot jelent a tárgyalásokhoz, és a Bizottság reméli, hogy a három intézmény ez év végéig véglegesítheti az új megállapodást.

#### **4. A MEGLÉVŐ JOGANYAG MEGÚJÍTÁSA**

Az előnyök és költségek mérlegelése nem pusztán annyiból áll, hogy pillanatképet készítünk az anyag születésekor: az anyag egész élettartama során folyamatos értékelésre van szükség ahhoz, hogy az célravezető maradjon. Ez azt jelenti, hogy az anyag végrehajtását követően megvizsgáljuk, hogy az milyen hatást gyakorolt az egyes ágazatokra, és a szakpolitikai célok sérelme nélkül olyan módszereket javaslunk, amelyek könnyítik a szabályozásból eredő terheket. Az értékelésnek általában részét képezi a nyilvános konzultáció.

Meg kell értenünk, hol születtek kiábrándító eredmények vagy nem szándékolt – gazdasági, társadalmi vagy környezeti – következmények. Fel kell készülnünk, hogy adott esetben valamit újra kell gondolni és javítani kell. Új módokat kell találnunk arra is, hogy az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal egyeztetést folytassunk és egyetértésre jussunk arról, hogy mi működött és mi nem. Enélkül lehetetlen hatásosan csökkenteni a bürokráciát, vagy megvalósítani a szükséges jogszabályi változtatásokat.

A politikusok természetes módon az új kezdeményezésekre figyelnek. Az EU-t azonban nem csak az új politikai kezdeményezések, hanem a meglévő uniós jogszabályok előnyei és terhei alapján ítéli meg a közvélemény. Emiatt a meglévő uniós jogszabályok aktív kezelése ugyanolyan fontos politikailag, mint az új kezdeményezések előkészítése.

---

<sup>10</sup> Ezeket a szempontokat az Európai Parlamenttől származó (a Bizottság végrehajtási hatáskörének gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusról és a jogalkotási felhatalmazás hatáskörének nyomon követéséről szóló) Szájer-jelentés figyelembevételével kell megfogalmazni. Az új egyetértési megállapodásról való megállapodást követően az ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárást összehangolhatnák a Lisszaboni Szerződéssel.

Az idő múlásával a jól megtervezett jogszabályok is elavulhatnak, a szükségesnél több terhet generálhatnak, vagy az is előfordulhat, hogy már nem valósítják meg a kitűzött célokat. Piaci változások például vezethetnek ahhoz, hogy egy jogszabály hasznát veszti, időszerűtlenné válik vagy már nem teljesíti céljait. A technológiai változások lehetőséget kínálhatnak arra, hogy a szakpolitikai célok jobban megvalósuljanak – például azáltal, hogy a formanyomtatványok elektronikusan nyújthatók be. A joganyag megvalósításának erősebb nyomon követése és értékelése révén levont tapasztalatok új tényeket hozhatnak felszínre azzal kapcsolatban, hogy melyik szakpolitikai megoldás ítéltetik a legjobbnak.

#### **4.1. A REFIT-program – célravezető uniós jogszabályok**

A Célravezető és hatásos szabályozás program (REFIT) bizottsági program, amely arra irányul, hogy az uniós jogszabályok célravezetőek maradjanak, és biztosítsák az uniós jogalkotók által szándékolt eredményeket. A REFIT nem a deregulációról, hanem a szabályozás *javításáról* szól. Az a célja, hogy a bürokrácia megszüntetésével és a költségek csökkentésével egyidejűleg – a szakpolitikai célkitűzések megtartása mellett – a lehető leghatékonyabban és legeredményesebben tegye hozzáférhetővé az uniós jogszabályok előnyeit a polgárok, a vállalkozások és a társadalom egésze számára. A REFIT nem egyszeri felülvizsgálat, hanem tartós kötelezettségvállalás amellel, hogy az uniós joganyag karcsúsított és egészséges legyen.

A REFIT az ambiciózus szakpolitikai döntéshozatal szerves részét képezi. A meglévő jogszabályok nyílt értékelése a végrehajtás javítása és az előírások szintjének növelése érdekében gyakran rávilágíthat majd olyan dolgokra, amelyek csökkentik a szabályozásból eredő terheket. Az értékelés olyan, a világ gyors változásából származó politikai kihívásokra is rámutathat, amelyeket a régebbi jogszabályok nem képesek meglévő eszközeikkel kezelni.

2012-es indítása óta a REFIT élesebb megvilágításba helyezte a meglévő jogszabályokból eredően a polgárokra és vállalkozásokra háruló mindennapi kihívásokat. A haladást a REFIT-eredménytábla segítségével követik nyomon, amelynek legutolsó változatát ma tették közzé.<sup>11</sup> Erre a mozzanatra építve a Bizottságnak szándékában áll, hogy a REFIT-program megerősítésével jobb, kézzelfoghatóbb eredmények elérése váljon lehetővé. Ilyen lesz a REFIT:

- *Célzotabb* – a hatékonyságot akadályozó és a szükségtelen terhet kreáló legfontosabb tényezőkre összpontosít;
- *Számszerűbb*– minden REFIT-javaslatához csatolják majd a lehetséges előnyökre és költségmegtakarításra vonatkozó becsléseket; a jogszabály elfogadását követően frissített becslést tesznek közzé; a Bizottság továbbá együttműködik majd a tagállamokkal és az érdekelt felekkel annak ellenőrzése érdekében, hogy a lehetőségek tényleges hatással járnak-e;
- *Inkluzívabb* – az új REFIT-platform felbecsülhetetlen értékű forrást jelent majd az uniós jogszabályok javítására tett javaslatok szempontjából;
- *A szakpolitikai döntéshozatal szervesebb részévé válik* – a REFIT előkelő helyet kap az éves munkaprogramokban, valamint a Bizottság és egyéb uniós intézmények közötti, a munkaprogram elfogadása előtti és utáni politikai párbeszédben.

---

<sup>11</sup> SWD(2015) 110.

A REFIT közös felelősség. A Bizottság felkéri az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy támogassa határozottan a meglévő joganyag hatékonyságának és eredményességének javítására irányuló kezdeményezéseket.

#### 4.2. A REFIT a gyakorlatban

Minden jövőbeli REFIT-kezdeményezés erre az új megerősített megközelítésre, az új REFIT-platform munkájára és a folyamatban lévő értékelések (különösen a REFIT prioritásai között szereplő értékelések és célravezetőségi vizsgálatok) eredményeire épül majd.

A felülvizsgálatok tapasztalatait felhasználják majd a **jövőbeli jogalkotási javaslatok** kialakításánál. Ahol a szabályozásból eredő terhek nem bizonyulnak arányosnak a kitűzött célokkal, megvizsgálják az adott célok megvalósításának alternatív módjait. Jelentős megtakarításhoz vezethet például a kisvállalkozásokra vonatkozó különös héaszabályozás, valamint az egyablakos uniós vámügyintézésre és az ökológiai jelentőségű területekre vonatkozó szabályozás jövőbeli felülvizsgálata.

#### *A tehercsökkentésre irányuló új és folyamatban lévő kezdeményezések...*

A bizottsági munkaprogram részeként az év folyamán több **új kezdeményezést** is bejelentenek majd. A Bizottság azonban **már tevékenyen dolgozik** a tehercsökkentés érdekében az alábbi területeken:

- **Közbeszerzés:** A Bizottság egységes adatlap bevezetésére tesz majd javaslatot, így kívánja kezelni a kkv-k nehézségeit a hosszadalmas és összetett közbeszerzési dokumentáció többszöri kitöltésével kapcsolatban.
- **Vállalati statisztika:** A Bizottság a vállalalkozási statisztikák integrálására vonatkozó keretrendelet (FRIBS) és az egységes piaci statisztika (SIMSTAT) projektek keretében költségmegtakarítást tesz majd lehetővé a vállalkozások számára, és mérni fogja ennek nagyságát.
- **A vegyi anyagokra vonatkozó jogszabályok:** A vegyi anyagokra vonatkozó uniós jogszabályok jelentős költségmegtakarítást hoztak az egységes piacon működő vállalkozásoknak. A kisvállalkozások azonban nehéznek és költségesnek találják a járulékos adminisztratív követelmények teljesítését. A Bizottság ezekre az aggályokra válaszul egyszerűsíteni fogja a kis mennyiségben felhasznált anyagokra vonatkozó szabályokat, és cselekvési tervet állít össze, amely a kkv-kat segíti majd abban, hogy teljesíteni tudják az ezekre a mennyiségekre vonatkozó, 2018. június 1-jei regisztrációs határidőt. 2015 folyamán javaslatokat terjesztenek elő az engedélyezési eljárás egyszerűsítése, a megkövetelt információk mennyiségének csökkentése és a folyamat kiszámíthatóságának javítása érdekében.

#### *Az elavult jogszabályok hatályon kívül helyezése...*

A Bizottság ezenkívül folytatja az ágazati jogszabályok átvizsgálását annak érdekében, hogy megállapítsa, melyek azok az elavultnak számító jogszabályok, amelyek már nem teljesítik céljukat, vagy rendkívüli terhekkal járnak, majd ezt követően javasolja hatályon kívül helyezésüket. A különböző szakpolitikai területeken eddig huszonhárom ilyen jogszabályt találtak<sup>12</sup>. A mezőgazdaság és a halászat területén évente végeznek vizsgálatot, hogy megtalálják az elavult jogszabályokat. Ezt a bevált módszert az egész Bizottság követni fogja.

<sup>12</sup> A részleteket ld. a REFIT-eredménytáblában.

### ***Értékelés és célravezetőségi vizsgálatok...***

Folyamatban vannak ezenkívül különböző felülvizsgálatok és átfogó értékelések, amelyek több politikai területen és több jogszabály esetén teremtik meg a jövőbeli intézkedések feltételeit – például a késedelmes fizetések, a növényvédő szerek, a tápértékre és egészségre vonatkozó állítások, a gépjármű-biztosítás, valamint a származtatott pénzügyi eszközökről szóló és a tőkekövetelményekről szóló rendelet terén.

A REFIT-projektek között is van olyan értékelés, amely közel áll a befejezéshez. Ezek különösen a következők:

- Az általános élelmiszerjogi szabályozás (178/2002/EK rendelet) célravezetőségi vizsgálata során a későbbi jogszabályokban meghatározott szabályokat és előírásokat, azok végrehajtását, a belőlük eredő halmozott hatásokat és potenciális átfedéseket figyelembe véve értékelik, hogy eredményesen megvalósultak-e az alapelvek és átültették-e a fogalom meghatározásokat, valamint hogy célravezetőek-e a vállalkozók új felelősségi körei.
- A munkahelyi egészségvédelem és biztonság átfogó értékelésének 2015 végére tervezett befejezését követően a Bizottság megállapítja, hogy melyek a kezelendő hiányosságok, és konkrét intézkedéseket dolgoz majd ki a kkv-k terheinek csökkentése és annak érdekében, hogy segítse azokat az uniós követelmények teljesítésében. Megfontolják a munkahelyi egészségre és biztonságra és a vegyi anyagokra vonatkozó jogszabályok (REACH) közötti koherencia és összhang javítására irányuló intézkedések meghozatalát.
- A REACH-en kívüli vegyi anyag-szabályozás célravezetőségi vizsgálata (amelyre 2016-ban kerül sor) várhatóan további tehercsökkentést tesz majd lehetővé.

### ***A végrehajtás javítása...***

Az adminisztratív terhek csökkentése nem kizárólag a jogszabályok megváltoztatásából áll. Az uniós jog végrehajtása több más módon is javítható. A Bizottság például:

- Átfogóan felül fogja vizsgálni a jelentéstételi követelményeket annak érdekében, hogy megállapítsa, milyen módon enyhíthetők a terhek. Ez a felülvizsgálat különösen azokra a területekre irányul majd, amelyeken az érdekelt felek nemrégiben már jelezték aggályaikat; ilyen például a mezőgazdaság, az energia, a környezetvédelem és a pénzügyi szolgáltatások területe.
- Együttműködik a tagállamokkal annak érdekében, hogy megvizsgálja, melyek a legjobb módjai az uniós és nemzeti jog közötti megfelelés biztosításának. Ide értendők azok a tagállamok, amelyek már kezdeményezték annak vizsgálatát, hogy mennyire összeegyeztethető az uniós és a tagállami környezetvédelmi szabályozás (például a „Make it work” kezdeményezés). A cél az, hogy megoldásokat találjanak az uniós jog nemzeti és helyi szintű alkalmazásának hatékonyabbá tételére, a szabályozás – védelmi szint fenntartása mellett történő – egyszerűsítése révén.
- Befejezi az élelmiszerjelölésre vonatkozó uniós és tagállami követelmények átfogó és megbízható áttekintését lehetővé tévő adatbázist, ami elsősorban a kkv-kat segíti majd.

- Továbbra is gondosan nyomon követi majd, hogy az uniós irányelveket egyértelműen, helyesen és időben átültetik-e, és hogy valamennyi tagállamban megfelelően hajtják-e végre és érvényesítik-e az uniós szabályokat, ami jogbiztonságot jelent, és lehetővé teszi a polgárok és vállalkozások számára, hogy részesedjenek az egységes piac kínálta lehetőségekből.

### ***Az uniós finanszírozás egyszerűsítése...***

Végezetül: A Bizottság régóta szószólója annak, hogy egyszerűsítsék az uniós források kezelését, maximalizálva ezáltal a finanszírozás előnyeit, közben pedig megtartva a szigorú pénzgazdálkodási előírásokat. Az egyszerűsítéssel kapcsolatos haladást az ügyintézés-egyszerűsítési eredménytábla segítségével követik nyomon, amelyet a Bizottság rendszeresen közzétesz.<sup>13</sup> Az uniós költségvetés végrehajtására vonatkozó igazgatási szabályok összetettsége uniós és tagállami szinten egyaránt növeli a bürokráciát, a késéseket, az ellenőrzési költségeket, valamint a hibarányt. Az „eredményközpontú uniós költségvetés” kezdeményezés egyik építőköve az egyszerűsítés; a Bizottság továbbviszi majd ezt a munkát, többek között az alábbi területeken:

- A közös agrárpolitika – a Bizottság a közös piacszervezés irányítását egyszerűsíti azáltal, hogy 200 meglévő bizottsági rendeletet 40 végrehajtási és felhatalmazáson alapuló jogi aktusba tömörít össze.
- Az európai strukturális és beruházási alapok – a Bizottság magas szintű munkacsoportot hoz létre a tagállami szinten történő egyszerűsítés nyomon követésére; további költségcsökkentési és egyszerűsítési opciókat elemző tanulmányokat készíttet majd; valamint a jogi szövegeket és iránymutatásokat tartalmazó dokumentumokhoz hozzáférést biztosító interaktív adatbázist készít a tagállamok, a kedvezményezettek és az érdekelt felek számára.
- A Horizont 2020 kezdeményezés végrehajtása – előkészítés alatt áll a kutatási és innovációs keretprogramot egyszerűsítő intézkedések második hulláma.

### **4.3. Inkluzív megközelítés**

A Bizottság tevékenyen kikéri az érdekelt felek azzal kapcsolatos véleményét, hogy milyen módon javítható az uniós szabályozás.

A fentiekben részletezett új, „Enyhítsünk a terheken - Ossa meg velünk véleményét!” weboldalon kívül a Bizottság létrehozza az új „REFIT-platformot”, ami hamarosan lehetővé fogja tenni az embereknek véleményük kifejtését, és alapul fog szolgálni a közös programmal kapcsolatos inkluzív munkához. A platformban részt vesznek az üzleti szféra, a szociális partnerek és a civil társadalom – nyílt és átlátható folyamaton keresztül kinevezett – magas szintű szakértői, valamint a 28 tagállam, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, valamint a Régiók Bizottságának szakértői. Bármely érdekelt fél, aki aggályokat vagy javaslatokat szeretne felvetni, kifejtheti majd a platform felé az uniós jogszabályok hatásával kapcsolatos véleményét, és javaslatot tehet majd azok javítására. A platform megvitatja a javaslatokat, lehetőséget kínál a konkrét témákkal – például a digitalizálás vagy az innováció akadályaiival – kapcsolatos vélemények kifejtésére, és konkrét javaslatokat tesz majd a Bizottság felé.

<sup>13</sup> Véglegesített egyszerűsítési eredménytábla a 2014–2020 közötti többéves pénzügyi kerethez, COM(2014) 114 final, 2014.3.3.

A platform elnöki tisztét a Bizottság első alelnöke tölti be. A Bizottság a platform minden javaslatára reagálni fog, és szisztematikusan ki fogja fejteni, milyen módon követné azokat nyomon. A Bizottság felkéri a tagállamokat, hogy hasonlóan járjanak el azokban az esetekben, ahol a javaslatok a nemzeti jogba való átültetésre és annak végrehajtására vonatkoznak.

## **5. KÖVETKEZTETÉS**

Az e közleményben előirányzott intézkedéssorozat demonstrálja a Bizottság újult elkötelezettségét amellet, hogy a minőségi jogalkotás elveit mindennapi munkájában alkalmazza. A cél a munka átláthatóbbá és inkluzívabbá tétele annak érdekében, hogy jobb minőségű javaslatokat terjesszünk elő és biztosítsuk, hogy a létező szabályok segítségével hatékonyabban valósuljanak meg fontos társadalmi célok.

A Bizottság azonban önmagában nem valósíthatja meg a jobb szabályozást, a minőségi jogalkotás az uniós intézmények, a tagállamok és az egyéb szereplők – például a szociális partnerek – közös elkötelezettségét igényli. Az Európai Parlament és a Tanács különös felelősséggel bír a minőségi jogalkotás terén. A Bizottság felkéri őket, hogy az új intézményközi megállapodásra irányuló bizottsági javaslat alapján mielőbb kezdjék meg a kapcsolódó tárgyalásokat, hogy azok 2015 vége előtt befejeződhetnek.