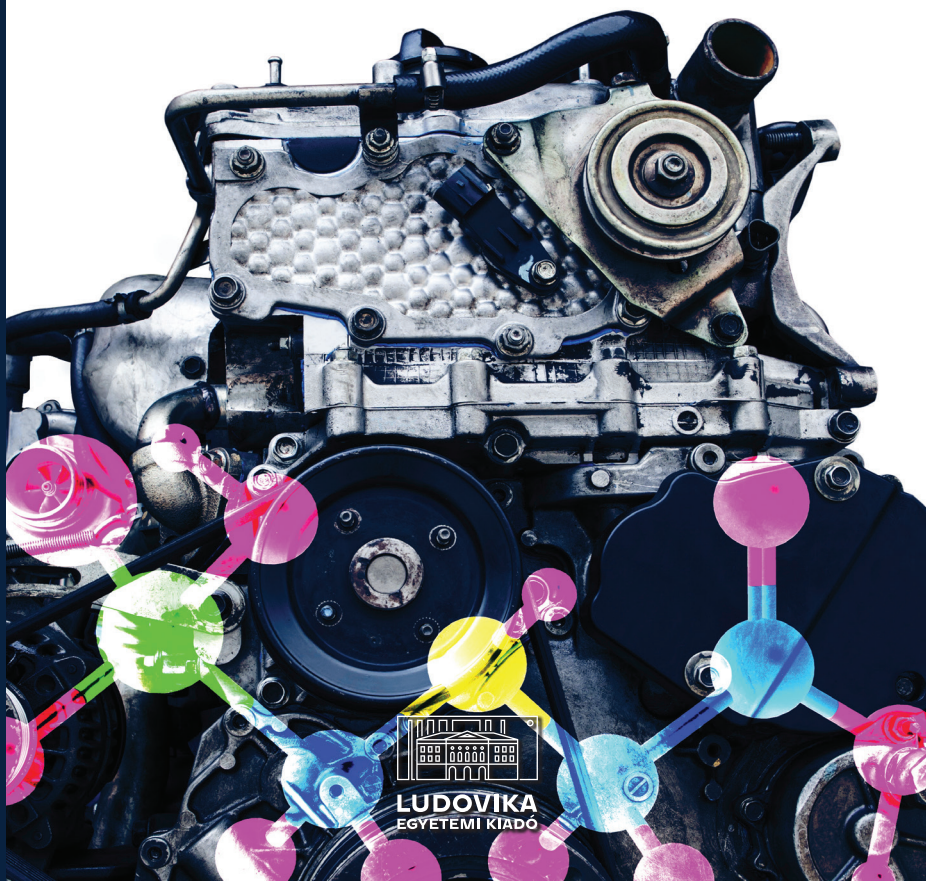


Szegedi László

A DÍZELBOTRÁNY ÉS A GLIFOZÁTÜGY

Tünet vagy fordulóponth az uniós kockázati
szabályozás válságkezelésében?



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

A DÍZELBOTRÁNY
ÉS A GLIFOZÁTÜGY

Szegedi László

A DÍZELBOTRÁNY ÉS A GLIFOZÁTÜGY

Tünet vagy fordulópont
az uniós kockázati szabályozás
válságkezelésében?



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

BUDAPEST, 2026

A szerző a Magyar Tudományos Akadémia Bolyai János Kutatási Ösztöndíjában
részesült a kézirat megírásának idején.

Az ajánlást írta: Kecskés Gábor

Szakmai lektor: Hoffman István

A kézirat lezárásának időpontja: 2025. augusztus 31.

Kiadja a Nemzeti Közszerológati Egyetem

Ludovika Egyetemi Kiadó

A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu · ludovika.hu

Felelős szerkesztő: Inzsöl Kata

Olvasószerektő: Csinta Áron

Tördeleszerkesztő: Kőrösi László

Korrektor: György László

ISBN 978-963-653-384-7 (nyomtatott)

ISBN 978-963-653-385-4 (ePDF)

ISBN 978-963-653-386-1 (ePub)

DOI: <https://doi.org/10.36250/01329>

© Szegedi László, 2026

© A kiadó, 2026

A mű elektronikus változata

a CC BY-NC-ND 4.0 nemzetközi licenc

feltételeinek megfelelően felhasználható.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



TARTALOM

<i>Köszönetnyilvánítás</i>	7
<i>Ajánlás</i>	9
<i>Rövidítésjegyzék</i>	11
 Bevezetés	 19
Az Európai Unió tudományos döntéshozatalának és kockázatelemzésének vizsgálata	19
Integrációtörténeti alapvetések	25
Az európai közigazgatás és a tudományos döntéshozatali rend jogforrásai és alapelvei	50
 Az európai közigazgatás és a tudományos döntéshozatal általános keretei	 79
A tagállamok relatív szervezeti alakítási autonómiájának áttörése	79
Az uniós közvetlen végrehajtás szereplői	95
Együttműködési modellek a hálózatosodás és az ügynökségesedés mezsgyéjén?	118
A közszolgálati szabályozás átalakuló szerepe az uniós jog végrehajtása során	135
Eljárási szabályozás az európai és az uniós jogi keretek között	155
 A dízelbotrány és a glifozátügy tanulságai	 187
A tudományos döntéshozatal dilemmái két esettanulmány tükrében	187
A két eset rendhagyó magyarázata és további közös tanulságok	217

A függetlenségi, transzparenciakövetelmények, valamint a bíróság előtti fellépés közös tanulságai	235
Végszó, avagy fordulópont-e a két tünet?	277
<i>Felhasznált irodalom</i>	283
<i>Jegyzékek</i>	307
Interjúk	309
EuB-ügyek	309
EJEB-ügyek	314
Tagállami ügyek	315
<i>Tárgymutató</i>	317

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

E kötet kutatási-pályázati háttérét a Magyar Tudományos Akadémia Bolyai János Kutatási Ösztöndíja biztosította. Az ösztöndíjért ezúton is köszönetet szeretnék mondani, hiszen ez tette lehetővé, hogy a dízelbotrány és a glifozátügy részletes feldolgozása egy tágabb, az uniós kockázati szabályozás jogi és intézményi dilemmáit vizsgáló kutatássá formálódjon. Emellett a 2023/2024-es tanévben az Új Nemzeti Kiválósági Program támogatása lehetőséget adott arra, hogy e témakör legitimációs dilemmáit külön is megvizsgáljam.

A jelen munka szakmai alapjait lassan két évtizedes tanulmányi és kutatói utam egyes állomásai határozták meg; ezért különösen hálás vagyok mindazoknak, akik e folyamat során tanárainként, mentoraimként segítettek. Az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán Rozsnyai Krisztina meghatározó szerepet játszott abban, hogy elsajátíthattam a közjogi gondolkodás alapjait. A Göttingeni Egyetemen Peter-Tobias Stoll kurzusai szemléletformáló uniós jogi alapokat adtak, míg a brüsszeli Vesalius College szakirányú képzésén Dario Cristiani vezetett be a kockázatok és válságok megértésének világába. Posztdoktori kutatóként a Maastrichti Egyetemen Ellen Vos professzor révén ismerkedhettem meg az uniós kockázati szabályozás alapvető kérdéseivel.

A kutatást több szakmai fórum is segítette. Az MTA IX. Gazdaság- és Jogtudományok Osztálya alatt működő Európai Jogi Albizottság keretében, Király Miklós és Gyeney Laura támogatásával, 2023 decemberében megvitathattuk a kutatás kezdeti eredményeit. A kézirat későbbi gondolatait a University Association for Contemporary European Studies (UACES) éves konferenciáin kapott visszajelzések is jelentős mértékben formálták. A kutatás végső eredményeit 2025 szeptemberében a European Law Institute (ELI) konferenciáján mutathattam be. Köszönöm továbbá mindazoknak

az interjúalanyoknak, akik vállalták a felkérést, és szakértői meglátásaikkal hozzájárultak a kutatás egyes kérdéseinek pontosabb megértéséhez.

Hoffman István és Kecskés Gábor vállalták a kézirat lektori véleményezését, és ajánlóként is támogatták a kötet megjelenését. Visszajelzéseik sokat segítettek a kézirat véglegesítésében. Annalisa Volpato, a Padovai Egyetem oktatója, szakértői megjegyzéseivel és észrevételeivel járult hozzá a kutatás továbbgondolásához. A szöveggondozásban nyújtott segítségéért külön köszönet illeti Gion Mártont és Teleki Bálintot is.

Köszönettel tartozom a Ludovika Egyetemi Kiadó munkatársainak a kézirat előkészítése során nyújtott gondos munkájukért.

Végül szeretnék köszönetet mondani a Nemzeti Közszerződési Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Karának, valamint az Európai Köz- és Magánjogi Tanszék munkatársainak azért a szakmai légkörért, amelyben a kötet alapjául szolgáló kutatás formálódhatott. Külön köszönettel tartozom Gombos Katalin tanszékvezetőnek a támogatásáért. Hálával tartozom családomnak is a biztatásért és a háttértámogatásért, amely nélkül ez a kötet nem születhetett volna meg.

AJÁNLÁS

Szegedi László *A dízelbotrány és a glifozátügy. Tünet vagy fordulópont az uniós kockázati szabályozás válságkezelésében?* című monográfiája első hallásra – címe alapján – elrettentheti az olvasót a könyv forgatásától. Azonban minden ebbéli félelem alaptalanná válik már a tartalomjegyzék tanulmányozása után, hiszen a kötet az uniós kockázatértékelés és a tudományos döntéshozatal dilemmáinak 21. századi kérdéseit tárja fel, amely pedig széles körű közérdeklődésre számot tartó téma napjainkban.

A könyv a tudományos döntéshozatal és kockázatkezelés elméleti uniós jogi alapjaival indít, majd az uniós jog végrehajtásának átalakulását integrációtörténeti kontextusba helyezi, igazolva például azt a közkeletű mondást is, hogy az Európai Uniót a válságok erősítik, különösen a 2008-ban kirobbant gazdasági világválság óta jelen lévő nehézségekre is utalva. A tudományos döntéshozatal uniós folyamatának alapos elemzése rámutat arra is, hogy a kockázatelemzést és a döntéshozatalt az Unió a jogi keretek között kezeli, lehetővé téve ezzel akár a bíróság előtti megtámadás lehetőségét is. Ez a megállapítás pedig már logikusan is átvezet a könyv központi témájának számító dízelbotrányhoz és glifozátügyhöz, amelyek az utóbbi években két kiemelt területen – autópár és környezetvédelem – mutattak rá egyes anomáliákra. A nagy visszhangot kiváltó dízelbotrány uniós jogi aspektusait a szerző alaposan feltárja, a dízelbotrányra adott válaszlépésekről szóló szerkezeti egységben pedig az uniós szakpolitikai és jogi reformlépések hosszú sorát mutatja be, amelyek a kockázatértékelés szempontjai mentén fogalmazódtak meg leginkább. A közvélemény számára talán kevésbé ismert glifozátügy vizsgálata során pedig egy erősen toxikus gyomirtó szer engedélyezése körüli vitára helyezi a szerző a hangsúlyt. Ez az eset jól rámutat az Unió és a tagállamok együttműködésének régóta fennálló dilemmáira, a döntéshozatal nehézkes és bürokratikus rendszerére, amely a glifozát

esetében jelentős kockázatértékelési anomáliákra világított rá. A dízelbotrányhoz hasonlóan az Európai Unió itt is felismerte az élelmiszer-biztonsági szabályokhoz kapcsolódó reformlépések szükségességét.

Amint a szerző is részletesen kitér erre, a két ügy közös hozadéka volt a megbízható adatforrások és tesztelési ciklusok, valamint az uniós és tagállami döntési mechanizmusok egyértelműsítése, amely azonban a bonyolult tudományos kérdések esetén nem tűnik továbbra sem egyszerű feladatnak.

A kötet ajánlható mindazok számára, akik gyakorlati példákon keresztül szeretnének megismerni egyes uniós és tagállami döntéshozatali kérdéseket, mert ezeket igen szemléletesen mutatja be Szegedi László könyve. A dízelbotrány és a glifozátügy jogi és tudományos kérdéseinek bemutatása révén pedig betekintést nyerhet a környezetet érő változások iránt egyre fogékonyabb közvélemény az uniós jog működésébe is.

Győr, 2025. augusztus 26.

Kecskés Gábor, PhD
egyetemi docens, SZE DF ÁJK
tudományos munkatárs, ELTE TKJTI

RÖVIDÍTÉSJEGYZÉK

Aarhus-rendelet	az Európai Parlament és a Tanács 1367/2006/EK rendelete (2006. szeptember 6.) a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról (HL L 264., 2006.9.25., 13–19.)
ACER	az Energiaszabályozók Együttműködési Ügynöksége (<i>Agency for the Cooperation of Energy Regulators</i>)
ACER-rendelet	az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/942 rendelete (2019. június 5.) az Energiaszabályozók Európai Uniói Együttműködési Ügynökségének létrehozásáról (HL L 158., 2019.6.14., 22–53.)
Adatvédelmi Rendelet (GDPR)	az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 119., 2016.5.4., 1–88.)
Alapjogi Charta	az Európai Unió Alapjogi Chartája (HL C 202., 2016.6.7., 389–405.)
BEREC	az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testülete (<i>Body of European Regulators for Electronic Communications</i>)

BEREC-rendelet	az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1971 rendelete (2018. december 11.) az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) és a BEREC Működését Segítő Ügynökségnek (BEREC Hivatal) a létrehozásáról, az (EU) 2015/2120 rendelet módosításáról, valamint az 1211/2009/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 321., 2018.12.17., 1–35.)
Bizottság	az EUSz. 13. cikke szerint uniós intézményként működő Európai Bizottság
Bíróság	az EUSz. 19. cikke szerint az EuB részeként működő Bíróság, amely az EuB-on belül a legmagasabb szintű ítélkező fórum
CEER	az Európai Energiaszabályozók Tanácsa (<i>Council for European Energy Regulators</i>)
CPVO	a Közösségi Növényfajta-hivatal (<i>Community Plant Variety Office</i>)
CPVO-rendelet	a Tanács 2100/94/EK rendelete (1994. július 27.) a közösségi növényfajta-oltalmi jogokról (magyar különkiadás, 3. fejezet, 16. kötet, 390–419.)
EAT	az Európai Adatvédelmi Testület (<i>European Data Protection Board</i>)
ECN	az Európai Versenyhálózat (<i>European Competition Network</i>)
EÉBH/EFSA	az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (<i>European Food Safety Authority</i>)
EÉBH/EFSA-rendelet	az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendelete (2002. január 28.) az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszer-biztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról (magyar különkiadás, 15. fejezet, 6. kötet, 463–486)

EÉPH	az (uniós pénzügyi) hatóságok közé tartozó Európai Értékpapír-piaci Hatóság (<i>European Securities and Markets Authority</i>)
EFM	az EKB részeként működő Egységes Felügyeleti Mechanizmus (<i>Single Supervisory Mechanism</i>)
EFM-rendelet	a Tanács 1024/2013/EU rendelete (2013. október 15.) az Európai Központi Banknak a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról (HL L 287., 2013.10.29., 63–89.)
EGYÜ/EMA	az Európai Gyógyszerügynökség (<i>European Medicines Agency</i>)
EGYÜ/EMA-rendelet	az Európai Parlament és a Tanács 726/2004/EK rendelete (2004. március 31.) az emberi, illetve állatgyógyászati felhasználásra szánt gyógyszerek engedélyezésére és felügyeletére vonatkozó közösségi eljárások meghatározásáról és az Európai Gyógyszerügynökség létrehozásáról (magyar különkiadás, 13. fejezet, 34. kötet, 229–261.)
EIONET	az Európai Környezeti Információs és Megfigyelési Hálózat (<i>European Environment Information and Observation Network</i>)
EJEB	az Emberi Jogok Európai Bírósága: az EJEE betartásának felügyeletére létrehozott bíróság
EJEE	az Emberi Jogok Európai Egyezménye: az Európa Tanács Rómában, 1950. november 4-én kelt <i>Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről</i> című egyezménye
EKB	az EUSz. 13. cikke alapján az Európai Unió intézményeként működő Európai Központi Bank
EGK-Szerződés, EGKSz. (későbbi EK-Szerződés, EKSz.)	az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés (Róma, 1957. március 25.)

EKT	az Európai Közigazgatási Térség
EKÜ/EEA	az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (<i>European Environment Agency</i>)
EKÜ/EEA-rendelet	az Európai Parlament és a Tanács 401/2009/ EK rendelete (2009. április 23.) az Európai Környezetvédelmi Ügynökségről és az európai környezeti információs és megfigyelőhálózatról (HL L 126., 2009.5.21., 13–22.)
ENCA	a Környezetvédelmi Ügynökségek Vezetőinek Európai Hálózata (<i>European Network of Heads of Nature Conservation Agencies</i>)
ERGEG	az Európai Villamosenergia- és Gázszabályozói Csoport (<i>European Regulators Group for Electricity and Gas</i>)
ERÜ	az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség (<i>European Union Aviation Safety Agency</i>)
ERÜ-rendelet	az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1139 rendelete (2018. július 4.) a polgári légi közlekedés területén alkalmazandó közös szabályokról és az Európai Unió Repülésbiztonsági Ügynökségének létrehozásáról és a 2111/2005/EK, az 1008/2008/EK, a 996/2010/EU, a 376/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet és a 2014/30/EU és a 2014/53/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint az 552/2004/EK és a 216/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és a 3922/91/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 212., 2018.8.22., 1–88.)

ESA-rendeletek	az Európai Parlament és a Tanács 1093/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/78/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 331., 2010.12.15., 12–47.); az Európai Parlament és a Tanács 1094/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatónyugdíj-hatóság) létrehozásáról, valamint a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/79/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 331., 2010.12.15., 48–83.); az Európai Parlament és a Tanács 1095/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (Európai Értékpapír-piaci Hatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/77/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 331., 2010.12.15., 84–119.)
ESZAK-Szerződés	az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés (Párizs, 1951. április 18.), lejárt: 2002. július 23.
ETÜ	az Európai Tengerbiztonsági Ügynökség (<i>European Maritime Safety Agency</i>)
ETÜ-rendelet	az Európai Parlament és a Tanács 1406/2002/EK rendelete (2002. június 27.) az Európai Tengerbiztonsági Ügynökség létrehozásáról (HL L 208., 2002.8.5., 1–9.)

EuB	az EUSz. 13. cikke alapján az Európai Unió Bírósága, az Európai Unió intézménye, amely az EUSz. 19. cikke szerint a Bíróságból és a Törvényszékből áll; a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt az Európai Közösségek Bírósága
EUIPO	az Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatala (<i>European Union Intellectual Property Office</i>)
EUIPO-rendelet	az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1001 rendelete (2017. június 14.) az európai uniós védjegyről (HL L 154., 2017.6.16., 1–99.)
EUMSz.	az Európai Unió működéséről szóló szerződés (HL C 202., 2016.6.7., 47–389.)
Euratom-Szerződés	az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés (HL C 327., 2012.10.26., 1–107.)
Európai Felügyeleti Hatóságok	az uniós pénzügyi felügyeletért felelős európai felügyeleti hatóságok: az Európai Bankhatóság, az Európai Értékpapír-piaci Hatóság és az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatáinyugdij-hatóság, amelyeket az ESA-rendeletek hoztak létre
EUSz.	az Európai Unióról szóló szerződés (HL C 202., 2016.6.7., 13–46.)
EÚÜ	az Európai Újjáépítési Ügynökség (<i>European Agency for Reconstruction</i>)
EVÜ/ECHA	az Európai Vegyianyag-ügynökség (<i>European Chemicals Agency</i>)
EUVÜ-rendelet	az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/796 rendelete (2016. május 11.) az Európai Unió Vasúti Ügynökségéről és a 881/2004/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 138., 2016.5.26., 1–43.)
IARC	az ENSZ Nemzetközi Rákkutatási Ügynöksége (<i>International Agency for Research on Cancer</i>)
ICCT	az <i>International Council on Clean Transportation</i> nevű civil szervezet

IMPEL	az Európai Unió Hálózata a Környezetjog Végrehajtásának és Alkalmazásának Elősegítésére (<i>European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law</i>)
IRG	a Független Szabályozók Csoportja (<i>Independent Regulators Group</i>)
JAA	Társult Légügyi Hatóságok (<i>Joint Aviation Authorities</i>)
KKK/JRC	a Bizottság belső szakértői szerveként működő Közös Kutatóközpont (<i>Joint Research Centre</i>)
Komitológiai Rendelet	az Európai Parlament és a Tanács 182/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek a megállapításáról (HL L 55., 2011.2.28., 13–18.)
Közös Koncepció	az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa, valamint az Európai Bizottság közös nyilatkozata a decentralizált ügynökségek működéséről, valamint annak mellékleteként elfogadott közös koncepció (2012. július)
Közszolgálati Statútum	az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzatáról és az Európai Közösségek egyéb alkalmazottainak alkalmazási feltételeiről szóló, 1968. február 29-i 259/68/EGK, Euratom, ESZAK tanácsi rendelet (HL L 56., 1968.3.4., 1–7., magyar nyelvű különkiadás: 1. fejezet, 2. kötet, 5–118.)
Lisszaboni Szerződés	a Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá (HL C 306., 2007.12.17., 1–271.)

NVSZ/PPP-rendelet	az Európai Parlament és a Tanács 1107/2009/EK rendelete (2009. október 21.) a növényvédő szerek forgalomba hozataláról, valamint a 79/117/EGK és a 91/414/EGK tanácsi irányelvek hatályon kívül helyezéséről (HL L 309., 2009.11.24., 1–50.)
PAFF-bizottság	a nemzeti képviselőkkel kiegészített növény-, állat-, élelmiszer- és takarmányügyi állandó komitológiai bizottság
REACH-rendelet	az Európai Parlament és a Tanács 1907/2006/EK rendelete (2006. december 18.) a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH), az Európai Vegyianyag-ügynökség létrehozásáról, az 1999/45/EK irányelv módosításáról, valamint a 793/93/EGK tanácsi rendelet, az 1488/94/EK bizottsági rendelet, a 76/769/EGK tanácsi irányelv, a 91/155/EGK, a 93/67/EGK, a 93/105/EK és a 2000/21/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 136., 2007.5.29., 3–281.)
Törvényszék	az EUSz. 19. cikke szerint az EuB részeként működő Törvényszék (korábbi Elsőfokú Bíróság)
Transzparenciarendelet	az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről (HL L 145., 2001.5.31., 43–48.)
US EPA	az Amerikai Egyesült Államok (Szövetségi) Környezetvédelmi Ügynöksége
(2007) 7. sz. ajánlás	az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága (2007) 7. számú ajánlása és annak függeléke a jó közigazgatásról

BEVEZETÉS

AZ EURÓPAI UNIÓ TUDOMÁNYOS DÖNTÉSHOZATALÁNAK ÉS KOCKÁZATELEMZÉSÉNEK VIZSGÁLATA

A vizsgálati tárgykörök átfogó jellege

Kutatásom célja, hogy megvizsgáljam a szakértők szerepének átalakulását az uniós szakpolitikai döntéshozatalban, szűkebb értelemben az egyes piacszabályozási aktusok meghozatalának és végrehajtásának folyamatában. Posztdoktori kutatásaim során több válsághelyzetet – az élelmiszer-biztonság területén a kergemarhakórt és a glifozátügyet, a pénzpiacokon a 2008-ban indult válságot, a közlekedésben pedig a dízelbotrányt – elemezve jutottam arra a következtetésre, hogy uniós szinten továbbra is tisztázatlan a szakértők bevonásának keretrendszere. Ám a 21. század hajnalának egyik ágazatokon átívelő jellemzője, hogy a szakértői tudás és annak becsatornázása alapvető átalakuláson megy keresztül, mivel a napjainkban zajló technikai és tudományos változások egyre nagyobb kihívások elé állítják mind a szakértőket, mind pedig azokat a döntéshozókat, akik e tudást hasznosítják. Ez különösen igaz az Európai Unió belső piaci (technikai) szabályainak kialakítása és végrehajtása során. Ennek oka egyrészt a tagállamok és az uniós szint közötti hatáskörmegosztás, másrészt ezek ágazatonkénti eltérései (széttöröttség), valamint a számos esetben már globális szinten működő piaci szereplők egyre nagyobb súlya.

Az Európai Unió hatásköreinek bővülésével párhuzamosan egyre inkább szükségessé vált a szakértők bevonása a közösségi, majd uniós döntéshozatalba. Ez a folyamat az Európai Közösségeken (EK), majd az Unión belül a szakértői szervek különböző modelljeinek kialakulásához vezetett.

Két alapvető szervezeti modell rajzolódott ki: 1. a Bizottság belső szervezeti keretein belüli szakértői stábok kialakítása (akár tagállami szintű szereplők, akár hálózatok bevonásával), valamint 2. a Bizottságtól elkülönülő, független(ebb) EU-ügynökség létrejötte – sokszor válságkezelési lépésként.

Szűkebb értelemben vizsgálatunk bemutatja a szakértői szervezeti modellek helyzetét az *európai közigazgatás keretei* között, amely *korábban* alapvetően a *közvetett* (tagállami) végrehajtásra épült, majd egyre inkább a közvetlen (uniós szint általi) végrehajtás vált jellemzővé. Mára ezzel szemben a tagállami és uniós szint *együttes igazgatása* valósul meg, együttműködési mechanizmusokon keresztül. Utóbbi ugyanakkor ágazatonként széttöredezett, és egyre több ilyen mechanizmus alapvető jellemzője a *sabályozási és döntéshozatali homályosság*.

A széttöredezettség meghaladása felveti az *ágazatokon átívelő megoldások* vizsgálatának lehetőségét. Emellett az EU döntéshozatalát egyre több kritika éri technokrata jellege, a vele kapcsolatban felmerülő epiztemikus és demokratikus aggályok, valamint az (át)politizált tudományos döntések miatt.¹ Mindeközben a gazdasági, környezeti és társadalmi kihívások, valamint az állandósulni látszó válságkezelés következtében a világos tudományos állásfoglalásokra és szakértői döntésekre nagyobb szükség lenne, mint valaha² – így indokolt a döntéshozatali dilemmák tágabb értelemben vett vizsgálata. Jelen munka e keretben elemzi a belső piac elmúlt másfél évtizedének két meghatározó tudományos döntéshozatali vitáját – a dízelbotrányt és a glifozát újraengedélyezését –, bemutatva azok hatását a szakértői szervek modelljeinek átalakulására. A szervezeti modelleken túlmutató, összetettebb elméleti kiindulópontunk a *Merton-féle tudományos normák* – közösségi hozzáférhetőség, univerzalizmus, pártatlanság és szervezett szkepticizmus – torzulásának feltérképezése jelenkorunk állandósuló válságkezelési keretei között.

Ezt az összetett folyamatot több, előzetesen meghatározott kategória alapján tudjuk elemezni. Az ágazati széttöredezettség mellett egyre több jel utal az uniós jog és döntéshozatal *horizontális fejlődésére*. Ez jól megfigyelhető

¹ EVERSON 2020: 144–161; HOLST–MOLANDER 2021: 647–665; GUÉGUEN–MARISSSEN 2022; VOLPATO–OFFERMANS 2023: 253–270.

² FALYUNA–KREKÓ 2022: 15–36.

szakpolitikai szinten a Bizottság zöld- és digitális átállást célzó csomagjaiban, jogi szempontból pedig az Európai Unió Bíróságának olyan értelmezési gyakorlatában, amely az Alapjogi Chartára támaszkodva mindinkább meghaladja az ágazati megközelítést.³ Emellett modern korunkban – az állandósulni látszó válságkezelés közegében – a kockázatok és veszélyek minél szélesebb körű figyelembevétele válik elvárássá. Végso soron ez a fajta „horizontalizálódás” elkerülhetetlenül elvezet az uniós szakértői szervek és a tudományos döntéshozatal ágazatokon átívelő vizsgálatához. Így jelen munka a fentiek alapján arra is törekszik, hogy feltárja: az uniós tudományos döntéshozatal és a szakértői szervek fejlődéséből milyen, az ágazati sajátosságokon túlmutató következtetések vonhatók le – olyan tanulságok, amelyek érdemben hozzájárulhatnak mind a vizsgálatban elemzett ágazatok, mind pedig az uniós (tudományos) döntéshozatal egészének jobb megértéséhez.

A két vizsgált ágazatot – az élelmiszer-biztonságot és a közúti közlekedést – a fentiekén túl a *kockázati szabályozás* kategóriája is összekapcsolja, amely néhány évtizedes múltra tekint vissza az uniós integráció történetében, és szorosan összefügg az uniós szakértői szervek (sokszor) válságok által táplált megerősödésével. Ebben az összefüggésben az élelmiszer-biztonság egyértelműen a kockázati szabályozás szűkebb értelemben vett területéhez tartozik, ugyanakkor kockázati alapon az autópálya is vizsgálható – különösen a dízelbotrány tükrében –, hiszen a környezetre gyakorolt hatásán túl közvetlenül érinti az emberi egészséget is. A kockázatok szabályozására épülő uniós tudományos döntéshozatal jellemzően eljárásalapú megközelítést követ, amely a kockázattértékelés és a kockázatkezelés funkcionális elkülönítésére épül. A *kockázattértékelés* magában foglalja a kockázatok azonosítását, jellemzőik feltárását és a kitettség értékelését – vagyis annak tudományos, szakértői és szakértői szervek által végzett vizsgálatát, hogy mekkora és milyen típusú kockázatokkal kell számolni. Ezt követi a *kockázatkezelés* szakasza, amelyben – technikailag szükségszerűen később – a politikai döntéshozók a kockázatelemzés eredményeire támaszkodva határozzák meg azt a kockázati szintet, amely a társadalom számára még elfogadhatónak tekinthető. Jelen munka felépítése alapvetően ezt a felosztást követi, különös

³ WIDDERSHOVEN 2019: 5–34; BONELLI–ELIANTONIO–GENTILE 2022; FRANTZIOU 2019.

hangsúlyt helyezve a *kockázatelemzés* szakaszára, és csak esetenként tér ki a kockázatkezelési dilemmákra. A két esettanulmány ugyanis azt mutatja, hogy éppen a kockázatértékelés szakaszának gyengeségei járultak hozzá a válsághelyzetek kialakulásához.

A tudományos döntéshozatal *szereplőit* illetően a vizsgálat elsősorban az uniós szakértői szervek elemzésére irányul, különös tekintettel azok integrációtörténeti fejlődésére, valamint a szakértői szervek és a döntéshozatal különféle modelljeire. A két kijelölt ágazat esetében – és általánosabb értelemben is – ez magában foglalja a Bizottság belső szakértői testületeinek, valamint az ezeknél „függetlenebb” EU-ügynökségek szerepének és pozíciójának az átalakulását, különösen az adott területeken alkalmazott válságkezelési lépések tükrében. Ugyanakkor szükségszerű, hogy a vizsgálat ennél tágabb szereplői kört is figyelembe vegyen: az uniós szintű tudományos döntéshozatal történetileg szorosan összefonódik a tagállami szervek rendszerével és azok hálózatos együttműködésével – és eseti jelleggel tér ki az európai jog szereplőire, így az Emberi Jogok Európai Bíróságára (EJEB) vagy az Európa Tanács Miniszteri Bizottságára.

Elemzésem *szerkezete és szerkesztése* alapvetően az európai közigazgatás közvetett és közvetlen végrehajtásának fogalomparájából indul ki, ugyanakkor kitekintést nyújt az együttes igazgatásra és annak együttműködési mechanizmusaira is. A szereplők ilyen típusú rendszerezése és a fenti vizsgálati kérdések indokoltá teszik nemcsak a közvetett és közvetlen végrehajtás, hanem a tudományos döntéshozatal és a kockázati szabályozás általános alapelveinek vizsgálatát is. Ezen alapelvek határozzák meg ugyanis, hogy a modern társadalmi kihívások közepette milyen követelményeknek kell megfelelniük a tudományos döntéshozatal szereplőinek – és hogy ezek az elvárások mennyiben érvényesülnek, vagy éppen alakulnak át napjaink állandósuló válságkezelése során. A könyv első része ebből következően egyfajta „általános rész”, amely felvázolja azt a komplex szervezeti és jogi keretrendszert, amelyben ma az uniós normák végrehajtása megvalósul. Ez elengedhetetlen előfeltétele annak, hogy a második részben – a két esettanulmányon keresztül – egyfajta „különös részként” az ágazati tudományos döntéshozatali dilemmákat elemezhessük. A különös rész vizsgálati szempontrendszere a kockázatértékelés belső és külső dimenziói mentén halad:

a *belső elemek*hez tartozik a tudományos tudás adatforrásainak és módszertanának elemzése, a kockázatértékelés hatásköreinek meghatározása, valamint a kockázatkezeléstől való elválasztása; a *külső elemek*hez pedig a szakértői szervek függetlenségének, átláthatóságának és a kockázatértékelések felülvizsgálhatóságának vizsgálata. E szempontrendszer alapján ágazatokon átívelő kutatásunk arra is keresi a választ, hogy a válságok által kiváltott szakértői delegálás és reformfolyamatok valóban fordulópontot jelentettek-e, pusztán tünetet jeleztek, vagy csupán felemás reformmegoldásokat szültek.

A vizsgálat módszertana

A vizsgálat módszertani szempontból több elméleti megközelítést is ötvöz, emellett empirikus elemekkel is él. Az elméleti keretet három fő pillér határozza meg: az integrációs folyamat *történeti* vizsgálata, az egyes szakértői szervekre koncentráló *institucionalista* megközelítés, valamint az *összehasonlító módszertan* alkalmazása.

Az *integrációtörténeti* megközelítés alkalmazását az indokolja, hogy egy-egy jogintézmény vagy szervezeti modell megértéséhez elengedhetetlen végigkövetni, miként változtak annak funkciói az idők során, illetve hogyan módosultak az eredeti társadalmi-történeti kontextushoz képest. E módszer relevanciáját erősíti a *közvetett* és a *közvetlen végrehajtás* fogalompárjának elemzése is, hiszen míg korábban a közvetett végrehajtás volt jellemző, mára ennek súlya jelentősen csökkent, és egyre több esetben lépnek fel közvetlenül az uniós szereplők (a szakértői szervek). Napjainkban alapvetően az ágazatonként eltérő, a tagállami és uniós szint együttes igazgatása keretében megvalósuló együttműködési mechanizmusok a leginkább jellemzők. Ráadásul e szervek és kapacitások gyakran válsághelyzetekre adott uniós válaszként jönnek létre – vagyis a válság hozza magával az új delegálási formák megjelenését, így jelen munka egyúttal a válságokra adott intézményi válaszok történeteként is olvasható. A *szakértői szervek* vizsgálata során az *institucionalista* és az *összehasonlító* módszer alkalmazása különösen indokolt, mivel az egyes ágazatokban eltérő modellek figyelhetők meg. Több esetben is felmerült a *független(ebb) EU-ügynökségek* létrehozásának igénye

– így a dízelbotrányt követően is –, ám ezek megvalósulása ágazatonként eltérő képet mutat. E két alapmodell – a *belső szakértői szervek* és az *EU-ügynökségek* – összehasonlítása során jelen munka mind a *klasszikus institucionalista* megközelítést (amely az intézmények és a közpolitikák formális, politikatudományi elemzésére épít), mind a *neoinstitucionalista* módszert (amely a gazdasági, szociológiai és történeti kontextust is figyelembe veszi) követi.⁴

Az ismertetett kutatási célok indokoltta teszik a *szabályozási ismeretelmélet* bizonyos szintű bevonását is, különösen annak vizsgálatát, miként torzulhatnak a Merton-féle normák a kockázati szabályozás intézményi és politikai környezetében. Ez a nézőpont lehetővé teszi annak feltárását, hogyan befolyásolja a tudományos tudás és kockázattértékelések kialakítását az a közeg, amelyben a szakértői döntések megszületnek.

A kutatás két fő forrása a *szakirodalmi elemzés* és a félig strukturált *interjúk* voltak. Az előbbi a jogi és Európa-tanulmányok által felölelt elemzéseken túl óhatatlanul szükségessé tette a magas technikai és technológiai összetettséű anyagok feldolgozását, míg az utóbbi a szabályozási ismeretelméleti és döntéshozatali dilemmák feltárását szolgálta.

A strukturált interjúnál lazább, nyitottabb kérdéssorral dolgoztam, így érzékenyebb a beszélgetés során felmerülő új információkra és összefüggésekre. Rugalmassága lehetővé tette, hogy az interjúk az interjúalanyok szakmai háttéréhez és válaszaihoz igazodva alakuljanak, és ezáltal a beszélgetések érdemben elmélyülhettek.⁵ Ez különösen fontosnak bizonyult olyan vitákat kiváltó témák esetében, mint a dízelbotrány vagy a glifozát újraengedélyezésének kérdése. Az interjúk magyar és angol nyelven zajlottak, 40 és 95 perc közötti időtartamban.

A mintavétel kétszintű, nem valószínűségi eljárással történt: kezdetben szakértői kiválasztást alkalmaztam, amelyet hólabdamódszerrel egészítettem ki.⁶ Először olyan személyeket kerestem meg, akik intézményi szerepük vagy szaktudásuk alapján releváns tapasztalattal rendelkeztek a kutatott témában, majd az ő ajánlásaik alapján jutottam el további potenciális interjúalanyokhoz. Több esetben elitinterjúkat is felvettem, magas szintű

⁴ GAJDUSCHEK 2020: 202–206.

⁵ NÉMETH 2020: 383–408.

⁶ BABBIE 2008: 206.

döntéshozói vagy szakértői pozícióban lévő szereplőkkel, akikhez formális csatornákon keresztül nem lett volna érdemi hozzáférés.

Az interjúk elsődleges célja a tudományos döntéshozatal működésének mélyebb megértése volt, különös tekintettel a kockázatértékelési és – esetenként – a kockázatkezelési gyakorlatokra. A megszólaltatott szakértők uniós vagy tagállami szintű szakértői szervek munkatársai voltak, emellett civil szervezetek képviselői is részt vettek, akik a nyilvánosság bevonásával és az átláthatóság erősítésével foglalkoznak. Az interjúk harmadik csoportját az ágazati piaci szereplőkkel felvett beszélgetések alkották, nekik a technikai és technológiai szabályozás címzettjeiként közvetlen tapasztalatuk van a tudományos alapú döntéshozatal hatásairól. Az eltérő nézőpontok nem összehasonlítás, hanem kvalitatív feltárás révén járultak hozzá a vizsgálat mélységéhez.

Álláspontom szerint ez a kevert módszertan tette lehetővé, hogy a szükséges mélységben bemutassuk a rendkívül összetett, bonyolult technológiai szabályozások viszonyrendszerét, valamint feltárhassuk az egyes érintettek érdekviszonyait, a felmerülő dilemmákat.

INTEGRÁCIÓTÖRTÉNETI ALAPVETÉSEK

Az uniós jog végrehajtásának átalakuló keretei

Vizsgálatom tárgya lehetne akár tágabb is – sorra véve a szakértők általános szerepét az integrációtörténetben. Ugyanakkor jelen elemzés tárgya inkább annak vizsgálata, hogy az egyes közösségi, majd uniós részletszabályok elfogadásakor, a technikailag összetettebb ágazati területek uniós szabályozás alá kerülésekor miképpen alakult a szakértők és a szakértői testületek szerepe. Ez a hatalmi ágak elválasztása szintjén jog- (törvény-) alkotási tárgykör lenne és lehetne – mégis itt elkerülhetetlenül meg kell vizsgálni a közösségi, majd uniós normák végrehajtásának átalakuló szervezeti rendjét. Ahogy arról már szó volt, az uniós részletszabályok és technikailag összetettebb ágazati normák elfogadása összekapcsolódott a közösségi és uniós normák elfogadásán túli témakörökkel, ami már szervezetileg egyértelműen

a tagállamok és a szupranacionális szereplő bevonását is jelentette a közvetett és a közvetlen végrehajtás együttes igazgatási rendszerébe.

Az integrációtörténet *korai szakaszában* – az 1950-es évek végétől az 1980-as évek elejéig – az Európai Gazdasági Közösség olyan döntéseket hozott az integráció előmozdítására, amelyek elsősorban a közös piac alapszabadságainak érvényesítéséhez kapcsolódtak (lásd 1. táblázat). A stratégiai döntések előkészítése, a szakpolitikai célok és eszközök kijelölése, valamint a közösségi normák elfogadása közösségi szinten zajlott. Ezt később kiegészítette és erősítette a végrehajtási rendelkezések kidolgozása is – a komitológia rendszerében (lásd a következőkben):

- *szervezeti szempontból* azonban – mivel nem jöttek létre közösségi szintű végrehajtó szervek – a közösségi elvárások és jogi normák végrehajtása túlnyomórészt tagállami feladat maradt. Ez a közvetett végrehajtás szinte kizárólagos érvényesülését jelentette (*a közvetett végrehajtás kizárólagossága*);
- *eljárásjogilag* ebben az időszakban kellett lefektetni azokat a jogvédelmi követelményeket, amelyek a másodlagos jogforrásokkal szemben érvényesíthetők. Ugyanígy ekkor vált szükségessé annak tisztázása is, hogy a közvetett végrehajtás során milyen mértékben és pontosan milyen területeken maradhat meg a tagállamok szabályozási mozgástere a közösségi előírásokkal szemben.

Az integráció fejlődésének *középső szakasza* – nagyjából az 1980-as évektől a 2007–2008-as pénzügyi válságig – új korszakot hozott az uniós hatáskörök és tagállami szerepek viszonyában. Az 1986-os Egységes Európai Okmány, majd az 1992-es Maastrichti Szerződés jelentős mértékben kibővítette a közösségi hatásköröket, ezáltal megerősítve az integrációs folyamat mélységét és kiterjedését. A tagállamok ezzel párhuzamosan igyekeztek ellensúlyozni ezt a bővülést: céljuk az volt, hogy az uniós fellépés csak azokra a területekre korlátozódjon, ahol az adott feladatok hatékonyabban láthatók el közösségi szinten. E törekvés eredményeként került be a Maastrichti Szerződésbe a szubszidiaritás elve és az arányosság követelménye az 1990-es évek elején. Ez a fajta hangsúlyeltolódás az uniós és a tagállami szintek között más területeken is megfigyelhető volt:

- *Szervezeti* szempontból a közvetett végrehajtás terén nyilvánvalóvá vált, hogy a tagállami jogalkalmazók nem minden esetben tudják maradéktalanul érvényesíteni a közösségi elvárásokat – ez a *végrehajtási deficit* problémáját vetette fel. Ugyanakkor továbbra is érvényesült – és részben máig is érvényesül – a tagállamok szervezetalkítási szabadsága (a közigazgatási és bírósági eljárásjog tekintetében is). A *közvetlen végrehajtás* területén tovább bővült a Bizottság korábban is meglévő versenyhatósági szerepköre. Az 1990-es évek egyik meghatározó fejleménye az EU decentralizált ügynökségeinek nagyszámú megjelenése volt, amelyek új szerepe egyre nőtt az uniós szabályok végrehajtásában.
- *Eljárásjogi* szempontból az Európai Bíróság (EuB) elsősorban alapelvei követelményeket fogalmazhatott meg a tagállami szervek közvetett végrehajtási tevékenységével kapcsolatban. Ezekhez az alapelvekhez idővel további követelmények is társultak. Tágabb értelemben ebben az időszakban megerősödött az európai jog szerepe, amely egyre több közigazgatási jellegű elvárást fogalmazott meg a tagállamok felé. Az Európai Bíróság pedig fokozatosan alakította ki esetjogát a közvetlen végrehajtás során alkalmazandó eljárási garanciák tekintetében.

A jelenlegi integrációs időszak – amely a 2007–2008-as pénzügyi válsággal vette kezdetét – ugyan konkrét krízishelyzetből indult, ám azóta az Európai Unió egyfajta tartós válságkezelési „üzemmódban” működik. Az elmúlt 10–20 év során az integráció számos kihívással szembesült, amelyek túl-nőttek az eredeti válság keretein. A 2008-ban kibontakozó pénzügyi, majd gazdasági világválság élesen rávilágított az európai integráció működésének több strukturális problémájára. Különösen szembetűnővé váltak a közösségi szinten kialakított, de tagállami szinten végrehajtott szabályokkal kapcsolatos funkcionális zavarok, valamint a korábban is ismert végrehajtási deficit súlyos következményei. Mindezek fényében egyre inkább megkérdőjeleződött az a hagyományos viszonyrendszer, amely szervezeti oldalon a közvetett végrehajtásra, eljárási szempontból pedig a tagállami autonómia elsődlegességére épült.⁷

⁷ GUCKELBERGER 2013: 602.

A 2007–2008-ban kibontakozó pénzügyi válság világosan megmutatta, hogy az uniós alapszabadságokra épülő belső piac számos tekintetben megrekedt egy köztes állapotban: ez az állapot egyrészt lehetővé teszi a válságjelenségek, diszfunkciók és anomáliák továbbgyűrűzését, másrészt nem alkalmas arra, hogy szilárd alapot nyújtson a további integrációhoz.⁸ Elsősorban azoknak a piaci szereplőknek a mérete, jelentősége és az ezekből eredő kockázatok indokolják olyan, határokon átnyúló hatáskörrel rendelkező, megerősített közigazgatási és hatósági feladatokat ellátó szervek létrehozását, amelyek megfelelően erős jogosítványokkal rendelkeznek. Az euróövezeti válság egyértelművé tette, hogy az államot nem elsősorban a piac hibás működésének forrásaként, hanem a válságkezelés meghatározó szereplőjeként kell figyelembe venni.⁹ Az állami szerepvállalás – egyúttal a közérdek érvényre juttatása – a nemzetállamok szintjéről áttevődött a nemzetállamok együttműködésén alapuló szupranacionális szintre.¹⁰ A még most is folyamatban lévő változásokat az alábbi módon jellemezhetjük:

- ♦ *Szervezetileg* a közvetett végrehajtással szemben egyre több uniós szereplő felel az uniós jog közvetlen végrehajtásáért, így folyamatosan bővül az EU saját „végrehajtó apparátusa” (a közvetlen végrehajtás erősödése). Ezt egyértelműen jelzi az EU-ügynökségek számának és a rájuk ruházott hatásköröknek a további növekedése, valamint az EKB számára biztosított uniós bankfelügyeleti szerepkör. Ugyanakkor a gyakorlatban egyre inkább az uniós és a tagállami szintek együttes igazgatása valósul meg, különböző mélységű és jellegű együttműködési mechanizmusokon keresztül, amelyek általában szakpolitikai ágazatonként eltérők.
- ♦ *Eljárásjogi* szempontból a tagállami eljárási autonómia máig fennálló rendszere fokozatosan átalakul, többek között az uniós alapjogvédelem változásainak hatására. Az *együttes igazgatás* gyakorlati megvalósítása emellett számos eljárásjogi kihívással is szembesül:

⁸ A válság és az állami szerepvállalás átalakulásának összefüggéseiről lásd FORGÁCS I. 2009: 15–49.

⁹ STIGLITZ 2003: 230–231.

¹⁰ IMRE 2011: 35–36.

1. táblázat. *Integrációtörténeti áttekintés – a közvetlen-közvetett végrehajtás viszonyának korszakai*

Korszak	Kezdeti integráció (1960–1970-es évek)	A deficitek korszaka (1980–2008)	A válság utáni időszak (2008–)
Unió normák végrehajtásának szervezeti keretei	közvetett végrehajtás abszolút túlsúlya, de a Bizottság versenyhatósági szerepköre adott	közvetlen végrehajtás megjelenése + közösségi hatáskörök bővülése (de szubszidiaritás) + végrehajtási deficit	közvetlen végrehajtás további erősödése (<i>agencification</i>)
Unió normák végrehajtásának eljárási keretei	a rendelet-irányelv-határozat hármásával kapcsolatos bírósági esetjog kialakulása, amely gazdasági, piacsabályozási kötődésű	tagállamok eljárási autonómiája (de hatékony és egyenértékű jogvédelem a közvetett végrehajtásban)	kezdeményezések eljárásjogi kodifikációra

Forrás: a szerző szerkesztése

egyes szakpolitikai területeken az uniós és a tagállami hatáskörök megosztottságából fakadóan eltérő a szabályozás kidolgozottsági szintje, nehezen feltárható az alkalmazandó jog, valamint a jogvédelmi mércék is különbözhetnek (*ágazati szétföredezettség*).¹¹ E dilemmák egyik – elsősorban a közvetlen végrehajtást érintő – lehetséges megoldása az uniós közigazgatási eljárás *egységes kódexének* elfogadása lenne, amely rögzítené a szükséges minimumkövetelményeket. A folyamat azonban mindeddig csupán különböző tervezetek szintjéig jutott el. Esettanulmányaink ágazatokon átívelő tapasztalatai rávilágíthatnak az uniós kodifikáció jövőbeli egyéb kihívásaira is – különösen az uniós döntéshozatal ágazatokon átívelő továbbfejlesztésének lehetséges irányaira.

¹¹ GEBER 2013: 298–301.

*A belső piac és a kockázati szabályozás
az integrációtörténetben*

A közös, majd belső (egységes) piac létrejötte az európai integráció egyik legsikeresebb és legjelentősebb eredménye, ugyanakkor korántsem tekinthető lezártnak.¹² A tagállami jogszabályok és a tágabb értelemben vett szabályozási keretek közötti eltérések – például a szabványok, a technikai és biztonsági előírások, a fogyasztóvédelmi szabályok terén – továbbra is akadályozhatják az áruk, a szolgáltatások, a személyek és a tőke szabad áramlását. A dízelbotrány és a glifozátügy is rávilágított arra, hogy az egységes piac működését nemcsak a jogi eltérések, hanem a tagállami szintű végrehajtás egyenlőtlenségei és a tudományos kockázatértékelés körüli dilemmák is érdemben befolyásolják. E folyamatot egyrészt az uniós intézmények és a tagállamok közös szabályalkotása, másrészt az Európai Unió Bíróságának esetjogi megállapításai támogatják, amelyek kulcsszerepet játszanak a belső piac működésének biztosításában.

Ez a folyamat leginkább az alábbi fejlődési szakaszokon – integrációs lépcsőfokokon¹³ – keresztül ragadható meg:

1. *A szabadkereskedelmi övezetben* a részt vevő országok az egymás közötti kereskedelemben megszüntetik a vámokat és a mennyiségi korlátozásokat. Ugyanakkor harmadik országokkal szemben – az övezeten kívül – továbbra is önálló kereskedelempolitikát folytatnak, és saját vámtarifáikat alkalmazzák.
2. *A vámunióban* a részt vevő országok között a kereskedelem liberalizált, vagyis vámoktól és mennyiségi korlátozásoktól mentes. Ezzel párhuzamosan a harmadik országokkal szemben közös kereskedelempolitikát alkalmaznak, beleértve az egységes külső vámtarifa bevezetését is.

¹² Jelen fejezet az alábbi munka rendszerezését követi: SZEGEDI–SZIRBIK 2022: 107–123.

¹³ Az egyes fokozatok (integrációs lépcsőfokok) kidolgozása eredetileg Balassa Béla nevéhez kapcsolható, ugyanakkor az egységes piac lépcsőfoka ebben még nem szerepelt (BALASSA 1961). Az integrációs lépcsőfokok jelenkori értékeléséről és elemzéséről lásd HALMAI 2020: 20–23. Az integrációs lépcsőfokok (regionális gazdasági integrációs formák) értékeléséről összefoglaló jelleggel lásd SZIJÁRTÓ 2018: 16; KOLLÁRIK 2020: 64.

3. A *közös piac* a vámunióhoz képest magasabb integrációs szintet képvisel, mivel nemcsak az áruk, hanem a munkaerő, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgását is biztosítja a részes államok között.
4. A *közös piac teljes és következetes kiépítése* nyit utat a *belső (egységes) piac* megvalósítása felé, amely már a nem vámjellegű – például technikai, jogi vagy adminisztratív – korlátozások felszámolását is magában foglalja.
5. A *gazdasági unió* szintjén már harmonizálják és összehangolják a részt vevő államok nemzeti gazdaságpolitikáit. E fejlődési fokozat szerves része az egységes valuta bevezetése és a monetáris unió megvalósítása is.
6. A *teljes gazdasági integráció* már magában foglalja a monetáris, fiskális és szociális politikák egységesítését, így lényegében közös gazdaságpolitikai döntéshozatalt feltételez.

Az európai integráció folyamata e lépcsőfokok mentén a következőképpen valósult meg. Az 1950-es évek második felében az EGK-Szerződés fektette le a tagállamok közötti közös piac megteremtésének alapjait. Az integrációs lépcsőfokok szempontjából mérőldkőnek számított, hogy 1968-ra megvalósult a vámunió kiépítése. Ezt követően az EuB több kiemelkedő jelentőségű ítéletében erősítette meg a tagállami korlátozások eltörlésének és kiküszöbölésének követelményét. Az 1980-as évekre világossá vált, hogy a még mindig fennálló nem vámjellegű tagállami akadályok felszámolása elengedhetetlen, különösen az európai gazdasági szereplők versenyképességének növelése és a nemzetközi piacokon való megerősödésük érdekében.¹⁴ E politikai cél szerződéses alapját az 1986-os *Egységes Európai Okmány* teremtette meg, amely fordulópontot jelentett az integráció történetében. Jelentősége abban állt, hogy módosította az intézményi döntéshozatal rendjét, és túllépett a korábbi években megrekedt integrációs folyamat keretein.¹⁵ Az *Egységes Európai Okmány* a belső (egységes) piacot mint belső határok nélküli térséget határozza meg, ahol biztosított a négy alapszabadság – az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása. Az Okmány jelentőségét

¹⁴ DINAN 2009: 144–148.

¹⁵ DINAN 2009: 146–148.

tovább növeli, hogy több kulcsterületen – így a közös vámtarifa, a tőke és a szolgáltatások szabad áramlása – bevezette a minősített többségi szavazást, és jelentős mértékű közösségihatáskör-bővítést valósított meg. Miközben számos konkrét intézkedésen keresztül előirányozta a belső (egységes) piac 1992. december 31-ig történő teljes megvalósítását.¹⁶ A belső piac meghatározásával egyidejűleg beiktatott EGKSz. 100a. cikk (a későbbi EKSz. 95., illetve az EUMSz. 114. cikk) felhatalmazta a Tanácsot, hogy a tagállamok jogszabályainak és közigazgatási rendelkezéseinek összehangolására irányuló intézkedéseket – amennyiben azok a belső piac létrehozását és működését célozzák – egyhangúság helyett minősített többséggel fogadja el. Ez a változás rendkívüli módon felgyorsította a belső piac megvalósítását előmozdító közösségi jogalkotást.¹⁷

Az 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződés teremtette meg a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) alapjait, és ezzel az „egy piac – egy valuta” elvének megfelelően az euró későbbi bevezetésének feltételeit is lefektette.¹⁸

A 2007-es Lisszaboni Szerződés nyomán az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz.) 26. cikkének (2) bekezdése egyértelműen meghatározza a belső piac fogalmát: eszerint az olyan, belső határok nélküli térséget jelent, amelyben – a Szerződések rendelkezéseivel összhangban – biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása. E definíciónak megfelelően a belső piac meghatározó eleme az Egységes Európai Okmány által bevezetett belső határok nélküli térség, amely egyúttal jogi és területi keretként szolgál az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgásának érvényesüléséhez. Mindkét, jelen műben elemzett eset egyértelműen összekapcsolódik a belső piac kiépülésével és annak ellentmondásaival is.

Az integráció történetének szempontjából a piaci folyamatok szabályozása két jól elkülöníthető periódusra osztható. Az első szakaszt, az úgynevezett *negatív integrációt* a létrejövő piaci térségben fennálló felesleges akadályok és korlátozások fokozatos leépítése jellemzi.¹⁹ Különösen az integráció

¹⁶ FLOCKTON 2009: 272–276.

¹⁷ KIRÁLY–SOMSSICH 2021: 26.

¹⁸ SZEGEDI 2019a: 97–99; FLOCKTON 2009: 286–301.

¹⁹ TINBERGEN 1965: 77.

kezdeti évtizedeiben kiemelkedő szerepet játszott az EuB a négy alapszabadság értelmezésében, valamint a megengedhető és nem megengedhető tagállami korlátozások határvonalainak kijelölésében. E bírói tevékenységet azonban szükségszerűen ki kellett egészítenie a *pozitív integráció* folyamatának, amelynek keretében a belső piac joganyaga főleg az 1980-as évektől kibővült azokkal a főként másodlagos jogszabályokkal, amelyek egyrészt megszüntették az alapszabadságokat korlátozó nemzeti szabályokat, másrészt a még indokolható korlátozásokra nézve egységesítő vagy legalábbis közelítő jellegű követelményeket vezettek be – és vezetnek be ma is.²⁰

Az esettanulmányok szempontjából kiemelt jelentőségű az *árúk szabad mozgása*. A *negatív integráció* vonatkozásában ez az a terület, amelyet a tagállamok a legkézenfekvőbben vámok alkalmazásával korlátozhatnak, hiszen ezek mesterségesen megdrágítják az importált termékeket. Az EUMSz. 28. és 30. cikke ennek megfelelően tiltja a vámok és az azokkal azonos hatású díjak alkalmazását a belső határokon. Hasonló akadályt képezhetnek a kvóták révén bevezetett mennyiségi korlátozások, illetve az olyan tagállami jogszabályok is, amelyek hasonló hatást fejtenek ki – ezekre az EUMSz. 34–36. cikke vonatkozik. Az *áru* fogalmának értelmezésében az Európai Unió Bírósága korán jelezte, hogy a közösségi jogot funkcionális alapon, a jogalkotói szándék figyelembevételével kell értelmezni, és a tagállami szabályok nem befolyásolhatják e jogértelmezési keretet.²¹

Az alapszabadságok tagállami *korlátozása* csak szűk keretek között megengedett, így az EUMSz. 36. cikke, a 45. cikk (3) bekezdése, az 52. cikk (1) bekezdése, valamint a 62., a 64. és a 65. cikk alapján. Az EuB ítélezési gyakorlata szerint emellett bármely alapszabadság korlátozása indokoltnak tekinthető, ha az közérdeken alapuló kényszerítő okon

²⁰ BLUTMAN 2013: 650; TINBERGEN 1965: 78.

²¹ A 7/68. sz. ügyben az volt a kérdés, hogy az olasz hatóságok által művészeti, régészeti, néprajzi és történelmi értékű tárgyak kivételére kivetett adókra alkalmazható-e az áruk szabad mozgására vonatkozó uniós tilalom. Olaszország azzal érvelt, hogy ezek nem minősülnek árunak, mivel nem fogyasztási javak a szó hagyományos értelmében. Az EuB azonban kimondta: az áruk szabad mozgása és a vámtilalom célja, hogy mindenféle áru-csereforgalmat lefedjen. Ennek megfelelően „áru”-nak minősül minden pénzben értékelhető termék, amely általában alkalmas kereskedelmi forgalomban való részvételle (Bizottság kontra Olaszország-ítélet, C-7/68 sz. ügy, ECLI:EU:C:1968:51).

nyugszik, és a korlátozó intézkedés alkalmas, szükséges és arányos a kitűzött cél eléréséhez – ez az úgynevezett *szükségességi és arányossági teszt* alkalmazását jelenti.²²

Az EuB a *negatív integráció* előmozdítása érdekében – a közös piac és a közösségi (később uniós) jog hatékony érvényesülésének biztosítása céljából – számos jelentős esetjogi megállapítást tett. Az integráció kibontakozása az alapszabadságok mentén kezdetben a tagállamokkal szembeni diszkrimináció tilalmát jelentette, vagyis a más tagállamból származó áruk, szolgáltatások, munkavállalók (majd személyek) és tőke hátrányos megkülönböztetésének tilalmát. A bírói gyakorlat azonban e tilalmat fokozatosan általános korlátozási tilalommal is kiterjesztette.²³ E folyamat érzékeltetésére az alábbiakban néhány, eredetileg az áruk szabad mozgásához kapcsolódó esetjogi megállapítást mutatunk be.

Az EuB a *Dassonville*-ügyben kimondta, hogy az áruk szabad mozgása szempontjából mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek minősül minden olyan tagállami szabály, amely alkalmas a Közösségen belüli kereskedelem közvetlen vagy közvetett, tényleges vagy lehetséges akadályozására – ez az úgynevezett *Dassonville-formula*.²⁴ Az alapszabadságokból levezetett általános korlátozási tilalom lehetővé tette bármilyen

²² Lásd többek között a Symvoulio Epikrateias kontra Görögország-ítélet C-398/95. sz. ügy, ECLI:EU:C:1997:282, 21. pont; Arbeitsgemeinschaft Deutscher Rundfunkanstalten (ARD) kontra PRO Sieben Media AG-ítélet C-6/98. sz. ügy ECLI:EU:C:1999:532, 50. és 51. pont.

²³ Az EuB a jelen fejezetben ismertetett, az áruk szabad forgalma tekintetében kifejlesztett úgynevezett *Dassonville*-formulát, illetve annak későbbi kiegészítéseit (például *Keck*-formula) hasonló tartalmakkal a szolgáltatásnyújtás szabadságára (Manfred Säger kontra Dennemeyer & Co. Ltd-ítélet, C-76/90 sz. ügy, ECLI:EU:C:1991:331), a letelepedés szabadságára (Európai Közösségek Bizottsága kontra Olasz Köztársaság-ítélet, C-439/99 sz. ügy, ECLI:EU:C:2002:14), a tőke szabad áramlására (Európai Közösségek Bizottsága kontra Portugál Köztársaság-ítélet, C-367/98 sz. ügy, ECLI:EU:C:2002:326), illetve a munkaerő szabad mozgására (Union royale belge des sociétés de football association és társai kontra Bosman és társai-ítélet, C-415/93 sz. ügy, ECLI:EU:C:1995:463) is kiterjesztette, így a jelen fejezetben tárgyalt ítélkezési gyakorlat az összes alapszabadság értelmezésére érvényes, lényeges pontosítást képvisel.

²⁴ Lásd *Dassonville*-ítélet C-8/74. sz. ügy, ECLI:EU:C:1974:82 és a Bizottság kontra Ausztria-ítélet, C-320/03. sz. ügy, ECLI:EU:C:2005:684, 63–67. pont.

tagállami – akár szándékos, akár nem – protekcionista intézkedés közösségi, később uniós jogi felülvizsgálatát, és egyúttal erősítette a tagállamok jogharmonizációs hajlandóságát. E folyamatban meghatározó szerepet játszott az EuB *Cassis de Dijon*-ügyben hozott döntése, amely kimondta: ha egy terméket valamely tagállamban jogszerűen előállítanak és forgalmaznak, akkor azt az akkori közös piac egész területén forgalmazhatónak kell tekinteni – ez a kölcsönös elismerés elve.²⁵ Az EuB esetjoga a *Cassis de Dijon*-döntéssel lényegében megtiltotta, hogy más tagállamok közigazgatási eszközökkel újabb piaci lépési feltételeket szabjanak a már jogszerűen forgalomba hozott termékekre. E rendszer sérülékenysége világosan megmutatkozott az 1990-es években a kergemarhakór kapcsán is – az esettanulmányokban is többször idézett példában –, amelynek egyik fő oka a belső piacon forgalmazott, minőségi kifogásokkal érintett termékek ellenőrzésének korlátozott lehetősége volt. Témánk szempontjából ez az elv kiemelt jelentőségű, hiszen meghatározza az élelmiszer-biztonsági szabályozás alapjait, különösen a tagállami szereplők közötti hatáskörök megosztása tekintetében.

Az EuB a mérőföldkőnek számító *Keck*-ügyben valamelyest szűkítette a *Dassonville*-formula (és a kölcsönös elismerés elve) által tágra szabott, azonos hatású intézkedések fogalmát. Döntése értelmében a termékek értékesítési körülményeire vonatkozó, megkülönböztetés nélkül alkalmazott nemzeti szabályok nem minősülnek azonos hatású intézkedésnek, így nem tartoznak az EUMSz. 34. cikkének hatálya alá. A döntés lényege, hogy míg a termékek belső tulajdonságaira – például az alkoholtartalomra – vonatkozó szabályokat a tagállamoknak kölcsönösen el kell ismerniük (*Cassis*), addig az általános értékesítési szabályokat – például a vasárnapi boltzárat – nem vizsgálja az uniós jog azonos hatású intézkedésként, ha azok nem diszkriminálnak. Az EuB hangsúlyozta: a *Keck*-formula csak akkor alkalmazható, ha a vitatott nemzeti előírás jogilag és ténylegesen egyformán érinti a belföldi és más tagállami termékeket, és nem jár hátrányos megkülönböztetéssel a gyakorlatban.²⁶ Mára a mennyiségi korlátozások, valamint az azokkal

²⁵ Rewe-Zentral AG kontra Bundesmonopolverwaltung für Branntwein-ítélet, C-120/78 sz. ügy (*Cassis de Dijon*), ECLI:EU:C:1979:42, 14. pont.

²⁶ Bernard Keck és Daniel Mithouard-ítélet, C-267/91 és C-268/91 sz. egyesített ügyek, ECLI:EU:C:1993:905, 16–17. pont.

azonos hatású intézkedések igazolhatósága körül rendkívül összetett jogi értelmezési rendszer alakult ki.²⁷ Az EuB joggyakorlata kapcsán általánosan elfogadott, hogy a belső piac mai fejlettsége az uniós bírászkodás nélkül nem valósulhatott volna meg.²⁸

A közös, majd belső piac *pozitív integráció*jának folyamatában meghatározó szerepet játszott az EGKSz. 100a. cikk (a későbbi EK Sz. 95., illetve az EUMSz. 114. cikk) megjelenése. E rendelkezés számos – akár speciális jogterületeket érintő – harmonizációs jogszabály alapjául szolgált, jóllehet a Szerződések több, kifejezetten ilyen speciális területekre vonatkozó, szubszidiárius jogalapot is tartalmaznak. Ennek ellenére az EuB több esetben is az általános belső piaci jogalap elsődlegessége²⁹ mellett foglalt állást – még a témánk szempontjából kiemelten fontos EU-ügynökségek felhatalmazásával³⁰ összefüggésben is.³¹

Az 1985-ös új megközelítés³² megújította a termékszabályozást: kizárólag az alapvető követelményeket (így biztonság, egészségvédelem) harmonizálta, míg a technikai részletek kidolgozását európai szabványügyi szervekre³³ bízta. Ez a rugalmas megközelítés egyszerre csökkentette a tagállami szabályozási eltérésekből eredő piaci akadályokat, miközben megőrizte a tagállami szabályozási autonómiát. A modell érdemben hozzájárult az áruk szabad mozgásának biztosításához és a belső piac fokozatos mélyítéséhez.³⁴

²⁷ SOMSSICH 2021a: 98.

²⁸ KAUFMANN 2015: 15.

²⁹ British American Tobacco és Imperial Tobacco-ítélet, C-491/01 sz. ügy, ECLI:EU:C:2002:741; Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Bizottság-ítélet, T-526/10. sz. ügy, ECLI:EU:T:2013:215.

³⁰ Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács-ítélet (ESMA-ítélet), C-217/04 sz. ügy, ECLI:EU:C:2006:279, 44. pont.

³¹ MALETIĆ–BARNARD 2018: 276–277; KIRÁLY–SOMSSICH 2021: 29–31.

³² A Tanács határozata (1985. május 7.) 85/C 136/01. a műszaki harmonizáció és szabványosítás új megközelítéséről.

³³ Az Európai Szabványügyi Bizottság (*European Committee for Standardization – CEN*), az Európai Elektrotechnikai Szabványügyi Bizottság (*European Committee for Electro-technical Standardization – CENELEC*), valamint az Európai Távközlési Szabványügyi Intézet (*European Telecommunications Standards Institute – ETSI*).

³⁴ MALETIĆ–BARNARD 2018: 279.

A *New Legislative Framework* (NLF) 2008-as elfogadásával továbbfejlesztették az 1985-ös új megközelítés alapelveit: intézményesítették a szabályozás és a szabványosítás közötti munkamegosztást, megerősítették a piacfelügyeleti mechanizmusokat és egységesítették a megfelelőségértékelés követelményeit. Célja az volt, hogy a szabályozási megközelítés végrehajtása jogilag és intézményileg is kiszámíthatóbbá váljon.³⁵ Ezzel párhuzamosan a kölcsönös elismerés elvének gyakorlati alkalmazását is megerősítették: a 764/2008/EK rendelet eljárási garanciákat vezetett be, növelte a gazdasági szereplők jogbiztonságát és kiszámíthatóbb kereteket teremtett a tagállami piacra lépéshez.³⁶ A 2019/515/EU rendelet ezt tovább pontosította a megfelelőségi nyilatkozat intézményével, az elutasítási eljárások szabályozásával és az üzleti környezet kiszámíthatóságának fokozásával.³⁷

Mindezek mellett a belső piaci szabályozási technikáknak számos egyéb formája is ismert, amelyek részletezésétől itt eltekintünk, csupán utalunk néhány példára: ilyen a *reflexív harmonizáció* (amely közös célkitűzések mentén, de rugalmas, tagállami megoldásokat tesz lehetővé) vagy a *nyílt koordinációs módszer*.³⁸

Jelen munka szempontjából kiemelkedő jelentőségű a belső piacon belül külön kategóriaként megjelenő *kockázat* és az e termékek által megtestesített kockázat szabályozása – különösen azokon a területeken, ahol a kockázatok az emberi egészségre és/vagy a környezetre lehetnek hatással.³⁹ A kockázatok uniós szintű szabályozását több érv is alátámasztja:

- a tagállami szinten érvényesülő eltérő kockázati megközelítések az áruk szabad mozgásával összefüggésben – különösen az egészségvédelem terén – a belső piac működését veszélyeztethették;⁴⁰

³⁵ A *New Legislative Framework* fő dokumentumai: 765/2008/EK rendelet (piacfelügyeletről és akkreditálásról), 768/2008/EK határozat (közös szabályozási modell a termékekre vonatkozó új közösségi jogszabályokhoz).

³⁶ SOMSSICH 2021a: 101.

³⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/515 rendelete (2019. március 19.) az egyik tagállamban jogszerűen forgalomba hozott áruk másik tagállamban történő kölcsönös elismeréséről.

³⁸ MALETIC–BARNARD 2018: 281.

³⁹ ALEMANN 2007.

⁴⁰ ALEMANN 2008: 37–70.

- ♦ adott (következő alfejezetekben részletezett) válságjelenségekre reagálva az 1990-es években a tudományos döntéshozatal körüli közbizalom megerősítésének igényéből fakadt, amely egyre inkább uniós szintű intézményi kereteket kívánt a kockázati szabályozás számára;⁴¹
- ♦ a kockázati szabályozás mára azért is vált uniós szintű kérdéssé, mert a belső piaci hatáskörök bővülése és a belső piaci szintű, néha globális piaci szereplők megjelenése – ahogy azt az esettanulmányok is szemléltetik – uniós szintre terelte a tudományos dilemmákról és kockázatokról szóló társadalmi vitákat.⁴²

A *kockázat* fogalma a Szerződésekben nem önállóan, explicit módon szerepel, hanem különböző ágazati és horizontális célkitűzésekbe ágyazottan – egyéb alapelvekkel együtt. Az EUMSz. 114. cikk (3) bekezdése szerint: a belső piac működtetését célzó – általános 114. cikk (1) bekezdése szerinti – intézkedések során a Bizottságnak az egészségügyre, a biztonságra, a környezetvédelemre és a fogyasztóvédelemre vonatkozó javaslataiban a védelem magas szintjét veszi alapul, különös figyelemmel a tudományos tényeken alapuló új fejleményekre (az Amszterdami Szerződés módosítása). Tekintettel a már említett 114. cikket övező jogalapvitákra, ezeket további ágazati követelmények egészítik ki: az EUMSz. 168. cikke a közegészség területén „magas szintű védelmet” követel meg minden uniós politikában, míg a 191. cikk a környezetvédelmi politika céljaként az elővigyázatosság elvét és a megelőző fellépést nevesíti (a Maastrichti Szerződés módosításai). Ezek a szerződéses módosítások, valamint a kockázati szabályozás felértékelődése általában szoros összefüggésben állt az uniós hatáskörök bővülésének tendenciájával, a pozitív belső piaci integráció kiteljesedésével, illetve azzal a szakértőikapacitás-növekedéssel, amely – mint azt a következő alfejezet is bemutatja – gyakran válsághelyzetekre adott intézményi válaszként jelent meg.

A kockázati szabályozás konkrét tartalmát és működését az uniós másodlagos jog részletezi, ágazatspecifikus szabályozásokon keresztül. A kockázat

⁴¹ CHEVALIER 2025: 144.

⁴² GUÉGUEN–MARISSSEN 2022: 6.

fogalmára viszonylag kevés definíció utal az uniós jogban, így az élelmi-szer-biztonság területén a kockázat a veszélyből eredő egészségkárosító hatás valószínűségét és súlyosságát jelenti.⁴³ Annál inkább jellemző a terület eljárás- és folyamat alapú megközelítése a vegyi anyagok⁴⁴ vagy a növényvédő szerek⁴⁵ területén. Az *eljárás- és folyamat alapú uniós megközelítés*,⁴⁶ amely jelentős mértékben az Egyesült Államok szövetségi szintű gyakorlatára⁴⁷ támaszkodik, két alapvető szakaszra tagolódik:

- *Kockázatértékelés*: a kockázatok azonosítását, jellemzőik feltárását, valamint a kitettség értékelését jelenti – vagyis a kockázatok mértékének tudományos szakértők és szakértői szervek általi vizsgálatát.⁴⁸
- A *kockázatkezelés* szakaszában a politikai döntéshozók – technikailag szükségszerűen későbbi időpontban – a feltárt eredményekre támaszkodva határozzák meg azt a kockázati szintet, amelyet a társadalom számára még elfogadhatónak tartanak.⁴⁹

Ez a *kettős felosztás* jelen munka vizsgálati keretét is meghatározza, amely az EU-szinten működő, kifejezetten a kockázatértékelő szakértői szervekre fókuszál. Ugyanakkor az elemzés e szerveket funkcionális értelemben tágabban közelíti meg, különös tekintettel a kockázatértékelés gyakorlati megvalósításának intézményi és módszertani sajátosságaira.

Unió szinten ugyanis a kockázatértékelés számos esetben nem jelent önálló, primer tudományos kutatást, hanem elsősorban más szereplők – kérelmezők, gyártók vagy tagállami hatóságok – által benyújtott adatokra épülő értelmező és másodlagos elemző tevékenységet, amelyet gyakran saját laboratóriumi kapacitások hiányában végeznek el. Más jogi vagy szabályozási

⁴³ EEBH/EFSA-rendelet 3. cikk (11) bekezdés.

⁴⁴ CLP-rendelet 1. cikk (3) bekezdés, REACH-rendelet 14. cikk és IV. cím.

⁴⁵ NVSZ/PPP-rendelet 14. cikk.

⁴⁶ A *Trapping Safety Into Rules* című kötet arra mutat rá, miként válik a biztonság fokozatosan szabályokba zárt, előírásokkal körülbástyázott gyakorlattá, s ennek milyen hatása van a szervezeti működésre és az egyéni felelősségre (BIEDER–BOURRIER 2013).

⁴⁷ National Research Council 1983: 45; ALEMANN 2010: 1–4.

⁴⁸ STERN–FINEBERG 1996; Pfizer Animal Health kontra Tanács-ítélet, T-13/99, ECLI:EU:T:2002:209, 156. pont.

⁴⁹ GUÉGUEN–MARISSIN 2022: 9; ALEMANN 2010: 1–4.

rendszerek ezzel szemben eltérhetnek ettől a *differentiált* – az értékelést és a kezelést világosan elkülönítő – megközelítéstől, és a kockázat szabályozását *komplexxebb, integrált szemléletben* kezelik. Ilyen például az ISO osztályozási rendszere vagy egyes informatikai alapú, prediktív vagy szcenárióalapú értékelési modellek.⁵⁰

Bár a *kockázat* nem tekinthető a Szerződések szintjén kodifikált jogi vagy hatásköri kategóriának, bizonyos ágazatok – különösen az élelmiszer-biztonság, a gyógyszeripar és a vegyipar – egyértelműen a kockázatalapú szabályozás körébe tartoznak. Az ezekhez kapcsolódó termékek és tevékenységek ugyanis közvetlenül is kihatással lehetnek az emberi egészségre, túlmutatva az egyes környezeti hatásokon.⁵¹ Ugyanakkor ez a kör nem zárt: a technikai és technológiai megoldások egyre összetettebbé válásával a kockázati megközelítés fokozatosan kiterjed olyan további területekre is, mint a környezetvédelem, a klímaválság vagy az energetika egyes szegmensei. Álláspontunk szerint ezért a kockázati szabályozás és a tudományos döntéshozatal kihívásainak vizsgálata, valamint a lehetséges megoldások keresése az egyes ágazatokban megjelenő kockázatok alapján – így az autópálya esetében a dízelbotrány nyomán – más szakpolitikai területekre is érvényes módon átültethető. Jelen munka így a szűkebb értelemben vett kockázati szabályozáshoz kapcsolódó kockázatértékelés vizsgálatát kiterjesztett formában valósítja meg – az autópálya területet is elemezve. Jellemző ez a fajta kiterjesztés a jogtudomány művelői körében is, ahogyan egyes elemzések a technikai és a technológiailag összetett kérdések, valamint a szakértői mérlegelés bírói felülvizsgálhatóságát vizsgálják. Kreuzhuber kiindulópontként használja a szűkebb értelemben vett kockázati szabályozáshoz kapcsolódó esetjogi megállapításokat – majd hasonló kérdéseket

⁵⁰ Az ISO rendszerében a kockázatkezelés átfogó kategóriát jelent, amely magában foglalja a kockázatok azonosítását, elemzését és értékelését, majd a döntéshozatalt is, amelyet a folyamat végén a kockázatok kezelése, adott esetben azok mérséklése követ (AVEN 2016: 1–13). Az Egyesült Államok NIST IT (800-30) útmutatója a kockázatértékelések lefolytatásához részletesen feltérképezi a fenyegetések és a sérülékenységek kapcsolatrendszerét, külön hangsúlyt helyez a valószínűség és a hatás becslésére, valamint az intézkedések megalapozására, és ettől teljesen elkülönítetten szabályozza a kockázatkezelést.

⁵¹ CHEVALIER 2025: 144.

vet fel a monetáris, a pénzügyi és a szociális ágazatban is, hiszen a szakértői mérlegelés szerepe miatt ezek részben rokoníthatók a szűkebb értelemben vett kockázati szabályozással, bár egyértelmű eltérések is azonosíthatók.⁵²

Jogi értelemben – különösen a jogalapokra vonatkozó viták fényében – érthető az egyértelműsége és a parttalan jogértelmezés kiküszöbölésére irányuló törekvés. Ugyanakkor az állandósult válságkezelés korszakában működő Unió esetében az olyan összetett kihívások, amelyek túlmutatnak a helyi, regionális és nemzeti szinteken, megkerülhetetlenné teszik az uniós szintű válaszokat, valamint a kockázati tényezők lehető legteljesebb és átfogó azonosítását. A pénzügyi és gazdasági válságok is rávilágítottak, hogy Európa csak a belső piac egészét átfogó szabályozással tud hatékony megoldásokat adni. Az éghajlatváltozás, a digitalizáció térnyerése,⁵³ a koronavírus-járvány és az energiaválság is olyan összetett probléma, amely több szakpolitikai területet érint, egyfajta polikrizisként (lásd a következő alfejezetben) új szabályozási logikát kíván. Mindez egyre inkább a szakpolitikák és az ágazati jogi megoldások közötti átjárhatóságot és a *horizontális(abb) jellegű szabályozás* szükségességét veti fel. Az előző alfejezetben bemutatott ágazati széttagozottság nem csupán az uniós jog egyik jellemzője, hanem egyes szerzők szerint mára – különösen a klímaválság kezelésének összefüggésében – a hatékony és integrált szabályozási fellépés egyik legfőbb akadályává vált.⁵⁴ Tágabb értelemben az esettanulmányok is e probléma példáiként szolgálnak, rávilágítva az ágazati megoldások korlátaira, valamint az ágazatokon átívelő szabályozási megközelítések bevezetésének szükségességére és lehetőségére.

A belső piac megújításának szükségességére két, 2024-ben megjelent kulcsfontosságú jelentés is rámutatott. Az egyik, az Enrico Letta nevéhez fűződő *Letta-jelentés* a belső piac jövőjét elemzi, és számos stratégiai ajánlást fogalmaz meg. Beszédes címe – *Sokkal több, mint belső (egységes) piac* – is utal arra, hogy az európai integráció elmélyítését és az EU globális szerepének

⁵² KREUZHUBER 2024: 652–665.

⁵³ A digitalizáció miatti változásokról általában lásd GLAVANITS 2024: 1–17; FIRNIKSZ 2024: 115–141. A digitalizáció kihatásáról a közigazgatásra és a közigazgatási jogra lásd STRIHÓ 2022: 79–96; TORMA 2025: 52–71; CSATLÓS 2025: 181–202.

⁵⁴ HENDLIN–PALAZZO 2025: 5.

erősítését sürgeti. A dokumentum olyan kihívások tükrében tárgyalja a célokat, mint a gazdasági egyenlőtlenségek, a migráció, a klímaváltozás és a geopolitikai feszültségek. A jelentés lényegében ambiciózus javaslatcsomagot kínál az EU hatékonyabbá, egységesebbé és nemzetközi szinten is meghatározóbb szereplővé válására.⁵⁵

A versenyképesség szempontjából talán még jelentősebb a szintén 2024-ben készült *Draghi-jelentés*. A dokumentum átfogó elemzést és javaslatokat tartalmaz az európai gazdaság hosszú távú versenyképességének megerősítésére, különös tekintettel a járvány utáni helyreállításra. Célja az EU gazdasági stabilitásának, innovációs teljesítményének és társadalmi kohéziójának fokozása. E jelentés – esettanulmányaink szempontjából is különösen releváns módon – ágazati reformokat sürget az autó- és az élelmiszeripar terén. Az autóiparban a zéró kibocsátású járművek fejlesztése és a munkaerő átképzése kerül előtérbe, míg az élelmiszeriparban a fenntartható termelés és az ellátási láncok megerősítése kap hangsúlyt. Mindkét területen kulcsfontosságú az uniós támogatások hatékonyabb felhasználása és az innováció ösztönzése.⁵⁶

A *Letta-* és a *Draghi-jelentés* várhatóan jelentős hatást gyakorol majd az Ursula von der Leyen vezette Európai Bizottság prioritásaira is, amely a második ciklusában kiemelten kezeli az uniós versenyképesség megerősítését.

Az említett reformjavaslatok akkor járulhatnak érdemben hozzá az EU belső piacának fejlődéséhez és a versenyképesség megerősítéséhez, ha megbízható tudással rendelkezünk az iparágak – gyakran igen összetett – termékeiről, valamint azok tudományos és technikai tulajdonságairól. Ehhez szükséges a termékekre vonatkozó adatforrások rendszerének kiterjesztése, a tudományos döntéshozatal megfelelő kapacitásainak biztosítása. Utóbbi dilemmák a belső piac fejlődésének elmúlt éveit vizsgáló esettanulmányainkban egyértelműen megmutatkoznak.

⁵⁵ Európai Bizottság 2024b.

⁵⁶ Európai Bizottság 2024a.

Technokraták és szakértők az integrációtörténetben

A tudományos döntéshozatal szorosan összefonódik a *technokrácia* fogalmával, hiszen a szakértői tudás központi szerepet játszik a közpolitikai döntések megalapozásában. A kockázatszabályozás keretein belül a technokrata megközelítés az objektivitásra és a bizonyítékokon alapuló döntéshozatalra épít, gyakran a politikai megfontolások háttérbe szorításával.⁵⁷ Ugyanakkor ez a kategória szükségszerűen tágabb, mint az előző alfejezetben definiált kockázatértékeléssel foglalkozó kör. A korszakolás jól összevethető az uniós jog végrehajtásának szakaszolásával, még ha az időszakokat befolyásoló tényezők részben különböznek is. Az európai integráció korai szakaszában ez a technokrata alapú megközelítés vált uralkodóvá, amely hozzájárult ahhoz, hogy a döntéshozatalt viszonylagos politikai konszenzus övezzé – megalapozva ezzel a *megengedő konszenzus* (*permissive consensus*) korszakát, amikor a közvélemény részéről kevés ellenállás kísérte az integráció mélyítését:

- Monnet szerint „célszerűtlen lenne az európai néppel konzultálni egy olyan közösség felépítéséről, amelyről nem rendelkeztek gyakorlati tapasztalatokkal”. Így az európai integráció a kezdetekor egyfajta *elitprojektként* valósult meg. Később az európai közvéleményt már *passzív, de megengedően támogató* szereplőként kezelték az integráció előmozdításában.⁵⁸ Monnet következetesen a *szupranacionális kormányzást* támogatta, elutasítva a *kormányköziséget*, amely szerinte túlzottan a tagállami érdekek mentén szerveződött. A *technokrata befolyásban* és a szakértői intézmények vezető szerepében látta az integráció előrehaladásának kulcsát. Csalódással fogadta, hogy a *Schuman-terv* tárgyalásai során a *Miniszterek Tanácsát* is beépítették

⁵⁷ Döntéshozataluk alapja a tudományos tudás, a technikai szaktudás vagy a szakpolitikai tapasztalat, nem pedig politikai konszenzus vagy választói felhatalmazás (MAJONE 1996). A technokratikus szereplők a politika közvetlen befolyásától részben függetlenül működnek, vagy éppen a politikai konfliktusok kiszűrésére szolgálnak (DEHOUSSE 1997). A szakértői döntéshozatal intézményesítése valósul meg, így a technokraták működése gyakran különféle intézményekhez kötött – például független EU-ügynökségekhez, bizottsági főigazgatóságokhoz vagy tudományos tanácsadó testületekhez (BUSUÏOC–GROENLEER–TRONDAL 2014).

⁵⁸ SCHILDE–ANDERSON–GARNER 2019: 155.

az ESZAK struktúrájába – jelezve, hogy a kormányközi logika már a kezdetektől jelen volt az integrációs folyamatban. Bár hitt a *tovagyűrűzés* (*spillover*) elvében – vagyis abban, hogy az integráció az egyik területről a másikra áttérjedhet –, e folyamat csak akkor működhetett, ha a tagállamok politikailag is támogatták. E támogatás előmozdítására hozta létre az *Akcióbizottságot*,⁵⁹ amely a gazdasági és társadalmi szereplők bevonásával kívánta elősegíteni a mélyebb integrációs lépéseket, például a *monetáris uniót*. Azonban a tagállamok ezeket figyelmen kívül hagyták, így az Akcióbizottság katalizátorszerepe fokozatosan elhalványult, és jelentősége csökkent. Nyilvánvalóvá vált, hogy a technokrata kezdeményezések önmagukban nem elegendők – a valódi előrelépéshez tagállami politikai akarat is szükséges.⁶⁰

- ♦ A *neofunkcionalizmus* és a *liberális kormányköziség* egyaránt egyetért abban, hogy az európai integráció első három évtizedét az *európai jogrendszer* kiépítése határozta meg, főként a vállalatok közötti gazdasági viták rendezésének igénye mentén. A lakosság nagy része – néhány kivételtől, például a mezőgazdasági termelőktől eltekintve – alig érzékelte az integráció hatásait, vagy azok átláthatatlanok maradtak. Az elszigetelt elitek döntései akadálytalanul haladhattak előre a megengedő konszenzus ezen időszakában.⁶¹
- ♦ Intézményi szempontból a tudományos szakértői stábok közösségi szintű megjelenése az 1970-es években a Bizottsághoz kötődött, amely biztosítani tudta az ilyen szervek (belső szakértői szervek) működésének adminisztratív alapjait, támogatását és a különböző működési feltételeket.⁶²

Az 1980-as évek végétől kibontakozó „fojtogató egyet nem értés” (*constraining dissensus*) korszaka már a *technokrácia* fölé helyezi az integrációt lassító,

⁵⁹ Az Európai Védelmi Közösség kudarcát követően Monnet létrehozta az Akcióbizottságot, hogy új lendületet adjon az integrációnak. A bizottság olyan célokat mozdított elő, mint a közös piac, a monetáris rendszer és az európai parlamenti választójog bevezetése.

⁶⁰ FEATHERSTONE 1994: 149–170.

⁶¹ HOOGHE–MARKS 2009: 5.

⁶² GUÉGUEN–MARISSSEN 2022: 1.

gyakran szakmailag nem kellően megalapozott, de erősen *aktuálpolitikai természetű* vitákat.⁶³ Bár ez a fordulat alapvetően a *Maastrichti Szerződés*hez kapcsolódik, nem hirtelen irányváltásról, hanem fokozatos, többlépcsős folyamatról van szó. Ennek előzményei közé tartozik például az Európai Parlament közvetlen választásának 1979-es bevezetése, valamint a hidegháború vége is.

- Az Európai Közösségek (majd az EU) ebben az időszakban lezajlott jelentős hatásköri bővülése és a pillérszerkezet bevezetése elkerülhetetlenül járt együtt azzal, hogy az elitprojekt egyre több tekintetben hatott ki a Maastrichti Szerződéssel megjelent uniós polgárság mindennapi életére. Különösen a *belső piaci szabályozás kiterjesztésével* egyre inkább megjelent annak az igénye, hogy az EU különböző szakpolitikai területeken végzett tevékenysége magas színvonalú tudományos értékelésen alapuljon, és szilárd tudományos bizonyítékokra támaszkodjon.⁶⁴
- A Bizottság belső szakértői stábjainak⁶⁵ elismerése is megtörtént 1997-ben, alapvetően azért, hogy független, tudományos szakértelmen alapuló támogatást nyújtsanak a közegészségügyi és élelmiszer-biztonsági politikákhoz.⁶⁶ Kiemelkedően fontos szerepet játszott az 1990-es évek végén kibontakozó kergemarhakór és a belga dioxinbotrány, amelyekre válaszul indult meg az a reformfolyamat, amely végül 2002-ben az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (EÉBH/EFSA) megalapításához vezetett. Egy másik, eltérő ágazathoz kötődő, világos válságkezelési példa az Európai Tengerbiztonsági Ügynökség létrehozása, amely közvetlenül az Erika tankerhajó katasztrófájára adott uniós válaszként valósult meg.⁶⁷ Ennek alapjául szolgált a 2001-es

⁶³ DOWN–WILSON 2008: 26–49.

⁶⁴ GUÉGUEN–MARISSEN 2022: 1.

⁶⁵ A Bizottság alá tartozó tudományos bizottságok között volt többek között az Élelmiszer-tudományi Tudományos Bizottság (*Scientific Committee on Food*), az Állati Takarmányozással Foglalkozó Tudományos Bizottság (*Scientific Committee on Animal Nutrition*), valamint a Kozmetikai Termékekkel és Nemélelmiszer-termékekkel Foglalkozó Tudományos Bizottság (*Scientific Committee on Cosmetic Products and Non-Food Products*).

⁶⁶ GUÉGUEN–MARISSEN 2022: 1.

⁶⁷ BUSUIOC 2013: 32–33.

európai kormányzásról szóló fehér könyv (*White Paper on European Governance*), amelyben a Bizottság további, részben autonóm EU-ügynökségek létrehozását szorgalmazta, olyanokét, amelyek bizonyos fokú függetlenséggel rendelkeznek, és képesek magas szintű technikai, ágazati szaktudásra támaszkodni. Ez az ügynökségesedés különösen a kockázati szabályozás területein bontakozott ki, és a 2000-es években új gyógyszeripari és vegyipari EU-ügynökségek megjelenéséhez vezetett. Így a tudományos kockázatértékelést már nem a Bizottság, pontosabban annak belső stábjá végezte, hanem kiemelt ágazati területeken szervezetileg független(ebb) EU-ügynökségek vették át ezt a feladatot. Ezzel a technokrata réteg is ilyen jellegű működési forma felé mozdulhatott el.⁶⁸

Az integráció elmúlt szűk két évtizedét a válságvezérelt fejlődés és az *állandósult válságkezelés* jellemzi, amelyek felértékeltek a kockázatok elemzésének és egymásra gyakorolt hatásuk értékelésének képességét. Mindez elvezetett ahhoz a helyzethez, amelyet ma is az egymást átfedő, elhúzódó válságok jellemeznek – vagyis a *polikrízis* állapotához.⁶⁹ Az Európa-tanulmányokkal foglalkozó szakirodalom is egyértelműen utalt az állandósult válságkezelés időszakában a technokratikus autonómia megerősödésére:

- ♦ A 2007–2008-ban indult válságot kiindulópontként kezelve Sebők a *válság táplálta delegálás* fogalmán keresztül írja le a politikai intézmények és a külső sokkok közötti kapcsolatot.⁷⁰ A *nem választott döntéshozó és az alárendelt bürokrácia* (együtt: a technokratikus intézmény) önállóságát erősítő tényezők közül kiemelkedik a delegálás, azaz az autoritás jogszabályi formát öltő átruházása. A válság táplálta delegálás lényege a végrehajtó hatalom – különösen a technokratikus intézmények – relatív megerősödésében ragadható meg.⁷¹

⁶⁸ GUÉGUEN–MARISSEN 2022: 8.

⁶⁹ Apolikrízisről részletesen lásd SMEETS–BEACH 2023; HELLEINER 2024; LIU–RENN 2025; ZAKI–PATTYN–WAYENBERG et al. 2024.

⁷⁰ SEBŐK 2011: 76.

⁷¹ SEBŐK 2014.

- ♦ A már említett elitprojekt-jelleg erősödését Trondal és szerzőtársai is azonosították; elemzésük szerint az EU válsághelyzetekre adott válaszai megerősítették a szakértői kormányzást, és egyre inkább *a hozzáértők uralma* (*rule by the knowers*) felé mozdították el az uniós döntéshozatalt.⁷² Everson Claus Offe és Max Weber nyomán állítja, hogy a modern állam *tudományos állam* (*scientific state*), még ha ez alapvetően „szektáriánus tudást” jelent is, amely egy szűk, a tudományos módszertanba beavatott csoport uralmát feltételezi.⁷³ Ám meglátása szerint végső soron a technokrata réteget ki is kell szabaddítani a politikai akaratot helyettesítő (adott szinten rákényszerített) helyzetéből.⁷⁴ Ezzel szemben egyértelmű válaszreakcióként erősödik fel a *citizen science* (*közösségi tudomány*) iránti igény. Haklay több definíciót is megvizsgálva az Oxford Dictionary nyomán úgy értelmezi a közösségi tudományt, hogy az „a nagyközönség tagjai által végzett tudományos munka, gyakran hivatásos tudósokkal és tudományos intézményekkel együttműködve vagy azok irányítása alatt”. Lényeges elem az önkéntesség és a laikusság, ugyanakkor a valós tudományhoz, tehát nem áltudományokhoz való kapcsolódás.⁷⁵ Ez magában foglalja a közösség (adott érdek- vagy társadalmi csoportok) szélesebb körű bevonását a tudományos döntéshozatalba, illetve a tudomány egyfajta közösségiesítése révén az elitjelleg csökkentését. Az utóbbiak eszköze egyértelműen kapcsolódik a később megjelenő Merton-féle normák elérése kapcsán az átláthatóság és az elszámoltathatóság megerősítéséhez.
- ♦ Az EU szakértői szervei és tudományos stábjai szempontjából ebben az időszakban a Bizottság belső szakértői szerveinek szerepe – különösen a Közös Kutatóközponté (KKK/JRC) – alapvetően változatlan maradt. Ám a KKK/JRC is reagált a polikrizisre, így több kezdeményezés részese is lett ennek kapcsán, amire később térünk ki. A dízelbotrány hatására a Bizottság e belső szakértői szerve új laborkapacitásokhoz jutott. Igazodva a Bizottság integritási és

⁷² TRONDAL–RIDDERVOLD–NEWSOME 2021: 237.

⁷³ EVERSON 2020: 145–146.

⁷⁴ EVERSON 2020: 144.

⁷⁵ HAKLAY 2015: 11.

összeférhetetlenségi szabályaihoz, a kutatási függetlenség és az etikai normák biztosítására kidolgozta a tudományos értékelésekre vonatkozó összeférhetlenségi keretrendszerét (*Scientific Integrity and Research Ethics – SIRE*).

A válság táplálta delegálás egyértelmű jeleként *folytatódik az EU-ügynökségek számának növekedése*.⁷⁶ Szakértői szerepüket maga az Európai Unió Bírósága is elismerte ítélezési gyakorlatában.⁷⁷ Legitimitásuk egyik alapját képezi szoros kapcsolatuk különböző szakértői hálózatokkal, amelyek adott területen elismert tudással rendelkeznek, és szakpolitikai jelentőségűek.⁷⁸ Ugyanakkor a sokszor válságvezérelt okokból megerősödő szerepük rávilágít máig szerződésidegen jogi helyzetükre, ami szakértői szervként való működésükre is kihatással lehet. E dilemmákra a későbbi alfejezetekben és az esettanulmányokban részletesen is kitérünk.

Összegzés

Az uniós jog végrehajtásának keretei az elmúlt évtizedekben jelentős átalakuláson mentek keresztül, különösen a technikailag összetettebb ágazatok uniós szabályozásba való bevonása révén. Míg a kezdeti időszakban – az 1950-es évektől az 1980-as évekig – a végrehajtás túlnyomórészt tagállami feladat maradt a közvetett végrehajtás keretében, addig a közösségi szint főként a stratégiai döntésekre és normák elfogadására korlátozódott. A komitológia rendszere már ekkor megjelent, azonban a közvetlen végrehajtásért felelős

⁷⁶ Bizonyos, a pénzmosás elleni ügyek miatt az EU újabb pénzmosás elleni fellépésre szakosodott ügynökséget hozott létre 2025-től közvetlen piacfelügyeleti és szabályozási hatáskörökkel. Ám az ügynökségesedés mellett megmutatkoznak alternatív tendenciák is. A DSA, a DMA és a DGA digitalizációs rendeletek az utóbbi években a Bizottságon belül olyan alágazati egyeztető fórumokat hoztak létre, amelyek a szakértői és az ágazatközi koordinációt segítik. Így látszik, hogy a többszintű érdekegyeztetéshez uniós szintű fórumokra van szükség – még ha nem is külön ügynökségeként működnek.

⁷⁷ Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács-ítélet, C-270/12, ECLI:EU:C:2014:18, 78. pont.

⁷⁸ KJØNDAL–TRONDAL 2022: 392.

ágazati szervek alig alakultak ki, így kiemelt fontosságúvá vált az eljárásjogi és jogvédelmi elvárások tisztázása – különösen a tagállamok szabályozási mozgásterének kérdése. Utóbbi dilemmák határozták meg a közepső integrációs szakaszt. A 2008 utáni válságok nyomán a közvetlen uniós végrehajtás szerepe megerősödött, az EU-ügynökségek és más független szereplők szerepe megnőtt, és egyre jellemzőbbé vált a tagállami és az uniós szint együttes igazgatása ágazatonként eltérő együttműködési mechanizmusokon keresztül. Mindez újabb kihívásokat vet fel a jogállamiság, az uniós jog egységes alkalmazása és a jogvédelem területén.

A belső piac az európai integráció egyik központi vívmánya, és fokozatos fejlődés során – a vámuniótól a gazdasági és monetáris unióig – alakult ki. Működésének biztosításához elengedhetetlen volt a tagállami szabályozások közelítése, az alapszabadságokat akadályozó tényezők felszámolása, valamint az EuB azon ítélkezési gyakorlata, amely egyrészt a diszkrimináció, másrészt az általános korlátozások tilalma alapján formálta az integráció kereteit. A kockázatok szabályozására épülő uniós döntéshozatal az eljárásalapú megközelítés elterjedéséhez vezetett, amely a kockázatértékelés és -kezelés funkcionális elkülönítését, valamint új szakértői szervek megerősítését eredményezte. Az elmúlt évtizedek válságai – az éghajlatváltozás, a digitalizációs kihívások vagy az energiaválság – olyan összetett problémákat vetnek fel, amelyek a horizontálisabb szabályozási megközelítést és az egyes szakpolitikák közötti szorosabb együttműködést tehetik szükségessé. A 2024-es jelentések (a Letta- és a Draghi-jelentés) a belső piac megerősítését, a fenntarthatóság előmozdítását, valamint az innováció és a versenyképesség fokozását szorgalmazzák. E célok megvalósításához nélkülözhetetlen a megbízható tudományos tudásbázis, az elszámoltatható döntéshozatal, valamint a magas szintű transzparencia biztosítása.

A tudományos döntéshozatal és a technokrata kormányzás már az európai integráció kezdetétől szorosan összefonódott. A kezdeti, *megengedő konszenzus* időszakában a szakértői tudásra alapozott, elit vezérelte integráció kevesebb politikai ellenállásba ütközött. A Monnet-féle technokrata megközelítés célja a szupranacionális döntéshozatal megerősítése volt, amelyben a Bizottság szakértői stábjai kulcsszerepet kaptak. A Maastrichti Szerződéssel és az uniós polgárság megjelenésével azonban elindult a *fojtogató egyet nem*

értés korszaka. Ezt a korszakot már az erősebb politikai viták jellemzik, ahogy egyre nőtt az uniós szabályozás kihatása az uniós polgárok mindennapjaira, és egyben nagyobb igény is mutatkozott a tudományosan megalapozott uniós döntések iránt. A 2000-es évektől kezdve, különösen a kergemarhakór és más válságok nyomán, a tudományos kockázatértékelés feladatait egyre inkább független EU-ügynökségek vették át, miközben a Bizottság belső szakértői szervei is továbbfejlődtek. Az állandósult válságkezelés, illetve egyre inkább polikrízis korszakában a szakértői szervek jelentősége még tovább nőtt, de ezzel párhuzamosan erősödött az igény a közösségi tudomány (*citizen science*) és az átláthatóbb, elszámoltatható tudományos döntéshozatal iránt is. Az EU szakértői apparátusának növekvő súlya ugyanakkor továbbra is szerződéses és legitimációs kihívások elé állítja az integráció egészét.

Közös vonás a három bemutatott integrációtörténeti folyamatban a válságok – különösen a 2008 utáni krízisek – meghatározó szerepe, amelyek átalakították az EU és a tagállamok közötti végrehajtási és tudományos döntéshozatali rendszert, egyúttal felértékelve az uniós szintű szereplőket, különösen a független(ebb) EU-ügynökségeket a végrehajtás és a tudományos kockázatértékelés területén. Az állandósult válságkezelés és a polikrízis korszakában ezzel párhuzamosan megerősödött a tudásalapú, szakértői megalapozottságú döntéshozatal jelentősége. Mindezek indokoltá teszik az EU szakértői szerveinek vizsgálatát jelen munka két esettanulmányán keresztül.

AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁS ÉS A TUDOMÁNYOS DÖNTÉSHOZATALI REND JOGFORRÁSAI ÉS ALAPELVEI

Az európai jog az európai közigazgatás szabályozásában

Az európai közigazgatás fejlődése összekapcsolódik a tágabb értelemben vett európai jog fejlődésével. Ez a folyamat többféle forrásból táplálkozik, így része az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE), illetve ennek értelmezése kapcsán az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) egyes eseti döntései.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága⁷⁹ számos közigazgatási (eljárásjogi) tárgyú ajánlást⁸⁰ fogalmazott meg, amelyek a két esettanulmány szempontjából is igen relevánsak. A (2007) 7. sz. ajánlás szerepe külön is kiemelkedő, ugyanis az ajánlás függeléke tartalmazza a jó közigazgatás kódexét, amely a részes államok tekintetében konkrét elvárásokat fogalmazott meg. Külön részt szentel a pártatlanság, az átláthatóság és a részvétel alapelveinek, a közigazgatási (ezen belül normatív) döntéseknek és az ezekkel kapcsolatos jogorvoslati követelményeknek. Ami az európai jogi követelmények *kikényszeríthetőségét* illeti, az ajánlások a részes államokkal szembeni elvárásokat jelentenek. A (2007) 7. sz. ajánlás és a függelék funkciója – túl a deklaratív jellegű kívánalmak megfogalmazásán – (főleg a függelék esetében) olyan elvárások lefektetése, amelyekkel az Európa Tanács részes államai jogrendszerének összhangban kell lennie. Ez nem azt jelenti, hogy szigorú átültetéssel megkettőződik a nemzeti rendelkezéseket, felhívták azonban az ajánlásban ezen államokat, hogy biztosítsák az abban foglaltak érvényesülését.

Az EJEE kikényszerítésének *legfőbb fóruma az EJEB*, amely államok közötti esetben és egyéni kérelem alapján is eljárhat. Röviden kívánunk csak utalni rá, hogy az utóbbi évek, évtizedek egyik legmeghatározóbb kérdése

⁷⁹ Az utóbbi évtizedben született ajánlások elsősorban a veszélyeztetett és a hátrányos helyzetű személyek jogainak és érdekeinek a védelmét helyezték előtérbe, illetve az információs társadalom és környezet fejlődésével kapcsolatos lehetőségekre hívták fel a figyelmet.

⁸⁰ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (77) 31. számú ajánlása az egyének közigazgatási hatóságok határozataival szembeni védelméről; (80) 2. számú ajánlása a közigazgatási hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlásáról; (81) 19. számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt információkhoz való hozzáférésről; (84) 15. számú ajánlása a hatóságok felelősségéről; (87) 16. számú ajánlása a nagyszámú ügyfelet érintő hatósági eljárásokról; (91) 10. számú ajánlása a hatóságok által kezelt személyes adatok harmadik személyeknek történő kiadásáról; (2000) 6. számú ajánlása az európai közhivatalnokok jogállásáról; (2002) 2. számú ajánlása a hivatalos iratok hozzáférhetőségéről; (2003) 16. számú ajánlása a közigazgatási és bírói döntések végrehajtásáról a közigazgatási jog területén; (2004) 20. számú ajánlása a közigazgatási aktusok bírói felülvizsgálatáról; (2007) 7. számú ajánlása és annak függeléke a jó közigazgatásról; (2007) 14. számú ajánlása a civil szervezetek jogi helyzetéről Európában; (2010) 3. számú ajánlása az eljárások elhúzódtásával szembeni hatékony jogvédelemről; (2014) 7. számú ajánlása a közérdekű bejelentők védelméről.

az uniós alapjogvédelem és az EJEE egymáshoz való viszonya. Az európai integráció meghatározó vívmánya az Alapjogi Charta, amelyet a Lisszaboni Szerződés emelt szerződési rangra. Noha az EUSz. 6. cikk (2) bekezdése előírja, hogy az Unió csatlakozik az EJEE-hez, ez mindmáig nem valósult meg⁸¹ – jöllehet az Unió és az EJEE/EJEB alapjogvédelmi rendszerének párhuzamosságát időközben különféle jogértelmezési mechanizmusok alakították.⁸²

Az utóbbi évek egyik meghatározó tendenciájává vált a klímapierek számának látványos növekedése, nemcsak nemzetállami és regionális fórumok előtt, hanem az EJEB elé is kerülve, ahol már kiemelkedő jelentőségű ítélet született klímavédelmi szempontból. Ezek a döntések várhatóan hosszabb távon is kihatnak mind az egyes ágazatok szabályozási környezetére, mind az európai jogvédelmi rendszer működésére. Ennek a folyamatnak a tágabb összefüggéseit – különösen az eljárási jogvédelem átalakulásának fényében – a későbbiekben részletesebben vizsgáljuk.

Unió jogforrások és az európai közigazgatás

Az európai közigazgatás uniós jogforrásai ugyanazok, mint amelyek az Unió egész jogrendszere szempontjából releváns elsődleges és másodlagos jogforrások. A közös, majd a belső piac kialakítása, a megfelelő keretek biztosítása eltérő időszakokban eltérő jellegű szabályozást követelt meg. Az uniós jogforrások rendszerében az elsődleges jogforrásokat alapvetően a Szerződések képezik. Idesoroljuk az *alapító szerződéseket* és *azok módosításait*, valamint az egyes államok *csatlakozási szerződéseit* is. Az *általános jogelvek* az EuB esetjogában kidolgozott íratlan jogforrások, amelyek később írott formában is megjelenhettek (lásd a közvetett végrehajtás alapelveként elemzett arányosság, egyenlőség, jogbiztonság).⁸³

Az Unió *másodlagos* jogforrásai (azok öt legfőbb típusa) az EUMSz. 288. cikke alapján, amelyeket az uniós intézmények fogadnak el: a *rendelet*,

⁸¹ MOHAY 2025.

⁸² Ennek történeti összefüggéseiről lásd GOMBOS 2010: 90–97.

⁸³ BLUTMAN 2013: 238–239.

az *irányelv*, a *határozat*, valamint két típusú puha jogi forrásként az *ajánlás*, valamint a *vélemény*. A másodlagos jogforrások szempontjából lényeges a Lisszaboni Szerződés azon változására utalni, amely elkülöníti egymástól a *jogalkotási és nem jogalkotási aktusokat*, attól függően, hogy azokat milyen eljárásban fogadták el. Az európai közigazgatás szintjén ez azért különösen lényeges, mert a nem jogalkotási aktusok elfogadása jelentős szerephez jut a belső piac szabályozása és felügyelete kapcsán. Ezek a nem jogalkotási aktusok is lehetnek jogszabályok, legfeljebb nem a jogalkotási aktusok rendes vagy különleges jogalkotási eljárásában születnek meg.⁸⁴

Az EUMSZ. 290. cikke alapján a jogalkotási aktusokban *felhatalmazás* adható a Bizottság részére olyan *általános hatályú, nem jogalkotási aktusok* elfogadására, amelyek a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik, illetve módosítják. E normatív aktusok elfogadására alapvető kihatással lehetnek a felhatalmazást adó jogalkotó uniós intézmények, a Tanács és az Európai Parlament.⁸⁵

Ettől el kell különíteni az EUMSZ. 291. cikkét. Utóbbi kiemelkedő fontosságú a kockázatkezelés szempontjából. Eszerint ha valamely kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie, az ilyen jogi aktus *végrehajtási hatásköröket* ruház a Bizottságra. Ezen aktusok elfogadása a komitológiai bizottságok részvételével valósul meg. Ezek a bizottságok a Bizottság munkáját segítik, elsősorban véleményezik a Bizottság által elfogadásra eléjük terjesztett végrehajtási aktusokat (azok tervezeteit). Szervezetileg azok tagjai a tagállami delegáltak, és azok elnöke a Bizottság képviselője (az elnök nem vesz részt a bizottsági szavazásban).⁸⁶ A komitológiai bizottságok szervezetileg a Bizottsághoz kötődnek, annak szervezeti keretei között működnek.⁸⁷

Egyre jelentősebb az uniós jogforrási rendben az úgynevezett „puha” jogi normák (*soft law*) szerepe – különösen az európai közigazgatás egyes ágazataiban. Utóbbiakhoz az ajánló normák állnak a legközelebb – így ezeknek

⁸⁴ BLUTMAN 2013: 255–257.

⁸⁵ EUMSZ. 290. cikk (2) bekezdés.

⁸⁶ Komitológiai Rendelet 3. cikk (2) bekezdés.

⁸⁷ Köster-ítélet, C-25/70, ECLI:EU:C:1970:115, 9. pont; Rothmans International BV kontra az Európai Közösségek Bizottsága-ítélet, T-188/97, ECLI:EU:T:1999:156, 58–62. pont.

közvetlen kötelező ereje nincs is, csupán egy adott magatartásformát ajánlanak. Az uniós *soft law* két legalapvetőbb formáját a már említett, kötelező erővel nem rendelkező másodlagos jogforrások jelentik: az ajánlás és a vélemény.⁸⁸ Az *ajánlás* (*recommendation*) adott cselekvés, magatartás kieszközlését célozza a címzett részéről. A *vélemény* (*opinion*) ehhez képest egy álláspont kifejezése az adott kérdésről. A két jogforrási alakzatnak közös jellemzője, hogy nem kötelező jellegük ellenére van meggyőző szerepük. A tagállami bírának mégis tekintettel kell lenniük azokra. A *sui generis* jogforrások közül a fontosabbak: a *közlemények* (*communications*), a *felhívások* (*notices*) és az *intézményközi nyilatkozatok*. Idetartoznak továbbá az intézmények által elfogadott eljárási aktusokban nevesített további aktusok, például: a Tanács által kiadható *nem kötelező állásfoglalás* (*resolution*) vagy *következtetés* (*conclusion*), amelyek megtámadhatók az EuB előtt, amennyiben joghatás kiváltására alkalmasak. Végül az EUMSZ. 288. cikk felsorol további *atipikus jogi aktusokat* is, amilyen a közlemény, a fehér könyv és a zöld könyv.⁸⁹ Témánk szempontjából azért különösen lényegesek ezek a „puha” jogi normák, mert számos esetben a kockázatértékelési eredmények ilyen formában jelennek meg, és nyilvánosságra hozataluk külön per tárgyává is vált.

A tagállami közvetett végrehajtás alapelvei

Az európai közigazgatási jog alapelveit illetően is megkülönböztethetők egymástól a közvetett és a közvetlen végrehajtás alapelvei.⁹⁰ Ugyanakkor számos alapelvi követelmény mind a közvetett, mind a közvetlen végrehajtás

⁸⁸ EUMSZ. 288. cikk, 5. francia bekezdés.

⁸⁹ GOMBOS 2017: 237–238.

⁹⁰ Danwitz külön elemzi a közvetett végrehajtás alapjait adó elveket és a közvetlen végrehajtás legfontosabb jogintézményeit (DANWITZ 2008: 144–158, 344–361). Schwarze az egyes alapelveket veszi sorra mind a tagállami jogrendszerek, mind a közvetlen végrehajtás keretei között (SCHWARZE 2006: 207), míg Hofmann a szervezeti keretekkel (ezen belül a közvetett végrehajtással) foglalkozik, majd azt követően a törvényesség által felölelt alapelvi követelményeket elemzi (HOFMANN 2014: 196–225).

tekintetében lényeges, így nem feltétlenül csak az egyik vagy másik csoportba sorolhatók be. Ráadásul ma már a közvetett vagy közvetlen megkülönböztetés helyett együttes igazgatásról, illetve a 2020-as évekre együttműködési mechanizmusok sokaságáról beszélünk. Jelen alfejezet az alapelvek ismeretésekor elsősorban Danwitz és Hofmann rendszerezését⁹¹ követi.

1. *Korlátozott hatáskör-átruházás, szubszidiaritás és arányosság.* A *hatáskör-megosztás* meghatározza a tagállamok és a szupranacionális szereplőként fellépő EU mozgásterét is az uniós normák közvetett végrehajtása során, ugyanakkor ezek az elvek relevánsak a közvetlen végrehajtás keretei között is. Az EUSz. 5. cikk (2) bekezdése szerint az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve, az uniós hatáskörök gyakorlására pedig a szubszidiaritás és az arányosság elve az irányadó. Ezek tartalmát az EUSz. 5. cikk (3) bekezdése fekteti le:

- *A hatáskör-átruházás elvének* megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.
- *A szubszidiaritás elvének* megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.
- *Az arányosság elvének* megfelelően az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.

A máig alapvetően jogközösségként működő Unió esetében a három említett elv az uniós döntéshozatali renddel és jogalkotással összefüggésben kap lényeges szerepet, de jelentőségük egyértelmű az uniós jog végrehajtását

⁹¹ Lásd bővebben DANWITZ 2008: 144–158, 344–361; HOFMANN 2014: 196–225.

illetően is. A közvetett végrehajtás máig meghatározó jellege megfelel a szubsidiaritás elvének, amennyiben az egyénhez legközelebbi döntéshozatalt teszi lehetővé. Az EUMSZ. 291. cikk (1) bekezdése szerint elsődlegesen a tagállamok fogadják el nemzeti jogukban a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedéseket, így ez a rendelkezés is összekapcsolható a szubsidiaritás elvével. Az EU-ügynökségekkel (a szakértői szervek egyik fő típusával) kapcsolatos egyik leglényegesebb dilemma is a hatáskör-átruházásból fakad. Az integráció kezdeteihez visszanyúló (a korábbi ESZAK Főhatóságát érintő) EuB-esetjogi megállapítások alapja a Főhatóságra (a hatályos rendelkezések szerint a Bizottságra) ruházott hatáskörök további átruházásából következő az ügynökségekre. Mivel az ügynökségek akkor és most sem rendelkeznek megfelelő (általános) szerződéses jogalappal, így az EuB a korlátozott hatáskör-átruházás elvét fogalmazta meg számukra. Különösen a decentralizált ügynökségek kapnak egyre erősebb hatásköröket szektorspecifikus alapon, ami nem feltétlenül egyeztethető össze ezzel az elvvel.

A szektorspecifikus elsődleges jogi rendelkezések adta keretek, illetve a nem szektorspecifikus szerződési rendelkezések hiánya miatt az európai közigazgatási jog elsődleges jogi szabályozottsága viszonylag szűk körű:

- ♦ A Szerződések *közvetett végrehajtására* vonatkozó nem szektorspecifikus cikke az EUMSZ. 197. cikke. E területen (igazgatási együttműködés) az Unió csak a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések végrehajtására rendelkezik hatáskörrel. Ahogyan e cikk fogalmaz, az Unió „támogathatja a tagállamok azon erőfeszítéseit, amelyek az uniós jog végrehajtásához szükséges közigazgatási kapacitásaik javítására irányulnak. Az ilyen fellépés különösen az információk és a köztisztviselők cseréjének megkönnyítését, valamint a képzési programok támogatását foglalhatja magában [...]”
- ♦ Ehhez képest az EUMSZ. *közvetlen végrehajtására* vonatkozó nem szektorspecifikus cikke (298.) szerint: „Feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak.” Emellett az Európai Parlament és a Tanács – rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben – rendelkezéseket állapít meg ennek érdekében.

Ez a jóval erősebb felhatalmazás biztosítja az elsődleges jogi alapot az uniós szintű eljárási kódexhez is.⁹²

Az egyes szakpolitikai területeken az uniós és a tagállami hatáskörök megosztottsága szerint eltérő a szabályozás kidolgozottsága, azok jogi alapja, de még az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó szakpolitikai területeken is csak adott kérdésköröket ölel fel a szabályozás.⁹³ Többek között ez vezet el az EU jogának egészét és az európai közigazgatási jogot is jellemző ágazati széttöröttséghez.

Mégis fellelhetők közös pontok az egyes ágazatok között. A *kísérleti kormányzás* jellegzetességei tüntek fel számos uniós szakpolitikai és ágazati jogterületen. Ez négy elemet ölel fel: 1. az uniós és a tagállami szint együtt határozza meg az adott ágazati célokat; 2. ezeket megfelelő mozgástér mellett hajtják végre alsóbb szintű ágazati szereplők (minisztériumok, szabályozó szervek, civil szervezetek); 3. ebbéli teljesítményükről rendszeresen jelentést tesznek, felülvizsgálati terveket adnak ki; 4. végül ezek alapján megtörténik az ágazati célok, eljárások adott időközönkénti felülvizsgálata.⁹⁴ Ugyanakkor a kísérleti jelleg magával hozza azt is, hogy a megfelelő mozgástér mellett nehéz egyértelműen azonosítható, ágazatokon átívelő elemeket találni. Ilyenekre szolgálnak példaként a szervezeti függetlenségi követelmények a közvetett, illetve a szervezeti modellek a közvetlen végrehajtásnál, továbbá egyre kiterjedtebb az összeférhetlenségi szabályozás és az eljárási garanciák rendszere mind a közvetlen, mind a közvetett végrehajtás esetén. A kísérleti jelleg egyértelműen tetten érhető abban is, hogy számtalan eltérő, uniós és tagállami szint közti együttműködési forma jelent meg az egyes ágazatokban. Ráadásul ezek kapcsán nem is lehet egyértelműen kijelenteni, hogy az uniós hatásköri felhatalmazás feltétlenül jobban kiépített együttműködési mechanizmusokhoz vezetett volna – valójában kifejezetten erősen érvényesül a kísérleti, sokszor eseti együttműködési formák meghonosodása.⁹⁵

⁹² SAURER 2014: 304.

⁹³ GEBER 2013: 298–301.

⁹⁴ ZEITLIN 2015: 1–4.

⁹⁵ CHEVALIER–ELIANTONIO–LANCEIRO 2025a: 342.

2. *A tagállamok relatív autonómiája az uniós jog végrehajtásakor.* A tagállamok korlátozott hatáskör-átruházásuk miatt máig *autonómiával* rendelkeznek közigazgatási szervezetrendszerük kialakítását, közszolgálati szabályozásukat, valamint az eljárási követelményeket illetően. Ezt az EuB esetjogában már korábban is elismerte.⁹⁶ Sőt, adott szakirodalmi állásfoglalások alapján *a tagállamok identitásának védelme* által a Lisszaboni Szerződéssel ez az autonómia elsődleges jogi elismerésben részesült a lojális együttműködés elve mellett.⁹⁷ Az EUSz. 4. cikk (2) bekezdése szerint ugyanis „az Unió [többek között] tiszteletben tartja a tagállamoknak [...] nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Emellett az Unió tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét [...]”.

Ugyanakkor az uniós jog végrehajtásakor a tagállamok kötelesek *a lojális együttműködés elvének* megfelelni, amelyet az EUSz. 4. cikk (3) bekezdése fektet le, illetve ez határozza meg tágabb értelemben az Unió és a tagállamok együttműködésének kereteit, amely kiegészül az egyes tagállamok együttműködési kötelezettségével is:

- az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában;
- a tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket;
- a tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását;
- az EUSz. idézett cikkén túlmenően a lojális együttműködés összekapcsolódik a *kölcsönös elismerés* bírói joggyakorlatban (Cassis-ügy)

⁹⁶ International Fruit Company-ítélet, C-51-54/71, ECLI:EU:C:1971:128, 4. pont; Salgoil-ítélet, C-13/68, ECLI:EU:C:1968:54; Bozzetti-ítélet, C-179/84, ECLI:EU:C:1985:306, 17. pont.

⁹⁷ Verhoeven idézi Le Barbier és Le Bris álláspontját: VERHOEVEN 2010: 28.

kifejlesztett, majd a másodlagos jogforrásokban egyértelműen megjelenő elvével is, amely elsődlegesen a tagállamok közti együttműködésre vonatkozik.⁹⁸

A lojális együttműködés elve mellett fennálló tagállami relatív autonómia ahhoz vezethet, hogy az egyes egyének helyzete eltér attól függően, hogy az adott uniós követelményeket miképpen hajtják végre az egyes tagállamokban. Ennek okán – ahogyan Hofmann utal rá – az említett tagállami autonómiát az uniós jog végrehajtásakor három tényező korlátozza:

- a tagállamok saját közigazgatási anyagi és eljárásjogi követelményeket csak akkor fektethetnek le, ha az uniós jog nem határozott meg erre vonatkozó kifejezett követelményeket (akár eljárásra, feltételekre, szervezetalakítási rendre vonatkozóan);
- a közvetett végrehajtás keretében meghozott tagállami rendelkezések és eljárások törvényességét az EU-jog általános elvei és az Alapjogi Charta követelményei alapján fogják megítélni;
- a közvetett végrehajtás keretében hozott tagállami lépéseknek meg kell felelniük a *hatékonyság* és az *egyenértékűség* követelményének.⁹⁹

3. Az uniós jog egységes alkalmazása (értelmezése) és a „kollíziós doktrínák”. Az uniós jogi rendelkezések egységes alkalmazása (és értelmezése) az EuB gyakorlatában fejlődött alapvető követelménnyé.¹⁰⁰ Ugyanakkor az idő előrehaladtával elsősorban a tagállami jog alapján nyugvó értelmezés eredményeinek egységességére vonatkozott, így nem a teljes jogegységességet megcélózva érvényesülhetett ez a követelmény, hanem az egyes korlátozások lebontását illetően.¹⁰¹ Az európai közigazgatás és belső piac

⁹⁸ CHEVALIER–ELIANTONIO–LANCEIRO 2025a: 343.

⁹⁹ HOFMANN 2014: 199.

¹⁰⁰ Salgoil-ítélet, C-13/68, ECLI:EU:C:1968:54; Fleischkontor-ítélet, C-39/70, ECLI:EU:C:1971:16, 4. pont; Schülter-ítélet, C-94/71, ECLI:EU:C:1972:45, 11. pont; Az Európai Unió Bírósága 1/76 sz. véleménye, 12–14. pont; Az Európai Unió Bírósága 1/91 sz. véleménye, 22–29. pont; ABNA-ítélet, C-453/03., C-11/04., C-12/04. és C-194/04. sz. egyesített ügyekben, ECLI:EU:C:2005:741, 104–110. pont; Unibet-ítélet, C-432/05, ECLI:EU:C:2007:163, 79–83. pont.

¹⁰¹ DANWITZ 2008: 156–157.

fejlődését illetően különösen érvényesült ez a tendencia, ahogyan azt a jogharmonizáció alapvető rendelkezésének tekinthető EUMSz. 114. cikkének megjelenése vagy a kapcsolódó EuB-esetjog a kölcsönös elismerés elvének (az első piacra lépést követő további közigazgatási lépések más tagállamok részéről, illetve az első engedélyezés „kölcsönös” elismerése más tagállamok által) bevezetésével jelezte.

A közvetett végrehajtás keretei között a tagállami jogalkalmazó számára olyan mechanizmusokat vezettek be, amelyek biztosítják az uniós jog egységes értelmezését. Az *előzetes döntéshozatali eljárás* keretében a tagállami bíróságnak az előtte folyamatban lévő ügyben az uniós joggal kapcsolatban felmerülő értelmezési (esetlegesen a másodlagos jogforrásokkal szembeni érvényesség) kérdésekkel az EuB-hoz fordulhat. Kétségtelen ugyanakkor, hogy a hatósági jogalkalmazó számára, mivel nem feltétlenül jut el minden ügy bírósági ügyszakba, ilyen mechanizmus nem áll rendelkezésre. Az utóbbi dilemmára a közvetett végrehajtás szervezeti kereteit taglaló fejezetben külön térünk ki.

A közvetlen végrehajtás alapelvei

A közvetlen végrehajtás alapelvei az Európai Unió működésének egésze szempontjából meghatározó követelményeket fognak át. Ilyenek a jogállamiság és annak egyes „részkövetelményei”, az arányosság, a megfelelő ügyintézéshez való jog és annak részjogosultságai (valamint a kapcsolódó garanciák rendszere). A szóban forgó alapelvek csoportosítása is többféleképpen történhet, jelen alfejezet elsődlegesen Hofmann kategorizálását¹⁰² követi.

1. *Jogállamiság és annak egyes követelményei.* A közvetlen végrehajtás előtérbe kerülésével óhatatlanul felmerül annak kérdése, hogy az Európai Unió mint szupranacionális jogközösség mennyiben felel meg a jogállamiság (értékközösségi) követelményeinek, illetve ezek szupranacionális szinten más tartalmat nyertek-e el.¹⁰³ Terjedelmi okokból nem kívánunk jelen

¹⁰² HOFMANN 2014: 202–225.

¹⁰³ ORBÁN 2018: 271–297.

fejezetben kitérni a jogállamiság általános követelményeinek részletes ismertetésére. Pusztán azon elemek és jogállamisági elvárások rövid ismertetésére szorítkozunk, amelyek az uniós jogszabályok végrehajtása kapcsán lényegesek. Ugyanakkor a szakirodalom és egyes bírói döntések alapján is az értékközösség kialakulásának kezdeti szakaszát figyelhetjük meg, amelyet sok esetben kifejezetten a tagállamokkal kapcsolatos viták tettek és tesznek láthatóvá.¹⁰⁴

A jogállamiságnak, a közhatalom gyakorlásának és szűkebb értelemben véve a közigazgatási jognak is alapvető sarokköve a *jogszerűség* (legalitás) elve. A jogszerűség magában foglalja, hogy az EU intézményeinek és szerveinek fellépése (adott esetben a hatósági jogkör gyakorlása) jogszabály felhatalmazása alapján lehetséges. Ez jelenti az elsődleges (köztük az alapjogok és az általános jogelvek) és a másodlagos jogi keretek, valamint a normahierarchia¹⁰⁵ tiszteletben tartását.¹⁰⁶ Az EU intézményeinek és szerveinek hatalmukkal nem visszaélve, a számukra biztosított mérlegelési mozgásterük¹⁰⁷ betartásával kell eljárniuk.¹⁰⁸ Az Alapjogi Charta 41. cikke ezt kiegészíti a tisztességes eljárás követelményével. A Lisszaboni Szerződéssel beiktatott EUMSZ. 298. cikkének (1) bekezdése szerint feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai *hatékony és független európai igazgatásra* támaszkodnak.

A *transzparencia* követelménye az Unió egészének működését átfogja. A szakértői működést és a tudományos döntéshozatalt illetően annak fontosságához kétség nem férhet. Ugyanakkor a digitalizációs forradalom lehetőséget és kockázatokat is rejt magában. Az EUMSZ. 15. cikke (1) bekezdése szerint a jó kormányzás előmozdítása és a civil társadalom részvételének biztosítása céljából az Unió intézményei, szervei és hivatalai

¹⁰⁴ SPIEKER 2023; ORBÁN 2023: 1–11.

¹⁰⁵ Francia Köztársaság kontra ESZAK Főhatóság-ítélet, C-1/54, ECLI:EU:C:1954:7; Deutsche Tradax-ítélet, C-38/70, ECLI:EU:C:1971:24, 10. pont.

¹⁰⁶ Utóbbinak természetesen része az is, hogy az uniós intézmények és szervek csak az EUMSZ. 5. cikk (2) bekezdése alapján rájuk ruházott hatáskörök keretei között léphetnek fel (HOFMANN 2014: 207).

¹⁰⁷ Nold-ítélet, C-18/57, EU:C:1959:6.

¹⁰⁸ HOFMANN 2014: 207.

munkájuk során a nyitottság elvének lehető legnagyobb mértékű tiszteletben tartásával járnak el. Ez kiterjed az EU intézményeinek üléseire, illetőleg azok bizonyos fokú nyilvánosságára [EUMSz. 15. cikke (2) bekezdése], az uniós intézmények és szervek tevékenységének átláthatóságára [EUMSz. 15. cikke (3) bekezdése] és az Alapjogi Charta 42. cikkében általános jelleggel biztosított a dokumentumaihoz való hozzáférés. A közvetlen végrehajtás szempontjából lényeges módon az EUMSz. 298. cikkének (1) bekezdése szerint feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai *nyitott európai igazgatásra* támaszkodnak.

A *jogbiztonság* a jog kiszámíthatóságára vonatkozik, amelynek kapcsán az egyes szerzők¹⁰⁹ az alábbi, a közigazgatási elvárások körén szükségszerűen túlmutató, általános elvárásokat említik meg:

- ♦ nem kellőképpen következetes vagy ellentmondásos rendelkezéseket nem alkalmazhatnak az EU intézményei és szervei az egyénnel szemben;¹¹⁰
- ♦ az Alapjogi Charta 50. cikkében szabályozott kétszeres eljárás alá vonás és a kétszeres büntetés tilalma (senki sem vonható büntetőeljárás alá és nem büntethető olyan bűncselekményért, amely miatt az Unióban a törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték);
- ♦ az Alapjogi Charta 41. cikkének részét is képező észszerű időn belüli eljárás kötelezettsége¹¹¹ – utóbbi a kockázati szabályozás területén gyakran a lehető leggyorsabb fellépést követeli meg;¹¹²

¹⁰⁹ DANWITZ 2008: 351–353; BLUTMAN 2013: 224–230; HOFMANN 2014: 209; GOMBOS 2017: 61.

¹¹⁰ Gondrand Frères és Garancini-ítélet, C-169/80, ECLI:EU:C:1981:171, 17. pont; Klop-penburg-ítélet, C-70/83, ECLI:EU:C:1984:71, 11. pont; Írország kontra Bizottság-ítélet, C-325/85, ECLI:EU:C:1987:546, 18. pont; Opel Austria GmbH kontra az Európai Unió Tanácsa-ítélet, T-115/97, ECLI:EU:T:1997:3, 124–125. pont.

¹¹¹ Oliveira kontra Bizottság-ítélet, T-73/95, ECLI:EU:T:1997:39, 4. pont; SCK és FNK kontra Bizottság-ítélet, a T-213/95 és T-18/96, ECLI:EU:T:1997:157, 57. pont; Mediocurso kontra Bizottság-ítélet T-180/96 és T-181/96, ECLI:EU:T:1998:208, 61. pont; Eugénio Branco kontra Bizottság-ítélet T-347/03, ECLI:EU:T:2005:265, 114. pont.

¹¹² CHEVALIER 2025: 161–162.

- a visszaható hatály tilalma (a jogszabálynak a hatálybalépése előtt lezárt jogviszonyokra való kihatása);¹¹³
- a jogos várakozások védelme (az érdeksérelem a szabályozás megváltozásából fakad, míg a sérelmet szenvedő annak fennmaradásában bízva tett lépéseket).¹¹⁴

2. *Arányosság.* Az arányosság követelményét, ahogyan Hofmann utal rá, számtalan esetkörben alkalmazta és alkalmazza az EuB (a közvetett és a közvetlen végrehajtás egyes esetköreit is lefedve):

- az egyéni jogok gyakorlását korlátozó vagy szabályozó uniós aktusok törvényességének megítélésénél;
- a tagállami hatásköröket korlátozó uniós aktusok törvényességének megítélésénél;
- a közvetett végrehajtás keretében fellépő tagállami szervek által kibocsátott aktusok törvényességének megítélésénél;
- az uniós jog által elismert szabadságokat és jogokat korlátozó tagállami intézkedések törvényességének megítélésénél.¹¹⁵

Az EuB ezt utóbb tovább finomította egy *háromlépcsős teszt* (a célok eléréséhez szükséges mérték – a kisebb kényszerítést jelentő eszköz kiválasztása – nem túlzott mértékű hátrányok okozása) bevezetésével.¹¹⁶ A kockázati szabályozáshoz kötődő joggyakorlat utóbb megerősítette, hogy az uniós intézmények széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek a tudományos bizonytalanság kezelésében, de e döntéseknek „kellően megalapozottnak” és arányosoknak kell lenniük – amire részletesen a következő alfejezetben térünk ki.

¹¹³ Salumi-ítélet, C-212-217/80, ECLI:EU:C:1981:270, 8–9. pont (BLUTMAN 2013: 225–226).

¹¹⁴ Sofrimport-ítélet, C-152/88, ECLI:EU:C:1990:259, 18–19. és 59. pont; Magyarország kontra Bizottság-ítélet, T-310/06, ECLI:EU:T:2007:343, 68–72. pont (BLUTMAN 2013: 227–230).

¹¹⁵ HOFMANN 2014: 204.

¹¹⁶ Jippes-ítélet, C-189/01, ECLI:EU:C:2001:420, 81. pont; S.P.C.M. és társai-ítélet, C-558/07, ECLI:EU:C:2009:430, 41. pont; Afton Chemical-ítélet, C-343/09, ECLI:EU:C:2010:419, 45. pont.

3. *Az egyenlőség elve.* Az egyenlőség elve alapján hasonló helyzetben lévő személyeket tilos eltérő módon kezelni, kivéve, ha ez a megkülönböztetés objektív alapon indokolt.¹¹⁷ A megkülönböztetés Szerződések által is szabályozott, egyúttal tiltott eseteit alkotják a nemen, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékonyságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetések, amelyeket az Alapjogi Charta több vonatkozásban is kiegészít.¹¹⁸ Az EUMSZ. azt is rögzíti, hogy a Szerződések alkalmazási körében és az azokban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül tilos az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetés.¹¹⁹ Természetesen a másodlagos jogforrások is számtalan erre vonatkozó esetet szabályoznak.¹²⁰

4. *A megfelelő ügyintézéshez való jog.* A jó közigazgatás tágabb értelemben olyan elvárások rendszerét öleli fel, amelyet *nem csupán jogi eszközökkel* lehet megvalósítani. A *jó közigazgatáshoz való jog* megjelenése tetten érhető már a (2007) 7. sz. ajánlásban, amely szerint az függ a szervezés és az irányítás

¹¹⁷ A rendkívül szerteágazó EuB-esetjogi megállapításokat illetően lásd példaként Ruckdeschel-ítélet, C-117-76. és 16-77. sz. egyesített ügyek, EU:C:1977:160, 7. pont; Eckehard Pastoors és Trans-Cap-ítélet, C-29/95, EU:C:1997:28, 19. pont.

¹¹⁸ Az EUMSZ. 19. cikk (1) bekezdése alapján a Tanács arra kap felhatalmazást, hogy különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag megfelelő intézkedéseket fogadjon el az ilyen megkülönböztetés leküzdésére. Az Alapjogi Charta 21. cikke ezt némileg bővebben tárgyalja: a szín, a társadalmi származás, a genetikai tulajdonság, a nyelv, a politikai vagy más vélemény, a nemzeti kisebbséghez tartozás, a vagyoni helyzet, a születés alapján történő megkülönböztetés tilalmát is rögzíti. Emellett kiemeli, hogy a Szerződések alkalmazási körében és az azokban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül tilos az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés.

¹¹⁹ EUMSZ. 18. cikk (1) bekezdés.

¹²⁰ Az Európai Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról (HL L 299., 2003.11.18., 9–19; magyar nyelvű különkiadás: 5. fejezet, 4. kötet, 381–391); az Európai Parlament és Tanács 2002/73/EK irányelve (2002. szeptember 23.) a férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról szóló 76/207/EGK tanácsi irányelv módosításáról (HL L 269., 2002.10.5., 15–20; magyar nyelvű különkiadás: 5. fejezet, 4. kötet, 255–260).

minőségétől, meg kell felelnie a teljesítmény, a hatékonyság és a társadalom szükségletei szempontjából vett jelentőség követelményeinek. Emellett pedig ezen jog egyre inkább globális jelentőségre tesz szert.¹²¹ A (2007) 7. sz. ajánlás szerinti jó közigazgatáshoz való jog – önmagában – egyénileg nem kényszeríthető ki, hanem a modern közigazgatási jog minimumkövetelményeit foglalja össze, egyes elemei azonban további kidolgozást igényelnek.¹²²

Szűkebb uniós jogi értelemben alapvető jelentőségű változás volt, hogy a megfelelő ügyintézéshez való jog az uniós normahierarchia csúcsán álló Alapjogi Charta részévé vált (41. cikk), amely a Lisszaboni Szerződés nyomán szerződési rangra emelkedett. Az egyes részjogosultságok és garanciák részletes ismertetésére az eljárási alfejezetben térünk ki. Az esettanulmányokban vizsgált ágazatokban több eljárási jog és garancia is kiemelt jelentőséget kapott, így a részrehajlás nélküli és az észszerű időn belüli eljárás követelménye, a transzparencia, illetve a bírói felülvizsgálat terjedelme is.

Az Európai Unió kockázati szabályozásának alapelvei

A kockázati szabályozás ágazati lehatárolásával kapcsolatos dilemmák szükségszerűen érintik e terület alapvető kereteit is. A kockázati döntéshozatalnak ugyanis meg kell felelnie a már ismertetett általános végrehajtási követelményeknek, így a jogállamiság és az arányosság alapkövetelményeinek – függetlenül attól, hogy az közvetett vagy közvetlen végrehajtás keretében történik-e. Ráadásul számos, e területen alkalmazott alapelv szorosan kötődik más uniós szakpolitikákhoz, elsősorban a környezetvédelemhez. Ebben a szerkezeti egységben mégis arra teszünk kísérletet, hogy a már ismertetett szerződési rendelkezésekre támaszkodva tömören bemutassuk a kifejezetten a kockázati szabályozásra vonatkozó alapvető elvárásokat.

¹²¹ Az amerikai bíróságok szerepéről e jog értelmezését illetően, valamint a jó közigazgatáshoz való jog globális keretek közötti érvényesüléséről lásd bővebben SOLÉ 2011: 133–145.

¹²² GALETTA 2007: 59; SZEGEDI 2011a: 107.

1. Az elővigyázatosság és a megelőzés elvei. Az elővigyázatosság elve az Európai Unió környezetvédelmi politikájának alapvető eleme, amelyet a Bizottság 2000-es közleménye¹²³ már elismert, utóbb pedig az EUMSZ. 191 cikkének részévé vált, de annak követelménye már korábban is megjelent nemzetközi jogi dokumentumokban, illetve az EuB esetjogában is. Tényleges hatásában ma már minden olyan területre kiterjed, ahol a fokozott kockázat lehetősége a hagyományos jogfelfogástól eltérő, proaktívabb vagy preventív beavatkozást tesz szükségessé.¹²⁴

Bár az *elővigyázatosság elvét* a Szerződések nem definiálják, a Bizottság idézett közleménye konkretizálja annak alkalmazhatóságát: így, ha egy jelenség, termék vagy eljárás feltehetően káros hatásokat idézhet elő, de a rendelkezésre álló tudományos értékelés nem teszi lehetővé a kockázat kellő biztonsággal történő meghatározását. Az elv alapvetően a kockázatkezelésre vonatkozik a tudományos döntéshozatali rendszer lépései közül. Utóbbi nem képezi jelen munka központi témáját a kockázateértékeléssel szemben, de az elvre való közvetlen hivatkozásra a bírói gyakorlatban egyes esetekben kitérünk. Az elővigyázatosság alkalmazásának három kumulatív feltétele van: 1. a káros hatás valószínűsítése; 2. a tudományos adatok előzetes értékelése; és 3. a bizonytalanság fennállása – amelyet utóbb az EuB esetjoga¹²⁵ is konkretizált. Az elővigyázatossági intézkedéseknek meg kell felelniük az alábbi követelményeknek: arányosaknak kell lenniük a védelem kívánt szintjével, megkülönböztetéstől mentesen kell alkalmazni őket, összhangban kell állniuk hasonló esetek korábbi kezelésével, figyelembe kell venniük a várható előnyöket és költségeket, valamint a tudományos fejlődés

¹²³ A Bizottság közleménye az elővigyázatosság elvéről [COM(2000) 1 végleges, 2000. február 2.].

¹²⁴ BÁNDI 2013: 471–480.

¹²⁵ A Bíróság az Artegoda-ügyben kimondta, hogy az elővigyázatosság alkalmazásának feltétele: 1. a lehetséges káros hatások azonosítása; 2. ezek tudományos értékelésen alapuló objektív vizsgálata; és 3. a tudományos bizonytalanság olyan szintje, amely nem teszi lehetővé a kockázat pontos meghatározását (Artegoda kontra Bizottság-ítélet, T-74/00, ECLI:EU:T:2006:286, 191. és 201. pont). A Pfizer-ügy alapján a hatóságok akkor is beavatkozhatnak ezen elvre hivatkozva, ha a tudományos bizonyítékok nem teljesek, de a súlyos kockázat gyanúja fennáll (Pfizer Animal Health kontra Tanács-ítélet, T-13/99, ECLI:EU:T:2002:209, 143–144. és 156. pont).

fényében felülvizsgálhatóknak kell maradniuk¹²⁶ – ezáltal kapcsolódnak össze a közvetlen végrehajtásnál már elemzett elvekkel.

2. *Tudományos megalapozottság.* A tudományos döntéshozatal elképzelhetetlen a kellő tudományos megalapozottság nélkül, amelyet az EUMSZ. 114. cikk (3) bekezdése is rögzít a „különös figyelemmel a tudományos tényeken alapuló új fejlemények” kitétel beiktatásával. A tudományos megalapozottság követelménye az uniós kockázati szabályozásban azt jelenti, hogy a szabályozási döntéseknek a legjobb elérhető tudományos ismereteken kell alapulniuk, ideértve a megbízható, ellenőrzött és releváns kutatási adatok felhasználását.¹²⁷ A kockázatok értékelése során szisztematikus, objektív és átlátható módszereket kell alkalmazni, amelyek a tudományos bizonytalanság mértékét is figyelembe veszik.¹²⁸ A tudományos értékelésnek a lehető legteljesebb adatbázisra kell épülnie, ahogyan azt az Európai Bizottság az elővigyázatosság elvének alkalmazásáról szóló közleményében is hangsúlyozza.

A fentiekkel összefüggésben érdemes kitérni az EuB bizonyos esetjogi megállapításaira is: Pintado az Angelopharm-ügy¹²⁹ kapcsán tér ki arra, hogy itt elfogadottá vált, hogy az uniós jogalkotás előkészítéséhez szükséges tudományos és műszaki értékeléseknek kötelező jellege van, amennyiben a tudományos értékelésért felelős tudományos testülettel való konzultációt kifejezetten előírják a fő jogszabályokban. Ebben az ügyben az EuB érvénytelennek nyilvánította azt a végrehajtási aktust, amely megtagadta egy anyag engedélyezését azzal az indokkal, hogy az engedélyezési eljárás „lényeges hibával” terhelt, mivel nem konzultáltak a kérdéses anyaggal foglalkozó tudományos bizottsággal, pedig az alkalmazandó jogszabályok

¹²⁶ Az Artégodon-ügyben az EuB kimondta, hogy az elővigyázatosság alapján hozott intézkedéseknek arányosaknak, nem diszkriminatívaknak, időben korlátozottaknak és felülvizsgálhatóknak kell lenniük (Artégodon kontra Bizottság-ítélet, T-74/00, ECLI:EU:T:2006:286, 184–186. és 201. pont).

¹²⁷ EÉBH/EFSA 2017.

¹²⁸ OECD 2015.

¹²⁹ Angelopharm GmbH kontra Freie Hansestadt Hamburg-ítélet, C-212/91, ECLI:EU:C:1994:21, 39–41. pont.

előírják a tudományos testület konzultációját.¹³⁰ Ez az elv értelemszerűen függ össze a magas szintű védelem elvével is, hiszen amint azt az EuB a Philip Morris-ügyben¹³¹ kimondta, az emberi egészség védelméhez szükséges szint és az annak eléréséhez, illetve megtartásához szükséges intézkedések meghatározásakor a tudományos megalapozottságnak mindenképpen érvényesülnie kell.

3. *A magas szintű védelem elve.* Az elővigyázatosság elvével egyértelműen összefügg az EUMSZ. már idézett 168. cikke szerinti „magas szintű védelem” követelménye, amely bár a közegészségügy ágazati rendelkezései között jelenik meg, de ma már a kockázati szabályozás alapvető elvének számít.

Emellett az EUMSZ. 114. cikkének (3) bekezdése kimondja, hogy a belső piac működtetését célzó, általános – 114. cikk (1) bekezdése szerinti – intézkedések során a Bizottság az egészségügyre, a biztonságra, a környezetvédelemre és a fogyasztóvédelemre vonatkozó javaslataiban a védelem magas szintjét veszi alapul.

Az EuB-gyakorlata abból a szempontból kifejezetten lényeges, hogy a védelem szintjét mihez képest lehet és kell magasnak tekinteni: figyelemmel kell lenni a tudományos megalapozottság szempontjából lényeges *bizonyítékokra, a kockázatértékeléshez és az arányosság elvéhez igazított, koherens és következetes szintre.* Az EuB a Pfizer-ügyben azt is kimondta, hogy a magas szintű védelem a Bizottság mérlegelési jogkörével együtt értelmezendő, ugyanakkor az intézkedéseknek „objektíven alátámaszthatóknak” kell lenniük, és nem lehetnek önkényesek.¹³² A fentiek alapján a magas szintű védelem konkrét tartalma tehát minden esetben függ az alkalmazott tudományos értékeléstől, az értékelhető bizonytalanságtól – így kapcsolható össze egyértelműen az elővigyázatosság elvével is, hiszen megelőző jellegű intézkedések meghozatalát olyan helyzetekben is biztosítja, amikor a veszély fennállása nem zárható ki tudományosan kellő biztonsággal.

¹³⁰ PINTADO 2016: 39–40.

¹³¹ Philip Morris Brands SARL és társai kontra Secretary of State for Health-ítélet, C-547/14, ECLI:EU:C:2016:325, 153., 157. és 190. pont.

¹³² Pfizer Animal Health kontra Tanács-ítélet, T-13/99, ECLI:EU:T:2002:209, különösen 156–172. pont.

Alapvetően a Maastrichti Szerződés (1993) nyomán intenzívebbé váló szabályozás indította el az ezredforduló környékén a „megfelelő szintű védelemről” (*Appropriate Level of Protection – ALOP*) szóló gondolkodást. A Bizottság 2000-es közleményében lefektetett kritériumok mind a *magas szintű védelem* követelményének érvényesítését szolgálják.

A megelőző intézkedések általában eltérnek a bizonyos tevékenységet tiltó intézkedésektől, és olyan feltételeket írnak elő, amelyek a gyártót vagy az üzemeltetőt kötelezik, hogy olyan módszereket/megoldásokat találjon, amelyek *magas szintű védelmet* biztosítanak. Egyes európai jogszabályokban a használt nyelv azt sugallja, hogy a teljes tudományos bizonyosság hiányában főszabályként megelőző intézkedéseket kell hozni, ami gyakran megköveteli az üzemeltetőtől vagy a gyártótól, hogy bizonyítsa a tevékenység biztonságosságát. Bár ez ösztönözheti is az innovációt, ugyanakkor a széles körű korlátozásokat (így a nanoanyagok használatának korai betiltására irányuló kísérleteket) sok kritika éri azzal az indokkal, hogy gátolhatják a fejlődést.¹³³

A tudományos döntéshozatal alapelvei és Merton normái

Kerülve a túlzott általánosításokat, csupán röviden utalunk arra, hogyan ragadható meg a tudomány fogalma. A brit Tudományos Tanács szerint „tudomány a természetes és társadalmi világ megismerésére és megértésére irányuló törekvés és annak alkalmazása szisztematikus, bizonyítékokon alapuló módszertan mentén”.¹³⁴ E műben a tudomány fogalma e meghatározásnál szűkebb értelemben jelenik meg: elsősorban az élő és élettelen természettudományokra utal, az angol *science* kifejezés használatához igazodva.

Így a tudományos módszer alapvető jellemzője annak objektivitása, valamint az az elvárás, hogy a kutatás a pártatlanság és a kiválóság legmagasabb színvonalán, folyamatos szakmai bírálat mellett történjen, és végső soron a társadalmi fejlődést szolgálja. Ezen elvárások rendszerszintű

¹³³ GARNETT–PARSONS 2017: 513.

¹³⁴ GUÉGUEN–MARISSEN 2022: 3.

megfogalmazása Robert C. Merton tudományos normáihoz kapcsolódik.¹³⁵ Ezek a CUDOS-betűszót követve: 1. közösségi hozzáférhetőség (*Communism*); 2. univerzalizmus (*Universalism*); 3. pártatlanság/érdekmentesség (*Disinterestedness*); 4. szervezett szkepticizmus (*Organised Skepticism*).

1. *A közösségi hozzáférhetőség.* A tudományos eredmények nem magántulajdonként, hanem közös tudásként kezelendők. A tudomány köztulajdonként való intézményes értelmezése összefügg az eredmények nyilvánosságra hozatalának igényével, ami különösen indokoltá teszi a transzparencia és a közérthetőség követelményét.
2. *Az univerzalizmus.* Az univerzalizmus abban a meggyőződésben nyilvánul meg, hogy az igazságállításokat – forrásuktól függetlenül – előre rögzített, személytelen kritériumok alapján kell megítélni: összhangban kell állniuk a megfigyelésekkel és a korábban igazolt ismeretekkel. A tudomány azonban egy tágabb társadalmi rendszer része, amellyel nem mindig illeszkedik zökkenőmentesen.
3. *A pártatlanság/érdekmentesség.* A pártatlanság nem azonos az altruizmussal, ahogyan az érdekalapú cselekvés sem feltétlenül egyenlő az egoizmussal. A tudósoknak saját érdekeiken túlmutató, objektív szándékokat kell követniük; a tudományos munka célja nem az önérték, hanem az igazság feltárása.
4. *A szervezett szkepticizmus.* A szervezett szkepticizmus egyszerre módszertani és intézményi elvárás, és szorosan összefonódik a tudományos ethosz más elemeivel. A tudományos állításokat folyamatos kritikai vizsgálatnak kell alávetni; elfogadásuk csak ellenőrizhető bizonyítékok alapján történhet. Így a tudomány könnyen konfliktusba kerülhet más intézmények azonos adatokkal szembeni, gyakran *ritualizált* hozzáállásával.

A Merton által írtak a mai napig referenciapontnak számítanak, ugyanakkor azokat az idők során sok kritika érte. Cetina 1991-ben arról írt, hogy a merton-i megközelítés annyira meghatározó, hogy a normatív tudományelmélettel kapcsolatos kritikák rendre a „mertonizmus” kritikájába csapnak át. Ennek hátterében a szociológia tudományán belüli, Merton és Parsons közötti vita

¹³⁵ MERTON 1973: 267–278.

húzódik meg, amely tulajdonképpen a normatív és az érdekalapú magyarázatok konfliktusa.¹³⁶ Cole – Merton 2003-as halálának apropóján – elemezte a tudós munkásságát. Mertonnak jelentős szociológiai hiányosságai voltak, amelyek miatt – Cole szerint – nem sorolható Marx, Durkheim vagy Weber mellé. Bár kreativitása és íráskészsége vitathatatlan, modern szociológusként több fontos tulajdonság hiányzott belőle.¹³⁷

Macfarlane 2024-ben már egyenesen Merton tudományos normáinak „szétrohadásáról” ír (a szóhasználat itt szójáték is – *decay*), és ezzel párhuzamosan egy új, úgynevezett „posztakadémikus” tudományos ethosz megjelenését vázolja fel. Lényege, hogy a mertoni CUDOS-elvek (közöségiség, univerzalizmus, pártatlanság, szervezett szkepticizmus) helyét a DECAY-modell váltja fel (differencializmus, egoizmus, kapitalizmus és érdekezérelt képviselő), amely a korábbi tudományos normák szisztematikus tagadását és kifordítását testesíti meg.¹³⁸ (Ennek az irányzatnak azonban ma még közel sincs akkora irodalma, mint a mertoni megközelítésnek.)

Az állandósult válságkezelés és a polikrízis időszakában különösen lényeges kérdés – akár az esettanulmányoktól függetlenül is –, hogy a tudományos ismeretek átláthatóságára és megbízhatóságára vonatkozó normák miként érvényesülhetnek az uniós szabályozási folyamatokban. Ennek megértéséhez kulcsfogalom a szabályozási ismeretelmélet (*regulatory epistemology*), amelyet a szakirodalom a tágabb értelemben vett *civic epistemology* – vagyis az állampolgári ismeretelmélet – részeként értelmez. Ez a megközelítés alapvetően Jasanoff nyomán azt vizsgálja, hogy milyen intézményi és társadalmi elvárások, valamint közösen kialakított értelmezési keretek befolyásolják azt, hogy egy tudományos állítás mikor válik hitelessé, és ezáltal mikor válik alkalmassá arra, hogy közpolitikai döntések alapját képezze.¹³⁹ A fogalom definíciójából következik ugyanis, hogy ez szükségszerűen a szabályozási keretekhez igazodik – így az EU kockázati szabályozási rendszere is alááshatja a mertoni normák érvényesülését.

¹³⁶ CETINA 1991: 522–526.

¹³⁷ COLE 2004: 838.

¹³⁸ MACFARLANE 2024: 468–483.

¹³⁹ JASANOFF 2005; SMYTH 2017: 169; MORVILLO 2020: 424. Ennek hazai viszonyok közötti vizsgálatáról lásd HOFFMAN 2023: 181–194.

A torzulásokra a CUDOS-normák sorrendiségét követve az alábbi példák hozhatók:

- ♦ A *közösségi hozzáférhetőség (communism)* normája már eleve torzul, amikor a tudás nem osztható meg teljeskörűen titoktartási szabályok miatt – ennek klasszikus példája, amikor az üzleti érdekek védelmére hivatkozva korlátozzák a hozzáférést.
- ♦ Az *univerzalizmus (universalism)* normája sérül, ha a tudományos állításokat nem pusztán tartalmuk alapján értékeli, hanem azok származása – például iparági finanszírozás vagy laborkapacitás – is befolyásolja a megítélést. A független akadémiai kutatások, civil vagy tapasztalati nézőpontok így háttérbe szorulhatnak. A szakértői testületek működését ráadásul az adott politikai kultúra, jogi keretek és tagállami különbségek is meghatározzák.¹⁴⁰
- ♦ Az *érdektelenség (disinterestedness)* normája sérül, amikor a szakértői szervek elkerülhetetlenül bevonódnak a politikai döntéshozatalba, és a szakértők túl közel kerülnek a vizsgált ipárhoz, ami torzíthatja pártatlanságukat (*capture paradigm*).¹⁴¹ Ez hitelességi kérdéseket vet fel, különösen, ha politikai szereplők bizalmatlanul vagy elutasítón viszonyulnak hozzájuk. A tudományos pártatlanságot tovább gyengítheti, ha a szakértők és a döntéshozók között összeférhetetlenségi aggályok merülnek fel.
- ♦ A tudományos eredmények jogi és politikai célokra való „lefordítása” során a feltételeesség és a bizonytalanság gyakran eltűnik, megszüntetve a *szervezett szkepticizmust (organised scepticism)*.¹⁴² A szakértő a saját hitelességének megőrzése érdekében „boundary-work”-öt végez – elhatárolja magát a politikától.¹⁴³ Ugyanakkor – ahogyan arra a technokrata szerepfelfogás kapcsán már utaltunk – nehéz teljesen politikamentes szakértői döntéshozatalról beszélni a mai tudományos államban.

¹⁴⁰ SMYTH 2017: 170–174.

¹⁴¹ SMYTH 2017: 172.

¹⁴² SMYTH 2017: 171.

¹⁴³ GIERYN 1983: 781; SMYTH 2017: 172.

Morvillo hasonló megközelítést alkalmazva vizsgálta meg a tudományos döntéshozatali dilemmák okait a glifozátügyben. E megközelítés szerint a glifozátügyben jelentkező torzulások alapvető oka a tudományos tudás forrásainak, szintjeinek és céljainak túlzottan képlékeny, gyakran tisztázatlan jellege.¹⁴⁴

1. *A tudás forrása:* Elvárás, hogy objektív, magas színvonalú tudományos adatok álljanak rendelkezésre, egyértelmű módszertani és eljárási elvek mentén. A gyakorlatban azonban a tudás gyakran szelektív, torzított vagy ipari érdekek által befolyásolt lehet.
2. *A tudás szintjei:* A kockázatértékeléshez és -kezeléshez kapcsolódó funkciók csak akkor lehetnek elszámoltathatók, ha az uniós és tagállami szereplők hatáskörei (tágabb értelemben vizsgálva a labor- vagy vizsgálati kapacitások is) világosan elhatároltak, ami nem feltétlenül teljesül az igen összetett európai közigazgatás együttműködési mechanizmusaiban.
3. *A tudás célja:* A szabályozásban világos célelvárások mentén kell elkülöníteni a kockázatértékelő és kockázatkezelő szerveket. Ha ezek a szerepek keverednek, az elszámoltathatóság is elmosódik.¹⁴⁵

Jelen munka is ezt a megközelítést követi – rávetítve a glifozátügy mellett a dízelbotrány esetére is, amelynél hasonlóképpen az adott termékek a környezeten túli kihatással lehetnek az emberi egészségre. Túllépve a kockázati szabályozás bevett (szűkebb) keretein, ez lehetővé teszi az EU szakértői szerveinek (kockázatértékelőinek) általánosabb, ágazatokon átívelő vizsgálatát. Ez a megközelítés így alapvetően a szakértői szerv *belső viszonyaiból* indul ki – a szerv és az egyes szakértők tényfeltárását, felhatalmazását, valamint utóbbi (objektív tényfeltárási mandátumának) lehatároltságát illetően.

A fentiek alapján Merton normáinak érvényesülése torzulásuk ellenére is viszonylagos szinten megmaradhat. Az állandósult válságkezelések korában az esettanulmányok éppen arra adnak lehetőséget, hogy a kihívásokra adott válaszok mélyebb vizsgálata is megtörténhessen – rávilágítva, hogy vajon mennyiben „pocsékolta el” az EU e válságait.

¹⁴⁴ MORVILLO 2020: 427–431.

¹⁴⁵ MORVILLO 2020: 427–430.

A válságvezérelt integrációs fejlődési út bemutatása szükségessé teszi további vizsgálati szempontok bevonását is. Ezek arra világítanak rá, hogy a szakértői döntéshozatal előzőkben ismertetett torzulásaira milyen intézményi mechanizmusokkal lehet megfelelő módon reagálni. Ezek közül kiemelkedik a különböző fórumokon keresztül *megerősített elszámoltathatóság*, illetve a tudományos döntéshozatalba épített *kognitív sokszínűség és diszciplináris pluralizmus*.¹⁴⁶

- ♦ A mechanizmusok egyik csoportja az érvelés és a szakértői ítéletalkotás körülményeire helyezi a hangsúlyt, előnyben részesítve azokat a csoportokat, amelyek szélesebb tudásbázissal rendelkeznek, és hatékonyabban képesek kiszűrni a gyenge érveket.¹⁴⁷ Az uniós döntéshozatal esetében ez elsősorban a tagállamok és az érdekelt felek pluralizmusában jelenik meg, de a kognitív sokszínűség, valamint a tudományágak közötti párbeszéd tágabb értelemben szintén hozzájárulhat a szakértői döntések minőségének javításához.¹⁴⁸ Ez az igény egyértelműen megmutatkozik, hiszen az esettanulmányok is rávilágítanak a kockázatok tágabb értelmezésének szükségességére, valamint az ágazati széttöredezettség meghaladására.
- ♦ A *kiterjesztett elszámoltathatóság* elve alkalmazható a gazdasági szakértői fórumoktól kezdve a szabályozó hatóságok adminisztratív testületein, a választott fórumokon és az érdekegyeztető szervezeteken át egészen az aktív állampolgárok szélesebb köréig. Uniós szinten e mechanizmusok érvényesítésében érdemi szerepet játszhat a civil társadalom, az Európai Parlament, sőt az Európai Unió Bírósága is.¹⁴⁹ Jelen munka e szereplők közül különösen az Európai Unió Bíróságának vizsgálatára helyezi a hangsúlyt – elsősorban az általa biztosított bírói felülvizsgálat mentén, amely a válságkezelésben is érdemi szerepet kapott.

¹⁴⁶ HOLST–MOLANDER 2021: 660.

¹⁴⁷ MERCIER 2011: 313–327.

¹⁴⁸ HOLST–MOLANDER 2021: 661.

¹⁴⁹ HOLST–MOLANDER 2021: 661.

2. táblázat. A Merton-féle normák lehetséges torzulásai

Mertoni norma	Lehetséges torzulás a kockázati szabályozásban	Kapcsolódó vizsgálati dimenzió
Közösségi hozzáférhetőség	Az adatok üzleti titokra, szellemi tulajdonra vagy eljárási korlátokra hivatkozva részben zártak maradhatnak.	Külső elem: átláthatóság Belső elem: adatforrások
Univerzalizmus	Az értékelés intézményi, ágazati vagy politikai kontextusa befolyásolhatja, mely bizonyítékok kapnak nagyobb súlyt.	Belső elem: módszertan, hatáskörök Külső elem: felülvizsgálhatóság
Pártatlanság/ érdeamentesség	A kérelmezői adatokra épülő értékelés, az iparági kapcsolatok vagy az intézményi megfelelési kényszer összeférhetetlenségi kérdéseket vethet fel.	Külső elem: függetlenség, összeférhetetlenség, átláthatóság
Szervezett szkepticizmus	A szabályozási eljárások időnyomása, a politikai döntési kényszer vagy a módszertani viták lezárásának igénye korlátozhatja a nyitott tudományos vitát.	Belső elem: a kockázatértékelés és a kockázatkezelés elválasztása Külső elem: felülvizsgálhatóság

Forrás: a szerző szerkesztése

A felvázolt mechanizmusok a kockázatértékelés belső és külső dimenzióinak együttes vizsgálatára épülnek. A *belső* szempontok a tudományos tudás adatforrásaira, módszertanára, hatásköri kereteire és a kockázatkezeléstől való elválasztására irányulnak, míg a *külső* szempontok a szakértői szervek döntéshozatali környezetét, függetlenségét, átláthatóságát és döntéseik felülvizsgálhatóságát helyezik előtérbe. A szakértői szervek belső és külső viszonyainak együttes vizsgálata azért szükséges, mert a glifozátüggyhez és a dízelbotrányhoz hasonló, komplex döntési helyzetekben a tudományos normák érvényesülése csak a döntéshozatal összetett feltételrendszerének teljes körű feltárásával érthető meg.

A Merton-féle normák lehetséges torzulásait és e munka keretei között az azokkal kapcsolatos vizsgálati dimenziókat a 2. táblázat mutatja be.

Az esettanulmányok részletes vizsgálata előtt indokolt e viszonyrendszernek általános bemutatása az európai közigazgatás szervezeti, közszolgálati és eljárásjogi keretei között.

Összegzés

Az európai közigazgatás vizsgálata óhatatlanul fogalmi és tematikai dilemmákat vet fel, mivel az integráció kezdete óta érvényesülő hatáskörmegosztás alapján az uniós jog végrehajtásáért túlnyomórészt a tagállamok felelnek – ezt *közvetett végrehajtásnak* nevezzük. Ennek következtében az európai közigazgatás vizsgálata első ránézésre nem kínálhat többet, mint a tagállami közigazgatási rendszerek összehasonlítását. Az integráció elmélyülése azonban a *közvetlen végrehajtás* megerősödéséhez vezetett, amelynek során az uniós jogszabályokat maguk az uniós intézmények és szervek hajtják végre saját apparátusuk révén. Jogforrási szempontból az európai közigazgatás elemzése nem korlátozódhat a klasszikus uniós jogforrásokra, hanem kiterjed a tágabb értelemben vett *európai jogra* is: az Emberi Jogok Európai Egyezményére, az Emberi Jogok Európai Bíróságának értelmezéseire, valamint az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának közigazgatási tárgyú ajánlásaira. Az *európai közigazgatás alapelvei* e kettős végrehajtási modell mentén rendszerezhetők: a közvetett végrehajtás esetében a hatáskörmegosztás és a hatáskör-átruházás kérdései dominálnak, míg a közvetlen végrehajtás az uniós szinten megvalósuló közhatalmi jogosítványok garanciális elveit helyezi előtérbe. A belső piaci integráció és a szupranacionális működés következményeként azonban e második kategóriának sajátos, a tagállamitól eltérő jelentéstartalma is van.

A *kockázati szabályozás* kereteit szintén a már említett, akár közvetett, de főként *közvetlen végrehajtást* jellemző alapelvek (*jogállamiság és arányosság*) határozzák meg. E szabályozás három fő elve: az *elővigyázatosság elve*, a *tudományos megalapozottság elve* és a *magas szintű védelem elve*. Ezek az elvek eredendően a környezetvédelmi szakpolitikákból származnak, de mára más ágazatokban is egyre kiterjedtebben alkalmazzák őket a kockázati szabályozás terjedése nyomán, miközben az Európai Unió Bíróságának eseti gyakorlata folyamatosan alakítja értelmezésüket.

Jelen munka kiindulópontja a *Merton-féle tudományos normák* – univerzalizmus, pártatlanság, közösségiség és szervezett szkepticizmus – vizsgálata, valamint azok torzulásának feltérképezése jelenkorunk kockázati szabályozásának keretei között. Ezeken a területeken a politikailag érzékeny

szabályozási döntések dilemmái alááshatják e normák érvényesülését. E dilemmák mélysége indokoltta teszi a szakértői döntéshozatal tágabb értelemben vett vizsgálatát: a tudományos tudás forrásának, valamint a kockázatértékelés céljának és hatáskörének elemzését – amely egyrészt a kockázatértékelés *belső működésére*, másrészt a kockázatértékelés függetlenségére, átláthatóságára és felülvizsgálhatóságára, azaz annak *külső kapcsolatrendszerére* irányul.

AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁS ÉS A TUDOMÁNYOS DÖNTÉSHOZATAL ÁLTALÁNOS KERETEI

A TAGÁLLAMOK RELATÍV SZERVEZETALAKÍTÁSI AUTONÓMIÁJÁNAK ÁTTÖRÉSE

A szervezeti alakítási autonómia keretei

A tagállamok szervezeti alakítási szabadsága saját közigazgatási szervezeti rendszerek tekintetében máig fennáll. Ám ezt az autonómiát a szervezeti alakítás szabadsága kapcsán az unió jog mellett a tágabb értelemben vett európai jog is korlátozza.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága (2007) 7. számú ajánlása és annak függeléke a jó közigazgatásról a részes államok szervezeti alakítási szabadságával kapcsolatban viszonylag kevés követelményt tartalmaz. A joghoz kötöttség alapelve is inkább a hatásköri szabályozásra tér ki. Ennek keretében utal rá ez az ajánlás, hogy a közigazgatási hatóságok a hatáskörüket és eljárásaikat meghatározó szabályok tiszteletben tartásával járnak el. Emellett hatáskörüket csak akkor gyakorolhatják, ha a megalapozott tények és az alkalmazandó jog feljogosítja őket erre. A *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája* nem csupán a szerződő fél részes államok szervezeti alakítási szabadságát védi, hanem a helyhatóságok ilyen irányú jogait és az ezzel kapcsolatos legalapvetőbb követelményeket is lefektette.¹⁵⁰

¹⁵⁰ A *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája* a részes államoknak mérlegelési lehetőséget ad rendelkezései kötelezőnek való elismerését illetően (11. cím), bár ezzel együtt is a részes államok szervezeti alakítási szabadságát keretek közé szorítja: a helyi önkormányzás elvét lehetőleg alkotmányos szinten kell szabályozni (2. cikk); a helyi szükségletekhez való alkalmazkodás és a hatékonyabb igazgatás érdekében a helyi önkormányzatok maguk határozhatják meg belső igazgatási felépítésüket (6. cikk); ez kiegészül a helyhatóságok feletti állami felügyelet legalapvetőbb követelményeivel (7. cikk), pénzügyi forrásaik

A közvetett végrehajtás szervezetrendszerének keretei is csak az uniós integrációs célkitűzések, a korlátozott hatáskör-átruházás és az egyéb, már ismertetett alapvető követelmények keretei között értelmezhetők. A szervezeti átalakítási keretek az integráció előrehaladtával folyamatosan alakulnak át. Ebben a folyamatban meghatározó szerepet kapott idővel több tényező is.

1. Az EKT által biztosított keretrendszer. Az Európai Közigazgatási Térség (EKT) mint együttműködési keretrendszer nem csupán a tagállami szintű közvetett végrehajtáshoz kapcsolódik, hanem annak részesei a közvetlen végrehajtásban érintett uniós intézmények és szervek is. Ugyanakkor az EKT-val kapcsolatos nemzetközi irodalom is számos esetben – bár nem kizárólagosan¹⁵¹ – a tagállami szintű közigazgatási konvergenciafolyamatok vizsgálatát helyezte előtérbe.¹⁵² Ennek okán az EKT vizsgálata jelen (tagállami szervezeti átalakítási) fejezet tárgyát képezi.

Torma az EKT kialakulásának alábbi állomásait nevezi meg. Akadémiai szinten már az 1980-as években felmerült ez a tárgykör, így a maastrichti Európai Közigazgatási Intézet és a firenzei Európai Egyetemi Intézet is folytatott e témában kutatásokat. Az utóbbiak nemcsak jogi, hanem tágabb értelemben igazgatástudományi és empirikus összehasonlító vizsgálatokat is jelentettek. Az EKT szempontjából az 1993-ban a későbbi keleti tagállamoknak megfogalmazott *koppenhágai kritériumok* (csatlakozási feltételek) töltötték be fontos szerepet. E kritériumok része a stabilan működő *demokratikus intézményrendszer*; a *működő piacgazdaság* (amely képes megbirkózni a piaci erők versenyével); a tagságból fakadó kötelezettségek teljesítésére való képesség; az *acquis communautaire* átvétele és érvényesítése. Végül az EU-val együttműködve az OECD SIGMA-programja¹⁵³

védelmével (9. cikk), társulási jogai gyakorlásának legalapvetőbb követelményeivel (10. cikk).

¹⁵¹ Az EKT vizsgálatának átalakulásáról lásd TRONDAL–PETERS 2013: 298.

¹⁵² TRONDAL–PETERS 2013: 297; OLSEN 2003: 506–531.

¹⁵³ A párizsi székhelyű Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezetet, illetve annak jogelődjét 1948-ban, az Európai Gazdasági Együttműködési Szervezetet a Marshall-szegély kivitelezésére hívták életre. A Szervezet 1992-ben megalakított SIGMA-programjának az EU-val együttműködve a célja, hogy a közigazgatási reformok végrehajtásához megfelelő tudásbázisként és szakértői központként szolgáljon.

(később összekapcsolódott az EU PHARE-programjával)¹⁵⁴ is releváns volt, amelynek keretében a csatlakozásra készülő államok számára *ajánlásokat* foglalmaztak meg.¹⁵⁵

2. *A tagállami szervek függetlensége mint uniós jogi követelmény.* Egyes ágazati területeken az uniós jogalkotó egyértelmű elvárásokat fogalmaz meg a közigazgatási szervezetrendszeren belül adott szervek jogi helyzetével kapcsolatban. Konkrétan itt olyan függetlenségi követelmények jelennek meg, amelyek relevánsak a két esettanulmány által érintett ágazatokban is:

- *A villamos energia és a földgáz belső piacán* tevékenykedő nemzeti szabályozó hatóságoknál garantálni kell az adott hatóság, személyzet és ügyvezetésért felelős személyek függetlenségét a piaci érdekektől, a kormánytól vagy egyéb köz- vagy magánjogi jogalanyoktól.¹⁵⁶
- *Az egységes vasúti térségben és a légi közlekedésben* a nemzeti igazgatási szervezetek függetlenségét biztosítani kell, így annak önálló hatóságnak kell lennie, amely szervezeti, működési, hierarchikus és döntéshozatali tekintetben jogilag elkülönül, és független minden egyéb állami vagy magánszektorbeli jogalanytól (adott funkcióit tekintve bármely pályahálózat-működtetőtől, díjképzési szervezettől, elosztószervezettől vagy kérelmezőtől).¹⁵⁷
- *Az audiovizuális médiaszolgáltatások területén* is gondoskodniuk kell a tagállamoknak a nemzeti hatóságok minden, elektronikus hírközlő hálózatokat, berendezéseket vagy elektronikus hírközlési

¹⁵⁴ Az EU PHARE-programját a keleti bővítési körben érintett államok előcsatlakozási felkészülésének megkönnyítésére hívták életre, amelyet egy másik program váltott fel a 2007–2013 közti időszakban.

¹⁵⁵ TORMA 2011: 198–200.

¹⁵⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1788 irányelve (2024. június 13.) a megújuló gáz és a földgáz, valamint a hidrogén belső piacára vonatkozó közös szabályokról, az (EU) 2023/1791 irányelv módosításáról, valamint a 2009/73/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 2024/1788., 2024.7.15.), 76. cikk.

¹⁵⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2012/34/EU irányelve (2012. november 21.) az egységes európai vasúti térség létrehozásáról (HL L 343., 2012.12.14., 32–77); Az Európai Parlament és a Tanács 2009/12/EK irányelve (2009. március 11.) a repülőtéri díjakról (HL L 70., 2009.3.14., 11–16), 11. cikk.

szolgáltatásokat nyújtó szervezettől való jogi elkülönüléséről és funkcionális függetlenségéről, állami tulajdon vagy befolyás esetén pedig a szabályozó funkciónak szerkezetileg el kell különülnie a tulajdonlással, illetve ellenőrzéssel összefüggő tevékenységektől.¹⁵⁸

- ♦ Az *Adatvédelmi Rendelet* is egyértelművé teszi a tagállami felügyeleti hatóságok függetlenségének fontosságát. Tekintettel arra is, hogy ez az egyik legfrissebb és az uniós követelmények kapcsán legtöbb említett ágazati uniós jogszabály, a lehető legátfogóbb módon rendezi a tagállami felügyeleti hatóságok funkcionális, pénzügyi függetlenségével kapcsolatos elvárásokat.¹⁵⁹ Ugyancsak alapjogvédelmi szempontból lényeges függetlenségi követelményt találunk a diszkrimináció elleni küzdelem területén is.¹⁶⁰
- ♦ Említést érdemelnek az uniós fejlesztési források elosztása kapcsán az uniós jog által meghatározott szervezeti követelmények is, amelyek kimondják az egyes funkciók (irányító hatóság és igazoló hatóság) elkülönítésének kötelezettségét is.¹⁶¹

Általános elvárás, hogy a belső piac – illetve annak tagállami „részipacai” – felletti felügyeletet és szabályozást olyan tagállami szervek lássák el, amelyek függetlenek az esetleges állami piaci szereplőktől. Ennek különösen azon ágazatokban van jelentősége, ahol maga az állam is szolgáltatóként jelenhet

¹⁵⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1972 irányelve (2018. december 11.) az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról (HL L 321., 2018.12.17., 36–214.), I. fejezet.

¹⁵⁹ Adatvédelmi Rendelet, 52–53. cikk.

¹⁶⁰ A Tanács 2000/43/EK irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról (magyar különkiadás, 20. fejezet, 1. kötet, 23–27), 13. cikk.

¹⁶¹ Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 347., 2013.12.20., 320–469), 123–124. cikk és XIII. melléklet.

meg – ilyen például az audiovizuális szolgáltatások piaca, a hírközlés, az energiaszolgáltatás vagy a közlekedési szektor. Garanciális jelentőségű, hogy e piaci szektorokban a szabályozó szervek és a piaci szereplők világosan elkülönüljenek egymástól.¹⁶² Sok esetben az érintett ágazatok működése tényleges vagy virtuális hálózatokhoz kapcsolódik (például energiahálózatok, vasúti pályahálózatok), így a szabályozás az ezekhez kötődő szolgáltatókkal – például rendszerirányítókkal vagy hálózatüzemeltetőkkel – szembeni függetlenség követelményét is tartalmazza. Az adatvédelem jelentősége az információs társadalom kiteljesedésével párhuzamosan nőtt meg. Különösen a digitális szolgáltatások elterjedése nyomán vált alapvető elvárássá, hogy a nagy méretű információs adatbázisokat kezelő állami és piaci szereplőktől a szabályozás függetlenséget követeljen meg – mind a fogyasztóvédelem, mind az uniós polgárok általános védelme érdekében. Jelzésértékű módon az ágazati szabályok már nem csupán a tagállami szereplőktől való függetlenséget követelik meg, hanem az együttműködés kötelezettségét is rögzítik – akár más tagállami hatóságokkal, akár uniós szereplőkkel szemben. Mindez átvezet ahhoz a kérdéshez, hogy a belső piac működésében egyre inkább megerősödtek az úgynevezett *szabályozási hálózatok*.

A szabályozási hálózatokon innen és túl

Az európai szabályozási hálózatok (*regulatory networks*) az egységes szabályozási tér (*Single European Regulation Space*) részét képezik az európai kormányzási modellek rendszerében. Ugyanakkor maguk a határokon átnyúló szabályozási hálózatok túl is mutatnak mind időben, mind térben az európai integráció meglévő keretein. Ennek oka, hogy azok már

¹⁶² Az EuB több esetben is foglalkozott ilyen tárgyú ügyekkel: Európai Bizottság kontra Német Szövetségi Köztársaság-ítélet, C-518/07, ECLI:EU:C:2010:125; Európai Bizottság kontra Osztrák Köztársaság-ítélet, C-614/10, ECLI:EU:C:2012:631; Európai Bizottság kontra Német Szövetségi Köztársaság-ítélet, C-424/07, ECLI:EU:C:2009:749; Xabier Ormaetxea Garai-ítélet, C-424/15, ECLI:EU:C:2016:780.

az integrációtól függetlenül korábban is léteztek, illetve csak bizonyos ágazatokban vált az Unió egyre aktívabbá, kihasználva a hálózatokban rejlő lehetőségeket.

Idesorolhatók a különböző állandó és *ad hoc* bizottságok, tanácsadói csoportok, munkacsoportok, magas szintű egyeztető fórumok, egyéb szabályozási célú együttműködések.¹⁶³ Jelen fejezetben a szervezetileg már állandó jelleggel létrehozott szabályozási hálózatokra kívánunk kitérni, amelyek tagjai általában tagállami delegáltak, valamint tagállami hatósági szereplők. Emellett határon átnyúló jelleggel szolgálják a tagok közötti együttműködést, szűkebb értelemben pedig az egységes ágazati követelményrendszer lefektetését (adott esetben annak kikényszerítését).

Szerkezetileg azért a közvetett végrehajtás kapcsán ismertetjük e témakört, mert ezek a hálózatok egyértelműen a tagállami szintű együttműködési mechanizmusok közé sorolhatók – igaz, eltérőképpen csoportosíthatók. Sok esetben a *szabályozási hálózatok* pusztán átmeneti fejlődési állomások, amelyek átalakítása az uniós szereplő megerősítésével megtörtént:

- a szabályozási hálózat mellett már eleve *koordinatív* szerepet kaphattak az *uniós szervek*;
- dönthetett az uniós jogalkotó a hálózatok *EU-ügynökséggé* való átalakításáról;
- döntöttek a szabályozási hálózat és az uniós szerv *párhuzamos fenn-tartásáról* is.¹⁶⁴

Ennek okán a közvetett végrehajtás keretei között csak e fejlődési utak egy-egy állomását, leginkább azok kezdő lépéseit mutatjuk be. Az uniós intézmények és szervek hálózatokkal kapcsolatos részletes hatásköreit pedig a közvetlen végrehajtás keretei között ismertetjük.

¹⁶³ Egyes szakirodalmi álláspontok e fogalmi keretek közé sorolják az EU ügynökségeit és a Bizottság egyes főigazgatóságait is (COEN–THATCHER 2008: 49–71). Jelen munka szerkezeti felépítése alapján e szervezeti formációkra csak a közvetlen végrehajtás kapcsán térünk ki.

¹⁶⁴ Összefoglaló jelleggel lásd LEVI–FAUR 2011: 810–829.

1. *Versenyjog.* A versenyjog egyfajta kivételes esetet képez. E szakpolitikai területen mindig is meghatározó volt a közösségi, majd uniós szereplő, így a versenyhatósági szerepkörben fellépő Bizottság léte. A piaci szereplőkkel szembeni közvetlen fellépés lehetősége mellett kapacitásbeli okokból és a belső piac működése okán is szükséges volt, hogy a tagállami és az uniós szint megfelelőképpen működjön együtt egymással. Adott versenytorzító magatartás lehet, hogy csak adott tagállami piacok működését zavarja, de lehet, hogy több tagállamét; sőt elképzelhető, hogy más tagállamét, mint ahol az adott magatartást tanúsították. Az Európai Versenyhálózat (*European Competition Network – ECN*) az a hálózat, amelynek keretei között a tagállami és az uniós szint együttműködése lezajlott és lezajlik. Ebben a szakpolitikai ágazatban tehát uniós intézményként a Bizottság és hálózatként az ECN együttes léte jellemző.

2. *Környezetvédelem.* A környezetvédelem képezi azt a szakpolitikai ágazatot, ahol a legtöbb szabályozási hálózat működik párhuzamosan mind a mai napig. Ezek közül a legfontosabbak:

- az Európai Unió Hálózata a Környezetjog Végrehajtásának és Alkalmazásának Elősegítésére (*European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law – IMPEL*);
- az Európai Környezeti Információs és Megfigyelési Hálózat (*European Environment Information and Observation Network – EIONET*);
- a Környezetvédelmi Ügynökségek Vezetőinek Európai Hálózata (*European Network of Heads of Nature Conservation Agencies – ENCA*).

Az *Európai Környezetvédelmi Ügynökség* (EKÜ) formájában az uniós jogalkotó gondoskodott külön EU-ügynökség létrehozásáról is, de az elsősorban az információgyűjtésért, illetve az ágazati szereplőkkel (köztük a hálózatokkal) való kapcsolattartásért felel. Valószínűleg az uniós jogalkotó tudatosan nem formálta át az IMPEL-t uniós felügyeleti szervvé. Ugyanis az EKÜ működésének első időszaka rámutatott, hogy a pusztá adatgyűjtésen túlmutató szakpolitikai jelentések megfogalmazása milyen összetűzésekhez vezethet a tagállamokkal, elsősorban pedig a Bizottsággal.

3. *A pénzügyi piacok felügyelete és szabályozása.* A pénzügyi piacok egységes felügyeletének és szabályozásának alapja is a közös, majd belső piac, illetve annak négy alapszabadsága (elsősorban a szolgáltatásnyújtás és a letelepedés). Különösen annak okán, hogy ezen a területen az integráció előrehaladtával erős tökekkoncentráció ment végbe, így a közösségi, majd uniós jogalkotónak idővel figyelembe kellett vennie, hogy mennyiben lehetséges a pénzpiacok tagállami szinten való felügyeletének és szabályozásának megvalósítása, ha egyre több európai, valamint globális piaci szereplő jelenik meg.

A 2000-es évek elején a pénzpiacok bizottsági modellje keretében az úgynevezett 3L3 bizottságok (Committee of European Banking Supervisors, Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors, Committee of European Securities Regulators) működtek szabályozási hálózatokként. Ezek tanácsadói funkcióval rendelkeztek a hálózati tagokat adó tagállami szereplők irányában, ám emiatt idővel látszott, hogy munkájuk nem kielégítő az uniós jog egységes alkalmazásának biztosítása érdekében.¹⁶⁵ A 2007–2008-as válság olyan speciális szervezeti együttműködési modellhez vezetett el, amelynek egyszerre részesei a különböző EU-ügynökségek és az uniós bankfelügyeletért felelős EKB.

4. *Fogyasztóvédelem, speciális készítmények és az áruk belső piaca.* A két esetanulmány szempontjából kiemelkedően fontos a fogyasztóvédelem területe. A speciális készítmények fogyasztásának és forgalmazásának területén az integráció nem feltétlenül a hatósági fellépés erősítésének irányába tette meg kezdőlépéseit. Az EuB ítéletei több ágazatra és a közvetett végrehajtás egész fejlődésére is utóbb meghatározó jelentőségűek voltak: különösen a *Cassis*-ügyben lefektetett *kölcsönös elismerés elve* korlátozta az első piacra lépést követő további közigazgatási lépéseket más tagállamok részéről, ami kihatott a kockázati szabályozás által érintett alágazatokra.

Az általános fogyasztóvédelmi területen a kísérleti kormányzási modellek egyedi szervezeti megoldásokhoz vezettek. A fogyasztói hatóságok leglényegesebb együttműködési hálózatai a belső piaci információs

¹⁶⁵ IMF Euro Area Policies: 2007 Article IV Consultation – Staff Report (IMF Country Report No. 07/260), 27. Online: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cro7260.pdf>

rendszer és az európai fogyasztóvédelmi központok együttműködési hálózata (SOLVIT), amelynek alapjait 2004-ben szabályozták.¹⁶⁶ A Bizottság koordinációs szerepe biztosította, hogy a tagállami hatóságok összehangoltan lépjenek fel a meghatározott fogyasztóvédelmi jogsértések vizsgálatában, különösen határon átnyúló ügyekben. E feladatkörben a Bizottság az információcserét, a végrehajtási cselekmények összehangolását és a hálózatok közötti szakmai együttműködés fenntartását segíti elő.¹⁶⁷ Mára a fogyasztóvédelmi piacfelügyeletben több szinten összekapcsolódó együttműködési hálózatok (ICSMS, AdCo-k, EUPCN) működnek – ezek részleteit az együttműködési mechanizmusokat tárgyaló alfejezet ismerteti.

Egyértelmű a fogyasztóvédelmi terület sokrétű jellege. Ezt jelzi, hogy kockázati szabályozási alapon az *élelmiszer-biztonság*, a *gyógyszer- és vegyipar* elválik az általános fogyasztóvédelmi területtől az érintett termékek összetettsége okán. A (szűkebb értelemben vett) kockázati szabályozási terület fejlődésének kiindulópontja az az 1990-es években kitört kergemarhakór- és dioxinbotrány volt, amely rávilágított a Cassis-ügy utáni európai szervezeti rend sérülékenységre (aszimmetrikus tagállami kapacitások és a közösségek hiánya), és elvezetett a tagállami hatóságok kapacitásbővítéséhez¹⁶⁸ (a válság általi delegálás példájaként),¹⁶⁹ e területen vett erősebb hálózati együttműködéséhez és egy szakértői EU-ügynökség létrejöttéhez. Az utóbbi szervezeti modell kialakulása – különösen az utóbbi típusú ügynökség létrejötte és a hálózatosodás erősítése – lejátszódott a gyógyszer- és vegyipar területén is, amire a későbbi fejezetekben térünk ki.

5. *Közlekedési hálózatok.* A közlekedés területén a szabályozási hálózat megjelenése az idővel egységesülő biztonsági, közlekedésalkalmassági

¹⁶⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/2004/EK rendelete (2004. október 27.) a fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről (HL L 364., 2004.12.9., 1–11), II–IV. fejezet, már nem hatályos.

¹⁶⁷ A kapcsolódó fogyasztóvédelmi és belső piaci hálózatok működéséről összefoglaló jelleggel lásd CERECEDA 2025: 57–77.

¹⁶⁸ BANSFACH 2012: 305–311.

¹⁶⁹ WALZENBACH 1999: 64–86.

és műszaki-technikai standardizációs követelmények kialakításához kapcsolódott és kapcsolódik. A közlekedési szakpolitikai területeken az együttműködés különböző formái már az európai integrációt megelőzően vagy azzal párhuzamosan is léteztek, akár globális keretek között.

A légi közlekedés területén a leglényegesebb nemzetközi szereplő a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet, amely a legalapvetőbb repülésbiztonsági normákat határozza meg a szerződő államok számára.¹⁷⁰ E területen a meghatározó európai hálózati szereplő az 1970-től működő Európai Polgári Légügyi Konferenciához kapcsolódó Társult Légügyi Hatóságok (*Joint Aviation Authorities* – JAA) volt. Utóbbi páneurópai szinten koordinálta a részes államok légi biztonsági szabályozási tevékenységét, az adatbázisok vezetését, illetve a nemzeti szintű vizsgálatok elvégzését.¹⁷¹ A légi közlekedés területén létrehozott EU-ügynökség átvette a JAA legtöbb feladatát és hatásköreit.

Páneurópai vasúti hálózatként több példa is említhető. Egyrészt az 1920-as évektől a Nemzetközi Vasútegylet (*International Union of Railways*) célja az akadálytalan vasúti közlekedés műszaki-üzemviteli feltételeinek biztosítása.¹⁷² Másrészt 1951-től az Egyesült Nemzetek keretében működő Vasúti Munkacsoport (*Working Party on Rail Transport*) a részes államok számára biztosítja a nemzetközi vasúti együttműködésben a technikai, jogi és szakmai információk cseréjének és a legjobb gyakorlatok megosztásának a lehetőségét. Az 1956-ban kormányközi szervezetként alapított Vasutak Együttműködési Szervezetének (*Organisation for Cooperation between Railways*) tevékenysége az eurázsiai régió vasúti vonalainak átjárhatóságára összpontosul. Idővel az uniós jogalkotók EU-ügynökség létrehozásáról döntöttek a vasúti rendszerek és pályahálózatok közötti átjárhatóság, a szolgáltatáshoz való hozzáférés biztosítása, az egységes vasúti térség kialakítása érdekében.

Az autóipari terület is hasonló utat járt be, hiszen az 1958-tól az Egyesült Nemzetek Szervezetének keretében működő Járműszabályozások

¹⁷⁰ A Nemzetközi Polgári Repülési Szervezetet az ENSZ szervezeti keretei között az 1940-es évek közepén a Chicagói Egyezményen alakították meg.

¹⁷¹ SCHOUT 2008: 266–271.

¹⁷² A Nemzetközi Vasútegylet az 1922 novemberében Párizsban megtartott nemzetközi konferencián alakították meg.

Egységesítéséért Felelős Világfórum (*World Forum for Harmonization of Vehicle Regulations*) biztosítja a nemzetközi közúti közlekedéshez kapcsolódó technikai követelmények egységes lefektetését és az egyes tagok közötti párbeszédet.¹⁷³ Utóbbinak napjainkban is kiemelkedő az új követelmények létrehozására irányuló tevékenysége (például az önvezető autók területén).¹⁷⁴ Ugyanakkor ennek nem része az Egyesült Államok, amely önálló szabályozási modellt követ, valamint szövetségi államokként is eltérések adódhatnak. Az EU szabályozása részben igazodik a Világfórum követelményeihez, bizonyos szabályozási tárgykörökben azonban tudatosan el is tér azoktól. Szervezeti szempontból – amint arra a dízelbotrány „utóhatásai” kapcsán is utalunk – ugyan felvetődött egy külön EU-ügynökség létrehozása az érintett ágazatban, ám ez végül nem valósult meg.

6. *Energetika és telekommunikáció.* A szabályozási hálózatok szerepe kiemelkedő jelentőségű e szakpolitikai területeken a fizikailag vagy átvitt értelemben meglévő infrastruktúra-hálózatok miatt. Több együttműködési szervezet is létrejött az érintett ágazatokban.

Az 1998-tól a villamos energetika területén aktív nemzeti szabályozó hatóságokon túl a főbb piaci szereplőket, érdekképviselőket, hálózatüzemeltetőket és kereskedőket tömörítő, a Bizottsághoz kötődő Firenzei Fórum (*Meeting of the European Electricity Regulatory Forum*) éves szinten jelent egyeztetési lehetőséget az érintetteknek a belső piac kapcsolódó szegmensében. Ennek „testvérfóruma” a gázhálózatok területén a Madridi Fórum.

A 2000-ben alapított Európai Energiaszabályozók Tanácsa (*Council of European Energy Regulators – CEER*) a tagállamok, az EGT-társág és egyes egyéb államok képviselőit fogja össze az egységes energiapiac megteremtése érdekében, amely együttműködési forma önkéntes alapon szerveződik, ugyanakkor szorosan együttműködik a Bizottsággal és az e területen aktív (később alapított) EU-ügynökséggel, az ACER-rel. Jogilag a CEER is a belga jog szerint bejegyzett nonprofit egyesület.

¹⁷³ Ez az egyezmény az ENSZ-EGB (UNECE) égisze alatt jött létre, és a járművek és járműalkatrészek típusjóváhagyásának nemzetközi kölcsönös elismeréséről szól, amelyet többször módosítottak.

¹⁷⁴ TÁKÓ 2022: 37–49.

A 2003-ban a Bizottság által kifejezetten a tagállami szabályozó hatóságok vezetőit tömörítő Európai Villamosenergia- és Gázszabályozói Csoport (*European Regulators Group for Electricity and Gas, ERGEG*) tanácsadói funkciót látott el a Bizottság mellett, amelynek feladat- és hatásköreit utóbb EU-ügynökség (ACER) vette át.¹⁷⁵

Az 1997-ben megalakított Független Szabályozók Csoportja (*Independent Regulators Group, IRG*) telekommunikációs területen a belga jog szerint bejegyzett nonprofit egyesület, amely a tagállami szabályozók egyeztetési és együttműködési fóruma. Ebben a tekintetben rokonítható a CEER-rel.

A 2002-től működő Európai Szabályozási Csoport (*European Regulatory Group – ERG*) az ERGEG-hez hasonló tagsággal és funkcióval rendelkezett, amelyet utóbb ezen ágazatban is EU-ügynökség (BEREC) váltott fel.

Mind az energetika, mind a telekommunikáció esetében bizonyos szinten megmaradtak ágazati egyeztető fórumok, amelyek területileg és tagságukat tekintve több szereplő bevonására adnak lehetőséget. Ezzel párhuzamosan a korábbi szabályozási hálózatokat idővel EU-ügynökségek („ügynökséggé szervezett hálózatok”) ¹⁷⁶ váltották fel, ahol az ügynökség fő tevékenysége a hálózat (nemzeti hatóságok) tevékenységének szabályozása, alapvetően máig nem túl erős hatáskörökkel.¹⁷⁷ Emellett megmaradt a Bizottság vészhelyzeti fellépési lehetősége is koordinatív jelleggel, amelynek részleteit a közvetlen végrehajtás kapcsán ismertetjük.

7. *Adatvédelem.* Adatvédelmi területen a klasszikus értelemben vett szabályozási hálózathoz az alábbi példákat lehet felhozni. 1979-től működik a Nemzetközi Adatvédelmi és Adatvédelmi Biztosi Konferencia (*International Conference of Data Protection and Privacy Commissioners – jelenlegi elnevezése szerint Global Privacy Assembly*), amely e területen a hatósági és egyéb állami szereplők legátfogóbb nemzetközi együttműködési fóruma. Az uniós adatvédelem területén az úgynevezett 29. cikk szerinti *munkacsoport* jelentette a szabályozási hálózat alapját, bár ez is egyértelműen már az uniós

¹⁷⁵ A Bizottság határozata (2003. november 11.) a Villamosenergia- és Gázipari Szabályozó Hatóságok Európai Csoportjának létrehozásáról (RefNo. 2003/796/EK).

¹⁷⁶ LEVI-FAUR 2011: 825.

¹⁷⁷ STEFAN 2025: 178–179.

jog keretei között jött létre.¹⁷⁸ Ennek tagjai a tagállami és uniós hatóságok delegáltjai és a Bizottság képviselője voltak. A munkacsoport funkciója az 1995-ös adatvédelmi szabályozás szerint a személyesadat-feldolgozás vonatkozásában az egyének védelme. Alapvetően független szervként működött, ám szervezeti kereteit (titkárságát) a Bizottság biztosította. Az Adatvédelmi Rendelet (GDPR) hatálybalépésével létrejött e munkacsoport helyett az *Európai Adatvédelmi Testület*, amely EU-ügynökségként kategorizálható.

Összességében a *szabályozási hálózatok* létrejötte, a hatósági szereplők közötti kiterjedtebb együttműködés megjelenése, a nemzetközi és uniós szintű együttműködés elmélyülése egyértelműen összefüggött a (közös, majd) belső piac kialakulásával, valamint működési kereteinek megszilárdulásával. A négy alapszabadság révén adott belső piaci szabályozással ellentétes magatartás, piaci válságjelenség, hatósági fellépésre okot adó körülmény nem feltétlenül abban az államban jelent meg, ahol a magatartást eredetileg tanúsították. Emellett a tagállami kereteken túllépő piaci szereplők megjelenése is szükségessé tette a korábbi együttműködési formák újragondolását, akárcsak a transznacionális infrastrukturális hálózatok léte, valamint a globális térben egyre általánosabb általános standardizációs követelményrendszerek.

A szabályozási hálózatok sikeresek tudtak lenni azokban az ágazatokban, ahol lényeges volt az egyénekhez való közelség (lásd fogyasztóvédelem a nyelvi és a gyakorlati igényérvényesítés okán), az uniós követelményekkel ellentétes jogsértés helyhez kötöttsége (lásd környezetvédelem). A szakirodalmi álláspontok szerint is eredményességük bizonyos tekintetben (normatív követelmények elterjesztése, információcsere) egyértelmű.¹⁷⁹

Ugyanakkor akár a fizikai értelemben létező, akár a virtuális hálózat léte (lásd energiaszektor), az egységes uniós szabályozás fontossága (lásd pénzügyi piacok) vagy az egyszeri belső piacra lépés követelménye melletti fogyasztói jogok védelme (lásd fogyasztóvédelem adott árutípusoknál) szükségyszerűen együtt járt az uniós jogalkotó döntésével, így az uniós szintű kapacitások és szereplők megerősítésével. *A hálózatosodás és az ügynökségesedés nem*

¹⁷⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról (magyar különkiadás, 13. fejezet, 15. kötet, 355–374.), 29. cikk.

¹⁷⁹ MAGGETTI–GILARDI 2014: 1293–1310; BLAUBERGER–RITTEBERGER 2015: 367–376.

feltétlenül egymást kioltó folyamatok, hiszen léteznek párhuzamos együttműködési mechanizmusok is. Ám szakirodalmi értékelések alapján is várható volt a hálózatok gyengülése, mivel jellegüket tekintve „bukásra” voltak ítélve.¹⁸⁰ Ahogy arra a jelen munka esettanulmányainak tapasztalatai is számos esetben utalnak: a tagállami szereplők közötti csupán hálózati együttműködés nem képes feltárni a piacsabályozási kudarccokat, bár az EU-ügynökség léte sem feltétlenül jelent erre garanciát.

Egységes értelmezés az azt biztosító fórum nélkül?

A közvetett végrehajtás bemutatása megköveteli, hogy az azért felelős tagállami (hatósági és bírósági) jogalkalmazók uniós normák alkalmazása esetén megfelelő mechanizmus alapján járassanak el. Az uniós jog és a tagállami jog összeütközésének feloldásaképpen fennáll az előzetes döntéshozatali eljárás megindítási lehetősége, másrészt a tagállami bíró számára több doktrína is szolgálhat a kollízió feloldására. Jelen alfejezetben csak az előzetes döntéshozatali eljárásra, annak szervezeti jellegzetességeire kívánunk utalni, hiszen az esettanulmányok kapcsán több ilyen ügy is lényegessé vált.

A bírósági jogalkalmazás esetében az EuB az a „felsőbb fórum”, amelyik gondoskodik az uniós jog egységes értelmezéséről. Az *előzetes döntéshozatali eljárás* alapvetően azt a célt szolgálja, hogy egységes legyen az uniós jog alkalmazása, amit az EuB és a tagállami bíróságok közötti hatáskörmegosztási rendszerben úgy érnek el, hogy az uniós joggal kapcsolatban felmerülő értelmezési és (esetlegesen a másodlagos jogforrásokkal szembeni) érvényességi kérdéseknél¹⁸¹ a tagállami bíró az adott kérdésben egyedüli hatáskörrel rendelkező EuB-hoz fordulhat, illetve bizonyos esetekben kötelezően¹⁸² eljárást kell kezdeményeznie. A kötelező kezdeményezés

¹⁸⁰ COEN–THATCHER 2008: 49–71; KELEMEN–TARRANT 2011: 922–947; MATHIEU 2016: 35–37.

¹⁸¹ Az EUMSZ. 267. cikkének első bekezdése.

¹⁸² Az EUMSZ. 267. cikkének harmadik bekezdése alapján köteles a tagállami bíró ilyen eljárást kezdeményezni, ha a másodlagos jogforrások érvénytelensége merül fel, másrészt ha *ultima ratio* tagállami fórum előtt folyamatban lévő ügyben merül fel a kérdés.

esetei miatt akár tekinthetünk egyfajta kikényszerítési eszközként is erre az eljárásra, de alapvetően ez a mechanizmus az uniós jog keretei között nem jogorvoslati eszköz. Ebben a viszonyrendszerben az alkalmazandó uniós norma tartalmát az EuB értelmezi, ugyanakkor végső soron annak alkalmazója az egyedi ügyekben az uniós jog bírójaként eljáró tagállami bíró. A szükségesség és a hatásköri doktrína szorosan összefügg egymással. Ennek megfelelően saját esetjogában azt is tisztázta az EuB, *mikor nem szükséges* az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése.¹⁸³

Hatósági jogalkalmazás esetén – ha az ügy nem kerül bírósági ügyszakba – nincs az EuB-hoz hasonló, központi „felsőbb fórum”, és az előzetes döntéshozatali eljárásnak megfelelő egységes mechanizmus sem működik; így e fórumok megléte eseti jellegű, és nagymértékben az ágazati széttöredezettségtől függ. Így a hatósági jogalkalmazás esetében máig csak egyes szakpolitikai területeken találunk olyan mechanizmusokat, amelyek biztosítanak az uniós (hatósági) jogalkalmazás és -értelmezés egységességét:

- a szabályozási hálózatok közvetve kihathatnak a tagállami hatósági gyakorlatok közeledésére, az együttműködés kiteljesedését szolgálhatják, valamint ösztönzőleg hathatnak az egységes gyakorlatra; ugyanakkor a hálózatok nélkülözik azt a fajta összefogó szerepet, amely adott az előzetes döntéshozatali eljárások esetén és az EuB bírói jogalkalmazásánál;
- bizonyos szakpolitikai területeken egyes *hatóságok* is kezdeményezhetnek *előzetes döntéshozatali eljárást*, de ez tulajdonképpen az arra feljogosított „bíróságok” fogalmának tágabb értelmezéséből fakad;¹⁸⁴
- a tagállami hatóságok közötti *vitarendezési hatáskörrel* vagy tagállami szerv aktusát „*korrigáló*” uniós aktus kibocsátásának hatáskörével kivételesen, csak egy-egy szakpolitikai ágazatban rendelkeznek uniós szervek (ahogyan arra a közvetlen végrehajtás és az EU-ügynökségek kapcsán utalunk).

¹⁸³ CILFIT-ítélet, C-283/81, ECLI:EU:C:1982:335, 12–21. pont.

¹⁸⁴ 2015. évi CXLI. törvény a közbeszerzésekről, 157. cikk (2024. december 31-ig hatályos szövegváltozat).

Összegzés

A közvetett végrehajtás szervezeti rendszerének kialakítása tekintetében – ahogyan azt az Európai Unió Bírósága és a Szerződések is elismerik – a tagállamokat autonómia illeti meg. Ez a szervezetalakítási autonómia azonban csak relatív, mivel korlátját képezi a lojalitási klauzula, az uniós jog egységes értelmezésének és alkalmazásának követelménye, valamint a hatékony jogvédelem biztosításának kötelezettsége.

A szervezetalakításra ható változások tekintetében meghatározó, bár közvetett („puha”) ráhatásként értelmezhető tényező az Európai Közigazgatási Térség kialakulása, amely különösen a kelet-európai tagállamok csatlakozásakor kapott hangsúlyos szerepet a közigazgatási kapacitások és a tagjelölti felkészültség értékelése során. Ugyanakkor bizonyos ágazati szakpolitikai területeken az uniós jogalkotó már sokkal határozottabb függetlenségi követelményeket fogalmazott meg a tagállamok közvetett végrehajtásban részt vevő közigazgatási szerveivel szemben. Ezek jellemzően olyan szakpolitikai területek, ahol az állami szolgáltatások potenciális megléte miatt elengedhetetlen az egyes funkciók – így a szolgáltatásnyújtás, a piacsabályozás és a piacfelügyelet – világos szétválasztása, valamint az alapjogok fokozottabb védelmének biztosítása.

A szervezetalakítási autonómia fejlődésének egyik meghatározó tényezőjét a transznacionális *szabályozási hálózatok* jelentik. Ezek részben az európai integrációval összefüggésben jöttek létre, ugyanakkor több esetben már azt megelőzően is léteztek, illetve más regionális együttműködések keretében is megjelentek. Egyes szakpolitikai ágazatokban az uniós jogalkotó mindinkább beavatkozott e hálózatok működésébe azáltal, hogy kibővítette az uniós szereplők hatásköreit – ezt a kérdéskört ugyanakkor már a közvetlen végrehajtás vizsgálatának keretében elemezzük részletesebben.

Lényeges szempont, hogy a hatósági jogalkalmazás területén nem létezik az előzetes döntéshozatali eljáráshoz hasonló egységesítő mechanizmus. A bíróságok számára ez biztosított, a közigazgatási gyakorlatban viszont csak részben pótolható. Egyes ágazatokban ugyanakkor áthidaló megoldásként iránymutatások, az elemzett hálózatok alapján működő koordináció és egyéb vitarendezési mechanizmusok segítik a jogértelmezési eltérések csökkentését.

AZ UNIÓS KÖZVETLEN VÉGREHAJTÁS SZEREPLŐI

*Az uniós szervezetalakítás szabadsága és
a független szakértők követelménye*

Az uniós szervezetalakítás szabadságát egyértelműen korlátozzák a bevezető fejezetekben ismertetett alapelvek, valamint a Szerződésekben rögzített egyes rendelkezések. E keretrendszeren belül is érvényesülnie kell *a korlátozott hatáskör-átruházás elvének*, amely behatárolja az uniós intézmények mozgásterét a kockázatértékelési szereplők és uniós szakértői szervek kialakításakor. Az esettanulmányok szempontjából ez különösen lényeges, mivel a két vizsgált ágazat eltérő szakértői szervezetekhez – és kockázatértékelési modellekhez – kötődik. Ez a különbség a kapcsolódó válságokra adott reformlépések után is fennmaradt, ami az ágazatokon átívelő megoldások vizsgálata szempontjából indokoltá teszi az egyes szervezeti modellek összehasonlítását.

A válság általi delegálás számos esetben új uniós szintű szabályozást, valamint meglévő vagy új szakértői apparátus létrehozását tette és teszi szükségessé. Az említett átruházási korlátozás azonban továbbra is alapvető jelentőségű az olyan uniós szakértői szervtípus (az EU-ügynökségek) esetében, amelynél éppen a további hatáskör-átruházás jogi korlátai merültek fel. Az integráció kezdetéhez visszanyúló EuB-esetjogi megállapítások arra az esetre reagáltak, amikor az akkori Főhatóság (a ma hatályos rendelkezések szerint: a Bizottság) hatásköreit más szervekre, például ügynökségekre próbálták továbbdelegálni. Mivel az ügynökségek akkor és most sem rendelkeznek általános szerződéses jogalappal, az Európai Bíróság a korlátozott hatáskör-átruházás elvét fogalmazta meg számukra (Meroni-doktrína). Különösen a decentralizált EU-ügynökségek esetében tapasztalható, hogy szektorspecifikusan egyre jelentősebb hatásköröket kapnak, ami azonban nem feltétlenül egyeztethető össze ezzel az elvvel. E dilemmák bemutatására szolgál jelen alfejezet is, mivel a „függetlenebb” szerv (a kockázatértékelésért felelős szereplő) kialakításának ez egy máig érvényes elvi korlátja.

A függetlenség több szempontból is alapvető fontosságú az uniós szervezetalakítási szabadság tárgyalásánál. Az EUMSz. 298. cikke rögzíti

a független európai igazgatásra való támaszkodást a közvetlen végrehajtás során, ami közvetlenül összekapcsolódik a Merton által megfogalmazott normák közül a pártatlansággal, részben a szervezett szkepticizmussal és a közösségi hozzáféréssel.

Jelen munka alapkérdése és két esettanulmánya a szervezeti modellek szempontjából veti össze a Bizottságon belüli és az attól elváló („függetlenebb”) szakértői szerv általi kockázatértékelést. Így a szervezeti modellek összehasonlításának kiindulópontja a függetlenség vizsgálata, amely több szempontból is értelmezhető uniós szinten. A függetlenség nem rendelkezik általános meghatározással az uniós jogban. Az EU elsődleges és másodlagos jogforrásai azonban többször is utalnak erre a követelményre.¹⁸⁵ A Szerződések több uniós intézmény függetlenségéről külön is rendelkeznek,¹⁸⁶ emellett az EU Alapjogi Chartája a megfelelő ügyintézéshez való jog kapcsán a pártatlanságról¹⁸⁷ tesz említést. A szakirodalom általános fogalmaival élve egy szerv függetlensége „olyan helyzetként határozható meg, amely biztosítja, hogy az érintett szerv teljesen szabadon, utasítások elfogadása vagy nyomásgyakorlás nélkül cselekedhessen, léphessen fel”.¹⁸⁸ Ami a kockázatértékelők függetlenségét illeti, e szervek *intézményi* (szervezeti, költségvetési, személyzeti és pénzügyi oldal) és *funkcionális* (a szerv tevékenységét befolyásoló külső szereplőktől való védettség feladatai ellátása során) függetlenségük alapján kategorizálhatók, amit jelen munka is követ.¹⁸⁹

A kockázatértékelő *intézményi* függetlensége nagymértékben függ attól, hogy milyen szereppel, valamint feladat- és hatáskörrel rendelkezik az EU intézményrendszerében. Ennek okán ismerteti jelen fejezet az egyes uniós szintű közvetlen végrehajtásban érintett kockázatkezelő intézmények és

¹⁸⁵ VOS–VOLPATO–BELLENGHI 2023: 13.

¹⁸⁶ Az Európai Bizottság függetlenségére az EUSz. 17. cikke, az Európai Unió Bíróságára az EUMSz. 252–254. cikke, míg az Európai Központi Bankra az EUMSz. 130. és 282. cikke állapít meg alapvető függetlenségi követelményeket.

¹⁸⁷ Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 41. cikke rögzíti minden személy jogát arra, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei, hivatalai és ügynökségei pártatlanul, méltányosan és észszerű határidőn belül intézzék.

¹⁸⁸ VOS–ATHANASIADOU–DOHMEN 2020: 14.

¹⁸⁹ VOS–VOLPATO–BELLENGHI 2023: 14; VOS–ATHANASIADOU–DOHMEN 2020:

szervek típusait – kezdve a végrehajtási hatáskörök elsődleges címzettjeként a Bizottsággal (belső szerveként működő szakértői apparátussal és a komitológiai bizottságokkal), valamint kitér a „függetlenebb” szervekként megjelenő EU-ügynökségekre. Az *intézményi* függetlenség keretében meg kell említenünk a szakértői szervek belső szervezeti felépítését és ennek Bizottság által meghatározott kereteit. Ez a Bizottság belső szervezeti egységeként vagy szervezeti keretei között működő szereplőknél a Bizottsághoz való viszony vizsgálatát követeli meg, míg az ügynökségeknél ez speciális „háromszögön” belül értelmezhető. Az utóbbiak ugyanis egyfajta köztes szervekként (*inbetweener*) az uniós intézményekből, a tagállami szervekből és a piaci szereplőkből álló háromszögben tevékenykednek.¹⁹⁰ Az ügynökségi igazgatótanácsok elsősorban a tagállamok képviselőiből állnak, de a Bizottság, az Európai Parlament és az érdekelt felek képviselői is részt vesznek bennük. Ez a fajta viszonyrendszer szükségessé teszi, hogy jelen alfejezet ismertesse az uniós szintű közvetlen végrehajtásban érintett szereplők együttműködési modelljeit is. Ennek keretében a lényegi pont a Bizottság és az EU-ügynökségek együttműködésének tipizálása, amelynek egyik meghatározó (de nem kizárólagos) eleme a belső piachoz kötődő szakértői funkciók ellátása.

A *funkcionális* függetlenség tekintetében a Bizottság belső szakértői szerveinek és az ügynökségeknek az összevetése még szélesebb körű vizsgálatot követel meg. A kockázatértékelők külső befolyásoktól mentes fellépésének vizsgálata során különös hangsúlyt kap az ágazati szinten meglévő erőforrások számbavétele. Ennek oka, hogy mindkét, esettanulmányban vizsgált válság okai közt szerepeltek a belső piaci kockázatértékelés kapacitásgondjai, illetve a tagállamok közti kapacitásbeli eltérések, végül a piaci szereplők értékelési kapacitásaira való túlzott ráutaltság. Ez a fajta funkcionális függetlenségi dilemma nem csupán a szervek, hanem az egyes tudományos munkatársak (szakértők) szintjén is lényeges lehet, hiszen az uniós személyzeti kiválasztás (különösen a magasan képzett szakértők esetében) tagállami jelöltekre és gyakran a gyártók korábbi alkalmazottaira támaszkodik (forgóajtó-jelenség – *revolving door effect*).¹⁹¹ A funkcionális

¹⁹⁰ VOS 2014: 4.

¹⁹¹ SCHOOT–PEREYRA 2011: 418–432.

függetlenség egyes kapacitásokat érintő elemzése az esettanulmányokban történik meg, míg a szakértői szervek és különösen az egyes szakértők közszolgálati és összeférhetetlenségi viszonyrendszerére a következő alfejezet tér ki – ám szükséges volt a függetlenség e speciális vetületét már itt is röviden megemlíteni.

Az Európai Bizottság a szakértői döntéshozatal keretei között

A Bizottság talán a legtöbb állandó jelzővel rendelkező intézmény. „Az integráció motorjaként” elsődleges előterjesztője és kezdeményezője az uniós döntéshozatali és jogalkotási eljárásoknak. „A Szerződések őreként” érvényre juttatja az Európai Unió érdekeit és ellenőrzi a jogszabályok tagállami végrehajtását.

Az EUMSZ. 291. cikk (2) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy a Bizottság a végrehajtási hatáskörök elsődleges címzettje,¹⁹² ugyanakkor szervezeti szempontból a Bizottság többféleképpen lehet a közvetlen végrehajtás központi szereplője:

- történetileg a leghosszabb múltra tekint vissza az Európai Versenyhálózat (*European Competition Network*), amelynek központi szereplőjeként a Bizottság uniós *hatóságként* lép fel;¹⁹³ mivel ez nem érinti a két esettanulmány által érintett tárgykört, így erre részletesen nem kívánunk kitérni;
- a Bizottság ilyen típusú közvetlen fellépése mégis kivételes, a gyakorlatban az uniós jog végrehajtása uniós és tagállami szereplőkkel való *együttműködési mechanizmusok* által valósul meg – az utóbbiakban a Bizottság feladat- és hatáskörei ágazatonként változnak (lásd a következő alfejezetben az együttműködési modellek szervezeti szempontú ismertetése);
- *vészhelyzetek* esetén a Bizottság végső döntéseket hozhat meg, amelyek feltétlenül szükségesek a belső piac, illetve az uniós polgárok védelme érdekében – az utóbbiak lehetnek a belső piac egésze

¹⁹² CHEVALIER 2025: 146.

¹⁹³ GUIOT 2025: 7–37.

tekintetében érvényes szükségintézkedések, a tagállami hatóságok irányában megtett koordinatív vagy az információáramlást segítő egyéb intézkedések.¹⁹⁴

Jelen munka egyik fő vizsgálati megközelítése a szakértői szervek feltérképezése, ezért ez a fejezet szerkezetileg a Bizottság viszonyrendszerében elemzi a kockázatértékelőként működő szakértői egységeket. Ennek megfelelően külön tárgyaljuk a Bizottságon belüli „belső” szakértői szerveket, a Bizottság és az uniós ügynökségek kapcsolatát mint különálló szervezeti viszonyt, végül pedig a kockázatkezelés oldalán megjelenő komitológiai bizottságokat.

1. A Bizottság „saját szakértői központjai” és azok működése. Az integráció és az Európai Bizottság (korábban: Főhatóság) létrejötte óta különböző szintű, összetételű és funkciójú szakértői testületek és szervek működtek az Európai Bizottság keretein belül, és alapvetően érvényesült utóbbi szervezetalakítási szabadsága – persze bizonyos korlátok között. Az integráció során azért volt kiemelt a Bizottság szerepe a szakértői szervek fejlődésében, mivel ez tudta garantálni az ilyen szereplők működéséhez szükséges támogatást és a mögöttes infrastruktúrát.¹⁹⁵ Mára a Bizottság szakértői szerveinek és ilyen funkciójú belső testületeinek száma már igen nagy, és számtalan típusú állandó vagy *ad hoc* testület, bizottság és tanácsadó grémium tartozik ide.¹⁹⁶ Ezek közül az esettanulmányok és a kockázatértékelési funkció szempontjából leglényegesebbet mutatjuk be – különös hangsúllyal a válság utáni reformok által érintett Közös Kutatóközpontot:

¹⁹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/429 rendelete (2016. március 9.) a fertőző állatbetegségekről és egyes állategészségügyi jogi aktusok módosításáról és hatályon kívül helyezéséről (HL L 84., 2016.3.31., 1–208), 257–261. cikk; Az Európai Parlament és a Tanács 1143/2014/EU rendelete (2014. október 22.) az idegenhonos inváziós fajok betelepítésének vagy behurcolásának és terjedésének megelőzéséről és kezeléséről (HL L 317., 2014.11.4.), 10. cikk; Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1938 rendelete (2017. október 25.) a földgázellátás biztonságának megőrzését szolgáló intézkedésekről és a 994/2010/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 280., 2017.10.28., 1–56), 8–12. cikk.

¹⁹⁵ GUÉGUEN–MARISSEN 2022: 1.

¹⁹⁶ Európai Bizottság [é. n. c].

- ♦ A Bizottság belső szakértői szervei közül a Közös Kutatóközpont (*Joint Research Centre – KKK/JRC*) a legrégebb óta (az Euratom-Szerződés időszaka) tölt be kockázatértékelési funkciót.¹⁹⁷ A nukleáris fókusz a későbbi évtizedekben is megmaradt – tulajdonképpen napjainkig, ám fokozatosan jönnek létre egyéb ágazati területekkel foglalkozó részlegek. Így a Közös Kutatóközpont 50 éves történetét bemutató kiadvány kiemeli az Európai Vegyianyag-iroda (az Európai Vegyianyag-ügynökség – ECHA – jogelődje) 1993-as létrehozását, és ugyanekkor, az 1990-es években kezdtek el kiemelten foglalkozni a környezetvédelem kérdésével is. A 2000–2007-es időszakban intenzív kutatások folytak a GMO-k és általában az élelmiszer-biztonság területén, valamint anyagtudományi és megújuló erőforrásokkal, alternatív üzemanyagokkal kapcsolatos területeken.¹⁹⁸ A Közös Kutatóközpont „belső” szakértői szerv, amely a Bizottság önálló főigazgatóságaként működik. Annak vezetőjét a Bizottság (annak elnöke) nevezi ki, és a KKK követi a Bizottság elnöke által meghatározott szakpolitikai prioritásokat.¹⁹⁹ E prioritások keretei között önálló munkaprogrammal rendelkezik, forrásai a jelenlegi többéves költségvetési ciklusban elsősorban a Horizon 2020 és az Euratom-programok finanszírozásából származnak.²⁰⁰ Egy-egy példa és elemzés jól érzékelteti a Bizottságnak (annak elnökének) és a Közös Kutatóközpontnak a viszonyát (főleg az állandóan átalakuló szakpolitikai prioritások közepette). A független értékelőbizottság a 2014–2020 közti időszakot értékelve a KKK részéről éppen a proaktívabb fellépést és a jobb kommunikációt, valamint a válságjelenségek átfogóbb elemzési képességét hiányolta – amelyek alapvető fontosságúak az esettanulmányok szempontjából is.²⁰¹ A 2020-as években is vita alakult ki, hogy a zöld- és digitális átállás programjának meghirdetésével vagy az ukrán válság miatt milyen mértékben kell átcsoportosítani forrásokat az átállás által

¹⁹⁷ Euratom-Szerződés 8. cikk; GUÉGUEN–MARISSEN 2022: 14.

¹⁹⁸ Európai Bizottság 2007.

¹⁹⁹ Közszoigálati Statútum, 29.2 cikk.

²⁰⁰ GUÉGUEN–MARISSEN 2022: 14.

²⁰¹ HEUER et al. 2022.

lefedett tématerületekre. Ezt végül viszonylag gyorsan és rugalmasan valósította meg a Közös Kutatóközpont.²⁰² Kockázatértékelőként a Közös Kutatóközpont meghatározó laboratóriumi kapacitásokkal rendelkezik. Az új kapacitások biztosítása és a meglévők bővítése (vagy éppen karcsúsítása) azért lényeges, mert egyben a különböző lokációk (tagállamok) közötti érdek-összeütközésekhez is vezethet. Ebben a tekintetben a dízelbotrányt követő új laborkapacitások megjelenése és járművizsgálati berendezések beszerzése fontos lehet az érintett tagállamoknak, amire az esettanulmány kapcsán is utalunk majd. A jelenkori polikrízisre a KKK/JRC is reagált: létrehozta a rendszerszintű válságok feltérképezését és kezelését segítő új eszközt (*Polycrisis Tool*),²⁰³ valamint megerősítette²⁰⁴ a stratégiai előrejelzést támogató kapacitásait.

- A Bizottság 2015-ös belső határozata szerint a fő tudományos tanácsadók (*Chief Scientific Advisors*) személyes megbízatás keretében és függetlenül látják el tevékenységüket. Kiválasztásukat a Bizottságot segítő független bizottság végzi. Feladatuk, hogy különböző témákban tudományos tanácsadással és szakértelmükkel támogassák a Bizottság munkáját. Mandátumuk három évre szól, egyszer megújítható, legfeljebb ötéves időtartamot érhet el. A tanácsadók szorosan együttműködnek a SAPEA konzorciummal (*Scientific Advice for Policy by European Academies*), amely több mint 100 európai akadémiát és tudományos társaságot tömörít a mérnöki tudományok, a humán tudományok, az orvostudomány, a természettudományok és a társadalomtudományok területén. A tanácsadók, a SAPEA, valamint a Bizottság kutatási és innovációs főigazgatóságán belül működő titkárság együttesen a tudományos tanácsadási mechanizmust (*Scientific Advisory Mechanism – SAM*) alkotják.²⁰⁵

²⁰² Az ukrán válság és a Bizottság elnöke által meghirdetett prioritások kapcsán lásd Európai Bizottság 2023.

²⁰³ Európai Bizottság 2025.

²⁰⁴ Európai Bizottság [é. n. d].

²⁰⁵ A Bizottság 2015. október 16-i határozata (Commission Decision C(2015) 6946).

2. A Bizottság és az EU-ügynökségek viszonya – függetlenség vagy partnerség? Az EU-ügynökségek kategóriája sokféle uniós szervet foglal magában, amelyek részletes bemutatása a következő alfejezet tárgya. Ezeket sokszor a belső piacon megmutatkozó válságjelenségekre adott válaszként, illetve a belső piac felügyelete és szabályozása során több esetben a Bizottság nem kielégítő teljesítménye miatt hozták létre.²⁰⁶ Ugyanakkor a kockázati szabályozás területe arra is jó példa, hogy az Európai Vegyianyag-ügynökség a Bizottság Közös Kutatóközpontjának szervezeti keretéből vált ki, és jött létre önálló ügynökségként.²⁰⁷

A Bizottsággal való együttműködésüket érintően a legtöbb esetben az EU-ügynökségek a Bizottság döntéshozatalának előkészítéséért felelnek akár információk nyújtása, akár szakvélemények, normatív aktusok tervezetének előkészítése által. A Bizottsággal való további együttműködés, adott esetben együtt döntés lehetőségét egyébként a kapcsolódó ágazati uniós jogszabályok fektetik le. A Bizottság képviselőjét minden esetben bevonják az EU-ügynökségek fő döntéshozó testületeként működő *igazgatótanácsok* munkájába.²⁰⁸ Ahogyan a biztos és a főigazgatóságok, úgy a biztos és az ügynökségek között sem áll fenn irányítási jogviszony, illetve nem érvényesül a miniszeri felelősség.

Az EU-ügynökségekkel kapcsolatos kutatások mégis elkezdték vizsgálni az ügynökségek és a Bizottság kapcsolatrendszerét. Ezek alapján a Bizottság belső dokumentumaiban adott főigazgatóságokhoz rendeli az egyes ügynökségeket, illetve utóbbiak éves tevékenységi jelentéseik is általában „partner-főigazgatóság” megnevezéssel illetik a Bizottság adott belső szervezeti egységeit.²⁰⁹

Emellett Vos a jelenleg az ügynökségek alapításának és működésének alapját jelentő úgynevezett *Közös Koncepció* (lásd ennek részletes ismertetését a következő fejezetben) 59. pontja kapcsán már utal a miniszeri felelősség jövőbeni megjelenési lehetőségére.²¹⁰ E pont szerint a Bizott-

²⁰⁶ BUSUIOC 2013: 32–33.

²⁰⁷ Európai Bizottság 2007.

²⁰⁸ Közös Koncepció, 10. pont.

²⁰⁹ EGEBERG–TRONDAL–VESTLUND 2015: 620–624.

²¹⁰ EGEBERG–TRONDAL–VESTLUND 2015: 629–630.

ság figyelmeztetőrendszerének kell működésbe lépnie, ha nyomós érvek alapján arra lehet következtetni, hogy az igazgatótanács olyan döntést készül elfogadni, amely az ügynökség felhatalmazásán kívül esik, sértheti az uniós jogot, vagy az EU céljaival nyilvánvaló ellentmondásban állhat. A Bizottság – az igazgatótanács ülésén jelezve – kérheti az ügynökséget, hogy tartózkodjon a döntés meghozatalától. Ennek elmaradása esetén a Bizottság ezt jelzi az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, hogy azok kellő időben reagálhassanak. Nagy valószínűséggel e pont azért került bele a Közös Konceptióba, mivel nyilvános sajtóvíták keretében merült fel a Bizottság és a biztosok felelőssége bizonyos ügynökségi jelentésekkel összefüggésben.²¹¹ Az EU-ügynökségek és a Bizottság főigazgatóságai közötti viták egyik jól ismert példája – amely az esettanulmányok szempontjából is releváns – az Európai Környezetvédelmi Ügynökség működésének első időszaka. A konfliktus középpontjában a Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatósága, illetve annak biztosai felelősségi szintje állt, amelyet a későbbiekben részletesen is bemutatunk.

3. Számtalan bizottság a Bizottságban – a komitológiai bizottságok szerepe. Az uniós jogszabályok elfogadásán és végrehajtásán túl létezik egy köztes szabályozási tér, amelyben a Bizottság kiemelt szerepet tölt be: egyrészt meghatározza az uniós jog végrehajtását keretbe foglaló normák tartalmát, másrészt központi szereplőként vesz részt a kockázátértékelést követő uniós szintű, politikai jellegű kockázatkezelési döntések meghozatalában. Az 1960-as évek elején, az agrárpiaci rendtartás eredeti kereteinek kialakításakor már egyértelművé vált, hogy a Tanács önmagában nem képes megalkotni a terület átfogó szabályozásához szükséges valamennyi részletszabályt. A végrehajtási intézkedések véleményezésére ezért határozott idejű mandátummal működő, tagállami szakértőkből álló bizottságot hoztak volna létre. Az idők során ezek a komitológiai bizottságok a döntéshozatal állandó szereplőivé váltak. Ezzel párhuzamosan nemcsak tevékenységi körük bővült ki a különböző

²¹¹ Vos ennek kapcsán utal a Prodi elnök időszaka alatti esetre, amikor a Rasszizmus és Xenofóbia Elleni Európai Központ (mai nevén az EU Alapjogi Ügynöksége) jelentése, illetve az abban megfogalmazott vitatható következtetések miatt a Bizottságot tették felelőssé, illetve Prodi elnöknek is nyilatkoznia kellett az ügyben (lásd Vos 2014: 30).

ágazati szakpolitikákra vonatkozóan, hanem eljárásaik is egyre részletesebb szabályozást kaptak.²¹² Az elsődleges jogi keretek módosítása – csakúgy, mint az Európai Parlament szerepének erősödése – több ízben hatást gyakorolt a komitológiai bizottságok eljárásrendjének részletes szabályozására. Ezzel párhuzamosan azonban az EU-ügynökségek megjelenése jelentősen átalakította és számos esetben csökkentette e bizottságok szerepét.²¹³

A gyakorlatban a komitológiai bizottságok a Bizottság munkáját segítik, ellenőrzik, elsősorban pedig véleményezik a Bizottság által elfogadásra eléjük terjesztett végrehajtási aktusokat (azok tervezeteit). Szervezetileg annak tagjai is tagállami delegáltak, és annak elnöke a Bizottság képviselője (az elnök nem vesz részt a bizottsági szavazásban).²¹⁴ Függetlenségüket tekintve a komitológiai bizottságok szervezetileg a Bizottsághoz kötődnek, annak szervezeti keretei között működnek.²¹⁵ Valójában a közvetlen végrehajtás főszereplőjeként a Bizottság nevében kibocsátott aktusok is intézményesített együttműködést feltételeznek a tagállamok között a komitológiai bizottságokban és a tagállamok és a Bizottság között is (mind horizontális, mind vertikális értelemben).

A hatályos elsődleges jogi keretek mentén haladva az *EUMSz. 291. cikke* szerint, ha valamely kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie, az ilyen jogi aktus *végrehajtási hatásköröket* ruház a Bizottságra. Ezen (végrehajtási) aktusok elfogadása történik a komitológiai bizottságok részvételével.

- ♦ A Bizottság által tett végrehajtási aktus tervezetét a tagállami delegáltakból felállt komitológiai bizottságok tárgyalják meg *vizsgálóbizottsági vagy tanácsadó bizottsági* eljárásrendben, amelynek végső kibocsátója a Bizottság.²¹⁶

²¹² Lásd GOSZTONYI 2011: 3095–3098.

²¹³ TÜRK 2015: 29–32.

²¹⁴ Komitológiai Rendelet, 3. cikk (2) bekezdés.

²¹⁵ Köster-ítélet, C-25/70, ECLI:EU:C:1970:115, 9. pont; Rothmans International BV kontra az Európai Közösségek Bizottsága-ítélet, T-188/97, ECLI:EU:T:1999:156, 58–62. pont.

²¹⁶ Az eljárások alaptípusairól és azok alkalmazási köréről lásd bővebben a Komitológiai Rendelet 2. cikkét!

- A komitológiai bizottságok elméletileg „csak” véleményt nyilvánítanak, és meghatározott esetekben a Bizottság nem fogadhatja el a végrehajtási jogi aktus tervezetét, ami jelzi a bizottságok szerepének kiemelt súlyát.²¹⁷
- A blokkolt tervezeteket a *fellebbviteli bizottság* elé kell terjeszteni, ami egyben a harmadik eljárási alaptípust jelenti.²¹⁸
- Elszámoltathatóságuk megerősítése érdekében az Európai Parlament vagy a Tanács *jelzési joggal* rendelkezik a Bizottság irányában (ha az aktus tervezete túllépne az alap jogi aktusban megállapított végrehajtási hatásköröket);²¹⁹ a komitológiai bizottságok által vezetett *nyilvántartásokhoz hozzáférést* kell biztosítani az EP és a Tanács, valamint a bizottsági tagok számára; végül az *általános transzparen-ciakövetelmények* ezekre a bizottságokra is éppen úgy vonatkoznak, mint magára a Bizottságra.²²⁰

A „szerződésidegen” EU-ügynökségek

1. Az ügynökségek máig „szerződésidegen” helyzete. A válságok nyomán történő hatáskör-delegálás, valamint az uniós kockázatértékelés központi szereplőiként megjelenő EU-ügynökségek jelentősége indokoltta teszi, hogy főbb jellemzőiket önálló fejezetben elemezzük. Mint a bevezetőben részletezett korszakok is mutatják, az EU-ügynökségek száma folyamatosan növekedett, és egyre erősebb hatáskörökkel ruházták fel őket – ezt a tendenciát összefoglalóan *ügynökségesedésnek* (*agencification*) nevezzük. Az ügynökségesedés fő ellentmondása abban mutatkozik meg, hogy az elsődleges jog szerint az ügynökségek máig „szerződésidegen szervek”, mivel

²¹⁷ Komitológiai Rendelet, 5. cikk (4) bekezdés.

²¹⁸ Komitológiai Rendelet, 6. cikk.

²¹⁹ Komitológiai Rendelet, 11. cikk.

²²⁰ Komitológiai Rendelet, 9–10. cikk.

a Szerződések bizonyos kivételekkel²²¹ nem határozzák meg alapításuk és működésük legalapvetőbb szabályait sem.

Tekintettel az EU-ügynökségek „szerződésidegen” jogi helyzetére, azok meghatározását alapvetően a jogirodalom adja meg. Az ügynökséget – a szerzők többsége által elfogadott meghatározás szerint – relatív önállósággal, állandó jelleggel, önálló jogi személyiséggel rendelkező szervként, a közösségi (uniós) jog által, speciális feladatok ellátására hozzák létre.²²² Ugyanakkor az EU-ügynökségek számos kategorizálási lehetősége alapján az egyes kategóriákba sorolható ügynökségek nem feltétlenül felelnek meg az összes említett kritériumnak. Az ügynökségek jelentőségének növekedése mellett problémát jelent, hogy „szerződésidegen” jogi helyzetük²²³ alááshatja az uniós szintű piacsabályozási és -felügyeleti tevékenységük hatékonyságát.

Az integráció történetében a végrehajtási hatáskörök elsődleges címzettje eredetileg az Európai Bizottság (a korábbi ESZAK Főhatósága) lehetett, amely kapcsolódó hatásköreit ruházta át az ügynökségekre. A dilemma

²²¹ Az Alapjogi Charta megfelelő ügyintézővel kapcsolatos alapkövetelményei már az ügynökségekre (hivatalokra) is kiterjednek, ami lényeges – különösen abból a szempontból, hogy sok esetben az ügynökségi fellépés a komitológiai aktusokat és eljárásokat váltja fel. Az EUMSZ. 228. cikke alapján az ügynökségek tevékenységével szemben is biztosított az európai ombudsmanhoz fordulás joga. Emellett az EUMSZ. 15. cikke szerint az ügynökségeknek is gondoskodniuk kell tevékenységük átláthatóságáról, valamint eljárási szabályzataikban rögzíteniük kell a dokumentumaikhoz való hozzáférés feltételeit.

²²² A teljesség igénye nélkül a meghatározások közül megemlíthető Fischer-Appelt definíciója, amely szerint az ügynökségeket relatív önállósággal, állandó jelleggel, önálló jogi személyiséggel rendelkező szervként, a közösségi (uniós) jog által, speciális feladatok ellátására hozzák létre (lásd FISCHER-APPELT 1999: 38, 44). Griller és Orator szerint az ügynökségek olyan, a másodlagos jog által relatíve független, tartósan létrehozott jogi személyiséggel rendelkező szervezetek, amelyeket meghatározott feladat ellátásával bíznak meg (lásd GRILLER-ORATOR 2010: 7). Danwitz szerint – idézve Koch meghatározását – az ügynökségek olyan, a közvetlen végrehajtásért felelős jogilag független szervek, amelyek alapítását az uniós jog rendezi (Danwitz idézi Koch meghatározását: KOCH 2005: 455; idézi DANWITZ 2008: 319). Az EU ügynökségeinek jogi személyiségét illetően lásd KNAPP 2020: 230–232.

²²³ Egyes ügynökségek rendelkeznek szektorspecifikus elsődleges jogi alapokkal, így az Európai Környezetvédelmi Ügynökség esetén az EUMSZ. 192. cikke (EKSz., 175. cikk), a közlekedési ügynökségeknél az EUMSZ. 91. és 100. cikke (EKSz., 80. cikk), míg az Európai Védelmi Ügynökség esetén az EUMSZ. 77. és 79. cikke szolgált jogalapként.

az átruházás kapcsán abból fakad, hogy „a tagállamok a közhatalom gyakorlásának jogát a (korábbi) Közösségekre csak annyiban ruházták át, amennyiben olyan közösségi szervek és intézmények járnak el, amelyeket az általuk megkötött Szerződés(ek) is elismertek, így a szükséges demokratikus legitimációval bírnak”.²²⁴

Az EuB kapcsolódó esetjogi megállapításai az alábbi követelményeket fektették le. Az EuB az átruházás feltételeként a széles körű mérlegelést lehetővé tevő *diszkrecionális hatáskör átruházásának tilalmát* szabta meg a *Meroni-ítélet*ben még az ESZAK időszakában.²²⁵ Ugyanakkor a konkrét ügy az egyes pénzügyi programok végrehajtása céljából önálló jogi személyiséggel rendelkező magánjogi szervezetekre vonatkozott. A *Meroni-ítélet* meghozatalát követő joggyakorlatban fektették le annak követelményét is, hogy közhatalmi jogosítványok átruházása csak akkor lehetséges, ha mindkét szervre ugyanolyan feltételek mellett terjed ki az EuB felülvizsgálata.²²⁶

Az EuB a *Romano-ügy*ben tisztázta, hogy a normatív jellegű jogi aktusok kibocsátásának hatásköre sem ruházható át.²²⁷ A *Salvatore Tralli-ügy* összefoglaló jelleggel tartalmazta az átruházás megengedhetőségének feltételeit, így a Szerződések előírásainak tiszteletben tartásával lehetséges az átruházás.²²⁸ Eszerint az átruházott hatáskörök gyakorlására is ugyanazok a feltételek vonatkoznak, mint ha e hatásköröket közvetlenül az átruházó szereplő gyakorolná, különös tekintettel az indokolási és közzétételi kötelezettségre. Emellett az átruházó hatóság – még ha hatásköreinek átruházására jogosult is – köteles erről kifejezett határozatot hozni, illetve a hatáskör-áttruházás csak pontosan meghatározott végrehajtási jogköröket érinthet.²²⁹

Nincs egységes álláspont abban, hogy a *Meroni-ítélet*, valamint a kapcsolódó későbbi esetjogi megállapításai doktrínaként egységesen, valamint általános jelleggel alkalmazhatók-e ma is az ügynökségek működésére.

²²⁴ SIEKMANN 2010: 69.

²²⁵ Meroni-ítélet, C-9/56, ECLI:EU:C:1958:7, 43–47. pont.

²²⁶ Siekmann idézi Callies és Ruffert megállapításait, lásd CALLIES–RUFFERT 2007: Art. 7., Rn 30. (idézi SIEKMANN 2010: 72).

²²⁷ Romano-ítélet, C-98/80, ECLI:EU:C:1981:104, 20. pont.

²²⁸ Salvatore Tralli-ítélet, C-301/02, ECLI:EU:C:2005:306, 42. pont.

²²⁹ Salvatore Tralli-ítélet, C-301/02, ECLI:EU:C:2005:306, 43. pont.

Figyelemre méltó azonban, hogy még 2005-ben is két alkalommal – így az említett *Salvatore Tralli*-ügyben, valamint az EEBH/EFSA működésével összefüggésben is – közvetlenül a *Meroni-ítéletre* hivatkozott az EuB.²³⁰ Amint látni fogjuk, legfrissebb döntésében maga az EuB is alapvetően fenntartotta a korlátozott hatáskör-átruházás doktrínáját.

2. *Az ügynökségek kategorizálása.* Az ügynökségek kategorizálása többféleképpen történhet. Az 1975-ig felállított ügynökségek alkotják az első generációt, a második generációt az 1975 és a végrehajtó ügynökségek jogi alapját adó 58/2003/EK rendelet kibocsátása között felállítottak, a harmadik generációt pedig a rendelet kibocsátását követően felállított ügynökségek. Funkciójukat tekintve a kezdeti időszak koordinációs és információgyűjtési feladata után az 1990-es években felállított ügynökségek egyre gyakrabban kaptak átruházott döntéshozatali jogokat, ami mára elvezetett az egyre kiterjedtebb piacsabályozási hatáskör átruházásának problémájához (az említett hatáskör-átruházási dilemmák miatt). Funkciójukat tekintve a *végrehajtói ügynökségeket* (amelyek az Európai Bizottságnak az uniós pénzügyi programok igazgatásában nyújtanak segítséget) és a *decentralizált ügynökségeket* (belső piachoz kapcsolódó szabályozói és felügyeleti szerephez) lehet egymástól elkülöníteni. Emellett a decentralizált ügynökségek funkcióját illetően további részletezésre is van lehetőség. A két esettanulmány által érintett kérdéskörök okán részletesen az utóbbi típusú ügynökségeket taglaljuk. Már csak azért is indokolt az „ügynökségesedés” részletes vizsgálata, mert ez a folyamat elsősorban az úgynevezett decentralizált ügynökségek esetében zajlik. Ennek megfelelően – ahogyan arra korábban is utaltunk – jelen munka keretei között az *EU-ügynökségek* megnevezés alatt alapvetően a decentralizált ügynökségeket értjük. Ezek az adott szakpolitikai ágazatban meglévő speciális szaktudásuk és szakismereteik révén segítik az uniós intézményeket, valamint az egyes tagállamokat, illetve azok hatóságait is. Egyre több esetben kapnak a belső piac egészére vonatkozó, kiterjedt piacfelügyeleti és piacsabályozási hatásköröket.

²³⁰ Alliance for Natural Health-ítélet, C-154-155/04, ECLI:EU:C:2005:449, 90. pont; Salvatore Tralli-ítélet, C-301/02, ECLI:EU:C:2005:306, 40–43. pont.

Az Európai Parlament, a Tanács, valamint az Európai Bizottság jogi kötőerővel nem rendelkező *közös nyilatkozatot* fogadott el, amelyet mellékletként egészít ki egy *közös koncepció* (Közös Koncepció) a decentralizált ügynökségek alapításáról és működéséről. Az „ügynökségesedés” tendenciáját érzékeltetve a teljesség igénye nélkül az alábbi decentralizált ügynökségeket érdemes példaként kiemelni – tekintettel jelen munka esettanulmányaira is kettős (magyar–angol) rövidítéssel megjelölve az egyes későbbiekben is elemzett ügynökségeket:

- élelmiszer-biztonság: Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (EÉBH/EFSA);
- egészségügy és gyógyszeripar: Európai Gyógyszerügynökség (EGYÜ/EMA), Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ;
- a vegyi anyagok felhasználása: Európai Vegyianyag-ügynökség (EVÜ/ECHA);
- környezetvédelem: Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EKÜ/EEA);
- a védjegyek és a növényfajta-oltalmak bejegyzésének ügyei: Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatala, Közösségi Növényfajta-hivatal;
- közlekedésügy: Európai Repülésbiztonsági Ügynökség (ERÜ/EASA), Európai Tengerbiztonsági Ügynökség (ETÜ/EMSA), Európai Unió Vasúti Ügynöksége (EUVÜ/ERA);
- pénzügyi felügyelet: az Európai Bankhatóság (EBA), az Európai Értékpapír-piaci Hatóság (ESMA), az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság (EIOPA) (összefoglaló néven utóbbi három az Európai Felügyeleti Hatóságok – ESA), valamint az Egységes Szanálási Testület (SRB) és a Pénzmosás Elleni Hatóság (AMLA);²³¹
- adatvédelem: az Európai Adatvédelmi Testület;
- hálózatos iparágak: az energiaszabályozás terén az Energiaszabályozók Együttműködési Ügynöksége (ACER), a telekommunikáció területén az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testülete (BEREC);

²³¹ TELEKI 2019: 35–41; TELEKI 2025: 153.

- ♦ IT, digitalizáció és kibervédelem: Európai Unió Kiberbiztonsági Ügynökség (ENISA), az Európai Unió Nagyléptékű Információs Rendszereinek Működtetéséért Felelős Ügynökség (EU-Lisa);
- ♦ munkaerőpiac, foglalkoztatás és szociális ügyek: Európai Munkaügyi Hatóság (ELA); Európai Szakképzés-fejlesztési Központ (Cedefop).

3. *Az ügynökségek szervezeti felépítése, feladat- és hatásköreik.* Mivel a két esettanulmány szempontjából az EU-ügynökségek a leglényegesebb közvetlen végrehajtásba bekapcsolódó szereplők, így részletesen ezek belső felépítését ismertetem, ennek esetében összehasonlítva a Közös Koncepció elvárásait és az EÉBH/EFSA és az EKÜ mint az esettanulmányok szempontjából kiemelt jelentőségű szereplők szabályozási példáját:

- ♦ Fő döntéshozó testületük az *igazgatótanács*:
 - tagjai tagállami delegáltak, akik adott rendszerességgel üléseznek, és akik mellett adott uniós intézmények képviselői is részt vehetnek a tanácskozásokon;²³²
 - elfogadja az éves költségvetést és munkaprogramot, valamint meghozza a legfontosabb személyes döntéseket;²³³
 - az EÉBH/EFSA²³⁴ és az EKÜ igazgatótanácsa²³⁵ is követi ezt az összetételi követelményt – ugyanakkor a glifozátügy következtében megfogalmazott reformok miatt az EÉBH/EFSA igazgatótanácsának tagsága a korábbiakhoz képest átalakult, míg az EKÜ (független) klímavédelmi szakértői grémiummal egészült ki.
- ♦ Az EU-ügynökségek vezetéséért *igazgatók* felelnek:
 - ellátják a szervek képviseletét;
 - felelnek az ügynökség feladatainak végrehajtásáért és a napi munka szervezéséért;
 - munkájukat az operatív működésért felelős apparátus segíti;

²³² A Közös Koncepció II. pontja is ezt a felépítést követi.

²³³ Közös Koncepció, 13. pont.

²³⁴ EÉBH/EFSA-rendelet (új), 28. cikk (5) bekezdés.

²³⁵ EKÜ/EEA-rendelet, 8. cikk.

- elsősorban az igazgatótanács irányában, valamint az Európai Parlament és a Tanács felé áll fenn elszámolási kötelezettségük;²³⁶
- az EÉBH/EFSA és az EKÜ ügyvezető igazgatója is alapvetően az említett funkciókkal rendelkezik.²³⁷
- A decentralizált ügynökség tevékenységétől függően további *belső szervezeti egységek* is találhatóak az EU-ügynökségeknél, így tudományos tanácsok, fellebbezési bizottságok, egyéb belső grémiumok:²³⁸
 - Az EÉBH/EFSA-nál a Tanácsadó Fórumba minden tagállam egy tagot jelöl (részt vesznek benne a Bizottság tagjai és meghívások alapján az EP képviselői). Ez felel a lehetséges kockázatokkal kapcsolatos információcsere lebonyolításáért, összegyűjti a rendelkezésre álló ismereteket, biztosítja a szoros együttműködést a tagállami szereplőkkel horizontális és vertikális együttműködési mechanizmus keretében. Emellett az EÉBH/EFSA-n belül a Tudományos Bizottság és az állandó tudományos testületek felelősek az EÉBH/EFSA tudományos szakvéleményeinek elkészítéséért. A Tudományos Bizottság tagjai a tudományos testületek elnökei, valamint hat független tudományos szakértő, akiket az ügyvezető igazgató előterjesztése alapján az Igazgatótanács nevez ki három évre, nyilvános pályáztatást követően.²³⁹
 - Az EKÜ/EEA-nél az igazgatótanácsot és az ügyvezető igazgatót a tudományos bizottság segíti, amely véleményt nyilvánít az EKÜ-rendelet által meghatározott esetekben, előterjesztés alapján az EKÜ/EEA tevékenységével kapcsolatos bármely tudományos ügyben. A környezetvédelem területén kiválóan képzett szakemberekből áll össze, akiket az igazgatótanács nevez ki négy évre. Emellett egy későbbi szervezeti reform alapján az EKÜ/EEA éghajlatváltozással foglalkozó európai tudományos tanácsadó testülettel is kiegészült.²⁴⁰

²³⁶ Közös Koncepció, 14–19. pont.

²³⁷ EÉBH/EFSA-rendelet, 9. cikk.

²³⁸ Közös Koncepció, 20–22. pont.

²³⁹ EÉBH/EFSA-rendelet, 27–29. cikk.

²⁴⁰ EKÜ/EEA-rendelet, 10–10a. cikk.

Az EU-*ügynökségek* funkciójának, ezzel együtt feladat- és hatásköri csoportosításának több változata is fellelhető.²⁴¹ Jelen alfejezet az alábbi kategorizálást követi:

- ♦ Az *információgyűjtési és közvetítői funkció* kategóriájába többféle feladatot ellátó ügynökség is besorolható:
 - Idetartoznak az elsődlegesen *információgyűjtést* ellátó ügynökségek, amely tevékenység a legtöbb EU-ügynökségre is jellemző. Ennek keretében a tagállami hatóságokkal és egyéb szereplőkkel kapcsolatot tartó ügynökség a begyűjtött információ elemzését és azok közzétételét végzi el, ezzel össze is kapcsolja az uniós és a tagállami szintű végrehajtásban érintett szereplőket.
 - A *tagállami szintű hatóságok vizsgálatára* felhatalmazott ügynökségek az uniós követelmények közvetítésének közvetlenebb formáját valósítják meg, illetve vizsgálják ezek betartását.
 - Idesorolhatók a tagállami szintű hatóságok hálózatának szervezésére, illetve a köztük vitarendezésre feljogosított ügynökségek.
- ♦ A *szakértői funkció*, a specializált szaktudás biztosítása az „ügynökségesedés” egyik fő mozgatórugója, amely a két esettanulmány okán kiemelt jelentőségű. Adott típusú ügynökségeknél azok működésének az egészét meghatározó jelleget kapott, az egyes ügynökségek:
 - kifejezetten *szakértői funkcióval* és ennek megfelelően belső szervezeti egységként külön szakértői/tudományos tanácsokkal rendelkeznek;
 - szakértői funkciójuk keretében speciális *nyilvántartásba vételi* funkciót is betöltenek.

²⁴¹ Everson a szabályozói, a független információgyűjtésért felelős, a döntéshozatali, valamint az alkotmányos értelemben vett normatív célokkal rendelkező ügynökségeket különbözteti meg (EVERSON 1995: 186–189). Busuioc több szerző kategorizálását egyesítve az információs, a menedzsment-, a döntéshozó és a kvázi szabályozói ügynökségeket különbözteti meg (BUSUIOC 2013: 36–42). Geradin és Petit a szabályozói, a megfigyelő, az együttműködési, a végrehajtó és a hálózati modellt választotta külön (GERADIN–PETIT 2004: 43–46).

- ♦ A további, decentralizált ügynökségek egyfajta *hibrid funkcióval* is rendelkeznek, egyesítve a már említett és a még nem említett ügynökségi funkciókat is:
 - *felügyeleti és szabályozási funkciókkal* rendelkeznek bizonyos ügynökségek;
 - közvetítői, szakértői és nyilvántartásba vételi funkciókat is elláthatnak.²⁴²

A *Meroni-doktrína* miatt egyre lényegesebb annak kérdése, hogy az említett funkciók megvalósítása során a decentralizált ügynökségek milyen aktusokat bocsáthatnak ki:

- ♦ az információgyűjtési és közvetítői funkcionál és általában véve is az ügynökségek *jogi kötőerő nélküli aktusokat* (jelentést, véleményt, iránymutatást, ajánlást) adnak ki;
- ♦ bizonyos szakértői ügynökségek *szakvéleményeket* bocsátanak ki;
- ♦ *jogi kötőerejű egyedi döntések* kibocsátása történik meg a nyilvántartási funkció gyakorlásakor, bizonyos esetekben a közvetítői funkció ellátásakor, kivételesen a pénzügyi Európai Felügyeleti Hatóságoknál (az uniós jog megsértése, tagállami felügyeletek közötti vitarendezés, egyedileg kihirdetett vészhelyzetek esetén);
- ♦ a *normatív jellegű aktusok* kibocsátása máig kivételes (legtöbbször az EU-ügynökségek inkább csak az aktusok előkészítői – akár élelmiszer-biztonsági területen is szakértői szereplőként, míg azok végső kibocsátója a Bizottság, ami összefügg azzal a jelenséggel is, ahogyan a komitológiai bizottságokat felváltják az EU-ügynökségek).

Az EuB több esetben is foglalkozott a kibővülő ügynökségi funkciókkal kapcsolatos garanciális követelményekkel.

Az EuB a tudományos szakvélemény kibocsátásán alapuló ügynökségi funkcióval kapcsolatban *eljárási követelményeket* fektetett le:²⁴³

²⁴² Vos idesorolja az Európai Vegyianyag-ügynökséget (EVÜ/ECHA-t) is (VOS 2014: 20–23).

²⁴³ Alliance for Natural Health-ítélet, C-154-155/04, ECLI:EU:C:2005:449, 82. pont.

- Élelmiszer-biztonsági példaként utalunk arra, hogy az EuB kimondta: a Bizottság feladata a szakpolitikai irányelv alapján ráruházott végrehajtási hatáskör gyakorlása során olyan eszközök elfogadása, amelyek biztosítják az EEBH/EFSA-val folytatott konzultáció átlátható és észszerű időn belüli lefolytatását.²⁴⁴ Ugyanakkor a szakértői funkciót ellátó ügynökségekkel kapcsolatban az EuB gyakorlata számos speciális eljárási garanciára vonatkozó követelményt rögzített, amelyekre a következő alfejezetekben részletesen utalunk.
- Ebből a szempontból mindenképpen előrelépés, hogy a szektor-specifikus szabályozáson túllépve az egyes ügynökségeknek is követniük kell a megfelelő ügyintézéshez való jog követelményrendszerét, amely a szerződési rangra emelt Alapjogi Charta része. Emellett az EUMSz. 228. cikke alapján az ügynökségek tevékenységével szemben is biztosított az európai ombudsmanhoz fordulás joga, valamint érvényesül az EUMSz. 15. cikkében rögzített általános átláthatósági követelmény.

Az *Európai Értékpapír-piaci Hatóság-ügyben* (ESMA-ügy) az EuB fenntartotta a korlátozott hatáskör-átruházás doktrínáját. Ebben az ügyben az Egyesült Királyság azt vetette fel, hogy az Európai Értékpapír-piaci Hatóságot egyes pénzüpiaci ügyletek és tranzakciók tilalmának elrendelésére, valamint a piaci szereplőkkel szemben közzétételi és tájékoztatási kötelezettségek előírására felhatalmazó uniós rendelet²⁴⁵ sérti a bemutatott EuB-esetjog követelményeit, valamint az elsődleges jog különböző rendelkezéseit.²⁴⁶ Ez az ügynökségek hatásköri kérdéseivel kapcsolatban hozott legfontosabb ítélet a közelmúltból, mivel annak követelményei általános jelleggel értelmezhetők az „ügynökségesedés” keretei között:

- Az EuB ítélete kimondta, hogy *az Európai Bizottságtól különböző uniós szervek is lehetnek a hatáskör-átruházás címzettjei*, amennyiben azok uniós jogalkotó által létrehozott olyan uniós jogalanyok, amelyeknek

²⁴⁴ Alliance for Natural Health-ítélet, C-154-155/04, ECLI:EU:C:2005:449, 82. pont.

²⁴⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 236/2012/EU rendelete (2012. március 14.) a short ügyletekről és a hitel-nemteltjesítési csereügyletekkel kapcsolatos egyes szempontokról (HL L 86., 2012.3.24., 1–24.).

²⁴⁶ Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács-ítélet, C-270/12, ECLI:EU:C:2014:18.

az átruházásból fakadó hatáskörét behatárolják az uniós jogból fakadó különböző kritériumok és feltételek.²⁴⁷ Témánk szempontjából kiemelkedő fontosságú, hogy ebben az ügyben mondta ki az EuB, hogy a Bizottságra ruházott azon feladatok, amelyek elvégzését a Bizottságnál a megfelelő szakértelem hiánya akadályozza, átruházhatók az EU-ügynökségekre, tekintettel arra, hogy e szervek elsődleges rendeltetése e szakértelem biztosítása – hangsúlyozva az ügynökségek szakértői mandátumát.²⁴⁸

- Ezt a korlátozottsági logikát követve az EuB megállapította, hogy egyedi határozat elfogadása akkor lehetséges, ha az kizárólag meghatározott előfeltételek teljesülése esetén engedélyezett. Ilyen előfeltétel a konzultációs és egyéb jelzési kötelezettségek teljesítése mind uniós, mind tagállami szinten. Ennek megfelelően az érintett ügynökségek felhatalmazása nem jelent széles mérlegelési mozgásteret biztosító hatáskört.²⁴⁹
- Egyfajta fordított logikával az ügynökségek által kibocsátott normatív aktusokkal szembeni jogvédelem alapján jutott az EuB arra a következtetésre, hogy az ügynökségekre is lehet delegálni *a normatív aktusok kibocsátásának hatáskörét*.²⁵⁰
- Bár így elismerték az átruházás elsődleges jogi alapjait, de annak korlátozottsága változatlan, csak a mérlegelés széleskörűsége helyett a döntéshozatal anyagi és eljárási feltételrendszer miatti korlátozottsága²⁵¹ lett meghatározó, illetve az adott ágazati szabályok által lefektetett követelmények. Elmulasztotta az EuB, hogy besorolja, világosabb szempontok szerint meghatározza az átruházható

²⁴⁷ Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács-ítélet, C-270/12, ECLI:EU:C:2014:18, 43–45. pont.

²⁴⁸ EVERSON–VOS 2021: 35.

²⁴⁹ Az Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács-ítélet, C-270/12, ECLI:EU:C:2014:18 46–48. pontja a határozatkibocsátás feltételeinek rendszerét, valamint 50–52. pontja az eljárásjogi értelemben vett konzultációs követelményrendszert határozza meg.

²⁵⁰ Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács-ítélet, C-270/12, ECLI:EU:C:2014:18, 77–87. pont.

²⁵¹ CHAMON 2014: 393.

hatásköröket.²⁵² Az EuB csupán az átruházás modernizált sarokköveit fektette le: 1. a hatáskör címzettje uniós jogalkotó által létrehozott uniós jogalany lehet; 2. kizárólag pontosan behatárolt hatáskör ruházható át; 3. az átruházott hatáskörök gyakorlása csak a hatáskört átruházó hatóság által meghatározott célokra történhet, és bírósági felülvizsgálat tárgyát kell képeznie.²⁵³ Álláspontom szerint a hatáskör-átruházás rendszere továbbra is problémás, különösen azért, mert a korlátozottság mértéke szakpolitikai területenként jelentős eltéréseket mutathat. A magas szintű szakértelem megítélése szintén eseti – és erősen ágazatfüggő – alapokon nyugszik, ezért nehezen alkalmazható megbízható megkülönböztető tényezőként. Emellett bár a *megújított Meroni-doktrína* és a kockázati szabályozás objektivitáson alapuló kockázatértékelési szerepfelfogása elvileg összhangban áll,²⁵⁴ az esettanulmányok is azt mutatják, hogy a politikai megfontolásoktól teljesen mentes, szigorúan vett (objektív) kockázatértékelés a gyakorlatban aligha valósítható meg.

Az elmúlt évtized során számos további, ügynökségekkel kapcsolatos EuB-döntés született, amelyek közül kiemelkedő jelentőségűek azok, amelyek az ügynökségek „puha jogi” aktusainak bírói felülvizsgálhatóságát érintették²⁵⁵ – amellyel a jogi szakirodalom is foglalkozik.²⁵⁶ Emellett a konkrét esettanulmányok kapcsán érintett ügynökségi aktusokkal szembeni jogvédelmi megállapításokat részletesen a későbbiekben ismertetjük.

Ez a fejlődési ív jelzi, hogy az „ügynökségesedés” változatlanul lényeges tendencia. Ráadásul a válság táplálta delegálás példái is felfedezhetők

²⁵² SCHOLTEN – VAN RIJSBERGEN 2014: 394.

²⁵³ Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács-ítélet, C-270/12, ECLI:EU:C:2013:562, 43–45. és 53. pont (lásd bővebben a megújított értelmezési keretekről KÁLMÁN 2014: 17). Az ESMA-ítélet további értékeléséről lásd bővebben a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2 BvR 2631/14. sz. 2019. július 30-i döntésének 237–239. pontját!

²⁵⁴ ALEMANN 2010: 1.

²⁵⁵ Fédération bancaire française kontra Autorité de contrôle prudentiel et de résolution-ítélet, C-911/19, ECLI:EU:C:2021:599.

²⁵⁶ A bankpiac kapcsán lásd CHAMON – DE ARRIBA-SELLIER 2022: 286–314. Az energetikai ágazat kapcsán lásd STEFAN 2025: 178–189.

a legutóbbi időkben – hiszen a bankpiaci terület egyes ügyei és piacsabályozási kudarcai vezettek el az egyik legújabb EU-ügynökség (Pénzmosás Elleni Hatóság – AMLA) létrejöttéhez.²⁵⁷ Ugyanakkor a hatásköri dilemmák továbbra is fennállnak. A 2008-ban kirobbant pénzügyi, majd gazdasági világválságot követően a pénzpiaci felügyelet hiányosságainak kezelésére az EU-ügynökségek mellett új szereplő, az Európai Központi Bank is megjelent a közvetlen végrehajtásban érintett uniós intézmények körében. A kellően erős elsődleges jogi felhatalmazással rendelkező EKB részletes bemutatásától azonban eltekintettünk, mivel nem kapcsolódik közvetlenül a vizsgált esettanulmányok tárgyköréhez.

Érdemes arra is utalni, hogy a 2020-as években az *ügynökségesedéssel* párhuzamosan alternatív fejlődési utak is megjelentek. A digitalizációs rendeletek például olyan alágazati fórumokat hoztak létre a Bizottság szervezeti keretein belül, amelyek szakértői és szakmai egyeztetői funkcióval rendelkeznek – elsősorban az alágazati és ágazatközi egyeztetési lehetőségek kiszélesítését szolgálva. Ez arra is utalhat, hogy a több ágazatot érintő érdekek megkövetelik olyan uniós szintű együttműködési fórumok létét, amelyek elősegítik az ágazati és alágazati egyeztetéseket és kompromisszumokat – még akkor is, ha ezek nem feltétlenül különálló ügynökségek formájában jelennek meg. Az ilyen típusú fórumok hozzájárulnak a szervezeti sokszínűség fenntartásához, igazodva a belső piac változó igényeihez. Egyúttal azonban jelzik az uniós jogban továbbra is fennálló ágazati széttagozottságot, miközben az uniós szereplők közötti hálózatosodást is erősítik.²⁵⁸

Összegzés

A közvetlen végrehajtás szempontjából lényeges szereplők több uniós intézményt és egyéb szervet foglalnak magukba. Történetileg az *Európai Bizottság* közvetlen végrehajtásért viselt szerepe kiemelkedő a különböző együttműködési mechanizmusokban. Idővel ezt egészítette ki az egyes szakpolitikai ágazatokban megjelenő *EU-ügynökségek* fellépése. Utóbbiak

²⁵⁷ TELEKI 2025.

²⁵⁸ SZEGEDI 2022a: 93–116.

speciális szaktudásukkal, egyre bővülő dologi és személyzeti kereteikkel, valamint az uniós jogalkotó döntése alapján egyre jelentősebb hatásköreikkel egyfajta megoldást nyújtottak a végrehajtási deficittel küzdő Unió egyes dilemmáira. Ugyanakkor ezek az uniós szervek általában máig a legfontosabb alapítási és működési kereteiket lefektető (nem szektorspecifikus) elsődleges jogi alapok nélkül működnek, illetve irányadó esetükben a korlátozott hatáskör-átruházás rendszere.

Többszereplős piacsabályozási és piacfelügyeleti, valamint általános döntéshozatali szempontból is felvetődik a dilemma, hogy az ügynökségesedés mennyiben tud megfelelni a szakértői mandátum megfelelő betöltésének uniós szinten. Létük adott esetben nagyobb rugalmasságot biztosít, ennek fenntartása azonban bizonyos kérdésekben – így különösen jogvédelmi szempontból – dilemmákat is felvet. Utóbbi dilemmákra már az uniós jogalkalmazás, így az EuB is reagál a bírói felülvizsgálati lehetőségek újragondolásával. Ezt tovább erősíthetik az esettanulmányokban elemzett tudományos döntéshozatali felvetések is.

EGYÜTTMŰKÖDÉSI MODELLEK A HÁLÓZATOSODÁS ÉS AZ ÜGYNÖKSÉGESEDÉS MEZSGYÉJÉN?

A már ismertetett együttes igazgatás fogalma alapján a közvetlen végrehajtásban részt vevő uniós intézmények és szervek nem egymástól elszigetelt szereplők az európai közigazgatás rendszerében. Ahogy azt a közvetett végrehajtási alfejezetben taglaltuk, az egyes szereplők különböző együttműködési mechanizmusok keretében valósítják meg az együttes igazgatást, amely mechanizmusok alapvető jellemzője azok sokfélesége. A kísérleti kormányzási modellek fogalma itt különösen érvényes, hiszen nehezen találhatók közös pontok az egyes ágazatok között. Mégis jelen alfejezet arra tesz kísérletet, hogy bizonyos közös (szervezetfejlődési és hatásköri) pontokat azonosítson az egyes ágazatok között – különösen a kockázati szabályozás és tágabb értelemben az esettanulmányok miatt érintett ágazatokban.

A „koordinatív” Bizottság modellje

Alapvető fontosságú modell, amelyben a Bizottság a tagállami hatóságok közötti koordinatív szerepkörben jelenik meg. Ennél a modellnél nem történik meg a speciális hatáskörű uniós szerv (ügynökség) létrejötte, de alapvető fontosságú lehet a tagállami szereplők hálózatba szervezése az uniós jogi keretek között – ami több ágazati szabályozási példában is megtalálható. Röviden összefoglalva, az esettanulmányok által érintett kérdések fogyasztóvédelmi vonatkozásai miatt érdemes kitérni az általános fogyasztóvédelmi együttműködési keretrendszerre.

A fogyasztóvédelmi hálózatosodás. A fogyasztóvédelem szervezeti keretei is átalakulnak az utóbbi években, aminek a legfontosabb újdonságai az alábbiakban foglalhatók össze:

- ♦ A szabályozás már egyértelműen a kiterjedt jogsértésekre kíván reagálni, amelyek több tagállamot érintenek, illetve uniós dimenzióval rendelkeznek, éppen ennek okán összekötő hivatalokkal és a tagállami hatóságok közti megerősített kölcsönös segítségnyújtással számol.²⁵⁹ Az uniós szintű riasztások, közös ellenőrzések és egyéb fellépések során a Bizottság egyfajta információs és koordinációs központként működik.²⁶⁰
- ♦ A fogyasztóvédelmi piacfelügyelet hálózatisodása az EU-ban több, egymással összekapcsolódó együttműködési struktúrán keresztül valósul meg, amelyek célja hasonlóképpen a tagállamok közötti információáramlás és koordináció javítása. Kiemelt eszköz az ICSMS-rendszer, amely uniós szintű információs és kommunikációs platform a piacfelügyeleti adatok megosztására, a párhuzamos

²⁵⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/2394 rendelete (2017. december 12.) a fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről és a 2006/2004/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről, 2–3. és 5. cikk és III. fejezet.

²⁶⁰ 2017/2394 rendelet, IV–V. fejezet.

vizsgálatok elkerülésére és a fogyasztók tájékoztatására.²⁶¹ Az *AdCo* (*Administrative Cooperation Groups*) csoportok ágazatspecifikus fórumok, ahol a tagállami piacfelügyeleti hatóságok képviselői – az Európai Bizottság részvételével – rendszeresen egyeztetik a harmonizált jogszabályok alkalmazását, és közös ellenőrzési stratégiákat dolgoznak ki. Feladataik közé tartozik a közös módszertanok kialakítása, a határokon átnyúló vizsgálatok koordinálása és a bevált gyakorlatok megosztása.²⁶² Jelenleg mintegy harminc ilyen csoport működik, rotációs elnökséggel és éves munkatervük alapján szervezett ülésekkel.²⁶³ Adott szinten a bemutatott autóipari ágazati Fórum is ilyennek minősül, amely biztosítja az egyes tagállami szereplők közötti koordinált együttműködést és állandó kapcsolattartást. A hálózati összeköttetés harmadik pillére az *EUPCN* (*EU Product Compliance Network*), amely az összes tagállamot átfogó ernyőszervezetként koordinálja az *AdCo*-k munkáját, ágazatközi projekteket szervez, képzéseket és tapasztalatcseréket bonyolít le, valamint előmozdítja a külső határellenőrzést végző hatóságokkal való együttműködést.²⁶⁴ E hálózatok együttesen az egységes európai piacfelügyeleti közigazgatási tér kialakítását támogatják.²⁶⁵

A Bizottság és a szakértői ügynökség együttműködésének modellje

További együttdöntési modellt képez, ha több uniós szintű szereplő együttműködése is megvalósul a tagállami hatóságok általi végrehajtás mellett. Ez jelenik meg az úgynevezett szakértői ügynökség és a Bizottság, valamint a tagállami hatóságok együttműködése során, amely egyszerre foglal

²⁶¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1020 rendelete (2019. június 20.) a piacfelügyeletről és a termékek megfelelőségéről, valamint a 2004/42/EK irányelv, továbbá a 765/2008/EK és a 305/2011/EU rendelet módosításáról (HL L 169., 2019.6.25., 1–44).

²⁶² 2019/1020 rendelet, 32. cikk.

²⁶³ ULICSÁK 2024: 169–197.

²⁶⁴ 2019/1020 rendelet, 29. cikke.

²⁶⁵ ULICSÁK 2024: 190–197.

magában vertikális (EU- és tagállami szintű szereplők) és a tagállami szereplők közötti horizontális formációt. Alapvetően a (szűkebb értelemben vett) kockázati szabályozás által felölelt ágazatok sorolhatók ide. Ezekben az uniós jogalkotó az érintett termékek és tevékenységek emberi egészség védelmében is kiemelt szerepe miatt a szakértői tudásbázis és a tagállami együttműködés biztosítására szakértői ügynökségek felállításáról döntött. A kockázatértékelések lefolytatása ezeknek a speciális uniós szinteknek a keretei között történik meg, amelyek munkájába adott esetben bevonják a tagállami szereplőket is.

1. A szakvéleményeket kibocsátó szakértői ügynökség és a Bizottság együttműködése. Ennek a modellnek az egyik egyértelmű példája az élelmiszer-biztonság, amelynél az ügynökségi szereplő (EÉBH/EFSA) létrehozása volt a válasz a közösségi élelmiszer-biztonsági válságjelenségekre. A kergemarhakór miatti válság általi delegálás vezetett el az 1990-es évek végén új uniós szereplők megszületéséhez:

- Külön szakértői stábbal hozták létre az *Élelmiszerügyi és Állat-egészségügyi Hivatal*t, amelyet felhatalmaztak az EU területén kívüli és belüli helyszíni (a tagállami hatóságokra is kiterjedő) ellenőrzések végzésére.²⁶⁶
- 2002-ben az *Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság* (EÉBH/EFSA) létrehozásával egységes kockázatértékelési és -kezelési rendszer bevezetését tűzték ki célul a belső piac egészén. Ennek keretében szakvéleményeivel segíti a Bizottság és a komitológiai bizottságok munkáját, adatokat gyűjt és a felmerülő kockázatokat elemzi.²⁶⁷ Ennek elkészítéséért az EÉBH/EFSA-n belül elsősorban a Tudományos Bizottság és az állandó tudományos testületek felelősek.²⁶⁸

²⁶⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 882/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a takarmány- és élelmiszerjog, valamint az állat-egészségügyi és az állatok kíméletére vonatkozó szabályok követelményeinek történő megfelelés ellenőrzésének biztosítása céljából végrehajtott hatósági ellenőrzésekről (magyar különkiadás, 3. fejezet, 45. kötet, 200–251), 45. cikk.

²⁶⁷ EÉBH/EFSA-rendelet, 30–34. cikk.

²⁶⁸ EÉBH/EFSA-rendelet, 28. cikk (1)–(3) bekezdés.

Az EÉBH/EFSA szorosan együttműködik a tagállami hatóságokkal, valamint a különböző uniós intézményekkel, amely együttműködési forma kifejezetten uniós szintű hálózatszervezést irányoz elő a tagállami hatóságok, az EÉBH/EFSA és a Bizottság között.²⁶⁹

- Végül a Bizottság működteti azt a sürgősségi riasztórendszert, amely a hálózat tagjai közötti megfelelő információcserét szolgálja, végső esetben pedig a Bizottság dönthet vészhelyzeti szükségintézkedések meghozataláról.

2. *A regisztratív szakértői ügynökség és a Bizottság együttműködése.* Az áruk szabad mozgása és az egyszerű piacra lépés (Cassis-ügy) integrációs követelménye a kockázati szabályozás által érintett más termékek piaci bevezetésének és piaci felügyeletének rendszerére is kihatott. Ez kiegészült a gyógyszer- és vegyipari területen a nyilvántartásba vételi szolgáltatások ügynökségi nyújtásával is.

Az *Európai Gyógyszerügynökség* (EGYÜ/EMA) felel mind az emberi, mind az állatgyógyászati felhasználásra szánt gyógyszerek engedélyezéséért, amit felmenő rendszerben, illetve adott gyógyszertípusok tekintetében vezettek be:

- Az EGYÜ/EMA elvégzi a forgalomba hozatali engedély iránti kérelmek kiértékelését, a készítmények életciklusa alatt azok biztonságos mivoltának felügyeletét (az ügynökség szakvéleményt bocsát ki, amely a Bizottság végső egyedi döntésének alapjául szolgál).²⁷⁰ Egyéb gyógyszereknél (az EGYÜ/EMA létrehozása előtt engedélyezett készítmények és speciális, körön kívüli gyógyszerek) megmaradt a *tagállami engedélyezés*.
- *Szakértői ügynökségként* való működésének keretein belül meghatározók törzskönyvezési, információnyújtási, tudományos tanácsadási és koordinatív funkciói.²⁷¹ Ezek elvégzésében tudományos bizott-

²⁶⁹ EÉBH/EFSA-rendelet, 36. cikk.

²⁷⁰ EGYÜ/EMA-rendelet, II. cím és állatgyógyászati készítményeknél megfelelőképpen III. cím.

²⁷¹ EGYÜ/EMA-rendelet, 57. cikk.

ságai és munkacsoportjai vesznek részt.²⁷² Kiemelkedően fontos a tagállamokkal (hatóságokkal) és a Bizottsággal együttműködve megvalósított információszolgáltatási és adatfeldolgozó tevékenysége az *európai gyógyszer szabályozási hálózat* keretein belül, ami egyfajta *közvetítői funkció* megvalósítását is jelenti.²⁷³

Az *Európai Vegyianyag-ügynökség* (EVÜ/ECHA) a vegyi anyagok uniós piacán *nyilvántartási szolgáltatásokat* hivatott nyújtani, illetve azzal kapcsolatos *tájékoztatást*. Az engedélyezési rendszer elsődleges jellegzetessége, hogy adat nélkül nincs belső piaci engedélyezés:²⁷⁴

- A *REACH-rendelet* alapján akár adott piaci szereplők által gyártott, akár forgalmazott termékek veszélyeivel és kockázataival kapcsolatban az EVÜ köteles *tájékoztatást nyújtani*, ha e termékek felvétele megtörténik az EVÜ által vezetett nyilvántartásba.²⁷⁵ Az anyagok és a benyújtott adatok *értékelését* a tagállami hatóságok és az EVÜ egymással együttműködve végzi el, ennek lebonyolítására az illetékes tagállami hatóságot kijelölő eljárási rend jött létre.²⁷⁶ Az *engedélyezési* tevékenység célja a különös aggodalomra okot adó anyagok fokozatos felváltása megfelelő alternatívákkal, ennek eljárása során az EVÜ/ECHA (speciális bizottságai) véleménytervezetet nyújt be, míg az engedélyezési kérelmekről szóló határozatok meghozataláért a Bizottság felel.²⁷⁷ Hasonlóképpen történik a *korlátozásokról való döntéshozatal*.²⁷⁸ Belső szervezeti felépítésében az EVÜ/ECHA visszatükrözi tevékenysége *szakértői funkcióját* (kockázatértékelési és társadalmi-gazdasági elemzési bizottság) és tagállami képviselőket bevonó *közvetítői funkcióját* (a komitológiai bizottságokhoz hasonló tagállami bizottság és a tagállami végrehajtással kapcsolatos

²⁷² EGYÜ/EMA-rendelet, 56. cikk.

²⁷³ Az EGYÜ/EMA-rendelet II. címén belül a farmakovigilanciára vonatkozó 3. fejezet.

²⁷⁴ CHEVALIER 2025: 144.

²⁷⁵ REACH-rendelet, II. cím.

²⁷⁶ REACH-rendelet, 45. cikk.

²⁷⁷ REACH-rendelet, VII. cím.

²⁷⁸ REACH-rendelet, VIII. cím.

információcseréért felelős fórum).²⁷⁹ A REACH-rendelet emellett tisztázza, hogy az uniós szinten elfogadott aktusok végrehajtása, azok kikényszerítése továbbra is tagállami szinten történik meg, míg a tagállami gyakorlatok kapcsán az EVÜ/ECHA-n belül az említett fórum gondoskodik az információcseréről.²⁸⁰

- ♦ A *CLP-rendelet*²⁸¹ alapján a piaci szereplőknek az EVÜ/ECHA-t arról kell tájékoztatniuk, hogy az általuk gyártott, forgalmazott anyagoknál milyen *címkézést és osztályozást* használnak, amelyet elérhetővé tesznek az uniós polgárok számára. Hasonló szabályozási rezsimit vezettek be a *biocid termékek* piacán is.²⁸²

Az integráció előrehaladtával a belső piac léte azt is megkövetelte, hogy egységesen biztosítsák egyes szellemi alkotásokhoz fűződő jogok elismerését, végezzék ezek nyilvántartását: az *Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatala* (EUIPO) felel az európai uniós védjegyek lajstromozásáért.²⁸³ A *Közösségi Növényfajta-hivatal* (CPVO) dönt a növényfajta-oltalmak megadásáról, azok megtagadásáról, vezeti a közösségi növényfajta-oltalmi bejelentések nyilvántartását.²⁸⁴ A nyilvántartási funkció idővel a közlekedési ágazat egyes EU-ügynökségeinél is megjelent, elsősorban a belső piac egészére kiterjedő, egységes típusengedélyek és alkalmassági tanúsítványok szükségessége miatt. E feladatok ellátásába – eltérő mértékben – a tagállami hatóságok is

²⁷⁹ REACH-rendelet, 76. cikk.

²⁸⁰ REACH-rendelet, XIII–XIV. cím.

²⁸¹ Az Európai Parlament és a Tanács 1272/2008/EK rendelete (2008. december 16.) az anyagok és keverékek osztályozásáról, címkézéséről és csomagolásáról, a 67/548/EGK és az 1999/45/EK irányelv módosításáról és hatályon kívül helyezéséről, valamint az 1907/2006/EK rendelet módosításáról (HL L 353., 2008.12.31., 1–1355).

²⁸² Az Európai Parlament és a Tanács 528/2012/EU rendelete (2012. május 22.) a biocid termékek forgalmazásáról és felhasználásáról (HL L 167., 2012.6.27.).

²⁸³ EUIPO-rendelet, 51. és 111. cikk.

²⁸⁴ CPVO-rendelet, III–VIII. fejezet; a határozatokról lásd CPVO-rendelet, 35. cikk.

bekapcsolódnak.²⁸⁵ A közúti közlekedés esetében ugyanakkor kifejezetten a tagállami hatóságok felelnek az uniós típusjóváhagyások kibocsátásáért, ahogyan azt az esettanulmány is részletesen bemutatja.

A Bizottság és a közvetítő funkciójú ügynökség modellje

További modellt képez, ha a Bizottság mellett uniós szereplőként feltűnő ügynökség elsődleges funkciója egyfajta közvetítés a tagállami hatóságok felé, akár információgyűjtés, akár az uniós jog betartásának ellenőrzése, akár a tagállami hatóságok együttműködésének szabályozása és vitarendezés révén.

1. *Az információgyűjtést végző ügynökség és a Bizottság együttműködése.* Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség elsősorban a környezeti adatok gyűjtéséért, azok jelentések formájában való közzétételéért felel. Az adatgyűjtés gyakorlati megvalósítása összetűzésekhez vezetett a Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatóságával.²⁸⁶ A 2000-es évekre az EKÜ/EEA szerepfelfogása elsődlegesen a tényszerű adatok gyűjtésére korlátozódik, sokkal kisebb hangsúlyt fektetve az általános szakpolitikai értékelések megfogalmazására²⁸⁷ – bár időről időre felvetődik hatáskörei bővítésének a terve.²⁸⁸ Emellett az Európai Környezetvédelmi Ügynökség *közvetítő* a Bizottság és a tagállami hatóságok között, mivel becsatornázza a tagállami hálózatok adatait.²⁸⁹ Ennek részleteire (autóipari hatásköreire) és az ezzel kapcsolatos további szervezeti és függetlenségi követelményekre az esettanulmányok kapcsán térünk ki.

²⁸⁵ Az EUVÜ-rendelet 37. cikke szerint vasúti területen a nyilvántartás-vezetésben az EUVÜ szerepe az európai járműnyilvántartás vezetése és az engedélyezett járműtípusok nyilvántartásának vezetése, míg egyéb tekintetben rendszerhatóságként működik a tagállami nyilvántartások vezetésére vonatkozó egységes követelmények lefektetése révén.

²⁸⁶ MARTENS 2010: 888–889.

²⁸⁷ MARTENS 2010: 890–892.

²⁸⁸ Európai Unió [é. n.].

²⁸⁹ EKÜ/EEA-rendelet, 4. cikk.

2. *A tagállamok vizsgálata az EU-ügynökségek által.* Az esettanulmányok szempontjából kiemelkedő fontosságú ez a funkció, hiszen az – többek között – a közlekedési ágazatokban tevékenykedő EU-ügynökségek egyik fő funkciója. Ezek felülvizsgálják a tagállami hatóságok gyakorlatát az EU követelményeinek végrehajtását illetően – ami adott esetben a kockázatértékelés megfelelő elvégzését is magában foglalhatja. A közlekedési ágazatban jellemző volt a speciális ügynökségek létrehozása. Ez utóbbiak többek között az adott esetben a nemzetközi szabályozási hálózatok műszaki és technológiai követelményeit átvevő uniós szabályozás tagállami végrehajtását illetően gyakorolják hatásköreiket. Emellett az Európai Tengerbiztonsági Ügynökség (ETÜ/EMSA) a válság általi delegálás példája is, hiszen létrehozásáról az Erika tanker szerencsétlensége után döntöttek.²⁹⁰ Így idővel az Európai Repülésbiztonsági Ügynökségnél (ERÜ/EASA), az Európai Unió Vasúti Ügynökségénél (EUVÜ/ERA), az Európai Tengerbiztonsági Ügynökségnél (akárcsak a Bizottság Élelmiszerügyi és Állategészségügyi Hivatalánál) megjelent a helyszíni (a tagállami hatóságokra is kiterjedő) vizsgálatok végzésének lehetősége.²⁹¹

Ennek eredményeként a Bizottság és az érintett tagállam részére is megküldött jelentés születik, amely *utóbb kötelezettségsegzési eljárás* alapja is lehet. Így a Bizottság „meghosszabbított kezeként” működő ügynökséggel, illetve általában ilyen jellegű hatáskör biztosításával szemben érthető a tagállamok ellenállása.²⁹² A Bizottságnak az ügynökségek részére jelentős személyzeti és költségvetési forrásokat kell biztosítania ilyen vizsgálatok elvégzéséhez. Mindez azért lényeges, mert a különböző szintű szereplők ellenállása e funkció megadásával szemben egyértelműen azonosítható volt például a vasúti közlekedés kapcsán,²⁹³ és vélhetően szerepet játszott a dízelbotrányt követően a közúti közlekedési EU-ügynökség létrehozásának elmaradásában is.²⁹⁴

²⁹⁰ BUSUIOC 2013: 32–33.

²⁹¹ ERÜ-rendelet, 29. cikk; ETÜ-rendelet, 3. cikk; EUVÜ-rendelet, 14. cikk.

²⁹² DAVID 2011: 368.

²⁹³ KAEDING–VERSLUIS 2014: 73–87.

²⁹⁴ SZEGEDI 2018: 85–100.

3. *A tagállami hatóságok együttműködésének koordinálása az EU-ügynökségek által.* Adott szakpolitikai területeken az EU-ügynökségek szerepe elsődlegesen abban mutatkozik meg, hogy a tagállami hatóságok horizontális együttműködését, adott esetben a piacra lépés egységes feltételeit konzultáció, véleménynyilvánítás, néha jogi kötőerejű aktusok kibocsátása révén szabályozzák. Emellett a tagállami gyakorlatok egységességét, a tagállamok közötti vitarendezést biztosítják. Amint erre kitértünk az egységes szabályozást biztosító fórum (annak hiánya) elemzésekor, viszonylag ritkán található meg ez a fajta funkció az európai közigazgatásban. Jelen alfejezetben is csak érintőlegesen térünk ki ennek részleteire, mivel az esettanulmányok szabályozási példái ebben a kérdéskörben inkább egyedi együttműködési és koordinálási mechanizmusokat honosítottak meg.

- A hálózatos iparágak területén több szabályozási csomag fogalmazta újra az egyes szereplők együttműködési mechanizmusait. A hálózat léte és a horizontális együttműködés fontossága okán – különösen az energetikai területen – egyfajta hálózatos ügynökségi formáció alakult ki, kevésbé erős, bár egyre jelentősebb ügynökségi piacsabályozási hatáskörökkel.²⁹⁵ Az ügynökségek tevékenységének fő célja a hálózat megfelelő működésének biztosítása és egységes szabályozása – bár az energiaszabályozás politikailag érzékeny területén például továbbra is viszonylag „gyenge” az ACER szabályozói mandátuma.²⁹⁶ Így az *Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testülete* (BEREC) és az *Energiaszabályozók Együttműködési Ügynöksége* (ACER) esetében is jellemző a közvetítői funkció elsődleges jellege. A BEREC előmozdítja a nemzeti szabályozó hatóságok egymás közötti és a Bizottsággal való együttműködését jó gyakorlatok megosztásával és szabályozáspolitikai véleménynyilvánítással, illetve a különböző szintű érdekeltekkel való kapcsolattartással, végül vitarendezéssel – amelyet elsődlegesen puha jogi eszközök kibocsátásával valósít meg.²⁹⁷ Az ACER-nél a közvetítői funkció ellátása a puha jogi eszközök mellett (*vélemények, ajánlások*

²⁹⁵ STEFAN 2025: 176.

²⁹⁶ STEFAN 2025: 178.

²⁹⁷ BEREC-rendelet, 4. cikk.

és *keretjellegű iránymutatások*)²⁹⁸ akár már *határozatokkal* (adatszolgáltatás, módszertani kérdések, piacfelügyelet, hálózatkezelés és vitarendezés) történik.²⁹⁹

- Az általános adatvédelmi rendelet (GDPR) által létrehozott *Európai Adatvédelmi Testület* (EAT) az ACER-hez és a BEREC-hez hasonlóan fő tevékenységét a tagállami hatóságok irányában fejti ki, míg a közvetlen felügyeleti tevékenységet továbbra is a tagállami hatóságok végzik el. A korábbi joggyakorlat egyik lényeges dilemmája volt adatvédelmi területen is a határon átnyúló ügyeknél az eljáró hatóság és az alkalmazandó nemzeti jog megállapítása.³⁰⁰ Az Adatvédelmi Rendelet külön szabályozza a tagállami hatóságok közötti kölcsönös segítségnyújtást, együttműködést, közös intézkedések meghozatalát.³⁰¹ Az EAT a tagállamok közötti egységes gyakorlatot *speciális mechanizmusok* (véleményeztetés³⁰² és kötelező erejű vitarendezés³⁰³) által biztosítja.
- Említés szintjén érdemes arra is kitérni, hogy a pénzügyi területen az *Európai Felügyeleti Hatóságok* esetében hasonlóképpen megvan annak a lehetősége, hogy egyedi határozatokkal rendezzék a tagállami hatóságok közötti vitát, így ellátva egyfajta *közvetítői funkciót*.³⁰⁴ Emellett ezek az ügynökségek bankszanálás esetén, az *Egységes Szanálási Testület* pedig az uniós jog (szanálási határozat) megsértése esetén közvetlenül hozhat a piaci szereplőkkel szembeni határozatot, amely mindig irányadó a tagállami hatóságok által ugyanabban a tárgyban hozott bármely korábbi határozattal szemben.³⁰⁵

²⁹⁸ ACER-rendelet, 2. cikk a)–c) és e) pont.

²⁹⁹ ACER-rendelet, 2. cikk d) pont.

³⁰⁰ Lásd bővebben Weltimmo-ítélet, C-230/14, ECLI:EU:C:2015:639.

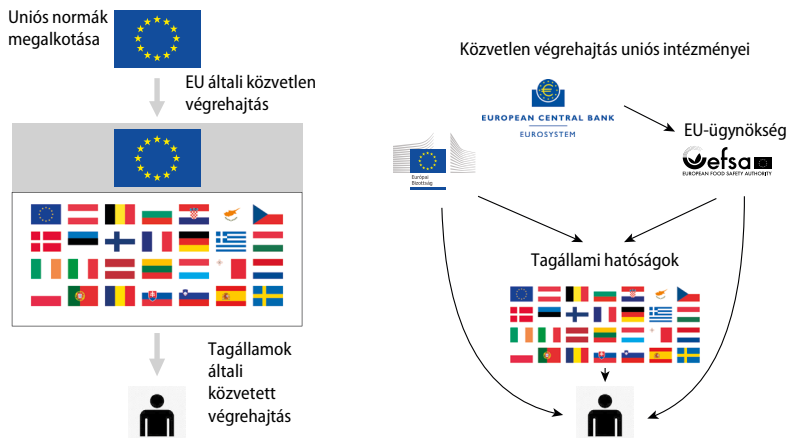
³⁰¹ Adatvédelmi Rendelet, 60–62. cikk.

³⁰² Adatvédelmi Rendelet, 64. cikk.

³⁰³ Adatvédelmi Rendelet, 65. cikk.

³⁰⁴ ESA-rendeletek, 19. cikk

³⁰⁵ ESA-rendeletek, 17. cikk; Az Európai Parlament és a Tanács 806/2014/EU rendelete (2014. július 15.) a hitelintézeteknek és bizonyos befektetési vállalkozásoknak az Egységes Szanálási Mechanizmus keretében történő szanálására vonatkozó egységes szabályok



1. ábra. A szervezeti modellek szereplői

Forrás: a szerző szerkesztése

A jogi kötőerejű határozatok kibocsátása ugyanakkor jogvédelmi dilemmákat vet fel, különösen a Meroni-doktrína korlátozásai miatt – még abban az esetben is, ha a vizsgált modellekben az ügynökségi döntéshozatal többnyire együttdöntési mechanizmusok keretében történik.

A közvetett és közvetlen végrehajtás keretrendszerében a bemutatott szervezeti modellek az 1. ábrán látható módon vázolhatók fel.

Együtműködési mechanizmusok a hálózatosodás és az ügynökségesedés mezsgyéjén?

Az elmúlt évtizedben egyre nagyobb figyelem irányul azokra az európai térben működő, ágazatonként eltérő, ám egymással mégis összekapcsolódó együtműködési mechanizmusokra, amelyek bizonyos szinten egységes keretként is értelmezhetők és vizsgálhatók. Ezek az együtműködési mechanizmusok egyfajta kompromisszumos megoldás eredményeként jöttek

és egységes eljárás kialakításáról, valamint az Egységes Szanalási Alap létrehozásáról és az 1093/2010/EU rendelet módosításáról (HL L 225, 2014.7.30, 1–90), 29. cikk.

létre, amelynek során össze kellett hangolni az egységes – többnyire uniós szintű – végrehajtást a polgárokhoz közelebb álló és hatékonyabb tagállami szereplők szerepvállalásával.³⁰⁶

Felmerül a kérdés, hogy mennyiben tekinthetők az együttműködési mechanizmusok jogi kategóriának – különösen mivel a szakirodalmi álláspontok ebben a kérdésben nem mutatnak egységet.³⁰⁷ Ugyanakkor található olyan EuB-döntés, amely már az „összetett közigazgatási eljárások” kategóriáját alkalmazza.³⁰⁸ A szakirodalom is ezeket a mechanizmusokat már többféle szempont szerint is csoportosítja. Így például a mechanizmusok megkülönböztethetők a részvétel önkéntessége, valamint az együttműködés formális vagy informális jellege alapján.

Elkülöníthetők továbbá az együttműködés intézményi vagy eljárási jellege szerint, illetve aszerint, hogy az együttműködésben részt vevő szereplők köre inkább tagállami (horizontális), uniós és tagállami (vertikális), vagy mindkettőt magában foglalja. A hálózatosodás és az ügynökségesedés alapvetően az együttműködés e szervezeti kérdéseire vonatkozik. Végül a mechanizmusok osztályozhatók az együttműködés tárgya alapján is – például információcsere, konzultáció vagy segítségnyújtás szerint.³⁰⁹

A jelen munkában olvasható két esettanulmány szempontjából elsősorban az a kérdés lényeges, hogy a válságkezelési dilemmák milyen szakértői szervezeti modellt hívtak életre vagy erősítettek meg uniós szinten. Tágabb értelemben érdemes arra is röviden kitérni, hogy a szakirodalomban milyen érvek szólnak a hálózatosodás, illetve az ügynökségesedés elsődlegessége mellett az uniós végrehajtási struktúrák (adott esetben válságvezérelt vagy attól akár független) formálódása során.

Túl az „eleve bukásra ítélt” szervezetfejlesztési jellemzőkön, a hálózatosodás és az ügynökségesedés közötti vitát a szakirodalom a szakértelem dimenziója mentén is vizsgálta. Kelemen és Tarrant *The Political Foundations of the Eurocracy* című tanulmányukban a szabályozó hálózatokat olyan struktúrákként értelmezik, amelyekben a tagállami, piaci és egyéb érdekek ütközése

³⁰⁶ CHEVALIER–ELIANTONIO–LANCEIRO 2025b: 2.

³⁰⁷ Az eltérő álláspontokról lásd CHEVALIER–ELIANTONIO–LANCEIRO 2025b: 4.

³⁰⁸ Berlusconi és Fininvest-ítélet, C-219/17, ECLI:EU:C:2018:1023.

³⁰⁹ CHEVALIER–ELIANTONIO–LANCEIRO 2025a: 344–345.

dominál. A *szakmaisítás* érvét ebben a kontextusban félrevezetőnek tartják, szerintük a hálózatok létrejöttét nem a szakértői kapacitások hatékonyabb bevonása inspirálta.³¹⁰ Mathieu is osztja ezt a nézetet, amikor a szabályozói hálózatokat kompromisszumként értelmezi olyan esetekben, amikor a tagállamok elutasítják egy erősebb – tipikusan ügynökségi – szabályozó szerv létrehozását, így szerinte sem a szakértői jelleg a meghatározó tényező.³¹¹

Blauberger és Rittberger, a *The Political Foundations of the Eurocracy* című tanulmányra reagálva, több ponton is árnyalják az európai szabályozói hálózatokról és a tagállami szakértői tudás szerepéről alkotott képet. Meglátásuk szerint e hálózatok működésének kulcsa az úgynevezett „összehangolás” (*orchestration*), amelyet alapvetően a *Bizottság* valósít meg.³¹² A szakértői döntéshozatal szempontjából ez a modell hatékonyabb együttműködést tesz lehetővé, mint a hierarchikusabb szabályozási formák, mivel a szereplők közötti viszony „puhább”, valamint *nincs vagy kisebb az érdekütközés a két oldal között*.³¹³ Emellett kiállnak a szabályozó hálózatok előtérbe helyezésének funkcionális indokai mellett, mivel meglátásuk szerint a *gyakorlati szakértelem* (*street-level expertise*) ezekben a hálózatokban érhető leginkább tetten. Azokban az esetekben ugyanis, amikor az uniós szabályozás túl összetett ahhoz, hogy egységes módon alkalmazzák, és végrehajtása jelentős helyi tapasztalatot igényel, e szabályozó hálózatok jobban teljesítenek az EU-ügynökségeknél.³¹⁴

Kelemen és Tarrant viszontválaszukban azzal érvelnek, hogy a *street-level expertise*, valamint az azt lehetővé tevő szereplők egyaránt jelen lehetnek egy ügynökség keretében is. Érvelésük szerint a meghatározó különbség nem a szereplők típusából, hanem a döntéshozatal szabályaiból ered. Vagyis függetlenül attól, hogy hálózatról vagy ügynökségről van szó, lehetséges, hogy a folyamat ugyanazt a gyakorlati szakértelmet használja fel – az ügynökségi modell esetében azonban minden szereplőt közös, deklarált szabályozási célok kötnek össze. A döntéshozatal bármely szintje veszélybe kerülhet,

³¹⁰ KELEMEN–TARRANT 2011: 922–947.

³¹¹ MATHIEU 2017: 2–3.

³¹² BLAUBERGER–RITTBERGER 2015: 368.

³¹³ BLAUBERGER–RITTBERGER 2015: 368.

³¹⁴ BLAUBERGER–RITTBERGER 2015: 370–372.

ha az ott részt vevő szereplők eltérnek a jogszabályokban meghatározott, közösen elfogadott céloktól.³¹⁵ Példaként az Európai Gyógyszerügynökség (EGYÜ/EMA) esetére utal, ahol a tagállami hatóságok az ügynökségen belüli „összetett közigazgatási eljárások” és az ügynökségen belüli hálózat keretében vesznek részt a döntéshozatalban.³¹⁶ A kockázati szabályozás más területein is – így az élelmiszer-biztonságnál – összetett eljárási és jelentéstételi struktúrák alakultak ki. A glifozátügy jól rávilágít ennek gyakorlati hátulütőire, még ha az érintett ágazatok között szükségszerű eltérések mutatkoznak is.

Blauberger és Rittberger az ismertetett felvetésekre reagálva ismét a funkcionalitás fontosságát hangsúlyozzák. A *street-level expertise* kapcsán kiemelik: nem mindegy, hogy egy rendszer meglévő tagállami kapacitásokra épít, vagy azokat szupranacionális szinten duplikálja – utóbbit kevésbé tartják indokoltnak. Ezért továbbra is a szakértői (szabályozói) hálózatokat részesítik előnyben az ügynökségi modellel szemben.³¹⁷ Érdemes utalni arra is, hogy az ügynökségek szerepét érzékeny politikai területeken (például az energiaellátásban) gyakran a szakértelmen túl a politikai akarat (hiánya) formálja – ahogyan az ACER „gyenge” mandátuma is végső soron hibrid modellhez vezet (hálózatos ügynökség). A vita eldöntésére nem vállalkozunk ezen alfejezet keretei között, ám az esettanulmányok rávilágítanak arra, hogy mindkét modell eltérő kihívásokkal és lehetőségekkel jár a tágabb értelemben vett kockázati szabályozás területén.

Túl az elméleti vitákon, az együttműködési mechanizmusok gyakorlati megvalósulását több tényező is befolyásolhatja. A szakirodalom különösen a *kockázati szabályozás* területén emeli ki, hogy az együttműködésre irányuló formális kereteket gyakran felülírja egyfajta *gyakorlati bizalmatlanság*, amely akadályozhatja a mechanizmusok hatékony működését.³¹⁸ Egy ilyen ügy középpontjában a francia gyártó által nem engedélyezett ipari szilikonnal töltött, kifogásolható minőségű implantátumok álltak, amelyeket egy holland viszonteladó forgalmazott. A termékek megfelelőségét egy német

³¹⁵ KELEMEN–TARRANT 2017: 215.

³¹⁶ KELEMEN–TARRANT 2017: 215.

³¹⁷ BLAUBERGER–RITTBERGER 2017: 225.

³¹⁸ CERECEDA 2025: 70.

kijelölt szerv, a TÜV Rheinland igazolta, miután rendszeresen helyesnek minősítette a minőségbiztosítási rendszert. Ugyanakkor a francia hatóság feltárta, hogy az implantátumokat engedély nélküli anyaggal töltötték meg – ezáltal rávilágítva a kijelölt szervek ellenőrzési gyakorlatának lehetséges hiányosságaira.³¹⁹ Bár a tanúsító nem felel minden esetben a gyártó csalárd magatartásáért, mégis köteles megfelelő ellenőrzési mechanizmusokat működtetni.³²⁰

Mára az ágazati példák és együttműködések annyira sokrétűek, hogy a szakértői értékelés a mechanizmusok alapvető jellemzőjeként jelöli meg a szabályozási és döntéshozatali homályosságot.³²¹ Tetézi ezt, hogy adott ágazaton belül is keveredhetnek az egyes együttműködési mechanizmusok (így a környezetvédelem területén).³²² Ráadásul éppen a szűkebb értelemben vett kockázati szabályozási területek kapcsán hívja fel a szakirodalom a figyelmet arra is, hogy az együttműködési mechanizmusok egyre összetettebb – és gyakran átláthatatlan – rendszere mellett is biztosítani kell az európai társadalom számára az elfogadható kockázati szint azonosításának lehetőségét. Mindezt oly módon, hogy a fennálló rendszer legalább ne idézzon elő további nehézségeket – például a döntéshozatal homályosságának fokozásával.³²³

Összegzés

Az együttműködési modellek bemutatásával arra kívánunk utalni, hogy az egyes szakpolitikai ágazatokban az *együttes igazgatás* miképp valósul meg az európai közigazgatás keretei között. Ez felöleli a kockázatkezelő alapvető szervtípusokat (Bizottság és EU-ügynökségek), amelyekhez szükségszerűen kapcsolódnak a tagállami szereplők is. Bár ezek a koordinált

³¹⁹ RB kontra TÜV Rheinland LGA Products GmbH és Allianz IARD S.A.-ítélet, C-581/18, ECLI:EU:C:2020:453.

³²⁰ CERECEDA 2025: 70.

³²¹ CHEVALIER–ELIANTONIO–LANCEIRO 2025a: 354.

³²² LANCEIRO 2025: 221–222.

³²³ CHEVALIER 2025: 171.

együttműködések a szakpolitikai ágazatoktól függően különböznek, ugyanakkor azokban hasonlóságok, illetve az együttműködési modellek felállítását lehetővé tevő modellalkotó tényezők is felfedezhetők.

Mivel a két esettanulmány egyik meghatározó kérdése, hogy vannak-e közös tanulságok kockázatértékelést érintően az élelmiszer-biztonsági és a közúti közlekedési (autóipari) ágazatban, így lényeges lehet a modellalkotó tényezők azonosítása még több ágazatot érintően is. Bizonyos esetekben a különvált uniós szintű piacszabályozói, felügyeleti, koordinatív, illetve szakértői szereplő létrehozatala nem történt meg, hanem a hálózati együttműködés maradt fenn tagállami keretek között (a Bizottság adott szintű bevonásával) az uniós polgárokhoz és egyéb szereplőkhöz közelebbi fellépést igénylő fogyasztóvédelmi területen. A szűkebb értelemben vett kockázati szabályozás technikailag és technológiailag összetett tevékenységei és a belső piacot érintő regisztratív funkció egységes ellátása továbblépést jelentett az ügynökségesedés irányába, amit kiegészíthetett a válság általi delegálás a gyógyszer- és vegyipar, valamint az élelmiszer-biztonság területén. Ugyanakkor ez azzal is együtt járhatott, hogy valójában a hálózati együttműködés a tagállam és a különböző szintű szereplők között az ügynökségen belül történik meg. Ebben a modellben a meghatározó (bár nem kizárólagos) modellalkotó tényező a belső piachoz kötődő szakértői funkció ellátása, míg az infrastrukturális és virtuális hálózatok egységes szabályozása, az akár nemzetközi technikai követelmények közvetítése, az uniós polgárokhoz (és környezeti elemekhez) közelebbi döntéshozatal a létrejövő ügynökség fő funkcióját éppen az egységes, de igen összetett követelmények közvetítésében jelölte ki.

Látszik az eltérő modellek fejlődési útján, hogy nincsenek bennük kizárólagosan ellátott funkciók – ehelyett súlyponti elemek azonosíthatók. A hálózatosodás és az ügynökségesedés így változatlanul nem egymást kizáró fogalmak: inkább különböző szervezeti hangsúlyokat jelentő formák, amelyek gyakran szimultán módon jelennek meg. Egyes ágazatokban már egyfajta hálózatos ügynökség vagy ügynökségen belüli hálózatok alakultak ki. E struktúrák működését azonban – ahogy Kelemen és Tarrant hangsúlyozzák – gyakran nem a szakmai racionalitás, hanem politikai kompromisszumok alakítják, míg Blauberger és Rittberger inkább a gyakorlati

szakértelemre épülő funkcionális előnyöket emelik ki. Ezzel összefüggésben a szakirodalom arra is figyelmeztet, hogy a kockázati szabályozásban ezek a mechanizmusok nemcsak intézményi bonyolultsághoz, hanem szabályozási homályossághoz is vezethetnek. Az esettanulmányok tapasztalatai adott esetben árnyalhatják azt a képet, hogy a válságkezelés miképpen képes módosítani az együttműködési mechanizmusokat és tendenciákat – különösen akkor, ha mindez intézményi reform keretében történik.

A KÖZSZOLGÁLATI SZABÁLYOZÁS ÁTALAKULÓ SZEREPE AZ UNIÓS JOG VÉGREHAJTÁSA SORÁN

A szakértői funkció ellátásának funkcionális függetlenségi oldala

Az EUMSZ. 298. cikke által megfogalmazott független európai közigazgatás követelménye, valamint a Merton-féle pártatlanság elve – amely szorosan összefügg más alapelvekkel – együttesen világosan rámutatnak arra, hogy elengedhetetlen a kockázatértékelő szakértői szervek funkcionális függetlenségének részletes vizsgálata. Ez a vizsgálat nem csupán a szervezeti struktúrák szintjén indokolt, hanem legalább ugyanennyire szükséges az egyes szakértők, tudományos munkatársak személyes függetlenségének és szakmai integritásának szempontjából is.

A funkcionális függetlenség fogalma arra utal, hogy egy intézmény vagy személy úgy tudja ellátni a feladatát, hogy közben nem áll semmilyen külső – például politikai, gazdasági vagy intézményi – befolyás alatt, amely torzíthatná ítéletét vagy tudományos döntéseit. A feldolgozott esetek egyértelműen arra mutatnak rá, hogy az EU belső piacán jelentős kihívások mutatkoztak és mutatkoznak a kockázatértékeléshez szükséges szakmai kapacitások terén. Ezek a problémák több forrásból is erednek: egyrészt lényeges eltérések tapasztalhatók a tagállamok között abban, hogy milyen mértékben rendelkeznek ilyen értékelési képességekkel és humán erőforrással; másrészt a piaci szereplőktől való túlzott függőség is aggodalomra ad okot, mivel sokszor ők biztosítják azokat a kockázatértékelési

kapacitásokat vagy szakértelmet, amellyel a tagállami vagy uniós szint nem feltétlenül rendelkezett az esettanulmányok szerint. Mindez szükségessé teszi az intézményi függetlenség mellett a funkcionális függetlenség – így az uniós összeférhetetlenségi szabályozás, valamint az uniós közszolgálati jog – általános kereteinek ismertetését.

Ez a túlzott függőség különösen problémás, ha figyelembe vesszük az úgynevezett „forgóajtó-jelenséget” (*revolving door effect*), amely arra utal, hogy egyes szakértők rendszeresen munkahelyet váltanak a közszolgálat és a magánszektor között. Ez ahhoz vezethet, hogy egy uniós szakértő korábban éppen annál a piaci szereplőnél dolgozott, amelynek termékét most értékelnie kell – ez nyilvánvaló összeférhetetlenséget szülhet. E jelenség azért is figyelmet érdemel, mert az uniós intézmények, amikor magasan képzett szakértőket keresnek, gyakran kénytelenek a tagállamok által delegált szakemberekre vagy a piacról, az ipari szektorból érkező jelöltekre támaszkodni. Különösen felértékelődött ennek a területnek a szerepe azzal, hogy az EU egyre inkább egyedi aktusok kibocsátásával valósítja meg a piacsabályozási és piacfelügyeleti funkciót. Az egyedi aktusok felértékelődése – utalva itt a fent elemzett aktuskibocsátásra (annak korlátaira is) – így hangsúlyosabb szerephez juttatta az egyes szakértők személyében fennálló kitettség és összeférhetetlenségi problémákat és szabályozást. Tágabb értelemben pedig a funkcionális függetlenség személyi (és intézményi) vonatkozásai szorosan meghatározzák a kockázatértékelés hitelességét és társadalmi elfogadottságát is.

A tagállamok közszolgálati autonómiájának áttörése

Akárcsak a szervezeti keretek meghatározásánál, a *relatív autonómia* fennáll az egyes tagállamok közszolgálati szabályozását illetően is. Így az egyes tagállamok alapvetően maguk határozzák meg, milyen közszolgálati keretek között kell működniük.

Az együttes igazgatás megvalósulása és a funkcionális elkülönítés nehézségei miatt sok esetben figyelhetünk meg átfedéseket a közvetett és a közvetlen végrehajtás keretei között tevékenykedő közszolgálati személyzet

esetében. Maga az Unió is erősíteni kívánja a tagállamok közötti információcserék, szakpolitikai szinten meghatározott együttműködések szerepét, a kölcsönös tanulásban rejlő lehetőségek kiaknázását. Ráadásul lényeges lehet a kapcsolódó szabályozáson túl az érintett, az uniós normák végrehajtásában közvetlenül részt vevő hivatalnokréteg „európai beállítottságának”, tanulási készségének és képességének vizsgálata, még ha viszonylag alacsony is az erre irányuló empirikus vizsgálatok száma.

Számtalan elmélet született a tagállami közszolgálat helyzetének és uniós integrációban betöltött szerepének vizsgálatára az idők folyamán. A *kormányköziség* (*Intergovernmentalism*) alapvetően az autonómia változatlan fennállása mellett foglал állást. Eszerint az uniós integráció külön államonként nem realizálható gazdasági előnyöket biztosít, de mindeközben a nemzetállamok maradnak az integrációs folyamat valódi urai.³²⁴ A *funkcionalista megközelítés* (*Functionalism*) figyelmét már a közszolgálat felé irányítja. Így a nemzetközi politika szükségszerűen konfliktusos folyamata helyett a hangsúly a politikailag kevésbé érzékeny területekre került, így a technokrata réteg általi jóléti szükségletek kielégítésére.³²⁵ A *neofunkcionalista megközelítés* (*Neofunctionalism*) szerint nincs meg az egyes nemzetállamok hatalma az integráció felett, amit a kormányközi megközelítés feltételez, hanem az integráció öngerjesztő folyamatot indított el, amelyet a túlcserélési hatások (*spillover*) megjelenése jellemez. A technokrata hivatalnoki réteg megerősödésével ez a folyamat elmélyül.³²⁶ A *konstruktivista felfogás* (*Constructivism*) szerint a megfelelés szempontjából a leglényegesebb tényezők a normák elsajátítása, a tanulási folyamat és az alkalmazkodás kultúrája, így a belső jognak való megfelelés hagyománya ebben a tekintetben idővel kiterjed az EU-jogra is.³²⁷

A *technokrata réteg* a fenti ismertetésekben tágabb fogalmi kört ölel fel, mint pusztán a tagállamoknak az uniós jog végrehajtásában érintett köztisztviselői kara. Ugyanakkor az elméleti megközelítések is utalnak arra (különösen a *konstruktivista felfogás*), hogy mennyire meghatározó lehet

³²⁴ MORAVCSIK 1993: 473–524.

³²⁵ NAVRACSICS 1998: 15–17; KENDE–SZŰCS–JENEY 2007: 199–203.

³²⁶ CONANT 2012: 4–5; KENDE–SZŰCS–JENEY 2007: 208–215.

³²⁷ CONANT 2012: 5–6.

az uniós jognak való megfelelést illetően a tagállami tisztviselők szerepe, valamint e hivatalnoki körnek az érdekei.

A *tágabb értelemben vett európai jog* is lefektet bizonyos közszolgálati követelményeket. Így az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága (2000) 6. számú ajánlásának melléklete részletes elvárásokat tartalmaz az európai közhivatalnokok jogállásáról, valamint a (2000) 10. számú ajánlás rendelkezik a közhivatalnokokkal szembeni etikai elvárásokról. A (2007) 7. sz. *ajánlás és annak függeléke* pedig kifejezetten részletes közszolgálati szabályozással kapcsolatos követelményeket tartalmaz, így például a pártatlanságra vonatkozóan. A *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája* ebben a tárgykörben tér ki a magasan képzett személyi állománynak a teljesítmény és a szakértelem alapján történő alkalmazására (6. cikk).

Áttérve a szűkebb értelemben vett uniós jogra, az EKT mint „értékszintézis”³²⁸ szükségszerűen fogalmazott meg elvárásokat az európai államok közszolgálati rendszereivel szemben. Ebben a tekintetben az EKT egyik lényeges követelménye a „stabil, kiszámítható, hozzáértő, magasan képzett és pártatlan köztisztviselői kar”.³²⁹ Az EUMSZ. – a Bevezetésben már említett – 197. cikke a közigazgatási kapacitások növelése kapcsán egyértelműen rendelkezik a tagállamok önkéntes elhatározásán alapuló információcseréről, a köztisztviselői cseréjének megkönnyítéséről, valamint a képzési programok támogatásáról. Így a közvetett végrehajtással kapcsolatos elvárások sok tekintetben a közszolgálatot célozzák meg.

Az uniós ágazati szabályozások területén a tagállamok szervezetalakítási autonómiája kapcsán elvárt függetlenségi követelményeket kiterjesztették adott szervek vezetőire és egyéb tisztviselőire is. Ez adott szinten lefedi a *villamos energia és a földgáz belső piacán* és az *egységes vasúti térségben* tevékenykedő nemzeti szabályozó hatóságok személyzetét és külön vezető tisztviselőiket.³³⁰ Az Adatvédelmi Rendelet is átfogó módon rendezi a füg-

³²⁸ TORMA 2011: 197.

³²⁹ TORMA 2011: 208.

³³⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1788 irányelve (2024. június 13.) a megújuló gáz és a földgáz, valamint a hidrogén belső piacára vonatkozó közös szabályokról, az (EU) 2023/1791 irányelv módosításáról, valamint a 2009/73/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L, 2024/1788, 2024.7.15.), 76. cikk; Az Európai Parlament és

getlen tagállami hatóságok személyzetpolitikájával és összeférhetetlenségével kapcsolatos uniós elvárásokat.³³¹ Az uniós szabályozás a kiemelt ágazatokban egyre részletesebb követelményeket határoz meg. Ez magában foglalja a hatóság vezetésére és tagjaira vonatkozó szabályokat, a külső utasításadás kérésének és elfogadásának tilalmát, a vezetői megbízatás elnyerésének és megszűnésének feltételeit, a megszűnés eseteit, valamint a piaci szereplőktől és a hálózati funkciót betöltő szereplőktől való függetlenséget.

Kevésbé formalizált módon az (európai és) uniós jog elkerülhetetlenül indított el változási folyamatokat a nemzeti szintű közszolgálati rendszerekben. Ennek egyik legegységesebb példája és jele a tudástranszfer felértékelődése, amelyet a különböző elméletek a következőképpen írnak le. A *konstruktivista felfogás* szerint az uniós követelményeknek való megfelelés egyik legfőbb mozgatórugója a *tanulási folyamat*. A tanulás kérdése a szakirodalmi vizsgálatok többségében is túlmutat a pusztán közvetett végrehajtás tagállami szintjén, és teret enged az együttes igazgatás miatt megjelenő uniós szereplőknek (mint „tanároknak”) és a szabályozási hálózatoknak is.³³² Ez a felállás a tudástranszfer több irányára is rávilágít, amelyet az egyik esettanulmány miatt is lényeges közlekedési ágazatban vizsgáltak.

A *vasúti ágazatban* felállított EU-ügynökség 2005 óta szervezi és támogatja a tagállami hatóságok közötti együttműködést és a döntéshozatali folyamatok összehangolását. Egyfajta területi megosztottság itt is tapasztalható volt, mivel míg a régebbi tagállamok alapvetően szkeptikusak e tevékenységet és a fórumok létét illetően, addig a déli és az újabb keleti tagállamok támogatják azok működését – olyan formában is, hogy az együttműködés, főképpen pedig az ügynökségi álláspont akár a központi államigazgatással szembeni hivatkozási alapként szolgál a hatóságok számára a tagállami

a Tanács (EU) 2019/944 irányelve (2019. június 5.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2012/27/EU irányelv módosításáról (HL L 158., 2019.6.14., 125–199), 57–60. cikk; Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/798 irányelve (2016. május 11.) a vasútbiztonságról (HL L 138., 2016.5.26., 102–149), 16. cikk.

³³¹ Adatvédelmi Rendelet, 52–53. cikk.

³³² VERSLUIS–TARR 2013: 321–332; GROENLEER–KAEDING–VERSLUIS 2010: 1212–1230.

minisztériumokkal folytatott egyeztetéskor.³³³ A repülés- és tengerbiztonsági ágazatokban a tréningeket és az együttműködést megkönnyítő platformokat is ügynökségek szervezték meg, ami igen hasznosnak bizonyult a tudástranszfer előmozdítása érdekében.³³⁴

Túl a tagállamok közszolgálati rendszereire kiható uniós változási tendenciákon, érdemes kitérni arra is, hogy egyre erőteljesebbé vált a klasszikus értelemben vett piaci szereplők hatása az elmúlt években és évtizedekben. Különösen igaz ez az esettanulmányokban elemzett területek, amelyek technikai és technológiai szempontból olyannyira összetettek, hogy a piac tényleges szabályozása és felügyelete a gyakorlatban megköveteli a reálgazdasági szereplők, elsősorban a gyártók bevonását is. Ennek a folyamatnak elkerülhetetlen dilemmája, hogy a tagállami közszolgálati szabályozás miként reagáljon ezekre a fejleményekre, hiszen mindez összeférhetlenségi helyzetekhez vagy saját ügyekben való eljáráshoz vezethet, különösen az úgynevezett *forgóajtó-jelenség* révén. Általánosan elfogadott tudományos definíció ugyan nem áll rendelkezésre erre a jelenségre, de a kapcsolódó szakirodalomban egyre gyakrabban vizsgált témakörként van jelen.³³⁵ A piacsabályozás és -felügyelet területére a „forgóajtón” keresztül gyorsan beáramló vagy onnan távozó szakemberek alkalmazása egyértelmű integritási és összeférhetlenségi kihívásokat vet fel az érintett tagállami (és uniós) szereplők számára. Ugyanakkor ez a tendencia számos előnnyel is járhat. Egyrészt lehetőséget ad a tagállami szereplőknek és a közszolgálati munkatársaknak arra, hogy naprakész technológiai innovációkkal ismerkedjenek meg, és ezáltal egyfajta tudástranszfer valósuljon meg. Másrészt elősegítheti, hogy a lehetséges dilemmák korábban a tagállami szereplők – hatóságok és szakértői szervek – látókörébe kerüljenek.

Természetesen ez a folyamat és együttműködési gyakorlat szoros összefüggésben áll az előzőekben ismertetett funkcionális függetlenség követelményével – ami egyszerre jelent lehetőséget és kihívást a tagállami hatóságok és szakértői szervek számára. Jelentős lehet e szereplők kitettsége a gyártóknak, ahogy az a dízelbotrány kapcsán is egyértelművé vált.

³³³ VERSLUIS–TARR 2013: 327–330.

³³⁴ GROENLEER–KAEDING–VERSLUIS 2010: 1220–1224.

³³⁵ LAPIRA–THOMAS 2017.

Az összeférhetlenségi dilemmák részletes elemzésére az esettanulmányokban térünk ki. Általánosságban azonban megállapítható, hogy a piaci és közszereplők egyre inkább összefonódnak – leképezve a realgazdasági színtér átalakulását, miközben egyre inkább belépünk a szükségszerűen szorosabb együttműködések korszakába. Ahogyan arra egy autóipari szakértői interjúban az interjúalany is felhívta a figyelmet, a legtöbb jelentős autóipari fejlesztés esetében az alkatrész-beszállító vagy előre paraméterezett (úgynevezett „polcos”) terméket szállít, vagy a gyártói fejlesztőkkel szoros együttműködésben, közös fejlesztésben létrehozott, egyedi terméket állít elő. Ez utóbbiak természetesen teljesen eltérő paraméterek mentén készülnek, és nem kerülnek be a szabadon hozzáférhető, más gyártók által is megvásárolható termékek közé. Ilyen közös fejlesztések esetén egy szakértő átszábitása egy versenytárhoz nemcsak jelentős versenyelőnnyel vagy -hátránnyal járhat, hanem súlyos összeférhetlenségi és a forgóajtó-jelenséggel leírható dilemmákat is felvet, különösen, ha az érintett piacsabályozási vagy -felügyeleti szervhez kerül, illetve onnan távozik. Egy lépéssel továbbhaladva az önvezető járműrendszerek elterjedése is hozzájárult ahhoz, hogy a tagállami hatóságok és az alkatrészbeszállítók együttműködése megerősödjön – különösen az ilyen típusú, hosszú időn keresztül tesztüzemi állapotban maradó fejlesztések esetében.³³⁶ Várható, hogy az egyre összetettebb termékek megjelenése a globális termékkínálatban és az EU belső piacán tovább fokozza a piaci szereplőkkel való együttműködések számát és mélységét. Ennek hátterében nemcsak a zöld-, hanem a digitális átállás, vagyis a digitalizáció előtérbe kerülése is áll, ami a magasan képzett tagállami szakemberek és az adott területek – különösen a digitális szektor – specialistái iránti igényt is jelentősen növelni fogja. Ez a tendencia nem csupán a gyártók és a versenytársak közötti versenyre terjed ki, hanem az érintett szakemberek piacsabályozási és -felügyeleti feladatokba való bevonására is – különösen témánk szempontjából a kockázateértékelési szakértőként történő alkalmazásukra, mind tagállami, mind uniós közszolgálati keretek között.

³³⁶ Interjú MM járműfejlesztő szakértővel, a Teams online platformon keresztül, 2025. január 6-án.

Az uniós közszolgálat kialakulása és szabályozási keretei

Monnet az európai integráció kezdeti szakaszában nem arra a lehetőségre épített, hogy az uniós (akkori közösségi) normák végrehajtását az Európai Unió – pontosabban az akkori ESZAK – saját hivatali apparátusával valósítsa majd meg. Elképzelése szerint az ESZAK tisztviselői legfeljebb egyfajta „szellemi” központot alkottak volna, amely ösztönzi a nemzeti közigazgatásokat a Szerződésnek alárendelt, hatékony kormányközi együttműködésre.³³⁷ A kellő rugalmasságot biztosító *kirendelt nemzeti szakértőkön nyugvó közszolgálat* híve volt.³³⁸ Az akkori viszonyokat, valamint az integráció tervezett kereteit és megcélzott kiterjedését jól érzékelteti Bozsó által idézett jóslata, amely szerint: „ha eljön az a nap, amikor már kétszáznál is többen leszünk, elvesztünk.”³³⁹ Ehhez képest 2025-ben az uniós köztisztviselői kar és magának a Bizottságnak a köztisztviselői kara³⁴⁰ már több tízezer főt számol, ami jól mutatja, milyen jelentős mértékben változott meg az eredeti elképzeléshez képest az intézményi struktúra és a végrehajtás uniós szintű szerepvállalása.

Az uniós közszolgálat alapvetően *zárt közszolgálati rendszert* jelent, amelyet kiszámíthatóság, élethosszig tartó közszolgálati foglalkoztatás, kiszámítható előmeneteli rendszer, külön társadalombiztosítás és nyugdíjrendszer jellemez.³⁴¹ Ellentétben egyéb nemzetközi szervezetekkel, kisebb az *ideiglenes állomány* szerepe.³⁴² Bár éppen az EU-ügynökségek esetén egyértelmű az ideiglenes álláshelyek meghatározó szerepe.

A közösségi, majd uniós közszolgálati jog legfontosabb forrása egy tanácsi rendelet, amely átfogó jelleggel szabályozza az uniós tisztviselők jogállását. Az úgynevezett Közszolgálati Statútum – amelynek alapját az 1968-ban elfogadott tanácsi rendelet képezi – rögzíti az uniós tisztviselők jogviszonyának létrejöttére és megszűnésére, előmeneteli rendszerére, munkafeltételeire, javadalmazására és szociális ellátásaira, valamint a fegyelmi intézkedések

³³⁷ Bozsó idézi Monnet emlékiratait (lásd BOZSÓ 2011: 1).

³³⁸ Murdoch és Trondal idézi Duchene művét: MURDOCH–TRONDAL 2013: 6.

³³⁹ MURDOCH–TRONDAL 2013: 1.

³⁴⁰ Európai Bizottság [é. n. g].

³⁴¹ BOZSÓ 2011: 3.

³⁴² BOZSÓ 2011: 3.

alkalmazására és a jogorvoslati lehetőségekre vonatkozó szabályokat. Jelen fejezet kizárólag a Közzolgálati Statútum azon rendelkezéseivel foglalkozik, amelyek a közvetlen uniós végrehajtási szerep erősödéséhez, illetve az összeférhetetlenségi esetkörök jogi szabályozásához kapcsolódnak.

Tekintettel arra, hogy a Közzolgálati Statútum több évtizedes múltra tekint vissza, a tanácsi rendeletet az idők során számos alkalommal módosították, az integrációs folyamat változásait követve. A módosítások közül különösen jelentős a Statútum szervei és személyi hatályának átalakítása. Így a Közzolgálati Statútum *szervi hatálya* kiterjed az uniós intézményekre, ugyanakkor azok körét tágabban határozza meg, mint az EUMSz. 13. cikke. Így a Közzolgálati Statútum alkalmazásában az Európai Külügyi Szolgálatot, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot (EGSZB), a Régiók Bizottságát, az európai ombudsmant és az európai adatvédelmi biztost is uniós intézménynek kell tekinteni. Emellett az intézményekre vonatkozó rendelkezéseket az EU-ügynökségekre, illetve azok alkalmazottaira is megfelelő módon alkalmazni kell.³⁴³

Az uniós tisztviselők jogai és kötelezettségei között több olyan előírás is szerepel, amely a függetlenségre és az összeférhetetlenség elkerülésére vonatkozik. A Közzolgálati Statútum e rendelkezések közül elsőként az Unió érdekeinek elsődlegességét rögzíti, majd további függetlenségi és összeférhetetlenségi követelményeket határoz meg. Általános elvként szabályozza, hogy a tisztviselő feladatainak ellátása és magatartásának meghatározása során kizárólag az *Unió érdekeit* tartja szem előtt. A tisztviselő nem kérhet és nem is fogadhat el utasításokat egyetlen kormánytól, hatóságtól, szervezettől vagy magánszemélytől sem, amely vagy aki az intézményen kívül esik. Kötelezettsége, hogy a rábízott feladatokat tárgyilagosan, pártatlanul és az Unióhoz való hűséggel végezze. Emellett a tisztviselő a kinevezésre jogosult hatóság engedélye nélkül nem fogadhat el semmilyen elismerést, kitüntetést, kedvezményt, ajándékot vagy fizetséget az intézményen kívülről, kivéve, ha az korábbi szolgálatai vagy állampolgári kötelezettségei elismerését szolgálja.³⁴⁴

³⁴³ Közzolgálati Statútum, 1a. cikk.

³⁴⁴ Közzolgálati Statútum, 11–17. cikk.

Tartózkodnia kell minden olyan cselekménytől és magatartástól, amely *rossz fényt vethet a beosztására*.³⁴⁵ Nem foglalkozhat olyan ügygel, amelyhez *személyes* (családi vagy üzleti) *érdekei* fűződnek, hiszen így csorbulhatna a függetlensége.³⁴⁶ Tartózkodnia kell a pszichológiai és szexuális *zaklatás* minden formájától.³⁴⁷ Az utóbbi követelmények olyan elemeket tartalmaznak (rossz fényt vet, a személyes érdekek megítélése, a zaklatás formái), hogy azok betartása, illetve megsértése mindig csak egyedi alapon, az adott eset összes körülményének figyelembevételével ítéltethető meg.

A függetlenségi és összeférhetetlenségi követelmények teljesítésére speciális szabályok vonatkoznak – mind az időbeli hatály kiterjesztése, mind az érintett tisztviselőn túli személyi kör figyelembevételének szempontjából. A közvetlen végrehajtás erősödésével összefüggésben jelenik meg a már említett forgóajtó-jelenség, amikor uniós tisztviselők szinte közvetlenül a jogviszonyuk megszűnését követően – vagy akár azt megelőzően – vállalnak munkát olyan piaci szegmensben, amelyet korábban épp az ő közreműködésükkel felügyeltek vagy szabályoztak.

A tisztviselőnek – már jelöltként is – kinevezése előtt összeférhetetlenségi vizsgálaton kell átesnie, és köteles a kinevezésre jogosult hatóságot tájékoztatni minden esetlegesen felmerülő összeférhetetlenségi körülményről. A megbízás ideje alatt is fennáll a tájékoztatási kötelezettsége személyes érintettség esetén, amely alapján a hatóság mentesítheti őt az adott feladat ellátása alól. Emellett nem szerezhetsz olyan üzleti részesedést sem, amely a függetlenségi és összeférhetetlenségi követelmények szempontjából aggályos lehet.³⁴⁸ Az említett követelményeket a jogviszony megszűnését követően is be kell tartani: vezető tisztviselők esetében legalább egy, más tisztviselők esetében pedig két éven át minden keresőtevékenységre kiterjedően. E tevékenységeket a volt tisztviselő köteles előzetesen bejelenteni, és a kinevezésre jogosult hatóság azokat megtilthatja, illetve feltételekhez kötheti.³⁴⁹

³⁴⁵ Közzolgálati Statútum, 12. cikk.

³⁴⁶ Közzolgálati Statútum, 11a. cikk.

³⁴⁷ Közzolgálati Statútum, 12a. cikk.

³⁴⁸ Közzolgálati Statútum, 11a. és 11. cikk.

³⁴⁹ Közzolgálati Statútum, 16. cikk.

A kinevezés általános követelményei keretében biztosítani kell a Közzolgálati Statútum szerint, hogy az uniós tisztségeket olyan személyek töltsék be, akiket az Unió tagállamainak állampolgárai közül *a lehető legszélesebb földrajzi alapon* választottak ki.³⁵⁰ E követelmény már az 1960-as években megjelent, majd annak tényleges tartalmát az *Európai Bíróság esetjogi következtetései* fektették le.³⁵¹ A bírósági esetjog a földrajzi egyensúly és a valós teljesítmény egymáshoz való viszonya kapcsán kifejtette, hogy szerepet játszhat a földrajzi egyensúly ugyanolyan minősítésű jelöltek esetén – ám a gyakorlat különbséget tett, hogy az ugyanolyan minősítés csak lényegében álljon fenn, hiszen a gyakorlatban nehezen elképzelhető két teljesen egyforma karrierúttal és képzettséggel rendelkező jelölt.³⁵² Maga az uniós közzolgálati apparátus máig nyelvileg, kulturálisan sokszínű hivatali apparátust alkot, amely több nemzet közigazgatási rendszerének ismérveit hordozza magán.³⁵³

A *közvetlen végrehajtás* erősödése különös hangsúlyt ad az összeférhetetlenségi szabályozásnak az uniós közzolgálati jogban. Az uniós jogalkotáson túli, elsősorban egyedi aktusok (adott esetben kockázatértékelések és egyéb szakvélemények) szerepe megnőtt, ezek kibocsátása gyakran konkrét uniós tisztviselőkhöz vagy szakértőkhöz kapcsolódik. Ez felveti az intézményi mellett a személyes kitettség vizsgálatának szükségességét. Így a közvetlen végrehajtás jobban összekapcsolta az uniós tisztviselői kart és az egyes tisztviselőket is a belső piac szereplőivel, az egyes reálgazdasági ágazatokkal és a (küldő) tagállamokkal is. Mivel az uniós intézkedések címzettjei gyakran konkrét piaci vagy tagállami szereplők, az összeférhetetlenségi helyzetek kialakulásának esélye is növekszik.

³⁵⁰ Közzolgálati Statútum, 27. cikk.

³⁵¹ ALEXOVIČOVÁ 2012: 142–147.

³⁵² ALEXOVIČOVÁ 2012: 146.

³⁵³ LŐRINCZ 1998: 402.

*Az összeférhetetlenségi szabályozás
felértékelődése az uniós közszolgálatban*

Az uniós közszolgálati szabályozás fejlődése az összeférhetetlenségi ügyek terén szorosan összekapcsolódik az európai integráció történetével. Az e területen tapasztalható megerősödés jól nyomon követhető a személyzetpolitikai kihívásokra adott szabályozási válaszokban. A folyamatban meghatározó szerepet játszott az Európai Bizottság mint a legtöbb alkalmazottat foglalkoztató intézmény, ugyanakkor külön figyelmet érdemelnek az EU-ügynökségek is, amelyek különösen a technikai, tudományos kockázatértékelés és a piacfelügyelet területén kiemelt szerephez jutottak.

Már az 1960–1970-es években is megjelentek reformjavaslatok a Bizottság mind összetettebbé váló belső döntéshozatali folyamatai és a közszolgálati menedzsment kapcsán, így az összeférhetlenségi és etikai kérdések kezelésére is. Ezek közül az 1979-es *Spierenburg-jelentést* lehet kiemelni.³⁵⁴ Jacques Santer (1995–1999) elnöksége idő előtt zárult le a Bizottság egészének lemondásával, többek között egyes biztosok korrupciógyanús ügyei és a nepotizmus vádja miatt.³⁵⁵ Prodi elnök időszakának (1999–2004) egyik, ha talán nem a legfontosabb eredménye a Bizottság belső működésének megújítása volt a *Kinnock-reform* keretében. Neil Kinnock a 2000-es évek elején a belső adminisztrációért is felelős biztosként meghirdetett reformja vezetett el a Bizottság magatartási és etikai szabályozásának³⁵⁶ máig meghatározó elemeihez. Ekkor létrehozták az *Európai Személyzeti Felvételi Hivatalt*, szétválasztották a belső ellenőrzést és az auditot; megjelentek a *Közszolgálati Statútum* már ismertetett összeférhetlenségi és függetlenségi követelményei; bevezették a *helyes hivatali magatartás kódexét* a Bizottság eljárásrendjébe; *növelték* a biztosok kabinetekben a *tagállami sokszínűséget* (legalább három tagállam képviseltesse magát a kabinetekben).³⁵⁷

Barroso elnök (2004–2014) alatt folytatódott a már kidolgozott etikai követelményrendszer további finomítása, ahogy Juncker elnöksége

³⁵⁴ KASSIM 2008: 656.

³⁵⁵ KASSIM 2008: 655.

³⁵⁶ NÄSTASE 2013: 70.

³⁵⁷ NÄSTASE 2014: 96; EGE BERG–HESKESTAD 2010: 777–784.

(2014–2019) alatt is. Utóbbi időszak is több, a forgóajtó-jelenség kategóriájába tartozó ügyszor³⁵⁸ vezetett – ami hozzájárulhatott a Bizottság tagjaira (elnök, biztos és biztosjelöltek) vonatkozó *magatartási kódex*³⁵⁹ 2018-as megújításához: a Közszolgálati Statútumhoz hasonlóan a tevékenység megkezdése *előtt, alatt, valamint után* is különböző etikai és magatartási követelményeknek kell a Bizottság tagjainak megfelelniük, amelyek egy speciális érdekeltségi nyilatkozattal felölelik a partnerük és gyermekeik tekintetében fennálló pénzügyi összeférhetetlenséget okozó körülményeket, szakmai tevékenységüket is.³⁶⁰ Tekintettel a biztosok kiemelten szenzitív helyzetére, különleges és speciális szabályok vonatkoznak a külső tevékenységek elvállalására, a nemzeti és európai politikában való részvételre hivatali idejük alatt.³⁶¹ A forgóajtó-jelenség szempontjából legfontosabb követelmények ebben a személyi körben kétéves „kihűlési időszakot” ölelnek fel.³⁶² Kifejezetten tartalmazza az idézett kódex, hogy a korábbi tagok nem lobbizhatnak jelenlegi tagoknál vagy alkalmazottaiknál saját vállalkozásuk, munkáltatójuk vagy ügyfelük nevében olyan ügyekben, amelyekért portfóliójukban a hivatali megbízatásuk megszűnését követő két éven keresztül voltak felelősek.³⁶³ A kódex követelményeit a Bizottság *független etikai bizottsága* jogosult értelmezni.³⁶⁴

Az elmúlt években számos korrupciógyanús ügy is napvilágra került,³⁶⁵ különösen külföldi szereplők és lobbiszervezetek befolyásolási kísérletei nyomán, amelyek nyomós indokul szolgáltak az Európai Parlament számára

³⁵⁸ BAYER – VON DER BURCHARD 2021.

³⁵⁹ A Bizottság tagjainak magatartási kódexe, C/2018/0700.

³⁶⁰ A Bizottság tagjainak magatartási kódexe, 3. cikk.

³⁶¹ A Bizottság tagjainak magatartási kódexe, 8–10. cikk.

³⁶² A Bizottság tagjainak magatartási kódexe, 11.2 cikk.

³⁶³ A Bizottság tagjainak magatartási kódexe, 11.4 cikk.

³⁶⁴ A Bizottság tagjainak magatartási kódexe, 12. cikk.

³⁶⁵ A Bizottság elnökét érintő 2025. májusi EuB-döntésben a Törvényszék megsemmisítette a Bizottság azon határozatát, amely megtagadta a *New York Times* újságírójától az Ursula von der Leyen elnök és a Pfizer vezérigazgatója között váltott szöveges üzenetekhez való hozzáférést (Stevi és The New York Times kontra Bizottság-ítélet, T-36/23, ECLI:EU:T:2025:483).

két speciális vizsgálóbizottság felállítására.³⁶⁶ A 2024-es év legfontosabb újítása az uniós etikai testület felállítása volt, amely uniós szinten elsősorban szabályozó szerepkört tölt be, közvetlen vizsgálati és szankcionálási jogkörök nélkül. Éppen e hatáskörök hiánya miatt már a testület létrehozásáról szóló tervezet is jelentős kritikákat váltott ki.³⁶⁷ A testület fő feladata, hogy közös etikai normákat határozzon meg valamennyi uniós intézmény és tanácsadó szerv számára. Ez a mandátum kiterjed többek között az alábbi területekre: az ajándékok, a vendéglátás és az utazások elfogadásának szabályozása; az érdekképviselési találkozók feltételei és átláthatósági követelményei; az érdekeltiségi és vagyonnyilatkozatok megtétele; a mellék- vagy külső tevékenységek engedélyezése; az uniós megbízatás megszűnését követő tevékenységek bejelentési kötelezettsége; valamint a megfelelés-ellenőrzésre és az átláthatóság biztosítására vonatkozó elvek meghatározása.³⁶⁸ Az így kialakított minimumkövetelményeket az Unió egyéb hivatalai és szervei is önkéntes alapon átvehetik. A testületre vonatkozó intézményközi megállapodás a minimumszabályok révén az uniós szintű egységesítés irányába mozdul el, ugyanakkor bizonyos szabályozási rugalmasságot is fenntart. Ez – túl a tervezetet ért kritikákon – érthető, hiszen az összeférhetetlenségi helyzetek jellege jelentősen eltérhet az egyes uniós intézmények és szervek működési sajátosságai szerint. A megállapodás ugyanakkor lehetővé teszi azt is, hogy a jó gyakorlatok megosztása révén kölcsönös tanulási folyamat indulhasson el a hasonló esetek kezelésében – ahogyan azt a különböző esettanulmányokban érintett szakértői EU-ügynökségek példája is mutatja.

A főigazgatóságok mint a Bizottság belső szervezeti egységei kötelesek alkalmazkodni a Bizottság által meghatározott általános személyzetpolitikai követelményekhez. Emellett azonban lehetőségük van speciális szabályok

³⁶⁶ CURTIN–RUBIO 2024: 43–44.

³⁶⁷ PETROPOULOU IONESCU – NĂSTASE 2024: 179–190.

³⁶⁸ Megállapodás az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa, az Európai Bizottság, az Európai Unió Bírósága, az Európai Központi Bank, az Európai Számvevőszék, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága között az Európai Unióról szóló Szerződés 13. cikkében említett intézmények és tanácsadó testületek tagjaira vonatkozó etikai normák intézményközi testületének létrehozásáról, 8. cikk.

alkalmazására is, amennyiben ezt az adott ágazat sajátosságai indokolják. Ilyen sajátosság lehet például, ha egy főigazgatóság uniós szinten hatósági jellegű tevékenységet végez, ami különösen szigorú személyzeti elvárásokat tesz indokolttá. Ennek egyik következménye, hogy a Versenypolitikai Főigazgatóság úttörő szerepet töltött be az összeférhetetlenségi és etikai szabályozási rezsim egyes elemeinek kidolgozásában a főigazgatóságok körében.³⁶⁹

Ami a *Közös Kutatóközpont* mint önálló főigazgatóság *személyzetpolitikáját* illeti, ennek is megvannak a maga jellegzetességei és kihívásai. A KKK/JRC egy 2001-es jelentése – amely a közlgő keleti bővítés kapcsán értékelte működését – jelentős mértékű tudományos szakértői állománybővítést javasolt. A legfőbb kihívásként már akkor is a fiatalok tudományos pálya iránti elköteleződésének ösztönzését emelte ki, valamint a nemzetközi „agyelszívás” (*brain drain*) okozta versenyhelyzetet. A jelentés felvetette a hálózatos megoldás lehetőségét is, különösen a tagállami kutatóintézetek infrastruktúrája és a Közös Kutatóközponttal való kapcsolatuk megerősítése révén, hogy a szakértők feladataik egy részét saját országukban is elláthassák.³⁷⁰ Az elmúlt két és fél évtizedben a szakértői munkaerő szűkössége továbbra is fennállt. A KKK/JRC 2022-es jelentése a laboratóriumai vonatkozásában kiemeli, hogy ezek a létesítmények különösen erőforrás-igényesek, és működtetésükhöz hosszú idő alatt elsajátítható készségekre van szükség, ami a munkaerőhiány körülményével együtt nagy kihívást jelent. A jelentés ugyanakkor ebben az összefüggésben nem tér ki részletesebben az összeférhetetlenségi szabályok finomításának szükségességére. A funkcionális függetlenség tágabb kérdéskörét érintve ugyanakkor elengedhetetlennek tartja a célzott beruházásokat, a kihasználatlan laborkapacitások felülvizsgálatát, valamint az átláthatóbb és rugalmasabb infrastruktúra kialakítását.³⁷¹ A dízelbotrányt követő szervezeti és személyzeti kapacitásbővítések a Közös Kutatóközpontnál meggyőzően példázzák, hogy a válság általi delegálás képes (funkcionálisan is) megerősíteni az egyes szakpolitikai területekhez tartozó belső szervezeti egységeket. E folyamat részletes bemutatására az esettanulmányokban térünk ki.

³⁶⁹ NÄSTASE 2013: 74–76.

³⁷⁰ TUOMI–CACHIA – VILLAR–ONRUBIA 2023: 50.

³⁷¹ TAUCER et al. 2022: 13–22.

Mára a KKK/JRC speciális összeférhetetlenségi keretrendszert (*Scientific Integrity and Research Ethics – SIRE*) dolgozott ki kutatási függetlenségének és etikai normáinak a biztosítására. A rendszer kulcselemei közé tartozik a tudományos integritási megbízott, egy szerkesztői felülvizsgálati testület, egy kutatásetikai bizottság, valamint a részletes magatartási irányelvek. Utóbbi rendszer több szempontból követi a Bizottságban a Barroso-korszak alatt bevezetett reformlépéseket – persze nagyobb hangsúlyt fektetve a tudományos és kutatási területekre –, tekintettel a KKK/JRC speciális szerepére. A rendszer mára már részletekbe menő biztosítókat ad a különböző összeférhetetlenségi és tudományos döntéshozatali kihívások kezelésére, bár lényeges problémák továbbra is azonosíthatók: a vezetői pozíciók betöltésénél nem mindig a tudományos felkészültség élvez elsőbbséget, ami torzíthatja a szakpolitikai kutatásokat (főleg ha azokat a politikai elvárások felülírják, bár végső esetben a Bizottsághoz lehet fordulni közérdekű bejelentőként).³⁷² További nehézség, hogy a kutatási eredményeket a nem tudományos közönség számára is közérthetően kommunikálják.³⁷³ Végül a kutatási eredményeket a döntéshozók – tudományos háttértudás hiányában – gyakran félreértelmezik, ami torzíthatja a szakpolitikai döntéshozatalt.³⁷⁴ Ily módon a kockázatértékelési eredmények eleve ki vannak téve bizonyos politikai torzító hatásoknak, amelyek külső kommunikációja is problémás lehet – még mielőtt az eredményeket továbbítanák a kockázatkezelők felé. Ezek intézményi és funkcionális függetlenségi dilemmákat is jelentenek.

A 2010-es évek elején Schout és Pereyra az *ügynökségek önálló személyzet-politikájának* kialakítását gátló tényezőként több akadályt is azonosítottak. Egyrészt túlságosan szoros a kötöttségük a Bizottság – elsősorban költségvetési – követelményrendszeréhez. Másrészt az ügynökségek gyakran határozott időre kinevezett tisztviselőket, illetve kirendelt nemzeti szakértőket alkalmaznak, és sok esetben kifejezetten tudományos háttérrel rendelkező szakemberekre van szükségük. Végül az uniós felvételi rendszer (EPSO) nem biztosít elegendő rugalmasságot ahhoz, hogy a kiválasztás

³⁷² LÖVESTAM et al. 2025: 71.

³⁷³ LÖVESTAM et al. 2025: 72.

³⁷⁴ LÖVESTAM et al. 2025: 73.

során az ügynökségek szempontjai megfelelően érvényesüljenek.³⁷⁵ Ezek a dilemmák megmaradtak, ugyanakkor át is alakult az ügynökségek szemlézetpolitikai rendszere.

Az ügynökségi tisztviselők esetén is értelemszerűen állhatnak fenn az *összeférhetlenségi és függetlenségi* dilemmák. Az EU-ügynökségek főbb döntéshozó testületei – az igazgatóságok – tagállami delegáltakból állnak össze. Esetükben egyértelműen felmerülhet az említett dilemma, ha az ügynökségeket olyan hatáskörökkel ruházzák fel, amelyeknél a végső aktus címzettjei adott tagállamok vagy adott tagállamokhoz egyértelműen köthető piaci szereplők. Főleg kötelezéstartalmú vagy jelentős anyagi vonzatokkal járó határozatok meghozatalakor a tagállamok érdekében álló el nem marasztalás felülírhatja az uniós érdekek képviselését.³⁷⁶

Vos ennek kapcsán emeli ki, hogy nem lehet a pártatlanság és a függetlenség követelményét abszolút módon értelmezni, így helyesebb a Közös Koncepció megközelítése, amely már a tudományos testületek tagjainak függetlenségét hangsúlyozza.³⁷⁷ Ahogy arra az egyik esettanulmány kapcsán vett vizsgálatokat is látjuk, ma már a kapcsolódó követelményrendszer is egyre cizelláltabb – főképpen a szakértői funkciót betöltő ügynökségek esetében.

A piaci szereplőkkel való kapcsolatot illetően az ügynökségnél is feltűnt a *forgóajtó-jelenség*.³⁷⁸ Erre egyfajta megoldást nyújthat az összeférhetlenségi és függetlenségi követelmények időbeli kiterjesztése és a kapcsolódó bejelentési kötelezettség.³⁷⁹

Az EU-ügynökségek ágazatspecifikus tevékenysége és máig „szereződésidegen” jogi helyzete nem vezetett átfogó magatartási kódexek

³⁷⁵ SCHOUT-PEREYRA 2011: 418–432.

³⁷⁶ A tagállami delegáltak kettős természetét (*double hattedness*) illetően lásd bővebben Vos 2014: 37. Születtek már a tagállami delegáltak identitásváltozását vizsgáló tanulmányok, lásd EGERBERG 1999: 456–474.

³⁷⁷ VOS 2014: 37.

³⁷⁸ Az egyik ilyen forgóajtó-jelenségre való példaként szolgálhat az EEBH/EFSA igazgatótanácsi tagságáról való lemondása 2012-ben az akkori magyar tagnak az általa elfogadott pozíció miatt. Másrészt az Európai Bankhatóság első ügyvezető igazgatójának pénzügyi lobbiszervezethez való távozása és az ezzel kapcsolatos adathozáférési dilemmák miatt maga az európai ombudsman is vizsgálódott (Európai Ombudsman 2020).

³⁷⁹ Köszolgálati Statútum, 16. cikk.

elfogadásához. Ugyanakkor a decentralizált ügynökségek Közös Konceptiója egyértelműen utal ezekre az esetkörökre: *a fő döntéshozó testület tagjait érintő összeférhetetlenség megelőzésének és kezelésének vonatkozásában átfogó megközelítést kell kidolgozni és alkalmazni minden egyes ügynökség esetében, függetlenül attól, hogy a tagok személyes minőségükben töltik-e be az adott funkciót.*³⁸⁰ *A tudományos tanácsadó testületek és a fellebbviteli bizottságok tagjainak pártatlanságát és függetlenségét többek között megfelelő kiválasztási követelmények lefektetésével, a legjobb gyakorlatok megosztásával kell biztosítani; ezek további garanciája a tudományos testületek kiválasztásánál a tagállami partnerszervezetekkel való együttműködés rendszeres felülvizsgálata.*³⁸¹ *A humán erőforrás-gazdálkodás és a költségvetés terén az ügynökségeknek alkalmazkodniuk kell a Bizottság által megszabott tervezési keretekhez.*³⁸² Következésképpen a személyügyi tervezés kevésbé rugalmas jellegét a Konceptió is egyértelműen átvette. Ahogyan az esettanulmányok kapcsán egyértelműen utalni fogunk rá: az egyes szakértői ügynökségek kapcsolódó követelményei az utóbbi években egyre részletesebbek. Ráadásul az integritási és összeférhetetlenségi elvárásokat illetően megindult az ilyen ügynökségek egymástól való tanulása is.

Az egyre bővülő közvetlen végrehajtási hatáskörök következtében mind gyakoribb, hogy az uniós jogalkotó ágazatspecifikusan, részletes szabályokkal rendezi az összeférhetlenségi helyzetek felmerülésének és elhárításának módját. Az Európai Unió Vasúti Ügynökségének (ERÜ/ERA) egyik ismert hatásköre a tagállami hatóságok tevékenységének vizsgálata. A Bizottság ezzel összefüggésben kiadott végrehajtási rendelete már kifejezetten előírja az ügynökség számára, hogy a vizsgálócsoportok kijelölésekor biztosítani kell: ne álljon fenn összeférhetlenség sem a vizsgált nemzeti hatóságokkal, sem az érintett vállalkozásokkal vagy azok társulásaival szemben!³⁸³

³⁸⁰ Közös Konceptió, 11. pont.

³⁸¹ Közös Konceptió, 20–21. pont.

³⁸² Közös Konceptió, 33–35. pont.

³⁸³ Lásd a Bizottság 628/2013/EU végrehajtási rendelete (2013. június 28.) az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség szabványosítási vizsgálatok végzésével és a 216/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet szabályai alkalmazásának nyomon követésével

A hálózatos jellegű együttes igazgatás kiterjedésével mindinkább megkérdőjeleződik a tagállami és uniós közszolgálati rendszerek közötti éles elválaszthatóság. Egy francia tagállami szereplő vetette fel, hogy az EÉBH/EFSA véleményeinek elkészítésében előadókként vagy társelőadókként részt vevő tagállami közszolgák esetében indokolt lenne az egységes összeférhetetlenségi keretrendszer alkalmazása.³⁸⁴ Várhatóan az ilyen jellegű felvetések más területeken is megjelenhetnek, ahol a tagállami szintű hatóságok/kapacitások bevonásával valósul meg az együttes (uniós és tagállami) igazgatás. Emellett egyértelműen jelzi ez annak is a tendenciáját, hogy ebben a tekintetben is tovább relativizálódhat a tagállamok közszolgálati autonómiája.

A *komitológiai eljárások és bizottságok személyzetpolitikai szempontból köztes jogi státusszal* rendelkeznek. A bizottságok a tagállamok képviselőiből állnak, akiknek a szerepe kettős. Ennek oka egyrészt tevékenységük a tagállami álláspontok becsatornázása miatt erősen kötődik a tagállami szinthez, másrészt a technikai kérdések szakértőiként lépnek fel.³⁸⁵ A tagállami bekötöttség ellenére a bizottságok munkáját a *konszenzuális jellegű együttműködés* jellemzi, egyfajta közös (együttes) döntéshozatali funkció megvalósítása.³⁸⁶ Emellett a szakirodalmi elemzések rávilágítottak, hogy a tagállami képviselők sok esetben nem kapnak részletesen kidolgozott tárgyalási mandátumot, és nincsenek erős jelentéstételi kötelezettségeik sem, mivel kevés tagállami visszacsatolási mechanizmus épült ki munkájukat illetően.³⁸⁷ Ugyanakkor az esettanulmányokban bemutatott ágazati esetek árnyalják ezt a képet. Az élelmiszer-biztonság területén működő komitológiai bizottság kockázatkezelő szereplőként több éven keresztül blokkolta a glifozát hatóanyagként való újraengedélyezését – nehezen állítható, hogy ez ne lett volna egyben a szakmai és tagállami érdekek érvényesítésének fóruma is. Az autóiipari ágazat hasonló – bár formálisan nem komitológiai

kapcsolatos munkamódszereiről, valamint a 736/2006/EK bizottsági rendelet hatályon kívül helyezéséről, 12.3 cikk.

³⁸⁴ cnDAspe 2022: 2–4.

³⁸⁵ T Ü R K 2015: 339.

³⁸⁶ T Ü R K 2015: 337.

³⁸⁷ CHALMERS et al. 2014: 148.

bizottságnak minősülő – szereplői szintén a gyártói és tagállami érdekek becsatornázásának egyértelmű előmozdítói lettek. Mindez számos funkcionális függetlenségi és összeférhetetlenségi dilemmához vezetett, amelyek részletes ismertetésére az esettanulmányok keretében térünk ki.

Összegzés

A tagállami közszolgálati rendszerek esetében – hasonlóan a szervezetalakításhoz és az eljárási szabályozáshoz – a közszolgálati rezsimek kialakításában is fennáll a tagállami autonómia. Ugyanakkor mind az európai, mind a szűkebb értelemben vett uniós jog tartalmaz olyan elvárásokat, amelyek az egyes tisztviselők vagy szervezeti vezetők függetlenségéhez kapcsolódnak, különösen a szervezetalakítási korlátok kapcsán. Ez az a terület, ahol a tisztviselők informális kapcsolatai más tagállamok hasonló ágazati szerveivel, illetve az uniós szinttel kiemelkedő jelentőségűek lehetnek az uniós jog végrehajtásának eredményessége szempontjából. A jogi követelményeken túl meghatározó szerepe van a határokon átnyúló tudás- és tapasztalatcserének, valamint a legjobb gyakorlatok átadásának a tagállami szereplők között, ami egyértelműen rámutat az európai szintű, szakpolitikailag specializált egyeztetőfórumok létfontosságú szerepére. E fórumok megszervezését és a tudáscsere intézményesítését sok esetben már uniós szintű szereplők vállalják fel, felismerve e mechanizmusok hosszú távú jelentőségét.

Az uniós közszolgálat fokozatos kiépülése zárt közszolgálati rendszer kialakulásához vezetett. Ennek eredményeként – szemben a többnyire ideiglenes állományt alkalmazó nemzetközi szervezetek gyakorlatával – az uniós közszolgálatot a kiszámíthatóság, az élethosszig tartó foglalkoztatás lehetősége, a rendezett előmeneteli rendszer, valamint a külön társadalombiztosítási és nyugdíjrendszer jellemzi. A Közszolgálati Statútum egységes jogi keretet teremtett, amelyet az egyes intézményekre és szervekre vonatkozóan intézményi szintű, specifikus szabályok egészítenek ki.

A hivatalnoki apparátus működésével párhuzamosan alakult ki, és vált idővel egyre kiterjedtebbé az uniós intézmények és szervek összeférhetlenségi és etikai szabályozása, amelyet jelentős mértékben formáltak az egyes

szervek belső intézményi folyamatai. Az uniós közszolgálati apparátus ma már heterogén struktúrájú hivatalnoki rendszer, amely a közvetlen végrehajtás erősödésével szükségszerűen szorosabb kapcsolatba kerül egyrészt a „küldő” tagállamokkal, másrészt a piaci szereplőkkel. Mindkét viszonyrendszer magában hordozza az összeférhetlenségi és etikai szabályok alkalmazásának szükségességét, különösen azért, mert a közvetlen végrehajtással járó hatáskörök gyakran országspecifikusak, illetve konkrét piaci szereplőket közvetlenül érintő döntéseket foglalnak magukban. Ez a helyzet etikai és összeférhetlenségi dilemmákat vethet fel mind a közvetlen végrehajtásban érintett uniós intézmények és szervek vezető testületeiben, mind az egyes tisztviselők esetében. Ezek alól az egyes szakértői szervek – különösen az EU-ügynökségek – sem vonhatják ki magukat. Ez vezetett el ahhoz, hogy a függetlenség és a pártatlanság – ebben a tekintetben annak funkcionális vetülete – egyre inkább felértékelődött. Így egyre részletesebb és erősebb etikai, integritási és összeférhetlenségi szabályozások, illetve kódexek alakultak ki. Jól azonosítható tendencia, hogy a szakértői szervek között kölcsönös hatások és tanulási folyamatok indultak el az elmúlt években, akár a különböző funkcionális függetlenségi dilemmák kezelése érdekében is.

ELJÁRÁSI SZABÁLYOZÁS AZ EURÓPAI ÉS AZ UNIÓS JOGI KERETEK KÖZÖTT

Az eljárási követelmények és a kockázatértékelés kihívásai

A közvetett (tagállami) és közvetlen (uniós) végrehajtási szintek mind-egyikén alapvető jelentőségű a tudományos döntéshozatalhoz kapcsolódó eljárási garanciák és jogvédelmi lehetőségek rendszere. A közösségi hozzáférés, az egyetemesség, az érdekmentesség, a szervezett szkepticizmus megköveteli, hogy a tudományos (különösen kockázatértékelési) folyamatok átláthatók, hozzáférhetők és külső kontrollnak alávetethetők legyenek. Ezek biztosítása nemcsak a tudomány társadalmi elfogadottságát erősíti, hanem az alapelvek között hangsúlyozott jogállamiságnak is alapvető feltétele.

A tudományos döntéshozatal során kiemelt szerepet kapnak az eljárási jogok és garanciák – mindenekelőtt a kockázatértékelésekhez kapcsolódó adatokhoz való hozzáférés, valamint a döntéshozatal átláthatósága. Bár az uniós szabályozás tartalmaz erre vonatkozó előírásokat (a dokumentumokhoz való hozzáférés jogát, az indokolási kötelezettséget vagy a megfelelő ügyintézéshez való jogot), a transzparencia szabályozása továbbra is részleges és széttöredezett. A digitalizáció és az aktív nyilvánosság új lehetőségeket kínál ugyan, de az eljárási formaiságok túlhangsúlyozása gyakran a valódi átláthatóság rovására mehet. Ennek részletes bemutatása jelen alfejezet tárgya, amely az általános (uniós) eljárási kodifikáció lehetőségén túl kitér az eljárási terület jogfejlődési jellegzetességeire, valamint napjaink további kihívásaira is.

Lényeges követelmény a külső kontroll és az elszámoltathatóság érdekében, hogy a tudományos döntések – különösen a kockázatértékelések – bíróság előtt felülvizsgálhatók legyenek. Ez elengedhetetlen nemcsak az egyéni jogvédelem, hanem a közérdekű igényérvényesítés szempontjából is. Utóbbiak ugyanis több alkalommal hozzájárultak a mélyebb szakpolitikai és ágazati jogi reformokhoz. Bár az Európai Unió Bírósága előtti közvetlen fellépés szigorú feltételekhez kötött, a tagállami és az uniós bírósági utak aszimmetrikus módon erősítik meg a tudományos döntéshozatal demokratikus és jogi ellenőrzését. A fellépési feltételek ugyanis nem ugyanolyan mértékben biztosítottak egyéni jogvédelem és közérdekű igényérvényesítés esetén e két szinten. Ráadásul az uniós jog egyes ágazati kötődésű jogvédelmi jellegzetességei annak ellenére maradnak fenn, hogy a különböző szintű bíróságok előtt erősödik a fenntarthatósági igények érvényesítése iránti igény, amely egyébként is túllép korábbi jogvédelmi jellegzetességeken.

*Az európai és az uniós jog szerepe az eljárási
viszonyok szabályozásában*

Az uniós normák közvetett (tagállami) végrehajtásának eljárási kereteivel kapcsolatos követelmények is több forrásból táplálkoznak. A tágabb értelemben vett *európai jog*, konkrétan az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának

ajánlásai számos közigazgatási eljárásjogi tárgyú követelményt fektetnek le. A legújabb ajánlások kiemelten foglalkoznak a digitalizáció és az új technológiai változások mentén az alapjogvédelem kérdéseivel.³⁸⁸

Az ajánlások közül a több szempontból már elemzett (2007) 7. sz. ajánlás a legnagyobb jelentőségű. Utóbbi ráadásul a közvetett mellett a közvetlen végrehajtás kapcsán megkezdődött eljárási kodifikáció szempontjából is meghatározó. Az ezen ajánlás mellékleteként szereplő kódex hatálya alapvetően azokat az elveket és szabályokat határozza meg, amelyeket a közigazgatási hatóságoknak a magánszemélyekkel kapcsolatos viszonyaikban a jó közigazgatás megvalósítása céljából alkalmazniuk kell. Az alapelvek felölelik a joghoz kötöttség, az egyenlőség, a pártatlanság, a jogbiztonság, az észszerű időn belüli eljárás, a részvétel, végül a magánszféra tiszteletben tartásának és az átláthatóságnak az alapelveit. Emellett a kódex részletesen szabályozza a közigazgatási döntések meghozatalára, közlésére, hatálybalépésére, végrehajtására és a jogorvoslatokra vonatkozó követelményeket is.

Az uniós jog, ahogyan az alapelvek ismertetése kapcsán utaltunk rá, egyértelműen áttöri a tagállami eljárási autonómiát. Érdemes kiemelni, hogy nem feltétlenül egyértelmű elsődleges jogi alapok hiányában, hogy miképpen történik meg ez a kihatás – különös tekintettel a korlátozott hatáskör-átruházás elvére: a közösségi (majd uniós) jog a szakpolitikákon keresztül közvetlenül befolyásolta a tagállamok ágazati szabályozását, ez visszahatott az általános közigazgatási eljárási törvényekre és perjogi szabályozásra is.³⁸⁹ Szabályozási tárgykörüket tekintve az említett követelmények elsősorban a hatósági eljárásjogi szabályozásra és a közigazgatási bírói felülvizsgálatra vonatkoznak: a leglényegesebb követelmény a *hatékony és egyenértékű jogvédelem* elve a közvetett végrehajtás eljárási követelményeit illetően. Ez a szövegszerűség a francia Államtanács (*Conseil d'Etat*) második világháborút követő joggyakorlatában tűnt fel először, majd átvette az EuB

³⁸⁸ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2020) 1. számú ajánlása az algoritmikus rendszerek emberi jogi vonatkozásairól; (2022) 11. számú ajánlása a média- és kommunikációs szabályozás átláthatósági elveiről; (2022) 11. számú ajánlása a digitális technológiák szólásszabadságra gyakorolt hatásáról; (2022) 16. számú ajánlása a gyűlöletbeszéd elleni küzdelemről; (2024) 2. számú ajánlása az adaptív eljárások (SLAPP) elleni fellépésről.

³⁸⁹ F. ROZSNYAI 2013: 262, 272; GÖTZ 2002: 2.

ítélkezési gyakorlata is. Ennek megfelelően az *egyenértékűség* követelménye alapján a tagállami szabályok nem lehetnek kedvezőtlenebbek az uniós jogrend által biztosított jogok érvényesítésekor, mint azok, amelyek a hasonló tagállami jogi esetekre vonatkoznak.³⁹⁰ A *hatékonyság* követelménye szerint pedig a tagállami jog a gyakorlatban nem teheti lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jogrend által biztosított jogok érvényesítését.³⁹¹

Mind a közvetett, mind a közvetlen végrehajtás szempontjából meghatározó, hogy a normahierarchiában immár szerződési ranggal rendelkező Alapjogi Charta a *megfelelő ügyintézéshez való jog* alapján a közigazgatási működés minimumkövetelményeit fekteti le, amelyeket egyéb követelményekkel is kiegészít. A közvetlen végrehajtás erősödésével párhuzamosan merült fel annak igénye, hogy az uniós intézmények és szervek szerepének erősödésével történjen meg a kapcsolódó *eljárási garanciák és jogosultságok* lefektetése is. Ez a folyamat az integráció történetében a már bemutatott ágazati területekhez kapcsolódóan indult meg, sok esetben a bírói jogfejlesztés útján. Ugyanakkor ágazati szakpolitikáktól függetlenül is megtörtént bizonyos eljárási garanciák lefektetése. Ezt követte a közösségi (majd uniós) jogalkotó, amikor elismerte az eljárási garanciákat és jogosultságokat másodlagos jogforrásokban, végül ezek megjelentek az Alapjogi Charta és a Szerződések rendelkezései között is. Az európai integráció egyik legizgalmasabb kérdése az utóbbi években, hogy sikerül-e ennek a folyamatnak továbbhaladnia az *uniós szintű általános hatósági eljárási kódex* elfogadásának irányába.

Az eljárási jogvédelem alapvetően ágazati eredetű a közösségi, majd uniós jogban, sokszor a versenyjogi terület egy-egy bírói határozatához

³⁹⁰ Deutsche Milchkontor-ítélet, C-205/82-215/82, ECLI:EU:C:1983:233, 22–24. pont; legutóbb: Tiefkühlgemüse-ítélet, C-516/16, ECLI:EU:C:2017:1011, 68. pont.

³⁹¹ Ezzel kapcsolatban lásd az EuB azon döntéseit, amelyekben először a lehetetlenné tételt (Ferwerda-ítélet, C-265/78, ECLI:EU:C:1980:66, 12. pont; Fratelli-ítélet, C-66/79, ECLI:EU:C:1980:101, 20. pont), majd a rendkívül nehézé tétel követelményét vizsgálták (San Giorgio-ítélet, C-199/82, EU:C:1983:318, 14. pont; Peterbroeck-ítélet, C-312/93, ECLI:EU:C:1995:437, 12. pont; Palmisani-ítélet, C-261/95, ECLI:EU:C:1997:351, 27. pont). A közigazgatási döntések bíróság előtti megtámadásának lehetősége a hatékony jogvédelem lényeges előfeltétele (Johnston-ítélet, C-222/84, ECLI:EU:C:1986:206, 13–21. pont). Ezen ítélet 18. pontja egyértelműen hivatkozik az EJEE 6. és 13. cikkére is, amelyeket az EuB figyelembe kellett hogy vegen.

kötődött. Ezen a területen a Bizottság előtti eljárás általában kétszakaszos. Ez egy előkészítési és egy formális vizsgálati szakaszt foglal magában. A versenyjogi gyakorlat elmélyülésével együtt jelent meg annak igénye, hogy különösen a formális szakasz keretében a Bizottság egyértelmű eljárási garanciarendszer biztosítása mellett végezze versenyhatósági szerepkörét.

A kartelljogban kiemelkedő jelentőségű volt a bírói jogfejlesztés szerepe a harmadik fél szerepének elismerése kapcsán, különösen a meghallgatás jogát illetően. A *Transocean Marine Paint*-ügyben az EuB a meghallgatás jogát olyan általános eljárási követelményként ismerte el, amelynek érvényesülése nem volt pusztán a kartelljogi alapügyre korlátozható, jóllehet ebben a tekintetben nem követte a főtanácsnoki állásfoglalást a döntés, amely indítvány a tagállami jogrendszerekre visszautalva kívánta e jog univerzális érvényesülését alátámasztani.³⁹² Hasonló következtetésre jutott az EuB a *Hoffmann-La Roche*-ügyben is.³⁹³

Kiterjesztő jellegű megközelítést követett a luxemburgi esetjog az iratbetekintési jogot illetően is. A *VBVB*-ügyben az EuB még úgy foglalt állást, hogy az iratbetekintési jog megfelelőképpen biztosított, ha az az Európai Bizottság döntését megalapozó iratokra korlátozódik.³⁹⁴ Később a *Hercules Chemicals*-ügyben lefektette, hogy a Bizottságnak vizsgálata során a terhelő és enyhítő körülményeket alátámasztó teljes iratanyagot az érintett vállalkozások rendelkezésére kell bocsátania, valamint azt a fegyveregyenlőség elve is megköveteli, hogy az érintett vállalkozások ugyanolyan módon ismerhessék meg az eljárás alapjául szolgáló iratokat, mint a Bizottság.³⁹⁵ Ahogy az ügyben utóbb az EuB kifejtette, az iratbetekintési jog a hatékony védekezés egyik biztosítója, amelynek megsértése a sérelmezett döntés megsemmisítéséhez vezethet, valamint e jogosultság későbbi, a bírósági ügyszakban való lehetővé tétele nem orvosolja e jogosultság megsértését.³⁹⁶ A dömpingellenes eljárás

³⁹² *Transocean Marine Paint*-ítélet, C-17/74, ECLI:EU:C:1974:106, 14–18. pont. Az ítélet elemzéséről lásd bővebben SAURER 2014: 229–231.

³⁹³ *Hoffmann-La Roche*-ítélet, C-85/76, ECLI:EU:C:1979:36, 11. pont.

³⁹⁴ *VBVB*-ítélet, C-43/82. és C-63/82. sz. egyesített ügyek, ECLI:EU:C:1984:9, 25. pont.

³⁹⁵ *Hercules Chemicals* kontra Bizottság-ítélet, T-7/89, ECLI:EU:T:1991:75, 54. és 83. pont.

³⁹⁶ *Hercules Chemicals*-ítélet, C-51/92 P, ECLI:EU:C:1999:357, 75–78. pont. A későbbi esetjogot illetően lásd *Solvay*-ítélet, C-110/10 P, ECLI:EU:C:2011:687, 51. pont.

rások kapcsán a meghallgatás jogának tartalmát az EuB az *Al Jubail*-ügyben akként értelmezte, hogy az érintett vállalkozások hozzájuthassanak az érdekeik védelme szempontjából releváns információkhoz, ismertetessék álláspontjukat a tényállás szempontjából releváns tények és körülmények és a Bizottság által bemutatott bizonyítékok tekintetében.³⁹⁷

Az állami támogatások esetjoga legfőképpen az *indokolási kötelezettség* miatt emelhető ki, így a *Sytraval*-ügyben azt fejtette ki az EuB: az indokolási kötelezettség gyakorlása az érintett személyek számára lehetővé teszi, hogy az intézkedés indokairól meggyőződhesse, a bíróság számára pedig, hogy a felülvizsgálatot elvégezhesse. Ugyanakkor mindig az ügy egyedi körülményeitől, így különösen a kérdéses intézkedés tartalmától, az indokok természetétől, valamint a címzetteknek és a közvetlenül és személyükben érintett harmadik feleknek az érdekeitől függ, hogy melyek e kötelezettség teljesítésének követelményei.³⁹⁸

Bizonyos esetekben az egyes eljárási vívmányok megjelenése a közszolgálati jog fejlődéséhez, és nem szigorú értelemben vett uniós ágazati jogterülethez kötődött. A meghallgatáshoz való jog tekintetében több ügy is megemlíthető a közszolgálati ítélkezés területén. Az *Alvis*-ügyben a Bíróság az 1960-as évek elején – az eljárásjogi követelményeket viszonylag tágan értelmezve – arra hivatkozott, hogy az EGK-tagállamok közigazgatási rendjének szerves része az a követelmény, hogy a tagállamok tisztviselői fegyelmi döntéseket megelőzően a velük szemben (terhükre) felhozott állításokra reagálhassanak.³⁹⁹ Egyfajta jogállami garanciarendszer elvárásait követve határozta meg a luxemburgi esetjog a közösségi szintű szervezetekkel szembeni követelményeket, amelyekről szigorú értelemben véve nem voltak elválaszthatók az alapító tagállamok közigazgatási hagyományai sem. A *Moli*-ügyben az képezte a jogvita tárgyát, hogy egy tisztviselőt orvosilag alkalmatlanná nyilvánítottak szolgálati kötelezettségeinek ellátására. Hasonlóképpen a meghallgatás hiányát kifogásolta a Bíróság; ezt álláspontja alapján nem pusztán fegyelmi eljárások tekintetében kell biztosítani, hanem

³⁹⁷ *Al-Jubail Fertilizer Company*-ítélet, C-49/88, ECLI:EU:C:1991:276, 17. pont.

³⁹⁸ *Sytraval*-ítélet, C-367/95 P, ECLI:EU:C:1998:154, 63. pont.

³⁹⁹ *Maurice Alvis* kontra az Európai Gazdasági Közösség Tanácsa-ítélet, C-32/62, ECLI:EU:C:1963:15.

a tisztviselők alkalmasságának vizsgálata során is – különösen, ha „olyan intézkedés meghozataláról van szó, amely az egyén érdekeit jelentős mértékben sértheti”.⁴⁰⁰ A meghallgatáshoz értelemszerűen kapcsolódott az *iratbetekintés joga* is. Ezzel kapcsolatban alapvető követelmény, hogy az érintett tisztviselő számára biztosíthassák annak lehetőségét, hogy az adott jogvitában saját álláspontját kifejezhesse.⁴⁰¹

Az *indokolási kötelezettség* közszolgálati jogviszonyokkal kapcsolatos kiterjesztését a bírói jogfejlesztés révén alapvetően az határozta meg, hogy mennyiben érintett egyéni jogokat. Ennek megfelelően kiterjedtebb elvárásokat fogalmazott meg a bírói gyakorlat a kiválasztási eljárás kapcsán hozott döntésekkel összefüggésben.⁴⁰² Bradley szerint kezdetben a bírói gyakorlat ezt csak abban az esetben követelte meg, amikor az érintett közszolgálat a döntést megtámadta, amivel előléptetések esetén el kívánták kerülni, hogy az egyéb pályázók számára támadási alapot szolgáltatassanak.⁴⁰³

A fentiek alapján a luxemburgi esetjognak meghatározó szerep jutott az egyes eljárási jogosultságok és garanciák biztosításában, amelyek bizonyos esetekben egyértelműen adott ágazatokhoz kötődtek (versenyjog), ám azonosíthatók ágazatoktól független jogfejlődési (közszolgálati jog) példák is. A legtöbb esetben utóbb ezek a vívmányok megjelentek a másodlagos jogforrásokban is.

Ezeknek a kodifikációs folyamatoknak alapvetően két fajta irányuk volt. Bizonyos jogosultságok elismerését szektorokon átívelő (horizontális) jelleggel végezték el (*részleges kodifikáció*). Más esetekben a kodifikáció egy ágazat tekintetében, ugyanakkor ott átfogóan, több eljárási jogosultságot felölelve folyt le (*ágazati kodifikáció*).⁴⁰⁴

A több ágazatot átfogó *részleges kodifikációs* jelleg jelenik meg az információszabadság, valamint az adatvédelmi terület esetében, aminek alapján

⁴⁰⁰ Moli kontra Bizottság-ítélet, C-121/76, ECLI:EU:C:1977:170, 20. pont.

⁴⁰¹ Parlament kontra Gaspari-ítélet, C-316/97 P, ECLI:EU:C:1998:558, 26. pont.

⁴⁰² Caldarone kontra Bizottság-ítélet, F-74/05, ECLI:EU:F:2006:135, 51–55. pont.

⁴⁰³ BRADLEY 2014: 12.

⁴⁰⁴ Lásd bővebben SAURER 2014: 300–301.

az 1049/2001/EK rendelet (transzparenciarendelet)⁴⁰⁵ és a személyes adatok védelméről szóló rendelet⁴⁰⁶ szolgál. Az utóbbi terület kiemelkedően fontos az esettanulmányokban elemzendő transzparencia-követelmények miatt is. Ágazatokon átívelő jellege miatt idesorolható a végrehajtó ügynökségek kapcsán említett 58/2003/EK rendelet is. Ezek a rendeletek a közvetlen végrehajtás egészére vagy lehetőleg legnagyobb részére kiterjedően fogalmazták meg az eljárási garanciákat, biztosítják az egyes eljárási jogosultságokat. Átfogó alkalmazási körükből fakadóan alapvetően e rendeletek azok, amelyek egy későbbiekben (esetlegesen) megvalósuló átfogó kodifikáció (kódex) alapjául szolgálhatnak.

Az *ágazati kodifikáció* megjelenése ahhoz kapcsolódott, hogy integrációtörténeti alapon az adott szakpolitikai ágazatban elsősorban az Európai Bizottság (közvetlen végrehajtásért felelős egyéb szereplő) milyen erős hatáskörökkel jutott közvetlen végrehajtási szerephez, illetve függött az uniós jogalkotó döntésétől is. Így az ágazati kodifikáció egyértelmű példái a versenyszabályozás rendeletei, amelyek utóbb másodlagos jogforrási szinten rögzítették többek között a bírói jogfejlesztés eredményeit (lásd kartelljogi eljárási, állami támogatási rendelet, fúziókontroll-rendelet, dömpingellenes rendelet).⁴⁰⁷

⁴⁰⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről (HL L 145., 2001.5.31., 43–48; magyar nyelvű különkiadás: 1. fejezet, 3. kötet, 331–336).

⁴⁰⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 45/2001/EK rendelete (2000. december 18.) a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról (HL L 8., 2001.1.12., 1–22; magyar nyelvű különkiadás: 13. fejezet, 26. kötet, 102–124).

⁴⁰⁷ A Tanács alábbi négy rendelete: 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról (HL L 1., 2003.1.4., 1–25); 2015/1589 rendelete (2015. július 13.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL L 248., 2015.9.24., 9–29); 139/2004/EK rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről (HL L 24., 2004.1.29., 1–22; magyar nyelvű különkiadás: 8. fejezet, 3. kötet, 40–61); 1225/2009/EK rendelete (2009. november 30.) az Európai Közösségben tagsággal nem rendelkező országokból érkező dömpingelt behozattalal szembeni védelemről (HL L 343., 2009.12.22., 51–73).

Ugyanakkor az ágazati kodifikációs folyamatokat elindíthatta a közösségi (uniós) jogalkotó döntése is, amire példaként szolgálhat az *Aarhus-rendelet*⁴⁰⁸ elfogadása. Az *Aarhusi Egyezmény* a környezetvédelmi ügyekben szabályozza az egyes eljárási jogosultságokat, így az információkhoz való hozzáférést, a nyilvánosság részvételét döntéshozatali eljárásokban és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést (három eljárási pillér). Az Egyezmény *vegyes egyezmény*, amelynek közösségi (uniós) szintű jóváhagyásával a közösségi jogalkotó formailag elkötelezte magát, hogy a meglévő uniós szabályozást összhangba hozza az Egyezmény elvárásaival, ami formailag az uniós szervek szintjén az Aarhus-rendelettel történt meg. Ez a rendelet olyan belső felülvizsgálati eljárást vezetett be, amelynek keretében a nyilvánosság tagjai jogosultak belső felülvizsgálat iránti kérelmet benyújtani azon közösségi (uniós) intézményhez vagy szervhez, amely a környezetvédelmi jog alapján igazgatási aktust fogadott el, vagy mulasztása esetén azt el kellett volna fogadnia.⁴⁰⁹ Az Aarhus-rendelet – amelyet számos későbbi EuB-döntés is értelmezett – alapvető jelentőségű az esettanulmányok által érintett kérdéskörök szempontjából. Különösen annak harmadik pillére, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés kulcsszerepet játszhat a környezetvédelmi ügyekben hozott tudományos döntések felülvizsgálatában. Az utóbbi kérdéskörök természetesen kiterjednek a döntések bíróság előtti vitathatóságára (keresetindítási jog főképp igen aktív civil szervezetek részéről), annak terjedelmére, valamint egyéb gyakorlati kérdésekre is. Tágabb értelemben az ilyen ágazati kodifikációs vívmányok esetében figyelemmel kell lenni a közvetett és közvetlen végrehajtás sajátos jogvédelmi jellemzőire is. Ennek oka, hogy az uniós jogvédelem rendszere a környezetvédelmi kötődésű területeken gyakran olyan fellépési formákat is felölel, amelyek elsősorban a tagállami szintű közvetett végrehajtással szembeni jogérvényesítést célozzák. Ezért elemzésünk kitér az igazságszolgáltatáshoz való

⁴⁰⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 1367/2006/EK rendelete (2006. szeptember 6.) a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról (HL L 264., 2006.9.25., 13–19).

⁴⁰⁹ Aarhus-rendelet, 10. cikk (1) bekezdés.

hozzáférésnek a közvetett (tagállami) végrehajtásra vonatkozó jogvédelmi aspektusaira is.

Mind a részleges, mind az ágazati kodifikáció elkerülhetetlenül vezetett el annak a kérdésnek a feltételéig, hogy a közvetlen végrehajtás és az együttes igazgatás erősödésével az Európai Unió az egyes eljárásjogi jogosultságokat és vívmányokat az elsődleges jog rendelkezései között is biztosítsa-e.

*Az elsődleges jogi reformok és az uniós
eljárásjogi kodifikáció esélyei*

Az Unió Alapjogi Chartájának megszületése meghatározó az alapjogok védelme szempontjából, amelynek szerződési rangját a Lisszaboni Szerződés ismerte el. Az Alapjogi Charta 41. cikke szabályozza a megfelelő ügyintézéshez való jogot, amely a bírói esetjog és az ágazatokon túlmutató jogvédelmi vívmányok által már elismert eljárási jogosultságokat és követelményeket foglalja egybe: mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. Ezek érvényesülése értelemszerűen csak eseti alapon dönthető el. Emellett a megfelelő ügyintézéshez való jog magában foglalja a meghallgatás jogát, az iratbetekintés jogát, az indokolási kötelezettséget.

A kockázati szabályozás esetében viszonylag szigorú határidős követelmények érvényesülnek, hiszen a többszereplős együttműködési mechanizmusok és az egymásrautaltság megköveteli ezeknek az időbeli kereteknek a pontos lefektetését és biztosítja az esetleges számonkérhetőséget. Különösen az egyes vészhelyzeti és szükséghelyzeti fellépésekkor jellemző a „késlekedés nélküli” és a „lehető leghamarabbi” szófordulat alkalmazása.⁴¹⁰ Ugyancsak ezekben az ágazatokban a részrehajlás nélküli eljárás és a pártatlanság követelménye igen részletes belső követelményekhez vezetett, amelyekre már kifejezetten az EU-ügynökségek kapcsán utaltunk – valamint azok részleteit az esettanulmányokban is ismertettjük. Ráadásul ebben a tekintetben is tetten érhető a tágabb értelemben vett

⁴¹⁰ NVSZ/PPP-rendelet, 69–70. cikk.

európai és uniós joggyakorlat egymásra hatása, így a pártatlanság objektív (intézményi) és szubjektív (adott szakértőre vonatkozó) vetületeinek együttes vizsgálata mindkét fórum gyakorlatában.⁴¹¹

Ki kell emelni, hogy az iratbetekintés joga mellett az Alapjogi Charta 42. cikke biztosítja az uniós polgárok számára az uniós intézmények, szervek és hivatalok dokumentumaihoz való hozzáférést. Ezt erősíti meg az EUMSz. 15. cikke is, amely előírja, hogy az uniós intézmények és szervek munkájuk során a lehető legnagyobb nyitottsággal kötelesek eljárni.

Elkülönítetten az előbbi felsorolástól, de továbbra is a megfelelő ügyintézéshez való jog részét képezi: mindenkinek joga van ahhoz, hogy az Unió a tagállamok jogában foglalt közös általános elvek alapján megtérítse számára az intézményei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során neki okozott károkat. Végül része ennek a nyelvhasználat joga, így mindenkinek lehetősége van arra, hogy a Szerződések nyelveinek valamelyikén írásban forduljon az Unió intézményeihez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ.⁴¹²

Az Alapjogi Charta 47. cikke a megfelelő ügyintézéshez való jogtól elkülönülten szabályozza a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot. E rendelkezés értelmében mindenkinek joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz, ha az Unió joga által biztosított jogait vagy szabadságait megsértették. A jogorvoslatnak meg kell felelnie az e cikkben meghatározott követelményeknek: az ügyet független és pártatlan, törvény által előzetesen felállított bíróságnak kell tisztességesen, nyilvánosan és észszerű határidőn belül tárgyalnia. Emellett mindenkinek joga van ahhoz is, hogy ügyében tanácsadást, védelmet és képviselést vehessen igénybe. Ráadásul e jogok esetében különösen kiemelkedő szerepet játszik a tággabb értelemben vett európai jog, az Alapjogi Charta mellett az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikke (a tisztességes eljáráshoz való jog) és 13. cikke (a hatékony jogorvoslathoz való jog). Mindez azzal jár, hogy az együttes igazgatás és az együttműködési mechanizmusok keretében

⁴¹¹ EJEB, Kyrianou kontra Cyprus Application No. 73797/01, August Wolff és Remedios kontra Bizottság-ítélet, C-680/16 P, ECLI:EU:C:2019:257, 27. pont.

⁴¹² Alapjogi Charta, 41. cikk.

a jogalkalmazóknak több, egymást átfedő (tagállami, uniós, európai jogi) eljárási követelményhez kell igazodniuk.

A szakirodalom különösen a kockázati szabályozás példáját emeli ki, amikor olyan döntések bírósági felülvizsgálatára kerül sor, amelyek több tagállamra kiterjedő hatállyal rendelkeznek.⁴¹³ E döntések megtámadása gyakran más tagállam bírósága előtt történik, ahol eltérő eljárási szabályok érvényesülnek, ami az adott szinten máig fennálló eljárásjogi eltérések miatt további kihívásokat szül.⁴¹⁴ Ennek okán alapvető jelentőségű, hogy a Charta hivatkozott rendelkezései a normahierarchia szerződési szintjén rögzítik az eljárási követelmények uniós alapjait, ezáltal biztosítva azok kiemelt jogi súlyát.

Túllépve a Charta egyes rendelkezésein, óhatatlanul felvetődik a kérdés, hogy szükséges-e az uniós hatósági eljárás követelményeinek egészét átfogó (legalábbis arra törekedő) szabályozási koncepció (kódex). Időrendi sorrendben haladva kiemelendő Jacob Söderman, az akkori európai ombudsman szerepe, akinek nevéhez fűződik a *tiszteletes eljárás magatartási kódexének* 2001-es kidolgozása. A kódex célja az volt, hogy zsinórmértékül szolgáljon a közösségi hivatalnokok számára a közigazgatási eljárások során. Formailag azonban nem egységes, általánosan alkalmazott normáról van szó, hanem egyedi szabályzatok összességéről, amelyeket e dokumentum alapján adtak ki vagy módosítottak.

Külön figyelmet érdemel az európai jog oldaláról a (2007) 7. számú ajánlás, amely megalkotóinak szándékai szerint a közigazgatási működés legszélesebb kereteit kívánta lefedni. Ennek függeléke egy kódex formájában részletes elvárásokat fogalmaz meg a közigazgatási eljárásokkal kapcsolatban, amint azt korábban már jeleztük.⁴¹⁵

A munkáját a 2010-es években megkezdő Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL) szakértői csoport egy esetlegesen a jövőben elfogadandó uniós eljárási kódex modelljeként dolgozta ki a *ReNEUAL Modellszabályok 1.0-t*, amely hat kötetben foglalja össze az uniós közigazgatási

⁴¹³ Astellas Pharma-ítélet C-557/16, ECLI:EU:C:2018:181; CHEVALIER 2025: 166.

⁴¹⁴ CHEVALIER 2025: 166.

⁴¹⁵ Az Európa Tanács vonatkozó ajánlásról, valamint annak függelékéről lásd bővebben SZEGEDI 2011A: 105–108.

eljárás szabályozására vonatkozó javaslatokat. Ugyanakkor jelzésértékű, hogy a kapcsolódó normatív elvárások megfogalmazása a későbbi szakaszban jóval kevésbé bizonyult ambiciózusnak. A *ReNEUAL Modellszabályok 2.0* keretében végzett kutatás már elsősorban alapelvek kidolgozására korlátozódott (Working Group 2.1), miközben a figyelem középpontjába a digitalizáció kihívásai (Working Group 2.2), valamint a nemzetközi és transznacionális közigazgatási jog (Working Group 2.3) került.⁴¹⁶

Az Európai Parlament Jogi Bizottsága 2010-ben felállított uniós joggal foglalkozó munkacsoportja által benyújtott munkaanyagot az Európai Parlament saját állásfoglalásaként tette közzé, amely felhívja a Bizottságot az EU közigazgatási eljárásáról szóló jogszabály előterjesztésére. Majd ugyancsak az Európai Parlament *A nyitott, hatékony és független európai uniós közigazgatásról* címmel 2016-ban már egy rendelettervezetet⁴¹⁷ fogadott el, amelynek keretében ismét felhívta a Bizottságot, hogy terjesszen elő jogalkotási javaslatot ezzel kapcsolatban, amelyet felvesz 2017. évi munkaprogramjába is.⁴¹⁸

A megindult kodifikációs folyamatok mérlege nehezen vonható meg egyértelműen, ugyanakkor jól kirajzolódik a fejlődési ív, amely mentén az eljárási kodifikáció előrehalad. E fejlődési tendenciák különösen fontosak jelen munka szempontjából, amely az ágazatokon átívelő, más területekre is átemelhető mintázatokat igyekszik feltárni a kockázattertelés szabályozásában.

Guckelberger szerint a jogbiztonság és a polgárbarát közigazgatás követelménye alapján elvárható, hogy a közigazgatási tevékenységgel kapcsolatos alapvető elveket és szabályokat egységesen rögzítsék. Ez nemcsak az uniós polgárok számára teszi átláthatóbbá és jobban érvényesíthetővé a közigazgatási normákat, hanem – az információk gyorsabb hozzáférhetősége és az ügyintézés hatékonysága révén – az Unió tisztviselőinek munkáját is elősegíti.⁴¹⁹ Mindez a további uniós jogalkotás szempontjából megkönnyíti

⁴¹⁶ ReNEUAL [é. n.].

⁴¹⁷ A rendelettervezetről részletesen lásd BOROS 2017: 242–251.

⁴¹⁸ Az Európai Parlament 2016. június 9-i állásfoglalása a „nyitott, hatékony és független európai uniós közigazgatásról”; valamint TELEKI 2019: 32–34.

⁴¹⁹ GUCKELBERGER 2013: 604–605.

a legalapvetőbb eljárásjogi követelmények rendszerezését, hozzájárulhat a garanciális elemek kiterjesztéséhez és erősítheti az uniós polgárok EU-ba vetett bizalmát.⁴²⁰

Egy uniós szintű eljárási kódex jövőbeni elfogadásával kapcsolatban gyakran megfogalmazott aggály, hogy az a követelmények túlságos leegyszerűsítéséhez vagy éppen ellenkezőleg, a jelenlegi helyzethez képest túlzottan bonyolult szabályozáshoz vezethet. További hátrányként említik a fennálló rugalmasság elvesztését, valamint a közigazgatási apparátusra háruló betanulási többletterheket is.⁴²¹ Egyes szakirodalmi álláspontok a jogfejlesztés kívánatos irányát egyfajta „best practice” gyűjteményként képzelték el, amely egyszerre biztosíthatná a szükséges rugalmasságot, és alapul szolgálhatna a további szektorspecifikus kodifikációhoz.⁴²²

A tudományos döntéshozatal szakértői szerveire, a korábban bemutatott szervtípusokra és a kodifikáció lehetőségeire vonatkozóan a jogirodalom több közvetlen utalást is tesz a kodifikációs kísérletek értékelése során. A ReNEUAL Modellszabályok megalkotása során a szakértői bizottság több ponton is visszautalt az EU-ügynökségek működésére mint kiindulóponttra.⁴²³ Az egyre bonyolultabb belső piaci viszonyok között alapvető jelentőségű, hogy az uniós polgárokkal közvetlen kapcsolatba kerülő szereplők – elsősorban bizonyos EU-ügynökségek – valós és növekvő szerepüknek megfelelő elismerést kapjanak a Szerződések szintjén. Ezt a jogi elismerést megfelelő módon egészíthetné ki az eljárásaikra vonatkozó garanciális szabályokat tartalmazó eljárási kódex.

⁴²⁰ GUCKELBERGER 2013: 605.

⁴²¹ Guckelberger idézte az Európai Bizottság korábbi intézményközi kapcsolatokért és igazgatásért felelős biztosának, Maroš Šefčovičnak az Európai Parlament előtt tett nyilatkozatát (lásd bővebben GUCKELBERGER 2013: 605).

⁴²² Lásd bővebben SAURER 2014: 306–307.

⁴²³ FORGÁCS A. 2015: 437–449; SZEGEDI 2019b: 274–282.

A „széttöredezett” transzparenciakövetelmények korában?

A nyílt és átlátható döntéshozatal nemcsak az általános jogállamisági követelmények teljesítése, hanem a döntéshozatali rendszerek elszámoltathatósága, valamint az uniós polgárok jogainak és érdekeinek védelme szempontjából is kiemelkedő jelentőségű. A kockázatszabályozás esetében a transzparencia ezen túlmenően hozzájárul az úgynevezett episztemikus legitimációhoz, a nyílt(abb) tudomány a közösségi hozzáférhetőséghez, a szervezett szkepticizmus mertoni normáinak érvényesüléséhez is. Ez utóbbiak azáltalé valósulnak meg, hogy a tudományos közösség szélesebb körei is megismerhetik a kockázatértékelési eredményeket, ezáltal csökkentve a kognitív torzítások és a részrehajló következtetések veszélyét. A nyílt tudomány magas szintű átláthatóság mellett valószínűsíthető: a nyers vagy feldolgozott adatok, a módszertanok és az alkalmazott protokollok közzététele elősegíti a tudományos ellenőrzés demokratikusabb működését, elkerülhetővé teszi a felesleges párhuzamos vizsgálatokat és összességében támogatja az innovációt.⁴²⁴

Már egy 2006-os elemzés is világosan rámutatott bizonyos, máig releváns átláthatósági problémákra. A leglényegesebb kifogások között szerepelt a megnövelt átláthatóság következtében kialakuló információs túlterheltség, a civil szervezetek képviseleti dilemmái, a sajtónyilvánosság politikailag szelektív és gyakran csak szakpolitikai hibákra fókuszáló jellege, valamint az online nyilvánosságra hozatal sok esetben pusztán formális eljárási követelményként való alkalmazása.⁴²⁵ A 2020-as évek online kommunikációs technológiáival összevetve is megállapítható, hogy a másfél évtizeddel korábban megfogalmazott aggályok ma is nagyrészt érvényesek. Bár a *digitalizáció* – amint erre később kitérünk – elvileg növelhette volna az átláthatóságot, a gyakorlatban inkább a formális megfelelés irányába tolta el annak érvényesülését.

Az Európai Unió hatályos elsődleges jogforrásai egyértelműen rögzítik a nyílt döntéshozatal és az átláthatóság elvi jelentőségét. Az EUSz. 11. cikke szerint az uniós intézmények kötelesek megfelelő eszközökkel

⁴²⁴ DE BOER – MORVILLO – RÖTTGER-WIRTZ 2023: 318.

⁴²⁵ CURTIN–MEIJER 2006: 109–122.

biztosítani, hogy a polgárok és az érdekképviselői szervezetek az Unió bármely tevékenységéről véleményt nyilváníthassanak, és azt nyilvánosan megvitathassák. Ezen túlmenően az intézmények kötelesek nyílt, átlátható és rendszeres párbeszédet fenntartani az érdekképviselői szervezetekkel és a civil társadalommal. Az EUMSz. 15. cikkének (1) és (3) bekezdése kimondja, hogy az uniós intézmények, szervek és hivatalok a nyitottság elvét a lehető legnagyobb mértékben tiszteletben tartva kötelesek eljárni, továbbá biztosítaniuk kell a dokumentumokhoz való hozzáférést.

Az elsődleges jogi követelmények konkretizálása a másodlagos jogforrások által történik meg. A több ágazatot átfogó *részleges kodifikációs* irány egyik legegységertelműbb példája az 1049/2001/EK rendelet⁴²⁶ (*transzparenciarendelet*). Az említett rendelet az Európai Unió transzparenciára vonatkozó legfontosabb, nem ágazati kapcsolódású jogszabálya. Reformja azonban 2008 óta megrekedt, elsősorban az uniós intézmények és a tagállamok ellenállása miatt. A politikai félelmek szerint egy esetleges felülvizsgálat akár az átláthatóság általános szintjének csökkenéséhez is vezethetne. Ennek következtében a reformkövetelmények teljesítése nem a jogalkotó tevékenysége révén valósult meg, hanem elsősorban az európai ombudsman fellépése és az EuB kiterjesztő jogértelmezési gyakorlata révén.⁴²⁷ A bírói jogértelmezés szükségszerűen esetalapú megközelítése, a koronavírus-járványhoz kapcsolódó vakcinabeszerezések átláthatósági kihívásai, valamint az EU-ügynökségekre vonatkozó egyedi transzparenciakövetelmények együttesen hozzájárultak ahhoz, hogy ez a szabályozási terület rendkívül *széttöredezetté* váljon.⁴²⁸

A tudományos döntéshozatal és a kockázatelemzés egyik sajátossága, hogy gyakran előkészítő jelleggel, illetve a döntéshozatali eljárás egyes rész-folyamataként jelenik meg. E sajátos szerep a transzparencia szabályozásában

⁴²⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről (HL L 145., 2001.5.31., 43–48; magyar nyelvű különkiadás: 1. fejezet, 3. kötet, 331–336).

⁴²⁷ CURTIN–RUBIO 2024.

⁴²⁸ CURTIN–RUBIO 2024: 5.

is tükröződik. A transzparenciarendelet 4. cikkének (3) bekezdése két kivételes esetet határoz meg az információhoz való hozzáférés korlátozására:

1. A hozzáférés megtagadható, ha a kért dokumentum folyamatban lévő ügyben belső használatra készült, vagy az intézmény azt harmadik féltől kapta, és közzététele súlyosan veszélyeztetné az intézmény döntéshozatali eljárását – kivéve, ha nyomós közérdek indokolja a hozzáférést.
2. A hozzáférés korlátozható olyan dokumentumok esetében is, amelyek az intézményen belüli tárgyalások, előzetes egyeztetések során keletkeztek, és belső használatra készült állásfoglalásokat tartalmaznak – akár a döntéshozatal lezárulta után is, amennyiben közzétételük súlyos kockázatot jelentene az eljárás integritására nézve, kivéve, ha szintén nyomós közérdek szól a nyilvánosság mellett.

Mind a folyamatban lévő, mind a már lezárt ügyek esetében a „súlyos veszélyeztetés” és a „nyomós közérdek” fogalma tág mérlegelési lehetőséget biztosít az intézmények számára. E tág mérlegelés határait azonban az EuB következetesen rámutatott: a hozzáférés megtagadása nem alapulhat általános feltevéseken, a belső tanácskozások védelme nem élvezhet automatikus elsőbbséget, a hatásvizsgálatok és tudományos elemzések pedig döntő szerepük miatt nem vonhatók ki a transzparencia elvének hatálya alól. Ezen ítélkezési gyakorlat hozzájárult ahhoz, hogy a hozzáférési jog gyakorlása ténylegesen érvényesülhessen – még a politikailag érzékeny vagy szakmailag összetett ügyekben is.

Az EuB általi jogfejlesztés egyik egyértelmű példája a *Pollinis-ügy*. Ennek fő kérdése a komitológiai bizottsághoz kapcsolódó információk hozzáférhetősége volt, amely miatt egy francia civil szervezet lépett fel az EuB előtt felperesként. Az említett ügy ágazati jogi tárgya az EEBH/EFSA által vizsgált bizonyos növényvédő szerek méhekre gyakorolt hatásával volt kapcsolatos, és ennek kapcsán az adatigénylés kiterjedt a tagállamok komitológiai bizottságbeli álláspontjaira is. A Bizottság az információkiadás megtagadását a transzparenciarendelet 4. cikk (3) bekezdésére, azon belül is a „folyamatban lévő döntéshozatal” kivételére alapozta. Ezt az érvelést azonban a Törvényszék elutasította, mivel maga a Bizottság sem minősítette

folyamatban lévőnek az ügyet – tekintettel arra, hogy a döntéshozatal lezárult, és csak a Bíróság előtti jogorvoslati szakasz volt hátra.⁴²⁹ Bár a Bizottság az ügyben nem követte az európai ombudsman ajánlását, egy francia civil szervezet – hivatkozva erre az ajánlásra – sikerrel érvényesítette álláspontját az Európai Bíróság előtti eljárás során.⁴³⁰ Az ügy jelentőségét növeli, hogy a felperes *civil szervezet* volt – ez különösen releváns, mivel a tudományos döntéshozattal kapcsolatos bírósági eljárások jelentős része ilyen szervezetek kezdeményezésére indul. Noha az ilyen civil fellépésekre vonatkozó formai és eljárásjogi követelmények a mai napig igen szigorúak, ahogyan arra a következő alfejezetben is kitérünk, az eset mégis jól példázza e szereplők egyre növekvő szerepét a döntéshozatal átláthatóságának érvényesítésében.

A transzparencia széttöredezetttségének egyik markánsan elkülönülő területe a *környezetvédelmi ügyek* köre. E különállás elsődleges oka az Aarhus-rendelet információkhoz való hozzáférést biztosító első pillére, amely speciális szabályozási logikát vezetett be ezen a területen.⁴³¹ A korábban bemutatott részleges és ágazati uniós kodifikáció ezen a ponton kapcsolódik össze közvetlenül: a környezetvédelmi átláthatósági ügyek egyik központi kérdése éppen az, hogy miként viszonyul egymáshoz a transzparencia-rendelet és az Aarhus-rendelet. Utóbbi ugyanis kifejezetten előírja, hogy a környezetbe történő kibocsátásokkal kapcsolatos információk esetében a nyilvánosság melletti nyomós közérdek fennáll, így az információhoz való hozzáférés főszabály szerint biztosítandó. A megtagadás csak kivételes esetekben indokolt, például ha a közzététel ritka vagy veszélyeztetett fajok élőhelyeinek védelmét sértené.⁴³² Bár az Aarhus-rendelet *emelt szintű hozzáférést biztosít* a környezeti információkhoz, a gyakorlati alkalmazás során a hozzáférés gyakran további korlátokba ütközik. A kapcsolódó követelményeket nemcsak e másodlagos jogforrások határozzák meg, hanem sok esetben az egyes kockázattértékelő szervek belső szabályzatai is, amelyek

⁴²⁹ Pollinis France kontra Bizottság-ítélet, T-371/20 és T-554/20, ECLI:EU:T:2022:556, 44. bekezdés.

⁴³⁰ CURTIN–RUBIO 2024: 15.

⁴³¹ CURTIN–RUBIO 2024: 29.

⁴³² Aarhus-rendelet, 6. cikk.

egyedi mérlegelési szempontokat érvényesítenek – például az üzleti érdekek védelmét.⁴³³

A transzparenciarendelet 2024-es értékelő jelentése egyértelműen rámutat a *digitalizációban rejlő lehetőségekre és kihívásokra*. Bár a digitális technológiák – elméletben – növelhetik az átláthatóság szintjét, ugyanakkor fennáll annak a veszélye is, hogy a formális megfelelés irányába tolják el azt, vagy új típusú akadályokat teremtenek. A korábban, már 2006-ban azonosított átláthatósági dilemmák a digitalizáció hatására átalakultak, de nem szűntek meg: az információs túlterhelés, a képviselési dilemmák és az eltérő címzetti körökből fakadó kommunikációs széttöredezettség továbbra is jelen vannak. A jelentés külön kiemeli, hogy a mesterséges intelligencia térnyerése új szintre emelte az átláthatóságról folytatott vitákat. E diskurzus középpontjába a „megmagyarázhatóság” – illetve ezzel szoros összefüggésben a „megérthetőség” – került, ami a technológiai működés értelmezhetőségének egyik legfontosabb garanciája.⁴³⁴ Amennyiben az átláthatóságot a megmagyarázhatóság váltja fel, a mesterséges intelligencia „fekete dobozát” nem kell többé ténylegesen feltárni. Így a dokumentumok közzététele háttérbe szorulhat, látszólag feleslegessé válik. Ez lehetőséget teremt arra, hogy a titoktartás ne csak fennmaradjon, hanem intézményesen is kiterjeszthető és legitimálható legyen – azzal az érveléssel, hogy a hagyományos átláthatóság már nem megfelelő a technológiai működés kontrolljához.⁴³⁵

A *technológiai összetettség* az esettanulmányokban vizsgált kockázaterőtelési eredmények közzélése kapcsán is releváns. A tudományos adatok és eredmények közzélése, illetve azok vitathatósága nagymértékben függ a kockázaterőtelő kommunikációs döntésétől, a közzelés konkrét tartalmától és a célzott nyilvánosság körétől. Ez a kör a széles nyilvánosságnak szóló egyszerűsített közzéléstől a szakmai közönségnek vagy partnerszervezeteknek szóló pontos és szabatos információközlésig terjedhet. Ezen a skálán alapvető transzparenciavárás, hogy a közzélések egyszerre legyenek *felhasználó- és fogyasztóbarát* módon „megmagyarázhatók és megérthetők”, ugyanakkor a szakmai partnerek számára *kellően precízek* is. Különösen

⁴³³ DE BOER – MORVILLO – RÖTTGER-WIRTZ 2023: 319.

⁴³⁴ CURTIN – RUBIO 2024: 35; HÁRS 2025: 31.

⁴³⁵ BUSUIOC – CURTIN – ÁLMADA 2023: 79.

a kockázatértékelés területén szükséges annak elkerülése, hogy a transzparencia biztosítása pusztán formalitássá váljon.⁴³⁶

Az átláthatóbb online kommunikáció fő előmozdítója az utóbbi években az *európai ombudsman* lett, ami érintette több uniós intézmény és ügynökség kommunikációs stratégiáját is.⁴³⁷ A 2024-es transzparenciarendeletet értékelő jelentés az esettanulmányok tárgyköréhez kapcsolódó területen pozitív példaként említi az EEBH/EFSA weboldalát, amely a fogyasztóbarátabb online információközlés egyik mintája. A platform létrejötté a glifozáttal kapcsolatos ügy nyomán indult ügynökségi reformfolyamat egyik kézzelfogható eredménye.⁴³⁸ A reform további újdonsága az aktív átláthatósági követelmények kiszélesítése az EEBH/EFSA esetében. Bár a bevezetés első évei felemás tapasztalatokat hoztak – főként az átláthatóság biztosításával járó erőforrásigény miatt –, a részletes tanulságokra az esettanulmányok elemzésénél térünk vissza.

A bíróság előtti fellépés dilemmái

A tudományos döntéshozatal egyik központi kérdése, hogy a kockázatértékelési döntések – valamint az azok alapjául szolgáló szakértői anyagok – milyen mértékben és milyen formában vizsgálhatók felül független fórumok, különösen bíróságok előtt. Ez a kérdés az esettanulmányokban is kiemelt jelentőséget kap, mivel a kapcsolódó reformfolyamatokat gyakran a nagyobb nyilvánosságot kapó bírói döntések indították el vagy terelték új irányba. Mindez olyan környezetben zajlik, ahol a közérdekű igényérvényesítés – és ezzel összefüggésben a transzparencia követelménye – egyre hangsúlyosabb szerephez jut az uniós jogérvényesítésben.

Az Európai Unió bírói jogvédelmi rendszere – hasonlóan a közvetett és közvetlen végrehajtás kettős fogalomrendszeréhez – egyszerre teszi lehetővé a *tagállami* és az *uniós szintű bíróságok előtti fellépést*. Terjedelmi korlátok miatt csupán néhány tagállami példa felvillantására vállalkozunk,

⁴³⁶ DE BOER – MORVILLO – RÖTTGER-WIRTZ 2023: 318.

⁴³⁷ Európai Ombudsman 2018; Európai Ombudsman 2022.

⁴³⁸ CURTIN–RUBIO 2024: 42.

ezen azonban jól érzékeltetik, hogy a közvetett és a közvetlen végrehajtás a gyakorlatban elválaszthatatlanul összekapcsolódik. Emellett az elmúlt években több tagállamban is figyelemre méltó átalakulások mentek végbe a jogvédelmi rendszerben – részben éppen a környezetvédelmi ügyekben tapasztalható fokozott civil szervezeti aktivitás hatására.

E jogvédelmi átalakulás markáns példája a német közigazgatási perjog dogmatikai rendszerének fejlődése, amely a klasszikus *alanyi közjogok* alapján épül fel. Bár az uniós jogalkalmazás szempontjából az eljárásjogi és a perjogi szabályozás terén továbbra is fennáll a tagállami autonómia, Németországban az elmúlt két évtizedben látványos elmozdulás figyelhető meg. Korábban a német jogdogmatika elutasította a nem kormányzati civil szervezetek keresetindítását olyan ügyekben, amelyekben a feltételezett jogsérelem kizárólag a közérdek védelmét szolgáló normához kapcsolódott. A fellépés feltételeként megkövetelték, hogy a jogsértés olyan közjogi normát sértsen (úgynevezett *Schutznorm*), amely a közérdeken túl egyéni jogokat is véd. Ezzel kizárták az olyan civil fellépéseket, ahol a felperes nem volt közvetlen címzettje a sérelmezett rendelkezésnek.⁴³⁹ A német rendszerben megkövetelt *Schutznorm*-feltétel értelemszerűen nem teljesülhetett olyan esetekben, amikor környezetvédelmi rendelkezések megsértése miatt került sor közérdekű civil szervezeti fellépésre. A kollektív fellépés keretében ugyanis hiányzik az alanyi jogsérelem alapuló szubjektív érintettség. Ezzel párhuzamosan az Európai Unió következetesen szorgalmazza a tagállamokban a bíróságok előtti fellépési szabályok bővítését, mivel a nem mindig lojális tagállami közigazgatási rendszerekkel szemben ez is eszközt jelenthet az uniós jog hatékonyabb érvényesítésére.⁴⁴⁰

E kibővítés egyik alapja az *Aarhusi Egyezmény*, amely az uniós jog normahierarchiájában egyes egyezményként az uniós jogrend részévé (is) vált. Ennek megfelelően a tagállamok kötelesek az Aarhusi Egyezményben és a kapcsolódó irányelvekben meghatározott célok szerint biztosítani az érintett nyilvánosság – így különösen a civil szervezetek – számára

⁴³⁹ SCHMIDT–SEIDEL 2000: 53; ALLENWELDT 2006: 623.

⁴⁴⁰ SZEGEDI 2019b: 33–53.

az igazságszolgáltatáshoz való széles körű hozzáférést.⁴⁴¹ (Másképpen az Aarhusi Egyezmény követelményeinek már bemutatott rendeleti megjelenése az uniós szereplőkkel szembeni eljárási követelményeket fektette le környezetvédelmi ügyekben.) Az EuB a német erőművi kötődésű *Trianel*-ügyben tette egyértelművé, hogy megkérdőjeleződött a közjogi alanyi jogok megsértésére alapított keresetindítás német rendszere, ami sérti a széleskörűség fenti irányelvi célkitűzését.⁴⁴² Az uniós jog célkitűzéseivel ellentétes volt a német szabályozás azon rendelkezése is, amely a civil szervezeti keresetindítás feltételeként szabta, hogy a szervezet olyan uniós jogból fakadó környezetvédelmi szabály megsértésére hivatkozzon, amely a közösség mellett az egyén érdekeit is védi.⁴⁴³ A bírói aktivizmus jegyében a BVerwG már a *Trianel*-ügy miatti törvénymódosítás előtt is elismerte a civil szervezeti fellépés lehetőségét egy másik levegőtisztaság-védelmi ügyben.⁴⁴⁴ Mindeközben több, Aarhusi Egyezményhez kötődő, alapvetően a térségbeli tagállamok jogvédelmi kereteit érintő EuB-ítélet⁴⁴⁵ született – azzal a céllal,

⁴⁴¹ A keresetindítási jog kiszélesítéséhez kapcsolódóan az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés aarhusi követelményeinek (9. cikkének) átültetése felemás módon történt meg az uniós jogalkotói döntésből fakadóan. Ennek oka, hogy az áttettető 2003/35/EK irányelv csak a környezeti hatásvizsgálati, valamint a környezetszennyezés integrált megelőzésére és csökkentésére irányuló irányelvek módosításával, az azok által szabályozott területen várja el, hogy biztosítsák az érintett nyilvánosság részvételét, valamint az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést. Ennek követelményeit szinte szó szerint vette át a környezeti hatásvizsgálati 2011/92/EU kodifikációs irányelv 11. cikke és az ipari kibocsátásokról szóló 2010/75/EU irányelv 25. cikke.

⁴⁴² BERKEMANN 2011: 1258.

⁴⁴³ *Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG*-ítélet, C-115/09, ECLI:EU:C:2011:289.

⁴⁴⁴ A BVerwG 'Luftreinhalteplan Darmstadt' 2013. szeptember 5-i, 7 C 21.12 sz. ítéletének 48. pontja.

⁴⁴⁵ Az Aarhusi Egyezménynek megfelelő egyfajta kiterjesztő (uniós) tagállami bírói értelmezés követelményéről lásd Lesoochranárske zoskupenie VLK (Szlovák barnamedvék)-ítélet, C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125, 52. pont. A tagállamok egyes eljárási/perbeli időkorlátok aarhusi újraértelmezéséről lásd Lesoochranárske zoskupenie VLK-ítélet C-243/15., ECLI:EU:C:2016:838, 73. pont; Protect – Természet-, Faj- és Tájvédelemmel foglalkozó Környezetvédelmi Szervezet-ítélet, C-664/15, ECLI:EU:C:2017:987, 101. pont.

hogyan az Egyezmény követelményeinek megfelelően biztosítsák az abban foglalt eljárási jogosultságok érvényesülését.⁴⁴⁶

A tudományos döntéshozatal szempontjából mindezen ügyek azért érdekesek, mert egyértelműen megindult a *tagállami jogvédelmi keretek uniós átalakítása*, ami részben relativizálta a tagállami eljárási autonómiát. Ez az Aarhusi Egyezmény által lefedett, igen tágra szabható környezetvédelmi ügyek mellett más uniós ágazatokban is elkezdődött.⁴⁴⁷ Amint azt az esettanulmányok is alátámasztják majd, e folyamat részeként már ma is idesorolható az autóipar és a közlekedési ágazat, valamint a vegyipar és az élelmiszer-biztonság területe is.

Hasonló elvi korlátozások figyelhetők meg az *EUB előtt indított eljárások*-ban is, különösen az egyéni és civil szervezeti – közérdekű igényérvényesítésre irányuló – fellépések kapcsán. Az EUMSz. 263. cikke alapján magánszemélyek és civil szervezetek is jogosultak lehetnek *semmisségi eljárást* indítani egy uniós jogi aktus közvetlen megtámadására. Ugyanakkor az Európai Bíróság e tekintetben rendkívül szűkítő joggyakorlatot követ. A felperesi jogállás elismerésének feltétele a *személyes és közvetlen érintettség*, amelyet a híres *Plaumann-ügy* (C-25/62) alapján határoztak meg: eszerint olyan természetes vagy jogi személy tekinthető személyében érintettnek, aki nem címezte az adott aktusnak, de az „sajátos jellemzői vagy egy őt minden más személytől megkülönböztető ténybeli helyzet folytán” vonatkozik rá, így az intézkedés a címzetthez hasonló módon egyéniesíti őt.⁴⁴⁸

Idővel a *Plaumann-teszt* az Európai Bíróság gyakorlatában *szilárd doktrínává* vált, amely a magánfelek keresetindítási jogát szigorúan szűk keretek között ismerte el. A személyes érintettség megállapításához többek között azt követelte meg, hogy az érintett személy vagy szervezet szűk, jól körülhatárolható csoporthoz tartozzon – például adott piaci tevékenység végzése alapján –, amely alapján az uniós aktus őt a címzett személyhez hasonló módon egyéniesíti.⁴⁴⁹ A teszt alapján az uniós határozatot annak

⁴⁴⁶ SZEGEDI 2021: 75–99.

⁴⁴⁷ WIDDERSHOVEN 2019: 5–34

⁴⁴⁸ Plaumann-ítélet, C-25/62, ECLI:EU:C:1963:17.

⁴⁴⁹ Lásd bővebben KENDE–SZÜCS–JENEY 2007: 690; HOFMANN–ROWE–TÜRK 2011: 826.

címzettjei, illetve – nem címzett esetén – csak azok a magánszemélyek vagy szervezetek támadhatták meg, akiket az adott aktus személyesen és közvetlenül érintett. Ennek következtében a magánfelek döntő többsége nem tudott megfelelni e szigorú feltételeknek, és keresetindítási jogukat a Bíróság nem ismerte el.⁴⁵⁰

A közérdekű igényérvényesítés esetében fogalmilag eleve nehéz teljesíteni a személyes és közvetlen érintettség követelményét. Az esetjogi megállapítások eredetileg jellemzően ágazati összefüggésben – például versenyjogi vagy agrárpolitikai ügyekben – születtek, és nem számoltak a kollektív érdekérvényesítés sajátos logikájával.⁴⁵¹ Idővel ezek az esetjogi megállapítások túlléptek eredeti ágazati kereteiken, és általános elismerést nyertek, hasonlóan más eljárási jogok uniós szintű fejlődéséhez. Ennek nyomán a kollektív fellépés elismerésének *hármass feltételrendszere* rajzolódott ki az EuB gyakorlatában:

1. ha a civil szervezet keresete tagjai nevében történik, és a képviselt tagok esetében fennállnak a feltételek (úgynevezett *tagvédelmi* forma);
2. ha a szervezet *saját jogalanyiságán* belül mutatható ki olyan konkrét érintettség, amely az adott aktus révén érdemben befolyásolja például tárgyalási vagy szakpolitikai pozícióját;
3. ha jogszabály kifejezetten *eljárási jogosultságot* biztosít számára, például környezetvédelmi vagy fogyasztóvédelmi területen.⁴⁵²

A már korábban említett 2006-os *Aarhus-rendelet* ezen annyi változtatott, hogy az adott feltételeknek megfelelő nem kormányzati szervezetek semmisségi eljárást, valamint az uniós szervek jogellenes hallgatása esetén azokat eljárásra kötelező eljárást indíthatnak⁴⁵³ az EuB előtt. Ennek

⁴⁵⁰ SZEGEDI 2019b: 154–176.

⁴⁵¹ Van der Kooy-ítélet, C-67/85, C-68/85 és C-70/85, ECLI:EU:C:1988:38, 20–25. pont; ARE-ítélet, C-78/03 P, ECLI:EU:C:2005:761, 55–58. pont.

⁴⁵² Lásd Forum 187 ASBL kontra Európai Bizottság-ítélet, T-189/08, ECLI:EU:T:2010:99, 58. pont (2010. március 18-i ítélet); EREF kontra Európai Bizottság-ítélet, T-694/14, ECLI:EU:T:2015:915, 13–14. pont (2015. november 23-i végzés).

⁴⁵³ Aarhus-rendelet, 12. cikk.

bevezetése mindenképpen előrelépést jelentett.⁴⁵⁴ A bírói felülvizsgálatot megelőzően az Aarhus-rendelet úgynevezett *belső felülvizsgálati eljárást* ír elő. Ennek keretében a feltételeknek megfelelő nem kormányzati szervezet jogosult kérelmet benyújtani ahhoz az uniós intézményhez vagy szervhez, amely a környezetvédelmi jog alapján igazgatási aktust fogadott el – vagy amelytől ilyen aktus elfogadása jogszerűen elvárható lett volna, de az elmaradt.⁴⁵⁵ Témánk szempontjából a leglényegesebb, hogy a fenti hármas feltételrendszert felülírja-e érdemben az Aarhus-rendelet.⁴⁵⁶ Bizonyos pontokon az Aarhus-rendelet 2021-es módosítása hozott változásokat⁴⁵⁷ – de a Plaumann-teszt változatlanul korlátozza az érintett nyilvánosság fellépését környezetvédelmi ügyekben.⁴⁵⁸

Visszatérve az általános keretekhez: a *lisszaboni reformok* sem módosították az EUMSZ. 263. cikk (4) bekezdésében rögzített szabályt, amely továbbra is csak akkor teszi lehetővé az egyéni – így civil szervezeti – úgynevezett nem

⁴⁵⁴ Lásd bővebben PALLEMAERTS 2011: 309.

⁴⁵⁵ Aarhus-rendelet, 10. cikk (1) bekezdés.

⁴⁵⁶ Már a korábbi prognózisok is arra utaltak, hogy az Aarhus-rendelet alapján kialakuló uniós bírói gyakorlat legfeljebb az adott szervezetek számára rendeletben garantált *eljárási jogokat* fogja elismerni. Ugyanakkor nem biztosítja – és várhatóan nem is fogja biztosítani – a tágabb értelemben vett uniós környezetvédelmi normák közvetlen bírósági kikényszerítését. PALLEMAERTS 2011: 310–312; PONCELET 2012: 307–308.

⁴⁵⁷ Az Európai Parlament és Tanács (EU) 2021/1767 módosítórendeletének (19) preambulumbekezdése szerint: „A nyilvánosság tagjainak nem kell bizonyítaniuk, hogy az EUMSZ-nek az EUB által értelmezett 263. cikkének negyedik bekezdése értelmében közvetlenül és személyükben érintettek. Annak elkerülése érdekében azonban, hogy a nyilvánosság tagjainak feltétel nélküli joguk legyen belső felülvizsgálat kérelmezésére (»actio popularis«), amit az Aarhusi Egyezmény nem ír elő, bizonyítaniuk kell, hogy közvetlenül érintettek a tágabb értelemben vett nyilvánossághoz képest, példának okáért a saját egészségüket és biztonságukat fenyegető közvetlen veszély, vagy az uniós jogszabályok alapján őket megillető valamely jognak a környezetvédelmi jog állítólagos megsértése által okozott sérelme esetén, az EUB ítélkezési gyakorlatával összhangban.” A 2021-ben életbe lépett változásokról lásd PÁNOVICS 2023: 143–157; LEONELLI 2021: 230–264.

⁴⁵⁸ Az Aarhusi Egyezmény Megfelelési Bizottsága értékelt az Aarhus-rendelet 2021-es módosítását is, ám az változatlanul nem biztosítja megfelelően az Aarhusi Egyezményben rögzített jogokat a környezeti ügyekben való nyilvánossági részvételhez és jogorvoslathoz uniós szinten (Aarhus Convention Compliance Committee 2017).

privilegizált keresetindítást, ha a felperes *közvetlenül és személyesen érintett* az adott uniós aktusban (illetve őt közvetlenül érintő rendeleti jellegű aktus ellen, amennyiben az nem von maga után végrehajtási intézkedéseket). Ugyanakkor jelen elemzés szempontjából kiemelkedően fontos változást hozott az EUMSZ. 263. cikk (1) bekezdésének kiegészítése, amely szerint az EuB immár jogosult megvizsgálni az *Unió szervei vagy hivatalai* – így az EU-ügynökségek – által elfogadott, harmadik személyekre joghatással járó jogi aktusok jogszerűségét. Ez a módosítás jelentős előrelépést jelent az ügynökségek – köztük a tudományos szakértői szerepet betöltő szervezetek – aktusaival szembeni jogvédelem megerősítése terén.

A magánszemélyek és a civil szervezetek számára jogvédelmi eszközként elvileg rendelkezésre áll az EUMSZ. 267. cikke szerinti *előzetes döntéshozatali eljárás* is. Ugyanakkor a semmisségi eljárás (263. cikk) és az előzetes döntéshozatali eljárás között *sajátos viszonyrendszer* áll fenn.

Főszabály szerint az uniós jog végrehajtásának elsődleges szintje továbbra is a tagállam. A vizsgált esettanulmányok ágazati szabályozása is ezt az alapelvet követi. Ebből következően a tagállami bíró – az uniós jog bírójaként is – köteles alkalmazni az uniós jog releváns doktrínáit, és jogvita esetén kezdeményezheti az EuB előzetes döntéshozatali eljárását. Azonban az egyén számára ez nem jelent automatikus jogvédelmi garanciát: az előzetes döntéshozatal kezdeményezése ugyanis a tagállami bíró mérlegelési jogkörébe tartozik, aki nem köteles eleget tenni az egyéni (vagy civil szervezeti) kérelemnek. Így előfordulhat, hogy az egyén által sérelmesnek vélt uniós rendelkezés nem kerül az EuB elé.⁴⁵⁹

Fejes a semmisségi és az előzetes döntéshozatali eljárás elkülönítését funkcionális szempontból közelíti meg. Értelmezése szerint a semmisségi eljárás kifejezetten jogvédelmi és kezdeményezési funkciót tölt be: lehetővé teszi, hogy a magánszemély – vagy civil szervezet – közvetlenül megtámadja az általa sérelmesnek vélt uniós jogi aktust. E szerepkörét képletesen a *kard-funkció*ként írja le, amely támadó eszközt biztosít az uniós normák bírósági kontrollja céljából.⁴⁶⁰ Ezzel szemben az előzetes döntéshozatali eljárás

⁴⁵⁹ A bírói autonómiáról lásd bővebben PECHSTEIN 2011: 373.

⁴⁶⁰ FEJES 2002: 34.

tekintetében a közösségi jogvédelem csak (esetlegesen) már elkövetett jogsértés után vehető igénybe (*pajzsfunkció*).⁴⁶¹

A glifozátügy kapcsán egyértelműen merült fel a semmisségi és az előzetes döntéshozatali eljárás egymáshoz való viszonya. A *Brüsszel fővárosi régió* keresetet nyújtott be az Európai Bizottság azon végrehajtási rendelete ellen, amely 2017-ben újraengedélyezte a glifozát hatóanyagként történő uniós felhasználását. Fontos körülmény, hogy bár az aktív hatóanyag engedélyezése uniós hatáskör, az azt tartalmazó növényvédő szerek (termékek) tényleges forgalomba hozatala a tagállami hatóságok engedélyezési eljárásához kötött. Az ügy annak példája, hogy az EuB-hoz fordulás előfeltételeként a fellépést kizárhatja a végrehajtási aktus elfogadásának elmaradása, ugyanis a belga hatóságok pusztán meghosszabbították a korábbi tagállami (termék-) engedély időbeli hatályát.⁴⁶² Az előzetes döntéshozatali eljárás helyett fennmaradó semmisségi eljárásban pedig nem fogadták el a régió közvetlen (és hátrányos) érintettségét a lakosság egészségvédelmének és környezetének biztosítása terén fennálló szakpolitikai érintettsége miatt, illetve az Aarhusi Egyezmény alapján.⁴⁶³

Az uniós jogrendben lehetőség nyílik a *hivatali jogkörben okozott kár* miatt indított kereset benyújtására is az Európai Bíróság előtt, az EUMSZ. 268. cikke alapján, a 340. cikk (2) és (3) bekezdésében foglaltak szerint. Ez a jogérvényesítési forma már az Alapjogi Charta 41. cikk által biztosított megfelelő ügyintézéshez való jog részének is tekinthető. Ugyanakkor a magánszemély számára ez az eljárás nem jár a sérelmezett jogi norma hatályon kívül helyezésével, legfeljebb a bizonyított károk megtérítését biztosítja.⁴⁶⁴

Következésképpen a semmisségi eljárás és az előzetes döntéshozatali eljárás jelentik azokat az uniós szintű jogérvényesítési mechanizmusokat,

⁴⁶¹ Saurer ugyanerre az összefüggésre a semmisségi eljárás kapcsán a *központi* és az előzetes döntéshozatali eljárás kapcsán a *decentrális* jogvédelem fogalmi kettősét használja (SAURER 2014: 156–158).

⁴⁶² Région de Bruxelles-Capitale kontra Bizottság-ítélet, C-352/19 P, ECLI:EU:C:2020:978. Az ügyről és a kapcsolódó ítélezési gyakorlatról lásd bővebben: CHEVALIER 2025: 168; SOMSSICH 2021b: 102–125.

⁴⁶³ Région de Bruxelles-Capitale kontra Bizottság-ítélet, C-352/19 P, ECLI:EU:C:2020:978, 64. pont.

⁴⁶⁴ FEJES 2002: 34.

amelyek központi szerepet játszanak mind az egyéni jogvédelem, mind az egyének meghatározott csoportját képviselő kollektív, közérdekű igényérvényesítés szempontjából. Azonban a kockázati szabályozás területén nemcsak a felperesi jogosultságok szűk köre jelent jogvédelmi korlátot, hanem a bírósági felülvizsgálat terjedelme is behatárolt.⁴⁶⁵ Az EuB esetjoga e körben elsősorban arra korlátozódik, hogy ellenőrizze: az eljárási szabályokat betartották-e, a megállapított tények ténybelileg megalapozottak-e, az értékelés során nem történt-e nyilvánvaló mérlegelési hiba (illetve fennáll-e a hatáskörrel való visszaélés).⁴⁶⁶ Az EuB az aktusban rögzített tényállítások észszerű hihetőségét vizsgálja, de nem feladata, hogy az összetett ténykérdések értékelésében saját mérlegelésével helyettesítse az aktus kibocsátója által elvégzett értékelést.⁴⁶⁷ A mertonai elvekkel is összefüggésben kimondták, hogy a kockázatok lehető legkimerítőbb, a kiválság, az átláthatóság és a függetlenség elvét tiszteletben tartó, tudományos véleményeken alapuló tudományos értékelése jelentős eljárási garancia az intézkedések tudományos objektivitásának biztosítása és az önkényes intézkedések elkerülése érdekében.⁴⁶⁸ Összességében az ilyen alapon történő megsemmisítése az Európai Unió Bírósága előtt viszonylag kevés alkalommal valósult meg.⁴⁶⁹ Hasonlóképpen csak ritka esetekben ismerte el az Európai Unió Bírósága a köztes (előkészítő) ügynökségi aktusok önálló felülvizsgálhatóságát. A kockázati szabályozás körében, ha a végső határozat lényegében az ügynökség véleményét erősíti meg, akkor e vélemény – akárcsak az annak alapjául szolgáló értékelő jelentés – a határozat indokolásának elválaszthatatlan részét képezi, különösen a termék (így gyógyszer) tudományos értékelését

⁴⁶⁵ STEFAN 2025: 169–170.

⁴⁶⁶ Taminco és Arysta LifeScience Great Britain kontra Bizottság-ítélet, T-740/18, ECLI:EU:T:2022:61, 53. pont; Bayer CropScience kontra Bizottság-ítélet, T-429 és 451/13, ECLI:EU:T:2018:280, 83. pont.

⁴⁶⁷ Taminco és Arysta LifeScience Great Britain kontra Bizottság-ítélet, T-740/18, ECLI:EU:T:2022:61, 55. pont.

⁴⁶⁸ Pfizer Animal Health kontra Tanács-ítélet, T-13/99, ECLI:EU:T:2002:209, 172. pont.

⁴⁶⁹ RÖTTGER-WIRTZ 2020: 491–507.

illetően.⁴⁷⁰ Ebben a tekintetben az EuB vizsgálata a belső kockázattértékelő működésének szabályszerűségére és véleményének belső koherenciájára és indoklására szorítkozik.⁴⁷¹

Egy gondolat erejéig érdemes kitérni az elmúlt évek egyik meghatározó jogfejlődési – pontosabban jogérvényesítési – tendenciájára is: a klímaváltozás elleni fellépés keretében megindult és egyre szaporodó *éghajlatvédelmi* (vagy *klíma-*) *perekre*. E bírósági eljárások jelentősége abban áll, hogy számos ponton alakítják át a hagyományos jogfelfogást, legyen szó a nemzetközi, a regionális integrációs vagy az egyes államok szintjén érvényesülő jogrendről – bár nem mindenhol azonos szinten és mértékben.⁴⁷² Példálózó jelleggel említhető, hogy 2017-től kezdődően több olyan per is megindult, amelyek vállalati szereplők – különösen nagy olajvállalatok – globális felmelegedéshez való hozzájárulása alapján követeltek kártérítést.⁴⁷³ Európai példaként említhető, hogy 2020 januárjában négy francia önkormányzat és öt civil szervezet közösen indított pert a Total energiaipari vállalat ellen, annak klímaváltozáshoz való hozzájárulása miatt.⁴⁷⁴ A 2024-es év egyik meghatározó ítéletében az EJEB a svájci Klimaseniorinnen Egyesület által indított ügyben mondta ki Svájc nem megfelelő fellépését a hőhullámoknak kitett idősebb lakosság alapjogainak (köztük az EJEE 8. cikke – a magán- és családi élet tisztelgetben tartásához való jog) sérelme miatt.⁴⁷⁵

⁴⁷⁰ Vanda Pharmaceuticals kontra Bizottság-ítélet, T-211/18, ECLI:EU:T:2019:892, 32. pont; az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat: Laboratoires CTRS kontra Bizottság ítélet, T-452/14, nem tették közzé, ECLI:EU:T:2015:373, 60. pont (2015. június 11.); lásd még ebben az értelemben: Olivieri kontra Bizottság és EMEA ítélet, T-326/99, ECLI:EU:T:2003:351, 55. pont (2003. december 18.).

⁴⁷¹ Acino kontra Bizottság-ítélet, C-269/13 P, ECLI:EU:C:2014:255, 103. pont.

⁴⁷² SÜLYÖK 2020: 1–7; BÖGÖS 2025: 19–27; WEWERINKE-SINGH – MEAD 2025: 498–506.

⁴⁷³ BAKKER 2020: 101.

⁴⁷⁴ A bíróság a felperesek javára döntött, elutasítva a Total azon kísérletét, hogy a jogvitát a kereskedelmi bíróság elé terjessze (a Tribunal judiciaire de Nanterre 2021. január 18-i végzése).

⁴⁷⁵ EJEB, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland, 53600/20 (Grand Chamber, ECtHR).

Ez a fajta új típusú *stratégiai fellépés* szorosan kapcsolódik a korábban bemutatott jogvédelmi dilemmákhoz is. Egyrészt kiemelkedő szerephez jutnak az egyének, különösen a kollektív értelemben vett civil szervezetek mint felperesek – gyakran a formális eljárási akadályok leküzdésére is törekedve. Másrészt elkerülhetetlenül felmerül a kérdés, hogy az eljáró bíróságok milyen mértékben vállaljanak szerepet a tudományos döntéshozatalt érintő, összetett – például a klímaváltozással kapcsolatos – témák megítélésében. Ez igen lényeges lehet a hatásköri dilemmák/a hatalommegosztás (politikai vagy bírói döntés) vagy az ok-okozati összefüggések (a klímaváltozás felelősei) szempontjából is.⁴⁷⁶ Noha az EJEB a *Klimaseniorinnen-ügyben* hivatkozott az Aarhusi Egyezményre, ugyanakkor nem ismerte el annak általános alkalmazhatóságát a klímapierek vonatkozásában, tekintettel az Egyezmény eltérő hatályára és célrendszerére.⁴⁷⁷ A következő évek hasonló tárgyú ítéleteiben érdekes kérdés lesz, hogy ez a fajta elkülönítés mikor és milyen mértékben tartható fenn.⁴⁷⁸ Emellett az EJEE 8. cikkével összefüggésben ez az EJEB-ítélet hozzájárulhat az ilyen jellegű ügyek számának növekedéséhez.⁴⁷⁹ A jelen tanulmányban bemutatott két esettanulmány is azt igazolja, hogy a tudományos döntéshozatal számos ponton a fenntarthatóság tágabb dilemmái – valamint az egyének és közösségeik megfelelő védelme – mentén értelmezhető, túlmutatva a környezetvédelmi ügyek szűkebb keretein. Az éghajlatvédelmi problémák környezeti problémák közül való kiemelkedésének egyik okaként éppen az üvegházhatású-gázok klímára gyakorolt pontos(abb) leírhatóságát nevezték meg.⁴⁸⁰ Ebben a tekintetben jelen munka két esettanulmánya ahhoz is hozzájárulhat – elismerve persze a technikai leírhatóság és mérhetőség korlátait –, hogy a pontosabb kockázatértékelések révén körvonalazódjon és megerősödjön egy átfogóbb szabályozási gondolkodásmód a kockázati szabályozás tágabb területein.

⁴⁷⁶ BLATTNER 2024; BÖGÖS 2025: 109–133.

⁴⁷⁷ EJEB, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland, 53600/20 (Grand Chamber, ECtHR), 494. és 501. pont.

⁴⁷⁸ ECKES–TRAPP 2024.

⁴⁷⁹ BÖGÖS 2025: 105; WEWERINKE–SINGH – MEAD 2025: 499.

⁴⁸⁰ BÖGÖS 2025: 23.

Összegzés

A tagállamok eljárási autonómiájának kereteit meghatározó módon az európai jog, elsősorban az Európai Unió Bíróságának esetjoga alakította. E bírói megállapítások nyomán született meg a hatékonyság és az egyenértékűség elvére épülő rendszer, amelynek középpontjába az egyén – illetve közösségei – számára biztosított jogvédelem került. Az európai integráció fejlődéstörténetét ebben a vonatkozásban jól jellemzi az a fejlődési ív, amelynek során a bíróságok által kidolgozott egyes eljárási jogosultságok és garanciák – kezdetben ágazati megközelítésben, később attól függetlenül is – fokozatosan beépültek a másodlagos uniós jogba, majd meghatározott szinten elsődleges jogi elismerést is nyertek.

Az Alapjogi Chartában a *megfelelő ügyintézéshez való jog* megjelenésével, valamint a Charta szerződési rangjának elismerésével jelentős lépés történt a közvetlenül fellépő Unió működésének megfelelő jogi keretek közötti és általi rendezéséhez. Ráadásul az abban megfogalmazott jogosultságok és eljárási garanciák óhatatlanul kihatnak a tagállami közvetett végrehajtásra is. A *megfelelő ügyintézéshez való jog* felöleli az ügyek részrehajlás nélküli, tisztességes módon és észszerű határidőn belüli intézését, az iratbetekintés és a meghallgatás jogát, az indokolási kötelezettséget az eljáró szervek részéről, a nyelvhasználat jogát, valamint az okozott károkért való deliktuális felelősséget. E jogosultságon túl a Charta további fontos garanciákat is biztosít, így különösen a dokumentumokhoz való hozzáférés jogát (42. cikk), valamint a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot (47. cikk).

Az immár ágazatoktól függetlenül elismert eljárási garanciák és jogvédelmi lehetőségek léte szükségyszerűen felveti azt a kérdést, hogy e jogterület eljárási viszonyai milyen mértékben rendezhetők – akár ágazati szinten, akár egységes uniós eljárási kódex keretében. Az eljárási kodifikáció az elmúlt években az európai közigazgatás egyik meghatározó dilemmájává vált, különösen a közvetlen uniós végrehajtásra vonatkozóan. Számos kodifikációs tervezet készült el, amelyek több konferencia, valamint elméleti és gyakorlati szakemberek tanácskozásainak központi témáját képezték. A kodifikáció sikere ugyanakkor több tényezőtől is függ: nemcsak az európai közigazgatás

működési struktúrája, hanem az uniós alapjogvédelem jövőbeli irányai szempontjából is meghatározó lehet.

A tudományos döntéshozatal szempontjából két eljárási jogosultság, illetve garancia rövid bemutatása történt meg, amelyek alapvető fontosságúak a két esettanulmány dilemmáinak megértéséhez. A kockázatértékelés és általában a tudományos döntéshozatal megértésének alapvető feltétele a kapcsolódó információkhoz való hozzáférés, valamint a nyíltabb döntéshozatali rendszer kialakítása. Ez azonban nagy kihívásokba ütközik, mivel az uniós szintű transzparenciaszabályozás csak részben egységes, több tekintetben elavult és széttöredezett. A digitalizáció és az aktív transzparencia eszközrendszere egyaránt hordozhat lehetőségeket és veszélyeket: elősegítheti az átláthatóságot, de a formai megfelelés túlhangsúlyozása a tartalmi nyitottság rovására is mehet.

A tudományos döntéshozatal szempontjából alapvető követelmény, hogy a meghozott tudományos döntések – különösen a kockázatértékelések – bírói fórumok előtt vitathatók legyenek. Ezt a jelentőségüket az esettanulmányok tapasztalatai is alátámasztják majd. Az uniós jogrend közvetett és közvetlen végrehajtási rendszerében a jogorvoslat tagállami és uniós szinten is lehetséges. Ugyanakkor míg tagállami szinten a környezetvédelmi és más szakpolitikai ügyekben az eljárási autonómia fokozatosan relativizálódik, az Európai Unió Bírósága előtti fellépés – különösen a semmisségi eljárásokban – továbbra is szigorú feltételekhez kötött. A kockázati szabályozás terén jellemzően az EuB csak az eljárási szabályok betartását, a tényállítások megalapozottságát és a nyilvánvaló mérlegelési hibák hiányát vizsgálja, a tudományos értékelés tartalmába érdemben nem avatkozik be – így csak kivételesen semmisítették meg ilyen aktusokat vagy vizsgáltak felül ügynökségi szakvéleményeket (kockázatértékeléseket). Mindez egy olyan időszakban zajlik, amikor a fenntarthatósági kérdésekre épülő stratégiai perek – különösen a klímaperék – egyre nagyobb számban jelennek meg különböző szintű bíróságok előtt, ami hosszabb távon az európai jogvédelem alapvető kereteinek újragondolását is szükségessé teheti.

A DÍZELBOTRÁNY ÉS A GLIFOZÁTÜGY TANULSÁGAI

A TUDOMÁNYOS DÖNTÉSHOZATAL DILEMMÁI KÉT ESETTANULMÁNY TÜKRÉBEN

A dízelbotrány története

A dízelbotrány kirobbanását közvetlenül megelőzte az Egyesült Államok Környezetvédelmi Ügynökségének (US EPA) 2015. szeptemberi hivatalos felszólítása, amelyet a Volkswagen-konzernnek címzett. A háttérben az állt, hogy a cég több Volkswagen- és Audi-modellt is *különösen tiszta dízelként* (*clean diesel*) forgalmazott az amerikai piacon, amelyek – a gyártó szerint – képesek voltak teljesíteni az Egyesült Államok szigorú környezetvédelmi előírásait *AdBlue* vagy nitrogén-oxid-csapda nélkül. A megtevesztésre végül egy egyetemi hallgatókból álló kutatócsoport derített fényt, az ICCT (*International Council on Clean Transportation*) nevű civil szervezet támogatásával. A vizsgálatok során európai gyártmányú járművek kibocsátását mérték *valós közúti körülmények között*. Az eredmények alapján az US EPA – a kaliforniai *Air Resources Board*-dal (CARB) együtt – arra a következtetésre jutott, hogy a járművek szoftverei érzékelték a laboratóriumi tesztüzemet, és ilyenkor az úgynevezett *hatástalanító eszköz* (*defeat device*) segítségével a szabályozási követelményeknek megfelelő kibocsátást produkáltak. Közúti használat közben azonban a nitrogén-oxid-kibocsátás a határértékeket többszörösen túllépte.⁴⁸¹ A „csaló szoftverek” és az érintett Volkswagen-konzern a hírsatornak címdalára került. A botrány következtében a Volkswagen-konzern több vezető tisztségviselőjének le kellett mondania. Számos kollektív (alapvetően fogyasztóvédelmi) keresetet és egyéb kártérítési

⁴⁸¹ BOVENS 2016: 262.

pert indítottak a Volkswagen-konzern ellen.⁴⁸² Sőt, a felelősségi perek az iparági szereplők tágabb körére is kiterjedtek. Így autóipari beszállítóként a Boschra is,⁴⁸³ amely eredetileg azért fejlesztette ki a laboratóriumi tesztelési állapot felismerhetőségét a tesztelés alatti járművekben, hogy elkerülje a stabilitáskontroll-rendszerek hibás működését.⁴⁸⁴

A kapcsolódó közösségi, majd uniós jogi szabályozás több normaszintet is érint, részletes ismertetésük azonban meghaladja jelen elemzés kereteit. Alapesetben a korábban hatályos 2007/46/EK keretirányelv alapján az autógyártó volt felelős a – jellemzően tagállami szinten zajló – típusjóváahagyási dokumentáció benyújtásáért, ideértve a jóváahagyási eljárás valamennyi szakaszát, valamint a gyártási megfeleléség biztosítását is.⁴⁸⁵ Később a keretirányelvet számos további rendelkezéssel egészítették ki, amelyek a technikai részletszabályokat is lefedték – így például a Bizottság által meghatározott műszaki követelményeket, valamint az *Euro* kibocsátási normák előírásait.⁴⁸⁶ Ebben a szervezeti keretben – a tagállamok szervezetalkítási és eljárási autonómiája mellett – könnyen előfordulhatott a közösségi, illetve uniós előírások eltérő értelmezése és alkalmazása. Erre éppen a dízelbotrány tapasztalatai mutattak rá élesen. Az uniós szintű *szakértői szervek* közül egyértelműen érintett volt a Bizottság *Közös Kutatóközpontja* (KKK/JRC), valamint az *Európai Környezetvédelmi Ügynökség* is. E szervek már a 2015-ös botrány kirobbanását megelőzően jelezték a kibocsátásmérés rendszerében tapasztalható ellentmondásokat és hiányosságokat. Mindez jól érzékelteti, mennyire meghatározó – vagy éppenséggel alulértékelt – lehet e szereplők valódi intézményi súlya, láthatósága és kommunikációja a belső piaci szabályozás problémáinak feltárásában.

⁴⁸² GARDNER–LIENERT–MORGAN 2015.

⁴⁸³ Bosch Pays 90-Million-Euro Fine over Diesel Scandal 2019.

⁴⁸⁴ Interjú MM járműfejlesztő szakértővel, a Teams online platformon keresztül, 2025. január 6-án.

⁴⁸⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2007/46/EK irányelve (2007. szeptember 5.) a gépjárművek és pótkocsijaik, valamint az ilyen járművek rendszereinek, alkatrészeinek és önálló műszaki egységeinek jóváhagyásáról (HL L 263., 2007.10.9., 1–160).

⁴⁸⁶ FRIGESSI DI RATTALMA – PEROTTI 2017: 179–217; MUJIC–KLINGNER 2020: 611–620.

A dízelbotrány uniós és tagállami szintű kezelése már csak azért is kiemelt jelentőségű, mert a dízelmotorok elterjedtsége Európában – más kontinensekkel összevetve – *különösen magas* (volt).⁴⁸⁷ Az EU tagállamai kezdetben egymástól függetlenül reagáltak, külön-külön hoztak intézkedéseket, miközben uniós szinten sokáig nem született összehangolt válasz a dízelbotrányra. Ezt követően jött létre az *Európai Parlament Vizsgálóbizottsága* (a továbbiakban: EP Vizsgálóbizottsága), amelynek feladatai közé tartozott a botrány kivizsgálása, okainak feltárása, valamint szakpolitikai javaslatok megfogalmazása. Az EP Vizsgálóbizottsága 2017 márciusában tette közzé megállapításait. Jelentésében több tényezőt is azonosított a botrány kialakulásának okaként: így a tesztelési eljárások hibáit, a *csaló szoftverek* alkalmazását, az európai típusjóváhagyási rendszer hiányosságait, valamint a kibocsátási követelmények érvényesítésének elégtelenségét.

Már a botrányt *megelőzően* is ismert volt, hogy az úgynevezett *New European Driving Cycle* (NEDC) szerinti laboratóriumi tesztek és a valós közúti használat során mért kibocsátási értékek között jelentős eltérések mutatkozhatnak. Ez a probléma nem csupán a Volkswagen modelljeinél, hanem a dízelüzemű személygépkocsik túlnyomó többségénél megfigyelhető volt.⁴⁸⁸ 2015 előtt a kibocsátási és fogyasztási adatok pontatlanságát elsősorban az *NEDC-ciklus* hiányosságaival magyarázták, amely nem tükrözte hitelesen a valós használati körülményeket, így a tényleges fogyasztási értékeket sem. Akkoriban mindezt még nem hozták összefüggésbe a *csaló szoftverek* alkalmazásával. Emellett egyes tagállamok tartósan akadályozták a minősített többségi döntéshozatalt a *Real Drive Emission Light Duty Vehicle* (RDE-LDV) munkacsoport ülésein, különösen az új tesztelési ciklus

⁴⁸⁷ Az Egyesült Államokban a dízelmotorok aránya mindig is marginális volt, míg Japánban arányuk idővel csökkent is, Európában a részesedésük a 2012–2015 közötti időben is igen magas volt – 50–53% környékén (CAMES–HELMERS 2013: 1–2).

⁴⁸⁸ Európai Parlament 2017: 4. A Közös Kutatóközpont évekkel ezelőtt, már 2013-ban azonosította a problémát, ami az RDE-LDV munkacsoport létrehozásához vezetett (a KKK/JRC jelentését lásd DARDIOTIS et al. 2013).

bevezetésére irányuló javaslatok kapcsán.⁴⁸⁹ Ez a tartós ellenállás a Bizottság mozgásterét is szűkítette, és akadályozta abban, hogy határozottabb, ambiciózusabb kibocsátási határértékeket vezessen be az autógyártókkal szemben.⁴⁹⁰ Ugyanakkor a Bizottság sem tett eleget a rá háruló feladatnak az új típusjóváahagyási előírások időben történő bevezetése terén, ami világosan rámutatott a belső szervezeti egységei közötti elégtelen koordinációra.⁴⁹¹ Végül összeférhetetlenségi aggályok is felmerültek az RDE-LDV munkacsoport működésével kapcsolatban, amelyben túlnyomórészt az autógyártók szakértői vettek részt, miközben a szabályozók nagymértékben a gyártók laboratóriumi adataira támaszkodtak.⁴⁹²

A dízelbotrány elsősorban a *csaló szoftverekre* irányuló közfigyelmet erősítette fel, jóllehet 2015 szeptembere előtt sem az EU, sem az egyes tagállamok nem vizsgálták átfogó jelleggel ezek esetleges alkalmazását. Pedig a *Közös Kutatóközpont* (KKK/JRC) korábbi jelentése már utalt a hasonló megoldások létezésének lehetőségére.⁴⁹³ Az *EP Vizsgálóbizottsága* azt is megállapította, hogy a tagállamok nem alkalmazták következetesen az uniós jogot az ilyen eszközök vonatkozásában, így azok használata rejtve maradhatott. Bár a Bizottság hivatalosan felelős volt a tagállami végrehajtás felügyeletéért – és az ilyen berendezések betiltásáért is –, sem saját hatáskörben, sem a *Közös Kutatóközpont* (KKK/JRC) javaslatára nem indított további vizsgálatot, és a tagállamoktól sem kért intézkedéseket vagy kiegészítő információkat.⁴⁹⁴

Az EP jelentése a gépjármű-ágazatban alkalmazott kibocsátásmérési vizsgálatok ügyében lefolytatott vizsgálatról (2016/2215 (INI)) (a továbbiakban: *az EP jelentése*) rendszerszintű hiányosságokat tárt fel a típusengedélyezés területén. A tagállami hatóságok eltérő technikai felszereltséggel, vizsgálati

⁴⁸⁹ Az RDE-LDV (*Real Drive Emission Light Duty Vehicle*) első munkacsoporti ülését még a *Közös Kutatóközpont* hívta össze kiegészítő jellegű tesztciklusok meghatározása érdekében.

⁴⁹⁰ Európai Parlament 2017: 6–7. A *Közös Kutatóközpont* az új tesztelési ciklus bevezetését 2013 végére irányozta elő (WEISS et al. 2011: 2).

⁴⁹¹ Európai Parlament 2017: 7.

⁴⁹² Európai Parlament 2017: 8.

⁴⁹³ WEISS et al. 2011: 31.

⁴⁹⁴ Európai Parlament 2017: 10.

kapacitással és pénzügyi forrásokkal működnek, miközben általánosságban hiányzik az EU-szintű felügyelet a tagállami gyakorlatok felett. Ugyanígy nem alakult ki egységes értelmezés sem a kapcsolódó, igen összetett technikai részletszabályok tekintetében.⁴⁹⁵ Az engedély iránti kérelem *elutasítására vonatkozó rendszer* nem volt világos.⁴⁹⁶ A tagállamok túlzottan a *gyártói laborokban végzett tesztek eredményeire* hagyatkoztak, a tagállami hatóságok egyedül a kapott eredmények tanúsításáért voltak felelősek.⁴⁹⁷ A Bizottságnak nemcsak erősebb koordinációs szerepet kellett volna betöltenie a típusengedélyeztetés során az *egységes joggyakorlat biztosítása* érdekében, hanem indokolt lett volna, hogy több információt kérjen be a tagállamoktól a követelményeket nem teljesítő típusokkal szembeni fellépésről.⁴⁹⁸

Végül a *végrehajtás* és a *szankcionálás* terén az EP Vizsgálóbizottság jelentése azt is kifogásolta, hogy az EU hatáskörei alapvetően a szabályozásra korlátozódtak, míg a végrehajtás továbbra is tagállami szinten maradt. Ennek következtében a Bizottság kikényszerítési lehetőségei legfeljebb a kötelezettségszegési eljárás megindítására szorítkoztak. Az EU-n belül nem alakult ki egységes gyakorlat sem arra, hogy a fogyasztók miként juthattak információhoz a visszahívásokról, sem arra, hogy milyen kompenzációs lehetőségek álltak rendelkezésükre. Ráadásul az eredeti engedély visszavonása érdemben kizárólag a kibocsátó tagállami hatóság hatáskörébe tartozott – mindez egyértelműen rávilágított a fogyasztói transzparencia *jelentőségére*, de még inkább annak *súlyos uniós szintű hiányosságaira*.⁴⁹⁹ A tagállamok csak a botrány kirobbanását követően, 2015 végén kezdték el szigorúbban alkalmazni a vonatkozó uniós jogi előírásokat – különösen a nem laboratóriumi körülmények közötti megfeleléség vizsgálatára vonatkozó követelmények terén.⁵⁰⁰ A legtöbb tagállam nem alakított ki egységes, hatékony és arányos szankciórendszert a *csaló szoftverek* használatával

⁴⁹⁵ Európai Parlament 2017: 11.

⁴⁹⁶ Európai Parlament 2017: 12.

⁴⁹⁷ Európai Parlament 2017: 12.

⁴⁹⁸ Európai Parlament 2017: 12.

⁴⁹⁹ Európai Parlament 2017: 13.

⁵⁰⁰ Európai Parlament 2017: 13.

szemben, és ezekről nem is tájékoztatta időben a Bizottságot.⁵⁰¹ A botrányt megelőző jelzések – így a *Közös Kutatóközpont* (KKK/JRC) 2013-as jelentése – ellenére a Bizottság nem végzett további műszaki vizsgálatokat, nem kért kiegészítő információkat a tagállamoktól, és nem kezdeményezett vizsgálatokat vagy korrekciós lépéseket. Nem történt összehangolt fellépés, és kötelezettségzegési eljárásokat sem indítottak.⁵⁰²

A dízelbotrány a 2010-es évek közepén megrengette az európai autópárt, és egyes hatásai a 2020-as években is kimutathatók. Az elektromosautó-ipari forradalom vélhetően kisebb lenne, legalábbis mai tempójához képest késleltetve jelent volna meg a dízelbotrány kirobbanása nélkül. Az eset számos szakpolitikai és piacsabályozási kihívásra hívta fel mind az uniós, mind a tagállami jogalkotók és jogalkalmazók figyelmét. Egyúttal jelzi annak a tendenciának a kiélezett jellegét is, hogy mennyiben lehetséges a globális piaci szereplők (jelen esetben autógyártók) tevékenységét továbbra is csak tagállami vagy pusztán csak uniós szinten szabályozni. Akár régióként és államonként is eltérhetnek a kapcsolódó környezetvédelmi követelmények, illetve azok kikényszerítési gyakorlata. Emellett az utóbb bizonyítottan tudatos, a motorkibocsátási értékek elfedésére tett kísérlet rendszerszintű problémát és visszaélést fedett fel, amellyel szemben a világ bármely részén fel kell lépni.

A dízelbotrányra adott válaszlépések

A dízelbotrányt jelentős médiafigyelem kísérte, és több alapvető reformot is elindított más jogterületeken – például a kollektív fogyasztóvédelmi fellépések kiterjesztését, amelyre a bíróságok előtti eljárások kapcsán külön is utalunk. Mindezek ellenére a botrány nyomán elfogadott szakpolitikai reformlépések összességében nem bizonyultak különösebben ambiciózusnak. Ugyanakkor egyre gyakrabban merül fel az igény, hogy a gépjárműipari

⁵⁰¹ Európai Parlament 2017: 14.

⁵⁰² Európai Parlament 2017: 14.

fenntarthatóság műszaki és piaci,⁵⁰³ valamint számonkérhető jogi kategóriaként⁵⁰⁴ is megjelenjen.

A legjelentősebb és legnagyobb horderejű reform az alkalmazott tesztelési ciklusok megújításához kapcsolódott. Az *EP jelentésében* is említett korábbi *NEDC*-ciklust új járműtípusok esetében 2017 szeptemberétől, majd 2018 szeptemberétől minden új regisztrációnál felváltotta a *Real Driving Emissions (RDE)* tesztelési szabályrendszer, valamint az alapvetően globális *Worldwide Harmonised Light Vehicles Test Procedure (WLTP)* új tesztciklusa.⁵⁰⁵ A bevezető fejezetekben ismertetett technikai *standardizáció* szempontjából *kiemelkedő jelentőségű* a közúti közlekedés területe. Már az elnevezéséből is kitűnik, hogy a *WLTP* globális szinten is egységes szabványként szolgálhat a károsanyag-kibocsátás és az üzemanyag-fogyasztás mérésére. Egyrészt olyan korábbi szabályozási „kiskapuk” megszüntetésével, amelyek lehetőséget adtak a gyártóknak az értékek manipulatív optimalizálására.⁵⁰⁶ Ilyen „kiskaput” jelenthetett például a jármű tömegének meghatározása, a fékek beállítása, a kerék- és gumispecifikáció, a gumiabroncs nyomása és profilmélysége, a sebességváltás ütemezése, valamint az is, hogy a tesztelés pillanatában a jármű üzemi hőmérsékleten üzemelt-e.⁵⁰⁷ Ez érintette azt az általános, már a 2010-es évektől megfogalmazott célkitűzést is, hogy a korábbi *NEDC*-alapú laboratóriumi tesztelést váltsa fel az *RDE* tesztelési ciklus – valamint a gépjárművekre szerelt, hordozható mérőeszközökkel végzett vizsgálat. Ez a váltás szintén hozzájárult a valós vezetési körülményeket pontosabban tükröző tesztciklusok bevezetéséhez.

Nem állítható megalapozottan, hogy a valós vezetési körülmények mérése teljeskörűen megvalósulhat – ez természeténél fogva eleve lehetetlen, mivel a vezetési helyzetek sokfélesége, a környezeti feltételek változékonysága és az emberi tényezők kombinációja olyan mértékű változatosságot szül, amelyet semmilyen mérési protokoll nem képes maradéktalanul lefedni. Kulcskérdéssé vált azonban a dízelbotrányban érintett NO_x -kibocsátás,

⁵⁰³ KOPPÁNY–HANULA 2021: 307–321.

⁵⁰⁴ KECSKÉS 2023: 86–94.

⁵⁰⁵ Európai Számvevőszék 2019: 20.

⁵⁰⁶ Európai Számvevőszék 2019: 21.

⁵⁰⁷ Európai Környezetvédelmi Ügynökség 2016: 31–37.

valamint a zöldátállás és a dekarbonizáció szempontjából központi jelentőségű CO_2 -értékek mérhetősége és a kapott adatok valóságosága. A botrányt követő reformok e két kibocsátási típus mérési módszereire és hitelességére eltérő mértékben hatottak. Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy a közlekedésből származó környezeti kibocsátások ennél jóval szélesebb spektrumot fednek le. Ennek egyik példája a *zajkibocsátás*, amely különösen a nagyvárosi környezetben jelent súlyos problémát, és amelynek a visszaszorítására irányuló intézkedések elmaradását az Európai Számvevőszék jelentése is kifogásolta.⁵⁰⁸ A legfrissebb jelentések a részecskeszűrőkre vonatkozó technológiai különbségekre és a *részecskék mérhetőségére* térnek ki: így Németországban 2023 óta, Belgiumban pedig 2022 júliusától részecskeszámlálóval vizsgálják a dízeljárműveket, ami jóval pontosabb a korábbi, átlátszatlanságmérésen alapuló eljárásnál.⁵⁰⁹ Magyarországon bár beszerezték ezeket az eszközöket, egyelőre nem használják.⁵¹⁰

1. A NO_x -kibocsátások véget nem érő dilemmái. A dízelbotrány alapvető és központi tényezőjét a NO_x -kibocsátások jelentették. A botrányt követő években a szakértői jelentések⁵¹¹ alapján a gyártói típusok egyre inkább megfeleltek a szigorodó NO_x -követelményeknek, ugyanakkor több tényező is árnyalja ezt a képet. A kapcsolódó reformok egyik gyenge pontját éppen az képezte, hogy *enyhítették* az eredeti kibocsátási határértékeknek való megfelelés követelményét 2020 végéig: a 128 mg/km-es érték helyett ideiglenesen 168 mg/km-et határoztak meg.⁵¹² A német ADAC saját mérései szerint az RDE-ciklus bevezetése határozottan pozitív változást hozott, mivel ennek nyomán szélesebb körben alkalmaztak korszerű katalizátoros technológiákat a dízelmotoros járműveknél. Ez érdemben hozzájárult a korábban rendkívül magas – akár 450–800 mg/km-es – NO_x -kibocsátási

⁵⁰⁸ Európai Számvevőszék 2025.

⁵⁰⁹ ADAC 2024.

⁵¹⁰ ZÁCH 2025.

⁵¹¹ HOOFTMAN et al. 2018: 9–10.

⁵¹² Európai Számvevőszék 2019: 26.

értékek⁵¹³ jelentős csökkentéséhez.⁵¹⁴ Mindez jól mutatja, hogy a szigorodó követelmények végül kikényszerítették a dízelmotorokban azokat a technikai módosításokat, amelyek eleve szükségesek lettek volna a korábbi határértékek *tényleges* teljesítéséhez.

Am az iparági szakértők és a civil szervezetek már közvetlenül a dízelbotrányt követően felhívták a figyelmet arra, hogy a NO_x-kibocsátás szempontjából az RDE-ciklus szintén korlátozott vizsgálati keretet jelent: nem terjed ki például a –7 °C alatti üzemeltetésre, illetve az agresszívebb vezetési stílusokból fakadó terhelési helyzetekre.⁵¹⁵ Érthető, hogy az autógyártók igényt tartanak arra, hogy a tesztelési ciklusok paraméterei – jogbiztonsági szempontból is – előre megismerhetők legyenek, hiszen ezek képezik a fejlesztések alapját. A gyártói fejlesztések azonban továbbra is aggályosak akkor, ha kizárólag a formális megfelelésre irányulnak. A NO_x-értékek kapcsán maga az EuB is állást foglalt: pontosította, hogy a gyártók milyen körülmények között alkalmazhatnak *hatástalanító rendszereket* – például a motor védelme érdekében, adott hőmérsékleti vagy magassági viszonyok között. A bírói értelmezés érdemben *szűkítette azt a mozgásteret*, amelyre a bírói felülvizsgálatok kapcsán később még visszatérünk – jelezve, hogy a dízelbotrány (is) sok tekintetben *véget nem érő történet, az optimalizálási gyakorlatok keretek közé szorítása* érdekében.⁵¹⁶

2. *A dekarbonizáció rögzös útján.* Már a dízelbotrányt megelőzően és attól függetlenül is az uniós szabályozás egyik központi elemévé vált a személygépkocsik CO₂-kibocsátási normáinak fokozatos szigorítása. A 2009-ben bevezetett előírások a gyártók teljes modellkínálatát célozták meg, nem pedig az egyes modelleket – a követelmények meghatározása az úgynevezett *flottaátlagos kibocsátás* alapján történt. Így 2015-re az EU-ban értékesített új autók *flottaátlagos CO₂-kibocsátására* vonatkozó első célértéket 130 g/km-ben állapították meg. A 2020–2021-es időszakra egy második, szigorúbb célértéket, 95 g/km-t

⁵¹³ MILLER–FRANCO 2016.

⁵¹⁴ Európai Számvevőszék 2019: 26.

⁵¹⁵ ICCT 2017: 8; T&E 2018: 16.

⁵¹⁶ GSMB Invest-ítélet, C-128/20, ECLI:EU:C:2022:570; Volkswagen-ítélet, C-134/20, ECLI:EU:C:2022:571.

is rögzítettek. Ugyanakkor e célkitűzés *túlzottan ambiciózus jellege* miatt szükségessé vált az átmeneti korrekció: 2021 és 2024 között a megengedett határértéket 115,1 g/km-re igazították, amely 2025 és 2029 között fokozatosan 93,6 g/km-re mérséklődik.⁵¹⁷ A minden gyártóra vonatkozó célértéket pedig a kínálatában szereplő modellek átlagos tömegéhez viszonyítva állapítják meg, így az egyes gyártók eltérő összetételű flottáihoz arányosított értékek társulnak.⁵¹⁸

Természetesen az autóiipari kibocsátások, valamint a belső piac *zöldátállásának* központi elemeként megjelenő *dekarbonizációs cél* miatt a dízelbotrányt követő időszakban is alapvető fontosságú maradt a CO₂-kibocsátás csökkentése. Ennek következtében kiemelt jelentőséget kapott a szén-dioxid-kibocsátásról szóló uniós jogszabály, az úgynevezett CO₂-rendelet, amely a flottaátlagos kibocsátásra vonatkozó célértékeket, az ezekhez kapcsolódó ösztönzőket és szankciókat is szabályozza. A rendeletet 2019-ben újraszabályozták, majd a *zöldátállás* keretében később tovább módosították annak érdekében, hogy összhangba kerüljön az uniós klímacélokkal.⁵¹⁹ A CO₂-kibocsátások jelenlegi szabályozási rendszerében a gyártók új gépjárműveire vonatkozó adatszolgáltatás a *tagállami és uniós szintű együttműködés* keretében valósul meg. Az adatok összegyűjtése a *tagállami hatóságok* feladata, míg azok kiértékelése az *Európai Bizottság* és az *Európai Környezetvédelmi Ügynökség* hatáskörébe tartozik. A feldolgozott adatok képezik végül a flottaátlagos kibocsátás és a gyártók által fizetendő *többletkibocsátási díj* kiszámításának alapját is.⁵²⁰ A *tudományos döntéshozatal* és az *adatifeldolgozás* szempontjából az elkövetkező évek egyik legjelentősebb újítása a fedélzeti üzemanyagfogyasztás-mérők (OBFCM) tömeges bevezetése lesz. Ez a fejlemény egyértelműen jelzi, hogy mind a tagállami hatóságoknak, mind az uniós szereplőknek jelentősen bővíteniük kell

⁵¹⁷ Európai Számvevőszék 2024.

⁵¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 333/2014/EU rendelete (2014. március 11.) a 443/2009/EK rendeletnek az új személygépkocsik CO₂-kibocsátásának csökkentésére vonatkozó 2020. évi cél elérésének módszereinek meghatározása érdekében történő módosításáról (HL L 103., 2014.4.5.).

⁵¹⁹ Ezt összefoglaló jelleggel lásd Európai Számvevőszék 2024: 52.

⁵²⁰ Európai Számvevőszék 2024: 16.

informatikai kapacitásaikat és eszközrendszerüket ahhoz, hogy megbízható módon el tudják látni a valós közlekedési adatok kezelését és értékelését.⁵²¹ Ez különösen nagy kihívásokhoz vezethet annak tükrében, hogy a *CO₂-adatszolgáltatás* többszintű és többszereplős rendszerében már az első évek tapasztalatai is egyértelmű *fennakadásokat* jeleztek – ahogyan arra a későbbiekben külön is kitérünk.

A dízelbotrányt követő évek tesztelési eredményeiből a *CO₂-kibocsátások* tekintetében is hasonló következtetéseket lehet levonni, mint korábban a *NO_x-értékek* kapcsán. A kizárólag tesztciklusoknak való megfelelésre optimalizált gyártói gyakorlat itt is súlyos torzulásokat okozott. A SAM (*Scientific Advice Mechanism*) 2016-os jelentése egyértelművé tette, hogy a valós *CO₂-kibocsátás* és a típusjóváahagyási adatok között – különösen az *NEDC-ciklus* alkalmazása mellett – bizonyos esetekben az eltérés meghaladhatta az 50%-ot is.⁵²² A KKK/JRC 2018-as jelentése szerint az új WLTP-tesztciklus jelentősen csökkenti ezt a különbséget, fontos azonban folyamatosan figyelemmel kísérni ezt.⁵²³ Alapvetően az utóbbi javaslat is hozzájárult a fedélzeti üzemanyagfogyasztás-mérők (OBFCM) bevezetéséhez az új gépjárművekben.⁵²⁴ Ahogyan a tagállami hatósági szereplők elemzése is rávilágít: a WLTP-ciklus továbbra is tartalmaz optimalizálási lehetőségeket, ami a *CO₂-értékek* esetében szintén aggályos lehet.⁵²⁵

3. *A mérés pontossága és annak határai.* Érdemes kitérni arra is, mennyire tekinthetők pontosnak az *üzemanyag-fogyasztás* és a *CO₂-kibocsátás* mérésére

⁵²¹ Európai Számvevőszék 2024: 31–32.

⁵²² Európai Bizottság 2017: 27.

⁵²³ PAVLOVIC et al. 2018.

⁵²⁴ A Bizottság (EU) 2018/1832 rendelete (2018. november 5.) az Európai Parlament és a Tanács 2007/46/EK irányelve, a Bizottság 692/2008/EK rendelete és a Bizottság (EU) 2017/1151 rendelete módosításáról a személygépkocsik és a könnyű haszongépjárművek kibocsátására vonatkozó típusjóváahagyási vizsgálatok és eljárások javítása érdekében, ideértve az üzem közbeni megfelelésre és a valós vezetési körülmények között történő kibocsátásra vonatkozókat is, valamint az üzemanyag- és villamosenergia-fogyasztás ellenőrzésére szolgáló eszközök bevezetéséről (EGT-vonatkozású szöveg), C/2018/6984 (HL L 301, 2018.11.27., 1–314), 1. cikk.

⁵²⁵ LIGETRINK – VAN MENSCH – CUELENAERE 2016.

vonatkozó adatok a legutóbbi évek tapasztalatai alapján. Az európai új autók – amelyek túlnyomó többsége még mindig *belső égésű motorral* van felszerelve – vizsgálata *tagállami hatóságok* és az *uniós szereplők* (elsősorban a Bizottság és az Európai Környezetvédelmi Ügynökség) együttműködésében valósul meg. 2020-tól kezdődően az újonnan nyilvántartásba vett gépjárművek átlagos valós CO₂-kibocsátása folyamatosan csökken. Fontos azonban megjegyezni – és ez kihangsúlyozza az adatfelvétel mélyebb vizsgálatának szükségességét –, hogy *e tendencia nem elsősorban az új tesztciklusok bevezetésének, hanem az elektromos járművek kezdődő elterjedésének köszönhető*, amelyet részben a gyártókra kivetett többletkibocsátási díjak, részben a vásárlóknak nyújtott ösztönzők indokolták és gyorsították.⁵²⁶

További érdekességet jelent a *statisztikai és adatfelvételi kérdések* szempontjából a *plug-in hibrid* járművek növekvő népszerűsége. A 2021-ben nyilvántartásba vett ilyen hajtásláncú autókról szóló adatok ugyanis megerősítik, hogy a valós körülmények között mért üzemanyag-fogyasztásuk átlagosan 3,5-szer magasabb, mint a laboratóriumi tesztek alapján regisztrált értékek. Az új eredmények élesen rávilágítanak arra, hogy a plug-in hibridek esetében a használati profil, azaz az elektromos és a belső égésű hajtás aránya alapvetően befolyásolja a tényleges kibocsátást – amit a jelenlegi mérési és elszámolási rendszer csak korlátozottan képes kezelni.⁵²⁷ Mindez az egyre összetettebbé váló mérési rendszerekben a használati szokások és attitűdök figyelembevételének jelentőségére is rámutat. A plug-in hibrid járműveket a CO₂-rendelet alapján alacsony kibocsátású járműként sorolják be – abból a feltételezésből kiindulva, hogy ezeket túlnyomórészt elektromos üzemmódban használják a belső égésű hajtás helyett. A valós forgalmi adatok azonban más képet mutatnak, és olyan további, nem technikai tényezők fontosságára is utalnak, mint a tulajdonosi vagy a használati ösztönzők. Egyes vizsgálatok szerint például vállalati járművek esetében – ahol a munkáltató kizárólag az üzemanyagköltséget téríti meg – a felhasználóknak nem érdekük az akkumulátor feltöltése, így a járművet nem vagy csak

⁵²⁶ Európai Számvevőszék 2024: 35.

⁵²⁷ PLÖTZ et al. 2022.

korlátozottan használják elektromos módban. Ez jelentősen torzítja a valós CO_2 -kibocsátást a szabályozásban feltételezett értékekhez képest.⁵²⁸

A fentiek jól mutatják, hogy a tesztelési ciklusok valós vezetési körülményekhez való igazítása és a gyártói túlzott optimalizálási technikák kiszűrése mellett a jövőben a szabályozónak elengedhetetlenül figyelembe kell vennie a *fogyasztói és használati attitűdöket* is – adott esetben akár a tagállamonként eltérő adózási ösztönzőket és preferenciarendszereket. A fedélzeti üzemanyagfogyasztás-mérők (OBFCM) bevezetésével a Bizottság várhatóan 2026-ra már valós kibocsátási adatokhoz jut a tagállami hatóságok közreműködésével – legalábbis a 2021-ben nyilvántartásba vett járművek többségére vonatkozóan. Emellett a 2021–2023 között forgalomba helyezett személygépjárművek esetében a gyártóktól származó hasonló adatok is elérhetővé válnak.⁵²⁹ Következésképpen a következő időszak alapvető kihívása egyrészt a méréshez és annak pontosságához, másrészt az adatfeldolgozás hatékonyságához kötődik majd.

Az éppen zajló autóiipari átalakulás – amely egyre inkább a hibridek, a plug-in hibridek, elsősorban azonban a *tisztán elektromos járművek* elterjedéséhez vezet – hasonló kérdéseket vet fel a *tesztelési ciklusok* és az *adatfelvétel pontossága* kapcsán. Különösen az utóbbi két járműtípus esetében, ahol a hajtásrendszerekben az *akkumulátorok szerepe* egyre meghatározóbb, kiemelt jelentősége lenne a valós *fenntarthatósági hatások*, illetve a *jármű teljes életciklusára (life cycle assessment – LCA)* vetített környezeti terhelések vizsgálatának. Az elemzői vélemények ugyanakkor megoszlanak abban a kérdésben, hogy az elektromos járművek mennyiben jelentenek valóban „zöldebb” közlekedési alternatívát – főként, ha a gyártási folyamatokat, az energiaforrások összetételét vagy az akkumulátorok életútját is figyelembe vesszük.⁵³⁰ Sőt a megújuló energiaforrások energiatermelésben betöltött általános szerepe szintjén is feltehető ez a kérdés.⁵³¹ Ám egyértelmű, hogy a közlekedési kibocsátások csökkentése létfontosságú az EU 2050-re kitűzött

⁵²⁸ Európai Számvevőszék 2024: 34–37.

⁵²⁹ Európai Számvevőszék 2024: 34.

⁵³⁰ IEA 2021; Európai Bizottság 2024a: 147; CANTOR 2024.

⁵³¹ HANULA–NÉMETH 2021: 353–363.

3. táblázat. A kibocsátásokat érintő reformlépések

Kibocsátások	Jogi és szakpolitikai célok	A mérési módszerek átalakulása	Szakpolitikai válaszok	Fennmaradó kihívások
NO_x-kibocsátás	A valós körülmények közötti kibocsátás csökkentése – az RDE-/WLTP-ciklus bevezetése	RDE-/WLTP-ciklus (de nem fedti a hidegindítást és az agresszív vezetési ciklusokat)	EuB-döntés a hatástalanító rendszerek alkalmazásának szűkítésére	A tesztciklusok korlátai és az optimalizálási gyakorlatok továbbra is jelen vannak
CO₂-kibocsátás	A flottaátlagos célértékek folyamatos szigorítása (130 → 95 → 93,6 g/km)	NEDC→RDE/WLTP váltás; az OBFCM-adatszolgáltatás bevezetése	A CO ₂ -rendelet többszöri módosítása, ösztönzők és pénzügyi szankciók	A valós és a laborértékek közti eltérések és IT-kapacitáshiány
Az újabb (hibrid vagy elektromos) hajtásrendszerek speciális kibocsátása	A plug-in hibridek vagy az új elektromos járművek valós fogyasztásának a mérése	Fedélzeti üzemanyagfogyasztás-mérők (OBFCM) telepítése és rugalmasabb megközelítés a módszerekben	Később az LCA-szemlélet alkalmazása és a használati profilok integrálása	A használati attitűdök hatása a tényleges adatokra és az LCA torzításai

Forrás: a szerző szerkesztése

klímasemlegességi célkitűzésének eléréséhez.⁵³² A kibocsátásokat érintő reformlépéseket a 3. táblázat ismerteti.

A dízelbotrány nyomán életbe léptetett reformok kétségtelenül előrelépést hoztak a mérési módszerek hitelességében, ugyanakkor hatásuk számos területen korlátozott maradt. Bár a technológiai fejlesztések és az új tesztciklusok közelebb vitték a szabályozást a valós közlekedési körülményekhez, a gyártói optimalizálási gyakorlatok és a fogyasztói használati szokások továbbra is jelentős torzító tényezőt jelentenek. Mindez arra utal, hogy a jövőben a technikai előírásokat társadalmi, gazdasági és magatartási tényezőket is figyelembe vevő, integrált megközelítéssel szükséges kiegészíteni.

⁵³² Európai Környezetvédelmi Ügynökség 2025.

4. *Szervezeti válságkezelési reformok a dízelbotrány után.* A dízelbotrányra adott szervezeti válságkezelési lépések egyértelműen hozzájárultak az uniós szintű tudományos és szakértői szervek megerősítéséhez – ugyanakkor a reformok végső mérlege ebben az esetben is inkább *felemásnak* tekinthető. A több szereplőből álló, funkcióikban is eltérő intézmények sokszínűsége összetett, nehezen áttekinthető hatásköri rendszert teremtett. A korábbi, 2007/46/EK keretirányelv alapján továbbra is a *tagállami szintű típusjóváhagyási hatáskörök* maradtak meghatározók. A belső piaci, integrációtörténeti fejezetben ismertetett uniós szabályozási technikák közül az *egységes típusjóváhagyás* továbbra is alapelv maradt – vagyis az egyik tagállam által kiadott típusjóváhagyást az Unió többi tagállamának is kötelező elismernie.⁵³³ Jelleget tekintve ez kölcsönös elismerésnek is minősíthető, de valójában már uniós szintű harmonizációt jelent. Ugyanakkor a használatban lévő járművek vizsgálatára és a piacfelügyeleti területen új uniós szereplők jöttek létre, valamint megerősítették a már korábban is létezők hatásköreit:

- Az uniós szakértői szervek korábban bemutatott tipizálási rendszerében a Bizottságon belül is létrejöttek *belső szervek*. A KKK/JRC VELA (a Közös Kutatóközpont új járművizsgálati laborjai) révén az egyre jelentősebb szerepet kapó KKK/JRC speciálisan a járműipari vizsgálatokért felelős laborokhoz jutott.⁵³⁴ A válság nyomán kialakított delegálási megoldás azt jelzi, hogy az uniós jogalkotó érzékelte a dízelbotrány miatt felszínre került kihívásokat, ugyanakkor a reformokat alapvetően a Bizottság „keretein belül” vagy a már meglévő szereplők átalakításával valósította meg. A KKK/JRC VELA legfőbb szerepe, hogy a tagállami piacfelügyeleti hatóságok mellett uniós szinten végezze el a járműiparhoz kapcsolódó piacfelügyeleti feladatokat, amelyek már kiterjednek az elektromosjármű-ipar

⁵³³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/858 rendelete (2018. május 30.) a gépjárművek és pótkocsijaik, valamint az ilyen járművek rendszereinek, alkotóelemeinek és önálló műszaki egységeinek jóváhagyásáról és piacfelügyeletéről, a 715/2007/EK és az 595/2009/EK rendelet módosításáról, valamint a 2007/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 151., 2018.6.14., 1–218), 48. cikk.

⁵³⁴ 2018/858 rendelet, 9–10. cikk.

termékeire is.⁵³⁵ Az új laboratóriumok létrehozása jól mutatja, milyen erős szakpolitikai nyomást gyakorolt a dízelbotrány: a KKK/JRC ugyanis a 2014–2020-as költségvetési ciklusban érezhető forráscsökkentéssel szembesült. Ezt részben a harmadik felek számára végzett megbízásokkal próbálták ellensúlyozni – ami ugyanakkor akár függetlenségi aggályokat is felvethet.⁵³⁶ A 2010-es évek végén megindult laborfejlesztések és a 2020-as évek elején megvalósult bővítések jelentős beruházásokat igényeltek,⁵³⁷ amelyekből az olaszországi (Ispra) telephely részesült.

- ♦ Ugyancsak a Bizottság keretein belül, annak irányítása és vezetése mellett jött létre a végrehajtással kapcsolatos információcserét koordináló Fórum (*Forum for Implementation and Exchange of Information*). A tagállami hatóságok, valamint a gazdasági szereplők, biztonsági és környezetvédelmi szervezetek bevonásával működő testület célja, hogy elősegítse a vonatkozó szabályozás egységes uniós értelmezését. Jogi szempontból ez a szerv *soft law* jellegű véleményeket és ajánlásokat bocsáthat ki.⁵³⁸
- ♦ A bemutatott tipizálási rendszer alapján egyértelmű lehetőségként merült volna fel a közúti közlekedési területért felelő *külön EU-ügynökség* létrehozása: a *közlekedési terület* egyéb ágazatai ebben a tekintetben egyébként is egyértelmű példaként hozhatók fel, még ha nem is feltétlenül csak az ügynökségek tudományos és szakértői funkciója miatt. Ahogy arra már utaltunk, közös hatásköre az Európai Repülésbiztonsági Ügynökségnek, az Európai Unió Vasúti Ügynökségének, az Európai Tengerbiztonsági Ügynökségnek, hogy megvizsgálják a tagállami hatóságok gyakorlatát az EU

⁵³⁵ Európai Bizottság [é. n. b].

⁵³⁶ HEUER et al. 2022.

⁵³⁷ A KKK/JRC kapcsolódó éves jelentései utalnak a kapacitásbővítések forrásigényeire.

⁵³⁸ 2018/858 rendelet, 6. és 11. cikk.

követelményeinek végrehajtását illetően.⁵³⁹ Az EP idézett jelentése egyértelműen utalt ennek hiányára a közúti közlekedési szektorban. Az említett egyéb alágazatokban működő közlekedési ügynökségek a Bizottság és az érintett tagállam részére is jelentést küldhetnek, amely később kötelezettségszegési eljárás alapja is lehet. Így a Bizottság „meghosszabbított kezeként” működő ügynökséggel, illetve általában az ilyen jellegű hatáskör biztosításával szemben látható (volt) a tagállamok ellenállása más területeken is.⁵⁴⁰ Többek között ez is oka lehetett annak, hogy végül nem született meg az EU közúti ügyekkel foglalkozó ügynöksége. Bár az ennek kapcsán kibontakozó vita során számos támogató érv felvetődött az uniós döntéshozók (elsősorban az EP) részéről, alapvetően hiányzott a politikai akarat az új ügynökség létrehozásához.⁵⁴¹ Különösen annak kapcsán vehet ez fel dilemmákat, hogy az ügynökségek alapítási és működési kereteit rendező *soft law* jellegű dokumentumok kifejezetten rendelkeznek az egyes ügynökségek egyesítésének lehetőségéről.⁵⁴² A közlekedési alágazatok ügynökségeinél ez egyértelmű lehetőséget jelentett volna, ráadásul az Unió egésze tekintetében felelős ágazati szereplőként a jelenleginél jóval nagyobb súllyal érvényesíthette volna ez az új uniós szerv az ágazati és uniós érdekeket a globális piaci szereplőkkel szemben.⁵⁴³ A közlekedési ágazat olyan komplex terület, ahol az átfogó fenntarthatósági szemlélet érvényre juttatásában,

⁵³⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 216/2008/EK rendelete (2008. február 20.) a polgári repülés területén közös szabályokról és az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség létrehozásáról, valamint a 91/670/EK tanácsi rendelet, 1592/2002/EK rendelet és a 2004/36/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 79., 2008.3.19., 1–49), 24. cikk (1) bekezdés; az Európai Parlament és a Tanács 1406/2002/EK rendelete (2002. június 27.) az Európai Tengerbiztonsági Ügynökség létrehozásáról (magyar különkiadás: 7. fejezet, 7. kötet, 3–11), 3. cikk; az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/796 rendelete (2016. május 11.) az Európai Unió Vasúti Ügynökségéről és a 881/2004/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 138., 2016.5.26., 1–43), 11. cikk és 7. fejezet.

⁵⁴⁰ DAVID 2011: 368.

⁵⁴¹ Euractiv 2017.

⁵⁴² Közös Konceptió, I./5. pont.

⁵⁴³ SZEGEDI 2018: 85–100.

a szakértői feladatok ellátásában (kockázatértékelés) és a szabályozás előkészítésében jelentős szerepet kaphatott volna/kaphatna egy ilyen közlekedési ügynökség.

- ♦ A CO₂-rendelet szabályozási keretei között az autóiipari területen is szerephez jut egy EU-ügynökség, mégpedig az *Európai Környezetvédelmi Ügynökség* az adatmonitoring terén végzett tevékenysége révén. Bár létrehozása nem konkrét válsághelyzethez kapcsolódott, már akkor is érzékelhető volt az a szándék, hogy az uniós szintű szervezeti reformnak a környezeti állapot érdemi javulását kell szolgálnia. Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség jól példázza azt is, hogy a formális jogi keretek a gyakorlatban olykor túlléphetők, így a hatáskör-átruházás jogi korlátai inkább elméleti természetű, bár máig fennálló kérdést jelentenek. Az ügynökség elsődleges feladata a környezeti adatok gyűjtése és azok jelentések formájában történő közzététele.⁵⁴⁴ Az adatgyűjtés gyakorlati megvalósítása összetűzésekhez vezetett az Európai Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatóságával a szóban forgó EU-ügynökség működésének első éveiben. Utóbbit részletesen bemutatom a következő alfejezetben.

Az uniós jogalkotó a dízelbotrány után is meghagyta a kapcsolódó hatáskörök tagállami súlyponti jellegét. Emellett az uniós szintű tudományos szakértői szervek és kapacitások egyfajta szétdarabolt formája valósult meg, külön a *szakértői laboratóriumokkal* (a KKK/JRC VELA mint a Bizottság belső szerve), a közös jogértelmezési és közvetítői funkciókat ellátó, a *hálózatosság* intézményes példajaként is felfogható Fórummal, valamint a *jelentéstételi és adatmonitoring-mandátummal* rendelkező Európai Környezetvédelmi Ügynökséggel. Ez a megoldás jól tükrözi az úgynevezett „válság általi delegálás” logikáját, amely a meglévő szervezeti kereteken belüli erőforrás-bővítésre és a funkciók újradefiniálására törekedett, elkerülve egy új, átfogó hatáskörrel rendelkező uniós ügynökség felállítását – vagyis a közúti közlekedési területen a dízelbotrány a *meg nem valósult vagy csak részben megvalósult ügynökségesedés* példajaként szolgál. Utóbbihoz a viszonylag

⁵⁴⁴ EKÜ/EEA-rendelet, 2. cikk.

4. táblázat. *A reform nyomán, valamint részben már azt megelőzően létrejött uniós szakértői szervek köre*

Uniós szakértői szerv/szereplő	Típus és szakértői szervei besorolása	Fő feladatkör	Létrejöttének okai	Jogállás/hatásköri jellemzők
A Közös Kutatóközpont (KKK/JRC) új VELA-laboratóriumai	Bizottságon belüli belső szerv (válság miatt kibővített saját laboratóriumkapacitással)	Járműipari piacfelügyeleti vizsgálatok uniós szinten, különösen a NO _x - és a CO ₂ -kibocsátás terén	A dízelbotrány utáni válság általi delegálás	A Bizottság részéként működik; részben harmadik félnek végzett megbízásokból származó erőforrások
Forum for Implementation and Exchange of Information (Fórum)	Koordinációs és kapcsolattartási szereplő a Bizottság szervezeti keretein belül (hálózatosodás)	Tagállamok és érintettek közötti információcsere és jogértelmezési egységesítés	Dízelbotrány utáni válság általi delegálás	Soft law jellegű ajánlásokat, véleményeket bocsát ki
EU-ügynökségek, Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EKÜ/EEA)	Független EU-ügynökség (ügynökségesedés)	Adatmonitoring, információk gyűjtése és elemzése (EKÜ/EEA)	Hosszabb távú környezeti és versenyképességi célok megvalósítása még a dízelbotrány előtt	Formálisan független; politikai ellenállás az ügynökségekkel szemben

Forrás: a szerző szerkesztése

nagy közfigyelmet kapó válság ellenére egyértelműen hiányzott a politikai akarat, visszautalva a korábbi ügynökségesedési esetekre.

A három szereplő között nincs világos hierarchia, működésük inkább egyfajta funkcionális munkamegosztáson és egymást kiegészítő szerepkörökön alapul, amelyek azonban részben átfedésbe is kerülhetnek. Ez a fajta hatásköri rendszer az együttműködési mechanizmusok kategóriái szerint a tagállami szereplők horizontális összekapcsolására és e szereplők Fórumon keresztüli, illetve (vertikális) a Bizottsággal való kommunikációjára épít. A kölcsönös elismerés helyett az egységes uniós (tagállami szereplő általi) típusjövahagyás a meghatározó. Ugyanakkor a tagállami (különösen piacfelügyeleti) gyakorlatok jelentősebb mértékű korábbi eltérései miatt nem véletlen a Bizottság (szakértői) funkcióinak megerősítése, bár a klasszikus értelemben vett kockázatkezelési szereplő nem található.

Az igen összetett hatásköri rendszer szükségessé teszi, hogy több szereplő függetlenségét, valamint átláthatósági jellemzőit vizsgáljuk meg – tagállami és uniós szereplőkhöz való kapcsolataikban, valamint egymáshoz fűződő viszonyaik szerint is. A reform nyomán, valamint részben már azt megelőzően létrejött uniós szakértői szervek körét a 4. táblázat ismerteti.

A glifozátügy „véget nem érő” története

A glifozát 1971-es megjelenése óta globálisan meghatározó aktív hatóanyag-nak számít.⁵⁴⁵ Az eredeti szabadalmat 1971-ben jegyeztette be a *Monsanto* vállalatóriás, ezt később, az 1980-as években új adalékok hozzáadása nyomán meghosszabbították. A szabadalom az Egyesült Államok területén 2000-ben, a legtöbb érintett, USA-n kívüli területen pedig már 1991-ben lejárt, és ezt követően vált világviszonylatban is az egyik legnagyobb generikus hatóanyaggá.⁵⁴⁶ Ezzel összefüggésben beszélhetünk glifozátalapú gyomirtókról és növényvédő szerekről.⁵⁴⁷ Termékként ezek elsődleges megjelenési formája a Monsanto által gyártott Roundup, illetve annak különböző alváltozatai, amelyet elsősorban a genetikailag módosított kukorica és szójabab védelmére használnak.⁵⁴⁸

Az ilyen gyomirtók használatuk során elszennyezik a felszíni és talaj-, így az ivóvizeket is, állományszárításra való használatukkal pedig az élelmiszereket. Erre vezethető vissza, hogy számos nem várt helyen is megjelentek, így például brit péksüteményekben, német sörökben, USA-beli borokban

⁵⁴⁵ TARAZONA V. et al. 2017: 2723–2743; LANDRIGAN–BELPOGGI 2018: 1–4; SZÉKÁCS–DARVAS 2018: 1–35.

⁵⁴⁶ SZÉKÁCS–DARVAS 2018: 2; DARVAS 2018.

⁵⁴⁷ BENBROOK 2019: 1–16.

⁵⁴⁸ LANDRIGAN–BELPOGGI 2018: 1.

vagy akár argentin tamponokban, és mindezek folytán mutatható ki gyakran az emberi vérben (vagy akár vizeletben⁵⁴⁹) is.⁵⁵⁰ A glifozát veszélyes (mérgező) volta nem vitatott, és nem is lehet kérdéses, hiszen piacvezető gyomirtó szerről van szó, amelynek *per definitionem* toxikusnak kell lennie. A rákkeltő hatás megítélése azonban ellentmondásos, és végső soron e nézetkülönbség és az egyes álláspontoknak a – jelen esetben elsősorban az uniós – szabályozásban való megjelenése jelenti magát a glifozátügyet.

Mivel gyomirtó/kártevőirtó szerekről van szó, az előzőleg említett szellemi tulajdonjogok mellett a világ számos pontján az aktív hatóanyagok használatára vonatkozó engedélyt, azok regisztrációját is időről időre meg kell újítani, amit a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságoknál vagy nemzetközi szereplőknél lehet elvégezni.⁵⁵¹ Az egyesült államokbeli regisztráció (1974), majd a kezdeti újregisztrációk (1983 és 1993) idején Európában minden országnak külön kellett regisztrálnia a glifozátot. Ebben a 91/414/EGK tanácsi irányelv⁵⁵² elfogadása hozott változást, amely kétszintű rendszerre osztotta az engedélyezést. Amíg az aktív hatóanyagokat (maga a glifozát) az – akkor még – Európai Közösségek (EK) szintjén kellett regisztrálni, amit a Bizottság végzett, addig az azokat tartalmazó különféle növényvédő szereket (a Roundup mint termék) viszont a tagállamok szintjén. Ebben a rendszerben a glifozátot először 1995-ben értékelték. A kockázatértékelést három iparági munkacsoport és Németország mint kijelölt jelentéstevő tagállam végezte, és a glifozátot végül a munkacsoportok által közösen előterjesztett dosszié *peer review* jellegű értékelése után felvették az előzőleg

⁵⁴⁹ LANDRIGAN–BELPOGGI 2018: 1.

⁵⁵⁰ DARVAS 2018: 1.

⁵⁵¹ SZÉKÁCS–DARVAS 2018: 1.

⁵⁵² A Tanács 91/414/EGK irányelve (1991. július 15.) a növényvédő szerek forgalomba hozataláról (HL L 230., 1991.08.19., 1–32) (hatályon kívül helyezve 2011. június 13-án).

említett irányelv I. mellékletébe⁵⁵³ (a szóban forgó irányelvet módosító 2001/99/EK bizottsági irányelv⁵⁵⁴ elfogadásán keresztül).⁵⁵⁵

Ez a regisztráció 2012. június 30-án lejárt, és a glifozát újabb engedélyezését 38 másik aktív hatóanyaggal együtt a megnövekedett ügyteherre való hivatkozással 2015-ig elhalasztották. Ugyanakkor időközben egyre több kérdés merült fel és tanulmány jelent meg a glifozát májkárosító (hepatotoxikus), sejtméreg- (citotoxikus), rákkeltő irányú mutagén (genotoxikus) és rákkeltő (karcinogén) jellegével kapcsolatban.⁵⁵⁶ Így az ENSZ Nemzetközi Rákkutatási Ügynöksége (IARC) még 2015-ben a glifozátot és a glifozátalapú gyomirtó szereket (a termékeket, nem csak a hatóanyagot) „az emberre nézve valószínűleg rákkeltő hatású” kategóriába sorolta, majd 2017-ben ugyanezt a következtetést tette közzé összegző értékelésében.⁵⁵⁷ Tovább bonyolította a különböző szereplők által hozott tudományos döntések dilemmáját, hogy az Európai Vegyianyag-ügynökség (EVÜ/ECHA) később, 2018-ban a glifozát nem rákkeltő jellege mellett foglalt állást.⁵⁵⁸ A Bizottság ezzel párhuzamosan, 2016 júniusában a glifozát regisztrációját átmeneti jelleggel 18 hónapos időtartamra meghosszabbította.⁵⁵⁹ Érdeemes kiemelni, hogy a Bizottság közel két éven át nem tudta biztosítani a minősített többségi támogatást a PAFF- (komitológiai) bizottságban

⁵⁵³ „25. | Glifozát CAS-szám: 1071-83-6 CIPAC-szám: 284 | N-(foszfonometil)-glicin | 950 g/kg | 2002. július 1. | 2012. június 30. | Felhasználása csak gyomirtó szerként engedélyezhető. A VI. melléklet egységes alapelveinek végrehajtásakor figyelembe kell venni a glifozátról szóló felülvizsgálati jelentésnek – különös tekintettel annak I. és II. függelékére – a Növény-egészségügyi Állandó Bizottság által 2001. június 29-én véglegesített következtetéseit. Ebben az általános értékelésben a tagállamoknak: a sérülékeny területeken különös figyelmet kell fordítaniuk a talajvíz védelmére, különös tekintettel a nem növénytermesztési célú felhasználására.”

⁵⁵⁴ A Bizottság 2001/99/EK irányelve (2001. november 20.) a növényvédő szerek forgalomba hozataláról szóló 91/414/EGK tanácsi irányelv I. mellékletének a glifozát és a tífenszulfuron-metil hatóanyagként történő felvétele céljából történő módosításáról (HL L 304., 2001.11.20., 14–16) (hatályon kívül helyezve 2011. június 13-án).

⁵⁵⁵ SZÉKÁCS–DARVAS 2018: 3.

⁵⁵⁶ SZÉKÁCS–DARVAS 2018: 3–4.

⁵⁵⁷ IARC 2017.

⁵⁵⁸ LEONELLI 2018: 582–606.

⁵⁵⁹ SZÉKÁCS–DARVAS 2018: 11.

(kockázatkezelési döntéshozó), ami 2017-ben csökkentett (csak öt éves) megújítási időszakot eredményezett az akkori újbóli engedélyezéskor.⁵⁶⁰ 2017-ben európai polgári kezdeményezést indítottak a glifozát belső piacról való teljes kivetése érdekében, amit kiegészített az EP hasonló javaslatot tartalmazó állásfoglalása.⁵⁶¹ Bár a tilalmat nem vezették be az európai polgári kezdeményezés nyomán, az addigi kezdeményezések közül ez érte el a leggyorsabban a szükséges támogatói számot.⁵⁶²

A 2020-as évek közepén a glifozát „véget nem érő története” újabb fejezetekkel folytatódott. Az EU 2023-as újbóli engedélyezési folyamatában⁵⁶³ az EEBH/EFSA „nem állapított meg kritikus aggályokat” – ugyanakkor a szakértői interjúk egyértelműen kritizálták e kategória túl tág értelmezési lehetőségét.⁵⁶⁴ A megújított engedély azonban éppen a kitettség mérséklését illetően fogalmazott meg óvintézkedéseket a kockázatcsökkentés érdekében (például a védőruházat viselésére vonatkozó követelmények), természetesen csak ott, ahol ez alapvetően megvalósítható (egyes természeti és környezeti elemek, élőlények és élőhelyek esetében ez nem lehetséges). A glifozát rákkeltő hatása változatlanul a tudományos döntéshozatal és a viták középpontjában áll⁵⁶⁵ – amit jelez, hogy számos EuB előtti ügyben is megtámadták a 2023-as engedélyt. Egyes tagállamok már most is eltérnek a megújított engedélytől, amikor megkísérlik kivetetni saját piacaikról a glifozáttartalmú termékeket, ami aláássa a belső piac egységét is.⁵⁶⁶

⁵⁶⁰ Az EEBH/EFSA saját tájékoztatóját a glifozáttal kapcsolatban lásd Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság 2023b.

⁵⁶¹ LEONELLI 2018: 598–599.

⁵⁶² CSIBOR 2023: 82–103.

⁵⁶³ Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság 2023c.

⁵⁶⁴ Két civil szervezet szakértői interjúja (Simon Gergely interjúja 2024. május 14-én, Angeliki Lysimachou interjúja 2024. május 16-án) egyértelmű kritikát fogalmazott meg az EEBH/EFSA saját fogalomalkotásával kapcsolatban e tekintetben.

⁵⁶⁵ Két civil szervezet szakértői interjúja (Simon Gergely interjúja 2024. május 14-én, Angeliki Lysimachou interjúja 2024. május 16-án) is az EEBH/EFSA döntésének ellentmondásaira utalt. Egyrészt az EEBH/EFSA glifozátra vonatkozó kockázattértékelése (a rákkeltő jelleget illetően) ellentmondásos volt álláspontjuk szerint, valamint egyes okozati összefüggéseket figyelmen kívül hagyott. Miközben arra is hivatkoztak, hogy az EEBH/EFSA önkényesen zárt ki bizonyos tudományos esettanulmányokat a vizsgálatából.

⁵⁶⁶ LEONELLI 2023: 200–224.

Ezzel el is érünk az alapkérdéshez, azaz a glifozát rákkeltő mivolta körüli vitához. Itt meglehetősen éles határvonal húzódik a kérdéssel foglalkozó, a kockázatértékelésért felelős szakértői szervek között. Egyrészt a US EPA és az EU-ban működő ÉBH/EFSA, valamint EVÜ/ECHA a glifozát nem rákkeltő hatása mellett foglal állást. Másrészről az ENSZ kötelékébe tartozó IARC a glifozátot a saját rendszere szerinti valószínűsíthetően az emberre nézve rákkeltő („probably carcinogenic to humans”) kategóriába sorolta.⁵⁶⁷ Mindkét álláspont komoly tudományos érvrendszert sorakoztatott fel álláspontja alátámasztására. A közöttük fennálló tudományos vita – és a vitát övező egyre erősebb közfigyelem – végül adatmérési és szervezeti reformokhoz vezetett az uniós élelmiszer-biztonság területén.

Szervezeti szempontból a glifozáthoz (valamint az azt tartalmazó termékekhez) kapcsolódó engedélyezési és piacfelügyeleti hatáskörök jól példázzák az uniós és a tagállami szereplők együttműködésén alapuló együttműködési mechanizmusok dilemmáit. A 2000-es években bevezetett hatásköri felosztás alapvető fontosságú jogszabályai a 178/2002 rendelet (EÉBH/EFSA-rendelet) és az 1107/2009 rendelet (növényvédő szerekre vonatkozó [*Plant Protection Products*] rendelet, NVSZ/PPP-rendelet). Ezek szerint a kockázatértékelési (és -kezelési) hatáskörök az engedélyezés tárgya alapján oszlanak meg. Ahogy a fentiekben röviden már ismertettük, az EÉBH/EFSA mint EU-ügynökség a *hatóanyagok* (így a glifozát) kockázatértékelőjeként jár el, amit egy jelentéstevő tagállam (tudományos) hatósága támogat. A hatóanyagokkal kapcsolatos kockázatkezelési döntéseket ugyanakkor a Bizottság hozza meg, amelynek munkáját a már említett PAFF- (komitológiai) bizottság segíti.⁵⁶⁸ Ettől eltérően az *egyes termékek engedélyezésének* súlypontja már tagállami szinten található. Így az adott hatóanyagot tartalmazó termékeket tagállami szinten engedélyezik, és a vizsgálat egy tagállami szintű zónarendszer alapján történik meg; a zónairányító bizottság jelöli ki a jelentéstevő tagállamot, míg a többi tagállam benyújthatja észrevételeit.⁵⁶⁹ Ez a zónarendszer a kölcsönös elismerés elve szerint biztosítja, hogy a tagállamok technikailag elismerjék a másik tagállami

⁵⁶⁷ BENBROOK 2019: 2; SZÉKÁCS–DARVAS 2018: 1.

⁵⁶⁸ NVSZ/PPP-rendelet, 7–13. cikk.

⁵⁶⁹ NVSZ/PPP-rendelet, 43. cikk.

hatóság által kiadott, már meglévő engedélyt.⁵⁷⁰ Ezt egészíti ki a szabályozás azzal, hogy párhuzamos forgalmazásra is lehetőséget ad, amennyiben másik tagállam referenciatermékéről van szó.⁵⁷¹ A kockázati szabályozás egészében az együttműködési mechanizmusok célja a kölcsönös elismerés elvének érvényesítése, megelőzve ezzel a belső piac szétértékesedését.⁵⁷²

A felvázolt *hatásköri rendszer összetettsége* jól érzékelhető – még az autóiipari engedélyezési rendszerénél is bonyolultabb képet mutat. Ahogyan az együttműködési mechanizmusok egyes formáinál utaltunk rá, ez a rendszer vertikális és horizontális együttműködést is magában foglal, a más tagállamok által kibocsátott egyes aktusok elismerését, ami alapvető fontosságúvá teszi a kölcsönös elismerés elvét. Ugyanakkor más tagállamok hatósági aktusainak az automatikus elismerése nem minden esetben zökkenőmentes. Jó példa erre a már korábban említett német kijelölt szervezet által megfelelőnek minősített francia implantátumok esete, amelyeket később kivontak a piacról.⁵⁷³ Éppen a glifozátügy miatt észlelhető a „megkerülő” tagállami gyakorlatok megjelenése a glifozáttartalmú termékek kiváltására, amire a későbbiekben még kitérünk. A Bizottságnak végső esetben van lehetősége szükséghelyzeti intézkedések meghozatalára, amennyiben súlyos kockázatok merülnének fel⁵⁷⁴ – ennek alapfeltétele, hogy az érintett tagállamok által a Bizottságnak megküldött információk teljes körűek és világosak legyenek.⁵⁷⁵

A glifozátügy tudományos döntéshozatali dilemmája a dízelbotrányval összehasonlítva talán még ellentmondásosabb. Ennek oka, hogy az egyes regionális és globális tudományos szakértők köre alapvetően másképp értékeli a globális piaci szereplő hatóanyagát (és termékeit). Bár az emberi szervezet és az egészségre gyakorolt hatás e hatóanyag (és az azt tartalmazó termékek) esetében vélhetően a földrajzi környezettől függetlenül

⁵⁷⁰ NVSZ/PPP-rendelet, 40–41. cikk.

⁵⁷¹ CHEVALIER 2025: 158.

⁵⁷² CHEVALIER 2025: 160.

⁵⁷³ RB kontra TÜV Rheinland LGA Products GmbH és Allianz IARD S.A.-ítélet, C-581/18, ECLI:EU:C:2020:453.

⁵⁷⁴ NVSZ/PPP-rendelet, IX. fejezet.

⁵⁷⁵ Union des industries de la protection des plantes kontra Premier ministre és társai-ítélet, C-514/19, ECLI:EU:C:2020:803.

azonos, a rákkeltő hatás megítélésében mégis eltérő értékelések születtek. Ezzel szemben a dízelbotrányban nem képezte vita tárgyát a kapcsolódó kibocsátások veszélyes és egészségkárosító jellege, valamint a gyártó által követett csalárd gyakorlat. Mindkét esetben adatforrásokra és módszertani tényezőkre visszavezethetők az okok. Emellett mindkét esetben kulcskérdés, hogy az uniós jogalkotó milyen módon reagált az emberi egészségre gyakorolt hatással és a környezeti elemek védelmével kapcsolatos dilemmákra.

*A glifozátügyet követő élelmiszer-biztonsági
és döntéshozatali reformok*

A glifozátügyet követő uniós reformok annak ellenére valósultak meg, hogy az EU, pontosabban az EEBH/EFSA az újraengedélyezés több fordulójában kifejezésre juttatta egyértelmű álláspontját annak vonatkozásában, hogy nem találta rákkeltőnek a glifozátot mint hatóanyagot. Jelzésértékű módon mégis reformfolyamat ment végbe, amely alapvető változásokat hozott az uniós élelmiszer-biztonság és legfőképpen az EEBH/EFSA működését illetően. Ez a reformlendület két tényező hatásának tulajdonítható, amelyre itt csupán röviden utalunk. Egyrészt a viszonylag nagy visszhangot kiváltó európai polgári kezdeményezés jelzésként szolgált a Bizottság számára is, hogy különböző reformlépések szükségesek.⁵⁷⁶ Másrészt a későbbiekben bemutatandó, EuB előtti transzparenciaügyekben⁵⁷⁷ elismerték az ügynökségi kötelezettséget a glifozát kockázatértékelési dokumentumaihoz (Monsanto-iratok) való hozzáférés tekintetében. A 2019-es új reformcsoportot Morvillo „glifozáthatásként” jelöli meg, utalva itt arra is, hogy az egy évtizede tartó glifozát saga – a többszöri újraengedélyezés ellenére – viszonylag jelentős reformokhoz vezetett.⁵⁷⁸

A reform első pillére az *adatforrások*, a *módszertanok* és a *transzparencia* területét érintően: új feltételként írták elő a magánlaboratóriumoknak

⁵⁷⁶ LEONELLI 2018: 598–599.

⁵⁷⁷ Tweedale kontra EFSA-ítélet, T-716/14, ECLI:EU:T:2019:141, 87–110; Hautala és társai kontra EFSA-ítélet, T-329/17, ECLI:EU:T:2019:142.

⁵⁷⁸ MORVILLO 2020: 431–433.

megrendelt tanulmányok kötelező közzétételét az EÉBH/EFSA kockázatértékelésének kiegészítéseként, hogy elkerülhető legyen a kedvezőtlen kutatási eredmények kizárása (utóbbit kiegészítette az EÉBH/EFSA nyilvános konzultációja is).⁵⁷⁹ A reform továbbá aktív átláthatósági intézkedések mellett a kérelmezők (gyártók) számára önkéntes előzetes benyújtási szakaszt is bevezetett; a gyakorlatban az EÉBH/EFSA közzéteszi a kérelmezési dokumentumokhoz kapcsolódó valamennyi alátámasztó adatot és információt bizonyos anonimizálási kivételek mellett.⁵⁸⁰ Egyedülálló az aktív átláthatóság ilyen mértékű biztosítása a kockázati szabályozás területén, ami úttörő szereplővé teszi az élelmiszer-biztonság terén működő EÉBH/EFSA-t.

Az EÉBH/EFSA 2027-es stratégiája már megújult intézményi és átláthatósági szemléletet követ: ennek része az „egy anyag, egy értékelés” modell bevezetése, az együttes kitettségi módszertanok alkalmazása és az adatok interoperabilitásának erősítése a szakértői ügynökségek között (az EVÜ/ECHA és az EGYÜ/EMA bevonásával).⁵⁸¹ E törekvések része az EVÜ/ECHA-val és a Bizottsággal közösen fejlesztett, még nem működő EU-s vegyianyag-adatplatform.⁵⁸² Ez lehetővé teszi a teljes termékciklusra kiterjedő, összehangoltabb kockázatértékelés kialakítását. Mindez azt is biztosítja, hogy – még a hatásköri rendszer széttöredezettsége mellett is – az azonos termékekre vagy hatóanyagokra vonatkozó kockázati adatforrások a különböző szereplők számára hozzáférhetők és felhasználhatók legyenek. Ennek további lépése a már meglévő OpenFoodTox adatbázis összehangolása a harmonizált adatcsere érdekében az IUCLID rendszerével (*International Uniform Chemical Information Database*), amelyet az EVÜ/ECHA és az OECD együttműködésében fejlesztettek ki.⁵⁸³ Még ha a stratégia lépései nem is kizárólag a glifozátügynek tudhatók be, azok olyan tendenciára utalnak, amely jelzi az EÉBH/EFSA átláthatósági és adatoperabilitási szemléletének átalakulását.

⁵⁷⁹ EÉBH/EFSA-rendelet, 32. cikk.

⁵⁸⁰ EÉBH/EFSA-rendelet, 38–39. cikk.

⁵⁸¹ ANASTASSIADOU et al. 2026: 1–9.

⁵⁸² Európai Unió Tanácsa 2025.

⁵⁸³ Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság 2021.

5. táblázat. *A reformlépések és az azokhoz vezető okok*

A tudományos döntéshozatal és kockázatértékelés belső dilemmái	Reformlépésekhez vezető okok	Főbb reformintézkedések
Adatforrások és a kockázatértékelési módszertan	EuB előtti transzparenciaügyek (a Monsanto-iratokhoz való hozzáférési kötelezettség az Aarhus-rendelet alapján [„környezetbe való kibocsátás” kategória]) 2017-es európai polgári kezdeményezés (EPK) a glifozát betiltásáért és élelmiszer-biztonsági reformokért	A magánlaborok által készített tanulmányok kötelező közzététele A nyilvános EEBH/EFSA-konzultációk bevezetése Az aktív átláthatósági eszköztár egyedülálló megerősítése: adott engedélyezési akták „automatikus” közzététele (anonimizálási kivételekkel) A 2027-es EFSA-stratégia adatoperabilitási intézkedésekkel
A kockázatértékelési kompetenciák szintje és rendezettsége	A glifozátügyet megelőzően is meglévő EEBH/EFSA-központú kockázatértékelés Tagállami és uniós szereplők nem feltétlenül átlátható hatáskörei a növényvédő szerek (élelmiszer-biztonság) területén	Az igazgatótanács átalakítása nemzeti képviselők, az EP, civil szervezetek és élelmiszerlánc-szervezetek delegáltjaival A tudományos testületek tagjait a tagállamok javasolják, biztosítva a szakértelmet, a függetlenséget, a területi egyensúlyt
A kockázatértékelés kibővített mandátuma (a tudományos döntéshozatal célja)	A glifozátügyet megelőzően is meglévő szabályozási „szürke zóna” módszertanokról Az említett EuB előtti transzparenciaügyek és EPK miatti közfigyelem	A Bizottság jogosultsága kivételes esetekben igazoló tanulmányok bekérésére, az eredeti értékelésen túlmutató bizonyítékok ellenőrzésére (súlyos ellentmondások vagy ellentmondó eredmények esetén)

Forrás: a szerző szerkesztése

Második pillérként *belső szervezeti reformok* (kockázatértékelési hatáskör) is végbementek az EEBH/EFSA működésében. A reform révén átalakult az EEBH/EFSA igazgatótanácsa a nemzeti képviselők szélesebb körű bevonásával; emellett hozzá az EP, a civil társadalom és az élelmiszerlánc szervezetei további tagokat delegálnak.⁵⁸⁴ Az EEBH/EFSA tudományos testületeinek tagságára a tagállamok tesznek javaslatot; mindeközben garantálják a magas szintű szakértelmet, a függetlenséget és a tagok kiválasztásakor a területi egyensúlyt (a tagállamok közti kiegyensúlyozott képviselést) is.⁵⁸⁵ Utóbbi követelmények esetében az is látható, hogy a reform gyakorlati

⁵⁸⁴ EEBH/EFSA-rendelet, 28. cikk (5) bekezdés.

⁵⁸⁵ EEBH/EFSA-rendelet, 28. cikk (5a) bekezdés.

megvalósulása alapvetően függ a belső szervezeti és működési részletszabályok követelményeitől.

Harmadik pillérként a reform egy új, lényeges módosítást tartalmazott az élelmiszer-biztonsági rendszer kockázatkezelési (*a tudományos döntéshozatal célja*) oldalán is, felhatalmazást adva a Bizottságnak arra, hogy kivételes körülmények között – súlyos ellentmondások vagy ellentmondó eredmények esetén – az EÉBH/EFSA-tól igazoló tanulmányokat kérjen az eredeti értékelésében szereplő bizonyítékok ellenőrzésére, az igazolás tárgyát képező bizonyítékoknál is szélesebb körben. Végül nem teljesült az a korábban említett felvetés, hogy az ágazat strukturáltabb kockázatértékelési és kockázatkezelési keretet (adott esetben hatáskörök újrendezését) határozzon meg.⁵⁸⁶

Összességében a glifozátüggyhez kapcsolódó reformlépések egyértelműen az ügynökségközpontság irányába mutattak. A bevezetett újítások jelentős mértékben formálták át az élelmiszer-biztonság szabályozási területét – különösen az EÉBH/EFSA szervezeti és működési kereteit. Az ágazati szabályozási rend olyan elemekkel bővült, amelyek kiemelik az EÉBH/EFSA-t a többi uniós tudományos és szakértői szerv közül, akár úttörő szerepet is biztosítva számára a „glifozáthatás” következményeként bevezetett reformok révén. A reformlépések és az azokhoz vezető okok áttekintését segíti az 5. táblázat.

Összegzés

A 2010-es években az európai autóipart megrengető dízelbotrány messze mutató hatásokat váltott ki – többek között az elektromosautó-ipari forradalom egyik előmozdítója is volt. A glifozátügy ehhez hasonlóan megingatta a bizalmat az uniós piacszabályozás és a tudományos döntéshozatal megalapozottsága iránt. A két eset egyértelművé tette a regionális integrációk előtt álló kihívásokat is. Az EU nyilvánvaló korlátokkal kénytelen

⁵⁸⁶ EÉBH/EFSA-rendelet, 32d. cikk; MORVILLO 2020: 433.

szembesülni, amikor globális piaci szereplők termékeit igyekszik engedélyezni, technológiai részletszabályok mentén kategorizálni, valamint ezzel kapcsolatos piacfelügyeletet ellátni. Az esetek rávilágítottak arra is, hogy az EU ugyan átvehet globális szabványokat, azok végrehajtása azonban sokszor nemzeti/tagállami szinten történik. Így az uniós szintű, elméletileg egységes szabályozás a gyakorlatban régióként és tagállamonként eltérő piaci követelményekhez és kikényszerítési gyakorlatokhoz vezethetett.

A glifozátügy és a dízelbotrány rávilágítanak arra, hogy a tudományos döntéshozatal ellentmondásainak feltárásához elengedhetetlen a belső viszonyrendszer vizsgálata, amelynek kereteit a bevezető alfejezetekben már felvázoltuk. A következő alfejezet különösen arra összpontosít, miként torzíthatja a döntéshozatalt az adatforrások és kockázatértékelések nem egyértelmű szintje, valamint a kockázatértékelői mandátum tisztázatlansága. E tényezők hozzájárultak ahhoz, hogy torzuljanak a Merton által megfogalmazott tudományos normák – *közösségi hozzáférhetőség, univerzalizmus, pártatlanság és szervezett szkepticizmus* – intézményi érvényesülésének feltételei az uniós tudományos döntéshozatalban és szakértői kockázatértékelésben.

A válság hatására megvalósult delegálás és a kapcsolódó reformlépések egyik fő célja az adatforrások és a tesztelési ciklusok egyértelműsítése, valamint azok valós piaci és használati körülményekhez való igazítása volt. Az esettanulmányok által feltárt további kihívások éppen e folyamat kezdeti szakaszaira világítanak rá: az engedélyezés első lépéseinél a gyártók, illetve a kérelmezők sokszor monopolhelyzetben vannak a termékadatok szolgáltatásában. Így a kapacitáshiánnyal küzdő tagállami és uniós tudományos, illetve szakértői szervek nem feltétlenül jutnak hozzá a termékekkel kapcsolatos kockázati tényezők és veszélyek teljes köréhez – a gyártók ezeket nem minden esetben tárják fel mélységükben.

A másik fontos dilemma abból ered, hogy a valós kockázati tényezők és veszélyek feltárása csak akkor lehetséges, ha a tudományos döntéshozatali szervek mind tagállami, mind uniós szinten egyértelmű hatáskörökkel (és adott esetben vizsgálati kapacitásokkal) rendelkeznek. Ennek részeként elengedhetetlen, hogy a belső piacon eltérő kapacitásokkal működő tagállami szereplők között működőképes és tényleges „párbeszéd” alakuljon

ki a vizsgált termékekről – az elemzett együttműködési mechanizmusokon (akár hálózatokon, akár EU-ügynökségeken, akár egyéb formákon) keresztül. Végző soron – a belső piac egységes működéséből fakadóan – e követelményeknek és az esetleges veszélyjelzéseknek uniós szinten is meg kell jelenniük.

Az esettanulmányokból kirajzolódó harmadik dilemma talán kevésbé látványos, mégis alapvetően érinti a technikailag egyre összetettebb belső piaci és kockázati szabályozás egészét. A vizsgált esetekre jellemző technológiai bonyolultság elkerülhetetlenül olyan döntések meghozatalára kényszeríti a tényfeltáró szerepkörre rendelt kockázatértékelő szerveket, amik nem csupán tudományos megállapítások, hanem közvetett állásfoglalások a társadalmilag elfogadható kockázatok és veszélyek szintjéről – azaz lényegében átlépnek a kockázatértékelés és a kockázatkezelés közötti határvonalon.

E három dilemma mentén a következő fejezet rendhagyó értelmezési keretet alkalmazva vizsgálja meg a két eset közös tanulságait.

A KÉT ESET RENDHAGYÓ MAGYARÁZATA ÉS TOVÁBBI KÖZÖS TANULSÁGOK

A tudományos döntéshozatal adatforrásai és módszertani követelményei

A tudományos ismeretek – különösen a kockázatértékeléshez felhasznált adatok – forrásait illetően a dízelbotrányban érintett autógyártók megtévesztő gyakorlata nagyrészt a korábbi vizsgálati eljárások (tesztciklusok) hiányosságaira és a szabályozási „kiskapuk” kihasználására vezethető vissza. Már korábban is ismertek voltak azok a jelentős eltérések, amelyek az 1990-es években bevezetett NEDC laboratóriumi tesztciklus és a valós körülmények között mért kibocsátások között mutatkoztak. Az NEDC-t kifejezetten laboratóriumi használatra tervezték, előre meghatározott paraméterek mellett: a ciklus időtartama és megtett távolsága rögzített vezetési fázisokból állt, valamint előírták az átlagos és a maximális sebesség értékeit is. Ezek a feltételek azonban szükségszerűen nem vagy csak igen korlátozottan

tükrözték a közúti közlekedés valóságos viszonyait.⁵⁸⁷ Az autógyártók az NEDC-ciklus keretei között számos rugalmassági és optimalizálási lehetőséget használtak ki, például a jármű vizsgálati tömegének meghatározását, a fékek beállítását, a gumibroncsok típusát és nyomását, valamint az üzemi hőmérséklet szabályozását.⁵⁸⁸ Az elavult NEDC-ciklus leváltásáról és az új vizsgálati eljárások – az uniós szinten alkalmazott RDE, valamint a globálisan elfogadott WLTP – bevezetéséről csak 2017-től született döntés.⁵⁸⁹

Komoly aggályok merültek fel a tesztelések végrehajtásának módjával kapcsolatban is, mivel a tagállamok jelentős mértékben támaszkodtak az autógyártók saját laboratóriumaiiban végzett vizsgálatokra. Ezek eredményeit, valamint magát az eljárást a tagállami műszaki hatóságok utólag, általános jelleggel hagyták jóvá. Ez a gyakorlat ráadásul tanácsadási szolgáltatásokat is magában foglalt az autógyártók felé a típusjóváhagyás megszerzéséhez, ami nyilvánvaló összeférhetlenséget idézett elő.⁵⁹⁰

Ilyen körülmények között a hatástalanító eszközök észrevétlenek maradhattak volna – noha az uniós szakértői szervek elvileg időben jelezték a probléma fennállását a politikai döntéshozók felé. Mindez jól rávilágít a korábban említett KKK/JRC működésében azonosított, tartós közszolgálati integritási problémákra: a szakértői kockázatértékelési eredményeket gyakran befolyásolja a politikai torzítás, az információs szűrőhatás vagy az érdemi visszacsatolás hiánya, így a döntéshozók nem feltétlenül a szükséges szakpolitikai lépéseket hozzák meg – még akkor sem, ha a tudományos jelzések rendelkezésre állnak.⁵⁹¹ A KKK/JRC ugyanis már 2007-ben megkezdte a személygépjárművek közúti, vagyis laboratóriumon kívüli tesztelését hordozható kibocsátásmérő eszközök (PEMS) alkalmazásával.⁵⁹² 2011-ben egyértelműen jelezte, hogy jelentős eltérés mutatkozik a laboratóriumi körülmények és az utakon kapott kibocsátási értékek között.⁵⁹³

⁵⁸⁷ Európai Számvevőszék 2019: 23.

⁵⁸⁸ Európai Számvevőszék 2019: 22.

⁵⁸⁹ Európai Parlament 2017: 5.

⁵⁹⁰ Európai Parlament 2017: 12.

⁵⁹¹ LÖVESTAM et al. 2025: 70–73.

⁵⁹² FRIGESSI DI RATTALMA – PEROTTI 2017: 207.

⁵⁹³ WEISS et al. 2011.

A KKK/JRC 2013-as jelentésében már általános jelleggel javasolta, hogy a hatástalanító eszközök alkalmazását a lehető legnagyobb mértékben vissza kell szorítani.⁵⁹⁴ Az SAM 2016-os jelentése szintén kimutatta, hogy a típusjóváhagyási adatok és a közúton mért CO₂-kibocsátás között egyes esetekben akár 50%-ot meghaladó eltérés is tapasztalható – majd a KKK/JRC arra is felhívta a figyelmet, hogy az új WLTP-ciklusok bevezetésével ez az eltérés jelentősen mérsékelhető lenne.⁵⁹⁵ Látható, hogy a Bizottság *belső* szakértői szervei – legalábbis a dízelbotrányt megelőzően – időben észlelték a következtetlen vizsgálati eljárásokból fakadó kockázatokat, a hatástalanító eszközök akár visszaélésszerű alkalmazásának lehetőségét, valamint a megbízható és valósághű adatforrások egyértelmű szükségességét. Ezekre az aggályokra egyes biztosi nyilatkozatok is nyilvánosan utaltak.⁵⁹⁶ A látencia hatása azonban továbbra is erőteljes maradt, és a biztosi figyelmeztetések ellenére végül csak a 2015-ös botrány váltotta ki az érdemi, ambíciózusabb reformlépéseket. Mindez jól mutatja, hogy mennyire meghatározó szerepet játszik az adott szerv kommunikációja (különösen a Bizottságon belüli, illetve a kifelé irányuló) a szakértői megállapítások érvényesülésében.

A KKK/JRC VELA laboratóriumait – amelyek a dízelbotrányt követő egyik legjelentősebb reformlépésként jöttek létre – már WLTP- és RDE-ciklusok szerinti vizsgálatokra akkreditált laboratóriumként működtetik.⁵⁹⁷ A KKK/JRC egy korábbi jelentésében már több mint 90%-os megfelelési arányt állapított meg a használat közbeni megfeleléségi ellenőrzések és piacfelügyeleti vizsgálatok eredményei alapján. Érdekesség, hogy ez a vizsgálat elsősorban a benzinüzemű járművek esetében tárt fel bizonyítékokat hatástalanító eszközök jelenlétére vonatkozóan.⁵⁹⁸ Mindez jól mutatja, hogy a dízelbotrány során felszínre került, az adatforrást érintő dilemmák nem kizárólag a dízelüzemű hajtásrendszerekhez köthetők. A megfeleléségi vizsgálatok során azonosított hatástalanító eszközök jelenléte a benzinmotoros járművek esetében is jelzi, hogy a probléma rendszerszintű. A legfrissebb

⁵⁹⁴ WEISS et al. 2011: 31.

⁵⁹⁵ Európai Bizottság 2017: 27.

⁵⁹⁶ FRIGESSI DI RATTALMA – PEROTTI 2017: 195.

⁵⁹⁷ Európai Bizottság [é. n. h].

⁵⁹⁸ BONNEL et al. 2022.

jelentések különösen felhívták a figyelmet a benzines motoroknál alkalmazott gyártói gyakorlatok kockázataira.⁵⁹⁹ Ráadásul a jelenleg zajló autóipari átmenet – különösen az elektromos és hibrid hajtásrendszerek térnyerése – újabb, komoly szabályozási kérdéseket felvető mérési és tesztelési kihívásokat jelent.

Már a belső égésű motorok kora is egyértelmű kihívást jelentett a műszaki követelményeknek – így a kibocsátási normáknak – való megfelelés terén. Szakértői interjúk utaltak arra a versenyképességi kihívásra is, hogy a műszaki elvárások viszonylag csekély módosítása is messzemenő változtatásokat követelt meg a kapcsolódó fejlesztési követelmények rendszerében, ami szoros és összehangolt együttműködést igényelt az alkatrészfejlesztők és az autógyártók között.⁶⁰⁰ Az elektromos, illetve tágabban értelmezve a „szoftveralapú” járművek új korszakába lépő autóipar egyik legnyilvánvalóbb kihívása a kibocsátások teljes spektrumának pontos azonosítása lesz. Ám az autonóm járműveknek egyértelműen környezetjogi vetületei is vannak.⁶⁰¹ A Nemzetközi Energiaügynökség (*International Energy Agency*) megállapítása szerint az elektromos járművek gyártási szakaszban mért karbonlábnyoma – ideértve a jármű és alkatrészei előállítását – jellemzően magasabb, mint a belső égésű motoros járművéké. Ennek fő oka az akkumulátorgyártás energiaigényessége és szén-dioxid-kibocsátása, különösen a nyersanyagok bányászata és feldolgozása során.⁶⁰² Ezzel szemben a Bloomberg elemzése az elektromos járművek potenciálisan alacsonyabb életciklus-kibocsátását hangsúlyozza. Ugyanakkor felhívja a figyelmet arra a dilemmára is, hogy a használat során mért kibocsátás erősen függ attól az energiamixtől, amelyből a jármű akkumulátorait töltik. Uniós példaként említhető a máig nagyrészt lignitalapú lengyel villamosenergia-mix, amely ellentéte a megújuló forrásokra nagy arányban támaszkodó osztrák rendszernek.⁶⁰³ A Draghi-jelentés szintén hangsúlyozta, hogy a kibocsátások valós

⁵⁹⁹ GRUENING et al. 2023; VALVERDE MORALES et al. 2024.

⁶⁰⁰ Interjú MM járműfejlesztő szakértővel, a Teams online platformon keresztül, 2025. január 6-án.

⁶⁰¹ KECSKÉS 2020: 52–64.

⁶⁰² IEA 2024; Európai Bizottság 2024a: 147.

⁶⁰³ CANTOR 2024.

feltérképezéséhez új mérési ciklusokra van szükség, emellett felvetette egy kiterjesztett életciklus-értékelés (LCA) alkalmazásának szükségességét is. Ennek nyomán a Bizottság 2025-ig olyan gyártói módszertanon dolgozott, amely önkéntes alapon tenné lehetővé a járművek teljes életciklusára vonatkozó CO₂-kibocsátás bejelentését.⁶⁰⁴ Egy szakértői interjú arra is rámutatott, hogy az e-autók kibocsátása rendkívül összetett jelenség: számos olyan kibocsátást foglal magában, amelyek nem feltétlenül a hajtáslánchoz, hanem az új autómodellek kényelmi felszereltségéhez kapcsolódnak. Ráadásul ezek a kibocsátások egyazon modellen belül is kölcsönhatásba lépnek egymással, ami különféle szabályozási és műszaki kihívásokat vet fel.⁶⁰⁵

Kísérleti jelleggel már létrehoztak olyan módszertant, amely a kibocsátásokat a járművek teljes életciklusára kiterjedően vizsgálja. A Green Euro NCAP rendszerét az Európai Újautó-értékelési Program (*European New Car Assessment Programme*) magánkonzorciuma működteti, és kifejlesztése annak a nemzetközi konszenzusnak az alapján történt, amely szerint a közlekedési rendszerek környezeti hatásai csak életciklus-alapú elemzéssel értékelhetők hitelesen – beleértve a járművek gyártását, használatát és életciklusvégi ártalmatlanítását is.⁶⁰⁶ Ezek az életciklus-alapú adatok ugyanakkor nem teszik lehetővé a járművek gyártásából és újrahasznosításából származó üvegházhatású gázok maradéktalan figyelembevételét, mivel az alkalmazott értékek esetről esetre eltérők, és az elemzések többnyire általános, statisztikai szintű információkon alapulnak – ezek pedig nem alkalmasak arra, hogy segítségükkel megkülönböztethetők legyenek az egyes autók konkrét gyártási kibocsátásai.⁶⁰⁷ Mindezek ellenére a jövőben az LCA-alapú értékek szélesebb körű figyelembevétele jelentős módszertani újítást hozhat az uniós kockázatértékelők számára. További előrelépést jelent, hogy a Green Euro NCAP jelenlegi eredményei, valamint a honlapján nyilvánosan elérhető adatlapok kifejezetten „fogyasztóbarát” formában teszik hozzáférhetővé

⁶⁰⁴ Európai Bizottság 2024a: 147.

⁶⁰⁵ Interjú a BGG járműfejlesztő szakértőjével, a Teams online platformon keresztül, 2025. április 2-án.

⁶⁰⁶ LCA Results & Fact Sheets [é. n.].

⁶⁰⁷ LCA Results & Fact Sheets [é. n.].

az egyes járművekre vonatkozó környezeti teljesítménymutatókat.⁶⁰⁸ Utóbbi kérdéskörre részletesen kitérünk a transzparenciakövetelmények kapcsán.

A glifozátügyhöz kapcsolódóan: Benbrook szerint legalább három adat- és forrásalapú, valamint módszertani ok húzódik meg az értékelések közötti eltérések mögött – ezek jól mutatják, hogy a különböző kockázattertelékelők (EÉBH/EFSA – IARC) miként juthatnak egymástól gyökeresen eltérő következtetésekre. Elsőként érdemes kiemelni, hogy az alkalmazott adatforrások jelentősen különböztek: míg az EÉBH/EFSA elsősorban a kérelmező gyártók által megrendelt, nem publikált tanulmányokra támaszkodott – amelyek 99%-a nem mutatott ki rákkeltő hatást –, addig az IARC főként szakmailag lektorált (*peer-reviewed*) publikációkat értékelt, amelyek 70%-a ilyen hatásra utalt. Másodszor, az EÉBH/EFSA a hatóanyagra, vagyis a tiszta glifozátra összpontosított, míg az IARC vizsgálata a glifozátalapú gyomirtó szerek (mint készítmények) hatásait is figyelembe vette. Harmadszor, az EÉBH/EFSA értékelése az étrendi (élelmiszer-eredetű) kitettségre épült, ezzel szemben az IARC a jellemzően magasabb szintű foglalkozási expozícióra – például mezőgazdasági munkásokra – fókuszált.⁶⁰⁹ Ezek az eltérő eredmények – valamint az értékelési megközelítés súlypontját a kockázattertelékelőre helyező gyakorlat – részben a NVSZ/PPP-rendelet azon értékelési kritériumrendszerébe ágyazódnak be, amely a veszély- és a kockázatalapú megközelítést helyenként átfedően, nem mindig egyértelműen kombinálja (ezt később részletesen ismertetjük). A rendelet – hasonlóan a gépjárműipari szabályozáshoz – alapvetően a *kérelmező mint adatforrás* logikájára épül, vagyis a gyártóra bízva annak eldöntését, hogy milyen adatokat nyújt be az engedélyezési dossziéban. Ez potenciálisan lehetőséget ad arra, hogy a kérelmező a számára kedvezőtlen kutatási eredményeket kizárja az értékelésből.⁶¹⁰ Mindez jól mutatja, hogy a *tudományos megalapozottság* mint a kockázati szabályozás alapelve a konkrét ügyek intézményi és eljárási keretei között torzulhat – és ezzel együtt a Merton-féle tudományos normák érvényesülése is megkérdőjeleződik.

⁶⁰⁸ LCA Results & Fact Sheets [é. n.].

⁶⁰⁹ BENBROOK 2019: 1–16.

⁶¹⁰ NVSZ/PPP-rendelet, 8. cikk.

A glifozátügy nyomán elfogadott 2019-es reformcsomag nem régóta tervezett, fokozatosan bevezetett tesztelési vagy adatforrási válaszlépés volt – mint a dízelbotrányt követő szabályozási változtatások esetében –, hanem közvetlen reakcióként fogalmazódott meg társadalmi és politikai nyomásra. A csomag legfőbb hatása az EÉBH/EFSA működését érintette: kötelezővé tette a kérelmezők által megrendelt magánlaboratóriumi tanulmányok nyilvánosságra hozatalát, megerősítette az *aktív átláthatóság* elvét, és bevezette az engedélyezési eljárás önkéntes, előzetes benyújtási szakaszát – válaszul az átláthatóság, a tudományos függetlenség és a közbizalom megrendülésére.

*A tudományos döntéshozatal és
a kockázatértékelés megfelelő szintje?*

A döntéshozatal megfelelő szintjét illetően: az autóiipari engedélyezés – beleértve a piacfelügyeletet is – elsősorban tagállami szinten zajló típusjóváhagyási eljáráson alapul. Ennek keretében a nemzeti hatóságok akkreditálják azokat a műszaki szolgáltatókat, amelyek felelősek az új járművek teszteléséért és megfelelőségi vizsgálatáért. Az EP jelentése egyértelműen rámutatott az EU és a tagállamok *együttes igazgatásának* számos hiányosságára. Súlyos problémák mutatkoztak a használatban lévő gépjárműpark ellenőrzésében, és hiányzott az uniós szintű fellépés a követelmények végrehajtása, valamint a szankcionálás terén.⁶¹¹ Az EP jelentése azt is megállapította, hogy egyetlen tagállami hatóság sem volt képes feltárni a hatástalanító eszközök jelenlétét – különösen azokban a tagállamokban, amelyek hatóságai típusjóváhagyást adtak az érintett járművekre.⁶¹² A Bizottság sem saját hatáskörben, sem a KKK/JRC bevonásával nem folytatott le további műszaki vagy jogi vizsgálatot, és nem kért kiegészítő információkat a helyzet tisztázása érdekében.⁶¹³

⁶¹¹ Európai Parlament 2017: 13–14.

⁶¹² Európai Parlament 2017: 9.

⁶¹³ Európai Parlament 2017: 10.

Ahogy a bevezetőben is utaltunk már rá, az EU együttes igazgatási rendszerében szükségszerűen fennáll a tagállami és az EU-s szint egymásra utaltsága, és ezen érdemben nem változtatott a dízelbotrányt követő reform sem. A dízelbotrányt követő reformlépések továbbra is elsősorban a tagállami hatóságokra és a műszaki szolgálatokra helyezték a hangsúlyt. A gyártók számára jelentéstételi kötelezettséget írtak elő, valamint megerősítették a tagállami hatóságok hatásköreit a használatban lévő járművek ellenőrzésére vonatkozóan. Ugyanakkor civil szervezeti képviselők felvetették, hogy a kibocsátás-ellenőrzést a jövőben olyan környezetvédelmi hatóságok végezzék, amelyek függetlenségi jellemzői még egyértelműbbek – példaként az Egyesült Államok szövetségi piacfelügyeleti és végrehajtási szervét, a US EPA-t említve.⁶¹⁴ Ebben a tekintetben azonban nehéz közvetlenül alapul venni az Egyesült Államok példáját, mivel az ottani ügynökségi rendszer teljesen eltérő, és más közigazgatás-tudományi kategóriaként értelmezhető az uniós intézményi berendezkedéshez képest.⁶¹⁵ Az uniós tagállamokban is csupán néhány környezetvédelmi hatóság rendelkezik ilyen megerősített, intézményesített státusszal, amely valódi függetlenséget és érdemi ellenőrzési jogosítványokat biztosít számára.⁶¹⁶

A számos eltérő helyzetű és kapacitású tagállami szereplő közötti jobb koordináció biztosítása, valamint a belső piac további széttöredezésének elkerülése érdekében a Bizottságon belül létrejött a már említett Fórum. Ez a testület felel elsősorban a legjobb gyakorlatok előmozdításáért és a tagállami végrehajtás összehangolásáért. Emellett nem hoztak létre új, uniós közúti közlekedési ügynökséget – noha a vasúti, a tengeri és a légi közlekedési ágazatban már léteznek ilyen uniós szintű szereplők –, ugyanakkor az Európai Környezetvédelmi Ügynökség lényeges szerepet tölt be a CO₂-kibocsátásokkal kapcsolatos adatmonitoring területén.

További uniós szintű újdonságot jelentett a piacfelügyeleti hatáskörök megerősítése a KKK/JRC VELA járműkibocsátási laboratóriumok szerepvállalása nyomán. Létrehozásuk a dízelbotrányt követő időszak leglényegesebb, kifejezetten autóipari tudományos döntéshozatali reformlépésének

⁶¹⁴ VCD 2015.

⁶¹⁵ TELEKI 2024.

⁶¹⁶ Európai Számvevőszék 2019: 30.

tekinthető – amely egyértelmű uniós szintű hatásköri koncentrációt hozott. Ugyanakkor jól érzékelteti a *sokszereplős* hatásköri rendszer összetettségét és az egyes szereplők egymásrautaltságát, hogy a KKK/JRC korábbi átfogó tesztelései is elsősorban a Fórum – vagyis alapvetően a tagállamok – által biztosított adatokon alapultak.⁶¹⁷

Áttérve a glifozátügyre és az élelmiszer-biztonság területére: a hatóanyagok engedélyezése inkább *hibrid rendszer* szerint működik, amely elsősorban uniós szintű szereplőkre épül – kockázatértékelőként az EEBH/EFSA-ra, kockázatkezelőként pedig a Bizottságra. Ugyanakkor ebben az esetben is érvényesül a tagállami szereplők bevonása: a kockázatértékelésben a jelentéstevő tagállam, míg a kockázatkezelésben a PAFF- (komitológiai) bizottság – tagállami képviselők részvételével – játszik fontos szerepet.⁶¹⁸ A tagállamok az NVSZ/PPP-rendelet alapján igen összetett hatásköri rendszerben hagyják jóvá a hatóanyagokat, a *zonális felosztás* és a *kölcsönös elismerés* elvének megfelelően. Ezt egészíti ki az aktív hatóanyagokat tartalmazó termékek engedélyezési rendszere, amelyet – hasonlóan a gépjárműiparhoz – inkább a *tagállami szint túlsúlya* jellemez. Egyértelműen megmutatkozott, hogy a gyakorlatban az engedélyezési kérelmek túlnyomó részét csak az adott tagállami hatóságok egy szűk köréhez nyújtották be. A növényvédő szerek engedélyezésében tapasztalható aszimmetria ahhoz vezetett, hogy ténylegesen mindössze 11 tagállamot vontak be az eljárásokba, és a kérelmek 80%-át négy tagállam hatóságai kezelték.⁶¹⁹

Az ennyire összetett hatásköri rendszerek magukban hordozzák annak veszélyét, hogy bizonyos kockázatokat figyelmen kívül hagynak. Az EuB a *Blaise-ítélet*ben is utalt erre a problémára: megállapította, hogy a hatóanyagok uniós szintű értékelése önmagában nem nyújt teljes képet azok kockázatairól. Ha egy hatóanyagot uniós szinten elegendően biztonságosnak ítélnék az engedélyezéshez, az még nem jelenti azt, hogy az azt tartalmazó valamennyi növényvédőszer-termék is megfelel a vonatkozó követelményeknek.⁶²⁰ Az SAM 2018-as jelentése már javaslatot tett az előzőekben

⁶¹⁷ BONNEL et al. 2022: 6.

⁶¹⁸ NVSZ/PPP-rendelet, 7–13. cikk; MORVILLO 2020: 426.

⁶¹⁹ MORVILLO 2020: 429.

⁶²⁰ Blaise és társai-ítélet, C-616/17, ECLI:EU:C:2019:800 (LEONELLI 2023: 221).

ismertetett hatásköri rendszer egyszerűsítésére, különös tekintettel a hatóanyagok és a termékek kockázatértékelésének összehangolására. Ennek részeként egy integrált rendszer bevezetését szorgalmazta, amely egyrészt az uniós szintű kockázatértékelők közötti szorosabb együttműködésen, másrészt a kockázatkezelési hatáskörök világos telepítésén alapulna – akár a Bizottság, akár a tagállamok szintjén.⁶²¹ Az EP kapcsolódó, 2018-as jelentése ugyancsak egyértelműen kritizálta a hatásköri rendszer széttagoltságát. Rámutatott arra is, hogy a tagállami hatóságok gyakran nem rendelkeznek sem a szükséges intézményi és műszaki-tudományos szakértelemmel, sem a megfelelő kapacitással a feladatok ellátásához.⁶²²

Mára egyértelművé vált az *egységes belső piac* válsága ezen a területen, mivel számos tagállam – az uniós hatóanyagot érintő engedélyezés ellenére – már megkezdte a glifozátot tartalmazó termékek nemzeti szintű kivezetését.⁶²³ Szándékos a „kivezetés” – pontosabban a „kiszorítás” – kifejezés használata, hiszen a három érintett tagállam által alkalmazott megoldások közül egyedül a kivezetésre irányuló megközelítés nem ütközött további (jogi) akadályba. Az osztrák próbálkozással szemben – amely jogszabályi úton tiltotta volna a glifozát hatóanyagot – a Bizottság lépett fel, megállapítva, hogy az uniós hatáskörbe tartozó hatóanyagot érintő tilalom a hatáskörök jogellenes elvonását jelentené. Luxemburgban a glifozáttartalmú növényvédő szerek engedélyének visszavonását a tagállami közigazgatási bíróság helyezte hatályon kívül a döntés tényszerű alátámasztásának hiánya miatt. Franciaország ezzel szemben eseti alapon, megismételt laborvizsgálatokra támaszkodva vonta vissza egyes glifozátalapú szerek engedélyét, és ezek helyett kizárólag glifozátmentes készítmények használatát írta elő.⁶²⁴ Egyértelmű az uniós jog szempontjából annak a gyakorlatnak a kockázata, amely a belső piac széteséséhez vezethet, és egy másfajta – bár ebben az értelemben a fogyasztói érdekeket és az egészségvédelmet előtérbe helyező – széttöredezettség irányába mutat. A glifozátügy egy EEBH/EFSA-központú reformfolyamatot indított el, amely az adatforrási és

⁶²¹ Európai Bizottság 2018: 31–33.

⁶²² European Parliament 2018: 7–26.

⁶²³ LEONELLI 2023: 200–224.

⁶²⁴ LEONELLI 2023: 200–224.

módszertani újításokon túl az igazgatótanács és a tudományos testületek összetételének módosításához is vezetett – ezekkel a függetlenségi követelmények kapcsán külön is foglalkozunk. A hatáskörmegosztás uniós és tagállami szintjei között azonban a reform érdemi változást nem hozott, így az EÉBH/EFSA számára sem az önálló laborkapacitások tekintetében.

Az előző ismertetésből kitűnik, hogy a *válság általi delegálás* másképp hatott a két esettanulmányban bemutatott tudományos döntéshozatali szintekre – bár a később bemutatandó közös tanulságok is megfigyelhetők voltak. A gépjárműipari döntéseknél megtartották a tagállami szereplők túlsúlyát néhány új vagy megreformált uniós szereplő bevonása mellett, míg a glifozátügyet követően az élelmiszer-biztonságot továbbra is egy hatáskörileg EÉBH/EFSA-központú kockázatértékelési rendszer jellemzi. Az esettanulmányok arra is rámutattak, hogy egyrészt szükséges kitérni az EU együttes igazgatásának tágabb környezetét érintő függetlenségi és funkcionális dilemmákra is, amelyek alapvetően befolyásolják az ágazati tudományos döntéshozatal működését. Másrészt indokolt megvizsgálni az uniós szakértői szervek tagállami vagy gyártói vizsgálatokra való változatlan ráutaltságát is.

A kockázatelemzés célja és a kockázatkezeléstől való szétválaszthatósága

Az összetett és bizonyos mértékig rugalmas keretek határozzák meg a kockázatértékelők mandátumát: konkretizálják a kockázatértékelés szabályait, az adatgyűjtés és -elosztás eljárásait, valamint a potenciálisan alkalmazható módszertanok körét. Ez szorosan összefügg azzal is, hogy a kockázatértékelő a belső működése során mekkora mérlegelési mozgásterrel rendelkezik, mennyire érvényesül a tudományos megalapozottság elve és milyen szerepfelfogás mentén jár el a szakértő. Ugyanakkor a külső dimenziók is szerepet kapnak – így például a mertonai értelemben vett pártatlanság –, amelyek már a függetlenség kérdéskörét is felvetik, bár ezt részletesen csak a későbbi alfejezetekben vizsgálom.

A dízelbotrány esetében a szétválaszthatóság dilemmája egyrészt abból fakadt, hogy a NEDC tesztelési ciklus nem volt alkalmas a kockázatok

valós szintjének feltárására. Ennek ellenére a kockázatértékelő szervek jelezték a problémákat. Különösen a Bizottság „belső” szakértői testületei ismerték fel időben a probléma gyökereit (így a KKK/JRC 2011-es és 2013-as figyelmeztetései, valamint az SAM 2016-os jelentése is idesorolható). A kockázatértékelés rendszerszintű hiányosságai azonban csak a 2015-ös botrány kirobbanásakor váltak széles körben nyilvánvalóvá. Így az elméletileg kellően objektív kockázatértékelői jelzés eredetileg nem váltott ki elégséges kockázatkezelési válaszleépéseket.

Az RDE- és WLTP-ciklusok bővítették a valós kockázatok feltárásának lehetőségét az adatforrások és a módszertanok megújításával. Ugyanakkor – ahogy arra a dízelbotrány *vége nem érő története* is rávilágított – a gyártói optimalizálási gyakorlatok továbbra is fennmaradtak, és az új tesztciklusok is mutatnak bizonyos kimutatási hiányosságokat. (Így például a motor védelmére hivatkozva egyes gyártók továbbra is széles hőmérsékleti tartományban alkalmaztak hatástalanító berendezéseket – ennek feltárásához végül az Európai Unió Bírósága elé kerülő, később ismertetendő bírósági ügyek vezettek el.) A jövőbeli szabályozás szempontjából a bizonytalanságok különösen szembetűnők az új hajtásrendszerek esetében, ahol az egyre rugalmasabb, életciklus-alapú vizsgálatok nagy kihívásokat jelentenek. A plug-in hibrideknél pedig a felhasználói magatartás nehéz kalkulálhatósága önmagában is torzíthatja a kibocsátási adatok feltárhatóságát.

A dízelbotrányt követő szervezeti változások fényében érdemes kiemelni a tudományos döntéshozatal sokszereplős jellegéből fakadó külső egymásrautaltság dilemmáit is: a kockázatértékelés és részben a kockázatkezelés funkciói továbbra is összemosódnak, bár utóbbi nem egyértelműen azonosítható ebben a(z) (szűkebb értelemben vett kockázati szabályozási területek körén kívül eső) ágazatban. Az újonnan létrehozott Fórum reprezentatívabb összetételű, működése továbbra is magában hordozza annak kockázatát, hogy elsősorban a tagállami érdekérvényesítés színterévé válik (erre később példát is látni fogunk). A Fórum – noha nem minősül valódi kockázatértékelő szervnek – befolyásolhatja a KKK/JRC vizsgálati gyakorlatát és a kiválasztott járművek körét. Ebben a tekintetben inkább kockázatkezelési egyeztetőfórumnak tekinthető. Hasonló egymásrautaltság jellemzi a CO₂-monitoringot is, ahol a gyártók, a tagállami hatóságok,

az Európai Környezetvédelmi Ügynökség és a Bizottság közösen értékeli az adatokat. Az első években ez a többszereplős rendszer nem bizonyult hatékonynak a határidők betartása szempontjából (lásd a függetlenség kérdését tárgyaló alfejezetet).

A glifozátügyben az elválasztás dilemmái még nyilvánvalóbban jelentkeztek. Az SAM 2018-as jelentése szerint a növényvédő szerekről szóló rendelet (NVSZ/PPP-rendelet) alapján számos szakpolitikai döntést valójában a kockázatértékelő szervnek – az EEBH/EFSA-nak vagy a jelentéstevő tagállamnak – kell meghoznia. Emellett a rendelet összemosza a veszélyalapú és a kockázatalapú megközelítést, és ezekhez csak kevésbé egyértelmű kritériumokat rendel. Az elutasítás alapjául szolgáló jellemzők között szerepel a rákkeltő, a mutagén, a reprodukciót károsító, valamint a perzisztens, bioakkumulatív és toxikus (PBT) hatás, a perzisztens szerves szennyező anyag (POP), a nagyon perzisztens és nagyon bioakkumulatív (vPvB), illetve az endokrin károsító jelleg. Mutagén, PBT, POP és vPvB esetében automatikus kizárás érvényesül veszélyalapon, míg a rákkeltő, reprodukciót károsító vagy endokrin hatású anyagoknál kivétel alkalmazható, ha az emberi kitettség reálisan elhanyagolható.⁶²⁵ A fenti kategóriák részletes elemzésétől eltekintünk, de jól látható, hogy két alapvetően eltérő értékelési logika érvényesül: automatikus kizárással, valamint feltételes kivétellel a kitettség mértéke alapján.

Ráadásul e kritériumok megfogalmazása is eltérő: míg például a perzisztencia esetében konkrét számérték szerepel (a felezési idő a talajban több mint 120 nap), addig más esetekben a „bizonyítékok súlyának mérlegelésére” van szükség, az adatforrások széles körére támaszkodva – beleértve a laboratóriumi állatkísérleteket, a járványtani tanulmányokat és a klinikai jelentéseket is.⁶²⁶ Az EEBH/EFSA és a jelentéstevő tagállam szakértői a glifozátügyben többek között arra hivatkoztak, hogy a kockázatértékelés során különbségek vannak a *bizonyítékok mérlegelésének és értékelésének kritériumaiban*, illetve módszertani megfontolásaiban – különösen a lakossági és a (magasabb) foglalkozási, mezőgazdasági kitettség megítélésében. Ezek a tényezők végső soron hozzájárulhattak az IARC eltérő értelmezéséhez,

⁶²⁵ Európai Bizottság 2018: 25, 42.

⁶²⁶ Európai Bizottság 2018: 25, 42; MORVILLO 2020: 430.

így a rákkeltő jelleg megítélése terén.⁶²⁷ Jelzésértékkű, hogy a glifozát 2023-ban megújított engedélye éppen a kitettség mérséklésére vonatkozóan írt elő óvintézkedéseket – így védőruházat viselését – ott, ahol ez egyáltalán lehetséges (a természeti környezet más elemeinél ez nem feltétlenül adott). Egy másik, rendszerszintű dilemma, hogy a kockázatértékelési kritériumok és az alkalmazott módszertan meghatározása szükségszerűen tágabb mérlegelést igényel – ez azonban a Meroni/ESMA-doktrína értelmében az uniós ügynökségek számára *önálló döntésként* továbbra is kizárt vagy legalábbis szigorúan korlátozott lehetőség.

Ahogy korábban is említettük, a glifozátügy nyomán hozott reformintézkedések elsősorban EÉBH/EFSA-központúak voltak, és a kockázatértékelés és -kezelés szétválasztása terén csupán egy érdemi előrelépés történt. Ennek eredményeként a Bizottság kivételes körülmények között jogosulttá vált arra, hogy az EÉBH/EFSA-tól igazoló tanulmányokat kérjen a kockázatértékelésben szereplő bizonyítékok ellenőrzésére – akár az eredeti bizonyítékoknál szélesebb körben is.⁶²⁸ A kockázatértékelés és -kezelés strukturáltabb elhatárolására irányuló célkitűzések ugyanakkor nem valósultak meg.

Összegzés

Ami az *adatforrások* és a *módszertanok* közös tanulságait illeti, mind a dízelbotrány, mind a glifozátügy rávilágított arra, hogy az uniós engedélyezési eljárások kockázatértékelésének egyszerre több, gyakran ellentétes elvárásnak kell megfelelnie. A jogbiztonság megköveteli, hogy a piaci szereplők – gyártók és más kérelmezők – számára világos, egyértelmű kritériumok álljanak rendelkezésre, amelyek teljesítésével termékeik piacra kerülhetnek. Ezzel párhuzamosan azonban az Unió polgárai számára magas szintű védelmet kell hogy biztosítson. Ez éppen az a kérdéskör, ahol a kockázati szabályozás elvei között említett magas védelmi szint és a tudományos megalapozottság összeütközhet egymással. A kockázatértékelő tudományos és szakértői szervek feladatköreit elvileg a szakpolitikai keret határozza meg: ez magában

⁶²⁷ TARAZONA et al. 2017: 2739–2740.

⁶²⁸ EÉBH/EFSA-rendelet, 32.d. cikk; MORVILLO 2020: 433.

foglalja a kockázatértékelési szabályokat, az adatgyűjtési eljárásokat, valamint a kijelölhető módszerek körét, a tudományos megalapozottság elvére építve. Az ilyen összetett technológiai szabályozás azonban gyakran tartalmaz olyan rugalmassági és tesztelési elemeket, amelyek jelentős hiányosságokat fedhetnek el – és ezek sokszor csak nemzetközi botrányok nyomán válnak láthatóvá. A dízelügyben a gyártók épp e rugalmasságot használták ki, így formálisan ugyan megfeleltek a jogi előírásoknak, de tartalmilag megkerülték azokat. A glifozát esetében pedig az élelmiszer-biztonsági ágazatban alkalmazott bizonyítékkézelési és módszertani rugalmasság máig lehetőséget ad arra, hogy egy hatóanyag rákkeltő jellegét globális és uniós szinten gyökeresen eltérően értékeljék.

Természetesen az ilyen ágazati szabályozásoknak bizonyos mértékig *rugalmasaknak kell maradniuk*, figyelemmel az érintett termékek tudományos összetettségére és a gyártással járó ipari komplexitásra. Ahogy azt egy szakértői interjú is kiemelte, az autóipari fejlesztések esetében már egy látszólag kisebb jelentőségű szabályozási változás is alapjaiban befolyásolhatja a termékfejlesztés fő paramétereit, és akár a teljes fejlesztési ciklus újragondolását is szükségessé teheti.⁶²⁹ Ez az összetettség és a szükséges szabályozási rugalmasság egyfajta „ingavégértékként” is értelmezhető, amely egyszerre rejt magában veszélyeket és lehetőségeket. Mindkét eset világossá tette, hogy az uniós kockázatértékelési eljárások során nagyobb figyelmet kell fordítani a fogyasztók valós életkörülményeire. Ez indokoltá teszi a releváns adatforrások bővítését, valamint a piaci forgatókönyvek alaposabb vizsgálatát – beleértve a termékek használatából fakadó, eltérő kitettségi szinteket és a fogyasztói preferenciák szélesebb spektrumát is. Mindez hozzájárulhat a diszciplináris pluralizmus fokozatos beépítéséhez, amely a bevezető alfejezetekben a mertoni elvek torzulására adott egyik lehetséges válaszként jelent meg. Ugyanakkor a kockázatértékelés nem válhat parttalanná: éppen ezért az ágazatok közötti tanulás és a jó gyakorlatok átvétele jelölheti ki a diszciplináris, módszertani pluralizmus és az átfogóbb adatgyűjtés észszerű határait. Bár a jogbiztonság továbbra is elsődleges a piaci szereplők számára, az uniós jogalkotó már megtette az első

⁶²⁹ Interjú MM járműfejlesztő szakértővel, a Teams online platformon keresztül, 2025. január 6-án.

lépéseket a rugalmasabb megközelítés irányába – ilyen lehet az autóipari életcikluserőforrások bevezetése vagy az élelmiszer-biztonsági területen a Biztonság általi későbbi igazoló tanulmányok kérésének lehetősége. Az EFSA 2027-es stratégiája a szakértői ügynökségek közti módszertanok és adatmegosztások révén – visszautalva a bevezető alfejezetek hatáskör-telepítési dilemmáira – a speciális termékekkel kapcsolatos egységes (ülő) uniós fellépés sarokkövévé válhat, hozzájárulva a túlzott ágazati széttagozottság mérsékléséhez a kockázati szabályozás által lefedett szűkebb területeken.

A szakértői fórumok fokozott elszámoltathatósága, valamint a külső – különösen nem kormányzati – szereplők értékeléseinek szélesebb körű bevonása szintén hozzájárulhat a mertoni normák torzulásának csökkentéséhez, ahogy arra ugyancsak a bevezetésben utaltunk. Ezek a tényezők már eddig is kulcsszerepet játszottak a piaci hiányosságok feltárásában. Kiemelendő a civil társadalom – mindenekelőtt a környezetvédelemmel foglalkozó szervezetek – szerepe: tevékenységük, így például az ICCT által végzett mérések és fellépés, közvetlenül hozzájárult a dízelbotrány 2015-ös kirobbanásához. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy az EU-ban már évekkel korábban is születtek hasonló figyelmeztetések: a Transport & Environment nevű zöld civil szervezet egy 2006-os tanulmányában már rámutatott a dízelmotorok valós és laboratóriumi kibocsátása közötti jelentős eltérésekre.⁶³⁰ A glifozát egészségügyi veszélyeiről kísérleti tanulmány készül, amelyet világméretű finanszírozás támogat.⁶³¹

Második tudományos döntéshozatali belső pillérként a *hatáskör-telepítési rendszer* mindkét eset komoly aggályokat vetett fel. Ennek elsődleges oka a piaci szereplőkre (gyártókra, kérelmezőkre) való túlzott támaszkodás, valamint a tagállami kockázattertelési kapacitások közötti jelentős eltérések voltak. Mindkét ágazatban meghatározott tagállamok dominanciája érvényesült: a dízelbotrány esetében ez kiegyensúlyozatlanságot okozott, míg az élelmiszer-biztonság területén a zonális és kölcsönös elismerésen alapuló engedélyezési rendszer vezetett eltérő tagállami leterheltséghez. A reformintézkedések ezt az összetett hatásköri rendszert többnyire változtatlanul hagyták, vagy csak részlegesen módosították. Ugyanakkor az uniós

⁶³⁰ FRIGESSI DI RATTALMA – PEROTTI 2017: 195.

⁶³¹ LANDRIGAN–BELPOGGI 2018: 1.

jogalkotó tett bizonyos lépéseket az uniós szintű hatásköri koncentráció és a tagállami szereplők közötti jobb koordináció irányába: az autóipari ágazatban létrejött az új Fórum, a KKK/JRC megerősítette laboratóriumi kapacitásait a VELA létrehozásával, míg az EÉBH/EFSA belső szervezeti struktúráját szintén felülvizsgálták. Ám a kockázatkezelésben részt vevő uniós szereplők köre oly mértékben bővült, hogy elkerülhetetlen az egyes szervek – különösen függetlenségük és kapacitásaik – intézményi helyzetének átfogó vizsgálata.

A vizsgálat harmadik, elsőre kevésbé illeszkedő, de annál fontosabb elemzési szempontja a *tudományos döntéshozatal célrendszere*, amely szerves részét képezi az átfogó értelmezési keretnek. Elméletileg ez határozza meg az adott ágazat szabályozási logikáját: kijelöli a kockázatértékelők mandátumát, konkretizálja az eljárásokat, valamint az alkalmazható módszerek és módszertanok körét. A gyakorlatban azonban gyakran elmosódik a határ a kockázatértékelési és -kezelési mandátum között.

A dízelbotrány nyomán felülvizsgált kockázatértékelési szabályok szigorúbb kibocsátási követelményeket vezettek be, amelyek – különösen az új tesztciklusok révén – valóban hozzájárultak a károsanyag-kibocsátás csökkentéséhez. Ugyanakkor a szabályozás továbbra is tartalmaz olyan rugalmassági elemeket, amelyeket az autógyártók optimalizációs gyakorlataik során kihasználhatnak. A legújabb hajtásrendszerek pedig eleve rugalmasabb értékelési megközelítéseket igényelnek. A kockázatértékelési és -kezelési szerepkörök összemosódása, valamint a sokszereplős döntéshozatali struktúra miatt bizonyos kockázati tényezők rejtve maradhatnak, ami gyengíti a tudományos döntéshozatal eredeti célkitűzéseit. A dízelügy fejleményei jól mutatják, hogy szükség volt az Európai Bizottság és az Európai Unió Bíróságának összehangolt fellépésére a gyártói visszaélések – például a motorvédelemre hivatkozó hatástalanító eszközök – kiszűréséhez. A glifozátügy esetében a növényvédőszer-engedélyezési rendelet (NVSZ/PPP-rendelet) maga is mérlegelési mozgásteret biztosít a kockázatértékelők számára, mind az alkalmazott módszerek, mind az értékelési lehetőségek tekintetében. Így még az elvileg objektív tudományos szakértőket is bevonhatják a társadalmilag elfogadható kockázat szintjének meghatározásába.

Nem lehet éles határvonalat húzni ma már a kockázatértékelők és -kezelők közé –, ami nem pusztán feltárt szabályozási hiányosság, hanem korunk egyik jellemzője. Ahogy Everson fogalmaz, szükségszerűvé vált, hogy a technokrata döntéshozatal kilépjen abból a szerepkörből, amelyben a politikai döntéshozatal pótlékeként működik.⁶³² A kockázatértékelő szervek szerepe ma már nem merülhet ki a háttérben végzett formális elemzésekben. Általános elvárassá vált, hogy képesek legyenek kiszűrni a túlzottan kockázatos, torzított vagy akár tényszerűen hibás (gyártói/kérelmezői) adatközléseket. Ehhez további biztosítékokra van szükség a döntéshozatali folyamatban, hogy a kockázatértékelés valóban megalapozott és hiteles kiindulópontja lehessen a végső szakpolitikai döntéseknek, főleg, ha bizonyos szinten már kockázatkezelési állásfoglalásokat is tesz a szakértő. A külső elszámoltathatóság megerősítésének igényére a dízelbotrány eleve rávilágít: a vizsgálati ciklusok reformját már korábban is halogatták, emellett az új hajtásláncok mérése még bonyolultabb adatforrásokat és rugalmasabb módszertant követelhet majd meg. A glifozátügyben az Európai Parlament állásfoglalásai, a kapcsolódó európai polgári kezdeményezés, a bírósági perek és a széles körű közfelháborodás egyaránt azt mutatják: a nagyobb mozgástér mellett itt is alapvető fontosságú a megerősített külső elszámoltathatóság biztosítása. Ami ismét visszaaut az átláthatóság és a kockázatértékelések vitathatóságának szerepére.

Az előzők alapján világosan kirajzolódik, hogy a tudományos döntéshozatal koherenciájának vizsgálata szükségszerűen magában foglalja a döntéshozatali folyamatok tágabb (külső) kereteinek feltárását is. Elemzésünk ezért a továbbiakban az egyes szereplők egymáshoz, illetve más döntéshozatalban érintett szereplőkhöz való viszonyára tér ki – különösen függetlenségük kereteire (*függetlenségi alfejezet*) –, valamint arra, hogy a döntéshozatali eredmények mennyire hozzáférhetőek (*transzparencia-alfejezet*), és milyen mértékben vitathatók (*bírói felülvizsgálati alfejezet*).

⁶³² EVERSON 2020: 144–161.

A FÜGGETLENSÉGI,
TRANSPARENCIAKÖVETELMÉNYEK, VALAMINT
A BÍRÓSÁG ELŐTTI FELLÉPÉS KÖZÖS TANULSÁGAI

Függetlenségi követelmények a kockázatkezelés területén

A kompetenciaszintek vizsgálati eredményei alapján indokolt tovább-elemezni azt is, hogyan viszonyulnak a tudományos és szakértői szervek azokhoz a tágabb értelemben vett szereplőkhöz, amelyek döntéseiket befolyásolják. Ez a kérdés ismét visszavezet a korábban tárgyalt függetlenségi követelményekhez, amelyek intézményi és funkcionális szempontból is elkülöníthetők. Az érintett ágazatokban a tagállami és uniós hatáskörök megosztása alapvetően változatlan maradt. Az autóipar továbbra is erősen tagállami hatáskörközpontú, míg az élelmiszer-biztonság területén összetett, kevert, de alapvetően ügynökségközpontú hatásköri rendszer érvényesül. Mindezek fényében indokolt a szereplők intézményi függetlenségének vizsgálata is, hiszen a reformlépések óta eltelt idő már lehetővé teszi bizonyos következtetések levonását.

A gépjármű-típusengedélyezés tagállami központúsága miatt az eljárásban részt vevő tagállami szakértői szervek intézményi függetlensége is jelentős eltéréseket mutat, ami részben a tagállamok szervezetalakítási autonómiájából fakad. Csak néhány tagállam – például Spanyolország és Hollandia – választotta szét intézményileg is a piacfelügyeleti és a típusjóváhagyási hatóságokat és funkciókat.⁶³³ Tagállami szinten, bár egyes ágazati szereplők támogatták volna, hogy a környezetvédelmi hatóságok függetlenségi garanciái erősebbek legyenek, ez végül nem valósult meg.⁶³⁴ Elmaradt az Európai Unióban az a hullám, amely az Egyesült Államokban a US EPA mint szövetségi piacfelügyeleti és végrehajtási szerv mintájára hozott volna létre ágazati tagállami csúcsszerveket.

Az uniós szintű koordináció erősítése érdekében létrejött Fórum új, tanácsadói szereplőként vesz részt a kockázatértékelési folyamatokban. Bár nem rendelkezik klasszikus értelemben vett értékelői mandátummal,

⁶³³ Európai Számvevőszék 2019: 30.

⁶³⁴ VCD 2015.

érdemben foglalkozik a tagállami gyakorlatok eltéréseivel. Tagjai között a tagállami hatóságok mellett gazdasági szereplők, valamint biztonsági és környezetvédelmi szempontból érintett szakmai szervezetek is megtalálhatók, így működését inkább a kormányközi logika jellemzi. A Fórum nem kötelező erejű véleményeket és ajánlásokat adhat ki, konszenzussal vagy egyszerű többséggel.⁶³⁵ Az intézményi függetlenség egy további jellemzője, hogy a Fórum működési és technikai feltételeit, valamint titkársági támogatását az Európai Bizottság illetékes főigazgatósága biztosítja.⁶³⁶ Egy nemrégiben készült szakértői jelentés szerint a Bizottság, ahelyett, hogy a CO₂-keretszabályok egységes alkalmazását biztosítaná, és elvégezné a szükséges értékeléseket, a Fórumot inkább egyfajta pótlólagos szereplőként használja, amely elsősorban a tagállami partnerekkel való kapcsolattartás fenntartását – vagy legalábbis annak látszatát – szolgálja.⁶³⁷

A dízelbotrányt követően a kockázatértékelések megerősített uniós szereplőjévé vált a KKK/JRC VELA. Ez a belső szakértői szerv új laboratóriumokkal bővült, amelyek kifejezetten gépjárműipari tesztekre – különösen a használatban lévő járművek utólagos megfelelőségi vizsgálatára – és piacfelügyeleti feladatok ellátására szakosodtak. A Fórum és a JRC közötti új intézményi felállás kölcsönös ráutaltságot teremtett: a KKK/JRC VELA a tesztciklusok tervezése során részben a Fórum által gyűjtött és megosztott kockázatértékelésekre támaszkodik. Míg a fennmaradó esetekben a tesztelés egyéb szempontrendszeren (adott tényezők miatt gyanús vagy egyébként új technológiával rendelkező járművek) alapul.⁶³⁸ Az intézményi függetlenség szintjén is jól látszik, hogy a KKK/JRC működése erősen támaszkodik a Fórumra – végső soron a Fórum alapvetően tagállami alapú adatforrásaira. Ez a kölcsönös ráutaltság a funkcionális függetlenség szempontjából is releváns. A laborok intézményi függetlenségének tekintetében, különösen annak fényében, hogy a Bizottság belső szerveként működnek, bizonyos jelek arra utalnak, hogy még nem váltak a Bizottság döntéshozatali rendjének szerves részévé. Ennek következményeként a KKK/JRC által feltárt

⁶³⁵ 2018/858 rendelet, 11. cikk.

⁶³⁶ Európai Bizottság 2019.

⁶³⁷ Európai Számvevőszék 2024: 19.

⁶³⁸ BONNEL et al. 2022: 6.

adatokat a Bizottság nem használta fel arra, hogy érdemi visszajelzést adjon a gépjárművek CO₂-kibocsátási értékeinek pontosságáról.⁶³⁹

A dízelbotrányt megelőzően is létező szereplőként az Európai Környezetvédelmi Ügynökség kulcsfontosságúvá vált a gépjárművekkel kapcsolatos kibocsátási adatok nyomon követésében, valamint a többletkibocsátási díjak meghatározásában. Intézményi függetlensége azonban nem volt minden tekintetben biztosított – különösen a Bizottsághoz fűződő kapcsolatát illetően. Az 1994-ben létrejött ügynökség első igazgatója, Jiménez-Beltrán az adatgyűjtés feladatkörét tágan értelmezve arra törekedett, hogy az ügynökség szakpolitikai elemzéseket is készítsen, és értékelje nemcsak a tagállami hatóságok, hanem a Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatóságának tevékenységét is.⁶⁴⁰ Ennek következményeként a Bizottság olyan javaslatokat terjesztett elő, amelyek az ügynökség költségvetésének befagyasztását irányozták elő, és létszámcökkentésekhez vezettek. A Bizottság álláspontja szerint az Európai Környezetvédelmi Ügynökségnek elsősorban adatgyűjtési feladataira kellett volna koncentrálnia, ugyanakkor bírálta is az ügynökséget, amiért az nem nyújtott elégségesen komplex adatokat a további szakpolitikai döntéshozatal támogatásához.⁶⁴¹ A 2000-es évek közepére az ügynökség profilja és szerepfelfogása átalakult: tevékenysége elsősorban a tényszerű adatok gyűjtésére korlátozódott, miközben a szakpolitikai értékelések megfogalmazása háttérbe szorult. A dízelbotrány kapcsán is úgy tűnik, hogy az Európai Környezetvédelmi Ügynökség inkább a konfliktuskerülő megközelítést választotta: bár 2016-os jelentésében utalt a csaló szoftverek létezésére, azokat csupán a tesztelési ciklusok „optimalizálásaként” jellemezte.⁶⁴² A legjelentősebb, az ügynökség működését és függetlenségét érintő változás 2021-hez köthető. Ekkor az éghajlatváltozás elleni fellépés jegyében, az EKÜ keretén belül létrejött az éghajlatváltozással foglalkozó tudományos tanácsadó testület, amely tizenöt, tudományos szakértelem alapján kiválasztott, négyéves mandátummal rendelkező független szakértőből áll. A testület tagjait az EKÜ igazgatótanácsa nevezi ki, és elnöke rendszeresen

⁶³⁹ Európai Számvevőszék 2024: 20.

⁶⁴⁰ MARTENS 2010: 888–889.

⁶⁴¹ MARTENS 2010: 888.

⁶⁴² SKEETE 2017: 379.

tájékoztatja az ügynökség igazgatótanácsát a munkaprogramról és annak végrehajtásáról. A testület és annak tagjai ugyanakkor a tagállamoktól és magától az EKÜ-től is függetlenül járnak el – tevékenységük célja csupán az ügynökség munkájának *kiegészítése*.⁶⁴³ Érdekes példát kínál az így létrejött, az ügynökségen belül működő szakértői testület, amely számára az EKÜ csupán a működési kereteket biztosítja – hasonlóan a Bizottság egyes belső szakértői szerveihez, és különösen a Fórumhoz. Bár nem konkrét, az esetanulmányokban vizsgált válság következményeként történt delegálásról van szó, az éghajlatváltozással foglalkozó tanácsadó testület létrehozása mégis átfogóbb, a klímaválságra adott intézményi válaszlépésként értelmezhető.

Az élelmiszer-biztonság területén az intézményi függetlenség valamivel átláthatóbb képet mutat, mivel a glifozátügy nyomán indított reform elsősorban egy uniós szereplőt, az EÉBH/EFSA-t érintette. Ugyanakkor a tagállamok szervezetalakítási autonómiájából fakadóan a tagállami hatóságok intézményi függetlensége továbbra is jelentős eltéréseket mutat – hasonlóan a gépjárműipari területhez. A glifozátügyet megelőző időszakban az EÉBH/EFSA igazgatótanácsa – amely az ügynökség ügyvezető igazgatójának kinevezéséért is felelős – eleve viszonylag kis létszámú, tizennégy tagból álló testület volt. Tagjait a Tanács nevezte ki, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően, a Bizottság által előterjesztett jelöltlista alapján. A testület négy tagja a fogyasztói és az élelmiszerlánc más szereplőinek érdekeit képviselő szervezetekből került ki.⁶⁴⁴ Így a tágabb értelemben vett ágazati képviseleti jelleg már a korábbi időszakban is érvényesült. A tudományos döntéshozatal fő szerveiként a Tudományos Bizottság és az állandó tudományos testületek felelnek a Hatóság tudományos véleményeinek kialakításáért.⁶⁴⁵ A Bizottság a testületi elnökökből és hat független tudományos szakértőből áll, akiknek meg kell felelniük az EÉBH/EFSA függetlenségi követelményeinek.⁶⁴⁶ Az EÉBH/EFSA szakértői szervként és ügynökségként végzett munkája technikailag a Bizottságban és a testületekben készített véleményeken alapul, ám külön laboratóriumi

⁶⁴³ EKÜ/EEA-rendelet, 10a. cikk.

⁶⁴⁴ EÉBH/EFSA-rendelet, 25. cikk.

⁶⁴⁵ EÉBH/EFSA-rendelet, 28. cikk.

⁶⁴⁶ EÉBH/EFSA-rendelet, 28. cikk; VOS-VOLPATO-BELLENGHI 2023: 14.

kapacitással nem rendelkezik.⁶⁴⁷ Ennek hiánya teszi szükségessé a NVSZ/PPP-rendelet által érintett területeken a már ismertetett jelentéstevői és zónalapú hatásköri rendszert a tagállamok széles körű bevonásával.⁶⁴⁸ Az EÉBH/EFSA emellett a többi tagállammal együtt az élelmiszer-biztonsági (gyorsriasztási és vészhelyzeti) hálózati rendszer központi tagja is.⁶⁴⁹

A reformok az EÉBH/EFSA igazgatótanácsának és belső tudományos testületeinek összetételét is módosították. Az igazgatótanácsot a nemzeti képviselők szélesebb körének bevonásával alakították át, ami potenciálisan elősegítheti a tagállami viták ügynökségen belüli rendezését, és a kölcsönös nyomásgyakorlás egyik intézményes eszközévé is válhat. Emellett az Európai Parlament, a civil társadalom, valamint az élelmiszerlánc különböző szereplőit képviselő szervezetek is további tagokat delegálnak a testületbe.⁶⁵⁰ A tagállamok javaslatot tehetnének az EÉBH/EFSA tudományos testületeinek tagságára – a magas szintű szakértelem, a függetlenség és a kiegyensúlyozott területi képviselőlet biztosítása mellett.⁶⁵¹ A tagállami képviselők szélesebb körű bevonása bizonyos mértékig kezelhette volna az uniós és a tagállami szintek között megosztott hatáskörök túlzottan széttagolt rendszerét. Ám a tagállami képviselők kiszélesített részvétele miatt szükséges összeférhetlenségi eseteket rendező belső szabályzatok módosítása még várat magára.⁶⁵²

Az ügynökség intézményi függetlenségének további elemeit a módosított EÉBH/EFSA-rendelet is rögzíti, külön kitérve a költségvetésre és a személyzetpolitikára. Amint azt a transzparenciakövetelmények kapcsán részletesen bemutatjuk, a glifozátügyet követő reformlépések egyedülálló helyzetet teremtettek az EÉBH/EFSA esetében: költségvetését megduplázták, és jelentős számú új alkalmazottal bővült az állománya.⁶⁵³ A szakértői interjú

⁶⁴⁷ EÉBH/EFSA-rendelet, IV. fejezet.

⁶⁴⁸ NVSZ/PPP-rendelet, 40–43. cikk.

⁶⁴⁹ EÉBH/EFSA-rendelet, IV. fejezet.

⁶⁵⁰ EÉBH/EFSA-rendelet, 28. cikk (5) bekezdés.

⁶⁵¹ EÉBH/EFSA-rendelet, 28. cikk (5a) bekezdés.

⁶⁵² VOS–VOLPATO–BELLENGHI 2023: 37–41.

⁶⁵³ Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság 2023b: 52; Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság 2024: 23, 52–62.

is megerősítette, hogy kiemelkedő jelentőségű a reform az EÉBH/EFSA szempontjából, amely akár „üttörővé” is válhat a(z) (szakértői) ügynökségek között⁶⁵⁴ – ezzel túl is lép az ügynökségek (korábban elemzett) korlátozott személyzetpolitikai jellemzőin. Az már más kérdés, hogy mennyire lehet ennek „túlsordulási hatása” további ágazatokra (ügynökségekre) – tekintettel a reform túlzott erőforrásigényeire, amelyeket az EÉBH/EFSA éves jelentései is azonosítottak.⁶⁵⁵

Mindkét ágazatban a válságkezelési lépések hatást gyakoroltak az ágazati kockázattértékelők intézményi függetlenségére, hiszen a válságokat megelőző tudományos döntéshozatali modellek súlyos hiányosságokra világítottak rá. Ugyanakkor figyelemmel kell lenni arra is, hogy a tagállami kockázattértékelő szervek autonómiája változatlanul fennállt, ami szükségessé tette az e szereplők közötti koordináció megerősítését, valamint az ágazati szereplők szélesebb körének bevonását is. Az uniós jogalkotó ennek érdekében több intézményi lépést is tett: létrehozta az autópári ágazat új végrehajtási Fórumát, átalakította az EÉBH/EFSA belső szerkezetét, és megerősítette az uniós szintű vizsgálati kapacitásokat a KKK/JRC VELA révén.

Az ágazati kockázatelemzés kiemelt szereplőjeként az EÉBH/EFSA szervezeti és belső működési rendjének részletesebb bemutatása különösen tanulságos, mivel rávilágít az EU együttes igazgatásának egyik alapvető sajátosságára. A formálisan a Bizottság belső szerveiként működő tudományos és szakértői egységekkel szemben az ügynökségek – bár elvileg (intézményileg) függetlenebbek – működésüket tekintve számos strukturális és gyakorlati kötöttséggel szembesülnek. Belső felépítésük és működésük ugyanis elkerülhetetlenül együtt jár képviseleti (például tagállami és ágazati szereplők bevonásából fakadó) és kapacitásbeli kihívásokkal – utóbbi különösen a kockázatelemzési funkció kiszervezésében érhető tetten, például a laboratóriumi háttér korlátozottsága miatt. Ez elsősorban nem is az intézményi, hanem a funkcionális függetlenség szempontjából releváns.

A *funkcionális* függetlenség tekintetében, a külső befolyásoktól mentes fellépés vizsgálata során különös hangsúlyt kap a szakértői szerveknél

⁶⁵⁴ Interjú az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság vezető jogi tisztviselőjével 2024. július 4-én.

⁶⁵⁵ Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság 2024: 23.

meglévő erőforrások számbavétele. Mindkét esettanulmány által felölelt válság okai közt szerepeltek a belső piaci kockázatértékelés kapacitásgondjai, illetve a tagállamok közti kapacitásbeli eltérések, végül a piaci szereplők értékelési kapacitásaira való túlzott ráutaltság. A kitettség vizsgálata ebben az összefüggésben nemcsak az intézményekre, hanem az egyes szakértők összeférhetetlenségi követelményeire is kiterjedhet, különös tekintettel az ezekkel kapcsolatos visszás gyakorlatok – így a „forgóajtó-jelenség” – megelőzését szolgáló eszközrendszerre.

A vizsgálat szempontjából röviden érdemes utalni a tagállami szintű funkcionális függetlenség és kapacitásbeli különbségek jelentőségére is, különösen mivel a gépjárműipari kockázatértékelési hatáskörök továbbra is alapvetően tagállami szinten maradtak. A funkcionális függetlenség és a kapacitásbeli heterogenitás a tagállami szereplők között is szembevetőd. Az Európai Számvevőszék egy nemrégiben készült jelentése szerint a tagállami hatóságok eltérő gyakorisággal és módszertannal ellenőrzik a gyártók által benyújtott CO₂-adatokat, továbbá különböző megközelítést alkalmaznak a típusvizsgálatok és a használatban lévő járműpark megfelelőségi ellenőrzése során. A jelentés azt is megállapította, hogy a CO₂-vizsgálati kötelezettségeket a 2020-as évek elején több tagállamban – kapacitáshiány miatt – magántsztávközpontoknak szervezték ki.⁶⁵⁶ Jelzésértékű, már korábban említett példa, hogy Németországban 2023 óta, Belgiumban pedig 2022 júliusa óta részecskeszámlálóval vizsgálják a dízeljárműveket, míg Magyarországon bár beszerezték ezeket az eszközöket, egyelőre nem használják.

A KKK/JRC VELA új kockázatértékelési szereplőként saját szabályzatot fogadott el, amely rögzíti a vizsgálatok és ellenőrzések függetlenségére és pártatlanságára vonatkozó alapelveket. Bár e belső szabályok kevésbé részletesek, mint más uniós ügynökségeké, utalnak a laboratóriumok akkreditációjára, a KKK/JRC integritási és összeférhetetlenségi normáira, valamint a 2015-ös tudományos integritási nyilatkozatra. Jelenleg nem állnak rendelkezésre adatok arra vonatkozóan, hogy a KKK/JRC általános SIRE-rendszerében korábban azonosított integritási dilemmák – mint például a politikai torzítás, a kommunikációs nehézségek vagy a félrevezető

⁶⁵⁶ Európai Számvevőszék 2024: 20–23.

döntéshozói következtetések – milyen mértékben érintik az új laborokat. A pártatlanság vonatkozásában a szabályzat kiemeli, hogy a VELA kizárólag a Bizottság főigazgatóságai számára végez ellenőrzéseket; magánfelek nem kérhetnek tőle akkreditált vizsgálatokat vagy tesztek.⁶⁵⁷ A gyakorlatban ez nem feltétlenül jelenti a harmadik felek teljes kizárását – nem is elsősorban a megrendelői, inkább a végrehajtói oldalon. A KKK/JRC 2020–2021-es vizsgálatában például magánlaboratóriumok konzorciuma is közreműködött a tesztjárművek kiválasztásában.⁶⁵⁸ Ez utóbbi jelzi azt is, hogy az uniós és a tagállami szereplők együttműködése változatlanul alapvető fontosságú az együttes igazgatás megvalósítása érdekében. Így jelenleg az uniós szintű hatáskör-telepítés sem zárja ki még a kapacitáshiány miatti nehézségeket.

A kiszervezési gyakorlat várhatóan a jövőben tovább bővül, mivel a délzeti üzemanyagfogyasztás-mérők által szolgáltatott adatok, valamint az ezekhez kapcsolódó CO₂-jelentési kötelezettségek a következő években ezt egyre inkább meg fogják követelni. Másrészt az elektromos járművek térnyerésével összefüggő technológiai átalakulás – az ágazatban zajló forradalom – értelemszerűen hatással lehet a KKK/JRC VELA szervezeti kereteire és funkcionális függetlenségére is. A laboratórium az elmúlt években új tesztberendezéseket szerzett be, különösen az elektromos és hibrid járművekhez (VELA 8), az elektromágneses tesztelésekhez (VELA 9), valamint az intelligens hálózatok interoperabilitásának vizsgálatához. Ezek az új létesítmények a tervek szerint transzatlanti együttműködést is lehetővé tesznek a KKK/JRC amerikai partnerintézményével, az Egyesült Államok Energiaügyi Minisztériumának Argonne Nemzeti Laboratóriumával.⁶⁵⁹ A WLTP-hez hasonló globális együttműködések elősegíthetik, hogy az EU belső piaca gyorsabban alkalmazkodjon a vezető technológiai szabványokhoz. A transzatlanti partnerek bevonása, a vizsgálati eljárások harmonizációja és az interoperabilitás erősítése egyúttal a KKK/JRC VELA funkcionális függetlenségét is növeli.

Az új Fórum funkcionális függetlensége a gyakorlatban kiemelten fontos, mivel közvetítői szerepet tölt be a különböző tagállami és ágazati

⁶⁵⁷ Európai Bizottság [é. n. b].

⁶⁵⁸ BONNEL et al. 2022: 23.

⁶⁵⁹ Európai Bizottság [é. n. b].

érdekek között. Az ilyen típusú testületek különösen érzékenyek a külső befolyásolásra – ahogyan azt jól mutatja a válság előtti időszakban elmaradt szabályozási reform, például az RDE–LDV munkacsoport gyártóközpontú képviseleti modellje, illetve a közelmúltban felmerült forgóajtó-jelenségek is, amelyek többek között a szigorúbb Euro 7 kibocsátási szabályok elhalasztásához vezettek.⁶⁶⁰ A Fórum legutóbbi jegyzőkönyvei alapján is változatlanul napirenden van a kibocsátásmérésekkel kapcsolatos eltérések témája, továbbá említést érdemel, hogy a tagállamok késedelmesen nyújtják be a piacfelügyeleti jelentéseket.⁶⁶¹ A Fórum saját belső eljárási szabályzata bizonyos mértékig részletezi az összeférhetlenségi követelményeket. Eszerint a Bizottság (adott főigazgatósága) felel a Fórummal kapcsolatos integritási és összeférhetlenségi döntések meghozataláért (az összeférhetlenségek jelentése és értékelése; a megfelelő intézkedések meghozatala).⁶⁶²

EU-ügynökségként az Európai Környezetvédelmi Ügynökség viszonylag részletes integritási és összeférhetlenségi szabályrendszerrel rendelkezik, amely igazodik az Európai Unió általános személyzeti és közszolgálati normáihoz, valamint az összes uniós ügynökségre érvényes Közös Koncepció előírásaihoz.⁶⁶³ Korábban volt arra is példa, hogy az Európai Parlament elutasította a költségvetési mentesítés megadását, mivel aggályai merültek fel a szakértők és a személyzet függetlenségével kapcsolatban.⁶⁶⁴ A közös megközelítést ennek okán is módosították, így annak követelményeit (személyi hatályát) kiterjesztették, mivel „a tudományos szakértők függetlenségét teljes mértékben biztosítani kell, többek között a legmagasabb szintű normák előmozdítása, a megbízható kiválasztási kritériumok meghatározása és a legjobb

⁶⁶⁰ WHEATON 2023.

⁶⁶¹ Európai Bizottság [é. n. f].

⁶⁶² Európai Bizottság 2019: 14. pont.

⁶⁶³ Az EKÜ/EEA tisztviselőinek és egyéb alkalmazottainak kötelezettségei a Közös Szolgálati Statútum és a Foglalkoztatási Feltételek alapján (*Staff Regulations and Obligations of EEA Officials and Other Servants Under the Staff Regulations and Conditions of Employment*), 11a., 12b., 13. és 16. cikk.

⁶⁶⁴ Az EP Költségvetési Ellenőrző Bizottságának A7-0103/2012 sz. jelentése az Európai Unió ügynökségei 2010. évi költségvetésének végrehajtásáról történő mentesítésről (Ref.no. 2011/2232(DEC)).

gyakorlatok előmozdítása révén”.⁶⁶⁵ Legutóbb 2024-ben módosították az EKÜ összeférhetetlenségi belső szabályzatát, amely kiter a klasszikus értelemben vett ügynökségi alkalmazottak mellett a kikölcsönzött tagállami szakértőkre (bizottsági általános előírásokat követve), a tudományos testület tagjaira (szakértők), a külső szerződő felekre és az egyéb juttatásban részesülőkre. Ez a szabályzat alapvetően a fenti általános követelményeket részletezi – az EKÜ/EEA-re speciálisan jellemző elvárások lefektetése nélkül.⁶⁶⁶ Bár más ügynökségeknél, így az EEBH/EFSA esetében is, ezek a követelmények és az ezekkel kapcsolatos aggályok még több dilemmát vetettek fel. Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség CO₂-kibocsátással kapcsolatos jelentési és adatmonitoring-feladatai egyre inkább informatikai hálózati eszközökre és digitális megoldásokra épülnek.⁶⁶⁷ Mindebből adódik a kérdés, hogy az ügynökség e kihívásokra belső szervezetfejlesztéssel vagy inkább a kiszervezési gyakorlat kiterjesztésével kíván-e reagálni. Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség ugyanakkor igyekszik lépést tartani a növekvő technológiai és adatfeldolgozási elvárásokkal. Ennek egyik jele, hogy a CO₂-jelentésekkel összefüggő adatfeldolgozás optimalizálása érdekében speciális informatikai eszközt fejlesztett ki – a nemzeti hatóságok és a gyártók jelentéstételét automatizáló Reportnet3 rendszert. Ennek részleteire a transzparenciakövetelmények kapcsán térünk majd ki.

Az élelmiszer-biztonsági terület funkcionális függetlensége az összetett hatásköri rendszer keretei között tagállami szinten is folyamatosan átalakul.⁶⁶⁸ Ehhez az EuB is hozzájárul, ami rámutatott a tagállami hatóságok azon jogára, hogy eltérjenek a jelentéstevő tagállam tudományos megállapításaitól – különösen akkor, ha olyan további, a jelentéstevő által figyelembe nem vett technikai vagy tudományos információkat tárnak fel, amelyek

⁶⁶⁵ Közös Koncepció, 20. cikk.

⁶⁶⁶ Európai Környezetvédelmi Ügynökség 2024.

⁶⁶⁷ Európai Számvevőszék 2024: 31–32.

⁶⁶⁸ A kérdőíves megkeresésre érkezett válaszok nem azonosították az élelmiszer-biztonsági terület hatásköri rendszerét egyértelmű problémaként. Ugyanakkor háromból egy válaszadó az uniós kockázatértékelési hatáskörök további összevonását támogatta volna, ám mégis a glifozát sága egyéb tudományos aggályaira mutatott rá mint a legfőbb ágazati problémára.

súlyos kockázat fennállására utalnak (az engedélyezés tárgyát illetően).⁶⁶⁹ Ez a klauzula⁶⁷⁰ a tagállami hatóságok (funkcionális) függetlenségére is utal, így nem kell feltétlenül a másik hatóságot bevonni az eljárásba, ismét hivatkozva az együttes igazgatás és együttműködési mechanizmusok sokszor összetett jellegére.⁶⁷¹

Az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (EÉBH/EFSA) függetlenségét a 2023-ban készült különjelentés alapvetően pozitívan értékelte, ugyanakkor rámutatott a *funkcionális függetlenség* terén fennálló hiányosságokra is. Az EÉBH/EFSA összeférhetetlenségre vonatkozó definíciója nem terjed ki kifejezetten a *nemzeti érdekekre* vagy a *politikai befolyásolásra*, ugyanakkor elég tág ahhoz, hogy ne csupán a személyes érdekeket, hanem az érintett személy egyéb közfeladataiból vagy szakmai szerepeiből fakadó érdekeltiségeket is magában foglalja. Kritikai észrevételként jelent meg az is, hogy az EÉBH/EFSA az érdekeltiségi nyilatkozatokat az egyes tudományos testületek megbízatása alapján vizsgálja, nem pedig az ügynökség általános feladatkörére tekintettel – ez utóbbit az Európai Parlament már korábban is kifogásolta.⁶⁷²

Tekintettel a laborkapacitások hiányára, a funkcionális függetlenségre is visszahat, hogy az EÉBH/EFSA mellett bevont tagállami hatóságok mennyire eltérő összeférhetlenségi követelményrendszerrel rendelkeznek. A 2022-es francia elemzés konkrétan azt javasolta, hogy az *összeférhetetlenségre vonatkozó közös keretet kellene alkalmazni* a tagállami hatóságok azon tagjaira, akik előadóként vagy társelőadóként részt vesznek az EÉBH/EFSA véleményeinek elkészítésében.⁶⁷³ Tágabb értelemben ez a kérdés a nemzeti hatóságok/kapacitások bevonásával működő összetett uniós közigazgatás egyik igen jelentős dilemmája, hiszen a tagállamok közszolgálati autonómiája miatt sokszor nem ugyanazok a követelmények vonatkoznak az integrált döntéshozatal tagjaira.

⁶⁶⁹ PAN Europe (Closer)-ítélet, C-308/22, ECLI:EU:C:2024:350, 70. bekezdés.

⁶⁷⁰ KNUTH 2024.

⁶⁷¹ SARMIENTO 2024: 1–16.

⁶⁷² VOS-VOLPATO-BELLENGHI 2023.

⁶⁷³ cnDAspe 2022: 2–4.

Az uniós ügynökségek között egyértelműen azonosítható egyfajta tanulási folyamat. Ennek fényében helyénvaló lenne, ha az EÉBH/EFSA – az EGYÜ/EMA és az EVÜ/ECHA példáját követve, amelyek bizonyos mértékig hasonló szakértői ügynökségek – részletesebb összeférhetlenségi szabályokat alkalmazna a tudományos szakértők egyetemi munkáltatóival és kereskedelmi partnereivel fennálló pénzügyi kapcsolatokra vonatkozóan. Hasonlóképpen, az említett két ügynökség szigorúbb szabályozással él és kevesebb mérlegelési jogkört biztosít az igazgatótanács tagjai számára a bejelentési kötelezettségek teljesítésekor.⁶⁷⁴ Egyértelműen a másik két ügynökséget (EMA és ECHA) követve fogalmazták meg azt a szakértői javaslatot, hogy az EÉBH/EFSA mindenképpen bővítse a legfontosabb tisztviselőinek önéletrajzára vonatkozó közzétételi gyakorlatát⁶⁷⁵ – ami a transzparencia és az általános elszámoltathatóság miatt is lényeges lenne.⁶⁷⁶

A válságot követő időszakban mindkét szakpolitikai területen megerősödtek a funkcionális függetlenségre vonatkozó követelmények. Ugyanakkor e szabályok érdemben csak annak fényében értelmezhetők, hogy a gyakorlatban mennyire veszik őket komolyan. Az Európai Számvevőszék nemrégiben kiadott, a CO₂-vizsgálatokról szóló jelentése pozitív fejleményekről számolt be: a dokumentum szerint az EU kockázatértékelési teljesítménye a dízelbotrányt követően „végre felgyorsult”,⁶⁷⁷ ugyanakkor a funkcionális függetlenséggel kapcsolatos kérdések tekintetében még mindig van lehetőség a fejlődésre – különösen a digitalizáció és az elektromos mobilitás által kijelölt korszakhatár fényében. Hasonló pozitív eredmények mutatkoztak az EÉBH/EFSA esetében is, ahol a funkcionális függetlenség erősödése érzékelhető. Mindazonáltal továbbra is fennállnak hiányosságok az összeférhetlenségi esetek kezelésében – e téren követendő példaként szolgálhatnak más szakértői ügynökségek, mint például az EGYÜ/EMA vagy az EVÜ/ECHA.

⁶⁷⁴ VOS–VOLPATO–BELLENGHI 2023.

⁶⁷⁵ Az ezzel kapcsolatos személyes adatok védelme az EuB gyakorlatában is felmerült, amelynek részletes elemzéséről lásd VÁRADI 2020: 166–168.

⁶⁷⁶ VOS–VOLPATO–BELLENGHI 2023: 68.

⁶⁷⁷ Európai Számvevőszék 2024: 4–7.

Transzparenciakövetelmények a kockázatértékelés területén

A két eset tükrében több tényező is magyarázza, hogy miért vált alapvető fontosságúvá a fokozott elszámoltathatóság és átláthatóság a szakpolitikai ágazatokban.

Egyrészt a kockázatértékelés és a kockázatkezelés mind a gépjárműiparban, mind az élelmiszer-biztonság területén rendkívül sokszereplőssé vált. Ennek következtében elengedhetetlenné vált, hogy az egymásra épülő részdöntések rendszerében a szereplők közötti kommunikáció hatékonyan működjön, és a felmerülő hiányosságokra megfelelő korrekciós mechanizmusok álljanak rendelkezésre. Ezt támasztja alá a CO₂-kibocsátások kapcsán kialakított döntéshozatali rend is, amelyben a gyártók, a tagállami és az uniós szereplők jelentéstételi, adatmonitoring- és kockázatértékelési folyamatai egymástól függő adatelemzési (egyszersmind kockázatértékelési) szinteket alkotnak.

Másrészt a tudományos és szakértői szervek eljárási és módszertani folyamatait – különösen a belső piacon megjelenő termékek kockázati „profilját” – nyilvánosan hozzáférhetővé, a fogyasztói döntések szempontjából pedig érthetővé kell tenni. Ez utóbbi értelemszerűen befolyásolhatja a fogyasztói magatartást: így a gépjárművek esetében akár a viszonteladók döntéseit is, amennyiben a fogyasztók olyan adatokhoz férnek hozzá, amelyek a termék által megtestesített kockázatok minél szélesebb körét átlátható módon fedik le.

Természetesen mindezen folyamatokban megmutatkoznak az adatforrások és módszertanok kapcsán korábban ismertetett dilemmák is. A kockázati profil egészének bemutatása a mai napig nehezen megragadható kategória a szabályozás szempontjából – ezt jól példázzák az autóiparban tapasztalt nehézségek az életciklus-értékelések (LCA) bevezetésénél. A *Glyphosate ECI* kapcsán már utaltunk a kockázat és a veszély elkülönítésének szabályozáspolitikai kihívására is. További nehézséget jelent a fentebb ismertetett kettős elvárás: míg a döntéshozatal részéről elvárt a szabotosság és a technikai pontosság, ez sok esetben ellentmondásba kerül a közérthető, *fogyasztóbarát* adatközlés követelményével. Ennek ellenére e téren is azonosíthatók már előremutató, jó gyakorlatok.

A KKK/JRC – valamint új szereplőként a KKK/JRC VELA – átláthatóságát is meghatározza, hogy a Bizottság belső tudományos és szakértői szerveként alapvetően az általános uniós követelményekhez alkalmazkodik. Az új laboratóriumok akkreditált vizsgálati és ellenőrzési eredményeiket az EU hivatalos elektronikus platformján teszik közzé. Emellett átláthatósági szabályait a transzparenciarendelet előírásainak megfelelően határozták meg, és egyéni kérés alapján biztosítják az adatokhoz való hozzáférést.⁶⁷⁸ Ez a fajta gyakorlat látványosan távol áll még a hivatali működés passzív átláthatósági normáitól is – különösen, ha az EEBH/EFSA-nál bevezetett *aktív átláthatósági intézkedésekkel* vetjük össze. Az Európai Bizottság szempontjából vett belső „ügyfelek” számára is csupán egyedi kérésre teszik hozzáférhetővé az integritásra, a pártatlanságra és a függetlenségre vonatkozó követelményeket.⁶⁷⁹

A KKK/JRC korábbi, átfogó 2020–2021-es üzemi megfelelőségi vizsgálati jelentése bizonyos mértékig reprezentatívnak tekinthető az átláthatóság szakértői szintjét illetően a Bizottság hasonló belső tudományos szerveinél. A jelentés elsősorban a piacfelügyeletben érintett szervek számára készült, és megközelítésében érthetően alapvetően technikai jellegű. Hármasszerkezete – a követelmények és a módszertanok bemutatása, a vizsgálati eredmények, valamint a főbb megállapítások összegzése – a szabatossgot és a pontosságot helyezi előtérbe a *fogyasztóbarát* megközelítéssel szemben. A vezető összefoglaló ezen annyiban enyhít, hogy általánosabb áttekintést kínál a nem szakmai vagy nem kifejezetten szakértői olvasók számára is. A jelentés egyértelművé tette, hogy az új kibocsátási szabályok (RDE és WLTP) szerinti meg nem felelést a vizsgált modellek kevesebb mint 10%-ánál lehetett kimutatni – érdekes módon ezek elsősorban a benzinmotoros modellekhez kapcsolódtak. A KKK/JRC arra a következtetésre jutott, hogy ezek környezeti hatása továbbra is jelentős lehet; ezért a gyártók azon indoklásait, miszerint a motorokat üzemanyag-dúsítási technikákkal védik, rendkívül körültekintően kell értékelni – még akkor is, ha azokat a tagállami jóváhagyó hatóságok engedélyezték.⁶⁸⁰ Így a KKK/JRC jelentése biztosítja

⁶⁷⁸ Európai Bizottság [é. n. b].

⁶⁷⁹ Európai Bizottság [é. n. b].

⁶⁸⁰ BONNEL et al. 2022: 4.

ugyan az adatokhoz való hozzáférést, azonban – a szerv mandátumának megfelelően – ezt elsősorban technikai szinten teszi. Ugyanez nagyjából hasonlóképpen igaz az utóbbi két évben megjelent jelentésekre is.⁶⁸¹ A dízelbotrányt követően ugyanakkor az – egyébként a benzinmotoros modellekhez kapcsolódó – gyártói gyakorlatok átláthatósága a fogyasztók számára is kiemelten jelentőssé vált. Ez különösen igaz abban a piaci korszakban, amikor a dízelüzemű járművek háttérbe szorulásával a fogyasztói érdeklődés egyre inkább a benzines és a hibrid modellek felé fordul. Ráadásul a frissebb jelentések egyértelműen utalnak a benzines motorokban alkalmazott gyártói gyakorlatok veszélyeire.⁶⁸²

A Fórum közvetítő funkcióval rendelkezik a tagállamok, a Bizottság, a KKK/JRC VELA és más érdekelt felek között. A Bizottság egyfajta belső szerveként (legalábbis szervezeti szempontból) annak átláthatósági követelményei a Bizottság általános szakértői csoportokra vonatkozó szabályainak hatálya alá tartozik.⁶⁸³ E járműkategóriákra vonatkozó átláthatósági szabályok is elsősorban az elszámoltathatóság biztosítását szolgálják. Az átláthatóság gyakorlati jelentőségét jól mutatja az a korábban ismertetett együttműködési mechanizmus is, amelynek keretében a Fórum által nyújtott információk érdemben meghatározzák a laboratóriumok tesztelési munkáját.

A gyakorlati tapasztalatok szintjén megvizsgálva a Fórum működésének átláthatóságát, jelzésértékű, hogy miképp alakult a hatástalanító eszközökre vonatkozó gyakorlat egységesítése. A Fórum 2019. márciusi megalakulása óta számos alkalommal foglalkozott a szóban forgó hatástalanító eszközökkel. Magához a dízelbotrányhoz is ez vezetett el, de ebből nem következett, hogy ezek használata teljesen megszűnt volna. A Fórum munkájára is kihatottak az EuB ítéletei,⁶⁸⁴ amelyek a gyártók azon jogának korlátozására vonatkoztak, hogy a gépjárművek motorjának védelme érdekében hatástalanító eszközöket alkalmazhassanak. Ám a Fórumnak az EuB-ítéletet követő jegyzőkönyvei alátámasztották, hogy a tagállamok

⁶⁸¹ GRUENING et al. 2023; VALVERDE MORALES et al. 2024.

⁶⁸² GRUENING et al. 2023; VALVERDE MORALES et al. 2024.

⁶⁸³ Európai Bizottság 2016.

⁶⁸⁴ GSMB Invest-ítélet, C-128/20, ECLI:EU:C:2022:570; Volkswagen-ítélet, C-134/20, ECLI:EU:C:2022:571.

gyakorlata az eszközöket illetően igen eltérő: Németország nem talált súlyos kockázatot (adott hőtartományokban jogosan alkalmazták az eszközöket), Franciaország és Románia a még folyamatban lévő értékelésekre hivatkozott, Olaszország a termikus ablakok alkalmazását a biztonságos működés érdekében elfogadta, Svédország saját vizsgálati programjának aktualizálására hivatkozott.⁶⁸⁵ A Bizottság végül az ilyen eszközök azonosításáról szóló uniós szinten egységes közlemény kidolgozása mellett döntött, amely külön részt szentel a nem megengedhető gyakorlatoknak.⁶⁸⁶ A Fórum újabb jegyzőkönyvei is egyértelműen azonosították az eszközök használatával kapcsolatos gyanút.⁶⁸⁷ Az ülések jegyzőkönyvei vélhetően érdemben nem befolyásolják a fogyasztói döntéseket. Ugyanakkor elszámoltathatósági és átláthatósági szempontból mégis relevánsak, hiszen ezek alapján vált egyértelművé, hogy a hatástalanító eszközök továbbra is jelen vannak az európai autópiacon. Ráadásul uniós szintű fellépés – különösen az Európai Bizottság és az Európai Unió Bírósága részéről – kellett ahhoz, hogy ezen eszközök használatának jogi kereteit egyértelműen lefektessék. Bár az autóipar nem tartozik a kockázati szabályozás klasszikus területei közé, az eset jól mutatja, hogy a kockázatkezelési döntéshozatal széttagozottan, a tagállamok között összehangolatlanul zajlott, és csak az uniós intézmények beavatkozása biztosította a koherensebb jogértelmezést.

Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EKÜ) elsődleges feladata a környezeti és fenntarthatósági kérdésekkel kapcsolatos információk összegyűjtése és adatmonitoring végzése. Ennek érdekében rendszeresen jelentéseket, tájékoztatókat és elemzéseket tesz közzé. Az EKÜ a transzparenciarendelet végrehajtása kapcsán már 2004-ben döntött részletszabályok kibocsátásáról, amelyek az ügynökség adatkezelési és hozzáférhetőségi

⁶⁸⁵ Európai Bizottság [é. n. f].

⁶⁸⁶ A Bizottság közleménye – Iránymutatás a valós vezetési feltételek melletti kibocsátásra jóváhagyott könnyűgépjárművek, valamint a nehézjárművek kibocsátása tekintetében a hatástalanító berendezések jelenlétének azonosításáról és a manipulálás elleni védelemről (C/2023/736, HL C 68., 2023.2.24., 1–20).

⁶⁸⁷ Európai Bizottság [é. n. f].

gyakorlatát szabályozzák.⁶⁸⁸ Tekintettel az EKÜ elsősorban információs ügynökségi funkciójára, annak működésében alapvető szerepű az egyéb adatokhoz való hozzáférhetőség, így általános ma már az online dokumentumtár üzemeltetése,⁶⁸⁹ illetve a különböző adott szakpolitikai célokhoz igazodó információs hozzáférési eszközök biztosítása. Ezekre vonatkozó összefoglaló stratégiája 2013 óta létezik, amelyet 2018-ban módosítottak.⁶⁹⁰ Mivel az EKÜ/EEA nem kap engedélyezési szerepet, így az EEBH/EFSA-hoz hasonló (adott ügyekre és engedélyezési aktákra épülő) aktív közzétételi eszközszer nem jelenik meg.

Ami az autóiipari transzparencia témáját illeti, az EKÜ/EEA 2016-os jelentésében tárta fel a dízelautókra vonatkozó hatástalanító eszközök hiányosságait – ám a gyártók magatartását, ahogy arra már utaltunk, tesztelési eljárások „optimalizálásaként” írta le. Később az EKÜ kulcsszerepet kapott az új járművek CO₂-kibocsátásával kapcsolatos adatmonitoring-feladatainak ellátásában is. Az ügynökség félig automatizált adatellenőrzéseket végez, és visszajelzéseket küld az esetleges következtelenségek miatt az adatszolgáltató tagállamoknak, ezáltal is erősítve az adatok pontosságát és megbízhatóságát.⁶⁹¹ Az EKÜ/EEA emellett közzéteszi a tagállami hatóságokkal és a gyártókkal való egyeztetés eredményeként kapott ideiglenes adatokat, amelyek a (gépjárműgyártók által fizetendő) túlzott kibocsátási díjak kiszabásának alapját képezik.⁶⁹² A Fórumhoz hasonlóan ez a jelentéstételi rendszer is kevésbé „fogyasztóbarát”⁶⁹³ – ám az EKÜ/EEA több kiadványa is viszonylag informatív módon utal a kibocsátáscsökkentési tendenciákra és adatokra.⁶⁹⁴ Egy nemrégiben készült tanulmány egyértelmű kritikával illette, hogy az EKÜ/EEA túlságosan szűk időkerettel rendelkezik ahhoz, hogy érdemben vissza tudja ellenőrizni a gyártók CO₂-jelentéseiben előforduló

⁶⁸⁸ Az EKÜ/EEA Igazgatótanácsának végrehajtási szabályai (2004. június 22.) az 1049/2001/EK rendelet alkalmazásáról [*Implementing Rules for the Application of Regulation (EC) 1049/2001 as adopted by the Management Board 22 June 2004*].

⁶⁸⁹ Az EKÜ/EEA dokumentum-hozzáférési weboldala: <https://shorturl.at/tGj3c>

⁶⁹⁰ Európai Környezetvédelmi Ügynökség 2023.

⁶⁹¹ Európai Számvevőszék 2024: 15.

⁶⁹² Európai Számvevőszék 2024: 15.

⁶⁹³ Európai Környezetvédelmi Ügynökség [é. n.].

⁶⁹⁴ Európai Környezetvédelmi Ügynökség 2025.

hibákat. A tagállami hatóságok gyakorlata ezen túlmenően abban is eltérhet, hogy rendelkeznek-e hivatalos elektronikus típusjóravághatósági bizonyítványokkal – ez tovább növelheti a jelentéstételi késedelmek kockázatát. Többek között e problémák vezettek ahhoz, hogy kifejlesztettek egy új ügynökségi informatikai eszközt (Reportnet₃), amely a tagállami hatóságok és a gyártók jelentéstételének automatizálását hivatott elősegíteni.⁶⁹⁵

Látható, hogy az uniós szintű *fogyasztóbarát* átláthatóság – amely érdemben befolyásolhatja az autóvásárlók (akár a viszonteladók) döntéseit – jelenleg még nem megfelelően biztosított. A tagállami szereplők eltérő gyakorlatokat követnek, és értékelési rendszereik sem egységesek. Az uniós szintű transzparencia szempontjából lényeges előrelépést jelenthet, hogy a CO₂-rendelet – elsősorban a Bizottságnak címezve, de más szereplőkre is kiterjesztve – 2026-tól *fogyasztóbarátabb* transzparenciakötelezettségeket ír elő.⁶⁹⁶ A korábban már idézett Green Euro NCAP, amelyet egy magán-konzorcium működtet, követendő példa lehet. A weboldalán nyilvánosan elérhetővé tett adatlapok igen „fogyasztóbarát” jellegűek.⁶⁹⁷ Ahogyan azt az LCA-mérések kapcsán már korábban is jeleztük, e módszertanok hajlamosak lehetnek a torzításra, illetve gyakran csupán elméleti összehasonlíthatósági adatokat biztosítanak. Ugyanakkor érdemes pozitív példaként utalni az Egyesült Államok Környezetvédelmi Ügynökségének (US EPA) honlapjára, amely szövetségi szinten kínál áttekintést a releváns adatokkal kapcsolatban – *közérthetőbb* és a fogyasztók számára is jól értelmezhető összehasonlíthatóságot biztosítva.⁶⁹⁸ Bár találkozhatunk hasonló szintű,

⁶⁹⁵ Európai Számvevőszék 2024: 23–27.

⁶⁹⁶ A Bizottság (EU) 2021/392 végrehajtási rendelete (2021. március 4.) a személygépkocsik és a könnyű haszongépjárművek szén-dioxid-kibocsátásával kapcsolatos adatoknak az (EU) 2019/631 európai parlamenti és tanácsi rendelet szerinti nyomon követéséről és bejelentéséről, valamint a 1014/2010/EU, a 293/2012/EU, az (EU) 2017/1152 és az (EU) 2017/1153 bizottsági végrehajtási rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 77, 2021.3.5., 8–41).

⁶⁹⁷ Euro Green NCAP 2024.

⁶⁹⁸ Az US EPA *Fuel Economy* portálja felhasználóbarát módon, viszonylag világos struktúrában és könnyen kezelhető keresőeszközökkel teszi lehetővé a különböző járműtípusok üzemanyag-hatékonyságának, károsanyag-kibocsátásának és fenntartási költségeinek összehasonlítását. Az oldal emellett részletes háttérmagyarázatokat, interaktív

EU-n belüli tagállami példákkal (a német Spritmonitor adatsorai),⁶⁹⁹ de ebben a tekintetben még hiányzik a belső piaci szintű „fogyasztóbarát” adatsorok egységes közzététele. Pozitív példaként említhető ugyanakkor az uniós repülésbiztonsági terület: az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség weboldala világosan elkülöníti a nagyközönségnek szóló *Light* oldalt a szakmai közönség számára kialakított *Pro* felülettől.

A dízelbotrányt követően az európai autóipar és a szabályozási környezet elmozdult a technikai értelemben vett átláthatóság erősítése irányába, különösen az uniós szintű szakértői testületek szélesebb körű bevonásával. Ezek a testületek egységesebb jelentéstételi rendszereket vezettek be, és a sokszereplős rendszer szereplői közötti közvetítői funkciók is megerősödtek. Az első évtized – különösen az első évek – tapasztalatai alapján ugyanakkor ez a rendszer továbbra is szegmentált maradt, és még messze van attól, hogy *fogyasztóbarát* módon átlátható legyen. A jövőbeli kihívások vélhetően nem kizárólag ehhez fognak kapcsolódni, hanem egyre nagyobb jelentőséget kap a fedélzeti üzemanyagfogyasztás-mérők elterjedése is. Ez ugyan magában hordozza az átláthatóság további erősítésének lehetőségét, ugyanakkor a korábban elemzett függetlenségi dilemmák – különösen az informatikai és az interoperabilitási kapacitások fejlesztésének szükségessége – továbbra is megkerülhetetlen szempontok maradnak.

A glifozátügyet követő ágazati reform következtében az élelmiszer-biztonsági területen megjelenő új transzparenciakövetelmények elsősorban az EÉBH/EFSA átláthatóságát érintik. Ugyanakkor ebben a tekintetben a két eset egyértelmű eltéréseket mutat: az *aktív átláthatósági intézkedések* bevezetésével az EÉBH/EFSA egyfajta úttörő szerepbe került a többi uniós ágazathoz és szereplőhöz képest. Hasonló aktív eszközök bevezetését

vizualizációkat és gyakorlati tanácsokat kínál, amelyek támogatják a felhasználót abban, hogy környezetvédelmi és gazdasági szempontból egyaránt megalapozott döntéseket hozzon.

⁶⁹⁹ A Spritmonitor.de *MPG and Cost Calculator and Tracker* oldala felhasználóbarát, mert lehetővé teszi a járműtulajdonosok számára, hogy egyszerűen rögzítsék és nyomon kövessék saját fogyasztási és költségadataikat, illetve összehasonlítsák azokat más felhasználók tapasztalataival. Az oldal részletes statisztikákat, grafikonokat és összevetési lehetőségeket biztosít, amelyek átláthatóvá teszik az üzemeltetési költségeket, és segítenek a vezetési szokások környezeti és gazdasági hatásainak tudatosításában.

javasolja a 2024-es transzparenciarendeletet elemző szakértői jelentés⁷⁰⁰ is – az EÉBH/EFSA példája rávilágíthat a gyakorlati kiterjesztés miatti lehetőségekre és kihívásokra.

A *passzív átláthatósági* követelményekre is hatást gyakorolt a reform-rendelet és a kapcsolódó reformfolyamat, amelyet az EÉBH/EFSA igazgatótanácsának 2020-as (legutóbb 2023-ban módosított) döntése (belső szabályzata) is tükröz. Ez lehetővé tette, hogy az EÉBH/EFSA által előállított vagy megkapott dokumentumokhoz való hozzáférés biztosítható legyen harmadik felek vagy tagállamok esetleges tiltakozása ellenére is, amennyiben az ügynökség velük előzetesen konzultált.⁷⁰¹ A hozzáférést megtagadó kivételek körén is változtatott a reform azzal, hogy a kivételek alkalmazhatóságát (gyakorlatban a közlés megtagadását) leszűkítette.⁷⁰² Ennek alapja az EuB esetjoga⁷⁰³ és az Aarhus-rendelet miatti kiterjesztőbb megközelítés lett a környezeti információkhoz való hozzáférést illetően (különösen a környezetbe való kibocsátásokat érintően).⁷⁰⁴

A hozzáférhetőségi kérelmek száma viszonylag stabil az utóbbi években, 2021-ben 232, míg 2023-ban 286 hozzáférési kérelemmel (2023-ban 6 utólagos felülvizsgálati kérelemmel).⁷⁰⁵ Érdekes módon a 2022-es éves jelentés nem tartalmaz a kérelmekre vonatkozó adatsorokat.⁷⁰⁶ A passzív transzparencia követelményének gyakorlati megvalósítását könnyítette meg 2023-ban, hogy a kérelmezők számára az EÉBH/EFSA weboldalára útmutatót töltöttek fel, amely a kérelmek benyújtásához ad tanácsokat.⁷⁰⁷

Az *aktív hozzáférést* biztosító eszközök bevezetését több lépés előzte meg. Az Európai Parlament a tanulmányok és az adatok nyilvános

⁷⁰⁰ CURTIN–RUBIO 2024: 5.

⁷⁰¹ Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság 2023a: 7. cikk.

⁷⁰² Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság 2023a: 9. cikk.

⁷⁰³ Tanács kontra Access Info Europe-ítélet, C-280/11 P, ECLI:EU:C:2013:671, 30. bekezdés; Tweedale kontra EFSA-ítélet, T-716/14, ECLI:EU:T:2019:141; Hautala és társai kontra EFSA-ítélet, T-329/17, ECLI:EU:T:2019:142.

⁷⁰⁴ DE BOER – MORVILLO – RÖTTGER-WIRTZ 2023: 323.

⁷⁰⁵ Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság 2023b: 52; Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság 2024: 52.

⁷⁰⁶ VOS–VOLPATO–BELLENGHI 2023: 55.

⁷⁰⁷ Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság 2024: 48.

hozzáférhetőségével kapcsolatos aggályok miatt – különösen a glifozátügy kapcsán – 2019. március 26-i és 2020. május 14-i állásfoglalásában szólította fel az EÉBH/EFSA-t, hogy növelje a honlapján elérhető információk *felhasználóbarát voltát*, és könnyítse meg az *adatbányászatot*.⁷⁰⁸ Ez az észrevétel egybecseng az európai ombudsman, valamint több tudós és elemző által az uniós intézmények és ügynökségek felé a közelmúltban megfogalmazott felhívásokkal, amelyek szerint a dokumentumok időben történő, hozzáférhető és *aktív közzététele* érdekében teljes mértékben ki kell használni a modern informatikai eszközök lehetőségeit.⁷⁰⁹

A reformrendelet és az EÉBH/EFSA ügyvezető igazgatójának 2021-es döntése nyomán egyedülálló rendszer jött létre, amely adott adatok és dokumentumok körében általánossá tette az *aktív* – azaz külön kérelem nélküli – hozzáférés biztosítását és közzétételét az EÉBH/EFSA által. Emellett meghatározták azt az adat- és dokumentumkört is, amelynél a közlés alóli kivétel *egyfajta anonimizálással* kérelmezhető.⁷¹⁰ Értelemszerűen a közérdekűségi mérlegelési tesztek számos további kérdést is felvetnek, hiszen az automatikus közzététel más adatalanyok jogait és érdekeit is sértheti.

Az aktív hozzáférés *első pillére* a kérelem vagy bejelentés benyújtása előtti *tanácsadás* az EÉBH/EFSA által.⁷¹¹ Az utóbbi működtetésének érdekében két weboldalt hoztak létre. Így az EÉBH/EFSA honlapjának részeként működik a Connect EFSA portál, ahol a potenciális kérelmezők kitölthetik az erre a célra szolgáló űrlapot, és a benyújtás előtti tanácsadást kérhetnek. A tanácsadás összefoglalóit ezután egy másik, erre a célra létrehozott weboldalon teszik közzé (Open EFSA portál). Ezek az oldalak – főképp

⁷⁰⁸ Az Európai Parlament, 2019. március 26. – Az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság 2017. pénzügyi évre vonatkozó költségvetésének végrehajtásáról történő mentesítésről szóló határozat szerves részét képező észrevételeket tartalmazó, 2019. március 26-i állásfoglalás, 22. pont; Az Európai Parlament, 2020. május 14. – Az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság 2018. pénzügyi évre vonatkozó költségvetésének végrehajtásáról történő mentesítésről szóló határozat szerves részét képező észrevételeket tartalmazó, 2020. május 14-i állásfoglalás, 20. pont.

⁷⁰⁹ Ombudsman Calls for EU Access to Documents Law to Be Modernised 2021; HOFMANN – LEINO-SANDBERG 2019.

⁷¹⁰ Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (2021b): 6. cikk.

⁷¹¹ EÉBH/EFSA-rendelet, 32a. cikk.

az utóbbi – alapvetően javítottak az EEBH/EFSA átláthatóságán, és betekintést engednek az ügynökség munkájába. Ugyanakkor a szakértői vélemények, illetve azok vizsgálati tárgyának magas technológiai komplexitása miatt ez a betekintés értelemszerűen gyakorlati akadályokba is ütközik.

Az aktív transzparencia második pillére a *tanulmányok bejelentése*. Így jött létre a gyártók (kérelmezők) által megrendelt vagy elvégzett tanulmányok összefoglaló adatbázisa, amelynek tárgya az EEBH/EFSA vizsgálata.⁷¹² Az utóbbi újítás alapvetően arra reagált, hogy ne lehessen az egyébként nem kedvező kutatási eredményeket a vizsgálati tárgykörből kizárni. Ennek részletszabályait hasonlóan belső szabályzatokban⁷¹³ fektették le, és a közzététel az Open EFSA portálon keresztül történik. Az uniós jogszabályoknak megfelelően benyújtott jóváhagyási vagy engedélyezési kérelmeket az EEBH/EFSA-nak nyilvánosságra kell hoznia – az azokat alátámasztó információkkal, valamint a kérelmező által benyújtott esetleges kiegészítő anyagokkal együtt.⁷¹⁴ Mivel a titoktartási kérelem erre is kiterjedhet, a kérelmek benyújtása kétféle verzióban történik: egy titkosított változatban, amelyből az üzleti titoknak minősülő részeket kihagyják, valamint egy teljes, nem titkosított változatban. A titkosított verziót automatikusan közzéteszi az EEBH/EFSA, míg a nem titkosított kiegészítés nyilvánosságra hozatala az EEBH/EFSA kockázatértékelésének lezárását követően történik meg.⁷¹⁵ Szakértői értékelések alapján jelenleg az EEBH/EFSA aktív átláthatósági keretrendszere a legfejlettebb a kockázatértékelésben részt vevő uniós ügynökségek között.⁷¹⁶ A gyakorlatban persze sok minden változhat aszerint,

⁷¹² EEBH/EFSA-rendelet, 32b. cikk.

⁷¹³ Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (2021b): II. melléklet.

⁷¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1381 rendelete (2019. június 20.) az élelmiszerláncban alkalmazott uniós kockázatértékelés átláthatóságáról és fenntarthatóságáról, továbbá a 178/2002/EK, az 1829/2003/EK, az 1831/2003/EK, a 2065/2003/EK, az 1935/2004/EK, az 1331/2008/EK, az 1107/2009/EK, valamint az (EU) 2015/2283 rendelet és a 2001/18/EK irányelv módosításáról (HL L 231., 2019.9.6., 1–28), 2 cikk (9) bekezdés, 3. cikk (1) bekezdés, 4. cikk (1) bekezdés, 5. cikk (1) bekezdés, 6. cikk (2) bekezdés, 7. cikk (1) bekezdés és 8. cikk (3) bekezdés.

⁷¹⁵ EEBH/EFSA-rendelet, 38. cikk.

⁷¹⁶ VOS–VOLPATO–BELLENGHI 2023: 60–70.

hogyan az Open EFSA portál működőképessége, áttekinthetősége és gyakorlati értelemben vett hozzáférhetősége majd miképpen alakul.

Az EVÜ/ECHA az EÉBH/EFSA-val összehasonlítva szűkebb adatkört tesz hozzáférhetővé hasonló aktív hozzáférhetőségi keretrendszerében. Bár 2021-től kezdve vállalta az ECHA, hogy a regisztrációs dokumentációkból származó információk közzétételét további tételekkel bővíti, és a rendelkezésre álló valamennyi releváns, nem bizalmas jellegű információt nyilvánosan hozzáférhetővé teszi.⁷¹⁷ Az EGYÜ/EMA esetében a klinikai vizsgálatokról szóló 536/2014/EU rendelet szerint az emberi felhasználásra szánt gyógyszerekkel végzett valamennyi klinikai vizsgálatra vonatkozó információt közzé kell tenni. Ez az elvárás összhangban van az európai ombudsman ajánásaival.⁷¹⁸ Az EÉBH/EFSA-val ellentétben az EGYÜ/EMA ezeket az adatokat csak később, a kockázatértékelés elvégzése után teszi közzé. Fontos továbbá megjegyezni, hogy a klinikai vizsgálatok csupán a kérelem alátámasztására szolgáló vizsgálatok egyik kategóriáját jelentik; ennek megfelelően az EGYÜ/EMA *aktív átláthatósági politikájának* alkalmazási köre szűkebb, mint az EÉBH/EFSA-é.⁷¹⁹

Az *aktív átláthatósági rendszer* működtetése az EÉBH/EFSA jelentős erőforrásait köti le. Az ügynökség éves jelentései szerint a reform következtében 2019 és 2022 között az EÉBH/EFSA költségvetését megduplázták. Ennek jelentős részét a transzparenciakövetelmények teljesítéséhez szükséges új IT-eszközök bevezetésére, valamint új alkalmazottak felvételére fordították.⁷²⁰ Az egyik legjellemzőbb számadat, hogy míg 2022-ben 90 titoktartási határozat született (ebből 5 esetben kértek felülvizsgálatot), addig 2023-ban már 266 ilyen határozatot hoztak (és mindössze egy esetben kértek felülvizsgálatot), 2024-ben pedig 359-et.⁷²¹ Ez *egyfajta javuló tendenciát* mutat, amely többek között annak tudható be, hogy a feldolgozási folyamat

⁷¹⁷ Európai Vegyianyag-ügynökség 2020: 5.

⁷¹⁸ Európai Ombudsman 2010.

⁷¹⁹ VOS–VOLPATO–BELLENGHI 2023: 69.

⁷²⁰ Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság 2023b: 52; Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság 2024: 52.

⁷²¹ Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság 2024: 23; Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság 2025: 22.

fokozatosan állandósult, és jelentős mértékű folyamatoptimalizálás zajlott le – és mindehhez érdemi erőforrásokat tudtak biztosítani.⁷²² Ugyanakkor az EEBH/EFSA 2023-as éves jelentése szerint – ha a korábbiaknál méréskeltebb formában is, de – továbbra is fennáll annak a kockázata, hogy a titoktartási eljárás fenntarthatatlanul költséges és időigényes marad, ami veszélyeztetheti a reform és a *reformrendelet* által megfogalmazott elvárások maradéktalan megvalósítását.⁷²³

Szakértői interjú keretében kiemelték, hogy a kulcsfogalmak – így a *biztonsági értékeléshez releváns információ* – értelmezése és alkalmazása továbbra is vitatott, és folyamatosan változik, miközben az ügynökség a jogi bizonytalanság közepette igyekszik köztes megoldást találni. A kezdeti időszakban jelentősen eltérő belső álláspontokat kellett összehangolni a biztonsági szempontból releváns adatok köréről, mivel sem jogeset, sem egységes iránymutatás nem állt rendelkezésre. Az ügynökség egyes belső szervezeti egységeinek a létszáma időközben megháromszorozódott, ami a titoktartási döntések növekvő összetettségét és a digitális, illetve tudományos ismeretekkel rendelkező jogi szakértelem iránti igényt tükrözi – ez a trend az elmúlt évek éves jelentéseiben is megjelenik. A bővülés új, hibrid szerepkörök kialakulásához vezetett, amelyek jogi, technikai és tudományos feladatokat ötvöznek, így az EEBH/EFSA az elmúlt évek reformjainak köszönhetően az uniós szakértői szervek egyik úttörője lehet.⁷²⁴

Jelzésértékű módon a reform az üzleti érdekek védelmére alapozott közérdekűségi mérlegelési tesztek esetleges gyakorlatán is változtatott. Ennek keretében *alapvetően a kérelmező kötelessége* annak alátámasztása, hogy az érintett adatok vagy információk nyilvánosságra hozatala *jelentős mértékben sértené* jogait vagy érdekeit – méghozzá hat kumulatív feltétel fennállására hivatkozva.⁷²⁵ Egyes értékelések a központosított – ugyanakkor a kockázatkezelő EEBH/EFSA számára jóval szűkebb mérlegelési

⁷²² Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság 2023b: 23.

⁷²³ Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság 2024: 62.

⁷²⁴ Interjú az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság vezető jogi tisztviselőjével 2024. július 4-én.

⁷²⁵ EEBH/EFSA-rendelet, 39b. cikk. A feltételek egyike szerint ez nem eshet az Aarhus-rendelet környezeti információinak körébe.

mozgásteret biztosító – megoldást azzal hozzák összefüggésbe, hogy jelentősen megnőtt az aktív hozzáférés útján nyilvánosságra hozandó adatok és információk köre.⁷²⁶ Ez az érvelés akár igaz is lehet, ugyanakkor a *passzív* és az *aktív átláthatósági eszközök* ugyanannak az érmének a két oldalát jelentik. Így könnyen ellentmondásos következtetésekhez vezethet, ha eltérő szempontrendszerek alapján értékeljük őket.⁷²⁷ Jogállamisági (és jogbiztonsági) szempontból a kérelmezők érdekeit hatékonyabban védi a részletesen lefektetett érdekvédelmi teszt. Emellett korlátozza annak a – Meroni-doktrína alapján gyakran kifogásolt – gyakorlatnak a lehetőségét, amely túlzottan széles mérlegelési mozgásteret biztosítana az ügynökségek számára hatásköreik gyakorlása során.

A glifozát engedélyének 2023-as megújítása rávilágított az aktív átláthatóság gyakorlati korlátaira: bár az EFSA jogilag eleget tett kötelezettségeinek, a teljes szakmai dokumentáció csak hónapokkal később vált elérhetővé, amikor a tagállamok már megkezdték a döntéshozatali folyamatot. Ez a késedelmes közzététel – amelyet civil szervezetek is bíráltak – formailag megfelelt ugyan a szabályoknak, de időzítése és felgyorsított menete lényegesen akadályozta a nyilvánosság érdemi részvételét.⁷²⁸ Az EÉBH/EFSA aktív átláthatóság iránti nyitottabb hozzáállását szemléltetheti a T-222/23. számú ügy. Ebben az Arysta LifeScience kérelmezőként megtámadta az EÉBH/EFSA azon döntését, hogy proaktívan nyilvánosságra hozza korábbi termékekben már alkalmazott segédanyagok adatait, arra hivatkozva, hogy ez sérti az üzleti érdekeit. Az EÉBH/EFSA ezzel szemben azzal érvelt, hogy az adatok az Aarhus-rendelet értelmében környezeti információnak minősülnek, mivel a termék már engedélyezett volt, és környezeti kibocsátásra szánták. A Törvényszék 2025. június 19-én elutasította az Arysta kérelmezőkénti keresetét, kimondva, hogy ezek a kibocsátások nem hipotetikusak, és az Aarhus-rendelet 6. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartoznak (a környezetbe történő kibocsátásokra vonatkozó információkra vélelmezett, nyomós közérdek vonatkozik), különösen annak fényében,

⁷²⁶ DE BOER – MORVILLO – RÖTTGER-WIRTZ 2023: 327.

⁷²⁷ DE BOER – MORVILLO – RÖTTGER-WIRTZ 2023: 327.

⁷²⁸ PAN Europe 2023.

hogy a segédanyagok azonosak voltak egy már engedélyezett és forgalmazott termék összetevőivel.⁷²⁹ A Törvényszék a Tweedale-, a Hautala- és a Greenpeace-ítéletre hivatkozva megerősítette, hogy ha egy információ az Aarhus-rendelet alapján a környezetbe történő kibocsátásokra vonatkozóan minősül, a transzparenciarendelet alapján már nincs szükség külön a fent említett kérelmezői érdekek sérelmét vizsgáló tesztre.⁷³⁰ Összességében az EÉBH/EFSA 2027-es stratégiája már újfajta intézményi és átláthatósági megközelítést követ, amely több szereplő és ágazat szempontjait is bevonja. Ennek középpontjában – többek között a kockázatok tágabb körét feltáró – szélesebb körű adatallokációs és -megosztási módszertanok állnak, ahogy arra korábban már utaltunk.

Míg az autópiacon területen a sokszereplős kockázatértékelési rendszer, valamint a szereplők egymástól eltérő átláthatósági gyakorlata jelent kihívást, addig az élelmiszer-biztonsági terület egészen újfajta és jelentős változásokat vezetett be a glifozátügy hatására az EÉBH/EFSA mint kockázatértékelő átláthatóságát érintően. A korábban is meglévő passzív átláthatósági követelményrendszert kiegészítendő a többi szakértői ügynökséghez képest is – időben és lefedett adatkörben – *a legteljesebb aktív átláthatósági rendszer* jött létre. A reform első éveinek tapasztalatai alapján az EÉBH/EFSA belső szervezeti keretei alkalmazkodtak a kibővített transzparenciából fakadó kihívásokhoz, de több tekintetben maga az EÉBH/EFSA is megfogalmazza kétségeit annak megvalósíthatóságát illetően. Ugyanakkor láthatók az egyre szélesebb transzparencia irányába tett lépések is. Egyes szakirodalmi elemzések már felvetik, hogy az ágazatilag szétszabdalt transzparenciakövetelmények esetében a szakértői ügynökségek – vagy tágabb értelemben a kockázatkezelő szervek – közötti tanulási folyamatok indíthatnának el egyfajta kiterjedtebb, részleges (átláthatósági) kodifikáció irányába vezető fejlődést⁷³¹ – még ha az nem is éri el egy átfogó kódex létrejöttét.

Harmadrészt felvetődik annak a dilemmája, hogy vajon egy olyan uniós kockázatértékelő szerv esetében, amely máig nem rendelkezik saját laboratóriumi kapacitásokkal, elsődleges prioritást jelenthet-e az átláthatóságot

⁷²⁹ Arysta LifeScience kontra EFSA-ítélet, T-222/23, ECLI:EU:T:2025:609, 30–41. pont.

⁷³⁰ Arysta LifeScience kontra EFSA-ítélet, T-222/23, ECLI:EU:T:2025:609, 56. bekezdés.

⁷³¹ DE BOER – MORVILLO – RÖTTGER-WIRTZ 2023: 328.

és nyíltságot biztosító rendszerek kiépítése. Mindez olyan ágazati területen válik különösen élessé, ahol az egyes tagállami szervek leterheltsége jelentősen eltérő, miközben az uniós szintű szereplő nem rendelkezik saját vizsgálati infrastruktúrával. Így jól látható, hogy a magas szintű átláthatóság biztosítása mellett számos korábban elemzett vizsgálati szempont is összekapcsolódik. Az *aktív átláthatóság* érvényesítése mellett biztosítani kell egyrészt a megfelelő és releváns kockázatértékelés átláthatóságát (az adatforrások tekintetében), másrészt a kockázatértékelő (akár tagállami, akár uniós) valós vizsgálati kapacitásain alapuló értékelés átláthatóságát (kompetenciaszintek és függetlenség), harmadrészt pedig a kockázatértékelés *utólagos vitathatóságát*, amelyet a következő fejezet részletesen elemez.

A bíróságok előtti fellépés dilemmái

A két eset nyomán indult tagállami és uniós bírósági ügyek rendkívül sokrétű képet mutatnak. Az érintett kérdéskörök a kockázatértékelés általános terjedelmétől és vitathatóságától kezdve az adathozzáféréssel kapcsolatos perekon át a fogyasztóvédelmi problémákig terjednek. Terjedelmi okokból jelen alfejezet elsősorban azokra az ügyekre összpontosít, amelyek közvetlenül kapcsolódnak a két vizsgált esethez. Ezekből már így is fontos közös tanulságok vonhatók le, különösen a környezetvédelmi ügyek tágabb értelmezési lehetősége, a fellépésre jogosult alanyok körének bővülése, valamint bizonyos speciális kockázatkezelési és fogyasztóvédelmi dilemmák tekintetében.

Az esettanulmányokhoz kapcsolódóan – ha nem is átfogó módon, de példálózó jelleggel – érdemes röviden kitérni néhány tagállami döntésre is, hiszen bizonyos ügyek az adott ország jogvédelmi rendszerének mélyreható átalakulását is előidézhatték. A német tagállami ítélkezési gyakorlat egyik legnagyobb hatású fordulópontjaként tartják számon a BVerwG (*Bundesverwaltungsgericht* – Német Szövetségi Közigazgatási Bíróság) 2018. februári ítéleteit, amelyek érdemben befolyásolták a dízelüzemű járművek használatát Németország városi környezeteiben.⁷³² Az ügyek fő tárgya annak megítélése

⁷³² SCHENK 2018: 202–207; BEYE 2018: 528–539.

volt, hogy az egyes német önkormányzatok jogosultak-e közlekedési tilalmat elrendelni azon városrészek, illetve utcaszakaszok vonatkozásában, ahol a légszennyezés mértéke tartósan meghaladja az uniós határértékeket.⁷³³

A *jogalap* tekintetében a BVerwG a 2008/50/EK irányelvben előírt nitrogén-dioxid-határértékek mielőbbi betartásának biztosítására a közlekedési tilalmat egyedüli alkalmas intézkedésként ismerte el. A német jogi háttér a szövetségi levegőtisztasági törvény (BImSchG) és annak végrehajtási rendelete (BImSchV), valamint az ezek alapján kidolgozott levegőminőségi tervek alapján írja elő a határérték-túllépés mielőbbi megszüntetését. Az ítélet érvelését a szakirodalom részben kritikával illette, mivel a BVerwG figyelmen kívül hagyta, hogy a BImSchV eredetileg egységes, országos szintű járműjelölési rendszert kívánt létrehozni, nem pedig önkormányzati forgalomkorlátozások alapjául szolgálni.⁷³⁴ Ez a fajta aktivizmus lehetőleg egyfajta reakció is – a nem éppen ambiciózus uniós jogalkotói válaszokra a dízelbotrányt követően.⁷³⁵

Különösen figyelemre méltó a BVerwG döntése annak tükrében, hogy az Európai Unió Bírósága később nem ismerte el a hasonló behajtási korlátozási zónákat bevezető európai nagyvárosok fellépési lehetőségét a Plaumann-kritériumok alapján.⁷³⁶ Három európai főváros az Európai Bizottság 2016-os rendeletét támadta meg, amely az RDE (valós vezetési körülmények közötti kibocsátásmérés) mérési és technológiai pontatlanságaira hivatkozva ötéves felmentést biztosított az uniós kibocsátási határértékek betartása alól. E szabályozás a gyakorlatban átmenetileg enyhítette a korlátozásokat, és érdemben befolyásolhatta a behajtási tilalommal érintett gépjárművek körét.⁷³⁷ Ugyanakkor a Bíróság – a Törvényszék eredeti álláspontjával ellentétben – nem tekintette a fővárosokat közvetlenül érintettnek az EUMSz. 263. cikk (4) bekezdése értelmében, mivel az érintettség elsősorban a 2007/46/EK keretirányelv rendelkezései alapján, és

⁷³³ Összefoglaló jelleggel lásd SZEGEDI 2022b.

⁷³⁴ SCHENK 2018: 207.

⁷³⁵ SZEGEDI 2022b.

⁷³⁶ SZEGEDI 2023.

⁷³⁷ Németországi Szövetségi Köztársaság és társai kontra Ville de Paris és társai-ítélet, C-177/19 P és C-179/19 P egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2022:10.

nem a felmentést biztosító 2016-os végrehajtási rendelet kontextusában vizsgálta.⁷³⁸ A keretirányelv valóban nem ruház közvetlen hatásköröket a (fő) városokra a hatáskör-telepítési rendszerben, a Törvényszék ítélete részletesen bemutatta, hogy a Bizottság 2016-os rendelete miként korlátozta közvetlenül e városok szabályozási mozgásterét, különösen a légszennyezést csökkentő behajtási korlátozások tekintetében.⁷³⁹ A Bíróság döntése⁷⁴⁰ különösen meglepő a BVerwG fenti érvelésének tükrében, amely a tényleges kibocsátáscsökkentést helyezte előtérbe – még akkor is, ha ez egyfajta kiterjesztő jogértelmezés alkalmazását igényelte a nemzeti szabályozás és az uniós irányelvi követelmények összhangjának biztosítása érdekében.

A keresetindításra jogosultak körének leszűkítő német dogmatikai kereteit több – már korábban is említett – ügyben vizsgálta az EuB, még a dízelbotrányt jóval megelőzően. Ezekben az eljárásokban az Aarhusi Egyezményből eredő követelmények, a német ágazati törvények, illetve tágabb értelemben a megszorító dogmatikai megközelítés uniós ágazati elvárásokkal való összeegyeztethetősége került napirendre. A dízelbotrány egyfajta továbbgyűrűzéseként a német Szövetségi Közlekedési Hatóság (*Kraftfahrt-Bundesamt, KBA*) 2016 júniusában – már a botrányt követően – engedélyezte a Volkswagen egyes modelljeinél hatástalanító eszközök alkalmazását. Az autógyártó arra hivatkozott, hogy a motor védelme érdekében csak viszonylag szűk termikus (hőmérsékleti) ablakon belül volt alkalmazható a kipufogógáz-visszavezetés teljes rendszere. Az EuB a tagállami szabályozás kapcsán ismételten kimondta, hogy az Aarhusi Egyezményt úgy kell értelmezni, miszerint a kapcsolódó uniós szabályozás – amely a szennyező gázok kibocsátásának korlátozását célozza – egyértelműen környezetvédelmi célkitűzéseket szolgál.⁷⁴¹ Ezáltal biztosítani kell az érintett nyilvánosság részének tekinthető felperes civil szervezet fellépését. Jelzésértékű az EuB

⁷³⁸ Németországi Szövetségi Köztársaság és társai kontra Ville de Paris és társai-ítélet, C-177/19 P és C-179/19 P egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2022:10, 83–93 pont.

⁷³⁹ SZEGEDI 2023: 41–46.

⁷⁴⁰ Az utóbbi években az önkormányzatokat érő centralizációs kihívásokról lásd HOFFMAN 2024a: 181–194; HOFFMAN 2024b: 9–28.

⁷⁴¹ Deutsche Umwelthilfe (Réception des véhicules à moteur)-ítélet, C-873/19, ECLI:EU:C:2022:857, 57. pont.

ítéleti érvelésének azon része is, amely kiemeli az alperesi (KBA) felvetés helytelenségét, amely szerint a civil szervezeti fellépés csak a környezetre nézve súlyos következményekkel járó határozatok esetén lenne megengedhető – hiszen az EK-szintű gépjárműtípus-jóváhagyást megadó vagy módosító határozatok számos járműre vonatkozhatnak, ezáltal egyértelműen fennáll a jelentős környezeti következmények (potenciális) lehetősége.⁷⁴²

A szakirodalomban a dízelbotrány sokadik felvonásaként értékelték azokat az ügyeket, amelyek tárgya az volt, hogy a gyártó a teljes kipufogógáz-viszszavezetést csak az általunk már elemzett, szűk termikus (hőmérsékleti) ablakban alkalmazta.⁷⁴³ Bár ezt a megoldást a német hatóság (KBA) jóváhagyta, több osztrák bíróság is kifogásolta, így végül e technológiai-műszaki kérdésben maga az Európai Unió Bírósága foglalt állást.⁷⁴⁴ Az EuB korábbi ítéletében hatástalanító eszköznek minősített minden olyan berendezést, amely képes felismerni a típusjóváhagyási eljáráshoz kapcsolódó paramétereket annak érdekében, hogy javítsa a kibocsátásszabályozó rendszer teljesítményét a teszt során – még akkor is, ha ez a teljesítményjavulás a jármű rendes üzemeltetése során is megfigyelhető.⁷⁴⁵ Ezekben az ügyekben éppen az volt a központi kérdés, hogy mi minősül a járművek „rendes üzemeltetési körülményének”. Ennek kiemelt jelentőséget ad, hogy a dízelbotrányt követő reformok egyik fő célja – különösen az NEDC-tesztciklus RDE-ciklussal való felváltása révén – a valós, realisztikus közlekedési körülmények között végzett kibocsátásmérés bevezetése volt. Az EuB előtti ügyek középpontjában a gyártók által alkalmazott termikus (hőmérsékleti) ablakok jogszerűsége állt. A főtanácsnoki indítványt is figyelembe véve a Bíróság nem tartotta elfogadhatónak azt az érvelést, hogy a kibocsátási határértékek betartása csupán 15–30 °C közötti hőmérséklet esetén lenne biztosított, illetve nem lenne biztosított 1000 méter feletti tengerszint feletti

⁷⁴² Deutsche Umwelthilfe (Réception des véhicules à moteur)-ítélet, C-873/19, ECLI:EU:C:2022:857, 73. pont.

⁷⁴³ ARBOUR 2022: 670–681; BAZYLIŃSKA-NAGLER 2022.

⁷⁴⁴ GSMB Invest-ítélet, C-128/20, ECLI:EU:C:2022:570; Volkswagen-ítélet, C-134/20, ECLI:EU:C:2022:571.

⁷⁴⁵ CLCV és társai (Dispositif d'invalidation sur moteur diesel)-ítélet, C-693/18, ECLI:EU:C:2020:1040, 116. pont.

magasságon – különösen az érintett államok (így Ausztria) éghajlati és domborzati sajátosságaira tekintettel.⁷⁴⁶ Fogyasztóvédelmi szempontból az EuB pedig egyértelművé tette, hogy a kipufogógáz-visszavezető szelep a jármű kibocsátáscsökkentő rendszerének, és nem a motornak a része – ezért a gyártók e tekintetben nem hivatkozhatnak a motor védelmére a hatástalanító eszközök alkalmazásának igazolására.⁷⁴⁷ Következésképpen a fenti paraméterekhez igazított beállítás (illetve a berendezés) az EuB értelmezésében hatástalanító eszköznek minősül. Ez a kérdéskör túlmutat az áruk szabad mozgásán és a környezetvédelmi szempontokon, mivel alapvetően fogyasztóvédelmi jelentősége is van.⁷⁴⁸ Emellett mindez egyértelmű hatást gyakorolt a Fórum gyakorlatára is, hiszen a Bizottság végül közös iránymutatásban határozta meg az ilyen berendezések körét. Ez is alátámasztja, hogy a dízelbotrány története rendkívül hosszúra nyúlt, és nem is zárult le igazán. Összességében a bíróság előtti fellépés kiemelkedően fontos szerepet játszott abban, hogy a tagállami és uniós szintű belső piaci, környezetvédelmi és fogyasztóvédelmi követelmények valóban érvényesülhessenek – vagy legalábbis közelebb kerüljön hozzájuk a gyakorlat.

A glifozátügy is világosan mutatja a bírói felülvizsgálat jelentőségét, hiszen a kapcsolódó reformfolyamatokat részben éppen az EuB előtti ügyek mozdították előre. Jelzésértékű, hogy a transzparenciarendelet elemző szakértői jelentés is a környezetvédelmi ügyek széttöredezett átláthatóságát emelte ki, külön is utalva a glifozátra és az EEBH/EFSA növényvédő szerekkel kapcsolatos transzparenciagyakorlatát érintő bírósági esetekre. Az Európai Unió Bírósága előtti átláthatósági ügyek fő eljárási kérdése – ahogyan arra korábban is utaltunk – a transzparenciarendelet és az Aarhus-rendelet egymáshoz való viszonyának értelmezése volt. Az utóbbi alapján ugyanis nyomós közérdek áll fenn a közzétételre, ha a kért információ a környezetbe való kibocsátásra vonatkozik.⁷⁴⁹

⁷⁴⁶ GSMB Invest-indítvány, C-128/20, ECLI:EU:C:2021:758, 95–100 pont; GSMB Invest-ítélet, C-128/20, ECLI:EU:C:2022:570, 40–41. pont.

⁷⁴⁷ GSMB Invest-indítvány, C-128/20, ECLI:EU:C:2021:758, 119 pont; GSMB Invest-ítélet, C-128/20, ECLI:EU:C:2022:570, 40–41. és 51–52. pont.

⁷⁴⁸ A R B O U R 2022: 670–681.

⁷⁴⁹ Aarhus-rendelet, 6. cikk.

Az egyik legjelentősebb átláthatósági ügy a Greenpeace és a Pesticide Action Network (PAN) nemzetközi civil szervezetek által a Bizottság ellen benyújtott közérdekű adatigényléshez kapcsolódott, amely a glifozát vitatott tulajdonságaira vonatkozó kockázatértékelési dokumentumok – különösen Németország előzetes értékelése – nyilvánosságra hozatalát célozta. A Törvényszék elsőfokú ítéletében helyt adott a keresetnek.⁷⁵⁰ A Bizottság azonban sikerrel fellebbezett az ítélet ellen: a Bíróság hatályon kívül helyezte a Törvényszék elsőfokú döntését, és az ügyet visszaautalta újratárgyalásra. A megismételt eljárásban a Törvényszék végül elutasította a civil szervezetek keresetét.⁷⁵¹ A megismételt eljárásban a Törvényszék a glifozátra mint aktív hatóanyagra (és nem végtermékre) vonatkozó adatokat nem tekintette a környezetbe való kibocsátás körébe tartozó információnak.⁷⁵² Utóbbi érvelést az is kérdésessé teszi, hogy mesterségesen választja szét a veszélyességi és a kockázati kategóriákat, visszaulva itt a veszély- és kockázatalapú szemlélet keveredése miatti dilemmákra. Másrészt figyelmen kívül hagyja, hogy a polgárokat érintő nyomós közérdek önmagában, általános jelleggel is fennállhat.⁷⁵³

A glifozátügyet követő reformhoz vezető (Monsanto-iratok miatti) transzparenciaügyek érdekessége, hogy nem a Bizottság, hanem közvetlenül az EÉBH/EFSA ellen indultak, ami jól mutatja az ügynökségek felelősségi körének bővülését. Ez különösen figyelemre méltó a kockázati szabályozás kontextusában, ahol az Európai Unió Bírósága rendszerint csak kivételes esetekben vizsgálja felül az ügynökségi szakvéleményeket. Az egyik ilyen ügyben (Tweedale) az EÉBH/EFSA megtagadta egy toxikológiai szakértő hozzáférését a glifozátra vonatkozó dokumentáció részét képező előrelátható kibocsátásokról szóló tanulmányhoz, jól jelezve, hogy a hozzáférhetőség önmagában is kiemelt jelentőségűvé vált az eljárási jogok

⁷⁵⁰ RENV - Stichting Greenpeace Nederland és PAN Europe kontra Bizottság-ítélet, T-545/11, ECLI:EU:T:2013:523.

⁷⁵¹ RENV - Stichting Greenpeace Nederland és PAN Europe kontra Bizottság-ítélet, T-545/11, ECLI:EU:T:2013:523.

⁷⁵² RENV - Stichting Greenpeace Nederland és PAN Europe kontra Bizottság-ítélet, T-545/11, ECLI:EU:T:2013:523, 93. bekezdés.

⁷⁵³ CURTIN–RUBIO 2024: 31.

körében.⁷⁵⁴ Az ügyben a Törvényszék az Aarhus-rendelet értelmezése alapján a kért információkat a „környezetbe való kibocsátás” fogalma alá sorolta, mivel azok egy anyag vagy termék valós vagy előre látható körülmények közötti kibocsátására vonatkoztak. A Törvényszék véleménye szerint ezzel szemben a kérdésfelvetés nem csupán hipotetikus, laboratóriumi környezetre korlátozódott volna, és hangsúlyozta, hogy a valós környezeti kockázatokra vonatkozó információkhoz való hozzáférés elsőbbséget élvez.⁷⁵⁵ Egy másik ügyben egy EP-képviselő (Hautala) hozzáférést kapott az EÉBH/EFSA ellen indított ügyben az „eredmények” és a „megbeszélések” részhez, amelyeket 12 rákkeltőségi vizsgálattal összefüggésben nyújtottak be – annak ellenére, hogy az ügynökség szerint ezek nem voltak szükségesek a tudományos kockázatértékelés ellenőrzéséhez.⁷⁵⁶ Általában véve viszont a transzparenciaügyekben az EuB tartózkodik a „környezetbe való kibocsátás” kiterjesztő értelmezésétől.⁷⁵⁷

A cipermetrinnel kapcsolatos ügy – bár nem közvetlenül a glifozáthoz, hanem egy hasonló engedélyezési rendszerhez kötődik – jól példázza a kockázatértékelés és a kockázatkezelés közötti elhatárolás jogi következményeit, valamint a kockázatcsökkentés dilemmáit. Az EÉBH/EFSA e rovarölő-hatóanyag újraengedélyezését megelőzően négy kritikus kockázati tényezőt azonosított – többek között a mézelő méhekre és a vízi ökoszisztémákra gyakorolt potenciális hatásokat. Ennek ellenére a Bizottság végrehajtási rendeletben jóváhagyta az anyag felhasználását, amellyel szemben a PAN Europe Network az Aarhus-rendelet alapján belső felülvizsgálatot kezdeményezett. A felperes szerint az EÉBH/EFSA által feltárt aggályok miatt a Bizottságnak nem lett volna döntési mozgástere. A Törvényszék azonban elutasította az érvelést, kiemelve, hogy a Bizottság mint kockázatkezelő az EÉBH/EFSA tudományos értékelését figyelembe véve, de attól független politikai mérlegelés alapján jogosult dönteni. Az ítélet megerősítette, hogy még súlyos tudományos aggályok esetén is fennmaradhat a kockázatkezelő

⁷⁵⁴ Tweedale kontra EFSA-ítélet, T-716/14, ECLI:EU:T:2019:141.

⁷⁵⁵ Tweedale kontra EFSA-ítélet, T-716/14, ECLI:EU:T:2019:141, 87–110. pont.

⁷⁵⁶ Hautala és társai kontra EFSA-ítélet, T-329/17, ECLI:EU:T:2019:142; CURTIN–RUBIO 2024: 31.

⁷⁵⁷ CURTIN–RUBIO 2024: 31–32.

szerv döntési autonómiája.⁷⁵⁸ Az ítélet ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a Bizottság mérlegelési jogköre nem korlátlan: a döntésnek összhangban kell állnia a vonatkozó uniós jogszabályokkal és az elővigyázatosság elvével. Különösen abban az esetben, ha az EÉBH/EFSA a kockázatértékelés során több, egyértelműen azonosított kritikus területet is megjelöl – így a jóváhagyás csak akkor tekinthető jogszerűnek, ha a Bizottság megfelelő és hatékony kockázatcsökkentő intézkedéseket rendel el. Ez a feltétel kulcsfontosságú annak biztosításához, hogy a tudományos aggályokat figyelembe vegyék a végső döntéshozatalban.⁷⁵⁹ Kifejezetten érdekes a Törvényszéknek a kockázatcsökkentő intézkedések realizisztikus körülmények közötti vizsgálata kapcsán tett megállapítása, hiszen itt elsősorban arra tett utalást, hogy a tagállamok feladata ennek végső vizsgálata.⁷⁶⁰ Ezzel ismét visszatérünk a korábban már említett hatáskör-telepítési rendszer túlzott széttagoltságához – csak nem az engedélyezés, hanem már a kockázatcsökkentés (mint újabb folyamat elem/szakasz) területén. A Törvényszék végső soron elutasította a felperesi keresetet, de éppen a tudományos döntéshozatali rend dilemmáinak hasonlóságai okán a glifozát saga miatt indított több ügyben⁷⁶¹ is irányadó lehet ez a viszonylag friss ítéleti érvelés – különösen a kockázatértékelő és -kezelő szerepeit és a kockázatcsökkentés mibenlétét illetően.

Bár a kockázati szabályozás elvei közül az elővigyázatosság elsősorban a – jelen munka által részletesen nem tárgyalt – kockázatkezelés területén van jelentősége, a cipermetrinnel kapcsolatos ügy mégis erre az elvre mutat rá mint a kockázatkezelői döntések egyik korlátjára. A tagállami szintű óvintézkedések esetében is – ahogy ezt összetetten vizsgáló elemzések megállapítják – ritka volt azonban a közvetlen hivatkozás: Franciaországban, Hollandiában és Németországban a glifozáttal kapcsolatos döntéshozatal során mindössze egyetlen alkalommal – egy francia bírósági

⁷⁵⁸ PAN Europe kontra Bizottság-ítélet, T-536/22, ECLI:EU:T:2024:98, 88. pont.

⁷⁵⁹ PAN Europe kontra Bizottság-ítélet, T-536/22, ECLI:EU:T:2024:98, 93. pont.

⁷⁶⁰ PAN Europe kontra Bizottság-ítélet, T-536/22, ECLI:EU:T:2024:98, 105–118. pont.

⁷⁶¹ Aurelia Stiftung kontra Bizottság, T-565/23, folyamatban levő ügy; Collectif des maires anti-pesticides és társai kontra Bizottság, T-399/24, folyamatban levő ügy; Antidote Europe kontra Bizottság, T-503/24, folyamatban levő ügy.

döntésben⁷⁶² – idézték kifejezetten az elővigyázatosság elvét, a nemzeti hatóságok pedig nem alkalmazták azt indokolásként. Noha mindhárom ország jogszabályai tartalmazzák az elvet, az óvintézkedések többnyire a meglévő növényvédőszer-szabályozási keretekre épültek.⁷⁶³ Franciaországban ugyanakkor önkormányzati szinten előfordult, hogy az elővigyázatosság elvére hivatkozva túllépték hatásköreiket, ám ezeket az intézkedéseket később magasabb szintű hatóságok vagy bíróságok visszavonták.⁷⁶⁴

A bemutatott ügyeken túlmenően – ahogyan azt az ügynökségi perek és a bíróság előtti fellépés példái is illusztrálják – az Európai Unió Bírósága számos esetben foglalkozott a tudományos döntéshozatalhoz kapcsolódó eljárásjogi kérdésekkel. Jelen alfejezet azt mutatta be, hogy a bírósági jogvédelem a közvetett (tagállami) és közvetlen (uniós) végrehajtás kettős struktúrájában értelmezendő. A német eredetű perek ugyan nem tekinthetők reprezentatívnak egész Európára vagy az EU-ra nézve, mégis rámutatnak egy fontos dogmatikai elmozdulásra: a jogvédelmi keretrendszer fokozatos kiterjesztésére a tágabb értelemben vett környezetvédelmi és kockázatszabályozási ágazatokban is. Az Európai Unió Bírósága előtti fellépés, különösen az egyéni és a kollektív civil szervezeti (vagy például önkormányzati) fellépés szigorúan értelmezett feltételrendszere évtizedek óta komoly kritikái és reformjavaslatok tárgyát képezi a jogirodalomban.⁷⁶⁵ Az Aarhus-rendelet, a transzparenciaügyek, végül a tudományos döntéshozatal egyes kockázatértékelési és -kezelői szerepkörrel kapcsolatos ítéleti

⁷⁶² Lyoni közigazgatási bíróság, 2019. január 15., 1704067. sz. ügy, Association Générations Futures és mások kontra ANSES.

⁷⁶³ KATDARE 2025: 101–144.

⁷⁶⁴ A versailles-i közigazgatási fellebbviteli bíróság 2020. május 14-i ítélete: felfüggesztette a Nanterre, Malakoff, Bagneux, Sceaux, Chaville és Gennevilliers települések által kiadott, a peszticidek használatát tiltó önkormányzati rendeleteket. A montreuil-i közigazgatási bíróság 2020. március 3-án és 2020. november 27-én (Montfermeil, l'Île-Saint-Denis, Sevran, Villemomble ügyeiben) elismerte azokat a „különleges helyi körülményeket”, amelyek ideiglenesen indokolták bizonyos önkormányzati rendeletek meghozatalát. Az utóbbi években az önkormányzatokat érő centralizációs tendenciákról európai összehasonlításban lásd HOFFMAN 2024a: 181–194; HOFFMAN 2024b: 9–28.

⁷⁶⁵ PILAFAS 2006: 256; KENDE–SZÜCS–JENEY 2007: 690; HOFMANN–ROWE–TÜRK 2011: 826.

megállapításai felemás eredményekre vezettek. A transzparencia kibővítése bizonyos esetekben megtörtént, akárcsak egyes autógyártói gyakorlatok leszűkítése. Ugyanakkor az a fajta „forradalom”, amely a korábban említett klímaperek kapcsán az utóbbi években bontakozott ki, nem indult meg az EuB előtti ügyekben. Ám akár értékelhetjük az eddigi bírói gyakorlatot akként is, hogy az EuB tartózkodik az uniós jogszabályi keretek talán túl aktivista újraértelmezésétől.

Jelen munkának nem célja a kollektív fogyasztóvédelmi ügyek fejlődésének részletes bemutatása, azonban érdemes röviden kitérni néhány ezzel kapcsolatos összefüggésre. A tudományos döntéshozatal átláthatóságával és a bírósági jogvédelem biztosításával kapcsolatos dilemmák a környezetvédelmi ügyeken túl egyértelműen hatással voltak a fogyasztóvédelem kollektív igényérvényesítési rendszerére is. Az autóipari esetek különösen jól példázzák ezt a tendenciát: a tagállami bíróságok eltérően ítélték meg a gyártók azon védekezését, hogy a motor védelme érdekében alkalmazott technikai megoldások (így a hőmérsékleti ablakok) jogszerűek. Az osztrák bíróságok kezdeményezésére az EuB végül szigorúbb értelmezést fogadott el, korlátozva e technikai kivételek alkalmazhatóságát, és ezzel közvetetten megerősítve a fogyasztói fellépés uniós szintű lehetőségeit is.⁷⁶⁶ Ezek az ügyek az érintett típusok elterjedtsége miatt vélhetően számos tagállamot érintettek, ami felveti annak igényét, hogy az uniós szintű fogyasztóvédelmi jogsértések kibővített szintű uniós fellépési mechanizmust tegyenek lehetővé. Ennek kapcsán többen már arra utalnak, hogy az uniós jog is elindulhat egyfajta amerikai fejlődési úton a csoportos keresetek további kiterjesztésével⁷⁶⁷ – bár arra is figyelemmel kell lenni, hogy főleg az Egyesült Államok ilyen irányú megoldásai több okból sem mérhetők össze az uniós és a tagállami jogrendszerekkel.⁷⁶⁸ Megszületett ugyan a 2020-as irányelv⁷⁶⁹ a fogyasztók kollektív érdekeinek védelmére irányuló

⁷⁶⁶ AZAR-BAUD – SOUSA FERRO 2020.

⁷⁶⁷ VAN ELTEN – REHDER 2020: 281–300.

⁷⁶⁸ MUJIC-KLINGNER 2020: 611–620.

⁷⁶⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/1828 irányelve (2020. november 25.) a fogyasztók kollektív érdekeinek védelmére irányuló képviselői keresetekről és a 2009/22/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 409., 2020.12.4., 1–27).

képviselési keresetekről, ám ez egyrészt inkább puha jogi követelmények gyűjteményeként jellemezhető, másrészt nem reagált érdemben az uniós szintű (példaként az elemzett autóiipari) jogszértlésekre.⁷⁷⁰ Ennek későbbi kiterjesztése éppen az EuB gyakorlatától függhet – de a fentiek alapján ez a fajta aktivizmus az esettanulmányok által lefedett két ágazatban is pusztán felemás módon valósult meg.

Összegzés

Mindkét botrány és az ezek nyomán tett válságkezelési intézkedések érezhető hatást gyakoroltak az érintett ágazatok kockázatértékelőinek függetlenségére. A reformokat megelőző intézményi struktúrák ugyanis jelentős hiányosságokat mutattak. Emellett az érintett szakpolitikai területek markáns ágazatspecifikus sajátosságokat hordoznak, amelyek részben a tagállamok szervezeti kialakítási autonómiájából fakadnak.

Az uniós jogalkotó a válsághelyzetekre adott válaszként egyértelműen a kockázatértékelési hatáskörök uniós szintű koncentrációja felé mozdult el. A tagállamok közötti jobb koordináció elősegítésére létrejött az autóiipari szektor új végrehajtási Fóruma – noha ez még nem minősül valódi kockázatértékelőnek. Jelentős fejlesztések történtek a Közös Kutatóközponton (KKK/JRC) belül a gépjárműipari tesztelésre létrehozott VELA-laboratóriumok megerősítésével. Hasonlóképp már korábban is bővültek az Európai Környezetvédelmi Ügynökség adatmonitoring-hatáskörei, míg az EEBH/EFSA belső szervezeti felépítése mélyreható átalakuláson ment keresztül. Bár a tagállamok szervezeti kialakítási autonómiája továbbra is fennáll, az autóiipari ügyekért felelős nemzeti hatóságoknál is érzékelhető egyfajta szervezeti reformhullám. Az élelmiszer-biztonság terén pedig az Európai Unió Bírósága is hozzájárult a hatásköri rendszer erősítéséhez: ítélezési gyakorlatában elvárásként jelent meg, hogy a súlyos kockázatokat legalább valamelyik tagállam egyértelműen azonosítsa.

⁷⁷⁰ BAZYLIŃSKA-NAGLER 2022.

Az uniós szakértői szervek hatásköri koncentrációjával párhuzamosan egyre részletesebbé váltak a funkcionális függetlenségükre vonatkozó belső szabályok is. Ez érthető fejlemény, különösen a válságok fényében. A dízelbotrány az autóipari szereplőkkel szembeni függetlenségi elvárásokat is megerősítette – hasonlóan ahhoz, ahogyan az élelmiszer-biztonság területén az EEBH/EFSA korábbi működése vetette fel a pártatlanság kérdését. Emellett megfigyelhetők az ágazatok közötti tanulási folyamatok is: a szakértői ügynökségek egymás gyakorlatából is merítenek, sőt, ez a tapasztalatcsere nem kizárólag az ügynökségek között, hanem a Bizottság belső szakértői szervei és az EU-ügynökségek között is kibontakozhat.

Funkcionális szempontból lényeges, hogy az uniós szintű kockázátértékelő szervek gyakran nem rendelkeznek saját laboratóriumi vizsgálati kapacitásokkal. Ezért tevékenységük során kénytelenek a tagállami vagy piaci szereplőkre támaszkodni, amelyek függetlenségi szintje és kapacitásai jelentősen eltérhetnek. Ennek következtében az uniós szakértői szervek függetlensége nem pusztán az adott szerv sajátossága, hanem inkább az adott ágazat egészének jellemzője. Így a hatáskörök uniós szintre telepítése vagy egyes szereplők függetlenségének a megerősítése önmagában nem mindig nyújt elegendő vagy kielégítő választ a válságok során felszínre került problémákra.

Ami a szakértői szerv típusának kérdését érinti, a Bizottság „házon belüli” kockázátértékelése és az elméletileg (intézményi szempontból) függetlenebb ügynökség is hatékony lehet. A KKK/JRC a dízelbotrányt kellő idővel megelőzően jelezte a kockázátértékelés rendszerszintű problémáit. Ám mindkét esettanulmánynál jelentős idő (egyfajta látencia) telt el az alapvető reformlépések megtétele előtt. Ez ismét rámutat a különböző szereplők közötti hatékony kommunikáció és a transzparencia fontosságára – függetlenül a szakértői szerv (modell) típusától.

Az EU-ügynökség nem a „mindig jól működő” válságkezelési megoldás pusztán amiatt, mert (intézményi szempontból) függetlenebb kockázátértékelő. Ugyanakkor az ügynökség jelentősége éppen azért lehet nagyobb a (Bizottság) „házon belüli” szakértői szerveiénél, mert az utóbbiakat eleve a „túlzottan bürokratikus” és nem adott ágazatra specializálódott Bizottság részének tekintik. Az Európai Parlament és több ágazati szereplő egyértelműen

amellett kardoskodott, hogy akár új uniós közúti közlekedési ügynökség jöjjön létre a dízelbotrányt követően. Amint azt az EÉBH/EFSA és más közlekedési EU-ügynökségek példája is mutatja, az intézményileg elkülönülő uniós szereplők képesek lehetnek a saját, ágazatspecifikus „önkép” és kommunikációs profil kialakítására, amely révén hatékony ellensúlyt képezhetnek a globális piaci szereplőkkel szemben. Ugyanakkor az Európai Környezetvédelmi Ügynökség esete arra is rámutat, hogy a Bizottság egyes esetekben igyekszik visszafogni az ilyen jellegű ügynökségi önállósodási törekvéseket. Az ágazatspecifikus „önkép” különösen releváns lehet abban a korszakban, amikor egyre nagyobb jelentőséget kap az uniós szereplők ellensúlyként való fellépése – különösen az amerikai és kínai piaci szereplők növekvő száma és dominanciája mellett.

Az „önkép” kialakítását nem uniós protekcionizmus indokolja, hanem hogy a szakértői szervezeteknek a globális szinten is legyen relevanciájuk. Ugyanis az ágazati szinten önálló uniós szakértői szervek egyre inkább az Unió érdekeinek nemzetközi megjelenítőjeként és tárgyalópartnereként is kulcsszerepet játszhatnak. Mivel globális szinten gyakran hiányzik a független szabályozó vagy kockázatértékelő szereplő, e szervek hozzájárulhatnak ahhoz, hogy az EU érdeemben bekapcsolódjon a nemzetközi szabványalkotási folyamatokba – ami hosszabb távon az uniós piaci szereplők versenyképességét is erősítheti.

Az általános átláthatósági követelmények és a transzparencia kérdésköre az a terület volt, ahol a két esettanulmány tapasztalatai és a válságkezelési megoldások már egyértelműen elváltak egymástól. Az európai autóipar és szabályozás a dízelbotrány után elmozdult a technikai értelemben vett átláthatóság növelése felé, az uniós szintű szakértői testületek szélesebb körű bevonásával. Ez utóbbiak egységesebb jelentéstételi rendszereket vezettek be, és a sokszereplős rendszer tagjai közti közvetítői és adatmegosztási funkciók is megerősödtek. Az első évtized, különösen az első évek tapasztalatai alapján azonban ez a sokszereplős rendszer még erősen széttagolt, és messze áll attól, hogy „fogyasztóbarát” módon kommunikáljon. Az utóbbi követelménynek csak egy-egy uniós kockázatértékelésért felelős szereplő felel meg, vagy nem feltétlenül ebbe a körbe sorolható szervek. Az autóipari terület későbbi átláthatósági kihívásai valószínűleg nem pusztán a széttagoltsághoz

és a túlzott technikai, nem eléggé „fogyasztóbarát” jelleghez fognak kapcsolódni, hanem a digitalizáció is kihívásokat (ugyanakkor lehetőségeket) rejt majd magában. A következő években egyre általánosabbá válik a fedélzeti üzemanyagfogyasztás-mérők használata, valamint a Bizottságnak is erősítenie kell a „fogyasztóbarát” kommunikációt. Ez magában hordozza annak lehetőségét, hogy az átláthatóság általános szintje is nőni fog.

Az élelmiszer-biztonsági terület átláthatósági szabályozása ettől eltérő irányba mozdult el. A glifozátügyet követő reformlépések a passzív átláthatósági követelmények mellett az aktív (külön kérelem nélküli) átláthatósági eszközrendszert erősítették meg elsősorban a fő uniós kockázatértékelőként működő EEBH/EFSA-nál. A szakértői ügynökségek közül a 2020-as évek közepére így az EEBH/EFSA úttörő szerepet kapott az átláthatósági követelmények biztosításában az uniós kockázatértékelők között. Szervezeti szempontból itt nem merül fel az átláthatósági „széttagoltság” kérdése, lévén az EEBH/EFSA ügynökségként egyszerre tölt be az érintett ágazatban tagállamok közti és érdekeltekkel való kapcsolattartási és mediátori, a speciális hatásköri rendszerben az egyes engedélyezési eljárásokban egyfajta koordinátori és közzétételi funkciót. Ugyanakkor a saját laborkapacitások hiánya és a kérelmezői (gyártók) által benyújtott információkra való ráutaltsága miatt az EEBH/EFSA főképp mégis közzétételi szereplő az élelmiszer-biztonsági (növényvédelmi) területen. A következő évek eredményei és tapasztalatai döntenek el, hogy a passzív mellett legfőképpen az aktív transzparencia eszközrendszerének kiterjesztése olyan innováció-e, amely más ágazatokra is áttérjed, vagy ilyen mértékben egyfajta zárványként csak az élelmiszer-biztonság területén marad meg. A páréves tapasztalatok arra utalnak, hogy az EEBH/EFSA belső szervezeti egységei alapvetően „alkalmazkodási fázisukban” vannak – hogy megfeleljenek a kiterjesztett (aktív) átláthatósági elvárásoknak. A költségvetési és emberi erőforrások jelentős mértékű kibővítése ellenére az ügynökség éves jelentései egyértelműen utaltak azokra a kihívásokra, amelyeket a reformlépések jelentenek. A legújabb stratégiai lépések egyértelmű elmozdulást mutatnak az összehangoltabb adatgyűjtési-monitoring és közzétételi rendszerek irányába. Felvetődik annak a dilemmája is, hogy a saját laborkapacitások ügynökségi kiépítése nem lett volna-e célravezetőbb a már elemzett tudományos

döntéshozatali dilemmák (vagy azok legalább egy részének) kezeléséhez. Végül azt is nehéz elképzelni, hogy az aktív transzparencia más ágazatok irányába megvalósuló „túlsordulása” esetén is biztosítanak a költségvetési és emberi erőforrások ilyen jelentős kibővítését.

Harmadik vizsgált témaként a bíróságok előtti fellépés esettanulmányok által jelzett átalakulása csak egy-egy részterület és részkérdés jellegzetességeire világított rá. Az európai és az uniós jogvédelem többszintű megvalósulása szükségessé tette az EuB mellett a tagállami bíróságok előtti fellépések átalakulását is. Ez nem pusztán a válságkezelési lépések kapcsán történt meg, hanem ez a 21. század elejének általános tendenciája – amikor a nyílt és átlátható döntéshozatal egyik legfontosabb megvalósulási garanciája a tudományos döntéshozatali (kockázatértékelési) lépések vitathatósága. Ennek egyik legrelevánsabb velejárója, ahogy egyre erősödik az egyének és kollektív fellépésükként a civil szervezetek tagállami és uniós bíróságok előtti aktivitása. A bemutatott tagállami példák jellemző mozzanatainak ennek a fejlődési útnak – amely során a német jogvédelmi rendszer elmozdult korábbi dogmatikai megközelítéséből egy, a civil szervezeti fellépést az ilyen személyek és szervezeteik számára tágabb értelemben biztosító felfogás felé. Az EuB előtti fellépési keretek kibővülése felemás eredményekkel zajlott és zajlik le. A semmisségi eljárások kapcsán kialakított megszorító jellegű Plaumann-teszt változatlanul meghatározó. Ám adódtak a bírói aktivizmus irányába mutató esetek is egyes fogyasztóvédelmi tárgyú és transzparenciaügyekben, valamint folyamatban van több, közvetlenül a glifozátüggyhöz kötődő bírósági felülvizsgálat is. A klímaperek kapcsán kibontakozó, a felelősségi alakzatokat újraértelmező „forradalom” még várat magára az EuB előtti ügyekben, ugyanakkor az is jelzésértékű, hogy a kockázatértékelési és -kezelői szerepkör egyes fő kérdéseit és dilemmáit kezdi felvetni egyes EuB előtti ügyekben. Ez utóbbi folyamat a későbbiekben elvezethet a tudományos döntéshozatal alapvető kereteinek az újragondolásához is. Felesleges természetesen jóslatokba bocsátkozni. Ugyanakkor a kockázatértékelések átláthatósága és vitathatósága, valamint ezek kibővülése mindenképpen pozitív hatással lehet a Merton-féle tudományos követelmények gyakorlati megvalósulására, részben ellensúlyozva az ezeket a közpolitikai keretek között gyakran érő torzításokat.

VÉGSZÓ, AVAGY FORDULÓPONT-E A KÉT TÜNET?

Elpocsékolta az Európai Unió a két válságát? Pontosabban tudott-e segíteni a mertonni elvek torzulásán a két vizsgált ágazatban végbement válság táplálta szakértői delegálási reform a kockázatértékelésért felelős uniós szakértői szervek helyzetét és szerepét illetően?

Az esettanulmányok rávilágítottak arra, hogy a szakértői modelleknél a függetlenség mellett más tényezőket is figyelembe kell venni, ha a kockázatértékelés minősége a vizsgálat tárgya. A válságot követő intézményi keretekben a vizsgált szereplők pozícióját több változó határozza meg: a függetlenség, a vizsgálati (laboratóriumi) kapacitás és egyfajta szervezeti önkép is. A Közös Kutatóközpont (KKK/JRC) ugyan „pusztán” a Bizottság belső szervezeti egységeként működik, azonban megerősített saját vizsgálati kapacitásokat kapott, és más szereplőkkel együtt már a válság előtt képes volt azonosítani a lehetséges kockázatokat. Csakhogy a politikai döntéshozatal késlekedése miatt elmaradtak a szükséges reformlépések (a jelentős „látencia” okán). Az újonnan létrehozott Fórum szintén belső szerv, de működését a kormányközi döntéshozatali struktúrák dinamikája jellemzi; vizsgálati kapacitásokkal nem rendelkezik, mégis közvetítő szerepe miatt kiemelkedően fontos, különösen a KKK/JRC kockázatértékeléséhez kapcsolódva. Ily módon egyfajta szupranacionális szinten működő hálózatosodási példaként értelmezhető. A két érintett EU-ügynökség még összetettebb képet mutat: létrejöttük az ügynökségesedés egyértelmű példája, még ha ez nem is közvetlenül a vizsgált esetekhez kapcsolódott. Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EKÜ/EEA) függetlenebb státusza ellenére is jól példázza, hogy a túlzottan erős szakmai profil hosszabb távon nem feltétlenül tartható fenn, pozícióját pedig információs (közvetítő) ügynökségi jellege korlátozza. Az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (EÉBH/EFSA) pedig a válság által kiváltott delegálás egyik legmarkánsabb példája,

hiszen létrehozása a kergemarhakórhoz és a dioxinbotrányhoz kapcsolódott, a glifozátügyet követően pedig megerősített erőforrásokat és egyedülálló kommunikációs eszköztárat kapott (különösen az aktív transzparencia eszköztára révén). Ugyanakkor továbbra sem rendelkezik saját vizsgálati (laboratóriumi) kapacitásokkal.

A két eset sokféle reformlépést szült. De ez érdekes lehet az ágazatok közötti összehasonlítást és a tanulási lehetőségek feltárását illetően is. Emellett a sokszereplős szakértői szervek rendszere mint reformválasz – az autóipari példánál maradva – akár ágazaton belül is egyfajta kockázatértékelési „kakofóniához” vezethet. A túl sok, részben egymást átfedő hatáskörrel rendelkező szereplő jelenléte nem feltétlenül segíti elő, hogy a kockázatértékelés megalapozott, egyértelmű és hozzáférhető legyen.

Egyfajta elmozdulás mégis érzékelhető, így a válságok nem tekinthetők elpocsékoltnak: a közfigyelem adott problémákra való irányítása hozzájárult ahhoz, hogy megerősödjenek a vizsgálati kapacitások (KKK/JRC VELA), új típusú közvetítői szerepkör alakuljon ki (Fórum) és megerősödjön az átláthatóság (EÉBH/EFSA) – még ha ezek az eredmények nem is alkottak koherens reformcsomagot. A válságkezelés végső mérlege ugyanakkor felemás maradt, hiszen az EU mindkét ágazatban egyfajta „mindenki kapott valamit” típusú kompromisszumos megoldásnál maradt, másrészt csak évekkel az eredeti figyelmeztetések után történt meg az uniós jogalkotói beavatkozás.

A szervezeti modellek szintjén ez önmagában nem jelenti azt, hogy a belső piac egységes, erős funkciókkal rendelkező „szuperügynökséget” követelne – már csak azért sem, mert az ilyen irányú kezdeményezések korábban is politikai ellenállásba ütköztek (gondoljunk az EKÜ öntevékeny szerepfelfogása miatti ellenreakcióra vagy a közúti közlekedési ügynökség megalapításának elmaradására). A vizsgált területeken ennek ellenére látványos (lehet) a diszciplináris pluralizmus és a rugalmasabb módszertanok megerősödése, és ez – ha nem is szervezeti, de – eljárási, valamint adatgyűjtési és -közzétételi szinten elősegítheti az ágazatok közötti szorosabb együttműködés kialakulását. E folyamatban különösen fontos a szakértői szerepfelfogás átalakulása is: a mereven objektív, kizárólag értéksemleges pozíció helyett egyre inkább olyan rugalmasabb megközelítésre van szükség, amely – az egyre összetettebb vizsgálati módszerekhez és eljárásokhoz

igazodva – részben önálló, kockázatkezelési jellegű döntéshozatalt is elvár a szakértőktől. Ez a szerepfelfogás-váltás a modern tudományos állam fejlődésének egyfajta szükségszerű útja lehet – feltéve, hogy az ehhez kapcsolódó garanciák, különösen a kibővített transzparencia és a döntések felülvizsgálhatósága, megfelelően érvényesülnek.

A változási tendenciák és a válságkezelés felemás jellege ellenére az elmúlt időszak más szempontból sem tekinthető elvesztegetettnek. A tudományos döntéshozatal külső dimenziói közül különösen az átláthatósági mechanizmusok azonosítása vált központi jelentőségűvé, és e terület további, mélyebb vizsgálata is indokolt lehet. Az emberiség – amely még mindig csupán a digitalizáció hajnalán jár – számára az egyik legfontosabb kérdés, hogy az átláthatóságot mikor, milyen mértékben és milyen intézményi keretek között képes biztosítani, különösen olyan termékek esetében, amelyek a környezet mellett az emberi egészségre is jelentős kockázatot hordoznak.

Várhatóan ez a kör a tudományos és technológiai fejlődés erősödésével egyre tovább bővül majd – potenciálisan kiterjesztve a kockázati szabályozás és az ehhez kapcsolódó garanciális követelmények érvényesülési körét is. Alapvető dilemma, hogy miként tud a jogi és közpolitikai keretrendszer – nemcsak uniós, hanem tagállami (sőt, idővel akár globális) szinten is – megfelelni azoknak a fogyasztóbarát, ugyanakkor kellően pontos és szabatos kommunikációs elvárásoknak, amelyek a kockázattertelések későbbi felülvizsgálhatóságával összefüggő követelményeket is magukban foglalják.

A klímapierek kapcsán kibontakozó, forradalmi jelentőségű változások egyelőre elmaradtak az uniós bíraskodás szűkebb területén – ez azonban megváltozhat, amennyiben élnékülni kezd az egyes fórumok közötti jogi párbeszéd. Különösen akkor, ha a fenntarthatósággal összefüggő ügyeket a jogalkalmazók egyre tágabb értelmezési keretbe helyezik, és nemcsak konkrét ágazati jogviták, hanem strukturális, hosszabb távú társadalmi-gazdasági következmények mentén is értékelik. Éppen a dízelbotrány és a glifozátügy szolgál egyértelmű példaként arra, hogy milyen messzemenő következményekkel járhatnak egyes – első látásra technikai vagy technológiai keretszabályok által behatárolt – területek történései egy-egy teljes ágazat működésére nézve.

Az már egy másik kérdés, hogy a technikai vagy technológiai keret-szabályok, illetve a szabályozási koherencia hiánya milyen mértékben befolyásolja egy adott jogterület fejlődését. Az európai közigazgatás és közigazgatási szabályozás szintjén maradván igaz, hogy ezt a területet sokszor nem ismerik el önállóként, jelentősége azonban – különösen az elmúlt évtizedben – folyamatosan nőtt. A bemutatott jogszabályok és döntéshozatali (együttműködési) mechanizmusok ugyanakkor arra is rávilágítanak, hogy egyes szakpolitikai, ágazati jogterületek szabályozása mára szinte átláthatatlanul összetetté vált, ami megnehezíti a vonatkozó jogi követelmények értelmezését (szabályozási és döntéshozatali homályosság).

Az európai közigazgatás együttműködési mechanizmusainak újrágondolásában a válságokat követő reformlendület kulcsszerepet játszhat. Jelen elemzés éppen ezt kívánta feltérképezni a kockázati szabályozási keretek kiterjesztésén keresztül, és az élelmiszer-biztonság mellett a közúti közlekedés területére is kitekintett. Bár az egyes ágazati együttműködési mechanizmusok szervezeti modelljei nem másolhatók át automatikusan más területekre – gondoljunk az ügynökségesedéssel szembeni politikai ellenállásra, a Meroni-doktrínából fakadó vagy az aktív transzparencia aktanyilvánossága miatti adaptációs korlátokra –, az eltérő intézményi megoldások összehasonlítása és az ágazatokon átívelő problémák feltérképezése így is indokolt. E gyakorlat lehetőséget ad arra, hogy a közös tanulságokat ne a megszokott jogi kategóriák – például a szűkebb értelemben vett kockázati szabályozás vagy a közvetett/közvetlen végrehajtás dichotómiája – mentén vonjuk le. Ehelyett valós, uniós szintű kihívásokból kiindulva érdemes újrágondolni az intézményi kereteket. Ez a megközelítés nemcsak a szabályozási és döntéshozatali homályosság kezeléséhez járulhat hozzá, hanem alapot adhat arra is, hogy az újonnan kialakított mechanizmusok más ágazatokban is adaptálhatók legyenek – akár egyfajta túlcsoportulási hatás révén. Így nem érdemes jóslásokba bocsátkozni az egységes uniós hatósági kódex elfogadását illetően, de a transzparenciakövetelményeket érintő kihívások és válaszok ilyen megközelítésű, pontos feltérképezése érdemi módon hozzájárulhat a jövőbeli kodifikációs munkához.

A dízelbotrány és a glifozátügy egyértelműen megmutatta, hogy a tudományos döntéshozatal és a globálisan forgalmazott termékek uniós

szintű engedélyezési és felügyeleti keretei messze túlmutatnak technikai részletekérdéseken: valójában arról van szó, hogyan biztosítható egyszerre az uniós polgárok egészségének védelme, a demokratikus elszámoltathatóság és a gazdasági versenyképesség. A zöld- és digitális átállás után mára – különösen a Letta- és a Draghi-jelentés után – a versenyképesség vált az uniós közpolitikai diskurzus új hívószavává. Eközben egyre inkább kérdésessé válik, hogy a valódi átláthatósági mechanizmusok egyáltalán kibontakozhatnak-e, és hogy a fenntarthatósági szempontok következetesen érvényesülni tudnak-e. A következő időszak kulcskérdése az lesz, hogy az állandósult válságkezelés keretei között működő Unió képes lesz-e értelmes és következetes egyensúlyt teremteni a fenntarthatóság, az átláthatóság és a versenyképesség között – úgy, hogy közben ne pusztán a gazdasági érdekek, hanem az európai értékek közösségeként folytassa működését. Tágabb értelemben nemcsak a szakértői szervek szerepe, hanem a saját helyét és értékeit újraértelmező Unió önképének formálása is fontos lehet a következő időszakban. Ennek tudatosabb és következetesebb alakítása erősítheti azt a képet, hogy az EU által engedélyezett és felügyelt termékek mögött átlátható kockázatértékelés, érdemi ellenőrzés és kiszámítható intézményi garanciák állnak. Ez különösen fontos az álhírek és a tudományos tudás megkérdőjelezésének korában, amikor a hitelesség és a szakmai megalapozottság önmagukban is egyre nagyobb jelentőséget kapnak. Amikor azt halljuk, hogy az Egyesült Államok elsősorban az innovációban, Kína az innováció mellett a feldolgozóiparban és a nyersanyagellátásban, Európa pedig „pusztán” a szabályozásban erős, érdemes ezt a képet árnyalni. Az uniós szabályozás ugyanis nem öncélú korlátozás, hanem olyan intézményi teljesítmény is lehet, amely csökkenti a bizonytalanságot, láthatóbbá teszi a kockázatokat és tartósabb piaci bizalmat alapoz meg.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Aarhus Convention Compliance Committee (2017): *Communication ACCC/M/2017/3 Concerning Compliance by the European Union*. Online: https://unece.org/env/pp/cc/accm.2017.3_european-union
- ALEMANN, Alberto (2007): The Shaping of the Precautionary Principle by European Courts: From Scientific Uncertainty to Legal Certainty. *Bocconi Legal Studies Research Paper* No. 1007404. Online: <https://ssrn.com/abstract=1007404>
- ALEMANN, Alberto (2008): Science & EU Risk Regulation: The Role of Experts in Decision-Making and Judicial Review. In VOS, Ellen (szerk.): *European Risk Governance – Its Science, Its Inclusiveness and Its Effectiveness*. Connex Report Series No. 6, 37–70. Online: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1007401>
- ALEMANN, Alberto (2010): The Birth of the European Journal of Risk Regulation. *European Journal of Risk Regulation*, 1(1), 1–4.
- ALEXOVIČOVÁ, Iveta (2012): *From Hiring to Firing: A Comparative Study on Selected Legal Safeguards for the Independence and Impartiality of International Civil Servants Serving in the United Nations Secretariat and in the European Commission*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- ALLENWELDT, Ralf (2006): Verbandsklage und gerichtliche Kontrolle von Verfahrensfehlern: Neue Entwicklungen im Umweltrecht – Zum Einfluss der Aarhus-Konvention und der Richtlinie 2003/35/EG auf die deutsche Rechtsordnung. *Die öffentliche Verwaltung*, 15, 621–631.
- ANASTASSIOUDOU, M. et al. (2026): Translating Data Into Policy Informing Decisions: Current and Future Perspectives from the European Food Safety Authority (EFSA). *Proceedings of the Nutrition Society*, 85(2), 232–240. Online: <https://doi.org/10.1017/S0029665125000047>
- ARBOUR, Marie Eve (2022): The Volkswagen Scandal at the CJEU: Defeat Devices Between the Conformity Guarantee and Environment Law. *European Journal of Risk Regulation*, 13(4), 670–681. Online: <https://doi.org/10.1017/err.2022.32>
- AVEN, Terje (2016): Risk Assessment and Risk Management: Review of Recent Advances on Their Foundation. *European Journal of Operational Research*, 253(1), 1–13. Online: <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2015.12.023>

- AZAR-BAUD, María José – SOUSA FERRO, Miguel (2020): Op-Ed: “Directive on Consumer Representative Actions: A Sheep in Wolf’s Clothing?” *EU Law Live*, 2020. december 4. Online: <https://eulawlive.com/op-ed-directive-on-consumer-representative-actions-a-sheep-in-wolfs-clothing-by-maria-jose-azar-baud-and-miguel-sousa-ferro/>
- BABBIE, Earl (2008): *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata*. Budapest: Balassi.
- BAKKER, Christine (2020): Are Cities Taking Center-Stage? The Emerging Role of Urban Communities as “Normative Global Climate Actors”. *The Italian Yearbook of International Law*, 30(1), 81–106. Online: <https://doi.org/10.1163/22116133-03001006>
- BALASSA, Béla (1961): *The Theory of Economic Integration*. London: George Allen & Unwin Ltd.
- BANSPACH, Nina (2012): Vom Acker bis zum Teller – 10 Jahre Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit im Dienste des Verbraucherschutzes. *Journal of Consumer Protection and Food Safety*, 7(4), 305–311. Online: <https://doi.org/10.1007/s00003-012-0792-x>
- BARTHA, Ildikó – HORVÁTH, M. Tamás (2023): State Aid as a Risk in the Policy of Competitive Advantages in the European Union. *Studia Iuridica Lublinensia*, 32(2), 35–55.
- BAZYLIŃSKA-NAGLER, Justyna (2022): Op-Ed: ‘The Spillover of Dieselgate in the GSMB Invest C-128/20; Volkswagen C-134/20 and Porsche C-145/20 Cases: Emissions Cheat Devices Contrary to EU Law’. *EU Law Live*, 2022. szeptember 14. Online: <https://eulawlive.com/op-ed-the-spillover-of-dieselgate-in-the-gsmb-invest-c-128-20-volkswagen-c-134-20-and-porsche-c-145-20-cases-emissions-cheat-devices-contrary-to-eu-law-by-justyna-bazylińska-nagler/>
- BÁNDI Gyula (2013): Gondolatok az elővigyázatosság elvéről. *Jogtudományi Közlöny*, 68(10), 471–480.
- BAYER, Lili – VON DER BURCHARD, Hans (2021): Günther Oettinger: Europe’s Mr. Revolving Door. *Politico*, 2021. április 22. Online: <https://www.politico.eu/article/gunther-oettinger-europe-mr-revolving-door-lobbying-transparency/>
- BENBROOK, Charles M. (2019): How Did the US EPA and IARC Reach Diametrically Opposed Conclusions on the Genotoxicity of Glyphosate-Based Herbicides? *Environmental Science Europe*, 31(2). Online: <https://doi.org/10.1186/s12302-018-0184-7>
- BERKEMANN, Jörg (2011): Die unionsrechtliche Umweltverbandsklage des EuGH – Der deutsche Gesetzgeber ist belehrt >> so nicht << und in Bedrängnis. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 126(20), 1253–1262.
- BEYE, Constantin (2018): Die Voraussetzungen zur Anordnung von Verkehrsverboten für Diesel-kraftfahrzeuge. Zugleich eine Einordnung und Bewertung der Urteile des BVerwG v. 27.2.2018 – 7 C 26.16 und 7 C 30.17. *Zeitschrift für das Juristische Studium*, (6), 528–538. Online: https://www.zjs-Online.com/dat/artikel/2018_6_1259.pdf
- BIEDER, Corinne – BOURRIER, Mathilde (2013): *Trapping Safety Into Rules: How Desirable or Avoidable is Proceduralization?* London: CRC Press. Online: <https://doi.org/10.1201/9781315549774>

- BLATTNER, Charlotte (2024): Separation of Powers and KlimaSeniorinnen. *Verfassungsblog*, 2024. április 30. Online: <https://dx.doi.org/10.59704/3f49776edaoe8e72>
- BLAUBERGER, Michael – RITTBERGER, Berthold (2015): Conceptualizing and Theorizing EU Regulatory Networks. *Regulation & Governance*, 9(4), 367–376. Online: <https://doi.org/10.1111/rego.12064>
- BLAUBERGER, Michael – RITTBERGER, Berthold (2017): A Rejoinder to Tarrant and Kelemen. *Regulation & Governance*, 11(2), 223–227. Online: <https://doi.org/10.1111/rego.12136>
- BLUTMAN László (2013): *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest: HVG-ORAC.
- BONELLI, Matteo – ELIAntonio, Mariolina – GENTILE, Giulia (2022): *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection. Volume 1: The Court of Justice's Perspective*. Oxford: Bloomsbury Publishing.
- BONNEL, Pierre et al. (2022): *European Market Surveillance of Motor Vehicles*. JRC Science for Policy Report. Online: <https://dx.doi.org/10.2760/59856>
- BOROS Anita (2017): Zárszó. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2. különszám), 242–250. Online: https://fejlesztisprogramok.uni-nke.hu/document/fejlesztisprogramok-uni-nke-hu/web_PPB_MK_ReNEUAL_kulonszam.pdf
- Bosch Pays 90-Million-Euro Fine over Diesel Scandal (2019). *DeutscheWelle*, 2019. május 23. Online: <https://www.dw.com/en/bosch-pays-90-million-euro-fine-over-diesel-scandal/a-48843405>
- BOVENS, Luc (2016): The Ethics of Dieselgate. *Midwest Studies in Philosophy*, 40(1), 262–283. Online: <https://doi.org/10.1111/misp.12060>
- BOZSÓ Gábor (2011): Az uniós közszolgálat. *Pro Publico Bono Online*, 1(2).
- BÖGÖS Fruzsina (2025): *Damoklész kardja, avagy az éghajlatvédelmi perek közigazgatási jogi vonatkozásai*. Budapest: ELTE ÁJK.
- BRADLEY, Kieran (2014): The Application of the Charter of Fundamental Rights in EU Staff Law. *ERA Forum. Journal of the Academy of European Law*, 15(4), 561–574. Online: <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs12027-014-0367-7>
- BUSUIOC, Madalina (2013): *European Agencies – Law and Practices of Accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- BUSUIOC, Madalina – CURTIN, Deirdre – ALMADA, Marco (2023): Reclaiming Transparency: Contesting the Logics of Secrecy Within the AI Act. *European Law Open*, 2(1), 79–105. Online: <https://ssrn.com/abstract=4457949>
- BUSUIOC, Madalina – GROENLEER, Martijn – TRONDAL, Jarle szerk. (2014): *The Agency Phenomenon in the European Union*. Manchester: Manchester University Press.
- CALLIES, Christian – RUFFERT, Matthias (2007): *EUV/EGV-Kommentar*. München: C.H. Beck Verlag.
- CAMES, Michel – HELMERS, Eckhard (2013): Critical Evaluation of the European Diesel Car Boom – Global Comparison, Environmental Effects and Various National Strategies. *Environmental Sciences Europe*, 25(15). Online: <https://doi.org/10.1186/2190-4715-25-15>

- CANTOR, Corey (2024): No Doubt About It: EVs Really Are Cleaner than Gas Cars, *BloombergNEF*, 2024. március 21. Online: <https://about.bnef.com/blog/no-doubt-about-it-evs-really-are-cleaner-than-gas-cars/>
- CERECEDA, Pablo Meix (2025): Chapter 3. Administrative Cooperation and the Internal Market for Services. In CHEVALIER, Emilie – ELIANTONIO, Mariolina – LANCEIRO, Rui T. (szerk.): *Administrative Cooperation in the European Space*. Brüsszel: Bruylant, 57–77.
- CETINA, Karin Knorr (1991): Merton's Sociology of Science: The First and the Last Sociology of Science? *Contemporary Sociology*, 20(4), 522–526.
- CHALMERS, Damian et al. (2014): *European Union Law. Text and Materials*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CHAMON, Merijn (2014): The Empowerment of Agencies under the Meroni Doctrine and Article 114 TFEU: Comment on United Kingdom v Parliament and Council (Short-selling) and the Proposed Single Resolution Mechanism. *European Law Review*, 39(3), 380–403.
- CHAMON, Merijn – DE ARRIBA-SELLIER, Nathan (2022): FBF: On the Justiciability of Soft Law and Broadening the Discretion of EU Agencies. *European Constitutional Law Review*, 18(2), 286–314. Online: <https://doi.org/10.1017/S157401962200013X>
- CHEVALIER, Emilie (2025): Chapter 7. Administrative Cooperation and Risk Management. In CHEVALIER, Emilie – ELIANTONIO, Mariolina – LANCEIRO, Rui T. (szerk.): *Administrative Cooperation in the European Space*. Brüsszel: Bruylant, 142–172.
- CHEVALIER, Emilie – ELIANTONIO, Mariolina – LANCEIRO, Rui T. (2025a): Conclusions. In CHEVALIER, Emilie – ELIANTONIO, Mariolina – LANCEIRO, Rui T. (szerk.): *Administrative Cooperation in the European Space*. Brüsszel: Bruylant, 341–353.
- CHEVALIER, Emilie – ELIANTONIO, Mariolina – LANCEIRO, Rui T. (2025b): Introduction. In CHEVALIER, Emilie – ELIANTONIO, Mariolina – LANCEIRO, Rui T. (szerk.): *Administrative Cooperation in the European Space*. Brüsszel: Bruylant, 1–7.
- COEN, David – THATCHER, Mark (2008): Network Governance and Multi-level Delegation: European Networks of Regulatory Agencies. *Journal of Public Policy*, 28(1), 49–71. Online: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-public-policy/article/network-governance-and-multilevel-delegation-european-networks-of-regulatory-agencies1/F8325EBBC197BAC9AoD4BD07195D903C>
- COLE, Stephen (2004): Merton's Contribution to the Sociology of Science. *Social Studies of Science*, 34(6), 829–844. Online: <https://doi.org/10.1177/0306312704048600>
- CONANT, Lisa (2012): 1. Compliance and What EU Member States Make of It. In CREMONA, Marise (szerk.): *Compliance and the Enforcement of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 1–30. Online: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199644735.003.0001>
- CURTIN, Deirdre – MEIJER, Albert Jacob (2006): Does Transparency Strengthen Legitimacy? *Information Polity*, 11(2) 109–122. Online: <https://doi.org/10.3233/IP-2006-0091>
- CURTIN, Deirdre – RUBIO, Adrian (2024): *Regulation 1049/2001 on the Right of Access to Documents, Including the Digital Context*. Policy Department for Citizens' Rights and

- Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies. Online: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/762890/IPOL_STU\(2024\)762890_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/762890/IPOL_STU(2024)762890_EN.pdf)
- CSABA Zágón – GECSEI Márton (2021): Kockázatelemzés a gyakorlatban: cigaretta a repülőtéren. In CZENE-POLGÁR Viktória et al. (2021): „Tradíció, tudomány, minőség.” 30 éves a Vám- és Pénzügyőri Tanszék. Budapest: Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 129–142.
- CSATLÓS, Erzsébet (2025): Automation in Action: Experience with Quick and Cost-efficient Administrative Decisions in Hungary. *Balkan Social Science Review*, 25(25), 181–203. Online: <https://js.ugd.edu.mk/index.php/BSSR/article/view/7394/5735>
- CSIBOR, Ferenc (2023): The Potential Indirect Impact of the European Citizens’ Initiative on EU Legislation – The Example of the Initiative to Ban Glyphosate. *European Mirror*, 26(3), 83–103. Online: <https://doi.org/10.32559/et.2023.3.6>
- DANWITZ, Thomas von (2008): *Europäisches Verwaltungsrecht*. Köln: Springer. Online: <https://doi.org/10.1007/978-3-540-79878-1>
- DARDIOTIS, Christos – MARTINI, Giorgio – MAROTTA, Alessandro – MANFREDI, Urbano (2013): Low-temperature Cold-start Gaseous Emissions of Late Technology Passenger Cars. *Applied Energy*, 111, 468–478. Online: <https://dx.doi.org/10.1016/j.apenergy.2013.04.093>
- DARVAS Béla (2018): A glyphosate-ügy. *Élet és Irodalom*, 2018. február 23. Online: <https://www.es.hu/cikk/2018-02-23/darvas-bela/a-glyphosate-ugy.html>
- DAVID, Antje (2011): Inspections as an Instrument of Control of Implementation in the European Composite Administration. In JANSEN, Oswald – SCHÖNDORF-HAUBOLD, Bettina (szerk.): *The European Composite Administration*. Antwerpen: Intersentia, 357–382.
- DEBOER, Alie – MORVILLO, Marta – RÖTTGER-WIRTZ, Sabrina (2023): Fragmented Transparency: The Visibility of Agency Science in European Union Risk Regulation. *European Journal of Risk Regulation*, 14(2), 313–331. Online: <https://doi.org/10.1017/err.2022.47>
- DEHOUSSE, Renaud (1997): Regulation by Networks in the European Community: The Role of European Agencies. *Journal of European Public Policy*, 4(2), 246–261. Online: <https://doi.org/10.1080/13501769709696341>
- DINAN, Desmond (2009): European Integration: From the Common Market to the Single Market. In LARRES, Klaus (szerk.): *A Companion to Europe Since 1945*. Chichester: Blackwell Publishing, 133–150. Online: <https://doi.org/10.1002/9781444308600.ch7>
- DOWN, Ian – WILSON, Carole J. (2008): From ‘Permissive Consensus’ to ‘Constraining Dissensus’: A Polarizing Union? *Acta Politica*, 43, 26–49. Online: <https://doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500206>
- ECKES, Christina – TRAPP, Tessa (2024): The Aarhus Convention’s Relevance for Climate Litigation Through the Lens of KlimaSeniorinnen. *European Law Blog*, 2024. szeptember 11. Online: <https://doi.org/10.21428/9885764c.5c6a5754>

- EFSA Scientific Committee et al. (2017): Guidance on the Use of the Weight of Evidence Approach in Scientific Assessments. *EFSA Journal*, 15(8), eo4971. Online: <https://doi.org/10.2903/j.efsa.2017.4971>
- EGBERG, Morten (1999): Transcending Intergovernmentalism? Identity and Role Perceptions of National Officials in EU Decision-Making. *Journal of European Public Policy*, 6(3), 456–474. Online: <https://doi.org/10.1080/135017699343621>
- EGBERG, Morten – HESKESTAD, Andreas (2010): The Denationalization of Cabinets in the European Commission. *Journal of Common Market Studies*, 48(4), 775–786. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02073.x>
- EGBERG, Morten – TRONDAL, Jarle – VESTLUND, Nina M. (2015): The Quest for Order: Unravelling the Relationship Between European Commission and European Union Agencies. *Journal of European Public Policy*, 22(5) 609–629. Online: <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.976587>
- Euractiv (2017): MEPs Reject EU Road Agency in Vote for New Post-Dieselgate Car Approval Rules. *Euractiv*, 2017. április 4. Online: <https://www.euractiv.com/section/transport/news/meps-reject-eu-road-agency-in-vote-for-new-post-dieselgate-car-approval-rules/>
- Európai Bizottság [é. n. a]: *Comitology*. Online: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts/comitology_en#how-do-committees-work
- Európai Bizottság [é. n. b]: *EU Interoperability Centre for Electric Vehicles and Smart Grids*. Online: https://joint-research-centre.ec.europa.eu/laboratories-z/eu-interoperability-centre-electric-vehicles-and-smart-grids_en
- Európai Bizottság [é. n. c]: *Expert groups explained*. Online: <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups-explained?lang=en>
- Európai Bizottság [é. n. d]: *Key Figures on European Commission Staff on 1st January 2024*. Online: https://dashboard.tech.ec.europa.eu/qs_digit_dashboard_mt/public/sense/app/87fb97de-d12e-444a-a828-73a2e35242e4/sheet/b87ca14d-15a6-45dd-be10-b521c-b0a0d82/state/analysis
- Európai Bizottság [é. n. e]: *Meetings*. Online: <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/meetings?lang=en>
- Európai Bizottság [é. n. f]: *Scientific Committee on Cosmetic Products and Non-food products intended for Consumers 1997-2004*. Online: https://health.ec.europa.eu/scientific-committees/former-scientific-committees/scientific-committee-cosmetic-products-and-non-food-products-intended-consumers-1997-2004_en
- Európai Bizottság [é. n. g]: *Strategic Foresight*. Online: https://joint-research-centre.ec.europa.eu/strategic-foresight-eu_en
- Európai Bizottság [é. n. h]: *Vehicle Emissions Laboratories*. Online: https://joint-research-centre.ec.europa.eu/laboratories-and-facilities/vehicle-emissions-laboratories_en
- Európai Bizottság (2007): *Highlights of the JRC. 50 Years in Science*. Online: https://joint-research-centre.ec.europa.eu/system/files/2014-02/jrc_50_years_brochure_en.pdf

- Európai Bizottság (2016): *A Bizottság 2016. május 30-i C(2016) 3301 final számú határozata a bizottsági szakértői csoportok létrehozására és működésére vonatkozó horizontális szabályok megállapításáról.*
- Európai Bizottság (2017): *Closing the Gap Between Light-Duty Vehicle Real-World CO₂ Emissions and Laboratory Testing.* Online: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/knowledge-publications-tools-and-data/publications/all-publications/closing-gap-between-light-duty-vehicle-real-world-co2-emissions-and-laboratory-testing_en
- Európai Bizottság (2018): *EU Authorisation Processes of Plant Protection Products – From a Scientific Point of View.* Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online: <https://data.europa.eu/doi/10.2777/238919>
- Európai Bizottság (2019): *Forum for the Exchange of Information on Enforcement of the EU Legislation on the Approval and Market Surveillance of Motor Vehicles (E03652).* Online: <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&groupId=3652&fromMeetings=true&meetingId=17494>
- Európai Bizottság (2023): *JRC Contribution to EU Success – One Year from SOTEU 2022.* Online: https://joint-research-centre.ec.europa.eu/jrc-news-and-updates/jrc-contribution-eu-success-one-year-soteu-2022-2023-09-11_en
- Európai Bizottság (2024a): *The Draghi Report on EU Competitiveness.* Online: https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en
- Európai Bizottság (2024b): *Enrico Letta's Report on the Future of the Single Market.* Online: https://single-market-economy.ec.europa.eu/news/enrico-lettas-report-future-single-market-2024-04-10_en
- Európai Bizottság (2025): *Unraveling the Polycrisis with Foresight and Innovation.* Online: https://policy-lab.ec.europa.eu/news/unraveling-polycrisis-foresight-and-innovation-2025-03-26_en
- Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (2021a): *Chemical Hazards Database (OpenFoodTox).* Online: <https://www.efsa.europa.eu/en/data-report/chemical-hazards-database-open-foodtox>
- Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (2021b): *Decision of the Executive Director of the European Food Safety Authority Laying Down Practical Arrangements Concerning Confidentiality in Accordance with Articles 7(3) and 16 of Regulation (EC) No 1107/2009.* Online: https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/corporate_publications/files/210111-PAs-confidentiality-Art7-16-of-regulation-1107-2009.pdf
- Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (2021c): *Decision of the Executive Director of the European Food Safety Authority Laying Down Practical Arrangements Concerning Transparency and Confidentiality.* Online: https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/corporate_publications/files/210111-PAs-transparency-and-confidentiality.pdf
- Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (2023a): *Decision of the Management Board Laying Down Practical Arrangements for Implementing Regulation (EC) No 1049/2001 and Articles 6*

- and 7 of Regulation (EC) No 1367/2006. Online: <https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/documents/wp200327-a2.pdf>
- Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (2023b): *EFSA Consolidated Annual Activity Report 2022*. Online: <https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/event/mb94/item-04-doc1-annual-activity-report-2022-mb230323a2.pdf>
- Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (2023c): *Glyphosate*. Online: <https://www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/glyphosate>
- Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (2024): *EFSA Consolidated Annual Activity Report 2023*. Online: https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/2024-03/efsa-consolidated-annual-activity-report-2023_o.pdf
- Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (2025): *EFSA Consolidated Annual Activity Report 2024*. Online: <https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/event/mb100/Item%2004%20-%20doc1%20-%20AAR2024%20-%20mb250327-a2.pdf>
- Európai Környezetvédelmi Ügynökség [é. n.]: *Average CO₂ Emissions from new Passenger Cars and Future Targets*. Online: <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/co2-performance-of-new-passenger/average-co2-emissions-from>
- Európai Környezetvédelmi Ügynökség (2016): *Explaining Road Transport Emissions – A Non-Technical Guide*. Online: <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/explaining-road-transport-emissions>
- Európai Környezetvédelmi Ügynökség (2023): *EEA Data Policy*. Online: <https://www.eea.europa.eu/en/datahub/eea-data-policy>
- Európai Környezetvédelmi Ügynökség (2024): *Decision of the EEA Management Board on the EEA's Revised Policy on the Prevention and Management of Conflict of Interests*. Online: <https://www.eea.europa.eu/en/about/working-practices/procedures-and-policies/policy-on-the-prevention-and-management-of-conflict-of-interest/@download/file>
- Európai Környezetvédelmi Ügynökség (2025): *New Registrations of Electric Cars in Europe*. Online: <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/new-registrations-of-electric-vehicles>
- Európai ombudsman (2010): *Határozat a 2560/2007/BEH panasz vizsgálatának lezárásáról az Európai Gyógyszerügynökség ellen*.
- Európai ombudsman (2018): *Ajánlás az OI/2/2017/TE ügyben (a Tanács jogalkotási eljárásának átláthatóságáról)*.
- Európai ombudsman (2020): *Ajánlás a 2168/2019/KR ügyben*. Online: <https://www.ombudsman.europa.eu/hu/recommendation/hu/127638>
- Európai ombudsman (2021): *Határozat a 2273/2018/MIG ügyben (a Frontex dokumentum-nyilvántartásáról)*.
- Európai ombudsman (2022): *Határozat az 1261/2020/PB és 1361/2020/PB ügyekben (a Frontex polgárokkal való kommunikációjáról a dokumentumokhoz való hozzáférési portál kapcsán)*.

- Európai Parlament (2017): *Jelentés a gépjárműiparban alkalmazott kibocsátásmérés vizsgálatáról* (2016/2215(INI)). Online: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0049_HU.html
- European Parliament (2018): *Report on the Union's Authorisation Procedure for Pesticides* (2018/2153(INI)). Online: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0475_EN.html
- Európai Számvevőszék (2019): *The EU's Response to the "Dieselgate" Scandal*. Online: https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/brp_vehicle_emissions/brp_vehicle_emissions_en.pdf
- Európai Számvevőszék (2024): *A személygépkocsik kibocsátásainak csökkentése: könnyebb mondaní, mint megtenni*. Online: <https://www.eca.europa.eu/hu/news/NEWS-SR-2024-01>
- Európai Számvevőszék (2025): *Városi szennyezés az Európai Unióban. A városokban tisztább lett a levegő, de még mindig túl nagy a zaj*. Online: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2025-02/SR-2025-02_HU.pdf
- Európai Unió [é. n.]: *Az Európai Környezetvédelmi Hatóság („EKH”) létrehozása*. Online: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2023/000011_hu
- Európai Unió Tanácsa (2025): *Council and Parliament Agree on Simplified and More Efficient Handling of Chemical Assessment Data*. Online: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/06/12/council-and-parliament-agree-on-simplified-and-more-efficient-handling-of-chemical-assessment-data>
- Európai Vegyianyag-ügynökség (2020): *ECHA's Transparency Approach – Update on Actions for 2021–2022*. Online: https://echa.europa.eu/documents/10162/8633921/FINAL_MB_65_2020_%281%29_Update_Transparency_Approach_MB60.pdf/674a983c-46bd-4ed3-bf9b-9b8f51625c60
- European Federation for Transport & Environment (2007): *Danger Ahead. Why Weight-Based CO₂ Standards Will Make Europe's Car Fleet Dirtier and Less Safe*. Online: https://www.transportenvironment.org/uploads/files/2007-12_cars_co2_weight_footprint.pdf
- EVERSON, Michelle (1995): Independent Agencies: Hierarchy Beaters? *European Law Journal*, 1(2), 180–204. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.1995.tb00013.x>
- EVERSON, Michelle (2020): Chapter 9: Politicising Europe: Liberating the Technocratic? In CARDWELL, Paul James – GRANGER, Marie-Pierre (szerk.): *Research Handbook on the Politics of EU Law*. Cheltenham–Northampton: Edward Elgar Publishing, 144–161. Online: <https://doi.org/10.4337/9781788971287.00017>
- EVERSON, Michelle – VOS, Ellen (2021): EU Agencies and the Politicized Administration. In POLLAK, Johannes – SLOMINSKI, Peter (szerk.): *The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis*. Cham: Palgrave Macmillan, 21–51. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-030-51383-2_2
- F. ROZSNYAI Krisztina (2013): A közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállításával kapcsolatos törvénymódosítások margójára. *Jogtudományi Közöny*, 68(3), 147–153.

- FALYUNA Nóra – KREKÓ Péter (2022): Mire csábít minket az áltudományok diszkrét bája? In KREKÓ Péter – FALYUNA Nóra (szerk.): *Sarlatánok kora. Miért dőlünk be az áltudományoknak?* Budapest: Athenaeum, 15–35.
- FEATHERSTONE, Kevin (1994): Jean Monnet and the 'Democratic Deficit' in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 32(2), 149–170. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1994.tb00491.x>
- FEJES Gábor (2002): A kardot válaszd! A közösségi jogi normák alkotmányos kontrollja: megjegyzések az EU Bíróság „Jégo-Quéré” döntéséhez. *Európai Jog*, 2(4), 33–38.
- FIRNIKSZ Judit (2024): Innováció és szabályozás párbeszéde: A kísérleti alapú szabályozási eszközök és a vállalati megfelelés kölcsönhatása. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 12(3), 115–141. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2024.3.5>
- FISCHER-APPELT, Dorothee (1999): *Agenturen der Europäischen Gemeinschaft*. Berlin: Duncker & Humblot.
- FLOCKTON, Christopher (2009): Economic Integration Since Maastricht. In LARRES, Klaus (szerk.): *A Companion to Europe Since 1945*. Chichester: Blackwell Publishing, 270–301.
- FORGÁCS, Anna (2015): Administrative Rule-Making Based on Renewal Model Rules. In GERENCSÉR, Balázs – BERKES, Lilla – VARGA Zs., András (szerk.): *Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*. Budapest: Pázmány Press, 437–448.
- FORGÁCS Imre (2009): *Mégsem éjjeliőr? Az európai kormányzás esélyei és a pénzügyi válság*. Budapest: Osiris–Zrínyi.
- FRANTZIOU, Eleni (2019): *The Horizontal Effect of Fundamental Rights in the European Union. A Constitutional Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- French National Commission for Ethics and Alerts in Public Health and Environment – cnDaspe (2022): *Critical Analysis of the EFSA's Rules for Managing Interests*. Online: https://www.alerte-sante-environnement-deontologie.fr/IMG/pdf/analyse_efsa_cnda_en.pdf
- FRIGESSI DI RATTALMA, Marco – PEROTTI, Gabriella (2017): European Union Law. In FRIGESSI DI RATTALMA, Marco (szerk.): *The Dieselgate. A Legal Perspective*. Cham: Springer, 179–218. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-319-48323-8_11
- GAJDUSCHEK György (2020): Intézményi elemzés – Neoinstitutionalista megközelítés. In JAKAB András – SEBŐK Miklós (szerk.): *Empirikus jogi kutatások. Paradigmák, módszertan, alkalmazási területek*. Budapest: Osiris – MTA TK, 189–232.
- GALETTA, Diana-Urania (2007): Inhalt und Bedeutung des europäischen Rechts auf eine gute Verwaltung. *Europarecht*, 42(1), 57–81. Online: <https://doi.org/10.5771/0531-2485-2007-1-57>
- GARDNER, Timothy – LIENERT, Paul – MORGAN, David (2015): After Year of Stonewalling, VW Stunned U.S. Regulators with Confession. *Reuters*, 2015. szeptember 24.

- Online: <https://www.reuters.com/article/business/after-year-of-stonewalling-volkswagen-stunned-us-regulators-with-confession-idUSKCN0RO2IP/>
- GEBER, Frederic (2013): Bankaufsicht ohne Verwaltungsverfahrenrecht? *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 24(8), 298–320.
- GARNETT, Kenisha – PARSONS, David J. (2017): Multi-Case Review of the Application of the Precautionary Principle in European Union Law and Case Law. *Risk Analysis*, 37(3), 502–516. Online: <https://doi.org/10.1111/risa.12633>
- GERADIN, Damien – PETIT, Nicolas (2004): *The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform*. New York: New York University School of Law. Online: <http://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/04/040101.pdf>
- GIERNY, Thomas F. (1983): Boundary-Work and the Demarcation of Science from Non-Science: Strains and Interests in Professional Ideologies of Scientists. *American Sociological Review*, 48(6), 781–795. Online: <https://doi.org/10.2307/2095325>
- GLAVANITS Judit (2024): EU a metaverzumban, avagy a virtuális világ is része-e a belső piacnak? *EU Jog online szakfolyóirat*, (1), 1–17. Online: <https://jogaszvilag.hu/a-jovo-jogasza/eu-a-metaverzumban-avagy-a-virtualis-vilag-is-resze-e-a-belső-piacnak/?hilite=szelle-mi+tulajdonhoz+f%C5%B1z%C5%91d%C5%91+jog#>
- GOMBOS Katalin (2010): Az alapjogok helyzetének változása az Európai Bíróság joggyakorlata tükrében. *Jogtudományi Közlöny*, 65(2), 90–97.
- GOMBOS Katalin (2017): *Az Európai Unió jogrendszere és közjogának alapjai*. Budapest: Wolters Kluwer.
- GOSZTONYI Krisztina (2011): Az EUMSz. 290–291. cikkeinek magyarázata. In OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unió működéséről szóló szerződés magyarázata*. Budapest: CompLex, 3094–3108.
- GÖTZ, Volkmar (2002): Europarechtliche Vorgaben für das Verwaltungsprozessrecht. *Deutsches Verwaltungsblatt*, (1), 1–7.
- Green NCAP (2023): ‘Win-win-win’: Cleaner Cars Through Better Environmental Impact Assessment. *EUobserver*, 2023. szeptember 14. Online: <https://euobserver.com/health-and-society/ardecbo73>
- GRILLER, Stefan – ORATOR, Andreas (2010): Everything Under Control? The “Way Forward” for European Agencies in the Footsteps of the Meroni Doctrine. *European Law Review*, 35(1), 3–36.
- GROENLEER, Martijn – KAEDING, Michael – VERSLUIS, Esther (2010): Regulatory Governance Through Agencies of the European Union? The Role of the European Agencies for Maritime and Aviation Safety in the Implementation of European Transport Legislation. *Journal of European Public Policy*, 17(8), 1212–1230. Online: <https://doi.org/10.1080/13501763.2010.513577>
- GRUENING, C. et al. (2023): *European Market Surveillance of Motor Vehicles*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online: <https://doi.org/10.2760/452119>

- GUCKELBERGER, Annette (2013): Gibt es bald ein unionsrechtliches Verwaltungsverfahrensgesetz? *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 32(10), 601–611.
- GUÉGUEN, Daniel – MARISSEN, Vicky (2022): *Science-Based and Evidence-Based Policy-Making in the European Union: Coexisting or Conflicting Concepts?* Online: https://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/wp88%20Marisen_Guegen.pdf
- GUIOT, François-Vivien (2025): Chapter 1. Administrative Cooperation in European Competition Law. In CHEVALIER, Emilie – ELIANTONIO, Mariolina – LANCEIRO, Rui T. (szerk.): *Administrative Cooperation in the European Space*. Brüsszel: Bruylant, 7–36.
- HAKLAY, Muki (2015): *Citizen Science and Policy: A European Perspective*. Online: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/Citizen_Science_Policy_European_Perspective_Haklay.pdf
- HALMAI Péter (2020): *Mélyintegráció. A Gazdasági és Monetáris Unió ökonomiája*. Budapest: Akadémiai.
- HANULA Barna – NÉMETH Péter (2021): Fenntartható fenntarthatóság. *Magyar Tudomány*, 182(3), 353–363. Online: <https://doi.org/10.1556/2065.182.2021.3.7>
- HÁRS, András (2025): Navigating Uncharted Waters: Human Rights and Artificial Intelligence in Emerging International Regulation. In VARJU, Márton – MEZEI, Kitti: *The Challenges of Artificial Intelligence for Law in Europe*. Cham: Springer, 23–43. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-031-86813-9_2
- HELLEINER, Eric (2024): Economic Globalization's Polycrisis. *International Studies Quarterly*, 68(2), sqae024. Online: <https://doi.org/10.1093/isq/sqae024>
- HENDLIN Yogi Hale – PALAZZO, Fernando Procópio (2025): Compartmentalization by Industry and Government Inhibits Addressing Climate Denial. *PLOS Climate*, 4(1), 1–22. Online: <https://doi.org/10.1371/journal.pclm.0000552>
- HEUER, Rolf-Dieter et al. (2022): *Ex Post Evaluation of the Activities of the Joint Research Centre under Horizon 2020 and Euratom 2014–2020*. Online: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC130367>
- HOFFMAN István (2023): *Humán közszolgáltatások és önkormányzatiság – átalakuló feladatok egy rohamosan változó rendszerben. Különös tekintettel a jóléti, valamint az oktatási és kulturális közszolgáltatásoknak az Európai Unió tagállamaiban és egyes más (jóléti) államokban lezajlott változásaira a 20. század utolsó harmadától napjainkig*. Budapest: ELTE ÁJK.
- HOFFMAN István (2024a): Vázlatos áttekintés a (természet)tudománynak a közigazgatási döntéshozatalban betöltött lehetséges szerepeiről – a hazai szabályozásra figyelemmel. In BÁN-FORGÁCS Nóra et al. (szerk.): *Poszt-COVID. A COVID–19 hatásai a jogrendszere*. Budapest: Akadémiai – HUN-REN Társadalomtudományi Kutatóközpont, 175–194.
- HOFFMAN, István (2024b): “No Countries for Municipalities?” – Old and New Faces of Centralisation in the Time of Crisis. *Croatian and Comparative Public Administration*, 24(1), 9–28. Online: <https://doi.org/10.31297/hkju.24.1.6>

- HOFMANN, Herwig C. H. – LEINO-SANDBERG, Päivi (2019): An Agenda for Transparency in the EU. *European Law Blog*, 2019. október 23. Online: <https://doi.org/10.21428/9885764c.a8cd3c26>
- HOFMANN, Herwig C. H. – ROWE, Gerard C. – TÜRCK, Alexander H. (2011): *Administrative Law and the Policy of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- HOFMANN, Herwig C. H. (2014): General Principles of EU Law and EU Administrative Law. In BARNARD, Catherine – PEERS, Steve (szerk.): *European Union Law*. Oxford: Oxford University Press.
- HOLST, Catherine – MOLANDER, Anders (2021): Responding to Crisis – Worries About Expertization. In RIDDERVOLD, Marianne – TRONDAL, Jarle – NEWSOME, Akasemi (szerk.): *The Palgrave Handbook of EU Crisis*. Cham: Palgrave Macmillan, 647–665. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-030-51791-5_38
- HOOFMAN, Nils et al. (2018): A Review of the European Passenger Car Regulations – Real Driving Emissions vs Local Air Quality. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 86, 1–21. Online: <https://doi.org/10.1016/j.rser.2018.01.012>
- HOOOGHE, Liesbet – MARKS, Gary (2009): A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science*, 39(1), 1–23. Online: <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>
- IEA (2024): *Global EV Outlook 2024. Moving Towards Increased Affordability*. Online: <https://www.iea.org/reports/global-ev-outlook-2024>
- IMRE Miklós (2011): A társadalmi koordinációs mechanizmusok változása és az állam gazdasági szerepe. *Pro Publico Bono*, (1), 29–38.
- International Agency for Research on Cancer – IARC (2017): *Some Organophosphate Insecticides and Herbicides*. Online: <https://publications.iarc.fr/Book-And-Report-Series/Iarc-Monographs-On-The-Identification-Of-Carcinogenic-Hazards-To-Humans/Some-Organophosphate-Insecticides-And-Herbicides-2017>
- The International Council on Clean Transportation – ICCT (2017): *Annual Report 2017*. Online: http://theicct.org/sites/default/files/ICCT_Annual_Report_2017_final.pdf
- International Energy Agency – IEA (2021): *Comparative Life-cycle Greenhouse Gas Emissions of a Mid-size BEV and ICE Vehicle*. Online: <https://www.iea.org/data-and-statistics/charts/comparative-life-cycle-greenhouse-gas-emissions-of-a-mid-size-bev-and-ice-vehicle>
- JASANOFF, Sheila (2005): *Designs on Nature: Science and Democracy in Europe and the United States*. Princeton, NJ: Princeton University Press. Online: <http://dx.doi.org/10.1515/9781400837311>
- KAEDING, Michael – VERSLUIS, Esther (2014): EU Agencies as Solution to Pan-European Implementation Problems. In EVERSON, Michelle – MONDA, Cosimo – VOS, Ellen (szerk.): *European Agencies in Between Institutions and Member States*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 73–85.

- KÁLMÁN, János (2014): In the Name of the Integration: The Reform of the Financial Supervisory System of the European Union. *International Relations Quarterly*, 5(2), 1–20.
- KASSIM, Hussein (2008): 'Mission Impossible', But Mission Accomplished: The Kinnock Reforms and the European Commission. *Journal of European Public Policy*, 15(5), 648–668. Online: <https://doi.org/10.1080/13501760802133146>
- KATDARE, Mrinmayi Sameer (2025): *Precautionary Principle: Does It Play a Role in EU Decision-Making?* Doctoral Thesis. Alma Mater Studiorum Università di Bologna – Universität Hamburg – Erasmus Universiteit Rotterdam.
- KAUFMANN, Benedikt (2015): *Die Struktur der europäischen Grundfreiheiten – Konvergenz oder Divergenz?* Master Thesis. Universität Würzburg. Online: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:bvb:20-opus-107231>
- KÉCSKÉS Gábor (2020): Az autonóm járművek jogi kérdéseinek nemzetközi kontextusa, különös tekintettel a környezetjogi vetületekre. *Állam- és Jogtudomány*, 61(4), 52–64.
- KÉCSKÉS Gábor (2023): Mit jelent a járműipari ökológiai fenntarthatóság a jog szempontjából? In SZAUTER Ferenc et al. (szerk.): *Fenntartható járműipari technológiák kutatása a Széchenyi István Egyetemen*. Győr: Széchenyi István Egyetem, 86–94.
- KELEMEN, R. Daniel – TARRANT, Andrew D. (2011): The Political Foundations of the Eurocracy. *West European Politics*, 34(5), 922–947. Online: <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.591076>
- KENDE Tamás – SZÜCS Tamás – JENEY Petra (2007): *Európai közjog és politika*. Budapest: CompLex.
- KIRÁLY Miklós – SOMSSICH Réka (2021): Első rész: Bevezetés. In KIRÁLY Miklós – DIENES-OEHM Egon (szerk.): *Az Európai Unió gazdasági joga I*. Budapest: ELTE Eötvös, 15–41.
- KJØNDAL, Kjerstin – TRONDAL, Jarle (2022): Dynamics of Agency Governance: Evidence from the Nuclear Safety Sector. *Public Policy and Administration*, 37(4), 387–409. Online: <https://doi.org/10.1177/09520767211019575>
- KOCH, Michael H. (2005): Mittelbare Gemeinschaftsverwaltung in der Praxis. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 16(15), 455–458.
- KOLLÁRIK Ferenc (2020): Hogyan módosítják a nemzetközi kereskedelmi és gazdasági integrációk a gazdasági folyamatokat? In NAGY Sándor Gyula – KUTASI Gábor (szerk.): *Gazdaságdiplomácia*. Budapest: Ludovika–Akadémiai, 61–76.
- KOPPÁNY Krisztián – HANULA Barna (2021): Mennyi szén-dioxid van egy euróban? A sikeres emissziócsökkentéshez globális gondolkodás, elemzés és tervezés szükséges. *Magyar Tudomány*, 182(3), 307–321.
- Központi Statisztikai Hivatal – KSH (2022): 3.37. Az újonnan üzembe helyezett személygépkocsik átlagos szén-dioxid-kibocsátása kilométerenként. Online: <https://ksh.hu/s/kiadvanyok/fenntarthato-fejlodes-indikatorai-2022/3-37>
- KNAPP László (2020): *Az Európai Unió jogi személyisége*. Budapest: Gondolat.

- KNUTH, Luca (2024): Analysis: “No Good Hiding Behind Others: Court of Justice Strengthens Precautionary Fact-Finding Duties Under Pesticide Regulation (Case C-308/22, PAN Europe and Joined Cases C-309/22 and 310/22, PAN Europe)”. *EU Law Live*, 2024. május 22. Online: <https://eulawlive.com/analysis-no-good-hiding-behind-others-court-of-justice-strengthens-precautionary-fact-finding-duties-under-pesticide-regulation-case-c-308-22-pan-europe-and-joined-cases-c-309-22-and-310/>
- KREUZHUBER, Julia (2024): Complex Assessments as a Trigger for Broad Discretion and Limited Judicial Review? The Concept of Technical Issues in the Case Law of the CJEU. *European Law Review*, 49(6), 652–665.
- KROHER, Thomas – WIELER, Jochen (2024): Defekte Diesel-Partikelfilter: Ford ruft 770.000 Autos zurück. ADAC, 2024. december 18. Online: <https://www.adac.de/rund-ums-fahrzeug/reparatur-pflege-wartung/hu-und-au/au-hu-abgasmessung-partikelfilter/>
- LANCEIRO, Rui T. (2025): Chapter 9. Administrative Cooperation in Environmental Policy. In CHEVALIER, Emilie – ELIANTONIO, Mariolina – LANCEIRO, Rui T. (szerk.): *Administrative Cooperation in the European Space*. Brüsszel: Bruylant, 199–222.
- LANDRIGAN, Philip J. – BELPOGGI, Fiorella (2018): The Need for Independent Research on the Health Effects of Glyphosate-Based Herbicides. *Environmental Health*, 17(51). Online: <https://doi.org/10.1186/s12940-018-0392-z>
- LAPIRA, Timothy M. – THOMAS, Herschel F. (2017): *Revolving Door Lobbying: Public Service, Private Influence, and the Unequal Representation of Interests*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- LCA Results & Fact Sheets [é. n.]: *Green NCAP*. Online: <https://www.greenncap.com/european-lca-results/>
- LEONELLI, Giulia Claudia (2018): The Glyphosate Saga and the Fading Democratic Legitimacy of European Union Risk Regulation. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 25(5), 582–606. Online: <https://doi.org/10.1177/1023263X18796981>
- LEONELLI, Giulia Claudia (2021): Access to the EU Courts in Environmental and Public Health Cases and the Reform of the Aarhus Regulation: Systemic Vision, Pragmatism, and a Happy Ending. *Yearbook of European Law*, 40, 230–264. Online: <https://doi.org/10.1093/yel/yeabo10>
- LEONELLI, Giulia Claudia (2023): The Glyphosate Saga Continues: ‘Dissenting’ Member States and the European Way Forward. *Transnational Environmental Law*, 12(1), 200–224. Online: <https://doi.org/10.1017/S2047102522000188>
- LEVI-FAUR, David (2011): Regulatory Networks and Regulatory Agencification: Towards a Single European Regulatory Space. *Journal of European Public Policy*, 18(6), 810–829. Online: <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.593309>
- LIGTERINK, Norbert E. – VAN MENSCH, Pim – CUELENAERE, Rob F. A. (2016): *NEDC–WLTP Comparative Testing*. Online: <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.19039.66723>

- LIU, Huan – RENN, Ortwin (2025): Polycrisis and Systemic Risk: Assessment, Governance, and Communication. *International Journal of Disaster Risk Science*, 16, 526–549. Online: <https://doi.org/10.1007/s13753-025-00636-3>
- LŐRINCZ Lajos (1998): Európai integráció – magyar közigazgatás. *Magyar Közigazgatás*, 48(7), 402–406.
- LÖVESTAM, Göran et al. (2025): Fostering Scientific Integrity and Research Ethics in a Science-for-Policy Research Organisation. *Research Ethics*, 21(1), 56–75. Online: <https://doi.org/10.1177/17470161241243001>
- MACFARLANE, Bruce (2024): The DECAY of Merton's Scientific Norms and the New Academic Ethos. *Oxford Review of Education*, 50(4), 468–483. Online: <https://doi.org/10.1080/03054985.2023.2243814>
- MAGGETTI, Martino – GILARDI, Fabrizio (2014): Network Governance and the Domestic Adoption of Soft Rules. *Journal of European Public Policy*, 21(9), 1293–1310.
- MAJONE, Giandomenico (1996): *Regulating Europe*. London: Routledge.
- MALETIC, Isidora – BARNARD, Catherine (2018): The Single European Market in Goods. In HOFMANN, HERWIG C. H. – ROWE, Gerard C. – TÜRCK, Alexander H. (szerk.): *Specialized Administrative Law of the European Union: A Sectoral Review*. New York: Oxford University Press, 269–285. Online: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198787433.003.0011>
- MARTENS, Maria (2010): Voice or Loyalty? The Evolution of the European Environment Agency (EEA). *Journal of Common Market Studies*, 48(4), 881–901. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02078.x>
- MATHIEU, Emmanuelle (2016): *Regulatory Delegation in the European Union. Networks, Committees and Agencies*. London: Palgrave Macmillan.
- MATHIEU, Emmanuelle (2017): *Networks, Committees or Agencies? The Many Faces of the EU Regulatory Space*. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2979469>
- MERCIER, Hugo (2011): When Experts Argue: Explaining the Best and the Worst of Reasoning. *Argumentation*, 25(3), 313–327. Online: <https://doi.org/10.1007/s10503-011-9222-y>
- MERTON, Robert K. (1973): The Normative Structure of Science. In MERTON, Robert K.: *The Sociology of Science. Theoretical and Empirical Investigations*. Chicago–London: University of Chicago Press, 223–280.
- MILLER, Josh – FRANCO, Vicente (2016): *Impact of Improved Regulation of Real-World NO_x Emissions from Diesel Passenger Cars in the EU, 2015–2030*. Online: https://theicct.org/sites/default/files/publications/ICCT_real-world-NOX-RDE-2015-2030_dec2016.pdf
- MOHAY Ágoston Csanád (2025): Fejlemények az EU-nak az EJEE-hez történő csatlakozása terén. Véget érhet a végtelen történet? *EU Jog online szakfolyóirat*, 5(2).
- MORAVCSIK, Andrew (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, 31(4), 473–524.

- MORVILLO, Marta (2020): Glyphosate Effect: Has the Glyphosate Controversy Affected the EU's Regulatory Epistemology? *European Journal of Risk Regulation*, 11(3), 422–435. Online: <https://doi.org/10.1017/err.2020.11>
- MUJIKIC, Edin – KLINGNER, Donald (2020): "Dieselgate." How Different Approaches to Decentralisation, the Role of NGOs, Tort Law and the Regulatory Process Affected Comparative U.S. and European Union Outcomes in the Biggest Scandal in Automotive History. *International Journal of Public Administration*, 43(7), 611–620. Online: <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1644521>
- MURDOCH, Zuzana – TRONDAL, Jarle (2013): Contracted Government: Unveiling the European Commission's Contracted Staff. *West European Politics*, 36(1), 1–21. Online: <https://doi.org/10.1080/01402382.2013.742734>
- NĂSTASE, Andreea (2013): Managing Ethics in the European Commission Services. From Rules to Values? *Public Management Review*, 15(1), 63–81. Online: <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.664016>
- NĂSTASE, Andreea (2014): Catering to Organizational Needs in Ethics Management: The Case of the European Commission. *International Journal of Public Administration*, 37(2), 93–105. Online: <https://doi.org/10.1080/01900692.2013.836668>
- National Research Council (US) Committee on the Institutional Means for Assessment of Risks to Public Health (1983): *Risk Assessment in the Federal Government: Managing the Process*. Washington, DC: National Academies Press. Online: <https://doi.org/10.17226/366>
- NAVRACSICS Tibor (1998): *Európai belpolitika*. Budapest: Korona.
- NÉMETH Krisztina (2020): Az interjú. In JAKAB András – SEBŐK Miklós (szerk.): *Empirikus jogi kutatások*. Budapest: Osiris – MTA TK, 383–408.
- OECD (2015): *Guidance Document on the Reporting of Defined Approaches and Individual Information Sources to Be Used Within Integrated Approaches to Testing and Assessment (IATA)* (ENV/JM/MONO(2016)28). Paris: OECD Publishing.
- Ombudsman Calls for EU Access to Documents Law to Be Modernised (2021). *LegalPost.eu*, 2021. november 17. Online: <https://www.legalpost.eu/2021/11/ombudsman-calls-for-eu-access-to.html>
- OLSEN, Johan (2003): Towards a European Administrative Space? *Journal of European Public Policy*, 10(4), 506–531. Online: <https://doi.org/10.1080/1350176032000101244>
- ORBÁN Endre (2018): Quo vadis „alkotmányos identitás”? *Magyar Jog*, 65(11), 271–297.
- ORBÁN Endre (2023): Európai uniós értékviták és alkotmányos kérdések. *Közjogi Szemle*, 16(4), 1–11.
- PALLEMAERTS, Marc (2011): Access to Environmental Justice at EU level. Has the 'Aarhus Regulation' Improved the Situation? In PALLEMAERTS, Marc (szerk.): *The Aarhus Convention at Ten. Interactions and Tensions Between Conventional International Law and EU Environmental Law*. Groningen: Europa Law Publishing, 271–313.

- PAN Europe (2023): *Levél a SCoPAFF-nak a glifozátról*. 2023. július 26. Online: https://www.pan-europe.info/sites/pan-europe.info/files/public/resources/press-releases/SCoPAFF%20letter%20glyphosate_PAN%20Europe%2026072023%20share.pdf
- PARDI, Tommaso (2021): Prospects and Contradictions of the Electrification of the European Automotive Industry: The Role of European Union Policy. *International Journal of Automotive Technology and Management*, 21(3), hal-03102947. Online: https://hal.science/hal-03102947/file/IJATM_21_3-2_Pardi.pdf
- PAVLOVIC, Jelica et al. (2018): How Much Difference in Type Approval CO₂ Emissions from Passenger Cars in Europe Can Be Expected from Changing to the New Test Procedure (NEDC vs. WLTP)? *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 111, 136–147. Online: <https://doi.org/10.1016/j.tra.2018.02.002>
- PÁNOVICS, Attila (2023): Requests for Internal Review and the Revised Aarhus Regulation. In *Essays of Faculty of Law University of Pécs. Yearbook of 2021–2022*. Pécs: [k. n.], 143–157. Online: <https://doi.org/10.15170/studia.2023.01.08>
- PECHSTEIN, Matthias (2011): *EU-Prozessrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- PETROPOULOU IONESCU, Danai – NĂSTASE, Andreea (2024): Much Ado About Nothing? Reflections on the European Commission's Proposal for an Inter-Institutional Ethics Body. *European Journal of Risk Regulation*, 15(1), 179–190. Online: <https://doi.org/10.1017/err.2023.78>
- PILAFAS, Christos (2006): *Individualrechtsschutz durch Nichtigkeitsklage nach EG-Recht. Unter besonderer Berücksichtigung des Wettbewerbsrechts*. Baden-Baden: Nomos.
- PINTADO, Citlali (2016): A Taxonomy of EFSA's Scientific Outputs. In ALEMANN, Alberto – GABBI, Simone (szerk.): *Foundations of EU Food Law and Policy. Ten Years of the European Food Safety Authority*. Abingdon – New York: Routledge, 29–46.
- PLÖTZ, Patrick et al. (2022): Real-World Usage of Plug-In Hybrid Vehicles in Europe: A 2022 Update on Fuel Consumption, Electric Driving, and CO₂ Emissions. *The International Council on Clean Transportation*, 2022. június 8. Online: <https://theicct.org/publication/real-world-phev-use-jun22/>
- PONCELET, Charles (2012): Access to Justice in Environmental Matters – Does the European Union Comply with Its Obligations? *Journal of Environmental Law*, 24(2), 287–309. Online: <https://doi.org/10.1093/jel/eqs004>
- ReNEUAL [é. n.]: ReNEUAL 2.0. Online: <http://renewal.eu/index.php/projects-and-publications/renewal-2-0>
- RODRÍGUEZ, Felipe – DORNOFF, Jan (2019): Beyond NOx: Emissions of Unregulated Pollutants from a Modern Gasoline Car. *The International Council on Clean Transportation*, 2019. május 7. Online: <https://theicct.org/publication/beyond-nox-emissions-of-unregulated-pollutants-from-a-modern-gasoline-car/>
- RÖTTGER-WIRTZ, Sabrina (2020): Case C-616/17 Blaise and Others: The Precautionary Principle and Its Role in Judicial Review – Glyphosate and the Regulatory Framework

- for Pesticides. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 27(4), 529–542. Online: <https://doi.org/10.1177/1023263X20949424>
- SARMIENTO, Daniel (2024): Integrated Decision-Making in the EU and Judicial Review. Can the Puzzle be Fixed? *EU Law Live Weekend Edition*, (188). Online: <https://eulawlive.com/weekend-edition/weekend-edition-no188/>
- SAURER, Johannes (2014): *Der Einzelne im europäischen Verwaltungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- SCHENK, Rainer (2018): Dieselfahrzeuge raus aus den Städten? – Das Urteil des BVerwG. *Juris*, 5, 202–207.
- SCHMIDT, Rolf – SEIDEL, Stephanie (2000): *Verwaltungsprozessrecht*. Bremen: Rolf Schmidt.
- SCHILDE, Kaija E. – ANDERSON, Stephanie B. – GARNER, Andrew D. (2019): A More Martial Europe? Public Opinion, Permissive Consensus, and EU Defence Policy. *European Security*, 28(2), 153–172. Online: <https://doi.org/10.1080/09662839.2019.1617275>
- SCHOLTEN, Miroslava – VAN RIJSBERGEN, Marloes (2014): The ESMA-Short Selling Case: Erecting a New Delegation Doctrine in the EU upon the Meroni-Romano Remnants. *Legal Issues of Economic Integration*, 41(4), 389–405. Online: <https://doi.org/10.54648/LEIE2014022>
- SCHOUT, Adriaan – PEREYRA, Fabian (2011): The Institutionalization of EU Agencies: Agencies as 'Mini Commissions'. *Public Administration*, 89(2), 418–432. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01821.x>
- SCHOUT, Adriaan (2008): Inspecting Aviation Safety in the EU: EASA as an Administrative Innovation? In VOS, Ellen (szerk.): *European Risk Governance: Its Science, Its Inclusiveness and Its Effectiveness*. Mannheim: Connex, 257–294.
- SCHWARZE, Jürgen (2006): *European Administrative Law*. London: Sweet and Maxwell.
- SEBŐK Miklós (2011): Válság táplálta delegálás. A technokratikus autonómia változása Nyugat-Európában, pénzügyi válság idején. *Politikatudományi Szemle*, 20(3), 75–100.
- SEBŐK Miklós (2014): *Hatalom szabályok nélkül. Kormány és törvényhozás viszonya válság idején*. Budapest: MTA TK PTI – Új Mandátum.
- SIEKMANN, Helmut (2010): *Das neue Europäische Finanzaufsichtssystem*. Frankfurt am Main: Johann Wolfgang Goethe-Universität Institute for Monetary and Financial Stability. Online: https://publikationen.ub.uni-frankfurt.de/opus4/frontdoor/deliver/index/docId/7890/file/WP_40_2010_Siekmann.pdf
- SILVA, Margarida (2019): The European Union's Revolving Door Problem. In DIALER, Doris – RICHTER, Margarethe (szerk.): *Lobbying in the European Union. Strategies, Dynamics and Trends*. Cham: Springer, 273–289. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-319-98800-9_20
- SKETE, Jean-Paul (2017): Examining the Role of Policy Design and Policy Interaction in EU Automotive Emissions Performance Gaps. *Energy Policy*, 104, 373–381. Online: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.02.018>

- SMEETS, Sandrino – BEACH, Derek (2023): The Institutional Ingredients of Polycrisis Management: Unpacking European Council's Handling of the Energy Crisis. *Politics and Governance*, 11(4), 275–285. Online: <https://doi.org/10.17645/pag.v11i4.7345>
- SMYTH, Caer (2017): What Counts as Expertise? The Case of Glyphosate and Jasanoff's 'Three-Body Problem'. *Environmental Law Review*, 19(3), 168–182. Online: <https://doi.org/10.1177/1461452917724137>
- SOLÉ, Juli Ponce (2011): EU Law, Global Law and the Right to Good Administration. In CHITI, Eduardo – MATTARELLA, Bernardo Giorgio (szerk.): *Global Administrative Law and EU Administrative Law*. Berlin–Heidelberg: Springer, 133–145. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-642-20264-3_7
- SOMSSICH Réka (2021a): Második rész: Az áruk szabad mozgása. In KIRÁLY Miklós – DIENES-OEHM Egon (szerk.): *Az Európai Unió gazdasági joga I*. Budapest: ELTE Eötvös, 43–106.
- SOMSSICH Réka (2021b): Magánszemélyek keresetőségi joga tíz évvel Lisszabon után: teljes vagy hiányos jogorvoslati rendszer? In VARJU Márton et al. (szerk.): *Hatékony bírói jogvédelem az Európai Unió jogában: Ünnepi tanulmányok Várnay Ernő 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont, 102–125.
- SPIEKER, Luke Dimitrios (2023): *EU Values Before the Court of Justice: Foundations, Potential, Risks*. Oxford: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198876717.001.0001>
- STEFAN, Oana (2025): Chapter 8. Administrative Cooperation in Energy Policy. In CHEVALIER, Emilie – ELIANTONIO, Mariolina – LANCEIRO, Rui T. (szerk.): *Administrative Cooperation in the European Space*. Brüsszel: Bruylant, 173–198.
- STERN, Paul C. – FINEBERG, Harvey V. (1996): *Understanding Risk. Informing Decisions in a Democratic Society*. Washington, DC: National Academies Press.
- STIGLITZ, Joseph E. (2003): *A globalizáció és visszasságai*. Budapest: Napvilág.
- STRIHÓ Krisztina (2022): Az európai közigazgatás és a digitalizáció. In GOMBOS Katalin (szerk.): *Az európai jog 21. századi kihívásai*. Budapest: Ludovika, 79–96.
- STRIHÓ Krisztina – SZEGEDI László (2023): A digitális egységes piac kezdeti lépései – Egységes uniós szabályozás eltérő tagállami végrehajtása? *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 11(4), 127–147.
- SULYOK Katalin (2020): A klímapierek kihívásai és sikerei – Az Urgenda-ítélet tanulságai. *Közjogi Szemle*, 13(1), 1–7.
- SZEGEDI László (2011a): Az Európa Tanács jó közigazgatásról szóló ajánlásának magyar szövegéhez. *Pro Publico Bono*, (1), 105–108.
- SZEGEDI László (2011b): Az uniós jognak való megfelelés dilemmái Közép-Európában az Aarhusi Egyezmény harmadik pillére tükrében. *Pro Publico Bono*, (2), 57–76.
- SZEGEDI, László (2018): The Crisis Management of the „Dieselgate” – Transboundary (and) Crisis Driven Evolution of EU Executive Governance with or without Agencies? *European Mirror*, 21(Special Edition 1), 85–100.

- SZEGEDI László (2019a): 8. A Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) intézményrendszere. In BÓKA János – GOMBOS Katalin – SZEGEDI László: *Az Európai Unió intézményrendszere*. Budapest: Dialóg Campus, 97–111.
- SZEGEDI László (2019b): *Közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulás alatt? Eltérő jogvédelmi mércék az EU jogának tagállami és uniós végrehajtása során*. Budapest: HVG-ORAC.
- SZEGEDI, László (2021): Access to Justice for Environmental NGOs in Hungary – The Quest to Identify “Environmentally Relevant” Cases. *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae Sectio Iuridica*, 60, 75–99.
- SZEGEDI, László (2022a): EU Expert Bodies in Light of the Glyphosate Saga and the Dieselgate Scandal. Cross-Sectoral Lessons to Be Learned in the Era of Emerging Risk Factors and Constant Crisis Management? *Európai Tükör*, 25(3–4), 93–116. Online: <https://doi.org/10.32559/et.2022.3-4.5>
- SZEGEDI László (2022b): Felesleges füstölgés? A dízelbotrányra adott uniós és tagállami válaszok. In GOMBOS Katalin (szerk.): *Az európai jog 21. századi kihívásai*. Budapest: Ludovika, 97–116.
- SZEGEDI, László (2023): EU Cities Fighting for Cleaner Air with Low-Emission Zones within the EU’s Single Market: Future Green Actors or ‘Victims’ of Procedural Constraints? *ELTE Law Journal*, (1), 41–54. Online: <https://doi.org/10.54148/ELTELJ.2023.1.41>
- SZEGEDI László – SZIRBIK Miklós (2022): Belső (egységes) piac. In ÖRDÖGH Tibor (szerk.): *Az Európai Unió szakpolitikai rendszere*. Budapest: Ludovika, 107–122.
- SZÉKÁCS, András – DARVAS, Béla (2018): Re-Registration Challenges of Glyphosate in the European Union. *Frontiers in Environmental Science*, 6, 78. Online: <http://dx.doi.org/10.3389/fenvs.2018.00078>
- SZIJÁRTÓ Norbert (2018): *Az optimális valutaövezet elméletek és a Gazdasági és Monetáris Unió működése*. PhD-disszertáció. Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola.
- T&E (2018): *Cars With Engines: Can They Ever Be Clean?* Online: <https://www.transportenvironment.org/articles/cars-engines-can-they-ever-be-clean>
- TAKÓ Dalma (2022): Az autonóm járművek nemzetközi közjogi szabályozása, különös tekintettel a nemzetközi közlekedés témakörére. *Pro Futuro*, 12(1), 37–49. Online: <https://doi.org/10.26521/profuturo/2022/1/11182>
- TARAZONA, Jose V. et al. (2017): Glyphosate Toxicity and Carcinogenicity: A Review of the Scientific Basis of the European Union Assessment and Its Differences with IARC. *Archives of Toxicology*, 91(8), 2723–2743. Online: <https://doi.org/10.1007/s00204-017-1962-5>
- TARRANT, Andrew – KELEMEN, R. Daniel (2017): Reconceptualizing European Union Regulatory Networks: A Response to Blauberger and Rittberger. *Regulation & Governance*, 11(2), 213–222. Online: <https://doi.org/10.1111/rego.12135>
- TAUCER, Fabio et al. (2022): *Joint Research Centre Laboratories for the Future. Towards a Strategy for JRC Research Infrastructures*. Online: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4716739>

- TELEKI Bálint (2019): Az európai uniós pénzügyi felügyeleti ügynökségek és az uniós közgazgatási eljárásjog kérdése. *Pro Futuro*, 9(2), 26–42. Online: <https://doi.org/10.26521/Profuturo/2019/2/5437>
- TELEKI Bálint (2024): Az „ügynökségesedés” tendenciája az Európai Unióban és annak hatásai az uniós és a magyar közigazgatásra. PhD-disszertáció. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola.
- TELEKI, Bálint (2025): The Journey from EBA through SRB to AMLA: Agencification as a Core Component of Banking Resolution in the European Union and Hungary? *Polgári Szemle*, 21(1–3), 152–165.
- Thatcham Research (2024): *Thatcham Research Explains the New EU Vehicle Safety Regulation and What It Means for UK Drivers*. Online: <https://www.thatcham.org/thatcham-research-explains-new-eu-vehicle-safety-regulation-and-what-it-means-for-uk-drivers/>
- TINBERGEN, Jan (1965): *International Economic Integration*. Amsterdam: Elsevier.
- TORMA András (2011): Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*, 6(különszám), 196–210.
- TORMA, András (2025): Constancy and Change in Public Administration and Administrative Law. *Curentul Juridic*, 99(4), 52–71.
- TRONDAL, Jarle – PETERS, B. Guy (2013): The Rise of European Administrative Space: Lessons Learned. *Journal of European Public Policy*, 20(2), 295–307. Online: <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.746131>
- TRONDAL, Jarle – RIDDERVOLD, Marianne – NEWSOME, Akasemi (2021): Crisis, Continuity, and Change in European Union Institutions: An Introduction. In RIDDERVOLD, Marianne – TRONDAL, Jarle – NEWSOME, Akasemi (szerk.): *The Palgrave Handbook of EU Crises*. Cham: Palgrave Macmillan, 231–237. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-030-51791-5_12
- TUOMI, Ilkka – CACHIA, Romina – VILLAR-ONRUBIA, Daniel (2023): *On the Futures of Technology in Education: Emerging Trends and Policy Implications*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online: <https://doi.org/10.2760/079734>
- TÜRK, Alexander (2015): 13. Comitology. In ARNULL, Anthony – CHALMERS, Damian (szerk.): *The Oxford Handbook of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press.
- ULICSÁK Ádám (2024): Piacfelügyeleti hatósági tapasztalatok a fogyasztóvédelem területén. In GOMBOS Katalin (szerk.): *A fogyasztóvédelem aktuális kihívásai*. Budapest: Ludovika, 169–197.
- VALVERDE MORALES, V. et al. (2024): *European Market Surveillance of Pollutant Emissions from Internal Combustion Engine Vehicles*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online: <https://doi.org/10.2760/191638>
- VAN ELTEN, Katharina – REHDER, Britta (2020): Dieselgate and Eurolegalism. How a scandal fosters the Americanization of European law. *Journal of European Public Policy*, 29(2), 281–300. Online: <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1813792>

- WIDDERSHOVEN, Rob (2019): National Procedural Autonomy and General EU Law Limits. *Review of European Administrative Law*, 12(2), 5–34. Online: <https://doi.org/10.7590/187479819X15840066091222>
- ZÁCH Dániel (2025): Magyarországon is készülnek a szennyező dízelautók kiszűrésére, a csalásbiztos gépeket is megvette az állam. *Telex*, 2025. július 6. Online: <https://telex.hu/belfold/2025/07/06/dizelmotor-auto-kornyezetvedelem-reszecskeszuro-reszecskeszamlalas-epitesi-es-kozlekedesi-miniszterium-muszaki-vizsga>
- ZAKI, Bishoy – PATTYN, Valérie – WAYENBERG, Ellen (2024): Policy Learning from Evidence During Polycrises. A Case of EU Environmental Policy. *Policy Design and Practice*, 7(4), 390–408. Online: <https://doi.org/10.1080/25741292.2024.2344822>
- ZEITLIN, Jonathan (2015): Introduction: Theoretical Framework and Research Agenda. In ZEITLIN, Jonathan (szerk.): *Expanding Experimentalist Governance? The European Union and Transnational Regulation*. Oxford: Oxford University Press.

JEGYZÉKEK

INTERJÚK

Az interjú alanya	Helyszín/platform	Dátum
Simon Gergely (Greenpeace Magyarország)	A Teams online platformon keresztül	2024. május 14.
Angeliki Lysimachou (Pesticide Action Europe Network – Head of Science and Policy)	A Teams online platformon keresztül	2024. május 16.
Interjú az Európai Élelmiszer- biztonsági Hatóság vezető jogi tisztviselőjével	Párma és a Teams online platformon keresztül	2024. július 4.
Interjú MM járműfejlesztő szakértővel	A Teams online platformon keresztül	2025. január 6.
Interjú BGG járműfejlesztő szakértővel	A Teams online platformon keresztül	2025. április 2.

EUB-ÜGYEK

Az ügyben érintett felek és a határozat neve	Az ügyek száma	Esetjogi azonosító (ECLI)	Oldal- szám
ABNA-ítélet	C-453/03., C-11/04., C-12/04. és C-194/04.	EU:C:2005:741	59
Acino kontra Bizottság-ítélet	C-269/13. P.	EU:C:2014:255	183
Afton Chemical-ítélet	C-343/09.	EU:C:2010:419	63
Al-Jubail Fertilizer Company-ítélet	C-49/88.	EU:C:1991:276	160
Alliance for Natural Health-ítélet	C-154-155/04.	EU:C:2005:449	108, 113–114
Alvis-ítélet	C-32/62.	EU:C:1963:15	160
Angelopharm GmbH v Freie Hansestadt Hamburg-ítélet	C-212/91.	EU:C:1994:21	67
Antidote Europe kontra Bizottság	T-503/24.	-	268
ARD kontra PRO Sieben Media AG-ítélet	C-6/98.	EU:C:1999:532	34
ARE-ítélet	C-78/03 P.	EU:C:2005:761	178
Astellas Pharma-ítélet	C-557/16.	EU:C:2018:181	166

Az ügyben érintett felek és a határozat neve	Az ügyek száma	Esetjogi azonosító (ECLI)	Oldal-szám
Aurelia Stiftung kontra Bizottság	T-565/23.	-	268
Bayer CropScience kontra Bizottság-ítélet	T-429/13. és T-451/13.	EU:T:2018:280	182
Berlusconi és Fininvest-ítélet	C-219/17.	EU:C:2018:1023	130
Bernard Keck és Daniel Mithouard-ítélet	C-267/91. és C-268/91.	EU:C:1993:905	35
Bizottság kontra Olaszország-ítélet	C-7/68.	EU:C:1968:51	33
Blaise és társai-ítélet	C-616/17.	EU:C:2019:800	225
Bozzetti-ítélet	C-179/84.	EU:C:1985:306	58
British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco-ítélet	C-491/01.	EU:C:2002:741	36
Caldarone kontra Bizottság-ítélet	F-74/05.	EU:F:2006:135	161
CILFIT-ítélet	C-283/81.	EU:C:1982:335	93
CLCV és társai (Dispositif d'invalidation sur moteur diesel)-ítélet	C-693/18.	EU:C:2020:1040	264
Collectif des maires anti-pesticides és társai kontra Bizottság	T-399/24.	–	268
Dassonville-ítélet	C-8/74.	EU:C:1974:82	34
Deutsche Milchkontor-ítélet	C-205/82-215/82.	EU:C:1983:233	158
Deutsche Tradax-ítélet	C-38/70.	EU:C:1971:24	61
Deutsche Umwelthilfe (Réception des véhicules à moteur)-ítélet	C-873/19.	EU:C:2022:857	263–264
August Wolff és Remedia kontra Bizottság-ítélet	C-680/16. P.	EU:C:2019:257	165
Eckehard Pastoors és Trans-Cap-ítélet	C-29/95.	EU:C:1997:28	64
Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács-ítélet	C-217/04.	EU:C:2006:279	36
Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács-ítélet	C-270/12.	EU:C:2014:18	48, 114–115
EREF kontra Európai Bizottság-ítélet	T-694/14.	EU:T:2015:915	178
Eugénio Branco kontra Bizottság-ítélet	T-347/03.	EU:T:2005:265	62

Az ügyben érintett felek és a határozat neve	Az ügyek száma	Esetjogi azonosító (ECLI)	Oldal-szám
Európai Bizottság kontra Német Szövetségi Köztársaság-ítélet	C-424/07.	EU:C:2009:749	83
Európai Bizottság kontra Német Szövetségi Köztársaság-ítélet	C-518/07.	EU:C:2010:125	83
Európai Bizottság kontra Osztrák Köztársaság-ítélet	C-614/10.	EU:C:2012:631	83
Európai Közösségek Bizottsága kontra Olasz Köztársaság-ítélet	C-439/99.	EU:C:2002:14	34
Európai Közösségek Bizottsága kontra Osztrák Köztársaság	C-320/03.	EU:C:2005:684	34
Európai Közösségek Bizottsága kontra Portugál Köztársaság-ítélet	C-367/98.	EU:C:2002:326	34
Fédération bancaire française (FBF) kontra Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)-ítélet	C-911/19.	EU:C:2021:599	116
Ferwerda-ítélet	C-265/78.	EU:C:1980:66	158
Fleischkontor-ítélet	C-39/70.	EU:C:1971:16	59
Forum 187 ASBL kontra Európai Bizottság-ítélet	T-189/08.	EU:T:2010:99	178
Francia Köztársaság kontra ESZAK Főhatóság-ítélet	C-1/54.	EU:C:1954:7	61
Fratelli-ítélet	C-66/79., C-127/79., C-128/79.	EU:C:1980:101	158
Gondrand Frères and Garancini-ítélet	C-169/80.	EU:C:1981:171	62
GSMB Invest-ítélet	C-128/20.	EU:C:2022:570	195, 249, 264–265
Hautala és társai kontra EFSA-ítélet	T-329/17.	EU:T:2019:142	212, 254, 267
Hercules Chemicals kontra Bizottság-ítélet	T-7/89.	EU:T:1991:75	159
Hercules Chemicals-ítélet	C-51/92 P.	EU:C:1999:357	159
Hoffmann-La Roche-ítélet	C-85/76.	EU:C:1979:36	159
International Fruit Company-ítélet	C-51-54/71.	EU:C:1971:128	58
Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Bizottság-ítélet	T-526/10.	EU:T:2013:215	36

Az ügyben érintett felek és a határozat neve	Az ügyek száma	Esetjogi azonosító (ECLI)	Oldal-szám
Írország kontra az Európai Községek Bizottsága-ítélet	C-325/85.	EU:C:1987:546	62
Jippes-ítélet	C-189/01.	EU:C:2001:420	63
Johnston-ítélet	C-222/84.	EU:C:1986:206	158
Kloppenburger-ítélet	C-70/83.	EU:C:1984:71	62
Köster-ítélet	C-25/70.	EU:C:1970:115	53, 104
Laboratoires CTRS kontra Bizottság	T-452/14.	EU:T:2015:373	183
Lesoochranárske zoskupenie VLK (Szlovák barnamedvék)-ítélet	C-240/09.	EU:C:2011:125	176
Lesoochranárske zoskupenie VLK-ítélet	C-243/15.	EU:C:2016:838	176
Magyarország kontra Bizottság-ítélet	T-310/06.	EU:T:2007:343	63
Manfred Säger kontra Dennemeyer & Co. Ltd-ítélet	C-76/90.	EU:C:1991:331	34
Mediocurso kontra Bizottság egyesített ügyek	T-180/96. és T-181/96.	EU:T:1998:208	62
Meroni-ítélet	C-9/56.	EU:C:1958:7	107
Moli kontra Bizottság-ítélet	C-121/76.	EU:C:1977:170	161
Németországi Szövetségi Köztársaság és társai kontra Ville de Paris és társai-ítélet	C-177/19. P.–C-179/19. P.	EU:C:2022:10	262–263
Nold-ítélet	C-18/57.	EU:C:1959:6	61
Olivieri kontra Bizottság és EMEA-ítélet	T-326/99.	EU:T:2003:351	183
Oliveira kontra Bizottság-ítélet	T-73/95.	EU:T:1997:39	62
Opel Austria GmbH kontra az Európai Unió Tanácsa-ítélet	T-115/94.	EU:T:1997:3	62
Palmisani-ítélet	C-261/95.	EU:C:1997:351	158
PAN Europe (Closer)-ítélet	C-308/22.	EU:C:2024:350	245
PAN Europe kontra Bizottság-ítélet	T-536/22.	EU:T:2024:98	268
Parlament kontra Gaspari-ítélet	C-316/97 P.	EU:C:1998:558	161
Peterbroeck-ítélet	C-312/93.	EU:C:1995:437	158
Pfizer Animal Health kontra Tanács-ítélet	T-13/99.	EU:T:2002:209	39, 66, 68, 182

Az ügyben érintett felek és a határozat neve	Az ügyek száma	Esetjogi azonosító (ECLI)	Oldal-szám
Philip Morris Brands SARL és társai kontra Secretary of State for Health-ítélet	C-547/14.	EU:C:2016:325	68
Plaumann-ítélet	C-25/62.	EU:C:1963:17	177
Pollinis France kontra Bizottság-ítélet	T-371/20. és T-554/20.	EU:T:2022:556	172
Protect – Természet-, Faj- és Tájvédelemmel foglalkozó Környezetvédelmi Szervezet-ítélet	C-664/15.	EU: C:2017:987	176
RB kontra TÜV Rheinland LGA Products GmbH és Allianz IARD S.A.-ítélet	C-581/18.	EU:C:2020:453	133, 211
RENV - Stichting Greenpeace Nederland és PAN Europe kontra Bizottság-ítélet	T-545/11.	EU:T:2013:523	266
Région de Bruxelles-Capitale kontra Bizottság-ítélet	C-352/19. P.	EU:C:2020:978	181
Rewe-Zentral AG kontra Bundesmonopolverwaltung für Brantwein-ítélet	C-120/78.	EU:C:1979:42	35
Romano-ítélet	C-98/80.	EU:C:1981:104	107
Rothmans International BV kontra az Európai Községek Bizottsága-ítélet	T-188/97.	EU:T:1999:156	53, 104
Ruckdeschel-ítélet	C-117-76. és 16-77.	EU:C:1977:160	64
S.P.C.M. és társai-ítélet	C-558/07.	EU:C:2009:430	63
Salgoil-ítélet	C-13/68.	EU:C:1968:54	58–59
Salumi-ítélet	C-212-217/80.	EU:C:1981:270	63
Salvatore Tralli-ítélet	C-301/02.	EU:C:2005:306	107–108
San Giorgio-ítélet	C-199/82.	EU:C:1983:318	158
Schülter-ítélet	C-94/71.	EU:C:1972:45	59
SCK és FNK kontra Bizottság egyesített ügyek	T-213/95. és T-18/96.	EU:T:1997:157	62
Sofrimport-ítélet	C-152/88.	EU:C:1990:259	63
Solvay-ítélet	C-110/10 P.	EU:C:2011:687	159
Stevi és The New York Times kontra Bizottság-ítélet	T-36/23.	EU:T:2025:483	147
Symvoulío tis Epikrateias- Görögország-ítélet	C-398/95.	EU:C:1997:282	34
Sytraval-ítélet	C-367/95 P.	EU:C:1998:154	160

Az ügyben érintett felek és a határozat neve	Az ügyek száma	Esetjogi azonosító (ECLI)	Oldal-szám
Taminco és Arysta LifeScience Great Britain kontra Bizottság-ítélet	T-740/18.	EU:T:2022:61	182
Tanács kontra Access Info Europe-ítélet	C-280/11.	EU:C:2013:671	254
Tiefkühlgemüse-ítélet	C-516/16.	EU:C:2017:1011	158
Transocean Marine Paint-ítélet	C-17/74.	EU:C:1974:106	159
Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG-ítélet	C-115/09.	EU:C:2011:289	176
Tweedale kontra EFSA-ítélet	T-716/14.	EU:T:2019:141	212, 254, 267
Unibet-ítélet	C-432/05.	EU:C:2007:163	59
Union des industries de la protection des plantes kontra Premier ministre és társai-ítélet	C-514/19.	EU:C:2020:803	211
Union royale belge des sociétés de football association és társai kontra Bosman és társai-ítélet	C-415/93.	EU:C:1995:463	34
Van Gend & Loos-ítélet	C-26/62.	EU:C:1963:1	160, 177
Van der Kooy-ítélet	C-67/85., C-68/85. és C-70/85.	EU:C:1988:38	178
Vanda Pharmaceuticals kontra Bizottság-ítélet	T-211/18.	EU:T:2019:892	183
VBVB-ítélet	C-43/82. és C-63/82.	EU:C:1984:9	159
Volkswagen-ítélet	C-134/20.	EU:C:2022:571	195, 249, 264
Weltimmo-ítélet	C-230/14.	EU:C:2015:639	128
Xabier Ormaetxea Garai-ítélet	C-424/15.	EU:C:2016:780	83

EJEB-ÜGYEK

Az ügyben érintett felek és a határozat neve	Az ügyek azonosítója	Oldal-szám
Kyrianou kontra Ciprus	73797/01	165
Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others kontra Switzerland	53600/20	183–184

TAGÁLLAMI ÜGYEK

Döntéshozó fórum; az ügyben érintett felek	Az ügyek azonosítója	A határozat kelte	Oldal- szám
Lyon-i Közigazgatási Bíróság; Association Générations Futures és mások kontra ANSES	1704067.	2019. január 15-i ítélet	269
Versailles-i Közigazgatási Fellebbviteli Bíróság; Nanterre, Malakoff, Bagneux, Sceaux, Chaville és Gennevilliers települések	20VE01062, 20VE01063, 20VE01064, 20VE01065, 20VE01066 és 20VE01067.	2020. május 14-i ítélet	269
Montreuil-i Közigazgatási Bíróság	2000569, 2000570, 2008150 és 2008151.	2020. március 3-i és 2020. november 27-i ítélet	269
Német Szövetségi Közigazgatási Bíróság (BVerwG)	7 C 21.12.	2013. szeptember 5-én hozott ítélet	176
Német Szövetségi Alkotmánybíróság	2 BvR 2631/14.	2019. július 30-i határozat	116

TÁRGYMUTATÓ

- Aarhusi Egyezmény (Aarhus Convention) 163, 175, 176, 177, 181, 184, 263
- Aarhus-rendelet (Aarhus Regulation) 163, 172, 178, 179, 254, 259, 260, 265, 267, 269
- Adatvédelmi Rendelet (General Data Protection Regulation, GDPR) 82, 91, 128, 138
- Alapjogi Charta (Charter of Fundamental Rights) 52, 59, 61, 62, 64, 65, 114, 158, 164, 165, 181
- Amszterdami Szerződés (Treaty of Amsterdam) 38
- arányosság elve 55, 68
- Bizottság Közös Kutatóközpontja, KKK (Joint Research Centre, JRC) 47, 100, 101, 149, 150, 188, 189, 190, 192, 197, 201, 202, 204, 218, 219, 223, 225, 228, 233, 236, 240, 241, 242, 248, 249, 271, 272, 277, 278
- Cassis de Dijon-ügy 35
- Dassonville-ügy, -formula 34, 35
- decentralizált ügynökség 27, 56, 108, 109, 111, 113, 152
- demokratikus legitimáció 107
- digitalizáció 41, 49, 61, 110, 117, 141, 156, 157, 167, 169, 173, 186, 246, 274, 279
- dokumentumokhoz való hozzáférés 156, 170, 185, 254
- Draghi-jelentés 42, 49, 220, 281
- Egyesült Államok Környezetvédelmi Ügynöksége (United States Environmental Protection Agency, US EPA) 187, 224, 235, 252
- Egységes Európai Okmány (Single European Act) 26, 31, 32
- elővigyázatosság elve 38, 66, 67, 68, 76, 268, 269
- Emberi Jogok Európai Bírósága, EJEB (European Court of Human Rights, ECtHR) 50
- Emberi Jogok Európai Bírósága, EJEB (European Court of Human Rights, ECtHR) 22, 51, 52, 183, 184
- Emberi Jogok Európai Egyezménye, EJE (European Convention on Human Rights, ECHR) 50, 51, 52, 183, 184
- energiaválság 41, 49
- ESMA-ügy 114, 230
- etikai normák 48, 148, 150
- Európai Energiaszabályozók Tanácsa (Council of European Energy Regulators, CEER) 89, 90
- Európai Gazdasági Közösség, EGK (European Economic Community) 26, 160
- európai integráció 27, 30, 31, 41, 43, 44, 49, 52, 83, 88, 94, 142, 146, 158, 185
- negatív integráció 32, 33, 34
- pozitív integráció 33, 36
- Európai Környezeti Információs és Megfigyelési Hálózat (European Environment Information and Observation Network, EIONET) 85
- Európai Közigazgatási Térség, EKT (European Administrative Space) 80, 94, 138
- Európai Központi Bank, EKB (European Central Bank, ECB) 117
- európai polgári kezdeményezés, EPK (European Citizens' Initiative, ECI) 209, 212, 234
- Európai Számvevőszék (European Court of Auditors) 194, 241, 246

- Európai Szén- és Acélközösség, ESZAK
(European Coal and Steel Community, ECSC) 44, 56, 106, 107, 142
- Európai Versenyhálózat (European Competition Network, ECN) 85, 98
- Európai Villamosenergia- és Gázszabályozói Csoport (European Regulators Group for Electricity and Gas, ERGEG) 90
- Európa Tanács (Council of Europe) 51
- Európa Tanács Miniszteri Bizottsága
(Committee of Minister of the Council of Europe) 22, 51, 76, 79, 138, 156
- European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law, IMPEL 85
- EU-ügynökség 20, 22, 23, 24, 28, 36, 46, 48, 49, 50, 56, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 95, 97, 102, 103, 104, 105, 106, 108, 110, 111, 112, 113, 115, 117, 124, 126, 127, 131, 133, 139, 142, 143, 146, 148, 151, 155, 164, 168, 170, 180, 202, 204, 210, 217, 243, 272, 273, 277
- Egységes Szanáási Testület (Single Resolution Board, SRB) 109, 128
- Energiaszabályozók Együttműködési Ügynöksége (Agency for the Cooperation of Energy Regulators, ACER) 109, 127
- Európai Adatvédelmi Testület, EAT
(European Data Protection Board, EDPB) 91, 109, 128
- Európai Bankhatóság, EBA (European Banking Authority, EBA) 109, 151
- Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ (European Centre for Disease Prevention and Control, ECDC) 109
- Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság, EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA) 109
- Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testülete (Body of European Regulators for Electronic Communications, BEREC) 109
- Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság, EÉBH (European Food Safety Authority, EFSA) 45, 109, 121, 245, 277
- Európai Értékpapír-piaci Hatóság, ESMA
(European Securities and Markets Authority, ESMA) 109
- Európai Gyógyszerügynökség, EGYÜ
(European Medicines Agency, EMA) 109, 122, 132
- Európai Környezetvédelmi Ügynökség, EKÜ (European Environment Agency, EEA) 85, 103, 109, 125, 188, 196, 198, 204, 224, 229, 237, 243, 244, 250, 271, 273, 277
- Európai Munkaügyi Hatóság, ELA
(European Labour Authority, ELA) 110
- Európai Repülésbiztonsági Ügynökség, ERÜ (European Union Aviation Safety Agency, EASA) 109, 126, 202, 253
- Európai Szakképzés-fejlesztési Központ (European Centre for the Development of Vocational Training, Cedefop) 110
- Európai Tengerbiztonsági Ügynökség, ETÜ (European Maritime Safety Agency, EMSA) 45, 109, 126, 202
- Európai Unió Nagyléptékű Információs Rendszereinek Működtetéséért Felelős Ügynökség (EU Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems, EU-Lisa) 110
- Európai Unió Kiberbiztonsági Ügynökség
(European Union Agency for Cybersecurity, ENISA) 110
- Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatala
(European Union Intellectual Property Office, EUIPO) 109, 124
- Európai Unió Vasúti Ügynöksége, EUVÜ (European Union Agency for Railways, ERA) 109, 126, 152, 202

- Európai Vegyianyag-ügynökség, EVÜ
(European Chemicals Agency,
ECHA) 100, 102, 109, 123, 208
- Közösségi Növényfajta-hivatal
(Community Plant Variety Office,
CPVO) 109, 124
- Pénzmosás Elleni Hatóság (Authority
for Anti-Money Laundering and
Countering the Financing of
Terrorism, AMLA) 109, 117
- élelmiszer-biztonság 10, 19, 21, 35, 39, 40, 45, 87,
100, 109, 113, 121, 132, 134, 153, 177, 210, 212,
213, 214, 215, 225, 227, 231, 232, 235, 238, 239,
244, 247, 253, 260, 271, 272, 274, 280
- életciklus-értékelés (life cycle assessment,
LCA) 199, 221, 247
- forgóajtó-jelenség 97, 136, 140, 141, 144, 147, 151,
241, 243
- függetlenségi követelmények 57, 81, 82, 94, 125,
138, 146, 151, 227, 235, 238
- funkcionális függetlenség 82, 97, 98, 135,
136, 140, 149, 150, 154, 155, 236, 240, 241,
242, 244, 245, 246, 272
- intézményi függetlenség 96, 97, 136, 235,
236, 237, 238, 239, 240
- Gazdasági és Monetáris Unió, GMU
(Economic and Monetary Union, EMU)
32
- hálózatosodás 87, 91, 117, 118, 119, 129, 130, 134,
204, 277
- hatásvizsgálat 171
- International Council on Clean Transportation,
ICCT 187, 232
- kergetmarhakór (BSE Crisis) 19, 35, 45, 50, 87,
121, 278
- kibocsátási határértékek 190, 194, 262, 264
- kockázati szabályozás 9, 21, 22, 24, 30, 38, 40, 41,
46, 62, 63, 65, 67, 68, 71, 73, 76, 86, 87, 102,
116, 118, 121, 122, 132, 133, 134, 135, 164, 166, 182,
184, 186, 211, 213, 217, 222, 228, 230, 232, 250,
266, 268, 279, 280
- kockázatkezelés 9, 21, 22, 23, 25, 39, 40, 53, 66, 75,
99, 103, 205, 210, 215, 217, 225, 226, 228, 233,
234, 235, 247, 250, 261, 267, 268, 279
- Komitológiai Rendelet 53, 104, 105
- koronavírus-járvány 41, 170
- közvetett végrehajtás 20, 22, 23, 26, 27, 28, 29, 48,
52, 54, 55, 56, 57, 59, 60, 63, 76, 80, 84, 86, 92,
94, 118, 138, 139, 157, 163, 185, 280
- közvetlen végrehajtás 20, 22, 23, 26, 27, 28, 29,
48, 54, 55, 56, 57, 60, 62, 63, 65, 67, 76, 80, 84,
90, 93, 94, 96, 97, 98, 104, 110, 117, 118, 129,
136, 144, 145, 152, 155, 157, 158, 162, 163, 164,
174, 175, 186, 280
- Közszolgálati Statútum 100, 143, 145, 146, 147,
154
- Letta-jelentés 41
- Lisszaboni Szerződés (Treaty of Lisbon) 32, 52,
53, 58, 61, 65, 164
- Maastrichti Szerződés (Treaty of Maastricht)
26, 32, 38, 45, 49, 69
- mérlegelési mozgáster 61, 63, 115, 227, 233, 259
- Meróni-doktrína 95, 113, 116, 129, 230, 259, 280
- Merton-féle tudományos normák (Mertonian
norms of science) 222, 275
- Monsanto 206, 212, 266
- Nemzetközi Rákkutatási Ügynökség
(International Agency for Research on
Cancer, IARC) 208
- Nemzetközi Szabványügyi Szervezet
(International Organization for
Standardization, ISO) 40
- New Legislative Framework 37
- normatív aktusok 53, 102, 107, 113, 115
- NOx-kibocsátás 193, 194, 195
- növényvédő szerekre vonatkozó rendelet,
NVSZ-rendelet 210, 229, 233
- nyílt koordinációs módszer (Open Method of
Coordination, OMC) 37
- összeférhetlenségi szabályozás 57, 136, 145,
146, 155
- PAFF-bizottság (Standing Committee on
Plants, Animals, Food and Feed) 208, 210,
225
- pluralizmus 74, 231, 278
- polikrízis 41, 46, 47, 50, 71, 101
- REACH-rendelet (REACH Regulation) 123,
124

- reflexív harmonizáció 37
- soft law 53, 54, 202, 203
- szabályozási hálózat 83, 84, 85, 86, 87, 89, 90, 91, 93, 94, 123, 126, 139
- szabályozási ismeretelmélet 24, 71
- szakértői ügynökség 113, 120, 121, 122, 152, 213, 232, 246, 260, 272, 274
- szubszidiaritás elve 26, 55, 56
- technokrácia 43, 44
- technokrata 20, 43, 44, 46, 47, 49, 72, 137, 234
- típusjóváahagyás 125, 188, 189, 190, 197, 201, 205, 218, 219, 223, 235, 252, 264
- transzparencia 49, 61, 65, 70, 156, 169, 170, 171, 172, 174, 191, 212, 246, 251, 252, 260, 270, 272, 273, 279
- aktív transzparencia 186, 256, 259, 274, 275, 278, 280
- passzív transzparencia 248, 254, 259, 260, 274
- transzparenciarendelet 162, 170, 171, 172, 173, 174, 248, 250, 254, 260, 265
- ügynökségesedés 46, 48, 91, 105, 108, 109, 112, 114, 116, 117, 118, 129, 130, 134, 204, 205, 277, 280
- üzleti titok 75, 256
- valós vezetési kibocsátás (Real Driving Emissions, RDE) 193, 197, 250, 262
- válság általi delegálás 87, 95, 121, 126, 134, 149, 204, 205, 227
- végrehajtási aktus 53, 67, 104, 181
- végrehajtási deficit 27, 29, 118
- végrehajtási hatáskör 53, 97, 98, 104, 105, 106, 114
- versenyképesség 31, 42, 49, 205, 220, 273, 281
- világválság 9, 27, 117
- Volkswagen 187, 188, 189, 195, 249, 263, 264, 312, 314
- WLTP-ciklus (Worldwide Harmonised Light Vehicles Test Procedure) 193, 197, 200, 218, 219, 228, 242, 248

Ki döntsön a kockázatokról akkor, amikor a tudományos bizonyítékok vitatottak, a társadalmi bizalom törékeny, miközben jelentős gazdasági érdekek és a mindennapi életünket is érintő döntések forognak kockán?

A belső piac működése miatt az Európai Unióban a kockázati döntéshozatal egyszerre uniós és tagállami, egyszerre tudományos és politikai kérdés. A polikrízisek, a technológiai átalakulás és az áltudományosság korában különösen fontos, hogy milyen intézmények, milyen szakértői tudás és milyen átláthatósági garanciák alapján születnek meg ezek a döntések.

A kötet magyar nyelven az elsők között ad átfogó képet az Európai Unió kockázati szabályozásának jogi és intézményi rendszeréről. A bemutatott dilemmákat két meghatározó esettanulmány teszi kézzelfoghatóvá. A glifozátügy a világ egyik legszélesebb körben használt növényvédő szerének engedélyezése körüli tudományos, társadalmi és intézményi vitákba enged betekintést, míg a dízelbotrány az autóipari szabályozás gyengeségeire és az európai szabályozási modell hitelességi kihívásaira irányítja a figyelmet.

A könyv végső kérdése nem is az, hogy az Európai Unió képes-e kezelni az említett bizonytalanságokat, hanem az, hogy turbulens időkben a sokszintű, szakértői és jogi keretek közé rendezett uniós fellépés jelenthet-e valódi hozzáadott értéket.

ISBN 978-963-653-384-7



9 789636 533847