



EURÓPAI  
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2018.10.23.  
COM(2018) 490 final

## **A BIZOTTSÁG JELENTÉSE**

### **2017. ÉVI ÉVES JELENTÉS**

#### **A SZUBSZIDIARITÁS ÉS AZ ARÁNYOSSÁG ELVÉNEK ALKALMAZÁSÁRÓL**

# **2017. ÉVI ÉVES JELENTÉS**

## **A SZUBSZIDIARITÁS ÉS AZ ARÁNYOSSÁG ELVÉNEK ALKALMAZÁSÁRÓL**

### **1. BEVEZETÉS**

E jelentés a huszonötödik éves jelentés a szubszidiaritás és az arányosság elvének az Európai Unió jogalkotásában történő alkalmazásáról. Ez a jelentés az Európai Unióról szóló szerződéshez és Európai Unió működéséről szóló szerződéshez (a továbbiakban: EUMSZ csatolt (2.) jegyzőkönyv 9. cikkének megfelelően kerül benyújtásra.

A jelentés azt vizsgálja, hogy az Európai Unió intézményei és szervei miként alkalmazták ezt a két elvet 2017-ben, és az előző évekhez képest mennyiben változott a gyakorlat. A jelentés elemzi továbbá a Bizottság azon javaslatait, mindenekelőtt amelyek az év során a nemzeti parlamentek által benyújtott indokolt vélemények tárgyát képezték. A szubszidiaritás-ellenőrzési mechanizmus, illetve a nemzeti parlamentek és a Bizottság közötti politikai párbeszéd szoros összefüggéseire való tekintettel e jelentés a nemzeti parlamentekkel való kapcsolatokról szóló 2017. évi éves bizottsági jelentés kiegészítésének tekintendő.<sup>1</sup>

### **2. AZ ELVEK INTÉZMÉNYEK ÁLTALI ALKALMAZÁSA**

#### **2.1. A Bizottság**

A Juncker elnök vezette Bizottság 2017-ben folytatta a megerősített minőségi jogalkotási programjának gyakorlati átültetését, mely határozottabb iránymutatással, valamint a polgárok és az érdekeltek visszajelzései számára biztosított új lehetőségekkel (beleértve a minőségi jogalkotással foglalkozó internetes portált<sup>2</sup>) szavatolja, hogy figyelembe veszik a szubszidiaritás és az arányosság elvét a szakpolitikai döntéshozatal valamennyi szakasza során. A Bizottság emellett folytatta azon gyakorlatát, mely szerint értékeli a meglévő szakpolitikai kereteket, még mielőtt jogalkotási módosításokat nyújtana be. Ezekben az értékelésekben<sup>3</sup> azt vizsgálják, hogy a meglévő szakpolitikai intézkedések továbbra is a „célnek megfelelőek-e”, és mennyire felelnek meg a szubszidiaritás és az arányosság elvének.

Az „Enyhítsünk a terheken – Ossza meg velünk véleményét”<sup>4</sup> bizottsági honlap, valamint a célravezető és hatásos szabályozás (REFIT) platform is lehetővé teszi a nyilvánosság és az érdekeltek számára, hogy tájékoztassák a Bizottságot a meglévő szabályozási intézkedésekkel esetlegesen járó túlzott terhekről illetve az intézkedések hiányosságairól, melyek közé szubszidiaritási vagy arányossági kérdések is tartozhatnak. 2017-ben a Célravezető és hatásos szabályozás platformján 46 véleményt fogalmaztak meg, többek között azzal kapcsolatos ajánlások érkeztek a Bizottsághoz, hogy hogyan lehetne egyszerűsíteni és csökkenteni a hatályos uniós jogszabályok által okozott szabályozási terheket. A Bizottság mindenekelőtt a 2018. évi munkaprogramjának végrehajtásával válaszol ezekre.

A Bizottság 2017 júliusában elfogadta a minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatások felülvizsgált csomagját és az azt kísérő eszköztárt. Ez annak biztosítására szolgált, hogy a minőségi jogalkotási csomag 2015. májusi elfogadása óta szerzett gyakorlati tapasztalatok alapján naprakésszé tegye az iránymutatásokat és az eszköztárat. A Bizottság a minőségi jogalkotással foglalkozó portált is bővítette, megkönnyítve a polgárok számára az internetes eligazodást.

<sup>1</sup> COM(2018) 491 final.

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say\\_hu](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_hu)

<sup>3</sup> A Bizottság értékelései módszeresen vizsgálják a következő 5 kritériumot: eredményesség, hatékonyság, koherencia, relevancia és uniós hozzáadott érték.

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions\\_hu.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_hu.htm).

## **A szubszidiaritással, az arányossággal és a „kevesebbet hatékonyabban” megközelítéssel foglalkozó munkacsoport**

2017. szeptember 13-án Juncker elnök az Unió helyzetéről szóló beszédében bejelentette, hogy a szubszidiaritással, az arányossággal és a „kevesebbet hatékonyabban” megközelítéssel foglalkozó munkacsoportot hoz létre. A munkacsoport célkitűzéseit a Bizottság 2018-as munkaprogramja ismertette. *„A jelenlegi Bizottság eddigi munkájára támaszkodva továbbra is arra kell törekednünk, hogy a nagy jelentőségű dolgokban vállaljunk nagyobb szerepet. Ez azt is jelenti, hogy ne akarjuk a polgárok mindennapi életének minden részletét szabályozni. Komolyan végig kell gondolnunk, hogyan tudunk kevesebb intézkedéssel hatékonyabban fellépni, és hogyan adhatunk vissza hatásköröket a tagállamok kezébe, ha ez az észszerű megoldás. A Timmermans első alelnök által vezetett munkacsoport munkájára építve (...) a Bizottság bemutatja majd elképzeléseit arról, hogyan fokozható a szubszidiaritás, az arányosság és a minőségi jogalkotás annak biztosítása érdekében, hogy csak azokon a területeken intézkedjünk, amelyeken az uniós fellépés a hozzáadott értéket teremti.”* Juncker elnök november 14-én, 2018. január 1-jei hatállyal hozta létre a munkacsoportot<sup>5</sup>. A munkacsoport 2018. július 10-én küldte meg jelentését az elnöknek<sup>6</sup>. Az Európai Parlament, az Európai Unió parlamentjei uniós ügyekkel foglalkozó bizottságainak konferenciája, valamint a Régiók Bizottsága elnökeit felkérték, hogy intézményükből nevezzenek ki tagokat a munkacsoportba, akik ezt követően személyes minőségükben vennének részt annak munkájában. A nemzeti parlamentek (COSAC) és a Régiók Bizottsága ezután előterjesztették azokat a személyeket, akiket a munkacsoport tagjaivá neveznek ki, az Európai Parlament azonban úgy döntött, hogy ezt nem teszi meg.

### **A szubszidiaritás és az arányosság elemzése**

A minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatás és az azt kísérő „eszköztár”<sup>7</sup> előírja a Bizottság számára a szubszidiaritás olyan elemzését, amelyet akkor kell elvégezni, amikor olyan területeken mérlegelnek új kezdeményezést, ahol az Unió nem rendelkezik kizárólagos hatáskörrel, továbbá akkor, amikor egy létező intézkedés relevanciáját és európai hozzáadott értékét értékelik. A Bizottság a szubszidiaritást mind a jogalkotási, mind a nem jogalkotási kezdeményezések esetében elemzi. Az elemzés célkitűzése kettős: először annak értékelése történik, hogy vajon elegendő-e a nemzeti, regionális vagy helyi szintű fellépés a releváns célkitűzés megvalósításához; másodszor azt értékelik, hogy nyújtana-e az uniós fellépés hozzáadott értéket a tagállamok fellépéséhez képest.

Az arányosság elvének megfelelően az Unió fellépése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.<sup>8</sup> Az arányosság elvének tiszteletben tartása annak biztosítását jelenti, hogy valamely szakpolitika szabályozási beavatkozásának jellege és mértéke megfelel a szakpolitika célkitűzésének. Az arányosságnak egyértelműen szerepelnie kell a hatásvizsgálatokban<sup>9</sup>, az értékelésekben és a célravezetőségi vizsgálatokban<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en)

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf)

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_hu](http://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_hu)

<sup>8</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikkének (4) bekezdése.

<sup>9</sup> A hatásvizsgálatokat illetően az arányosság egyike azon kulcsfontosságú szempontoknak, amelyeket a szakpolitikai alternatívák összehasonlítása során figyelembe kell venni.

<sup>10</sup> Az arányosság és a szubszidiaritási elemzésére vonatkozó minőségi jogalkotási iránymutatásokkal kapcsolatos részletesebb információk találhatóak a szubszidiaritásról és az arányosságról szóló 2016. évi éves jelentés 2.1. pontjában.

## Hatásvizsgálatok

2017-ben a hatásvizsgálatok minőségét vizsgáló<sup>11</sup> Szabályozói Ellenőrzési Testület<sup>12</sup> 53 hatásvizsgálatot értékelt. Ezek közül 12 esetben úgy ítélték meg, hogy javításra van szükség a szubszidiaritási és az uniós hozzáadott érték elemzése tekintetében. 30 vélemény tartalmazott az arányosságra és a vélemények összehasonlítására vonatkozó észrevételeket. A következő példák azt szemléltetik, hogy a testület hogyan értékelte a szubszidiaritás és az arányosság elvének tiszteletben tartását 2017-ben:

- Az egészségügyi technológiák értékelése terén folytatott uniós együttműködéssel kapcsolatos hatásvizsgálatra vonatkozó negatív véleményében<sup>13</sup> a Szabályozói Ellenőrzési Testület hangsúlyozta, hogy az egyik szakpolitikai alternatíva – a teljes körű egészségügyi technológiaértékelésre vonatkozó állandó uniós szintű együttműködés – a megvalósíthatóság, a szubszidiaritás és az arányosság szempontjából komoly problémákat vet fel. A Bizottság felülvizsgálta a jelentést, és ezt az észrevételt figyelembe véve kezdettől elvetette az említett alternatívát.
- A kombinált áru fuvarozásról szóló irányelvet módosító kezdeményezés hatásvizsgálatára vonatkozó, fenntartásokat tartalmazó pozitív véleményében<sup>14</sup> a Szabályozói Ellenőrzési Testület kimondta, hogy a szubszidiaritással kapcsolatos érvet nem dolgozták ki megfelelően, különösen a kizárólag belföldi fuvarozás szabályozás alá vonása tekintetében. A testület további bizonyítékokat kért arra vonatkozóan, hogy a nemzeti kezdeményezések nem lennének elegendőek és a tevékenységi kör nagyságrendje uniós szintű beavatkozást tenne szükségessé. A felülvizsgált hatásvizsgálati jelentés további érveket tartalmazott a probléma határokon átnyúló dimenziójának szemléltetésére, beleértve a támogatási intézkedések belföldi tevékenységre való kiterjesztésének indoklását is.
- A nem személyes adatok Európai Unióban való szabad áramlásának keretéről szóló javaslattal kapcsolatos hatásvizsgálatra vonatkozó negatív véleményben<sup>15</sup> a Szabályozói Ellenőrzési Testület megállapította, hogy a jelentés nem támasztotta alá az uniós fellépést és nem értékelte megfelelően az alternatívák arányosságát. A Szabályozói Ellenőrzési Testület a felülvizsgált jelentésre második negatív véleményt nyilvánított. A testület megállapította, hogy a jelentés mindenekelőtt nem hozott fel érveket a felhőalapú szolgáltatások hordozhatóságának új joga mellett. A biztosi testület a kezdeményezést a felhőalapú szolgáltatások kötelező hordozhatóságát megállapító rendelkezések nélkül fogadta el, ehelyett inkább önszabályozó intézkedéseket ír elő.

E példák alapján a Szabályozói Ellenőrzési Testület segítségével 2017-ban elősegítette az arra vonatkozó elemzés javítását, hogy a javaslatok megfeleltek-e a szubszidiaritás és az arányosság elvének, és ezáltal döntő fontosságú információkat biztosított a Bizottság politikai döntéshozatali eljárásához.

<sup>11</sup> Hatásvizsgálatokra akkor van szükség, amikor egy szakpolitikai kezdeményezésnek várhatóan jelentős gazdasági, társadalmi és környezeti hatásai lesznek. A hatásvizsgálatok tartalmazzák a probléma értékelését, a lehetséges szakpolitikai opciókat, azok lehetséges hatásait, és azt, hogy hogyan felelnek meg a szubszidiaritás és az arányosság elvének.

<sup>12</sup> A Szabályozói Ellenőrzési Testület az elnökből (főigazgatói szint) és hat teljes munkaidős tagból áll, akik közül hármat a Bizottságon kívülről alkalmaznak. A testület összes tagja független, és személyes minőségében vesz részt a saját szaktudása alapján. A testület megvizsgálja a hatásvizsgálatok, a célravezetőségi vizsgálatok és a jelentős vizsgálatok minőségét. A szubszidiaritás és az arányosság értékelése e célravezetőségi vizsgálat része.

<sup>13</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2018-51\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2018-51_en)

<sup>14</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-648\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-648_en)

<sup>15</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/proposal-regulation-european-parliament-and-council-framework-free-flow-non-personal-data>

## Értékelések és célravezetőségi vizsgálatok

A szubszidiaritás és az arányosság alapvető fontosságú volt a visszamenőleges értékelések és célravezetőségi vizsgálatok szempontjából is, amelyek azt mérlegelik, hogy az európai fellépések továbbra is meg hozzák-e a várt eredményeket a hatékonyság, az eredményesség, a koherencia, a relevancia és az európai hozzáadott érték tekintetében. 2017-ben a Bizottság 72 értékelést és célravezetőségi vizsgálatot tett közzé (a tágabb szakpolitikai területek értékelése). Három célravezetőségi vizsgálatot tettek közzé; az egyiket a környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszerről és az uniós ökcímkeről, egy másikat a fogyasztóvédelmi politikáról, egy harmadikat pedig a környezetvédelmi jelentéstételi kötelezettségekről<sup>16</sup>.

A Szabályozói Ellenőrzési Testület 2017-ben 17 jelentős értékelést és célravezetőségi vizsgálatot vizsgált meg. A testület ezek közül hét esetben fogalmazott meg javításokra vonatkozó ajánlásokat a „relevancia és az uniós hozzáadott érték” kategórián belül, beleértve a LIFE programot<sup>17</sup> (környezetvédelmi és éghajlat-politikai uniós cselekvési) program és az általános élelmiszerjogot<sup>18</sup>. Ezáltal hozzájárult az arra vonatkozó elemzés javításához, hogy az értékelések és a célravezetőségi vizsgálatok hogyan vették figyelembe a szubszidiaritás és az arányosság elvét.

---

<sup>16</sup> A REFIT-platform: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform\\_hu](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform_hu)

<sup>17</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/mid-term-evaluation-life-programme\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/mid-term-evaluation-life-programme_en)

<sup>18</sup> [https://ec.europa.eu/food/safety/general\\_food\\_law/fitness\\_check\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/general_food_law/fitness_check_en)

## 2.2. A nemzeti parlamentek indokolt véleményeinek nyomon követése

2017-ben a Bizottsághoz 52 indokolt vélemény<sup>19</sup> érkezett nemzeti parlamentektől a szubszidiaritás elvével<sup>20</sup> kapcsolatban. Ezek 20 %-kal kevesebb mint a 2016-ben beérkezett 65 indokolt vélemény, annak megfelelően, hogy 2017-ben összességében véve is kevesebb vélemény érkezett<sup>21</sup>. Az indokolt véleményeknek a 2017-ben beérkezett összes vélemény számához képesti aránya ugyancsak csökkent (a 2016-os 10,5 %-ról a 2017-es 9 %-ra).

A 2017-ben beérkezett 52 indokolt véleményből 24 négy bizottsági javaslatához kapcsolódott. A legtöbb indokolt véleményt kiváltó javaslat a belső villamosenergia-piacra vonatkozó javaslat volt<sup>22</sup> 11 indokolt véleménnyel. Az úgynevezett „szolgáltatási csomagot”<sup>23</sup> alkotó két jogalkotási javaslatához összesen 9 indokolt vélemény érkezett, a szülők és gondozók munkája és magánélete közötti egyensúly megteremtéséről szóló javaslatához pedig 4 indokolt vélemény született<sup>24</sup>. A más javaslatokkal kapcsolatban beérkezett indokolt vélemények száma 1 és 3 között mozgott. Azokat a javaslatokat, amelyekkel kapcsolatban a legtöbb indokolt vélemény érkezett, részletesebben a 3. fejezet ismerteti.

A 2017-ban kiadott indokolt vélemények teljes számának csökkenése tükröződött egybeesett a kamaránként kiadott indokolt vélemények számának hasonló csökkenésével. 2017-ben a 41 kamara közül 19 adott ki indokolt véleményt (a 2016. évi 26 kamarához képest). Az indokolt véleményeket a cseh *Poslanecká sněmovna* (1), a spanyol *Cortes Generales* (2), az ír *Dáil és Seanad Éireann* (3)<sup>25</sup>, a német *Bundestag* (6), a német *Bundesrat* (3), a francia *Sénat* (7), a francia *Assemblée nationale* (2), az olasz *Senato della Repubblica* (1), a magyar *Országgyűlés* (2), a holland *Eerste Kamer* (2), a holland *Tweede Kamer* (2), az osztrák *Bundesrat* (6), a lengyel *Senat* (4), a lengyel *Sejm* (2), a román *Camera Deputaţilor* (1), a román *Senatul* (2), a svéd *Riksdag* (4) és a brit *House of Commons* (2) adta ki.

## 2.3. Az Európai Parlament

2017-ben az Európai Parlament hivatalosan 421 beadványt kapott a nemzeti parlamentektől a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló (2.) jegyzőkönyv alapján<sup>26</sup>. Ezek közül 49 indokolt vélemény, a többi 372 pedig hozzájárulás (olyan beadvány, amely nem vet fel a szubszidiaritás elvének való megfeleléssel kapcsolatos aggályt) volt. Összehasonlításképpen 2016-ben 76 indokolt véleményt és 333 hozzájárulást továbbítottak hivatalosan az Európai Parlamentnek. Az indokolt vélemények hozzájárulásokkal szembeni aránya továbbra is csekély, ami azt jelzi, hogy a nemzeti parlamentek a szubszidiaritás-ellenőrzési mechanizmus mechanizmusának további konstruktív eszköznek tekintik álláspontjuk és aggályaik kifejtésére.

<sup>19</sup> Ez a szám a Szerződések (2.) jegyzőkönyve keretében a parlamenti kamaráktól összesen beérkezett vélemények számára utal. Az egynél több bizottsági dokumentumra együttesen vonatkozó indokolt vélemények ezért egy indokolt véleménynek számítanak. A további részletek e jelentés mellékletében találhatók.

<sup>20</sup> Lásd e jelentés mellékletét.

<sup>21</sup> 2017-ben 576 vélemény érkezett a Bizottsághoz, szemben a 2016-ban beérkezett 613 véleménnyel.

<sup>22</sup> A villamos energia belső piacáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat (átdolgozás) – {COM(2016) 861 final}.

<sup>23</sup> Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv végrehajtásáról, a szolgáltatásokhoz kapcsolódó engedélyezési rendszerekre és követelményekre vonatkozó értesítési eljárás megállapításáról, valamint a 2006/123/EK irányelv és a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről szóló 1024/2012/EU rendelet módosításáról {COM(2016)821}, valamint Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a szakmák új szabályozásának elfogadását megelőző arányossági tesztéről {COM(2016)822 final}.

<sup>24</sup> Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a szülők és a gondozók vonatkozásában a munka és a magánélet közötti egyensúly megteremtéséről, valamint a 2010/18/EU tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről {COM(2017) 253 final}.

<sup>25</sup> A *Dáil* és a *Seanad Éireann* egy közös indokolt véleményt nyújtott be és mindegyikük egy indokolt véleményt fogadott el.

<sup>26</sup> Azt az eljárást illetően, ahogyan az Európai Parlament a nemzeti parlamentek indokolt véleményeit kezeli, lásd a szubszidiaritásról és az arányosságról szóló 2016. évi éves jelentés 2.3. pontját.

A nemzeti parlamentek valamennyi beadványát hozzáférhetővé tették a CONNECT-ben, az Európai Parlament nemzeti parlamenti dokumentumainak adatbázisában<sup>27</sup>.

Az Európai Parlament eljárási szabályzatának V. melléklete szerint a Jogi Bizottság horizontális felelőssége a szubszidiaritás elvének betartása. A Jogi Bizottság egyik tagját a szubszidiaritásért felelős „állandó előadóvá” nevezik ki hat hónapos időtartamra a politikai csoportok közötti rotáció alapján. 2017 első felében Mady Delvaux (S&D képviselőcsoport/Luxemburg) volt az állandó előadó, őt az év második felében Laura Ferrara (EFDD képviselőcsoport, Olaszország) követte. Az előadó nyomon követi a beérkezett indokolt véleményeket és lehetősége van arra, hogy a bizottságban vitára bocsásson az indokolt véleményekben felvetett problémákat, és ajánlásokat tehet a szóban forgó javaslat tárgyáért felelős bizottság számára.

A Jogi Bizottság emellett rendszeresen jelentést készít a Bizottság szubszidiaritásról és arányosságról szóló éves jelentéséről. Mady Delvaux-t nevezték ki előadónak a Bizottság szubszidiaritásról és arányosságról szóló 2015. és 2016. évi éves jelentéseire vonatkozó saját kezdeményezésű parlamenti jelentés esetében. A Parlament 2018. április 18-i plenáris ülésén<sup>28</sup> elfogadta a szubszidiaritásról és arányosságról szóló 2015–2016. évi éves jelentésekre vonatkozó saját kezdeményezésű parlamenti jelentéssel kapcsolatos állásfoglalást. A Jogi Bizottság hozzájárulást nyújt az Európai Unió parlamenti uniós ügyekkel foglalkozó bizottságainak konferenciája (COSAC) kétévenkénti jelentéseihez is a szubszidiaritással kapcsolatos kérdésekben.

A Jogi Bizottság felelős az arányosság elvének betartásáért, melyet figyelembe vesz a javaslatok jogalapjainak ellenőrzésével, továbbá a jogalkotás minőségének javításával kapcsolatos feladatkörének ellátása során.

Emellett az Európai Parlament Kutatószolgálatja továbbra is segítette az Európai Parlamentet abban, hogy munkájában vegye figyelembe a szubszidiaritás és az arányosság elvét, a következők révén:

- a Bizottság hatásvizsgálataiban a szubszidiaritási és arányossági szempontok szisztematikus ellenőrzése, továbbá a figyelem felhívása különösen a nemzeti parlamentek és a Régiók Bizottsága által az e tekintetben megfogalmazott bárminemű aggályokra,
- annak biztosítása, hogy ezeket az elveket teljes mértékben tiszteletben tartják az Európai Parlament munkájában, például a saját lényegi módosításokkal kapcsolatos hatásvizsgálatok elvégzése vagy a Parlament új jogszabályra irányuló javaslatai hozzáadott értékének, valamint az uniós szintű fellépés elmaradása költségének elemzése során, az EUMSZ 225. cikke alapján, valamint
- hatásvizsgálatok készítése során a szubszidiaritás és az arányosság szempontjainak ellenőrzése, melynek középpontjában az uniós hozzáadott érték áll a nemzeti ráfordításokkal vagy fellépésekkel szemben.

Az Európai Parlament 2017-ben elkészítette a Bizottság hatásvizsgálatainak 42 előzetes értékelését, két lényegi parlamenti módosításokkal kapcsolatos hatásvizsgálatot, 11 utólagos európai hatásvizsgálatot és erre vonatkozó öt intézkedésorientált dokumentumban történő végrehajtást. Továbbá három jelentést készített az európai szintű fellépés elmaradásából fakadó költségekről és két értékelést az európai hozzáadott értékről. Az Európai Parlament Kutatószolgálatja ellenőrzi a meglévő uniós jogszabályok végrehajtását és eredményességét minden olyan esetben, amikor a Bizottság az éves munkaprogramjában bejelenti, hogy módosítani fogja a szóban forgó jogszabályt. 2017-ben kb. 26 ilyen „végrehajtási értékelés” készült.

<sup>27</sup> <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>

<sup>28</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0120+0+DOC+XML+V0/HU>

## 2.4. Az Európai Unió Tanácsa

A Szerződések (2.) jegyzőkönyvének 4. cikke alapján a Tanácsnak minden, a tagállamok csoportjától, a Bíróságtól, az Európai Központi Banktól és az Európai Befektetési Banktól származó jogalkotási tervezetet és módosított tervezetet továbbítania kell a nemzeti parlamenteknek. A fenti kötelezettség kiegészítéseként a (2.) jegyzőkönyv 6. cikke alapján a Tanácsnak továbbítania kell a tagállamok csoportjától származó jogalkotási javaslatra vonatkozó minden nemzeti parlamenti véleményt a javaslatot tevő tagállamok számára. Hasonlóképpen a Tanács továbbítja az érintett intézménynek a Bíróságtól, az Európai Központi Banktól, illetőleg az Európai Beruházási Banktól származó jogalkotási javaslatokra vonatkozó nemzeti parlamenti véleményeket.

A Tanács 2017. július 27-én továbbította a nemzeti parlamenteknek az Európai Központi Banknak a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank Alapokmánya 22. cikkének módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi határozatra vonatkozó ajánlását<sup>29</sup>.

A Szerződés alapján fennálló kötelezettségei mellett a Tanács folyamatosan tájékoztatja a tagállamokat a Bizottság jogalkotási javaslataira vonatkozó nemzeti parlamenti véleményekről is. 2017-ban a Tanács Főtitkársága a (2.) jegyzőkönyv keretében benyújtott 38 indokolt véleményt és a politikai párbeszéd keretében benyújtott 220 véleményt továbbított a küldötteknek<sup>30</sup>.

## 2.5. A Régiók Bizottsága<sup>31</sup>

2017-ben széles körű vita indult Európa jövőjéről, amely során a Régiók Bizottsága hangsúlyozta annak fontosságát, hogy hatékonyan alkalmazzák a szubszidiaritás és az arányosság elveit. Az ötödik szubszidiaritási munkaprogramja keretében a Régiók Bizottság kiemelt figyelemmel követett nyomon a Bizottság 2017. évi munkaprogramjából kiválasztott három kezdeményezést. Ezen kívül a Régiók Bizottsága értékelte a szubszidiaritás és az arányosság elvének való megfelelést az összes olyan jogalkotási javaslat esetében, melyekkel kapcsolatban véleményt fogalmazott meg.

A Régiók Bizottsága 2017-ben 15 jogalkotási javaslatokra vonatkozó véleményt adott ki. Ezek többségét illetően a Régiók Bizottsága megállapította, hogy megfeleltek a szubszidiaritás és az arányosság elvének. A Régiók Bizottság két véleményében a szubszidiaritás és az arányosság ellenőrzése szempontjából releváns aggályait fejezte ki.

A „szolgáltatási csomagra” vonatkozó vélemény rámutatott „a nemzeti jogalkotási eljárásokban lehetséges interferenciák[ra]” és kiemelve, hogy „a szolgáltatási e-kártyára, az értesítési mechanizmusra és az arányossági tesztre tett javaslatok adminisztratív pluszterhekkel járnak”. A Régiók Bizottságának a szociális jogok európai pillérére és az Európa szociális dimenziójáról szóló vitadokumentumra vonatkozó véleménye hangsúlyozta, hogy a szociálpolitikák helyi és regionális dimenzióját megfelelően figyelembe kellene venni.

A szubszidiaritási munkaprogram részeként három kezdeményezésről kikérték a szubszidiaritási szakértői csoport véleményét. Az Európai Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályzatról szóló rendeletre irányuló javaslat tekintetében a szakértők úgy vélték, hogy a

<sup>29</sup> 2017/0810 COD - CM 3730/17

<sup>30</sup> Elterést mutat az Európai Parlamentben, a Tanácsban és a Bizottságban regisztrált indokolt vélemények száma, vagy azért, mert nem mindegyik intézmény kapta meg az összes indokolt véleményt, vagy azért, mert az intézmények másképpen számolják a beérkezett indokolt véleményeket. A Tanács Főtitkársága hasonlóképpen nem kapja meg szisztematikusan a nemzeti parlamentek összes véleményét.

<sup>31</sup> A szubszidiaritással kapcsolatos tevékenységek részletesebb ismertetését a Régiók Bizottsága által kiadott, 2017. évi éves szubszidiaritási jelentés tartalmazza, amely elérhető a Régiók Bizottsága Elnöksége általi elfogadást követően a következő címen: <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>.

pénzügyi eszköztárra és feltételekre vonatkozó új javaslatok nagy hatással lesznek a kedvezményezettekre, valamint a szakpolitikák helyi szintű végrehajtásának tartalmára és eljárásaira. A javaslatok emellett a nemzeti és regionális szintű irányító hatóságokat is nagyban érintik. A vélemény rámutatott, hogy „nem végeztek hatásvizsgálatot, és hogy a benyújtott adatok nem támasztják alá kellőképpen a javaslat arányosságát”. Emellett véleményében „a [Régiók Bizottsága] megkérdőjelezi továbbá az Európai Bizottságnak azt a megállapítását, hogy a jogalkotási javaslat az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik, hiszen az ágazati jogi aktusokra vonatkozó javaslatok túlmutatnak a szövegnek az Unióra alkalmazandó új pénzügyi szabályokkal való összehangolásán”.

A második konzultáció a „Tiszta energia minden európainak” című csomagra vonatkozott. Az energiaunió irányítása tekintetében a válaszadók kiemelték, hogy különösen a föderális országokban, ahol a végrehajtásban sok szereplő vesz részt, a javasolt határidők túl rövidek és összeegyeztethetetlenek a föderális államokban alkalmazott koordinációs eljárással. A Régiók Bizottsága véleménye a szubszidiaritással kapcsolatban nem fogalmazott meg aggályokat, az arányosságot illetően azonban problematikusnak találta azt, „mivel a javasolt irányítási rendszer túlságosan összetett és részletes, továbbá túl rövid jelentéstételi időközöket határoz meg. A Régiók Bizottsága jobbnak tartotta volna, ha nem rendeleten, hanem irányelven keresztül vezették volna be az irányítási rendszert, ami lehetővé tenné a regionális önkormányzatok megfelelő bevonását a szövetségi államokban.”

Az épületek energiahatékonyságára és teljesítményére vonatkozó javaslatok tárgyában kiadott véleményében a Régiók Bizottsága a konzultációra válaszolókkal egybehangzóan rámutatott, hogy a jogalap – az EUMSZ 194. cikke – miatt a javaslat nem fedi le az energiaszegénység elleni küzdelemre irányuló intézkedéseket, melyeket „az EUMSZ 151. cikkére kellene alapozni”. A Régiók Bizottsága „elutasította az intelligens megoldásokkal kapcsolatos mutató felhatalmazáson alapuló jogi aktus révén történő bevezetését”. Az arányosság elvét illetően a vélemény mindkét javaslatot megfelelőnek találta. A Régiók Bizottságának a „Megújuló energia és a villamos energia belső piaca” című véleménye megfelelőnek találta a szubszidiaritás elvének érvényesülését, és rámutatott, hogy az arányossági elv tiszteletben tartásának kérdését „alaposabban meg kellene vizsgálni”.

A szubszidiaritási szakértői csoport véleményét végül a szülők és gondozók esetében a munka és a magánélet közötti egyensúlyra vonatkozó javaslattal kapcsolatban kérték ki. Emellett a REGPEX-platformon – a szubszidiaritás-ellenőrzési hálózathoz a parlamentek és a jogalkotási hatáskörökkel rendelkező régiók kormányai előtt nyitott alhálózatán – keresztül érkezett egyes állásfoglalások rámutatnak, hogy a javasolt intézkedések nem szükségesek, továbbá hogy a meglévő nemzeti intézkedések és a hatályos szabályozások elegendőek. Az e javaslattal kapcsolatos vélemény megfelelőnek találta a szubszidiaritás és az arányosság elvének betartását. Hangsúlyozta azonban, hogy „az uniós fellépésnek minél nagyobb teret kell hagynia az egyéni és nemzeti szintű döntéshozatal számára, mivel a területet hagyományosan európai és nemzeti szinten egyaránt a szociális partnerek szabályozzák”.

2017-ben növekedett a REGPEX – a jogalkotási hatáskörökkel rendelkező regionális hatóságok korai figyelmeztetési rendszere, valamint a regionális parlamentek és kormányok között, a szubszidiaritáselemzések előkészítése során történő eszmecserére szolgáló rendszer – használata. Összesen 66, a REGPEX-partnerek által benyújtott hozzájárulást töltöttek fel a platformra. Az Osztrák Szövetségi Tanács, Alsó-Ausztria Tartományi Kormány, Emilia-Romagna Regionális Jogalkotói Közgyűlése és a Thüringiai Parlament a legaktívabb tagok között volt.

A Szerződésekhez csatolt (2.) jegyzőkönyve értelmében a regionális parlamentek hozzájárulnak a nemzeti parlamentek által végzett szubszidiaritás-ellenőrzéshez. Mielőtt egy jogalkotási aktus tervezetére vonatkozó indokolt véleményt adnának ki, az egyes nemzeti parlamenteknek adott

esetben konzultációt kell folytatniuk a jogalkotási hatáskörre rendelkező regionális parlamentekkel<sup>32</sup>.

A szubszidiaritással kapcsolatos kiemelt rendezvény a Régiók Bizottsága és az Osztrák Szövetségi Tanács által közösen szervezett 8. intézményközi szubszidiaritási konferencia volt, melyre 2017. december 4-én került sor Bécsben. A különféle nemzeti és uniós intézményektől érkezett több mint 200 résztvevő révén valamennyi kormányzati szint képviseltette volt.<sup>33</sup> A fő következtetések keretében kiemelték, hogy a szubszidiaritás elvének jelentését nem mindig egyértelműen közlik a polgárokkal, továbbá hogy a szakpolitikák szélesebb körű elfogadása nem érhető el a szubszidiaritás és az arányosság elvének helyes alkalmazása nélkül.

## 2.6. Az Európai Unió Bírósága

A Bíróság 2017-ben jelentős ítéleteket hozott a szubszidiaritás és az arányosság elvével kapcsolatban. Ezekben a Törvényszék és a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az uniós jogalkotó tiszteletben tartotta az említett elveket.

Az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapterhére a tagállamok által kifizetett egyes kiadásoknak az európai uniós finanszírozásból való kizárásáról szóló (EU) 2015/2098 bizottsági határozat<sup>34</sup> jogszerűségére vonatkozó *Németország kontra Bizottság* ügyben hozott 2017. április 3-i ítéletében<sup>35</sup> a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy Németország nem bizonyította, hogy a Bizottság beavatkozott volna a hatáskörébe, ahogy az a szubszidiaritás elvének alkalmazásából következik. A Törvényszék hangsúlyozta, hogy „a Bizottság és a német hatóságok közötti szerepmegosztás azt eredményezi, hogy az utóbbiak feladatává válik a kiadások támogathatóságát szabályozó releváns nemzeti szabályok kidolgozása, [...] a Bizottság köteles annak ellenőrzésére, hogy a német hatóságok ezen a területen ténylegesen eleget tesznek-e a kötelességeiknek, ez azonban egyáltalán nem ruház a Bizottságra olyan hatáskört, amely lehetővé tenné számára, hogy a birtokrendezési és a falumegújítási eljárásra vonatkozó nemzeti jogszabály tekintetében különös szabályokat írjon elő.”<sup>36</sup>

A *Sotiropoulou és társai kontra Tanács* ügyben 2017. május 3-án hozott ítélet<sup>37</sup> a görögországi elsődleges nyugdíjak drasztikus csökkentése következtében a felperes ért pénzügyi veszteségre tekintettel, az EUMSZ 268. cikkén alapján előterjesztett kártérítési keresetre vonatkozott. A vitatott határozatok<sup>38</sup> többek között a szociális biztonsági és nyugdíjrendszer keretén belüli részletes intézkedések, politikák és beavatkozások megállapítását érintik. A Törvényszék úgy ítélte meg, hogy a túlzott hiány kiigazítása céljából a tagállamoknak címzett határozatok nem sértik az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikkébe foglalt szubszidiaritás elvét, sem pedig a hatáskör-átruházás elvét. Ezeket a határozatokat a költségvetési felügyelet megerősítése

<sup>32</sup> A regionális parlamenteknek a szubszidiaritás ellenőrzésében játszott szerepére és az uniós jogalkotáshoz való hozzájárulására vonatkozó további információk találhatók a nemzeti parlamentekkel való kapcsolatokról szóló jelentés 3. szakaszában.

<sup>33</sup> A konferencia eredményére vonatkozó további információk: <http://cor.europa.eu/en/news/Pages/Subsidiarity-conference-in-Vienna-EU-decisions-must-be-taken-closer-to-citizens.aspx>.

<sup>34</sup> (EU) 2015/2098 határozat (2015. november 13.) az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) terhére a tagállamok által kifizetett egyes kiadásoknak az európai uniós finanszírozásból való kizárásáról.

<sup>35</sup> A T-28/16 sz., Németország kontra Bizottság ügyben 2017. április 3-án hozott ítélet, EU:T:2017:242.

<sup>36</sup> *Ugyanott*, 110. pont.

<sup>37</sup> A T-531/14 sz., Leïmonia Sotiropoulou és társai kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben 2017. május 3-án hozott ítélet, EU:T:2017:297.

<sup>38</sup> A 2010. június 8-i 2010/320/EU, a 2010. szeptember 7-i 2010/486/EU, a 2010. december 20-i 2011/57/EU, a 2011. március 7-i 2011/257/EU, a 2011. július 12-i 2011/734/EU, a 2011. november 8-i 2011/791/EU, a 2012. március 13-i 2012/211/EU és a 2012. december 4-i 2013/6/EU határozat.

érdekében fogadták el, és azok figyelmeztették a tagállamokat, hogy hozzanak „intézkedéseket a túlzott hiány kiigazításához szükségesnek ítélt hiánycsökkentés érdekében”<sup>39</sup>.

A *Landeskreditbank Baden-Württemberg — Förderbank kontra Európai Központi Bank* ügyben 2017. május 16-án hozott ítélet<sup>40</sup> egy, az EUMSZ 263. cikkén alapuló, megsemmisítés iránti keresetre vonatkozott, amelyet egy német befektetési és fejlesztési bank indított az Európai Központi Bank egyik határozatával szemben, amely „jelentős szervezetté” minősítette a német bankot. Ennek következtésképpen a felperes az Európai Központi Bank közvetlen felügyelete alá tartozott az egységes felügyeleti mechanizmus keretében. A felperes azt állította, hogy alacsony kockázati profilja miatt az illetékes nemzeti hatóságok megfelelően felügyelheték volna.

A Törvényszék emlékeztetett arra, hogy a szubszidiaritás elve csak olyan területeken alkalmazandó, amelyek nem tartoznak az EU kizárólagos hatáskörébe<sup>41</sup>. E tekintetben a Törvényszék megállapította, hogy az 1024/2013/EU rendelet (az alaprendelet) értelmében az Európai Központi Bank kizárólagos hatáskörrel rendelkezik<sup>42</sup>, ami alapján arra a következtetésre jutott, hogy a szubszidiaritás elve nem bír jelentőséggel<sup>43</sup>.

Ugyanebben az ítéletben a Törvényszék azt is megállapította, hogy nem sértették meg az arányosság elvét, mivel az Európai Központi Bank által elfogadott jogi aktusok megfelelőek voltak a jogszabály által elérni kívánt törvényes célok megvalósítására. Az Európai Központi Bank úgy döntött, hogy a 1024/2013/EU rendeletben szereplő szabályokkal összhangban gyakorolja közvetlen felügyeletét, ami nem teszi szükségessé annak eseti bizonyítását, hogy a felügyelet célkitűzései a nemzeti hatóságok általi közvetlen felügyelet révén is ugyanolyan jól megvalósíthatók.

A *Szlovák Köztársaság és Magyarország kontra az Európai Unió Tanácsa* ügyben 2017. szeptember 6-én hozott ítélet<sup>44</sup> azon tanácsi határozat arányosságát érinti, amely áthelyezési mechanizmust hozott létre azon harmadik országbeli állampolgárok tekintetében, akik 2015 júliusában és augusztusában szabálytalanul léptek be Görögországba és Olaszországba.

A Bíróság rámutatott, hogy az Európai Unió közös menekültügyi politikája területén elfogadott, vitatott intézkedések különösen politikai jellegű választást és összetett értékeléseket vonnak maguk után, emellett ezeket rövid idő alatt kellett elfogadni ahhoz, hogy gyors és kézzelfogható reagálást biztosítsanak az e rendelkezés szerinti „szükséghelyzetre”. A fentiek alapján a Bíróság megerősítette, hogy a vitatott határozat megfelelőek és szükségesek voltak a kitűzött cél eléréséhez. „A Tanács [...] – azon széles mérlegelési mozgástér keretében, amelyet számára e tekintetben el kell ismerni – jogosan vélhette úgy, hogy az áthelyezett személyek elosztásának kötelező jellege szükséges volt azon sajátos szükséghelyzetre tekintettel, amelyben a megtámadott határozatot el kellett fogadni”<sup>45</sup>. Ezenfelül a vitatott határozatban előírt különféle kiigazítási mechanizmusok megléte azt mutatta, hogy a vitatott határozat által előírt áthelyezési mechanizmus általában véve lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy arányosan figyelembe vegyék az egyes tagállamok sajátos helyzetét.

<sup>39</sup> A T-531/14 sz., *Leïmonia Sotiropoulou és társai kontra az Európai Unió Tanácsa* ügyben 2017. május 3-én hozott ítélet, EU:T:2017:297., 73. pont.

<sup>40</sup> A Törvényszék T-122/15 sz. *Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank kontra Európai Központi Bank* ügyben 2017. május 16-án hozott ítélete, EU:T:2017:337.

<sup>41</sup> *Ugyanott*, 65. pont.

<sup>42</sup> A Törvényszék T-122/15 sz. *Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank kontra Európai Központi Bank* ügyben 2017. május 16-án hozott ítélete, EU:T:2017:337., 54. pont.

<sup>43</sup> *Ugyanott*, 65. pont.

<sup>44</sup> A C-643/15. és C-647/15. sz., *Szlovák Köztársaság és Magyarország kontra az Európai Unió Tanácsa* ügyben 2017. szeptember 6-én hozott ítélet, EU:C:2017:631.

<sup>45</sup> 246. pont.

### 3. AZOK A LEGFONTOSABB ÜGYEK, AMELYEKBE AGGÁLYOK MERÜLTEK FEL A SZUBSZIDIARITÁS ÉS AZ ARÁNYOSSÁG ELVÉNEK TISZTELETBEN TARTÁSÁVAL KAPCSOLATBAN

#### 3.1. Azok a javaslatok, amelyekhez 2017-ben a legtöbb indokolt vélemény érkezett

Ez a fejezet bemutatja azt a négy egyedi jogalkotási javaslatot, amelyhez 2017-ben négynél több indokolt vélemény érkezett. Amennyiben azok nagyobb csomagok részét képezik, a nemzeti parlamentekhez fűződő kapcsolatokról szóló éves jelentésben kerülnek átfogóbban ismertetésre.

- *A villamos energia belső piacáról szóló javaslat*

A Bizottság 2016. november 30-án előterjesztette a „Tiszta energia minden európainak” című csomagot, amelynek célja, hogy a torzulásmentes piaci jelzések kibocsátása révén a villamosenergia-piacot rugalmasságra, dekarbonizációra és innovációra képessé tegye. A csomag nyolc jogalkotási javaslatból áll, amelyből négy a villamosenergia-ellátásra vonatkozik. A villamos energia belső piacáról szóló rendeletjavaslat<sup>46</sup> tekintetében 11 indokolt vélemény<sup>47</sup> érkezett a Bizottsághoz, amelyek különféle érveket hoztak fel.<sup>48</sup> Néhány parlamenti kamara azzal érvelt, hogy a javaslat hátrányosan érintené a tagállamok lehetőségét a villamosenergia-ellátás biztonságának biztosítására. Mások az Energiaszabályozók Együttműködési Ügynökségére ruházott további hatáskörök tekintetében adtak hangot aggályaiknak, megint mások pedig amiatt, hogy a javaslat hatással lenne a tagállamok azon jogára, hogy meghatározzák saját energiaszerkezetüket. Végül egyes parlamentek kritikusak voltak a javaslatnak az ajánlattételi övezetek kialakítására vonatkozó előírásai, a régiók érdekében eljárni hivatott regionális operatív központok javasolt létrehozása vagy a Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadására vonatkozó javaslat szerinti felhatalmazása tekintetében.

A nemzeti parlamentek szubszidiaritásra vonatkozó aggályaira adott válaszaiban a Bizottság hangsúlyozta, hogy az energiaügyi csomag javaslatai teljes mértékben tiszteletben tartják a tagállamoknak a Szerződések szerinti azon jogait és előjogait, hogy maguk döntsenek saját energiaszerkezetükről. Azzal érvelt, hogy a javasolt módosítások szükségesek voltak az integrált európai villamosenergia-piac célkitűzésének eléréséhez, amely – jogi és gyakorlati szempontból – kizárólag nemzeti szinten nem valósítható meg ugyanilyen hatékonyan. Azt állította továbbá, hogy a tények azt mutatják, hogy az egymástól elszigetelt tagállami megközelítések miatt a belső energiapiac megvalósítása késedelmet szenvedett, az optimálistól elmaradó vagy ellentmondásos szabályozói intézkedések láttak napvilágot, az állami beavatkozások felesleges megismétlésére került sor, és a piaci hiányosságokat csak késve sikerült korrigálni. Az ajánlattételi övezetek kialakítását illetően a Bizottság hangsúlyozta, hogy a hatályos uniós jogszabályok lényegi követelményeket írnak elő az ajánlattételi övezetekre vonatkozóan. Ami a regionális operatív központokat illeti, a Bizottság kiemelte, hogy az egész régió érdekében függetlenül eljáró regionális szervezeteket kell létrehozni, hogy elkerüljék az átvitelrendszer-üzemeltetők megállapodásának hiányában kialakuló, alacsony hatékonyságú megoldásokat.

- *A szolgáltatási csomag részét képező két javaslat*

Az egységes piacon rejlő potenciál teljes kibontakoztatására irányuló, 2017. január 10-én előterjesztett, egy közleményt és négy jogalkotási javaslatot tartalmazó úgynevezett „szolgáltatási csomag” keretében a Bizottság elfogadta i. a szolgáltatásokhoz kapcsolódó

<sup>46</sup> A villamos energia belső piacáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat (átdolgozás) – {COM(2016)861 final}.

<sup>47</sup> Az osztrák Bundesrat, a cseh Poslanecká sněmovna, a német Bundesrat, a német Bundestag, a spanyol Congreso de los Diputados, a francia Sénat, a magyar Országgyűlés, a lengyel Sejm, a lengyel Senat, a román Camera Deputaţilor és a román Senat részéről.

<sup>48</sup> A Bizottság a politikai párbeszéd keretében is kapott három indokolt véleményt, nevezetesen a cseh Senat, a dán Folketing és a portugál Assembleia da República részéről.

engedélyezési rendszerekre és követelményekre vonatkozó értesítési eljárás megállapításáról szóló irányelvjavaslatot<sup>49</sup>, valamint ii. a szolgáltatásokkal kapcsolatos nemzeti jogszabálytervezetekre vonatkozó értesítési mechanizmus javításáról szóló irányelvjavaslatot<sup>50</sup>, amelyek tekintetében összesen kilenc indokolt véleményt érkezett<sup>51</sup>. Az értesítési eljárásra vonatkozó javaslat célja, hogy az európai hatóságok és a tagállamok az uniós és a nemzeti jog közötti jogi inkohereenciát érintő esetleges aggályokat vethessenek fel a nemzeti törvényhozási eljárás korai szakaszában. A szakmai szolgáltatásokra vonatkozó nemzeti szabályok arányosságának értékelésére vonatkozó javaslat célja annak biztosítása, hogy a tagállamok a szakmai szolgáltatásokra vonatkozó nemzeti szabályok meghatározása előtt átfogó és átlátható arányossági tesztet végezzenek.

Ami az értesítési eljárást létrehozó javaslatot illeti, a nemzeti parlamentek aggodalmukat fejezték ki azzal kapcsolatban, hogy az eljárás feljogosítaná a Bizottságot és a többi tagállamot a nemzeti jogalkotási eljárásokba történő beavatkozásra, a moratóriumi időszakok pedig jelentős késedelmet okozhatnak, így lényegesen korlátozzák a nemzeti szuverenitást. Az arányossági tesztet megállapító javaslat tekintetében a parlamentek azzal érveltek, hogy a kezdeményezés további és szükségtelen akadályt jelent a nemzeti jogalkotás számára, valamint hogy a közegészségügyi és idegenforgalmi tárgyú uniós intézkedések csupán kiegészíthetik a nemzeti szintű intézkedéseket, továbbá hogy a javaslat a Szerződés egészségügyre, közlekedésre és idegenforgalomra vonatkozó rendelkezéseivel ellentétes szintű harmonizációt eredményezne.

A nemzeti parlamenteknek adott válaszaiban a Bizottság védelmébe vett javaslatát, mivel az értesítési eljárást létrehozó javaslat kiegyensúlyozott és arányos, figyelembe véve egyrészt a szolgáltatási ágazat sajátosságait, valamint az uniós szabályoknak való megfelelést biztosító hatékony eszköz kialakításának szükségességét, másrészt pedig a nemzeti szintű döntéshozatali eljárás tiszteletben tartásának követelményét. A Bizottság rámutatott a jelenlegi eljárás jelentős hiányosságaira, amelyeket hatásvizsgálat is kiemelt, valamint arra, hogy nyilvános konzultáció során a válaszadók 80 %-a, beleértve a konzultációban részt vevő hatóságok csaknem háromnegyedét, nem tekintette kielégítőnek a jelenlegi értesítési eljárást. Az arányossági tesztet megállapító javaslat tekintetében a Bizottság emlékeztetett arra, hogy a javaslat csupán koordinálja azt, hogy a tagállamoknak hogyan kell értékelniük, hogy az elfogadandó követelmények összhangban vannak-e az arányosság elvével, és semmilyen módon nem befolyásolja a nemzeti jogalkotási eljárás kimenetelét. A javaslat továbbá bőséges mérlegelési jogkört biztosít a tagállamok számára ahhoz, hogy az arányossági tesztet integrálják meglévő struktúráikba.

- *A szülők és gondviselők érdekében a munka és a családi élet közötti egyensúly támogatására irányuló javaslat*

Ez a 2017. április 26-án elfogadott javaslat<sup>52</sup> egy átfogóbb intézkedéscsomag részét képezi, amelynek célja a nemek közötti egyenlőség elvének érvényesítése a munkaerőpiaci lehetőségek és a munkahelyi bánásmód tekintetében. A javaslat új vagy szigorúbb minimumszabályokat

<sup>49</sup> Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv végrehajtásáról, a szolgáltatásokhoz kapcsolódó engedélyezési rendszerekre és követelményekre vonatkozó értesítési eljárás megállapításáról, valamint a 2006/123/EK irányelv és a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről szóló 1024/2012/EU rendelet módosításáról {COM (2016)821 final}.

<sup>50</sup> Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a szakmák új szabályozásának elfogadását megelőző arányossági tesztéről {COM (2016)822 final}.

<sup>51</sup> A csomag valamennyi javaslatához érkezett összesen 14 indokolt vélemény közül. Négy vélemény érkezett a COM (2016)821 dokumentumhoz a francia *Assemblée nationale*, a francia *Sénat*, a német *Bundestag* és a német *Bundesrat* részéről, valamint öt vélemény érkezett a COM (2016)822 dokumentumhoz a francia *Assemblée nationale*, a francia *Sénat*, a német *Bundestag* és a német *Bundesrat* és az osztrák *Bundesrat* részéről.

<sup>52</sup> COM(2017) 253 final.

határoz meg, hogy a meglévő jogok megőrzése és kiterjesztése révén szorosabb konvergenciát teremtsen a tagállamok között. A javaslat fő elemei közé tartozik a szülői szabadság meglévő rendszerének tökéletesítése azáltal, hogy a fizetés, a rugalmasság és az átruházhatatlanság tekintetében eszközölt módosítások révén megkönnyítik az első keresők általi igénybevételt. Ezen túlmenően a javaslat célja, hogy bevezesse a gondozói szabadságot és szülői szabadságot, valamint hogy feljogosítsa a 12 évesnél fiatalabb gyermeket nevelő szülőket és eltartott hozzátartozóról gondoskodó gondozókat arra, hogy rugalmas munkafeltételek kérelmezzenek.

A Bizottság a javaslatra válaszul négy indokolt véleményt<sup>53</sup> kapott, amelyek sokféle érvet tartalmaznak.<sup>54</sup> A javaslattal kapcsolatos egyes aggodalmak a nemzeti hatáskörbe tartozó ügyekbe való állítólagos beavatkozásra vonatkoztak, valamint azt sérelmezték, hogy a javaslat számos részletes szabályt tartalmaz, anélkül, hogy figyelembe venné az azonos célt szolgáló rendszerszerű nemzeti megoldások meglétét; ezért egyes parlamentek azt állították, hogy az uniós hozzáadott érték nem igazolható egyértelműen.

A Bizottság a nemzeti parlamenteknek adott válaszaiban kifejtette, hogy a jelenlegi európai jogszabályok már tartalmaznak a munka és a magánélet közötti egyensúlyra vonatkozó rendelkezéseket a nemek közötti munkaerőpiaci egyenlőség területén, ami azt mutatja, hogy ezen a téren kölcsönös egyetértés alakult ki a szubszidiaritás elvével összhangban álló uniós európai fellépés szükségességéről. A Bizottság azt válaszolta továbbá, hogy a javasolt irányelv tiszteletben tartja a családi vonatkozású szabadságok és rugalmas munkafeltételek terén már meghonosodott nemzeti szabályozásokat, mivel csak minimumszabályokat állapít meg, így lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy kedvezőbb rendelkezéseket tartsanak fenn vagy vezessenek be. A Bizottság szerint uniós szintű fellépésre volt szükség annak érdekében, hogy valamennyi tagállamban megfelelő előrelépést érhesse el.

### 3.2. „Sárga lap” – eljárások és szakpolitikai eredmények – az Európai Ügyészség esete

Az uniós jogalkotó 2017-ben fogadott el először olyan jogalkotási javaslatot, amelyre vonatkozóan a Szerződésekhez csatolt (2.) jegyzőkönyv 7. cikkének (2) bekezdése szerinti, úgynevezett „sárga lapos” eljárást indítottak.

Ez az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendeletre<sup>55</sup> irányuló, a Bizottság által 2013. július 17-én elfogadott javaslat volt. A javaslat célja az volt, hogy létrehozza az Európai Ügyészséget, és felhatalmazza azt az Unió pénzügyi érdekeit érintő bűncselekmények nyomozására és elkövetői ellen vádhatósági eljárás lefolytatására. Az Európai Ügyészség központi hivatalból és decentralizált struktúrából álló uniós szerv lenne. 2013-ban 13 indokolt vélemény<sup>56</sup> érkezett a Bizottsághoz a nemzeti parlamentektől, amelyek a nemzeti parlamenteknek kiosztott szavazatok negyedét, vagyis az 56 lehetséges szavazatból 18-at képviselték<sup>57</sup>. Az indokolt véleményekben megfogalmazott aggályok között a kamarák azzal

<sup>53</sup> A holland *Eerste Kamer*, a holland *Tweede Kamer*, a lengyel *Sejm* és a lengyel *Senat* részéről.

<sup>54</sup> A Bizottság a politikai párbeszéd keretében is kapott hat indokolt véleményt, nevezetesen a cseh *Senat*, a dán *Folketing*, az olasz *Senato della Repubblica*, a portugál *Assembleia da República*, a román *Camera Deputaţilor* és a spanyol *Cortes Generales* részéről.

<sup>55</sup> COM(2013) 534 final.

<sup>56</sup> A ciprusi *Vouli ton Antiprosopon* (2 szavazat), a cseh *Senát* (1 szavazat), a francia *Sénat* (1 szavazat), a magyar *Országgyűlés* (2 szavazat), az ír *Houses of the Oireachtas* (mindkét kamara – 2 szavazat), a máltai *Kamra tad-Deputati* (2 szavazat), a román *Camera Deputaţilor* (1 szavazat), a szlovén *Državni zbor* (1 szavazat), a svéd *Riksdag* (2 szavazat), a holland *Eerste Kamer* (1 szavazat), a holland *Tweede Kamer* (1 szavazat) a brit alsóház (1 szavazat) és Lordok Háza (1 szavazat) részéről.

<sup>57</sup> Minden nemzeti parlament két szavazattal rendelkezik; ahol a nemzeti parlament kétkamarás, mindegyik kamara egy szavazatot kap. Mindegyik kamara jogosult indokolt vélemény önálló kibocsátására. A (2.) jegyzőkönyv 7. cikkének (2) bekezdés értelmében csak 14 szavazat volt szükséges a „sárga lapos” eljárás megindításához, mivel a szóban forgó javaslatot a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség vonatkozóan fogadták el.

érveltek, hogy a Bizottság nem fejtette ki kellőképpen, hogy a javaslat miként felelt meg a szubszidiaritás elvének; azt állították továbbá, hogy a tagállamokban meglévő mechanizmusok elégségesek és hogy az intézkedések hozzáadott értéke nem igazolható. A parlamentek a Hivatal hatáskörének felépítésével és terjedelmével kapcsolatban is aggályokat fogalmaztak meg.

Miután megerősítést nyert a (2.) jegyzőkönyvben meghatározott „sárga lapos” eljárás megindulása, a Bizottság felülvizsgálta a javaslatot, és ezt követően 2013. november 27-én közleményt<sup>58</sup> adott ki a szubszidiaritás elve alapján kapott indokolt vélemények alapos elemzéséről. A Bizottság mindenekelőtt úgy ítélte meg, hogy az indoklás és a hatásvizsgálat megfelelően kifejtette, hogy a nemzeti szintű fellépés miért nem érne el a szakpolitikai célkitűzést, és ezzel szemben uniós szintű fellépéssel miért lehetne azt megvalósítani. Ennek alapján a Bizottság úgy döntött, hogy fenntartja a javaslatot.

A Tanács 2017. október 12-én elfogadta az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló rendeletet<sup>59</sup>. A rendeletet a 28 tagállamból 16<sup>60</sup> fogadta el megerősített együttműködési eljárás<sup>61</sup> keretében. A rendelet hatálybalépésének időpontjáig további hat tagállam csatlakozott a megerősített együttműködéshez. Azon 11 tagállam közül négy, amelyek parlamentáris kamarái indokolt véleményt terjesztettek elő, mindeddig nem döntött a megerősített együttműködésben való részvételről (Magyarország, Írország, Svédország és az Egyesült Királyság). Hét olyan tagállam (Ciprus, a Cseh Köztársaság, Franciaország, Málta, Hollandia, Románia és Szlovénia), amelynek parlamentáris kamarái indokolt véleményt terjesztettek elő, csatlakozott a megerősített együttműködéshez. A Tanács által elfogadott rendelet számos lényeges ponton eltér a Bizottság eredeti javaslatától, a szöveg ugyanis tükrözni kívánja a nemzeti parlamentek által kifejezett főbb aggályokat, ezért figyelembe vették azokat a jogalkotási eljárásban: a rendelet jelenleg úgy rendelkezik, hogy az európai főügyészen kívül minden részt vevő tagállamok egyik európai ügyésze az Európai Ügyészség Ügyészi Kollégiumát alkotó központi szinten fog tevékenykedni. Hasonlóképpen, a Hivatal már nem kizárólagos, hanem megosztott hatáskörrel rendelkezik az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló irányelvben<sup>62</sup> meghatározott bűncselekmények tekintetében. A Bizottság szoros figyelemmel kíséri az újonnan létrehozott Európai Ügyészség kialakítását, különösen annak értékelése céljából, hogy az teljes mértékben hatékony lesz-e az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás elleni védelem terén.

#### 4. KÖVETKEZTETÉS

A korábbi évekhez hasonlóan a szubszidiaritás és az arányosság elve 2017-ben is központi szerepet játszott a jogalkotási vitákban. Az európai döntéshozatalban részt vevő valamennyi intézmény tevékenyen részt vett ezen elvek alkalmazásának és figyelemmel kísérésének biztosításában. A nemzeti parlamentek továbbra is intenzíven alkalmazták a szubszidiaritás-ellenőrzési mechanizmust, nagyszámú indokolással ellátott véleményt nyújtottak be, a jogalkotási hatáskörökkel rendelkező regionális parlamentek pedig szintén folyamatosan részt

<sup>58</sup> COM(2013) 851 final.

<sup>59</sup> A Tanács (EU) 2017/1939 rendelete (2017. október 12.) az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről (HL L 283., 2017.10.31., 1. o.). Az Európai Parlament 2017. október 5-én hozzájárult a megerősített együttműködéshez, vö. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2bP8-TA-2017-0384%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fEN&language=HU>.

<sup>60</sup> Belgium, Bulgária, Cseh Köztársaság, Ciprus, Németország, Spanyolország, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Horvátország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Ausztria, Portugália, Románia, Szlovákia és Szlovénia.

<sup>61</sup> Lásd az Európai Unióról szóló szerződés 20. cikkét és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 326–334. cikkét.

<sup>62</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1371 irányelve (2017. július 5.) az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről (HL L 198., 2017.7.28., 29. o.).

vesznek a szubszidiaritás-ellenőrzési mechanizmusban a számukra releváns kérdések tekintetében. A Bizottság kiemelt figyelmet fordított a megerősített minőségi jogalkotási program folyamatos végrehajtására, valamint arra a gyakorlatára, hogy a jogalkotási felülvizsgálatok benyújtása előtt a meglévő szakpolitikai keretek értékelésére is sor kerüljön. A szubszidiaritás ellenőrzése és nyomon követése szintén jelentős hangsúlyt kapott az Európai Parlament és Régiók Bizottsága saját napirendjében.

Emellett 2017 volt az az év, amikor az uniós jogalkotó első ízben fogadott el olyan jogalkotási javaslatot, amely tekintetében „sárga lapos” eljárás indult, konkrétan az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslat tekintetében. Több évi tárgyalás után végül megerősített együttműködési eljárás keretében fogadták el a rendeletet, amely több szempontból eltér a Bizottság eredeti javaslataitól, mindazonáltal létrehozta az új hivatalt.

Az intézmények minden szinten részt vettek továbbá annak mérlegelésében, hogy miként lehet biztosítani és javítani a szubszidiaritás és az arányosság elveinek alkalmazását. Az Európai Parlament saját kezdeményezésű jelentései keretében vitatta meg a szubszidiaritással és az arányossággal kapcsolatos kérdéseket. A Bizottság intézményközi vitát kezdeményezett a szubszidiaritással, az arányossággal és a „kevesebbet hatékonyabban” megközelítéssel foglalkozó, az első alelnök elnöklétével működő munkacsoport létrehozásával, amely 2018. július 10-én benyújtotta jelentését Juncker elnöknek. A Juncker elnök részére 2018. július 10-én benyújtott zárójelentésben<sup>63</sup> a munkacsoport javaslatokat tett a nemzeti és regionális parlamentek, valamint a regionális és helyi hatóságok uniós jogszabályok előkészítésébe és végrehajtásába történő bevonására szolgáló, meglévő keretek javításaira, és kiemelte azokat a javításokat, amelyek a Szerződések módosítását tennék szükségessé. A Bizottság az e jelentéssel összefüggésben elfogadott közleményben<sup>64</sup> ismerteti, hogy a saját részéről miként szándékozik nyomon követni a munkacsoport ajánlásait a Bizottság saját minőségi jogalkotási programjában, valamint továbbra is kötelezettséget vállal arra, hogy kizárólag akkor kezdeményez európai szintű intézkedéseket, ha azok nyilvánvaló hozzáadott értéket képviselnek a nemzeti, regionális vagy helyi szintű intézkedésekhez képest.

A munkacsoport munkájának eredményei elő fogják segíteni, hogy a szubszidiaritást és az arányosságot még szilárdabban beépítsék a fő érdekelt munkafolyamataiba.

---

<sup>63</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf)

<sup>64</sup> COM(2018) 703.