

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A tagállamokbeli jogi korlátok hatása az EU versenyképességére

(feltáró vélemény a cseh elnökség felkérésére)

(2009/C 277/02)

Előadó: **Joost van IERSEL**

2008. június 27-én kelt levelében Alexandr Vondra európai ügyekért felelős cseh miniszterelnök-helyettes a cseh elnökség nevében felkérte az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot, hogy dolgozzon ki feltáró véleményt a következő tárgyban:

A tagállamokbeli jogi korlátok hatása az EU versenyképességére.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2009. április 24-én elfogadta véleményét. (Előadó: Joost VAN IERSEL.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2009. május 13–14-én tartott, 453. plenáris ülésén (a május 14-i ülésnapon) 198 szavazattal 4 ellenében, 10 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1. A belső piac – mint átfogó politikai célkitűzés a gazdasági növekedés és a foglalkoztatás támogatása, valamint a fenntartható fejlődés érdekében – az európai integrációs folyamat alapját képezi. Az egységes piac igen sikeres, mivel igen sok jogi korlátot felszámolt a polgárok és a fogyasztók, illetve a vállalkozások és a szélesebb értelemben vett társadalom javára ⁽¹⁾. Ebből kiindulva a jogállamiság érvényesülése létfontosságú alapelv.

1.2. Szemben azonban azzal a gyakran hallott vélekedéssel, amely szerint a belső piac kiépítése befejeződött, a gazdasági dinamizmus folyamatos erőfeszítéseket követel annak érdekében, hogy az állami és magánszereplők számára valódi egységes piac jöjjön létre az EU-ban. Ráadásul az uniós jogalkotás még mindig nem hozott létre hatékonyan működő belső piacot az olyan fontos területeken, mint a pénzügy és az energia. A jelenlegi helyzetre tekintettel sürgősen szükség van egy, a pénzügyi ágazatra vonatkozó hatékony jogi keretre.

1.3. Eddigi történelmünk legsúlyosabb recessziója és a pénzügyi piacoknak magát a rendszert érintő válsága idején a bizalom helyreállítása kulcsfontosságú Európában. A válság megoldásához a jelenlegi politikák felülvizsgálata szükséges, különösen a pénzügyi ágazatban. A protekcionizmus és a politikák újraállamosítása veszélyének elhárítása, valamint a nyitott piacok Európai Unión belüli és kívüli megőrzése érdekében az EU-nak sürgősen ki kell dolgoznia egy egyértelmű politikai irányvonalat. Az EGSZB arra szólítja fel a Tanácsot és a tagállamokat, hogy tartósan és határozottan kötelezzék el magukat a protekcionizmus és a piacok szétzabdalása ellen.

1.4. A válság következményeinek enyhítésére szolgáló olyan intézkedések, mint a közvetlen állami beavatkozás, a bankok állami tulajdonba vétele, valamint a különleges fiskális és pénzügyi ösztönzők, bármennyire is szükségesek a jelenlegi válságban, nem áthatják alá az EU elfogadott közép- és hosszú távú céljait, illetve nem veszélyeztethetik a jelenlegi bevált keretfeltételeket, köztük a megmentési és szerkezetátalakítási célú támogatásra vonatkozó szabályokat. Ellenkező esetben lehetségessé válna a verseny széles körű torzulása. A válságból ugyanakkor le kell vonni azt a tanulságot, hogy milyen jogszabályokra és milyen anyagi támogatásokra van szükség a hosszú távon fenntartható fejlődéshez.

1.5. A jelenlegi súlyos gazdasági válság az európai vállalkozások és munkavállalók számára robusztus, megbízható és igazságos környezetet követel meg a gazdasági növekedés, az innováció, a munkahelyteremtés, a társadalmi fejlődés és a fenntartható fejlődés ösztönzéséhez. A lisszaboni-göteborgi menetrend ⁽²⁾ továbbra is kulcsfontosságú a növekedéshez és foglalkoztatáshoz, valamint a vitalitás és innováció ösztönzéséhez az EU-n belül és világszinten is.

1.6. Ebben a tekintetben kiemelkedő jelentőségű a szabályozás javítása és az összes kapcsolódó közösségi szintű kezdeményezés, illetve ezek tagállami és regionális szintű, minőségileg megfelelő átültetése és érvényre juttatása. A legfontosabb szereplőknek – az Európai Bizottságnak, az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és maguknak a tagállamoknak – továbbra is teljes mértékben elkötelezettnek kell lenniük e célkitűzések mellett.

1.7. A kormányzati szereplőkön túl az üzleti szférának, az üzleti vállalkozásoknak, a szociális partnereknek, valamint a szervezett civil társadalomnak is szerepet kell vállalnia, és felelősnek, illetve elszámoltathatónak kell éreznie magát a folyamat egészében.

⁽¹⁾ Az egységes piacon továbbra is meglévő korlátok áttekintéséhez lásd az EGSZB Egységes Piac Megfigyelőközpontja (SMO) tanulmányát a következő internetes oldalon:
http://www.eesc.europa.eu/smo/news/index_en.asp.

⁽²⁾ A 2001. júniusi göteborgi csúcstalálkozón a lisszaboni menetrendet környezetvédelmi dimenzióval egészítették ki.

1.8. Az európai integrációt pozitívan befolyásolják olyan új fejlesztések is, mint az új megközelítés, illetve az árukra vonatkozó 2008-as egységes piaci csomag, az indokolatlan adminisztratív terhek csökkentése, valamint a szakmai képesítések elismerése.

1.9. A közelmúltbeli fejlemények megint csak igazolják az EGSZB régóta hangoztatott kérését, hogy az Európai Bizottságot, mint a Szerződések őrét, ahelyett hogy gátolják, ahogy ez gyakran történik, juttassák több forráshoz, hogy hatékonyan biztosítsa a nemzeti jog és az EU-n belül elfogadott jogi előírások összhangját.

1.10. A szolgáltatásokról szóló irányelv folyamatban lévő átültetése 2009-ben a polgároknak és vállalkozásoknak kedvező új utakat fog nyitni. Viszont hatékony ellenőrzéssel meg kell akadályozni, hogy csökkenjenek a szociális, minőségi, környezetvédelmi és biztonsági normák.

1.11. A jogi korlátok felszámolása, illetve e folyamat végrehajtásának módja mind közösségi szinten, mind a tagállamokban jobb kommunikációs stratégiát igényel, és ez különösen igaz a jelenlegi helyzetben. A jobb kommunikációnak fokoznia kell az EU hitelességét, és a polgárok és vállalkozások körében meg kell erősítenie a bizalmat az euroszkepticizmus ellenében.

1.12. A jogi korlátok felszámolása, a szabályozás javítása és az egyeztetett keretfeltételek az EU-n belül az EU pozícióját is alá támasztják majd az egyéb kereskedelmi tömörülésekkel folytatott tárgyalások során, valamint a WTO és a dohai forduló keretében.

1.13. Végezetül az EU tanulhat történelméből is, amely azt mutatja, hogy a nehéz idők előre vezető lépéseket is hozhatnak. A múlt század hetvenes éveinek és a nyolcvanas évek elejének válsága megerősítette a GMU melletti politikai elkötelezettséget, és létrehozta az Egységes Okmányt, amely az „Európa 1992” alapjaként szabaddá tette az utat a belső piac megvalósítása felé.

2. Bevezetés

2.1. Az EGSZB jelen feltárási véleménye, amelyet „a versenyképesség jogi korlátai” tárgyban a cseh elnökség felkérésére készít, az indokolatlan adminisztratív akadályoktól mentes és jobb szabályozáson alapuló belső piac megvalósítására összpontosít. Az egységes piac célja az, hogy biztosítsa a jogi környezet kiszámíthatóságát és biztonságát az európai polgárok és vállalatok számára a személyek, a termékek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgásának garantálásához az egész EU-ban.

2.2. Az jelenlegi (cseh) elnökség a programjában kiemelten foglalkozik a szolgáltatásokról szóló irányelv időben történő és helyes átültetésével, valamint a tagállamok közötti kereskedelmi akadályoknak a belső piac stratégiai felülvizsgálatával összhangban történő további felszámolásával. Ezeket a célkitűzéseket – nagyon helyesen – a nemzeti reformprogramok és a lisszaboni stratégia szélesebb perspektívájában, valamint utóbbinak 2010-es felülvizsgálata és lehetséges kiigazítása szempontjából vizsgálja.

2.3. Ugyanezen keretbe illeszkedik továbbá a „szabályozás javítása” ⁽³⁾, a hatásértékelési módszerek fokozott alkalmazása, illetve a vállalatokra nehezedő adminisztratív terhek csökkentésére irányuló intézkedések folyamatban lévő végrehajtása és értékelése, valamint az európai kisvállalkozói intézkedéscsomag és a fenn tartható európai iparpolitika támogatása, ideértve a megfelelő innovációs politikát is.

2.4. Ezeket a szándékokat, illetve javaslatokat egy rendkívül súlyos gazdasági válság idején kell megvalósítani ⁽⁴⁾. Az elnökség egyértelművé teszi azt is, hogy az Európai Bizottság álláspontjával összhangban fenn kívánja tartani programjában azokat a stratégiai irányokat, amelyeket még a kedvezőbb időkből fogalmaztak meg. Szándéka továbbá, hogy új lendületet adjon a majdani új Európai Bizottság mandátumának.

2.5. Érvényben kívánja továbbá tartani a korábban kidolgozott stratégiai politikákat, bármilyen rövid távú intézkedésekre is lenne szükség az ágazatokat, a beruházásokat és a munkahelyeket érintő jelentős és váratlan gazdasági megrázkódtatások semlegesítésére.

2.6. E vélemény középpontjában elsősorban az európai vállalkozások spontán fejlődését gátló korlátozások felszámolása áll. Ebben az értelemben a versenyképesség fokozásán az EU-n belüli egyenlő versenyfeltételek megerősítése értendő, a lehető leghatékonyabbá téve a közös jogalkotási alapot.

2.7. Ebben a folyamatban kulcsfontosságú a szabályozás javításáról szóló megállapodás menetrendje, melynek középpontjában a jogalkotás minősége, a hatásvizsgálatok, az egyszerűsítés, valamint szükség esetén egyes új szabályok bevezetése és 2012-re az adminisztratív terhek 25 %-os csökkentése áll ⁽⁵⁾.

2.8. Ez a feltárási vélemény a jogi korlátok felszámolására és a piacokba vetett bizalom helyreállítását célzó hatékony szabályozásra összpontosít, szem előtt tartva azt a tényt, hogy a versenyképességgel kapcsolatos kérdések mindinkább globális dimenziót öltenek. Minél jobban működik a belső piacra vonatkozó szabályozási keret, annál jobb pozíciót foglalhat el az EU világviszonylatban.

2.9. Az EGSZB számos kérdésben korábban már kifejtette álláspontját. Mivel a versenyképesség témaköre rendkívül széles, a vélemény egy sor kiválasztott kérdésre összpontosít, melyek a jelenlegi helyzetben különösen sürgetőek.

⁽³⁾ HL C 24., 2006.1.31., 39. o.

⁽⁴⁾ Lásd az OECD nemrégiben készített jelentését, amely a jelenlegi válság összefüggésében a szabályozási és a versenyképességet megalapozó reform folytatása mellett érvel (*Going for Growth* 2009).

⁽⁵⁾ Lásd mindenekelőtt: A jobb szabályozás harmadik stratégiai felülvizsgálata az Európai Unióban, COM(2009) 15 végleges.

2.10. Az EU figyelemreméltó fejlődési utat járt be a belső piac megvalósítása felé. Ugyanakkor azonban kétségtelen, hogy egyes konkrét területeken – energia, pénzügy, a potenciálisan útmutató közösségi szabadság (1) – továbbra is alapvető harmonizációhiány, szociális téren pedig cselekvési igény tapasztalható. A kormányok egyéni jogalkotási intézkedései és adminisztratív gyakorlatai európai szempontból folyamatos odafigyelést követelnek (6).

2.11. A megkívánt harmonizációnak vagy a kormányok intézkedéseinek hiánya a nagyvállalatok számára gyakran jelentős hátrányokat okoz, és káros akadályokat gördít a kis- és középvállalkozások Európát behálózó beruházásai elé.

2.12. A kkv-k Európa-szerte létfontosságú szerepet játszanak a versenyképesség szempontjából. A nagyvállalatok elengedhetetlenek Európa erejének fenntartásához. A kiszervezés, az üzleti folyamatok felosztása, valamint az ellátási és értéketermelési lánc miatt azonban a kkv-k a legfőbb munkahelyteremtők. A kkv-k általában kellően rugalmasak ahhoz, hogy alkalmazkodjanak a szükséges fenntartható termeléshez, és – különösen az értéketermelési, illetve ellátási lánc partnereiként – gyakran kezdeményezői az olyan újításoknak és új rendszereknek, amelyek ösztönzik a fenntartható és környezetbarát termelést.

2.13. A jogi korlátok nemcsak a gazdaságot, hanem a munkavállalók határokon átnyúló mozgását is érintik (7). Biztosítani kell, hogy az alapvető jogok és a munkaerőpiac szabályai minden munkavállalóra érvényesek legyenek (8).

3. Háttér és általános megjegyzések

3.1. Az egységes piac dinamikus koncepció. Tartalmát, illetve az európai gazdasági szereplők egyenlő versenyfeltételeinek megteremtését megfelelő európai politikai célkitűzések határozzák meg, és európai jogszabályok garantálják. Szükség esetén a célkitűzéseket és szabályokat a változó körülményeknek megfelelően ki kell igazítani. Ha szükséges és célszerű, akkor a munkavállalók védelme érdekében minél előbb megfelelő, konkrét intézkedéseket kell hozni, amelyek egyértelművé teszik, hogy sem a gazdasági lehetőségek, sem pedig a versenyszabályok nem lehetnek fontosabbak a szociális alapjogoknál.

3.2. A jelenlegi gazdasági válság gazdasági és szociális szempontból mindenkit érint. Európa világgazdasági pozíciójára is kihat. A rendkívüli idők rendkívüli megközelítéseket és megoldásokat igényelhetnek – például érzékeny állami támogatás jóváhagyását

„egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére” (9) az Európai Bizottság „sürgősségi” útmutatását követve (10) –, ezek azonban nem áthatják alá a közösen elfogadott keretfeltételeket, és minden beavatkozásnak megfelelően indokoltnak kell lennie.

3.3. A nemzeti szabályozás gyakran arra szolgál, hogy kezelje a modern társadalom legkülönbözőbb kihívásait. Ebben a kontextusban szükséges és ösztönzendő a tagállamok közötti meglévő és potenciális jogi korlátok felszámolásához kapcsolódó programok folytatása.

3.4. A rövid távú motivációk – különösen a jelenlegi helyzetben – könnyen alááshatják a megfelelő fellépés iránti politikai akaratot. Mindig számolni kell a nyílt vagy rejtett protekcionizmus felbukkanásával is. Különösen fontos, hogy egyértelműen kiálljunk a jogi korlátok felszámolására eddig megtett lépések folytatása mellett. Minél inkább megalapozzuk az utat a jelenben, annál szilárdabb lesz az európai gazdaság helyzete a jövőben.

3.5. A jelenlegi helyzet kétségkívül fokozott erőfeszítéseket követel meg átlátható, új keretfeltételek meghatározása érdekében a pénzügy és az energia területén.

3.5.1. A jelenlegi pénzügyi válság során a nemzetállamok általában nyertek újra teret a gazdasági rendszer központi szereplőiként, hogy jelentős „sürgősségi” támogatást nyújtottak a nagyobb pénzügyi intézményeknek. Az államháztartásra tett potenciális hatáson túl ez a megközelítés versenytorzulásokhoz vezethet, ha nem tartják tiszteletben az állami támogatásokról szóló szabályokat (11), és hátrányos helyzetbe hozhatja az „erényesebb” bankokat.

3.5.2. Az EGSZB nem kérdőjelezi meg, hogy ezek a kivételes körülmények gyors beavatkozást követeltek meg, azonban fontosnak tartja, hogy szorosan nyomon kövessük (12) a helyzet alakulását a jelenlegi kohézió, jogállamiság és versenyesség megőrzésére törekedve az európai piacon, mivel ezek a tényezők kulcsfontosságúak a polgárok és a gazdaság szempontjából.

(6) E kérdéskörrel kapcsolatban lásd a holland munkaadók szövetsége közelmúltban kiadott szemléltető brosját: „Mikor lesz valójában 1992?” (VNO – NCW, MKB – megjelent 2008 decemberében). Korábban 1992-t jelölték meg a belső piac megvalósításának éveként.

(7) HL C 228., 2009.9.22., 14. o.

(8) Ld. az EGSZB „A mobilitás meglévő korlátainak meghatározása a belső munkaerőpiac” című véleményét, HL C 228., 2009.9.22., 14. o., 1.5. pont.

(9) Lásd az EK-Szerződés 87. cikke (3) bekezdésének b) pontját. Ez szándékos elmozdulást jelent a 87. cikk (3) bekezdésének c) pontjában meghatározott, eddig általában alkalmazott jogi alaptól. Több mozgásteret enged a pénzügyi támogatásnak, és torzulásokhoz vezethet. „Azonban ezeket a szándékos, engedélyezett versenytorzulásokat az Európai Bizottságnak folyamatosan és szorosan nyomon kell követnie, és korrigálnia, mielőtt a gazdasági helyzet normalizálódna.” (HL C 228., 2009.9.22., 47. o.)

(10) HL C 16., 2009.1.22., 1. o.

(11) HL C 270., 2008.10.25., 8. o.; HL C 10., 2009.1.15., 2. o.; HL C 72., 2009.3.26., 1. o..

(12) A „nyomon követés” fogalmát itt, valamint a 4.2.1. és a 4.2.6.1. pontban általános értelemben, az Európai Bizottság szerepének és mandátumának részletes meghatározása nélkül használjuk. Ez utóbbiak az adott esetekben alkalmazott jogi eszközöktől függenek.

3.5.3. Új keretfeltételekre és jogi rendelkezésekre van szükség. Ezeknek a bankszektor európai – vagy legalábbis európai szinten szorosan koordinált – felügyeletére, az elengedhetetlen szabályozásra és a bankokkal szemben folytatott – jelenleg – eltérő politikákra kellene összpontosítaniuk ⁽¹³⁾. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy – mint azt a *de Larosiére-csoportnak* az Európai Bizottság és a cseh elnökség felkérésére készült *jelentése* javasolja ⁽¹⁴⁾ – a pénzügyi szektor szabályozásának és ellenőrzésének javítására van szükség. Az európai felügyeletnek a bankszektor mellett a biztosítási ágazatra is ki kellene terjednie.

3.5.4. A pénzügyi rendszer szerkezetére vonatkozó jogszabályokkal kapcsolatos elkövetkező vitákban stratégiai célként kell kitűzni az európai gazdaság egészének jövőbeli rugalmasságát szolgáló megbízható keretet is. Ez a szélesebb perspektíva eddig nem kapott kellő figyelmet.

3.5.5. Az energia mint az egész társadalom szempontjából az egyik legfontosabb nyersanyag számos tekintetben – árak, állami beavatkozás, a liberalizáció foka, verseny és egyebek – jelentős forrása az olyan (nem kívánt) jogi korlátoknak, melyek gátolják a valóban egyenlő versenyfeltételeket, és ezáltal kedvezőtlen hatást gyakorolhatnak más iparágakra. A belső piacon való kereskedelem és beruházások ilyen jellegű strukturális és jogi korlátainak megszüntetése igen fontos motivációja lehetne a közös energia-piac megteremtésének.

3.6. A nyitott koordinációs módszer (OMC) ⁽¹⁵⁾ nagy reményeket ébresztett a nemzeti intézkedések koordinációjával kapcsolatban. Egy ilyen „puha” megközelítés sok mozgásteret hagy a tagállamoknak, ami a jogi korlátok újabb forrásává válhat. Üdvözlendő lenne egy strukturáltabb megközelítés.

3.7. E kérdéssel kapcsolatban fontos volna feltenni a kérdést, vajon egyes esetekben valóban a közösségi irányelvek és rendeletek jelentik-e a legmegfelelőbb jogi alapot a harmonizációhoz. Az EGSZB hasonlóképpen hangsúlyozza azt is, hogy sok esetben rendkívül előnyösnek bizonyulhat a szabványosítás előmozdítása, ami egyebek között átlátható környezetet, és nagyobb interoperabilitást eredményez.

3.8. A versenykörnyezet előtt Európában számos akadály tornyosul. Ezeket alapvetően különböző kategóriákba lehet sorolni, és specifikus megoldásokat igényelnek:

3.8.1. Az első kategóriába egyszerűen a más tagállamokban tevékenykedni kívánó polgárok és vállalkozások elé gördített, meglévő akadályok sorolhatók. Az ilyen típusú akadályok gyakran olyan nemzeti jogszabályokból, illetve adminisztratív eljárásokból erednek, amelyek önmagukban nem függenek az uniós jogalkotástól, illetve annak átültetésétől, és éppen ezért nehezen előreláthatók a határokon túl tevékenykedni kívánó vállalkozások számára.

3.8.2. Az európai integráció nem szükségszerűen jelenti a nemzeti jogszabályok számának csökkenését, sőt, sok esetben épp ellenkező hatással jár. A (kiegészítő) nemzeti jogszabályok igen gyakran újabb akadályokat idéznek elő. Ráadásul a jelenlegi gazdasági helyzetben a rendkívüli jogi rendelkezések könnyen protekcionista hatást fejthetnek ki.

3.8.3. Egy másik típusú akadály alakulhat ki az olyan, már meglévő kezdeményezések miatt, mint például az egyablakos vállalkozói rendszerek, amelyeket már a helyükön vannak, de nem egészen úgy működnek, ahogy elvárták tőlük. Ennek oka egyrészt a megfelelő források hiánya, másrészt pedig egyéb problémák lehetnek, például az, hogy csak az érintett ország nyelvén állnak rendelkezésre a szükséges információk.

3.8.4. Az akadályok negyedik típusa az egyenlő versenyfeltételek megteremtésére irányuló szükséges kezdeményezésekből fakad, melyeket vagy nem is indítottak el, vagy nem teljes mértékben hajtottak végre. Az ilyen típusú akadályok abból fakadnak, hogy a tagállamok nem tartják be megfelelően az európai jogszabályokat, illetve szabályozást ⁽¹⁶⁾.

3.8.5. A specifikus akadályok között megemlítendő az euróövezet államai és a többi tagállam közötti szakadék, a tagállamokban kötelező munkanyelvek, valamint az eltérő adórendszerek és adóalapok.

3.9. Az említett korlátok közül néhány a nemzeti adminisztratív és jogszabályi rendszerek jellegzetességeire vezethető vissza. Ebből kiindulva a határokon átnyúló problémák kezelésében erőteljes hangsúlyt kellene fektetni a konvergenciára.

3.10. A specifikus pénzügyi ösztönzők, ha nincsenek jól összehangolva, és – különösen – ha nem tartják tiszteletben az állami támogatásokról szóló szabályokat, maguk is új akadályok kialakulásához vezethetnek. Az EGSZB határozottan sürgeti, hogy a közösségi vívmányokat – mind az előírásokat, mind pedig az eszközöket – tartsák tiszteletben.

3.11. Az EU és a nemzeti adminisztratív hatóságok között kialakított, az indokolatlan akadályok megszüntetésére irányuló specifikus hálózatok, például az Európai Vállalkozói Hálózat, a SOLVIT, az Európai Versenyhálózat, illetve a bevált gyakorlatok cseréjét szolgáló online platformok kiemelten üdvözlendőek.

3.12. A nemzeti közigazgatások közötti együttműködés és kölcsönös tájékoztatás hiánya a közösségi jog átültetését illetően rendkívül komoly probléma. Itt említendő, hogy az EGSZB jelenleg véleményt dolgoz ki a belső piaci információs rendszerre (IMI) irányuló kezdeményezés tárgyában ⁽¹⁷⁾.

⁽¹³⁾ HL C 224., 2008.8.30., 11. o.

⁽¹⁴⁾ Lásd a *de Larosiére-csoport* jelentését az EU-n belüli pénzügyi felügyeletről (2009. február 25.).

⁽¹⁵⁾ Ez a módszer keretet szolgáltat az EU tagállamai közötti együttműködéshez a tagállami hatáskörbe tartozó politikai területeken, például a foglalkoztatás, a szociális védelem, a társadalmi befogadás, az oktatás, az ifjúsági vagy a képzési politika területén. A módszer jellegzetesen kormányközi politikai eszköz. További részletekért lásd: http://europa.eu/scadplus/glossary/open_method_coordination_en.htm.

⁽¹⁶⁾ HL C 325., 2006.12.30., 3. o.

⁽¹⁷⁾ Lásd COM(2008) 703, valamint HL C 325., 2006.12.30., 3. o.

3.13. Ezen túlmenően a nemzeti adminisztratív hatóságok közötti fokozott kommunikációnak is további eszközt kellene kínálnia az egyes területeken támasztott nemzeti szabályokból és kötelezettségekből eredő potenciális (rejtett) akadályok csökkentéséhez.

3.14. Hasonlóképpen kulcsszerepe van az uniós jogalkotással foglalkozó nemzeti közigazgatási szakemberek képzésének és felkészítésének. Ehhez megfelelő források szükségesek a készségek naprakész szinten tartása érdekében. Ez különösen fontos az olyan gyakorlatra támaszkodó politikaalakító eszközök fokozott jelentősége és alkalmazása érdekében, mint a hatásértékelések, illetve az adminisztratív terhek mérése.

3.15. Az EGSZB több véleményében is hangsúlyozta, hogy az uniós előírások és megállapodások tagállami alkalmazásának Európai Bizottság által történő, hatékony ellenőrzése nélkülözhetetlen feltétel.

3.16. Az egységes piac jó irányítása érdekében a kormányzati szereplőkön túl az üzleti szférának, az üzleti vállalkozásoknak, a szociális partnereknek, valamint a szervezett civil társadalomnak is szerepet kell vállalnia, és felelősnek, illetve elszámoltathatónak kell éreznie magát az Európában egyenlő feltételeket biztosító keretfeltételek ösztönzését illetően. Ennek eszközei: gyakorlati tapasztalat, bevált gyakorlatok cseréje, önszabályozás, különböző szinteken folytatott szociális párbeszéd, kommunikáció és tájékoztatás stb.

4. Konkrét kérdések

4.1. A szabályozás javítása

4.1.1. A szabályozás javítása kulcsfontosságú stratégia a rugalmas üzleti környezet kialakítására. E stratégia fő eszköze a szabályozás javításának menetrendje (lásd a 2.7. pont meghatározását).

4.1.2. A szabályozás javítása kapcsolódik mind a közösségi szinten összehangolandó területek kiválasztásához, mind a jogalkotás módszereihez (pl. rendeletek, részletes irányelvek vagy keretirányelvek útján). Ha az irányelvek nem egyértelműek, vagy csak minimumkövetelményeket írnak elő, a tagállamok közötti jogi korlátok változatlanul fennmaradhatnak.

4.1.3. Az EGSZB számos alkalommal üdvözölte az Európai Bizottságnak a közösségi szabályozás átfogó felülvizsgálatára irányuló terveit. Egy hasonló felülvizsgálat hozzájárulhatna a változó körülmények való alkalmazkodáshoz, illetve a meglévő jogi korlátok felszámolásához.

4.1.4. El kell ismerni, hogy a tagállamok eltérő jogi keretei miatt a harmonizáció nem minden területen feltétlenül kívánatos. Ezekben az esetekben a lehetséges jogi korlátokat külön kell megvizsgálni.

4.1.5. Megjegyzendő, hogy az Európai Bizottság sikeresen elkészítette a szükséges hatástanulmányokat, miközben a tagállamok szintjén még mindig súlyos hiányosságok tapasztalhatók e téren. Ez aláássa a vállalkozások számára biztosítandó egyenlő versenyfeltételeket, és szélesebb értelemben a mobilitást.

4.1.6. A hatástanulmányok rendkívül hasznos eszközök mind a túlszabályozás elleni küzdelemben, mind pedig az új szabályozások tekintetében. Tudatosabb politikát eredményeznek az Európai Bizottság, az Európai Parlament és a Tanács részéről. Az EGSZB nyomatékosan sürgeti, hogy a Tanács és az Európai Parlament tartsa tiszteletben a hatástanulmányokat és azok frissítését az egész jogalkotási folyamat során.

4.1.7. A hatástanulmányok nem csak az áruk és szolgáltatások technikai szempontjainak átfogó és integrált koncepcióját követelik meg, hanem magukban foglalják az olyan aspektusokat is, mint a környezeti, illetve a fogyasztóvédelmi érdekek. Másrészt viszont a környezet- és fogyasztóvédelmi jogalkotás területén minden esetben tekintetbe kell venni a versenyképes ipar igényét. A sikeres hatástanulmányokban minden típusú érintettnek megvan a szerepe.

4.2. Végrehajtás és érvényre juttatás ⁽¹⁸⁾

4.2.1. A pontos és késedelem nélküli végrehajtás, illetve helyszíni érvényre juttatás a szabályozás javításához szervesen hozzátartozó szempont. A gyakorlat azt mutatja, hogy mind a jogszabályok nem kielégítő, mind pedig túlbuzgó végrehajtása (az úgynevezett *cherry picking* és *goldplating*) a jogi korlátok, a határokon átnyúló problémák és a protekcionizmus egyik fő forrását jelenti. Éppen ezért gondosan fel kell mérni az uniós jogszabályok tagállami szintű ellenőrzéséhez és érvényre juttatásához szükséges forrásokat, illetve eszközöket.

4.2.2. Tiszteletben kell tartani a szubszidiaritás elvét. Ez azonban nem lehet egyoldalú folyamat. Igaz, hogy az EU-nak tartózkodnia kell a nemzeti eljárásokba és adminisztratív rendszerekbe való beavatkozástól, a Szerződés azonban azt is megköveteli, hogy az EU biztosítsa az uniós célokat és a belső piac szabályszerű működését. A vállalkozások, egyéb szervezetek és polgárok által a gyakorlatban tapasztalt problémák kizárólag e feltétellel orvosolhatók kielégítő módon.

4.2.3. Másként fogalmazva, a közösségi jogszabályok és a szubszidiaritás közötti kapcsolat meglehetősen árnyalt. Az EGSZB álláspontja szerint az integráció elmélyítésének folyamata során a közös célkitűzések fényében kell meghatározni és kialakítani a nemzeti közigazgatási hagyományok és rendszerek szükséges tiszteletben tartása és a közösségi szintű ellenőrzés közötti megfelelő egyensúlyt.

4.2.4. E tekintetben külön ki kell emelni a helyi és regionális önkormányzatok esetét, amelyek egyes tagállamokban az uniós jogszabályok végrehajtásáért felelős szintet képviselik. Ezeknek a hatóságoknak maradéktalanul tekintetbe kell venniük az uniós jogszabályokat.

⁽¹⁸⁾ HL C 24., 2006.1.31., 52. o.

4.2.5. Egy másik igen tág és fontos terület a közbeszerzéseké. A 2004-es irányelvek átültetése ellenére továbbra is léteznek olyan hagyományos gyakorlatok és adminisztratív eljárások, köztük jogi korlátok, melyek akadályozzák a határokon átnyúló közbeszerzési szerződésekért folytatott versenyt. A közbeszerzés területe folyamatos odafigyelést igényel. Ennek során tekintettel kell lenni a szociális partnerek közötti kollektív tárgyalásokra.

4.2.6. Az EGSZB szerint az EU-n belüli jogi korlátok felszámolása szempontjából jelentős javulást kell elérni a kormányzás szintjén:

4.2.6.1. A jogszabályok gyakorlati alkalmazásával kapcsolatos visszajelzések még mindig nem kielégítőek ⁽¹⁹⁾.

4.2.6.2. Az Európai Bizottság nyomkövetési szerepkörét módszeresen ki kellene terjeszteni az uniós jogszabályok végrehajtására és érvényre juttatására is, mivel ez a jogállamiság nélkülözhetetlen eleme. Ennek a kérdésnek külön figyelmet és politikai vitát kell szentelni.

4.2.6.3. Mindemellett kívánatos volna, hogy – ahol még nem léteznek – bevezessék a nemzeti adminisztratív hatóságok ⁽²⁰⁾ közötti értékelési hálózatokat, és hogy a tagállamokban megerősítsék az adminisztratív kapacitást.

4.2.6.4. Az EGSZB ugyanilyen megfontolásokból maradéktalanul támogatja a Régiók Bizottsága által a közelmúltban megalapított szubsidiaritásfigyelő hálózatot, melynek célja a helyi és regionális önkormányzatok közötti információcsere elősegítése az EU-n belül.

4.2.6.5. Az Európai Bizottságnak garantálnia kell, hogy a nemzeti szabályozók hasonló, összehangolt módon alkalmazzák az uniós szabályokat.

4.2.6.6. A 4.2.6. pontban említett kormányzási modellt a nem jogalkotási jellegű korlátok esetében is alkalmazni kell, melyek gyakran a meglévő adminisztratív gyakorlatokból fakadnak.

4.3. A szolgáltatások egységes piaca

4.3.1. Európa fordulóponthoz érkezett a szolgáltatások belső piaca tekintetében. Szorosan nyomon kell követni a Szolgáltatások Irányelv átültetésének és végrehajtásának helyzetét, amelynek 2009 végére le kellene zárulnia, biztosítva, hogy újabb nemzeti szintű akadályok és egyenlőtlenségek ne súlyosbíthassák az eddigieket. Ennek során azonban nem szabad, hogy csökkenjenek a szociális, minőségi, környezetvédelmi és biztonsági normák. Az uniós szolgáltatási irányelv végrehajtásához megfelelően képzett (nyelveket beszélő, interkulturális kompetenciával rendelkező) adminisztrációs személyzetre van szükség.

⁽¹⁹⁾ Az Európai Bizottság számos információs forrást, többek között panaszokkal foglalkozó kapcsolattartó pontokat is javasol. Néhány példa: *Europe Direct* ügyfélközpont, *Eurojus*, a nemzeti SOLVIT-központok, az Európai Fogyasztóvédelmi Központok, az *Enterprise Europe* hálózat és a „Te Európád” portál.

⁽²⁰⁾ Az EGSZB felhívja a figyelmet a belső piaci információs rendszerre (IMI), amelyet az Európai Bizottság a nemzeti hatóságok közötti, az uniós szabályozással kapcsolatos kölcsönös tájékoztatás elősegítésére alakított ki.

4.3.1.1. Az Európai Bizottság által az irányelv nemzeti szintű átültetésének támogatására kialakított koncepció hatékonynak tűnik, ezért támogatásra érdemes.

4.3.2. Ami a Szolgáltatások Irányelv egyes konkrét aspektusait illeti, a letelepedés és a határokon átnyúló tevékenységek szabadsága kulcsfontosságú összetevője a megfelelő európai vállalkozói környezet kialakításának ⁽²¹⁾.

4.3.2.1. Az érintett szereplők felől érkező visszajelzések arra utalnak, hogy a vállalkozások más tagállamokban való letelepedését elősegítő ad hoc intézkedések meglete ellenére továbbra is van mit javítani e téren.

4.3.3. Egy másik megvitatásra érdemes téma a jelenleg a Szolgáltatások Irányelv hatályán kívül eső területekkel kapcsolatban kialakítandó megközelítés kérdése.

4.3.3.1. Egyes szektorok, például a pénzügyi szolgáltatások, az elektronikus kommunikáció vagy az audiovizuális szolgáltatások külön szabályozás alá esnek, míg más területek uniós szinten egyáltalán nincsenek szabályozva.

4.3.3.2. Az utóbbiak esetében jelentős különbségek tapasztalhatók a tagállamok között, ami előre nem látható potenciális akadályokat eredményez. Fokozni kell tehát a nemzeti kormányok közötti koordinációt, elkerülve az egymásnak ellentmondó megközelítések alkalmazását azokon a területeken, amelyek közvetlenül hatással lehetnek az EU üzleti környezetére.

4.3.4. Ezen túlmenően hangsúlyozni kell, hogy manapság egyre inkább elmosódik az áruk és a szolgáltatások közötti határvonal. Ezért a letelepedés, illetve a határokon átnyúló tevékenységek szolgáltatások terén megvalósuló szabadsága rendkívül előnyösen érinti a feldolgozóipart is.

4.3.4.1. Az európai intézményeknek és a tagállamoknak még a szolgáltatásokról szóló irányelv teljes körű és megfelelő átültetésének esetén is szorosan figyelemmel kellene kísérniük a szektort a folyamatban lévő kérdések kezelése és az új akadályok kialakulásának megelőzése érdekében. Mivel az egyenlő versenyfeltételek terén eddig a termékek piacán sikerült megvalósítani a legjelentősebb fejlődést, az e területen levont tanulságok értékes iránymutatást adhatnak arra nézve, miként járjunk el a fennmaradó akadályok felszámolásakor a szolgáltatások tekintetében.

4.4. Az új megközelítés, az árukra vonatkozó 2008-as egységes piaci csomag és a szabványosítás

4.4.1. A technikai harmonizáció és szabványalkotás új megközelítése ⁽²²⁾ és annak folyamatban lévő felülvizsgálata egyike a belső piaci korlátok felszámolása terén elért legkézzelfoghatóbb sikereknek.

⁽²¹⁾ HL C 221., 2005.9.8., 11. o.

⁽²²⁾ A technikai harmonizáció és szabványosítás új megközelítése, amely 1985-ben lépett életbe, fordulópontot jelentett az EU belső piaci szabályozásának történetében. Az új megközelítés az áruk belső piacának létrehozása és kiteljesítése érdekében kialakított részletes előírások teremtette bonyolult jogi környezetre kívánt megfelelő választ adni.

4.4.2. A jelenlegi körülmények között kiemelkedően fontos az új megközelítés módszerének fenntartása, és annak elkerülése, hogy a protekcionista tendenciák miatt kárba vesszenek az eddigi eredmények.

4.4.3. Érdekes volna továbbá felmérni azt is, hogyan érvényesül és valósul meg a kölcsönös elismerés elve. Főként azt kellene megvizsgálni, hogy gazdasági, szociális és környezeti téren miként lenne biztosítható a fenntartható fejlődés. Azt is nyomon kellene követni, milyen valós hatással járt az árukkal kapcsolatos 2008-as intézkedéscsomag, amely a kölcsönös elismerés tényleges megvalósulását kívánja elősegíteni.

4.4.4. További területet jelent a szabványosítás, amely rendszerint önkéntes intézkedéseken, és nem jogalkotási megközelítésen alapul. A szabványosításnak az európai gazdasági integrációhoz való egyértelmű hozzájárulása felhívja a figyelmet olyan függőben lévő kérdésekre, amelyek továbbra is gyengítik a belső piacon kifejtett erőfeszítéseket, valamint – globális viszonylatban – az EU versenypozícióját.

4.4.5. Más esetekben viszont éppen a szabványok hiánya okozhat egy-egy adott területen (jogi) akadályokat, például a közbeszerzések terén, ahol az ipari szereplők közötti konszenzushány negatív hatással van az EU versenyképességére. Ez szembetűnő például azokban az esetekben, amikor vállalatok „szabványháborút” indítanak piaci monopolhelyzetük kialakítása vagy megvédése céljából – hátrányosan befolyásolva a versenyt és a fogyasztói választást. Ilyen esetekben elő kellene irányozni az uniós szintű beavatkozás lehetőségét az érintett felek közötti megegyezés megkönnyítése érdekében.

4.4.6. Ezért az EGSZB hangsúlyozza, hogy egyes területeken – például a közbeszerzés, illetve az IT és kommunikációs szolgáltatások terén – növelni kell a szabványosításra irányuló erőfeszítéseket. Ugyanakkor azonban a folyamat torzulásának elkerülése végett kulcsfontosságú, hogy a szabványok kialakításában minden érintett szereplő részt vegyen. E cél érdekében további támogatást kell biztosítani az olyan folyamatban lévő kezdeményezéseknek, mint a NORMAPME szabványalkotó munkája, illetve a kkv-k tevékenységei.

4.5. Az indokolatlan adminisztratív terhek csökkentése

4.5.1. Az Európai Bizottság 2007-es Cselekvési Programjának egyik zászlóvivő kezdeményezése volt az adminisztratív terhek felmérése a vállalkozások szabályozási környezetének egyszerűsítése céljából.

4.5.1.1. Az eredetileg Hollandiában kidolgozott egyszerűsített költségmodellt alkalmazva az EU jelenleg véglegesíti az uniós jogalkotás okozta terhek mérésének módszerét ⁽²³⁾.

⁽²³⁾ Ez a megközelítés, amelyet gyakran emlegetnek a bürokrácia elleni küzdelem összefüggésében, a vállalkozások uniós szabályozásából eredő adminisztratív terheinek meghatározását és mérését szolgálja, olyan megoldási lehetőségeket keresve, amelyek 25 %-kal csökkenthetik ezeket a terheket.

4.5.1.2. E kezdeményezés konkretizálása felé jelent újabb lépést a Stoiber Csoport – egy 15 szakértőből álló magas szintű csoport – megbízása konkrét javaslatok kidolgozására a terhek csökkentése érdekében.

4.5.2. Az adminisztratív terhek csökkentésének programja nemzeti szinten egyre nagyobb teret nyer, és a legtöbb tagállam már elkötelezte magát amellett, hogy felmérje és csökkentse saját berkein belül az adminisztratív terheket.

4.5.2.1. Ennek ugyanakkor kulcsfontosságú feltétele a nemzeti mérési és tehercsökkentési módszerek egész Európát átfogó koordinálása, illetve az uniós és a nemzeti szint közötti egyeztetés, mert csak így biztosítható a kísérlet sikere.

4.6. A szakmai képesítések elismerése

4.6.1. Az áruk és szolgáltatások szabad kereskedelmén túlmenően a belső piac hatékony működésének biztosítása érdekében támogatni kell a szakemberek szabad mozgását is. A Kutatási Tanács által a kutatók mobilitásának elősegítésére hozott határozattal összhangban ezt az elvet szélesebb körben alkalmazni kell a többi szakma esetében is.

4.6.2. A szakmai képesítések elismerése az EU-n belül komplex kérdés, amely túlmegy a jogi korlátok területén; e kérdéssel foglalkozni kell, ugyanis számos tekintetben közvetlenül kapcsolódik a belső piac (rejtett) akadályainak problémájához.

4.6.3. A közelmúltban komoly áttörést jelentett a kérdésben az Európai Képesítési Keretrendszer kialakítása, melyet az „ötödik szabadságnak” is neveznek – azaz a kutatói mobilitás szabadságának. Az EGSZB üdvözli e jelentős előrelépést.

4.7. Egyéb kezdeményezések

4.7.1. A hagyományos igazságszolgáltatási eljárások hosszadalmas és költséges volta miatt az alternatív vitarendezési eljárások értékes hozzájárulást nyújtanak a határokon átnyúló tevékenységekből származó konfliktusok megoldásához.

4.7.1.1. Ugyanakkor azonban kevésbé ismert, milyen mértékben férnek hozzá, és alkalmazzák ezeket az eljárásokat a vállalkozások és polgárok. Sajnálatos, hogy az Európai Bizottság e téren kiadott, nem kötelező érvényű ajánlásait csak korlátozott számú tagállam szívelte meg.

4.7.1.2. Érdekes volna a kérdést mélyebben is feltárni, és megvizsgálni, hogyan lehetne – a meglévő korlátok és problémák csökkentésének eszközeként – támogatni és előmozdítani a szóban forgó eljárások alkalmazását.

4.7.2. Amikor hatékonyan működik, a SOLVIT hálózatot joggal emelik ki, mint a gyors problémamegoldás, illetve problémamegoldás hatékony eszközét. Az egyes tagállamoknak gondoskodniuk kellene arról, hogy a nemzeti SOLVIT-központok számára a meglévő igényeknek megfelelő forrást és személyzetet biztosítsanak ⁽²⁴⁾, és hogy az érdekeltek tudomást szerezzenek a hálózat létezéséről és működéséről.

4.7.3. Az Enterprise Europe hálózat szerepét (amely a korábbi Euro Info Központok hálózatának szerepét vette át) szintén kulcsfontosságú támogatni, különösen a kkv-k esetében, és a hálózat működésének körülményeit is javítani kell. Az Enterprise Europe hálózat a valóságban a helyi szintű szereplők szemében gyakran Európa konkrét arcát képviseli.

4.7.3.1. Korábbi tanulmányok ⁽²⁵⁾ arra következtetésre jutottak, hogy miközben az Euro Info Központok korábbi hálózata általában minőségi szolgáltatást nyújt, a Központok és az Európai

Bizottság közötti visszajelzési mechanizmusok nem minden esetben működnek megfelelően. Ezt a szempontot ismét meg kell vizsgálni, hogy megfelelően fel lehessen lépni ott, ahol a probléma még mindig fennáll.

4.7.4. A jogi korlátokkal kapcsolatos panaszokat közvetlenül az Európai Bizottságnak is el lehet juttatni. Ennek az újabb kommunikációs csatornának a megfelelő ismertségét biztosítani kell.

4.7.5. A jelenlegi önszabályozási, illetve társszabályozási kezdeményezések szintén hatással vannak az üzleti környezetre, és hozzájárulhatnak a meglévő akadályok felszámolásához. Kíváncos volna elmélyíteni az önszabályozásra és társszabályozásra vonatkozó tudásunkat a bevált gyakorlatok terjesztésének érdekében ⁽²⁶⁾.

Kelt Brüsszelben, 2009. május 14-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Mario SEPI

⁽²⁴⁾ HL C 77., 2009.3.31., 15. o.

⁽²⁵⁾ Renda A., Schrefler L. és Von Dewall F. (2006): *Ex post evaluation of the MAP 2001-2005 initiative and suggestions for the CIP 2007-2013*, CEPS Studies.

⁽²⁶⁾ Az EGSZB az Európai Bizottság Főtitkárságával közösen külön adatbázist hozott létre az önszabályozási és társszabályozási kezdeményezések számára: <http://eesc.europa.eu/self-and-coregulation/index.asp>.

MELLÉKLET

**az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
Véleményéhez**

A szekcióvéleményben szereplő alábbi szövegrészt egy, a Közgyűlés által elfogadott módosító indítvány alapján megváltoztatták, de az alábbi szöveg is megkapta legalább a leadott szavazatok egynegyedét:

3.1. pont

„Az egységes piac dinamikus koncepció. Tartalmát, illetve az európai gazdasági szereplők egyenlő versenyfeltételeinek megteremtését megfelelő európai politikai célkitűzések határozzák meg, és európai jogszabályok garantálják. Szükség esetén a célkitűzéseket és szabályokat a változó körülményeknek megfelelően ki kell igazítani.”

Indokolás

A SOC/315 sz. EGSZB-véleményből idézett kijelentés.

Eredmény

A módosító indítványt 125 szavazattal 76 ellenében, 9 tartózkodás mellett elfogadták.
