



Brüsszel, 2016.9.14.
COM(2016) 615 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, AZ EURÓPAI
TANÁCSNAK ÉS A TANÁCSNAK**

A jogalkotás minőségének javítása: az eredmények javítása egy erősebb Unióért

Bevezetés

A jogalkotás minőségének javítása igen fontos kérdéskör. A jogalkotás sohasem önmagáért való cél, hanem az uniós polgárok számára kézzel fogható eredményekkel, az Európa egészét érintő kihívások kapcsán pedig megoldásokkal szolgáló eszköz. A megfelelően célzott, tényeken alapuló és közérthetően megfogalmazott szabályok nagyobb eséllyel kerülnek megfelelő módon végrehajtásra, és esetükben a kapcsolódó célkitűzések – legyen szó akár gazdasági, társadalmi vagy környezetvédelmi célokról – gyakorlati megvalósulása is valószínűbb. A korszerű, arányos és a céloknak megfelelő szabályok nemcsak a jogállamiság és közös értékeink megőrzése, hanem a közigazgatások és vállalkozások hatékonysága szempontjából is alapvető fontosságúak.

Az Európai Uniót gyakran érte – nem ritkán jogos – kritika a túlszabályozás és gyenge minőségben megírt szabályozás miatt, és hogy a nagyszámú, túlságosan részletes szabállyal beavatkozik az állampolgárok és vállalkozások életébe. A jelentésekben szép számmal találni a felesleges, a jelek szerint a mindennapi gazdasági és társadalmi élet aspektusait a legapróbb mozzanatra kiterjedően is lefedő szabályozásról vagy szabályokról szóló – megalapozott vagy megalapozatlan – példákat. A polgárok Európától ugyanakkor azt várják, hogy nagyobb hangsúlyt helyezzen a nagy horderejű kihívások – a teljesség igénye nélkül például a foglalkoztatás és növekedés, a beruházás, a biztonság, a migrációs áramlások, valamint a digitális forradalom – hatékony kezelésére.

A Juncker-Bizottság megbízatása kezdetétől fogva egyértelművé tette, hogy szakítani fogunk a múlttal és változtatunk a Bizottság munkamódszerén, illetve a bizottsági szakpolitikák meghatározásán azzal, hogy a jogalkotás minőségének javítását szolgáló elveket állítjuk a bizottsági döntéshozatali folyamatok középpontjába annak biztosítására, hogy a bizottsági szakpolitikák kedvezőbb eredményekkel szolgáljanak az állampolgárok, a vállalkozások és a közigazgatási szervek számára. Elköteleztük magunkat amellett, hogy tevékenységünket azokra a témákra összpontosítva, amelyek polgáraink számára igazából fontosak és ahol az európai szintű fellépés a leginkább szükséges, valamint biztosítva, hogy a tagállamok járjanak el azokban az esetekben, amikor a nemzeti szintű fellépés célravezetőbb, a Bizottság nagyobb szerepet vállaljon a nagy horderejű, kisebb szerepet pedig a kisebb jelentőségű kérdésekben.

Elköteleztük magunkat továbbá, hogy az Európai Parlamenttel és Tanáccsal kialakított közeli partnerség keretében, és a tagállamokkal szorosan együttműködve kerüljön sor az uniós szintű napirend formálására és a közös politikai prioritások meghatározására, hogy így módon az európai intézmények – együttes – munkája jobb és célirányosabb Uniót eredményezzen. Annak jóvoltából, hogy a figyelem a valóban szükséges intézkedésekre összpontosul és a pusztán marginális hozadékokkal járó vagy a tagállamokban nemzeti, regionális, illetve helyi szinten jobban megoldható kérdések kapcsán nem kerül sor lépésekre, a mozgástér is bővül és eszközök szabadulnak fel, amelyeket együttesen az intézmények gyorsabban mozgósíthatnak az újonnan kialakult helyzetek kezeléséhez, ahogy arra a migrációs válság során sor is került.

A csaknem két éve hivatalban lévő Bizottság jó úton halad a jogalkotás minőségének javítása kapcsán vállalt kötelezettségek teljesítése felé. Feladatainkat már a kezdetektől fogva célzott politikai iránymutatások¹ határozzák meg, annak érdekében, hogy az

¹ Lásd: https://ec.europa.eu/priorities/index_hu

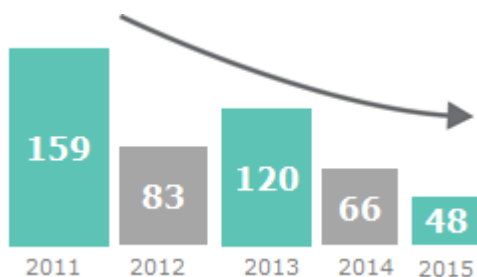
intézkedések középtávon az Unió előtt álló legfontosabb kihívásokra összpontosuljanak, mégpedig: a foglalkoztatásra, növekedésre és beruházásra, a migrációra, a biztonságra, a digitális piacra, az energiapiacra, illetve az egységes piac elmélyítésére. Az e stratégiákat tükröző konkrét intézkedések az éves, célzott és egyszerűsített munkaprogramok keretében évente kerülnek meghatározásra. A 2014. évi munkaprogram 100 kezdeményezést foglalt magában. 2015-ben a munkaprogram összesen 23 új kiemelt kezdeményezést és csomagot számlált, és ez a szám 2016-ban is mindössze 23 volt.

1. ábra: A jogalkotás minőségének javítása a számok tükrében, 2015–2016



Ezzel egyidejűleg a Bizottság által készített, az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadásra benyújtott rendelet- és irányelvjavaslatok száma a 2011. évi 159-ről 2015-ben 48-re csökkent. 2000 óta évről évre változik az Európai Parlament és a Tanács által rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvek és rendeletek száma, amely 2009-ben volt a legmagasabb (141 darab jogszabály). 2015-ben, a Juncker-Bizottság első évében 56 jogszabály került elfogadásra.

2. ábra: A jogalkotási javaslatok számának alakulása a 2011–2015-es időszakban



A Bizottság nemcsak arra törekszik, hogy a hangsúly az állampolgárok szempontjából szükséges és lényeges kérdésekre helyeződjön, hanem arra is, hogy fellépjen a tehetetlenséggel szemben. Az elmúlt két évben 90 elavulttá vált, illetve az európai jogalkotási eljárásban holtpontra jutott javaslat került le a társjogalkotók napirendjéről, hogy ily módon a kiemelt ügyek nagyobb figyelmet kaphassanak. A meglévő uniós joganyagot 32 idejéltűlt jogszabály hatályon kívül helyezésével csökkentették, és mintegy 103 területen kezdetét vette a meglévő szabályok egyszerűsítése.

A jogalkotás minőségének javítása emellett a polgárok, a vállalkozások és a közigazgatási szervek esetében jelentkező pozitív hatások maximalizálása, illetve felesleges terhek és bürokrácia elkerülése érdekében azt is megköveteli, hogy a szabályok a várható hatások teljes körű ismeretében kerüljenek kidolgozásra. A Bizottság ily módon azzal, hogy elkötelezte magát a jogalkotás minőségének javítása mellett, egyben azt is vállalta, hogy nem tér le a tényeken alapuló szabályozás útjáról. Mielőtt új jogszabályra tenne javaslatot, a Bizottság körültekintően értékeli a korábbiakban szerzett tapasztalatokat, tanulmányozza a lehetséges hatásokat, amelyekről konzultációkat is folytat, továbbá megvizsgálja, hogy az Uniónak kell-e intézkedéseket hoznia, vagy a legjobb megoldást az jelenti, ha a tagállamokra hagyja a fellépés megvalósítását.

A jogalkotás minőségének javítása nem kizárólag az Európai Bizottság feladata, hanem az Európai Parlamenttel, a Tanáccsal és a tagállamokkal közös törekvés, hiszen annak kapcsán minden egyes fél saját feladat- és felelősségi körrel rendelkezik. A törekvés maga ugyanakkor nem pusztán az új jogszabályok előkészítésére és kialakítására korlátozódik. A jogalkotás minőségének javítása a szakpolitikai ciklus összes szakaszában – a Parlament és a Tanács közötti jogalkotási tárgyalásoktól kezdve a tagállami és bizottsági átültetésig, illetve végrehajtásig – szerepet kap. A siker záloga, hogy valamennyien összehangoltan, hatékonyan, az egyszerűsítésre törekedve, átlátható módon és a megfelelő szinten cselekedjünk.

Nagyobb szerepvállalás a nagy horderejű kérdésekben

A Bizottság az elmúlt évben előre lépett Juncker elnök tíz prioritásának eredményes megvalósítása terén. Tevékenységünket olyan nagyszabású kezdeményezésekre összpontosítottuk, amelyek a polgároknak és vállalkozásoknak hasznos megoldások szempontjából jelentős uniós hozzáadott értéket képviselnek, és rövid időn belül reagáltunk a kibontakozóban lévő, gyors és egyszersmind határozott válaszleépéseket megkövetelő kihívásokra. A Bizottság több esetben is rekordidő alatt dolgozott ki és terjesztett elő kezdeményezéseket az azok adott helyzetre kifejtett hatásának arányos voltát vizsgáló, tényeken alapuló elemzésekkel együtt. A jogalkotás minőségének javítására vonatkozó elvek követése olyan javaslatok kialakítását tette lehetővé, melyek pontosan a velük szemben támasztott elvárásoknak megfelelően teljesítettek, és amelyeket ebből adódóan a többi intézmény – ahogy az például az adóelkerülésre vonatkozó intézkedések esetében is történt – kellő időben el tudott fogadni.

Példák a nagy horderejű kérdésekben vállalat nagyobb szerepvállalásra

- **A beruházási tevékenység élénkítése:** a fellendülés támogatása, valamint a növekedést célzó beruházások fokozása érdekében a Bizottság javaslatot tett egy európai beruházási tervre, amelyet 2015-ben elfogadtak. Az Alap egy év leforgása alatt új beruházások keretében összesen 116 milliárd EUR-t mozgósított 26 tagállamban, és ezideig több mint 100 000 új munkahely létrehozásához járult hozzá. 192 finanszírozási megállapodást már jóváhagytak, és ezzel 200 000 kis- és induló vállalkozás finanszírozási eszközökhöz való hozzáférését könnyítették meg.
- **Reagálás a menekültügyi válságra:** a Bizottság rövid idő leforgása alatt intézkedéseket terjesztett elő a migrációs válság közvetlenül és hosszú távon jelentkező kihívásainak kezelésére. A menedékkérőknek az EU-n belüli áthelyezésére és az áttelepítésére, valamint a külső határok megerősítésére és a visszatérésre vonatkozó intézkedések előterjesztésével lépések történtek az irreguláris migránsok beáramlásának kezelése, a tengeri életmentés és a leginkább érintett tagállamok felé tanúsított szolidaritás biztosítása érdekében. A tagállamok tavaly megállapodásra jutottak a 160 000, nemzetközi védelemre szoruló személy Olaszországból és Görögországból való áthelyezésére, valamint 22 000, lakóhelyét elhagyni kényszerült személy harmadik országokból történő áttelepítésére vonatkozó bizottsági javaslatokat illetően. Ezideig jóval több mint 13 000 személyt helyeztek át az EU-n belül, vagy telepítettek át. Az Unió tavaly minden korábbinál nagyobb, több mint 10 milliárd

EUR összegű – 2015. évi és 2016. évi – uniós költségvetési támogatást mozgósított a menekültügyi válság kezelésére és a leginkább érintett országok megsegítésére².

- *A határok megerősítése:* az Európai Határ- és Parti Őrség létrehozásáról szóló – a Bizottság által 2015 decemberében előterjesztett – bizottsági rendeletjavaslatról a társjogalkotók idén júliusban rekordidő alatt megállapodásra jutottak. A javaslat a migrációs válság alatt megállapított hiányosságokat orvosolja a tagállami határellenőrzési rendszerek megelőző sebezhetőségi elemzésének bevezetésével, az uniós fellépés esetében alkalmazandó következetes megközelítés kialakításával, valamint az emberi erőforrások és eszközök tartalékkállományba történő összevonásával³.
- *Az innováció ösztönzése digitális egységes piac segítségével:* a Bizottság javaslatot terjesztett elő a határokon átnyúló digitálistartalom-szolgáltatást, valamint az áruk internetes/távértékesítését gátló, szerződési joggal kapcsolatos legfontosabb akadályok megszüntetéséről.⁴ A hatásvizsgálatok rámutattak, hogy a digitálistartalom-alapú termék esetében a harmonizált szabályozás csökkenteni fogja a kereskedők költségeit, és ösztönzőként fog szolgálni ahhoz, hogy a kereskedők kiterjesszék tevékenységüket a határokon túlra. A várakozások szerint legalább 122 000 vállalkozással fog bővülni az Unión belüli országokba online értékesítő vállalkozások köre, ami egyúttal 8–13 millió újabb fogasztót is jelent.
- *Energiaunió kialakítása és az éghajlatváltozás elleni küzdelem:* 2016 februárjában a Bizottság az Európán belüli összekapcsolások fejlesztését és az ellátási zavarok kockázatának lehető legkisebbre történő csökkentését célzó új energiabiztonsági intézkedéseket terjesztett elő. A tagállamok közötti szolidaritás a háztartások és a szociális alapszolgáltatások védelmét hivatott szolgálni a jövőbeli válságok esetén. A Bizottság a párizsi megállapodáshoz vezető folyamatban a munkák irányítójaként vett részt, jelenleg pedig a tagállamok által 2021-től 2030-ig kötelezően teljesítendő éves üvegházhatásúgázkibocsátás-csökkentések kapcsán vállalat európai uniós kötelezettségek nyomon követését végzi⁵, ami többek között kiterjed az uniós kibocsátás-kereskedelmi rendszernek a költséghatékony kibocsátáscsökkentés és az alacsony szén-dioxid-kibocsátású technológiákba történő beruházások növelése érdekében történő módosítására is. A körülmények hatásvizsgálat jóvoltából arányos, a vállalatok tagállamok közötti tisztességes elosztását és az ipar nemzetközi versenyképességének védelmét szavatoló, továbbá az alacsony szén-dioxid-kibocsátású technológiákba irányuló beruházások növelését, illetve minőségének javítását biztosító javaslat készült.
- *Az adócsalással és az adókerüléssel szembeni küzdelem:* kiszivárogtatott információk 2014 novemberében rávilágítottak arra, hogy a feltételes adómegállapítást olykor visszaélészerűen alkalmazzák. A Bizottság rövid idő leforgása alatt meghatározott egy sokrétű, az Unión belüli társasági adózás tisztességesebbé, egyszerűbbé és hatékonyabbá tételét célzó programot. A tagállamok közötti, a feltételes adómegállapításaikkal kapcsolatos automatikus információcseréről szóló, 2015 januárjában előterjesztett bizottsági javaslatot az év végéig elfogadták. A multinacionális vállalatok adózásával kapcsolatos adatok szolgáltatásáról és ezen adatoknak a tagállamok közötti megosztásáról szóló javaslatokat, valamint az

² http://ec.europa.eu/echo/files/EU_Emergency_Support/Graphic_Provision_en.pdf

³ COM(2015) 671.

⁴ COM(2015) 634, COM(2015) 635: http://ec.europa.eu/justice/contract/digital-contract-rules/index_en.htm

⁵ COM(2016) 482.

adóikerülés elleni irányelvre irányuló javaslatot 2016 januárjában terjesztették elő, és ezekről 2016 márciusában, illetve 2016 júniusában megállapodás született.

A kedvezőbb eredmények érdekében megtett lépések a jogalkotás minőségének javítása terén

A jogalkotás minőségének javítása egyszerűbb szabályokat eredményez, amelyekkel eredményesebben megvalósíthatók a kitűzött célok. Törekvéseinkkel összhangban a Bizottság folyamatosan dolgozott **a hatályos jogszabályok egyszerűsítésén**. A „Célravezető és hatásos szabályozás program” (REFIT)⁶ indulása óta mintegy 200 tehercsökkentést és egyszerűsítést célzó kezdeményezés vette kezdetét.

Ezek közül példaként említhetők a következők: a pénzügyi jelentéstétel egyszerűsítése 5 millió mikrovállalat számára (amely a becslések szerint évi mintegy 6,3 milliárd EUR megtakarítást jelent), a vegyi anyagokról szóló rendeletben (REACH) előírt regisztrációs díjak akár 95 %-os csökkentése a kkv-k esetében, és az elektronikus közbeszerzésre vonatkozó új szabályok, amelyeknek köszönhetően a közbeszerzési költségek a várakozások szerint akár 20 %-kal is csökkenhetnek.

Példák a szabályozásból eredő terhek és a bürokrácia csökkentését célzó bizottsági javaslatokra

- 2016. április 6-án a Bizottság az *intelligens határellenőrzéssel* összefüggésben felülvizsgált jogalkotási javaslatot fogadott el, melynek keretében módosította a Schengeni határ-ellenőrzési kódexet az új elektronikus határregisztrációs rendszer nyomán szükségessé váló technikai jellegű változtatások beépítése érdekében. A felülvizsgált javaslat a becsült költségeket 1,1 milliárd EUR-ról 480 millió EUR-ra szorította le⁷.
- 2016. április 7-én a Bizottság előterjesztette *héára vonatkozó cselekvési tervét*⁸, amely olyan jelentős egyszerűsítési kezdeményezéseket foglalt magában, mint például a határokon átnyúló e-kereskedelem héarendszerének korszerűsítésére irányuló (összfelvonásos benyújtásra kerülő) javaslat. Ennek eredményeként a héa-bevételek évente akár 7 milliárd EUR-val is nőhetnek, a vállalkozásoknál a szabályoknak való megfelelés miatt felmerülő költségek pedig legalább 55 %-kal csökkenhetnek.
- A tagállamok által 2021-től 2030-ig kötelezően teljesítendő éves üvegházhatásúgázkibocsátás-csökkentések meghatározásáról szóló, *közös kötelezettségvállalási határozatra* irányuló javaslat jóvoltából évente hozzávetőleg 345 000–460 000 EUR-val csökkennek a megfelelés-ellenőrzéssel és jelentéstétellel összefüggő igazgatási költségek. Ezt az idei év folyamán még további, az energiaügyi és éghajlat-politikai jogszabályokban meghatározott ellenőrzés és jelentéstétel egyszerűsítését célzó intézkedések egészítik majd ki.
- A vállalatok forráshoz jutásának javítása, valamint a befektetők tájékoztatásának egyszerűsítése érdekében a Bizottság javaslatot terjesztett elő a *tájékoztatókra vonatkozó szabályok* felülvizsgálatára. A kis- és középvállalkozások esetében különösen egyszerűsödik majd a részvények vagy értékpapírok kibocsátásakor

⁶ http://ec.europa.eu/info/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less_hu

⁷ COM(2016) 196.

⁸ COM(2016) 148; https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/com_2016_148_en.pdf

forrásbevonás. Az arányosabb közzétételi szabályok (a nyilvános konzultációk eredményei szerint) hozzávetőleg évi 130 millió EUR összegű megtakarítást eredményezhetnek.⁹ Uniós tájékoztatóra kizárólag az 500 000 EUR feletti tőkebevonások esetében lenne szükség (a korábbiakban ez az összeg 100 000 EUR volt). Emellett az egyszerűbb tájékoztató az európai piacokról forrást bevonni kívánó kisebb kibocsátók tekintetében is kötelező lenne.

- Az *uniós pénzügyi szabályozás* egyszerűsítésére irányuló – a többéves pénzügyi keret felülvizsgálatának részeként elfogadott – javaslat (a költségvetési rendelet átdolgozása és 15, ágazati pénzügyi szabályokat meghatározó jogi aktus módosítása) a különböző uniós finanszírozási eszközökre alkalmazandó szabályok lehetőségek szerinti összekapcsolásával, egyúttal a jelenlegi szabályok számának 25 %-os csökkentésével egy egységes uniós pénzügyi szabálygyűjteményre tesz javaslatot.
- Folyamatban van a *közös agrárpolitika* ambiciózus egyszerűsítési programjának végrehajtása, mely területen immár több mint 20, a gazdálkodók és a nemzeti közigazgatások szempontjából közvetlen haszonnal járó egyszerűsítési intézkedést lezártak. A REFIT keretében emellett az „ökologizálással” összefüggésben további javaslatok is napirendre kerültek. Ezen túlmenően megkezdődött az agrárpiacokkal kapcsolatos szabályokra vonatkozó cselekvési terv kidolgozása is, melynek célja, hogy az eredetileg 250 bizottsági rendelet alkotta joganyagot jelentős mértékben, hozzávetőleg 20 felhatalmazáson alapuló és 20 végrehajtási aktusra szűkítse.
- Az új *adatvédelmi rendelet* egységes, összeurópai jogszabályt hozott létre, mely a 28 tagállam különböző jogszabályait hivatott felváltani. A rendelet jóvoltából egyfelől csökkeni fognak az igazgatási terhek, másfelől pedig számos vállalat számára könnyebbé válik majd az új piacokra történő belépés. A becslések szerint az új szabályokból eredő haszon évente 2,3 milliárd EUR-t fog kitenni.¹⁰

A jogalkotás minőségének javítása szempontjából komoly hozadékkal jár azon felek véleményének meghallgatása, akiknek a jövőbeli szabályokat alkalmazniuk és követniük kell. Ezzel magyarázható, hogy a Bizottság 2015 májusától az összes érdekelt fél tekintetében radikálisan változtatott az új kezdeményezések kialakítása és a meglévő szakpolitikák értékelése során követett **együttműködési** politikáján. Új, aktívabb és átláthatóbb, az érintett felek teljes körét már a korai szakaszban megszólító konzultációs eljárások kerültek bevezetésre. Az érdekelt felek és a polgárok immár online véleményezhetik a Bizottság kezdeti szakpolitikai elképzeléseit¹¹, részt vehetnek webalapú nyilvános konzultációkban, illetve észrevételeket fűzhetnek a Bizottság által készített javaslatokhoz¹², valamint lehetőségük nyílik arra, hogy még azt megelőzően

⁹ COM(2015) 583; http://ec.europa.eu/finance/securities/prospectus/index_en.htm

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2016. április 27-i (EU) 2016/679 rendelete a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet). http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/factsheets_2016/data-protection-factsheet_01a_en.pdf

¹¹ http://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_hu

¹² A Bizottság az érdekelt felek számára a bizottsági javaslatok elfogadását követően 8 hetet biztosít arra, hogy megtegyék észrevételeiket, melyeket a jogalkotási eljárás során az Európai Parlament és a Miniszterek Tanácsa számára is rendelkezésre bocsát. Ennek eredményességét a tüzfegyverekről szóló bizottsági javaslat közelmúltbeli példája is bizonyítja, amelyhez 27 680, túlnyomó többségben magánszemélyek által tett és a jogalkotó politikai álláspontja tekintetében támpontul szolgáló észrevétel érkezett.

észrevételezzék a végrehajtási jogi aktusokat, hogy azokat a Bizottság a jogalkotó felügyelete mellett jogszabályként elfogadná.¹²

A Bizottság ezzel egyidejűleg továbbfejlesztette átláthatósági portálját és átláthatósági nyilvántartását, hogy hozzáférhetővé és könnyebbé tegye az uniós döntéshozatali eljárásban való részvételt¹³, valamint közzéteszi a nemzetközi kereskedelmi tárgyalások tárgyalási szövegeit, illetve az egyéb kapcsolódó dokumentumokat.

A Bizottság létrehozta továbbá a „**REFIT-platformot**” annak érdekében, hogy az érdekelt feleket és a tagállamokat bevonja a Bizottság REFIT-tel kapcsolatos munkájába. A platform mind a 28 tagállam, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottságának, továbbá a vállalkozások, a szociális partnerek és a civil társadalom magas szintű szakértőit tömöríti, akiket nyílt és átlátható eljárással neveztek ki. Azok az érdekelt felek, akiknek aggályai vagy javaslatok vannak, egy erre a célra létrehozott honlapon¹⁴ tudják benyújtani a platformhoz az uniós jogszabályok hatásával kapcsolatos álláspontjukat és tehetnek javaslatot a szabályozás javítására. A beérkező álláspontok közül a platform eddig már több mint százat tekintett át, ez eddig 17 konkrét – számos különböző kérdésre vonatkozó – javaslatot tartalmazó véleményt eredményezett¹⁵. Ezek tervezett nyomon követéséről a Bizottság a 2017. évre vonatkozó bizottsági munkaprogramban tesz majd jelentést.

A jogalkotás minőségének javítását szolgáló eszköztár hatékonyabbá tétele érdekében a Bizottság folytatta a meglévő eszközök és gyakorlatok tökéletesítését, amelyeket újakkal egészített ki. 2003 óta¹⁶, a Bizottság 975 **hatásvizsgálatot** készített javaslatainak alátámasztására. A Bizottság 688 **értékelést** végzett el és 704 **nyilvános konzultációt** folytatott 2010 óta. Létfontosságú a Bizottság hatásvizsgálatainak független minőségellenőrzése, amelyet a Bizottság a 2007. év végén vezetett be. Ennek megerősítése érdekében, 2015. július 1-jén a korábbi Hatásvizsgálati Testület helyébe új Szabályozói Ellenőrzési Testület lépett, amelynek három külső tagja van¹⁷, továbbá megbízatása kibővült és megerősödött: a hatályos jogszabályok értékelésére is kiterjed. Az OECD elvégezte a Bizottság hatásvizsgálati rendszerének külső értékelését, amelyben elismerte a rendszer minőségét, és kiemelkedő minősítést adott a számára¹⁸.

3. ábra: A jogalkotás minőségének javítása körébe tartozó intézkedések bevezetésük óta történő áttekintése

¹³ Lásd: http://ec.europa.eu/transparency/index_hu.htm

¹⁴ „Enyhítsünk a terheken – Ossza meg velünk véleményét!”: http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation_hu.htm#up

¹⁵ A platform munkájáról, ezen belül ajánlásairól a következő címen lehet olvasni: http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/refit-platform/index_hu.htm#members. A platform 2016. június 28-án 17 véleményt fogadott el, többek között a vegyi anyagok, a kommunikációs hálózatok, a verseny, a környezetvédelem, a pénzügyi szolgáltatások, az egészségügy és az élelmiszerbiztonság, a belső piac, az adózás és a statisztika terén.

¹⁶ 2003-ban az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság a jogalkotás minőségének javításáról szóló intézményközi megállapodást írt alá, amelyben a három intézmény kötelezettséget vállalt hatásvizsgálatok végzésére a jogalkotási javaslatok és az érdemi módosítások alátámasztása érdekében. E megállapodás helyébe 2016. április 1-jén egy új megállapodás lépett, HL L 123., 2016. május 12., 1. o., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=OJ:L:2016:123:TOC>

¹⁷ A Szabályozói Ellenőrzési Testület hét, feladatát teljes munkaidőben ellátó tagból áll, amelyből hármat a Bizottságon kívülről toboroztak, (egy álláshely jelenleg üres, amelyet azonban 2016 őszén be kell tölteni). http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/iab/members_en.htm

¹⁸ <http://www.oecd.org/regreform/oecd-regulatory-policy-outlook-2015-9789264238770-en.htm>

975 HATÁSVIZSGÁLAT 2003 óta
688 ÉRTÉKELÉS 2010 óta
704 NYILVÁNOS KONZULTÁCIÓ 2010 óta

Az eddigi eredmények azt mutatják, hogy a Bizottság nem csupán szavakban elkötelezett a jogalkotás minőségének javítása mellett, hanem a tények is ezt támasztják alá. A szabályozás előkészítési módjának megváltoztatása, az érdekelt felek átláthatóbb módon való bevonása, véleményük rendszeres meghallgatása komoly ösztönző hatással bírt a bizottsági javaslatok minőségének és hangsúlyának változásában. Sok esetben a jogalkotás minőségének javítását szolgáló eszközök segítették elő a szükségtelen költségek csökkentését vagy elkerülését, az érdekelt felek¹⁹ által feltárt problémák megoldásában és az **arányosabb megközelítések elérésében, ami együttesen kevesebb terhet jelent.**

Példák arra, amikor a jogalkotás minőségének javításával kapcsolatos megfontolások arányosabb megközelítéshez vezettek

- Az *állami támogatások* kezelésének nagyobb mértékű decentralizációja: az állami támogatási ügyek majdnem 90%-át jelenleg a tagállamok intézik a Bizottság előzetes jóváhagyása nélkül.
- Új és egyszerűbb *tengerbiztonsági szabályokat* fejlesztettek ki a Bizottság REFIT programja keretében kidolgozott célravezető vizsgálat ajánlásai alapján. Ennek eredményeként az uniós vizeken utazó mintegy 400 millió utas biztonságát eredményesebb és hatékonyabb módon lehet biztosítani²⁰.
- A bizottsági iránymutatás célja, hogy a fogyasztók, a vállalkozások és a hatóságok bizalommal vehessenek részt a gyorsan változó *közösségi gazdaságban*: a cél olyan szabályozási környezet kialakulásának ösztönzése, amely lehetővé teszi az új üzleti modellek kialakulását, miközben védi a fogyasztókat, ugyanakkor tisztességes adózási és foglalkoztatási feltételeket biztosít²¹.
- A Bizottság a gépjárművekre vonatkozó, új, szigorúbb és átláthatóbb *típusjóváhagyási követelményeket* – ezen belül nyomon követési és felügyeleti rendelkezéseket – terjesztett elő, azt követően, hogy „kiiktató eszközök” használatára derült fény a személygépkocsikból származó káros kibocsátások megfelelő ellenőrzésének megakadályozására²².

További lépések

A minőségi jogalkotás célja az Európai Unió jobb és átlátható módon történő működtetése. Különös hangsúly esik arra, hogy az EU egyszerűbb módon, és csak

¹⁹ Lásd a pénzügyi szolgáltatások uniós keretével kapcsolatos konzultációs felhívást: http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/financial-regulatory-framework-review/index_en.htm

²⁰ COM(2016) 369, COM(2016) 370, COM(2016) 371:

http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/news/2016-06-06-passenger-ship-safety-rules_en.htm

²¹ COM(2016) 356

²² SWD (2016) 9, 2. rész

azokban az esetekben járjon el, amikor az a polgárok számára valóban lényeges. Ez az összes intézmény és a tagállamok feladata, amelyből mindenkinek ki kell vennie a részét. Az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság által elért **a jogalkotás minőségének javításáról szóló intézményközi megállapodás**, amely 2016-ban lépett hatályba, jelentős előrelépést jelent a minőségi jogalkotás kultúrája felé. A jogalkotás minőségének javítása önmagában véve csak egy dinamikus ütemterv, azonban ennél is több intézkedésre van szükség.

Bizottság

A végrehajtás folytatása: A Juncker-Bizottság 10 prioritása képezi majd az alapját a **Bizottság 2017. évi munkaprogramjának** is, amelynek homlokterében azok a javaslatok állnak, amelyek a leglényegesebbek az EU-t érintő jelenlegi kihívások megoldása szempontjából. Ahogyan az az utóbbi két évben történt, csak azok a javaslatok kerülnek be a munkaprogramba, amelyek mellett nyomos érvek szólnak. Ezeket a javaslatokat a Bizottság az előzetes hatásvizsgálat és az érdekelt felek nyilvános konzultáción adott visszajelzése alapján készíti majd elő.

A javaslatok és ajánlások kibocsátását már megkezdő REFIT platform munkája hozzáadott értéket nyújt az eljárásnak. A lehetséges fejlesztésekre és egyszerűsítésre alkalmas megvizsgálandó területek közé tartozik a vegyi anyagokról szóló jogszabály, a munkahelyi egészségvédelem és biztonság, a pénzügyi szolgáltatások, a héa, és a közös agrárpolitika.

Együttműködés: Nem egyedül a Bizottság feladata annak biztosítása, hogy az uniós polgár élvezhesse az egyszerűbb, világosabb és célirányosabb szabályozás előnyeit. Az uniós szintű jogalkotási kultúra megváltozására csak akkor kerülhet sor, ha az összes érintett szereplő támogatja ezt a menetrendet, és betölti szerepét. A Bizottság erőfeszítéseket tesz annak érdekében, hogy a jogalkotás minőségének javításáról szóló intézményközi megállapodás keretében vállalt kötelezettségeit teljesítse, és várakozással tekint az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal való együttműködés elé.

A jogszabályok fokozott érvényesítése: Gyakran nem az uniós szabályozás hiánya a problémák forrása, hanem inkább azok hatékony alkalmazásának és a polgárokat megillető jogorvoslatnak a hiánya. Továbbra is jelentős az eltérés az európai uniós szabálykönyv, valamint a szabályok gyakorlati alkalmazása között. A Bizottság fokozza az uniós jog alkalmazására, végrehajtására és érvényesítésére irányuló erőfeszítéseit. Alapvető fontosságú a tagállamokkal fennálló partnerség, amelyet a szakpolitikai ciklus egészében meg kell erősíteni. A Bizottság emellett együtt kíván működni a tagállamokkal annak biztosítására, hogy a polgárok könnyen hozzáférjenek információkhoz arról, hogyan hajtják végre az uniós szabályokat nemzeti szinten, és a polgárok milyen jogorvoslati jogokkal rendelkeznek. A Bizottság különös hangsúlyt fektet azon kötelezettségszegésekre, amelyek jelentős hatást gyakorolnak fontos uniós szakpolitikai célkitűzések elérésére. A Bizottság egyidejűleg rendszeresen ellenőrzi majd, hogy a nemzeti jogszabályok megfelelnek-e az uniós jogszabályoknak, és gyakrabban fogja pénzügyi szankciók alkalmazását javasolni a Bíróságnak, amennyiben a tagállamok nem ültetik át időben az uniós jogszabályokat nemzeti jogrendjükbe.

Európai Parlament/Tanács:

Mind a három uniós intézmény osztja azt a politikai akaratot, amely a jogalkotás minőségének és átláthatóságának javítására, valamint arra irányul, hogy csak azokban az

esetekben hozzanak új jogszabályokat, amikor az a polgárok számára egyértelmű előnyökkel jár, valamint hogy megsemmisítsék az elavult vagy költséges hatályos jogszabályokat. A Bizottság mellett a Parlament és a Tanács is kötelezettséget vállalt arra, hogy a jogalkotás minőségének javítását szem előtt tartva tökéletesítse eljárásait. Számos lépés tekintetében lehetőség van a fejlődésre:

- Az **átdolgozás** technikáját használjuk arra, hogy egyetlen új jogi aktusban egyesítsük az eredeti jogalkotási aktust annak valamennyi későbbi módosításaival. Legyen ez a fő jogalkotási módszer annak érdekében, hogy egy egységes, világos, érthető jogalkotási szöveg készüljön el. Azokban az esetekben amikor az átdolgozás nem lehetséges, az egységes szerkezetbe foglalásra kell törekedni. A Bizottság kidolgoz majd egy programot, amely az átdolgozandó szabályozásokat és annak várható ütemezését tartalmazza. A három intézmény szoros együttműködése kulcsfontosságú lesz a hatékony nyomon követés biztosítása érdekében.
- A jogalkotási folyamat során a bizottsági javaslatok **egyszerűsítési és tehercsökkentési potenciáljának** fenntartására és javítására van szükség. Előnyben kell részesíteni azokat a javaslatokat, amelyek azonnali előnyt nyújtanak a polgárok és üzleti vállalkozások számára.
- Az intézményközi megállapodással összhangban, a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek fokoznia kell saját belső hatásvizsgálati tevékenységét az érdemi jogalkotási módosításaik alátámasztására. Az Európai Parlament eddig mintegy 30 módosítás hatását értékelte, a Tanács azonban még egyet sem értékelt, és még mindig azt vizsgálja, mikor és hogyan készítsen ilyen értékeléseket. Összehasonlításképpen, 2003 óta a Bizottság közel ezer **hatásvizsgálatot** készített az általa elfogadandó javaslatok alátámasztására.
- Az uniós intézményeknek és a tagállamoknak szorosabban kell együttműködniük annak érdekében, hogy jobban lehessen **nyomon követni, mérni és értékelni** az uniós szabályozásnak a tagállamok gazdaságára, társadalmi szerkezetére és környezetvédelmére gyakorolt tényleges hatását.

A Bizottság felkéri az Európai Parlamentet és a Tanácsot arra, hogy működjenek vele együtt **a minőségi jogalkotás alkalmazásához** szükséges módszerek és eszközök továbbfejlesztésében, valamint hajtsák végre a jogalkotás minőségének javításáról szóló intézményközi megállapodás keretében tett kötelezettségvállalásokat.

Ezen túlmenően – és az idén első alkalommal –, a három intézmény együttműködik abban, hogy a Bizottság munkaprogramja alapján meghatározzák azokat a **javaslatokat, amelyek prioritást fognak élvezni a jogalkotási eljárás során**. Ez a megoldás a felelősségvállalás erősödését és a legfontosabb javaslatok gyorsított vizsgálatát fogja eredményezni.

Tagállamok:

Az EU gyakran kap szemrehányást a túlzott bürokrácia és a szabályozásból eredő terhek miatt. A polgárok és a vállalkozások azonban időnként rájönnek arra, hogy maguk a nemzeti kormányok egészítik ki a szabályozást további szabályokkal a nemzeti jogrendszerbe történő átültetési folyamatában, túlszabályozva így az Európai Unió szabályait. Az új intézményközi megállapodás egyértelműsége és elszámoltathatóságra törekszik az uniós szabályok tagállamok általi végrehajtásának módjával kapcsolatban.

Mostantól kezdve a tagállamoknak tájékoztatniuk kell a Bizottságot és magyarázatot kell adniuk a polgáraiknak valahányszor **további követelményekkel egészítik ki** az uniós jogszabályt a nemzeti jogrendjükben.

A tagállamok továbbá felkérést kapnak arra, hogy szorosan működjenek együtt a Bizottsággal **az uniós jog kellő időben és helyesen történő átültetése és alkalmazása** érdekében.

Kiemelt intézkedések

- *A végrehajtás folytatása:* A Bizottság 2017. évi munkaprogramjának középpontjában továbbra is néhány – a 10 prioritási intézkedés keretében – körültekintően kiválasztott kezdeményezés áll, amelyek az EU-t manapság érintő legsürgetőbb kihívásokra irányulnak foglalkoznak. Ezek a kezdeményezések elavult javaslatok visszavonását és egyszerűsítési javaslatokat fognak tartalmazni nyomon követve a REFIT-platform első eredményeit.
- *Átláthatóság:* A Bizottság elkötelezett az érdekelt felekkel és a lobbistákkal való kapcsolattartás **átláthatóságának növelése** iránt. A Bizottság hamarosan egy új átláthatósági nyilvántartásra irányuló javaslatot fog előterjeszteni, amelynek hatálya a Tanácsra és az Európai Parlamentre egyaránt kiterjed.
- *Felelősségvállalás:* A Bizottság módosítások bevezetését mérlegeli egyes érzékeny ágazatok uniós szintű engedélyezési eljárásaira irányadó szabályokra vonatkozóan, annak biztosítására, hogy a Bizottság ne egyedül viselje az intézkedés felelősségét, amikor a tagállamok nem tudnak véleményt nyilvánítani.
- *Jelentéstétel a terhekről:* A Bizottság az Európai Parlament és a Tanács elé fogja terjeszteni a „**terhek éves felmérését**”, amely többek között a kulcsfontosságú ágazatokra nehezedő terhek csökkentésére vonatkozó célkitűzések megvalósíthatóságát fogja értékelni.
- *A jogszabályok fokozott érvényesítése:* A Bizottság az **uniós jog alkalmazásáról** szóló közleményt fog előtt, amelynek célja a hatékonyabb alkalmazás, végrehajtás és érvényesítés ösztönzése a Bizottság politikai prioritásaival összhangban.