

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A szubszidiaritás és a túlszabályozás hatása a gazdaságra és a foglalkoztatásra

(feltáró vélemény az osztrák elnökség felkérésére)

(2018/C 440/05)

Előadó: **Dimitris DIMITRIADIS**

Társelőadó: **Wolfgang GREIF**

| | |
|--------------------------------|--|
| Felkérés: | a Tanács osztrák elnöksége, 2018.2.12. |
| Jogalap: | az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke |
| Illetékes szekció: | „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció |
| Elfogadás a szekcióülésen: | 2018.9.4. |
| Elfogadás a plenáris ülésen: | 2018.9.19. |
| Plenáris ülés száma: | 537. |
| A szavazás eredménye: | 192/1/1 |
| (mellette/ellene/tartózkodott) | |

1. Következtetések és ajánlások

1.1. Az EGSZB örömmel veszi, hogy felkérést kapott az Európai Unió Tanácsának osztrák elnökségétől a szubszidiaritás és a túlszabályozás gazdaságra és foglalkoztatásra gyakorolt hatásáról szóló feltáró vélemény elkészítésére. Ez hozzáadott értékkel bír és további szempontokkal szolgál a jogalkotás minőségének javításáról folyó vitához, amelynek célja a jogbiztonság, az egyértelmű szabályok és annak biztosítása, hogy „a vállalkozásokra, a polgárokra és a közigazgatási intézményekre a lehető legkevesebb teher nehezedjen a szabályozásból következően”⁽¹⁾. A tagállamokban az uniós jogszabályok végrehajtásakor nem kérdőjeleződhet meg a polgárok, a fogyasztók, a munkavállalók, a befektetők és a környezet védelmének jelenlegi mértéke.

1.2. Az EGSZB ismételten rámutat arra, hogy a jövőt érintő kérdéseket, köztük a hatáskörökről és a szabályozások szintjéről folytatott vitákat nemzeti és európai szinten kell kezelni, teljeskörűen bevonva a szociális partnereket és más társadalmi szervezeteket. Ez a többszintű részvételi demokrácia alapvető kifejeződése, ezért az Unióban és a tagállamokban is erősítendő.

1.3. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy az átfogó és körültekintő európai jogalkotás biztosításához kiemelt jelentőséggel bír a szubszidiaritás és az arányosság elve. Kiemeli, hogy az Uniónak azokra a területekre kell összpontosítania, ahol az uniós jog jelentős hozzáadott értékkel bír. Az Európai Bizottságnak ezért azonosítania kell azokat a kérdésköröket, amelyekkel a leghatékonyabban valóban uniós szinten kell foglalkozni. Amennyiben a döntéshozatalhoz megfelelően figyelembe kell venni a nemzeti, regionális és helyi sajátosságokat, az adott hatóságok számára mozgásteret kell biztosítani ezek meghatározásához, és ebbe tevékenyen be kell vonni az érintett szereplőket, köztük a szociális partnereket.

1.4. Az EGSZB-n belül eltérő álláspontok léteznek a „túlszabályozás” fogalmával kapcsolatban, ami a különböző szereplők eltérő nézőpontjait tükrözi. Noha a „túlszabályozás” fogalma nincs egyértelműen meghatározva, rendszerint olyan helyzetre utal, amelyben a tagállamok az uniós jogszabályban (rendszerint irányelvekben) meghatározott minimumszintnél magasabb követelményeket vezetnek be a nemzeti jogba történő átültetés során. Az Európai Bizottságnak iránymutatást kell készítenie annak érdekében, hogy segítse a tagállamokat az adott jogi aktus követelményeinek helyes átültetésében, tiszteletben tartva mindeközben az arányosság és a szubszidiaritás elvét, valamint a tisztességes versenyfeltételeket.

⁽¹⁾ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_hu

1.5. Az EGSZB megjegyzi, hogy – különösen a szubszidiaritás és az arányosság összefüggésében és az uniós joggal összhangban – a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik az, hogy az uniós (minimum)követelményekben előírtakon kívül további intézkedéseket vezessenek be egyedi sajátosságaik tükrözése céljából. E döntéseket a szociális partnerekkel és az érdekelt felekkel történő konzultációt követően, átlátható módon és az uniós jogszabályokkal összhangban kell meghozni. Ezzel összefüggésben az EGSZB nem kérdőjelezi meg a tagállamok nemzeti jogszabályok és gyakorlatok kialakításával kapcsolatos szuverenitását, szabadságát és felelősségét.

1.6. Az EGSZB arra kéri az uniós intézményeket és a tagállamokat, hogy fokozzák erőfeszítéseiket az észszerűtlen adminisztratív terhek csökkentésére irányulóan, hogy ezáltal fellendítsék a növekedést és a fenntartható munkahelyteremtést.

1.6.1. A 2021 és 2027 közötti időszakra szóló többéves pénzügyi keret előkészítésével összefüggésben az EGSZB kéri az Európai Bizottságot azon szükségtelen adminisztratív terhek gyors kezelésére, amelyek súlyosan gátolják az esb-alapokkal kapcsolatos beruházásokat – állami támogatások, a közbeszerzési szabályoknak való megfelelés, ellenőrzési gyakorlatok, valamint az egyetemes részletes iránymutatás késedelmes, sőt esetenként visszamenőleges hatályú elfogadása.

1.6.2. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy a szükségtelen szabályozási és adminisztratív terhek akadályozzák a vállalkozásokat, a polgárokat és az állami hatóságokat abban, hogy maximalizálják az előnyöket és minimalizálják a szabályozási költségeket. Az EGSZB ismételten rámutat arra, hogy egyszerűsített, következetes és jobb minőségű szabályozásra van szükség, amelyet helyesen értelmeznek és megfelelően hajtanak végre, mind a négy – az uniós, a nemzeti, a regionális és a helyi – irányítási szint egyformán nélkülözhetetlen közreműködésével.

1.6.3. Korábbi véleményeivel ⁽²⁾ összhangban az EGSZB javasolja, hogy az Európai Bizottság hatásvizsgálatai keretében végezzenek átfogó kkv-tesztet.

1.7. Az EGSZB ismételten rámutat, hogy – különösen az uniós szociál-, fogyasztóvédelmi és környezetvédelmi politika összefüggésében – az európai minimumszabályok célja, hogy a felzárkózás elérése érdekében Uniós-szerte közelítsék egymáshoz az élet- és munkakörülményeket. Az uniós irányelvekben rögzített minimumszabályokat nem szabad olyan „maximális szintű” előírásoknak tekinteni, amelyeket a nemzeti jogrendszerekbe történő átültetés során soha nem lehet meghaladni. Az EGSZB véleménye szerint azonban az európai integrációs folyamat közvélemény általi elfogadottságát nem szabad veszélybe sodorni az egyre gyengébb előírásokra törekvő szabályozási versennyel. Minden döntést átlátható módon, valamint a szociális partnerekkel és a civil társadalmi szervezetekkel folytatott nyílt párbeszéd keretében kell meghozni.

2. Bevezetés

2.1. Az EU Tanácsának osztrák elnöksége feltáró vélemény elkészítésére kérte fel az EGSZB-t a szubszidiaritás és a túlszabályozás gazdaságra és foglalkoztatásra gyakorolt hatásával kapcsolatban.

2.2. Az EGSZB megjegyzi, hogy a felkérés egyszerre vonatkozik a szubszidiaritás elvére és a túlszabályozás jelenségére, és további szempontokat visz be a jogalkotás minőségének javításáról jelenleg zajló vitába, amellyel kapcsolatban az EGSZB több közelmúltban elfogadott véleményben ⁽³⁾ is kifejtette álláspontját.

2.3. A szubszidiaritás kérdése a közelmúltban új jelentőséget kapott, nem utolsósorban az Európa jövőjéről szóló fehér könyv révén. A 2017 novemberében Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság elnöke által létrehozott, szubszidiaritással és arányossággal foglalkozó munkacsoport jelentést nyújtott be, amelyben ajánlásokat fogalmazott meg a szubszidiaritás elve alkalmazásának javításával kapcsolatban ⁽⁴⁾.

Az EGSZB szerint a jelentés nem eléggé átfogó, és úgy véli, hogy ez a munkacsoport korlátozott összetételéből adódik. Ezért határozottan azt javasolja, hogy a nyomon követést szolgáló rendezvényekbe aktívan vonják be a civil társadalom képviselőit. Az EGSZB sürgetőnek tartja az európai fellépés arányosságával kapcsolatos kérdés kezelését, és még inkább annak megvitatását, hogy a polgárok és a gazdaság érdekeivel, valamint egyéb társadalmi érdekekkel összhangban mely területeken kellene az Uniónak intenzívebbé tennie, csökkentenie, vagy akár befagyasztania fellépését.

2.4. Az EGSZB szerint ezekkel a jövőt érintő kérdésekkel nemzeti és uniós szinten, a szociális partnerek és egyéb társadalmi szervezetek részvételével kell foglalkozni. A horizontális szubszidiaritás kézzelfogható érvényesüléséhez közvetlenül hozzájárulna az, ha az ilyen szervezetek meglátásai ugyanakkora súlyt kapnának a nemzeti és az uniós politikák előkészítése és végrehajtása során, mint a helyi és a regionális szint álláspontjai.

⁽²⁾ HL C 197., 2018.6.8., 1. o.

⁽³⁾ HL C 434., 2017.12.15., 11. o.; HL C 13., 2016.1.15., 192. o.; HL C 303., 2016.8.19., 45. o.; HL C 487., 2016.12.28., 51. o.; H C 262., 2018.7.25., 22. o.

⁽⁴⁾ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf

2.5. Az EGSZB üdvözlí, hogy az osztrák elnökség éleslátással elismeri, hogy milyen értéket rejt magában az, ha a nemzeti és uniós szintű szakpolitikai fellépések kialakítása, végrehajtása és értékelése során felhasználják a szociális partnerek és a társadalmi szervezetek széles körű szakértelmét. Ez a többszintű részvételi demokrácia alapvető kifejeződése, ezért az Unióban és a tagállamokban is erősítendő.

2.6. E tekintetben az EGSZB arra kéri a munkacsoportot, hogy vegye kellően figyelembe a szubszidiaritás és az arányosság témakörében készült véleményeit, amelyek az ebben a véleményben megfogalmazott észrevételeknek és ajánlásoknak is alapjául szolgálnak.

3. A szubszidiaritás elve

3.1. Az EUSZ 5. cikkében rögzített szubszidiaritás elve azt hivatott biztosítani, hogy az uniós fellépés ne lépje túl a Szerződés célkitűzéseinek megvalósításához szükséges mértéket, és hogy az Unió azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, csak akkor és annyiban járjon el, amikor és amennyiben a jogalkotási intézkedés céljai az Unió szintjén hatékonyabban valósíthatók meg, mint nemzeti, regionális vagy helyi szinten.

3.2. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy egy szupranacionális közösségben – amilyen az EU – ez a két elv kiemelkedően fontos, és kifejezetten üdvözlí a Lisszaboni Szerződés által a szubszidiaritás elvének való megfelelés érdekében létrehozott eszközöket, a jogalkotási aktusok elfogadása előtti szubszidiaritási felülvizsgálattól kezdve a nemzeti jogalkotó szervek szubszidiaritással kapcsolatos panasztételének lehetőségéig.

3.3. Az EGSZB hangsúlyozza még, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződésben említett valamennyi területen jól működő Európára van szükség, és hogy a szubszidiaritás elvét nem szabad az egyértelmű hozzáadott értékkel bíró uniós fellépés ellensúlyozására, a nemzeti megközelítések eleve előnyben részesítésére vagy arra felhasználni, hogy akár előre kizárják az Uniót az alapvető fontosságú szakpolitikai területekről. Kizárólag olyan szabályokat szabad elfogadni, amelyek európai hozzáadott értékkel bírnak. Az EGSZB szerint a kontinens előtt álló jelenlegi kihívások nem azt kívánják meg, hogy a „kevesebb Európa” felé elmozdulva tagállami hatáskörbe kerüljenek vissza politikák, hanem bátor lépéseket tesznek szükségessé a jobb, a polgárokhoz közelebb álló és a kohéziót is előmozdító Európa irányában.

3.4. Az EGSZB elismeri, hogy a tagállamoknak az uniós jogalkotás végrehajtása terén betöltött szerepe különösen fontos az irányelvek átültetése esetében, amelyek az elérendő eredmények tekintetében kötelező erejűek, végrehajtásuk formáját és módszereit azonban a nemzeti hatóságok választhatják meg, amelyek – az uniós joggal összhangban – dönthetnek az előírások szintjének emeléséről is, amennyiben azt hasznosnak ítélik. Ugyanakkor az átültetés nem akadályozhatja a belső piac valamennyi szereplője közötti tisztességes versenyfeltételek megteremtését, ami fontos annak megfelelő működéséhez.

3.5. Miközben az irányelvek pontos és időben történő átültetéséért a tagállamok felelnek, a Szerződések őreként az Európai Bizottság feladata annak biztosítása, hogy megtörténjen a megfelelő átültetés nemzeti szinten. Ennek a „megosztott felelősségnek” a jogalkotási folyamat legelejétől kezdve világosan láthatónak kell lennie: a sikeres végrehajtás kulcsa, hogy az új uniós jogszabály egyértelmű, átlátható és átfogó hatásvizsgálaton alapuljon, a javaslat nyelvezete egyértelmű és egyszerű legyen, és realisztikus időkeret álljon rendelkezésre a végrehajtáshoz.

3.6. Az EGSZB mindazonáltal felhívja a figyelmet arra, hogy a nemzeti, regionális és helyi szintű végrehajtás még a fenti követelmények teljesülése esetén is elégtelennek és/vagy eredménytelennek bizonyulhat. Erre való tekintettel ismételt arra kéri az Európai Bizottságot, hogy hatásköreivel összhangban szisztematikusan fokozza erőfeszítéseit annak érdekében, hogy az együttműködés által kínált összes lehetőség kihasználását követően gyorsabban és szigorúbban eljárjanak azokban az esetekben, amikor a tagállamok nem megfelelően ültetnek át egy uniós jogszabályt, vagy elmulasztják az átültetést⁽⁵⁾.

3.7. Az EGSZB megjegyzi, hogy vélemények szerint számos jogi és politikai kötelezettségvállalás túlmutatott az uniós intézmények hatáskörén, és beavatkozást jelentett a tagállamok hatásköreibe és döntéseibe (pl. a nemzeti munkaügyi kapcsolatok és szakszervezeti kezdeményezések; nyugdíj, egészségbiztosítás és más szociális biztonsági rendszerek vagy szakmai szabályozás, pl. az egészségügyi ágazaton belüli képesítési követelmények).

(⁵) HL C 262., 2018.7.25., 22. o.; HL C 18., 2017.1.19., 10. o.

Az EGSZB ezért nemcsak a uniós intézmények hatáskör-túllépését kifogásolja, hanem ugyanúgy azt is, hogy a szubszidiaritás ürügyén az EUMSZ fontos szabályozási területeit, például a fogyasztóvédelmi és környezetvédelmi normákat és az európai szociálpolitikát nemzeti szintre helyezik át.

4. A szükségtelen szabályozási és adminisztratív terhek – a túlszabályozás – elkerülése

4.1. A túlszabályozásról folytatott vita

4.1.1. Az uniós jogszabályok átültetésekor a tagállamok időnként szigorúbb vagy előremutatóbb intézkedéseket vezetnek be az uniós jogszabályokban (főként irányelvekben) rögzített követelményekhez képest, vagy nem élnek az irányelv által kínált egyszerűsítési lehetőségekkel. Ezt a jelenséget számos dokumentum „túlszabályozásnak” nevezi. Az első esetben „aktív túlszabályozásnak”, a második esetben pedig „passzív túlszabályozásnak” tekintik.

4.1.2. Az EGSZB-n belül eltérő álláspontok léteznek a „túlszabályozással” kapcsolatban, amelyek a különböző szereplők eltérő nézőpontjait is tükrözik. Egyes érdekelt felek úgy tekintenek erre a jelenségre, mint „a nemzeti, regionális és helyi szinten felhalmozódó előírások, iránymutatások és eljárások túlzott mértékére, amely szükségtelen adminisztratív terhet eredményez, és akadályozza a várt szakpolitikai célok az átültetett szabályozással történő elérését”. Más érdekelt felek ugyanakkor úgy vélik, hogy a „túlszabályozás” megőrzött fogalmának használata magában hordozná néhány demokratikusan elfogadott és saját jogrendszerükbe bevezetett magas szintű tagállami norma megkérdőjelezésének kockázatát, különösen a munkajog, a fogyasztói jog és a környezeti jog területén, valamint a szabadfoglalkozások tekintetében.

4.1.3. Az EGSZB pragmatikus és kiegyensúlyozott megközelítés alkalmazását kéri, és e vélemény keretében pontosabb, semleges terminológiára fog összpontosítani a jogalkotás minőségének javításáról szóló 2016. májusi intézményközi megállapodással összhangban.

4.2. A túlszabályozás meghatározása

4.2.1. Az EGSZB a „túlszabályozás” fogalmának pontosabb meghatározását javasolja. Azokban az esetekben, amikor a tagállamok az uniós jogszabály tartalmát (lényegét vagy az eljárásokat tekintve) ambiciózusabb módon ültetik át, vagy a nemzeti jogszabályokkal való összhang megteremtésére törekednek, olyan kifejezéseket lehetne használni, mint a „magasabb szintű rendelkezések”, a „szigorúbb rendelkezések” vagy a „magasabb szintű követelmények”. A „túlszabályozás” kifejezést azokra az esetekre kell korlátozni, amikor a nemzeti jogba történő átültetés során észszerűtlenül és feleslegesen egészítik ki az uniós jogszabályokat, ami a javasolt intézkedés egy vagy több célját tekintve nem indokolható, és ami szükségtelen további adminisztratív terheket eredményez. A „túlszabályozás” kifejezés minden esetben rendkívül általános, annak nemzeti nyelvekre való lefordítása sok esetben félrevezető, ezért konkrét kifejezéssel kell helyettesíteni.

4.2.2. Az EGSZB ismételten rámutat arra, hogy a terminológiától függetlenül (és még azokban az esetekben is, amelyekben a „túlszabályozás” kifejezés használható lenne) ez a fogalom nem vonatkozhat különösen az alábbiakra:

- az uniós jogszabályok átültetésekor vagy végrehajtásakor a bevett normák korlátozása olyan területeken, mint a munkajog, a szociális jog, a fogyasztói jog vagy a környezetvédelmi jog,
- az uniós jog átültetéséhez (objektíven vagy időszakosan) nem kapcsolódó nemzeti intézkedések,
- az uniós jog általános rendelkezéseinek pontosítása az átültetés folyamán (például konkrét jogi szankciók meghatározása jogsértés esetére),
- az uniós jog átültetése tekintetében rendelkezésre álló több kifejezett lehetőség egyikének alkalmazása,
- a minimumszabályokon túlmenő magas szintű nemzeti rendelkezések az uniós jogban meghatározott, a „csökkentést kizáró” rendelkezések alapján,
- egy irányelv tartalmának hasonló esetekre történő alkalmazása a nemzeti jog egységességének és következetességének biztosítása érdekében.

4.2.3. Az EGSZB ismételten rámutat arra, hogy a szubszidiaritás elve lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy szigorúbb intézkedéseket vezessenek be, amelyek élnek azzal a jogukkal, hogy biztosítsák a különböző (pl. gazdasági, társadalmi vagy környezetvédelmi) célok elérését, illetve illusztrálják, hogy elkötelezettek a magas szintű védelem, a jogi eszközök, például az „irányelvek” sajátos jellege, valamint a hatáskörök bizonyos korlátai iránt. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy az ilyen szigorúbb kötelezettségeket csak a szociális partnerek és érdekelt felek részvételén alapuló átlátható vitát követően, a kölcsönös egyetértés és kiegyensúlyozott döntéshozatali eljárás szellemében szabad vállalni.

4.3. Túlszabályozás és a jogalkotás minőségének javítása

4.3.1. A minőségi jogalkotási program összefüggésében az Európai Bizottság elismeri, hogy a tagállamoknak joguk van az uniós jogszabályokban meghatározott normák meghaladására („túlszabályozás”), ám aggódik az ezzel kapcsolatos átláthatóság hiánya miatt. Az Egyesült Királyság, Hollandia, Belgium, Németország és Ausztria létrehozták saját rendszerüket a túlszabályozás eseteinek azonosítására. Az Egyesült Királyságban és Hollandiában a túlszabályozást a gazdasági növekedés fokozására irányuló hivatalos, központi politikák szabályozzák.

4.3.2. Az EGSZB semmiképpen sem kérdőjelezi meg a Szerződés meglévő rendelkezéseit, különösen az Unió vagy a tagállamok hatásköreit, de ismételten rámutat arra, hogy tiszteletben kell tartani „az uniós jog alapelveit, így a demokratikus legitimitációt, a szubszidiaritást és az arányosságot, valamint a jogbiztonság elvét”. Ez többek között a tagállamok azzal kapcsolatos demokratikus szuverenitásának, szabadságának és felelősségének tiszteletben tartását jelenti, hogy a szociális partnerek vonatkozó szerepére kellően tekintettel lévő nemzeti jogszabályokat és gyakorlatokat alakítsanak ki. Az EGSZB mindig is szorgalmazta az egyszerűsítést, az egyértelműsítést és a következetességet előmozdítását az uniós jogszabályok megszövegezésénél, és jobb átláthatóságra hívott fel a jogalkotási folyamat során.

4.3.3. Az EGSZB több ízben rámutatott arra, hogy az uniós szabályozás „lényeges integrációs tényező, amely nem jelent csökkentendő terhet vagy költséget. Éppen ellenkezőleg: amennyiben [kiegyensúlyozott,] arányos [és megkülönböztetésmentes], valamennyi uniós szereplő és polgár számára fontos záloga a védelemnek, a támogatásnak és a jogbiztonságnak”⁽⁶⁾. Az EGSZB ismét hangot ad azon véleményének, hogy a jogalkotás lényeges a Szerződés célkitűzéseinek eléréséhez, valamint a köz-, a vállalkozások és a polgárok javát szolgáló intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés feltételeinek megteremtéséhez⁽⁷⁾. Az EUMSZ 3. cikke értelmében a jogalkotás emellett hozzájárul a jólét javításához, az általános érdek és az alapvető jogok védelméhez, a szociális védelem és a környezetvédelem magas szintjének előmozdításához, valamint a jogbiztonság és a jogi kiszámíthatóság biztosításához is. Célja többek között a versenytorzulás és a szociális dömping megakadályozása⁽⁸⁾.

4.3.4. Az irányelvek átültetése során a tagállamok esetenként olyan elemeket is bevezetnek, amelyek nem kapcsolódnak egyértelműen az érintett uniós jogszabályhoz. Az EGSZB úgy véli, hogy az átültetési aktusban vagy a kapcsolódó dokumentumokon keresztül külön fel kellene hívni a figyelmet az ilyen kiegészítésekre. Általánosságban el kell ismerni annak legitimitását, hogy a tagállamok kiegészítsék a minimális harmonizáció eredményeképpen létrejött uniós aktusokat, amennyiben ez átlátható módon, a megkülönböztetésmentesség és az arányosság elvének tiszteletben tartásával történik. Számos példa van arra, hogy az irányelvek tagállamokon belüli, nem a minimumra korlátozódó átültetése túlszabályozásban nyilvánul meg.

4.3.5. Amennyiben a harmonizáció a minimumra korlátozódik, az EGSZB hangsúlyozza, hogy a tagállamok képesek az alábbiakat célzó rendelkezések meghozatalára: munkahelyteremtés, jobb élet- és munkakörülmények, megfelelő szociális védelem, magas és fenntartható foglalkoztatási ráta és a kirekesztéssel szembeni küzdelem (az EUMSZ 151. cikke), a kvv-k védelme és fejlődése, valamint magas szintű egészség- és fogyasztóvédelem (az EUMSZ 168. és 169. cikke), továbbá a környezet védelme (az EUMSZ 191. cikke) – anélkül azonban, hogy ez felesleges szabályozási vagy adminisztratív terheket teremtené.

4.4. Az EGSZB szerint a következő intézkedések segíteni fognak elkerülni a szükségtelen szabályozási és adminisztratív terheket:

- Az Európai Bizottságnak az európai jogalkotás folyamán integrált hatásvizsgálatok kell végeznie azzal kapcsolatban, hogy kellően figyelembe veszik-e a szükségtelen terheket és a szabályozás lényegi szövegrészére gyakorolt bármely más hatást.
- Az uniós jogszabályokat eseti alapon, önmagukban kell értékelni, hogy el lehessen érni egy olyan célzott harmonizációt, amely a körülményektől függően lehetővé teszi az egyes területeken magasabb szintű, más területeken csekélyebb harmonizációt. A hatásvizsgálaton keresztül az Európai Bizottságnak kell javaslatot tennie a harmonizáció legmegfelelőbb szintjére, figyelembe véve a magas szintű védelem szükségességét.

⁽⁶⁾ Lásd többek között az EGSZB REFIT-ről szóló véleményének 1.2. pontját (HL C 303., 2016.8.19., 45. o.).

⁽⁷⁾ COM(2012) 746 final, 2. o.

⁽⁸⁾ HL C 303., 2016.8.19., 45. o., 2.1. pont.

- Az uniós jogszabályok átültetések a tagállamoknak nemzeti és regionális szinten teljesen átláthatóvá kell tenniük mindazokat a kiegészítő követelményeket, amelyek károsan hathatnak az egységes piacra, a versenyképességre és a növekedésre.
- Az, hogy az egyik tagállam kevésbé szigorú szabályokat ír elő, mint egy másik, nem jelenti automatikusan azt, hogy az utóbbinak a szabályai aránytalanok és nem egyeztethetők össze az uniós joggal. A tagállamoknak kell eseti alapon mérlegelniük, figyelembe véve az összes érdekelt fél szempontjait és a szabályozási környezet egészét. A hatásvizsgálat fontos eszköz lehet e cél eléréséhez.
- Az irányelv átültetése során előírt minden további követelményt olyan dokumentumoknak kell kísérniük, amelyek átláthatóan ismertetik e kiegészítések konkrét indokait.

4.5. Elkerülendő, hogy a vállalatok és egyéb érdekelt felek versenyhátrányba kerüljenek a más tagállamokon belüli partnereikkel szemben, az Európai Bizottságnak iránymutatást kell készítenie annak érdekében, hogy segítse a tagállamokat a jogi aktus követelményeinek helyes átültetésében, tiszteletben tartva mindeközben az arányosság és a szubszidiaritás elvét, valamint a tisztességes versenyfeltételeket. Az EGSZB ezzel összefüggésben ismételten szorgalmazza a szociális partnereknek és egyéb érdekelt feleknek az átültetésbe történő lehető legnagyobb mértékű bevonását, valamint a tagállamoknak és a nemzeti és regionális parlamenteknek a vonatkozó utólagos értékelésekbe való szoros bevonását⁽⁹⁾.

4.6. Az EGSZB a hatékony átültetés érdekében a következőket ajánlja:

4.6.1. A tagállamoknak figyelmet kell fordítaniuk az átültetés vonatkozásában megszabott határidőkre, elegendő időt hagyva az összes érintett szereplővel történő konzultációra:

- A tagállamok munkacsoportjain belüli kezdeti tárgyalásokra kialakítandó általános nemzeti álláspontok előkészítésének idején figyelmet kell fordítani az átültetés határidejére.
- Ellenőrizniük kell, hogy az uniós irányelvek nem rendelkeznek-e két határidőről, amelyek egyike a nemzeti végrehajtó jogszabály elkészítésére vonatkozik, a másik pedig arra, hogy mikortól kell a jogszabálynak joghatással rendelkeznie.
- Az átültetés határidejét az egész jogalkotási eljárás folyamán nyomon kell követni és ellenőrizni kell.
- Az Európai Bizottság végrehajtási tervei támogatást és segítséget nyújtanak.

4.6.2. Konzultációk:

- Uniós szinten az Európai Bizottság által a végrehajtás folyamata során nyújtott támogatás – így például az ajánlások és a szakértői csoportokban folytatott eszmecsere gyakorlat – hasznos eszköz lehet, és elősegítheti a tagállamok közötti egységes értelmezést.
- Az Európai Bizottságnak az átültetés jelenlegi módszertanát (iránymutatások) nemcsak annak biztosítása érdekében kell kiigazítani, hogy az irányelvek átültetése ne ütközzön az európai jogba, hanem azért is, hogy biztosított legyen az átültetés hatékonysága.
- A bevált gyakorlatok megosztását célzó külön webalapú platformok (mint a meglévő elektronikus bejelentési felület) vagy a konkrét uniós jogszabályokhoz kapcsolódó elektronikus adatbázis Európai Bizottság általi biztosítását tovább lehetne gondolni. Elő kell mozdítani a többszintű kormányzást, és abba be kell vonni az összes érintett érdekcsoportot.

4.6.3. Terminológia és felhatalmazáson alapuló jogi aktusok:

- A tagállamokat ösztönözni kell arra, hogy a Tanácson belüli tárgyalási folyamat során mindvégig ellenőrizzék a megállapodás szerinti és pontos szóhasználatot.
- Az alapvető fogalmakat és fogalommeghatározásokat a tárgyalások korai szakaszában, a lehető leghamarabb világosan rögzíteni kell.
- Az Európai Bizottságnak figyelembe kell vennie a fogalmak tagállamokon belüli eltérő jelentését és meghatározását.

⁽⁹⁾ HL C 262., 2018.7.25., 22. o., 1.2. pont

- Az egyes jogszabályokon belüli fogalom meghatározásoknak összhangban kell állniuk a más uniós jogszabályokban foglalt fogalom meghatározásokkal.
- A felhatalmazáson alapuló jogi aktusokra az EUMSZ 290. cikke szerinti követelményeknek kell vonatkozniuk: az alapjogiaktus szövegében világos és egyértelmű fogalom meghatározásokat kell rögzíteni.
- Felhatalmazáson alapuló jogi aktusok csak a jogalkotási aktus nem alapvető elemei tekintetében jöhetnek szóba, és csak ezeket a részeket lehet kiegészíteni vagy módosítani ⁽¹⁰⁾.

5. Konkrét érzékeny területek

5.1. Európai strukturális és beruházási alapok

5.1.1. Az európai kohéziós politikát, különösen a strukturális alapokat és az Európai Szociális Alapot bonyolult igazgatási, intézményi és szabályozási környezetben hajtják végre, és ez az egyik olyan konkrét terület, ahol a szükségtelen és terhekkel járó átültetés negatívan hathat az uniós politikákra. Ebben a kontextusban a nemzeti és/vagy regionális szabályok gyakran „hozzáadnak” a minimális (európai) követelményekhez ahelyett, hogy csak az azoknak való megfelelést biztosítanák. Számos ilyen szabály további adminisztratív terheket eredményez. Meg kell jegyezni, hogy a több-letkövetelmények gyakran azon a feltevésen alapulnak, hogy fontosak, hasznosak, szükségesek, és egy demokratikus folyamat eredményei.

5.1.2. A 2021 és 2027 közötti időszakra szóló többéves pénzügyi keret előkészítésével összefüggésben az EGSZB kéri az Európai Bizottságot azon szükségtelen adminisztratív terhek gyors kezelésére, amelyek súlyosan gátolják az esb-alapokkal kapcsolatos beruházásokat – állami támogatások, a közbeszerzési szabályoknak való megfelelés, ellenőrzési gyakorlatok, valamint az egyetemes részletes iránymutatás késedelmes, sőt esetenként visszamenőleges hatályú elfogadása. A szükségtelen adminisztratív terhek csökkentése vagy elkerülése valamennyi szereplő közös felelőssége.

5.1.3. A nem megfelelő gyakorlatok bizalomhiányhoz vezethetnek az esb-alapok egész végrehajtási rendszerében. Ezekre példa a kockázatkerülő megközelítésmód valamennyi szinten, az Európai Bizottság különböző főigazgatóságainak egymással összhangban nem álló értelmező válaszai, az esb-alapokra vonatkozó nemzeti, helyi és regionális szabályok harmonizációja tekintetében fennálló hiányosságok, az állami támogatási szabályok be nem tartásától való félelem, a közbeszerzési politika tekintetében alkalmazott megközelítések eltérő volta uniós szinten (ahol a hangsúly az átláthatóságon van), illetve nemzeti szinten (ahol a hangsúly az ár-érték arányon van), továbbá a nemzeti igazgatási kultúrák különbözősége.

5.1.4. Emellett a nem megfelelő gyakorlatok hátrányosan érinthetik a kedvezményezetteket és a programokért felelős szerveket, és növelhetik az esb-alapok igénybevitelével kapcsolatos adminisztratív költségeket és terheket, csökkentve annak vonzerejét. Az alternatív vitarendezési rendszerek hiánya miatt a késedelmes fizetés, az adminisztratív túlterheltség, a nem megfelelő ellenőrzés, a projektek elutasítása, a kollektív fellépésből való kizárás stb. hátrányosan érintheti a vállalkozásokat és különösen a kkv-kat. Ezen okokból kifolyólag az EGSZB külön vitarendezési rendszerek létrehozását szorgalmazza.

5.1.5. Ajánlások jövőbeni fellépésekre a 2021–2027 közötti időszakra:

5.1.5.1. Az adminisztratív terhek csökkentése az irányítás és a kontroll területén:

- Gyors fellépés uniós és nemzeti szinten a felesleges gyakorlatok, folyamatok és eljárások azonosítása és lehetőség szerinti megszüntetése érdekében, valamint hatékonyabb megoldások előterjesztése a bevált gyakorlatok alapján.
- Az európai strukturális és beruházási alapok bonyolultságának egyik alapvető oka a „megosztott irányítás”. „Integrált megközelítést” kellene alkalmazni ott, ahol az európai strukturális és beruházási alapok igazgatása és ellenőrzése nemzeti előírások alapján történik („decentralizált irányítás”).
- A tagállamoknak önellenőrzéseket kell végrehajtaniuk saját ellenőrzési, irányítási és kontrollrendszereik vonatkozásában a túlzó és egymást átfedő szabályok feltárása és felszámolása, és egyben az uniós alapok megfelelő felhasználásának biztosítása céljából.
- Az Európai Bizottságnak a vonatkozó szabályok és eljárások kidolgozásakor jobban figyelembe kell vennie a támogatási intenzitást és a különböző végrehajtási modellek és mechanizmusok (például támogatások, pénzügyi eszközök, egyszerűsített költségek stb.) sajátosságait.

⁽¹⁰⁾ CES 248/2013 (tájékoztató jelentés) (HL C 13., 2016.1.15., 145. o.)

5.1.5.2. Az EGSZB szorgalmazza az állami támogatásra vonatkozó szabályok egyszerűsítését és észszerűsítését, ideértve az alkalmazásukkal kapcsolatos valamennyi bizonytalansági tényező kiiktatását. Mérlegelni kell a lehetséges módosításokat, ideértve az alkalmazandó szabályok szükség szerinti módosítását is annak érdekében, hogy az esb-alapokkal kapcsolatos hasonló projekteket ugyanúgy kezeljék, mint az ESBA-ból és az Európai Bizottság közvetlen irányítása alatt álló programokból, köztük a Horizont 2020-ból finanszírozottakat. Ugyanakkor az EGSZB felhívja a figyelmet arra, hogy korlátozni kell az értelmező és iránymutató feljegyzések és kérdés-válasz alapú dokumentumok számát, hogy ezek ne váljanak a de facto jogszabályok újabb rétegévé. Javasolja, hogy ezeket váltsa fel a bevált gyakorlatok széles körben történő terjesztése, és ne kerüljön sor visszamenőleges alkalmazásukra. Az EGSZB kéri az Európai Bizottságot, hogy tartózkodjon olyan iránymutatások készítésétől, amelyek egyetlen vagy néhány tagállam kérelméből vagy problémáiból kiindulva valamennyi tagállamra érvényesek.

5.1.5.3. A közbeszerzési szabályok alkalmazásával kapcsolatos különböző megközelítések kezelése érdekében az EGSZB egy, az érintett főigazgatóságok és az alapok képviselőiből álló közös munkacsoport létrehozását javasolja, amely szükség esetén egységesen értelmezi a szabályokat, és következetes iránymutatással és egységes megközelítéssel szolgál a pénzügyi korrekciókat illetően.

5.1.5.4. Az EGSZB véleménye szerint az esb-alapok végrehajtása során jobban kellene alkalmazni a szubszidiaritás elvét, és a nemzeti hatóságokra kellene bízni a nemzeti szabályok tiszteletben tartásának ellenőrzését. Az EGSZB arra kéri a tagállamokat, hogy teljes mértékben éljenek az új programozási időszakban biztosított egyszerűsítési lehetőségekkel, tartózkodjanak a túlszabályozástól, amelynek fogalma kiterjed mindazon előírásokra, iránymutatásokra és végrehajtási eljárásokra, amelyek az irányító hatóságok által meghatározott szakpolitikai célkitűzések tekintetében szükségteleneknek tekinthetők, és számolják fel a szükségtelen adminisztratív terheket.

5.2. Úton a minőségi jogalkotás felé

5.2.1. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy a szükségtelen szabályozási és adminisztratív terhek akadályokat jelentenek a vállalkozások, a polgárok és az állami hatóságok számára. Ismételten rámutat arra, hogy egyszerűsített, következetes és jobb minőségű szabályozásra van szükség, amelyet helyesen értelmeznek és átláthatóan hajtanak végre, mind a négy – az uniós, a nemzeti, a regionális és a helyi – irányítási szint egyformán nélkülözhetetlen közreműködésével.

5.2.2. Egyes tagállamok nemzeti bizottságokkal rendelkeznek, amelyek felé a kormányoknak meg kell indokolniuk az uniós jogban lefektetett minimumszinteknél szigorúbb szabályozást (a „túlszabályozást”). Azokban a tagállamokban, ahol nincsenek ilyen szervek, nem szükséges új közigazgatási szerveket létrehozni, az uniós előírásoknál magasabb követelmények elfogadási folyamatának viszont átláthatónak kell lennie.

5.2.3. Korábbi véleményeivel ⁽¹⁾ összhangban az EGSZB javasolja, hogy az új európai jogalkotási aktusokra irányuló javaslatokra vonatkozó hatásvizsgálatok keretében hatékonyabban végezzék el a kvv-teszteket. Arra biztatja a tagállamokat, hogy éljenek azzal a lehetőséggel, hogy az uniós joggal összhangban bizonyos szabályok vonatkozásában mentességet biztosíthatnak a mikrovállalkozások számára. Az EGSZB ismételten rámutat arra, hogy a szabályozási terhek csökkentésével kapcsolatos célkitűzéseknek átfogó, a civil társadalommal és az érdekelt felekkel folytatott párbeszédet is tartalmazó értékelésen kell alapulniuk. A tagállamokban az uniós jogszabályok végrehajtásakor nem kérdőjeleződhet meg a polgárok, a fogyasztók, a munkavállalók, a befektetők és a környezet védelmének jelenlegi mértéke ⁽²⁾.

5.2.4. Az EGSZB a Szerződéssel összhangban ismételten rámutat az uniós szakpolitikák különböző céljainak egyenértékűségére és homogenitására, kiemelve különösen a magas versenyképességű, teljes foglalkoztatást és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságot és a környezet minőségének magas fokú védelmét és javítását.

5.2.5. Az EGSZB kéri az Európai Bizottságot, hogy amennyiben észszerű és indokolt, mérlegelje az ösztönzésen alapuló modellek, valamint nemzetközi normák és iránymutatások alkalmazását.

6. A foglalkoztatási, fogyasztóvédelmi és környezeti normákra gyakorolt hatás

6.1. Az elmúlt évtizedekben több, az Unió egészére kiterjedő minimumszabály került bevezetésre a fogyasztók, a környezet és a munkavállalók védelme terén, amelyek célja az élet- és munkakörülmények felzárkóztatást célzó közelítése az Unión belül, vagyis az EUMSZ 151. cikke szerinti, nagyobb fokú szociális konvergencia elérése.

⁽¹⁾ HL C 197., 2018.6.8., 1. o.

⁽²⁾ HL C 262., 2018.7.25., 22. o., 4.7.1. és 4.8.3. pont

6.2. Az uniós jogalkotó az uniós szerződések elveivel összhangban és mindenekelőtt az arányosság tiszteletben tartása mellett szándékosan teret hagyott annak, hogy a minimumszabályokat azok tagállami alkalmazásakor szigorúbban értelmezhetik. Ennek következtében az irányelvek kimondják, hogy a tagállamok a végrehajtás során figyelembe vehetik a magasabb szintű előírásaikat. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy amennyiben a tagállamok úgy döntenek, hogy ambiciózusabb védelmi előírásokról rendelkeznek, egyéb szempont mellett figyelembe lehet venni a minőségi jogalkotás elveit.

6.3. Ezek a nemzeti előírások az európai és a nemzeti szociális partnerek jelentős mértékű bevonásával zajló demokratikus tárgyalási folyamatok eredményei, és előnyösek a munkavállalók, a fogyasztók és a vállalatok számára. Az Európai Unióról szóló szerződés célkitűzéseivel összhangban az ilyen minimumszabályok meghatározásának az egységes piac jobb működésének biztosítására kell irányulnia, ugyanakkor nem érintheti kedvezőtlenül a magasabb szintű tagállami védelmet. Az uniós jogban a minimumszabályok gyakran kifejezetten tartalmazzanak a „csökkentést kizáró” rendelkezéseket, megállapítva, hogy az irányelv végrehajtása nem használható indokként az európai előírásokhoz képest esetleg magasabb szintű nemzeti előírások csökkentésére. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a nemzeti előírásokat kőbe kell vésni, amelyek soha nem módosíthatók.

6.4. Az uniós jog nemzeti jogba való átültetése folyamán a tagállamok hatásvizsgálatokat használhatnak a társadalmi, gazdasági és egyéb hatások ellenőrzésére.

6.5. Az uniós jogszabályok – a szociálpolitika terén éppúgy, mint a fogyasztó- és a környezetvédelem kapcsán – rögzítették, hogy a magasabb szintű tagállami előírásokat nem szabad aláásni és meg kell őrizni, a hatásvizsgálatokba pedig valamennyi érdekelt felet be kell vonni. Ennek vonatkozásában az EGSZB több ízben kifejtette, hogy a minőségi jogalkotási program keretében magas színvonalú uniós jogszabályokat kell megalkotni, nem veszélyeztetve a kulcsfontosságú szakpolitikai célkitűzéseket, és elkerülve a deregulációs nyomást a szociális védelemmel és a környezetvédelemmel kapcsolatos előírások, valamint az alapvető jogok tekintetében ⁽¹³⁾.

6.6. Az EGSZB ismételten rámutat, hogy – különösen az uniós szociálpolitika összefüggésében – az európai minimumszabályok célja az élet- és munkakörülmények közelítése szerte az Unióban, a társadalmi felzárkózás elérése érdekében. Az uniós irányelvekben rögzített minimumszabályokat nem lehet olyan „maximális szintű” előírásoknak tekinteni, amelyeket a nemzeti jogrendszerekbe történő átültetés során soha nem lehet meghaladni.

6.7. Az EGSZB támogatja a jogalkotás minőségének javítására irányuló folyamatot, és elismeri annak hozzáadott értékét. Ugyanakkor figyelmeztet arra, hogy az semmiféleképpen nem használható kifogásként a követelmények csökkentésére, különösen az olyan területeken, mint a fogyasztóvédelem, a környezetvédelem, a munkajog, valamint a jólét, a növekedés és a fenntartható munkahelyteremtés előmozdítása. Az EGSZB figyelmeztet arra, hogy ez a lakosság széles rétegei körében fokozhatja az Unióval kapcsolatos növekvő szkepticizmust. Az EGSZB véleménye szerint az európai egységesítési folyamat közvélemény általi elfogadottságát nem szabad veszélybe sodorni az egyre gyengébb előírásokra törekvő szabályozási versennyel.

Kelt Brüsszelben, 2018. szeptember 19-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Luca JAHIER

⁽¹³⁾ HL C 262., 2018.7.25., 22. o. (1.1. és 3.4. pont); HL C 303., 2016.8.19., 45. o. (2.1–2.2., 2.5. pont); HL C 13., 2016.1.15., 192. o. (2.4. pont).