



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2022.8.1.
COM(2022) 366 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE

**2021. ÉVI ÉVES JELENTÉS
A SZUBSZIDIARITÁS ÉS AZ ARÁNYOSSÁG ELVÉNEK ALKALMAZÁSÁRÓL,
VALAMINT A NEMZETI PARLAMENTEKKEK FENNÁLLÓ KAPCSOLATOKRÓL**

2021. ÉVI ÉVES JELENTÉS

A SZUBSZIDIARITÁS ÉS AZ ARÁNYOSSÁG ELVÉNEK ALKALMAZÁSÁRÓL, VALAMINT A NEMZETI PARLAMENTEKSEL FENNÁLLÓ KAPCSOLATOKRÓL

1. BEVEZETÉS

Ez az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról szóló (2.) jegyzőkönyvének (a továbbiakban: (2.) jegyzőkönyv) 9. cikke szerint benyújtott 29. jelentés a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról. Az előző három jelentéshez hasonlóan a Bizottság nemzeti parlamentekkel fenntartott kapcsolatával foglalkozik, amely fontos szerepet játszik az említett elvek alkalmazásában.

Az Európai Parlament, a Tanács, a Bizottság és a Régiók Bizottsága 2021-ben is az eddigi módon, kipróbált eszközei és eljárásai alkalmazásával és továbbfejlesztésével gondoskodott a szubszidiaritás és az arányosság elvének tiszteletben tartásáról az uniós jogszabályok kidolgozására irányuló munkája során. A Bizottság minőségi jogalkotási politikájának megerősítése érdekében új iránymutatást és eszköztársat fogadott el, maradéktalanul végrehajtva azt a kötelezettségvállalását, hogy minden, hatásvizsgálattal kísért, politikailag érzékeny és fontos jogalkotási javaslatra vonatkozóan elkészíti a szubszidiaritással, az arányossággal és a „kevesebbet hatékonyabban” megközelítéssel foglalkozó munkacsoport¹ által javasolt szubszidiaritáértékelő táblázatot. Ezzel tovább növelte ennek a hatékony eszköznek a jelentőségét, amely jelentősen megkönnyítheti a tárgyilagos értékelést a szubszidiaritás és az arányosság elvének az uniós jogszabályokban való tiszteletben tartását illetően, feltéve, hogy minden érintett szereplő alkalmazza. A Régiók Bizottsága szintén fokozott erőfeszítéseket tett a minőségi jogalkotási program előmozdítása érdekében, különösen a regionális központokból álló hálózaton keresztül, emellett előtérbe helyezte az „aktív szubszidiaritás” elgondolását².

Az intézmények maradéktalanul hozzáigazították munkamódszereiket a Covid19-világjárvány és annak alakulása által okozott körülményekhez. A második éve tartó korlátozásokra tekintettel fokozódott a nemzeti parlamentekkel folytatott együttműködés. A nemzeti parlamentek 360 véleményt nyújtottak be, lényegesen többet, mint az előző két évben (225-öt 2020-ban és 159-et 2019-ben)³, ami részben annak tudható be, hogy a Bizottság több javaslatot terjesztett elő. Közülük összesen 16 volt indokolt vélemény, amelyben a nemzeti parlamentek aggodalmukat fejezték ki a szubszidiaritás elvének megsértését illetően. A többségük az „Írány az 55 %!” intézkedéscsomagban foglalt jogalkotási javaslatokra összpontosított. Egyetlen egyedi javaslathoz sem érkezett háromnál több indokolt vélemény. A legnagyobb figyelem az „Írány az 55 %!” intézkedéscsomagra irányult, míg az egyedi javaslatok közül a digitális szolgáltatásokról szóló jogszabályhoz, a megfelelő minimálbékekről szóló irányelvhez és az uniós digitális Covid-igazolványra irányuló két javaslathoz érkezett a legtöbb hozzászólás (10, 9, illetve 8-8 vélemény).

A nemzeti parlamentekkel folytatott írásbeli egyeztetés 2021-ben tovább élénkült, ahogy a különböző formában zajló szóbeli politikai párbeszéd is. Személyesen, virtuálisan és hibrid módon is tartottak találkozókat, amelyek száma a Bizottság parlamentközi rendezvényeken való részvételével együtt nőtt, részben a videokonferencia kínálta lehetőségeknek köszönhetően.

¹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_hu.pdf

² Lásd a 2.4. pontot.

³ Minden vélemény és bizottsági válasz elérhető a következő internetcímen:
https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_hu.htm

A nemzeti parlamentek uniós intézményekkel 2021-ben fenntartott kapcsolatát illetően szintén említést érdemel, hogy: i. a legtöbb nemzeti parlament döntő szerepet játszott a nemzeti alkotmányos szabályainak megfelelően a saját forrásokról szóló 2020. évi tanácsi határozat jóváhagyásában, valamint ii. nagyban hozzájárult az Európa jövőjéről szóló konferencia előkészítéséhez és lebonyolításához.

2. A SZUBSZIDIARITÁS ÉS AZ ARÁNYOSSÁG ELVÉNEK AZ INTÉZMÉNYEK ÁLTALI ALKALMAZÁSA

2.1. A BIZOTTSÁG

2021-ben a Bizottság folytatta a tényeken alapuló és átlátható uniós jogalkotás biztosítására irányuló minőségi jogalkotási programját, valamint a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazását saját politikai döntéshozatalának minden szakaszában. Átfogó hatásvizsgálatokkal támogatta azokat a kezdeményezéseket, amelyek várhatóan jelentős hatást gyakorolnak. Emellett annak a kötelezettségvállalásának is eleget tett, hogy értékeli a meglévő szakpolitikákat, mielőtt javaslatokat tenne a felülvizsgálatukra. E hatásvizsgálatok és értékelések keretében azt is elemezte, hogy az egyes kezdeményezések milyen mértékben felelnek meg a szubszidiaritás és az arányosság elvének.

A jogalkotás minőségének javítása: új közlemény, iránymutatás és eszköztár

A Bizottság 2021 novemberében új minőségi jogalkotási iránymutatást⁴ és minőségi jogalkotási eszköztárat⁵ fogadott el. Az iránymutatás a jogalkotás minőségének javításáról szóló, 2021. április 29-i közleményben⁶ megfogalmazott főbb szempontok figyelembevételével készült. A közlemény meghirdette az új generációs minőségi jogalkotást.

A közlemény több javaslatot tartalmazott az uniós jogalkotási folyamat javítására a von der Leyen vezette Bizottság nagyratörő céljaival összhangban, és a minőségi jogalkotással kapcsolatos 2019. helyzetfelmérésre⁷ épült, amely több, fejlesztésre szoruló területet is megjelölt a minőségi jogalkotási programban. A közleményben a Bizottság megismételte, hogy a minőségi jogalkotás minden érdekelt fél közös törekvése a legmagasabb színvonalú jogszabályok biztosítása érdekében, az Unió pedig csak a szükséges esetben (szubszidiaritás) és a szükséges mértékben (arányosság) járhat el. Emellett bejelentette, hogy mindegyik, hatásvizsgálattal kísért, politikailag érzékeny vagy fontos jogalkotási javaslatához szubszidiaritásértékelő táblázatot tesz közzé, amely megkönnyíti az említett elvek gyakorlatba való átültetését. Ez a döntés a szubszidiaritással, az arányossággal és a „kevesebbet hatékonyabban” megközelítéssel foglalkozó munkacsoport ajánlásai⁸ nyomán született.

Az újonnan bevezetett elemek közé tartozik az „egy be, egy ki” elv alkalmazása az új uniós jogszabályok által az egyénekre és a vállalkozásokra rótt teher minimálisra csökkentése érdekében, valamint annak javítása, ahogyan a minőségi jogalkotás kezeli és támogatja a fenntarthatóságot és a digitális transzformációt. A nemzeti parlamentek számára közvetlen jelentőséggel bír a nyilvános konzultációk egyszerűsítése a továbbfejlesztett „Ossza meg velünk véleményét!” portálon⁹ keresztüli egységes véleményezési felhívás bevezetésével, felváltva több korábbi, a szakpolitikai előkészítés különböző szakaszaiban lefolytatott konzultációt. A nemzeti

⁴ Az SWD(2017) 350 helyébe lépő SWD(2021) 305 final.

⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf

⁶ COM(2021) 219 final.

⁷ COM(2019) 178 final.

⁸ Lásd az 1. lábjegyzetet.

⁹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_hu

és regionális parlamentek, illetve a nemzeti, regionális és helyi hatóságok által a saját döntésük alapján közölt vélemények egyértelműen beazonosíthatók, és elkülönülnek más érdekelt felek véleményétől. Ugyanakkor csak kevés nemzeti parlament használta ezt a portált 2021-ben.

Jövőállósági platform

A REFIT-platform utódjaként 2020 májusában létrehozott jövőállósági platform (a továbbiakban: a platform) magas szintű szakértői csoport, amely segít a Bizottságnak a jogszabályok egyszerűsítésében, ennek kapcsán a szabályozásból eredő szükségtelen terhek csökkentésében, valamint az alacsonyabb kormányzati szinteken és az érdekelt feleknél rendelkezésre álló szakértelem és tapasztalat kiaknázásában, hogy a jogszabályok a lehető leghatékonyabban ériék el a céljukat, figyelembe véve a nemzeti, helyi és regionális hatóságok tapasztalatait.

A tagállamok nemzeti, regionális és helyi hatóságainak, a Régiók Bizottságának (a RegHub¹⁰ hálózat támogatásával), az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak a képviselőiből, valamint az üzleti és nem kormányzati szervezeteket képviselő érdekelt felekből áll. A platform fontos szerepet játszik a jogszabályok végrehajtásáról való tájékoztatásban. 2021-ben bemutatta nagyratörő első éves munkaprogramját¹¹, amely 15 témát érint ágazatok széles körében, kiemelten kezelve a digitalizációt, a hatékony címkézést, az engedélyezési és adatszolgáltatási kötelezettségeket, valamint az uniós jogszabályok egyszerűsítését.

Hatásvizsgálatok

A Bizottság a szakpolitikai javaslatokhoz készített valamennyi hatásvizsgálat esetében elemzi a szubszidiaritás és az arányosság elvét. Ezeket az elemzéseket a Szabályozói Ellenőrzési Testület¹² független minőség-ellenőrzésnek veti alá. A Szabályozói Ellenőrzési Testület 2021-ben 83 hatásvizsgálatot ellenőrzött, tehát jóval többet, mint az előző évben (41).

Értékelések és célravezetőségi vizsgálatok

A szubszidiaritás és az arányosság azokban az értékelésekben és célravezetőségi vizsgálatokban is alapvető fontosságú szempont, amelyek azt értékelik, hogy az uniós szintű fellépés elérte-e a várt eredményeket a hatékonyság, az eredményesség, a koherencia, a relevancia és az uniós hozzáadott érték tekintetében.

A Szabályozói Ellenőrzési Testület 2021-ben 15 jelentős értékelést – köztük 2 célravezetőségi vizsgálatot – ellenőrzött, szemben a 2020. évi 13-mal. Az értékelések során figyelembe vett szempontok egy része különösen lényeges a szubszidiaritást és az arányosságot illetően. Például a transzeurópai közlekedési hálózat (TEN-T) fejlesztésére vonatkozó uniós iránymutatásokról szóló 1315/2013/EU rendelet¹³ értékelése többek között azokat a módosításokat vizsgálta, amelyek esetében észszerűen állítható, hogy uniós beavatkozásnak tudhatók be, és amelyek túlmutatnak azon a mértéken, ami a tagállamok által végrehajtott nemzeti intézkedésektől várható lett volna. Az értékelés azzal a következtetéssel zárult, hogy a nemzeti, regionális és helyi szintű intézkedések eredményes összehangolása és végrehajtása az egységes és határozott európai politikának tulajdonítható. Az értékelés továbbá megállapította, hogy a TEN-T keretében harmadik országokkal folytatott együttműködés révén keletkezett számottevő hozzáadott érték nem lett volna elérhető, ha a tagállamok önállóan jártak volna el.

¹⁰ A RegHub helyi és regionális hatóságok hálózata, amelynek célja az uniós szakpolitikák végrehajtásával kapcsolatos tapasztalatok összegyűjtése a helyi szintű szereplőkkel folytatott konzultációk keretében. További információkért lásd: <https://portal.cor.europa.eu/reghub/Pages/default.aspx>

¹¹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021_annual_work_programme_fit_for_future_platform_en.pdf

¹² https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_hu

¹³ SWD(2021) 117 final.

2.2. AZ EURÓPAI PARLAMENT¹⁴

2021-ben az Európai Parlament hivatalosan 227 beadványt kapott a nemzeti parlamentektől a (2.) jegyzőkönyv alapján, ebből 24 volt indokolt vélemény¹⁵, 203 pedig észrevétel (olyan beadvány, amely nem vet fel aggályokat a szubszidiaritással kapcsolatban). Összehasonlításképpen 2020-ban az Európai Parlament 134 beadványt kapott, amelyből 13 volt indokolt vélemény¹⁶.

2021-ben Nacho Sánchez Amor (S&D, Spanyolország), illetve Gilles Lebreton (ID, Franciaország) volt a Jogi Bizottság (JURI) szubszidiaritásért felelős állandó előadója az első, illetve a második félévben. Megbízatásuk ideje alatt a bizottság – amely az Európai Parlament eljárási szabályzatának VI. melléklete szerint kizárólagos hatáskörrel rendelkezik az uniós jogszabályok szubszidiaritás elvével való összhangjának biztosítása tekintetében – jelentést adott ki a Bizottság 2017–2019. évre vonatkozó, szubszidiaritásról és arányosságról szóló éves jelentéseiről¹⁷. Az előadója Mislav Kolakušić (független képviselő, Horvátország) volt. A bizottság emellett az uniós ügyekre szakosodott parlamenti bizottságokból álló konferencia (COSAC) parlamenti gyakorlatokról szóló 35.¹⁸ és 36. féléves jelentésének¹⁹ elkészítésében is közreműködött.

Az Európai Parlament Kutatószolgálat (EPRS) továbbra is segíti az Európai Parlamentet abban, hogy a szubszidiaritással és az arányossággal kapcsolatos szempontokat beépítse a munkájába, az alábbiak révén:

- szisztematikusan ellenőrzi a bizottsági hatásvizsgálatok szubszidiaritási és arányossági szempontjait, továbbá felhívja a figyelmet az ezekkel kapcsolatban – különösen a nemzeti parlamentek és a Régiók Bizottsága által – megfogalmazott aggályokra,
- biztosítja, hogy az Európai Parlament munkája teljes mértékben megfeleljen ezeknek az elveknek, például azáltal, hogy a Parlament hatásvizsgálatot végez a saját lényegi módosításaival kapcsolatban, elemzi az Európai Unió működéséről szóló szerződés 225. cikke alapján javasolt, új jogszabályra irányuló javaslatai hozzáadott értékét, valamint az uniós szintű fellépés elmaradásának költségét,
- hatásvizsgálatok készítése során ellenőrzi a szubszidiaritás és az arányosság szempontjait, középpontban az uniós hozzáadott értékkel.

2021-ben az EPRS a Bizottság hatásvizsgálatairól szóló 33 kiinduló értékelés mellett 2 helyettesítő hatásvizsgálatot²⁰, 7 utólagos európai végrehajtás-értékelési tanulmányt, 27

¹⁴ E jelentés 2.2. és 2.4. pontja az adott uniós intézmények és szervek észrevételei alapján készült.

¹⁵ Az Európai Parlament és a Bizottság (amely ugyanabban az időszakban 16 indokolt ellátott véleményt vett nyilvántartásba) eltérő módon értelmezi az indokolt vélemények számát. Az egyszerre több bizottsági javaslatra vonatkozó indokolt vélemény statisztikai célokból csak egy indokolt véleménynek számít, míg a sárga és narancssárga lapos eljárásban szükséges küszöbérték elérésének megállapításához egy ilyen indokolt vélemény minden egyes vizsgált bizottsági javaslat esetében egy-egy indokolt véleménynek számít. Ezzel szemben az Európai Parlament annyi indokolt véleménnyel számol, ahány érintett javaslat van.

¹⁶ A nemzeti parlamentek által az Európai Parlamenthez benyújtott valamennyi beadvány is elérhető az Európai Parlament nemzeti parlamenti dokumentumokat tartalmazó „Connect” adatbázisában a következő internetcímen: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>

¹⁷ Jelentés az európai uniós szabályozás célravezetőségéről, szubszidiaritásáról és arányosságáról – jelentés a jogalkotás minőségének javításáról a 2017., 2018. és 2019. év vonatkozásában (2020/2262(INI)),

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0191_HU.html

¹⁸ <https://parleu2021.parlamento.pt/ficheiros/12/35th%20Bi-annual%20Report%20of%20COSAC%20EN.pdf>

¹⁹ <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/082d29087d34505f017d5731c86503b7>

²⁰ Az e bekezdésben szereplő fogalmak meghatározása megtalálható az Unió terminológiai adatbázisában, az IATE-ban: <https://iate.europa.eu/home>. A helyettesítő hatásvizsgálat az Európai Parlament saját

végrehajtás-értékelést, 3 „végrehajtás a gyakorlatban” elemzést, 2 egyéb utólagos értékelést (köztük az új minőségi jogalkotási iránymutatásról szóló kiadványt) és 1 „minőségi jogalkotás a gyakorlatban” kiadványt készített, amelyben a Bizottság éves munkaprogramját elemzi. Az uniós hozzáadott értéket illetően 2 jelentés készült az európai szintű cselekvés hiányából fakadó költségekről, 12 értékelés az uniós hozzáadott értékről és 1 elemzés a meglévő uniós szakpolitikák hozzáadott értékéről.

2.3. A TANÁCS

Az Európai Unió Tanácsa (a továbbiakban: a Tanács) – illetékes munkacsoportjaival együtt – 2021-ben is figyelemmel kísérte a Tanács és az Európai Tanács által az előző években a szubszidiaritás és az arányosság elvére vonatkozóan elfogadott következtetések tényleges végrehajtását. E következtetések között voltak az egységes piaci program további megvalósításáról szóló európai tanácsi következtetések²¹, a versenyképességet és a fenntartható és inkluzív növekedést biztosító minőségi jogalkotásról szóló tanácsi következtetések²², valamint a szabályozói tesztkörnyezetekről és a kísérleti záradékokról mint a digitális kor gyökeres változtatást igénylő kihívásainak kezelését szolgáló innovációbarát, időtálló és reziliens szabályozási keret eszközeiről szóló tanácsi következtetések²³.

A Szerződés alapján fennálló kötelezettségei mellett a Tanács folyamatosan tájékoztatja a tagállamokat a Bizottság jogalkotási javaslataira vonatkozó nemzeti parlamenti véleményekről. 2021-ben a Tanács Főtitkársága a (2.) jegyzőkönyv keretében beérkezett 16 indokolt véleményt és a politikai párbeszéd keretében benyújtott 165 véleményt továbbított a küldöttségeknek²⁴.

2.4. A RÉGIÓK BIZOTTSÁGA

A Régiók Bizottságának szubszidiaritással kapcsolatos tevékenységeit 2021-ben a 2020–2025-ös hivatali időszakra vonatkozóan az előző évben meghatározott prioritások vezérelték²⁵. E prioritásokban a Régiók Bizottsága ismételten megfogalmazta, hogy továbbra is azon fog munkálkodni, hogy javítsa az uniós jogszabályok minőségét, jobban előre jelezze azok területi hatását és előmozdítsa az aktív szubszidiaritás elvét²⁶. Ezt az elhatározást a Régiók

hatásvizsgálata a Bizottság eredeti hatásvizsgálatában egyáltalán nem tárgyalt szempontokról, és a felelős bizottság(ok) kérésére az Európai Parlament Kutatószolgálatának Előzetes Hatásvizsgálatok Osztálya készíti el, vagy ad megbízást annak elkészítésére. 2021-ben az elektronikus adatvédelmi irányelvtől a gyermekek online szexuális bántalmazása elleni küzdelem céljából való ideiglenes eltérésre irányuló javaslatról

([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662598/EPRS_STU\(2021\)662598_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662598/EPRS_STU(2021)662598_EN.pdf)) és az új migrációs és menekültügyi paktumról ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694210/EPRS_STU\(2021\)694210_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694210/EPRS_STU(2021)694210_EN.pdf)) készített helyettesítő hatásvizsgálatot.

²¹ A 17/18. sz. európai tanácsi dokumentum II/2. és IV/15. pontja, a 13/20. sz. európai tanácsi dokumentum II/4. pontja, valamint a végrehajtást illetően az ST 11654/21. sz. tanácsi dokumentum.

²² Az ST 6232/20. sz. tanácsi dokumentum 2. és 12. pontja.

²³ Az ST 13026/1/20 REV 1. sz. tanácsi dokumentum 3. és 12. pontja.

²⁴ A Tanács Főtitkársága nem kap meg szisztematikusan minden véleményt a tagállamoktól, így a beérkezett vélemények száma intézményenként eltérő lehet. Lásd még a 15. lábjegyzetet.

²⁵ A Régiók Európai Bizottsága állásfoglalása – A Régiók Európai Bizottsága prioritásai a 2020–2025 közötti időszakra – A polgáraihoz falvain, városain és régióin keresztül közelebb álló Európa (HL C 324., 2020.10.1., 8. o.), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52020XR1392>

²⁶ A Bizottság megítélése szerint az „aktív szubszidiaritás” a nemzeti parlamentek, valamint a helyi és regionális hatóságok által a jogalkotást előkészítő szakaszban benyújtott észrevételek révén segíthet a Bizottságnak abban, hogy az adott többszintű kormányzási környezethez igazítsa a javaslatait. E munkamódszerről bővebben lásd a szubszidiaritással, az arányossággal és a „kevesebbet hatékonyabban”

Bizottságának 2021. évi uniós regionális és helyi barométerében²⁷ foglalt megállapítások is alátámasztották, amelyek kiemelték, hogy a helyi politikusok közel kétharmada úgy érzi, hogy a régióknak a városoknak és a falvaknak nincs elegendő befolyásuk az uniós politikai döntéshozatalra. E tekintetben a Régiók Bizottsága arra a következtetésre²⁸ jutott, hogy „Európa a Covid19-válságból a demokrácia és a környezet szempontjából is ellenállóbb kontinensként lábalhat ki azáltal, hogy hivatalosan elismeri és alkalmazza az aktív szubszidiaritást annak biztosítása érdekében, hogy az intézkedéseket olyan szinten hozzák meg, amely maximális hozzáadott értéket teremt a polgárok számára, valamint hogy összehangolt és hatékony döntéshozatali folyamatok álljanak rendelkezésre”.

A Régiók Bizottsága 2021-ben 59 véleményt és 9 állásfoglalást adott ki. Közülük 10 jogalkotási vélemény, 17 nem jogalkotási vélemény és 5 állásfoglalás tartalmazott külön utalást a szubszidiaritás és az arányosság elvének való megfelelésre, illetve konkrét ajánlásokat e megfelelés javítására. Közülük számos a 2021-ben a REGPEX-en keresztül benyújtott 30, szubszidiaritással és arányossággal kapcsolatos észrevételen alapult. A REGPEX a szubszidiaritás-ellenőrzési hálózat²⁹ alhálózata, amely elősegíti a jogalkotási hatáskörrel rendelkező regionális parlamentek és kormányzatok részvételét a jogalkotási folyamat kezdeti szakaszában (szubszidiaritási vizsgálat).

A szubszidiaritási irányítócsoporthat a Régiók Bizottsága szubszidiaritási szakértői csoportjának tanácsait követve öt kiemelt kezdeményezést határozott meg a 2021. évi szubszidiaritási munkaprogramban³⁰.

2021-ben a Régiók Bizottsága véleményeket fogadott el a szubszidiaritás tekintetében általa legérzékenyebbnek tartott két jogalkotási javaslatról: az új migrációs és menekültügyi paktumról³¹ és az Európai Unióban biztosítandó megfelelő minimálbékekről szóló irányelvre irányuló javaslatról³². A szubszidiaritás-ellenőrzési hálózatával folytatott egyeztetést követően a Régiók Bizottsága arra a következtetésre jutott, hogy a javaslatok megfelelnek a szubszidiaritás elvének.

2021 októberében, a Régiók és Városok Európai Hete³³ keretében a Régiók Bizottsága az Európai Unió Regionális Jogalkotói Közgyűléseinek Konferenciájával (CALRE)³⁴ közösen műhelytalálkozót szervezett a fenntartható helyreállítást és rezilienciaépítést szolgáló többszintű

megközelítéssel foglalkozó munkacsoport „aktív szubszidiaritásról” szóló jelentését a következő internetcímen: https://ec.europa.eu/info/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en

²⁷ <https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/barometer-fullreport%20web.pdf>

²⁸ Állásfoglalás – Az EU 2021. évi regionális és helyi barométere, <https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/COR-2021-03857-00-00-RES-TRA-HU.docx/content>

²⁹ A 2007 áprilisában indított szubszidiaritás-ellenőrzési hálózat azért jött létre, hogy megkönnyítse a helyi és regionális hatóságok, illetve az uniós szint közötti információcserét a Bizottság különféle dokumentumaival, valamint jogalkotási és politikai javaslataival kapcsolatban. 2021 végén 150 tagja volt, a REGPEX pedig 76 taggal rendelkezett. Lásd: <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmn/Pages/default.aspx>

³⁰ Az épületek energiahatékonyságáról szóló irányelv felülvizsgálata, a megújulóenergia-irányelvnek és az energiahatékonysági irányelvnek a 2030-ra vonatkozó éghajlat-politikai célkitűzések bevezetése céljából történő módosítása, az uniós piacon forgalomba hozott termékekhez kapcsolódó erdőirtás és erdőpusztulás kockázatának minimalizálására vonatkozó jogalkotási javaslat, valamint a transeurópai közlekedési hálózatról (TEN-T) szóló rendelet felülvizsgálata. Lásd: <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/Documents/Subsidiarity-Work-Programme/2021/COR-2021-00835-00-01-TCD-REF-EN.pdf>

³¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52020AR4843>

³² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52020AR5859>

³³ <https://cor.europa.eu/en/events/Pages/multi-level-governance-and-active-subsidiarity-for-sustainable-recovery-and-resilience.aspx>

³⁴ <https://www.calrenet.eu/>

kormányzásról és az aktív szubszidiaritásról. A műhelytalálkozó résztvevői következtetéseikben – amelyeket aztán a Régiók Bizottságának 2021. évi éves barométerről szóló állásfoglalása is tükrözött – megerősítették, hogy be kell vonni a helyi és regionális hatóságokat a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz és – konkrétabban – a nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervek értékelésébe és végrehajtásába, és sajnálatukat fejezték ki amiatt, hogy bevonásuk eddig korlátozottnak bizonyult.

2021. decemberi plenáris ülésén³⁵ a bizottság ismételten felszólított az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság között a jogalkotás minőségének javításáról létrejött intézményközi megállapodás módosítására az európai szabályozási folyamat többszintű jellegére tekintettel, a szubszidiaritással, az arányossággal és a „kevesebbet hatékonyabban” megközelítéssel foglalkozó munkacsoport által javasolt módon.

A Régiók Bizottsága emellett vállalta, hogy létrehozza a saját minőségi jogalkotási eszköztárát, egyetlen kormányzási keretbe gyűjtve valamennyi meglévő minőségi jogalkotási eszközt (szubszidiaritás-ellenőrzési hálózat, RegHub³⁶ és területi hatásvizsgálatok³⁷), hogy fokozza az egyes eszközök és szereplők közötti együttműködést, kapcsolatokat és szinergiákat, és szorosabbra fűzze a kapcsolatot a Bizottság minőségi jogalkotási eszköztárával (amely a területi hatások vizsgálatával kapcsolatos eszközt is tartalmaz³⁸) és az Európai Parlament Kutatószolgálatával kidolgozott eszközökkel.

A szélesebb körű szubszidiaritási programot illetően a Régiók Bizottsága az Európa jövőjéről szóló konferencia keretében helyezkedett el. Észrevételt fogalmazott meg arról, hogyan vonhatók be jobban a parlamentek, a régiók és a városok az európai szakpolitikák alakításába az „aktív szubszidiaritás” révén³⁹.

2.5. AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA

2021-ben a Bíróság nem hozott egyetlen jelentős ítéletet sem a szubszidiaritás és az arányosság elve tekintetében.

3. A SZUBSZIDIARITÁS-ELLENŐRZÉSI MECHANIZMUS NEMZETI PARLAMENTEK ÁLTALI ALKALMAZÁSA

A Bizottság 2021-ben **16 indokolt véleményt** kapott a nemzeti parlamentektől⁴⁰. Ez több, mint az azt megelőző két évben (2020-ban 9 indokolt vélemény érkezett, 2019-ben pedig egy sem),

³⁵ „A jogalkotás minőségének javítása: közös erővel a jobb jogszabályokért” című bizottsági közleményre válaszul született véleményben (<https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/COR-2021-04071-00-00-AC-TRA-HU.docx/content>) és az Európai Bizottság 2022. évi munkaprogramjáról szóló állásfoglalásban (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XR5507>).

³⁶ A RegHub (<https://cor.europa.eu/hu/our-work/Pages/network-of-regional-hubs.aspx>) a jövőállósági platformmal kapcsolatos tényeket gyűjti (lásd e jelentés 2.1. pontját). A Régiók Bizottsága három képviselővel rendelkezik a platform kormányzati csoportjában. 2021-ben azzal működtek közre platform munkájában, hogy témákat javasoltak az éves munkaprogramjához, részt vettek a platform véleményeinek kidolgozásában, és előadói feladatot láttak el az e-közbeszerzésről, a környezetvédelmi jelentéstételről (INSPIRE-irányelv) és a határon átnyúló egészségügyi ellátásra vonatkozó betegjogokról szóló uniós jogszabályok végrehajtásának értékeléséről szóló 15 véleményből 3 esetében.

³⁷ <https://cor.europa.eu/hu/our-work/Pages/Territorial-Impact-Assessment.aspx>

³⁸ Lásd a 34. eszközt a következő internetcímen: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf

³⁹ <https://futureu.europa.eu/processes/Democracy/f/6/proposals/114517>

⁴⁰ Ez a szám a (2.) jegyzőkönyv alapján a parlamenti kamaráktól összesen beérkezett vélemények számára utal. A Bizottsághoz érkezett indokolt véleményekkel érintett bizottsági dokumentumok felsorolásáért lásd

ugyanakkor kevesebb, mint a korábbi években (2016–2018), az abszolút számokat⁴¹ tekintve és a nemzeti parlamentek által küldött vélemények teljes számához viszonyítva⁴² egyaránt (lásd még a 4. szakaszban „A vélemények típusai” című ábrát).

A 2021-ben kapott 16 indokolt véleményből **9 az „Írány az 55 %!” intézkedéscsomaghoz, 3 az európai egészségügyi unióra irányuló intézkedéscsomaghoz, 2 a migrációs és menekültügyi paktumhoz,** míg **1-1 az Európai Unióban biztosítandó megfelelő minimálbérekéről** szóló irányelvre irányuló javaslatához és a **héaírányelvnek** az említett irányelv egyes rendelkezéseiben használt kifejezések jelentésének meghatározására vonatkozó végrehajtási hatáskörök Bizottságra ruházása tekintetében történő módosítására irányuló javaslatához kapcsolódott.

A Bizottság által 2021. július 14-én elfogadott **„Írány az 55 %!” intézkedéscsomagban** foglalt javaslatokhoz 9 indokolt vélemény 4 nemzeti parlamenttől⁴³ érkezett, és 13 javaslattal foglalkozott. Többségük az intézkedéscsomag tagállamok közötti szolidaritást érintő részéhez kapcsolódott, és a bennük leggyakrabban felvetett aggályok közé tartozott, hogy a hatások vizsgálata nem kielégítő, és nincs bizonyíték az európai fellépés hozzáadott értékére. Azonban egyetlen egyedi javaslatához sem érkezett háromnál több indokolt vélemény, így egyik sem érte el azt a küszöbértéket, amelynél a Bizottságnak összesített választ kell adnia⁴⁴, vagy a Bizottságnak „sárga lapos”⁴⁵ eljárás keretében indokolnia kellene a javaslata fenntartását, módosítását vagy visszavonását.

Az ír parlament (*Oireachtas*) két indokolt véleményt küldött ehhez az intézkedéscsomaghoz, mindegyik hat javaslatot érint. Az elsőben⁴⁶ előadta, hogy a javaslatok azért nem felelnek meg a szubszidiaritás elvének, mivel a Bizottság nem teljesítette megfelelően az eljárási követelményeket arra vonatkozóan, hogy elegendő mennyiségi és minőségi mutatót tartalmazó, részletes kimutatást bocsásson rendelkezésre, amely alapján a nemzeti parlamentek maradéktalanul megvizsgálhatják az ilyen jellegű, az egész EU-ra kiterjedő javaslatok összes következményét. A másodikban⁴⁷ az intézkedéscsomag egyéb elemeit illetően az volt az *Oireachtas* fő aggálya, hogy nem nyert megfelelően megállapítást, hogy a javaslatok szükségesek és nagyobb előnyökkel járnak, mint a tagállami szintű intézkedések, következésképpen ezek a javaslatok nem arányosak és a szubszidiaritás elvének sem felelnek meg. Emellett a közúti közlekedési ágazatra és az építőiparra vonatkozó új, különálló kibocsátáskereskedelmi rendszerre irányuló javaslattal és a bevételek Szociális Klímaalapon keresztüli elosztásával kapcsolatosan is konkrét aggályokat fogalmazott meg, amelyekkel az alábbiakban a vonatkozó bekezdések foglalkoznak részletesebben.

A Bizottság válaszaiban tisztázta, miért szükségesek és járnak nagyobb előnyökkel e javaslatok, továbbá kifejtette, hogy mindegyik a 2030-ra vonatkozó éghajlat-politikai céltervről szóló

még a 15. lábjegyzetet és az 1. mellékletet.

⁴¹ 2018: 37 indokolt vélemény; 2017: 52 indokolt vélemény; 2016: 65 indokolt vélemény.

⁴² 2021: 4,4 % (16/360); 2020: 3,5 % (9/255); 2019: nem volt; 2018: 6,5 % (37/569); 2017: 9 % (52/576); 2016: 10,5 % (65/620).

⁴³ A cseh szenátus (*Senát*), az ír parlament (*Oireachtas*), a svéd parlament (*Riksdag*) és a francia szenátus (*Sénat*).

⁴⁴ A Bizottság kötelezettséget vállalt arra, hogy összesített választ ad, ha valamely javaslatra jelentős számú indokolt vélemény érkezik (tehát legalább 4 indokolt vélemény, amely legalább 7 szavazatnak felel meg), de a szavazatok száma nem érte el a „sárga lapos” eljárás elindításához szükséges küszöbértéket.

⁴⁵ Az indokolt vélemények akkor érik el „sárga lapos” eljárás küszöbértékét, ha a nemzeti parlamentek összes szavazatának legalább egyharmadát (54-ből 18-at) tesznek ki. Minden nemzeti parlament két szavazattal rendelkezik, kétkamarás rendszer esetén mindegyik kamara egy szavazattal bír.

⁴⁶ A COM(2021) 552 final, COM(2021) 556 final, COM(2021) 559 final, COM(2021) 561 final, COM(2021) 562 final és COM(2021) 567 final javaslatra vonatkozóan.

⁴⁷ A COM(2021) 551 final, COM(2021) 554 final, COM(2021) 555 final, COM(2021) 557 final, COM(2021) 558 final és COM(2021) 568 final javaslatra vonatkozóan.

bizottsági közleményen⁴⁸ alapul, amelyet az Unió 2030-ra elérendő kötelező célkitűzésének felelős módon legalább 55 %-os nettó kibocsátáscsökkentésre történő növelésére irányuló átfogó terv alátámasztására végzett kimerítő hatásvizsgálat kísért. Az indokolt véleménnyel érintett valamennyi javaslatot külön hatásvizsgálat kísérte. A Bizottság emellett kiemelte, hogy megkísérelte összegezni a különböző szakpolitikai javaslatok hatásait olyan tagállami forgatókönyv vizsgálatában, amellyel igyekezett megragadni e javaslatok együttes hatását (a „MIX” forgatókönyv). Mindezek az információk nyilvánosan hozzáférhetők az interneten⁴⁹.

A **Szociális Klímaalapot**⁵⁰ illetően a svéd parlament (*Riksdag*) megkérdőjelezte az intézkedés éghajlati előnyét, mivel a közvetlen jövedelemtámogatás nem eredményez szükségszerűen kibocsátáscsökkenést, és nem feltétlenül járul hozzá a közös célkitűzések eléréséhez. A háztartások nemzeti szintű jövedelemtámogatásának az uniós költségvetéssel való közvetlen összekapcsolását is bírálta. Válaszában a Bizottság kifejtette, hogy a Szociális Klímaalapra vonatkozó javaslat az új kibocsátáskereskedelmi rendszer által a tagállamokon belül és a tagállamok között esetlegesen előidézett egyenlőtlen társadalmi hatás kezelésére irányul. A Klímaalap céljait beruházások támogatásával és ideiglenes jövedelemtámogatással kell elérni. Azonban a polgárok nem részesülnének kifizetésben közvetlenül az uniós költségvetésből. A tagállamok kapnának támogatást az uniós költségvetésből, majd nemzeti költségvetésükből fizetnének ideiglenes, közvetlen jövedelemtámogatást, az erre szolgáló programokat pedig a nemzeti hatóságok hoznák létre és kezelnék a nemzeti jogszabályokkal és előírásokkal összhangban.

Az ír parlament (*Oireachtas*) megkérdőjelezte a Szociális Klímaalapból a tagállamok részére allokált pénzüsszegek kiszámításához a Bizottság által alkalmazott módszert, mivel nem álltak rendelkezésre ezzel kapcsolatos nemzeti adatok. A Bizottság válaszában kifejtette, hogy az allokációs módszer figyelembe veszi az egyes tagállamok egyedi szükségleteit. A Klímaalap működése azt is biztosítaná, hogy a tagállamok intézkedéseket hozhassanak az uniós szintű éghajlat-politikai fellépés kiegészítésére. Ők vannak a legjobb helyzetben ahhoz, hogy kidolgozzák és kiválasszák a nemzeti sajátosságokat tükröző intézkedéseket.

A cseh szenátus (*Senát*) megítélése szerint az **energiaadó-irányelv**⁵¹ átdolgozására irányuló javaslat több szempontból is sérti a tagállamok adóztatási jogkörét a következők szerint: i. nem teszi lehetővé, hogy a tagállamok eltérő adókulcsot állapítsanak meg az egyazon kategóriába tartozó energiatermékekre vonatkozóan; ii. az adómértékek automatikus indexálásának mechanizmusa sérti a tagállamok adóztatási jogkörét, mivel kizárja észszerű adópolitika alkalmazását, különösen magas infláció esetén; iii. a minimum-adómértékek lényegi elemnek minősülnek, ezért csak jogalkotási aktussal módosíthatók, a Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktusával nem; valamint iv. az adókedvezményben részesíthető, kiszolgáltatott helyzetben lévő háztartások fogalmának meghatározása nem kellően rugalmas, és jelentősen korlátozza a tagállamok lehetőségeit az irányelv társadalmi hatásainak kezelése terén.

A Bizottság válaszában előadta, hogy a javaslat változatlanul biztosítja a rugalmasságot a tagállamok számára, hogy a sajátos körülményeikhez és igényeikhez igazodó nemzeti jogszabályokat fogadjanak el. A javasolt adószerkezet kategóriákba csoportosítaná és környezeti teljesítményük alapján rangsorolná az energiatermékeket és a villamos energiát, és a hasonló jellemzőkkel rendelkező termékcsoportok a (például a fosszilis tüzelőanyagok) azonos adóügyi megítélés alá tartoznának. A tagállamok ugyanakkor saját mérlegelési jogkörükben szabadon állapíthatnák meg az adómértékeket a minimumok felett, amennyiben betartják az említett

⁴⁸ COM(2020) 562 final.

⁴⁹ https://energy.ec.europa.eu/data-and-analysis/energy-modelling_en

⁵⁰ COM(2021) 568 final.

⁵¹ COM(2021) 563 final.

rangsor. Az Eurostattól származó harmonizált indexen alapuló, javasolt indexálási mechanizmussal megőrizhető lenne a minimum-adó mérték relevanciája és mindenkor reálértéke. Végezetül a kiszolgáltatott helyzetben lévő háztartásoknak nyújtott esetleges adómentesség harmonizált kritériumhoz kapcsolódna, de e kritérium alkalmazása a tagállami helyzethez igazodna.

Az uniós **kibocsátáskereskedelmi rendszerről** szóló irányelv⁵² felülvizsgálatáról szóló indokolt véleménye szerint a cseh szenátus (*Senát*) úgy véli, hogy a Bizottság jogalkotási javaslatait kísérő hatásvizsgálat és -elemzés nem tért ki a hatások országonkénti elemzésére. Állítása szerint a Bizottság nem vette kellőképpen figyelembe a közúti közlekedési ágazatra és az építőiparra vonatkozó kibocsátáskereskedelem alacsony vásárlóerejű tagállamokban történő bevezetésének kedvezőtlen társadalmi és gazdasági hatásait, különös tekintettel a spekulatív kereskedelem megakadályozására szolgáló mechanizmusok hiányára.

A Bizottság válaszában kifejtette, hogy a különböző szakpolitikai javaslatokat egyesítő szakpolitikai forgatókönyv nyilvánosan hozzáférhető országszintű adatokon alapul. A Bizottság a nemzeti szintű szakpolitikákat kiegészítéseként szén-dioxid-ár bevezetésére is javaslatot tett, ugyanis az előző években kiderült, hogy a közúti közlekedési ágazaton és az építőiparon belüli kibocsátáscsökkentésre irányuló jelenlegi európai és nemzeti szakpolitikák nem hoztak kielégítő eredményeket az 55 %-os kibocsátáscsökkentési célkitűzés 2030-ig történő eléréséhez. Ha az épületekből és a közúti közlekedésből származó üvegházhatásúgáz-kibocsátásra vonatkozó szén-dioxid-árzás egyenlőtlen társadalmi hatást váltana ki a tagállamokon belül és a tagállamok között, a Szociális Klímaalap kezelné ezeket a kiszolgáltatott helyzetben lévő személyekre és háztartásokra gyakorolt hatásokat.

Az ír parlament (*Oireachtas*) előadta, hogy a javasolt kibocsátáskereskedelmi rendszer valószínűleg nem termelne a nemzeti szén-dioxid-adóhoz hasonló mértékű bevételt, ezért befolyásolná, hogy Írország képes-e éghajlat-politikai intézkedéseket végrehajtani az üvegházhatásúgáz-kibocsátás csökkentése és nemzeti klímasemlegességi célkitűzésének elérése érdekében. A tagállami fellépés eredményesebb lenne az uniós fellépésnél. A Bizottság válaszában előadta, hogy az új kibocsátáskereskedelmi rendszer nem akadályozná meg a tagállamokat abban, hogy saját mérlegelési jogkörükben, adóztatás útján ambiciózusabb nemzeti szén-dioxid-árzási politikát hajtsanak végre.

Az **alternatív üzemanyagok infrastruktúrájáról szóló rendeletre** irányuló javaslatot⁵³ illetően a cseh szenátus (*Senát*) megítélése szerint a Bizottság nem bizonyította, hogy a nehézgépjárműveket kiszolgáló infrastruktúrára vonatkozóan javasolt kötelező célkitűzések reálisan elérhetők úgy, hogy észszerű költségek merüljenek fel a tagállamoknál, így azt sem bizonyította, hogy az uniós szinten választott megközelítés valódi hozzáadott értékkel jár. A Bizottság válaszában kifejtette, hogy a kötelező célkitűzések csak az európai autópálya-törzshálózatra (a TEN-T hálózatra) vonatkoznának, ahol a megfelelő infrastruktúra kialakításához uniós szintű fellépésre lenne szükség, tekintettel a TEN-T hálózat transznacionális jellegére és európai léptékű jelentőségére. Míg a rendeletjavaslat a tagállamok mérlegelési jogkörébe utalta a célkitűzések elérésére szolgáló eszközök meghatározását, addig a tagállamok kilátásba helyezték, hogy a társfinanszírozáshoz igénybe lehetne venni a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz által biztosított forrásokat.

Az „Irány az 55 %!” intézkedéscsomag energetikai részét – vagyis a **megújulóenergia-irányelv**⁵⁴ és az **energiahatékonysági irányelv**⁵⁵ irányuló javaslatot – illetően két indokolt

⁵² COM(2021) 551 final.

⁵³ COM(2021) 559 final.

⁵⁴ COM(2021) 557 final.

⁵⁵ COM(2021) 558 final.

vélemény érkezett a Bizottsághoz: az egyik a svéd parlamenttől (*Riksdag*) az első javaslatról, a másik pedig a cseh szenátustól *Senát* mindkét javaslatról. A *Riksdag* bírálta a rendelet részletességét, a *Senát* pedig úgy vélte, hogy a Bizottság nem vette figyelembe a tagállamokban fennálló sajátos helyzetet. E javaslatok a *Riksdag* és a *Senát* szerint is kizárnának költségtakarékosabb és hatékonyabb megoldásokat. Ezenkívül a *Senát* a célkitűzések tartalmát is megkérdőjelezte, különösen a hőszolgáltatási ágazat tekintetében, például a távfűtést⁵⁶ illetően. A megújuló energiaforrásokkal kapcsolatosan a *Senát* hangsúlyozta, hogy Csehország földrajzi elhelyezkedésére és az országban a megújuló energiaforrások hasznosítása terén rendelkezésre álló korlátozott lehetőségekre figyelemmel az atomenergiát – és átmeneti időszakra a földgázt – is fenntarthatónak kellene minősíteni az uniós taxonómiában.

A Bizottság előadta, hogy az uniós fellépés az Európai Unió működéséről szóló szerződés 191. cikkével összhangban indokolt, mivel uniós szintű összehangolással fokozható az energiabiztonság, és nagyobb környezeti és éghajlati előnyök érhetők el. A kiemelt uniós energiahatékonysági célkitűzés eléréséhez hatékony jogszabályi keretre, valamint összehangolt és harmonizált megközelítésre van szükség uniós szinten. A tagállamok továbbra is ugyanolyan rugalmasan, nemzeti körülményeik és sajátosságaik figyelembevételével választhatnák meg szakpolitikai intézkedéseik kombinációját, az ágazatokat és az előírt energiamegtakarítás elérésére irányuló egyedi intézkedéseket. A primer- és a végsőenergia-fogyasztásra vonatkozó kötelező 9 %-os uniós csökkentési célkitűzésre az üvegházhatásúgáz-kibocsátás 55 %-os csökkenésére irányuló jogalkotási csomag keretében volt szükség.

A földhasználat, a földhasználat-változtatáshoz és az erdőgazdálkodáshoz (LULUCF) kapcsolódó üvegházhatásúgáz-kibocsátásról és -elnyelésről szóló rendelet módosítására irányuló javaslattal⁵⁷ kapcsolatosan a francia szenátus (*Sénat*) fogalmazott meg aggályokat, ugyanakkor elismerte, hogy az EU által 2050-ig elérendő klímasemlegességi célkitűzés megállapítása uniós hozzáadott értékkel jár. Megítélése szerint nem felel meg a szubszidiaritás és az arányosság elvének, ha a Bizottság felhatalmazást kap arra, hogy a 2026–2029-es időszakban akár korlátlan hatályú végrehajtási jogi aktusokat fogadjon el, amelyekkel a mezőgazdasági tevékenységekre vonatkozóan kötelező CO₂-kibocsátási értékeket ír elő mindegyik tagállam számára. Ezenkívül előadta, hogy a 2026–2030-as időszakra vonatkozó tagállami célkitűzések megállapításához kapcsolódó irányítási intézkedések nem határozták meg kielégítően az ellenőrzési eljárásokat a nemzeti parlamentek számára.

Válaszában a Bizottság kifejtette, hogy a 2030-ra vonatkozó célkitűzést a földhasználati ágazat 2035-re történő klímasemlegessé tételének üteméhez igazította, és a tagállamok közötti eloszlásra a következő két tényező alapján tett javaslatot: i. mindegyik tagállam fenntartja a közelmúltbeli elnyelési és bejelentett kibocsátási szintjét (vagyis a 2016–2018-as időszak átlagát), ami a megfelel a közös kötelezettségvállalási rendelet alapján alkalmazott kiindulási szintnek; és ii. a 2030-as uniós célkitűzés eléréséhez megszüntetendő különbséget mindegyik tagállamban a gazdálkodás alatt álló földterület méretével arányosan kell elosztani. A Bizottság egyértelművé tette, hogy a javaslat nem lépi túl a célkitűzéseinek eléréséhez szükséges mértéket. Az irányítást illetően a Bizottság előadta, hogy a 2026–2030-as időszakban a földhasználati, a földhasználat-megváltoztatási és az erdőgazdálkodási ágazatra vonatkozóan az éves nemzeti célkitűzésekre való átállással a közös kötelezettségvállalásról szóló (EU) 2018/842 rendelet szerinti megfelelési keretben irányadó elvekhez hasonló elvek érvényesülnének. A tagállamokat felkérést kapnának, hogy nyújtsanak be nemzeti tervet, amelyben részletesen kifejtik, hogyan járulnak hozzá a 2035-ös célkitűzés eléréséhez. Végezetül a Bizottság végrehajtási hatáskörének

⁵⁶ A távfűtés gőz, meleg víz vagy hűtött folyadékok formájában egy központi vagy decentralizált termelési egységből hálózaton keresztül több, adott körzetben található épület vagy telephely számára szolgáltatott hőenergia. Lásd az (EU) 2018/2001 irányelv 2. cikkének 19. pontját.

⁵⁷ COM(2021) 554 final.

gyakorlása során jelezte, hogy munkáját az éghajlatváltozási bizottság segítette, amelyben valamennyi tagállam képviselteti magát.

A francia szenátus (*Sénat*) indokolt véleményeket adott ki az **európai egészségügyi unióra irányuló intézkedéscsomagban** foglalt mindhárom javaslatról. Bírálta az általa a nemzeti hatáskörbe való beavatkozásnak tartott rendelkezéseket az **Európai Gyógyszerügynökség által betöltött szerep megerősítéséről** szóló rendeletre irányuló javaslatban⁵⁸. A *Sénat* megítélése szerint az a Bizottságnak biztosítandó jog, hogy minden szükséges intézkedést megtegyen az egészségügyi szükséghelyzetben nélkülözhetetlen gyógyszerek és orvostechnikai eszközök esetleges és tényleges hiányából eredő hatások csökkentése érdekében, az Európai Unió működéséről szóló szerződés 168. cikkének (7) bekezdése alapján sérti az egészségügyi és orvosi ellátási szolgáltatások nyújtására vonatkozó tagállami hatáskört. Az **Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ**ról szóló rendeletre irányuló javaslatban⁵⁹ a *Sénat* bírálta a határokon át terjedő súlyos egészségügyi veszélyekre vonatkozó nemzeti felkészültségi és válaszingykedési tervek közötti interoperabilitáshoz állítólag szükséges uniósz jogszabály- és előírás-harmonizációt, arra hivatkozva, hogy ez ellentétes a Szerződésekkel, a hatásvizsgálat alapján pedig megkérdőjelezte, hogy a Központ jogosult lesz-e értékeléseket és ellenőrzéseket végezni. A **határokon át terjedő súlyos egészségügyi veszélyekről** szóló rendeletre irányuló javaslattal⁶⁰ kapcsolatosan a *Sénat* bírálta a végrehajtási jogi aktusok alkalmazását, az uniósz integrált politikai válságelhárítási mechanizmussal való összehangolást illetően pedig hatásköri összeütközésre és bizonytalanságokra hívta fel a figyelmet.

A Bizottság válaszában szembehelyezkedett azzal az állásponttal, hogy az Európai Gyógyszerügynökségről szóló rendeletre irányuló javaslat az Európai Unió működéséről szóló szerződés 168. cikkének (7) bekezdése alapján sérti a tagállamok hatáskörét, mivel a Covid19-válsághoz hasonló nagyságrendű népegészségügyi szükséghelyzetek következményei valamennyi tagállamot érintik, és egyik tagállam sem képes önállóan megfelelő válaszingykedéseket végrehajtani. Az esetleges hiányok uniósz szinten összehangolt nyomon követése révén a tagállamok jobban felkészülhetnének a kereslet hirtelen megnövekedésére, elkerülhetnék az egységes piacon belüli kiviteli korlátozásokat, megelőzhetnék a túlzott és aránytalan tartalékok felhalmozódását, és hatékonyabban oszthatnák el az erőforrásokat nemzeti és európai szinten egyaránt. Egyik javaslat sem teszi szükségessé a nemzeti felkészültségi tervek, jogszabályok vagy előírások harmonizációját. A végrehajtási intézkedések mindössze eljárásokhoz kapcsolódnak, és nem ruháznák fel az Egészségügyi Biztonsági Bizottságot további hatáskörrel, ahogy az Egészségügyi Biztonsági Bizottság véleményeit sem tennék kötelezővé.

2020-hoz hasonlóan 2021-ben is érkeztek indokolt vélemények az új **migrációs és menekültügyi paktummal**⁶¹ kapcsolatosan: a szlovák nemzeti tanácstól (*Národná rada*) a menekültügy és a migráció kezeléséről szóló javaslathoz⁶², az olasz szenátustól (*Senato della Repubblica*) pedig az intézkedéscsomagot alkotó öt jogalkotási javaslathoz⁶³. A *Národná Rada* megítélése sérült a szubszidiaritás elve, mivel a javaslat nem jelölte meg az elosztási kulcsnak, valamint az Európai Menekültügyi Ügynökség és az Európai Határ- és Parti Őrség hatáskörének jogalapját. Emellett megkérdőjelezte a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok alkalmazását, és előadta, hogy az egyes tagállamok a nemzeti menekültügyi jogszabályaik

⁵⁸ COM(2020) 725 final.

⁵⁹ COM(2020) 726 final.

⁶⁰ COM(2020) 727 final.

⁶¹ COM(2020) 609 final, COM(2020) 610 final, COM(2020) 611 final, COM(2020) 612 final, COM(2020) 613 final, COM(2020) 614 final, C(2020) 6467 final, C(2020) 6468 final, C(2020) 6469 final, C(2020) 6470 final és COM(2020) 758 final.

⁶² COM(2020) 610 final.

⁶³ COM(2020) 610 final, COM(2020) 611 final, COM(2020) 612 final, COM(2020) 613 final és COM(2020) 614 final.

alapján, saját hatáskörben döntenek a beutazás engedélyezéséről. A *Senato della Repubblica* úgy vélte, hogy azért sérült a szubszidiaritás elve, mert a javaslatok nyilvánvaló aszimmetriát mutattak a kötelezettségek és a szolidaritás között, és nem kínálnak megoldást a fennálló problémákra, tehát az uniós szintű fellépés nem jár hozzáadott értékkel. Az arányosságot illetően a *Senato* azt állította, hogy a „beutazás előtti” rendszernél fennáll a kockázata annak, hogy túlzott mértékben befolyásolja a nemzeti jogrendszert és bírói jogvédelmet a beutazás szerinti országban, a küszöbérték, amely alatt életbe kell léptetni a határon folytatott eljárást, azt eredményezi, hogy a tengeren érkező migránsok szinte kivétel nélkül a határon folytatott eljárás hatálya alá tartoznak az áthelyezési eljárások helyett, és a visszaküldési szponzorálási mechanizmusról szóló rendelet növeli a költségeket és a bürokráciát a beutazás szerinti tagállam számára.

Válaszaiban a Bizottság kifejtette, hogy az elosztási kulcs nem új elem, az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége és az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex) pedig csak megkönnyítené a végrehajtási jogi aktus operatív szempontjainak alkalmazását. A felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat illetően a Bizottság kiemelte, hogy e rendelkezések a Dublin III. rendeleten alapulnak, és nem módosítják a jelenleg hatályos szabályokat. Megjegyezte továbbá, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 78. cikkének (3) bekezdése külön lehetőséget biztosít a Tanácsnak arra, hogy a harmadik országokból érkező állampolgárok számának hirtelen megnövekedése következtében kialakuló szükséghelyzetben eljárjon. A szponzoráló tagállam csak a kedvezményezett tagállamok területéről való visszaküldés sikertelensége esetén kap felkérést arra, hogy szállítsa át az irreguláris migránst a területére a visszaküldést célzó további erőfeszítések megtétele érdekében.

A Bizottság megítélése szerint a paktum megfelelő egyensúlyt teremt a felelősség és a szolidaritás között, mivel több kivétel is rendelkezésre áll, így biztosított a határon folytatott eljárás rugalmassága azok az esetek, amikor az eljárás kötelezően alkalmazandó. A beutazás szerinti első országhoz kapcsolódó felelősségi kritériumot a többi felelősségi kritériummal együtt kell vizsgálni. A paktum szolidaritási mechanizmusának további célja, hogy csökkentse az érkezőket nagy számban fogadó tagállamokban tartózkodók számát, és támogatást nyújtson a kapacitásépítéshez, műveletek kialakításához és intézkedések hozatalához a külkapcsolatok terén, ahol ezúton befolyásolhatók a bizonyos tagállamokba irányuló migrációs áramlások. A visszaküldési szponzorálás nem növelné a kedvezményezett tagállamok költségeit.

Az **Európai Unióban biztosítandó megfelelő minimálbérek**ről szóló irányelvre irányuló, 2020. október 28-án elfogadott javaslatot⁶⁴ illetően a máltai képviselőház (*Kamra tad-Deputati*) a 2020-ban küldött két indokolt vélemény mellé egy harmadikat is küldött a Bizottságnak⁶⁵.

A *Kamra tad-Deputati* megkérdőjelezte a jogalap megválasztását. A szubszidiaritást illetően úgy vélekedett, hogy a javaslat célkitűzéseit a bérmegállapításban fennálló különbségekre tekintettel tagállami intézkedés útján lehetnek eredményesen elérni. A javaslat viszont kedvezőtlen hatásokat gyakorolhat, például megnehezítheti a kollektív tárgyalást, és növelheti a munkahelyi konfliktusok kockázatát bizonyos ágazatokban.

A Bizottság kifejtette, hogy a tagállamok többségében problémát jelent a minimálbérek nem megfelelő mértéke, illetve hatálya, a nemzeti szintű fellépés pedig nem bizonyult elégségesnek e probléma kezelésére. Kiemelte, hogy jelentős különbségek vannak a minimálbérek nyújtotta megfelelő védelemhez jutásról szóló előírásokban, ezek az eltérések pedig uniós szinten kezelhetők a leghatékonyabban. Azoknak a tagállamoknak, ahol a kollektív tárgyalások általi lefedettség 70 % alatt van, előfeltételi keretet kell biztosítaniuk, és cselekvési tervet kell

⁶⁴ COM(2020) 682 final.

⁶⁵ További tudnivalókért lásd a 2020. évi jelentés 3. szakaszát.

készíteniük a kollektív tárgyalás előmozdítása érdekében, de ettől eltekintve a keret és a cselekvési terv kialakítása teljes mértékben az egyes országok hatáskörébe tartozik.

A héairányelvnek az említett irányelv egyes rendelkezéseiben használt kifejezések jelentésének meghatározására vonatkozó végrehajtási hatáskörök Bizottságra ruházása tekintetében történő módosítására irányuló javaslatához kapcsolódóan a svéd parlament (*Riksdag*) indokolt véleményében megerősítette az adózásra vonatkozó egyhangúsági követelmény fontosságát, és úgy ítélte meg, hogy a Bizottság által javasolt döntéshozatali eljárás a hatáskör nemzeti szintről az uniós szintre emelésével járna a nemzeti szuverenitás szempontjából központi jelentőségű területen, ezzel túllépve a javaslatban foglalt célkitűzések eléréséhez szükséges mértéket.

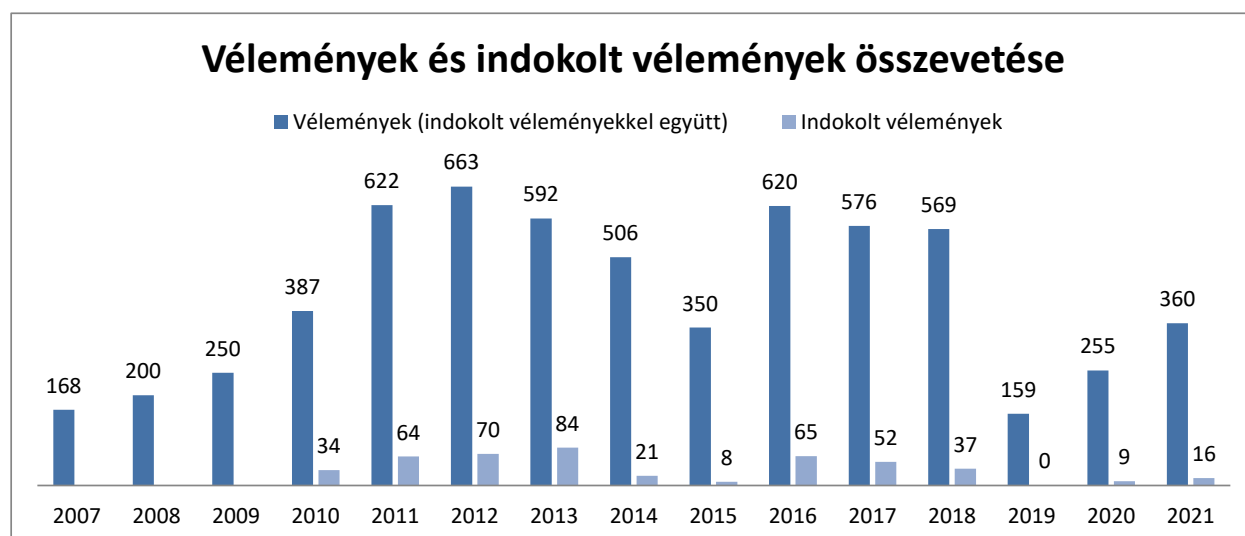
A Bizottság válaszában előadta, hogy a héairányelvben található fogalmak nem harmonizált módon történő tagállami alkalmazása akadályozza a belső piac zökkenőmentes működését, és valószínűleg kettős adóztatáshoz vagy az adózás elmaradásához vezet, a tagállamoknak pedig nem áll módjukban önállóan kezelni ezeket a problémákat. A javaslat értelmében a Bizottság kizárólag azokkal a héairányelv rendelkezéseit végrehajtó szabályokkal kapcsolatosan fogad el végrehajtási jogi aktusokat, amelyek esetében az uniós héajogszabályokban szereplő fogalmak egységes alkalmazására van szükség. A minősített többségi szavazás és a bizottsági eljárások a közvetett adózással összefüggésben már használatban vannak, a bizottsági eljárásrend pedig az uniós jogban régóta bevett megközelítés a közös álláspont és gyakorlat kialakulásának előmozdítására.

4. A NEMZETI PARLAMENTEKSEL ÍRÁSBAN FOLYTATOTT POLITIKAI PÁRBESZÉD

A Bizottság nemzeti parlamentekkel fenntartott kapcsolatai a Szerződések (2.) jegyzőkönyvében rögzített szubszidiaritás-ellenőrzési mechanizmuson túlmenően különféle további tevékenységekre is kiterjedtek, amelyek közül kiemelkedik a 2006 óta zajló politikai párbeszéd. Ennek keretében írásbeli egyeztetés folyik minden olyan bizottsági kezdeményezésről, amelyhez a nemzeti parlamentek véleményt vagy észrevételt kívánnak fűzni. Emellett szóbeli politikai párbeszéd is zajlik, amelyet a lenti 5. szakasz ismertet részletesebben.

Általános észrevételek

2021-ben a nemzeti parlamentek 360 véleményt küldtek a Bizottságnak. A vélemények száma tehát számottevő növekedést mutat az előző két évhez képest (2020-ban 255, 2019-ben pedig 159), de még mindig kevesebb, mint az előző Bizottság hivatali idejének közepén (2018-ban 569, 2017-ben 576, 2016-ban pedig 620).



A nemzeti parlamentek véleményeinek típusai



A 360 véleményből 199 (55,3 %) – a 16 indokolt véleményt (4,4 %) is beleértve – olyan bizottsági jogalkotási javaslatokat érintett, amelyek a szubszidiaritás-ellenőrzési mechanizmus hatálya alá tartoznak⁶⁶. Ez a szám és százalékos arány jóval nagyobb, mint az előző két évben, ami valószínűleg annak tudható be, hogy a Bizottság több jogalkotási javaslatot terjesztett elő.

A fennmaradó 161 vélemény (44,7 %) nem jogalkotási kezdeményezésekre, például közleményekre vonatkozott, vagy olyan saját kezdeményezésű vélemény volt, amely nem kapcsolódott közvetlenül bizottsági kezdeményezéshez. E vélemények számában tehát nem történt érdemi változás (2020-ban 156 volt), ami jelzi, hogy a nemzeti parlamentek továbbra is értékes, előreutató politikai véleményeket fogalmaznak meg a Bizottság számára.

A Bizottság a nemzeti parlamentek vagy kamarák felvetéseit mindig az illetékes bizottsági szolgálatok és biztosok, valamint – jogalkotási javaslatok esetében – a társjogalkotókkal folytatott tárgyalásokon részt vevő bizottsági képviselők figyelmébe ajánlja.

Részvétel és az érintett kérdések köre

A Bizottságnak küldött vélemények számát tekintve az előző évekhez hasonlóan jelentős eltérések mutatkoznak a nemzeti parlamentek között. A 10 legaktívabb kamara 285 véleményt adott ki. Ez az összes vélemény 79 %-a, és összhangban van az elmúlt évek átlagával⁶⁷. Csökkent azoknak a nemzeti parlamenteknek és kamaráknak a száma, amelyek nem adtak ki véleményt⁶⁸: a 39-ből csak 8 ilyen kamara volt⁶⁹, tehát 5 tagállam⁷⁰ – vagyis az összes tagállam kevesebb mint egyötöde – nem folytatott írásbeli politikai párbeszédet 2021-ben. Ez azt mutatja, hogy a nemzeti parlamentek egyre nagyobb érdeklődést mutatnak szubszidiaritás-ellenőrzésben és a politikai párbeszédben való részvétel iránt.

⁶⁶ A szubszidiaritás-ellenőrzési mechanizmusról és a politikai párbeszédéről bővebb felvilágosítás a következő internetcímen érhető el: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relation-national-parliaments_hu Az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó szakpolitikákhoz kapcsolódó jogalkotási javaslatok esetében a nemzeti parlamentek nem végeznek szubszidiaritás-ellenőrzést.

⁶⁷ 2020: 85 %; 2019: 73 %; 2018: 83 %; 2017: 74 %; 2016: 73 %.

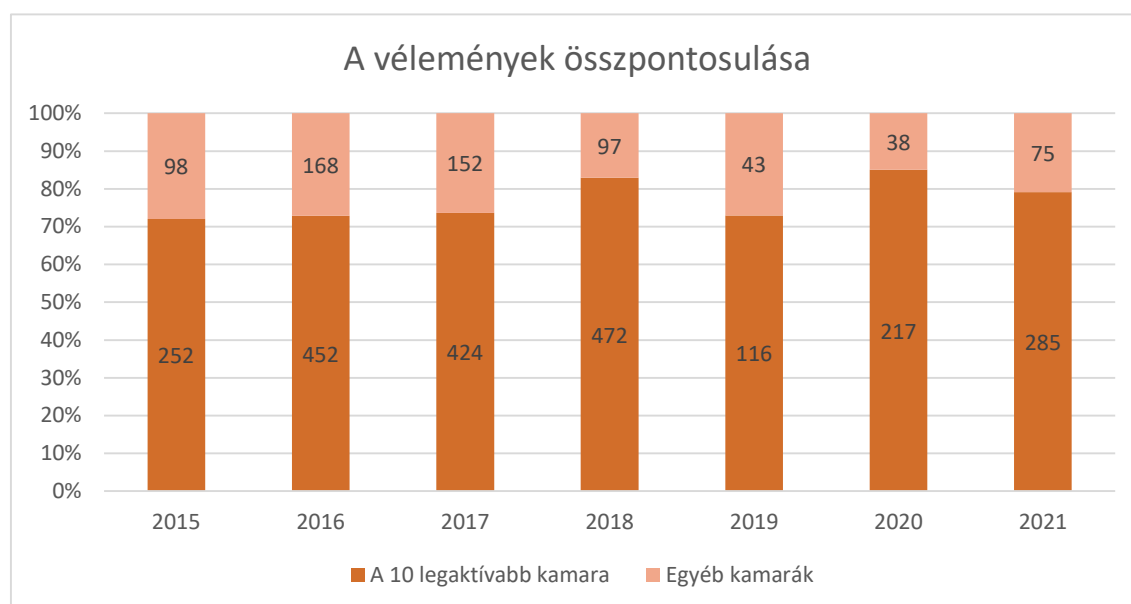
⁶⁸ 2020-ban 12, 2019-ben 17, 2018-ban pedig 10.

⁶⁹ A belga képviselőház (*Chambre des Représentants de Belgique* / *Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers*), a német *Bundestag*, a ciprusi képviselőház (*Voulī tōn Antiprosōpōn*), az észt parlament (*Riigikogu*), a lett parlament (*Saeima*), a luxemburgi képviselőház (*Chambre des Députés*), a szlovén nemzeti tanács (*Državni svet*) és nemzetgyűlés (*Državni zbor*).

⁷⁰ Ciprus, Észtország, Lettország, Luxemburg és Szlovénia nemzeti parlamentje.

A következő 12 nemzeti parlament vagy kamara⁷¹ nyújtotta be a legtöbb véleményt 2021-ben: a spanyol parlament (*Cortes Generales*, 57 vélemény), a portugál parlament (*Assembleia da República*, 54 vélemény), a cseh szenátus (*Senát*, 47 vélemény), a román képviselőház (*Camera Deputaţilor*, 27 vélemény), a német *Bundesrat* (24 vélemény), a román szenátus (*Senat*, 18 vélemény), a francia szenátus (*Sénat*, 17 vélemény), a holland felsőház (*Eerste Kamer*, 17 vélemény), a cseh képviselőház (*Poslanecká sněmovna*, 12 vélemény), az olasz képviselőház (*Camera dei Deputati*, 12 vélemény), a lengyel szenátus (*Senat*, 12 vélemény) és a svéd parlament (*Riksdag*, 12 vélemény). Ezek a kamarák az előző években is a legaktívabbak közé tartoztak. A 2. melléklet részletezi az egyes kamarák által küldött vélemények számát.

A vélemények jellegét tekintve és különbségek voltak az egyes nemzeti parlamentek és kamarák között. Egy részük főként annak ellenőrzésére összpontosított, hogy valamely bizottsági javaslat megfelel-e a szubszidiaritás és az arányosság elvének, míg mások részletesebb észrevételeket fogalmaztak meg a javaslatok tartalmát illetően, vagy saját kezdeményezésű véleményt küldtek. Az utóbbi csoportba tartozók közül a cseh szenátus (*Senát*), a román képviselőház (*Camera Deputaţilor*) és szenátus (*Senat*), a német *Bundesrat* és a francia szenátus (*Sénat*) különösen aktív volt.



A politikai párbeszéd keretében megfogalmazott vélemények főbb témái

A **csomagok** közül az „Irány az 55 %!” intézkedéscsomagra (49 vélemény), az új migrációs és menekültügyi paktumra (17 vélemény), a digitális szolgáltatásokról szóló jogszabályra (17 vélemény) és az európai egészségügyi unióra irányuló intézkedéscsomagra (11 vélemény) kapta a legnagyobb figyelmet 2021-ben. Az egyedi **kezdeményezéseket** illetően a legtöbb vélemény a digitális szolgáltatásokról szóló jogszabályhoz (10 vélemény), a megfelelő minimálbérekéről szóló irányelvhez (9 vélemény), az uniós digitális Covid-igazolványra irányuló két javaslatához (8-8 vélemény), a Menekültügyi és Migrációs Alapra irányuló javaslatához (7 vélemény), a digitális piacokról szóló jogszabályhoz (7 vélemény), a Szociális Klímaalapra irányuló javaslatához (6 vélemény), az Unión belüli nemzetközi védelemre vonatkozó közös eljárások létrehozására irányuló módosított javaslatához (6 vélemény) és az egyenlő munkáért járó egyenlő bérezésre irányuló javaslatához (6 vélemény) érkezett a tagállamoktól. A 2021. évi

⁷¹ A kilencedik helyen négyen osztoztak.

bizottsági munkaprogrammal kapcsolatos 6 véleményben a nemzeti parlamentek saját 2021. évi prioritásairól is tájékoztatták a Bizottságot.

Az **„Irány az 55 %!” intézkedéscsomaggal** kapcsolatos 49 vélemény közül 9 volt indokolt vélemény (az előző szakaszban már ismertettük őket), 14 pedig csupán megerősítette, hogy a javaslatok megfelelnek a szubszidiaritás elvének. Az intézkedéscsomagban foglalt kezdeményezések közül a földhasználat, a földhasználat-változtatáshoz és az erdőgazdálkodáshoz (LULUCF) kapcsolódó üvegházhatásúgáz-kibocsátásról és -elnyelésről szóló rendelet módosítására irányuló javaslat⁷², az energiahatékonysági irányelv felülvizsgálatára irányuló javaslat⁷³, a megújulóenergia-irányelvre irányuló javaslat⁷⁴, az energiaadó-irányelv felülvizsgálatára irányuló javaslat⁷⁵, az importárúk karbonintenzitását ellensúlyozó mechanizmus létrehozásáról szóló rendeletre irányuló javaslat⁷⁶, a Szociális Klímaalap létrehozásáról szóló rendeletre irányuló javaslat⁷⁷ és az új uniós erdőstratégiáról szóló közleményhez⁷⁸ érkezett a legtöbb észrevétel.

A **földhasználat, a földhasználat-változtatáshoz és az erdőgazdálkodáshoz (LULUCF) kapcsolódó üvegházhatásúgáz-kibocsátásról és -elnyelésről** szóló rendelet módosítására irányuló javaslattal kapcsolatosan a Bizottság a politikai párbeszéd keretében három véleményt⁷⁹ kapott. Az egyik kétségre vonta, hogy 2035-ig elérhető lenne a klímasemlegesség, rámutatott a (klímasemlegesség eléréséhez szükséges) üvegházhatásúgáz-elnyelést növelő ösztönzők hiányára, kifejtette, hogy a pontos és harmonizált jelentéstételnek, valamint a szankcionálási rendszernek fontos szerepe van a rendeletjavaslatban foglalt célkitűzések elérésében, és felvetette, hogy már a közös agrárpolitika 2023–2027-es időszakra vonatkozó stratégiai terveiben is szerepelniük kellene a klímasemlegesség elérésére irányuló intézkedéseknek. Egy másik véleményben a Bizottság felkérést kapott, hogy készítse hatástanulmányt, amelyben külön tárgyalja mindegyik javasolt intézkedés megvalósíthatóságát, és számszerűsíti a tervezett változások hatásait, különös tekintettel a Csehországnál jelentkező költségekre és előnyökre.

A Bizottság válaszaiban kifejtette, hogyan tervezi elérni a klímasemlegességet, és milyen hatásvizsgálatokat végzett az „Irány az 55 %!” intézkedéscsomagban foglalt javaslatok előterjesztése előtt. A 2030-as és 2035-ös célkitűzésekkel kapcsolatosan rámutatott annak fontosságára, hogy a tagállamok közös agrárpolitika terén ambiciózus stratégiai terveket nyújtsanak a 2023–2027-es időszakra vonatkozóan, és üdvözölte a pontos és összehangolt nyomon követés és jelentéstétel, valamint a szankcionálási rendszer támogatását, ezek az elemek ugyanis elengedhetetlenek a rendeletjavaslatban foglalt célkitűzések eléréséhez.

A Bizottsághoz érkezett vélemények közül hat az „Irány az 55 %!” intézkedéscsomag adózási részével, három⁸⁰ az **importárúk karbonintenzitását ellensúlyozó mechanizmus létrehozására** irányuló javaslattal⁸¹, három⁸² – köztük egy indokolt vélemény⁸³ – pedig az **energiaadó-irányelv átdolgozására** irányuló javaslattal⁸⁴ foglalkozott. Az importárúk karbonintenzitását ellensúlyozó mechanizmust illetően a nemzeti parlamentek arról érdeklődtek,

⁷² COM(2021) 554 final.

⁷³ COM(2021) 558 final.

⁷⁴ COM(2021) 557 final.

⁷⁵ COM(2021) 563 final.

⁷⁶ COM(2021) 564 final.

⁷⁷ COM(2021) 568 final.

⁷⁸ COM(2021) 572 final.

⁷⁹ A lengyel szenátus (*Senát*), a cseh szenátus (*Senát*) és a spanyol parlament (*Cortes Generales*).

⁸⁰ A cseh szenátus (*Senát*), a spanyol parlament (*Cortes Generales*) és a lengyel szenátus (*Senát*).

⁸¹ COM(2021) 564 final.

⁸² A cseh szenátus (*Senát*), a német *Bundesrat* és a spanyol parlament (*Cortes Generales*).

⁸³ A cseh szenátus (*Senát*); a Bizottság az előző szakaszban már megfogalmazta észrevételeit.

⁸⁴ COM(2021) 563 final.

hogy összeegyeztethető-e a Kereskedelmi Világszervezet szabályaival, milyen hatást gyakorol az Unió versenyképességére, és van-e lehetőség az ingyenes kibocsátási egységek ideiglenes megtartására. A Bizottság válaszában előadta, hogy a javaslat a Kereskedelmi Világszervezet szabályainak megfelelően készült, hatásvizsgálata szerint csekély hatást gyakorolna a versenyképességre, az ingyenes kibocsátási egységek megtartása pedig azzal a kockázattal járna, kisebb lenne az ösztönzés a környezetbarátabb termelésbe való beruházásra. Ami az energiaadó-irányelv átdolgozását illeti, míg az indokolt vélemény aggályokat fejezett ki a tagállamok adóztatási jogkörébe való beavatkozással kapcsolatosan, addig a két másik vélemény a kettős adóztatás veszélyével kapcsolatos észrevételtől eltekintve támogató jellegű volt. Ez utóbbiakra a Bizottság azt válaszolta, hogy az energiaadó-irányelv és a kibocsátáskereskedelmi rendszer között nincs átfedés, mivel az előbbi az energiafogyasztásra állapít meg jövedéki adókat, míg az utóbbi a kibocsátás csökkentésére irányul.

Ami a **megújulóenergia-irányelv**⁸⁵ és az **energiahatékonysági irányelv**re irányuló javaslatot⁸⁶ illeti, az előző szakaszban megfogalmazott észrevételek tárgyát képező indokolt véleményeken túlmenően a Bizottság általában véve támogató jellegű véleményeket kapott három kamarától⁸⁷. Az indokolt véleményekben foglaltakhoz hasonlóan némi bírálattal illették a célkitűzéseket, tekintettel a javaslatokban megadott határidőkre, különösen a hőszolgáltatási ágazatra vonatkozóan. A megújuló energiával kapcsolatosan egy kamara hangsúlyozta, hogy az atomenergiát – és átmeneti időszakokra a földgázt – is fenntarthatónak kellene minősíteni az uniós taxonómiában. A célkitűzéseket és azok vonzatait illetően a Bizottság kiemelte, hogy a javaslat kidolgozásakor és különösen a megújuló energiaforrásokra vonatkozó átfogó és ágazatonkénti célkitűzésekre és referenciaértékekre való javaslatlételkor figyelembe vették a tagállamok eltérő kiindulási pontjait. Hangsúlyozta, hogy az elmúlt évtizedben a technológiai fejlődésnek köszönhetően a megújulóenergia-termelés költsége jelentősen csökkent, ezért a megújuló energiaforrások Unión belüli részarányára vonatkozóan javasolt 40 %-os célkitűzés gazdaságosan elérhető 2030-ra. Az atomenergia és a földgáz szerepét illetően a Bizottság megjegyezte, hogy az (éghajlat-politikai) uniós taxonómiáról szóló, felhatalmazáson alapuló, kiegészítő jogi aktus a taxonómiai rendelet 10. cikke (2) bekezdésének hatálya alá tartozó átállási tevékenységek kategóriájába sorol bizonyos nukleáris és gázipari tevékenységeket, amennyiben azok megfelelnek bizonyos szigorú kritériumoknak.

A nemzeti parlamentek támogatták a **Szociális Klímaalap**⁸⁸ létrehozását, és üdvözölték a közúti közlekedési ágazatra és az építőiparra vonatkozó új, különálló kibocsátáskereskedelmi vonatkozó kibocsátáskereskedelmi rendszerből származó bevétel 25 %-ának az energetikai átalakulás támogatására való elkülönítését az energiaszegénységben élők érdekében. Egy kamara azonban aggályokat is megfogalmazott az „energiaszegénység” fogalmának az alaptól támogatásra szoruló személyek és szervezetek azonosítása céljából történő uniós szintű meghatározását illetően, és úgy ítélte meg, hogy e fogalom meghatározásában jobban figyelembe kellene venni az egyes tagállamok sajátosságait. Egy másik kamara amiatt fejezte ki aggályait, hogy az uniós költségvetés már tartalmaz olyan intézkedéseket, amelyek ugyanezeknek a célkitűzéseknek az elérésére irányulnak.

Az „energiaszegénység” uniós szintű fogalommeghatározását illetően a Bizottság kiemelte, hogy rugalmasságot biztosít a tagállamoknak arra, hogy sajátos nemzeti körülményeiknek megfelelően azonosítsák a kiszolgáltatott helyzetben lévő háztartásokat, mikrovállalkozásokat és közlekedési felhasználókat. Ehhez hasonlóan a Szociális Klímaalapról szóló rendelet is azt hangsúlyozza, hogy a regionális szintű hatóságokkal konzultálva a tagállamok vannak a legjobb helyzetben

⁸⁵ COM(2021) 557 final.

⁸⁶ COM(2021) 558 final.

⁸⁷ A lengyel szenátus (*Senat*), a német *Bundesrat* és a spanyol parlament (*Cortes Generales*).

⁸⁸ COM(2021) 568 final.

ahhoz, hogy olyan szociális klímaterveket dolgozzanak ki és hajtsanak végre, amelyek igazodnak a helyi, regionális és nemzeti körülményekhez, és kiemelt figyelmet fordít rájuk. A meglévő eszközökkel kapcsolatos aggályokat illetően a Bizottság egyértelművé tette, hogy a méltányos éghajlatvédelmi átállásra irányuló tagállami munkát támogató egyéb uniós alapok a Szociális Klímaalapétól eltérő célkitűzésekkel rendelkeznek. Az időtartamuk sem azonos, és a Szociális Klímaalappal ellentétben nem meghatározott célcsoportokra összpontosítanak. Az egyik fő különbség számos egyéb alaphoz képest, hogy a javasolt Szociális Klímaalap nagy hangsúlyt fektet arra, hogy a tagállamoknak reformok végrehajtásával kell indokoltá tenniük az alap igénybevételét.

A szintén az „Irány az 55 %!” intézkedéscsomag részét képező, **2030-ig tartó időszakra vonatkozó új uniós erdőstratégiára** irányuló javaslat⁸⁹ három vélemény⁹⁰ érkezett. A nemzeti parlamentek elismerték, hogy az erdőknek fontos szerepe van az éghajlatváltozás elleni küzdelemben, ugyanakkor aggályokat is felvetettek a fokozódó központosítás és a stratégiában foglalt szupranacionális elemek megnövekedett száma kapcsán, rámutatva arra, hogy a Szerződés nem rendelkezett közös erdőpolitikáról. Ezenkívül a tervezett intézkedések tagállamokra gyakorolt hatásának vizsgálatát is bírálták annak állítólagos hiányossága miatt, emellett kérdéseket vetettek fel azt illetően, hogyan viszonyul a stratégia a közös agrárpolitikához, és hogy a javasolt intézkedések (különösen a javasolt termékkör) elegendőek-e a világszerte zajló erdőirtás és illegális fakitermelés elleni küzdelemhez.

A Bizottság válaszában kifejtette, hogy az erdők és az erdészet megosztott uniós hatáskörbe tartozik, és az EU már több esetben (például az élőhelyvédelmi irányelv vagy a fa- és fatermékpiaci rendelet) gyakorolta e hatáskört, de mindig tiszteletben tartotta a szubszidiaritás elvét. Felhívta a figyelmet az EU 2030-as nettó kibocsátáscsökkentési célkitűzésének megerősítésére és az „Irány az 55 %!” intézkedéscsomagba tartozó konkrét jogalkotási javaslatokra vonatkozó általános hatásvizsgálatra, amelyhez a tagállamokkal egyeztetve kidolgozott uniós referencia-forgatókönyv alapján határozták meg az egyes országokra gyakorolt hatásokat. Hozzátette, hogy a fenntarthatóság fokozása és a helyi feltételek és igények figyelembevétele az új erdőstratégiára és az új közös agrárpolitikára egyaránt jellemző. Az illegális fakitermelés elleni ellenőrzési intézkedések érvényesítésére vonatkozó tagállami hatáskört illetően a Bizottság támogatná a nemzeti hatóságokat, és előmozdítaná a térinformatikai hírszerzés szélesebb körű alkalmazását. Végezetül a későbbi jogszabályokban folyamatosan változna a termékkör, így azokra a termékekre és árukra lehetne helyezni a hangsúlyt, amelyek esetében az erdőirtás és az erdőpusztulás a legnagyobb hatást váltja ki.

A Bizottság 2021-ben is kapott véleményeket⁹¹ a 2020. szeptember 23-án elfogadott **új migrációs és menekültügyi paktumról**. E vélemények különféle álláspontokat tükröztek, különösen a szolidaritási mechanizmust illetően. Egyes kamarák kedvező véleményt adtak ki, egyikük pedig további tájékoztatást kért a menekültek bírói jogvédelméről és a javaslatban foglalt határidőkről. Egy másik vélemény kétségbe vonta a mechanizmus eredményességét, és azt a kérést tartalmazta, hogy a visszaküldési szponzorálás engedélyezése helyett legyen kötelező az áthelyezés. Más kamarák aggodalmukat fejezték ki amiatt, hogy a kvótán alapuló kötelező áthelyezés az érintett tagállamokban fennálló objektív helyzet figyelmen kívül hagyása esetén nemzeti egyensúlyhiányok alakulhatnak ki. Egyesek attól tartottak, hogy a határon folytatott eljárás többletterhet róna a tagállamokra, míg mások arra figyelmeztettek, hogy ez a javaslat további infrastrukturális és személyzeti beruházásokat tesz szükségessé ahhoz, hogy alkalmazható legyen. Általánosabban véve a kamarák olyan megközelítést is kértek, amely

⁸⁹ COM(2021) 572 final.

⁹⁰ A svéd parlament (*Riksdag*), a cseh szenátus (*Senát*) és a holland felsőház (*Eerste Kamer*).

⁹¹ A német *Bundesrat*, a görög parlament (*Voulí ton Ellínon*), a máltai képviselőház (*Kamra tad-Deputati*) és a portugál parlament (*Assembleia da República*).

valamennyi eljárási lépésben figyelembe veszi a menekültek jogait, ideértve az adatvédelmet és a fellebbezési lehetőségeket is.

A Bizottság válaszaiban kiemelte a visszaküldési szponzorálás eredményes megszervezésének fontosságát. Ennek célja, hogy az összes érintett szereplő (köztük például a Frontex) megfelelően összehangolt, közös erőfeszítései révén biztosítható a visszaküldés lehető leggyorsabb lebonyolítása, valódi támogatást kínálva a kedvezményezett tagállamnak. A tagállamoknak mindig lehetőségük lenne legalább kétfajta szolidaritási intézkedés közül választani, tehát az áthelyezés nem automatikus, és nem is kötelező. A tagállamok a meglévő Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alaphoz és az új Menekültügyi és Migrációs Alaphoz kapcsolódó nemzeti programjaikra elkülönített pénzeszközöket felhasználhatnák a határon folytatott eljárás megalapozásához szükséges beruházások támogatására. A jogvédelmet és az alapjogokat illetően a Bizottság hangsúlyozta, hogy az előszűrés során mindenkor garantált az összes biztosíték arra tekintettel, hogy a tagállamok kötelesek független nyomkövetési mechanizmust létrehozni.

A Bizottsághoz 17 vélemény⁹² érkezett 10 kamarától⁹³ a **digitális szolgáltatásokról szóló jogszabálycsomaghoz** (digitális szolgáltatásokról szóló jogszabály⁹⁴ és digitális piacokról szóló jogszabály)⁹⁵. A nemzeti parlamentek észrevételei főként a fogyasztók védelmével és a nagy platformok kapuőreinek kijelölésével foglalkoztak. Hét kamara kért pontosítást a javasolt jogi aktusok és az ágazati szabályok és más hatályos jogszabályok közötti összehangolást illetően. Egy kamara kiemelte, hogy a médiapluralizmus megőrzéséhez meg kell védeni a tagállamok jogait. Több kamara aggályokat fogalmazott meg a jogellenes online tartalom fogalommeghatározását és eltávolítását illetően, és kérte, hogy készüljenek további jogalkotási javaslatok a jogszerű, de káros online tartalmakat illetően, vagy az erre vonatkozó döntések meghozatala maradjon független bíróságok hatáskörében. Több kamara azt szerette volna, ha a javasolt jogszabálycsomag a dezinformáció terjedésének megakadályozására is kitér.

A Bizottság válaszaiban kifejtette, hogy az új jogszabálycsomag gondosan úgy készült, hogy illeszkedjen a hatályos jogi keretbe, és hangsúlyozta, hogy a tagállami hatóságok közreműködnek az érvényesítésében, és lehetőségük nyílna felkérni a Bizottságot, hogy indítson vizsgálatot a kapuőrök kijelölését illetően. Ezzel összefüggésben rámutatott arra, hogy a kijelölési mechanizmus mennyiségi és minőségi kritériumokon alapul, és lehetőség van a küszöbértékek kiigazításával reagálni a digitális ágazatban bekövetkező gyors változásokra. A tömegtájékoztatás szabadságával kapcsolatosan a Bizottság leszögezte, hogy a javaslatok semmilyen módon nem akadályozzák a médiapluralizmust, épp ellenkezőleg, erősítik a média szerepét az európai társadalmakban. A digitális szolgáltatásokról szóló jogszabály szabályozási keretet kínál a jogellenes online tartalmak kezelésére, megfelelő egyensúlyt teremtve a digitális közvetítő szolgáltatásokra vonatkozó egyértelmű kötelezettségek előírása, illetve a véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadsága között. Minden érintett fél jogainak és jogos érdekeinek védelme érdekében a bíróságoknak kell meghozniuk a végső döntést az online tartalmak jogellenességéről. A káros online tartalmakat – köztük a dezinformációt – illetően az online óriásplatformok kötelesek lennének értékelni, majd csökkenteni a rendszerszintű kockázatokat, amelyeket rendszereik okozhatnak.

⁹² 2022. január 5-én egy további vélemény érkezett a COM(2020) 842 final javaslatához a francia nemzetgyűléstől (*Assemblée nationale*).

⁹³ a francia szenátus (*Sénat*), az olasz képviselőház (*Camera dei Deputati*), a holland felsőház (*Eerste Kamer*) a dán parlament (*Folketing*) a lengyel szenátus (*Senat*) a portugál parlament (*Assembleia da República*), német *Bundesrat*, a cseh szenátus (*Senát*), cseh képviselőház (*Poslanecká sněmovna*) és a spanyol parlament (*Cortes Generales*).

⁹⁴ COM(2020) 825 final.

⁹⁵ COM(2020) 842 final.

Az **uniós digitális Covid-igazolványra irányuló javaslatokhoz**⁹⁶ hét kamarától⁹⁷ érkeztek vélemények, és mindegyik kedvező volt. Egy vélemény azonban aggályokat fogalmazott meg a személyes adatok kezelését és a Covid-igazolvány érvényességi idejét illetően. Az olasz szenátus (*Senato della Repubblica*) rámutatott arra, hogy az uniós tagállamok jogosultak a saját jogszabályaik szerint engedélyezni a területükre történő belépést, ami azokra a személyekre is vonatkozik, akik nem tudnak uniós digitális Covid-igazolványt bemutatni. A Bizottság válaszaiban kiemelte, hogy a rendelet az általános adatvédelmi rendeletben foglalt adattakarékossági elvet követi. Nem készülne európai Covid19-oltottsági, -tesztelési és -gyógyulási adatbázis, viszont lehetőség nyílna a digitális aláírással ellátott, interoperábilis igazolványok decentralizált ellenőrzésére. Ezenkívül a fő rendelet kellően rugalmas ahhoz, hogy igazodjon az új tudományos bizonyítékokhoz és iránymutatáshoz. Nem érintené tagállamok azon hatáskörét, hogy eldöntések, mely intézkedések szolgálják a legmegfelelőbbben a népegészség védelmét. Azonban a szabad mozgás bármilyen korlátozása nem lépheti túl a feltétlenül szükséges mértéket, és nem tehet különbséget az utazók között állampolgárságuk alapján.

A fentiekben részletesen ismertetett indokolt vélemények mellett hét további vélemény érkezett **az Európai Unióban biztosítandó megfelelő minimálbérékről szóló irányelvre irányuló javaslathoz**⁹⁸. Némelyek bírálatokat fogalmaznak meg, míg mások általában véve támogatják a javaslat célkitűzését, vagyis a megfelelőbb minimálberek biztosítását és a minimálberek nyújtotta védelemhez jutó munkavállalók körének kiterjesztését, emellett pedig további felvetéseket fogalmaznak meg⁹⁹. Az egyik parlament megítélése szerint a kiválasztott jogalap olyan kiegészítő és támogató jellegű hatáskörrel ruházza fel az EU-t, amely a díjazás tekintetében nem alkalmazható. A vélemény szerint a tanácsi ajánlás megfelelőbb jogi eszköz lett volna az irányelv helyett. Két parlament kifogásolta, hogy a javaslat eltérő feltételeket ír elő a jogszabályban meghatározott minimálbérrel rendelkező tagállamok és a kollektív tárgyalási rendszert alkalmazó tagállamok számára, ez ugyanis sérti az arányosság elvét. Néhány kamara hangsúlyozta, hogy a bér- és szociális dömping kezeléséhez az egyes tagállamokhoz igazított egyedi intézkedésekre van szükség. Egy kamara felszólított a jogszabályban meghatározott minimálberek tényleges érvényesítése a felügyelet, az ellenőrzések és a helyszíni vizsgálatok fokozásával. Egy másik parlament felvetette, hogy alaposabban meg kell vizsgálni az uniós tagállam lobogója alatt lajstromozott hajón dolgozó, de állandó lakóhellyel harmadik országban rendelkező tengerészek védelmét.

A Bizottság válaszaiban biztosította a parlamenteket arról, hogy az irányelvjavaslat nem kérdőjelezi meg a nemzeti rendszerek és hagyományok sajátosságait, és maradéktalanul tiszteletben tartja a nemzeti hatásköröket és a szociális partnerek autonómiáját a szubszidiaritás és az arányosság elvével összhangban és a munkabérek terén fennálló uniós hatáskör keretein belül. A Bizottság kiemelte, hogy az összes tagállamnak – tehát a jogszabályban meghatározott minimálbérrel rendelkezőknek és a kollektív tárgyalást alkalmazóknak is – ellenőriznie kellene, hogy szükség van-e szakpolitikai és jogszabály-módosításokra. Azonban szabadon dönthetnek arról, hogyan teljesítik a javaslatban foglalt minimumkövetelményeket. A fokozott ellenőrzéseket illetően a Bizottság megjegyezte, hogy a jogszabályban meghatározott minimálberek tagállami felelősségi körbe tartoznak. Ugyanez vonatkozik a kollektív tárgyalással kapcsolatos konkrét intézkedések kialakítására.

⁹⁶ COM(2021) 130 final és COM(2021) 140 final.

⁹⁷ A cseh szenátus (*Senát*), a cseh képviselőház (*Poslanecká sněmovna*), a portugál parlament (*Assembleia da República*), a francia szenátus (*Sénat*), az olasz szenátus (*Senato della Repubblica*, 2 vélemény), a román szenátus (*Senat*) és a spanyol parlament (*Cortes Generales*).

⁹⁸ COM(2020) 682 final.

⁹⁹ A bolgár parlament (*Narodno Sabranie*), a portugál parlament (*Assembleia da República*), az olasz szenátus (*Senato della Repubblica*), a magyar Országgyűlés, az olasz képviselőház (*Camera dei Deputati*), az osztrák nemzeti tanács (*Nationalrat*) és a görög parlament (*Voulí ton Ellínon*).

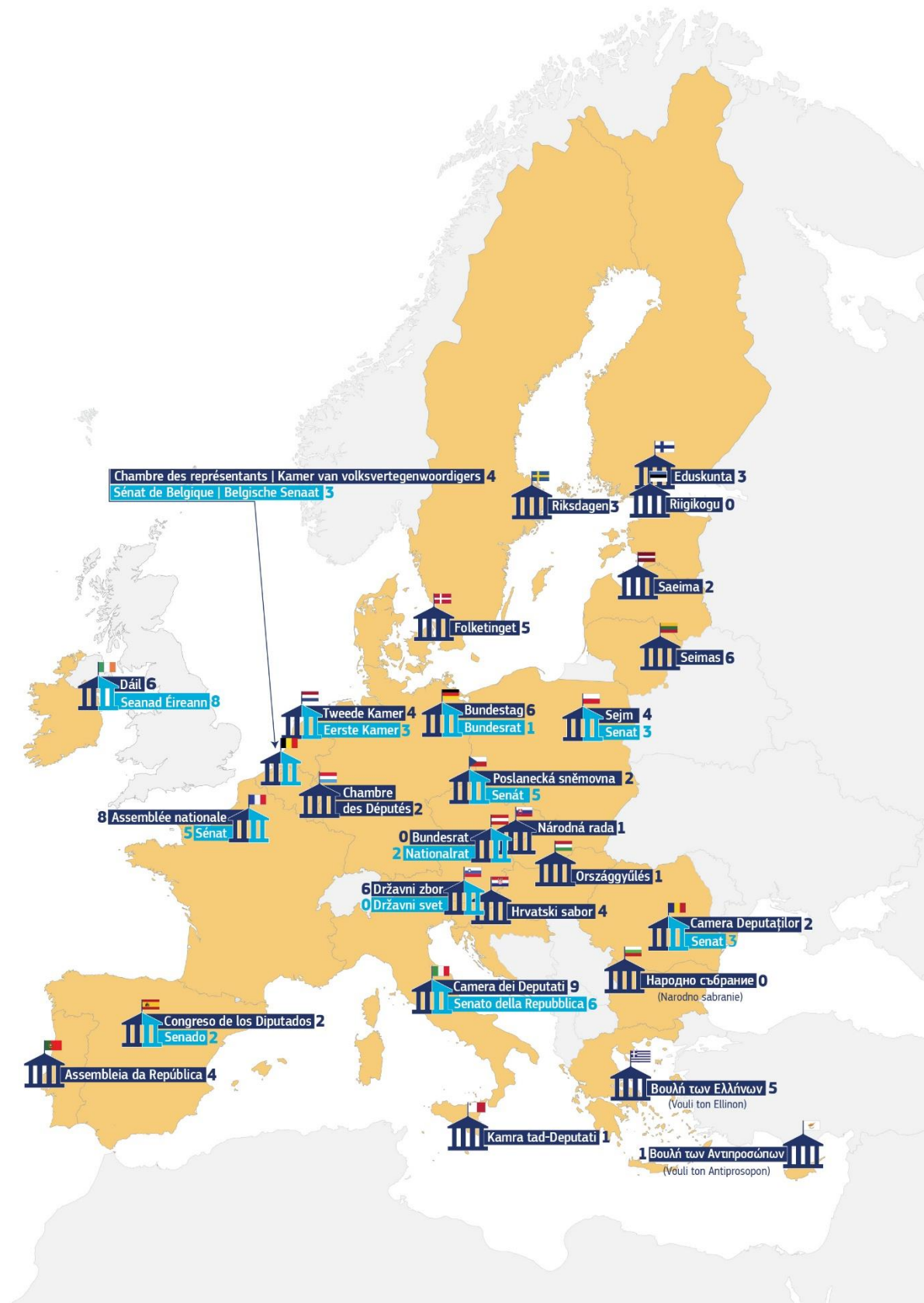
A 3. melléklet felsorolja azokat az egyedi bizottsági kezdeményezéseket, amelyekkel kapcsolatban legalább öt vélemény érkezett.

5. KAPCSOLATTARTÁS, LÁTOGATÁSOK, TALÁLKOZÓK, KONFERENCIÁK ÉS EGYÉB TEVÉKENYSÉGEK

A Bizottság nemzeti parlamenteknél tett látogatásai és találkozók

A Bizottság és a nemzeti parlamentek különféle módokon folytatnak szóbeli politikai párbeszédet: a Bizottság tagjai látogatásokat tesznek a nemzeti parlamenteknél, a nemzeti parlamentek delegációi látogatásokat tesznek a Bizottságnál, a Bizottság részt vesz parlamentközi üléseken és konferenciákon (többek között az Európai Unió parlamentjei uniós ügyekkel foglalkozó bizottságainak konferenciáján, a COSAC-on), a Bizottság beszámolókat tart a nemzeti parlamentek brüsszeli állandó képviselőinek, viták zajlanak a Bizottság munkaprogramjáról, és párbeszédnek folynak az európai szemeszter keretében.

**A Bizottság tagjai által 2021-ben
a nemzeti parlamenteknél tett látogatások és találkozók száma (valamennyi tagállamban
összesen: 130)**



A Bizottság tagjai 2021-ben összesen 130 alkalommal tettek látogatást a nemzeti parlamenteknél, és tartottak üléseket a nemzeti parlamentek küldöttségeivel, ezzel szinte minden nemzeti parlamenthez és kamarához eljutottak. A találkozók és látogatások száma tehát jelentősen nőtt az előző két évhez képest (2020-ban 101, 2019-ben pedig 55). E rendezvények formája (72 személyes és 58 videokonferencia útján tartott távoli) a Covid19-világjárvány alakulásához igazodott: az év első felében többnyire virtuális találkozókat, az év második felében pedig túlnyomórészt személyes találkozókat tartottak. Ezeken a rendezvényeken a jogállamisági jelentés volt az egyik leggyakrabban felmerülő téma, de a szociális jogok európai pillére, az Európa jövőjéről szóló konferencia és a Bizottság 2022. évi munkaprogramja is számos alkalommal szóba került.

2021-ben a Bizottság tisztviselői 36 előadást tartottak (mindet videokonferencia keretében) a nemzeti parlamentek brüsszeli képviselőinek különböző témákban, például „az EU az egészségért” programról, az Unió oltóanyag-stratégiájáról, az EU és az Egyesült Királyság közötti kapcsolatokról, a szociális jogok európai pillérének megvalósítására vonatkozó cselekvési tervről, az Egészségügyi Szükséghelyzet-felkészültségi és -reagálási Hatóságról (HERA), az „Írány az 55 %!” intézkedéscsomagról, az Európa jövőjéről szóló konferenciáról, a minőségi jogalkotásról, a stratégiai előrejelzési jelentésről és az Északi-sarkvidékről szóló kommunikációról. A videokonferencia keretében tartott előadások nemcsak a közönség kiszélesítését tették lehetővé arra tekintettel, hogy a fővárosokban a nemzeti parlamenti tisztviselők számára is nyitva álltak, ezáltal növelve a résztvevők számát és javítva a Bizottság nemzeti parlamentekkel való kapcsolattartását, hanem az előző évekhez viszonyítva jóval több előadás szervezésére is lehetőséget teremtettek (szemben a 2020. évi 23-mal, amelyet személyes formában és videokonferencia útján tartottak, illetve a 2019. évi 13-mal, amely kizárólag személyes formában zajlott).

Parlamentközi ülések és konferenciák

Az előző évek tapasztalataira építve a parlamentközi együttműködés¹⁰⁰ videokonferenciák útján folytatódott, általában a Bizottság tagjainak részvételével az alábbi rendezvényeken:

- az uniós ügyekre szakosodott parlamenti bizottságokból álló konferencia (COSAC)¹⁰¹,
- az európai parlamenti hét¹⁰²,
- a közös parlamenti ellenőrző csoport¹⁰³,
- különféle parlamentközi konferenciák¹⁰⁴ és bizottsági ülések¹⁰⁵.

¹⁰⁰ Ezekkel az ülésekkel kapcsolatban további információkért lásd az Európai Parlament jelentését az Európai Parlament és nemzeti parlamentek közötti kapcsolatokról: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/home/annual-reports.html>

¹⁰¹ A COSAC, amelynek munkájában a Bizottság megfigyelői státuszban vesz részt, a Szerződésben – a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről szóló (1.) jegyzőkönyvben – foglalt egyetlen parlamentközi fórum. Az alábbiakban összefoglaljuk a 2021. évi üléseit. További információk a következő internetcímen érhetők el: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conferences/cosac>

¹⁰² Az európai parlamenti hét keretében az uniós tagállam, valamint a tagjelölt és a megfigyelői státuszú országok parlamenti képviselői találkoznak gazdasági, költségvetési, környezeti és szociális ügyek megvitatása céljából. Helyszínül az Európai Parlament szolgált február 22-én, és a von der Leyen elnök részvételével tartott plenáris ülés mellett négy, párhuzamosan zajló parlamenti bizottsági ülésből állt, amelyen részt vett Timmermans ügyvezető alelnök, valamint Gentiloni, Hahn és Schmit biztos.

¹⁰³ 8. ülése Lisszabonban volt február 1–2-án, 9. ülésének pedig az Európai Parlament adott otthont október 25–26-án, mindkettőn Johansson biztos vett részt.

¹⁰⁴ a közös kül- és biztonságpolitikával és a közös biztonság- és védelempolitikával foglalkozó parlamentközi konferenciát március 4-én tartották Borrell főképviselő/alelnök és Urpilainen biztos részvételével, szeptember 9-én pedig Borrell főképviselő/alelnök és Lenarčič biztos részvételével; a Covid19 egészségügyi hatásával és társadalmi következményeivel foglalkozó parlamentközi konferenciát április 13-án Lisszabonban tartották Kiriakidisz és Schmit biztos részvételével; az európai migráció- és

A COSAC LXV. plenáris ülését május 31-én és június 1-jén tartották Lisszabonban videokonferencia útján, a Bizottság pedig kiemelten képviseltette magát Šuica és Schinas alelnök, valamint Schmit és Gentiloni biztos révén. A megvitatott témakörök között volt portugál elnökség munkájának áttekintése, a gazdasági, digitális és éghajlatvédelmi hármas átálláson belüli szociális modell, a nemzeti parlamenteknek a nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervek végrehajtásában betöltött szerepe és az Európa jövőjéről szóló konferencia jelenlegi állása. Šuica alelnök a COSAC LXVI. plenáris ülésén is részt vett, amelyet november 29–30-án tartottak Ljubljában videokonferencia útján, Várhelyi biztos pedig videóüzenetet küldött. A megvitatott témakörök között volt a szlovén elnökség munkájának áttekintése, a Nyugat-Balkán európai perspektívája, a fiatalok uniós döntéshozatali folyamatokban betöltendő és azon túli jövőbeli szerepe és az Európa jövőjéről szóló konferencia.

A COSAC elnökeinek két rendes ülését is videokonferencia útján tartották január 11-én Lisszabonban és július 19-én Ljubljában. A Ferreira biztos részvételével tartott januári ülésen a portugál elnökség prioritásai, valamint a helyreállítás és a rezilienciaépítés volt a középpontban. A Breton biztos részvételével tartott szeptemberi ülésen a szlovén elnökség prioritásai és a kiberbiztonság volt a fő téma.

A videokonferencia révén lehetőség nyílt arra, hogy a COSAC a Bizottsággal együttműködve informális tematikus megbeszélést¹⁰⁶ is tartson a rendes rendezvények mellett, előmozdítva a nemzeti parlamentek és a Bizottság közötti szorosabb politikai párbeszédet.

A COSAC elnökeinek 2021. január 11-i ülését követően a nemzeti parlamentek 34 küldöttje február 16-án közösen aláírt levelet küldött az Európai Parlament, az Európai Tanács, a Tanács és a Bizottság elnökének, kérve őket, hogy a három intézmény által elfogadandó, **az Európa jövőjéről szóló konferenciáról** szóló együttes nyilatkozatban szánjanak aktív szerepet a nemzeti parlamenteknek. Ez a 2021. március 10-én aláírt együttes nyilatkozat a konferencia eljárási szabályzatával együtt határozott parlamenti elemet tartalmaz. A nemzeti parlamentek 108 képviselővel – az Európai Parlament és a polgárok képviselőihez mérhető számban – vettek részt a konferencia plenáris ülésén, a COSAC elnöki trojkája pedig állandó megfigyelő volt a

menekültüggyel foglalkozó magas szintű parlamentközi konferencia június 14-én és december 10-én volt, mindkét alkalommal Schinas alelnök részvételével; a vidékfejlesztéssel, mezőgazdasággal és területi kohézióval foglalkozó parlamentközi konferenciát június 16-án Lisszabonban tartották Wojciechowski biztos részvételével; a stabilitásról, gazdasági koordinációról és gazdasági kormányzásról szóló parlamentközi konferencia szeptember 28-án volt Ljubljában Hahn és Gentiloni biztos részvételével.

- ¹⁰⁵ A 2021. évi nemzetközi nőnap alkalmából tartott parlamentközi bizottsági ülés von der Leyen elnök részvételével (március 4.); az európai választási jog reformjáról és a Parlament vizsgálati jogáról szóló parlamentközi bizottsági ülés Jourová alelnök részvételével (június 22.); a rák elleni küzdelemről és a nemzeti parlamentek európai rákellenes tervvel kapcsolatos álláspontjáról szóló parlamentközi bizottsági ülés Kiriakidisz biztos részvételével (szeptember 27.); a mesterséges intelligenciáról és a „digitális évtizedről” szóló parlamentközi bizottsági ülés Vestager ügyvezető alelnök részvételével (november 8.); a nemzeti parlamenteknek az Európa jövőjéről szóló konferenciával kapcsolatos elvárásaival foglalkozó parlamentközi bizottsági ülés Šuica alelnök részvételével (november 9.); az Európai Unióban zajló összes demokratikus folyamatba való külföldi beavatkozással, ezen belül a dezinformációval foglalkozó parlamentközi bizottsági ülés (november 9.); a KAP stratégiai tervek egyes tagállamokban való kidolgozásával foglalkozó parlamentközi bizottsági ülés Wojciechowski biztos részvételével (november 18.); a nők elleni erőszak felszámolásáról szóló parlamentközi bizottsági ülés; a jogállamiság Unión belüli helyzetéről szóló december 9-i parlamentközi bizottsági ülés Reynders biztos részvételével (november 30.).
- ¹⁰⁶ 2021-ben hat ilyen rendezvényt tartottak: Michel Barnier részvételével az EU–Egyesült Királyság kereskedelmi és együttműködési megállapodásról (január 25.), Jourová alelnök részvételével a demokráciára vonatkozó európai cselekvési tervről (január 28.), Kiriakidisz biztos részvételével az európai egészségügyi unióról (február 8.), Dombrovskis ügyvezető alelnök részvételével a kereskedelempolitika felülvizsgálatáról, valamint a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközről (április 7.), Vestager ügyvezető alelnök részvételével kiemelt digitális témákról, különösen a digitális szolgáltatásokról szóló jogszabályról (október 12.), Simson biztos részvételével pedig a zöld és igazságos energetikai átalakulásról (november 9.).

konferencia felügyelőtestületében. Emellett a konferencia munkacsoportjai közül kettőnek, a digitális átállással és a migrációval foglalkozó munkacsoportnak az elnöki tisztségét is nemzeti parlamentek töltötték be.

A COSAC-trojka (Németország, Portugália és Szlovénia) 2021. június 1-jei levelében üdvözölte ezeket a nemzeti parlamenteket érintő intézkedéseket.

A konferencia keretében a Bizottság főként a COSAC-on keresztül tartott kapcsolatot a nemzeti parlamentekkel (Šuica alelnök több parlamentközi rendezvényen tartott vitaindító beszédet), és két véleményben¹⁰⁷ és egy együttes nyilatkozatban¹⁰⁸ megfogalmazott észrevételekre és felvetésekre támaszkodott. Ezekben a nemzeti parlamentek sajnálatukat fejezték ki amiatt, hogy képviselőik csak szavazati jog nélküli, megfigyelői státuszt kaptak a felügyelőtestületben, és felhívtak arra, hogy az uniós tagságra törekvő nyugat-balkáni országok nemzeti parlamentjeit is vonják be a konferenciába. Emellett arra is felszólítottak, hogy a konferencián rendezzenek olyan intézményi kérdéseket, mint a nyolchetes szubszidiaritás-ellenőrzési idő meghosszabbítása, valamint a parlamentek számára új kezdeményezések vagy meglévő kezdeményezéseket érintő módosítások felvetését lehetővé tevő „zöldlapos” eljárás bevezetése.

A saját forrásokról szóló határozat megerősítése

Az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről szóló határozatot¹⁰⁹ a Tanács 2020. december 14-én fogadta el, és hatálybalépése előtt minden tagállamnak jóvá kellett hagynia saját alkotmányos követelményeivel összhangban¹¹⁰. Ehhez 22 tagállamban¹¹¹ parlamenti megerősítésre volt szükség. Az előző megerősítés több mint 2 évet vett igénybe¹¹². Ez alkalommal a NextGenerationEU helyreállítási eszköz hat hónapon belül, 2021. május 31-ig történő bevezetésének sürgősségére tekintettel minden tagállam eredményesen értesítette a Tanácsot a megerősítésről. 2021. június 1-jén hatályba lépett a határozat, és megindulhatott a piaci hitelfelvétel NextGenerationEU helyreállítási eszközhöz.

A nemzeti parlamentek a nemzeti alkotmányos és politikai feltételeknek megfelelően vettek részt az eljárásban, a saját forrásokról szóló határozat megerősítésétől a helyreállítási projektek finanszírozásának megkezdéséig. Egyes tagállamokban vita zajlott arról, hogy a helyreállítási terv precedenst teremtené-e az uniós hitelfelvételt illetően, vagy egyszeri megoldásnak tekinthető. Egy esetben a megerősítési eljárás miatt eljárás indult az ország alkotmánybírósa előtt¹¹³. A nemzeti parlamentek az egyes tagállamok alkotmányos berendezkedésének megfelelően a nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervek jóváhagyási eljárásában is fontos szerepet töltöttek be azzal, hogy megbízást adtak pénzügyminisztereiknek a források folyósítására vonatkozó végrehajtási határozatok elfogadásáról döntő tanácsi ülésekre. Von der Leyen bizottsági elnök a COSAC 2020. decemberi plenáris ülésén tett nyilatkozatában azt is hangsúlyozta, hogy a nemzeti parlamentek tapasztalatai és véleménye nagyon értékes a tervek kidolgozása és végrehajtása szempontjából¹¹⁴.

¹⁰⁷ A cseh képviselőház (*Poslanecká sněmovna*) és a német *Bundesrat*.

¹⁰⁸ Délkelet-Európa és a Visegrádi Csoport országai parlamentjei 12 elnökének nyilatkozata, lásd: <https://v4.parlament.hu/hu/-/a-delkelet-europai-orszagok-parlamenti-elnokeinek-10-konferenciaja-az-orszagokban-a-v4-parlamentek-elnokeinek-reszvevelel-2021-szeptember-24>

¹⁰⁹ A Tanács (EU, Euratom) 2020/2053 határozata (HL L 424., 2020.12.15., 1. o.).

¹¹⁰ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 311. cikke alapján.

¹¹¹ Belgium, Bulgária, Csehország, Dánia, Németország, Észtország, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Horvátország, Olaszország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Hollandia, Ausztria, Lengyelország, Portugália, Románia, Finnország és Svédország.

¹¹² A határozatot 2014 májusában fogadták el, és 2016 októberében lépett hatályba.

¹¹³ 2021. április 15-én a német alkotmánybíróház (*Bundesverfassungsgericht*) úgy döntött, hogy nem hoz ideiglenes intézkedést a saját forrásokról szóló határozat megerősítése ellen.

¹¹⁴ https://youtu.be/qxg_cGI0iA?t=388

6. A REGIONÁLIS PARLAMENTEK SZEREPE

A regionális parlamentek közvetve járulnak hozzá a Bizottság nemzeti parlamentekkel fenntartott kapcsolataihoz. A (2.) Jegyzőkönyv szerint, amikor a nemzeti parlamentek az uniós jogalkotási aktusok tervezetét szubszidiaritási vizsgálatnak vetik alá indokolt vélemények kibocsátása céljából, adott esetben egyeztetniük kell a jogalkotói hatáskörrel rendelkező regionális parlamentekkel.

A regionális parlamenteket a Régiók Bizottsága is képviseli, amely nyomonkövetési munkát folytat a szubszidiaritás-ellenőrzési hálózaton és annak online platformján keresztül, melynek célja a jogalkotói hatáskörrel rendelkező regionális parlamentek részvételének támogatása a szubszidiaritással kapcsolatos korai előrejelző mechanizmusban (REGPEX)¹¹⁵. A RegHub hálózaton keresztül részt vesznek a Bizottság jövőállósági platformjában is, amely a Bizottság minőségi jogalkotásra irányuló munkáját szolgálja¹¹⁶.

Bár a Szerződések nem rendelkeznek kifejezetten az Európai Bizottság és a regionális parlamentek közötti közvetlen együttműködésről, a Bizottság figyelembe veszi hozzájárulásukat. Több regionális parlament¹¹⁷ az előzőeknél több állásfoglalást nyújtott be közvetlenül a Bizottsághoz különféle kérdésekben, például kohéziós politikai és regionális kérdésekben, európai kérdésekben (többek között az Európa jövőjéről szóló konferenciát illetően) és nemzetközi kérdésekben, például az oltóanyagokhoz való hozzájutás, az emberi jogok és a kisebbségi jogok világszintű helyzetével kapcsolatosan. Egyes észrevételek bizonyos bizottsági közleményekre¹¹⁸ és jogalkotási csomagokra vagy javaslatokra¹¹⁹ összpontosítottak. A regionális parlamentek vélemények megfogalmazása mellett a Bizottság nyilvános konzultációiban is részt vettek, noha ezt a csatornát eddig mindössze egy regionális parlament használta aktívan, amely több, a Bizottság által indított nyilvános konzultációra is küldött választ¹²⁰. Egy regionális parlament másik csatornát használt, és az egyik nemzeti parlamenten keresztül nyújtott be két véleményt¹²¹. A Bizottság tagjai az írásbeli egyeztetéseken túlmenően találkozókat is tartottak több regionális parlamenttel¹²².

¹¹⁵ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>. A Régiók Bizottságának a szubszidiaritás-ellenőrzéssel kapcsolatos tevékenységét a 2.4. pont ismerteti részletesen.

¹¹⁶ A jövőállósági platformmal és a RegHub hálózattal kapcsolatos további részletekért lásd a 2.1. és a 2.4. szakaszt.

¹¹⁷ Flandria, Vallónia és Brüsszel fővárosi régió (Belgium), Bajorország (Németország), a Baleár-szigetek és Baszkföld (Spanyolország), Felső-Ausztria (Ausztria), Alsó-Szilézia és Kárpátalja (Lengyelország), valamint Liberec (Csehország) regionális parlamentje, a Frízföld tartományi tanács (Hollandia), továbbá Ausztria, Németország, Belgium és Olaszország német ajkú parlamentjei elnökeinek európai konferenciája. Összesen 50 állásfoglalást 2021-ben, szemben a 2020. évi 33-mal.

¹¹⁸ A „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” elnevezésű európai polgári kezdeményezés (C(2021)171), „Európai épületkorszerűsítési program – épületeink környezetbaráttá tétele, munkahelyteremtés, javuló életminőség” (COM(2020) 662 final), „Felkészülés a Covid19 oltási stratégiákra és az oltóanyagok alkalmazására” (COM(2020) 680 final), „Cselekvési terv a szociális jogok európai pillérének megvalósítására” (COM(2021) 102 final), „Digitális irányító 2030-ig: a digitális évtized megvalósításának európai módja” (COM(2021) 118 final), „Bolygónk egészségessé tétele mindenki számára – Uniós cselekvési terv: Út a szennyezőanyag-mentes levegő, víz és talaj felé” (COM(2021) 400 final).

¹¹⁹ A pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemről (COM(2021) 420 final, COM(2021) 421 final, COM(2021) 423 final) és a megújuló energia előmozdításáról (COM(2021) 557 final).

¹²⁰ A bajorországi *Landtag* több mint 10 nyilvános konzultációban nyújtott be észrevételeket különféle szakpolitikák keretében indított kezdeményezésekhez.

¹²¹ A flamand parlament a kereskedelmi megállapodásokon és beruházási megállapodásokon belüli megosztásról és az európai digitalizációs menetrendről nyújtott be véleményeket. A Szerződésekhez csatolt 51. sz. nyilatkozat szerint a flamand parlament a belga nemzeti parlamenti rendszer részét képezi. A Bizottság ezért a belga szenátus (*Sénat/Senaat*) véleményeként vette nyilvántartásba ezeket a

7. KÖVETKEZTETÉS

A szubszidiaritás és az arányosság uniós jogszabályokban való tiszteletben tartásának ellenőrzését, valamint a Bizottság és a nemzeti parlamentek közötti kapcsolatokat érintő 2021. évi fejlemények összefoglalásaképpen az alábbiakban ismertetett három fő következtetés vonható le.

Az első, hogy a nemzeti parlamentek figyelme a Bizottság által kijelölt fő politikai prioritásokra, különösen az „Irány az 55 %!” intézkedéscsomagra, az új migrációs és menekültügyi paktumra, a digitális transzformációra, az európai egészségügyi unióra és a Covid19-világjárványra összpontosul.

A második, hogy több nemzeti parlament kiemelt figyelmet fordít a bizottsági javaslatok szubszidiaritásának és arányosságának ellenőrzésére, ugyanakkor továbbra is ritkán merülnek fel feltételezett jogsértésekkel kapcsolatos konkrét aggályok:

- a legtöbb indokolt véleményben a nemzeti parlamentek által felvetett aggályok nem a szubszidiaritás elvének konkrét, feltételezett megsértéséhez kapcsolódnak, hanem azért merülnek fel, mert a parlamentek nem találják kielégítőnek a jogalkotási aktusok tervezeteinek ténybeli indokolását ahhoz, hogy megvizsgálják e tervezetek összeegyeztethetőségét a szubszidiaritás és az arányosság elvével;
- a nemzeti parlamentek szubszidiaritás ellenőrzésével kapcsolatos véleményeinek részaránya 2021-ben nagyobb volt, mint az előző években, ami annak tudható be, hogy több jogalkotási javaslat született;
- egyetlen egyedi javaslathoz sem érkezett háromnál több indokolt vélemény, tehát mindegyik jóval a „sárga lapos” eljárásra vonatkozó küszöbérték alatt volt, emellett az indokolt vélemények száma azt a küszöböt sem érte el, amelynél a Bizottság vállalta, hogy összesített válasz útján nagyobb nyilvánosságot ad a nemzeti parlamentek szubszidiaritással kapcsolatos aggályainak.

A harmadik, hogy a Bizottság és a nemzeti parlamentek közötti kapcsolatok dinamikusak és szerteágazók, de az egyes nemzeti parlamentek eltérő mértékben használják ki őket:

- Félrevezető lenne kizárólag a szubszidiaritás-ellenőrzés keretében megfogalmazott vélemények száma és közvetlen hatása alapján megítélni a nemzeti parlamenteknek az uniós szintű politikai folyamathoz való hozzájárulását. A nemzeti parlamentek szóbeli párbeszéd több csatornáján keresztül, így üléseken és parlamentközi rendezvényeken is megfogalmazzák a véleményüket.
- A Covid19-világjárvány alatt használt digitális eszközök lehetővé tették, hogy a Bizottság és a nemzeti parlamentek rendszeresebben és gyümölcsözőbb módon tartsanak kapcsolatot politikai és szakértői szinten.
- A szubszidiaritási vizsgálatban részt vevő nemzeti parlamentek száma és a Bizottsággal folytatott írásbeli politikai párbeszéd a 2019 óta tartó tendenciát követve tovább fokozott. Ugyanakkor 2021-ben (öt tagállamban) összesen nyolc olyan nemzeti parlament és kamara is volt, amely a nemzeti alkotmányos berendezkedésre, politikai hagyományokra vagy politikai döntésre hivatkozva nem küldött véleményt.
- A nemzeti parlamentek és kamarák mintegy harmada adott ki több mint 10 véleményt 2021-ben. Az előző évekhez hasonlóan az összes vélemény közel 80 %-át a 10 legaktívabb parlament és kamara küldte. Egy részük a szubszidiaritás és az arányosság

¹²² véleményeket, és ez utóbbinak válaszolt.
Šuica alelnök a német és osztrák regionális parlamentekkel, a dél-tiroli parlamenttel (Olaszország), a belga német ajkú közösség parlamentjével (február 1.) és a flamand parlamenttel (Belgium, május 5.), Breton biztos pedig a Saar-vidék regionális parlamentjével találkozott (Németország, november 22.).

elvének tiszteletben tartására összpontosított véleményében, és nem fogalmazott meg konkrét bírálatot vagy felvetést a bizottsági javaslatokkal kapcsolatosan.

- A Bizottság nem jogalkotási kezdeményezéseihez kapcsolódó vagy a nemzeti parlamentek politikai álláspontját vagy prioritásait kifejező, saját kezdeményezésű vélemények száma az előző évekhez hasonlóan változatlanul magas, ami azt mutatja, hogy több parlament és kamara aktívan folytat írásbeli politikai párbeszédet a Bizottsággal, hogy álláspontját már a politikai folyamat elején ismertesse. A Bizottság a nemzeti parlamentek véleményének egyértelműbb beazonosításával előmozdította a jogalkotási javaslatok kidolgozására irányuló nyilvános konzultációkban való közreműködésüket.

Továbbra is közös felelősség és törekvés annak biztosítása, hogy csak szükséges esetben és a szükséges mértékben kerüljön sor uniós fellépésre, ehhez pedig nélkülözhetetlen a nemzeti parlamentekkel folytatott aktív írásbeli és szóbeli párbeszéd.